

# Odgovornost za štetu prouzročenu terorističkim aktom

---

**Bukovac Puvača, Maja**

**Doctoral thesis / Disertacija**

**2006**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Rijeka, FACULTY OF LAW / Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:188:057427>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-01-12**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka Library - SVKRI Repository](#)



SVEUČILIŠTE U RIJECI  
PRAVNI FAKULTET

Maja Bukovac Puvača

**ODGOVORNOST ZA ŠTETU PROUZROČENU  
TERORISTIČKIM AKTOM**

Doktorska disertacija

Rijeka, 2006.

110815055



DeD 203  
2006

ZUF-348

- I. **Autorica:** mr. sc. Maja Bukovac Puvača
- II. **Naslov doktorske disertacije:** Odgovornost za štetu prouzročenu terorističkim aktom
- III. **Sastav povjerenstva za ocjenu:** prof. dr. sc. Aldo Radolović, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, predsjednik; prof. dr. sc. Silvija Petrić, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, mentorica; prof. dr. sc. Zvonimir Slakoper, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, član
- IV. **Sastav povjerenstva za obranu:** prof. dr. sc. Aldo Radolović, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, predsjednik; prof. dr. sc. Silvija Petrić, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, mentorica; prof. dr. sc. Zvonimir Slakoper, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, član
- V. **Datum i mjesto obrane:** 14. rujna 2006. godine, Rijeka

30102609A

SVEUČILIŠTE U RIJECI  
PRAVNI FAKULTET

Voditelj rada:

Prof. dr. sc. Silvija Petrić,  
izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

## PREDGOVOR

Ovaj rad rezultat je istraživanja kako suvremeni pravni sustavi uređuju pitanje popravljivanja šteta prouzročenih terorističkim aktima. Tema se nametnula svojom aktualnošću, kako u poredbenom, tako i u našem pravu.

Hvala svima koji su mi na bilo koji način pomogli tijekom istraživanja i pisanja, a posebno hvala mojoj mentorici, prof. dr. sc. Silviji Petrić.

Obitelji hvala na podršci i strpljenju.

## SAŽETAK

*Tradicionalno pravilo odštetnog prava o odgovornosti na temelju krivnje, prema kojem za štetu odgovara onaj koji ju je prouzročio, kod šteta prouzročenih terorističkim aktom gubitak uglavnom ostavlja na oštećenima. Subjekti koje tereti objektivna odgovornost (imatelji opasnih stvari, vršitelji opasnih djelatnosti, prijevoznici i sl.) mogu odgovarati za tu štetu u slučaju da se teroristički akt ne može kvalificirati kao viša sila ili drugi priznati razlog oslobođenja od odgovornosti. Opća obveza održavanja sigurnosti njezinih građana, pa tako i sprječavanja terorističkih akata, tereti državu. U poredbenom pravu odgovornost države ne proizlazi iz same činjenice da je do terorističkog akta došlo. Procjena moguće odgovornosti države mora se izvršiti s obzirom na okolnosti svakog pojedinog slučaja.*

*Mnogo europskih država uvelo je sustave državnih naknada za žrtve nasilja koje se ne temelje na odgovornosti, već na načelima solidarnosti i pravičnosti. Ti se sustavi značajno razlikuju, a minimalni standard zaštite žrtava nasilja na području Europske unije još nije usvojen. Države su morale djelovati i kao reosiguratelji u posljednjem stupnju da bi navele privatne osiguratelje da štetu prouzročenu terorističkim aktima pokrivaju policama osiguranja.*

*Problem odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktima u hrvatskom je pravu vrlo specifičan. Do 1996. godine Zakon o obveznim odnosima propisivao je poseban slučaj objektivne odgovornosti države. Zbog ratnih zbivanja razlikovanje ratne štete i štete prouzročene terorističkim aktima, o kojem je ovisilo postojanje odgovornosti države, bilo je velik problem u sudskoj praksi, pa je taj slučaj odgovornosti ukinut izmjenama toga zakona iz 1996. godine. Novi zakon iz 2003. godine ponovo propisuje objektivnu odgovornost države, ali je značajno ograničava uz opravdanje da država ne odgovara zbog propusta u sprječavanju terorističkog akta, već na temelju solidarnosti i pravičnosti. Zbog toga nije jasno radi li se uopće o odgovornosti države ili njezinoj zakonskoj obvezi sui generis.*

*Ključne riječi: teroristički akt, naknada štete, objektivna odgovornost, viša sila, odgovornost na temelju krivnje, odgovornost države za štetu, sustavi državnih naknada.*

## SUMMARY

*Traditional liability rule in tort law, according to which compensation is owed by the person who caused damage, applied in cases of damage caused by a terrorist act almost always leaves the loss with the victim. Persons whose liability is strict (keepers of dangerous things, operators of dangerous activities, carriers etc.) can be liable for that damage in the case when terrorist act, according to the circumstances, can not be classified as an Act of God, unavoidable event, or any other recognized reason for exclusion of liability. The state has general obligation to maintain safety of its citizens, which includes prevention of terrorist attacks. In comparative law, liability of the state does not follow from the mere occurrence of terrorist act. Evaluation concerning the possible existence of a state liability must be carried out considering the circumstances of each and every individual case.*

*Many European countries have introduced state compensation schemes for victims of violent crimes, which are not based on state liability, but on principles of solidarity and fairness. These national systems differ substantially and minimum standards for state compensation schemes for crime victims are not yet adopted within the EU. To encourage private insurers to cover the risk of terrorism in their policies, governments had to act as insurers of last resort.*

*Problem of liability for damages caused by terrorist act is very specific in Croatian law. Until 1996, the Law on Obligations provided special form of strict liability of the state. During the war in Croatia distinction between war damage and damage caused by acts of terrorism was basic question upon which state liability depended. Problem of these two types of damage was very hard for the case law and, consequently, this special form of state liability has been abolished by the 1996 revision. The new 2003 Act provides for strict liability of the state, but with significant limitation justified by the standpoint that state is not liable for failing to prevent terrorist acts; rather, its duty to compensate the victims is expression of principles of solidarity and fairness. Because of that, it is not clear whether a duty to compensate comes from a state liability or it is a sui generis legal obligation of the state.*

*Key words: terrorist act, compensation for damages, strict liability, Act of God, fault liability, state liability for damages, state compensation schemes.*

<b>SADRŽAJ</b>	
<b>PREDGOVOR</b>	<b>I</b>
<b>SAŽETAK</b>	<b>II</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>III</b>
<b>SADRŽAJ</b>	<b>IV</b>
<b>KRATICE</b>	<b>X</b>
<b>UVOD</b>	<b>I</b>

<b>I. POGLAVLJE: OPĆE PRETPOSTAVKE ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU PROUZROČENU TERORISTIČKIM AKTOM I POPRAVLJANJE TE ŠTETE</b>	<b>5</b>
1. OPĆENITO O ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU PROUZROČENU TERORISTIČKIM AKTOM	5
2. PRETPOSTAVKE ODGOVORNOSTI	9
2.1. Općenito	9
2.2. Subjekti	10
2.3. Štetna radnja	12
2.4. Šteta	15
2.4.1. Općenito	15
2.4.2. Materijalna (imovinska) i nematerijalna (neimovinska) šteta	17
2.4.3. Pozitivna ili obična šteta (damnum emergens) i negativna šteta ili izmakla korist (lucrum cessans)	20
2.4.4. Postojeća i buduća šteta	22
2.5. Uzročna veza	23
2.5.1. Općenito	23
2.5.2. Uzročna veza u austrijskom odštetnom pravu	24
2.5.3. Uzročna veza u njemačkom odštetnom pravu	25
2.5.4. Uzročna veza u talijanskom odštetnom pravu	27
2.5.5. Uzročna veza u francuskom odštetnom pravu	27
2.5.6. Uzročna veza u sustavu common law	29
2.5.7. Uzročna veza u hrvatskom odštetnom pravu	29
2.6. Protupravnost	31
2.6.1. Objektivni elementi protupravnosti	31
2.6.1.1. Općenito	31
2.6.1.2. Protupravnost u austrijskom odštetnom pravu	32
2.6.1.3. Protupravnost u talijanskom odštetnom pravu	33
2.6.1.4. Protupravnost u švicarskom odštetnom pravu	34
2.6.1.5. Protupravnost u hrvatskom odštetnom pravu	37
2.6.2. Krivnja počinitelja - subjektivni element protupravnosti i/ili posebna pretpostavka odgovornosti na temelju krivnje	39
2.6.3. Duty of care	41
3. POPRAVLJANJE ŠTETE PROUZROČENE TERORISTIČKIM AKTOM	44
3.1. Općenito	44
3.2. Popravljanje imovinske štete	44
3.2.1. Uspostava prijašnjeg stanja i naknada u novcu	44
3.2.2. Obujam i visina naknade imovinske štete u poredbenom pravu	45
3.2.3. Obujam i visina naknade imovinske štete u hrvatskom pravu	46
3.2.3.1. Općenito	46
3.2.3.2. Posebne odredbe o naknadi imovinske štete u slučaju smrti, tjelesne ozljede i oštećenja zdravlja	48
3.2.3.2.1. Općenito	48
3.2.3.2.2. Naknada imovinskih šteta u slučaju smrti, tjelesne ozljede i oštećenja zdravlja novčanom rentom	48
3.2.3.2.3. Naknada imovinskih šteta u slučaju smrti, tjelesne ozljede i oštećenja zdravlja u jednokratnom iznosu	50

3.3. Popravljanje neimovinske štete	51
3.3.1. Općenito	51
3.3.2. Popravljanje neimovinske štete novčanom naknadom u poredbenom pravu	52
3.3.3. Popravljanje neimovinske štete novčanom naknadom u hrvatskom pravu	55
3.3.3.1. Popravljanje neimovinske štete novčanom naknadom prema bivšem ZOO-u	55
3.3.3.2. Popravljanje neimovinske štete novčanom naknadom prema novom ZOO-u	57
3.4. Punitive damages	57

<b>II. POGLAVLJE: ODGOVORNOST POČINITELJA TERORISTIČKOG AKTA</b>	<b>60</b>
1. PRAVNI POJAM TERORISTIČKOG AKTA	60
1.1. Općenito	60
1.2. Teroristički akt kao kazneno djelo	63
1.2.1. Teroristički akt kao kazneno djelo u pravu Europske unije	63
1.2.2. Teroristički akt kao kazneno djelo u našem pravu	65
1.2.2.1. Protudržavni terorizam	65
1.2.2.2. Međunarodni terorizam	66
1.3. Teroristički akt kao građanskopravni delikt	68
1.3.1. Shvaćanje terorističkog akta kao jedinstvenog pojma	68
1.3.2. Shvaćanje terorističkog akta kao posebnog građanskopravnog delikta, neovisnog o pojmu terorističkog akta kao kaznenog djela	70
1.3.3. Razgraničenje u odnosu na druge građanskopravne delikte	72
2. ODGOVORNOST POČINITELJA TERORISTIČKOG AKTA ZA NJIME PROUZROČENU ŠTETU	73
2.1. Općenito	73
2.2. Neposredni počinitelj	74
2.2.1. Odgovornost neposrednog počinitelja terorističkog akta za njime prouzročenu štetu	74
2.2.1.1. Materijalnopravna pitanja	74
2.2.1.2. Neka postupovna pitanja	75
2.2.1.2.1. Vezanost parničnog suda odlukom kaznenog suda - kod odlučivanja o odgovornosti počinitelja	75
2.2.1.2.2. Odlučivanje o naknadi štete u kaznenom postupku u poredbenom pravu	76
2.2.1.2.3. Odlučivanje o naknadi štete u kaznenom postupku u našem pravu	78
2.2.1.2.4. Zastara tražbine naknade štete prouzročene terorističkim aktom u našem pravu	81
2.3. Teroristička organizacija	83
2.3.1. Teroristička organizacija kao mogući štetnik	83
2.3.2. Sprječavanje financiranja terorizma i moguće obeštećenje žrtava iz oduzetih financijskih sredstava	85
2.3.3. Poredbenopravni pristup građanskopravnoj odgovornosti terorističkih organizacija	87
2.3.3.1. Španjolska	87
2.3.3.2. Sjedinjene Američke Države	90
2.4. Država koja podupire terorizam	92
2.4.1. Ukidanje imuniteta državama koje podupiru terorizam u SAD-u	92
2.4.2. Problemi ovrhe presuda protiv stranih država	96

<b>III. POGLAVLJE: ODGOVORNOST TREĆIH OSOBA - PRIVATNOPRAVNIH SUBJEKATA - ZA ŠTETU PROUZROČENU TERORISTIČKIM AKTOM I TERORISTIČKI AKT KAO OSIGURANI RIZIK</b>	<b>101</b>
1. SUBJEKTIVNA ODGOVORNOST TREĆIH OSOBA - PRIVATNOPRAVNIH SUBJEKATA - ZA ŠTETU PROUZROČENU TERORISTIČKIM AKTOM	101
1.1. Općenito	101
1.2. Opća obveza održavanja sigurnosti i sprječavanja kaznenih djela	102
1.3. Posebne obveze održavanja sigurnosti pojedinih javnih mjesta i objekata	103
1.4. Primjena općih propisa o odgovornosti za štetu i uobičajenog standarda pažnje	106
1.5. In re September 11 Litigation	108
1.6. Hrvatsko pravo	114
2. OBJEKTIVNA ODGOVORNOST TREĆIH OSOBA - PRIVATNOPRAVNIH SUBJEKATA - ZA ŠTETU PROUZROČENU TERORISTIČKIM AKTOM	116
2.1. Općenito	116

2.2. Viša sila i radnja treće osobe kao egzoneracijski razlozi	117
2.2.1. Viša sila	117
2.2.1.1. Pojam i teorije o višoj sili	117
2.2.1.2. Temeljna obilježja više sile	121
2.2.1.3. Djelovanje više sile na objektivnu odgovornost za štetu	124
2.2.1.4. Razgraničenje više sile i slučaja	125
2.2.2. Radnja treće osobe	126
2.3. Izvanugovorna objektivna odgovornost trećih osoba	127
2.3.1. Poredbeno pravo	127
2.3.1.1. Općenito	127
2.3.1.2. Austrija	129
2.3.1.2.1. Imatelj općenito	129
2.3.1.2.2. Prijevozna sredstva	130
2.3.1.2.3. Nuklearni pogoni i slične djelatnosti	132
2.3.1.2.4. Instalacije i vodovodi	133
2.3.1.2.5. Industrijska postrojenja	134
2.3.1.2.6. Teroristički akt kao viša sila u austrijskom odštetnom pravu	134
2.3.1.3. Italija	135
2.3.1.3.1. Opasna djelatnost	135
2.3.1.3.2. Zračni prijevoznik	136
2.3.1.3.3. Nuklearni poduzetnik	136
2.3.1.3.4. Teroristički akt kao viša sila u talijanskom odštetnom pravu	136
2.3.1.4. Njemačka	137
2.3.1.4.1. Prijevozna sredstva	137
2.3.1.4.2. Nuklearni pogoni i druge naročito opasne djelatnosti	138
2.3.1.4.3. Onečišćenja	140
2.3.1.4.4. Teroristički akt kao viša sila u njemačkom odštetnom pravu	140
2.3.1.5. Španjolska	141
2.3.1.5.1. Prijevozna sredstva	141
2.3.1.5.2. Nuklearna šteta	142
2.3.1.5.3. Javne službe i postrojenja (instalacije)	143
2.3.1.5.4. Teroristički akt kao viša sila u španjolskom odštetnom pravu	143
2.3.1.6. Švedska	143
2.3.1.6.1. Prijevozna sredstva	143
2.3.1.6.2. Nuklearni pogoni	145
2.3.1.6.3. Onečišćenje okoliša i puknuće vodenih brana	145
2.3.1.6.4. Teroristički akt kao viša sila u švedskom odštetnom pravu	146
2.3.1.7. Švicarska	147
2.3.1.7.1. Prijevozna sredstva	147
2.3.1.7.2. Nuklearna i eksplozivna postrojenja	149
2.3.1.7.3. Teroristički akt kao viša sila u švicarskom odštetnom pravu	149
2.3.1.8. Velika Britanija	150
2.3.1.8.1. Rylands v Fletcher	150
2.3.1.8.2. Patogeni i toksični materijali	151
2.3.1.8.3. Nuklearni pogon	152
2.3.1.8.4. Onečišćenja	152
2.3.1.8.5. Vodovod i plinske instalacije	153
2.3.1.8.6. Teroristički akt kao viša sila u odštetnom pravu Velike Britanije	153
2.3.2. Hrvatsko pravo	154
2.3.2.1. Opasne stvari i djelatnosti	154
2.3.2.2. Razlozi oslobođenja od objektivne odgovornosti	155
2.3.2.3. Odgovornost za štetu prouzročenu motornim vozilom u pogonu	157
2.3.2.4. Odgovornost korisnika nuklearnog postrojenja	159
2.3.2.5. Odgovornost za onečišćenje okoliša	160
2.3.2.6. Odgovornost organizatora priredbi	161
2.3.2.7. Teroristički akt kao viša sila u našem odštetnom pravu	165
2.4. Ugovorna objektivna odgovornost trećih osoba	166
2.4.1. Općenito	166

2.4.2. Kopneni prijevoz	167
2.4.2.1. Odgovornost prijevoznika u željezničkom prijevozu	167
2.4.2.1.1. Međunarodne konvencije	167
2.4.2.1.2. Neke napomene o odgovornosti za štetu koju u kopnenom prijevozu pretrpi putnik u talijanskom i švedskom pravu	169
2.4.2.1.3. Zakon o ugovorima o prijevozu u željezničkom prometu	171
2.4.2.2. Odgovornost prijevoznika u cestovnom prijevozu	172
2.4.2.2.1. Međunarodne konvencije	172
2.4.2.2.2. Odgovornost cestovnog prijevoznika prema ZOO-u	173
2.4.2.3. Teroristički akt kao razlog oslobođenja od objektivne odgovornosti prijevoznika u kopnenom prijevozu	175
2.4.3. Zračni prijevoz	176
2.4.3.1. Međunarodni prijevoz zrakom	176
2.4.3.2. Zakon o obveznim i stvarnopravnim odnosima u zračnom prometu	180
2.4.3.3. Teroristički akt kao razlog oslobođenja od objektivne odgovornosti prijevoznika u zračnom prijevozu	182
3. TERORISTIČKI AKT KAO OSIGURANI RIZIK	183
3.1. Općenito	183
3.2. Poredbeno pravo	185
3.2.1. Osnivanje udruženja osiguravajućih društava i posebnih poolova za pokriće šteta od terorizma u Europi	185
3.2.2. Teroristički akt kao osigurani rizik u Francuskoj, Španjolskoj i Velikoj Britaniji	186
3.2.2.1. Francuska	186
3.2.2.2. Španjolska	188
3.2.2.2.1. Osiguranje osoba i imovine kada policia isključuje naknadu za štetu prouzročenu terorističkim aktom	188
3.2.2.2.2. Osiguranje osoba i imovine kada policia uključuje naknadu za štetu prouzročenu terorističkim aktom	189
3.2.2.3. Velika Britanija	190
3.2.2.3.1. The Reinsurance (Acts of Terrorism) Act 1993	190
3.2.2.3.2. Učinci i nedostaci osiguravajućeg društva Pool Re	192
3.2.3. SAD	194
3.3. Hrvatsko pravo	196
3.3.1. Neke opće napomene	196
3.3.2. Problem razgraničenja šteta prouzročениh ratnim operacijama ili pobunama i šteta prouzročениh terorističkim aktom u ugovorima na koje se primjenjuje ZOO	196
3.3.3. Mogućnost isključenja terorističkog akta kao osiguranog rizika	201
3.3.3.1. Osiguranja na koja se primjenjuje ZOO	201
3.3.3.2. Osiguranja na koja se ne primjenjuje ZOO	205

<b>IV. POGLAVLJE: ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU OD TERORISTIČKIH AKATA POČINJENIH NA NJEZINOM TERITORIJU</b>	<b>206</b>
1. O ODGOVORNOSTI DRŽAVE ZA ŠTETU OPĆENITO	206
2. DRŽAVNE NAKNADE ŽRTVAMA TERORIZMA TEMELJENE NA NAČELIMA DRUŠTVENE SOLIDARNOSTI I PRAVIČNOSTI	209
2.1. Općenito	209
2.2. Deklaracija Ujedinjenih naroda o osnovnim načelima pravednosti prema žrtvama zločina i zlorabe vlasti	211
2.3. Dokumenti Vijeća Europe	212
2.3.1. Preporuka (85) 11 o položaju žrtve u kaznenom pravu	212
2.3.2. Rezolucija (77) 27 o naknadi štete žrtvama nasilja	212
2.3.3. Europska konvencija o obeštećenju žrtava nasilja	212
2.3.3.1. Općenito	212
2.3.3.2. Temeljna načela Europske konvencije o obeštećenju žrtava nasilja	214
2.3.3.3. Ovlaštenici naknade	215
2.3.3.4. Načelo teritorijalnosti	216
2.3.3.5. Štete pokrivena naknadom	217
2.3.3.6. Utvrđivanje iznosa naknade	219



2.3.3.7. Sprječavanje dvostrukog obeštećenja i subrogacija	221
2.3.3.8. Informiranje o sustavu naknade	222
2.3.3.9. Međunarodna suradnja i završne odredbe Konvencije	222
2.4. Dokumenti Europske unije	223
2.4.1. Dokumenti koji su prethodili Smjernici Vijeća o naknadi štete žrtvama zločina	223
2.4.2. Smjernica Vijeća o naknadi štete žrtvama zločina	226
3. ODGOVORNOST DRŽAVE U POREDBENOM PRAVU ZA ŠTETU OD TERORISTIČKIH AKATA POČINJENIH NA NJEZINOM TERITORIJU	229
3.1. Općenito	229
3.2. Austrija	231
3.2.1. Opća obveza održavanja sigurnosti	231
3.2.2. Posebne obveze održavanja sigurnosti	233
3.2.3. Državna naknada za žrtve kaznenih djela i za štetu prouzročenu zakonitim radnjama policije	236
3.3. Francuska	237
3.3.1. O odgovornosti države za štetu u francuskom pravu i obvezi održavanja sigurnosti	237
3.3.2. Fond za naknadu štete žrtvama terorističkih akata i drugih napada	240
3.3.3. Sudska praksa francuskih sudova	243
3.4. Italija	245
3.4.1. O odgovornosti države za štetu u talijanskom pravu i obvezi održavanja sigurnosti	245
3.4.2. Javne intervencije u korist žrtava terorističkih napada i sudska praksa talijanskih sudova	247
3.5. Njemačka	250
3.5.1. O odgovornosti države za štetu u njemačkom pravu i obvezi održavanja sigurnosti	250
3.5.2. Zakon o naknadi štete žrtvama	252
3.6. Španjolska	253
3.6.1. Objektivna odgovornost državnih tijela za djelovanje javnih službi	253
3.6.2. Državne naknade žrtvama	255
3.6.3. Sudska praksa španjolskih sudova	258
3.7. Velika Britanija	261
3.7.1. O odgovornosti države za štetu u engleskom pravu i obvezi održavanja sigurnosti	261
3.7.2. Sustav državnih naknada u Engleskoj, Škotskoj i Walesu	262
3.7.3. Sustav državnih naknada u Sjevernoj Irskoj	264
3.8. Sjedinjene Američke Države	268
3.8.1. Općenito o odgovornosti države za štetu u pravu SAD-a	268
3.8.2. O odgovornosti države za štete prouzročene terorističkim aktom u SAD-u	270
3.8.3. September 11th Victim Compensation Fund of 2001.	274
3.8.3.1. Općenito	274
3.8.3.2. Ovlaštenici prava na naknadu iz Fonda	276
3.8.3.3. Određivanje visine naknade	277
3.8.3.4. Odricanje od prava na tužbu	277
4. ODGOVORNOST REPUBLIKE HRVATSKE ZA ŠTETU OD TERORISTIČKIH AKATA POČINJENIH NA NJEZINOM TERITORIJU	279
4.1. Općenito o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu	279
4.1.1. Primjena općeg građanskopravnog instituta odgovornosti za štetu na Republiku Hrvatsku	279
4.1.2. Neki posebni slučajevi odgovornosti Republike Hrvatske za štetu	280
4.1.2.1. Neosnovano oduzimanje slobode i neopravdana osuda	280
4.1.2.2. Posebni propisi o odgovornosti Republike Hrvatske iz srpnja 2003. godine	281
4.1.2.2.1. Općenito	281
4.1.2.2.2. Odgovornost Republike Hrvatske za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ	281
4.1.2.2.3. Ratna šteta – šteta za koju država ne odgovara	283
4.1.2.2.4. Odgovornost za štetu koju počinje vojne ili redarstvene postrojbe	286
4.2. Odgovornost za štetu prouzročenu terorističkim aktom	289
4.2.1. Općenito	289
4.2.2. Razdoblje od 1. listopada 1978. do 31. prosinca 1980.	290
4.2.3. Razdoblje od 1. siječnja 1981. do 2. veljače 1996.	293
4.2.3.1. Štetne radnje (polje primjene čl. 180. bivšeg ZOO-a)	293
4.2.3.2. Štetnik i odgovorna osoba	297

4.2.3.3. Odgovornost	298
4.2.3.4. Oštećenici	300
4.2.3.5. Šteta i opseg njezine naknade	300
4.2.3.6. Razgraničenje štete prouzročene terorističkim aktom od šteta prouzročenim drugim aktima nasilja u sudskoj praksi prije no što je donesen ZOTAD	301
4.2.3.7. Razgraničenje štete prouzročene terorističkim aktom i ratne štete u sudskoj praksi prije no što su doneseni ZOTAD i ZORH	307
4.2.4. Razdoblje od 3. veljače 1996. do 31. srpnja 2003.	310
4.2.4.1. Brisanje čl. 180. bivšeg ZOO-a i prekidanje po njemu prekinutih postupaka	310
4.2.4.2. Presude Europskog suda za ljudska prava	311
4.2.4.2.1. Općenito	311
4.2.4.2.2. Kutić protiv Hrvatske	314
4.2.4.2.3. Kastelic protiv Hrvatske	315
4.2.4.3. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske	316
4.2.4.3.1. Obustava postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjeni ZOO-a	316
4.2.4.3.2. Odluka Ustavnog suda U-III A-829/2002, od 24. ožujka 2004.	317
4.2.5. Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija	319
4.2.5.1. Općenito	319
4.2.5.2. Štetna radnja (polje primjene ZOTAD-a)	323
4.2.5.2.1. Općenito	323
4.2.5.2.2. "Akti terora i drugi akti nasilja"	323
4.2.5.2.3. Demonstracije i drugi oblici masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima	324
4.2.5.2.4. Definicija terorističkog akta	326
4.2.5.3. Štetnik i odgovorna osoba	330
4.2.5.4. Odgovornost	330
4.2.5.5. Oštećenici	333
4.2.5.6. Šteta i opseg njezine naknade	335
4.2.5.6.1. Šteta koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja	335
4.2.5.6.2. Šteta na materijalnim dobrima	337
4.2.5.6.3. Temeljne odredbe Zakona o obnovi	341
4.2.5.6.4. Opseg naknade štete	344
4.2.5.7. Postupak za ostvarenje prava na naknadu i zastara zahtjeva	348
4.2.5.8. Nastavak prekinutih postupaka	349
4.2.6. Sudska praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske nakon donošenja ZOTAD-a	349
4.2.7. Nedostaci ZOTAD-a i prijedlozi de lege ferenda	354

<b>ZAKLJUČAK</b>	<b>362</b>
<b>LITERATURA</b>	<b>384</b>

## KRATICE

ABGB – *Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*  
ABI - *Association of British Insurers*  
AHG – *Amtshaftungsgesetz*  
AMG – *Arzneimittelgesetz*  
AtomG – *Atomgesetz*  
AtomHG – *Atomhaftungsgesetz*  
ATSSSA – *Air Transportation Safety and System Stabilisation Act 2001*  
BergG – *Bundesberggesetz*  
BGB – *Bürgerliches Gesetzbuch*  
BGBI – *Bundesgesetzblatt*  
Bivši ZOO – Zakon o obveznim odnosima iz 1978., na snazi do 1. siječnja 2006.  
BLFG - *Bundesgesetz über die Luftfahrt*  
BOE – *Boletín Oficial del Estado*  
CC – *Codice Civile*  
CCR - *Caisse centrale de réassurance*  
CDCO - *Criminal Damage (Compensation) (Northern Ireland) Order*  
CICA- *Criminal Injuries Compensation Authority*  
CIM – *Convention internationale pour le transport des marchandises par chemins de fer*  
CIV – *Convention internationale concernant le transport des voyageurs et des bagages par chemins de fer*  
CMR – *Convention relative au contrat de transport international de marchandises par Route*  
CN – *Codice della Navigazione*  
COTIF – *Convention relative aux transports internationaux ferroviaires*  
CP - *Código Penal*  
CVR – *Convention relative au contrat de transport international de voyageurs et de bagages par route*  
ECCS - *Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros*  
EHG – *Eisenbahnhaftpflichtgesetz*  
EKHG – *Eisenbahn- und Kraftfahrzeughaftpflichtgesetz*  
ETA – *Euzkadi to Askatasuna*  
FSIA – *Foreign Sovereign Immunities Act*  
GAREAT - *Gestion de l'assurance et de la Réassurance des risques Attentats et Actes de Terrorisme*  
GenTG – *Gentechnikgesetz*  
GTG – *Gentechnikgesetz*  
G.U.- *Gazzette ufficiali*  
GWG – *Gaswirtschaftsgesetz*  
HaftPflG – *Haftpflichtgesetz*  
IATA - *International Air Transport Association*  
IRA – *Irish Republican Army*  
KHG – *Kernenergiehaftpflichtgesetz*  
KZ – *Kazneni zakon*  
LEN – *Ley de Energía Nuclear*  
LFG – *Luftfahrtgesetz*  
LNA – *Ley de la Navegación Aérea*

LRCSCVM – *Ley de responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor*  
LRJAP - *Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común*  
LSC – *Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de seguridad ciudadana*  
LSVT - *Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo*  
LuftVG – *Luftverkehrsgesetz*  
NN – *Narodne novine*  
Novi ZOO – Zakon o obveznim odnosima iz 2005., na snazi od 1. siječnja 2006.  
OEG – *Opferentschädigungsgesetz*  
OJ – *Official Journal*  
OR – *Obligationenrecht*  
PA- *Port Authority*  
RAVT - *Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo*  
RICO – *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act*  
RohrlG – *Rohrleitungsgesetz*  
RSVT - *RD 1912/1999, de 17 de diciembre, que aprueba el Reglamento de ejecución de la LSVT*  
SAD – *Sjedinjene Američke Države*  
SDR - *Special Drawing Rights*  
SPG – *Sicherheitspolizeigesetz*  
SSG – *Sprengstoffgesetz*  
StGB – *Strafgesetzbuch*  
StPO – *Strafprozessordnung*  
STS – *Sentencia Tribunal Supremo*  
StVG – *Straßenverkehrsgesetz*  
SVG – *Strassenverkehrsgesetz*  
TRIA – *Terrorism Risk Insurance Act*  
U.S. Code – *United States Code*  
UN – *Ujedinjeni narodi*  
VOG – *Verbrechensopfergesetz*  
VS – *Vrhovni sud*  
VSH – *Vrhovni sud Hrvatske*  
VslgG - *Versammlungsgesetz*  
VSRH – *Vrhovni sud Republike Hrvatske*  
VTVPA – *Victims of Trafficking and Violence Protection Act*  
WHG – *Wasserhaushaltsgesetz*  
WTC – *World Trade Center*  
ZKP – *Zakon o kaznenom postupku*  
ZONŠ – *Zakon o odgovornosti za nuklearnu štetu*  
ZOO – *Zakon o obveznim odnosima*  
ZORH- *Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom domovinskog rata*  
ZORHSFRJ- *Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ*  
ZOTAD–*Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija*  
ZPCP – *Zakon o prijevozu u cestovnom prometu*  
ZPP – *Zakon o parničnom postupku*

ZS – Zakon o sudovima  
ZSDU – Zakon o sustavu državne uprave  
ZURŠ – Zakon o utvrđivanju ratne štete  
ZŽP – Zakon o ugovorima o prijevozu u željezničkom prometu

## UVOD

Terorizam svakako nije nova pojava jer je kao oblik političke borbe prisutan od samih početaka organiziranog života ljudske zajednice, ali je ono što ga čini tako strašnom prijetnjom i što razlikuje većinu terorističkih akata izvršenih do kraja prošlog stoljeća i onih s kojima je suočeno suvremeno društvo to što se više ne biraju ciljevi i žrtve i što je napredak tehnologije omogućio najstrašnije i najnepredvidivije načine njihova izvršenja. Kraljeve, careve, državne dužnosnike, političke vođe i državnu imovinu kao glavne mete terorista zamijenili su civili, civilni zrakoplovi, vlakovi, autobusi, trgovački centri i sva mjesta na kojima se ljudi okupljaju. "Nema nedužnih" strašna je poruka koja iz terorističkih usta prijeti čitavom svijetu. Od ubojstva Julija Cezara, koje se u literaturi navodi kao jedan od prvih terorističkih napada, do terorističkih napada na SAD, Madrid i London, mnogo se toga promijenilo, ali je srž terorizma ostala ista – nasiljem postići politički cilj. Terorizam je uvijek politički motivirano nasilje, čak i kada se uz njega vezuju i drugi partikularni motivi – gospodarski, vjerski i sl. Za ostvarenje svojih ciljeva koriste ga različite skupine: anarhisti, neofašisti, komunisti, nacionalni separatisti, religijske skupine itd. Ta zloraba nevinih u službi političke moći za sobom ostavlja strašne posljedice, uništena i oštećena materijalna dobra i velike ljudske žrtve. Terorizam se zato danas s pravom smatra glavnom prijetnjom ljudskim pravima i političkoj i ekonomskoj stabilnosti mnogih zemalja svijeta, ali i dobrobiti čitave međunarodne zajednice.

Različitim se aspektima terorizma i borbe protiv njega bavila i još uvijek kao konstantno aktualnom temom bavi, između ostalih, i pravna znanost. Međutim, za razliku od većine javnopravnih problema vezanih uz terorizam, poput definiranja terorizma na nacionalnom i međunarodnom nivou, međunarodne suradnje u borbi protiv terorizma, otkrivanja, izručivanja i kažnjavanja počinitelja, sprječavanja financiranja terorizma i sl., čini nam se da je jako malo pažnje pravna znanost posvećivala pitanju odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktima. Ono je, u sjeni međunarodnih, upravnih i kaznenopravnih pitanja, prepušteno općim pravilima o odgovornosti za štetu, rijetko razmatrano u pravnoj teoriji. To se prvenstveno odnosi na odgovornost svih drugih subjekata osim samih počinitelja. Teroristički napad 11. rujna 2001. godine s do tada neviđenim posljedicama vrlo je jasno pokazao glavnu slabost koju pravila odštetnog prava pokazuju u pitanju popravljivanja

šteta velikih razmjera – odgovornost samih počinitelja, ali i odgovornost trećih osoba često ne dovode do zadovoljavajućeg rezultata – potpunog popravljivanja štete svim oštećenima. Niti na do tada relativno uspješno popravljivanje šteta iz osiguranja nije se više moglo osloniti. Zbog visine gubitaka koje su u vezi s napadom 11. rujna 2001. godine pretrpjeli osiguratelji, ozbiljna kriza na tržištu osiguranja prevladana je samo zahvaljujući intervenciji država kao reosiguratelja.

U SAD-u je bila nužna intervencija države, i to u smjeru pomoći žrtvama, ali i pomoći nekim potencijalno odgovornim subjektima i osigurateljima. Solidarnost zajednice sa kaznenim djelom oštećenim članovima nije novog datuma. Još je Hamurabijev Zakonik propisivao: "23. Ako razbojnik ne bude uhvaćen, opljačkani (čovjek) mora pred Bogom potanko nabrojiti ukradene stvari, pa će mu naselje i starješina na čijem je području i okrugu pljačka izvršena, nadoknaditi nestala dobra."<sup>1</sup> Solidarnost države prema građanima ustavno je načelo većine demokratskih država svijeta, i to da žrtvama terorizma država treba pomoći, danas uopće nije sporno.

Sporno može biti je li država i odgovorna za štetu koju su građani pretrpjeli jer ih nije zaštitila. "Napor koji je nacija spremna učiniti da zaštiti svoje pojedinačne predstavnike ili građane od nasilja jedno je od najvećih mjerila njezine veličine kao organizirane države."<sup>2</sup> Kada građani postanu žrtve nasilja, otvara se pitanje je li država zaista poduzela sve što se od nje u tom trenutku moglo očekivati da bi to nasilje spriječila. Odgovornost države za štetu općenito je vrlo složeno pitanje u kojem tradicionalno postoji različit pristup pojedinih pravnih sustava, a odgovornost za štetu prouzročenu terorističkim aktom u poredbenom pravu nije poseban slučaj odgovornosti i na nju se primjenjuju pravila prema kojima se i inače procjenjuje odgovornost države za rad njezinih tijela.

U Republici Hrvatskoj je pitanje odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom također vrlo aktualno, i to ne samo u kontekstu terorizma kao globalne prijetnje, već i zbog činjenice da je sve do 1996. godine bivšim Zakonom o obveznim odnosima<sup>3</sup> (dalje: bivši ZOO) bila izričito propisana objektivna odgovornost države za tu štetu, koja je ukinuta i sve do donošenja Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih

<sup>1</sup> Zakonici drevne Mezopotamije, preveo MARKO VIŠIĆ, Svjetlost, Sarajevo, 1989., str. 107.

<sup>2</sup> Memorandum Winstona Churchilla, od 3. rujna 1918., citirao CHRISTOPHER C. HARMON u: Terorizam danas, Golden marketing, Zagreb, 2002., str. 284., prema MARTIN GILBERT, Winston S. Churchill: The Sticken World, 1916-1922., Houghton Mifflin, Boston, 1975., str. 225.

<sup>3</sup> NN 53/91., 73/91., 3/94., 7/96. i 112/99.

demonstracija<sup>4</sup> (dalje: ZOTAD) u srpnju 2003. godine postojala je pravna praznina. U tijeku su nastavci prekinutih postupaka u kojima se o odgovornosti države odlučuje prema odredbama tog novog propisa.

Zato su odgovornost za štetu prouzročenu terorističkim aktom i popravljivanje štete žrtvama sigurno među najaktualnijim pitanjima suvremenih poredbenopravnih sustava i našega prava. Zbog prirode same štetne radnje ona često izlaze iz granica odštetnog prava i dotiču se pitanja međunarodnog, ustavnog, upravnog i kaznenog prava, kao i prava osiguranja i socijalnog osiguranja.

Predmet je istraživanja ovoga rada pozitivno pravo, pravna teorija i sudska praksa nekih europskih zemalja, SAD-a i Republike Hrvatske te međunarodni dokumenti koji se neposredno ili posredno odnose na pitanje odgovornosti za štetu i popravljivanje štete žrtvama terorističkih akata. U neposrednoj vezi s problemom i predmetom istraživanja, njegovi ciljevi i svrha jesu analiza odredbi poredbenopravnih i hrvatskih propisa, njihova usporedba i predlaganje izmjena kojima je svrha da se položaj žrtve terorističkog akta u pogledu naknade štete uskladi s međunarodnim standardima.

Za prikaz uređenja odgovornosti države i drugih subjekata za štetu prouzročenu terorističkim aktima u domaćem i poredbenom pravu korištene su pretežno komparativna i povijesna metoda znanstvenog istraživanja. Pri postavljanju, obrazlaganju i dokazivanju teza to su induktivna i deduktivna metoda, dok je za prikaz sudske praksa korištena metoda studija slučaja. Uz navedene se metode u čitavom radu primjenjuje i metoda deskripcije i klasifikacije.

U prvom poglavlju rada obrađene su opće pretpostavke odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom i popravljivanje te štete. Ova su pitanja izdvojena i prva obrađena da bi se izbjeglo ponavljanja u kasnijim poglavljima. Ta se pravila primjenjuju na odgovornost gotovo svih subjekata razmatranih u kasnijim poglavljima: opće pretpostavke odgovornosti moraju biti ispunjene u svim slučajevima odgovornosti, a ako i kada su ispunjene, šteta se popravljiva prema u tom poglavlju navedenim pravilima. Za subjekte odgovornosti, štetnu radnju, štetu, uzročnu vezu i protupravnost, kao opće pretpostavke odgovornosti u poredbenom pravu, ne postoje posebna pravila za primjenu u slučaju

<sup>4</sup> NN 117/03.

terorističkih akata, a ni pravila o popravljaju štete, kako imovinske tako i neimovinske, uz neke manje izuzetke, ne razlikuju se s obzirom na karakter štetne radnje.

Drugo poglavlje odnosi se na odgovornost počinitelja terorističkog akta. U njemu se prvo ukazuje na probleme određivanja pravnog pojma terorističkog akta. Nakon toga se ukratko obrađuje odgovornost neposrednog počinitelja i mogućnost ostvarivanja prava na naknadu štete od njega. Razmatra se i moguća odgovornost terorističkih organizacija i subjekata koji terorizam financiraju, uključujući i države.

Odgovornost trećih osoba za štetu prouzročenu terorističkim aktom i teroristički akt kao osigurani slučaj predmet su razmatranja u trećem poglavlju. Pod trećima se ovdje smatraju isključivo privatnopravni subjekti koji bi zbog propusta u mjerama osiguranja ili zbog svoje objektivne odgovornosti mogli biti (su)odgovorni za štetu prouzročenu terorističkim aktom. Budući da objektivnu odgovornost trećih osoba za štetu često prati i njihova obveza da tu odgovornost i osiguraju, te zbog toga što se dio šteta prouzročenih terorističkim aktom može naknaditi jedino iz osiguranja, u ovom poglavlju naznačeni su i osnovni problemi terorističkog akta kao osiguranog rizika.

U četvrtom je poglavlju obrađena odgovornost države za štetu prouzročenu terorističkim aktom. Osim problema odgovornosti države za štetu općenito u nekim europskim državama, SAD-u i Republici Hrvatskoj, obrađeni su i međunarodni dokumenti u kojima se predviđaju državne naknade za štete prouzročene kaznenim djelima. Posebna je pažnja posvećena međunarodnim dokumentima na koje se pri donošenju posebnog propisa o odgovornosti Republike Hrvatske pozivao njegov predlagatelj, da bi se moglo usporediti u njima predložena rješenja i njihovo usvajanje u poredbenom i našem pravu. Poglavlje završava obradom odgovornosti Republike Hrvatske za štetu od terorističkih akata počinjenih na njezinom teritoriju. Osim pregleda razvoja te odgovornosti od njezina uvođenja 1978. godine do danas, ukazuje se i na probleme koje je izazvalo ukidanje čl. 180. bivšeg ZOO-a i odluke Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske s tim u vezi. Poglavlje sadrži i objavljenu sudsku praksu u vrijeme primjene čl. 180. bivšeg ZOO-a i nakon nastavljanja prekinutih postupaka, a završava pregledom nedostataka ZOTAD-a i prijedlozima *de lege ferenda*.

## I. POGLAVLJE: OPĆE PRETPOSTAVKE ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU PROUZROČENU TERORISTIČKIM AKTOM I POPRAVLJANJE TE ŠTETE

### I. OPĆENITO O ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU PROUZROČENU TERORISTIČKIM AKTOM

Odgovornost za štetu je takav obveznopravni odnos u kojem je jedna strana dužna popraviti prouzročenu štetu drugoj strani, a druga je strana ovlaštena zahtijevati takav popravak.<sup>5</sup> Za pravni odnos odgovornosti smatra se da predstavlja jedinstvo između suprotnosti subjektivnog prava na traženje popravka štete (aktivna strana, oštećeni) i odgovornosti za to popravljanje (pasivna strana, štetnik).<sup>6</sup> Društveni i pravni smisao odgovornosti za štetu je u tome da odgovara onaj koji je štetu prouzročio odnosno skrivio, tj. da se šteta koja se dogodila u sferi oštećenoga prenese u sferu štetnika, uz osobnu i pravnu transformaciju,<sup>7</sup> odnosno odgovornost za štetu ima u društvenim odnosima pretežno zaštitno i odgojno značenje.<sup>8</sup> Navedena tradicionalna pravila odštetnog prava kada se razmatraju u kontekstu odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktima, ukazuju na nekoliko slabosti odštetnog prava u pogledu te vrste šteta. Nesporno je da između teroriste kao štetnika i oštećenika nastaje odnos odgovornosti za štetu u kojem oštećenik ima subjektivno pravo tražiti popravljanje štete, ali na to da će ta odgovornost teroristu odvratiti od počinjenja terorističkog akta, te na njega i druge potencijalne štetnike – teroriste odgojno djelovati, društvo ne može računati. Osim toga, prenošenje štete prouzročene terorističkim aktom iz sfere oštećenika u sferu štetnika ostaje samo formalna mogućnost, ono se najčešće ne realizira i ta šteta ostaje u sferi samog oštećenika.

Odštetno pravo, dakle, kada su u pitanju štete prouzročene terorističkim aktima teško može ispuniti svoje ciljeve. U poredbenom se pravu kao primarni cilj odštetnog prava ističe obeštećenje oštećenog i uspostava stanja koje je prethodilo povredi, u mjeri koliko je to moguće. Pri tom se obeštećenje u nekim sustavima smatra jedinom i isključivom funkcijom

<sup>5</sup> VEDRIŠ, MARTIN, KLARIĆ, PETAR, Građansko pravo, Narodne novine, Zagreb, 2000., str. 547.

<sup>6</sup> VUKOVIĆ, MIHAJLO, Odgovornost za štetu u građanskom pravu, Školska knjiga, Zagreb, 1951., str. 9.

<sup>7</sup> Osobna transformacija je u tome što se šteta iz sfere oštećenika prenosi u sferu štetnika, dok je pravna transformacija u tome što se šteta koja je u sferi oštećenika nastala kao faktično stanje, prenosi u sferu štetnika i tu se pretvara u pravno stanje, u pravnu obvezu. VUKOVIĆ, MIHAJLO, Odgovornost za štete, Prosvjeta, Zagreb, 1971., str. 13.-14.

<sup>8</sup> Ibid., str. 9.

odštetnog prava (npr. Italija<sup>9</sup>), dok se u nekim sustavima tom pravu priznaju i brojne dodatne funkcije (npr. Engleska<sup>10</sup>). Prevenciju kao funkciju odštetnog prava priznaje engleski *common law*.<sup>11</sup> Austrija<sup>12</sup> i Francuska,<sup>13</sup> a smatra se i "željenim efektom" u Njemačkoj.<sup>14</sup> Kao posebnu funkciju nije je sklona priznati Italija, a u SAD-u je djelomično priznata od strane sudova.<sup>15</sup> Suštinska posljedica priznanja preventivne funkcije civilnopravne odgovornosti jest mogućnost priznavanja viših iznosa naknada no što su one koje proizlaze samo iz odštetne funkcije.<sup>16</sup> Kažnjavanje štetnika se kao funkcija odgovornosti za štetu priznaje npr. u Engleskoj, Francuskoj, Austriji, a posebno je izražena u SAD-u. Funkcija kažnjavanja<sup>17</sup> ostvaruje se uzimanjem u obzir krivnje i stupnja krivnje štetnika pri određivanju iznosa naknade štete (za neke vrste šteta odgovara se samo ukoliko su počinjene namjerno ili grubom nepažnjom) te propisivanjem posebnih vrsta naknade u određenim slučajevima namjernog prouzročenja štete (tzv. *punitive damages*).<sup>18</sup> No, čak i u sustavima koji priznaju kažnjavanje štetnika kao jednu od funkcija odštetnog prava, teško je očekivati da bilo koji iznos moguće dosuđene naknade djeluje preventivno i odvraća teroristu od izvršenja štetne radnje.<sup>19</sup> Takve privatne "kazne" značajno mogu doprinijeti satisfakciji oštećenika, ali samo pod

<sup>9</sup> Vidi: BUSNELLI, D. FRANCESCO, COMANDÉ, GIOVANNI, Damages under Italian Law, u: Unification of Tort Law: Damages, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001., str. 118.

<sup>10</sup> Vidi: ROGERS, W.V. HORTON, Damages under English Law, u: Unification of Tort Law: Damages, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001., str. 53.-54.

<sup>11</sup> Loc. cit.

<sup>12</sup> KOZIOL, HELMUT, Damages under Austrian Law, u: Unification of Tort Law: Damages, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001., str. 7.

<sup>13</sup> GALAND-CARVAL, SUZANNE, Damages under French Law, u: Unification of Tort Law: Damages, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001., str. 77.

<sup>14</sup> MAGNUS, ULRICH, Damages under German Law, u: Unification of Tort Law: Damages, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001., str. 90.

<sup>15</sup> SCHWARTZ, T. GARY, Damages under US Law, u: Unification of Tort Law: Damages, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001., str. 175.

<sup>16</sup> MAGNUS, ULRICH, Comparative Report on the Law of Damages, u: Unification of Tort Law: Damages, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001., str. 186.

<sup>17</sup> Povijesno se građanskopravna odgovornost za štetu i kaznena odgovornost prvo javljaju u obliku jedinstvenog odgovora primitivnih zajednica na nedopušteno ponašanje pojedinca i ne pravi se razlika između radnji usmjerenih na kažnjavanje i onih usmjerenih na obeštećenje oštećenog. Stoljećima je trajalo njihovo razdvajanje, a dugo vremena je čak i nakon priznanja razlika odštetne funkcije i funkcije kažnjavanja isti sud u istom postupku odlučivao o obje. Danas se o kažnjavanju štetnika kao funkciji odštetnog prava govori kao o dodatnoj (uz temeljnu funkciju obeštećenja) i nevezanoj za funkciju kažnjavanja u kaznenom pravu. O razvoju i odvajanju tih funkcija vidi opširnije: TUNC, ANDRÉ, An Historical and Geographical Survey of the Law of Tort, International Encyclopedia of Comparative Law, Volume XI, Torts, Part I, Ch. I., I., str. 33-62.; Isti: The Functions of The Law of Tort, International Encyclopedia of Comparative Law, Volume XI, Torts, Part I, Ch. I., IV., str. 87.-104.

<sup>18</sup> Vidi infra, I. Poglavlje, 3.4.

<sup>19</sup> Ukoliko zapriječene kaznene sankcije ne djeluju na taj način, još će manje tu ulogu moći ispuniti odštetno pravo. Osim toga, kada imamo u vidu velik broj terorističkih napada koje vrše teroristi-samoubojice, jasno je da bilo koji oblik i vrsta zapriječene kazne neće na njih djelovati u pravcu odustajanja.

pretpostavkom, naravno, da naknade budu uspješno i naplaćene.<sup>20</sup>

Odnos odgovornosti za štetu nastaje ispunjenjem pretpostavki koje za to propisuje objektivno pravo. Razlikovanje pojedinih vrsta odgovornosti temelji se na tome koje se posebne pretpostavke, uz one opće, propisuju za njihov nastanak. Odgovornost za štetu prouzročenu građanskim deliktom izvanugovorna je ili deliktna odgovornost, za razliku od ugovorne ili kontraktne odgovornosti kod koje je šteta prouzročena povredom ugovorne obveze.<sup>21</sup> Odgovornost za štetu prouzročenu terorističkim aktom je, u pravilu, izvanugovorna odgovornost za štetu. Iznimka je moguća odgovornost prijevoznika prema putniku ili korisniku prijevoza za štetu koju je pretrpio tijekom prijevoza. U tom pitanju, međutim, pravna teorija u poredbenom pravu nema jedinstveni stav radi li se o ugovornoj ili izvanugovornoj odgovornosti prijevoznika. Ugovorna odgovornost za tu štetu tereti i osobe koje su ugovorom preuzele obveze zaštite određenih objekata (npr. zaštitarske tvrtke).

Budući da šteta prouzročena terorističkim aktom u pravilu nastaje upotrebom opasne stvari ili bavljenjem opasnom djelatnošću, odgovornost samog počinitelja i eventualna odgovornost trećih osoba (imatelja tih stvari i vršitelja djelatnosti) jest objektivna odgovornost - odgovornost za koju se kao pretpostavka ne traži krivnja štetnika. Treba, međutim, naglasiti da će s obzirom na karakter štetne radnje krivnja na strani štetnika u pravilu postojati, i to u najtežem stupnju - namjere. U sustavima u kojima je naglašena razlika u opsegu odgovornosti s obzirom na vrstu odgovornosti (opseg je manji kod objektivne odgovornosti jer je odgovornost ograničena) na samog štetnika se treba primijeniti pravila odgovornosti na temelju krivnje, a na eventualnu odgovornost imatelja opasne stvari pravila objektivne odgovornosti (bilo bi apsurdno teroristima omogućiti pozivanje na iznose ograničenja). Tako bi za štetu prouzročenu terorističkim aktom na temelju objektivne odgovornosti mogli odgovarati korisnici nuklearnih postrojenja, imatelji prijevoznih sredstava (vozila u cestovnom, željezničkom i zračnom prijevozu), imatelji instalacija, vodova i pogona koji su kvalificirani kao opasni, odnosno svi drugi koji za štetu od svoje stvari ili djelatnosti odgovaraju bez obzira na krivnju. Ovisno o propisu koji regulira njihovu odgovornost, tim je subjektima omogućeno oslobođenje od odgovornosti pozivanjem na veći ili manji broj egzoneracijskih razloga (najčešće su to viša sila, radnja treće osobe i radnja samog

<sup>20</sup> U SAD-u je doneseno niz presuda u kojima su oštećenicima dosuđene *punitive damages* u iznosima od nekoliko stotina milijuna dolara, koje oni ne mogu naplatiti. Vidi infra, II Poglavlje, 2.4.

<sup>21</sup> Uz izvanugovornu i ugovornu odgovornost kod kvalificiranja vrsta odgovornosti navodi se i predugovorna odgovornost. Budući da se ta vrsta odgovornosti ne javlja kao moguća vrsta odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom, ovdje se njome nećemo baviti.

oštećenika), pa će se u konkretnom slučaju oni moći osloboditi odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom ukoliko se taj akt može kvalificirati kao neki od tih razloga. Mogućnost takve kvalifikacije ovisi o svim okolnostima pojedinog slučaja i, naravno, širini tumačenja propisanih egzoneracijskih razloga.

Do subjektivne odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom može doći ukoliko se sama mogućnost izvršenja terorističkog akta i njime prouzročena šteta mogu pripisati krivnji subjekta koji je trebao spriječiti taj akt. Opća obveza sprječavanja kaznenih djela, pa tako i terorističkih akata, tereti, naravno, državu. I dok naše pravo poznaje poseban slučaj objektivne odgovornosti države za štetu prouzročenu terorističkim aktom, u poredbenom pravu se odgovornost države za takve štete temelji na krivnji – propustu državnih tijela u sprječavanju tog kaznenog djela. Osim države, jedinog subjekta kojeg tereti opća obveza sprječavanja terorističkih akata, na temelju krivnje mogu odgovarati i neki privatnopravni subjekti. Oni, međutim, da bi bili odgovorni moraju povrijediti posebnu zakonsku ili ugovornu obvezu sprječavanja tog akta. Nužno je da su prije njegova izvršenja bili u ulozi tzv. garanta. Tako vlasnici i posjednici pojedinih objekata odgovaraju za sigurnost tih objekata i moraju udovoljiti svim propisanim mjerama i standardima osiguranja. Propust u poduzimanju tih mjera može dovesti do njihove odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom izvršenim na taj objekt. Zbog povrede ugovorne obveze sprječavanja takvog akta mogu odgovarati subjekti koji su angažirani za provođenje sigurnosnih mjera u određenom objektu ili na određenom događaju (zaštitarke tvrtke). Upravo zbog opasnosti od terorizma, u poredbenom je pravu sve manje javnih mjesta i objekata sigurnost kojih se može povjeriti privatnopravnim subjektima, jer države u nadležnost svojih tijela preuzimaju kontrolu i sigurnost mogućih meta terorističkih napada (željezničke postaje, podzemna željeznica, zračne luke i sl.).

S obzirom na to odgovara li određeni subjekt za štetu prouzročenu vlastitom štetnom radnjom ili štetu koju je prouzročila druga osoba, odgovornost se dijeli na vlastitu odgovornost i odgovornost za drugoga. Naravno, odgovornost samog počinitelja terorističkog akta je vlastita odgovornost. Ukoliko za radnje samog teroriste u konkretnom slučaju može odgovarati i neka druga osoba (roditelj, poslodavac i sl.), radić će se o odgovornosti za drugoga. Odgovornost svih drugih osoba koje u konkretnom slučaju mogu za štetu odgovarati, a nisu sa štetnikom povezani na način da i inače odgovaraju za štetu koju on prouzroči, također je vlastita odgovornost.

Iz jednog terorističkog akta može nastati niz odnosa odgovornosti, različite vrste, koji se neće međusobno isključivati, već će egzistirati istovremeno. Moguće je i da u tim odnosima jedan subjekt ima različite uloge – u jednom kao odgovorna osoba, a u drugom kao oštećenik (npr. prijevoznik je u odnosu prema počinitelju terorističkog akta oštećenik, dok je u odnosu prema putniku odgovorna osoba). Pri odgovornosti više osoba za istu štetu razlikujemo podijeljenu odgovornost, kod koje svaka od više osoba odgovara za određeni dio štete i solidarnu odgovornost kad svaka od više osoba odgovara za cjelokupnu štetu. Oba su oblika odgovornosti više osoba moguća i pri odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom.

## 2. PRETPOSTAVKE ODGOVORNOSTI

### 2.1. Općenito

Obveznopravni odnos odgovornosti za štetu nastaje ispunjenjem propisanih pretpostavki odgovornosti. S obzirom na to radi li se o pretpostavkama koje se moraju ispuniti u svakom odnosu odgovornosti za štetu ili se radi o pretpostavkama za pojedinu vrstu odgovornosti, pretpostavke odgovornosti dijele se na opće i posebne. Opće su pretpostavke, dakle, zajedničke za sve vrste odgovornosti za štetu, dok se posebne, pored općih, javljaju kod pojedinih vrsta odgovornosti. Općim se pretpostavkama odgovornosti za štetu u našem pravu smatraju: subjekti odgovornosti,<sup>22</sup> štetna radnja, šteta i protupravnost u objektivnom smislu. Krivnja (subjektivni element protupravnosti) je posebna pretpostavka odgovornosti na temelju krivnje (subjektivne odgovornosti), a povreda ugovorne obveze posebna pretpostavka ugovorne odgovornosti za štetu itd.<sup>23</sup>

Za odgovornost samog štetnika (teroriste) za štetu prouzročenu terorističkim aktom, ispunjenje pretpostavki odgovornosti u pravilu neće biti sporno. Eventualna odgovornost svakog drugog subjekta za tu štetu, naprotiv, ovisit će o pristupu koji će ispunjenju pojedinih pretpostavki odgovornosti zauzeti sud u konkretnom slučaju, uzevši u obzir sve okolnosti toga slučaja, primjenjujući opća pravila odgovornosti (ukoliko posebna

<sup>22</sup> Subjekte odgovornosti kao posebnu pretpostavku odgovornosti ne navode svi naši autori, a ne razmatra se ni kao posebna pretpostavka odgovornosti u poredbenom pravu. Jasno je da bez subjekata nema ni odnosa odgovornosti, jer tada taj odnos nema između koga nastati.

<sup>23</sup> Vidi: VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 547.-548.

pravila za tu odgovornost ne postoje, što je, u pravilu, slučaj). Kod trećih osoba u pravilu se radi o osobama koje bi za štetu koju je štetnik prouzročio mogle odgovarati jer i inače odgovaraju na temelju objektivne odgovornosti za štetu od njihove opasne stvari ili djelatnosti, a ne mogu se uspješno pozivati na višu silu ili radnju treće osobe kao egzoneracijske razloge, ili su imale obvezu (zakonsku ili ugovornu) spriječiti izvršenje štetnikove štetne radnje a to nisu učinile.

S obzirom na bitno različit pristup pojedinim pretpostavkama odgovornosti na pitanje o mogućoj odgovornosti trećih osoba za štetu prouzročenu terorističkim aktom, u poredbenom pravu teško je odgovoriti. Ipak se može reći da je najspornije pitanje te odgovornosti, kao i u našem pravu, pitanje postojanja protupravnosti (posebno protupravnosti u subjektivnom smislu - krivnje) na strani treće osobe i pitanje postojanja uzročnosti između radnje ili rizika za koji treća osoba odgovara i štete koju je oštećenik pretrpio. Ovo se pitanje u konkretnom slučaju svodi na pitanje prekida uzročnosti izazvanog terorističkim aktom kao višom silom ili nedopuštenom radnjom treće osobe. Za države europskog kontinentalnog kruga, dakle, problem se, uglavnom, svodi na uzročnost i protupravnost kao pretpostavke odgovornosti trećih osoba, dok države koje pripadaju *common law* sustavu ta pitanja razmatraju kroz povredu *duty of care* (koja dovodi do odgovornosti za *negligence*).

## 2.2. Subjekti

Odgovornost za štetu pravni je odnos u kojem se javljaju dvije suprotstavljene strane: jedna, koja potražuje popravak štete (aktivna strana, oštećenik) i druga koja za taj popravak odgovara (pasivna strana, štetnik). I oštećenik i štetnik mogu biti fizičke i pravne osobe. Za oštećenika je dovoljno da je pravni subjekt – nositelj prava i obveza, dok se za štetnika da bi za počinjenu štetu odgovarao, traži i deliktna sposobnost. Svaka fizička osoba može biti štetnik, ali će za prouzročenu štetu odgovarati samo ako ima deliktnu sposobnost.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Deliktnu sposobnost neki autori nazivaju još i ubrojivošću, tj. smatraju ih sinonimima. Vidi *ibid.*, str. 548.-550. Drugi se izričito ne izjašnjavaju o tome radi li se o sinonimima ili ne, ali deliktnu sposobnost definiraju kao ubrojivost ili sposobnost za rasuđivanje: "...deliktna sposobnost sastoji se - u sposobnosti za rasuđivanje ili u ubrojivosti, tj. postojanju normalne psihičke dispozicije u vrijeme izvršenja nedopuštenog djela, koja omogućuje ispravno shvaćanje značenja konkretno učinjenog djela i njegovih posljedica te ispravno postupanje prema tom shvaćanju...", VIZNER, BORIS, Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima, Knjiga 2., Zagreb, 1978., str. 685. Treći ističu da sposobnost za rasuđivanje i deliktna sposobnost nisu sinonimi. Prema njima deliktna sposobnost je sposobnost odgovarati za svoje protupravne postupke koja je u pojedinim pravnim granama različito uređena (kaznenom, upravnom, građanskom, itd.), a u obveznom pravu ona znači sposobnost odgovarati za štetu počinjenu drugoj osobi, pri čemu se sposobnost rasuđivanja pretpostavlja. GORENC, VILIM,

U našem je pravu deliktno sposobna osoba ona koja ima navršenih 14 godina i duševno je zdrava (čl. 1050. st. 1. i čl. 1051. novog Zakona o obveznim odnosima<sup>25</sup> (dalje: novi ZOO)).<sup>26</sup> Deliktna nesposobnost djece od 7 do 14 godina oboriva je predmnjeva - može se dokazivati da su u trenutku nanošenja štete bili deliktno sposobni, odnosno sposobni za rasuđivanje.<sup>27</sup> Za štetu koju prouzroče deliktno nesposobne fizičke osobe odgovaraju njihovi roditelji i druge osobe koje su na temelju zakona, odluke nadležnog državnog tijela ili ugovora dužne voditi nad njima nadzor – staratelji i ustanove.<sup>28</sup>

Ako pravednost to zahtijeva, sud može i deliktno nesposobnog štetnika osuditi da naknadi štetu, a i u slučaju da deliktno sposoban štetnik ne može naknaditi štetu, roditelje obvezati na naknadu štete iako nisu za nju odgovorni.<sup>29</sup> Pravednost se u ovim slučajevima javlja kao opravdanje za odstupanje od primjene postojećih pozitivnih pravila. Ovi su slučajevi priznanje zakonodavca da primjena općih pravila odštetnog prava u konkretnoj situaciji može dovesti do nepravednog rezultata, te je zbog toga dopušteno prebacivanje odgovornosti za štetu. Pravednost kao korektiv, pomoćno sredstvo pri prosuđivanju odgovornosti priznata je i u poredbenom zakonodavstvu (vidi austrijski *Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*,<sup>30</sup> dalje: ABGB, § 1310.; švicarski *Obligationenrecht*,<sup>31</sup> dalje: OR, čl. 54.; talijanski *Codice Civile*,<sup>32</sup> dalje: CC, čl. 2047.; njemački *Bürgerliches Gesetzbuch*,<sup>33</sup> dalje: BGB, § 829.), a cilj je očit – omogućiti oštećeniku naplatu naknade štete.

Zakon o obveznim odnosima s komentarom, RRiF-plus, Zagreb, 1998., str. 209. Priklanjamo se ovom posljednjem mišljenju, budući da je, iako se pojam ubrojivosti i deliktne sposobnosti mogu kod fizičkih osoba u nekim slučajevima sadržajno potpuno poklapati, deliktna sposobnost opći pojam. To posebno dolazi do izražaja kod deliktne sposobnosti pravnih osoba, koja se ne vezuje za ubrojivost ili sposobnost za rasuđivanje, već za postojanje pravne sposobnosti pravne osobe.

<sup>25</sup> NN 35/05.

<sup>26</sup> Isto je bivši ZOO propisivao u čl. 159. st. 1. i čl. 160.

<sup>27</sup> Čl. 1051. st. 2. novog ZOO-a (čl. 160. st. 2. bivšeg ZOO-a). Prihvaćeno je, dakle, načelo faktične deliktne sposobnosti maloljetnika tog uzrasta, zakonodavac je uzeo u obzir činjenicu da sposobnost za rasuđivanje iste osobe u različitim razdobljima njegova života nije jednaka, a posebno nije jednaka kod različitih osoba istog uzrasta.

<sup>28</sup> Vidi čl. 1055.-1060. novog ZOO-a i čl. 164.-169. bivšeg ZOO-a.

<sup>29</sup> Novi ZOO to propisuje u čl. 1060. pod nazivom Zahtjev pravičnosti (bivši ZOO je u čl. 169. isto propisivao kao Odgovornost po osnovi pravičnosti). Radi se o slučajevima supsidijarne odgovornosti neuračunljivog štetnika koji nije odgovoran za štetu i supsidijarne odgovornosti roditelja za štetu uzrokovanu od malodobnika sposobnog za rasuđivanje. Opširnije o tim slučajevima odgovornosti vidi: GORENC, op. cit., str. 235.-237. i VIZNER, op. cit., str. 713.-716.

<sup>30</sup> Opći građanski zakonik iz 1811. godine, na snazi od 1.1.1812. (JGS 946.), idF BGBl. I br. 77/2004.

<sup>31</sup> Zakon o obvezama od 30.3.1911., BS 2 199.

<sup>32</sup> *Decreto 16 marzo 1942., n. 262 (I), G.U. n. 79 i 79 bis od 4.4.1942.*

<sup>33</sup> Građanski zakonik od 18.8.1896., RGBl. S. 195., zadnje izmjene 7.7.2005., BGBl. 2005., I S. 1970.



Kada deliktno sposobna osoba štetu prouzroči u stanju prolazne nesposobnosti za rasuđivanje, odgovara za štetu, osim ukoliko dokaže da nije svojom krivnjom dovedena u to stanje.<sup>34</sup>

Pravna osoba kao štetnik također mora biti deliktno sposobna, a to je po našem pravu svaka pravna osoba koja ima poslovnu sposobnost. Odgovornost pravnih osoba poseban je problem pitanja odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom (pravne osobe, uključujući i države, koje na bilo koji način, a najčešće financiranjem, svjesno pomažu terorističke aktivnosti).

Oštećenik je onaj subjekt kojem je štetnom radnjom povrijeđeno subjektivno pravo ili interes. To može biti svaka fizička i pravna osoba. Za terorističke je akte karakteristično da su usmjereni na nanošenje štete ne samim neposrednim žrtvama, već široj zajednici, državi, međunarodnoj organizaciji i sl. Odštetno pravo, poredbeno i naše, kao oštećenike priznaje samo neposredne žrtve, one u čijoj se osobnoj sferi šteta konkretno manifestirala. Ne postoje, naime, posebna pravila kojima bi se krug oštećenika u slučaju terorističkog akta proširio izvan onog inače priznatog, iako je očito da takvi akti općenito štetno djeluju na puno širi krug subjekata. Međutim, budući da i šteta neposrednih žrtava u pravilu ostaje nenaknađena, u potpunosti ili velikom dijelu, takav pristup ne treba čuditi.

### 2.3. Štetna radnja

Štetna radnja je svaki čin ili propust štetnika koji uzrokuje štetu na strani oštećenika.<sup>35</sup> Može se javiti kao građanski delikt ili kao povreda obveznog odnosa. Pod građanskim ili civilnim deliktom razumijeva se štetna radnja koja nema veze s nekom prijašnjom obvezom štetnika prema oštećenome te je već sama po sebi sposobna da bude samostalan temelj odgovornosti za štetu.<sup>36</sup> dakle, radnja na osnovi koje izvorno i samostalno nastaje odnos odgovornosti za štetu.<sup>37</sup> To može biti nedopuštena pozitivna radnja (*commissio*) ili nedopušteno propuštanje (*ommissio*). Štetna se radnja može izvršiti na osobi, stvarima,

<sup>34</sup> Ako je tuđom krivnjom dovedena u to stanje, za štetu odgovara onaj koji ju je doveo u to stanje (čl. 1050. st. 2. i 3. novog ZOO-a, čl. 159. st. 2. i 3. bivšeg ZOO-a).

<sup>35</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 551.

<sup>36</sup> VUKOVIĆ, Odgovornost za štetu u građanskom pravu, cit., str. 14.

<sup>37</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, loc. cit.

činidbama i stanjima, a šteta se reflektira na pravima i interesima (objekt štetne radnje i štete nije isti).<sup>38</sup>

Štetna radnja iz koje proizlazi obveza na popravak štete naziva se građanskim deliktom, da se naglasi razlika prema kaznenom deliktu. Za razliku od kaznenog delikta kao djela posebno i poimenično opisanog u kaznenom zakonu, građanski se delikt određuje propisima generalno i primjerice, jer za njega nije bitno kakva je štetna radnja nego da je tom radnjom prouzročena šteta.<sup>39</sup> Svaki kazneni delikt ne mora istodobno biti i građanski delikt (kazneni delikt kojim nije nastala šteta), niti su svi građanski delikti istodobno i kazneni delikti. Kada do te koincidencije dođe, a to su slučajevi kada je kaznenim djelom prouzročena šteta, istovremeno dolazi do građanskopravne i kaznenopravne odgovornosti.<sup>40</sup> Štetna radnja teroriste će istovremeno biti i kazneni i građanski delikt, dok će štetna radnja trećih osoba u pravilu biti štetna radnja nedopuštenog propuštanja, koja može, ali ne mora, istovremeno biti i kazneni delikt.

S obzirom na odnos kaznenopravne i građanskopravne odgovornosti pravni se sustavi ugrubo dijele u dvije grupe – onu u kojoj se primjenjuje načelo potpune asimilacije i onu u kojoj se primjenjuje načelo djelomične asimilacije. Potpuna asimilacija znači da kaznenopravna odgovornost uvijek u sebi sadrži i građanskopravnu odgovornost – ako je štetnik u kaznenom postupku proglašen krivim, ne može se osloboditi građanskopravne odgovornosti za štetu. U tu grupu, uz Francusku, Italiju i skandinavske zemlje, spada i Republika Hrvatska. Španjolska je po svom rješenju vrlo specifična – građanskopravne posljedice kaznenog djela propisane su kaznenim zakonom. U grupu država u kojima se primjenjuje djelomična asimilacija ulaze Austrija, Njemačka, Švicarska, Nizozemska, te države *common law*. Za njih je karakteristično da kaznenopravna odgovornost ne mora uvijek u sebi sadržavati i građanskopravnu odgovornost. U tzv. germanskom pravnom krugu povreda pravila kaznenoga prava dovodi do odštetne odgovornosti samo ukoliko je to pravilo propisano sa svrhom (makar i sekundarnom) zaštite oštećenog. Kazneno pravo u cjelini nema zaštitnu svrhu u smislu BGB, § 823., iako je sudska praksa mnogo odredbi kaznenoga prava

<sup>38</sup> Ibid., str. 552.

<sup>39</sup> Ibid., str. 551.

<sup>40</sup> U povijesnom razvoju, odgovornost za štetu je u svom izvornom obliku bila krvna osveta predstavljena načelom taliona, koje se kasnije pretvara u ekonomski ekvivalent. Štetna se radnja smatrala kaznenim djelom (i povreda ugovora imala je taj karakter). Vremenom se odgovornost za štetu oslobodila kaznene sankcije, te se ukoliko nije bilo potrebe da ostane kazneno djelo, štetna radnja počela smatrati posebnim građanskim deliktom. To se naziva emancipacijom odgovornosti za štete od kaznenih sankcija. Vidi: VUKOVIĆ, Odgovornost za štete, cit., str. 11.-13.

kvalificirala kao zaštitne norme (*Schutznormen*). U državama *common law* pristup prema kojem kaznenopravna odgovornost uključuje u sebi i građanskopravnu gotovo je nepoznat. Općenito, građansko i kazneno pravo *common law* sustava vrlo rijetko dolaze u kontakt - kod povreda zakonskih obveza koje predstavljaju istovremeno i kazneno djelo, korištenja kao dokaza u građanskom postupku dokaza iz kaznenog postupka,<sup>41</sup> te odlučivanja o naknadi štete u kaznenom postupku.<sup>42</sup>

Određujući razlike između kaznenopravne i građanskopravne odgovornosti u našoj se literaturi kao najznačajnije ističu: cilj građanskopravne odgovornosti za štetu samo je popravljanje štete, dok kaznena odgovornost ima za cilj djelovanje u smjeru preodgoja počinitelja putem kazne; građanskopravna odgovornost za štetu postoji kada je štetna radnja protivna objektivnom i subjektivnom pravu, dok kaznena odgovornost može postojati i onda kad je radnja protivna samo objektivnom pravu; građanskopravna odgovornost za štetu može postojati i bez krivnje, a krivnja može biti i pretpostavljena, dok u kaznenom pravu nema odgovornosti bez krivnje; građanski delikt, za razliku od kaznenog ne može biti izvršen pokušajem.<sup>43</sup>

Povreda obveznog odnosa je štetna radnja kojom se već postojeći obveznopravni odnos preoblikuje u odnos odgovornosti za štetu ili uz postojeći obveznopravni odnos nastaje i novi odnos odgovornosti za štetu. U našem se pravu na odgovornost za štetu zbog povrede bilo kojeg obveznopravnog odnosa primjenjuju pravila o ugovornoj odgovornosti za štetu (odgovornosti za štetu nastalu povredom ugovora),<sup>44</sup> a ako ovim pravilima nije drugačije propisano, na nju se primjenjuju pravila o deliktnoj odgovornosti kao opća pravila (čl. 349. novog ZOO-a, čl. 269. bivšeg ZOO-a). Kod odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom kao moguća povreda ugovornih obveza javlja se povreda obveze poduzimanja svih mjera kontrole i osiguranja koje bi takav akt spriječile.

Odgovornost za štetu prouzročenu terorističkim aktom može proizlaziti iz različitih štetnih radnji različitih subjekata. Štetna radnja počinitelja – izvršenje terorističkog

<sup>41</sup> Prema pravilima *common law*, u postupku za naknadu štete oštećenik nije mogao koristiti činjenicu da je štetnik kazneno osuđen, već je morao ponovo dokazivati pretpostavke odgovornosti. U pravu Velike Britanije, od 1969. godine, kada je donesen *Civil Evidence Act*, kaznena presuda ima značenje *prima facie* dokaza činjenica na kojima oštećenik temelji svoj odštetni zahtjev.

<sup>42</sup> O odlučivanju o naknadi štete u kaznenom postupku vidi infra, II. Poglavlje, 2.2.1.2.2. Opširnije o potpunoj i djelomičnoj asimilaciji kaznenopravne i građanskopravne odgovornosti vidi: LIMPENS, JEAN, KRUIHOF M. ROBERT, MEINERTZHAGEN-LIMPENS, ANNE, *Tort and Crime*, International Encyclopedia of Comparative Law, Volume XI, Torts, Part I, Ch. II., V., str. 74.-77.

<sup>43</sup> VUKOVIĆ, *Odgovornost za štetu u građanskom pravu*, cit., str. 7.

<sup>44</sup> Vidi: VEDRIŠ/KLARIĆ, *op. cit.*, str. 551. i 556.

akta kao "glavni" uzrok štete, ne isključuje uvijek i štetnu radnju trećih osoba – u pravilu štetnu radnju propuštanja obvezne radnje.

## 2.4. Šteta

### 2.4.1. Općenito

Sve promjene koje se javljaju na osobama, stvarima i odnosima, a koje su za pojedinca nepovoljne općenito se nazivaju štetom. To je pojam štete u najširem smislu riječi. Štete se zapravo ne događaju na nekoj stvari ili dobru već na pravima ili interesima koje u pogledu te stvari ili dobra pripadaju određenom subjektu, na stvarima se događaju samo štetne radnje.<sup>45</sup> Šteta je pretpostavka odgovornosti, bez njezina nastanka nema građanskopravne odgovornosti štetnika, pa neki teoretičari štetu smatraju i pravnim osnovom odgovornosti.<sup>46</sup>

Poredbenopravni propisi izbjegavaju definiranje pojma štete (izuzetak je ABGB, § 1293.<sup>47</sup>). Bez obzira na nepostojanje zakonskih definicija i sudovi i pravna teorija poredbenog prava pojmu štete pristupaju na sličan način, kao pojmu vrlo širokog značenja čije precizno definiranje nije niti moguće niti poželjno.<sup>48</sup> Sudovi u Njemačkoj izbjegavaju dati opću definiciju štete, a teorija je općenito definira kao svaki gubitak koji netko pretrpi u svojim pravno zaštićenim pravima, dobrima i interesima.<sup>49</sup>

Načela europskog odštetnog prava<sup>50</sup> definiraju štetu kao materijalnu ili nematerijalnu povredu pravno zaštićenog interesa.<sup>51</sup> Opseg zaštite određenog interesa ovisi o njegovoj prirodi: što je viša njegova vrijednost, preciznija definicija i veća očitost, opseg njegove zaštite je širi. Najširu zaštitu uživaju život, tjelesni i psihički integritet, ljudsko dostojanstvo i sloboda. Stvarna prava također uživaju široku zaštitu, dok je zaštita samo

<sup>45</sup> VUKOVIĆ, *Odgovornost za štetu u građanskom pravu*, cit., str. 1.

<sup>46</sup> TUMBRI, TANJA, *Šteta kao pravni osnov odgovornosti*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 2., 1976., str. 185.-198.

<sup>47</sup> "Schade heißt jeder Nachteil, welcher jemandem an Vermögen, Rechten oder seiner Person zugefügt worden ist. Davon unterscheidet sich der Entgang des Gewinnes, den jemand nach dem gewöhnlichen Laufe der Dinge zu erwarten hat."

<sup>48</sup> Vidi: MAGNUS, *Comparative*, cit., str. 190.

<sup>49</sup> MAGNUS, *Damages*, cit., str. 93.

<sup>50</sup> Načela su rezultat dugogodišnjeg istraživanja Europske grupe za odštetno pravo. U nastojanju da se odredi minimum zajedničkih i prihvatljivih pravila odštetnog prava pojedine su pretpostavke odgovornosti, vrste odgovornosti i pojedini pojmovi odštetnog prava istraživani na način da su osim teorijskog pristupa, zakonodavnih rješenja i sudske prakse o zadanom problemu, predstavnici niza država predstavljali moguće rješenje hipotetskih slučajeva u svom pravnom sustavu. Načela su predstavljena 19. i 20. svibnja 2005. godine na javnoj konferenciji u Beču. Više o Europskoj grupi za odštetno pravo i Načelima vidi na: <http://civil.udg.es/tort/>

<sup>51</sup> Načela, čl. 2:101. *Compensable damage: "Damage requires material or immaterial harm to a legally protected interest."* Tekst Načela dostupan na: <http://civil.udg.es/tort/Principles/text.htm>

ekonomskih prava i ugovornih odnosa nešto ograničenijeg opsega i kod njihove se povrede posebna pažnja posvećuje stupnju bliskosti između štetnika i oštećene osobe ili činjenici je li je štetnik bio svjestan toga da će prouzročiti štetu. Na opseg zaštite može utjecati i priroda odgovornosti, pa interes može biti jače zaštićen od namjernih povreda. Kod određivanja opsega zaštite treba razmotriti i interese samog štetnika, njegovu slobodu djelovanja i vršenja prava i javni interes.<sup>52</sup>

U našoj se pravnoj teoriji šteta definira kao "štetnom radnjom prouzročena povreda nečijeg subjektivnog prava ili interesa".<sup>53</sup> Šteta je rezultat štetne radnje, ona nastaje kod oštećenog i do odgovornosti dovodi onda kada je uzročno povezana s tom radnjom. Šteta, međutim, može nastati ne samo kao posljedica aktivnog ili pasivnog ponašanja samog štetnika, već i kao posljedica ponašanja samog oštećenika, također aktivnog ili pasivnog, te i kao rezultat ponašanja i štetnika i oštećenika.<sup>54</sup>

Definiciji štete iz čl. 155. bivšeg ZOO-a: "*Šteta je umanjenje nečije imovine (obična šteta) i sprečavanje njezina povećanja (izmakla korist), a i nanošenje drugom fizičkog ili psihičkog bola i straha (nematerijalna šteta)*," pravna je teorija upućivala brojne kritike, između ostalih i to da su u njoj pomiješani objekti štete s objektima štetne radnje.<sup>55</sup> Novi ZOO štetu definira u čl. 1046.: "*Šteta je umanjenje nečije imovine (obična šteta), sprečavanje njezina povećanja (izmakla korist) i povreda prava osobnosti (neimovinska šteta)*." Izmjenom definicije pod neimovinsku je štetu, umjesto dosadašnjeg bola i straha, ušla povreda prava osobnosti, što je već dugo predlagano u teoriji.<sup>56</sup> Međutim, ni u novoj zakonskoj definiciji se ne razlikuju objekti štete (povrijeđeno subjektivno pravo ili interes, tj. imovina u pravnom smislu) od objekata štetne radnje (samih stvari i prava koja ulaze u pojam imovine u gospodarskom smislu).<sup>57</sup>

Štete se prema različitim kriterijima mogu podijeliti na različite vrste. Temeljne su podjele šteta na materijalnu (imovinsku) i nematerijalnu (neimovinsku), na pozitivnu (običnu) i negativnu štetu (izmakla korist), te na postojeću i buduću štetu. U poredbenom pravu, u sustavima u kojima opseg naknade štete ovisi o stupnju krivnje štetnika, neke od

<sup>52</sup> Vidi: Načela, čl. 2:102. *Protected interests*.

<sup>53</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 552.

<sup>54</sup> U našem se pravu za takve situacije upotrebljavao termin podijeljena odgovornost (čl. 192. bivšeg ZOO-a), koji je opravdano kritiziran u teoriji. Novi ZOO ne govori o podijeljenoj odgovornosti, već o doprinosu oštećenika vlastitoj šteti (čl. 1092. novog ZOO-a). O podijeljenoj odgovornosti vidi: KALADIĆ, IVAN, *Podijeljena odgovornost za štetu*, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2004.

<sup>55</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 553.

<sup>56</sup> GORENC, op. cit., str. 207.; VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 554.

<sup>57</sup> O imovini u pravnom i gospodarskom smislu vidi: VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 93.-96.

ovih podjela imaju poseban praktični značaj. Tako npr. u Austriji, ukoliko je štetnik djelovao s običnom nepažnjom, mora platiti samo običnu štetu (*eigentliche Schadloshaltung*), ali ne i izmaklu korist i nematerijalnu štetu. Jedino ukoliko je štetnik postupao s grubom nepažnjom ili namjerom, odgovara za svu štetu. Austrija je, u tom pogledu ipak iznimka, jer u poredbenom pravu prevladava načelo naknade štete u potpunosti, bez obzira na krivnju, uz manji ili veći broj izuzetaka (npr. konvencije u međunarodnom prijevozu,<sup>58</sup> propisi nekih zemalja o objektivnoj odgovornosti za štetu, nematerijalna šteta kod ugovorne odgovornosti, naknada ugovorne štete u našem pravu...).<sup>59</sup> Nisu sve vrste šteta koje razlikuje pravna teorija i sudska praksa pojedinih država i zakonski klasificirane, odnosno neke klasifikacije šteta nemaju osnove u pravnim propisima. Tako je u Francuskoj, budući da ne postoji zakonska definicija naknadi štete, tu prazninu popunio svojom praksom *Cour de cassation* i to na vrlo širok i liberalan način, pa kao opće pravilo vrijedi da je naknativ svaki gubitak ukoliko je: određen, osoban, direktan i legitiman. Ne postoje posebna pravila za naknadu pojedinih vrsta gubitaka, postoji pravo na naknadu svake štete ukoliko udovoljava navedenim općim karakteristikama.<sup>60</sup>

#### 2.4.2. Materijalna (imovinska) i nematerijalna (neimovinska) šteta

Podjela štete na materijalnu (imovinsku) i nematerijalnu (neimovinsku) temelji se na karakteru posljedice izazvane štetnom radnjom. Imovinska šteta je šteta koja je nastala kao posljedica štetne radnje poduzete izravno na imovinskoj masi oštećenika, zatim štetne radnje poduzete na osobi oštećenika koja je kao posljedicu imala gubitak zarade, uzdržavanja i slični novčano izraziv gubitak te povredi interesa oštećenika koji imaju imovinski karakter.<sup>61</sup> Da bi šteta, dakle, bila materijalna, nije nužno da je sam objekt štetne radnje neko oštećenikovo materijalno dobro, već se posljedica povrede njegova dobra treba očitovati kao materijalni gubitak, umanjenje imovine.<sup>62</sup>

Za nematerijalnu se štetu koristi niz izraza: neimovinska, imaterijalna, nenovčana, neekonomska, idealna, moralna...Ona se u našoj pravnoj teoriji definira kao

<sup>58</sup> U talijanskom se pravu, u pravilu, ograničenja odgovornosti ne primjenjuju na štete na osobama. Prema CC, čl. 1681., ništava su sva ograničenja odgovornosti prijevoznika za štete koje pretrpi putnik, pa je Ustavni sud 1985. godine ocijenio protuustavnim ograničenja odgovornosti iz Varšavske konvencije. O tome vidi: BUSNELLI/COMANDÉ, op. cit., str. 118. O Varšavskoj konvenciji vidi infra, III. Poglavlje, 2.4.3.1.

<sup>59</sup> Vidi: MAGNUS, *Comparative*, cit., str. 188.

<sup>60</sup> GALAND-CARVAL, op. cit., str. 79.-80.

<sup>61</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 553.

<sup>62</sup> O pogrešnom korištenju pojma materijalne štete za označavanje štete koja je nastala na materijalnim dobrima u ZOTAD-u vidi infra, IV. Poglavlje, 4.2.5.6.2.

povreda subjektivnih neimovinskih prava i interesa koji su prvenstveno vezani uz osobu.<sup>63</sup> U poredbenom se pravu razni oblici nematerijalnih šteta označavaju različitim pojmovima, užeg ili šireg sadržaja, a kao opći pojmovi najčešće se koriste *immaterielle Nachteil*, *immaterieller Schaden*, *ideeller Schade* i *Nichtvermögensschaden* u njemačkom, *danno morale*, *danno alla salute* (*danno biologico*),<sup>64</sup> u talijanskom, *dommage immateriel*, *dommage extra-patrimonial*, *dommage moral* u francuskom, te *non-pecuniary loss*, *non-pecuniary damages* i *non monetary damages* u engleskom govornom području.

Definicijom iz čl. 155. bivšeg ZOO-a je kao nematerijalna šteta navedeno nanošenje drugom fizičkog ili psihičkog bola ili straha, dok novi ZOO u čl. 1046. kao nematerijalnu (neimovinsku) štetu navodi povredu prava osobnosti. Time je napušteno subjektivno, odnosno subjektivno-objektivno shvaćanje neimovinske štete, u korist njezine objektivne definicije – već je sama povreda prava osobnosti neimovinska šteta, a pretrpljene fizičke i duševne boli i strah, samo su mjerilo stupnja povrede prava osobnosti. Međutim, iako povreda prava osobnosti nije bila sadržana u čl. 155. bivšeg ZOO-a, ne znači da nije bila priznata kao oblik nematerijalne štete, jer su čl. 157.<sup>65</sup> i 199.<sup>66</sup> pod nematerijalnom štetom priznavali povredu prava osobnosti i onda kada njome nisu izazvane boli i strah.<sup>67</sup> Isto vrijedi

<sup>63</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 553.

<sup>64</sup> U talijanskoj se sudskoj praksi od 1979. godine počelo zalagati za priznanje tzv. biološke štete (*il danno biologico*), a Ustavni je sud odlukom br. 184/1986, pozivom na ustavno pravo na zaštitu života i tijela priznao tu štetu. Biološka se šteta razlikuje i od materijalne i od moralne štete, ona postoji čim postoji šteta na osobi. Povreda prava na zdravlja je šteta sama po sebi, ne traži se da je izazvala posljedice. Obuhvaća privremenu i trajnu nesposobnost obavljanja svakodnevnih aktivnosti, estetsku štetu, socijalnu (društvenu) štetu, štetu u seksualnoj sferi i sl. Presudom Ustavnog suda br. 372/1994. priznato je pravo na biološku štetu i u slučaju smrti bliske osobe, jer se smatra da proizvodi štetu u psihičkoj sferi oštećenika.

Moralna šteta (*il danno morale*) je poseban oblik nematerijalne štete, a za razliku od biološke štete, to je sekundarna šteta – da bi postojalo pravo na naknadu te štete potrebno je dokazati posljedice poput trpljenja fizičkih i psihičkih boli, zabrinutosti i sl. ČURKOVIĆ, MARIJAN, Oblici nematerijalne štete i kriteriji za određivanje naknade (komparativni pregled zakonodavstva i sudske prakse u nekim europskim zemljama), u: CRNIĆ, IVICA, et al., Naknada nematerijalne štete po Zakonu o obveznim odnosima, Pravni i medicinski aspekti, Organizator, Zagreb, 2003., str. 64.-65. Razlikovanje imovinske i neimovinske štete izaziva velike rasprave i neslaganja talijanskih teorietičara, koja kulminiraju u pitanju kvalifikacije pojma *danno alla salute* (*danno biologico*). BUSNELLI/COMANDÉ, op. cit., str. 123.

<sup>65</sup> Zahtjev da se prestane s povredom prava ličnosti, čl. 157.: "(1) Svatko ima pravo zahtijevati od suda ili drugog nadležnog organa da naredi prestanak radnje kojom se povređuje pravo njegove ličnosti. (2) Sud odnosno drugi nadležni organ može narediti prestanak radnje pod prijetnjom plaćanja stanovite novčane svote, određene ukupno ili po jedinici vremena, u korist povrijeđenog."

<sup>66</sup> Objavljivanje presude ili ispravka, čl. 199.: "U slučaju povrede prava ličnosti sud može narediti, na trošak štetnika, objavljivanje presude odnosno ispravka, ili narediti da štetnik povuče izjavu kojom je povreda učinjena, ili što drugo čime se može ostvariti svrha koja se postiže naknadom."

<sup>67</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 554. Povrede prava osobnosti koje nisu praćene duševnim bolovima za koje je bivši ZOO propisivao nenovčane oblike popravljivanja štete (čl. 157. i čl. 199. bivšeg ZOO-a), predstavljale su objektivni dio subjektivno-objektivnog koncepta nematerijalne štete, jer su same za sebe predstavljale nematerijalnu štetu iako nisu bile obuhvaćene definicijom nematerijalne štete iz čl. 155. bivšeg ZOO-a. Vidi:

i za čl. 1048.<sup>68</sup> i 1099.<sup>69</sup> novog ZOO-a, koji sadržajno odgovaraju navedenim člancima. Međutim, navedenim se člancima bivšeg ZOO-a propisuje nenovčano popravljivanje štete prouzročene povredom prava osobnosti, dok je da bi oštećenik imao pravo na novčanu naknadu zbog povrede prava osobnosti, potrebno ne samo da je do takve povrede došlo, već i da je ona izazvala posljedice u obliku fizičkog ili psihičkog bola ili straha (sama se povreda naziva primarnom štetom, dok se njome izazvane posljedice – fizički ili duševni bolovi, odnosno strah nazivaju sekundarnom štetom).<sup>70</sup>

Pojedini oblici nematerijalne štete priznati bivšim ZOO-om<sup>71</sup> bili su fizički bolovi (sudska je praksa ovom obliku nematerijalne štete dala mnogo širi sadržaj nego što bi se s obzirom na naziv moglo pomisliti – uključila je i razne oblike nelagode tijekom liječenja),<sup>72</sup> duševni bolovi (nisu bili općenito priznati kao oblik nematerijalne štete, već isključivo oni duševni bolovi koji su nastali kao posljedica: smanjene životne aktivnosti,<sup>73</sup> naruženosti, povrede ugleda i časti, povrede slobode, povrede prava osobnosti, smrti bliske osobe, naročito teškog invaliditeta bliske osobe, određenih kaznenih djela protiv dostojanstva

KLARIĆ, PETAR, Naknada neimovinske štete, u: Novi Zakon o obveznim odnosima – najznačajnije izmjene – novi instituti, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2005., str. 27.-28.

<sup>68</sup> Zahtjev da se prestane s povredom prava osobnosti, čl. 1048., novog ZOO-a: "Svatko ima pravo zahtijevati od suda ili drugoga nadležnog tijela da naredi prestanak radnje kojom se povređuje pravo njegove osobnosti i uklanjanje njome izazvanih posljedica."

<sup>69</sup> Objavljivanje presude ili ispravka, čl. 1099., novog ZOO-a: "U slučaju povrede prava osobnosti oštećenik može zahtijevati, na trošak štetnika, objavljivanje presude, odnosno ispravka, povlačenje izjave kojom je povreda učinjena, ili što drugo čime se može ostvariti svrha koja se postiže pravičnom novčanom naknadom."

<sup>70</sup> Vidi: GRBIN, IVO, Oblici nematerijalne štete i kriteriji za određivanje naknade, u: CRNIĆ, IVICA, et al., Naknada nematerijalne štete po Zakonu o obveznim odnosima. Pravni i medicinski aspekti, Organizator, Zagreb, 2003., str. 25. i Zaključak broj I sjednice Građanskog odjela VS od 30.3.1987., te ŽS u Bjelovaru, Gž-1262/98, od 22.10.1998., IO 1/99-56., cit. prema loc. cit.

<sup>71</sup> Čl. 200.-202. bivšeg ZOO-a.

<sup>72</sup> U okviru naknade za fizičke bolove razmatrane su i kraće nesvjestice, hospitalizacija, vezanost za krevet, razne vrste mobilizacija i fiksacija, rendgensko snimanje, operacije, infuzije, transfuzije, injekcije, previjanje rana, odstranjivanje šavova, upotreba invalidskih kolica...Zaključak broj 4/1 sjednice Građanskog odjela VS od 30.3.1987., cit. prema GRBIN, op. cit., str. 31.

<sup>73</sup> Sadržaju pojma smanjenje životne aktivnosti daje se vrlo široko značenje. Kao posebna osnova za naknadu štete zbog duševnih bolova u sudskoj je praksi shvaćen kao svako ograničenje u životnim aktivnostima oštećenika koje je ostvarivao ili bi ih po redovnom tijeku stvari u budućnosti izvjesno ostvarivao, a pod ograničenjem se razumije i obavljanje aktivnosti uz povećane napore ili pod posebnim uvjetima. Tako se po toj osnovi priznaje naknada za duševne boli zbog nemogućnosti daljnjeg razvoja i napredovanja, zbog nemogućnosti rađanja, zbog gubitka potencije, zbog gubitka ploda, zbog gubitka školske godine, zbog prekida školovanja...Treba naglasiti da je s obzirom da su pravno priznati oblici nematerijalne štete u bivšem ZOO-u taksativno navedeni, moglo sporno biti pitanje je li to što je tužitelj u tužbi pogrešno (različito od zakonskog termina) nazvao neki oblik štete, zapreka sudu da udovolji njegovu tužbenu zahtjevu. Teorija je zauzela stav da, ukoliko taj nedostatak ne bude uklonjen u postupku prethodnog ispitivanja tužbe, sud na osnovi činjeničnih navoda oštećenika može sam razlučiti pojedine oblike nematerijalne štete u skladu sa zakonom i o njima odlučiti. Vidi: CRNIĆ, IVICA, Naknada nematerijalne štete prema Zakonu o obveznim odnosima – Uvodne napomene, u: CRNIĆ, IVICA, et al., Naknada nematerijalne štete po Zakonu o obveznim odnosima, Pravni i medicinski aspekti, Organizator, Zagreb, 2003., str. 17.-19.; GRBIN, op. cit., str. 28.-29. i 31.-32.

osobe i morala),<sup>74</sup> strah,<sup>75</sup> te povreda prava osobnosti. Posljedica definicije neimovinske štete kao povrede prava osobnosti u novom ZOO-u je i to da se njezini oblici i podoblici ne mogu određivati prema vrstama bolova i uzrocima koji su ih izazvali, već prema povrijeđenom pravu osobnosti. Bolovi i strah samo su kriterij prema kojem treba ocjenjivati težinu povrede prava osobnosti i koje, pored drugih relevantnih okolnosti, treba uzimati u obzir pri utvrđivanju visine pravične novčane naknade. Za razliku od bivšeg ZOO-a koji nije određivao što podrazumijeva pod pojmom prava osobnosti, čl. 19. novog ZOO-a sadrži primjerice nabrojana prava osobnosti: pravo na život, tjelesno i duševno zdravlje, ugled, čast, dostojanstvo, ime, privatnost osobnog i obiteljskog života, sloboda i dr. Poredbenopravno zakonodavstvo neimovinskoj šteti pri određivanju naknade uglavnom pristupa kao jednom općem pojmu, ne praveći razliku između pojedinih "naslova" te štete.

Novi ZOO je izraz nematerijalna šteta zamijenio izrazom neimovinska šteta, na čiju je veću prihvatljivost upozoravano u teoriji, a ne sadrži odredbe koje bi ograničavale "izvore" boli. Sud, dakle, za svaku povreda prava osobnosti, ako to težina povrede i okolnosti slučaja opravdavaju, može dosuditi pravičnu novčanu naknadu.<sup>76</sup>

#### 2.4.3. Pozitivna ili obična šteta (*damnum emergens*) i negativna šteta ili izmakla korist (*lucrum cessans*)

Pozitivna (obična šteta) predstavlja nestanak ili umanjenje koristi koje je neka osoba imala. Postojeća se imovina umanjila, a obujam štete može se ustanoviti vrijednošću imovinske mase oštećenika prije i nakon štetne radnje.<sup>77</sup> To je izravna i početna uzrokovana stvarna šteta koja se očituje u gubitku ili pogoršanju imovine ili imovinske koristi koja je do uzrokovanja štete postojala na strani oštećenika (direktna, pozitivna, inicijalna šteta).<sup>78</sup> Ponekad se naziva i stvarnom štetom.

Izmakla korist (dobitak) je neizravna i naknadno uzrokovana šteta koja se očituje u onemogućavanju stjecanja određene imovinske koristi koju je oštećenik osnovano očekivao prema redovitom tijeku stvari ili prema posebnim okolnostima slučaja kad ne bi bilo štetne

<sup>74</sup> Više o pojedinim oblicima nematerijalne štete vidi: GRBIN, op. cit., str. 32.-42.

<sup>75</sup> Više o tom obliku nematerijalne štete vidi: GRBIN, op. cit., str. 42.-43.; KLARIĆ, PETAR, Odštetno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2003., str. 347.-374.

<sup>76</sup> Vidi čl. 1100. novog ZOO-a.

<sup>77</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 555.

<sup>78</sup> GORENC, op. cit., str. 268.

radnje ili propuštanja kojom je štetnik uzrokovao običnu štetu (indirektna, negativna šteta).<sup>79</sup> Prema ZOO-u to je "dobitak koji se mogao osnovano očekivati prema redovitom tijeku stvari ili prema posebnim okolnostima, a čije je ostvarenje spriječeno štetnikovom radnjom ili propuštanjem."<sup>80</sup> Dok obična šteta može biti i imovinska i neimovinska, izmakla korist može biti samo imovinska šteta. U našem pravu se izgubljena zarada do koje je došlo zbog tjelesne ozljede i smanjene radne sposobnosti ne smatra negativnom, nego pozitivnom, stvarnom štetom.<sup>81</sup> Postojanje negativne štete nije uvjetovano postojanjem pozitivne štete, ona može nastati i postojati samostalno. Kao pretpostavke priznavanja prava na naknadu izmakle koristi navode se: nužnost postojanja namjere stjecanja koristi koja se zbog štetnikova postupka izjalovila (nije dovoljno da je oštećenik samo imao mogućnost povećanja svoje imovine koju nije želio koristiti), postojanje objektivne vjerojatnosti da bi oštećenik doista stekao dobitak da u tome nije bio spriječen i postojanje dopuštenosti koristi (mora biti povrijeđen neki oštećenikov pravno zaštićeni interes).<sup>82</sup>

Europska zakonodavstava poznaju ovu podjelu šteta, ali ona uglavnom nema utjecaja na opseg naknade štete, jer se i izmakla korist priznaje kao šteta i treba je naknaditi. Izuzetak je Austrija, gdje se naknada izmakle koristi može zahtijevati samo od štetnika koji je štetu prouzročio namjerno ili zbog krajnje nepažnje (ABGB, § 1324.<sup>83</sup>). Izmakla se korist, međutim, prema mišljenju austrijskog Vrhovnog suda smatra pozitivnom štetom u slučajevima kada bi oštećenik sigurno bio zaradio. Osim toga, u trgovačkim odnosima, štetnik odgovara za punu štetu i ako je štetu prouzročio običnom nepažnjom.<sup>84</sup>

<sup>79</sup> Loc. cit. Prema ovoj definiciji bi, međutim, proizlazilo da izmakle koristi nema bez obične štete ("...štetnik uzrokovao običnu štetu."). Za to, međutim, u tekstu ZOO-a nema temelja i postojanje izmakle koristi nije uvjetovano postojanjem pozitivne štete, već ona može postojati i samostalno.

<sup>80</sup> Čl. 1089. st. 3. novog ZOO-a, čl. 189. st. 3. bivšeg ZOO-a.

<sup>81</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 555.

<sup>82</sup> GRBIN, IVO, Neka pitanja naknade nematerijalne štete, Zbornik radova: Naknade štete, Izdavačko-instruktivni biro, Zagreb, 1987., str. 10., cit. prema CRNIĆ, IVICA, Popravljanje imovinske štete, u: BARETIĆ, MARKO, et al., Novi Zakon o obveznim odnosima – najznačajnije izmjene – novi instituti, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2005., str. 54.-55.

<sup>83</sup> "In dem Falle eines böser Absicht, oder aus einer auffallenden Sorglosigkeit verursachten Schadens ist der Beschädigte volle Genugtuung; in den übrigen Fällen aber nur die eigentliche Schadloshaltung zu fordern berechtigt. Hiernach ist in den Fällen, wo im Gesetze der allgemeine Ausdruck: Ersatz, vorkommt, zu beurteilen, welche Art des Ersatzes zu leisten sei."

<sup>84</sup> Budući da se § 1324. odnosi na odgovornost na temelju krivnje, a takve odredba ne postoji za objektivnu odgovornost, kao sporno se javlja pitanje opsega naknade štete kod objektivne odgovornosti, odnosno da li, s obzirom da se ta odgovornost ne temelji na krivnji, odgovorna osoba treba naknaditi samo običnu štetu. O tome vidi: KOZIOL, op. cit., str. 8. i dalje.

#### 2.4.4. Postojeća i buduća šteta

Postojeća šteta je ona koja je već nastala u vrijeme kada se o njoj odlučuje. Pri tom nije presudno je li se ona ostvarila odjednom ili postupno, te hoće li je oštećenik trpjeti i u budućnosti.<sup>85</sup> Za postojeću štetu, kako onu materijalnu, tako i onu nematerijalnu (njezine pravno priznate oblike), nije sporno da, ukoliko su, naravno, ispunjene sve druge pretpostavke, oštećenik ima pravo na njezinu naknadu. Kod buduće štete odgovor na pitanje ima li oštećenik pravo na naknadu nešto složeniji.

Kod buduće štete, u vrijeme odlučivanja o odgovornosti njezin je uzrok već nastao, ali njegove štetne posljedice još nisu započele ili još nisu prestale.<sup>86</sup> Gorenc razlikuje dvije inačice buduće štete: samostalnu buduću štetu i kontinuiranu buduću štetu. Samostalna buduća šteta je ona koja je uzrokovana u sadašnjosti, a njezine će posljedice sigurno nastupiti naknadno u budućnosti, ali se ne zna kada i u kojem opsegu, pa se ne može ocijeniti i dosuditi u sadašnjosti, nego tek kada stvarno i nastupe.<sup>87</sup> Kontinuirana buduća šteta je ona koja je uzrokovana u sadašnjosti i štetne posljedice nastupaju u sadašnjosti, ali je po redovnom tijeku stvari sigurno da će trajati i u budućnosti, te se s obzirom na prirodu nematerijalne štete već sada može ocijeniti i dosuditi visina novčane satisfakcije.<sup>88</sup> Granice u kojima se može dosuditi buduća nematerijalna šteta određivao je čl. 203. bivšeg ZOO-a: "*Sud će na zahtjev oštećenika dosuditi naknadu i za buduću nematerijalnu štetu, ako je po redovnom toku izvjesno da će ona trajati i u budućnosti.*"<sup>89</sup> Iz citirane odredbe proizlazi da je zakonodavac imao u vidu kontinuiranu buduću štetu. U sudskoj je praksi zauzet stav<sup>90</sup> da ova odredba ne znači da je oštećeniku priznato pravo na dvije posebne naknade (jednu za postojeću a drugu za buduću štetu), već da nematerijalna šteta (postojeća i buduća) predstavlja jednu štetu za koju se određuje jedan iznos naknade, pri čemu se u obzir uzima njezino trajanje kako do donošenja presude, tako i u budućnosti. Iako je zauzet i stav da se može priznati i samostalna buduća

<sup>85</sup> CRNIĆ, Naknada nematerijalne, cit., str. 5.; VIZNER, op. cit., str. 654.-655.

<sup>86</sup> Loc. cit.

<sup>87</sup> Primjer je koji navodi naruženost djeteta koje još ne shvaća svoju naruženost i ne trpi zbog nje duševne boli. Za ovu štetu, budući da ne može dosuditi visinu novčane satisfakcije, sud može samo deklaratornom međupresudom odlučiti o usvajanju tužbenog zahtjeva glede postojanja odgovornosti, dok će za dosuđivanje visine novčane satisfakcije biti potrebno u budućnosti podnijeti novi odštetni zahtjev. GORENC, op. cit., str. 294.

<sup>88</sup> Ibid., str. 294.-295.

<sup>89</sup> Isto propisuje i novi ZOO u čl. 1104: "*Sud će na zahtjev oštećenika dosuditi pravičnu novčanu naknadu i za buduću neimovinsku štetu, ako je izvjesno da će ona trajati i u budućnosti.*"

<sup>90</sup> Zaključak (broj 3/1) sjednice Građanskog odjela VS od 30.3.1987.; VS, Rev 13/86, od 20.2.1986., PSP 32/81., VS, Rev 460/87, od 9.4.1987., PSP 36/53., cit. prema GRBIN, Oblici, cit., str. 29.

nematerijalna šteta – nematerijalna šteta kod koje posljedice u vrijeme odlučivanja o naknadi još nisu nastale, a izvjesno je da će nastati u budućnosti, u praksi se takvi slučajevi ne mogu naći.<sup>91</sup> Sudska praksa u pitanju naknade za buduću samostalnu materijalnu štetu nije dosljedna, ponekad je priznaje, a ponekad ne.<sup>92</sup>

Protivnici upotrebe naziva buduća šteta (*danno futuro*) u talijanskom pravu ističu da šteta mora biti aktualna, povezana s aktualnom povredom zaštićenog interesa i da za sve trajne gubitke karakteristična prirodna ekstenzija manifestiranja u budućnosti ne mijenja karakter gubitka. Ne naknađuje se šteta koja je moguća, ali ne i stvarna (tzv. gubitak šanse).<sup>93</sup>

#### 2.5. Uzročna veza

##### 2.5.1. Općenito

Uzročna veza, veza između štetne radnje ili rizika opasne stvari ili djelatnosti štetnika kao uzroka i štete na strani oštećenika kao posljedice, nužna je pretpostavka odgovornosti u svim pravnim sustavima. Uzročna je veza i u teoriji i u praksi najkontroverzniji institut u oblasti odgovornosti za štetu.<sup>94</sup> Iako je općenito moguće reći da se u većini sustava razmatraju isti elementi uzročnosti, za velik broj posebnih pitanja u vezi s uzročnosti u poredbenom je pravu teško naći zajednički pristup. Neka su pitanja zbog nepostojanja izričitih pravnih pravila još uvijek sporna u teoriji većine pravnih sustava i prepuštena slobodnoj interpretaciji uzročnosti u sudskoj praksi. Većina sustava uzročnosti pristupa u dva ili tri stupnja utvrđivanja, od kojih je prvi utvrđivanje stvarne uzročnosti primjenom *conditio sine qua non* testa, dok se u drugom stupnju koriste različitim teorijama i kriterijima, u cilju utvrđivanja pravne uzročnosti.<sup>95</sup>

<sup>91</sup> Ibid., str. 30.

<sup>92</sup> Loc. cit. Kao primjer navodi da se priznaje pravo na naknadu troškova nadgrobnog spomenika i prije njegova postavljanja (VS, Rev 393/86, od 14.5.1986., PSP 32/79.), dok se odbijaju zahtjevi za naknadu štete zbog smanjene mogućnosti napredovanja ako u vezi s time još nije došlo do gubitka zarade ili nekog drugog prihoda (VS, Rev-2972/95, od 30.2.2000., IO 1/02-64) ili naknade troškova buduće operacije (VS, Rev-3247/95, od 8.12.1998., IO 1/99-51).

<sup>93</sup> BUSNELLI/COMANDÉ, op. cit., str. 122.

<sup>94</sup> GORENC, op. cit., str. 212.

<sup>95</sup> Načela europskog odštetnog prava odredbe o uzročnosti sadrže u čl. 3:101-3:106. Polazni je test *conditio sine qua non* (neka je radnja ili ponašanje uzrok oštećenikove štete ukoliko bez nje ne bi nastala šteta (čl. 3:101)), a slijede odredbe o konkurentnim uzrocima (u slučaju više radnji od kojih bi svaka od njih prouzročila štetu u isto vrijeme, svaka se radnja smatra uzrokom štete (čl. 3:102)), alternativnim uzrocima (u slučaju više radnji od kojih bi svaka bila dovoljna da prouzroči štetu, ali nije sigurno koja ju je prouzročila, svaka se smatra uzrokom štete u mjeri koja odgovara vjerojatnosti da ju je prouzročila (čl. 3:103 (1))), potencijalnim uzrocima, određivanju udjela u prouzročenju, te doprinosu samog oštećenika.

S obzirom da se postojanje uzročnosti utvrđuje prema svim okolnostima konkretnog slučaja, teško je predvidjeti pristup sudova pitanju postojanja uzročnosti kod odgovornosti trećih osoba (svih osoba koje nisu teroristi) za štetu prouzročenu terorističkim aktom. No, veza radnje (propusta) ili rizika treće osobe i štete prouzročene terorističkim aktom neće se razmatrati izvan pravila o uzročnosti koja se i inače primjenjuju. Moguće je da u određenom slučaju u jednom pravnom sustavu odgovornost treće osobe "padne" na testu uzročnosti već na samom početku, a da bi istovremeno mogla udovoljiti testovima uzročnosti u drugom sustavu. Sigurno je samo da će pitanje uzročnosti u takvim slučajevima biti sporno jer je teroristički akt po svojoj prirodi protupravna radnja koja može prekinuti uzročnu vezu između radnje (propusta) odgovorne osobe, odnosno rizika za koji ona odgovara i štete koju pretrpi oštećenik, ali samo uz ispunjenje svih dodatnih pretpostavki koje su različite s obzirom na to radi li se o objektivnoj odgovornosti ili odgovornosti na temelju krivnje.

#### 2.5.2. Uzročna veza u austrijskom odštetnom pravu

U austrijskom pravu pri određivanju uzročnosti, veze odgovorne osobe<sup>96</sup> i štete, prevladava teorija ekvivalencije (*Äquivalenztheorie*). Prema toj teoriji svaki događaj može biti priznat kao uzrok štete ukoliko je *conditio sine qua non* u odnosu na štetu. To je, međutim, samo preliminarni filter. Odredene kategorije šteta isključuju se iz obveze naknađivanja na temelju adekvacijske teorije i teorije zaštitnog cilja povrijeđenog pravila. Prema adekvacijskoj teoriji šteta mora biti adekvatna, ne preudaljena. Neki smatraju da se ograničenje naknađivanja udaljene štete ne primjenjuje ako je štetnik djelovao namjerno. S druge pak strane, prevladava mišljenje da se adekvacijska teorija primjenjuje ne samo kod odgovornosti na temelju krivnje, već i na objektivnu odgovornost za štetu.<sup>97</sup>

Prema adekvacijskoj se teoriji neki štetni događaj općenito smatra prikladnim ako je u značajnoj mjeri prikladan dovesti do nastupa štete kakva je nastala. Čim je tome udovoljeno, treba biti podvrgnut prethodnom objektivnom ispitivanju. Budući da je njezina definicija jako široka i sudovi vrlo rijetko negiraju adekvatnost, smatra se da teško da je ta teorija od ikakve koristi u ograničavanju odgovornosti. Austrijski pravници teoriju

<sup>96</sup> Štetnik mora naknaditi štetu koju je prouzročio (*zugefügt*). Ne mora je osobno prouzročiti, dovoljno je da nastaje u njegovoj sferi odgovornosti (kod odgovornosti za drugoga, objektivne odgovornosti za opasne stvari...). (ABGB, §§ 1294. i 1295.)

<sup>97</sup> KOZIOL, HELMUT, Causation under Austrian law, u: Unification of Tort Law: Causation, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000., str. 11.-12.

adekvatnosti ne vide kao dio teorije uzročnosti već kao neovisnu teoriju koja nastoji ograničiti odgovornost na temelju važnosti interesa.<sup>98</sup>

Doktrina zaštitnog cilja povrijeđenog pravila, *Rechtswidrigkeitszusammenhang* ili općenito, *Schutzzweck der Norm*, rezultat je općeprihvaćene metode tumačenja prava u skladu s njegovim ciljem (teleološkom interpretacijom). Zaštitni je cilj (svrha) relevantan u tri aspekta: 1. štetnik mora naknaditi samo gubitke onih osoba koje je zakon namjeravao zaštititi, 2. samo onu štetu koju je povrijeđeno pravilo namjeravalo izbjeći i 3. samo onu koju je prouzročio na pravno nedopušten način. Svrha propisa uzima se u obzir kod povrede propisa koji imaju zaštitni karakter, ali i u slučajevima povrede dužne pažnje. Treba je uzeti u obzir i u slučajevima objektivne odgovornosti kada treba utvrditi postoji li veza između posebne opasnosti koja opravdava objektivnu odgovornost i prouzročene štete.<sup>99</sup>

Ne postoji suglasnost pravne teorije u pogledu strogosti navedenih kriterija: prevladavaju teoretičari koji ih smatraju strogim i nefleksibilnim, ali ima i onih koji misle da su to relativni kriteriji koji omogućuju stupnjevanje (gradaciju) odgovornosti prema kojoj bi opseg odgovornosti mogao ovisiti o stupnju protupravnosti i zaštitnoj svrsi povrijeđenog pravila.<sup>100</sup>

#### 2.5.3. Uzročna veza u njemačkom odštetnom pravu

Usprkos nesporne važnosti koju ima uzročnost u njemačkom pravu, ne postoji njezina opća definicija. Sudovi obično razlikuju dvostruko djelovanje uzročnosti: uzročna veza mora postojati između štetne radnje ili izvora opasnosti za koji štetnik odgovara i povrede oštećenikova prava (uzročnost koja uspostavlja odgovornost: *haftungsbegründende Kausalität*) te između povrijeđenog oštećenikova prava i iz toga proizašle štete (uzročnost koja implementira odgovornost: *haftungsausfüllende Kausalität*). Ovo razlikovanje u nekim slučajevima nije potrebno, u nekim nije ni moguće (kada je povreda sama za sebe i šteta), a ne utječe na temeljni koncept uzročnosti.<sup>101</sup> U većini slučajeva sudovi donose odluku o odgovornosti bez detaljnije rasprave o uzročnosti, primjenjujući "prirodno" razumijevanje uzročnosti koje kombinira logiku, načela prirodnih znanosti i blizine relevantnih veza u lancu

<sup>98</sup> Ibid., str. 12.

<sup>99</sup> Ibid., str. 12.-13.

<sup>100</sup> Ibid., str. 13.

<sup>101</sup> MAGNUS, ULRICH, Causation in German Tort Law, u: Unification of Tort Law: Causation, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000., str. 63.-64.

uzročnosti. Uzročnost se razmatra samo ukoliko su prisutni i neki drugi mogući uzroci (predispozicije oštećenika, radnja treće osobe, intervencijski događaji...).

Kod složenih slučajeva njemački sudovi primjenjuju dvo ili trostupanjski koncept uzročnosti. Prvo, radnja ili izvor rizika mora biti *conditio sine qua non* nastale povrede. Sudac mora biti potpuno uvjeren (stupanj vjerojatnosti odmah do sigurnosti) da u nedostatku tog uzroka ne bi nastupio takav rezultat.<sup>102</sup> Nakon toga sudovi analiziraju adekvatnost uzroka. Uzročni lanac uspostavljen je ako bi općenito, po redovitom tijeku stvari, te okolnosti vodile do nastupanja rezultata do kojeg je došlo. Bitan je stupanj u kojem je štetnik povećao vjerojatnost štete. Ukoliko je rezultat neočekivana, nepredvidiva posljedica na koju nitko nije računao, uzročnosti nema. Postavlja se objektivni standard, očekivanje optimalnog ili barem iskusnog promatrača. Zbog toga se adekvacijski test često kritizira jer ne omogućava precizno razlikovanje adekvatnog i neadekvatnog uzroka, s obzirom da optimalni promatrač u biti može predvidjeti svaku štetu, pa tako taj test ne obavlja svoju funkciju i ne djeluje kao razumno ograničenje odgovornosti.<sup>103</sup> Sudovi stoga često moraju pribjeći i trećem nivou ocjenjivanja postojanja uzročnosti, a to je procjena vrijednosti interesa (*wertende Überlegungen*). Ta je procjena djelomično povezana sa zaštitnom svrhom povrijeđenog pravila (*Schutzzwecklehre*). Uzročnost postoji ako je šteta koja se razmatra one vrste za čiju je zaštitu povrijeđeno pravilo propisano. Zaštitna svrha pravila lako se može odrediti kod odredbi koje izričito zabranjuju određena ponašanja koja mogu štetiti drugima, kao i kod općih pravila koja nalažu posebne obveze pažnje. Kod pravila općeg karaktera to je, međutim, puno teže, i u takvim slučajevima sudovi pribjegavaju procjeni konkretnih interesa u pojedinom slučaju. Za neke su grupe slučajeva sudovi razvili posebna pravila takve procjene interesa.<sup>104</sup>

Ne postoji, dakle, jedinstvena formula procjene uzročnosti u njemačkom pravu. Prvi korak procjene je *conditio sine qua non*, idući adekvacijska teorija koja daje uvjerljiv

<sup>102</sup> Ovaj se kriterij primjenjuje s dva ograničenja: - ako treba odlučiti je li nedostatak pažnje uzrokovao neku povredu ili štetu, ne mora biti gotovo sigurno da bi pažnja, da je bila upotrijebljena, spriječila povredu ili štetu, dovoljan je nešto niži stupanj vjerojatnosti; - ako je više štetnika pridonijelo povredi ili šteti a doprinos svakog je dovoljan, niti jedan se ne može osloboditi odgovornosti pozivanjem na to da bi šteta nastala bez obzira na njegov doprinos. Ibid., str. 65.

<sup>103</sup> Loc. cit.

<sup>104</sup> Takva se pravila primjenjuju u slučajevima u kojima je osim radnje (ili izvora rizika) štetnika jačini i opsegu povrede doprinijelo i posebno psiho-fizičko stanje oštećenog, radnja samog oštećenog, radnja treće osobe (posebno ako je protupravna) ili neki neovisni događaj. Ibid., str. 66.-67.

rezultat samo kod jednostavne uzročnosti, dok je treći i odlučujući korak u svim težim pitanjima uzročnosti razmatranje interesa.<sup>105</sup>

#### 2.5.4. Uzročna veza u talijanskom odštetnom pravu

U talijanskom se pravu uzročnost razmatra u dva stupnja: 1. utvrđivanje stvarne (materijalne) povezanosti štetnog događaja i štete, uz istovremeno istraživanje postojanja konkurentnih uzroka (prirodnih događaja, ponašanja trećih osoba...), te 2. utvrđivanje pravne veze između uzroka i njegovih negativnih posljedica (određuju se granice naknadive štete – naknađuju se samo redoviti, pravno priznati gubici). Pri utvrđivanju stvarne uzročnosti primjenjuju se dvije teorije – *conditio sine qua non* (štetnikovo je ponašanje stvarni uzrok ukoliko se na temelju najboljih mogućih znanstvenih i iskustvenih spoznaja određenog trenutka može ustanoviti da bez njega do štetnog događaja ne bi došlo) i teorija prikladnog uzroka (stvarna uzročnost postoji ukoliko je ponašanje štetnika bilo dovoljan uzrok događaju). Ove se teorije ne primjenjuju u čistom obliku, već se kombiniraju s kvalifikacijom. Kvalifikacijom suci isključuju uzročnost kada nakon štetnikova ponašanja nastupi abnormalno odstupanje u normalno očekivanom lancu uzročnosti.<sup>106</sup>

Stvarna uzročnost nije dovoljna da bi nastao odnos odgovornosti za štetu, potrebno je da postoji i pravna uzročnost. Pravilo o ugovornoj odgovornosti koje CC propisuje u čl. 1223. primjenjuje se i na izvanugovornu odgovornost za štetu propisuje da se naknađuje samo šteta koja je neposredna i direktna posljedica povrede (*conseguenza immediata e diretta*).<sup>107</sup> Sudovi, međutim, vrlo široko interpretiraju "neposrednu i direktnu posljedicu". Sudska praksa tumači navedenu formulaciju kao granicu udaljenim i indirektnim posljedicama, puno šire od doslovnog značenja riječi. Talijanski su teoretičari nezadovoljni postojećim zakonskim okvirom uzročnosti i smatraju ga presiromašnim.<sup>108</sup>

#### 2.5.5. Uzročna veza u francuskom odštetnom pravu

Uzročnost, uz protupravno djelovanje i štetu, čini jednu od tri temeljne pretpostavke odgovornosti u francuskom pravu. Metode utvrđivanja uzročnosti nisu precizno

<sup>105</sup> Ibid., str. 67.

<sup>106</sup> BUSNELLI, D. FRANCESCO, COMANDÉ, GIOVANNI, Causation under Italian Law, u: Unification of Tort Law: Causation, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000., str. 79.-80.

<sup>107</sup> "Il risarcimento del danno per l'inadempimento o per il ritardo deve comprendere così la perdita subita dal creditore come il mancato guadagno, in quanto ne siano conseguenza immediata e diretta (1382, 1479, 2056 e seguenti)." (Art. 1223 Risarcimento del danno)

<sup>108</sup> BUSNELLI/COMANDÉ, Causation, cit., str. 81.-83.



određene i suci slobodno primjenjuju različite kriterije. Kad je uzročnost utvrđena, odgovorna je osoba potpuno odgovorna, čak i kada postoje konkurentni uzroci. Nije bitno što je pojedini konkurentan uzrok sam za sebe nedovoljan da prouzroči štetu, kada je štetnikova radnja nužni uzrok štete on odgovara za njen puni opseg. Pravilo ublažava mogućnost regresa od ostalih odgovornih osoba. Jedini izuzetak od pune odgovornosti jest skrivljeni doprinos žrtve šteti.<sup>109</sup>

Budući da uzrok (*causé*) nije zakonski definiran, njegovo je definiranje prepušteno sudskoj praksi. Suci, međutim, u svojim odlukama daju vrlo malo indicija o različitim faktorima koje su uzimali u obzir pri potvrđivanju ili osporavanju postojanja uzročnosti. S obzirom da se radi o pravnom pitanju, uzročnost može razmatrati i *Cour de cassation*, koji, međutim, nije nikada dao preciznu definiciju pravnog koncepta uzročnosti.<sup>110</sup> U sudskoj se praksi mogu razlikovati dvije grupe slučajeva - ona u kojoj je primijenjen elastični test ekvivalencije i ona u kojoj se razlikuju direktni i indirektni uzroci gubitka koje je pretrpio oštećeni (za koje teoretičari kažu da su inspirirani adekvacijskom teorijom – *la causalité adéquate*). *Cour de cassation* nikada se nije izričito pozivao na tu teoriju, utvrđivalo se da odgovornost postoji ili ne postoji zato što je uzrok direktan ili indirektan, postoji ili ne, a ne zato što je adekvatan ili neadekvatan.<sup>111</sup>

U Francuskoj suci odbijaju kriterije koji se koriste u nekim drugim državama, poput *causa proxima* (smatraju je grubim i nepravičnim pristupom uzročnosti) i zaštitne svrhe pravila (gotovo potpuno nepoznat kriterij, neko vrijeme bio je prihvaćen u području građanske odgovornosti počinitelja kaznenog djela, ali i tu je napušten). Francuski su teoretičari i odvjetnici nezadovoljni pristupom uzročnosti i to prvenstveno zbog nepredvidivosti kojoj vodi slobodna primjena različitih metoda njezina utvrđivanja od strane sudaca. Nije rijetko da se u slučajevima vrlo sličnog činjeničnog stanja donose potpuno suprotne odluke. U nekim je područjima *Cour de cassation* ipak postavio neka korisna pravila, poput onog da oštećenikove predispozicije ne prekidaju uzročnu vezu između štetnikove radnje i gubitka koji oštećenik pretrpi.<sup>112</sup>

<sup>109</sup> GALAND-CARVAL, SUZANNE, Causation under French Law, u: Unification of Tort Law: Causation, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000., str. 53.-54.

<sup>110</sup> Ibid., str. 54.

<sup>111</sup> Loc. cit.

<sup>112</sup> Ibid., str. 55.

## 2.5.6. Uzročna veza u sustavu *common law*

Pristup uzročnosti u engleskom pravu dvostupanjski je, osim testa stvarne uzročnosti eliminiraju se irelevantni uzroci. Prvo se koristi standardni test *conditio sine qua non*, često zvan i *but for test*. Najviše diskusija, naravno, izazivaju situacije s višestruko mogućim uzrocima na koje primjena *but for test* ne daje rezultat. Tada se priznaje postojanje uzročnosti jer je štetnik učinio stvarni doprinos (*material contribution*) oštećenikovoj povredi. S obzirom da uzročnost mora voditi šteti, moguće je da zahtjevu uzročnosti bude udovoljeno u odnosu na jednu vrstu gubitka, ali ne i za sve gubitke.<sup>113</sup>

I u SAD-u je prvi korak utvrđenju uzročnosti test stvarne uzročnosti (*but for*), a drugi test pravne uzročnosti (*proximate cause*). *Proximate cause* uključuje nekoliko elemenata, od kojih je najznačajniji predvidivost štete. Ako je šteta nepredvidiva, teško će biti utvrđeno postojanje pravne uzročnosti. Uz predvidivost, bitna je i direktnost štete – što je šteta direktnija, vjerojatnije je postojanje pravne uzročnosti. Međutim, čak i ako je šteta indirektna, ako je predvidiva, pravna uzročnost može postojati. Uzimaju se u obzir i interesi stranaka i time se sprječava da odgovornost postane potpuno disproportionalna stupnju štetnikova nemara. Iako sudovi često spominju bliskost u vremenu i mjestu, to su faktori koji nemaju veći značaj za utvrđenje uzročnosti. Posljednjih desetljeća se mnogim posebnim propisima mijenjaju odštetna pravila u *common law*, ali se malo njih odnosi na uzročnost.<sup>114</sup>

## 2.5.7. Uzročna veza u hrvatskom odštetnom pravu

Uzročna veza kao pretpostavka odgovornosti definira se u našoj pravnoj teoriji kao veza između štetne radnje kao uzroka i nastale štete kao posljedice. Naziva se i kauzalnim neksusom. Ukoliko ne postoji veza između štetne radnje štetnika i štete na strani oštećenika, ne postoji ni odgovornost štetnika. Prirodna uzročnost (objektivna i od naše svijesti nezavisna veza između uzroka i posljedice) nije pretpostavka odgovornosti, već je to pravna uzročnost.<sup>115</sup>

Kao uzrok ne može se priznati svaki događaj koji u prirodnom slijedu stvari prethodi nastanku štete kao posljedici, već u lancu prirodnog kretanja treba naći jedan događaj

<sup>113</sup> ROGERS, W.V. HORTON, Causation under English Law, u: Unification of Tort Law: Causation, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000., str. 39.-40.

<sup>114</sup> SCHWARTZ, T. GARY, Causation under US Law, u: Unification of Tort Law: Causation, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000., str. 123.

<sup>115</sup> VIZNER, op. cit., str. 673.

koji je pravno relevantan i koji se u pravu uzima kao određeni uzrok određene posljedice. Budući da je šteta vrlo rijetko posljedica jednog jedinog uzroka, treba i između više mogućih, odrediti onaj koji će se uzeti kao glavni, odlučujući uzrok štete. I u našem se pravu pri odgovaranju na pitanje koji je uzrok odlučujući, najprihvatljivijom smatra adekvacijska teorija,<sup>116</sup> pa se među različitim događajima koji se mogu smatrati uzrokom nastale posljedice kao uzrok uzima samo onaj koji je tipičan, a to je onaj koji redovito dovodi do određene štetne posljedice, njemu je ona adekvatna.<sup>117</sup> Treba isključiti sve slučajne događaje koji uđu u kompleks uzroka, ali nisu tipični za štetan rezultat. Koji se konkretno uzrok može smatrati adekvatnim, tipičnim i očekivanim, ovisi o svakoj konkretnoj situaciji – ista štetna radnja u jednom slučaju može biti pravno relevantna, a u drugom ne.

Uzrok mora biti ljudska radnja (aktivna ili pasivna), a kada koincidiraju kao uzroci ljudska radnja i prirodni događaj, kao uzrok se uzima u obzir samo ljudska radnja.<sup>118</sup> Kod više ljudskih radnji kao uzrok se uzima ona koja je štetnom događaju najbliža i za njega tipična. Uzročna veza mora biti neprekinuta (čim se prekine bilo slučajem ili ljudskom radnjom, štetnik ne odgovara za štetne posljedice).<sup>119</sup> Oštećenik mora dokazati postojanje uzročne veze (u pravilu se ne predmnijeva), a izuzetak je šteta nastala u svezi s opasnom stvari odnosno djelatnosti.<sup>120</sup>

Iako se u svakom pojedinom slučaju mora utvrditi postojanje uzročne veze, sudovi se rijetko o tome izričito izjašnjavaju i obrazlažu kriterije kojima su se rukovodili pri

<sup>116</sup> Uz tu teoriju, najpoznatije su teorija uvjeta, teorija pretežne važnosti uzroka i teorija najneposrednijeg uzroka. O osnovnom pristupu uzročnosti navedenih teorija vidi VIZNER, op. cit., str. 674.

<sup>117</sup> Nema pravno relevantne uzročne veze između bijega kćerke oštećenih iz odgojno-popravnog doma (navodnog štetnika) i štetne posljedice, njezine smrti, kao posljedica ranjavanja od strane treće osobe u vrijeme dok je bila u bijegu. "Prvostepeni je sud, u bitnom, utvrdio da je sada pokojna kćerka odnosno sestra tužitelja samovoljno napustila Odgojni zavod. Da je D. M. nožem ranio R. S. i da je nastupila smrt.

Pravilan je zaključak drugostepenog suda da čak ni eventualni propusti tuženika u čuvanju i ponovnom privođenju kćerke odnosno sestre tužitelja ne bi bili u neposrednoj uzročnoj vezi s nastalom štetnom posljedicom – jer takvi propusti (da su i učinjeni), prema uobičajenom toku stvari i životnom iskustvu nisu uopće pogodni da izazovu konkretnu štetnu posljedicu. Posljedica, pak, koja nije adekvatna radnji (propustu) ne može se staviti na teret izvršioca radnje – odnosno onoga koji učini propust." (VSH, Rev-243/86, od 8.4.1987., PSP-35., 1988., br. 65.)

<sup>118</sup> Ako je oštećenik, iako djelomično narušenog zdravlja, bio u radnom odnosu, ali je zbog posljedica štetnog događaja (ozlijeđen je u prometnoj nezgodi) otišao u invalidsku mirovinu, postoji adekvatna uzročna veza između zadobivenih ozljeda i štete koja se sastoji u razlici između osobnog dohotka što ga je oštećenik ostvarivao i invalidske mirovine koju ostvaruje. (VSH, Rev-1098/88, od 7.12.1988., PSP-43., 1989., br. 65., Slično i O.s. Gž-701/86, od 30.9.1986., PSP-32., 1987., br. 56.)

Kad se radi o uzročnoj konkurenciji između predispozicije za pojavu bolesti i ljudske radnje, uzima se kao relevantan uzrok štete samo ljudska radnja. (VSH, Rev-785/90, od 23.8.1990., PSP-50., 1991., br. 77.)

<sup>119</sup> Štetnik koji je srodniku oštećenih nanio tjelesnu povredu, odgovoran je i za štetu nastalu njegovom smrću koja je nastupila kao posljedica sepse do koje je došlo za vrijeme bolničkog liječenja, usprkos adekvatnoj terapiji i odgovarajućem medicinskom tretmanu. (VSH, Rev-1950/86, od 28.1.1987., PSP-35., 1988., br. 66.)

<sup>120</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 557.-558.

utvrđivanju postojanja uzročne veze. Uglavnom se zaustavljaju na samom utvrđenju da uzročna veza postoji, a ako odluče da ne postoji, obrazlažu zašto ne postoji.<sup>121</sup>

## 2.6. Protupravnost

### 2.6.1. Objektivni elementi protupravnosti

#### 2.6.1.1. Općenito

Protupravnost je opća pretpostavka odgovornosti za štetu u našem i u poredbenom pravu. Međutim, pojam protupravnost ima dosta različito značenje u pravnim sustavima. Prema objektivnom shvaćanju protupravnosti, svaka je šteta protupravna, osim ako je protupravnost izričito isključena, dok se u subjektivnom shvaćanju protupravnost prosuđuje s obzirom na ponašanje odgovorne osobe. Odgovorna osoba može za štetu odgovarati samo ukoliko njeno ponašanje nije bilo u skladu s pravom. U nekim je sustavima protupravnost u subjektivnom smislu bitna pretpostavka samo kod subjektivne odgovornosti, dok je u nekima, npr. Švicarskoj, bitna i kod objektivne odgovornosti. I u sustavima koji protupravnost razmatraju samo u pogledu odgovornosti na temelju krivnje, njezino je značenje različito: u nekima se rezultat kvalificira kao protupravan (Njemačka,<sup>122</sup> Italija), dok se u drugima protupravnim smatra samo ponašanje štetnika (Austrija, Nizozemska, Grčka, Engleska).<sup>123</sup> Navodimo osnovna pitanja protupravnosti koja se razmatraju u po jednoj državi iz navedenih grupa: Austriji, Italiji i Švicarskoj.

<sup>121</sup> Tako npr.: Sama okolnost da je nadležno tijelo (poslodavac, Fond MIOR) bez osnove zadržalo radnu knjižicu ne dovodi do njegove odštete odgovornosti kad to nije u uzročnoj vezi s činjenicom da se radnik nije mogao zaposliti. (VSRH, Rev-518/93, od 1.2.1994., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>); Ocijenjeno je da Republika Hrvatska odgovara za štetu koju je počinio zatvorenik tijekom bijega iz KPD (krađa automobila) jer postoji adekvatna uzročna veza između bijega i nepravilnog i nezakonitog rada djelatnika KPD, budući da je zbog njihovog propusta zatvorenik, sklon nasilju, pobjegao i ponovio djelo zbog kojeg je izdržavao kaznu zatvora. (VSRH, Rev-2203/91, od 30.12.1991., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>)

<sup>122</sup> Ali se u njemačkoj teoriji naglašava da i u slučaju kada je rezultat odlučan, treba procjenjivati i ponašanje.

<sup>123</sup> KOZIOL, HELMUT, Conclusions, u: Unification of Tort Law: Wrongfulness, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998., str. 129.

### 2.6.1.2. Protupravnost u austrijskom odštetnom pravu

U austrijskom pravu protupravnost izričito spominje ABGB, § 1294.<sup>124</sup> Objektivna se protupravnost smatra jednim od najznačajnijih elemenata odgovornosti - zajedno s krivnjom predstavlja samu bit odštetnog prava: odgovornost na temelju krivnje. Protupravnost je bitna i kod odgovornosti za drugoga, a u kombinaciji s nekim drugim razlozima može dovesti do odgovornosti i kada nisu ispunjene sve druge pretpostavke odgovornosti.<sup>125</sup> U drugom širokom području odgovornosti - objektivne odgovornosti - pojačana opasnost dopuštenih aktivnosti preuzima mjesto protupravnosti kao pretpostavke odgovornosti.<sup>126</sup> Teorija protupravnosti ponašanja (*Verhaltensunrechtslehre*) u austrijskom je pravu prevladala teoriju protupravnosti rezultata (*Erfolgsunrechtslehre*), naime, protupravnost ovisi o povredi dužne pažnje, uvijek se odnosi na samo ljudsko djelovanje. Prema teoriji protupravnosti rezultata protupravnost ovisi samo o štetnom rezultatu, pa samo povreda zaštićenog interesa određuje protupravnost. Ova teorija otvara nekoliko pitanja - odgovornost na temelju krivnje temelji se na ponašanju štetnika, pa je njegovo ponašanje bitno i indicira da se protupravnost treba ocjenjivati s obzirom na to ponašanje, a ne na njegov rezultat. Nadalje, samo ljudska radnja može biti protupravna jer se pravo primjenjuje samo na ljude, pa stoga samo ponašanje, a ne rezultat, može biti protupravno. Osim toga, koji bi se pristup trebalo primijeniti kada je štetnik bio pažljiv u najvišem mogućem stupnju? Čak i život, zdravlje i sloboda, koji uživaju najvišu moguću zaštitu nisu zaštićeni od svake moguće povrede - protupravnost ovisi o tome je li osoba koja je povrijedila drugu osobu imala pravo na samoobranu. Stoga se ističe da rezultat samo ukazuje na protupravnost, ne uspostavlja je.<sup>127</sup> S druge strane, ističu se argumenti da se prihvaćanjem teorije protupravnosti ponašanja briše razlikovanje krivnje i protupravnosti. Ipak se, kako ističe Koziol, protupravnost mjeri objektivno, a krivnja subjektivno: protupravno ponašanje ne dovodi do odgovornosti deliktne

<sup>124</sup> "Der Schade entspringt entweder aus einer widerrechtlichen Handlung, oder Unterlassung eines Andern; oder aus einem Zufalle. Die widerrechtliche Beschädigung wird entweder willkürlich, oder unwillkürlich zugefügt. Die willkürliche Beschädigung aber gründet sich theils in einer bösen Absicht, wenn der Schade mit Wissen und Willen; theils in einem Versehen, wenn er aus schuldbarer Unwissenheit, oder aus Mangel der gehörigen Aufmerksamkeit, oder des gehörigen Fleißes verursacht worden ist. Beydes wird ein Verschulden genannt." (Quellen der Beschädigung § 1294)

<sup>125</sup> Tako je, kao i u našem pravu, za štetu koju prouzroče osobe mlade od 14 godina i neubrojive osobe, moguće, uz uzimanje u obzir financijske situacije štetnika i oštećenika, obvezati takve osobe na naknadu štete prouzročene njihovom protupravnom radnjom, iako nisu deliktne sposobne (ABGB, § 1310.). Vidi: KOZIOL, HELMUT, Wrongfulness under Austrian Law, u: Unification of Tort Law: Wrongfulness, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998., str. 11.

<sup>126</sup> Ibid., str. 12.

<sup>127</sup> Ibid., str. 13.-14.

nesposobnih osoba. Budući da i teorija protupravnosti rezultata ima korisne aspekte, najbolji je pristup, smatra Koziol, kompromis: prvo treba utvrditi je li štetnik prouzročio rezultat koji je nedopušten, a nakon toga je li prekršio objektivnu dužnu pažnju propisanu pravom. Kod odgovornosti na temelju krivnje, treba ići i korak dalje - utvrditi je li postupao nemarno.<sup>128</sup>

Protupravno ponašanje predstavlja povreda dužne pažnje prema ugovoru, dok se kod izvanugovornih odnosa razlikuje nekoliko situacija. Prvo, protupravno ponašanje može biti posljedica povrede određenog imperativnog pravila koje zabranjuje opasno ponašanje dovoljno precizno opisano (takve konkretne imperativne norme zovu se *Schutzgesetze*), povreda zaštitnog propisa. Nadalje, protupravno postupa onaj koji postupa protivno dobroj vjeri i namjerno prouzroči štetu (ABGB, § 1295.<sup>129</sup>), ali koje se točno ponašanje smatra protupravnim, prema ovom pravilu teže je ustanoviti nego kod povrede zaštitnih propisa. Nisu precizno propisana i opisana ponašanja koja predstavljaju povrede, već se samo priznaje zaštićeno područje, a opseg njegove zaštite može biti vrlo širok, ali i uzak, ovisno o prirodi povrijeđenog interesa, preciznosti njegove definicije i njegovoj očitosti.<sup>130</sup>

### 2.6.1.3. Protupravnost u talijanskom odštetnom pravu

Talijanski CC u čl. 2043. propisuje da štetnik mora naknaditi namjernim ili nemarnim aktom drugome prouzročenu protupravnu štetu (*ingiustizia del danno*).<sup>131</sup> Protupravnost se odnosi na štetu, a ne na djelovanje štetnika, a naknađivanje štete ima za cilj obeštećenje oštećenog, a ne sankcioniranje štetnika. Za čl. 2043. se ističe da pruža neograničenu mogućnost sudu da kao štetu prizna povredu svakog interesa koji oštećenik istakne, a s druge strane ostavlja mogućnost i zakonodavcu da tipizira povrijeđene interese ili same povrede, te tako omogućava progresivno i kontrolirano širenje područja građanskopravne odgovornosti za štetu.<sup>132</sup>

<sup>128</sup> Ibid., str. 14.

<sup>129</sup> "(1) Jedermann ist berechtigt, von dem Beschädiger den Ersatz des Schadens, welchen dieser ihm aus Verschulden zugefügt hat, zu fordern; der Schade mag durch Übertretung einer Vertragspflicht oder ohne Beziehung auf einen Vertrag verursacht worden sein.

(2) Auch wer in einer gegen die guten Sitten verstoßenden Weise absichtlich Schaden zufügt, ist dafür verantwortlich, jedoch falls dies in Ausübung eines Rechtes geschah, nur dann, wenn die Ausübung des Rechtes offenbar den Zweck hatte, den anderen zu schädigen."

<sup>130</sup> Opširnije vidi: KOZIOL, Wrongfulness, cit., str. 14.-17.

<sup>131</sup> "Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno (Cod. Pen. 185)." (Art. 2043 Risarcimento per fatto illecito)

<sup>132</sup> BUSNELLI, D. FRANCESCO, COMANDÉ, GIOVANNI, "Wrongfulness" in the Italian Legal System, u: Unification of Tort Law: Wrongfulness, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998., str. 69.-70.

Kao pretpostavka odgovornosti za štetu protupravnost ima dva aspekta: šteta na pravno priznatim interesima (štete *contra ius*) i neopravdana priroda ponašanja (štete *non iure*). Teoretičari su svoju pažnju u početku usmjeravali na prvi aspekt protupravnosti, a nova interpretacija čl. 2043. proširila je poimanje štete *contra ius* sa šteta na apsolutnim pravima na štete na pravu na izvršenje obveze izvršene ne samo od dužnika, već i od trećih osoba (*ius in personam*). Izvan dviju kategorija – apsolutnih i relativnih osobnih prava, postoje različita mišljenja o mogućoj primjeni klauzule o protupravnosti. Čini se da je doktrina sklonija daljnjem širenju polja protupravnosti, dok sudovi ostaju vjerni tradicionalnom pravilu i čak kreiraju fiktivna prava.<sup>133</sup> Busnelli i Comandé ističu da bi, s obzirom na ova dva oprečna shvaćanja, kod ocjene protupravnosti štete trebalo vrednovati pravnu važnost interesa s obzirom na pravila i načela pravnog poretka. Kod šteta *contra ius* problem više nije podvođenje određenog interesa pod konkretno pravo, već njegovo vrednovanje kao interesa koji treba biti naknađen, s obzirom na njegovu pravnu važnost.<sup>134</sup>

Drugi element koji čini protupravnost – štete *non iure*, sastoji se u nepostojanju opravdanja koje ponašanje čini dopuštenim. Opravdanje je u sferi vršenja prava koje ne isključuje važnost drugog opravdanja (ispunjenje obveze, nužna obrana, krajnja nužda, zakonita uporaba oružja). Iako naizgled mogu činiti dio opravdanja, postoje pretpostavke koje su izvan dopuštenosti zato jer predstavljaju zlorabu prava. Pitanje zlorabe prava nije propisano kao odredba općeg sadržaja, ali teorija smatra da joj se mora priznati važnost jer se nalazi u niz različitih odredbi građanskog zakonika. Vršenje prava mora se usporediti s drugim područjima interesa, mora biti snažno potvrđeno i potpuno vrednovano kroz protupravnost štete. Do razmatranja polja primjene zabrane zlorabe prava dolazi kada su suprotstavljeni interesi jednakog ranga, poput korištenja slobode u proširenom i netipičnom smislu i štete koja time na pravima nastaje (sloboda govora u odnosu na povredu časti, ugleda). Ravnoteža interesa treba biti postignuta primjenom objektivnih i elastičnih kriterija, u načelu povezanih s općim pojmom dobre vjere.<sup>135</sup>

#### 2.6.1.4. Protupravnost u švicarskom odštetnom pravu

Protupravnost (*Widerrechtlichkeit, Rechtswidrigkeit*) je, uz štetu i uzročnost, temeljna pretpostavka odgovornosti u švicarskom pravu. OR u čl. 41., koji predstavlja opću

<sup>133</sup> Ibid., str. 70.-71.

<sup>134</sup> Ibid., str. 71.

<sup>135</sup> Ibid., str. 73.

odredbu o odgovornosti na temelju krivnje, propisuje da za štetu odgovara onaj koji drugoj osobi prouzroči štetu na protupravan način, namjerno ili iz nepažnje. Prema shvaćanju većine teoretičara, protupravnost je pretpostavka odgovornosti i u području objektivne odgovornosti.<sup>136</sup>

Gramatičko tumačenje odredbe prema kojoj je protupravnost vezana na način prouzročenja štete, išlo bi u prilog shvaćanju da je protupravnost element ljudskog ponašanja, a ne rezultata povrede interesa (štete).<sup>137</sup> Pojedini posebni propisi o odgovornosti (u pravilu objektivnoj odgovornosti) izričito propisuju da se njihove odredbe primjenjuju samo na osobne ozljede i oštećenje stvari, što se tumači kao isključenje drugih vrsta šteta (posebno samog ekonomskog gubitka). Od svih pretpostavki odgovornosti upravo protupravnost izaziva najbrojnije i najkontroverznije teorijske rasprave, iako je u praksi rijetko sporna, jer problem predstavlja samo u slučaju samog ekonomskog gubitka. Kod osobnih ozljeda ili oštećenja imovine utjecaj na ova, tzv. apsolutna prava, *ipso iure* predstavlja nezakonito zadiranje u oštećenikovu zaštićenu sferu, ili barem indicira takvo zadiranje. S druge, pak, strane, zadiranje u (samo) ekonomski interes koji nije neposredna posljedica zadiranja u apsolutno zaštićena prava neće biti kvalificiran kao nezakonit ukoliko ne postoji posebna norma (*Schutznorm*) koja štiti posebne interese protiv utjecaja te vrste. Ovo je, međutim, isključivo doktrinarni pristup koji nema čvrsti oslonac u pravnim pravilima. Prihvatanje njemačke koncepcije u sustavu koji je modeliran općom klauzulom o odgovornosti po uzoru na francuski model inspirirano je pravno-političkim razlozima, iako nema podlogu u zakonskim normama. Cilj mu je spriječiti nekontrolirano širenje odgovornosti, održati odgovornost u razumnim granicama. Naglašavano je da bi bez granica protupravnosti načelo *neminem leadere* imalo neprihvatljiv utjecaj na stvarni život.<sup>138</sup>

Prema tzv. objektivnoj teoriji o protupravnosti, koju prihvaća švicarski Federalni sud, uzrok štete protupravan je ako predstavlja povredu opće pravne obveze, tako što dira neko apsolutno pravo oštećene osobe ili predstavlja ekonomski gubitak koji proizlazi iz povrede određene zaštitne norme. Protupravnost leži u objektivnoj povredi norme i isključena

<sup>136</sup> WIDMER, PIERRE, Function and Relevance under Swiss Law, u: Unification of Tort Law: Wrongfulness, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998., str. 115.

<sup>137</sup> Talijanski CC govori o protupravnosti štete, što je talijanska teorija iskoristila u korist funkcionalnog koncepta obeštećenja (naspram sankcije). I OR i talijanski CC, kao i austrijski ABGB, pokušali su kombinirati francuski pristup – opće odredbe i njemački pristup – enumeracije interesa koji zaslužuju pravnu zaštitu (*Rechtsgüter*).

<sup>138</sup> WIDMER, op. cit., str. 118.

je ukoliko postoji razlog za njezino isključenje.<sup>139</sup> Suprotno navedenom, tzv. subjektivna teorija o protupravnosti smatra svaku štetu protupravnom, osim ukoliko ne postoji poseban, pravno utemeljen razlog za isključenje njezine protupravnosti. Neki ističu da navedena razlika u pristupu protupravnosti može imati posljedice u dokaznom postupku (prema objektivnoj teoriji oštećeni bi dokazivao protupravnost, a prema subjektivnoj štetnik bi dokazivao postojanje razloga za isključenje protupravnosti), ali takav zaključak Widmer smatra neispravnim jer je protupravnost vrijednosni pojam, a ne činjenica i zato nije podobna za dokazivanje, mogu se dokazivati samo činjenice i radnje koje sudac onda kvalificira kao protupravne ili ne. Prema njemu, objektivna teorija bolje ispunjava cilj restriktivnog utjecaja na područje odgovornosti koji bi protupravnost trebala imati, iako je točno da njezini pobornici često moraju, da bi postigli socijalno prihvatljiv rezultat, uvoditi nova pravila, kreirati nove vrste pravno zaštićenih interesa, obveza ili zabrana, kršenje kojih povlači odgovornost. Suprotno tome, pobornici subjektivne teorije konstantno trebaju prihvaćati nove temelje isključivanja protupravnosti ukoliko žele zadržati odgovornost u razumnim granicama.<sup>140</sup>

Razlikovanje protupravnosti rezultata (*Erfolgsumrecht*) i protupravnosti ponašanja (*Verhaltensunrecht*) pitanje je kojim se švicarska pravna teorija intenzivno bavi. Postavljene su dvije osnovne kategorije slučajeva kod kojih se protupravnost kao pretpostavka odgovornosti uspostavlja: 1. povreda pravno apsolutno (*erga omnes*) zaštićenog prava (*absolut geschütztes Rechtsgut*), posebno prava osobnosti (uključujući tjelesni i psihički integritet) i 2. povreda pravila ponašanja koje je za cilj imalo zaštitu točno određenog dobra od upravo takvog napada, neovisno o utjecaju na tjelesni integritet ili materijalna dobra oštećenika. Kada je protupravnost određena u odnosu na apsolutno zaštićenu pravnu poziciju, rezultat je protupravan sam za sebe, a kada ne postoji takva pozicija (gubici ne proizlaze iz osobne povrede ili oštećenja stvari), jedino je ponašanje štetnika to što može biti kvalificirano kao protivno posebnoj normi sa zaštitnom svrhom.<sup>141</sup> Iako navedeno razlikovanje izgleda jednostavno, ono to u biti nije: nisu sva prava i interesi koji zaslužuju apsolutnu zaštitu definirani i određeni<sup>142</sup> na način da njihova povreda bude nesumnjivo utvrdiva, a i za ona koja

<sup>139</sup> Vidi odluke Federalnog suda citirane kod *ibid.*, str. 119., bilj. 18.

<sup>140</sup> *Ibid.*, str. 119.-120.

<sup>141</sup> *Ibid.*, str. 120.-121.

<sup>142</sup> Kao primjer se navodi pravo na privatnost koje je bez sumnje apsolutno pravo, ali se njegove granice vrlo teško određuju.

to jesu, granice povrede nisu uvijek jednostavno određive.<sup>143</sup> Kada određena situacija izgleda kao vrijedna pravne zaštite, to automatski znači da mora i postojati pravna norma koja ima za cilj njezinu zaštitu. Stoga su dvije navedene kategorije komplementarnog karaktera i predstavljaju dva lica istog problema, te nisu od velike pomoći pri određivanju granice protupravnosti bilo na općem nivou bilo u konkretnom spornom slučaju.<sup>144</sup>

Vezivanje protupravnosti uz rezultat smatra se da bolje odgovara građanskopravnoj odgovornosti (za razliku od kaznene odgovornosti) budući da se ona aktivira u slučaju kada šteta zaista i nastane. Uz to, to je jedini način objašnjenja zašto se protupravnost zahtijeva i u području objektivne odgovornosti, a omogućava i jasno razlikovanje protupravnosti kao opće i objektivne pretpostavke odgovornosti i krivnje kao subjektivnog kriterija.<sup>145</sup>

#### 2.6.1.5. Protupravnost u hrvatskom odštetnom pravu

U našoj građanskopravnoj teoriji protupravnost se općenito definira kao povreda nekog pravnog pravila pozitivnog pravnog poretka, koja se prema nekima može odnositi samo na štetnu radnju<sup>146</sup> (protupravnost ponašanja), dok drugi misle da se može odnositi bilo na štetnu radnju, bilo na štetu, ili na obje<sup>147</sup> (protupravnost ponašanja i protupravnost rezultata). Za objektivne elemente protupravnosti ističe se da se sastoje u činjenici da je štetnom radnjom povrijeđeno neko pravilo koje spada u pravni poredak, dok se subjektivnim elementom protupravnosti smatra krivnja počinitelja. Naša se teorija rijetko izjašnjava o vrsti i rangu norme čija povreda dovodi do protupravnosti.<sup>148</sup> Smatramo da pojam pravila čija povreda predstavlja protupravnost treba obuhvaćati sva pravila, bez obzira na vrstu i hijerarhiju izvora, koja su dio našeg pravnog poretka. Mišljenje da je štetna radnja protupravna samo onda kada predstavlja povredu norme objektivnog prava određene da služi zaštiti subjektivnih prava i

<sup>143</sup> Npr. pravo vlasništva kada su u pitanju utjecaji sa susjednih nekretnina, odnosno stupanj do kojeg se oni moraju tolerirati.

<sup>144</sup> *Ibid.*, str. 121.

<sup>145</sup> *Ibid.*, str. 122.

<sup>146</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 558.

<sup>147</sup> GORENC, op. cit., str. 213.

<sup>148</sup> VIZNER općenito navodi da se protupravnost ne smije shvaćati samo kao protivnost postojećim pozitivnim prinudnim normama objektivnog prava, već u širem, sociološkom smislu, tako da je protupravno i ono što je u suprotnosti s moralom, postojećim shvaćanjem danog društva. S obzirom na to, razlikuje protupravnost ljudske radnje kao povredu neke prinudne norme i nedopuštenost oštećenja kao povredu pravila morala. VIZNER, op. cit., str. 670.-672.

interesa,<sup>149</sup> navodi nas na zaključak da se pitanje ocjene protupravnosti vezuje uz germanski koncept zaštitne svrhe pravnog pravila.

Međutim, to ne znači da samo takve povrede uzrokuju štetu, već da samo iz takvih povreda nastaje odnos odgovornosti za štetu, jer da bi dovela do odgovornosti za štetu, protupravna radnja, osim što predstavlja povredu pravnog pravila, mora prouzročiti i štetu.<sup>150</sup> Štete, međutim, mogu nastati i kao rezultat radnji koje nisu protupravne, pa ih zato oštećenici moraju trpjeti, jer za njih onaj koji je radnju izvršio ne odgovara. Između ostalog, u našoj sudskoj praksi odbijeni su zahtjevi za naknadom štete zbog nepostojanja protupravnosti: izgradnje autoceste,<sup>151</sup> podnošenja privatne tužbe,<sup>152</sup> prisilnog otpuštanja iz redovništva,<sup>153</sup> donošenja odluke o izvanrednom otkazu ugovora o radu i iniciranja kaznenog postupka protiv tužitelja.<sup>154</sup> U takvim slučajevima nije sporno je li oštećenik pretrpio štetu, već odgovara li štetnik za tu štetu. Protupravnošću kao pretpostavkom odgovornosti naša pravna teorija se nije mnogo bavila, a ni u sudskoj se praksi nije pokazala kao posebno sporno pitanje. Čim se utvrdi povreda nekog pozitivnopravnog pravila, objektivnoj je protupravnosti udovoljeno. Najčešće se u sporovima za naknadu štete ocjenjuje protupravnost ponašanja oštećenika, na temelju koje se utvrđuje njegov mogući doprinos nastanku i visini štete.

<sup>149</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 561.

<sup>150</sup> Protupravno posjedovanje tuđe nekretnine ne predstavlja samo po sebi osnovu za dosuđenje naknade materijalne štete ako za vlasnika nekretnine nije imalo za posljedicu nastanak štete. (VSRH, Rev1006/1993-02, od 15. lipnja 1994., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>)

<sup>151</sup> Tužitelj je tražio naknadu štete jer nije mogao dobiti dozvolu za gradnju kuće na svom zemljištu zbog neposredne blizine autoceste i za gradnju kuće mora kupiti drugo gradilište. "...Izgradnja autoceste ne predstavlja takvo protupravno ponašanje..." (VSRH, Rev 2199/1992-2, od 7. siječnja 1993., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>).

<sup>152</sup> Podnošenje privatne tužbe, neovisno o tome što je postupak završen oslobađajućom presudom, nema samo po sebi značenje protupravnosti koja bi dovela do odštetne odgovornosti privatnog tužitelja. (VSRH, Rev-2810/90, od 27.3.1991., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>)

<sup>153</sup> Prisilno otpuštanje iz redovništva, koje je izvršeno u skladu s pravilnikom društva, otklanja postojanje odštetne odgovornosti u svezi s bolešću ako bi bolest bila u uzročnoj svezi s takvim otpuštanjem. (VSH, Rev-917/90, od 12.9.1990., PSP-53., 1992., br. 76.)

<sup>154</sup> "Ako je tužitelj radeći kod novog poslodavca...pretrpio štetu, za nju ne može odgovarati tuženik, jer donoseći odluku o izvanrednom otkazu ugovora o radu nije protupravno postupao, a s tim u vezi nije protupravno tužitelju prouzročio navedenu štetu.

Isto tako nema protupravnosti u tuženikovom ponašanju time što je o nastalom manjku u svom skladištu... obavijestio policiju koja je preuzela odgovarajuću obradu nakon čega je nadležni državni odvjetnik protiv tužitelja pokrenuo kazneni postupak, koji je doduše obustavljen zbog odustanka državnog odvjetnika od kaznenog gonjenja. Stoga tuženik ne može odgovarati tužitelju niti za nematerijalnu štetu u vezi pogoršanja njegova zdravstvenog stanja uslijed davanja izvanrednog otkaza ugovora o radu, a niti u vezi povrede časti i ugleda zbog iniciranja kaznenog postupka protiv tužitelja." VSRH, Rev-1363/01-2, od 12.3.2002., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

Postoje, međutim, i situacije kada štetna radnja nije protupravna, ali svejedno treba popraviti njome prouzročenu štetu, kao što je npr. krajnja nužda.<sup>155</sup> Protupravnost je štetne radnje u našem pravu isključena kod nanošenja štete po dužnosti,<sup>156</sup> nužne obrane,<sup>157</sup> više sile,<sup>158</sup> dopuštene samopomoći<sup>159</sup> i pristanka oštećenika.<sup>160</sup>

## 2.6.2. Krivnja počinitelja - subjektivni element protupravnosti i/ili posebna pretpostavka odgovornosti na temelju krivnje

Kada se protupravnost vezuje uz ponašanje štetnika (a ne samu štetu), javlja se problem njezina razlikovanja od krivnje. Krivnja kao subjektivni element protupravnosti kod odgovornosti na temelju krivnje predstavlja posebnu pretpostavku odgovornosti, pa se postavlja pitanje razmatra li se jedno te isto pitanje dva puta, s različitih točki gledišta – jednom kod utvrđivanja opće pretpostavke odgovornosti - protupravnosti, a drugi put kod utvrđivanja krivnje kao posebne pretpostavke odgovornosti štetnika. Neki smatraju da pristup koji protupravnost vezuje uz ponašanje štetnika dovodi do tzv. objektiviziranja koncepta krivnje (procjenu krivnje svodi na pitanje uračunljivosti štetnika) i čini manje jasnim razlikovanje odgovornosti na temelju krivnje od objektivne odgovornosti.<sup>161</sup>

<sup>155</sup> Čl. 1052. st. 2. i 3. novog ZOO-a (čl. 161. st. 2. i 3. bivšeg ZOO-a) propisuje da ako netko prouzroči štetu u stanju nužde, oštećenik može zahtijevati naknadu od osobe koja je kriva za nastanak opasnosti štete ili od osoba od kojih je šteta otklonjena, ali od ovih posljednjih ne više od koristi što su ih imale od toga. Tko pretrpi štetu otklanjajući od drugog opasnost štete, ima pravo zahtijevati od njega naknadu one štete kojoj se razumno izložio. O krajnjoj nuždi vidi: GORENC, op. cit., str. 227.; LIMPENS, JEAN, KRUIHOF, M. ROBERT, MEINERTZHAGEN-LIMPENS, ANNE, Grounds of Justification, International Encyclopedia of Comparative Law, Volume XI, Torts, Part I, Ch. II., VI., J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen and Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London, 1983., str. 83.-87.; VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 562.-563.; VIZNER, op. cit., str. 692.-693.

<sup>156</sup> Opširnije vidi: LIMPENS/KRUIHOF/MEINERTZHAGEN-LIMPENS, Grounds, cit., str. 87.-89.

<sup>157</sup> Prema čl. 1052. st. 1. novog ZOO-a (čl. 161. st. 1. bivšeg ZOO-a), tko u nužnoj obrani prouzroči štetu napadaču, nije dužan naknaditi je, osim u slučaju prekoračenja nužne obrane. Više o nužnoj obrani vidi: GORENC, op. cit., str. 226. i tamo citirana sudska praksa; LIMPENS/KRUIHOF/MEINERTZHAGEN-LIMPENS, Grounds, cit., str. 81.-83.; VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 563.; VIZNER, op. cit., str. 690.-691.

<sup>158</sup> Višu silu kao razlog isključenja protupravnosti navodi dio naše teorije. Postoje i mišljenja da ona na odgovornost ne djeluje tako da isključuje protupravnost, već tako da prekida uzročnu vezu između štetne radnje i štete. O višoj sili opširnije vidi infra, III. Poglavlje, 2.2.1.

<sup>159</sup> Prema čl. 1053. novog ZOO-a (čl. 162. bivšeg ZOO-a), tko u slučaju dopuštene samopomoći prouzroči štetu osobi koja je izazvala potrebu samopomoći, nije dužan naknaditi je. Pod dopuštenom samopomoći razumijeva se pravo svake osobe da otkloni povredu prava kad neposredno prijeti opasnost, ako je takva zaštita nužna i ako način otklanjanja povrede prava odgovara prilikama u kojima nastaje opasnost. O samopomoći u poredbenom pravu vidi: LIMPENS/KRUIHOF/MEINERTZHAGEN-LIMPENS, Grounds, cit., str. 90.-92.

<sup>160</sup> Čl. 1054. novog ZOO-a (čl. 163. bivšeg ZOO-a) tko na svoju štetu dopusti drugome poduzimanje neke radnje, nema pravo od njega zahtijevati naknadu štete prouzročene tom radnjom. Ništetna je izjava oštećenika kojom je pristao da mu se učini šteta radnjom koja je zakonom zabranjena. O pristanku oštećenika u poredbenom pravu vidi: LIMPENS/KRUIHOF/MEINERTZHAGEN-LIMPENS, Grounds, cit., str. 89.-90.

<sup>161</sup> WIDMER, op. cit., str. 122.

U austrijskom pravu prevladava mišljenje da nije teško jasno razlikovati protupravnost i krivnju – objektivni su elementi ključni za određivanje protupravnosti, a subjektivni za utvrđivanje krivnje. Zato se kod odgovora na pitanje je li neko ponašanje razumno mora upotrijebiti opći standard. S druge strane, krivnja se shvaća kao nedostatak u volji i treba je procjenjivati s obzirom na individualne sposobnosti štetnika (zato nije svako protupravno ponašanje i skrivljeno ponašanje).<sup>162</sup>

Kao zajednički, opći pristup utvrđivanju protupravnosti europskim se sustavima nakon razmatranja njihovih različitosti predlaže<sup>163</sup> onaj koji bi tekao u tri koraka. Prvi korak bio bi utvrđivanje je li štetnik prekršio imperativno pravilo koje brani određeno ponašanje ili je ugrozio prava i interese koje pravni poredak nastoji u većem ili manjem opsegu zaštititi i time prouzročio rezultat koji je općenito, u apstraktnom smislu zabranjen. Ovaj korak odgovara pristupu država koje protupravnost vezuju uz rezultat - štetu. Drugi korak (koji nije odlučan kod objektivne odgovornosti) bio bi konkretno ispitivanje, prema okolnostima slučaja, je li štetnik prekršio opći, objektivni standard pažnje (koji bi se odredio s obzirom na različite elemente). Ovaj korak odgovara pristupu država kontinentalnog pravnog kruga koji protupravnost vezuje uz samo ponašanje, a ne rezultat, te povredi dužne pažnje (*duty of care*) u sustavu *common law*. Treći i posljednji korak u utvrđivanju protupravnosti bio bi utvrđivanje krivnje štetnika s obzirom na njegova subjektivna svojstva.<sup>164</sup> Krivnja se, dakle, javlja kao bitan element procjene protupravnosti.

U našoj se teoriji uglavnom prihvaća razmatranje krivnje kao subjektivnog elementa protupravnosti.<sup>165</sup> Neki autori, međutim, misle da ukoliko možda i postoje teorijski razlozi za svrstavanje krivnje u pojam protupravnosti, ne postoje i praktični razlozi za to, te krivnju razmatraju kao posebnu pretpostavku odgovornosti za štetu, posve različitu od pojma protupravnosti.<sup>166</sup> S ovim se mišljenjem ne možemo složiti, jer se krivnja, iako to možda i nije namjera autora, ipak razmatra u okviru protupravnosti – kriv je onaj koji je postupao protivno propisanim pravilima ponašanja, koji nije upotrijebio pažnju koja se od njega zahtijeva.

<sup>162</sup> Odgovornost stručnjaka predstavlja izuzetak – njima se krivnja mjeri objektivnim standardima (ABGB, § 1290.), čak i u odnosu na znanje i sposobnost. KOZIOL, *Wrongfulness*, cit., str. 17.-18.

<sup>163</sup> KOZIOL, *Conclusions*, cit., str. 130.-131.

<sup>164</sup> *Ibid.*, str. 131.

<sup>165</sup> Vidi: VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 548. i 558.; GORENC, op. cit., str. 213.

<sup>166</sup> GRBIN, IVO, *Odgovornost za štetu po osnovi krivnje*, u: CRNIĆ, IVICA, et al., *Odgovornost za štetu*, Inženjerski biro, Zagreb, 2004., str. 4.-5.

Krivnja se, dakle, ne može ni teorijski razmotriti ni u praksi utvrditi izvan pojma protupravnosti – ne odgovara na temelju krivnje onaj čije ponašanje nije bilo protupravno.<sup>167</sup>

Krivnja se obično definira kao psihički odnos počinitelja prema djelu, prema štetnoj radnji i njezinoj posljedici.<sup>168</sup> Dvije su osnovne vrste krivnje: namjera (*dolus*) i nepažnja (*culpa*). Namjerno postupi onaj koji postupi znajući i hotimice, dok s nepažnjom postupi onaj koji ne upotrijebi potreban stupanj pažnje, onu pažnju koju bi upotrijebio prosječan čovjek (krajnja nepažnja, *culpa lata*) ili onu koju bi upotrijebio dobar gospodarstvenik odnosno dobar domaćin (obična nepažnja, *culpa levis*). Za postojanje namjere bitni su subjektivni elementi – volja i znanje koji se odnose na samu radnju i njezine posljedice, dok znanje o protupravnosti te radnje nije bitno, dovoljno je da je ona objektivno protupravna.<sup>169</sup>

Nepažnja se, suprotno tome, određuje objektivno<sup>170</sup> – usporedbom ponašanja štetnika s ponašanjem drugih ljudi u istim ili sličnim okolnostima u kojima je štetnik bio. Krajnja je nepažnja teži stupanj nepažnje, u praktičnim posljedicama izjednačen s namjerom, dok je obična nepažnja blaži stupanj nepažnje, izostanak onog stupnja pažnje koji bi bio upotrijebio pozoran čovjek, dobar domaćin, dobar gospodarstvenik, odnosno stručnjak.<sup>171</sup>

### 2.6.3. Duty of care

Pažnja (*care*) koja se od štetnika u određenim okolnostima zahtijeva u sustavu *common law* može se stupnjevatiti od najnižeg k najvišem stupnju kao *slight care*, *ordinary care* i *great care*. Sinonimi za redovnu pažnju (*ordinary care*) jesu *reasonable care* i *due care*. To je pažnja koja se u određenim okolnostima očekuje od razumne osobe da bi izbjegla štetu koja je razumno predvidiva ukoliko ta pažnja izostane. Standard procjene je pažnja koju bi upotrijebila prosječno razborita osoba u istim ili sličnim okolnostima.<sup>172</sup>

Za engleski koncept *duty of care* prema kojem se određuje tko je imao dužnost pažnje, a tko nije, postoji širok popis dužnosti u odnosu na aktivno djelovanje, nešto uži u

<sup>167</sup> Osim u zakonom propisanim slučajevima kada se treba popraviti štetu iako štetna radnja nije protupravna, kao npr. krajnja nužda.

<sup>168</sup> Nedostatak ove definicije jer se njome istodobno ne očitava pojam nekrivnje ističu VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 559.

<sup>169</sup> Prije ZOO-a se u našem pravu razlikovalo tri stupnja namjere: obična namjera, zla namjera i zloradost. Obična namjera odgovara današnjem pojmu namjere, zla je namjera postojala ako je štetnik uz to znao da je njegova radnja protupravna, a zlorado je postupao ako je uz to, nanoseći štetu iskazao određenu radost ili objest. VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 559. Vidi i GORENC, op. cit., str. 213.-214.

<sup>170</sup> U kaznenom se pravu nepažnja subjektivno procjenjuje.

<sup>171</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 560.; GORENC, op. cit., str. 214.

<sup>172</sup> Vidi: *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co., St. Paul, 1991., *Due care*, str. 345.

odnosu na propuste ili izjave. Popis dužnosti u odnosu na tjelesne štete širok je, a mnogo restriktivniji u odnosu na ekonomske gubitke. Za *duty of care* se ističe da iako se čini vrlo različitim, u biti dovodi do vrlo sličnih rezultata kao i koncept *Schutzzweck der Norm* germanskih pravnih sustava.<sup>173</sup> *Duty of care* korespondira pojmu objektivne protupravnosti, a povreda te obveze pojmu krivnje u njemačkom pravu.

Da bi postojala odgovornost za štetu zbog nemara (*tort of negligence*), morala je postojati dužna pažnja (*duty of care*) koju je štetnik dugovao oštećeniku, a koju je prekršio i time oštećeniku prouzročio štetu koja nije previše udaljena (*not too remote*). Osnovni stav modernog *common law* jest da postoji mnoštvo ustanovljenih obveza dužne pažnje, a ne opća odgovornost zbog nemara.<sup>174</sup> Pojam izvanugovorne odgovornosti izmiče zato svim pokušajima općeg definiranja, od slučaja do slučaja se utvrđuju određene povrede, a svi pokušaji da se odrede njihovi zajednički elementi ostaju bez ploda. Općenito, ne odgovara štetnik za svaku nepažnju, pa čak ni svaku nepažnju koja je dovela do štete, već samo u slučajevima u kojima je imao obvezu biti pažljiv, u kojima je imao *duty of care*. Obveza (*duty*) javlja se kod svake odgovornosti za štetu, ali jedino kod odgovornosti za nemar čini njezin konstitutivni element. Oštećenik dokazuje da je postojala obveza pažnje, da je prekršena i da je nastala šteta.

*House of Lords* je u odluci *Anns v. Merton London Borough* iz 1978. godine ustanovio tzv. dvostupanjski test za procjenu postojanja *duty of care*: prvo treba utvrditi je li između štetnika i oštećenika postojala dovoljno bliska veza (*neighbourhood or proximity*), a ako je, onda obveza pažnje postoji ukoliko nema razloga koji je negiraju ili ograničavanju polje njezina djelovanja.<sup>175</sup> Postoje slučajevi u kojima postoji bliska veza između stranaka, ali još uvijek postoje faktori koji dovode u pitanje smisao odštetne odgovornosti. Elementi koji se uzimaju u razmatranje jesu: pravednost (*fairness*), razumnost (*reasonable*) i opći interes (*public policy*). Rogers ističe da je opći interes već supsumiran u onom što je pravedno i razumno i da je stoga njegovo razmatranje kao posebnog elementa nepotrebno.<sup>176</sup>

Odnos onoga što je pravedno i razumno i bliske veze ilustrira grupa slučajeva koji se odnose na policiju, u kojima su odbačene tužbe zastupnika žrtava masovnog ubojice

<sup>173</sup> ROGERS, W.V. HORTON, Keeping the Floodgates Shut: "Mitigation" and "Limitation" of Tort Liability in the English Common Law, u: The Limits of Liability, Keeping the Floodgates Shut, (ed. J. Spier), Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1996., str. 83.

<sup>174</sup> Loc. cit.

<sup>175</sup> Loc. cit.

<sup>176</sup> Ibid., str. 88. Autor ističe da *policy* može služiti za opis situacija u kojima postoji javni interes da se ospori postojanje obveze, ali da je to više pitanje naglašavanja, a ne samog sadržaja.

protiv policije, na temelju nepostojanja bliske veze između tužitelja kao dijela velike nedefinirane grupe žrtava i propusta policije u sprječavanju ozljeđivanja koje je izvršila treća osoba. Čak i u slučajevima kada se određenoj žrtvi prijetilo i u nekoliko je navrata tražila policijsku zaštitu, policija nije proglašena odgovornom.<sup>177</sup>

I u SAD-u se odgovornost za *negligence* temelji na povredi dužne pažnje. Za razliku od engleskog pristupa dužnoj pažnji kao mnoštvu posebnih takvih obveza, u literaturi nailazimo na stav o postojanju opće obveze upotrebe razumne pažnje da bi se spriječilo prouzročenje predvidive štete na osobi i imovini drugih subjekata.<sup>178</sup> Slučajevi u kojima je nemar jednog subjekta omogućio nekom drugom da prouzroči štetu nazivaju se *enabling torts*. Upravo se na takve povrede dužne pažnje tuženika u sporovima o naknadi štete pozivaju tužitelji povodom terorističkog napada 11. rujna 2001. godine.<sup>179</sup> Općenito je *duty of care* lakše povrijediti u slučaju kada treći štetu nije prouzročio namjerno, nego kod namjernih radnji trećih osoba. Ovdje se primjenjuje pravilo da namjerna radnja treće osobe lakše prekida uzročnu vezu između povrede dužne pažnje odgovorne osobe i nastale štete. Izuzetak su slučajevi u kojima upravo mogućnost namjerne štetne radnje treće osobe predstavlja poseban rizik zbog kojeg se od odgovorne osobe zahtijeva dužna pažnja. Teorijski se to ponekad podvodi pod dužnost pažnje i predvidivost (*duty of care and foreseeability*), a ponekad pod doktrinu bliske veze (*proximate cause*), ali bez obzira na to, princip ostaje isti: namjerna radnja trećega neće prekinuti uzročnu vezu između nemara odgovorne osobe i štete koju je pretrpio oštećenik.<sup>180</sup> Sudovi povremeno kreiraju *no duty* pravila za nemarno prouzročenje određenih vrsta šteta i moguće je da takvo pravilo bude ustanovljeno i za štete prouzročene terorističkim aktima. Međutim, s obzirom na preveliku različitost situacija u kojima do takvih šteta može doći i činjenicu da je načelo da netko može odgovarati za nemarno omogućavanje drugome da prouzroči štetu, duboko ukorijenjeno u američko odštetno pravo, sumnja se da će se kategorički *no duty* pristup primijeniti na štete prouzročene terorističkim aktom.<sup>181</sup>

<sup>177</sup> Argumenti *Court of Appeal* jesu da bi bilo protiv javnog interesa policiji nametnuti odgovornost za propuste u istraživanju zločina i pritvaranju osumnjičenika (napadača). Ovaj je stav zauzet iz mnogih razloga: straha da bi parnice mogle potaknuti "progledavanje kroz prste" službenih osoba, da bi se snage i sredstva mogla preusmjeriti s učinkovite istrage zločina i da bi tužbe mogle biti podignute ne da bi se tražila naknada već da bi se izazvala detaljna i skupa istraga policijske efikasnosti za koju građanska parnica nije prikladna. Vidi: *ibid.*, str. 88.-89.

<sup>178</sup> ABRAHAM, S. KENNETH, Liability for Acts of Terrorism Under U.S. Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 183.

<sup>179</sup> Vidi *infra*, III. Poglavlje, 1.5.

<sup>180</sup> ABRAHAM, op. cit., str. 183.

<sup>181</sup> *Ibid.*, op. cit., str. 183.-184.



### 3. POPRAVLJANJE ŠTETE PROUZROČENE TERORISTIČKIM AKTOM

#### 3.1. Općenito

Već smo naveli da je kao primarni cilj odštetnog prava u svim pravnim sustavima prihvaćeno obeštećenje oštećenog i uspostava stanja koje je prethodilo povredi, u mjeri u kojoj je to moguće. Ostvarenje toga cilja omogućeno je propisivanjem i nalaganjem odgovornim osobama popravljaju štete u nekom od različitih oblika tog popravljaju. Pravni poreci u pravilu razlikuju tri osnovna oblika popravljaju štete: uspostavu prijašnjeg stanja (naturalna restitucija), naknadu štete u novcu i zadovoljenje (moralnu i novčanu satisfakciju). Nisu svi oblici primjereni za popravljaju svih oblika šteta. Tako je uspostava prijašnjeg stanja po samoj svojoj prirodi nemoguća kod neimovinske štete. Naknada štete u novcu u smislu davanja ekvivalenta za uništeno ili povrijeđeno dobro također je neprimjerena za popravljaju neimovinske štete. Zato se takve štete popravljaju u obliku satisfakcije, bilo moralne (nenovčanog popravljaju) bilo novčane.

Budući da u poredbenom pravu ne postoje posebna pravila odštetnog prava o popravljaju šteta prouzročenih terorističkim aktima (izvan onih o popravljaju štete prouzročene kaznenim djelima), na njihovo se popravljaju primjenjuju opća pravila o popravljaju štete. Opća se pravila ZOO-a<sup>182</sup> o popravljaju štete primjenjuju i na popravljaju štete prouzročene terorističkim aktom, kada se kao odgovorna osoba javlja sam štetnik i sve treće osobe osim Republike Hrvatske. Na popravljaju štete na koje bi se obvezala Republika Hrvatska primjenom ZOTAD-a, primarno se primjenjuju pravila toga zakona, dok se odredbe ZOO-a o popravljaju štete primjenjuju supsidijarno.<sup>183</sup>

#### 3.2. Popravljaju imovinske štete

##### 3.2.1. Uspostava prijašnjeg stanja i naknada u novcu

Prema ZOO-u, prvenstvena je obveza odgovorne osobe uspostava prijašnjeg stanja, stanja koje je bilo prije nastanka štete. Ako uspostavljanje prijašnjeg stanja ne otklanja štetu potpuno, za ostatak štete odgovorna osoba mora dati naknadu u novcu. Ako uspostava prijašnjeg stanja nije moguća ili sud smatra da nije nužna, te ako oštećenik zahtijeva, a

<sup>182</sup> Ovisno o trenutku nastanka štete, pravila bivšeg, odnosno novog ZOO-a.

<sup>183</sup> Vidi infra, IV. Poglavlje, 4.2.5.5.

okolnosti slučaja ne opravdavaju uspostavljanje prijašnjeg stanja, sud će odrediti isplatu naknade u novcu.<sup>184</sup> Uspostava prijašnjeg stanja je, dakle, primarni oblik popravljaju materijalne štete u našem pravu, a plaćanje novčanog ekvivalenta supsidijarni. To vrijedi i u njemačkom (BGB, § 249.<sup>185</sup>) i austrijskom pravu (ABGB, § 1323.<sup>186</sup>), dok se u drugim pravnim sustavima prvenstvo daje naknadi štete u novcu, a povrat u prijašnje stanje sud može dosuditi samo ako to oštećenik zahtijeva (CC, čl. 2058.<sup>187</sup>), ili oštećenik nema pravo na takvo popravljaju štete, već je njegovo nalaganje diskrecijsko pravo suda (Francuska).<sup>188</sup>

##### 3.2.2. Obujam i visina naknade imovinske štete u poredbenom pravu

Potpuna naknada materijalne štete, *restitutio ad integrum* prihvaćena je kao opće pravilo naknade štete u poredbenom pravu, ali postoji i veći ili manji broj iznimaka u svakom pojedinom sustavu. Općenito se od načela potpune naknade odstupa u slučajevima kada je propisana ograničena odgovornost (međunarodne konvencije o prijevozu, propisi o objektivnoj odgovornosti u nekim slučajevima).

I obična šteta i izgubljena dobit u Njemačkoj se naknađuju u potpunosti (*Totalreparation*), a za izgubljenu dobit je dovoljna vjerojatnost da bi bila ostvarena (BGB, §

<sup>184</sup> Čl. 1085. novog ZOO-a, čl. 185. bivšeg ZOO-a.

<sup>185</sup> "(1) Wer zum Schadensersatz verpflichtet ist, hat den Zustand herzustellen, der bestehen würde, wenn der zum Ersatz verpflichtende Umstand nicht eingetreten wäre.

(2) Ist wegen Verletzung einer Person oder wegen Beschädigung einer Sache Schadensersatz zu leisten, so kann der Gläubiger statt der Herstellung den dazu erforderlichen Geldbetrag verlangen. Bei der Beschädigung einer Sache schließt der, nach Satz 1 erforderliche Geldbetrag die Umsatzsteuer nur mit ein, wenn und soweit sie tatsächlich angefallen ist."

O "Naturalrestitution" kao primarnoj metodi popravljaju štete u njemačkom odštetnom pravu vidi: MAGNUS, Damages, cit., str. 91.

<sup>186</sup> "Um den Ersatz eines verursachten Schadens zu leisten, muß alles in den vorigen Stand zurückversetzt, oder, wenn dieses nicht tunlich ist, der Schätzwert vergütet werden. Betrifft der Ersatz nur den erlittenen Schaden, so wird er eigentlich eine Schadloshaltung; wofern er sich aber auch auf den entgangenen Gewinn, und die Tilgung der verursachten Beleidigung erstreckt, volle Genugtuung genannt."

U austrijskom se pravu smatra da restitucija najbolje služi odštetnoj funkciji. Naknada u novcu daje se samo ako restitucija nije moguća ili je neprimjerena. S obzirom da je ona u interesu oštećenika, ovom se pristupu prigovara neprimjerenost u onim slučajevima kada oštećenik preferira naknadu u novcu, a ona nije u suprotnosti s interesima odgovorne osobe. KOZIOL, Damages, cit., str. 9.

<sup>187</sup> "Il danneggiato può chiedere la reintegrazione in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile. Tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore (art. 194)." (Art. 2058 Risarcimento in forma specifica). Pravilo je da se naknada u novcu daje kao ekvivalent za pretrpljeni gubitak (*risarcimento per equivalente*). Oštećenik može zahtijevati posebnu restituciju ako je ona u potpunosti ili djelomično moguća i nije preskupa za dužnika. Sudac je ovlašten odbiti je samo ukoliko predstavlja pretjerani teret za dužnika. Vidi: BUSNELLI/COMANDÉ, Damages, cit., str. 118.

<sup>188</sup> Prema mišljenju *Cour de cassation* oštećenik nema pravo na naknadu u naturi već je nalaganje takve naknade diskrecijsko pravo suda. Ovo bi se mišljenje, međutim, moglo promijeniti jer je nalaganje naknade u naturi postalo vrlo često u sudskoj praksi. GALAND-CARVAL, Damages, cit., str. 79.

252.<sup>189</sup>). Pri određivanju visine naknade sud nema diskrecijskih ovlasti umanjiti je ili uvećati s obzirom na vrstu ili stupanj krivnje štetnika, socijalnu ili ekonomsku situaciju stranaka i sl.<sup>190</sup>

Austrijski ABGB propisuje objektivno-apstraktnu metodu utvrđivanja visine naknade štete prouzročene običnom nepažnjom (prema tržišnoj cijeni u vrijeme nastanka štete) i subjektivno-konkretnu metodu za štete prouzročene grubom nepažnjom ili namjerom (potpuni subjektivni gubitak, tzv. *Differenzmethode* – usporedba hipotetskog materijalnog stanja u kojem bi oštećeni bio da štetna radnja nije počinjena i onog u kojem je zaista).<sup>191</sup>

I u Francuskoj vrijedi načelo potpune naknade (*principe de réparation intégrale*), i to za sve vrste gubitaka, bez obzira na njihovu prirodu. Šteta treba biti izračunata na temelju opsega gubitaka u vrijeme suđenja. Zabranjena je naknada štete u iznosu koji nadmašuje stvarno pretrpljenu štetu, pa se pri određivanju visine naknade odbijaju sve eventualne koristi iz drugih izvora koje je oštećenik povodom tog štetnog događaja imao (osiguranje, socijalno osiguranje, naknade poslodavca i sl.). Primjenjuje se opće načelo određivanja štete *in concreto*, uzimaju se u obzir sve karakteristike žrtvina gubitka, uz određeni, ponekad ipak nužan stupanj apstrakcije.<sup>192</sup>

U Engleskoj se utvrđivanje iznosa materijalne štete temelji na umanjenu vrijednosti povrijeđenog dobra. Osnovno polazno pravilo je vrijednost u vrijeme oštećenja, ali se sve češće ovo pravilo napušta i naknada temelji na vrijednosti (ili troškovima popravka) u vrijeme odlučivanja o naknadi ili nekom drugom trenutku između oštećenja i odlučivanja o visini naknade.<sup>193</sup>

### 3.2.3. Obujam i visina naknade imovinske štete u hrvatskom pravu

#### 3.2.3.1. Općenito

U našem pravu, bez obzira na vrstu i stupanj krivnje štetnika, oštećenik ima pravo na naknadu obične štete i izmakle koristi (čl. 1089. st. 1. novog ZOO-a).<sup>194</sup> Ako

<sup>189</sup> "Der zu ersetzende Schaden umfasst auch den entgangenen Gewinn. Als entgangen gilt der Gewinn, welcher nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge oder nach den besonderen Umständen, insbesondere nach den getroffenen Anstalten und Vorkehrungen, mit Wahrscheinlichkeit erwartet werden konnte."

<sup>190</sup> MAGNUS, Damages, cit., str. 91., 95. i 97.

<sup>191</sup> KOZIOL, Damages, cit., str. 14.-15.

<sup>192</sup> GALAND-CARVAL, Damages, cit., str. 81.

<sup>193</sup> ROGERS, Keeping, cit., str. 63.

<sup>194</sup> Isto je propisivao i čl. 189. st. 1. bivšeg ZOO-a. Prije ZOO-a, oštećenik je imao pravo na obje vrste štete samo ako je štetnik štetu prouzročio iz krajnje nepažnje, namjerno ili kaznenim djelom. Sudsku praksu uz čl. 189. bivšeg ZOO-a vidi kod CRNIĆ, IVICA, Zakon o obveznim odnosima s opsežnom sudskom praksom, četvrto dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Organizator, Zagreb, 2002., str. 216.-229.

drugacije nije zakonom propisano, visinu naknade određuje se prema cijenama u vrijeme donošenja odluke (čl. 1089. st. 2. novog ZOO-a, čl. 189. st. 2. bivšeg ZOO-a). ZOO propisuje mogućnost (relativno rijetko korištenu u praksi) da sud visinu naknade odredi drugačije, odnosno prema vrijednosti koju je stvar imala za oštećenika (afekcijska cijena). Pretpostavka za to je da je stvar uništena ili oštećena kaznenim djelom učinjenim namjerno. U odnosu na terorista kao štetnika ta će pretpostavka biti ispunjena, ali se ukoliko imovinsku štetu naknađuje neka druga odgovorna osoba, visina naknade ne može određivati ovim subjektivnim kriterijem. Bilo bi to suprotno smislu same odredbe u kojoj nailazimo na određeni oblik kažnjavanja štetnika zbog namjernog nanošenja štete.

Naknada štete, uz navedeni izuzetak, utvrđuje se prema objektivnom kriteriju, te odgovara obujmu i visini uzrokovane štete. I obična šteta i izmakla korist utvrđuju se tako da odgovaraju ukupno nastaloj šteti (integralna šteta), a naknada ne može biti veća od pričinjene štete jer nema kazneni karakter.<sup>195</sup> Da se na naknadu imovinske štete primjenjuje načelo potpune naknade, izričito potvrđuje i čl. 1090. novog ZOO-a<sup>196</sup> prema kojem sud kod dosuđivanja naknade treba uzeti u obzir i okolnosti koje su nastale nakon uzrokovanja štete i dosuditi naknadu u svoti koja je potrebna da se oštećenikova materijalna situacija dovede u ono stanje u kojem bi se nalazila da nije bilo štetne radnje ili propuštanja. Pravilo o potpunoj naknadi štete prouzročene terorističkim aktom primjenjivo je, međutim, samo na odgovornost štetnika, dok se u odnosu na treće osobe, kada je njihova odgovornost ograničena, oštećeniku ne dosuđuje puna naknada ukoliko njezin iznos prelazi to ograničenje.<sup>197</sup> Odredbe o sniženju naknade iz čl. 1091. novog ZOO-a,<sup>198</sup> na naknadu štete prouzročene terorističkim aktom se, zbog prirode same štetne radnje,<sup>199</sup> ne mogu primijeniti. Mogu se, međutim, primijeniti odredbe o sniženju naknade zbog doprinosa oštećenika vlastitoj šteti (čl. 1092. novog ZOO-a, čl. 192. bivšeg ZOO-a<sup>200</sup>), prema kojima oštećenik koji je doprinio nastanku štete ili njezinu povećanju ima pravo samo na razmjerno sniženu naknadu, a kada je nemoguće utvrditi koji

<sup>195</sup> GORENC, op. cit., str. 271.

<sup>196</sup> Sudsku praksu uz čl. 190. bivšeg ZOO-a vidi kod CRNIĆ, ZOO, cit., str. 229.-230.

<sup>197</sup> O odgovornosti trećih i iznosima ograničenja njihove odgovornosti vidi infra, III. Poglavlje, 1. i 2. Odgovornost Republike Hrvatske za štetu prouzročenu terorističkim aktom ograničena je ne samo s obzirom na objekt štete i ukupan iznos po pojedinom oštećeniku, već i na 60% pretrpljene štete. Vidi infra, IV. Poglavlje, 4.2.5.6.4.

<sup>198</sup> Čl. 191. bivšeg ZOO-a, koje su se na temelju čl. 205. bivšeg ZOO-a na odgovarajući način primjenjivala i na nematerijalnu štetu.

<sup>199</sup> Odredbe o sniženju mogu se primijeniti samo na štetu koja nije uzrokovana ni namjerno ni krajnjom nepažnjom i štetu koju je štetnik prouzročio radeći nešto radi koristi oštećenika.

<sup>200</sup> Sudsku praksu uz čl. 192. bivšeg ZOO-a vidi kod CRNIĆ, ZOO, cit., str. 232.-236.

dio štete potječe od oštećenikove radnje ili propusta, sud naknadu dosuđuje vodeći računa od okolnostima slučaja.

### 3.2.3.2. Posebne odredbe o naknadi imovinske štete u slučaju smrti, tjelesne ozljede i oštećenja zdravlja

#### 3.2.3.2.1. Općenito

Naknada imovinske štete u slučaju smrti, tjelesne povrede i oštećenja zdravlja bivšim je ZOO-om bila uređena odredbama čl. 193. do 197. Novim ZOO-om te su odredbe doživjele samo jezične izmjene (čl. 1093.-1097.). Troškovi i gubici za koje oštećenik ima pravo na naknadu jesu: izgubljena zarada, troškovi liječenja, troškovi pogreba, gubitak uzdržavanja ili pomaganja, troškovi zbog trajno povećanih potreba – tuđa pomoć i troškovi zbog uništenih ili umanjnih mogućnosti daljnjeg razvijanja i napredovanja. Ne naknađuju se svi troškovi koji su posljedica štetne radnje, već samo oni koji su opravdani, a opravdanost procjenjuje sudska praksa ovisno o svim okolnostima slučaja.

U općim odredbama o popravljaju imovinske štete čl. 1088. novog ZOO-a (čl. 188. bivšeg ZOO-a) kao pravilo naknade štete u slučaju smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja određuje naknadu u obliku novčane rente, doživotno ili za određeno vrijeme. Renta se plaća mjesečno unaprijed,<sup>201</sup> a za njezinu isplatu vjerovnik ima pravo zahtijevati potrebno osiguranje. Ukoliko dužnik ne pruži određeno osiguranje i zbog drugih ozbiljnih razloga, vjerovnik može umjesto rente zahtijevati isplatu ukupnog iznosa.<sup>202</sup> Pravilo o prvenstvenom naknađivanju novčanom rentom primjenjuje se na gubitak uzdržavanja ili pomaganja, troškove zbog trajno povećanih potreba i troškove zbog uništenih ili umanjnih mogućnosti daljnjeg razvijanja i napredovanja, dok se isključivo jednokratnim novčanim naknadama naknađuju troškovi liječenja i troškovi pogreba, a izgubljena zarada se naknađuje i jednokratnom naknadom i novčanom rentom.

#### 3.2.3.2.2. Naknada imovinskih šteta u slučaju smrti, tjelesne ozljede i oštećenja zdravlja novčanom rentom

U obliku novčane rente, pravo na naknadu štete zbog gubitka uzdržavanja ili pomaganja pripada osobama koje je poginuli uzdržavao, koje su od njega imale po zakonu pravo zahtijevati uzdržavanje i one koje je on redovito faktično pomagao. ZOO (novi u čl.

<sup>201</sup> U čl. 1088. st. 2. novog ZOO-a izostavljen je dio odredbe čl. 188. st. 2. bivšeg ZOO-a "ako sud ne odredi što drugo".

<sup>202</sup> O kapitalizaciji rente vidi infra, I. Poglavlje, 3.2.3.2.2.

1094., a bivši u čl. 194.) ne ograničava krug oštećenika na osobe koje su bile uzdržavane po zakonskoj obvezi, već to pravo imaju i one osobe koje je poginuli uzdržavao na temelju ugovora i redovito pomagao bez obzira na zakonsku ili ugovornu obvezu u tom smislu.<sup>203</sup> Iznos rente odmjerava se s obzirom na sve okolnosti slučaja, a ne može biti viši od onoga koji bi oštećenik dobivao od poginulog da je ostao živ.<sup>204</sup>

Odgovorna osoba dužna je kao popravljanje štete plaćati određenu novčanu rentu ozlijeđenome koji zbog potpune ili djelomične nesposobnosti za rad gubi zaradu, ili su mu potrebe trajno povećane, te onome kojem su mogućnosti daljnjeg razvijanja i napredovanja uništene ili umanjene (čl. 1095. st. 2. novog ZOO-a, čl. 195. st. 2. bivšeg ZOO-a). Pri gubitku zarade šteta se ne očituje samo kao gubitak stalnog primanja iz radnog odnosa – plaće, već i kao gubitak drugih oblika primanja.<sup>205</sup> Trajno se povećanje potreba manifestira kao potreba pojačane prehrane u budućnosti, budućega liječenja i potreba njega i pomoći treće osobe (tuđa pomoć i njega). Naknadu te štete za pomoć treće osobe ovlašten je tražiti sam oštećenik, a ne osoba koja mu je pruža, a pravo ima i onda kada mu član obitelji pomaže besplatno.<sup>206</sup> Uništenje i umanjenje mogućnosti daljnjeg razvijanja i napredovanja kao imovinska šteta očituje gubitkom zarade,<sup>207</sup> a procjenjuje se prema prirodnom tijeku stvari s obzirom na okolnosti prije povrede i osobna svojstva oštećenika, te objektivizira usporedbom s napredovanjem u određenoj profesiji i zanimanjima. Treba uzeti u obzir prosječne pokazatelje, a na oštećeniku je teret dokaza da bi zbog osobnih svojstava brže ili uspješnije napredovao.<sup>208</sup>

Na zahtjev oštećenika sud može za ubuduće povećati rentu, a na zahtjev štetnika rentu sniziti ili ukinuti, ukoliko su se znatnije promijenile okolnosti koje je sud imao

<sup>203</sup> Pravo na naknadu štete ima i onaj oštećenik kojeg poginuli nije faktično uzdržavao iako je to po zakonu bio dužan (VS, Rev-1922/83, od 21.2.1984., PSP-25., 1985., br. 77.). Opširnije vidi: CRNIĆ, Popravljajanje, cit., str. 59.

<sup>204</sup> Vidi i sudske prakse uz čl. 194. bivšeg ZOO-a kod CRNIĆ, ZOO, str. 240.-244.

<sup>205</sup> Prianja za prekovremeni rad, gubitak napojnica, dodataka na plaću, autorskih honorara i sl. Sudsku praksu o gubitku zarade kao obliku imovinske štete vidi kod ibid., str. 246.-252.

<sup>206</sup> CRNIĆ, Popravljajanje, cit., str. 61. Sudsku praksu o naknadi troškova trajno povećanih potreba vidi kod CRNIĆ, ZOO, cit., str. 255.-258.

<sup>207</sup> Kao neimovinska šteta očituje se u njome prouzročeni duševnim bolima.

<sup>208</sup> CRNIĆ, Popravljajanje, cit., str. 61. S obzirom na stvarne mogućnosti zapošljavanja uopće i zapošljavanja u struci, te velike rasponne u mogućnostima razvijanja i napredovanja unutar istog zanimanja, čini nam se da je prosjek nešto što će vrlo rijetko biti blizu stvarnih mogućnosti razvijanja i napredovanja koje bi konkretni oštećenik imao da do povrede nije došlo. Osim toga, subjektivna svojstva oštećenika samo u idealno zamišljenim slučajevima zaista i dovode do bržeg ili uspješnijeg napretka. Elementi koje se treba uzeti u obzir u suštini su nemjerljivi, pa u konkretnom slučaju sud ima zaista širok raspon iznosa za priznavanje rente za ovu vrstu imovinske štete, a posebno kada se radi o mladim oštećenicima čije školovanje još nije završeno. Sudsku praksu o naknadi štete zbog smanjene mogućnosti napredovanja vidi kod CRNIĆ, ZOO, cit., str. 253.-255. i GORENC, op. cit., str. 280.-281.

na umu pri donošenju prijašnje odluke (st. 1096. novog ZOO-a, čl. 196. bivšeg ZOO-a).<sup>209</sup> Na zahtjev vjerovnika, umjesto rente može se dosuditi isplata ukupne svote kada dužnik ne da od suda određeno osiguranje za isplatu rente i u drugim slučajevima kada postoje ozbiljni razlozi.<sup>210</sup> Dosuđivanje naknade u ukupnoj svoti umjesto rente zove se kapitalizacija rente. Iznos kapitalizirane rente određuje se na temelju triju elemenata: visine rente, vjerojatnog trajanja vjerovnikova života, te odbitka odgovarajućih kamata (čl. 1088. st. 4. novog ZOO-a, čl. 188. st. 4. bivšeg ZOO-a).

I poredbeno zakonodavstvo, pravna teorija i sudska praksa, pozna naknadu materijalne štete u obliku rente i njezinu kapitalizaciju. U Austriji, iako ne postoji izričito pravilo koje uređuje to pitanje, prevladava mišljenje da se izgubljena zarada treba dosuditi u obliku rente, a u ukupnom iznosu samo ukoliko za to postoje ozbiljni opravdani razlozi.<sup>211</sup> U Njemačkoj je pravilo da se naknada dosuđuje u ukupnom iznosu, ali je iznimka moguća u slučaju da žrtva trpi trajne posljedice (BGB, § 843.<sup>212</sup>).<sup>213</sup> U Engleskoj se bez obzira na prirodu zahtjeva šteta dosuđuje u jedinstvenom iznosu, ali se stranke uvijek mogu nagoditi o periodičnoj isplati toga iznosa.<sup>214</sup>

#### 3.2.3.2.3. Naknada imovinskih šteta u slučaju smrti, tjelesne ozljede i oštećenja zdravlja u jednokratnom iznosu

Izgubljena se zarada naknađuje jednokratnim iznosom u slučaju smrti oštećenika (čl. 1093. novog ZOO-a, čl. 193. bivšeg ZOO-a), kada pravo na naknadu pripada nasljednicima osobe koja je smrtno stradala, a obuhvaća gubitak zarade od trenutka ozljede do smrti (za vrijeme liječenja), te u slučaju kada je oštećenik sama ozljeđena osoba (čl. 1095. novog ZOO-a, čl. 195. bivšeg ZOO-a), kada obuhvaća gubitak zarade zbog nesposobnosti za

<sup>209</sup> Sudsku praksu uz čl. 196. bivšeg ZOO-a vidi kod CRNIĆ, ZOO, cit., str. 258.-262.

<sup>210</sup> Čl. 1088. st. 4. i 5. novog ZOO-a, čl. 188. st. 4. i 5. bivšeg ZOO-a. ZOO ne navodi koji su to ozbiljni uzroci, pa sud njihovo postojanje procjenjuje ovisno o okolnostima konkretnog slučaja. "Ozbiljni uzroci koji opravdavaju zahtjev za kapitalizaciju rente mogu biti i na strani vjerovnika i na strani dužnika, ali mogu biti korisni za obojicu, što je slučaj kad je riječ o relativno maloj svoti rente, a s time i o kapitaliziranoj svoti." (VS, Rev-3116/92, od 15.2.1993., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>).

<sup>211</sup> KOZIOL, Damages, cit., str. 19.

<sup>212</sup> "(1) Wird infolge einer Verletzung des Körpers oder der Gesundheit die Erwerbsfähigkeit des Verletzten aufgehoben oder gemindert oder tritt eine Vermehrung seiner Bedürfnisse ein, so ist dem Verletzten durch Entrichtung einer Geldrente Schadensersatz zu leisten.

(2) Auf die Rente finden die Vorschriften des § 760 Anwendung. Ob, in welcher Art und für welchen Betrag der Ersatzpflichtige Sicherheit zu leisten hat, bestimmt sich nach den Umständen.

(3) Statt der Rente kann der Verletzte eine Abfindung in Kapital verlangen, wenn ein wichtiger Grund vorliegt.

(4) Der Anspruch wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass ein anderer dem Verletzten Unterhalt zu gewähren hat."

<sup>213</sup> MAGNUS, Damages, cit., str. 100.

<sup>214</sup> ROGERS, Damages, cit., str. 68. -

rad tijekom liječenja (i kada se osim u jednokratnom iznosu, može se dosuditi i u obliku novčane rente).<sup>215</sup>

Isključivo u jednokratnom iznosu naknađuju se troškovi liječenja i troškovi pogreba. Kao troškovi liječenja priznaju se oni troškovi prethodnog liječenja koji nisu dali rezultat pa je oštećenik od zadobivenih ozljeda umro (čl. 1093. novog ZOO-a, čl. 193. bivšeg ZOO-a), kao i troškovi liječenja koje je bilo više ili manje uspješno, tj. kojima su potpuno ili djelomično sanirane posljedice štetne radnje (čl. 1095. novog ZOO-a, čl. 195. bivšeg ZOO-a). Koje će sve troškove priznati kao troškove liječenja, ovisno o okolnostima slučaja, određuje sud.<sup>216</sup>

Pod uobičajenim troškovima pogreba sudska je praksa, u primjeni čl. 193. bivšeg ZOO-a, smatrala troškove nabave pogrebnog kovčega, vijenaca, crnine, grobnog mjesta ili grobnice, podizanje nadgrobnog spomenika, pogrebnog (vjerskog ili ateističkog) obreda, troškove za jelo i piće sudionika pogreba (karmine). Navedeni troškovi trebaju biti u skladu s mjesnim običajima i prosječnim mogućnostima građana.<sup>217</sup>

### **3.3. Popravljanje neimovinske štete**

#### **3.3.1. Općenito**

Iako postoje i nenovčani oblici popravljanja neimovinske štete (objavljivanje presude ili ispravka, povlačenje izjave ili što drugo čime se može ostvariti svrha koja se postiže naknadom)<sup>218</sup> njima se u ovom radu ne bavimo jer se zbog prirode same štetne radnje teško mogu zamisliti kao oblik popravljanja neimovinske štete prouzročene terorističkim aktom. Osim toga, navedeni oblici odnose se prvenstveno na popravljanje štete koje može izvršiti sam štetnik, dakle, terorist, a ne i neka druga odgovorna osoba. Moguće je, doduše, pretpostaviti da bi pod "drugo čime se može ostvariti svrha koja se postiže naknadom" bilo moguće podvesti i razne oblike zadovoljenja koje bi ti drugi subjekti, odgovorni za štetu prouzročenu terorističkim aktom dugovali oštećeniku u svrhu popravljanja neimovinske štete.

<sup>215</sup> Vidi: CRNIĆ, Popravljanje, cit., str. 59.-61.

<sup>216</sup> Vrhovni je sud u jednom slučaju kao troškove liječenja priznao i troškove adaptacije stana kad je utvrđeno da je takav zahvat bio nužan radi omogućavanja kretanja i obavljanja elementarnih životnih potreba oštećenika kojemu je zbog pretrpljenih tjelesnih povreda donji dio tijela ostao oduzet (VS, Gž-2723/74 od 12.6.1975., PSP-9., 1976., br. 123.) Sudsku praksu koja se odnosi na naknadu troškova liječenja vidi kod CRNIĆ, ZOO, cit., str. 245.-246.

<sup>217</sup> CRNIĆ, Popravljanje, cit., str. 58. Sudsku praksu o troškovima pogreba vidi kod CRNIĆ, ZOO, cit., str. 236.-239.

<sup>218</sup> Čl. 1099. novog ZOO-a, čl. 199. bivšeg ZOO-a.

Ipak ne vjerujemo da bi zahtjevi oštećenika išli u tom smjeru, niti da bi sudska praksa tu odredbu tumačila toliko široko.

Iako je upozoravano na neprimjerenost novčane naknade kao oblika popravljivanja neimovinske štete, prevladalo je stajalište da novac, iako ne predstavlja ekvivalent uništenom ili oštećenom dobru, može oštećeniku osigurati lakše prevladavanje duševne krize izazvane povredom. Pravična novčana naknada nije naknada u pravom smislu riječi, već je samo mogući način umanjavanja štetne posljedice ublažavanjem neugode koju je povredom oštećenik pretrpio.<sup>219</sup>

Zbog svoje neprocjenjivosti u novcu neimovinska šteta stvara ozbiljne teškoće pri utvrđivanju visine novčane naknade na koju oštećenik ima pravo. Ne postoje jednostavni objektivni kriteriji prema kojima bi se "mjerila" neimovinska šteta oštećenika, odnosno novčani ekvivalent povrede koju je pretrpio (kao što je npr. tržišna vrijednost uništene stvari kod imovinske štete). Ocjena nematerijalne štete prepuštena je slobodnoj ocjeni suda. Polje te ocjene vrlo je široko, što kao posljedicu ima veliku različitost sudske prakse, kako unutar pojedinog pravnog sustava, odnosno različitih sudova iste države, tako i između odjela i vijeća istih sudova.<sup>220</sup> Općenito govoreći, ipak se mogu razlikovati dvije metode određivanja naknade nematerijalne štete: apstraktna ili objektivna i konkretna ili subjektivna. Apstraktna metoda uzima u obzir prosjek, uobičajenost sličnih slučajeva, a njezini se pristalice zalažu za zakonsku klasifikaciju ozljeda i naknada za iste.<sup>221</sup> Konkretna metoda utvrđuje sve okolnosti i specifičnosti slučaja, sudac procjenjuje konkretnu štetu.<sup>222</sup>

### 3.3.2. Popravljanje neimovinske štete novčanom naknadom u poredbenom pravu

Neimovinska šteta se u poredbenom pravu utvrđuje na temelju jedne od navedenih metoda – apstraktne (objektivne) ili konkretne (subjektivne). Treba naglasiti da se navedene metode ne isključuju, već se dopunjuju i kombiniraju pri primjeni, a pri tom je različit pristup prisutan i kod različitih sudova iste države.

Naknada nematerijalne štete u novcu u njemačkom je pravu, prema BGB, § 253., dopuštena samo u zakonom izričito propisanim slučajevima.<sup>223</sup> Tim zakonom propisanim

<sup>219</sup> Vidi opširnije GRBIN, *Oblici*, cit., str. 43.-44., VEDRIŠ/KLARIĆ, *op. cit.*, str. 591.-592.

<sup>220</sup> ČURKOVIĆ, *op. cit.*, str. 63.

<sup>221</sup> Ova se metoda koristi u Belgiji, Francuskoj, Italiji, Luksemburgu. *Ibid.*, str. 63.-64.

<sup>222</sup> Ova se metoda koristi u Njemačkoj, Austriji i Nizozemskoj. *Loc. cit.*

<sup>223</sup> "(1) Wegen eines Schadens, der nicht Vermögensschaden ist, kann Entschädigung in Geld nur in den durch das Gesetz bestimmten Fällen gefordert werden.

slučajevima (povrede tijela, zdravlja, slobode i seksualnog samoodređenja) sudska je praksa dodala i ozbiljne povrede prava osobnosti.<sup>224</sup> Pravo na novčano popravljanje nematerijalne štete za bol i pratnju uslijed tjelesnih ozljeda (*Schmerzensgeld*) bivši je § 847. propisivao prilično restriktivno, između ostalog, postojalo je samo ako je šteta nanesena skrivljeno, a isključeno u području primjene objektivne odgovornosti za štetu.<sup>225</sup> Nakon izmjena iz 2002. godine, novi § 253. priznaje pravo na naknadu nematerijalne štete općenito, bez obzira na krivnju štetnika. Sudska praksa nije priznavala pravo na naknadu nematerijalne štete kod manjih tjelesnih oštećenja, a naknada za duševnu bol bez tjelesne ozljede (ozljeda ili smrt bliske osobe) dosuđivana je samo iznimno, ukoliko je oštećeniku dijagnosticiran duševni poremećaj, duševni šok koji nije neopravdana i pretjerana reakcija i radi se o bliskoj osobnoj vezi oštećenog i žrtve.<sup>226</sup> Naknada se određuje konkretnom metodom, na temelju pravičnosti, ovisno o svim okolnostima konkretnog slučaja. Dosuđuje se jedinstveni iznos naknade za svu pretrpljenu bol, sudac nije ovlašten dosuđivati posebne iznose za pojedine "naslove" boli i patnje.<sup>227</sup>

I u Austriji je pristup zakonodavca<sup>228</sup> novčanom popravljanju nematerijalne štete prilično restriktivan, visina naknade utvrđuje se konkretnom metodom, ovisno o svim okolnostima slučaja. Bol i patnja zbog tjelesne ozljede predstavljaju izuzetak od pravila da se za nematerijalnu štetu odgovara samo ukoliko je prouzročena namjerno i grubom nepažnjom (§ 1324.), pa se za takve štete odgovara i u slučaju kada su prouzročene običnom nepažnjom štetnika i kada se primjenjuju pravila o objektivnoj odgovornosti za štetu.<sup>229</sup> Ne postoje službene tablice, iako ih sudovi koriste, pa čak i objavljuju.<sup>230</sup> Vrhovni je sud prvi put u presudi br. 2 Ob 84/01 v., od 16.5.2001., promijenio mišljenje o naknadi neimovinske štete u

(2) Ist wegen einer Verletzung des Körpers, der Gesundheit, der Freiheit oder der sexuellen Selbstbestimmung Schadensersatz zu leisten, kann auch wegen des Schadens, der nicht Vermögensschaden ist, eine billige Entschädigung in Geld gefordert werden."

<sup>224</sup> MAGNUS, *Damages*, cit., str. 94. O nematerijalnoj šteti u njemačkom građanskom pravu opširnije vidi: KLARIĆ, *Odštetno*, cit., str. 261.-289.

<sup>225</sup> § 847. brisan je pri izmjenama 2002. godine.

<sup>226</sup> PSCHIEDL, DIETER, *Trends in compensation for Non-Pecuniary Losses in various European Countries*, XI World Congress, New York, 20-25 October 2002, str. 15., cit. prema ČURKOVIĆ, *op. cit.*, str. 84.

<sup>227</sup> U obzir se uzimaju intenzitet i trajanje bolova i trajnih posljedica ozljeda; godine i osobna situacija žrtve, činjenica jesu li stranke osigurane, ekonomske situacije štetnika i oštećenog. Orijentaciju pružaju tzv. "Schmerzensgeldtabellen" u kojima se objavljuju okolnosti pojedinog slučaja i dosuđene naknade. Do sada se kao najviši iznos navodi 500.000 DEM za duševne boli zbog kvadriplegije. Naknade za povrede prava osobnosti, posebno one izvršene putem medija, relativno su visoke u usporedbi s naknadama za duševne boli zbog tjelesnih povreda (jednaki iznos naknade (100.000 DEM) za objavu intervjua koji nije vođen i za brojne ozljede i silovanja s izuzetnom brutalnošću tijekom 6 mjeseci). Vidi: MAGNUS, *Damages*, cit., str. 95.-96.

<sup>228</sup> ABGB, §§ 1325.-1332.

<sup>229</sup> KOZIOL, *Damages*, cit., str. 12.

<sup>230</sup> Vidi ČURKOVIĆ, *op. cit.*, str. 86.-88.

slučaju smrti bliske osobe, odlučivši da se u slučaju grube nemarnosti ili namjere štetnika naknada neimovinske štete može dosuditi i kada bol odnosno žalost nije kvalificirana kao osobna bolest.<sup>231</sup>

U talijanskom pravu se za naknađivanje nematerijalne štete prema CC, čl. 2059. (prema kojem se naknađuje samo nematerijalna šteta prouzročena ponašanjem koje je sankcionirano kaznenim pravom)<sup>232</sup> ističe da je uglavnom usmjereno na ostvarivanje satisfakcijsko-kaznene funkcije odštetnog prava, jer se odnosi na štetu koja ne može biti objektivno ekonomski evaluirana,<sup>233</sup> dok je opće pravilo o odgovornosti iz čl. 2043. usmjereno na obeštećenje oštećenog i odnosi se na sve štete koje mogu biti objektivno ekonomski evaluirane.<sup>234</sup>

U Francuskoj je za utvrđivanje nematerijalne štete, zbog određene "iracionalnosti" samog tog procesa, dugo vladalo mišljenje da je najbolje rješenje to prepustiti "mudrosti suda". Danas, međutim, prevladava mišljenje da je na tom polju nužna racionalizacija i sudovi su počeli objavljivati tablice dosuđenih iznosa. *Cour de cassation* ne zabranjuje upućivanje na tablice, ali redovito naglašava da one mogu služiti samo kao pomoć pri utvrđivanju visine naknade. Jedinom prihvatljivom metodom smatra uzimanje u obzir ranije dosuđenih naknada kao početne točke i prilagodavanje istih osobnoj, konkretnoj situaciji oštećenika, dakle, njihovo individualiziranje.<sup>235</sup>

Mnoge su države SAD-a propisale ograničenja iznosa novčanih naknada za bol i patnju, neke za sve osobne povrede, a neke za posebne kategorije takvih povreda,<sup>236</sup> a ta se ograničenja primjenjuju tako da ukoliko naknada koju dosudi porota prelazi te iznose, sudac je umanjuje na propisani iznos. U nekim se državama odvajaju naknada za bol i patnju i naknada za gubitak radosti, kao dvije kategorije, dok se u nekima gubitak radosti smatra uključenim u prvu kategoriju.<sup>237</sup>

<sup>231</sup> PSCHEIDL, loc. cit., cit. prema ČURKOVIĆ, op. cit., str. 88.

<sup>232</sup> "Il danno non patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge (Cod. Proc. Civ. 89; Cod. Pen. 185, 598)." (Art. 2059 Danni non patrimoniali.)

<sup>233</sup> Primjenjuju se različite tablice invalidnosti pri odmjeravanju visine naknade biološke štete. (Različite tablice i kriterije koje primjenjuju pojedini talijanski sudovi vidi kod: ČURKOVIĆ, op. cit., str. 66.-76.) Zakon broj 57 iz 2001. godine odredio je jedinstvene kriterije za utvrđivanje visine naknade za biološke štete, ali se on primjenjuje samo za tzv. manje ozljede (do 9% nesposobnosti), a o kriteriju naknade za moralne štete ne govori ništa, te kada okolnosti slučaja traže, dopušta mogućnost primjene metode *ex aequo*. Ibid., str. 65.

<sup>234</sup> BUSNELLI/COMANDÉ, Damages, cit., str. 118.-119.

<sup>235</sup> GALAND-CARVAL, Damages, cit., str. 81.

<sup>236</sup> Npr. za one izazvane medicinskim tretmanom, za one izazvane djelovanjem državnih službi i sl.

<sup>237</sup> SCHWARTZ, Damages, cit., str. 176.

Engleski sudovi za slučajeve osobnih ozljeda određuju maksimalne iznose naknade za najgore (najteže) slučajeve pojedinih vrsta ozljeda (trenutno oko 220.000 eura), a onda se te "tarife" u konkretnom slučaju umanjuju s obzirom na učinak povrede na oštećenog. Budući da ista tjelesna povreda kod različitih osoba ne izaziva jednake učinke, posljedica su velike razlike u dosuđenim novčanim naknadama. Ističe se da su u pojedinim slučajevima (posebno kod ožiljaka i steriliteta) razlike tolike da je gotovo besmisleno govoriti o tarifama.<sup>238</sup> Budući da nije pravno relevantno to što će oštećeni učiniti s naknadom, novčana naknada za gubitak zadovoljstva može se dosuditi i osobi koja je u trajnoj komi i novac ne može potrošiti.<sup>239</sup>

### 3.3.3. Popravljanje neimovinske štete novčanom naknadom u hrvatskom pravu

#### 3.3.3.1. Popravljanje neimovinske štete novčanom naknadom prema bivšem ZOO-u

U našoj se sudskoj praksi prije ZOO-a, pozivanjem na pravna pravila OGZ-a, naknada nematerijalne štete nazivala satisfakcijom ili zadovoljenjem.<sup>240</sup> Termin iz čl. 200. bivšeg ZOO-a "pravična novčana naknada" iako je kritiziran u teoriji,<sup>241</sup> zadržan je i u novom ZOO-u. Novčana naknada za pretrpljene fizičke i duševne bolove naziva se i bolnina. Novi ZOO, za razliku od bivšeg ZOO-a, izričito<sup>242</sup> priznaje pravo pravnih osoba na novčanu naknadu za nematerijalnu štetu.<sup>243</sup>

Kriteriji za određivanje naknade nematerijalne štete iz čl. 200. bivšeg ZOO-a jesu: jačina bolova i straha, trajanje bolova i straha, te druge okolnosti slučaja. Ne daje svaka pretrpljena nematerijalna šteta pravo oštećeniku na novčanu naknadu. Prema st. 1. čl. 200. bivšeg ZOO-a, sud može dosuditi takvu naknadu samo onda "ako nađe da okolnosti slučaja, a osobito jačina bolova i straha i njihovo trajanje to opravdavaju." Osim faktičnog postojanja štete potrebno je, dakle, i uvjerenje suda da je u konkretnom slučaju pravično oštećeniku

<sup>238</sup> ROGERS, Damages, cit., str. 61.

<sup>239</sup> Ibid., str. 64.

<sup>240</sup> CRNIĆ, Naknada nematerijalne, cit., str. 4.

<sup>241</sup> Crnić smatra da on zamagljuje bit takve naknade i pridonosi terminološkoj zabuni, a posebno stoga što je i novčanoj naknadi za materijalnu štetu imanentan postulat pravednosti. Ibid., str. 9.

<sup>242</sup> Većina se teorije priklonila stavu sudske prakse da bivši ZOO ne priznaje pravo pravne osobe na novčanu naknadu nematerijalne štete. GORENC je, međutim, isticao da čl. 199. i čl. 200. bivšeg ZOO-a ne prave razliku između pravnih i fizičkih osoba – oštećenika, te da bi bilo logično da oba oblika satisfakcije može zahtijevati i fizička i pravna osoba, uzimajući u obzir pravnu prirodu pravne osobe. GORENC, op. cit., str. 290. O nagovještaju priznavanja prava na novčanu naknadu nematerijalne štete pravnim osobama u vrijeme važenja Zakona o javnom informiranju vidi: KLARIĆ, PETAR, Naknada, cit., str. 29.-30.

<sup>243</sup> Čl. 1100. st. 3. novog ZOO-a: "Za povredu ugleda i drugih prava osobnosti pravne osobe sud će, ako procijeni da to težina povrede i okolnosti slučaja opravdavaju, dosuditi joj pravičnu novčanu naknadu, nezavisno od naknade imovinske štete, a i kad nje nema."

dosuditi novčanu naknadu. Sudskoj praksi najveći problem stvara upravo element koji najviše utječe na dosuđivanje naknade – jačina bolova i straha, a posebno jačina duševnih bolova. Budući da pravo na naknadu ne proizlazi iz samog smanjenja životne aktivnosti, naruženja i sl., već iz bolova koji su njima prouzročeni (sekundarne štete), prema doslovnom tumačenju zakona, sud se ne bi trebao baviti utvrđivanjem stupnja umanjenja životne aktivnosti, stupnja naruženosti, već time koliko su jaki duševni bolovi koje zbog njih oštećenik trpi. Zbog teškoća koje bi se pri tom javljale, sudska praksa ne postupa tako već polazi od pretpostavke da veći postotak smanjenja životne aktivnosti, veći stupanj naruženosti izazivaju i veće duševne boli.<sup>244</sup> Pretpostavlja se, dakle, da su veličina primarne i sekundarne štete proporcionalne, iako se u konkretnom slučaju, ovisno o svim njegovim okolnostima, može u većoj ili manjoj mjeri od toga odstupiti.

U teoriji se isticalo se da bi kod individualiziranja naknade sudovi više važnosti trebali pridavati ostalim okolnostima slučaja, budući da jačina i trajanje bolova i straha nemaju kod svih oštećenika jednaku važnost. Te okolnosti ovise najviše o tome o kojem je obliku nematerijalne štete riječ.

U čl. 200. st. 2. bivši je ZOO propisivao da će sud pri odlučivanju o zahtjevu za naknadu štete te o njezinoj visini voditi računa o značenju povrijeđenog dobra i cilju kome služi ta naknada, ali i o tome da se njome ne pogoduje težnjama koje nisu spojive sa njezinom prirodom i društvenom svrhom.<sup>245</sup> Neki su autori u toj odredbi vidjeli zapreku prodoru lukrativnosti i komercijalizacije koju sudovi dosljedno tumače i primjenjuju,<sup>246</sup> dok su joj drugi zamjerali preveliku apstraktnost zbog koje nije lako dokučiti njezino značenje i navode da ne nailaze na rješidbe koje se na nju oslanjaju.<sup>247</sup>

Vrhovni sud je na sjednici Građanskog odjela dana 29. studenog 2002. godine razmatrao i prihvatio Orijehtacijske kriterije i iznose za utvrđivanje visine pravične novčane naknade nematerijalne štete.<sup>248</sup> Istaknuto je da bi oni trebali omogućiti ujednačenu primjenu čl. 200. st. 1. bivšeg ZOO-a, da ne predstavljaju matematičku formulu za izračunavanje pravične naknade automatizmom, već pri primjeni ZOO-a treba imati na umu sve okolnosti slučaja. Trajanje i jačina fizičkih i duševnih bolova i straha imaju značaj osobito važnih, ali ne

<sup>244</sup> GRBIN, Oblici, cit., str. 44.-45.

<sup>245</sup> Isto propisuje st. 2. čl. 1100. novog ZOO-a.

<sup>246</sup> CRNIĆ, Naknada nematerijalne, cit., str. 7.; GORENC ističe da prihvaćanje zahtjeva za isplatom novčane satisfakcije kod neznatnih ugrožavanja prava osobe ili dosuđivanje visokih svota ohrabruje parničenje zbog lukrativnih razloga čime se gubi smisao ove naknade. GORENC, op. cit., str. 288.

<sup>247</sup> GRBIN, Oblici, cit., str. 47.

<sup>248</sup> ING registar, Sudska praksa 2003., br. 2., str. 26.-28. (Dalje: Orijehtacijski kriteriji).

i jedinih okolnosti koje sud mora imati na umu pri određivanju iznosa pravične naknade.<sup>249</sup> U raspravi i pri prihvaćanju Orijehtacijskih kriterija, kojima je prethodilo prikupljanje podataka o praksi županijskih sudova kao drugostupanjskih, posebno se imalo na umu da za manje posljedice treba dosuđivati manje iznose naknade, a za teške ili osobito teške veće iznose naknade od onih u dosadašnjoj praksi.<sup>250</sup>

### 3.3.3.2. Popravljanje neimovinske štete novčanom naknadom prema novom ZOO-u

Novi ZOO u čl. 1100. st. 1.,<sup>251</sup> u odnosu na čl. 200. bivšeg ZOO-a uvodi dva nova kriterija za dosudu pravične novčane naknade: povredu prava osobnosti i težinu povrede koja opravdava dosudu naknade, dok je treći kriterij - okolnosti povrede koje opravdavaju dosudu - bio propisan i čl. 200. st. 1. bivšeg ZOO-a. Povreda treba predstavljati povredu prava osobnosti, ali ne smije biti neznatna. Ta će procjena težine povrede vjerojatno predstavljati problem u sudskoj praksi. Ističe se da bi pri tom sud trebao uzimati u obzir objektivne elemente (vrsta povrede, način njezina nanošenja, izazvane posljedice i sl.) i subjektivne okolnosti samog oštećenika, poput životne dobi, zanimanja i sl.<sup>252</sup> Pri odlučivanju o visini pravične naknade sud će voditi računa o jačini i trajanju povredom izazvanih boli (fizičkih i duševnih) i straha, svrsi naknade i mogućoj zloporabi (čl. 1100. novog ZOO-a).

Krug osoba koje imaju pravo na pravičnu novčanu naknadu u slučaju smrti ili osobito teškog invaliditeta neke osobe je novim ZOO-om proširen za djedove i bake i unučad pod uvjetom postojanja trajnije zajednice života s umrlim, odnosno ozlijeđenim. Novost u odnosu na bivši ZOO predstavlja i priznavanje prava na pravičnu novčanu naknadu roditeljima u slučaju gubitka začetog a nerođenog djeteta (čl. 1100. novog ZOO-a).

## 3.4. Punitive damages

Postoje određene grupe slučajeva namjerno prouzročениh šteta u kojima se u državama koje pripadaju sustavu *common law* mogu oštećeniku uz naknadu imovinske i neimovinske štete dosuditi i tzv. *exemplary* ili *punitive damages*. Taj se oblik odštete smatra stranim državama kontinentalnog prava, iako se u novije vrijeme javljaju i neka drugačija

<sup>249</sup> Ibid., str. 26.

<sup>250</sup> CRNIĆ, Naknada nematerijalne, cit., str. 8.-9.

<sup>251</sup> "U slučaju povrede prava osobnosti sud će, ako nađe da to težina povrede i okolnosti slučaja opravdavaju, dosuditi pravičnu novčanu naknadu, nezavisno od naknade imovinske štete, a i kad nje nema."

<sup>252</sup> KLARIĆ, Naknada, cit., str. 37.

shvaćanja u odnosu na austrijsko<sup>253</sup> i talijansko<sup>254</sup> pravo. Budući da se radi o odšteti koja se ne temelji na gubitku prouzročenom oštećenom i nema svrhu da mu taj gubitak naknadi, jasno je da je njezin isključivi cilj sankcioniranje (kažnjavanje) štetnika. To je oblik obeštećenja izvan i preko granica pretrpljene štete, a svoje opravdanje nalazi u činjenici da zlo nanese oštećeniku potenciraju posebno teške okolnosti i način nanošenja štete. To su namjerno nanošenje štete uporabom nasilja, zlobno, prijevarom, iz obijesti, uz ponižavanje i degradaciju oštećenika i sl. Osim kazne štetniku, ova vrsta obeštećenja ima cilj služiti kao primjer drugima da ih se odvratiti od takvog ponašanja i za razliku od obeštećenja koje se postiže kroz tzv. *compensatory* ili *actual damages*, ima temelj na potpuno drugom, tj. javnom interesu. Da bi se dosudilo *punitive damages*, mora biti dokazano da je štetnik djelovao namjerno, zlonamjerno, prijevarom, odnosno na takav način koji posebno teško kvalificira njegovo ponašanje.<sup>255</sup>

U Engleskoj je primjena *punitive damages* mnogo restriktivnija nego u ostalim državama sustava *common law*. One se mogu, prema odluci *House of Lords* u slučaju *Rookes v. Barnard* iz 1964. godine dosuditi u tri grupe slučajeva:<sup>256</sup> 1. u slučaju okrutnog, protuustavnog i arbitrarnog ponašanja državnih službenika (uključujući policiju), 2. u slučaju kada je štetnik računao da će korist od protupravnog djelovanja biti veća od naknade štete

<sup>253</sup> Vidi: KOCHOLL, D., *Über Schadensprävention und Privatstrafe im Zivilrecht* (Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2001). Autor kritizira dogmu o odštetnoj funkciji i predlaže prihvaćanje *punitive damages*, te nastoji pokazati da i postojeći propisi priznaju taj oblik odštete (u području zaštite autorskih prava i prava osobnosti). Ističe i da pravo EU priznaje *punitive damages* i od nacionalnih sudova u određenim slučajevima traži njihovo dosuđivanje. Cit. prema prikazu djela u: *European Tort Law 2001., Tort and Insurance Law Yearbook*, Springer-Verlag, Wien, New York, 2002., str. 82.-83.

<sup>254</sup> Neki autori ističu da je sudska praksa u Italiji 80-ih godina prošlog stoljeća počela ponovo otkrivati *punitive damages*, što je posljedica pojačanog širenja i primjene odštetnog prava na područje zaštite osoba, njihova ugleda, časti, privatnosti i drugih osobnih prava. Budući da se prema talijanskom pravu nematerijalna šteta može dosuditi samo u slučajevima kada je prouzročena ponašanjem sankcioniranim kaznenim pravom, a pri određivanju njezina iznosa suci uzimaju u obzir subjektivne elemente poput nemara, nepažnje, namjere, postignutu korist i posljedice štetne radnje, te materijalnu situaciju štetnika, ti elementi upućuju na kaznenu prirodu naknade. U nadi da će dobiti više iznose naknade oštećenici u slučaju povrede osobnih prava preferiraju građansku tužbu u odnosu na kazneni postupak. Nadalje, iako bi iznosi naknada šteta trebali biti isti bez obzira je li ona prouzročena nemarom ili namjerno, u sudskoj je praksi prisutna tendencija dosuđivanja viših iznosa za namjerno prouzročene štete. Širenjem područja primjene presumiranih šteta odštetno pravo postaje opće pravno sredstvo zaštite osobnih prava. Naknada štete kao privatna kazna moguća je i u nekim drugim područjima: kada je korist od protupravnog ponašanja veća od prouzročene štete, kada je gubitak vrlo raširen, tj. štetu trpi velik broj ljudi (odgovornost proizvođača, odgovornost za ekološke štete). Vidi: GALLO, PAOLO, *Punitive damages in Italy?*, [www.jus.unitn.it/cardozo/Review/Torts/Gallo-1997/gallo.htm](http://www.jus.unitn.it/cardozo/Review/Torts/Gallo-1997/gallo.htm)

<sup>255</sup> O *exemplary* ili *punitive damages* opširnije vidi *Black's Law Dictionary*, op. cit., str. 271.

<sup>256</sup> "(1) *Where a public authority commits a tort and thereby acts in a oppressive, arbitrary and unconstitutional manner.* (2) *Where someone commits a tort figuring that he will make more money by committing that tort than he will have to pay in compensation to the victims of his tort.* (3) *Where statute law authorizes an award of exemplary damages to be made against the tortfeasor.*" Cit prema: McBRIDE, NICHOLAS, *Duties of Care – Do they Really Exist?*, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 24, No. 3., 2004., str. 427.

oštećeniku ili da se oštećenik neće upuštati u rizik suđenja, te 3. kada je to zakonom posebno dopušteno (za ovaj se treći slučaj ističe da nema takvog primjera).<sup>257</sup>

U SAD-u su upravo *punitive damages* koje sudovi dosuđuju u tužbama za naknadu štete prouzročene terorističkim aktom dosegle do tada nikad presudene iznose. Nizom presuda su fizičkim osobama u sporovima protiv država koje su na listi sponzora terorizma dosudene *punitive damages* u iznosima od po nekoliko stotina milijuna dolara.<sup>258</sup>

<sup>257</sup> ROGERS, *Damages*, cit., str. 53.-54.  
<sup>258</sup> Vidi infra, II. Poglavlje, 2.4.1. i 2.4.2.



## II. POGLAVLJE: ODGOVORNOST POČINITELJA TERORISTIČKOG AKTA

### 1. PRAVNI POJAM TERORISTIČKOG AKTA

#### 1.1. Općenito

Budući da se u ovom radu bavimo pitanjem odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom, ne možemo izbjeći problem samog pojma terorističkog akta. Njegovo definiranje, uz obuhvaćanje svih njegovih oblika i karakteristika, gotovo je nemoguće. Općenito govoreći, teroristički akti su kaznena djela koja se od ostalih razlikuju po cilju njihova počinitelja. S obzirom na to je li cilj počinitelja utjecanje na domaći ili strani, odnosno međunarodni sustav (ustrojstvo, temeljne političke ili gospodarske vrijednosti), razlikuju se protudržavni i međunarodni terorizam.<sup>259</sup> Motivacija počinitelja uvijek ima političku pozadinu, a upravo su politički aspekti pojma terorističkog akta najsporniji. Različite države u određenju elemenata koji tvore bit pojma terorizma polaze s različitim pozicijama od kojih uglavnom ne odustaju i ono što jedna strana proglašava terorističkim aktom, za drugu, njoj politički suprotstavljenu stranu, predstavlja potpuno legitiman akt. Iako je neki smatraju već pomalo otrcanom, suštinu problema jasno odražava fraza da je onaj koji je za nekoga terorist, za drugoga borac za slobodu.

Zbog navedenog, globalne ili generične definicije terorizma nema, iako su pokušaji postizanja konsenzusa oko definiranja sadržaja i bita terorizma na međunarodnom nivou prisutni još od donošenja Konvencije protiv terorizma Lige naroda iz 1937., koja nije stupila na snagu. Ujedinjeni narodi (UN) se tim pitanjem kontinuirano bave još od 1972. godine.<sup>260</sup> Upravo se u nemogućnosti pronalaženja takve definicije terorizma koja bi bila

<sup>259</sup> Za razliku od protudržavnog i međunarodnog terorizma kojih su počinitelji nedržavne skupine i pojedinci, državni terorizam, kojeg je počinitelj sama država, tj. njezine legalne vojne i redarstvene snage, najčešće nije predmet posebnih razmatranja u pravnoj teoriji i društvenim znanostima općenito, jer se uglavnom polazi od pretpostavke da je terorizam već po svojoj definiciji djelatnost nedržavnih čimbenika. U ovom radu i mi polazimo od te pretpostavke, ne zato što je smatramo točnom, već zbog praktičnih razloga – svi izvori koje koristimo temelje se na njoj, a i širenje ionako spornog pojma terorizma i na državni terorizam, prelazi okvire ovoga rada. O državnom terorizmu vidi: PRIMORAC, IGOR, Državni terorizam i protuterizam, Politička misao, Vol. XXXIX, br. 3., 2002., str. 60-74. O relativnosti pojma terorizma u političkom smislu vidi i CHOMSKY, NOAM, Moć i teror, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003.

<sup>260</sup> 18. prosinca 1972. godine Opća je skupština usvojila Rezoluciju 3034 (XXVII) o osnivanju *ad hoc* odbora za proučavanja pitanja koja se odnose na međunarodni terorizam. Neposredni je povod bila otmica i ubojstvo izraelskih atletičara tijekom Olimpijskih igara te godine. Vidi: EICKE, TIM, Terrorism and Human Rights, European Journal of Migration and Law, 4, 2003., str. 450.

općeprihvaćena, vidi zapreka djelotvornijoj međunarodnoj suradnji i donošenju globalne antiterorističke konvencije.<sup>261</sup> Do sada je, međutim, u okvirima različitih regionalnih i globalnih međunarodnih organizacija doneseno niz tzv. tematskih antiterorističkih konvencija koje parcijalno inkriminiraju samo neka teroristička djelovanja, s obzirom na objekte ili načine napada.<sup>262</sup> Radna skupina UN-a ni nakon napada 11. rujna 2001. godine<sup>263</sup> nije uspjela postići konsenzus u najbitnijim pitanjima Nacrta konvencije o međunarodnom terorizmu, između ostalih i same definicije terorizma.<sup>264</sup>

Neka nacionalna kaznena zakonodavstva terorističke akte definiraju kao posebna kaznena djela, dok u drugima (većini) ne postoje posebne odredbe o tim kaznenim djelima. Novije definicije terorizma sadržane su u tzv. antiterorističkim zakonima, kojima se propisuju različite mjere sprječavanja terorizma. Posebni propisi o (re)osiguranju rizika terorizma, također sadrže posebne definicije terorističkih akata ili se pozivaju na definicije iz kaznenog zakonodavstva, a isto vrijedi i za propise kojima se predviđaju državne naknade za žrtve terorističkih akata.

U knjizi *Political Terrorism* autori su analizirali zastupljenost pojedinih elemenata u 109 različitih definicija terorizma. Najzastupljeniji element je nasilje (sila) koji se javlja u 83,5% definicija, a slijede politika (65%), strah (51%), prijetnja (47%), psihološki učinci i pretpostavljene reakcije (41,5%), nepodudarnost glavne mete i izravne žrtve (37,5%),

<sup>261</sup> DERENČINOVIĆ, DAVOR, Novi antiterorizam na razmeđu depolitizacije i dejurizacije, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 52., br. 3.-4., 2002., str. 552.; GANOR, BOAZ, Terrorism: No Prohibition Without Definition, www.ict.org.il.

<sup>262</sup> Konvencije UN-a: Konvencija o kažnjivim djelima i nekim drugim radnjama u zrakoplovima, 1963. (tzv. Tokijska konvencija), Konvencija o suzbijanju nezakonite otmice zrakoplova, 1970. (tzv. Haaška konvencija), Konvencija o suzbijanju nezakonitih postupaka protiv sigurnosti civilne zračne plovidbe, 1971. (tzv. Montrealska konvencija), Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju kaznenih djela protiv osoba pod međunarodnom zaštitom, 1973., Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca, 1979., Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala, 1980., Konvencija o suzbijanju nezakonitih postupaka protiv sigurnosti pomorske plovidbe, 1988., Protokol za suzbijanje nezakonitih akata nasilja u zračnim lukama koje služe međunarodnoj civilnoj plovidbi, 1988., Međunarodna konvencija o suzbijanju terorističkih bombaških napada, 1997., Međunarodna konvencija o suzbijanju financiranja terorizma, 1999. Cit. prema DERENČINOVIĆ, op. cit., str. 556.-559. Trenutni status i tekstovi tih konvencija dostupni su na <http://untreaty.un.org> (stranica posjećena 18. travnja 2005. g.).

<sup>263</sup> Radna skupina je od 8. listopada 2001. otvorena za sve države članice UN-a.

<sup>264</sup> Na pitanju treba li definicija terorizma uključivati 1) radnje poduzete u borbi za samoodređenje i 2) radnje oružanih snaga izvršene tijekom oružanog sukoba, države su se podijelile u dvije suprotstavljene skupine: one koje smatraju da iz definicije terorizma trebaju biti isključene radnje izvršene u borbi za samoodređenje, a uključene radnje službenih oružanih snaga, te one koje smatraju da prve trebaju biti uključene, a druge isključene iz definicije terorizma. O tome vidi: SUBEDI, P. SURYA, The UN Response to International Terrorism in the Aftermath of the Terrorist Attacks in America and the Problem of the Definition of Terrorism in International Law, International Law FORUM du droit International, 4., 2002., str. 159.-169. GANOR ističe pogrešnost pristupa obiju skupina, tvrdeći da se korektna i objektivna definicija terorizma, nužna za uspješnu koordinaciju u borbi protiv terorizma može temeljiti na već prihvaćenim međunarodnim pravilima i načelima koja reguliraju zabranjeno ponašanje tijekom oružanih sukoba. GANOR, loc.cit.

namjerna, planirana, sistematska i organizirana akcija (32%), metoda borbenog djelovanja, strategije i taktike (30,5%).<sup>265</sup>

Gotovo sve definicije terorizma polaze od teze da je terorizam nasilje, i to posebno, ciljno nasilje kod kojeg glavne mete napada nisu njegove izravne žrtve. Dio definicija spominje isključivo aktualno nasilje, a u nekima je dovoljna i prijetnja nasiljem. Cilj je terorističkog djelovanja izazivanje osjećaja straha, nesigurnosti i ugroženosti, putem kojeg se utječe na glavne mete terorizma – države ili međunarodne organizacije.<sup>266</sup>

Kada razmatramo pitanje civilnopravne odgovornosti samog počinitelja takvog akta, onda problem radi li se o terorističkom aktu ili nekom drugom aktu nasilja, nije toliko bitan, jer počinitelj odgovara za njime prouzročenu štetu, bez obzira na to kako se njegova štetna radnja kvalificira u kaznenopravnom smislu. Isto vrijedi i za odgovornost trećih osoba za štetu prouzročenu terorističkim aktom, jer njihova odgovornost, odnosno mogućnost da je se oslobode, ne ovisi o tome radi li se o terorističkom aktu ili nekom "općem" kaznenom djelu. Kvalifikacija određene štetne radnje kao terorističkog akta postaje kod pitanja građanskopravne odgovornosti bitna samo ako postoji posebno propisan slučaj odgovornosti za njime prouzročenu štetu, bez posebne definicije takvog akta, što je bio slučaj u našem pravu. Takva je kvalifikacija bitna i kod postojanja posebnih sustava državnih naknada koje se odnose samo na žrtve terorizma, a ne i na sve žrtve kaznenih djela s elementom nasilja.<sup>267</sup> Ako posebni slučajevi odgovornosti i propisi koji uređuju državne naknade u navedenim slučajevima ne sadrže definicije terorističkog akta za njihovu primjenu, jasno je da se postavlja pitanje na temelju kojih kriterija onaj koji odlučuje o odgovornosti ili pravu na naknadu u konkretnom slučaju određuje radi li se o terorističkom aktu. Primarno se kao mogući kriteriji kvalifikacije javljaju oni iz kaznenog zakonodavstva, pa ćemo, iako se terorističkim aktom kao kaznenim djelom u ovom radu ne možemo detaljno baviti, naznačiti osnovne elemente i neke aktualne probleme definicija takvih djela u pravu Europske unije i našem pravu.

<sup>265</sup> SCHMIDT, P. ALEX, et al., Political Terrorism, SWIDOC, Amsterdam and Transaction Books, 1988., str. 29-30., cit. prema: GANOR, BOAZ, Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter, www.ict.org.il.

<sup>266</sup> DERENČINOVIĆ, DAVOR, O usklađivanju hrvatskog kaznenog zakonodavstva s pravnom stečevinom (*acquis communautaire*) Europske unije na području pravosuđa i unutarnjih poslova – korupcija i terorizam, Hrvatska pravna revija, Vol. 3., br. 6., 2003., str. 111.

<sup>267</sup> Takvi su slučajevi u Europi izuzetak (npr. Italija), a s obzirom na obvezu država članica Europske unije prema Smjernici o naknadi štete žrtvama zločina (Council Directive 2004/80/EC, od 29. travnja 2004., OJ L 261 od 6.8.2004.), da osnuju nacionalne sustave naknade za žrtve kaznenih djela nasilja do 1. srpnja 2005. godine, trebali bi potpuno nestati. Time se ne sprječava države da za žrtve terorizma odrede još povoljnije odredbe, a u takvim slučajevima ponovo je bitno radi li se ili ne o terorizmu.

## 1.2. Teroristički akt kao kazneno djelo

### 1.2.1. Teroristički akt kao kazneno djelo u pravu Europske unije

Najvažniji je pravni izvor pravne stečevine Europske unije (*acquis communautaire*) u pitanju terorizma Okvirna odluka Vijeća Europske unije o borbi protiv terorizma iz lipnja 2002. godine.<sup>268</sup> Članak 1. Okvirne odluke daje određenje najspornijeg pitanja u vezi s međunarodnim terorizmom – samog pojma terorizma.<sup>269</sup> To je prva definicija kaznenog djela terorizma ikada usvojena od strane nekog tijela Europske unije.<sup>270</sup> Subjektivni element inkriminacije terorizma je u namjeri (ciljnom postupanju) da se a) ozbiljno zastraši

<sup>268</sup> Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism, OJ L 164 od 22.6.2002., (dalje: Okvirna odluka). Osim Okvirne odluke, značajan izvor *acquisa* jesu i Zajedničko stajalište Vijeća o borbi protiv terorizma (Council Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism, OJ L 344 od 28.12.2001., ono se bavi uglavnom problemom inkriminiranja financiranja terorizma) i Europska konvencija o suzbijanju terorizma (European Convention on the Suppression of Terrorism, ETS 090, Strasbourg, 27.1.1977.) Republika Hrvatska potpisala je tu konvenciju 7. studenog 2001., a ratificirala 15. siječnja 2003. (Zakon o potvrđivanju Europske konvencije o suzbijanju terorizma, NN Međunarodni ugovori 12/02.). Za Republiku Hrvatsku na snagu je stupila 16. travnja 2003. godine (Objava o stupanju na snagu Europske konvencije o suzbijanju terorizma, NN Međunarodni ugovori 2/03.). Konvencija nema kriminalizirajući, već dopunski karakter – služi kao nadopuna postojećih konvencija Vijeća Europe s područja kaznenog prava. Naziva se i depolitizirajućom jer uz osnove odbijanja izručenja predviđene Europskom konvencijom o izručenju iz 1957. godine ona izričito navodi da zamoljena država ne može odbiti izručenje samo zato jer smatra da je djelo za koje se ono traži političko kazneno djelo. Više o navedenim izvorima i ocjenu usklađenosti hrvatskog kaznenog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije na području terorizma vidi: DERENČINOVIĆ, O usklađivanju, cit., str. 109.-115.

<sup>269</sup> Article 1 Terrorist offences and fundamental rights and principles

\*1. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the intentional acts referred to below in points (a) to (i), as defined as offences under national law, which, given their nature or context, may seriously damage a country or an international organisation where committed with the aim of:

— seriously intimidating a population, or  
— unduly compelling a Government or international organisation to perform or abstain from performing any act, or— seriously destabilising or destroying the fundamental political, constitutional, economic or social structures of a country or an international organisation, shall be deemed to be terrorist offences:

(a) attacks upon a person's life which may cause death;

(b) attacks upon the physical integrity of a person;

(c) kidnapping or hostage taking;

(d) causing extensive destruction to a Government or public facility, a transport system, an infrastructure facility,

including an information system, a fixed platform located on the continental shelf, a public place or private property likely to endanger human life or result in major economic loss;

(e) seizure of aircraft, ships or other means of public or goods transport;

(f) manufacture, possession, acquisition, transport, supply or use of weapons, explosives or of nuclear, biological

or chemical weapons, as well as research into, and development of, biological and chemical weapons;

(g) release of dangerous substances, or causing fires, floods or explosions the effect of which is to endanger human life;

(h) interfering with or disrupting the supply of water, power or any other fundamental natural resource the effect of which is to endanger human life;

(i) threatening to commit any of the acts listed in (a) to (h)."

<sup>270</sup> SYMEONIDOU-KASTANIDOU, ELISABETH, Defining Terrorism, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Vol. 12/1, 2004., str. 14.

pučanstvo, b) prisili država ili međunarodna organizacija da na određeni način postupi ili se suzdrži postupiti ili c) ozbiljno destabiliziraju ili unište temeljne političke, ustavne ili gospodarske strukture države ili međunarodne organizacije.<sup>271</sup> Objektivni element definicije terorizma je u nabrojanju radnji kojima se nastoji ostvariti subjektivni element, to su:

- a) napad na život osobe koji može uzrokovati smrt;
- b) napad na fizički integritet osobe;
- c) otmica ili uzimanje talaca;
- d) uzrokovanje raširenog razaranja vladinih ili javnih objekata, transportnog sustava, infrastrukture, uključujući informacijske sustave, fiksne platforme na epikontinentalnom pojasu, javna mjesta ili privatnu imovinu s vjerojatnošću ugrožavanja ljudskih života ili s posljedicom značajne gospodarske štete;
- e) otmica zrakoplova, broda ili drugog prijevoznog sredstva;
- f) proizvodnja, posjedovanje, stjecanje, prijevoz, opskrba ili korištenje oružja, eksploziva ili nuklearnog, biološkog ili kemijskog oružja;
- g) ispuštanje opasnih tvari ili uzrokovanje požara, eksplozija ili poplava koje imaju za posljedicu ugrožavanje ljudskih života;
- h) ometanje ili smetanje opskrbe vodom, energijom ili drugim fundamentalnim prirodnim izvorima koje ima za posljedicu ugrožavanje ljudskih života;
- i) prijetnja počinjenjem navedenih kaznenih djela.<sup>272</sup>

Samo djelo dovršeno je čim je stvorena opasnost od nanošenja štete državi ili međunarodnoj organizaciji, ne traži se i da je šteta doista i učinjena (delikt konkretnog ugrožavanja). Okvirna odluka u čl. 2. predviđa i kazneno djelo udruživanja u terorističku grupu.<sup>273</sup>

Analizom više od stotinu nacionalnih kaznenih zakonodavstava došlo se do rezultata prema kojem samo dvadesetak ima inkriminirano kazneno djelo terorizma (domaćeg ili međunarodnog), dok je u većini ponašanje koje sadržajno čini terorističko kazneno djelo inkriminirano kroz "opća kaznena djela".<sup>274</sup> Prije usvajanja Okvirne odluke samo je 7 država članica Europske unije<sup>275</sup> imalo posebno inkriminirano kazneno djelo terorizma, a rok za

usklađenje s tom odlukom bio je 31. prosinac 2002. godine.<sup>276</sup> Tako je, npr., austrijski Kazneni zakonik (*Strafgesetzbuch*,<sup>277</sup> dalje: StGB) mijenjan 2002. godine<sup>278</sup> dodavanjem odredbi §§ 278.b-278.d o terorističkim aktivnostima i organizacijama i njihovu financiranju. Centralna odredba je § 278.c koja definira teroristički akt kao posebni oblik određenih kaznenih djela,<sup>279</sup> ukoliko su pogodna za izazivanje jakog ili dugotrajnog poremećaja javnog života ili ekonomije i ukoliko su počinjena s namjerom zastrašivanja javnosti nelagodom ili prisiljavanja javnih vlasti ili međunarodnih organizacija na određene radnje ili propuste ili ozbiljnog narušavanja ili uništenja osnovnog političkog, ustavnog, ekonomskog ili socijalnog uređenja države ili međunarodne organizacije.<sup>280</sup>

## 1.2.2. Teroristički akt kao kazneno djelo u našem pravu

### 1.2.2.1. Protudržavni terorizam

Protudržavni terorizam kazneno je djelo iz čl. 141. Kaznenog zakona,<sup>281</sup> (dalje: KZ) glave XII., Kaznena djela protiv Republike Hrvatske.<sup>282</sup> To djelo čini "tko s ciljem ugrožavanja ustavnog ustrojstva ili sigurnosti Republike Hrvatske prouzroči eksploziju ili požar, ili kakvom općeopasnom radnjom ili sredstvom izazove opasnost za živote ljudi ili

<sup>276</sup> Vidi: European Union plugging the gaps in the fight against terrorism, [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/criminal/terrorism/fsj\\_criminal\\_terrorism\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/criminal/terrorism/fsj_criminal_terrorism_en.htm)

<sup>277</sup> BGBl. br. 60/1974., idF BGBl. I br. 152/2004.

<sup>278</sup> *Strafrechtsänderungsgesetz*, od 13.8.2002., BGBl 2002 I/134/. Pregled izmjena toga zakona od njegova donošenja do zadnje izmjene vidi na: [http://www.sbg.ac.at/ssk/docs/stgb/stgb\\_index.htm](http://www.sbg.ac.at/ssk/docs/stgb/stgb_index.htm).

<sup>279</sup> "Teroristische Straftaten sind

1. Mord (§ 75),

2. Körperverletzungen nach den §§ 84 bis 87,

3. erpresserische Entführung (§ 102),

4. schwere Nötigung (§ 106),

5. gefährliche Drohung nach § 107 Abs. 2,

6. schwere Sachbeschädigung (§ 126) und Datenbeschädigung (§ 126a), wenn dadurch eine Gefahr für das Leben eines anderen oder für fremdes Eigentum in großem Ausmaß entstehen kann,

7. vorsätzliche Gemeingefährungsdelikte (§§ 169, 171, 173, 175, 176, 177a, 177b, 178) oder vorsätzliche Beeinträchtigung der Umwelt (§ 180),

8. Luftpiraterie (§ 185),

9. vorsätzliche Gefährdung der Sicherheit der Luftfahrt (§ 186) oder

10. eine nach § 50 des Waffengesetzes 1996 oder § 7 des Kriegsmaterialgesetzes strafbare Handlung..."

<sup>280</sup> "...wenn die Tat geeignet ist, eine schwere oder längere Zeit anhaltende Störung des öffentlichen Lebens oder eine schwere Schädigung des Wirtschaftslebens herbeizuführen, und mit dem Vorsatz begangen wird, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern, öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu erschüttern oder zu zerstören."

<sup>281</sup> NN 110/97., 27/98., 129/00., 51/01., 105/04.

<sup>282</sup> Općenito o kaznenim djelima iz ove glave vidi: HORVATIĆ, ŽELJKO, ŠEPAROVIĆ, ZVONIMIR i suradnici. Kazneno pravo, Posebni dio, Masmedia, Zagreb, 1999., str. 133.-146.

<sup>271</sup> DERENČINOVIĆ, O usklađivanju, cit., str. 108.; SYMEONIDOU-KASTANIDOU, op. cit., str. 23.-24.

<sup>272</sup> Prijevod prema DERENČINOVIĆ, O usklađivanju, cit., str. 108.

<sup>273</sup> Vidi infra, II. Poglavlje, 2.3.1.

<sup>274</sup> DERENČINOVIĆ, O usklađivanju, cit., str. 110.

<sup>275</sup> Francuska, Njemačka, Italija, Portugal, Grčka, Španjolska i Velika Britanija.

imovinu, ili izvrši otmicu neke osobe ili počinu neko drugo nasilje na području Republike Hrvatske ili prema njezinu građaninu, i time prouzroči osjećaj osobne nesigurnosti kod građana."<sup>283</sup>

Jezgru tog djela čini nasilje prema ljudima i imovini. Prema svom objektivnom biću protudržavni terorizam identičan je mnogim drugim kaznenim djelima koja počivaju na bilo kojoj općeopasnoj radnji ili bilo kojem aktu nasilja.<sup>284</sup> Dva osnovna elementa određuju biće protudržavnog terorizma: radnja s posebnim elementom kao akt nasilja i sama namjera. Ističe se i važnost posebnog svojstva radnje, takvog da može izazvati osjećaj osobne nesigurnosti građana. Radnja mora i prema načinu počinjenja i prema svom učinku biti teroristički akt. Posebno subjektivno obilježje djela je svrha ugrožavanja ustavnog ustrojstva ili sigurnosti Republike Hrvatske.<sup>285</sup>

Prouzročenje osjećaja osobne nesigurnosti građana posljedica je koja se traži po biću toga kaznenog djela, mora se utvrditi da je radnjom izvršenja stvoren osjećaj nesigurnosti građana. To se ne može ocijeniti općenito, već s obzirom na sve okolnosti određene situacije u određenoj sredini. Osjećaj osobne nesigurnosti treba biti izazvan kod relativno šireg kruga ljudi. Za to je, u pravilu, potrebno više nasilničkih akata, iako se ne isključuje mogućnost da samo jedan teroristički akt bude dovoljan da izazove takvu posljedicu. Osjećaj nesigurnosti ne tiče se izoliranog pojedinca, već većeg broja ljudi, određene skupine ljudi.<sup>286</sup>

Djelo je dolusno, počinitelj mora biti svjestan poduzete radnje i njegove posljedice, iz koje se vidi ono što ga pokreće na djelo – želja da nanese štetu Republici Hrvatskoj, potkopa stabilnost poretka.<sup>287</sup> Kažnjiv je i pokušaj djela, njegovo pripremanje (čl. 153. KZ-a) i zločinačko udruživanje radi počinjenja (čl. 152. KZ-a), a teži oblik djela predviđen je čl. 155 KZ-a.

#### 1.2.2.2 Međunarodni terorizam

Kazneno djelo međunarodnog terorizma čini onaj "tko s ciljem izazivanja ozbiljne zastrašenosti pučanstva, prisiljavanja strane države ili međunarodne organizacije da što učini, ne učini ili trpi, ili ozbiljnog ugrožavanja temeljnih ustavnih, političkih ili

gospodarskih vrijednosti strane države ili međunarodne organizacije počinu kazneno djelo iz članka 170.-172.,<sup>288</sup> 179.<sup>289</sup> i 181.<sup>290</sup> ovoga Zakona, ili prouzroči eksploziju ili požar ili kakvom općeopasnom radnjom ili sredstvom izazove opasnost za ljude ili imovinu ili izvrši otmicu neke osobe ili počinu neko drugo nasilje koje može ozbiljno naškoditi stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji" (čl. 169. st. 1. KZ-a).<sup>291</sup>

To je kazneno djelo protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom iz Glave XII. Kaznenog zakona.<sup>292</sup> Za ovo je djelo, osim akta nasilja, karakteristična međunarodna komponenta koja je u opisu djela izražena kao počiniteljev cilj. Cilj je opširno opisan i vrlo raznovrstan, a prate ga brojne, raznovrsne radnje izvršenja djela, tako da je djelo međunarodnog terorizma iz čl. 169. KZ-a zapravo posebni pojavni oblik tih djela.<sup>293</sup> Ova kaznena djela prvenstveno su usmjerena protiv stranih država, međunarodnih organizacija ili osoba pod međunarodnom zaštitom, a najčešće ih čine "tajne organizacije" ili skupine koje su utemeljene da bi kroz provođenje terorističke djelatnosti ostvarile određene ciljeve.<sup>294</sup> Do izmjena čl. 169. st. 1. KZ-a iz 2004. godine protudržavni terorizam i međunarodni terorizam imali su isti *modus operandi*<sup>295</sup> i razlikovali se u cilju zbog kojeg su kao kaznena djela izvršeni. Izmjenama je Republika Hrvatska uskladila definiciju međunarodnog terorizma s definicijom tog djela iz čl. 1. Okvirne odluke.

<sup>283</sup> To su kaznena djela: ugrožavanje sigurnosti osoba pod međunarodnom zaštitom, uzimanje talaca i zlouporaba nuklearnih tvari.

<sup>284</sup> To je kazneno djelo otmice zrakoplova ili broda.

<sup>285</sup> To je kazneno djelo ugrožavanja sigurnosti međunarodnog zračnog prometa i međunarodne plovidbe. Upozorava se da naziv djela ne odgovara njegovu zakonskom opisu, koji se ne odnosi samo na međunarodni zračni promet i međunarodnu plovidbu, već i na domaći zračni promet i domaću plovidbu. Mjerodavno je, kod takvih neslaganja, ono što piše u zakonskom opisu djela. Vidi BAČIĆ/PAVLOVIĆ, op. cit., str. 661.

<sup>286</sup> Izmjenama iz 2004. godine (NN 105/04.), mijenjan je čl. 169. st. 1. i to s ciljem usklađivanja s Okvirnom odlukom.

<sup>287</sup> Općenito o kaznenim djelima iz ove glave KZ-a vidi: HORVATIĆ/ŠEPAROVIĆ, op. cit., str. 150.-154.

<sup>288</sup> BAČIĆ/PAVLOVIĆ, op. cit., str. 634. Kažnjiva je i prijetnja počinjenjem toga djela (čl. 169. st. 2. KZ-a), posebno se teško kažnjava počinitelj koji je pri njegovu počinjenju dolusno ubio jednu ili više osoba (čl. 169. st. 3. KZ-a). Kvalificirani slučaj djela propisan je u čl. 169. st. 4. ZK-a. Za pokretanje kaznenog postupka radi kaznenog djela međunarodnog terorizma potrebno je odobrenje Državnog odvjetnika Republike Hrvatske (čl. 169. st. 5. KZ).

<sup>289</sup> Teroristički čini ne smatraju se političkim kaznenim djelima i stoga su podložni ekstradiciji. HORVATIĆ/ŠEPAROVIĆ, op. cit., str. 169. O depolitizaciji terorizma i ekstradicijom pravu vidi: DERENČINOVIĆ, Novi antiterorizam, cit., str. 562.-572.

<sup>290</sup> Tada je čl. 169. st. 1. glasio: "Tko s ciljem da naškodi stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji prouzroči eksploziju ili požar, ili kakvom općeopasnom radnjom ili sredstvom izazove opasnost za ljude ili imovinu, ili izvrši otmicu neke osobe ili počinu neko drugo nasilje,..." Budući da je ova definicija bila uža od one iz Okvirne odluke, kako u odnosu na subjektivni element (krivnju), tako i u odnosu na objektivni element djela (radnju), u procesu usklađivanja je čl. 169. u st. 1. dopunjen u odnosu na navedene elemente, a dodan je i st. 2. kojim je mkriminirana i sama prijetnja počinjenjem kaznenog djela međunarodnog terorizma.

<sup>283</sup> Zapriječena je kazna zatvora od najmanje tri godine (Čl. 141. KZ-a).

<sup>284</sup> BAČIĆ, FRANJO, PAVLOVIĆ, ŠIME, Komentar Kaznenog zakona, Organizator, Zagreb, 2004., str. 567.-568.

<sup>285</sup> Ibid., str. 568.

<sup>286</sup> Ibid., str. 568.-569.

<sup>287</sup> Ibid., str. 569.

### 1.3. Teroristički akt kao građanskopravni delikt

#### 1.3.1. Shvaćanje terorističkog akta kao jedinstvenog pojma

Pravni poreci mogu pojmu terorističkog akta pristupiti kao jedinstvenom pojmu, u kojem slučaju će se redovito raditi o pojmu terorističkog akta kao kaznenog djela, a mogu i u različitim propisima kojima se uređuju neka pitanja vezana za teroristički akt i njegove posljedice (npr. odgovornost države, državne naknade, osiguranje...) propisivati i dodatne definicije tog akta, čime će izazvati pluralizam pojmova terorističkog akta.

U poredbenom pravu teroristički akt kao poseban građanskopravni delikt ne postoji. Na počinitelja primjenjuju se opća pravila odgovornosti za štetu, a isto vrijedi i za osobe koje u pojedinom slučaju mogu biti odgovorne uz ili umjesto samog počinitelja, za svu ili dio štete. Budući da navedeni subjekti odgovaraju za svoje radnje ili propuste dužnih radnji, a ne za neki poseban delikt, nema niti potrebe za definiranjem terorističkog akta kao posebnog građanskopravnog delikta. To vrijedi i za odgovornost države kada odgovara za propuste svojih tijela sigurnosti, jer se i tada radi o "običnom" građanskopravnom deliktu, a u tom slučaju ta odgovornost ne ovisi o karakteru štetne radnje kojom je građanima šteta nastala.

Sustavi državnih naknada u nekim pravnim sustavima primjenjuju se na puno širi krug kaznenih djela (najčešće na sve namjerne akte nasilja), pa pitanje radi li se o terorističkom aktu ili nekom drugom aktu nasilja nije bitno za utvrđivanje prava na naknadu. Iznimka su sustavi koji upravo za žrtve terorizma predviđaju posebna prava na naknadu i dodatne pogodnosti. U takvim se propisima onda, za potrebe njihove primjene, nalaze i definicije terorističkih akata, a često i upućivanje na definicije iz kaznenog prava. Budući da se te državne naknade ne temelje na građanskopravnoj odgovornosti države, već na solidarnosti, te definicije, naravno, ne predstavljaju pojam terorističkog akta kao građanskopravnog delikta.

Ukoliko, međutim, postoje posebna pravila o građanskopravnoj odgovornosti države za štetu prouzročenu terorističkim aktom, što je slučaj s našim pravom, a koja ne sadrže i definiciju istoga, pitanje je kada će se ona primijeniti, odnosno koja će se štetna radnja i na temelju kojih kriterija proglasiti terorističkim aktom? Bez posebne zakonske definicije terorističkog akta kao građanskopravnog delikta ili upućivanja na definiciju terorističkog akta iz kaznenog prava, kao sporno se pitanje može javiti pitanje vezanosti

elementima kaznenopravne kvalifikacije djela da bi se utvrdilo postojanje terorističkog akta kao građanskopravnog delikta. Hoće li to biti samo one štetne radnje koje udovoljavaju kaznenopravnim kriterijima za ocjenu da se radi o terorističkom aktu ili će sudskoj praksi biti prepušteno da u svakom pojedinom slučaju određenu štetnu radnju proglasi terorističkim aktom, bez obzira na definiciju kaznenog prava? Ova su pitanja u našem pravu mogla<sup>296</sup> biti aktualna dok je bio na snazi čl. 180. bivšeg ZOO-a. U Republici Hrvatskoj, odnosno bivšoj SFRJ, njime je bila propisana odgovornost države za štetu prouzročenu "aktom nasilja ili terora", bez definicije navedenog akta. Iz same je odredbe čak bilo sporno je li svakog akta nasilja ili samo onog koji je sastavni element terora. Bez definicije tog akta kao posebnog građanskopravnog delikta, sudovima je bilo prepušteno da ocjenjuju radi li se u konkretnom slučaju o "aktu nasilja ili terora" za koji država odgovara, a oni su uglavnom donosili odluke da se ne radi o takvom "aktu nasilja ili terora" i državu oslobadali odgovornosti izbjegavajući dati pozitivno određenje takvog akta.<sup>297</sup>

U starijoj teoriji nailazimo na mišljenje da se kao teroristički akt može priznati samo onaj koji kao takav kvalificira kazneno pravo, te da se ako je počinitelj poznat i protiv njega je pokrenut kazneni postupak, treba sačekati pravomoćnu presudu kojom se utvrđuje postojanje terorističkog akta. Prema tom mišljenju i osuđujuća i oslobadajuća presuda u kaznenom postupku tada bi, u pogledu postojanja odnosno nepostojanja terorističkog akta, obvezivala sud kod razmatranja odgovornosti za prouzročenu štetu<sup>298</sup> i ne bi se moglo dogoditi da se u kaznenom postupku ustanovi nepostojanje terorističkog akta, a da se u postupku za naknadu štete ustanovi njegovo postojanje. Ako je, međutim, počinitelj ostao nepoznat, u parničnom bi se postupku moglo raspravljati o postojanju terorističkog akta, tj. kvalificiranju štetne radnje kao terorističkog akta, ali prema njegovim elementima propisanim kaznenim pravom. U protivnom bi se, priznaje se, onemogućilo ostvarivanje same svrhe posebnog slučaja odgovornosti u velikom broju slučajeva.<sup>299</sup> Jasno je da je ovo mišljenje polazilo od shvaćanja jedinstvenosti pojma terorističkog akta u pravnom poretku tadašnje

<sup>296</sup> Kažemo mogla, jer se niti sudska praksa niti teorija nisu tim pitanjima detaljnije bavile.

<sup>297</sup> Vidi infra, IV. Poglavlje, 4.

<sup>298</sup> Iako bi se ova vezanost, prema navedenom mišljenju, odnosila samo na pitanje kvalifikacije terorističkog akta kao takvog, ne i na pitanje odgovornosti za njime prouzročenu štetu, ono je ipak suprotno pravilu čl. 12. st. 3. Zakona o parničnom postupku (NN 53/91., 91/92., 112/99., 88/01. i 117/03. Dalje: ZPP) prema kojem je u pogledu postojanja kaznenog djela i kaznene odgovornosti počinitelja sud u parničnom postupku vezan samo pravomoćnom presudom kojom se optuženik oglašava krivim.

<sup>299</sup> LOZA, BOGDAN, Dva posebna slučaja odgovornosti za prouzročenu štetu, Pravni fakultet Sarajevo, Godišnjak XXVII, Sarajevo, 1980., str. 37.-38.

države. Osim navedenog, u našoj literaturi nismo naišli na izričita razmatranja odnosa terorističkog akta kao kaznenog djela i terorističkog akta kao građanskopravnog delikta.

U našoj se novijoj građanskopravnoj teoriji uglavnom izbjegavalo davanje definicija terorističkog akta, već se isticalo njegova osnovna obilježja. Tako se konstitutivnim obilježjima akta terora smatra: "primjena nasilja, masovno ili pojedinačno, i ostalih postupaka praćenih u pravilu svirepošću i okrutnostima s ciljem izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana i političke pobude, odnosno politička pozadina, osobito kod pojedinačno izvršenog akta nasilja", dok se kao dva fakultativna obilježja navode: "vrlo često nasumce odabiranje žrtve i vrlo često izvršenje u ime i po nalogu neke terorističke organizacije."<sup>300</sup> Navedeno nas mišljenje, koje je općeprihvaćeno,<sup>301</sup> navodi na zaključak da terorističkom aktu ne pristupa kao jedinstvenom pojmu našeg pravnog poretka, jer uopće ne razmatra njegov odnos prema terorističkom aktu kao kaznenom djelu.

### 1.3.2. Shvaćanje terorističkog akta kao posebnog građanskopravnog delikta, neovisnog o pojmu terorističkog akta kao kaznenog djela

Kada posebna pravila o građanskopravnoj odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom sadrže i definiciju terorističkog akta, moguće je da teroristički karakter jedne te iste radnje u kaznenopravnom i građanskopravnom smislu bude različito određen. Može li radnja koja je u kaznenopravnom smislu teroristički akt biti u građanskom postupku kvalificirana kao ne-teroristička i obrnuto?

Dok je ranije, kada čl. 180. bivšeg ZOO-a nije sadržavao definiciju terorističkog akta, bilo moguće zastupati jedinstvenost pojma terorističkog akta, te očekivati od građanskog suda da pri odlučivanju je li konkretna štetna radnja teroristički akt, koristi elemente kvalifikacije kaznenopravnog određenja toga djela (ukoliko to već nije utvrđeno u kaznenom postupku), nakon što je donijet ZOTAD to više nije tako. Bez obzira na neodređenost i nedostatke definicije terorističkog akta iz čl. 1. st. 2. ZOTAD-a, činjenica je da je za potrebe njegove primjene teroristički akt definiran kao takav i da sud nije vezan za definicije i elemente terorističkog akta kao kaznenog djela. Međutim, smatramo da je definicija prema kojoj se terorističkim aktom smatra "*osobito akt nasilja izvršen u pravilu iz političkih pobuda s ciljem izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana*" (čl. 1. st. 2.

<sup>300</sup> KLARIĆ, PETAR, Ratna šteta i štete nastale zbog akata nasilja ili terora te prilikom javnih demonstracija, Informator, br. 4241., od 29.10.1994., str. 17.

<sup>301</sup> Citira se u svim kasnijim radovima koji obrađuju tu temu, a navodi se i u obrazloženju Konačnog prijedloga ZOTAD-a. Vidi infra, IV. Poglavlje, 4.2.5.2.4.

ZOTAD-a), dovoljno općenita da se u praksi ne bi moglo desiti da neko djelo koje se može kaznenopravno kvalificirati kao teroristički akt ostane izvan primjene ZOTAD-a. Obrnuto je, teorijski moguće (da u kaznenom postupku koji je vođen ne bude utvrđeno postojanje kaznenog djela terorizma, a da građanski sud odluči o postojanju terorističkog akta za koji država odgovara prema odredbama ZOTAD-a), ali je malo vjerojatno da bi građanski sud donio odluku u tom smislu. Država ne odgovara samo za terorističke akte, već i za "*druge akte nasilja poduzete s ciljem teškog narušavanja javnog reda zastrašivanjem i izazivanjem osjećaja nesigurnosti građana...*" (čl. 1. st. 1. ZOTAD-a) za koje smatramo da nisu ništa drugo no opet teroristički akti. Širokim tumačenjem navedene odredbe većina nasilnih akata izvršenih na javnom mjestu mogla bi biti njome pokrivena i time činjenica da nekoj štetnoj radnji građanski sud nije priznao karakter terorističkog akta, sama po sebi ne bi dovela do neodgovornosti države. Ovakva je odredba mogući izvor velike pravne nesigurnosti, jer zaista nije jasno koje su sve štetne radnje obuhvaćene odredbama koje propisuje ZOTAD. Ako su to zaista samo teroristički akti, onda bi puno bolji bio pristup terorističkom aktu kao jedinstvenom pojmu, odnosno upućivanja na kvalificiranje štetne radnje kao terorističkog akta na temelju elemenata koje u svojim definicijama daje kazneno pravo. Ako su to i neki drugi akti nasilja na javnom mjestu, trebalo bi biti precizirano koji.<sup>302</sup>

Osim samog odnosa različitih definicija terorističkog akta, potrebno je razmotriti i vezanost sudova<sup>303</sup> već izvršenom kvalifikacijom toga akta. Budući da teroristički akt kao poseban građanskopravni delikt prema definicijama propisa na snazi može biti samo širi pojam od kaznenog djela terorizma, a nikako ne uži, smatramo da bi sud koji odlučuje o odgovornosti države na temelju odredbi ZOTAD-a trebao biti vezan odlukom kaznenog suda kojom je određeno djelo kvalificirao kao kazneno djelo terorizma. Drugačije bi rješenje dovelo do apsurdne situacije – da je oštećenik koji je štetu pretrpio štetnom radnjom nepoznatog počinitelja, a koja se prema definiciji koju daje ZOTAD može kvalificirati kao teroristički akt, u boljoj poziciji glede mogućnosti naknade štete od države u odnosu na onog oštećenika koji je štetu pretrpio štetnom radnjom poznatog počinitelja (u slučaju da kazneni postupak protiv njega bude vođen, a da se djelo ne kvalificira kao kazneno djelo terorizma, iako bi se moglo kvalificirati kao teroristički akt prema definiciji iz ZOTAD-a).

<sup>302</sup> Vidi infra, IV. Poglavlje, 4.2.5.2. i 4.2.7.

<sup>303</sup> U našem pravnom poretku o tome je li neka štetna radnja teroristički akt ili nije, osim sudova odluku donose i Državno odvjetništvo u postupku zaključivanja izvansudske nagodbe s oštećenikom, te upravno tijelo nadležno prema Zakonu o obnovi (NN 24/96, 54/96, 87/96 i 57/00), za štete na materijalnim dobrima. Vidi infra, IV. Poglavlje, 4.2.5.6.2. i 4.2.5.7.

### 1.3.3. Razgraničenje u odnosu na druge građanskopravne delikte

U građanskopravnom smislu jedna te ista šteta može, s obzirom na oblik i karakteristike radnje kojom je prouzročena, sredstava izvršenja radnje, motive i ciljeve nanošenja štete, vrijeme i mjesto izvršenja i sl., imati različitu kvalifikaciju. U tom se smislu mogu kod šteta uzrokovanih nasilnim aktima razlikovati štete prouzročene klasičnim građanskim ili imovinskim deliktom, štete nastale terorističkim aktom i ratne štete.<sup>304</sup> Razlikovanje ovih oblika šteta, odnosno njihovo razgraničenje, od izuzetne je važnosti jer o njemu ovisi primjena pravila o odgovornosti. Na štete koje su prouzročene nasilnim aktom koji se može kvalificirati kao klasični građanski delikt primjenjuju se opća pravila odštetnog prava. Isto vrijedi i za štete prouzročene terorističkim aktom, ako za njih nije propisana posebna odgovornost države, kao što je slučaj u našem pravu. Na ratne se štete primjenjuje poseban režim naknađivanja, od strane države čije su snage štetu prouzročile, uređen pravilima međunarodnog prava. Sama država na čijem je teritoriju šteta nastala ne odgovara za tu štetu fizičkim i pravnim osobama koje su je pretrpjele, ali može posebnim propisima urediti sustav njezina naknađivanja, koji se onda ne temelji na odgovornosti, već na načelima solidarnosti, jednakosti u snošenju tereta i pravičnosti. Iz takvih je sustava naknađivanja isključena primjena općih pravila o odgovornosti države.

Propisivanje odgovornosti države za terorističke akte bez istovremenog zakonskog definiranja takvih akata, odnosno preciziranja polja primjene tih pravila, bio je jedan od uzroka problema pred kojima su se devedesetih godina prošlog stoljeća našli hrvatski sudovi kada su odlučivali o pojedinim tužbenim zahtjevima koji su se temeljili na čl. 180. bivšeg ZOO-a. Poseban je problem predstavljalo (i još predstavlja), razgraničenje štete prouzročene terorističkim aktom od ratne štete. Ono nije bitno samo za sporove o odgovornosti države, već i sporove o obvezi osiguratelja da isplati naknadu iz ugovora o osiguranju oštećene ili uništene imovine.<sup>305</sup>

Osim što teroristički akt kao poseban građanskopravni delikt nije bio zakonski definiran, nije postojala niti zakonska definicija ratne štete, a problem je, naravno, potenciran činjenicom da teroristički akti i ratno djelovanje u pravilu imaju jednako opće obilježje – predstavljaju politički motivirano nasilje i mogu se izvršiti istom štetnom radnjom. Otkrivanje njihova počinitelja i mogućnost utvrđivanja svih okolnosti koje su od odsudnog značenja za

pravilnu kvalifikaciju pojedine štetne radnje bilo je otežano upravo činjenicom da su neke takve radnje izvršene u posebnim, ratnim okolnostima. Ukidanjem čl. 180. ZOO-a, rješenje problema nastojalo se odgoditi, ali, čini nam se da se time on samo povećao. U zakonima koji su na snazi postoje definicije i terorističkog akta i ratne štete, ali kvalificiranje štetnih radnji izvršenih devedesetih godina time nije znatnije olakšano. Navedeni problem, čak i kada zanemarimo njegove elemente koji nisu pravne prirode (politička volja, financijske mogućnosti države i sl., koji dodatno otežavaju ionako složenu situaciju) još će neko vrijeme biti vrlo aktualan u našoj sudskoj praksi.<sup>306</sup>

## 2. ODGOVORNOST POČINITELJA TERORISTIČKOG AKTA ZA NJIME PROUZROČENU ŠTETU

### 2.1. Općenito

Opća načela naknade štete, naravno, primarno odgovornim za štetu prouzročenu terorističkim aktom čine samog štetnika, dakle, počinitelja terorističkog akta. Kao i svaki počinitelj kaznenog djela, uz kaznenu odgovornost, počinitelj terorističkog akta odgovoran je i za njegovim djelom prouzročenu štetu. Međutim, u najvećem broju slučajeva žrtve nisu u mogućnosti naknaditi štetu od neposrednog počinitelja. Oni često ostaju nepoznati, nedostupni ili su bez (dovoljno) imovine ili su i sami poginuli tijekom akta. Upravo od onog subjekta čija je odgovornost najmanje sporna, stvarna mogućnost da žrtva naknadi štetu u većini je slučajeva najmanja. Kod ovakvih djela najočitiiji je nerazmjer između mogućeg razornog i produktivnog djelovanja pojedinca. Mogućnost da zahtjev za naknadu štete oštećenik postavi u kaznenom postupku ili u parnici, uglavnom ostaje samo mogućnost, s minimalnim, gotovo nikakvim izgledima da oštećenik od štetnika zaista i dobije naknadu.

Kod terorističkog akta kao štetne radnje, osim neposrednog počinitelja takvog akta - osobe ili osoba koje su štetnu radnju izvršile, potrebno je razmotriti i eventualnu mogućnost da se kao štetnik odredi i žrtvi omogući naknada štete i od terorističkih organizacija, njihovih sponzora, država koje podupiru terorizam i sl. To je povezano s nizom problema iz područja javnoga prava (ustavnog, međunarodnog javnog, kaznenog, upravnog, građanskog postupovnog prava...), kojima se ne možemo detaljno baviti u ovom radu, ali

<sup>306</sup> O problemu razgraničenja štete prouzročene terorističkim aktom i ratne štete u sudskoj praksi prije i nakon donošenja posebnih propisa o odgovornosti Republike Hrvatske iz 2003. godine vidi infra, IV. Poglavlje, 4.1.2.2.3., 4.2.3.7. i 4.2.6.

<sup>304</sup> Opširnije vidi: KLARIĆ, Ratna, cit., str. 17.

<sup>305</sup> Više o tom problemu vidi infra, III. Poglavlje, 3.3.2. i 3.3.3.

želimo na njih ukazati i posebno na primjeru SAD-a pokazati neke od mogućih (iako ne i općeprihvatljivih) načina njihova rješavanja.

## 2.2. Neposredni počinitelj

### 2.2.1. Odgovornost neposrednog počinitelja terorističkog akta za njime prouzročenu štetu

#### 2.2.1.1. Materijalpravna pitanja

Neposredni počinitelj terorističkog akta u našem pravu odgovara prema općim pravilima ZOO-a o odgovornosti za delikte. To će uvijek povlačiti objektivnu odgovornost, jer se radi o opasnim djelatnostima ili uporabi opasne stvari.<sup>307</sup> Na njegovu se odgovornost, dakle, uz opća načela odštetnog prava,<sup>308</sup> primjenjuju opće odredbe ZOO-a o odgovornosti za štetu od opasne stvari ili opasne djelatnosti<sup>309</sup> te posebne odredbe o objektivnoj odgovornosti, sadržane u ZOO-u ili nekom posebnom propisu, ovisno o načinu na koji je štetna radnja izvršena i stvari koja je pri njezinom izvršenju korištena, ako su iste propisane (npr. ako je za izvršenje terorističkog akta korišteno motorno vozilo – o odgovornosti za štetu prouzročenu motornim vozilom u pokretu itd.). Pri tome činjenica koristi li štetnik pri izvršenju radnje vlastitu stvar ili tuđu stvar koju je oduzeo njezinom vlasniku, odnosno imatelju, ne utječe na njegovu odgovornost, ali može utjecati na odgovornost, odnosno osloboditi odgovornosti njezinog vlasnika, odnosno imatelja ukoliko ovaj nije odgovoran za neovlašteno korištenje svoje stvari.<sup>310</sup>

Po samoj prirodi štetne radnje - kaznenog djela terorizma, dolusnog kaznenog djela kod kojeg počinitelj mora biti svjestan poduzete radnje i njegove posljedice, iako je odgovornost za štetu objektivna, u pravilu će biti prisutna i krivnja štetnika<sup>311</sup> o kojoj će prethodno u kaznenom postupku odlučivati kazneni sud. Parnični je sud u tom pogledu vezan jedino pravomoćnom sudskom odlukom kojom je optuženik oglašen krivim (čl. 12. st. 3.

<sup>307</sup> PETRIĆ, SILVIJA, Odgovornost države za štete od terorističkih akata, s osvrtom na presudu Europskog suda za ljudska prava br. 48778/99, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 24., br. 1., 2003., str. 170.

<sup>308</sup> Opća načela sadrže čl. 1045.-1048. novog ZOO-a, te čl. 154.-157. bivšeg ZOO-a. S obzirom na vrstu štetne radnje, članci koji se odnose na zahtjev da se ukloni opasnost štete i zahtjev da se prestane s povredom prava osobnosti, nisu primjenjivi na odgovornost počinitelja terorističkog akta (čl. 1047. i 1048. novog, odnosno čl. 156. i 157. bivšeg ZOO-a).

<sup>309</sup> Čl. 1063.-1067. novog, odnosno čl. 173.-177. bivšeg ZOO-a. I ovdje postoje odredbe kojima se štetnik, naravno, ne bi mogao služiti, poput one o oslobodjenju od odgovornosti.

<sup>310</sup> Vidi infra, III. Poglavlje, 2.3.2.2.

<sup>311</sup> I pojam terorističkog akta kao građanskopravnog delikta uključuje subjektivan odnos štetnika prema djelu i njegovim posljedicama - ono mora biti izvršeno iz političkih pobuda s ciljem izazivanja straha, užasa i osobne nesigurnosti građana. Ovaj je subjektivan odnos štetnika ovdje bitan ne za pitanje njegove odgovornosti, već za pitanje odgovornosti države.

ZPP-a<sup>312</sup>). U tom će se slučaju u postupku u kojem se odlučuje o naknadi štete (adhezijskom ili parničnom) zadaća suda svesti na utvrđivanja vrste i visine štete koju je svojim kaznenim djelom prouzročio (bilo ono kazneno djelo terorizma ili neko drugo kazneno djelo). Štetnik odgovara za svu štetu prouzročenu njegovom radnjom, neograničeno.

#### 2.2.1.2. Neka postupovna pitanja

##### 2.2.1.2.1. Vezanost parničnog suda odlukom kaznenog suda - kod odlučivanja o odgovornosti počinitelja

Pri odlučivanju o odgovornosti počinitelja terorističkog akta za njime prouzročenu štetu, budući da se radi o šteti prouzročenoj kaznenim djelom, može se javiti pitanje vezanosti parničnog suda odlukom kaznenog suda. Radi se, naravno, o slučajevima kada je počinitelj poznat i protiv njega je vođen ili je u tijeku kazneni postupak.

Pitanje vezanosti parničnog suda za odluku kaznenog suda o postojanju kaznenog djela i kaznene odgovornosti počinitelja, ZPP određuje u čl. 12. st. 3. propisujući da je u parničnom postupku sud u pogledu postojanja kaznenog djela i kaznene odgovornosti počinitelja, vezan za pravomoćnu presudu kaznenog suda kojom se optuženik oglašava krivim. Parnični je sud, dakle, vezan pravomoćnom odlukom kaznenog suda kojom je počinitelj proglašen krivim i u tom slučaju ne može počinitelja osloboditi odgovornosti za štetu. U svim drugim pitanjima parnični sud nije vezan odlukom kaznenog suda. Kada je počinitelj poznat i protiv njega je pokrenut kazneni postupak, građanski će sud sačekati pravomoćnu presudu kaznenog suda. Položaj oštećenog bi, u svakom slučaju bio povoljniji kada ne bi morao pokretati parnični postupak, već bi se o njegovom odštetnom zahtjevu odlučivalo u adhezijskom postupku.

Štetnik je odgovoran za svojom radnjom prouzročenu štetu i kada ona nije kazneno djelo, pa je, naravno, i počinitelj kaznenog djela odgovoran za njime prouzročenu štetu, bez obzira na kaznenu kvalifikaciju toga djela, tj. bez obzira radi li se o kaznenom djelu terorizma ili nekom drugom kaznenom djelu. Zato za pitanje građanskopravne odgovornosti počinitelja kaznenog djela za njime prouzročenu štetu nije odlučujuće pitanje kako je kazneni sud to djelo kvalificirao.

<sup>312</sup> Čl. 12. st. 3. ZPP-a: "U parničnom postupku sud je u pogledu postojanja krivičnog djela i krivične odgovornosti učinioća vezan za pravomoćnu presudu krivičnog suda kojom se optuženik oglašava krivim."



#### 2.2.1.2.2. Odlučivanje o naknadi štete u kaznenom postupku u poredbenom pravu

Vijeće Europe je 28. lipnja 1985. godine usvojilo Preporuku (85) 11 o položaju žrtve u kaznenom pravu<sup>313</sup> (dalje: Preporuka). Preporuka sadrži 16 pravila o načinu na koji bi policija, državno odvjetništvo i sudovi država članica Vijeća Europe trebali postupati sa žrtvama kaznenih djela.<sup>314</sup> Njome se, u cilju poboljšanja položaja žrtava, predviđaju i pravila kojima bi države trebale žrtvama olakšati naknadu štete od počinitelja kaznenih djela. Policija<sup>315</sup> bi, između ostalog, trebala informirati žrtvu o mogućnosti naknade štete od počinitelja i države,<sup>316</sup> a u svakom izvješću tijelima gonjenja, policija mora dati što je moguće jasnije i potpunije izjave o ozljedama i gubicima koje je žrtva pretrpjela.<sup>317</sup> Države članice trebaju omogućiti da kazneni sudovi počinitelju nalažu naknadu štete žrtvi<sup>318</sup> i da im budu dostupne sve relevantne informacije o ozljedama i gubicima žrtve da bi mogli odlučivati o toj naknadi.<sup>319</sup>

Općenito, žrtve kaznenih djela u germanskim, romanskim i skandinavskim pravnim sustavima kroz ulogu oštećenika kao tužitelja ostvaruju svoju mogućnost da pravo na naknadu štete od počinitelja realiziraju u kaznenom postupku. U državama koje pripadaju sustavu *common law*, nije priznata uloga oštećenika kao tužitelja, već se žrtva, u kaznenom postupku može javiti kao korisnik naloga za naknadu (*compensation order beneficiary*). Uloga oštećenika kao tužitelja omogućava oštećenicima da svoj građanskopravni zahtjev za

<sup>313</sup> Recommendation No. R (85) 11 of the Committee of Ministers to Member States on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure, tekst dostupan na: <http://cm.coe.int/ta/rec/1985/85r11.htm>

<sup>314</sup> Pravila su podijeljena u 7 skupina označenih slovima od A-G, ovisno o tome na koji se aspekt položaja žrtve odnose. Tako se u skupini A nalaze pravila o ponašanju policije, u skupini B ona o ponašanju državnog odvjetništva... itd.

<sup>315</sup> Temeljne obveze informiranja Preporuka nameće policiji iz razloga što se žrtvu treba informirati u najranijoj fazi postupka, a policija je u pravilu prvo službeno tijelo s kojim žrtve dolaze u kontakt.

<sup>316</sup> A.2: "The police should inform the victim about the possibilities of obtaining assistance, practical and legal advice, compensation from the offender and state compensation."

<sup>317</sup> A.4: "In any report to the prosecuting authorities, the police should give as clear and complete statement as possible of the injuries and losses suffered by the victim."

<sup>318</sup> D.10: "It should be possible for a criminal court to order compensation by the offender to the victim. To that end, existing limitations, restrictions or technical impediments which prevent such a possibility from being generally realised should be abolished."

<sup>319</sup> D.12: "All relevant information concerning the injuries and losses suffered by the victim should be made available to the court in order that it may, when deciding upon the form and the quantum of the sentence, take into account: the victim's need for compensation; any compensation or restitution made by the offender or any genuine effort to that end." O Preporuci vidi opširnije: BRIENEN, E.I MARION, HOEGEN, H. ERNESTINE, Victims of Crime in 22 European Criminal Justice Systems: The Implementation of Recommendation (85) 11 of the Council of Europe on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure, Dissertation, University of Tilburg, Nijmegen, Wolf Legal Productions, 2000., Poglavlje 1., str. 5.-34., tekst dostupan na: <http://www.victimology.nl/onlpub/Brienenhoegen/BH.html>

naknadu štete ostvaruju u postupku integriranom u kazneni, u relativno jednostavnom, brzom i jeftinom postupku. Prednost ovog puta ostvarivanja prava na naknadu štete, u odnosu na ostvarivanje u građanskopravnom postupku, jest i u tome što je teret dokaza na državnom odvjetništvu.

U Austriji oštećenik kao tužitelj (*Privatbeteiligter*)<sup>320</sup> ima značajna postupovna ovlaštenja tijekom cijelog postupka, a sud njegov zahtjev može usvojiti potpuno ili djelomično, a može ga uputiti i na građanski postupak. Ne može ga uputiti na građanski postupak ukoliko su dokazi izvedeni u kaznenom postupku dovoljni da podupru njegov građanskopravni zahtjev, a ukoliko je usprkos tome upućen na građanski postupak, oštećenik kao tužitelj može se žaliti.<sup>321</sup> U Njemačkoj, u adhezijskom postupku (*Adhäsionsverfahren*) oštećenik može u kaznenom postupku postaviti u pisanom obliku, usmeno na zapisnik, ili usmeno tijekom postupka, sve do iznošenja završnih riječi, građanskopravni zahtjev za naknadu štete. Sud može odbiti zahtjev za adhezijskim postupkom, bez obrazloženja, a protiv te odluke nije dopuštena žalba.<sup>322</sup>

U španjolskom kaznenom postupku vrijedi načelo akumulacije, prema kojem je građanskopravni zahtjev dio kaznenog postupka. Državni odvjetnik postavlja zahtjev za naknadu štete u ime žrtve, osim ukoliko se žrtva izričito odrekla svog prava ili želi pravo na naknadu ostvarivati pred građanskim sudom. Presudom se odlučuje o svim pitanjima koja se odnose na građanskopravnu odgovornost koja se javi tijekom postupka.<sup>323</sup> U Francuskoj žrtva kaznenog djela može postaviti zahtjev za naknadu štete u kaznenom postupku (*plainte avec constitution de partie civile*) i o njenom se građanskopravnom zahtjevu odlučuje nakon donošenja odluke u kaznenom postupku. Ako žrtva želi tužiti za naknadu štete pred građanskim sudom, ovaj ne može donijeti odluku do okončanja kaznenog postupka u toj stvari, međutim, upravo je za žrtve terorizma propisan izuzetak od tog pravila.<sup>324</sup>

U sustavu *common law* oštećenik ostvaruje pravo na naknadu kroz nalog na naknadu (*compensation order*), a koji je kaznenopravna sankcija. Građanskopravna se odgovornost za štetu ne mora niti ustanoviti, iako će to u pravilu biti slučaj. Sud izdaje nalog

<sup>320</sup> Vidi § 47.-1 *Strafprozessordnung*, BGBl. br. 631/1975., idF BGBl. I br. 164/2004. (Dalje: StPO).

<sup>321</sup> StPO, § 283.-4 u vezi s 366.-3. Vidi opširnije BRIENEN, op. cit., Poglavlje 3., str. 59.-104.

<sup>322</sup> Vidi opširnije BRIENEN, op. cit., Poglavlje 9., str. 353.-388.

<sup>323</sup> Vidi opširnije BRIENEN, op. cit., Poglavlje 21., str. 839.-880.

<sup>324</sup> Vidi infra, IV. Poglavlje, 3.3.2.

za naknadu po službenoj dužnosti, žrtva ne treba podnositi zahtjev. Sud mora obrazložiti zašto nije izdao nalog za naknadu kada je imao tu mogućnost.<sup>325</sup>

#### 2.2.1.2.3. Odlučivanje o naknadi štete u kaznenom postupku u našem pravu

Zakon o kaznenom postupku<sup>326</sup> (dalje: ZKP) u Glavi XI. uređuje pretpostavke ostvarivanja imovinskopravnih zahtjeva u kaznenom postupku.<sup>327</sup> Osim naknade štete imovinskopravni zahtjev u kaznenom postupku može se odnositi na povrat stvari i poništaj pravnog posla (čl. 133. st. 2. ZKP-a).<sup>328</sup> O osnovanosti imovinskopravnog zahtjeva sud odlučuje primjenom propisa građanskog prava na činjenično stanje koje je utvrdio u kaznenom postupku.

O imovinskopravnom zahtjevu koji je nastao zbog počinjenja kaznenog djela u kaznenom postupku sud će raspraviti samo na prijedlog ovlaštenih osoba, ako se time ne bi znatno odugovlačio taj postupak (čl. 133. st. 1. ZKP-a). Potrebna je, dakle, dispozitivna radnja ovlaštene osobe koja se po procesnom značenju može izjednačiti s tužbom u parničnom postupku. Uz to, potrebno je da je imovinskopravni zahtjev nastao zbog počinjenja kaznenog djela, te da se njegovim raspravljanjem ne bi znatno odugovlačio taj postupak.<sup>329</sup> Upravo je "znatno odugovlačenje postupka" koje sudovi vrlo olako utvrđuju, razlog što se u praksi vrlo rijetko raspravlja i odlučuje o imovinskopravnim zahtjevima u kaznenom postupku i ovlaštenu osobu upućuje na pokretanje parničnog postupka.<sup>330</sup> Protiv takve odluke suda ovlaštena osoba nema nikakvo pravno sredstvo na raspolaganju, što je loše zakonsko rješenje, budući da interesi ovlaštene osobe, te razlozi učinkovitosti i ekonomičnosti govore u prilog odlučivanju o imovinskopravnom zahtjevu u kaznenom postupku u što je moguće većem broju slučajeva.<sup>331</sup>

Prijedlog za ostvarivanje imovinskopravnog zahtjeva u kaznenom postupku može podnijeti osoba koja je ovlaštena da takav zahtjev ostvaruje u parnici (čl. 134. ZKP-

a).<sup>332</sup> Ovlaštena osoba je, dakle, svaka osoba koja bi, prema pravilima građanskog prava bila ovlaštena takav zahtjev ostvarivati u građanskom postupku, pa je taj pojam širi od pojma "oštećenika" kako ga definiraju odredbe ZKP-a<sup>333</sup> i uključuje i osobe na koje je prešla tražbina oštećenika nastala počinjenim kaznenim djelom. Pasivno legitimirana osoba je okrivljenik. Zahtjev za naknadu štete može se postaviti samo prema okrivljeniku, ne i prema osobi koja bi bila odgovorna prema propisima građanskog prava, ako ona istovremeno nije okrivljenik.<sup>334</sup> Za vrijeme trajanja postupka po prijedlogu za ostvarivanje imovinskopravnog zahtjeva u kaznenom postupku postoji procesna smetnja za vođenje parničnog postupka po tužbi ovlaštene osobe i obrnuto. Sud ne može raspravljati o imovinskopravnom zahtjevu ni ako je o njemu donesena pravomoćna sudska odluka nadležnog suda, sklopljena sudska nagodba ili se ovlaštena osoba odrekla tužbenog zahtjeva.<sup>335</sup>

U kaznenom postupku imovinskopravni zahtjev ne može biti odbijen. U presudi kojom okrivljenika proglašava krivim sud može oštećeniku dosuditi imovinskopravni zahtjev u cijelosti ili djelomično, a za ostatak ga uputiti na parnicu. Ako podaci<sup>336</sup> kaznenog postupka ne daju pouzdanu osnovu ni za potpuno ni za djelomično presuđenje, sud će oštećenika uputiti da imovinskopravni zahtjev u cijelosti može ostvarivati u parnici (čl. 138. st. 2. ZKP-a). Dakle, pod pretpostavkom da je okrivljenik u presudi proglašen krivim, imovinskopravni zahtjev može biti usvojen u cjelini ili djelomično. Sud može djelomično dosuditi imovinskopravni zahtjev a za ostatak uputiti ovlaštenu osobu u parnicu, ali ne bi mogao utvrditi samo osnovu zahtjeva, a glede njegove visine uputiti ovlaštenu osobu u parnicu.<sup>337</sup> Kad sud donese presudu kojom se okrivljenik oslobađa optužbe ili kojom se optužba odbija ili kad se rješenjem obustavi postupak, uputit će oštećenika da imovinskopravni zahtjev može ostvarivati u parnici. Kad se sud proglasi nenadležnim za kazneni postupak, uputit će

<sup>325</sup> Sec. 104. *Criminal Justice Act*. Vidi opširnije BRIENEN, op. cit., Poglavlje 7., str. 243.-294.  
<sup>326</sup> NN 110/97., 27/98., 58/99., 112/99., 58/02., 143/02. i 62/03. – Pročišćeni tekst.  
<sup>327</sup> Glava XI obuhvaća čl. 133.-144. ZKP-a. Na imovinskopravni zahtjev primjenjuju se i čl. 48., 54., 168., 170., 184., 254., 303., 362., 372., 376., 383., 387., 467., 472. i 473. ZKP-a.  
<sup>328</sup> Imovinskopravni zahtjev je građanska parnica koja se pridružuje, adherira kaznenom postupku i čije je rješavanje sporedni predmet kaznenog postupka. Otuda i naziv adhezijski postupak o imovinskopravnom zahtjevu u okviru kaznenog postupka. KUNŠTEK, EDUARD, Imovinskopravni zahtjevi, u: PAVIŠIĆ, BERISLAV, Komentar Zakona o kaznenom postupku, 4. izdanje, Žagar, Rijeka, 2003., str. 165.  
<sup>329</sup> Loc. cit.  
<sup>330</sup> Ibid., str. 166.  
<sup>331</sup> Loc. cit.

<sup>332</sup> Prijedlog se podnosi tijelu kojem se podnosi kaznena prijava ili sudu pred kojim se vodi postupak, najkasnije do završetka glavne rasprave pred prvostupanjskim sudom. To je i rok do kojeg ovlaštena osoba može odustati od prijedloga i ostvarivati imovinskopravni zahtjev u parnici (čl. 135. st. 1. i 2. i čl. 136. st. 1. ZKP-a). Ako imovinskopravni zahtjev nakon stavljenog prijedloga a prije završetka glavne rasprave prijede po pravilima imovinskog prava na drugu osobu, ta se osoba poziva da se očituje ostaje li pri prijedlogu, a ako se uredno pozvana ne odazove, smatra se da je odustala od stavljenog prijedloga (čl. 136. st. 2. ZKP-a).  
<sup>333</sup> Odredbe o postupovnom položaju oštećenika i privatnog tužitelja sadrži Glava V. ZKP-a. Oštećenik je osoba čije je osobno ili imovinsko pravo povrijeđeno ili ugroženo kaznenim djelom. To može biti fizička i pravna osoba. Opširnije vidi: PAVIŠIĆ, BERISLAV, Komentar Zakona o kaznenom postupku, 4. izdanje, Žagar, Rijeka, 2003., str. 68.-77.  
<sup>334</sup> Za povrat stvari i poništaj pravnog posla kao imovinskopravne zahtjeve vidi čl. 139. i 140. ZKP-a, te komentar uz iste kod KUNŠTEK, op. cit., str. 174.-175.  
<sup>335</sup> Ibid., str. 171.  
<sup>336</sup> Opravdano se upozorava na potrebu zamjene riječi "podaci kaznenog postupka" s "činjenice utvrđene u kaznenom postupku." Ibid., str. 173.  
<sup>337</sup> Loc. cit.

oštećenika da imovinskopravni zahtjev može prijaviti u kaznenom postupku koji će početi ili nastaviti nadležni sud (čl. 138. st. 3. ZKP-a). U navedenim slučajevima sud mora ovlaštenu osobu uputiti u parnicu, za razliku od svih ostalih slučajeva kada to može, ali ne mora.

Navedena bi se pravila, budući da ne postoje neka druga posebna pravila, trebala primjenjivati i kada ovlaštena osoba kao imovinskopravni zahtjev u kaznenom postupku postavi zahtjev za naknadu štete prouzročene terorističkim aktom. S obzirom na dosadašnju praksu naših sudova možemo pretpostavljati da bi u tim slučajevima kazneni sud gotovo uvijek ovlaštenu osobu uputio na parnicu, zbog znatnog odugovlačenja postupka. Za to, međutim, ne bi bilo nikakvog opravdanja u slučaju kada bi kao ovlaštena osoba u postupku svoj imovinskopravni zahtjev postavila Republika Hrvatska, na temelju prava na regres za iznos koji je za naknadu (dijela) štete isplatila oštećeniku, odnosno njegovim sljednicima, na temelju posebnog propisa o njezinoj odgovornosti za štetu.<sup>338</sup> Kada je Republika Hrvatska isplatila oštećeniku naknadu,<sup>339</sup> bilo po nagodbi, bilo po presudi, ona se kao ovlaštena osoba može s imovinskopravnim zahtjevom pojaviti u kaznenom postupku, a sud se ne bi mogao pozivati na odugovlačenje postupka budući da je iznos naknade koju ona može od štetnika potraživati već utvrđen nagodbom ili presudom.

Kao ovlaštena osoba u istom se postupku mogu javiti i oštećenik, odnosno njegovi sljednici kojima je država isplatila naknadu. Pitanje utvrđenosti njihova zahtjeva ipak nije tako jednostavno kao pitanje utvrđenosti zahtjeva države. Potrebno je, naime, imati u vidu da nagodba ili presuda po kojoj je država oštećeniku isplatila naknadu ne djeluju prema trećima i da se radi o postupcima koji se vode po različitim osnovama odgovornosti. Odgovornost države ograničena je (i po objektu štetne radnje i po iznosu do kojeg je naknada), a štetnikova neograničena.<sup>340</sup> Tužbeni zahtjev oštećenika prema počinitelju nije

<sup>338</sup> ZOTAD u čl. 7. st. 3. propisuje da isplatom naknade na Republiku Hrvatsku prelaze *ex lege*, do visine isplaćene naknade sva prava oštećenika prema štetniku ili Hrvatskom fondu za zdravstveno osiguranje. Vidi infra IV. Poglavlje, 4.2.5.

<sup>339</sup> Odgovornost Republike Hrvatske postoji neovisno o tome je li štetnik utvrđen, kazneno gonjen ili oglašen krivim (čl. 3. ZOTAD-a), a odgovara, između ostalog i na načelima pravičnog i brzog obeštećenja (čl. 2. ZOTAD-a), pa bi, smatramo, poštivanje navedenih pravila u konkretnim slučajevima trebalo rezultirati time da oštećenik već bude obeštećen od strane države, neovisno o tome hoće li uopće i kada počinitelj biti otkriven i protiv njega vođen kazneni postupak.

<sup>340</sup> Ukoliko bi oštećenik prema štetniku postavio kvalitativno i kvantitativno isti zahtjev onome koji je bio postavio prema državi, moglo bi se smatrati da je, za štetu koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, a za koju je država isplatila oštećeniku 60% iznosa utvrđene štete, ona utvrđena, pa da odlučivanje o odgovornosti za ostatak od 40% iznosa ne bi trebalo ovlaštenu osobu upućivati na parnicu. Odgovornost države ograničena je i maksimalnim iznosom od 350.000,00 kuna po oštećeniku, pa se osim kao 40%, nenaknadeni dio štete može javiti i u većem postotku (u slučaju kada je oštećenik pretrpio štetu veću od 583.333,33 kuna, jer je 350.000,00 kuna 60% navedenog iznosa).

ograničen niti je na bilo koji način vezan za onaj koji je bio postavio prema državi i po kojem je eventualno uspio dobiti naknadu za dio pretrpljene štete. To posebno stoga što je moguće i da istovremeno postavi zahtjev i prema štetniku i prema državi, u dva različita postupka. Samo ukoliko bi oštećenik uspio od štetnika naknaditi puni iznos štete, Republika Hrvatska bi od oštećenika mogla tražiti povrat iznosa koji mu je ona isplatila.

Jedino, dakle, kada bi ovlaštena osoba u kaznenom postupku postavila zahtjev za naknadu štete za koju je već utvrđeno u kojem ju je iznosu pretrpjela, i za koji je dio već dobila naknadu od države, pa od okrivljenika zahtijeva naknadu za preostali dio, mogli bismo od kaznenog suda očekivati da o naknadi odluči u adhezijijskom postupku. U svim drugim slučajevima, a posebno u pogledu šteta za koje država ne odgovara, a za koje okrivljenik odgovara prema općim pravilima o odgovornosti za štetu, sud će imati "opravdanje" za upućivanje ovlaštene osobe na parnicu. U pravilu će se, dakle, o odgovornosti neposrednog počinitelja za štetu prouzročenu terorističkim aktom ipak odlučivati u građanskom postupku.

#### 2.2.1.2.4. Zastara tražbine naknade štete prouzročene terorističkim aktom u našem pravu

Na zastaru tražbine naknade štete prouzročene terorističkim aktom u našem bi pravu trebalo primijeniti posebno pravilo čl. 231. novog ZOO-a (čl. 377. bivšeg ZOO-a) o zastari tražbina naknade štete prouzročene kaznenim djelom. Prema čl. 231. st. 1. novog ZOO-a (čl. 377. st. 1. bivšeg ZOO-a), kada je šteta prouzročena kaznenim djelom, a za kazneno gonjenje je predviđen dulji rok zastare, zahtjev za naknadu štete prema odgovornoj osobi zastarijeva kad istekne vrijeme određeno za zastaru kaznenog gonjenja. Time je omogućeno produženje vremena zastarijevanja u odnosu na ono predviđeno čl. 230. novog ZOO-a (čl. 376. bivšeg ZOO-a).<sup>341</sup> Da bi se utvrdilo je li zastarijela tražbina naknade štete prouzročene kaznenim djelom, valja za svaku vrstu štete utvrditi koliko iznosi rok zastare prema čl. 230., a koliko prema čl. 231. novog ZOO-a (čl. 376. i 377. bivšeg ZOO-a), te primijeniti onaj propis prema kojem zastara nije nastupila.<sup>342</sup>

Međutim, poseban (duži) zastarni rok može se primijeniti samo onda kada je kazneni postupak dovršen osuđujućom presudom, kojom je utvrđeno da šteta potječe od

<sup>341</sup> To je subjektivni rok od tri godine od kad je oštećenik doznao za štetu i za osobu koja je štetu učinila, te objektivni rok od 5 godina od nastanka štete.

<sup>342</sup> Stav sjednice Građansko-privrednog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske od 15.X.1980., Sudsku praksu u tom smislu vidi kod MOMČINOVIĆ, HRVOJE, Zastara zahtjeva za naknadu nematerijalne štete, u: CRNIĆ, IVICA, et al., Naknada nematerijalne štete po Zakonu o obveznim odnosima, Pravni i medicinski aspekti, Organizator, Zagreb, 2003., str. 113.

kaznenog djela.<sup>343</sup> Parnični sud nije ovlašten sam utvrđivati je li šteta počinjena kaznenim djelom i je li počinitelj odgovoran za izvršenje tog kaznenog djela. Samo iznimno, radi ocjene zastare tražbine, parnični sud je ovlašten sam ispitati i utvrditi je li šteta počinjena radnjama koje sadrže elemente kaznenog djela u slučaju kada su postojale procesne smetnje zbog kojih je bilo apsolutno nemoguće da se protiv počinitelja kaznenog djela postupak pokrene i okonča,<sup>344</sup> kao što su smrt počinitelja ili njegova nesposobnost za rasuđivanje.<sup>345</sup> Kada je štetnik u kaznenom postupku oslobođen od optužbe, nije riječ o šteti prouzročenoj kaznenim djelom, a pitanje zastare tražbine štete ocjenjuje se primjenom odredaba čl. 376. ZOO-a, pri čemu postavljanje imovinskopравnog zahtjeva u kaznenom postupku treba smatrati podnošenjem tužbe.<sup>346</sup> Početak tijeka roka zastare ne određuje se prema saznanju oštećenika za štetu i štetnika, već prema danu kada je kazneno djelo učinjeno.<sup>347</sup>

Duži rok zastare primjenjuje se na počinitelja kaznenog djela, ali i na osobe koje odgovaraju za njega.<sup>348</sup> Takav je stav izrazila i novija sudska praksa – u pitanju odgovornosti pravne osobe za štetu učinjenu na radu i u svezi s radom,<sup>349</sup> odgovornosti osiguratelja,<sup>350</sup> te organizatora sportske priredbe.<sup>351</sup> Starija teorija i sudska praksa zastupale su suprotno mišljenje, da se duži zastarni rok iz čl. 377. bivšeg ZOO-a primjenjuje samo prema počinitelju kaznenog djela, dok se prema trećoj osobi koja odgovara za štetu može primijeniti samo čl. 376. bivšeg ZOO-a.<sup>352</sup>

Primjenom navedenih pravila ZOO-a, stavova (novije) pravne teorije i sudske prakse, i u slučaju odgovornosti države za štetu prouzročenu terorističkim aktom zastarni bi rok bilo moguće produžiti, ali samo ako je kazneni postupak protiv počinitelja dovršen osuđujućom presudom. Ovo, naravno, pod pretpostavkom da se radi o odgovornosti države za tu štetu kao o odgovornosti za drugog, a ne vlastitoj odgovornosti. U svim drugim

<sup>343</sup> Sudsku praksu vidi kod *ibid.*, str. 112.

<sup>344</sup> Sudsku praksu vidi kod *ibid.*, str. 113.

<sup>345</sup> Sudsku praksu vidi kod *ibid.*, str. 114.

<sup>346</sup> Sudsku praksu vidi kod *ibid.*, str. 112.

<sup>347</sup> Sudsku praksu vidi kod *ibid.*, str. 113.

<sup>348</sup> GORENC, *op. cit.*, str. 502.; CRNIĆ, IVICA, *Naknada štete, Odgovornost za štetu i popravlanje štete, Pregled aktualne sudske prakse, Organizator, Zagreb, 1995.*, str. 343.

<sup>349</sup> Sudsku praksu vidi kod MOMČINOVIĆ, *op. cit.*, str. 115.

<sup>350</sup> Sudsku praksu vidi kod *loc. cit.*

<sup>351</sup> Sudsku praksu vidi kod *loc. cit.*

<sup>352</sup> VIZNER, *op. cit.*, str. 1326.-1327.; *Presuda Vrhovnog suda Hrvatske iz 1958.*, Gž-349/58: "Odštetni zahtjev za naknadu štete nastale pogonom motornog vozila, koju je prouzročio šofer kamiona i zbog toga suđen od krivičnog suda, zastaruje po članu 20. Zakona o zastari potraživanje u roku zastare krivičnog gonjenja, ali za zastaru odštetnog zahtjeva protiv vlasnika motornog vozila, koji za štetu odgovara kauzalno, vrijedi redovni zastarni rok iz čl. 19. citiranog zakona". *Cit. prema VIZNER, op. cit.*, str. 1327. (Čl. 19. i 20. Zakona o zastari potraživanja sadržajno odgovaraju čl. 376. i 377. bivšeg ZOO-a, odnosno čl. 230. i 231. novog ZOO-a).

slučajevima zahtjev za naknadu štete prouzročene terorističkim aktom u odnosu na državu kao odgovornu osobu zastarijeva u redovnom roku zastare zahtjeva za naknadu štete (subjektivnom roku od 3 godine od saznanja za štetu i štetnika i objektivnom roku od 5 godina od nastanka štete).

Prekid i zastoj zastarijevanja kaznenog gonjenja povlače za sobom prekid i zastoj zastarijevanja zahtjeva za naknadu štete (čl. 231. st. 2. i 3. novog ZOO-a, čl. 377. st. 2. i 3. bivšeg ZOO-a). Poseban uzrok zastoja zastare zahtjeva za naknadu štete prouzročene terorističkim aktom prema Republici Hrvatskoj bila je pravna praznina nastala ukidanjem čl. 180. bivšeg ZOO-a koji je tu odgovornost propisivao. Istovremeno, međutim, nije moralo doći do zastoja zastare zahtjeva prema samom počinitelju. Zato su moguće situacije u kojoj je zahtjev za naknadu štete prema počinitelju već zastario, a zahtjev prema Republici Hrvatskoj, za tu istu štetu, još nije zastario.

## 2.3. Teroristička organizacija

### 2.3.1. Teroristička organizacija kao mogući štetnik

Terorističke skupine su primarni i najčešći subjekti terorističkih napada, jer iako se kao neposredni počinitelji tih napada uglavnom javljaju pojedinci, oni su samo sredstva pomoću kojih terorističke skupine<sup>353</sup> upućuju svoje poruke javnosti i skupinama na koje žele izvršiti utjecaj. Većina se napada smatra unaprijed pažljivo isplaniranim i izvedenim od skupine ili organizacije, a njegovo neposredno izvršenje od strane pojedinca samo završnom fazom terorističke operacije.<sup>354</sup> Ukoliko je teroristički akt izvršen u ime neke skupine, organizacije, pokreta i sl., a ona je poznata, njezin bi položaj u pitanju odgovornosti trebalo izjednačiti s položajem samog počinitelja. To je, međutim, povezano s problemom kako samog definiranja terorističke organizacije, tako i problemom (ne)postojanja pravne osobnosti takvih organizacija. U cilju borbe protiv terorizma u okviru Unije se redovito objavljuje i dopunjava popis osoba, grupa i entiteta na koje se primjenjuju posebne mjere.<sup>355</sup> Vlastite

<sup>353</sup> O terorističkim grupama, njihovoj heterogenosti, vezi s pojedinim državama, ciljevima i dr. vidi: RATHBONE, ANNE, ROWLEY, K. CHARLES, *Terrorism, Public Choice*, 111, Kluwer Academic Publishers 2002., str. 1.-10.; HARMON, CHRISTOPHER C., *Terorizam danas*, Golden marketing, Zagreb, 2002.

<sup>354</sup> DERENČINOVIĆ, O usklađivanju, *cit.*, str. 112.

<sup>355</sup> Vidi: Council decision of 2 April 2004 implementing Article 2(3) of Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism and repealing Decision 2003/902/EC. OJ L 99 str. 28.-29., kojom je izmijenjen popis terorista i terorističkih

popise terorista i terorističkih organizacija objavljuju i vlade pojedinih zemalja,<sup>356</sup> to, međutim, za žrtve terorističkih akata nema prevelike praktične važnosti, jer su same terorističke organizacije kao takve nelegalne strukture i iako jesu štetnici, mogućnost naknađivanja štete neposredno od tih entiteta ne postoji. Iako nije teško uspostaviti stvarnu uzročnu vezu između radnje samog neposrednog štetnika i djelovanja terorističke organizacije, posebno kada je štetna radnja koju je poduzeo u okviru općeg plana djelovanja te organizacije i pridonosi njezinim ciljevima, u građanskom pravu se odgovornost ne može jednostavno proširiti poput one kaznenopravne na tzv. sekundarne stranke – poticatelje, pomagače.

Kazneno djelo udruživanja u terorističku grupu Okvirna odluka predviđa u čl. 2.<sup>357</sup> Teroristička grupa je strukturirana grupa od najmanje tri osobe, osnovana radi činjenja terorističkih kaznenih djela. To da je strukturirana, znači da se ne radi o *ad hoc* formiranoj grupi za počinjenje pojedinog terorističkog akta, već da je formirana radi trajnog ili povremenog činjenja takvih kaznenih djela.<sup>358</sup> Kazneno djelo udruživanja u terorističku grupu uključuje organiziranje i upravljanje takvom grupom ili sudjelovanje u aktivnostima grupe uključujući i pribavljanje relevantnih informacija ili drugih sredstava ili financiranje aktivnosti grupe sa znanjem da se time doprinosi počinjenju kaznenih djela od strane te grupe.<sup>359</sup>

organizacija objavljen kao Anex Council common position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism, (2001/931/CFSP) OJ L344, str. 93.-96.

<sup>356</sup> Vidi 25 međunarodnih terorističkih organizacija i 14 irskih organizacija na popisu Velike Britanije na [www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk).

Američki State Department od 1997. godine objavljuje listu stranih terorističkih organizacija (vidi: <http://www.state.gov>). Ovlast proglašavanja neke organizacije terorističkom ima državni tajnik. Odluka je na snazi dvije godine, nakon čega mora biti potvrđena inače se automatski poništava. Opširnije vidi: DERENČINOVIĆ, Novi antiterorizam, cit., str. 560.-562.

Profile više od pedeset međunarodnih terorističkih organizacija vidi na [www.ict.org.il](http://www.ict.org.il).

<sup>357</sup> Article 2 Offences relating to a terrorist group

"1. For the purposes of this Framework Decision, 'terrorist group' shall mean: a structured group of more than two persons, established over a period of time and acting in concert to commit terrorist offences. 'Structured group' shall mean a group that is not randomly formed for the immediate commission of an offence and that does not need to have formally defined roles for its members, continuity of its membership or a developed structure.

2. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the following intentional acts are punishable:

(a) directing a terrorist group;

(b) participating in the activities of a terrorist group, including by supplying information or material resources, or by funding its activities in any way, with knowledge of the fact that such participation will contribute to the criminal activities of the terrorist group."

<sup>358</sup> Ne traži se veći stupanj organizacije grupe, pa se ona ne mora temeljiti na formalnom ustroju i podjeli uloga. DERENČINOVIĆ, O usklađivanju, cit., str. 108.

<sup>359</sup> Opširnije vidi: SYMEONIDOU-KASTANIDOU, op. cit., str. 29.-30.

Međutim, kako takve grupe i organizacije u pravilu ne mogu djelovati i financirati se bez podrške nekih drugih subjekata, temeljno postaje pitanje koji su to legalni subjekti (političke stranke, organizacije, udruge, humanitarne organizacije, banke...) koji pomažu rad terorističkih organizacija. U tu se svrhu nužnim pokazuje propisivanje i provođenje niza mjera upravno-pravnog i kaznenopravnog karaktera, kojima se omogućuje učinkovita kontrola poslovanja pravnih osoba da bi se spriječilo financiranje i drugi oblici pomaganja terorizma, a što je bez učinkovite međunarodne suradnje nemoguće.<sup>360</sup>

### 2.3.2. Sprječavanje financiranja terorizma i moguće obeštećenje žrtava iz oduzetih financijskih sredstava

Međunarodna konvencija o sprječavanju financiranja terorizma,<sup>361</sup> koje je stranka i Republika Hrvatska,<sup>362</sup> u čl. 5. propisuje da svaka država stranka, sukladno svojim domaćim pravnim načelima, poduzima mjere potrebne kako bi se omogućilo da pravna osoba, koja se nalazi na njenom teritoriju ili je organizirana sukladno njezinim zakonima, snosi odgovornost u slučaju u kojem je osoba koja je odgovorna za upravljanje ili kontrolu te pravne osobe, u tom svojstvu počinila kazneno djelo financiranja terorizma kako je ono definirano čl. 2. iste konvencije.<sup>363</sup> Ta odgovornost može biti kaznena, građanska ili

<sup>360</sup> O međunarodnoj suradnji u borbi protiv terorizma, posebno suradnji Europske unije i SAD-a nakon napada 11. rujna 2001., vidi: DUBOIS, DORINE, The Attacks of 11 September: EU-US Cooperation Against Terrorism in the Field of Justice and Home Affairs, European Foreign Affairs Review, 7., 2002.

<sup>361</sup> Usvojena Rezolucijom br. 54/109 na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda održanoj 9. prosinca 1999. godine. O problemima sprečavanja financiranja terorizma vidi: PIETH, MARK, Financing of Terrorism: Following the Money, European Journal of Law Reform, Vol. 4., No. 2., 2002. g., str. 365.-376.; FREELAND, CHARLES, How Can Sound Customer Due Diligence Rules Help Prevent the Misuse of Financial Institutions in the Financing of Terrorism, European Journal of Law Reform, Vol. 4., No. 2., 2002., str. 291.-298.

<sup>362</sup> Potpisala ju je 11. studenog 2001., a potvrđena je 1. listopada 2003. godine, Zakonom o potvrđivanju Međunarodne konvencije o sprječavanju financiranja terorizma, NN Međunarodni ugovori 16/03. (dalje: Zakon o potvrđivanju).

<sup>363</sup> Čl. 2. st. 1. Konvencije: "Kazneno djelo u smislu ove Konvencije čini svaka osoba koja, koristeći bilo koja sredstva, izravno ili neizravno, nezakonito i voljno nabavi ili prikupi sredstva s namjerom da se ona koriste, ili znajući da će se koristiti, u potpunosti ili djelomično, u svrhu provođenja: a) djela koje predstavlja kazneno djelo u okviru i kako je definirano u jednom od ugovora navedenih u dodatku, ili b) bilo kojeg drugog djela kojem je namjera prouzročiti smrt ili tešku tjelesnu ozljedu civila ili bilo koje druge osobe, koja nije aktivno uključena u situaciju uoružanog sukoba, ako je svrha toga djela – po njegovoj naravi ili sadržaju – zastrašiti stanovništvo ili prisiliti neku vladu ili međunarodnu organizaciju na činjenje nekog djela ili suzdržavanje od činjenja bilo kojeg djela." U Dodatku se navode slijedeće Konvencije:

1. Konvencija o suzbijanju nezakonite otmice zrakoplova, sastavljena u Haagu, 16. prosinca 1970. (NN Međunarodni ugovori 4/94.),

2. Konvencija o suzbijanju nezakonitih akata uperenih protiv sigurnosti civilnog zrakoplovstva, sastavljena u Montrealu, 23. rujna 1971. (NN Međunarodni ugovori 4/94.),

3. Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju krivičnih djela protiv osoba pod međunarodnom zaštitom uključujući i diplomatske agente, usvojena na sjednici Opće skupštine UN, 14. prosinca 1973. (NN Međunarodni ugovori 12/93.);

4. Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca, usvojena na Općoj skupštini UN, 17. prosinca 1979..

upravna.<sup>364</sup> Konvencija obvezuje stranke na poduzimanje prikladnih mjera za identifikaciju, otkrivanje i zamrzavanje ili zapljenu svih financijskih sredstava korištenih ili određenih u svrhu financiranja terorizma, kao i koristi pribavljenih takvim kaznenim djelima, u svrhe mogućeg oduzimanja (čl. 8. st. 1.), a stranke trebaju razmotriti uspostavljanje mehanizama kojima bi se tako oduzeta sredstva mogla koristiti za obeštećenje žrtava ili njihovih obitelji (čl. 8. st. 4.).

Bez tako uspostavljenih posebnih mehanizama, žrtve i njihove obitelji ne mogu štetu naknaditi od pravnih osoba koje su financirale teroristički akt čije su oni žrtve, bez obzira kolikom imovinom te osobe raspolagale i bez obzira na to je li ona blokirana ili zaplijenjena od strane države. S obzirom na činjenicu da je Republika Hrvatska preuzela obvezu naknađivanja žrtvama dijela štete prouzročene terorističkim aktima, nesporno je da ima i vlastiti interes u uspostavi takvog mehanizma kojim bi omogućila da se žrtve obeštete od pravne osobe kao štetnika, a i ona ostvari regres za iznose isplaćene žrtvama.

Problemom inkriminiranja financiranja terorizma u okviru Europske unije bavi se Zajedničko stajalište Vijeća o borbi protiv terorizma. Kriminalizacija pripremljenih radnji propisana je u čl. 1. Zajedničkog stajališta: "*Tko svjesno stvara ili prikuplja, bilo kojim sredstvima, izravno ili neizravno, fondove koji su namijenjeni počinjenju terorističkih kaznenih djela.*"<sup>365</sup> Čl. 2. traži zamrzavanje fondova izvedenih ili generiranih iz imovine koja

5. Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala, sastavljena u New Yorku, 3. ožujka 1980. (NN Međunarodni ugovori 12/93.).

6. Protokol o suzbijanju nezakonitih akata na aerodromima koji služe međunarodnom civilnom zrakoplovstvu, kojim se dopunjuje Konvencija o suzbijanju nezakonitih akata uperenih protiv sigurnosti civilnog zrakoplovstva, sastavljen u Montrealu, 24. veljače 1988. (NN Međunarodni ugovori 4/94.).

7. Konvencija o suzbijanju nezakonitih akata protiv sigurnosti pomorske plovidbe, sastavljena u Rimu, 10. ožujka 1988.,

8. Protokol o suzbijanju nezakonitih akata na fiksni platformama u epikontinentalnom pojasu, sastavljen u Rimu, 10. ožujka 1988.,

9. Međunarodna konvencija o suzbijanju terorističkih bombaških napada, usvojena na Općoj skupštini UN, 15. prosinca 1997.

Za Konvencije kojih nije stranka (konvencije navedene pod brojevima: 4., 7., 8. i 9.) Republika Hrvatska je, u skladu sa čl. 2. st. 2. Konvencije pri polaganju isprave o ratifikaciji dala izjavu da se one ne smatraju uključenim u Dodatak. Vidi čl. 3. Zakona o potvrđivanju.

<sup>364</sup> Naš se zakonodavac odlučio za kaznenu odgovornost, pa je 2003. godine donesao Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela (NN 151/03.). Taj je zakon propisao deriviranu kaznenu odgovornost pravnih osoba koja se temelji na krivnji odgovornih osoba. Propisivanje kaznene odgovornosti pravnih osoba smatra se najprimjerenijim rješenjem jer u Republici Hrvatskoj ne postoji pravni mehanizam koji bi kaznenu odgovornost odgovorne osobe mogao konvertirati u upravnu ili građansku odgovornost pravne osobe, a uspostava takvog mehanizma mogla bi dovesti do neodgovarajućih rješenja zbog suštinskih razlika u pretpostavkama odgovornosti u kaznenom, upravnom i građanskom pravu. DERENČINOVIĆ, O usklađivanju, cit., str. 108.

<sup>365</sup> Article 1: "*The wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by citizens or within the territory of each of the Member States of the European Union with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts shall be criminalized.*"

pripada ili je pod izravnom ili neizravnom kontrolom terorističkih grupa ili njima pridruženih fizičkih ili pravnih osoba. Predviđeno je i poduzimanje mjera za suzbijanje bilo kojeg oblika aktivne i pasivne potpore entitetima ili osobama uključenim u terorističke aktivnosti.<sup>366</sup>

### 2.3.3. Poredbenopravni pristup građanskopravnoj odgovornosti terorističkih organizacija

#### 2.3.3.1. Španjolska

U većini europskih zemalja izmjenama propisa javnoga prava nastoji se onemogućiti financiranje terorizma i eventualno isplaćivanje naknade žrtvama iz sredstava koja se zaplijene samo je moguća posljedica mjera upravnog ili kaznenog prava.<sup>367</sup> Zato se, za sada, ne može govoriti o građanskopravnoj odgovornosti terorističkih organizacija, jer su, iako Međunarodna konvencija o sprječavanju financiranja terorizma ostavlja mogućnost da država propiše kaznenu, građansku ili upravnu odgovornost, za sada poduzete mjere uglavnom izvan područja građanskoga prava. Španjolska je u tom smislu, donekle, iznimka, jer u kaznenom zakonu propisuje građanskopravnu odgovornost za kaznenim djelima prouzročenu štetu, pa tako i štetu prouzročenu terorističkim aktima.

U Španjolskoj su naoružane bande, terorističke organizacije ili grupe nezakonite asocijacije<sup>368</sup> i kažnjivo je vođenje takve organizacije ili grupe ili sudjelovanje u njihovim aktivnostima ili suradnja s njima.<sup>369</sup> Čl. 9.2. Organskog zakona o političkim strankama<sup>370</sup>

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l\\_344/l\\_34420011228en00900092.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_344/l_34420011228en00900092.pdf)

<sup>366</sup> "*Funds and other financial assets or economic resources of:*

— *persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts;*

— *entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons; and*

— *persons and entities acting on behalf of or under the direction of such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities, shall be frozen.*" Vidi: DERENČINOVIĆ, O usklađivanju, cit., str. 109.

<sup>367</sup> Tako je npr. austrijski StPO mijenjan upravo da bi se olakšala kaznena istraga u slučaju terorizma. Za žrtve je najznačajnija izmjena dodavanje § 145.a kojim su ublažena pravila o bankarskoj tajni ukoliko za neki račun postoji sumnja da služi terorističkoj organizaciji ili financiranju terorističkih akata. Istražni sudac može izdati nalog za blokiranje takvih računa što može kao posljedicu imati osiguranje sredstava za isplatu naknade žrtvama. KOCH, A. BERNHARD, KOZIOL, HELMUT, Liability for Acts of Terrorism Under Austrian Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 6.

<sup>368</sup> Čl. 515. 2 i 520. *Código Penal, Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE 24.11.1995.* (Dalje: CP)

<sup>369</sup> CP, čl. 516., 571. i 576. Antiteroristički propisi predviđeni čl. 55.2 španjolskog Ustava uveli su mnogo specifičnosti u kaznene postupke s ciljem da se sigurnosnim snagama olakša zadatak i osigura učinkovitost pravosudnog sustava. Između ostalog, uveden je poseban sustav centralnih sudova nadležnih za procesuiranje kaznenih djela terorizma (npr. tzv. *Audiencia Nacional* i *Juzgados Centrales de Instrucción*, zaduženi su za prethodnu istragu u slučajevima terorizma). Vidi: MARTÍN-CASALS, MIQUEL, RIBOT, JORDI, Liability for Acts of Terrorism Under Spanish Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 88.-89.

<sup>370</sup> *Ley organica 6/2002, od 27. lipnja 2002., BOE 154., 28.6.2002.*

upravna.<sup>364</sup> Konvencija obvezuje stranke na poduzimanje prikladnih mjera za identifikaciju, otkrivanje i zamrzavanje ili zapljenu svih financijskih sredstava korištenih ili određenih u svrhu financiranja terorizma, kao i koristi pribavljenih takvim kaznenim djelima, u svrhe mogućeg oduzimanja (čl. 8. st. 1.), a stranke trebaju razmotriti uspostavljanje mehanizama kojima bi se tako oduzeta sredstva mogla koristiti za obeštećenje žrtava ili njihovih obitelji (čl. 8. st. 4.).

Bez tako uspostavljenih posebnih mehanizama, žrtve i njihove obitelji ne mogu štetu naknaditi od pravnih osoba koje su financirale teroristički akt čije su one žrtve, bez obzira kolikom imovinom te osobe raspolagale i bez obzira na to je li ona blokirana ili zaplijenjena od strane države. S obzirom na činjenicu da je Republika Hrvatska preuzela obvezu naknađivanja žrtvama dijela štete prouzročene terorističkim aktima, nesporno je da ima i vlastiti interes u uspostavi takvog mehanizma kojim bi omogućila da se žrtve obeštete od pravne osobe kao štetnika, a i ona ostvari regres za iznose isplaćene žrtvama.

Problemom inkriminiranja financiranja terorizma u okviru Europske unije bavi se Zajedničko stajalište Vijeća o borbi protiv terorizma. Kriminalizacija pripremnih radnji propisana je u čl. 1. Zajedničkog stajališta: "*Tko svjesno stvara ili prikuplja, bilo kojim sredstvima, izravno ili neizravno, fondove koji su namijenjeni počinjenju terorističkih kaznenih djela.*"<sup>365</sup> Čl. 2. traži zamrzavanje fondova izvedenih ili generiranih iz imovine koja

5. Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala, sastavljena u New Yorku, 3. ožujka 1980. (NN Međunarodni ugovori 12/93.),

6. Protokol o suzbijanju nezakonitih akata na aerodromima koji služe međunarodnom civilnom zrakoplovstvu kojim se dopunjuje Konvencija o suzbijanju nezakonitih akata uperenih protiv sigurnosti civilnog zrakoplovstva, sastavljen u Montrealu, 24. veljače 1988. (NN Međunarodni ugovori 4/94.),

7. Konvencija o suzbijanju nezakonitih akata protiv sigurnosti pomorske plovidbe, sastavljena u Rimu, 10. ožujka 1988.,

8. Protokol o suzbijanju nezakonitih akata na fiksnim platformama u epikontinentalnom pojasu, sastavljen u Rimu, 10. ožujka 1988.,

9. Međunarodna konvencija o suzbijanju terorističkih bombaških napada, usvojena na Općoj skupštini UN, 15. prosinca 1997.

Za Konvencije kojih nije stranka (konvencije navedene pod brojevima: 4., 7., 8. i 9.) Republika Hrvatska je, u skladu sa čl. 2. st. 2. Konvencije pri polaganju isprave o ratifikaciji dala izjavu da se one ne smatraju uključenim u Dodatak. Vidi čl. 3. Zakona o potvrđivanju.

<sup>364</sup> Naš se zakonodavac odlučio za kaznenu odgovornost, pa je 2003. godine donesao Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela (NN 151/03.). Taj je zakon propisao deriviranu kaznenu odgovornost pravnih osoba koja se temelji na krivnji odgovornih osoba. Propisivanje kaznene odgovornosti pravnih osoba smatra se najprimjerenijim rješenjem jer u Republici Hrvatskoj ne postoji pravni mehanizam koji bi kaznenu odgovornost odgovorne osobe mogao konvertirati u upravnu ili građansku odgovornost pravne osobe, a uspostava takvog mehanizma mogla bi dovesti do neodgovarajućih rješenja zbog suštinskih razlika u pretpostavkama odgovornosti u kaznenom, upravnom i građanskom pravu. DERENČINOVIĆ, O usklađivanju, cit., str. 108.

<sup>365</sup> Article 1: "*The wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by citizens or within the territory of each of the Member States of the European Union with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts shall be criminalized.*"

pripada ili je pod izravnom ili neizravnom kontrolom terorističkih grupa ili njima pridruženih fizičkih ili pravnih osoba. Predviđeno je i poduzimanje mjera za suzbijanje bilo kojeg oblika aktivne i pasivne potpore entitetima ili osobama uključenim u terorističke aktivnosti.<sup>366</sup>

### 2.3.3. Poredbenopravni pristup građanskopravnoj odgovornosti terorističkih organizacija

#### 2.3.3.1. Španjolska

U većini europskih zemalja izmjenama propisa javnoga prava nastoji se onemogućiti financiranje terorizma i eventualno isplaćivanje naknade žrtvama iz sredstava koja se zaplijene samo je moguća posljedica mjera upravnog ili kaznenog prava.<sup>367</sup> Zato se, za sada, ne može govoriti o građanskopravnoj odgovornosti terorističkih organizacija, jer su, iako Međunarodna konvencija o sprječavanju financiranja terorizma ostavlja mogućnost da država propiše kaznenu, građansku ili upravnu odgovornost, za sada poduzete mjere uglavnom izvan područja građanskoga prava. Španjolska je u tom smislu, donekle, iznimka, jer u kaznenom zakonu propisuje građanskopravnu odgovornost za kaznenim djelima prouzročenu štetu, pa tako i štetu prouzročenu terorističkim aktima.

U Španjolskoj su naoružane bande, terorističke organizacije ili grupe nezakonite asocijacije<sup>368</sup> i kažnjivo je vođenje takve organizacije ili grupe ili sudjelovanje u njihovim aktivnostima ili suradnja s njima.<sup>369</sup> Čl. 9.2. Organskog zakona o političkim strankama<sup>370</sup>

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l\\_344/l\\_34420011228en00900092.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_344/l_34420011228en00900092.pdf)

<sup>366</sup> "*Funds and other financial assets or economic resources of:*

– persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts;

– entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons; and

– persons and entities acting on behalf of or under the direction of such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities, shall be frozen." Vidi: DERENČINOVIĆ, O usklađivanju, cit., str. 109.

<sup>367</sup> Tako je npr. austrijski StPO mijenjan upravo da bi se olakšala kaznena istraga u slučaju terorizma. Za žrtve je najznačajnija izmjena dodavanje § 145.a kojim su ublažena pravila o bankarskoj tajni ukoliko za neki račun postoji sumnja da služi terorističkoj organizaciji ili financiranju terorističkih akata. Istražni sudac može izdati nalog za blokiranje takvih računa što može kao posljedicu imati osiguranje sredstava za isplatu naknade žrtvama. KOCH, A. BERNHARD, KOZIOL, HELMUT, Liability for Acts of Terrorism Under Austrian Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 6.

<sup>368</sup> Čl. 515. 2 i 520. Código Penal, Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE 24.11.1995. (Dalje: CP)

<sup>369</sup> CP, čl. 516., 571. i 576. Antiteroristički propisi predviđeni čl. 55.2 španjolskog Ustava uveli su mnogo specifičnosti u kaznene postupke s ciljem da se sigurnim snagama olakša zadatak i osigura učinkovitost pravosudnog sustava. Između ostalog, uveden je poseban sustav centralnih sudova nadležnih za procesuiranje kaznenih djela terorizma (npr. tzv. Audiencia Nacional i Juzgados Centrales de Instrucción, zaduženi su za prethodnu istragu u slučajevima terorizma). Vidi: MARTÍN-CASALS, MIQUEL, RIBOT, JORDI, Liability for Acts of Terrorism Under Spanish Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 88.-89.

<sup>370</sup> Ley organica 6/2002, od 27. lipnja 2002., BOE 154., 28.6.2002.

propisao je mogućnost proglašavanja političke stranke nezakonitom i njezina ukidanja ukoliko ona surađuje i daje političku potporu aktivnostima terorističkih organizacija u njihovu nastojanju ostvarivanja ciljeva rušenja ustavnog poretka ili ozbiljnog narušavanja javnog mira.<sup>371</sup>

U odnosu na odštetnu odgovornost koja proizlazi iz terorističkih napada<sup>372</sup> ne postoje posebna pravila i primjenjuju se odredbe kaznenog zakona koje se odnose na tzv. "odštetnu odgovornost koja proizlazi iz kaznenih djela ili prekršaja kažnjivih zakonom." U tom području naglašava se temeljna razlika između neposredno odgovornih i supsidijarno odgovornih osoba. Prema CP, čl. 109.1.: "izvršenje djela opisanog zakonom kao kaznenog ili prekršajnog povlači obvezu naknade njime prouzročene štete pod pretpostavkama propisanim zakonom", a prema CP, čl. 116.1.: "svaka osoba koja je kazneno odgovorna za kazneno djelo ili prekršaj također je i građanskopravno odgovorna za radnju koja je prouzročila štetu." Počinitelji i supočinitelji su, prema CP, čl. 116.2. I, solidarno odgovorni neposredno za svoj udio, a supsidijarno za udio drugih odgovornih osoba.<sup>373</sup>

CP u čl. 120.<sup>374</sup> propisuje supsidijarnu odgovornost određenih osoba. Među njima su, između ostalih, fizičke i pravne osobe koje su vlasnici ili zaduženi za upravljanje objektima u kojima je kazneno djelo ili prekršaj izvršen, kada su osobe koje ih vode ili njima upravljaju ili njihovi zaposlenici prekršili opće propise ili posebna pravila koja se odnose na izvršena djela (CP, čl. 120.3.). Također, fizičke i pravne osobe koje se bave određenom

<sup>371</sup> MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 88.-89.

<sup>372</sup> CP kao teroristička kaznena djela definira ona kaznena djela koja imaju za cilj rušenje ustavnog poretka ili ozbiljno narušavanje javnog mira ili pridonosenje tim ciljevima teroriziranjem stanovništva ili njegova dijela (CP, čl. 571.-580.).

<sup>373</sup> MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 89.

<sup>374</sup> Artículo 120: Son también responsables civilmente, en defecto de los que lo sean criminalmente:

"1.º Los padres o tutores, por los daños y perjuicios causados por los delitos o faltas cometidos por los mayores de dieciocho años sujetos a su patria potestad o tutela y que vivan en su compañía, siempre que haya por su parte culpa o negligencia.

2.º Las personas naturales o jurídicas titulares de editoriales, periódicos, revistas, estaciones de radio o televisión o de cualquier otro medio de difusión escrita, hablada o visual, por los delitos o faltas cometidos utilizando los medios de los que sean titulares, dejando a salvo lo dispuesto en el artículo 212 de este Código.

3.º Las personas naturales o jurídicas, en los casos de delitos o faltas cometidos en los establecimientos de los que sean titulares, cuando por parte de los que los dirijan o administren, o de sus dependientes o empleados, se hayan infringido los reglamentos de policía o las disposiciones de la autoridad que estén relacionados con el hecho punible cometido, de modo que éste no se hubiera producido sin dicha infracción.

4.º Las personas naturales o jurídicas dedicadas a cualquier género de industria o comercio, por los delitos o faltas que hayan cometido sus empleados o dependientes, representantes o gestores en el desempeño de sus obligaciones o servicios.

5.º Las personas naturales o jurídicas titulares de vehículos susceptibles de crear riesgos para terceros, por los delitos o faltas cometidos en la utilización de aquéllos por sus dependientes o representantes o personas autorizadas."

djelatnošću odgovorne su za kaznena djela i prekršaje izvršene od strane njihovih zaposlenika, predstavnika ili zastupnika, dok su izvršavali svoje dužnosti ili pružali usluge (CP, čl. 120.4.).<sup>375</sup> Posljednjih je godina došlo do značajne sudske reinterpretacije čl. 120.3. i 120.4.

Sudskim nalogom<sup>376</sup> od 3. srpnja 2002. godine naređena je preventivna procjena imovine, kredita i subvencija baskijske političke stranke Batusana<sup>377</sup> za pokriće eventualne solidarne odgovornosti (prema CP, čl. 116.1. i 116.2., kao supočinitelja ili pomagača) za štetu prouzročenu od strane članova ilegalne organizacije SEGI u uličnim neredima u Baskiji od srpnja 2001. do svibnja 2002., a koja je procijenjena na iznos preko 24 milijuna eura.<sup>378</sup> Temelj za ovu odluku bile su indicije da je Batusana dopustila SEGI korištenje vlastitih prostorija za pripremu protestnih demonstracija, kao i neki dokumenti iz kojih proizlaze "obostrane upute između različitih struktura koje vode do istog terorističkog kompleksa koji vodi ETA." Nalog je ustanovio načelo "komplementarnosti" između zakonitih i nezakonitih organizacija, u smislu da "njihovi rezultati postižu korist za čitavu grupu kojoj pridonose pojedinačnim ili zajedničkim nezakonitim ciljem koji nije ništa drugo nego rušenje ustavnog poretka ili njegovo ozbiljno narušavanje."<sup>379</sup> Kada sud dovodi u vezu ove okolnost s odštetnom odgovornošću, smatra da zakonite strukture koje pripadaju terorističkom kompleksu i daju svoju imovinu i naziv na raspolaganje kriminalnim organizacijama vođenim organizacijom ETA da bi ostvarile interne potrebe grupe, one "moraju biti odgovorne za štetne posljedice na životu, slobodi i imovini koje kaznena djela članova koji grupi pripadaju prouzroče i koji mogu biti izbjegnuti ili umanjeni odlučnim mjerama protiv njih." Ovaj je kriterij sumiran u stavu da "zajednička korist koju kaznena djela nezakonitih struktura i njihovih članova donose kompleksu zakonitih i nezakonitih struktura Baskijskog nacionalnog oslobodilačkog pokreta,<sup>380</sup> mora predstavljati temelj odgovornosti s obzirom na rizik koji, u svakom slučaju, nije spriječen ili na koji se pristalo, ili čak štoviše, poticalo od strane Batusane, koja je poslužila kao paravan u kojem oni koji djeluju upravljaju u skladu sa zakonom, ali slijede upute rukovoditelja koji *de facto* vode "majčinsku" organizaciju ETA".<sup>381</sup>

<sup>375</sup> Vidi: MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 90.

<sup>376</sup> Juzgado Central de Instrucción núm. 5

<sup>377</sup> Herri Batasuna-Euskal Herritarrok-Batasuna

<sup>378</sup> MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 99.

<sup>379</sup> Ibid., str. 100.

<sup>380</sup> MLNV-Movimiento de Liberación Nacional Vasco

<sup>381</sup> MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 100. U bilj. 57. navode se temelji na koje se poziva J.M. FUSTER-FABRA TORRELLAS, Responsabilidad civil derivada de actos de terrorismo (2001) – govoreći u prilog odštetnoj odgovornosti političke stranke Herri Batasuna za štetu prouzročenu terorističkom organizacijom ETA – nejasnoća razlikovanja u identitetu obiju organizacija u okviru terorističkih akcija, teorija "podizanja krinki"



### 2.3.3.2. Sjedinjene Američke Države

U SAD-u je brojnim izmjenama postupovnih odredbi pojedinih propisa (*Alien Tort Claims Act*,<sup>382</sup> *Torture Victim Protection Act*,<sup>383</sup> *Anti-Terrorism Act*,<sup>384</sup> *USA PATRIOT Act of 2001*.<sup>385</sup>) i prije 11. rujna 2001. godine bilo omogućeno da žrtve tuže teroriste i njihove sponzore (kako terorističke organizacije, tako i države) pred sudovima SAD-a. Iako je u SAD-u samo u nekoliko posljednjih godina blokirana imovina organizacija koje su proglašene terorističkim, a čija se vrijednost penje na nekoliko milijardi dolara, žrtve terorističkih akata koje su na temelju navedenih propisa uspjele sa svojim tužbama, ne mogu provesti ovrhu na tim sredstvima, jer ih SAD ne mogu "osloboditi" u korist fizičkih osoba.<sup>386</sup>

*Anti-Terrorism Act* propisuje temelj za građansku tužbu za državljane SAD-a koji pretrpe osobne povrede ili povrede imovine u aktu međunarodnog terorizma, koji je vrlo široko definiran tim zakonom (18 U.S. Code, §§ 2332.-33.). Propisuje temelj za građansku parnicu ne samo protiv individualnih terorista, već i protiv pojedinaca i organizacija koje su pružale materijalnu pomoć terorizmu. U *Boim v. Quranic Literary Institute*<sup>387</sup> npr., roditeljima žrtve terorističkog akta Hamasa priznato je pravo na tužbu protiv dvije neprofitne organizacije koje rade u SAD-u i pomažu Hamas. Ova je odluka značajna jer podupire da se *Anti-Terrorism Act* primijeni za uspostavljanje odgovornosti organizacija koje pružaju materijalnu podršku terorističkim aktivnostima.<sup>388</sup>

---

trgovačkih društava, primjenjivost odredbi o posrednoj (zastupničkoj) odgovornosti za štetu počinjenu kaznenim djelima, neizvršenje obveze sprečavanja izvršenja određenih kaznenih djela.

<sup>382</sup> *Judiciary Act, 1789., 28 U.S. Code, § 1350. (1994.)*, propisuje nadležnost federalnih sudova za građanske postupke koje pokreću stranci za naknadu štete počinjenu povredom nacionalnih zakona ili ugovora SAD-a. Navedeni propis omogućuje da stranac tuži stranca u SAD-u zbog kršenja međunarodnog prava čak i u slučaju da je povreda učinjena izvan SAD-a. Vidi: VAIRO, GEORGENE, Remedies for victims of terrorism, HeinOnline, Loyola of Los Angeles Law Review, Vol. 35., 2001.-2002., str. 1271.

<sup>383</sup> 18 U.S. Code, §§ 2331.-2339. Propisuje nadležnost federalnih sudova u korist žrtava torture a protiv osoba koje su djelovale u ime strane države.

<sup>384</sup> 18 U.S. Code, §§ 2332.-2333. Iako je primarno kazneni zakon, predviđa i mogućnost tužbe za tzv. "treble damages" (to je zakonom priznati oblik naknade štete u određenim slučajevima koji se sastoje od trostrukog iznosa štete koju utvrdi porota, vidi: Black's Law Dictionary, op. cit., str. 273.) u slučaju ozljede ili smrti kao rezultata međunarodnog terorističkog akta. On se, međutim, odnosi samo na terorističke akte koji su izvršeni izvan teritorija SAD-a, pa se ne može primijeniti na žrtve napada 11. rujna 2001.

<sup>385</sup> *Public Law 107-56., od 26.10.2001.* On daje definiciju tzv. domaćeg terorizma i na njega proširuje mogućnost tužbe prema U.S. Code, § 2333.

<sup>386</sup> VAIRO, op. cit., str. 1273.

<sup>387</sup> *BOIM v. QURANIC LITERACY INSTITUTE and HOLY LAND FOUNDATION FOR RELIEF AND DEVELOPMENT*, od 5. lipnja 2002. Dostupno na <http://news.findlaw.com>

<sup>388</sup> ABRAHAM, op. cit., str. 180.

Tužbu su podnijeli roditelji Davida Boima,<sup>389</sup> ubijenog u terorističkom napadu Hamasa u Izraelu 1996. godine. Njegovi su roditelji, između ostalih, tužili i *Quranic Literacy Institute* sa sjedištem u Chicagu, organizaciju koja službeno promovira prevođenje islamskih tekstova, ali navodno financira aktivnosti Hamasa u Izraelu. § 2333. *Anti-Terrorism Act*, koji je ustanovio federalnu nadležnost za američke žrtve međunarodnog terorizma, ranije je bio interpretiran u smislu da pokriva samo aktivnu umiješanost u planiranje i izvršenje terorističkih aktivnosti. Sud je, međutim, u slučaju *Boim* zauzeo stav da je Kongres donio zakon s namjerom da on pokriva sve oblike odgovornosti koje su unutar kauzalnog lanca terorizma, te da se stoga proteže i na slučajeve kada je tuženi samo podupirao one koji su aktivno izvršavali napade sve dok je tuženi za te operacije i imao namjeru podržavati takve ciljeve (iako to ne mora biti isključivi cilj pružanja njegove pomoći).<sup>390</sup>

Nadalje, sud je obrazložio da bi ta odredba "imala slabi učinak ukoliko je odgovornost ograničena samo na osobe koje su povukle obarač ili postavile bombu jer one vjerojatno nemaju imovine, a još manje imovine u SAD-u i ne bi bile pogođene zakonom," te je "jedini način da se spriječi dotok novca i obeshrabri financiranje terorizma uspostavljanje odgovornosti onih koji su svjesno i namjerno opskrbili sredstvima osobe koje su izvršile nasilni čin".<sup>391</sup>

Slučaj *Boim* učinio je jasnim da sama činjenica financiranja neće biti dovoljna kao temelj za tužbu, već to mora biti "financiranje koje odgovara definiciji pomaganja i poticanja terorističkih akata", pa će u nastavku suđenja obitelj Boim morati uvjeriti sud da su tuženi znali za nezakonitu aktivnost organizacije, želeći pomoći tu aktivnost i u nju bili uključeni nekim činom pomaganja.<sup>392</sup>

*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act*<sup>393</sup> (dalje: RICO) koji je izmijenio *Patriot Act* 2001. godine, ustanovljava pravo na građansku (kao i kaznenu) tužbu kako za državljane SAD-a, tako i za strane državljane povrijeđene "u njihovu poslovanju ili imovini" iznudivačkim aktivnostima, uključujući terorizam. Da bi se primijenio RICO (tj. da bi se utvrdilo njegovo kršenje), tužitelj mora dokazati dvije ili više radnji koje čine "uzorak"

---

<sup>389</sup> Sedamnaestogodišnjeg mladića dvojnog (američkog i izraelskog) državljanstva, koji je studirao i živio u Izraelu. Vidi Odluku o odbijanju zahtjeva za odbacivanjem tužbe.

<sup>390</sup> KOCH, A. BERNHARD. Comparative Analysis of Liability for Acts of Terrorism, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 284.-285.

<sup>391</sup> "The only way to imperil the flow of money and discourage the financing of terrorist acts is to impose liability on those who knowingly and intentionally supply the funds to the persons who commit the violent acts." Vidi Odluku o odbijanju zahtjeva za odbacivanjem tužbe.

<sup>392</sup> KOCH, op. cit., str. 285.

<sup>393</sup> 18 U.S. Code, §§ 1961.-1964.

ucjenjivačke aktivnosti, da je tuženi ulagač ili povezan s tim društvom, te da je to društvo uključeno u ili je pod utjecajem međudržavne trgovine. Većina terorističkih aktivnosti koje uključuju više od jedne osobe će vjerojatno zadovoljiti te zahtjeve. Međutim, prema pretpostavkama propisanim zakonom, odgovornost može biti ustanovljena jedino za štetu na imovini ili ekonomski gubitak, a ne i za osobne povrede prouzročene terorizmom.<sup>394</sup>

## 2.4. Država koja podupire terorizam

### 2.4.1. Ukidanje imuniteta državama koje podupiru terorizam u SAD-u

Posebno je pitanje odgovornosti država za koje se smatra da podupiru terorizam za štetu prouzročenu terorističkim aktima. U otvaranju mogućnosti žrtvama da privatnom tužbom postave zahtjev za naknadu štete kako prema terorističkim organizacijama, tako i državama koje podupiru i financiraju terorističke akte, ističu se Sjedinjene Američke Države. Ranije spomenutim izmjenama propisa omogućeno je da žrtve i njihove obitelji tuže teroriste i njihove sponzore (terorističke organizacije i države) pred sudovima SAD-a.

Do 1996. godine strane države (vlade) imale su imunitet od suđenja pred sudovima SAD-a koji je propisivao *Foreign Sovereign Immunities Act*<sup>395</sup> (dalje: FSIA).<sup>396</sup> Nakon što je primjenom pravila toga zakona došlo do odbacivanja tužbi protiv Libije i s njom povezanih entiteta koje su podigli pravni sljednici žrtava ubijenih u eksploziji *Pan American Flight 103* iznad Lockerbiea, u Škotskoj,<sup>397</sup> odredbe FSIA prvo je 1996. godine izmijenio

<sup>394</sup> ABRAHAM, op. cit., str. 178.

<sup>395</sup> 28 U.S. Code, §§ 1602. i dalje.

<sup>396</sup> FSIA je donesen 1976. godine i ustanovio je nadležnost sudova SAD-a za suđenje u trgovačkim sporovima u kojima se kao stranka javlja strana država. Dao je sudovima, a ne izvršnoj vlasti, ovlast da odredi kada, u konkretnom slučaju, strana država ima imunitet. Vidi: REISMAN, W. MICHAEL, HAKIMI, MONICA, *Illusion and Reality in the Compensation of Victims of International Terrorism*, *Alabama Law Review*, 54., 2003., str. 563.-564. O imunitetu stranih država od suđenja pred sudovima SAD-a, njegovu razvoju od 1812. kada je priznat kao načelo, do danas, vidi: SHOOK, KEVIN TODD, *State Sponsors of Terrorism Are Persons Too: The Flatow Mistake*, *HeinOnline*, *Ohio State Law Journal*, Vol. 61., 2000., str. 1304.-1306.; SEALING, E. KEITH, "State Sponsors of Terrorism" Are Entitled to Due Process Too: *The Amended Foreign Sovereign Immunities Act is Unconstitutional*, *HeinOnline*, 15 *American University International Law Review*, 1999.-2000., str. 426.-427.

<sup>397</sup> *Pan American Flight 103* eksplodirao je iznad Lockerbiea 21. prosinca 1988. godine, na letu London-New York. Poginulo je 259 osoba u zrakoplovu i 11 na tlu. Od 270 poginulih, 189 su bili državljani SAD-a. Nakon tri godine, u SAD-u i Velikoj Britaniji, za sudjelovanje u postavljanju bombe u zrakoplov osumnjičena su dva libijska državljana, a Libija je odbila njihovo izručenje. Uslijedile su međunarodne sankcije (rezolucijama Vijeća sigurnosti UN-a, tijekom 1992/93. godine zatraženo je od Libije izručenje osumnjičenih, a od svih država uvođenje ekonomskih sankcija protiv Libije, dok ne udovolji zahtjevima). 1994. godine obitelji dijela žrtava podižu tužbu protiv Libije tvrdeći da su ona i njezini agenti odgovorni za taj napad. Tada se Libija pozvala na imunitet prema odredbama koje propisuje FSIA, te je tužba odbačena (*Smith v. Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya*, 886 F. Supp. 306 (E.D.N.Y. 1995), što je potvrđeno i odlukom apelacionog suda *Smith v. Socialist*

*Antiterrorism and Effective Death Penalty Act*,<sup>398</sup> a iduće je godine Kongres donio Zakon o građanskoj odgovornosti za državno sponzorirane terorističke akte - *Civil Liability for Acts of State Sponsored Terrorism Act*,<sup>399</sup> poznat kao *Flatow Amendment*. Taj zakon uvodi pod jurisdikciju SAD-a strane države u tužbama u kojima se zahtijeva novčana naknada za tjelesne povrede ili smrt prouzročene torturom, nezakonitim ubijanjem, sabotazom u zračnom prometu, uzimanjem talaca ili pružanjem materijalne potpore takvim aktima (28 U.S. Code, § 1605.(a)(7)<sup>400</sup>). Državu mora Ministarstvo vanjskih poslova SAD-a službeno proglasiti sponzorom terorizma. Već u vrijeme napada mora biti na listi sponzora terorizma ili na tu listu biti stavljena upravo zbog napada zbog kojeg se tužba podiže. Tužitelj mora dati razumnu mogućnost tuženoj stranoj državi da odluči o zahtjevu (28 U.S. Code, § 1605.(a)(7)(A) i (B)).<sup>401</sup> Prema tom zakonu država je odgovorna u istom smislu i u istom opsegu kako bi to bila privatna osoba pod istim okolnostima, osim u pogledu *punitive damages*, za koje se primjenjuju nešto drugačiji standardi. Nadalje, svaki državljanin SAD-a ozlijeđen u međunarodnom terorističkom aktu ima pravo podići tužbu pred *U.S. District Court* i utužiti *treble damages* i troškove postupka (28 U.S. Code, § 1606.). Ove su odredbe primijenjene u nizu slučajeva, uključujući rušenja američkih civilnih zrakoplova, postavljanja bombi, uzimanja taoca, ubojstava i druge oblike nasilja. Nedugo nakon što su izvršene navedene izmjene propisa, protiv Libije je ponovo podignuta tužba za naknadu štete. Tuženi su isticali

*People's Libyan Arab Jamahiriya*, 101 F. 3d 239 (2d Cir. 1996)), vidi na: <http://laws.findlaw.com/2nd/957930.html>.

<sup>398</sup> Pub. L. No. 104-132, § 221, 110 Stat. 1214, 1241. Izmijenjen je sec. 28 U.S. Code, § 1605.(a). O toj izmjeni više vidi: LEIGH, MONROE, *Current Development: 1996 Amendments to the Foreign Sovereign Immunities Act with Respect to Terrorist Activities*, *The American Journal International Law*, 91., January 1997., str. 187.

<sup>399</sup> 28 U.S. Code, § 1605.(a)(7)

<sup>400</sup> "(7) ... in which money damages are sought against a foreign state for personal injury or death that was caused by an act of torture, extrajudicial killing, aircraft sabotage, hostage taking, or the provision of material support or resources (as defined in section 2339A of title 18) for such an act."

<sup>401</sup> "... (A) if the foreign state was not designated as a state sponsor of terrorism under section 6(j) of the Export Administration Act of 1979 (50 U.S. Code App. 2405(j)) or section 620A of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 U.S. Code 2371) at the time the act occurred, unless later so designated as a result of such act or the act is related to Case Number 1:00CV03110(EGS) in the United States District Court for the District of Columbia; and

(B) even if the foreign state is or was so designated, if - (i) the act occurred in the foreign state against which the claim has been brought and the claimant has not afforded the foreign state a reasonable opportunity to arbitrate the claim in accordance with accepted international rules of arbitration;"

Posljednji dio odredbe pod (A) - pozivanje na točno određeni slučaj ("act is related to Case Number 1:00CV03110(EGS) in the United States District Court for the District of Columbia"), izmjena je FSIA iz 2002. godine, a zbog slučaja *Roeder v. Islamic Republic of Iran*, 195 F. Supp. 2d 140 (D.D.C. 2002), u kojem su tužitelji zahtijevali naknadu za štetu pretrpljenu za vrijeme dok su bili oteti i mučeni, u periodu od studenog 1979. do siječnja 1981. godine, u vrijeme kada Iran nije bio na listi država sponzora terorizma. Budući da je kasnije Iran na tu listu uvršten zbog nekih drugih razloga, a ne navedenog događaja, ovom je izmjenom omogućeno skidanje imuniteta za taj konkretan slučaj. Vidi opširnije: REISMAN/HAKIMI, op. cit., str. 576.-578.

da su izmjene FSIA iz 1996. godine protuustavne i ne mogu zasnovati nadležnost u odlučivanju protiv Libije, pozivajući se na pravo na pravičan postupak ("due process") i posebno teoriju minimalne veze.<sup>402</sup> Zahtjev za odbacivanjem tužbe odbijen je.<sup>403</sup> Istovremeno su se, na međunarodnom nivou, vodili pregovori o priznanju odgovornosti Libije i isplati naknade za obitelji žrtava.<sup>404</sup>

Sada postoji niz odluka kojima je ustanovljena građanskopravna odgovornost stranih vlada za terorističke akte prema spomenutom *Flatow Amendment*, kreiranjem novog temelja odgovornosti za države koje, prema službenom stavu SAD-a, podržavaju terorizam. U slučaju *Alejandre v. Republic of Cuba*<sup>405</sup> u kojem su nasljednici državljana SAD-a ubijenih

<sup>402</sup> Da bi postojala nadležnost za postupanje protiv tuženika, kada on nije prisutan na području suda, pravičan postupak zahtijeva da on ima određenu minimalnu vezu s njime, tako da vođenje postupka ne vrijeđa tradicionalne pojmove temeljne pravičnosti i pravičnog postupanja: "Due process requires only that in order to subject a defendant to a judgment in personam, if he not be present within the territory of the forum, he have certain *minimum contacts* with it such that the maintenance of the suit does not offend *traditional notions of fair play and substantial justice*." (*International Shoe Co. v. Washington*, 326 U.S. (1945), u pozivanju na *Milliken v. Meyer*, 311 U.S. (1940)), cit. prema SEALING, op. cit., str. 401. Vidi i: *Due process of law*, Black's Law Dictionary, op. cit., str. 346.

<sup>403</sup> *Rein v. Socialist People's Libyan Arab Jamahiriyah*, 995 F. Supp. 325, 327 (E.D.N.Y. 1998). Kritike ove odluke vidi: SEALING, op. cit., str. 436.-437. Na odluku o neodbacivanju tužbe Libija se žalila, a apelacioni ju je sud (U.S. 2<sup>nd</sup> Circuit Court of Appeals) potvrdio. Suština pitanja postojanja državnog imuniteta u tom se slučaju svela na pitanje je li Kongres mogao pitanje nadležnosti federalnog suda delegirati ministru vanjskih poslova. Naime, nadležnost i državni imunitet su u slučajevima protiv država koje ministar vanjskih poslova službeno proglašava sponzorima terorizma, neodvojivo povezane – ako postoji imunitet – ne postoji nadležnost, i obrnuto. Pitanje je, dakle, predstavlja li to što nadležnost federalnog suda SAD-a ovisi o tome je li ministar određenu državu stavio na listu država sponzora terorizma ili ne, protuustavnu delegaciju nadležnosti. Apelacioni je sud zaključio da u ovom predmetu delegacije uopće nije ni bilo, jer je volju za oduzimanjem imuniteta Libiji izrazio Kongres, a ne Ministarstvo vanjskih poslova, budući da je u vrijeme donošenja § 1605.(a)(7) (*Flatow Amendment*), Libija već bila na listi sponzora terorizma. Prema mišljenju apelacionog suda, pitanje ustavnosti delegacije moglo bi se postaviti u slučaju kada bi se na toj listi našla strana država koja u vrijeme donošenja § 1605.(a)(7) to nije bila ili kada bi neka koja je bila listi kasnije bila s te liste skinuta. Vidi odluku apelacionog suda na: <http://laws.findlaw.com/2nd/987467.html> Nakon što je Libija pristala izručiti osumnjičeničke za napad u travnju 1999. godine, Vijeće sigurnosti je suspendiralo ekonomske sankcije. SAD je, međutim, obavijestio Libiju da neće poduprijeti konačno ukidanje sankcija do potpunog udovoljavanja zahtjevima iz rezolucija: prestanka podupiranja terorizma, potpune suradnje u sudenju, priznanja odgovornosti za radnje vlastitih službenika i plaćanja naknade obiteljima žrtava.

<sup>404</sup> Kada je Libija 2003. godine na poseban račun Bank of International Settlements u Baselu, uplatila iznos od dogovorenih 2,7 milijardi \$, od kojih obitelj svake žrtve treba dobiti 10 milijuna \$, Francuska je zatražila ponovno pregovaranje o naknadi za obitelji žrtava *UTA Flight 772*, koji je eksplodirao iznad Nigerije, 21. rujna 1989. godine. Tada je poginulo 170 osoba, od čega 54 Francuza. Šest libijskih državljana je u Francuskoj 1999. godine osuđeno u odsutnosti, a Libiji je naloženo plaćanje 34 milijuna \$ naknade, od čega je manje od 200.000 \$ plaćeno obiteljima svake od žrtava, a ostatak francuskom zračnom prijevozniku i njegovom osiguratelju. Francuska je zaprijetila vetom na rezoluciju i ukidanju sankcija Libiji, dok se pregovori o dodatnoj naknadi uspješno ne okončaju. Ovaj je zahtjev izazvao jaku reakciju obitelji žrtava *Pan Am Flight 103*, a i same vlade SAD-a, i prouzročio kašnjenje u izglasavanju ukidanja sankcija Libiji. Vidi opširnije: MURPHY, D. SEAN (ed.), *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law: Settlement of Dispute: Libyan Payment to Families of Pan am Flight 103 Victims*, *The American Journal International Law*, 97, October 2003., str. 989.-991.

<sup>405</sup> 966 F. Supp. 1239 (S.D. Fla. 1997), dostupno na <http://creditcard.westlaw.com> O samom slučaju, s aspekta zaštite ljudskih prava, više vidi: SCHNABLY, J. STEPHEN, *INTERNATIONAL DECISIONS: Alejandre v.*

kada je civilne zrakoplove u humanitarnoj misiji oborilo kubansko vojno zrakoplovstvo,<sup>406</sup> zahtijevali naknadu štete od Kube, ustanovljena je odgovornost Republike Kube i njezinog zrakoplovstva. Svakom tužitelju dosuđena je naknada štete u iznosu od 16 milijuna \$ i *punitive damages* u ukupnom iznosu od 137 milijuna \$. To je bio prvi slučaj na koji se primijenila izmijenjena FSIA, a *punitive damages* određene su u do tada nepresuđenom iznosu.<sup>407</sup> U slučaju *Flatow v. Islamic Republic of Iran*<sup>408</sup> nasljednici studentice ubijene u napadu bombaša samoubojice na turistički autobus u Izraelu podigli su tužbu protiv Irana i njegovih službenika. Dosuđeno im je nešto više od 2,5 milijuna \$ naknade štete i *punitive damages* u iznosu od 225 milijuna \$.<sup>409</sup> U slučaju *Eisenfeld v. Islamic Republic of Iran*<sup>410</sup> obiteljima dvoje američkih studenata ubijenih u napadu na izraelski putnički autobus dosuđena je naknada štete u iznosu većem od 27 milijuna \$, te *punitive damages* u iznosu od 300 milijuna \$. Iran je kao tuženik i u niz drugih slučajeva obvezan na milijunske iznose naknade štete i *punitive damages* u iznosu od, u pravilu, oko 300 milijuna \$ po slučaju.<sup>411</sup> Osim Kube i Irana, kao tuženici se javljaju i Irak,<sup>412</sup> Libija<sup>413</sup> i Sirija.<sup>414</sup>

Pravna teorija ističe da ovo propisivanje nadležnosti federalnih sudova SAD-a za odlučivanje o građanskopravnoj odgovornosti stranih država za štetne radnje koje su počinjene izvan teritorija SAD-a otvara ozbiljna pitanja usklađenosti s pravom na pravičan

*Republic of Cuba*, 996 F.Supp. 1239, U.S. District Court, S.D. Fla., December 17, 1997, *American Journal International Law*, October, 1998., 92 A.J.I.L., str. 768.-773.

<sup>406</sup> Kubanska vlada je odobrila pilotu MiG-a 29 rušenje dvaju civilnih zrakoplova koji su letjeli iznad međunarodnih voda tražeći splavi s osobama koje su pokušavale izbjeći iz Kube. Kuba nije odgovorila na tužbu, ali je poslala diplomatsku notu kojom je osporila postojanje nadležnosti federalnog suda nad Kubom i njezinim političkim tijelima. Sud je ustanovio nadležnost bez razmatranja mogućnosti ima li Kuba pravo na *due process* i bi li mu bilo udovoljeno prema analizi minimalnog kontakta s državom suda.

<sup>407</sup> Obrazlažući iznos, sud je naglasio da *punitive damages* ne služe isključivo tome da nauče tuženika da ne ponavlja svoje djelo, već i da druge odvrate od toga da slijede njegov primjer. Sud je svakom oštećeniku dosudio 1% vrijednosti imovine kubanskog zrakoplovstva, smatrajući da će jedino tako visoki iznos odvrati od uključivanja u terorističke aktivnosti. O tome je li sud zaista i očekivao da će tužitelji dobiti presuđeni iznos, ili je to trebao biti samo simbol, vidi: REISMAN/HAKIMI, op. cit., str. 570.-571.

<sup>408</sup> 999 F. Supp. 1 (D.D.C. 1998), dostupno na <http://creditcard.westlaw.com>. Radi se o slučaju po kojem je nazvana sama izmjena pravila o državnom imunitetu. Osim Alise Flatow, dvadesetogodišnje studentice iz New Jersey, u napadu automobilom-bombom na turistički autobus u Izraelu koji je izveo pripadnik Islamskog Jihad-a, ubijeno je još sedam osoba. Dalje u tekstu: *Flatow*.

<sup>409</sup> Trostruki iznos od onog kojeg, prema mišljenju suda, Iran godišnje potroši na financiranje terorističkih aktivnosti. Ta je formula korištena i u drugim slučajevima protiv Irana. Vidi bilj. 411.

<sup>410</sup> 172 F. Supp. 2d 1 (D.D.C. 2000), dostupno na <http://creditcard.westlaw.com>

<sup>411</sup> Vidi: *Vagner v. Islamic Republic of Iran* (172 F. Supp. 2d 128 (D.D.C. 2001)); *Cicippio v. Islamic Republic of Iran* (18 F. Supp. 2d 62 (D.D.C. 1998)); *Anderson v. Islamic Republic of Iran* (90 F. Supp. 2d 107 (D.D.C. 2000)); *Sutherland v. Islamic Republic of Iran* (151 F. Supp. 2d (D.D.C. 2001)); *Jenco v. Islamic Republic of Iran* (154 F. Supp. 2d 27 (D.D.C. 2001)); sve presude dostupne na <http://creditcard.westlaw.com>

<sup>412</sup> *Daliberti v. Republic of Iraq*, 97 F.Supp. 2d 38 (D.D.C. 2000).

<sup>413</sup> *Rein v. Socialist People's Libyan Arab Jamahiriyah*, 995 F. Supp. 325, 327 (E.D.N.Y. 1998).

<sup>414</sup> *In re Estate of Weinstein*, 2000 WL 979060 (N.Y. Sur. June 26, 2000).

postupak (*due process*) zagarantiranim Petim amandmanom Ustava. Tradicionalno se kao pretpostavka mogućnosti postupanja protiv određenog tuženika zahtijeva da on ima barem minimalnu vezu (kontakt) s državom suda.<sup>415</sup> Navedenom su pitanju sudovi u ovim slučajevima pristupali na jedan od tri načina: 1. uopće nisu razmatrali pitanje mogućeg prava strane države na *due process*,<sup>416</sup> 2. izričito su osporili to pravo strane države,<sup>417</sup> 3. priznali su to pravo i ispitali postojanja minimalne veze.<sup>418</sup> U teoriji se ističe da primjena minimalne veze s državom suda ne stavlja pred tužitelje nesavladivu prepreku, već osigurava pravičnost i legitimnost zahtjeva.<sup>419</sup> Konstituiranje osobne nadležnosti (*personal jurisdiction*) nad stranom državom zbog jednostavnog razloga što je izvršna vlast zaključila da se radi o sponzoru terorizma ili zato što neki teroristički napad izvršen u inozemstvu ima određeni učinak u SAD-u, bez ispitivanja minimalne veze čini povredu prava na pravičan postupak.<sup>420</sup>

#### 2.4.2. Problemi ovrhe presuda protiv stranih država

Neovisno o tome jesu li navedene izmjene bile u skladu s međunarodnim pravom i ustavom SAD-a, činjenica je da su donesene presude kojima su u korist fizičkih osoba dosuđeni iznosi naknade štete i *punitive damages* u stotinama milijuna američkih dolara, a da Kongres nije istovremeno propisao mjere i mehanizme kojima bi tim osobama bila omogućena ovrha tih presuda. Zato se za te presude često isticalo da predstavljaju

<sup>415</sup> Opširnije vidi SHOOK, op. cit., str. 1302. i dalje.

<sup>416</sup> *Alejandre v. Cuba, Cicippio v. Islamic Republic of Iran, Anderson v. Islamic Republic of Iran, In re Estate of Weinstein*. Vidi detaljnije: Shook, op. cit., str. 1308-1309.

<sup>417</sup> U slučaju *Flatow* sud je odlučio da strane države nisu osobe u smislu primjene Petog amandmana, te da nisu zaštićene pravom na *due process* u pogledu nužnog postojanja minimalne veze s državom suda. "...inquiry into personal jurisdiction over a foreign state need not consider the rubric of "minimum contacts"." *Flatow*. Vidi detaljnije: SHOOK, op. cit., str. 1310.

<sup>418</sup> Iako je osporio pravo strane države na *due process*, u slučaju *Flatow* sud je razmotrio postojanje minimalne veze za slučaj da strana država ipak ima to pravo. Zaključio je da će ta veza između strane države i SAD-a uvijek postojati, s obzirom da zakon propisuje kao pretpostavku primjene da je žrtva američkog državljanstva. Nadalje, sud je zaključio i da su opći diplomatski kontakti dovoljni da uspostave vezu sa SAD-om. U slučaju *Rein v. Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya* sud je analizirao postojanje minimalne veze stavivši naglasak na to je li strana država imala *fair notice*, tj. je li bila dovoljno obaviještena o tome da bi mogla biti podvrgnuta nadležnosti sudova SAD-a. Suprotno mišljenju suda u slučaju *Flatow*, ovaj je sud u potpunosti priznao Libiji pravo na *due process*, ali je zaključio da je Libija, kao i svaka druga država, znala da SAD ima suštinski interes zaštititi svog prijevoznika i svoje državljane od terorističkih aktivnosti i da je razumno mogla očekivati da će ako ti interesi budu povrijeđeni, biti podvrgnuta građanskim parnicama pred sudovima SAD-a. Minimum veza s SAD-om ispitivao je i sud u slučaju *Daliberti*. Ovdje je sud ipak bio u mogućnosti identificirati posebnu vezu Iraka i SAD-a koja je proizlazila iz samog slučaja – uzimanje talaca imalo je za cilj izazvati određenu reakciju SAD-a. Vidi detaljnije: SHOOK, op. cit., str. 1312.

<sup>419</sup> *Ibid.*, str. 1322.

<sup>420</sup> SEALING, op. cit., str. 397.-398.; 437.-455.

moralnu, a ne i ekonomsku pobjedu tužitelja.<sup>421</sup> Kada je donesen *Victims of Trafficking and Violence Protection Act* 2000. godine<sup>422</sup> (dalje: VTVPA), nekim se od tužitelja<sup>423</sup> omogućilo da naplate (dio) dosuđenih iznosa. U veljači 2001. godine Ministarstvo financija "oslobodilo" je 96.7 milijuna \$ blokirane kubanske imovine obiteljima iz slučaja *Alejandre*. Time im je omogućeno da naknade pune iznose dosuđene naknade štete, te dio *punitive damages*. Ministarstvo je također "oslobodilo" blokiranu imovinu Irana za ovrhu presuda u slučajevima *Flatow, Anderson, Eisenfeld* i *Cicippio*. Oni su, međutim, dobili samo naknadu neposredne štete. Usprkos isplatama navedenim obiteljima, Ministarstvo nije reguliralo ovrhu takvih presuda općenito, pa se opravdano postavilo pitanje jednakosti žrtava terorističkih napada.<sup>424</sup> Tako je u slučaju *Hegna v. Iran*,<sup>425</sup> u kojem je obitelji žrtve ubijene 1984. godine ukupno dosuđeno 375 milijuna \$ naknade štete i *punitive damages*, ovrha dijela presude koji se odnosi na naknadu štete odbijena jer taj slučaj ne ulazi u one izričito navedene u odredbama koje sadrži VTVPA. Tužitelji su podigli tužbu protiv Vlade SAD-a, tvrdivši da VTVPA krši pravo na jednakost zagarantiranu Ustavom. Iako je tužba odbačena, sudac koji je o tome odlučivao uputio je pismo vođi senatske većine kritizirajući nejednak tretman žrtava terorizma.<sup>426</sup>

<sup>421</sup> REISMAN/HAKIMI, op. cit., str. 571. i 574. Ti su slučajevi ipak potakli daljnje zakonodavne aktivnosti i predstavljali ozbiljan pritisak na izvršnu vlast koja je odbijala omogućiti ovrhu na blokiranoj imovini država protiv kojih su te presude donesene.

<sup>422</sup> *Public Law 106-386*, od 28.10. 2000.

<sup>423</sup> VTVPA, Sec. 2002. *PAYMENT OF CERTAIN ANTI-TERRORISM JUDGMENTS (a)(2) PERSONS COVERED: A person described in this paragraph is a person who--*  
"(A)(i) as of July 20, 2000, held a final judgment for a claim or claims brought under section 1605(a)(7) of title 28, United States Code, against Iran or Cuba, or the right to payment of an amount awarded as a judicial sanction with respect to such claim or claims; or (ii) filed a suit under such section 1605(a)(7) on February 17, 1999, December 13, 1999, January 28, 2000, March 15, 2000, or July 27, 2000;

(B) relinquishes all claims and rights to compensatory damages and amounts awarded as judicial sanctions under such judgments;

(C) in the case of payment under paragraph (1)(A), relinquishes all rights and claims to punitive damages awarded in connection with such claim or claims; and

(D) in the case of payment under paragraph (1)(B), relinquishes all rights to execute against or attach property that is at issue in claims against the United States before an international tribunal, that is the subject of awards rendered by such tribunal, or that is subject to section 1610(f)(1)(A) of title 28, United States Code."

<sup>424</sup> REISMAN/HAKIMI, op. cit., str. 576.

<sup>425</sup> No. 00-00716, slip. op. (D.D.C. Jan. 22, 2002), cit. prema MURPHY, D. SEAN (ed.), *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law: State Jurisdiction and Immunities: Terrorist-State Litigation in 2002-03*, *The American Journal International Law*, 97, October 2003., str. 969.

<sup>426</sup> "I write to bring to your attention a grave injustice in the case of *Hegna v. O'Neill*, decided by this court on June 27, 2002, and to urge Congress to take action to rectify this injustice. As a result of what appears to have been poor statutory drafting, the *Hegnas* and other families have been unfairly excluded from funds set aside by Congress to assist victims of terrorism.

*The Hegnas* . . . brought suit against defendant, alleging that their exclusion from the *Victims Protection Act* violated their constitutional right to equal protection. I could find no basis for the distinction between the

U teoriji se upozoravalo i na to da će, s obzirom da su navedeni propisi i praksa u SAD-u očito u suprotnosti s pravilima međunarodnog javnog prava, vrlo vjerojatno sve te štete na kraju biti isplaćene iz budžeta SAD-a.<sup>427</sup> *Terrorism Risk Insurance Act of 2002*<sup>428</sup> (dalje: TRIA) općenito propisuje mogućnost korištenja blokiranih sredstava u cilju omogućavanja ovrhe presuda,<sup>429</sup> a iz definicije blokiranih sredstava isključena je, između ostalog, ona imovina stranih država koja se prema međunarodnim konvencijama o diplomatskim i konzularnim odnosima ili prema pravu SAD-a isključivo koristi za diplomatske ili konzularne svrhe.<sup>430</sup> U slučajevima u kojima se na ovrhu primjenjuje TRIA, kao sporna se javljaju pitanja ulazi li određena imovina na kojoj tužitelji zatraže ovrhu u pojam blokiranih sredstava i koristi li se isključivo u diplomatske ili konzularne svrhe.<sup>431</sup>

Poseban problem kod ovrhe predstavlja iračka imovina, jer su sva iračka ranije blokirana sredstva konfiscirana i prenesena na Ministarstvo financija SAD-a, da bi bila "korištena za pomoć iračkom narodu i pomogla obnovi Iraka".<sup>432</sup> Ta sredstva (u ukupnom

---

*Hegnas and other victims' families who are covered by the Act and therefore found it likely that the Hegnas would prevail on their equal protection claim. However, I determined that I could not award the Hegnas the relief they requested because to do so would result in exhausting the funds available under the Act, and therefore leave other families who are covered by the Act and who have also obtained judgments without relief. I also found that to attempt to rewrite the statute to include the Hegnas would impermissibly intrude upon the powers of the legislative branch.*

*As a result, the Hegnas are barred from obtaining relief under the Act, while other similarly-situated families are not. Those families who are eligible will quickly exhaust the remaining funds set aside under the Act, so that no funds will remain for the Hegnas even were they to become eligible. This result is illogical and inconsistent with Congress' intent in passing the Victims Protection Act. On a more fundamental level, it is a grievous injustice to the Hegnas and the other families excluded from the Act. Therefore, I respectfully urge Congress to rectify this error and allow these families to obtain relief for their tremendous suffering, as other victims have done. I am aware that legislation that would rectify the error is currently pending before Congress, and urge you to support this legislation and work for its speedy passage." cit. prema MURPHY, D. SEAN (ed.), Contemporary Practice of the United States Relating to International Law: Victims of Terrorism Law, The American Journal International Law, 97, January 2003., str. 188.-189.*

<sup>427</sup> REISMAN/HAKIMI, op. cit., str. 579.-582.

<sup>428</sup> Public Law 107-297., od 26.11.2002.

<sup>429</sup> TRIA, Sec. 201(a):

*"Notwithstanding any other provision of law, . . . in every case in which a person has obtained a judgment against a terrorist party on a claim based upon an act of terrorism, or for which a terrorist party is not immune under section 1605(a)(7) of title 28, United States Code, the blocked assets of that terrorist party (including the blocked assets of any agency or instrumentality of that terrorist party) shall be subject to execution or attachment in aid of execution in order to satisfy such judgment to the extent of any compensatory damages for which such terrorist party has been adjudged liable."*

<sup>430</sup> TRIA, Sec. 201 (d)(2).

<sup>431</sup> Vidi: *Weinstein v. Islamic Republic of Iran*, 184 F. Supp. 2d 13 (D.D.C. 2002.); *Hegna v. Iran*. O problemima pri ovrši navedenih presuda vidi: MURPHY, Contemporary...Terrorist-State Litigation in 2002-03, cit., str. 967.-969.

<sup>432</sup> Exec. Order No. 13,290, 68 Fed. Reg. 14,307 (Mar. 20, 2003). Ova je mjera donesena na temelju International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S. Code, §§ 1701.-1707. (2000). USA PATRIOT Act of 2001 (Public Law 107-56., od 26.10.2001., codified at 50 U.S. Code § 1702(a)(1)(C)) je izmijenio navedeni

iznosu od oko 1,9 milijarde \$) prenesena su na poseban račun (*Special Purpose Account*). Posebnim je zakonom<sup>433</sup> iz 2003. godine predsjednik George H. W. Bush dobio ovlast izuzeti primjenu bilo kojeg propisa koji se odnosi na države sponzore terorizma u odnosu na Irak, što je i učinio.<sup>434</sup> Tužitelji<sup>435</sup> koji pokušavaju izvršiti presude prema kojima im je Irak obvezan isplatiti naknadu štete i *punitive damages*, sada se spore sa SAD-om, koji intervenira kako bi spriječio ovrhu nad tim posebnim računom.

Očiti su nedostaci rješavanja pitanja naknade štete prouzročene terorističkim aktima čije su žrtve bili državljani SAD-a na navedeni način. Sustav se kritizira kao nepravičan, nepredvidiv, skup i suprotan interesima vanjske politike i ciljeva nacionalne sigurnosti.<sup>436</sup> Očit je nejednak tretman žrtava (i njihovih obitelji), kako u pogledu uopće mogućnosti za utuženje i uspjeh u sporu, tako posebno u mogućnosti da oni koji uspiju u sporu, zaista i dobiju dosudene iznose naknade. To često ovisi o nizu vrlo promjenjivih okolnosti, a najčešće je ipak samo pitanje političke volje da im se omogući ovrha. Tako se, zbog nekih koji su bili uporni i uspješni u lobiranju, mijenjaju zakoni, pa se njihov pojedinačni slučaj uvrštava u izuzetke od imuniteta i šteta naknada iz proračuna, dok drugi, bez objektivno valjanog razloga, ostaju izvan primjene tog propisa i bez mogućnosti da uopće dođu do odluke o odgovornosti pojedinih država. Svi oni koji uspiju u sporu međusobna su konkurencija, jer blokirana sredstva, ako ih ima i ako na njima i bude dopuštena ovrha, nisu neograničena. Navedeni je sustav i vrlo skup za proračun.<sup>437</sup>

---

zakon da bi ovlastio predsjednika da konfiscira imovinu stranih država kada su SAD uključene u oružane sukobe ili napadnute od stranih država ili naroda. Vidi: USA Patriot Act § 106.)

<sup>433</sup> *Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act* (EWSAA), Public Law 108-11., od 16.4.2003.

<sup>434</sup> Odlukom od 7. svibnja 2003. (Pres. Determination No. 2003-23, 68 Fed. Reg. 26,459 (May 16, 2003)).

<sup>435</sup> Vidi: *Acree v. Iraq*, 271 F.Supp.2d 179, 220-24 (D.D.C. 2003). U ovom je slučaju vojnom osoblju i obiteljima presudom protiv Iraka, Saddama Husseina i iračke obavještajne službe, dosudena naknada štete u iznosu od 653 milijuna \$ i *punitive damages* u iznosu od 306 milijuna \$, zbog mučenja tijekom ratnog zarobljeništva. Opširnije vidi: MURPHY, Contemporary...Terrorist-State Litigation in 2002-03, cit., str. 969.-972. U slučaju *Smith v. Afghanistan*, 262 F.Supp.2d 217, 228-32 (S.D.N.Y. 2003), po tužbi obitelji dvoje ubijenih u napadu 11. rujna 2001., između drugih tuženih, i Irak je proglašen odgovornim za taj napad i za štetu u iznosu od 63,5 milijuna \$. Njihov pokušaj ovrhe na posebnom računu, SAD su onemogućile pozivanjem na to da su ta sredstva sada sredstva SAD-a i zaštićena imunitetom SAD-a. Opširnije vidi: MURPHY, Contemporary...Terrorist-State Litigation in 2002-03, cit., str. 972.-973.

<sup>436</sup> *"While it was Congress' intent to address the suffering of victims of international terrorism, the legislation it passed, piecemeal over the years, has proven unsatisfactory in several respects. The current litigation-based system of compensation is inequitable, unpredictable, occasionally costly to the U.S. taxpayer and damaging to the foreign policy and national security goals of this country..."* William H. Taft, Obrazloženje uz prijedlog izmjena sustava, cit. prema loc. cit.

<sup>437</sup> Za 14 žrtava isplaćeno je ukupno 386 milijuna dolara. MURPHY, Contemporary...Terrorist-State Litigation in 2002-03, cit., str. 973.-974.

Iz navedenih je razloga predlagan drugačiji pristup pitanju naknade štete žrtvama terorizma, prema kojem bi se to riješilo na općoj razini i prema kojem bi bili jasno određeni kriteriji za dobivanje naknade, ograničenja njezine visine i sustav naplate.<sup>438</sup> Za žrtve napada 11. rujna 2001. omogućen je jedan takav sustav naknade iz posebnog fonda.<sup>439</sup>

<sup>438</sup> Predložen je zakon kojim bi bile propisane novčane naknade svim žrtvama terorističkih napada, osim vojnom osoblju; ministar vanjskih poslova bi utvrđivao ulazi li napad u pojam "međunarodnog terorističkog napada"; naknada u slučaju smrti žrtve iznosila bi onoliko koliko iznosi naknada obiteljima policajaca i vatrogasaca poginulih na dužnosti, dok bi za ozljede ili otmicu naknadu od slučaja do slučaja utvrđivalo ministarstvo vanjskih poslova, ali ne bi mogla prelaziti iznos naknade za slučaj smrti. Naknade bi se isplaćivale iz fonda kojim bi upravljalo ministarstvo vanjskih poslova, a u visini isplaćenog, država bi subrograla u prava žrtava protiv države sponzora terorizma. Vidi MURPHY, *Contemporary... Terrorist-State Litigation in 2002-03*, cit., str. 974.

<sup>439</sup> Vidi infra, IV. Poglavlje, 3.8.3.

### III. POGLAVLJE: ODGOVORNOST TREĆIH OSOBA - PRIVATNOPRAVNIH SUBJEKATA - ZA ŠTETU PROUZROČENU TERORISTIČKIM AKTOM I TERORISTIČKI AKT KAO OSIGURANI RIZIK

#### 1. SUBJEKTIVNA ODGOVORNOST TREĆIH OSOBA - PRIVATNOPRAVNIH SUBJEKATA - ZA ŠTETU PROUZROČENU TERORISTIČKIM AKTOM

##### 1.1. Općenito

U drugi krug potencijalnih subjekata od kojih oštećenik može zahtijevati naknadu štete spadaju oni subjekti kojima se, iako nisu štetnici, nastanak štete može pripisati u krivnju, jer su štetu bili dužni spriječiti. Propusti u poduzimanju mjera osiguranja, dakle, dovodit će do odgovornosti onih koji su bili dužni te mjere provoditi. Od koga se u konkretnoj situaciji očekuje da poduzme mjere osiguranja, te koje vrste i opsega te mjere moraju biti, pitanja su na koja treba odgovoriti pri pokušaju identifikacije subjekata koje bi se moglo smatrati (su)odgovornim za štetu prouzročenu terorističkim aktom.

Opća obveza održavanja javne sigurnosti i većina posebnih obveza takve prirode (osiguranje određenih javnih prostora, javnih događanja i sl.) tereti državu i njezina tijela sigurnosti. Budući da je pitanju odgovornosti države posvećeno posebno poglavlje ovoga rada (IV. Poglavlje), ovdje razmatramo samo moguću odgovornost privatnopravnih subjekata za propuste u osiguranju.

Pitanje se, u biti, ograničava na pitanje osiguranja objekata i prostora koji imaju javni karakter, tj. u koje ima pristup i zadržava se veći broj ljudi, bez obzira jesu li u vlasništvu osoba javnog ili privatnog prava. Vlasnici takvih objekata i prostora, ukoliko se ujedno njima i koriste (sami u njima obavljaju djelatnosti, pružaju usluge, organiziraju javna događanja), moraju poduzeti sve razumne mjere da bi se u njima sigurno boravilo. Ukoliko vlasnik prepusti svoj objekt (prostor) nekom drugom na uporabu ili korištenje – bilo po nekoj trajnijoj osnovi ili za točno određeno događanje, obveza poduzimanja sigurnosnih mjera može potpuno ili djelomično prijeći na tu drugu osobu (zakupnika, najmoprimca, koncesionara). Budući da je pitanje sigurnosti pojedinih javnih mjesta poput željezničkih postaja, zračnih luka i sl. postalo jedno od temeljnih pitanja javne sigurnosti, u poredbenom se pravu susreće tendencija da država preuzima obvezu kontrole i osiguravanja takvih mjesta, ukoliko je to do sada bilo moguće prepustiti privatnopravnim subjektima.

U poredbenom se pravu donedavno nije puno postavljalo pitanje odgovornosti vlasnika (korisnika) objekata u kojima su se žrtve terorističkih akata u trenutku nastanka štete nalazile, odnosno pružatelja usluga čije su usluge žrtve koristile, jer je rizike od ovakvih šteta uglavnom uspješno pokrivalo osiguranje, a žrtve dobivale visoke svote osiguranja.<sup>440</sup> Danas su, nažalost, opasnost od terorizma i mogući iznosi šteta dosegli nepredvidive razmjere, što je teroristički akt učinilo u jednom trenutku rizikom koji se ne može osigurati,<sup>441</sup> a pitanje je li i netko drugi, osim samog štetnika svojom radnjom ili propustom doprinio nastanku štete i te kako bitnim.

U pristupu problemu odgovornosti trećih osoba na temelju krivnje za štetu prouzročenu terorističkim aktom u poredbenom pravu ističe se nekoliko zajedničkih polaznih točaka, a koje nalazimo i u našem pravu:

- osim države, odnosno njezinih tijela, nema subjekta koji ima opću obvezu održavanja javne sigurnosti, a time ni sprječavanja kaznenih djela općenito, pa tako ni terorističkih akata;

- posebne obveze održavanja sigurnosti pojedinih javnih objekata i prostora imaju njihovi vlasnici odnosno posjednici;

- ovisno o vrsti takvih objekata i prostora, te stupnju opasnosti koji je uz njih povezan, nekada su posebnim propisima precizirane mjere njihove zaštite i osiguranja;

- kada ne postoje posebni propisi, mjere zaštite i osiguranja ne moraju prelaziti uobičajeni stupanj, za redovne aktivnosti koje se u njima odvijaju, osim kada to zahtijeva opće stanje sigurnosti ili indicije mogućega napada.

## 1.2. Opća obveza održavanja sigurnosti i sprječavanja kaznenih djela

Osim države, ne postoje subjekti kojima bi se, kako u poredbenom, tako i u našem pravu, pripisala opća obveza sprječavanja kaznenih djela. Zato osim države, odnosno njezinih obavještajnih i sigurnosnih službi i tijela, ne postoji subjekt koji bi bio općenito odgovoran za štetu prouzročenu terorističkim aktom zato što ga nije spriječio. Iako nisu propisane obveze pojedinaca da poduzimaju aktivne mjere u sprječavanju terorističkih akata, oni su najčešće prema kaznenim propisima obvezni obavijestiti policiju ukoliko saznaju za mogućnost izvršenja kaznenog djela, ako time ne dovode sebe ili druge u opasnost.

<sup>440</sup> PETRIĆ, op. cit., str. 150.-151.

<sup>441</sup> O terorističkom aktu kao osiguranom slučaju vidi infra, III. Poglavlje, 3.

Da bi privatnopravni subjekti imali obvezu prevencije rizika, oni moraju biti u ulozi garanta, jamca sigurnosti, a koju dobivaju izričitom zakonskom normom ili preuzimaju ugovorom. Oštećenik, dakle, da bi od određene privatnopravne osobe mogao zahtijevati naknadu štete prouzročene terorističkim aktom zato što ta osoba nije spriječila taj akt, mora dokazati da je to sprječavanje bilo zakonska ili ugovorna obveza navedenog subjekta.

## 1.3. Posebne obveze održavanja sigurnosti pojedinih javnih mjesta i objekata

Pitanje sigurnosti nekih javnih mjesta i objekata (zračnih luka, željezničkih postaja i sl.) postalo je temeljno pitanje javne sigurnosti, pa države preuzimaju kontrolu i osiguranje takvih mjesta potpuno u nadležnost svojih tijela. Posebne obveze održavanja sigurnosti objekata i prostora nad kojima država nema isključivu kontrolu i nadzor imaju njihovi vlasnici, odnosno posjednici. Oni su obvezni brinuti se da su u njihovim objektima sigurno boravi. Koliko daleko treba ići ta briga, odnosno koje se mjere zaštite od takvih subjekata mogu zahtijevati, ovisi o nizu okolnosti, među kojima je odlučujuća karakter samog objekta (vrsta objekta, broj ljudi koji se njime služi i sl.).

U njemačkom pravu za razumnu sigurnost i zaštitu određenog objekta odgovara njegov vlasnik. Organizator koji koristi objekt, npr. stadion za sportski događaj, odgovoran je uz ili umjesto vlasnika, imatelja ili upravitelja objekta. Opseg dužnosti brige oko sigurnosti i zaštite ovisi o okolnostima i zahtijeva takve mjere koje se mogu razumno i ekonomično očekivati. Potpuno učinkovite preventivne mjere protiv aktivnosti terorista teško je primijeniti (za razliku od zračnih prijevoznika, čini se nemogućim obvezati željezničke ili autobusne prijevoznike na detaljnu kontrolu svakog pojedinog putnika). Zato se smatra da je određena, ponekad čak i površna kontrola, ukoliko je razumna i primjerena okolnostima, dovoljna.<sup>442</sup>

U Švedskoj pojedinosti obvezne kontrole putnika na zrakoplovima, brodovima, vlakovima i autobusima i u drugim slučajevima variraju s obzirom na okolnosti. Ukoliko postoji prijetnja terorističkim aktom, zahtjevi prema odgovornoj osobi, naravno, rastu. Ovdje će važnu ulogu imati naredba vlasti. Sigurnosni sustavi u zračnom prometu, prema uputama Uprave zračnog prometa, pojačani su nakon 11. rujna 2001., ali nikakve slične promjene nisu poduzete glede sigurnosti vlakova i brodova. Neke brodske kompanije i luke pojačale su kontrolu na vlastitu inicijativu. Povreda takvih privatnih uputa neće se uvijek smatrati

<sup>442</sup> MAGNUS, ULRICH, Liability for Acts of Terrorism Under German Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 54.

nemarom, suštinsko je pitanje implicira li pravilo razumnoj mjeri opreza protiv rizika od terorizma.<sup>443</sup>

Švedski Zakon o zaštiti imovine od državnog značaja<sup>444</sup> posebno ima za cilj zaštitu od sabotaze, terorizma i špijunaže. Nužno je u te svrhe ograničiti javni pristup ili pravo korištenja zgrade, područja, broda ili zrakoplova koji su proglašeni zaštićenim objektom. Takvi objekti mogu biti prostori koji se koriste za državnu upravu ili različite vojne svrhe, vojni brodovi ili zrakoplovi, zgrade ili područja koja se koriste ili su namijenjena zapovjedništvu civilne obrane, opskrbi energijom, vodoopskrbi, radioprijenosu, telekomunikacijama, transportu ili vojnoj industriji ili područja koja na drugi način koriste vojne snage. U slučaju ratnog stanja i druge vrste imovine mogu biti proglašene zaštićenim objektima. Općenito, pristup zaštićenim objektima može biti zabranjen, a čuvaju ih policija, vojno osoblje ili drugo određeno zapovjedno osoblje. Propisima je detaljno reguliran sastav, brojnost i druga pitanja takvih snaga osiguranja. Svatko tko obavlja aktivnosti (radnje) od bitne važnosti za vojnu ili civilnu obranu može biti određen za organiziranje nadzora, podizanje ograde ili provođenje sličnih mjera za sprječavanje, između ostalih stvari, sabotaze i terorizma. Mnogo stroža pravila predviđena su za područja koja se koriste u vojne svrhe. Očito, ovi propisi propisuju vrlo strogu kontrolu zaštićenih objekata pa će čak i vrlo blaga nepažnja u ispunjavanju obveze nadzora povlačiti odgovornost odgovorne osobe ukoliko je omogućila teroristički napad.<sup>445</sup>

U Španjolskoj je uobičajeno da javnim objektima i prostorima upravljaju entiteti različiti od javnih tijela u čijem su oni vlasništvu (pravni osoba javnoga prava ili pravni osoba privatnog prava koje kontrolira država ili drugo javno tijelo). Ta tijela ili kompanije obično angažiraju privatne osiguravajuće službe za nadzor i kontrolu prostora (djelatnike osiguranja, kamere, detektore...). Sportske i rekreacijske objekte obično vode, privremeno ili trajno, sportske udruge, klubovi ili neprofitna društva koji preuzimaju odgovornost za organiziranje sportskih aktivnosti i sigurnost unutar tih objekata. Usprkos korištenju privatnih sigurnosnih službi za objekte i prostore za javno korištenje, zakonom je propisano da je Ministarstvo unutarnjih poslova ili odgovarajuće tijelo lokalne zajednice zaduženo za "planiranje, koordinaciju i opći kontrolu sigurnosti osoba, zgrada, objekata, aktivnosti i

objekata od posebnog interesa i predlaže i propisuje usvajanje sigurnosnih mjera i odobrava druge neophodne mjere."<sup>446</sup> Stoga je dužnost Ministarstva unutarnjih poslova propisivanje sigurnosnih mjera u objektima i prostorima, u skladu s propisanim pravilima, koje su potrebne "za sprječavanje izvršenja napada koji može biti izvršen protiv njih, kada predstavljaju neposredan rizik trećim osobama ili kada su postrojenja posebno ranjiva" (LSC, čl. 13.1.). Ministarstvo je također zaduženo za usvajanje potrebnih mjera osiguranja za sigurnost skupova, demonstracija ili javnih događanja (LSC, čl. 16.1.).<sup>447</sup>

U Švicarskoj se kao najočitiji slučajevi uloga garanta ističu one koje se pretpostavljaju za *tour* operatore ili organizatore masovnih događaja, poput sportskih događaja ili uličnih parada. Ukoliko je indikacija rizika od terorističkog napada evidentna u odnosu na takve događaje, sve razumne mjere osiguranja moraju se poduzeti (pretraga na ulazu, sigurnosne ograde, otkazivanje događaja ukoliko je potrebno). Vrsta i intenzitet mjera koje treba poduzeti ovisi o posebnim okolnostima. Primjenjuje se objektivna definicija nemara. Pravo zahtijeva jedan prosječan stupanj pažnje, pažnju koja je nužna u pogledu danih uvjeta i posebnih okolnosti. Ti uvjeti su, s izuzetkom aktivnosti vezanih za zračni promet, bez sumnje jedino primjenjivi u izuzetnim situacijama u odnosu na sprječavanje terorističkih napada pod ekstremno specifičnim okolnostima i s dokazanom opasnošću.<sup>448</sup>

Na odgovornost vlasnika i upravitelja za terorističke napade izvršene na javnim mjestima (objektima) ili sredstvima javnog prijevoza u Velikoj Britaniji utjecat će okolnosti poput očitosti prijetnje (opasnosti) napada, stupanj sigurnosnih provjera, čvrstoće gradnje i sl. Odgovornost će proizlaziti iz općih pravila odgovornosti na temelju krivnje. Posjednik zemljišta, nepokretnih ili pokretnih objekata (uključujući vozila) ima obvezu, prema Zakonu o odgovornosti posjednika (*Occupiers' Liability Act* iz 1957. godine, s dopunama iz 1984. godine o odgovornosti prema osobama koje nisu posjetitelji posjednika), postupati s takvom pažnjom koja je razumna da posjetitelji budu sigurni u razumnoj mjeri. Odgovornost može biti proširena na štete i povrede prouzročene od počinitelja kaznenih djela, poput terorista, ali se tada traži viši stupanj predvidivosti, prema *Smith v Littlewoods Organization plc* (1987), u kojem Lord Griffith navodi: "...sumnjam da bi bilo koje istraživanje pokazalo kriterij koji bi se mogao primijeniti kao univerzalni test kada će se pojedini posjednik smatrati odgovornim za

<sup>443</sup> Čl. 3.2. *Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de seguridad ciudadana* (dalje: LSC).

<sup>444</sup> MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 109.

<sup>445</sup> LÖRTSCHER, THOMAS, PARIZZI, CLAUDIO, GUTZWILLER, SABINE, *Liability for Acts of Terrorism Under Swiss Law*, u: *Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey*, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 135.

<sup>443</sup> BENGTTSSON, BERTIL, *Liability for Acts of Terrorism Under Swedish Law*, u: *Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey*, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 124.

<sup>444</sup> 1990:217, cit. prema *ibid.*, str. 123.

<sup>445</sup> BENGTTSSON, op. cit., str. 123.-124.



opasnost nastalu na njegovu posjedu radnjom prekršitelja za kojeg on nije odgovoran. Slažem se da sama predvidivost štete nije dovoljna da se utemelji odgovornost. S ovim upozorenjem sumnjam da bi bilo moguće učiniti više nego prepustiti to dobrom osjećaju sudaca da primjene realne standarde usklađenosti s opće prihvaćenim modelima ponašanja za određivanje kada pod određenim pretpostavkama danog slučaja postoji povreda obveze koja se može pripisati krivnji."<sup>449</sup>

#### 1.4. Primjena općih propisa o odgovornosti za štetu i uobičajenog standarda pažnje

Ako ne postoje posebno propisane vrste i opseg mjera zaštite i osiguranja za određeni objekt, od njegova se vlasnika ne može očekivati više od redovnih mjera opreza. Naravno da će stupanj onog što se smatra redovnim ovisiti o općoj procjeni opasnosti i vjerojatnosti mogućeg napada, a posebno (ne)postojanju izravnih prijetnji, najava mogućih napada i sl. Na ono što bismo mogli nazvati stanjem bez povećane opasnosti, standard pažnje koji se od vlasnika očekuje ne prelazi onaj koji prati redovite aktivnosti koje se u tom objektu odvijaju.

Tako se npr. u Španjolskoj, kada posebni propisi ne određuju standarde sigurnosti ili kao dopuna njima, na odštetnu odgovornost primjenjuje redovni standard pažnje s obzirom na okolnosti vremena i mjesta, propisan čl. 1104. španjolskog Građanskog zakonika.<sup>450</sup> On obuhvaća usvajanje mjera sigurnosti upravljenih na izbjegavanje rizika koji u danom momentu mogu zahvatiti objekte i prostore, izražavajući razumnu ravnotežu između sredstava namijenjenih osiguranju i potencijalne opasnosti kojoj su izloženi.

Usvajanje posebnih sigurnosnih mjera da bi se spriječilo izvršenje kaznenih djela općenito i posebno terorističkih akata, ne može se tražiti u onim aktivnostima koje redovito ne uključuju rizik da će treće osobe izvršiti kazneno djelo.<sup>451</sup> Suprotno tome, usvajanje takvih

<sup>449</sup> WALKER, CLIVE, Liability for Acts of Terrorism: United Kingdom Perspective, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str.167.

<sup>450</sup> Código Civil iz 1889. godine.

<sup>451</sup> STS, od 11. ožujka 1988. (RJ 1988/1961) koja se odnosi na požar u hotelu "Corona de Aragón" u Saragossi, koji se desio 12. svibnja 1979., i u kojem je 76 osoba poginulo i velik broj ih je ozlijeđen, odlučeno je da kompanije u čijem je vlasništvu bio hotel nisu odgovorne usprkos činjenici da je u postupku dokazano da je zbog nedostatka pažnje nekih od njihovih zaposlenika, mala vatra iz hotelske kuhinje doprinijela nesreći. Ova se odluka podupire time što sud smatra da se katastrofalan rezultat ne može objasniti "nego kao dodatna originalnom uzroku vatre nepoznatog elementa, postavljenog od strane nepoznatih osoba, elementa koji može biti pirogaličko ulje ili čak napalm... nešto što bi objasnilo zašto je u nekoliko minuta vatra s jakim dimom izbila na visokoj temperaturi i također se u samo nekoliko minuta proširila na druge sobe i dijelove hotela". Vrhovni sud je presudio da "... je u slučajevima u kojima je utjecaj namjeran i ne potječe od originalnog zastupnika...

specijalnih mjera sigurnosti može biti obvezno onda kada su objekti i prostori sami po sebi već opasni i kada je, analizirajući rizik koji uključuju, nužno uzeti u obzir i dodatni rizik od mogućih kaznenih djela trećih osoba i između njih, terorističkih napada.<sup>452</sup>

Mnogo se češće, međutim, posebna pravila za pojedine objekte pozivaju samo na sigurnosne uvjete i mjere sprječavanja nezgoda koje su rezultat redovitih aktivnosti koje se u njima obavljaju. Jedino u slučajevima kada su neki uređaji ili dijelovi jako opasni ili mogu biti upotrijebljeni za nezakonite svrhe, zahtijeva se primjena odredbi sigurnosnih protokola da bi se spriječilo namjerno utjecanje trećih osoba. Izostanak provedbe posebnih sigurnosnih mjera dovest će do odštetne odgovornosti tuženika u slučaju štete prouzročene terorističkim aktom ukoliko je stvarna prijetnja protiv objekta ili uređaja koji vodi već postojala i ukoliko taj objekt ili uređaj može biti opisan kao opasan (budući da takva kvaliteta zahtijeva posebne mjere za sprječavanje terorističkih napada ili namjernih šteta nanesenih od strane trećih osoba, čak i u slučaju da ne postoje posebna pravila koja to traže). Kada sigurnosni propisi postoje, tuženik se neće moći osloboditi odgovornosti dokazujući da je udovoljio tim propisima ukoliko je, s obzirom na okolnosti pod kojima je do štete došlo, mogao spriječiti štetu koju je tužitelj pretrpio.<sup>453</sup>

U Švedskoj su za odgovornost na temelju krivnje osnovna pravila Zakona o odgovornosti za štetu<sup>454</sup> jasna: pretpostavka odgovornosti za štetu na osobama ili imovini krivnja je odgovorne osobe ili njegova zaposlenika. Međutim, i ovdje koncept krivnje predstavlja praktičan problem. Osnovno je pitanje je li teroristički akt razumno mogao biti predviđen i spriječen, što, naravno, ovisi o okolnostima pojedinog slučaja. Nakon 11. rujna 2001. zahtjevi prema vlastima kao i prema subjektima odgovornim za kontrolu sredstava komunikacija, javnih objekata, drugih struktura i radova, bit će bez sumnje mnogo konkretniji nego prije. Ranije odluke koje se tiču nemarnog nadzora (koje se, naravno, ne odnose izričito na sprječavanje terorizma) vjerojatno će imati vrlo malo utjecaja. Načelo na koje se može u većini ovakvih situacija pozivati jest načelo adekvatnog kauzaliteta - štetu treba naknaditi ako su ispunjene sljedeće pretpostavke: ne smije je biti preteško predvidjeti, ne smije biti previše atipična, niti previše udaljena. S druge strane, šteta ne smije biti takva da ju je nemoguće

nastao stvaran prekid uzročne veze." To dovodi do neodgovornosti tuženika i ne sprečava tužitelja da podigne tužbu protiv drugih osoba koje mogu biti proglašene odgovornim s obzirom na ponašanje tih nepoznatih trećih osoba koje su, postavljanjem zapaljive ili eksplozivne tvari, što vodi do značajnog širenja inicijalne vatre, mekinule uzročnu vezu. MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 110.-111.

<sup>452</sup> Ibid., str. 111.

<sup>453</sup> Ibid., str. 112.

<sup>454</sup> 1972:207, cit. prema BENGTTSSON, op. cit., str. 118.

spriječiti čak i kada je predvidiva. U ovom dijelu se koncept razlikuje od više sile. U svakom slučaju, ovo može biti važan prigovor kada se zahtijeva naknada štete prouzročene terorističkim aktom, bilo na temelju objektivne odgovornosti, bilo odgovornosti zbog propusta (nemara).<sup>455</sup>

Odgovornost na temelju krivnje, u švicarskom odštetnom pravu, uz nastanak štete traži adekvatnu uzročnost, protupravnost i nepažnju. Ovo se u osnovi tiče i mogućeg propusta trećih osoba koje su mogle spriječiti teroristički napad sa zahtijevanom dužnom pažnjom. Međutim, ukoliko treće osobe nisu mogle predvidjeti teroristički napad ili barem određenu prijetnju napadom, propust ne predstavlja temelj za adekvatnu uzročnu vezu. Za protupravnost i krivnju u tom smislu, pozornost treba usmjeriti na načelo prevencije rizika. Ono traži da uvijek kada je opasno stanje kreirano ili održano, postoji obveza implementiranja sigurnosnih mjera. Dužnost pažnje po načelu prevencije rizika primjenjuje se jedino ukoliko je pravni subjekt imao tzv. ulogu garanta, a koja za osobe privatnog prava proizlazi iz normi kaznenog prava ili ugovornih odnosa. Međutim, samo u rijetkim slučajevima te obveze zaštite će se primijeniti u odnosu na prevenciju ili smanjenje posljedica terorističkih napada.<sup>456</sup>

### 1.5. In re September 11 Litigation

Na pitanje treba li bilo tko drugi osim samih terorista i njihovih pomagača odgovarati za štetu prouzročenu napadom izvršenim na SAD 11. rujna 2001. godine, odgovorit će postupci koji su povodom tog tragičnog događa u tijeku. *Common law* priznaje opću obvezu upotrebe razumne pažnje da bi se spriječila predvidiva šteta trećima. U različitim su slučajevima sudovi odlučivali da pod određenim pretpostavkama onaj koji svojim nemarom omogućiti primarnog štetnika da prouzroči štetu može biti proglašen odgovornim za štetu koju je prouzročio taj štetnik. Takve štetne radnje omogućavanja (*enabling torts*) povlače odgovornost ne samo onda kada je primarni štetnik štetu prouzročio nemarno, već i kada je djelovao s namjerom. Ističe se da se iza ove odgovornosti krije jasna namjera da se tužitelju pribavi "sekundarni" tuženik, solventni izvor naknade.<sup>457</sup> Ipak je manja vjerojatnost ustanovljavanja odgovornosti za omogućavanje štetnika koji je djelovao s namjerom od ustanovljavanja odgovornosti za omogućavanja štetnika koji je štetu počinio bez namjere, jer

<sup>455</sup> BENGTTSSON, op. cit., str. 118.-119.

<sup>456</sup> LÖRTSCHER/PARIZZI/GUTZWILLER, op. cit., str. 135.

<sup>457</sup> ABRAHAM, op. cit., str. 183.

namjerna radnja štetnika može prekinuti lanac uzročnosti između tuženikova nemara i štete koju je pretrpio tužitelj.<sup>458</sup>

*Air Transportation Safety and System Stabilisation Act 2001*<sup>459</sup> (dalje: ATSSSA), kojim je, između ostalog, formiran državni fond za naknadu štete nastale smrću ili tjelesnim ozljedama,<sup>460</sup> propisao je neka bitna pitanja postupovne i materijalnopravne prirode: sve tužbe čiji se zahtjevi temelje na tom događaju moraju biti postavljeni pred federalnim sudom *Southern District New York* (isključiva nadležnost za sve zahtjeve osim onih protiv terorista i njihovih pomagača); mjerodavno je (uključujući pravila o izboru mjerodavnog prava) pravo države u kojoj je svaki pojedini udar aviona izvršen (pravo New Yorka, Virginije, Pennsylvanie); odgovornost tuženika (osim terorista i njihovih pomagača) ograničena je do iznosa do kojeg su osigurani od odgovornosti.<sup>461</sup>

Za odlučivanje o svim zahtjevima imenovan je jedan sudac, Alvin K. Hellerstein. On je iskoristio diskrecijsko pravo da spoji slične slučajeve u jedan.<sup>462</sup> Glavnu grupu slučajeva čine tužbe obitelji poginulih, ozlijeđenih u napadu i tužbe vlasnika imovine uništene tijekom napada – *In re September 11 Litigation*. S gledišta odštetnog prava New Yorka oni imaju u biti jednak tužbeni zahtjev. Moraju dokazati postojanja obveze, povredu te

<sup>458</sup> Loc. cit.

<sup>459</sup> Public Law 107-42., od 22.9.2001.

<sup>460</sup> O fondu vidi infra, IV. Poglavlje, 3.8.3.

<sup>461</sup> SEC. 408. LIMITATION ON AIR CARRIER LIABILITY

"(a) IN GENERAL.—Notwithstanding any other provision of law, liability for all claims, whether for compensatory or punitive damages, arising from the terrorist-related aircraft crashes of September 11, 2001, against any air carrier shall not be in an amount greater than the limits of the liability coverage maintained by the air carrier.

(b) FEDERAL CAUSE OF ACTION.—(1) AVAILABILITY OF ACTION.—There shall exist a Federal cause of action for damages arising out of the hijacking and subsequent crashes of American Airlines flights 11 and 77, and United Airlines flights 93 and 175, on September 11, 2001. Notwithstanding section 40120(c) of title 49, United States Code, this cause of action shall be the exclusive remedy for damages arising out of the hijacking and subsequent crashes of such flights.

(2) SUBSTANTIVE LAW.—The substantive law for decision in any such suit shall be derived from the law, including choice of law principles, of the State in which the crash occurred unless such law is inconsistent with or preempted by Federal law.

(3) JURISDICTION.—The United States District Court for the Southern District of New York shall have original and exclusive jurisdiction over all actions brought for any claim (including any claim for loss of property, personal injury, or death) resulting from or relating to the terrorist-related aircraft crashes of September 11, 2001.

(c) EXCLUSION.—Nothing in this section shall in any way limit any liability of any person who is a knowing participant in any conspiracy to hijack any aircraft or commit any terrorist act."

Kasnije su ograničenje odgovornosti do osiguranog iznosa (sec. 408. a) *Aviation and Transportation Security Act* i *Homeland Security Act* 2002. godine proširili i na druge tuženike. Tako je ukupan iznos iz kojeg bi se, ako uspiju u sporu, naknadile štete tužiteljima, ograničen. Što ih više tuži, manje je "na raspolaganju." Moguće je, stoga, da na kraju nakon dugog postupka tužitelji dobiju naknade i niže od onih koje je nudio Fond. Vlasnici imovine nisu niti imali mogućnost dobivanja naknade iz Fonda, pa im ne preostaje drugo do tužiti.

<sup>462</sup> *In re: September 11 Litigation*, 21 MC 97; *In re: September 11 Liability Insurance Litigation*, Zurich (03 CV 332), *In re: WTC Disaster Site Litigation*. (21 MC 100).

obveze i štetu. Svi tužitelji navode u suštini istu vrstu obveze i povrede: obveze poduzimanja primjerenih mjera za zaštitu njih i njihove imovine i nemarnu povredu te obveze.<sup>463</sup> Tužitelji tvrde da su imali prema njima takvu obvezu tuženici: zračni prijevoznici, proizvođači zrakoplova, zračne luke u kojima su se teroristi ukrcali, sigurnosne tvrtke u tim zračnim lukama, te vlasnici i upravitelji nebodera koji su se srušili. Tvrde da su zračni prijevoznici, zračne luke i sigurnosne tvrtke propustile izvršiti svoje obveze glede sigurnosti i da su zbog toga teroristi uspjeli izvršiti napad, a da su vlasnici i upravitelji WTC nebodera – *World Trade Center Properties LLC* i državna agencija *Port Authority of New York and New Jersey*<sup>464</sup> nemarno postupali (tj. pozivaju se na njihov *negligence*) u mnogim pitanjima: projektiranju i izgradnji centra u skladu sa sigurnosnim pravilima, predviđanju sigurnih izlaza u slučaju nužde, propustu nadzora, otkrivanja i popravka nesigurnih i opasnih uvjeta i održavanja materijala otpornih na vatru, propustu u usvajanju primjerenog sigurnosnog plana evakuacije i postupaka u slučaju nužde itd. Tužitelji u ime poginulih u letovima *American flight 77* i *United flight 93* tuže i kompaniju Boeing, proizvođača dvaju "757" zrakoplova, na temelju objektivne odgovornosti za propust u projektiranju i povredu garancije.

Svi tuženici to poriču (*no duty*, i to zato što nisu mogli predvidjeti da bi teroristi mogli izvršiti napad na način na koji je izveden), osim što su prijevoznici, zračne luke i proizvođači zrakoplova priznali da su tu obvezu imali prema 266 osoba u 4 zrakoplova, ali ne i prema onima na zemlji.<sup>465</sup> Odluka<sup>466</sup> kojom je sudac odbio zahtjeve svih tuženika za odbacivanjem tužbe i dopustio da postupak pređe u iduću fazu – *discovery stage* (fazu iznošenja i razmjene dokaznog materijala), dočekana je sa sumnjom da bi mogla značiti lažnu nadu mnogim tužiteljima i utjecati na odluku da naknadu ne ostvaruju putem državnog fonda, već u tom postupku, čiji bi konačni rezultat za njih mogao biti nepovoljniji.<sup>467</sup>

Pri razmatranju mogućnosti uspjeha pojedinih tužitelja (žrtava na tlu) u odnosu na vlasnike i upravitelje WTC nebodera (dalje: WTC tuženici), polazi se od precedenata u odštetnom pravu New Yorka. Tako se, kod razmatranja moguće odgovornosti vlasnika WTC

<sup>463</sup> SEBOK, J. ANTHONY, A Recent Hearing on September 11 Tort Cases Raises Difficult Questions of Who Owed a Duty to Whom, <http://www.corporate.findlaw.com/sebok/20030505.html>

<sup>464</sup> O državnoj agenciji Port Authority (PA) vidi infra, IV. Poglavlje, 3.8.2.

<sup>465</sup> SEBOK, loc. cit.

<sup>466</sup> *Opinion and Order denying defendants' motions to dismiss*, 21 MC 97 (AKH), od 9. rujna 2003. godine, dostupna na: <http://news.findlaw.com>, dalje: Odluka o nastavku postupka.

<sup>467</sup> SEBOK, J. ANTHONY, The hardest job in the law: Judge who hears 9/11 suits, <http://cnn.law>; isti: Judge Hellerstein's Ruling on the September 11 Suits: Is It Right About New York Tort Law?, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20031006.html>. Ipak se, barem kada su u pitanju obitelji poginulih, velika većina oštećenika (98%) odlučila na naknadu iz Fonda. Vidi infra, IV. Poglavlje, 3.8.3.4.

nebodera razmatraju opća obveza vlasnika na održavanje imovine sigurnom i odgovornost vlasnika za kaznena djela trećih osoba.<sup>468</sup> WTC tuženici tvrde da se u odnosu na njih zahtjevi trebaju odbaciti jer nisu u obvezi sprječavati namjerne udare aviona u objekte koji su u njihovu vlasništvu, te da bilo kakav nemar na njihovoj strani ne predstavlja najbliži uzrok šteta koje su tužitelji pretrpjeli.

Prema pravu New Yorka, vlasnik je obavezan održavati svoju imovinu u sigurnom stanju s pažnjom koja je u određenim okolnostima primjerena (razumna).<sup>469</sup> Polje vlasnikove obveze na primjerenu pažnju ograničeno je na one koji zahtijevaju naknadu za osobne ozljede ili oštećenje imovine, ne na one koji su pretrpjeli čisti financijski gubitak.<sup>470</sup> Da bi odredio je li vlasnik upotrijebio primjerenu pažnju u određenim okolnostima, sud treba utvrditi predvidivost povrede i je li vlasnik upotrijebio primjerenu pažnju da spriječi takvu povredu. Utvrđivanje predvidivosti odnosi se na vjerojatnost ozljede druge osobe zbog neispravnog stanja imovine. Ako je vlasnik znao za neispravno stanje i imao dovoljno vremena za popravak, može odgovarati za ozljede koje proizađu iz neispravnog stanja.<sup>471</sup> U određivanju je li vlasnik upotrijebio primjerenu pažnju, sud treba razmotriti što je primjereno za tu određenu imovinu. Vlasnik koji je udovoljio svim pravilima gradnje i zaštite od požara može "pasti" na testu primjerenosti ukoliko su dodatne mjere trebale biti poduzete da bi imovina bila sigurna.<sup>472</sup> Vlasnik ima aktivnu obvezu implementacije mjera zaštite od požara i propust u tome će dovesti do neprimjerenosti njegova ponašanja, čak i u slučaju da su vatru podmetnuli počinitelji kaznenog djela.<sup>473</sup>

Sudac je zaključio da su WTC tuženici imali obvezu prema onima koji su u njihovim prostorima boravili kreirati i implementirati mjere zaštite od požara, čak i u slučaju vatre prouzročene terorističkim napadom.<sup>474</sup> Vrlo je složeno pitanje razumne predvidivosti tog

<sup>468</sup> BLABEY, VIRGINIA, et al., Landlord Liability in the Wake of In re September 11 Litigation, [www.law.cornell.edu/bulletin/sp/2003\\_04/Sept11.html](http://www.law.cornell.edu/bulletin/sp/2003_04/Sept11.html)

<sup>469</sup> *Kush v. City of Buffalo*, 59 N.Y.2d 26, 29 (1983), cit. prema BLABEY. Sudac se poziva na taj slučaj u Odluci o nastavku postupka, str. 23. i dalje.

<sup>470</sup> *532 Madison Ave. Gourmet Foods, Inc. v. Finlandia Cr., Inc.*, 96 N.Y.2d 280, 288 (2001), cit. prema BLABEY.

<sup>471</sup> *Juarez v. Wavecrest Mgmt. Team*, 88 N.Y.2d 628, 646 (1996), cit. prema BLABEY.

<sup>472</sup> *Washington v. Albany Hous. Auth.*, 297 A.D.2d 426, 426 (N.Y. App. Div. 2002), cit. prema BLABEY. Sudac se poziva na taj slučaj u Odluci o nastavku postupka, str. 23. i dalje.

<sup>473</sup> *Brennan v. New York City Hous. Auth.*, 302 A.D.2d 483, 484 (N.Y. App. Div. 2003), cit. prema BLABEY. Sudac se poziva na taj slučaj u Odluci o nastavku postupka, str. 24. i dalje. Poziva se i na *Whitfield v. City of New York*, 657 N.Y.S.2d 757, 759 (N.Y. App. Div. 1997), *Taieb v. Hilton Hotels Corp.*, 520 N.Y.S.2d 776, 777 (N.Y. App. Div. 1987), Odluka o nastavku postupka, str. 23.

<sup>474</sup> Vidi: Odluka o nastavku postupka, str. 24. i dalje. Obrazlaže to: 1. razumnim očekivanjima stranaka i društva da WTC tuženici imaju propisane i primijenjene sigurnosne mjere i postupke u slučaju nužde; 2. broj oštećenika

rizika. S obzirom na odgovornost vlasnika za kaznena djela trećih osoba, ističe se da pravo New Yorka priznaje da "vlasnici imaju dužnost štiti zakupnike, mušterije ili posjetitelje od predvidive štete prouzročene kriminalnim ponašanjem drugih dok su oni u prostorijama."<sup>475</sup> Prema shvaćanju apelacionog suda "vlasnici imaju *common law* obvezu da poduzmu minimalne mjere opreza da bi zaštitili zakupnike od predvidive štete, uključujući i predvidivo kriminalno ponašanje trećih osoba." Zakupnik može naknaditi štetu jedino ako dokaže da je vlasnikovo nemarno ponašanje bilo najbliži uzrok povrede.<sup>476</sup> Ocjena predstavlja li nemar vlasnika u provođenju primjerenih mjera osiguranja najbliži uzrok štete temelji se uglavnom na predvidivosti kriminalnih aktivnosti u vlasnikovim prostorima. Vlasnik ima obvezu moguću opasnost kriminalnih aktivnosti svesti na minimum kada ga ranije iskustvo upozorava na mogućnost takvog ponašanja trećih osoba.<sup>477</sup> Pri određivanju predvidivosti, međutim, nije nužno da ranije iskustvo bude kriminalna aktivnost na točno istom mjestu gdje je tužitelj ozlijeđen ili da bude iste vrste kriminalnog ponašanja kojem je tužitelj bio žrtva. Predvidivost ovisi o mjestu, prirodi i intenzitetu tih kriminalnih aktivnosti i njihove sličnosti, bliskosti i druge povezanosti s djelom koje se razmatra.<sup>478</sup>

Tužitelji tvrde da su tuženici znali za nedostatke u mjerama zaštite od požara u WTC neboderima,<sup>479</sup> da su razumno mogli predvidjeti mogući udar aviona,<sup>480</sup> da su znali za brojne požare i evakuacije od njihove gradnje, uključujući podmetanje požara 1975. i eksploziju koju su teroristi podmetnuli 1993. godine u garaži ispod prvog nebodera, i da su

---

neće u odnosu na WTC tuženike narasti izvan onih koji su poginuli ili su ozlijeđeni dok su pokušavali pobjeći; 3. odgovarat će samo ako im se dokaže krivnja i samo onima čija je smrt, ozljeda ili oštećenje imovine posljedica te njihove moguće krivnje, a njihova je odgovornost ograničena na iznos njihova pokriva osiguranjem; 4. njihov odnos prema tužiteljima, kao njihova zakupodavca ili zakupodavca njihovih poslodavaca, postavlja ih u najbolju poziciju za zaštitu od rizika štete; 5. utvrđivanje postojanja obveze WTC tuženika u ovom slučaju neće predstavljati kreiranje novog lanca odgovornosti jer su sudovi u New Yorku već odlučivali da vlasnici duguju neke obveze sigurnosti prema onima koji borave ili posjećuju njihove prostore.

Ove se točke obrazloženja navode kao potvrda postojanja pravne odveze tuženika prema tužitelju, za koju su sudovi New Yorka jasno odredili da je njezino postojanje i područje determinirano razmatranjem općih interesa, uključujući: 1. razumna očekivanja stranaka i društva, 2. porastom broja tužbi, 3. vjerojatnošću neograničene odgovornosti ili odgovornosti poput osiguratelja, 4. disproporcionalnošću rizika i naknade i 5. širenjem ili ograničavanjem novih lanaca odgovornosti. Vidi: HILLIARD, P. KEVIN, *Civil Litigation Arising out of the WTC Attacks*, u: *Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey*, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 192.

<sup>475</sup> *Hamilton v. Beretta U.S.A. Corp.*, 96 N.Y.2d 222, 233 (2001), cit. prema BLABEY.

<sup>476</sup> *Burgos v. Aqueduct Realty Corp.*, 92 N.Y.2d 544, 548 (1998), cit. prema BLABEY.

<sup>477</sup> *Mason v. U.E.S.S. Leasing Corp.*, 96 N.Y. 2d 875, 878 (2001), cit. prema BLABEY.

<sup>478</sup> *Jacqueline S. v. City of New York*, 81 N.Y.2d 288, 294 (1993), cit. prema BLABEY.

<sup>479</sup> Što dokazuje postupak PA protiv projekatata WTC nebodera i drugih zgrada kojih je PA vlasnik, zbog upotrebe azbesta. (*Port Authority v. Allied Corp.*), Odluka o nastavku postupka, str. 26., bilj. 13.

<sup>480</sup> S obzirom da je to zamalo 1981. godine izvršio *Aerolineas Argentinas Boeing 707* i da su istraživanja izvršena za vrijeme projektiranja sadržavala izvješće da će nebodera biti sposobni odoljeti padu zrakoplova. Odluka o nastavku postupka, str. 26.

znali da će WTC biti omiljena meta terorista. Sudac je odlučio da tužitelje ne treba onemogućiti u dokazivanju da su tuženici propustili upotrijebiti razumnu pažnju u brizi za sigurnost osoba koje borave i posjećuju njihove prostore u odnosu na razumno predvidive rizike.<sup>481</sup>

Međutim, čak i kad vlasnik propusti minimalne sigurnosne mjere, porota može svejedno odlučiti u njegovu korist ako zaključi da njegov nemar nije bio najbliži uzrok štetne radnje. U pitanju najbližeg uzroka tuženik može izbjeći odgovornost i kad je intervencijski akt takve izvanredne prirode ili toliko slabi djelovanje tuženikova nemara na konačnu povredu subjektivnog prava tužitelja da se ona razumno ne može pripisati tuženiku. Sudovi različito definiraju događaj "izvanredne prirode", pa će odluka u ovom sporu biti važan precedent u pitanju koja vrsta interventne radnje može biti ocijenjena kao nepredvidiva ili izvanredne prirode. Utvrđenje odgovornosti značilo bi da, u biti, teroristički napadi nisu dovoljno izvanredni ili nepredvidivi da bi prekinuli uzročni lanac između nemara i štete.

WTC tuženici ističu da čak i da su bili u obvezi prema tužiteljima i da porota odluči da su bili nemarni, njihov nemar nije bio najbliži uzrok štete, jer su udari zrakoplovima u nebodere bili toliko izvanredni i nepredvidivi da prekidaju svaku uzročnu vezu prema WTC tuženicima.<sup>482</sup> Sudac, međutim, ističe da iako općenito namjerna radnja ili kazneno djelo trećega oslobađa odgovornosti, to se pravilo ne primjenjuje kada su namjerna radnja ili kazneno djelo trećega bilo razumno predvidivi.<sup>483</sup>

Pri ocjenjivanju moguće odgovornosti zračnih prijevoznika, ključnim se postavlja pitanje jesu li oni obvezni poduzeti primjerene mjere za zaštitu osoba i imovine na zemlji. Njihova obveza prema putnicima nije sporna,<sup>484</sup> ali se s obzirom na odgovornost prijevoznika za štetu na tlu ističu ozbiljne sumnje da će moći biti ustanovljena, te da je u odnosu na njih tužba već mogla biti odbačena i prije prelaska postupka u iduću fazu,<sup>485</sup> a

<sup>481</sup> Loc. cit.

<sup>482</sup> Odluka o nastavku postupka, str. 27.

<sup>483</sup> Loc. cit.

<sup>484</sup> Misli se na samo postojanje obveze, ne i na konačnu odluku o odgovornosti, naravno. To će pitanje prvenstveno ovisiti o predvidivosti kao pretpostavki odgovornosti. Još od Prvog svjetskog rata ne postoji niti približno usporediv napad. U slučaju potapljanja putničkog broda *Lusitania*, koji je izvršila njemačka podmornica, Southern District of New York odlučio je da vlasnik broda nije odgovoran za smrt putnika. HILLIARD, op. cit., str. 194.

<sup>485</sup> SEBOK, Judge Hellerstein's Ruling on the September 11 Suits., cit. Sudac se pri obrazloženju odluke pozivao na slučajeve pada zrakoplova na naseljena područja i na to da prijevoznici obično priznaju odgovornost prema žrtvama na tlu. U pitanju predvidivosti rizika, iako do tada teroristički napad nije bio izvršen na takav način, sudac smatra da prijevoznici razumno mogu predvidjeti da preuzimanjem zrakoplova od strane terorista može proizaći mogući pad koji će prouzročiti smrt i razaranje na tlu. Odluka o nastavku postupka, str. 6-21.

ističe se i vjerojatnost da će apelacioni sud izmijeniti odluku u tom smislu.<sup>486</sup> Razlog tome je u biti činjenica da su zrakoplovi bili otežani i da je to intervencijski razlog (radnja trećega) koji bi mogao prekinuti uzročnu vezu između povrede obveze tuženika (ako ona postoji) i štete koju su pretrpjele žrtve na tlu. Na obveze prema žrtvama na tlu u ovom se slučaju ne mogu analogijom primijeniti slučajevi kada je do pada zrakoplova došlo zbog mehaničke pogreške ili greške pilota.<sup>487</sup> Ističu se i neki precedenti koje sudac kod donošenja odluke o neodbacivanju tužbe u tom dijelu, nije razmatrao, a trebao je.<sup>488</sup>

Naravno da je teško prognozirati mogući ishod ovog postupka, ali on će sigurno, bez obzira na to kakav bude, još dugo vremena izazivati veliku pažnju javnosti, a posebno one stručne.

## 1.6. Hrvatsko pravo

I u našem pravu u pitanju odgovornosti trećih osoba na temelju krivnje za štetu prouzročenu terorističkim aktom vrijedi opći pristup koji susrećemo i u pravu država europskog kontinentalnog kruga. Spriječiti teroristički akt, kao i ostala kaznena djela, prvenstveno je obveza države i njezinih tijela.<sup>489</sup>

Za štetu nastalu terorističkim aktom treća osoba na temelju krivnje mogla bi odgovarati jedino ukoliko je propustila poduzeti nekim posebnim propisom predviđene mjere osiguranja, odnosno propustila poduzeti mjere osiguranja na koje se obvezala ugovorom, a time je omogućeno ili olakšano izvršenje akta, a konkretne okolnosti slučaja su takve da se ne može uspješno pozvati na teroristički akt kao višu silu. Kako su u biti posebne mjere osiguranja propisane izuzetno, za opasne stvari i djelatnosti, odgovornost njihovih vlasnika i onih koji se njima bave, je objektivna.<sup>490</sup> Osim posebnih propisa i ugovornih odredbi, izvor

<sup>486</sup> Prije no što je donesena Odluka o nastavku postupka, isticano je da će ako sudac odbije zahtjev za odbacivanjem tužbe žrtava na zemlji u odnosu na zračne prijevoznike, apelacioni sud (*United States Court of Appeals for the Second Circuit*), vjerojatno po žalbi izmijeniti tu odluku, HILLIARD, op. cit., str. 193.

<sup>487</sup> Ibid., str. 192.

<sup>488</sup> *Strauss v. Belle Realty Company; Milliken v. Consolidated Edison Company of New York*. Vidi SEBOK, Judge Hellerstein's Ruling on the September 11 Suits., cit.

<sup>489</sup> Prema čl. 1. Zakona o unutarnjim poslovima (NN 55/89., 18/90., 47/90., 19/91., 29/91.-pročišćeni tekst, 73/91., 19/92., 76/94., 161/98., 128/99., 29/00. i 53/00.), unutarnji poslovi su poslovi: "1. zaštite Ustavom utvrđenog poretka, 2. zaštite života i osobne sigurnosti ljudi, zaštite imovine, sprečavanja i otkrivanja kaznenih djela, pronalaženja i hvatanja počinitelja kaznenih djela i njihovog privođenja nadležnim tijelima, održavanja javnog reda i mira, kriminalističke tehnike, sigurnosti i kontrole te upravljanje prometom na cestama, nadzora i zaštite državne granice, kretanja i boravka stranaca, zaštite određenih osoba, objekata i prostora od posebnog interesa..."

<sup>490</sup> Vidi infra. III. Poglavlje, 2.3.2.

obveze pojačanih mjera osiguranja može biti i opće sigurnosno stanje, odnosno okolnosti konkretnog slučaja mogu nalagati pojačan oprez (npr. postojanje prijetnje izvršenjem napada).

Povredu ugovorne obveze poduzimanja mjera osiguranja mogu izvršiti zaštitarske tvrtke koje su angažirali vlasnik ili korisnik određenog objekta. U takvim slučajevima bi oštećeniku solidarno odgovarali vlasnik ili korisnik objekta i zaštitarska tvrtka, a vlasnik odnosno korisnik bi prema zaštitarskoj tvrtki imao pravo regresa. Prijevoznik čija odgovornost nije objektivna, već za štetu koju pretrpi putnik ili korisnik prijevoza odgovara na temelju krivnje, također se može javiti kao osoba odgovorna za štetu prouzročenu terorističkim aktom, ako je povrijedila propise i ugovorom preuzetu obvezu mjera kontrole i osiguranja. Najčešće će, međutim, treći čak i u slučaju da nije poduzeo sve mjere osiguranja koje se od njega mogu zahtijevati, moći dokazati da te mjere, čak i da ih je poduzeo, ne bi spriječile izvršenje terorističkog akta. Sve će to, naravno, ovisiti o svim okolnostima slučaja.

Na odnos krivnje trećega i terorističkog akta, mogu se primijeniti pravila o djelovanju krivnje trećega i više sile. To su tri osnovna odnosa: krivnja trećeg može prethoditi terorističkom aktu (tada onemogućava trećega da se poziva na teroristički akt kao višu silu), može djelovati zajedno s njim (tada samo djelomično oslobađa trećega odgovornosti), a može utjecati na nastanak štete (odnosno njezino povećanje) nakon što je teroristički akt već izvršen (tada treći odgovara za štete koje su nastale, odnosno povećane njegovom krivnjom, odnosno sve štete koje nisu nastale samim izvršenjem akta).

Mogućnost da neka treća osoba odgovara za štetu prouzročenu terorističkim aktom na temelju krivnje svedena je, dakle, na iznimke, ekstremne slučajeve kada bi npr. vlasnik određenog objekta dobivao ozbiljne prijetnje (što bi djelovalo na to da se akt kojim su ostvarene ne može kvalificirati kao viša sila ni u subjektivnom ni u objektivnom smislu), a nije o tome obavijestio policiju i zatražio zaštitu niti je pojačao mjere osiguranja objekta. Odgovarat će i za štete koje nisu prouzročene neposredno terorističkim aktom, već su nastale nakon njegova izvršenja, ako je propustio stvoriti uvjete u kojima bi šteta bila manja ili bi se spriječilo njezino povećanje.

Činjenica da je država objektivno odgovorna za dio štete prouzročene terorističkim aktom izvršenim na javnom mjestu ne utječe na eventualnu odgovornost trećih osoba na temelju krivnje, ali će oštećenike u biti usmjeriti na to da naknadu štete zahtijevaju od države. Međutim, budući da je odgovornost države ograničena, a eventualna odgovornost trećih neograničena, u slučaju kada postoji mogućnost da se ustanovi i odgovornost trećega,

oštećenik bi, svakako, mogao naknadu zahtijevati i od trećega. Ako se utvrdi odgovornost trećega, država bi prema njemu imala pravo regresa za iznos naknade isplaćene oštećeniku.

## 2. OBJEKTIVNA ODGOVORNOST TREĆIH OSOBA - PRIVATNOPRAVNIH SUBJEKATA – ZA ŠTETU PROUZROČENU TERORISTIČKIM AKTOM

### 2.1. Općenito

Budući da je cilj terorističkih napada s kojima je suvremeno društvo suočeno izazivanje što je moguće veće štete - što više žrtava, što više uništene imovine, kao posebno atraktivne mete, ali i sredstva takvih napada, javljaju se stvari i djelatnosti koje su same po sebi opasne. Njihovom se zloporabom višestruko povećava razornost samog napada. Za štete nastale od opasnih stvari i opasnih djelatnosti pravni poreci u pravilu propisuju objektivnu odgovornost njihovih imatelja, odnosno onih koji se njima bave. Zato se, kao mogući subjekti odgovorni za naknadu štete prouzročene terorističkim aktima javljaju i imatelji opasnih stvari i vršitelji opasnih djelatnosti. Njihovo se određenje, opseg odgovornosti i mogućnosti oslobođenja od te odgovornosti razlikuju ovisno o tome radi li se o općim pravilima o odgovornosti za štetu prouzročenu opasnim stvarima i djelatnostima ili o posebnim propisima za pojedine takve stvari i djelatnosti.

Iako postoje značajne razlike u nacionalnim propisima o objektivnoj odgovornosti, zajedničko i temeljno pitanje pri razmatranju objektivne odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom u kojem je kao sredstvo ili cilj napada korištena stvar ili djelatnost za koju inače objektivno odgovaraju njihovi imatelji i vršitelji, jest pitanje može li se teroristički akt kvalificirati kao viša sila ili kao radnja treće osobe, koje bi njihova imatelja/vršitelja (objektivno odgovornu osobu) oslobodile od odgovornosti. U konkretnom je slučaju, kada dođe do terorističkog akta, potrebno utvrditi može li se on kvalificirati kao jedan od navedenih razloga egzoneracije. Niti u jednom poretku nije na temelju propisa na snazi moguće dati općenit odgovor na to pitanje, jer je zbog gotovo nebrojenih mogućnosti načina samog izvršenja terorističkog akta, okolnosti pod kojima je izvršen, njegove predvidivosti u određeno vrijeme i na određenom mjestu, objektivnih i subjektivnih mogućnosti odgovorne osobe da ga spriječi i slično, svaki pojedini takav akt nužno posebno procijeniti i tek nakon potpune procjene svih okolnosti dati mu ili oduzeti karakter mogućeg razloga oslobođenja od objektivne odgovornosti. Postoje i propisi o objektivnoj odgovornosti koji ne priznaju niti

jedan razlog oslobođenja od odgovornosti, a to su, uglavnom oni o odgovornosti nuklearnog poduzetnika.

Ugovorna objektivna odgovornost za štetu najčešće je propisana za prijevoznike. Pri tome se i ovdje postavlja pitanje može li se teroristički akt kvalificirati kao jedan od razloga oslobođenja od odgovornosti prijevoznika prema putniku/korisniku prijevoza za štetu koja je njime prouzročena tijekom putovanja na osobi putnika i prtljazi, odnosno stvarima predanim na prijevoz.

### 2.2. Viša sila i radnja treće osobe kao egzoneracijski razlozi

#### 2.2.1. Viša sila

##### 2.2.1.1. Pojam i teorije o višoj sili

Naziv viša sila predstavlja doslovan prijevod latinskog *vis major*,<sup>491</sup> a što se susreće i u poredbenom pravu: *force majeure* u Francuskoj, *höhere Gewalt* u Njemačkoj, *forza maggiore* u Italiji, dok se u angloameričkom pravu koriste izrazi: *act of God* ili *Queen's enemy*.<sup>492</sup> Viša sila kao pravna činjenica<sup>493</sup> ne proizvodi pravne učinke samo u građanskom pravu već i u ostalim pravnim granama. U građanskom pravu, iako djeluje i u stvarnom i nasljednom pravu, najčešće dolazi do izražaja u obveznom pravu, a tu najčešće u oblasti uzrokovanja štete.<sup>494</sup> Neki ističu da viša sila ima u stvarnosti mnogo manje značenje nego što joj se pridaje u pravnoj literaturi, te da su u izvanugovornoj odgovornosti za štetu događaji koji bi zadovoljavali pretpostavke više sile vrlo rijetki, dok se u ugovornom pravu umjesto instituta više sile koristi klauzula *rebus sic stantibus*.<sup>495</sup>

Pod višom silom se u građanskom pravu podrazumijeva nepredvidiv i nesavladiv događaj, nastao bez krivnje odgovorne osobe, vanjski u odnosu na tu osobu, na stvari kojima se služi i djelatnost koju obavlja, a koji je prouzročio određene građanskopravne posljedice.<sup>496</sup> Definiira se i kao posebna vrsta slučaja, koju karakteriziraju posebni elementi koji je čine tzv.

<sup>491</sup> Iako se za višu silu rimski pravници nisu koristili izrazom *vis major* već *casus maior*, odnosno *casus fortuitus* (*casus cui humana infirmitas resistere non potest* – događaj kojem se ljudska slabost ne može suprotstaviti), za razliku od običnog slučaja, *casus* i neznatnog slučaja, *casus minor*. Danas uobičajeni naziv - *vis maior* stvoren je tek u srednjem vijeku. VIZNER, op. cit., str. 778.; AČANSKI, TODOR, Viša sila, u: Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada, III., Službeni list SFRJ, Beograd, 1978., str. 730.

<sup>492</sup> Loc. cit.

<sup>493</sup> Činjenica na koju objektivno pravo nadovezuje postanak, promjenu ili prestanak nekog pravnog odnosa.

<sup>494</sup> VIZNER, op. cit., str. 777.

<sup>495</sup> GORENC, op. cit., str. 248.

<sup>496</sup> AČANSKI, op. cit., str. 730.-743.

"kvalificiranim slučajem."<sup>497</sup> Ti posebni elementi su nepredvidivost, nesavladivost i vanjskost događaja.<sup>498</sup>

Kao vrsta događaja viša se sila najčešće dijeli na prirodne i društvene događaje (ljudske radnje). Prirodni događaji, razne vrste elementarnih nepogoda navode se kao školski primjer više sile, ali upravo je u tom području sve manje događaja koji udovoljavaju kriteriju nepredvidivosti. Društveni događaji ili ljudske radnje kao događaji više sile dijele se na zakonite (razne upravne mjere) i nezakonite (različiti oblici nedozvoljenih ponašanja koji svojom silinom dovode do štetnih posljedica – oružani sukobi, neredi, štrajkovi, demonstracije...). Podjela više sile na prirodne i društvene događaje nema praktičnog pravnog značaja. Teroristički akt, ako mu se prizna karakter događaja više sile, spadao bi, naravno, u nezakonite društvene događaje.

Osnovna teorijska shvaćanja o višoj sili dijele se na ona subjektivna i objektivna. S obzirom na to razlikuju se tzv. subjektivna teorija, objektivna teorija i subjektivno-objektivna teorija više sile.

Subjektivna (ili relativna) teorija više sile polazi od subjektivne odgovornosti za štetu. Tvorcem te teorije smatra se njemački pravnik Goldschmidt, ali je puni razvoj doživjela u francuskoj pravnoj znanosti. Njezini pristaše pri određivanju pojma više sile isključivo uzimaju u obzir ponašanje samog subjekta u vezi s okolnostima na koje se poziva kao na događaj više sile. Bitno je utvrditi stupanj pažnje koju je pokazao i suprotstavio okolnostima nastupanja događaja. Od njega se zahtijeva da svoje mogućnosti i pažnju usmjeri na to da događaj više sile predvidi i da ga savlada.<sup>499</sup> Viša sila, prema ovoj teoriji svaki je događaj koji taj subjekt ni uz najveću pažnju nije mogao predvidjeti, a ni otkloniti.<sup>500</sup> Kao nedostatak ove teorije ističe se i to što gotovo da briše razliku između više sile i slučaja.<sup>501</sup>

Objektivna (apsolutna) teorija više sile temelji se na objektivnoj odgovornosti za štetu i razvijala se usporedno s njom. Postavio ju je austrijski pravnik Adolf Exner krajem 19.

<sup>497</sup> JAKŠIĆ, STEVAN, *Obligaciono pravo*, Opšti dio, Veselin Masleša, Sarajevo, 1960., str. 276.

<sup>498</sup> Navedene elemente u svojim definicijama više sile navode i drugi autori. Tako Vuković višu silu definira kao događaj (stanje) koji se nije mogao ni predvidjeti, ni ukloniti, ni izbjeći i koji time sprječava nekoga da ispuni svoju obvezu ili izbjegne prijeteću štetu (VUKOVIĆ, *Odgovornost za štete*, cit., str. 153.), a Vizner kao vanjski događaj ili pojavu koja je po snazi svog djelovanja u toj mjeri jača od samog čovjeka da njezino djelovanje nastupa nezavisno od čovjekove volje, jer se ono ni objektivno nije moglo predvidjeti, ni izbjeći ili otkloniti, iako dovodi do postanka, promjene ili prestanka određenog pravnog odnosa (VIZNER, op. cit., str. 778.).

<sup>499</sup> AČANSKI, op. cit., str. 734.

<sup>500</sup> BABIĆ, ILIJA, *Leksikon obligacionog prava*, Službeni list SRJ, Beograd, 2001., str. 441.

<sup>501</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 564.; VUKOVIĆ, *Odgovornost za štetu u građanskom pravu*, cit., str. 56.

st., ali ju je razradio i dopunio, precizirao francuski pravnik Louis Josserand.<sup>502</sup> Budući da krivnja nije temelj objektivne odgovornosti, viša sila kao oslobađajući uzrok ne može se određivati prema ponašanju subjekta u vezi s događajem, odnosno s obzirom na njegovu krivnju. Vodi se računa samo o objektivnim činjenicama vezanim za nastanak i djelovanje događaja na koji se odgovorna osoba poziva, njegovu prirodu i jačinu, način nastupanja i okolnosti pod kojima je došlo do štetnih posljedica. Elementi kojima objektivna teorija određuje pojam više sile objektivne su prirode, a najčešće se navode nepredvidivost i nesavladivost (netipičnost) događaja u strogom apsolutnom smislu i njegova vanjskost. Posebna se objektivnost postiže upravo elementom vanjskosti – događaj na koji se odgovorna osoba poziva potječe izvana, izvan samog tog subjekta i oblasti njegova djelovanja.<sup>503</sup> Kao jedan od nedostataka ove teorije ističe se da je kod fizičkih osoba teško razlikovati unutrašnje događaje od vanjskih.<sup>504</sup>

Niti subjektivna niti objektivna teorija nisu se mogle u praksi dosljedno primijeniti u čistom obliku. Jednostrano određivanje na temelju samo subjektivnih ili samo objektivnih elemenata zahtijevalo je velik broj iznimaka. Tako je nastala subjektivno-objektivna teorija više sile. Ona se temelji na objektivnoj odgovornosti za štetu i objektivnoj teoriji o višoj sili, ali uzima u obzir i neke subjektivne elemente. Vanjskost događaja predstavlja i tu glavno obilježje pojma više sile (ako događaj nije vanjski u odnosu na odgovornu osobu, njegove stvari i djelatnost, nema oslobodenja od odgovornosti). No, u obzir se uzimaju i subjektivni elementi: mogućnosti i ponašanje odgovorne osobe – odsutnost krivnje i nepredvidivost i nesavladivost događaja.<sup>505</sup> Ova je teorija prihvaćena u suvremenim pravnim porecima, a prihvaća ju i ZOO.

Zakonodavci se ne upuštaju u određivanje pojma više sile, već se obično samo na nju pozivaju kao na uzrok oslobodenja od odgovornosti. Nesklonost definiranju više sile obrazlaže se time što je ona sastavljena od neograničenog niza činjenica, koje se nekim apstraktnim pravilom ne mogu obuhvatiti i zato se mogu samo cijeliti od slučaja do slučaja.<sup>506</sup>

<sup>502</sup> AČANSKI, op. cit., str. 734.; BABIĆ, op. cit., str. 441.

<sup>503</sup> AČANSKI, op. cit., str. 734.

<sup>504</sup> VUKOVIĆ, *Odgovornost za štetu u građanskom pravu*, cit., str. 56.

<sup>505</sup> AČANSKI, op. cit., str. 733.

<sup>506</sup> VUKOVIĆ, *Odgovornost za štete*, cit., str. 153.

Kada zakoni i sadrže neka određenja tog pojma, zadržavaju se na nabrojanju nekih njegovih obilježja. To vrijedi i za naše zakone. Novi ZOO, kao ni bivši, izričito, općom formulacijom ne definira višu silu, ali u nekoliko članaka određuje pojedina njezina obilježja. Tako, npr. u čl. 1067. : " *...nepredvidivog uzroka koji se nalazio izvan stvari, a koji se nije mogao spriječiti, izbjeći ili otkloniti*"<sup>507</sup>, u čl. 901. st. 4.: " *...zbog okolnosti koje nije mogao izbjeći ili otkloniti...*"<sup>508</sup>, u čl. 902. st. 1.: " *...vanjske izvanredne i nepredvidive okolnosti koje se nisu mogle spriječiti, izbjeći ili otkloniti...*"<sup>509</sup>. Slične formulacije sadrže i drugi propisi u kojima se viša sila spominje kao razlog oslobođenja od objektivne odgovornosti.

Naša je starija sudska praksa (prije ZOO-a), pokušavala dati pozitivno određenje pojma više sile: pod višom silom razumijevaju se činjenice koje leže izvan volje i mogućnosti štetnika;<sup>510</sup> pod višom silom razumijeva se svaki događaj koji dolazi izvana (npr. poplava, požar, potres) ili je nastao po ljudskom utjecaju, a koje se ne može ni predvidjeti ni otkloniti.<sup>511</sup> Viša sila mora biti takva da se događaj ne može nikakvim mjerama ni prethodnim oprezom otkloniti, a ne smije biti ni posljedica osobitosti vozila. Neotklonjivost se treba prosuđivati objektivno, a ne po konkretnim prilikama odgovorne osobe. U upravljanju automobilom klizav teren za kišnih dana je normalna okolnost, s kojom se mora računati i stoga ona ne može biti viša sila.<sup>512</sup>

Novija sudska praksa se uglavnom zadržava na negativnom određenju više sile. te navodi što viša sila nije: nevrjeme s udarom groma, koji je izazvao prenapon u električnoj mreži, ne smatra se višom silom;<sup>513</sup> kvarovi na električnim vodovima što ih je izazvalo nevrjeme ne mogu se smatrati kvarovima izazvanim višom silom, jer nevrjeme nije nepredvidiv događaj;<sup>514</sup> udar groma na stražarskome mjestu na kojem stoji vojnik opremljen i metalnim predmetima nije takav objektivno nepredvidiv i neotklonjiv događaj (viša sila) koji bi državu oslobađao od njezine objektivne odštete odgovornosti;<sup>515</sup> da bi neki događaj imao

<sup>507</sup> Čl. 177. st. 1. bivšeg ZOO-a: " *...uzrok koji se nalazio izvan stvari, a čije se djelovanje nije moglo predvidjeti, ni izbjeći ili otkloniti.*"

<sup>508</sup> Identičnu formulaciju sadržavao je i čl. 877. st. 4. bivšeg ZOO-a.

<sup>509</sup> Čl. 878. st. 1. bivšeg ZOO-a: " *...izvanredne okolnosti koje se nisu mogle predvidjeti, ni izbjeći ili otkloniti.*"

<sup>510</sup> Pr. V.s. Hrv., od 4.12.1947. Gž 1090-47., cit. prema VUKOVIĆ, *Odgovornost za štete*, cit., str. 153. Vuković je kritizirao ovo mišljenje jer uzima u obzir samo objektivno gledište a potpuno zanemaruje subjektivno, prema ovom autoru, za procjenu više sile mnogo mjerodavnije.

<sup>511</sup> Pr. V.s. Hrv., od 20.12.1950. Gž 221-50., cit. prema loc. cit. Ova se definicija već približava subjektivnom gledištu, što Vuković pozdravlja.

<sup>512</sup> Pr. V. s. Hrv. od 1.2.1954. Gž 86-53., cit. prema loc. cit.

<sup>513</sup> VSRH, Rev-1686/91., od 21.11.1991., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>514</sup> Vs, Gž-639/73, od 23.1.1974., cit. prema CRNIĆ, ZOO, cit., str. 185.

<sup>515</sup> Vs, Gž-492/75, od 22.4.1975., cit. prema loc. cit.

pravno obilježje više sile, potrebno je, uz ostalo, da je nepredvidiv, izvanredan, a prodor vode u tunel ne može se smatrati takvim događajem jer su osobe koje izvode radove pod zemljom (u tunelima, rudnicima i sl.) redovito izložene opasnosti od prodora vode;<sup>516</sup> utjecaj jakog vjetra na nastanak štete u primorskim krajevima nema značaj više sile.<sup>517</sup> Iznimno, nalazimo i pozitivno određenje: utjecaj ratnih prilika na obujam turističke djelatnosti može imati značenje ugovorom predviđene više sile koja utječe na visinu zakupnine.<sup>518</sup>

#### 2.2.1.2. Temeljna obilježja više sile

Temeljna obilježja više sile jesu prouzrokovanje građanskopravne posljedice, vanjskost, nepredvidivost, nesavladivost i odsutnost krivnje. Kada viša sila ne bi djelovala na pravne odnose (prouzročila neku građanskopravnu posljedicu) ne bi se, naravno, mogla ni tretirati kao pravna činjenica. Ako nema štete kao jedne od općih pretpostavki odgovornosti, nema ni odgovornosti, pa tako ni potrebe pozivanja na višu silu.

Vanjskost događaja više sile izričito se zahtijeva kod objektivne odgovornosti za štetu. Temelj objektivne odgovornosti predstavlja povećana opasnost nastanka štete po okolinu, dok je postojanje uzročno-posljedične veze između opasne stvari i opasne djelatnosti i prouzrokovanja štete osnovna pretpostavka primjene odgovornosti. Oboriti pretpostavku uzročnosti koja je pretpostavljena znači dokazati da uzrok štete nije posljedica svojstava opasne stvari niti vršenja opasne djelatnosti, tj. uzrok štete se ne nalazi u oblasti građanskopravne odgovornosti odgovorne osobe i ne predstavlja rizik za koji ona treba snositi štetne posljedice.<sup>519</sup> Viša sila mora biti uzrok štete koji se nalazio izvan ne samo same opasne stvari već i okvira djelatnosti koja je poduzeta od strane imatelja u vezi s opasnom stvari.<sup>520</sup> Vanjskost treba prvenstveno shvatiti u pravnom smislu, tj. ona se izražava kroz nedostatak uzročno-posljedične veze štete i opasne stvari ili djelatnosti kao mogućeg uzroka štete. Događaj više sile mora biti vanjski u odnosu na opasnu stvar, njene osobine i upotrebu, te u odnosu na vršenje opasne djelatnosti, jer tada nema uzročno-posljedične veze, jer šteta nije posljedica povećane opasnosti.<sup>521</sup>

<sup>516</sup> Vs, Gž-3903/75, od 16.12.1976., cit. prema loc. cit.

<sup>517</sup> SURH, Sž-5154/85, od 18.12.1985., PSP-30., 1986., br. 125.

<sup>518</sup> VSRH, Rev, 2141/98, od 23.X. 2001., ING registar, *Sudska praksa 2003.*, br. 1., str. 18.

<sup>519</sup> AČANSKI, op. cit., str. 738.

<sup>520</sup> VIZNER, op. cit., str. 779.

<sup>521</sup> AČANSKI, op. cit., str. 738.



Događaj više sile nepredvidiv je ukoliko ga se nije moglo predvidjeti, odnosno nije se trebala uzeti u obzir mogućnost njegova nastupanja u budućnosti. Radi se o mogućnosti nastupanja, ne o izvjesnosti. Nepredvidivost ne podrazumijeva opću, apstraktnu ili apsolutnu mogućnost predviđanja. Predviđanje ne znači uzimanje u obzir opće mogućnosti događaja bilo kada i bilo gdje. Nepredvidivost je konkretna, relativna.<sup>522</sup> Današnji stupanj znanstveno-tehnološkog razvitka društva omogućava vrlo precizno predviđanje većine prirodnih događaja koji imaju sva druga obilježja više sile. Za neke prirodne katastrofe, još ne tako davno apsolutno nepredvidive, danas je moguće vrlo precizno predvidjeti vrijeme i mjesto njihova nastanka, snagu i sl. Kod procjene predvidivosti konkretnog događaja potrebno je utvrditi je li ga mogla predvidjeti sama odgovorna osoba (subjektivna predvidivost), a ako nije, je li ga mogla predvidjeti za to mjerodavna služba ili ustanova (objektivna predvidivost). Ukoliko je događaj objektivno bio predviđen, treba utvrditi i je li odgovorna osoba mogla ili morala saznati za to. Nepredvidivost događaja postojat će samo ako je on subjektivno nepredvidiv, a odgovorna osoba nije mogla niti morala saznati da je događaj objektivno predviđen.<sup>523</sup>

Da ZOO kod više sile ima u vidu objektivnu predvidivost proizlazi iz formulacije "...a koji se nije mogao spriječiti..." (čl. 1067. st. 1. novog ZOO-a),<sup>524</sup> dok se kod radnje oštećenika ili treće osobe navodi: "... on nije mogao predvidjeti i čije posljedice nije mogao ni izbjeći, ni otkloniti." (čl. 1067. st. 2. novog ZOO-a)<sup>525</sup>, što jasno ukazuje da se radi o subjektivnoj predvidivosti.

Treba, međutim, naglasiti da težište nije na samoj nepredvidivosti događaja. Sama činjenica da je događaj bio predvidiv ne povlači za sobom odmah i nepostojanje više sile i nemogućnost oslobođenja od odgovornosti, jer su moguće situacije da iako je odgovorna osoba znala da će događaj nastupiti, nije ga mogla izbjeći ili otkloniti. Stoga je težište ipak na neizbježivosti i neotklonjivosti, dok nepredvidivost samo olakšava odgovornoj osobi oslobođenje od objektivne odgovornosti jer joj je isključila (ako postoji) mogućnost izbjegavanja odnosno otklanjanja štetnog djelovanja događaja. Ukoliko je događaj bio

predvidiv, odgovornoj je osobi bilo lakše izbjeći ili otkloniti ga, pa će se teže osloboditi od odgovornosti.<sup>526</sup>

Nesavladivost je obilježje koje ukazuje na to da se događaj nameće osobi i vlada njome. Sila kojom nastupa i djeluje nalazi se izvan ljudskih mogućnosti: osoba ga ne može izbjeći niti svladati, na bilo koji način zaštititi se od njegovih štetnih posljedica. Ovo je obilježje konkretno i treba biti shvaćeno u relativnom smislu (a ne apsolutnom). Danas je malo događaja koji su apsolutno nesavladivi. Apsolutna sigurnost je preskupa, traži stopostotnu opreznost i život čini nepodnošljivim, bez slobodnog djelovanja.<sup>527</sup>

Konkretnost nesavladivosti očituje se posebno u tome što se ona utvrđuje ovisno o svim okolnostima danog slučaja, prvenstveno karaktera događaja, mjesta i sredine u kojima nastupa i razvija svoje djelovanje. Mjerilo određivanja nesavladivosti mogućnost je poduzimanja odgovarajućih mjera u cilju savladavanja događaja i onemogućavanja njegovih štetnih posljedica. Nesavladivost je često povezana s pitanjem je li događaj bio rijedak, izuzetan, neobičan jer se s obzirom na to određuje obveza odgovorne osobe da bude opremljena sredstvima za savladavanje takvog događaja. Nesavladivost u odnosu na odgovornu osobu također se objektivizira – bi li prosječna zamišljena osoba djelujući pod istim okolnostima uspjela savladati događaj i spriječiti nastupanje njegovih štetnih posljedica. Ukoliko je odgovorna osoba specijalist za određenu djelatnost i njome se profesionalno bavi, stupanj mjera i pažnje prerasta s dobrog domaćina u dobrog privrednika, subjekta određenih profesionalnih sposobnosti i tehničke opremljenosti.<sup>528</sup>

Kod objektivne odgovornosti nije potrebno posebno utvrđivati krivnju, ali ako ona postoji, odgovorna se osoba ne može pozivati na višu silu. Krivnja može prethoditi višoj sili, djelovati zajedno s njom ili se pojaviti nakon što je događaj više sile već nastao. Kada krivnja prethodi višoj sili, sam je događaj više sile bliži šteti u uzročno-posljedičnom lancu, pa izgleda kao da je viša sila jedini uzrok štete. Međutim, moguće je da je upravo krivnja odgovorne osobe bila odlučujući uzrok koji je doveo do nastupanja događaja više sile, kada ona postaje pravno značajan uzrok i kasniji događaj gubi karakter više sile. Primjer prethodne

<sup>522</sup> Ibid., str. 735.

<sup>523</sup> Vidi i VIZNER, op. cit., str. 785.

<sup>524</sup> "...a čije se djelovanje nije moglo predvidjeti..." (čl. 177. st. 1. bivšeg ZOO-a).

<sup>525</sup> "...kaju on nije mogao predvidjeti..." (čl. 177. st. 2. bivšeg ZOO-a).

<sup>526</sup> VIZNER, op. cit., str. 787. Ovo je posebno potrebno primijeniti kod štete prouzročene terorističkim aktom, gdje je pitanje predvidivosti postalo vrlo sporno. Život pod stalnom prijetnjom i povećanom opasnošću od mogućeg napada sam po sebi ne znači da se niti jedan teroristički napad ne može smatrati višom silom jer je bio predvidiv.

<sup>527</sup> AČANSKI, op. cit., str. 736.

<sup>528</sup> Ibid., str. 737.

krivnje koja isključuje podvođenje događaja pod pojam više sile protupravno je oduzimanje opasne stvari imatelju ako je imatelj kriv za protupravno oduzimanje. Naime, u pravilu u ovakvim slučajevima za štetu prouzročenu opasnom stvari ne odgovara njezin imatelj nego onaj koji mu je stvar oduzeo, ali samo ako imatelj za protupravno oduzimanje nije odgovoran. Ako na imatelju ima krivnje za oduzimanje (propust u čuvanju stvari i sl.), njegova krivnja prethodi oduzimanju stvari i onemogućava pozivanje na višu silu, te povlači solidarnu odgovornost štetnika i imatelja opasne stvari.<sup>529</sup>

Kada krivnja i viša sila djeluju zajedno, postoji "konkurencija više sile i krivnje", a šteta ima dva uzroka koji djeluju nezavisno jedan od drugoga, međutim oba su potrebna da nastupi šteta, jer bez jednoga od njih do štete ne bi došlo. U tom će slučaju, s obzirom na pravila adekvatne uzročnosti, prihvaćene u našem pravu, viša sila samo djelomično osloboditi odgovornu osobu obveze naknade štete i primijenit će se pravila o podijeljenoj odgovornosti.<sup>530</sup>

Krivnja koja djeluje nakon više sile naknadno omogućava događaju više sile da razvije svoje štetno djelovanje, odnosno čini to djelovanje težim no što bi inače bilo. Odgovorna osoba nije mogla spriječiti nastupanje događaja, ali to ne opravdava njezinu pasivnost nakon što je viša sila nastupila. Štetno djelovanje ako se ne može otkloniti, treba se barem što je moguće više ublažiti.<sup>531</sup>

#### 2.2.1.3. Djelovanje više sile na objektivnu odgovornost za štetu

Prema jednom mišljenju, viša sila prekida uzročno-posljedičnu vezu između štetne radnje, odnosno opasne stvari i opasne djelatnosti s jedne i nastale štete s druge strane. Zato je temelj oslobođenja kako kod subjektivne odgovornosti, tako i kod objektivne odgovornosti za štetu. Uzročno-posljedična veza jedna je od općih pretpostavki primjene subjektivne odgovornosti, te temeljna pretpostavka primjene objektivne odgovornosti za štetu. Viša sila je zato kao razlog oslobođenja od odgovornosti mnogo značajnija u oblasti objektivne odgovornosti, jer se kod subjektivne odgovornosti odgovorna osoba oslobađa odgovornosti dokazivanjem nepostojanja krivnje, a i da je šteta nastala slučajem.<sup>532</sup>

<sup>529</sup> Loc. cit.

<sup>530</sup> Loc. cit.

<sup>531</sup> Loc. cit.

<sup>532</sup> Ibid., str. 742.

U teoriji se ističe i mišljenje da viša sila oslobađa od odgovornosti za naknadu štete zato što ona isključuje protupravnost. Tako Vuković smatra da kada se viša sila promatra s gledišta protupravnosti, ona pokazuje da u njoj nema ni protupravnosti štete ni protupravnosti štetne radnje, a to znači da viša sila potpuno napušta kriterij protupravnosti.<sup>533</sup> Viša sila, naime, oslobađa svake odgovornosti bez razlike po kojem se kriteriju ona određuje.<sup>534</sup> Višu silu kao jedan od slučajeva isključenja protupravnosti uopće navode i Vedriš i Klarić.<sup>535</sup> Ovakav stav Ačanski ne prihvaća jer, po njemu, potreba za višom silom kao razlogom oslobođenja od odgovornosti postoji prvenstveno u oblasti objektivne odgovornosti, u kojoj međutim – protupravnost – nedozvoljenost štetne radnje nije pretpostavka postojanja odgovornosti.<sup>536</sup>

Iznimno, može postojati i odgovornost za štetu prouzročenu višom silom ako se to izričito predvidi ugovorom<sup>537</sup> ili ako je propisano zakonom.<sup>538</sup> Teret dokaza više sile je na onome koji se pozivanjem na nju želi osloboditi odgovornosti.

#### 2.2.1.4. Razgraničenje više sile i slučaja

Sve do sredine 19. stoljeća i pojave objektivne (kauzalne) odgovornosti za štetu nije postojala nužnost oštrog međusobnog razlikovanja više sile i slučaja.<sup>539</sup> S obzirom da objektivno odgovorna osoba odgovara i za štetu koja nastane slučajem, ali ne i za onu uzrokovanu višom silom, posebnu važnost viša sila ima upravo kao razlog oslobođenja od objektivne odgovornosti za štetu.

U slučajevima odgovornosti za štetu od opasne stvari i opasne djelatnosti viša sila bila vanjski događaj koji se dogodi izvan opasne stvari i koji je po snazi svog djelovanja u toj mjeri jači od snage kauzalno odgovornog subjekta da je njegovo djelovanje nastupilo nezavisno od volje tog subjekta, jer se ono ni objektivno nije moglo predvidjeti, izbjeći ili

<sup>533</sup> VUKOVIĆ, *Odgovornost za štete*, cit., str. 153.

<sup>534</sup> Vidi i VUKOVIĆ, *Odgovornost za štetu u građanskom pravu*, cit., str. 55.-56.

<sup>535</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 563.-564.

<sup>536</sup> AČANSKI, op. cit., str. 743. Izvor navedenih neslaganja je, očito, u shvaćanju protupravnosti – dok je Ačanski vidi kao pretpostavku samo subjektivne odgovornosti, Vuković, Vedriš i Klarić je smatraju jednom od općih pretpostavki odgovornosti. Pri tom Vedriš i Klarić razlikuju objektivni i subjektivni element protupravnosti. VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 558.

<sup>537</sup> Budući da nacionalna zakonodavstva ne definiraju pojam više sile, korisno je, posebno u međunarodnim ugovorima definirati što će se smatrati višom silom. O tome vidi: MLIKOTIN-TOMIĆ, DEŠA, *Viša sila, hardship i posebni rizici u međunarodnoj trgovini*, Slobodno poduzetništvo, br. 7., 1994., str. 99.-108.

<sup>538</sup> JAKŠIĆ, op. cit., str. 277.

<sup>539</sup> VIZNER, op. cit., str. 778.

otkloniti, a dovelo je do uzrokovanja štete drugom.<sup>540</sup> Slučaj (*casus*) je onaj vanjski događaj koji se dogodio ili izvan opasne stvari ili u okviru djelatnosti kauzalno odgovornog subjekta s opasnom stvari, koji se tom subjektu ne može pripisati u krivnju. Po snazi svog djelovanja takvi događaji mogu biti i slabiji od snage dotičnog subjekta, ali nastupaju nezavisno od njegove volje. Za razliku od više sile, da ga je odgovorni subjekt predvidio, mogao ga je spriječiti. S obzirom na navedenu razliku, kod odgovornosti na temelju krivnje, onaj tko odgovara prema pravilima subjektivne odgovornosti, ne odgovara za slučajne štete, jer tu nema njegove krivnje, dok se onaj koji odgovara bez obzira na krivnju, u istom tom slučaju ne može osloboditi odgovornosti.

Značaj više sile mijenjao se ovisno o promjenama i razvoju pravila o građanskopravnoj odgovornosti, a ona pak ovisno o općem stupnju razvoja društva i proizvodnje, pa je stoga sadržaj pojma više sile moguće pravilno odrediti jedino uzimajući u obzir sve navedeno. Viša sila kako je danas, u trenutnom stupnju industrijsko-tehnološkog razvoja možemo pojmiti, jako malo sadržajno odgovara onome što je nekad predstavljalo višu silu. Na današnjem stupnju razvoja sve je manje uzroka, a posebno prirodnih pojava, koji su toliko nepredvidivi ili nesavladivi da bi predstavljali višu silu.

S druge strane, taj je isti napredak doveo do proizvodnje i masovne upotrebe mnogo stvari koje za okolinu predstavljaju izuzetno veliku opasnost, da je ponekad dovoljan i mali vanjski poticaj, a ponekad čak ni to, da dođe do katastrofalnih posljedica. To je dovelo do pooštrene objektivne odgovornosti, kada se ni u slučaju više sile odgovorna osoba ne može osloboditi odgovornosti. U većini pravnih poredaka to je slučaj korištenja nuklearnog materijala.

## 2.2.2. Radnja treće osobe

Kod pokušaja razgraničenja više sile i radnje treće osobe, pravna znanost i sudska praksa vrlo često ističu "ne-osobnost više sile", tj. nemogućnost da se ona vezuje uz bilo koju određenu osobu ili grupu osoba.<sup>541</sup> Posebna je pretpostavka da bi radnja treće osobe<sup>542</sup> mogla osloboditi odgovornu osobu odgovornosti to da bude za nju nepredvidiva i nesavladiva. Upravo ovo povezivanje nepredvidivosti i nesavladivosti događaja za radnju

<sup>540</sup> Loc. cit.

<sup>541</sup> AČANSKI, op. cit., str. 733.

<sup>542</sup> Kao i radnja samog oštećenika.

treće osobe dovelo je do stava, kojem se i mi priklanjamo, da su te radnje posebni slučajevi više sile.<sup>543</sup> Radnja treće osobe, da bi omogućila oslobodenje od građanskopravne odgovornosti, mora prekinuti uzročno-posljedičnu vezu između uzroka i nastale štete.

U poredbenom se pravu, kada se razmatra mogućnost oslobođenja trećih osoba od odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom, taj akt ili može kvalificirati kao jedan od dva navedena egzoneracijska razloga,<sup>544</sup> ili samo kao radnja treće osobe,<sup>545</sup> ili se radnja treće osobe u biti smatra vrstom više sile.<sup>546</sup> Bez obzira na to, nema praktične važnosti činjenica kvalificira li se teroristički akt kao jedan ili drugi egzoneracijski razlog, jer onda kada je priznat, jednako djeluje na oslobodenje od odgovornosti. Budući da radnja treće osobe, da bi bila priznata kao egzoneracijski razlog, mora biti nepredvidiva i nesavladiva, dakle, imati temeljne karakteristike više sile, jasno je da je viša sila širi pojam od radnje treće osobe, osim u onim porecima koji pod višom silom priznaju isključivo prirodne događaje, kao npr. Velika Britanija. Uz navedeno, potrebno je naglasiti da je element vanjskosti događaja koji se ističe kod više sile, u biti sadržan u samom pojmu treće osobe, jer se npr. teroristički akt koji je izvršila ili pomagala njegovu izvršenju, odnosno na bilo koji način u njemu dobrovoljno sudjelovala, osoba koja je zaposlenik, namještenik ili u drugoj vezi s objektivno odgovornom osobom, neće moći kvalificirati kao radnja treće osobe. Prema propisima koji ne priznaju niti jedan egzoneracijski razlog, teroristički akt neće moći objektivno odgovornu osobu osloboditi od odgovornosti.

## 2.3. Izvanogovorna objektivna odgovornost trećih osoba

### 2.3.1. Poredbeno pravo

#### 2.3.1.1. Općenito

Povijesno je razvoj odgovornosti za štetu tekao tako da se prvo odgovaralo bez obzira na krivnju, kasnije se sve više uzima u obzir krivnja štetnika i subjektivna odgovornost za štetu postaje pravilo, a objektivna odgovornost za štetu izuzetak. Industrijsko-tehnološki razvoj društva, međutim, dovodi do toga da je sve više ljudskih aktivnosti i djelatnosti povezano s posebno velikim rizicima nastanka šteta, na koje primjena odgovornosti na temelju krivnje dovodi do nepravičnog rezultata s obzirom na oštećene osobe i vrstu i visinu

<sup>543</sup> CIGOJ, STOJAN, Odškodninsko pravo Jugoslavije, Ljubljana, 1972., str. 299.

<sup>544</sup> Npr. austrijsko i švicarsko pravo, vidi infra, III. Poglavlje, 2.3.1.2.6. i 2.3.1.7.3.

<sup>545</sup> Npr. talijansko, britansko i španjolsko pravo, vidi infra, III. Poglavlje, 2.3.1.3.4., 2.3.1.8.6. i 2.3.1.5.4.

<sup>546</sup> Npr. njemačko pravo, vidi infra, III. Poglavlje, 2.3.1.4.4.

štete koju one mogu pretrpjeti. Objektivna se odgovornost za štetu teorijski opravdava različitim teorijama, od kojih su najprihvaćenije teorija rizika<sup>547</sup> i teorija opasnosti.<sup>548</sup>

Zakonodavci pristupaju propisivanju objektivne odgovornosti na različit način. U nekim zakonodavstvima postoje opća pravila o objektivnoj odgovornosti koja se primjenjuju na opasne stvari i djelatnosti i posebna pravila kojima su regulirani određeni rizici (rizici za koje zakonodavac ne prepušta sudovima kvalificiranje njihove (ne)opasnosti), dok u drugima ne postoje opća pravila, već samo posebni propisi o objektivnoj odgovornosti.<sup>549</sup> Bez obzira na to i na činjenicu da objektivnom odgovornošću nisu u svim porecima pokrivena iste vrste rizika, možemo reći da u većini poredaka objektivno odgovaraju imatelji prijevoznih sredstava i nuklearni korisnici, oni koji rade s genetski modificiranim organizmima, bave se rudarstvom i sličnim za okoliš i ljude vrlo opasnim djelatnostima. Opasnost pojedinih djelatnosti prelazi granice država u kojima se obavljaju, pa se i pitanje odgovornosti za njima prouzročene štete ne prepušta samo nacionalnim zakonodavstvima, već se nastoji urediti i na međunarodnom nivou. Prvenstveno se radi o ujednačavanju pravila ugovorne odgovornosti, ali su i neka pitanja izvanugovorne odgovornosti regulirana međunarodnim konvencijama.

Primjer za to je pitanje građanske odgovornosti za nuklearnu štetu. Međunarodni sustav odgovornosti za nuklearnu štetu temelji se na dvije konvencije: Pariškoj konvenciji o odgovornosti prema trećima na području nuklearne energije, od 29. srpnja 1960., (mijenjana Protokolima 1964. i 1982. godine, dalje: Pariška konvencija) i Bečkoj konvenciji o građanskoj odgovornosti za nuklearne štete, od 21. svibnja 1963., (mijenjana Protokolom iz 1997.<sup>550</sup>, dalje: Bečka konvencija).<sup>551</sup> Postojanje dviju paralelnih konvencija koje uređuju isto

<sup>547</sup> Teorija rizika odgovornost za štetu zasniva na ideji stvorenog rizika, gdje svaka aktivnost koja za druge stvari određeni rizik čini odgovornim onog tko je poduzima, bez obzira na bilo kakvu njegovu krivnju. VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 575.

<sup>548</sup> Teorija opasnosti objektivnu odgovornost za štetu zasniva na opasnosti određenih stvari i djelatnosti. Te su opasnosti toliko očite da bi se samo korištenje takvih stvari i bavljenje takvim djelatnostima moglo smatrati skrivljenim, kada ne bi postojao opći interes za to. Loc. cit.

<sup>549</sup> Uz opća pravila o objektivnoj odgovornosti, posebna pravila o objektivnoj odgovornosti za pojedine rizike, osim u našem pravu postoje, npr. u Italiji. U Austriji i Njemačkoj ne postoje opća pravila o objektivnoj odgovornosti već samo posebni propisi za pojedine rizike.

<sup>550</sup> Protokolom je povećan minimalni iznos odgovornosti, izmijenjene su definicije nuklearne štete i nuklearne nezgode, produžen zastarni rok za neke štete, utvrđen prioritet raspodjele naknade štete (prednost štetama nastalim smrću i tjelesnim ozljedama u odnosu na štete na imovini), utvrđeno teritorijalno polje primjene. Uz taj Protokol, usvojena je i Konvencija o dopunskoj naknadi za nuklearnu štetu, koja nije stupila na snagu (do sada su je potpisale samo tri države).

<sup>551</sup> Tekstove konvencija i protokola, i njihov status (broj ratifikacija i pristupa), vidi na: <http://www.nea.fr/html/law/legal-documents.html>. Republika Hrvatska je stranka Bečke konvencije od 8. listopada 1991. godine na temelju notifikacije o sukcesiji (Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, od 30. rujna 1993. godine, NN Međunarodni ugovori 12/93.)

pitanje i mogućih problema kod njihove primjene na isti štetni događaj, dovelo je do donošenja Zajedničkog protokola o primjeni Bečke konvencije i Pariške konvencije, od 21. rujna 1988.<sup>552</sup> Protokol je rezultat rada koji je, nakon černobilskog incidenta inicirala Međunarodna agencija za atomsku energiju da bi uskladila primjenu navedenih konvencija i poboljšala međunarodni sustav odgovornosti za nuklearnu štetu. On uspostavlja vezu između obje konvencije i spaja ih u jedan prošireni sustav odgovornosti. Njegove se stranke tretiraju kao da su stranke obje konvencija, a sadrži i pravila o tome koja će se on njih, uz isključenje druge, primijeniti na pojedini nuklearni incident.

Prema obje konvencije odgovornost je isključivo na korisniku nuklearnog postrojenja, a ta je odgovornost objektivna i ograničena.<sup>553</sup> Korisnik se mora osigurati ili pribaviti drugo financijsko osiguranje za svoju odgovornost. Korisnik se može osloboditi odgovornosti u slučaju da je ostvarenje nuklearnog rizika izazvano oružanim sukobom, neprijateljstvom, građanskim ratom, pobunom ili prirodnom katastrofom izvanrednog karaktera.<sup>554</sup> Neka nacionalna zakonodavstva ipak su prema korisnicima nuklearnih postrojenja stroža od konvencija, te ih ostavljaju odgovornim za svako ostvarenje nuklearnog rizika, bez obzira kojim je vanjskim utjecajem ono izazvano.<sup>555</sup>

### 2.3.1.2. Austrija

#### 2.3.1.2.1. Imatelji općenito

U austrijskom pravu ne postoji opća odredba o objektivnoj odgovornosti, već su, umjesto toga, određeni rizici regulirani posebnim propisima. Sudovi vrlo oprezno dopuštaju analogiju.<sup>556</sup>

Iako vlasništvo ili posjed nisu pretpostavke za ustanovljavanje objektivne odgovornosti u austrijskom pravu, oboje može poslužiti kao indicacija za određivanje imatelja (*Halter*), a to je osoba kojoj se prema određenom propisu može pripisati šteta, čak i kada ti

<sup>552</sup> Republika Hrvatska je stranka Zajedničkog protokola (Uredba o potvrđivanju (ratifikaciji) Zajedničkog protokola o primjeni Bečke konvencije i Pariške konvencije od 21. rujna 1988., NN Međunarodni ugovori 12/93.)

<sup>553</sup> Prema Bečkoj konvenciji ograničenje ne može biti na manje od 5 milijuna dolara, a najviši iznos nije određen (čl. V.1., taj je iznos Protokolom o izmjeni iz 1997. godine povećan na 300 milijuna SDR-a), dok je prema Pariškoj konvenciji maksimalni iznos do kojeg korisnik odgovara 15 milijuna SDR-a, s tim da država može propisati viši ili niži iznos, ali ne niži od 5 milijuna SDR-a, uzimajući u obzir dostupnost pokrivača odgovornosti osiguranjem (čl. 7.).

<sup>554</sup> Vidi čl. 9. Pariške konvencije i čl. IV.3. Bečke konvencije.

<sup>555</sup> Npr. Austrija i Njemačka, vidi infra, III. Poglavlje, 2.3.1.2.3. i 2.3.1.4.2.

<sup>556</sup> KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 9.

propisi nužno ne koriste određene termine za imenovanje potencijalnog štetnika. Svatko za kog se smatra da kontrolira rizik za koji je propisana objektivna odgovornost treba snositi posljedice ukoliko se ta opasnost pretvori u štetu. Nije nužno da obavlja stvarnu kontrolu, već je dovoljno da je *de facto* u poziciji da može utjecati na stupanj rizika. Ta je kontrola uobičajeno, ali ne i nužno, povezana s nekim koristima koje tuženik crpi iz izvora opasnosti. Ukoliko više osoba udovoljava navedenim pretpostavkama, njihova je odgovornost solidarna.<sup>557</sup>

Osim slučajeva kada teroristi koriste vlastite objekte (ili im netko dopusti korištenje svojih objekata), oni također mogu biti kvalificirani kao imatelji u navedenom smislu u slučaju neovlaštenog korištenja opasnog objekta (stvari), budući da pravo na korištenje nije pretpostavka za utvrđivanje je li osoba imala kontrolu ili ne. Odgovornost terorista u tom slučaju nije sama po sebi sporna, jer slijedi i iz njihove radnje koja je bila usmjerena na uzrokovanje štete. Temeljno je pitanje može li činjenica da se teroristi pod navedenim pretpostavkama mogu kvalificirati kao imatelji, služiti kao prigovor osobe čiji je objekt korišten (i koja bi se inače, da nije bilo terorističkog djelovanja, smatrala imateljem). Neovlašteno korištenje će u mnogim slučajevima (istinskog) imatelja osloboditi odgovornosti, ali on može ostati i solidarno odgovoran s teroristima, posebno ukoliko se njemu u krivnju može pripisati to što su teroristi mogli koristiti njegovu imovinu. To slijedi iz pravila koja reguliraju odgovornost imatelja motornih vozila koja su preuzeta u druga propise o objektivnoj odgovornosti ili se primjenjuju po analogiji.<sup>558</sup>

#### 2.3.1.2.2. Prijevozna sredstva

Objektivnu odgovornost imatelja motornih vozila propisuje *Eisenbahn- und Kraftfahrzeughaftpflichtgesetz*<sup>559</sup> (dalje: EKHG) prema kojem imatelj odgovara za vozilo dok je "u pogonu", a koji pojam sudska praksa tumači ekstenzivno. Nije sporno da je motorno vozilo u pogonu (pokretu) ukoliko je ono korišteno kao oružje, ali to ne vrijedi za slučaj kada je vozilo samo poslužilo za sakrivanje bombe. U takvom slučaju, tipičan rizik od vozila koji propisuje EKHG nije eminentan, jer je šteta prouzročena bombom neovisna o tome gdje je bomba smještena i je li vozilo u pokretu ili nije. Sama činjenica da je terorist djelovao

<sup>557</sup> Ibid., str. 10.

<sup>558</sup> Ibid., str. 10.-11.

<sup>559</sup> BGBl. br. 48/1959., zadnje izmjene BGBl. I br. 98/2001.

namjerno ne isključuje EKHG iz primjene, budući da namjerne radnje ne izlaze izvan zakonskog pojma "nezgode" kako ga interpretira sudska praksa.<sup>560</sup>

Onaj koji upravlja motornim vozilom bez imateljeve suglasnosti odgovoran je kao imatelj (prema pravilima objektivne odgovornosti), dok je potonji oslobođen odgovornosti (EKHG, § 6.(1.)). Ključno pitanje prebacivanja odgovornosti u ovom slučaju činjenica je da je neovlašteni korisnik efektivno izvršavao određenu kontrolu nad vozilom do te mjere da istinski imatelj nije više mogao imati utjecaja na to korištenje. Stoga nije presudno je li neovlašteni korisnik zaista djelovao kao vozač sve dok je osoba koja je upravljala vozilom djelovala po njegovim instrukcijama.<sup>561</sup>

Ukoliko je imatelj kriv za to što je treća osoba mogla koristiti automobil, oboje su solidarno odgovorni (EKHG, § 6.(1.)). Standardi pažnje vrlo su visoki, imatelj mora učiniti sve što je u određenim okolnostima moglo biti nužno da se izbjegne neovlaštena vožnja. Međutim, ukoliko je neovlašteni korisnik vozila bio zaposlen kao vozač ili mu je imatelj povjerio vozilo (a vozač je zlorabio povjerenje), imatelj ostaje sam osobno odgovoran. Vlasnik vozila može, također biti obvezan naknaditi štetu ukoliko svoje vozilo nije zaključao, pa iako će i terorist biti solidarno odgovoran, u praksi je malo vjerojatno da će vlasnik vozila uspjeti sa regresom.<sup>562</sup>

EKHG u § 15.(1.) propisuje ograničenje naknada za osobne ozljede na maksimum od 291.000 eura po osobi (ili, alternativno, godišnju rentu u iznosu od 17.450 eura). Ukoliko je ozljeđeno više od jedne osobe, ukupna naknada ne smije prelaziti 872.000 eura, inače isplata za svakog pojedinca mora biti razmjerno umanjena (§ 15.(3.)). EKHG u § 16. ograničava naknadu za uništenje ili oštećenje imovine na ukupni iznos od 145.350 eura.<sup>563</sup>

Na vlakove se primjenjuju ista pravila, uz izuzetak što šteta na stvarima prouzročena vlakom nije ograničena, a ograničenje odgovornosti za naknadu za ozljede koje pretrpe više od jedne osobe, ne primjenjuje se u slučaju prometnih nezgoda vlakom.<sup>564</sup>

Imatelj zrakoplova objektivno je odgovoran za svaku štetu koja proizađe iz nezgode u okviru njegova djelovanja. I ovdje dolazi do širokog tumačenja pojma "nezgode", izgrađenog na pojmu iznenadnog djelovanja koji jasno uključuje teroristički napad. Eksplozija zrakoplova ili korištenje zrakoplova za uništenje objekata na tlu ulazi u "djelovanje"

<sup>560</sup> KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 11.

<sup>561</sup> SCHAUER, M., u: SCHWIMANN, M., ABGB VIII (2nd edn. 1997), cit. prema loc. cit.

<sup>562</sup> KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 11.-12.

<sup>563</sup> Ibid., str. 12.

<sup>564</sup> Loc. cit.

zrakoplova, jer teroristi tada namjerno koriste specifične opasnosti zračnog prijevoza.<sup>565</sup> Odgovornost za neovlašteno korištenje zrakoplova temelji se na istim načelima kao ono za neovlašteno korištenje motornog vozila: *Luftfahrtgesetz*<sup>566</sup> (dalje: LFG) u § 147. koristi iste izraze kao i EKHG u § 6. Imatelj zrakoplova oslobađa se odgovornosti ukoliko teroristi efektivno preuzmu kontrolu nad zrakoplovom, bilo da sami njime upravljaju, bilo da prisile pilota da djeluje po njihovim instrukcijama. Ukoliko teroristi dobiju kontrolu nad zrakoplovom zbog krivnje imatelja, on ostaje solidarno odgovoran s teroristima.<sup>567</sup>

Za plovila ne postoji zakonom propisana objektivna odgovornost, a analogna primjena određenih ranije navedenih propisa mogla bi dovesti do sličnog režima odgovornosti u sudskoj praksi. Do sada to, međutim, nije bio slučaj. Teroristički akt koji uključuje upotrebu plovila je, stoga, trenutno podvrgnut tradicionalnim pravilima odgovornosti na temelju krivnje.<sup>568</sup>

#### 2.3.1.2.3. Nuklearni pogoni i slične djelatnosti

*Atomhaftungsgesetz*<sup>569</sup> (dalje: AtomHG) iz 1999. godine, propisuje odgovornost nuklearnog korisnika<sup>570</sup> za svu štetu na osobama i imovini prouzročenu djelovanjem uređaja i pogona.<sup>571</sup> Za razliku od ranijeg zakona, koji je bio na snazi do 1998. i koji je oslobađao odgovornosti za rat, oružane sukobe, građanski rat, pobune i ustanke, korisnik je potpuno odgovoran za svako ostvarenje nuklearnog rizika, uključujući i one izazvane vanjskim utjecajima kao viša sila ili oružani napad. Korisniku je u § 6. propisana obveza minimalnog pokrića osiguranjem svoje potencijalne odgovornosti, i to se obvezno osiguranje mora protezati na višu silu, ali ne mora uključivati rizik koji proizlazi iz rata, oružanog sukoba, građanskog rata, pobuna i ustanaka (koje zakonodavac drži neosigurljivim), a za koji je upitno uključuje li terorističke akte.<sup>572</sup>

Svatko tko upravlja uređajima za genetski inženjering odgovoran je za štetu na osobama ili imovini koja proizlazi iz rada s genetski modificiranim organizmima i njihova

<sup>565</sup> Ibid., str. 13.

<sup>566</sup> BGBl. br. 253/1957., zadnje izmjene BGBl. I br. 194/1999.

<sup>567</sup> KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 13.

<sup>568</sup> Ibid., str. 13.-14.

<sup>569</sup> BGBl. br. 170/1998., zadnje izmjene BGBl. I br. 98/2001.

<sup>570</sup> § 2. ga definira kao osobu ili entitet koji rukovodi nuklearnim uređajem i koja kontrolira ekonomski uspjeh istog, a u svakom slučaju odgovornost leži na osobi koja ima licencu (dozvolu) za vođenje uređaja.

<sup>571</sup> KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 14.

<sup>572</sup> Loc. cit.

djelovanja ako budu pušteni u promet bez valjanog dopuštenja (§ 79.(a) *Gentechnikgesetz*,<sup>573</sup> dalje: GTG). Odgovornost je ograničena na štetu prouzročenu izmijenjenim osobinama organizama (ili samim za sebe ili u kombinaciji s njihovim drugim osobinama kao što je toksičnost.)<sup>574</sup> Odgovornost je, međutim, isključena ukoliko je šteta prouzročena ratom, sličnim neprijateljstvima, građanskim ratom, pobunama ili izvanrednim, neizbježnim prirodnim događajima čije posljedice nije bilo moguće izbjeći (GTG, § 79.(c)), te posebno ukoliko je prouzročena od strane treće osobe koja ne sudjeluje u djelatnosti, a koja je djelovala s namjerom prouzrokovanja štete, ali samo ukoliko su bile primijenjene sve prikladne mjere sigurnosti. Dakle, upravitelj takvog uređaja neće biti odgovoran za terorističke akte koji uključuju njegov uređaj, osim ukoliko je terorist bio tamo zaposlen ili ukoliko je propustio primijeniti najveću moguću pažnju u djelovanju i osiguranju.<sup>575</sup>

#### 2.3.1.2.4. Instalacije i vodovodi

Za nezgode prouzročene djelovanjem plina (osim prirodnog) ili elektriciteta prema § 1.a *Reichshaftpflichtgesetz*<sup>576</sup> odgovoran je imatelj instalacija, osim ukoliko je šteta nastala interno, unutar zgrade ili na ograničenom dijelu zemljišta, ili ukoliko uključuje neki električni uređaj. Odgovoran je za štetu prouzročenu samim postojanjem instalacija, osim ukoliko su one u odgovarajućem stanju, a to je ukoliko su neoštećene i odgovaraju trenutnom stupnju tehnologije. Odgovornost je isključena u slučajevima više sile (§ 1.(a)3.3.), za koju se smatra da uključuje terorističke napade.<sup>577</sup>

Zakon o cjevovodima, *Rohrleitungsgesetz*<sup>578</sup> (dalje: RohrIG) u § 10. predviđa objektivnu odgovornost za slučaj štete prouzročene cjevovodom.<sup>579</sup> Osnovno djelovanje cjevovoda smatra se opasnim. Izričito je isključen rizik koji proizlazi iz terorističkog akta (§ 12.(3.) isključuje rat, oružane sukobe, građanski rat, pobune i terorističke napade).<sup>580</sup> Međutim, primjenjuju se visoki standardi pažnje, pa to isključenje neće biti primjenjivo

<sup>573</sup> BGBl. br. 510/1994, zadnje izmjene BGBl. I br. 126/2004.

<sup>574</sup> KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 15.

<sup>575</sup> Loc. cit.

<sup>576</sup> Od 7. lipnja 1871., dRGBL. S. 207., zadnje izmjene BGBl. I br. 98/2001.

<sup>577</sup> KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 15.

<sup>578</sup> BGBl. br. 411/1975., zadnje izmjene BGBl. I br. 151/2001.

<sup>579</sup> Isključene su vodovodne instalacije ili cjevovodi kojima se transportira prirodni plin kao i plin nižeg pritiska od 0,5 bara, te svi cjevovodi unutar trgovačkih struktura ili instalacije koje služe isključivo za lokalnu distribuciju plina.

<sup>580</sup> KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 15.-16.

ukoliko vođitelj nije upotrijebio najveću moguću pažnju da spriječi takvu štetu. Teško je predvidjeti kako daleko u praksi moraju ići te mjere osiguranja.

Objektivna odgovornost propisana je i za distributere prirodnog plina (*Gaswirtschaftsgesetz*,<sup>581</sup> dalje: GWG, § 34.), a mogući razlozi oslobođenja od te odgovornosti identični su onima koje navodi RohlG u § 12.<sup>582</sup>

#### 2.3.1.2.5. Industrijska postrojenja

Ne postoje odredbe o objektivnoj odgovornosti za industrijska postrojenja, čak niti za ona posebno opasna, poput rafinerija i tvornica eksploziva. Ukoliko one prouzroče štetu, Vrhovni sud može razmotriti opću analogiju s drugim slučajevima objektivne odgovornosti. To neće pomoći žrtvama u slučaju terorističkog akta jer će takva analogija povlačiti i obranu na temelju više sile. Upravitelj takvog postrojenja će stoga biti odgovoran samo u slučaju da je propustio primijeniti najviši mogući stupanj pažnje u zaštiti svog postrojenja od takvih napada, koji će se određivati, između ostalog, u svjetlu vjerojatnosti da postane meta terorista.<sup>583</sup>

#### 2.3.1.2.6. Teroristički akt kao viša sila u austrijskom odštetnom pravu

Pregled navedenih odredbi austrijskih propisa o objektivnoj odgovornosti pokazuje da se neki izričito pozivaju na teroristički napad kao prigovor više sile (RohrleitungsG u § 12.(3.) i GWG u § 36.(3.)), za neke koji izričito ne spominju terorističke akte, ali ipak dopuštaju prigovor više sile, smatra se da nezakoniti napad treće osobe ulazi u taj pojam i oslobađa odgovornosti imatelja,<sup>584</sup> a ponekad se viša sila tretira različito od radnji trećih osoba, čak i kad su te radnje toliko iznenadne i nepredvidive poput terorističkih akata (AtomHG). AtomHG ne dopušta niti jedan od navedenih prigovora. On pravi razliku između ta dva prigovora kada propisuje obvezno osiguranje, ali to ne oslobađa odgovornosti nuklearnog korisnika, čak i kada je napadnut od terorista.<sup>585</sup>

Iako LFG također ne priznaje prigovor više sile, teroristički akt svejedno neće uvijek dovesti do odgovornosti zračnog prijevoznika. Ako teroristi preuzmu kontrolu nad

zrakoplovom, prijevoznik se može osloboditi odgovornosti ako nije kriv za gubitak kontrole.<sup>586</sup>

Najznačajniji propis o objektivnoj odgovornosti - EKHG, koji se primjenjuje na motorna vozila i vlakove, ne spominje višu silu, ali uključuje prigovore tzv. neizbježivog događaja, koji je širi, pa u sebi uključuje i višu silu. Prema EKHG, § 9., imatelj se oslobađa odgovornosti ukoliko vozilo nije bilo neispravno i upotrijebio je svu dužnu pažnju s obzirom na okolnosti slućaja. Standard potrebne pažnje je vrlo visok, nije to samo obična pažnja, već najviša moguća iskusnog stručnjaka u sličnom slućaju. Dok se navedeni prigovor proteže na slućajeve kada je nezgoda prouzročena od strane same žrtve, neke treće osobe ili životinje, ne primjenjuje se u slućaju da je ta treća osoba ili životinja izvršila neuobićajeno opasnu radnju (*außergewöhnliche Betriebsgefahr*).<sup>587</sup> Ukoliko je vozilo iskorišteno samo kao mjesto za sakrivanje bombe, njegova specifićna opasnost nije uključena pa se tada i ne ustanovljava odgovornost koju propisuje EKHG. Imatelj je također oslobođen odgovornosti ukoliko teroristi preuzmu kontrolu nad vozilom. U iznimnom slućaju kada imatelj ostaje odgovoran (jer je kriv za preuzimanje kontrole nad vozilom), ne može se pozivati na izvanredan slućaj iz § 9.<sup>588</sup>

#### 2.3.1.3. Italija

##### 2.3.1.3.1. Opasna djelatnost

Talijanski CC u čl. 2050. propisuje odgovornost onoga koji se bavi opasnom djelatnošću za štetu prouzročenu trećim osobama. Odredba se odnosi na sve djelatnosti koje su proglašene opasnim Zakonom o javnoj sigurnosti<sup>589</sup> kao što su proizvodnja, skladištenje i prijevoz supstanci koje mogu eksplodirati ili izgorjeti i korištenje oružja.<sup>590</sup>

Osoba koja se bavi opasnom djelatnošću može se osloboditi odgovornosti jedino konkretnim dokazivanjem da je poduzela sve prikladne mjere za sprječavanje štete, ovisno o okolnostima slućaja. Radnja treće osobe, pa i teroristićki akt, može također imati oslobađajuće učinke samo ukoliko je takva da prekida kauzalni lanac između opasne djelatnosti i štetnog događaja. Ne djeluje tako onda kada je konkurirajući element u prouzrokovanju štete, kada je

<sup>581</sup> BGBl. br. 121/2000., zadnje izmjene BGBl. I br. 148/2002.

<sup>582</sup> KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 16.

<sup>583</sup> Ibid., str. 17.

<sup>584</sup> Ibid., str. 18.

<sup>585</sup> Loc. cit.

<sup>586</sup> Loc. cit.

<sup>587</sup> Ibid., str. 18.-19.

<sup>588</sup> Ibid., str. 19.

<sup>589</sup> *Regio decreto 18. lipnja 1931., br. 773.*

<sup>590</sup> ZACCARIA, ALESSIO, BISAZZA, GIOVANNI, Liability for Acts of Terrorism Under Italian Law, u: *Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey*, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 64.

odgovorna osoba dovela do opasne situacije omogućivši ju neprikladnim preventivnim mjerama.<sup>591</sup>

#### 2.3.1.3.2. Zračni prijevoznik

Za štetu prouzročenu zrakoplovom trećim osobama na zemlji primjenjuje se čl. 965. *Codice della Navigazione*<sup>592</sup> (dalje: CN), po kojem je prijevoznik odgovoran i u slučaju više sile, a odgovornost je isključena kada prijevoznik dokaže da je šteta prouzročena namjerno, bez ikakve veze s upravljanjem zrakoplovom, od osoba koje ne pripadaju članovima ukrcane posade, te niti prijevoznik niti njegovi zaposlenici nisu bili u mogućnosti izbjeći takvu štetu. Pod ovom pretpostavkom, dakle, prijevoznik će biti smatran odgovornim ako je, uzevši u obzir konkretne okolnosti slučaja, uz potrebnu pažnju, mogao predvidjeti ili na drugi način izbjeći štetnu radnju treće osobe.<sup>593</sup>

#### 2.3.1.3.3. Nuklearni poduzetnik

Zakon o mirnodopskoj uporabi nuklearne energije<sup>594</sup> propisuje da je imatelj nuklearne dozvole (licence) objektivno odgovoran za svaku štetu prouzročenu osobama ili stvarima nuklearnom nezgodom. Osoba koja se bavi nuklearnom djelatnošću ne može dokazivati da je poduzela sve propisane mjere, ali može biti oslobođena odgovornosti dokazujući da se nuklearna nezgoda može pripisati jednom od slučajeva propisanih čl. 15. st. 5: oružanom sukobu, neprijateljstvu, građanskom ratu, pobuni ili prirodnoj katastrofi izvanrednog karaktera. Popis je taksativan, pa se imatelj ne može pozivati na višu silu općenito, uključujući radnju treće osobe, kao razlog oslobođenja od odgovornosti.<sup>595</sup>

#### 2.3.1.3.4. Teroristički akt kao viša sila u talijanskom odštetnom pravu

Radnja treće osobe (što uključuje teroristički akt) koja je neposredan uzrok nastanka štete i čiji nastup nije bio omogućen nikakvim propustom prikladnih mjera od strane odgovorne osobe akt je koji prekida lanac uzročnosti, dok viša sila, umjesto toga, isključuje krivnju osobe za štetu koja je kauzalno povezana s radnjom (propustom) te osobe.<sup>596</sup>

<sup>591</sup> Ibid., str. 65.

<sup>592</sup> *Regio decreto 30 marzo 1942., n. 327.*

<sup>593</sup> ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 63.

<sup>594</sup> Zakon br. 1860 od 31. prosinca 1962., čl. 15. subs I.

<sup>595</sup> ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 64.

<sup>596</sup> Ibid., str. 65.

Viša sila i radnja treće osobe se, dakle, razmatraju na različitim nivoima, prva (viša sila) u odnosu na subjektivan element – krivnju, a druga (radnja treće osobe) u odnosu na materijalni element uzročnosti između ponašanja i štetnog događaja. S obzirom na to teroristički akti ne mogu biti kvalificirani kao viša sila.<sup>597</sup>

Kod opasnih djelatnosti teroristički je akt važan za prekid uzročnosti između opasne djelatnosti i štetnog događaja. Ne može se uvrstiti u višu silu koja utječe na procjenu postojanja subjektivnog elementa krivnje. Kod šteta prouzročenih zrakoplovom, zbog istih razloga, budući da se teroristički napad razmatra u sferi materijalnog kauzaliteta, on se ne može kvalificirati kao viša sila. CN u čl. 965. nakon što izričito potvrđuje odgovornost prijevoznika u slučaju više sile, isključuje tu odgovornost za štetu prouzročenu od strane osoba koje nisu posada. Ako bi se, širokim tumačenjem i teroristički akt mogao uvrstiti u listu razloga za isključenje odgovornosti nuklearnog korisnika, on se iz navedenih razloga ipak ne može smatrati višom silom.<sup>598</sup>

#### 2.3.1.4. Njemačka

##### 2.3.1.4.1. Prijevozna sredstva

U njemačkom je pravu propisana objektivna odgovornost imatelja motornih vozila (*Straßenverkehrsgesetz*,<sup>599</sup> dalje: StVG, § 7.(1.)), zrakoplova (*Luftverkehrsgesetz*,<sup>600</sup> dalje: LuftVG, § 33.(1.)), te upravitelja željeznica (*Haftpflichtgesetz*,<sup>601</sup> dalje: HaftPflG, § 1.(1.)). Njihova se objektivna odgovornost aktivira jedino kada šteta nastane djelovanjem samih vozila ("*beim Betrieb*").

Zlorabe prijevoznih sredstava koje bi izvršili teroristi mogu se smatrati događajima izvan normalnog djelovanja vozila i zato su izvan polja primjene propisa o objektivnoj odgovornosti. Međutim, u jednom je slučaju Savezni sud odlučio da se objektivna odgovornost koju propisuje StVG primjenjuje čak i kad je automobil (njegova specifična brzina i težina) iskorišten kao oružje za ubojstvo policajca. Ovu odluku, iako je naišla i na kritike, prihvatila je većina pravnih pisaca. Razloge iz obrazloženja te odluke moglo bi se

<sup>597</sup> Ibid., str. 65.-66.

<sup>598</sup> Ibid., str. 66.

<sup>599</sup> Od 3.5.1909., RGBI. 1909., 437., zadnje izmjene 14.8.2005., BGBl. 2005., I 2412.

<sup>600</sup> Od 27.3.1999., BGBl. 1999., I S. 550., zadnje izmjene 21.6.2005., BGBl. 2005., I S.1818.

<sup>601</sup> Od 4.1.1978., BGBl. 1978., I S. 145., zadnje izmjene 19.7.2002., BGBl. 2002., I S. 2674.



primijeniti i na druge propise o objektivnoj odgovornosti – kada teroristi iskoriste zrakoplov ili drugo prijevozno sredstvo kao oružje.<sup>602</sup>

Objektivna odgovornost imatelja vozila i upravitelja željeznice isključena je u slučaju štete prouzročene višom silom (StVG, § 7.(2.); HaftPflG, § 1.(2.)). Do 1. kolovoza 2002. imatelj automobila bio je oslobođen odgovornosti u slučaju "neizbježnog događaja". Isto je vrijedilo i za nezgode vlakova i tramvaja na javnim putovima. Sada je oslobođenje od odgovornosti nešto teže.<sup>603</sup>

Osim rata, prirodnih katastrofa i sl. i nepredvidive radnje trećih osoba, koje nisu mogle biti spriječene ni s najvišim stupnjem pažnje i predostrožnosti, predstavljaju višu silu. Stoga imatelj vozila i upravitelj željeznice neće odgovarati ukoliko teroristi iskoriste automobil ili vlak za teroristički napad i prouzroče štetu, osim ukoliko su mogli spriječiti takvu radnju sigurnosnim mjerama. Za prometne nezgode ovo je pravilo StVG izričito propisao u § 7.(3.)<sup>604</sup>

Imatelj zrakoplova, međutim, odgovoran je za štetu zbog više sile. Međutim, zakon propisuje da onaj tko upotrijebi zrakoplov bez znanja i pristanka imatelja, objektivno odgovara umjesto imatelja osim ukoliko on nije nemarno omogućio nedozvoljenu uporabu (LuftVG, § 33.(2.)). Tada imatelj ostaje objektivno odgovoran. Nije izričito propisano koje su sve mjere sigurnosti neophodne da bi se teroriste spriječilo u zloporabi zrakoplova. Nakon napada 11. rujna 2001. standard je viši, ali bez obzira na to, vjerojatno je da imatelj zrakoplova uglavnom neće biti odgovoran.<sup>605</sup>

#### 2.3.1.4.2. Nuklearni pogoni i druge naročito opasne djelatnosti

Prema § 25.(1.) Zakona o nuklearnoj energiji (*Atomgesetz*,<sup>606</sup> dalje: AtomG), vlasnik nuklearnih instalacija objektivno je odgovoran za štetu koja bude prouzročena nuklearnom nezgodom njegovih instalacija u onoj mjeri u kojoj bi takva šteta bila obuhvaćena Pariškom konvencijom. Ova objektivna odgovornost vlasnika primjenjuje se i u slučaju oružanog sukoba, invazije, građanskog rata, pobune ili velike elementarne nepogode izuzetnog karaktera, kada bi prema Pariškoj konvenciji objektivna odgovornost bila

<sup>602</sup> MAGNUS, Liability, cit., str. 50.- 51.

<sup>603</sup> Ibid., str. 51. O navedenim izmjenama vidi: European Tort Law 2002., Tort and Insurance Law Yearbook, Springer-Verlag, Wien, New York, 2003., str. 209.-210.

<sup>604</sup> MAGNUS, Liability, cit., str. 51.

<sup>605</sup> Loc. cit.

<sup>606</sup> Od 15.7.1985., BGBl. 1985., S. 1565., zadnje izmjene 12.8.2005., BGBl. 2005., S. 2365.

isključena. AtomG to propisuje u § 25.(3.). Stoga, teroristički napad na nuklearni pogon ne oslobađa korisnika objektivne odgovornosti za nastalu štetu. Budući da čl. 6.(b) Pariške konvencije odgovornost pripisuje korisniku nuklearnih instalacija, ozlijeđenim osobama odgovarat će sam vlasnik. On ima pravo regresa prema štetniku. Za slučajeve izvan onih predviđenih Pariškom konvencijom također je predviđena objektivna odgovornost vlasnika (AtomG, § 26.(1.)1., ali je za njih moguće oslobođenje od odgovornosti vlasnika, ako je upotrijebio najveći mogući stupanj pažnje za sprječavanje štete. U takvim slučajevima teroristički napad neće povlačiti za sobom vlasnikovu odgovornost.<sup>607</sup>

Pravne osobe koje rade s genetski modificiranim organizmima objektivno odgovaraju za štetu koju trećim osobama prouzroče takvi organizmi (*Gentechnikgesetz*,<sup>608</sup> dalje: GenTG, § 32.). Ove se odgovornosti ne mogu osloboditi pozivanjem na višu silu, pa ih ni teroristički akt izvršen zlouporabom genetski modificiranih organizama ne oslobađa odgovornosti za njime prouzročenu štetu.<sup>609</sup>

Rudarska društva koja određenom rudarskom aktivnošću ozlijede osobe ili nanesu štetu imovini, objektivno su odgovorna (*Bundesberggesetz*,<sup>610</sup> dalje: BbergG, § 114.). Ni ovdje se ne priznaje prigovor više sile. Kada teroristi unište rudarske instalacije koje u § 2.(1.)3. nabraja BbergG, upravitelj (operator) instalacija objektivno je odgovoran za štetu koju pretrpe treće osobe sve dok se šteta može pripisati tipičnim opasnostima rudarstva.<sup>611</sup>

Objektivno odgovara i onaj koji upravlja instalacijama energetskih vodova poput električnih kablova, vodovodnih cijevi, plinskih cijevi, kada elektricitet, tekućina ili plin prouzroče štetu osobama ili imovini (HaftPflG, § 2.(1.)). Upravitelj se može osloboditi objektivne odgovornosti u slučaju više sile, osim ukoliko je šteta prouzročena samim padom vodova.<sup>612</sup> Tako će teroristički napad u kojem se koriste navedene instalacije kao viša sila isključiti objektivnu odgovornost upravitelja, ali će on ostati odgovoran za štetu prouzročenu padom instalacija kada pad nastupi kao posljedica napada.<sup>613</sup>

Proizvođači farmaceutskih proizvoda objektivno su odgovorni za štetu prouzročenu njihovim proizvodima (*Arzneimittelgesetz*,<sup>614</sup> dalje: AMG, § 114.). Međutim,

<sup>607</sup> MAGNUS, Liability, cit., str. 52.

<sup>608</sup> Od 16.12.1993., BGBl. 1993., I S. 2066., zadnje izmjene BGBl. 2005., S. 186.

<sup>609</sup> MAGNUS, Liability, cit., str. 53.

<sup>610</sup> Od 13.8.1980., BGBl. 1980., I S. 1310., zadnje izmjene BGBl. 2005., S. 1818.

<sup>611</sup> MAGNUS, Liability, cit., str. 53.

<sup>612</sup> Ibid., str. 51.

<sup>613</sup> Ibid., str. 52.

<sup>614</sup> Od 11.12.1998., BGBl. 1998., I S. 3586.

AMG izričito predviđa kao razlog oslobođenja od odgovornosti to da štetni učinci farmaceutskog proizvoda izvorno ne potječu iz njegova otkrivanja (razvoja) ili proizvodnje (AMG, § 84.(3.)). Ukoliko teroristi npr. kontaminiraju farmaceutske proizvode određenog proizvođača i nanesu štetu trećim osobama, ovaj će prigovor vjerojatno djelovati u korist proizvođača.<sup>615</sup>

#### 2.3.1.4.3. Onečišćenja

Trgovačko društvo koje onečisti vode (jezera, rijeke, podzemne vode) i time nanese štetu drugima, objektivno je odgovorno (*Wasserhaushaltsgesetz*,<sup>616</sup> dalje: WHG, § 22.). Ukoliko je aktivnom radnjom odgovorne osobe došlo do prodiranja supstanci u vodu, nema nikakvog razloga koji bi mogao osloboditi odgovornosti, a ako je do prodiranja došlo slučajno, viša sila je razlog za oslobođenje (WHG, § 22.(1.) i (2.)). Ukoliko teroristički napad na postrojenja dovede do onečišćenja vode i štete za druge, vlasnik postrojenja će se moći osloboditi odgovornosti jer se ne može reći da je svojom aktivnošću izazvao onečišćenje vode (osim ukoliko nije nemarom omogućio da do napada dođe).<sup>617</sup>

Trgovačka društva koja onečiste okoliš kroz instalacije u zraku, vodi ili zemlji i time prouzroče štetu na tijelu ili imovini, također odgovaraju na temelju objektivne odgovornosti, ali se mogu pozivati na višu silu kao razlog oslobođenja od odgovornosti. Pojam više sile uključuje nepredvidive radnje trećih osoba poput terorista, pa stoga vlasnik instalacija neće biti odgovoran kada teroristi zloupotrebe instalacije za onečišćenje okoliša i ozljede treće osobe.<sup>618</sup>

#### 2.3.1.4.4. Teroristički akt kao viša sila u njemačkom odštetnom pravu

Njemačko pravo priznaje nepredvidive i neizbježive radnje trećih osoba kao prigovor u smislu više sile (*höhere Gewalt*), ali samo djelomično. Osobe koje bi inače bile objektivno odgovorne u određenim situacijama oslobađaju se odgovornosti kada je došlo do terorističkog akta, ali ponekad ovi intervencijski akti nisu razlozi oslobođenja (za vlasnika električnih vodova koji padnu na tlo, nuklearnog poduzetnika, rudarsko društvo ili društvo koje se bavi genetski modificiranim organizmima). S druge strane, imatelj motornog vozila, upravitelj željeznice ili postrojenja koje je onečistilo okoliš, mogu se pozivati na višu silu.

<sup>615</sup> MAGNUS, Liability, cit., str. 53.

<sup>616</sup> Od 19.8.2002., BGBl. 2002., I S. 3245., zadnje izmjene BGBl. 2005., S. 1746.

<sup>617</sup> MAGNUS, Liability, cit., str. 52.

<sup>618</sup> Ibid., str. 52.-53.

Niti imatelj zrakoplova uglavnom nije odgovoran za zlorabu zrakoplova koju izvrše teroristi. Razlika između dviju kategorija može se možda temeljiti na argumentu da zbog posebne opasnosti aktivnosti ili instalacija (postrojenja) na upravitelju treba ostaviti čak i rizik za zlorabu.<sup>619</sup>

#### 2.3.1.5. Španjolska

##### 2.3.1.5.1. Prijevozna sredstva

Zakon o odgovornosti u prometu motornih vozila,<sup>620</sup> (dalje: LRCSCVM) propisuje da je vozač motornog vozila odgovoran zbog rizika prouzročenog njegovom vožnjom, za štetu prouzročenu osobama ili imovini u prometu. Rizična radnja posebno regulirana tim zakonom jest promet motornih vozila (*hecho de la circulación*).<sup>621</sup> Iako s obzirom na osiguranje motornih vozila sudovi ovaj koncept tumače vrlo široko, smatra se nevjerojatnim da bi on uključivao postavljanje eksploziva u automobil s ciljem da ga se preveze i da on eksplodira na određenom mjestu, ili korištenje automobila kao sredstva za uzrokovanje štete s terorističkim ciljem. Također ni šteta prouzročena automobilom koji eksplodira zbog postavljene bombe neće biti povezana s prometom vozila.<sup>622</sup>

S obzirom na to sudska praksa u koncept "prometa motornog vozila" uključuje slučajeve namjere postignuća određenog rezultata, te stoga na naknadu obvezuje osiguravajuća društva. Međutim, uvijek zahtijeva da vozilo nije korišteno isključivo kao sredstvo izvršenja kaznenog djela, kao sredstvo radnje koja nema apsolutno nikakve veze s prometom vozila. Zbog tih razloga sudska praksa smatra da naknada štete mora biti dana u onim slučajevima u kojima je vozilo korišteno kao prijevozno sredstvo na javnim i privatnim cestama otvorenim za promet svakome i šteta je osobama prouzročena namjerno, kao npr. u tipičnim slučajevima koji uključuju bijeg optuženika. Suprotno tome, šteta koju prouzroči prekršitelj zakona koji iskoristi ukradeni automobil da bi razbio vrata trgovačkog centra ili da bi izvršio ubojstvo ili napad, uobičajeno su izvan tog koncepta. U tim slučajevima Konzorcij za osiguranje ne mora naknaditi štetu prouzročenu ukradenim motornim vozilom.<sup>623</sup>

<sup>619</sup> Magnus smatra da s obzirom na činjenicu da su i imatelji i upravitelji opasnih stvari/pogona na kojima je ostavljen teret tih rizika žrtve terorističkih napada u kojima su njihove stvari, odnosno instalacije teroristi iskoristili kao sredstvo napada, to baš i nije uvjerljiv argument. U svakom slučaju, u slučaju katastrofalnog terorističkog akta, uglavnom će država snositi teret kroz Fond za naknadu žrtvama. Ibid., str. 53.-54.

<sup>620</sup> *Ley de responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor*, BOE 268., 9.11.1995.

<sup>621</sup> MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 102.-103.

<sup>622</sup> Ibid., str. 103.

<sup>623</sup> Loc. cit.

U španjolskom pravu propisana je i objektivna odgovornost zračnog prijevoznika za štetu na osobama i imovini na zemlji prouzročenu radnjom zrakoplova, dok je u zraku ili na zemlji, ili bilo kojim elementom (objektom) koji se odvoji od njega ili iz njega ispadne (*Ley de la Navegación Aérea*,<sup>624</sup> dalje: LNA, čl. 119. I.). Čl. 120. kaže da odgovornost ima objektivne temelje u nezgodi ili šteti i da će biti primjereno ograničena do propisanih iznosa i to "u svakom slučaju, čak i u slučaju nezgode prouzročene slučajem i čak i ukoliko prijevoznik, upravitelj ili njihovi zaposlenici mogu dokazati da su postupali s dužnom pažnjom." Pravna znanost ovaj članak shvaća u smislu da je zračni prijevoznik objektivno odgovoran u slučajevima više sile, čak i kada se šteta može pripisati radnji treće osobe (npr. nezgoda je prouzročena previdom kontrolora zračnog prometa).<sup>625</sup>

LNA u čl. 122. propisuje da "ukoliko osoba upotrijebi zrakoplov bez pristanka prijevoznika ili vlasnika, ona će neograničeno odgovarati za prouzročenu štetu, dok će prijevoznik/vlasnik biti supsidijarno odgovoran za štetu u granicama odgovornosti predviđenim ovim poglavljem, ukoliko ne dokaže da je upotrijebio dužnu pažnju za sprječavanje takvog korištenja".<sup>626</sup>

Kada je nezgoda rezultat radnje treće osobe koja nije koristila zrakoplov (npr. stavljanjem bombe u zrakoplov), prijevoznik ili vlasnik odgovarat će u zakonom propisanim granicama. Nasuprot tome, ukoliko treća osoba nezakonito preuzme zrakoplov i prouzroči štetu unutar ili izvan njega, prijevoznik i vlasnik mogu se osloboditi odgovornosti ukoliko dokažu da nisu mogli spriječiti teroristu u preuzimanju zrakoplova.<sup>627</sup>

#### 2.3.1.5.2. Nuklearna šteta

Zakon o nuklearnoj energiji<sup>628</sup> (dalje: LEN) propisuje objektivnu odgovornost za nuklearnu štetu bez specificiranja koje radnje ili vrste nezgoda ograničavaju primjenu toga zakona. U pravilu, svaka nuklearna šteta, bez obzira što je prouzročila, povlači primjenu toga zakona. Štoviše, teroristički napad nije prigovor koji bi tuženik mogao postaviti protiv

<sup>624</sup> Ley 48/1960 de 21 de julio, BOE 176., 23.7.1960.

<sup>625</sup> MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 104.

<sup>626</sup> Ovaj zakon ne inkorporira prigovore iz Rimske konvencije od 7. listopada 1952. godine o šteti prouzročenoj stranim zrakoplovom trećim osobama na zemlji, koja propisuje da svaka osoba koja bi inače bila odgovorna prema odredbama konvencije, neće odgovarati ukoliko je šteta neposredna posljedica oružanog sukoba ili građanskih nemira, ili ukoliko je takva osoba bila lišena korištenja zrakoplova radnjom državnih tijela (čl. 5.). Nasuprot tome, on u španjolsko pravo uvodi pravilo slično čl. 4. Konvencije (glavna je razlika u tome što Konvencija predviđa solidarnu odgovornost, a španjolsko pravo propisuje supsidijarnu odgovornost). Ibid., str. 104.-105.

<sup>627</sup> Ibid., str. 105.

<sup>628</sup> Ley de Energia Nuclear, BOE 107., 4.5.1964.

tužitelja koji pretrpi nuklearnu štetu. Viša sila je prigovor u odgovornosti za nuklearne štete, ali ograničena na razloge koje taksativno navode LEN u čl. 45. III. i Uredba o osiguranju od nuklearnih rizika u čl. 4.1., a to su: "ratni sukobi, neprijateljstva, građanski ratovi, ustanci ili prirodne katastrofe izvanrednog karaktera," pa samo sudjelovanje treće osobe ne isključuje ni ograničava odgovornost poduzetnika, ako ne ulazi u neku od navedenih kategorija.<sup>629</sup>

#### 2.3.1.5.3. Javne službe i postrojenja (instalacije)

Za svaku štetu koja proizide iz redovitog ili izvanrednog djelovanja javnih službi španjolsko pravo propisuje objektivnu odgovornost.<sup>630</sup>

#### 2.3.1.5.4. Teroristički akt kao viša sila u španjolskom odštetnom pravu

Budući da se korištenje motornih vozila cestovnog prometa u svrhu izvršenja terorističkog akta u španjolskom pravu teško može podvesti pod "promet motornih vozila", neće se aktivirati objektivna odgovornost njihovih imatelja, pa time ni pitanje njihova oslobođenja od te odgovornosti. Nasuprot tome, odredbe koje propisuju objektivnu odgovornost zračnog prijevoznika za štete na osobama i imovini na zemlji, ne priznaju višu silu kao razlog oslobođenja od odgovornosti, ali ako je treća osoba nezakonito preuzela zrakoplov, prijevoznik se može osloboditi odgovornosti ako dokaže da nije mogao spriječiti preuzimanje zrakoplova.

Nuklearnom poduzetniku priznat je prigovor više sile kao razlog oslobođenja od odgovornosti, ali ograničen na taksativno navedene razloge u koje se teroristički akt ne može podvesti.

#### 2.3.1.6. Švedska

##### 2.3.1.6.1. Prijevozna sredstva

Švedski Zakon o štetama u prometu<sup>631</sup> smatra se hibridom između odštetnog zakona i zakona o osiguranju. Ovaj zakon propisuje posebnu vrstu obveznog osiguranja u prometu, određujući rizik vlasnika motornih vozila gotovo na isti način kao da su objektivno

<sup>629</sup> Obveza na naknadu nuklearne štete nametnuta poduzetniku nuklearnog postrojenja ili druge instalacije koja proizvodi ili koristi radioaktivni materijal ili ima uređaje koji mogu izazvati ionizirajuće zračenje ostaje bez obzira na činjenicu da je treća osoba proglašena odgovornom ili ne. MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 105., bilj. 89.

<sup>630</sup> Budući da se radi o odgovornosti državnih tijela, o tome opširnije vidi infra, IV. Poglavlje, 3.6.1. i 3.6.3.

<sup>631</sup> 1975:1410, cit. prema BENGTTSSON, op. cit., str. 121.

odgovorni. Zakon propisuje naknadu za osobne ozljede prouzročene prometom motornim vozilom u gotovo svim slučajevima, neovisno o krivnji na strani vozača ili vlasnika ili bilo koje druge osobe. Vlasnik i vozač imaju jednako pravo na naknadu od osiguranja po istim pravilima kao i treće osobe. Izuzetak je učinjen za određene oblike nepažnje i namjere na strani žrtve kojom je doprinijela šteti, ali ne i za višu silu ili slične događaje. Rezultat je da, kada su u pitanju osobne ozljede, u praksi gotovo da ne postoje slučajevi u kojima bi oštećenik zahtijevao naknadu direktno od vlasnika (vozača), svi se zahtjevi postavljaju prema osiguravajućim društvima. Što se tiče štete na imovini, postoje iznimke u pokriću ovisno o šteti na samom osiguranom vozilu i imovini koja se prevozila u ili na tom vozilu na koje se primjenjuju opća pravila o odgovornosti na temelju krivnje. Posebna se pravila primjenjuju na štetu prouzročenu drugim vozilima. Za posljedice istog događaja naknađuje se maksimalni iznos od 300 milijuna švedskih kruna.<sup>632</sup>

Ovaj sustav implicira da će naknada iz osiguranja u prometu biti isplaćena za sve osobne povrede do maksimalnog iznosa u svim slučajevima terorističkih napada na autobuse i druga motorna vozila koji su doveli do prometne nesreće, kao i kada su takva vozila upotrijebljena za napad na druga vozila, zgrade ili ljude na ulici. Međutim, osiguranje neće platiti za nesreću prouzročenu npr. eksplozijom bombe unutar ili izvan autobusa ili automobila koji se nije kretao u prometu.<sup>633</sup>

Prema zakonu o zračnoj šteti,<sup>634</sup> koji se odnosi na ozljede i štete prouzročene osobama i stvarima koje nisu prevožene zrakoplovom, odgovornost je objektivna bez iznimke poput više sile ili sličnog. U pravilu, odgovorna je strana vlasnik zrakoplova; međutim ukoliko bilo tko koristi zrakoplov druge osobe bez njene suglasnosti, on je odgovoran umjesto vlasnika za štetu prouzročenu tijekom korištenja.<sup>635</sup>

Ukoliko se zrakoplov sruši kao posljedica eksplozije bombe u zrakoplovu, vlasnik je odgovoran za štetu na zemlji. Ne postoje izričiti izuzeci za takve situacije u tekstu Zakona i događaj ne može biti smatran netipičnim rizikom; razlozi za objektivnu odgovornost imati će istu težinu i u tom slučaju, pa nije vjerojatno da bi sud oslobodio vlasnika odgovornosti. U slučaju otmice zrakoplova situacija je složenija. Vlasnik se oslobađa odgovornosti ukoliko je zrakoplov koristio netko drugi bez njegove suglasnosti. Međutim,

<sup>632</sup> BENGTTSSON, op. cit., str. 121.-122.

<sup>633</sup> Ibid., str. 122.

<sup>634</sup> 1922:282, cit. prema ibid., str. 121.

<sup>635</sup> BENGTTSSON, op. cit., str. 119.

značenje korištenja (uporabe) u ovom slučaju nije potpuno jasno. Očito, ukoliko teroristi ukradu zrakoplov i prouzroče zrakoplovnu nezgodu, vlasnik neće odgovarati za štetu, međutim, može biti sporno može li se vlasnik osloboditi odgovornosti ukoliko se teroristi iznenada pojave u pilotskoj kabini i prisile pilota da se zabije u zgradu ili, nakon svladavanja pilota preuzmu upravljanje zrakoplovom s istim rezultatom. Može li se ovo smatrati korištenjem zrakoplova u smislu Zakona, nije sigurno. Iako postoje argumenti u prilog objektivne odgovornosti, postoji i izričita odredba prema kojoj je moguće osloboditi nedužnog vlasnika odgovornosti. Bez obzira je li odgovornost vlasnika pokrivena osiguranjem ili nije, vrlo je vjerojatno da će sudovi interpretirati korištenje u ekstenzivnom smislu i odbiti zahtjev prema vlasniku, barem kada teroristi preuzmu upravljanje duže nego trenutno.<sup>636</sup>

#### 2.3.1.6.2. Nuklearni pogoni

Prema Zakonu o nuklearnoj odgovornosti<sup>637</sup> koji se temelji na Pariškoj i drugim konvencijama, vlasnik nuklearnog pogona je objektivno odgovoran za štetu koju prouzroči nuklearna eksplozija, osim kada šteta nastane zbog ratne aktivnosti i sličnih radnji oružanih sukoba, građanskog rata ili nemira ili je prouzročena ozbiljnom prirodnom katastrofom izvanrednog karaktera. U takvim slučajevima odgovorne su jedino osobe koje su prouzročile štetu namjerno (ali ne npr. vlasnik zrakoplova koji je udario u nuklearni pogon izazvavši eksploziju). Ovdje, također, polje odgovornosti za terorističke akte ovisi o konceptu rata ili oružanog sukoba. Okolnosti slučaja biti će od presudne važnosti. Interpretacije sudova drugih država koje primjenjuju Parišku konvenciju u sličnim slučajevima, biti će, bez sumnje, od velikog utjecaja.<sup>638</sup>

#### 2.3.1.6.3. Onečišćenje okoliša i puknuće vodenih brana

Zakon o okolišu iz 1998. godine propisuje objektivnu odgovornost za različite vrste onečišćenja prouzročene korištenjem nekretnina, između ostalog, onečišćenje zraka i vode. Nema iznimke za višu silu ili slične događaje, jedino za takve utjecaje koji se razumno mogu tolerirati s obzirom na sve karakteristike određenog područja i okolnosti samog događaja. Vrhovni sud je u jednom slučaju iz 1981. godine, koji se odnosio na zagađenje vode

<sup>636</sup> Ibid., str. 119.-120.

<sup>637</sup> 1968:45, cit. prema ibid., str. 120.

<sup>638</sup> BENGTTSSON, op. cit., str. 121.

prouzročeno radnjom treće strane, zaključio da ta radnja nije bila vanjska i nepredvidiva da bi oslobodila odgovornu općinu odgovornosti. Međutim, radilo se o nemaru industrije pri korištenju odvodnog sustava i upitno je bi li teroristička sabotaža bila razmatrana na isti način.<sup>639</sup>

Prema Zakonu o okolišu objektivna odgovornost postoji i za štetu prouzročenu kamenjem ili drugim objektima koji se razlete u operacijama miniranja ili kao posljedica aktivnosti koje na drugi način uključuju opasnost eksplozija. Odgovoran je poduzetnik (operator) kao i vlasnik prostora gdje su radnje poduzete. Ne postoje iznimke za slučaj više sile i slične slučajeve. Stoga će odgovornost biti neograničena za štetu prouzročenu terorističkim aktom, pod pretpostavkom da postoji adekvatan kauzalitet (uzročna veza).<sup>640</sup>

Važan rizik katastrofe u mnogim dijelovima Švedske jest puknuće brana koje se koriste za reguliranje snage vode, a koje mogu prouzročiti veliku materijalnu štetu i ozlijediti ljude. Prema Zakonu o okolišu, vlasnik hidrocentrale odgovoran za održavanje brane je objektivno odgovoran u slučaju da ona pukne, osim ukoliko može dokazati da je uzrok bila ratna radnja ili sličan akt u oružanom sukobu, građanskom ratu ili ustanku. U odnosu na katastrofe brana vlada je u pripremi propisa zauzela stav da nema dovoljno razloga za isključenje sabotaža općenito. Ovaj stav može biti razlog za sudove da u slučaju terorističkih akcija restriktivno tumače isključenje odgovornosti.<sup>641</sup>

#### 2.3.1.6.4. Teroristički akt kao viša sila u švedskom odštetnom pravu

Osobne ozljede u prometu naknađuju se neposredno iz osiguranja, bez obzira na krivnju vozača, vlasnika vozila ili bilo koje druge osobe. Iznimka su slučajevi nemara i namjere same žrtve, ali ne i viša sila i slični događaji. Naknada iz osiguranja u prometu biti će isplaćena za sve osobne povrede do maksimalnog iznosa u svim slučajevima terorističkih napada na autobuse i druga motorna vozila koji su doveli do prometne nesreće, kao i kada su takva vozila upotrijebljena za napad na druga vozila, zgrade ili ljude na ulici. Ali, ako vozilo nije bilo u pokretu, osiguranje neće isplatiti naknadu. Za štete prouzročene osobama i stvarima koje nisu prevožene zrakoplovom, odgovornost je objektivna bez izuzetka poput više sile ili sličnog. U pravilu, odgovoran je vlasnik zrakoplova, ali ukoliko netko drugi koristi

<sup>639</sup> Ibid., str. 122.

<sup>640</sup> Ibid., str. 123.

<sup>641</sup> Loc. cit.

zrakoplov bez njegove suglasnosti, on odgovara umjesto vlasnika za štetu prouzročenu tijekom korištenja.

Odgovornost nuklearnog poduzetnika, odnosno mogućnost njegova oslobođenja, ovisi o tome kako će sud tumačiti razloge oslobođenja (da li će teroristički akt smatrati "sličnom radnjom oružanih sukoba" ...), a za što će od odlučujuće važnosti biti okolnosti konkretnog slučaja. Za razne vrste onečišćenja okoliša švedsko pravo ne priznaje višu silu kao mogući razlog oslobođenja od odgovornosti.

#### 2.3.1.7. Švicarska

##### 2.3.1.7.1. Prijevozna sredstva

*Strassenverkehrsgesetz* iz 1958. godine (dalje: SVG), propisuje da imatelj vozila odgovara za svaku štetu koja nastane na osobi ili za svaku materijalnu štetu prouzrokovanu vozilom u djelovanju. Izraz "u djelovanju" u principu znači da je vozilo u pokretu (SVG, čl. 58.). SVG propisuje objektivnu odgovornost koje se imatelj oslobađa ukoliko dokaže da je nesreća prouzročena višom silom ili grubom nepažnjom ozljeđene strane ili treće strane (SVG, čl. 59.). Zato, ukoliko je terorist koristio vlastito vozilo – objektivno je odgovoran kao imatelj vozila. Ukoliko su drugi imatelji uključeni u nesreću prouzročenu od teroriste, nisu odgovorni ukoliko dokažu grubu nepažnju teroriste.<sup>642</sup>

U čl. 75. SVG specificira da u slučaju otuđenja vozila u svrhu njegova korištenja (a ne u svrhu prisvajanja), obojica – i otudivatelj i imatelj vozila odgovaraju solidarno za štetu prouzročenu ukradenim automobilom. Imatelj vozila i njegov osiguratelj imaju pravo regresa protiv osobe koja je automobil otuđila. S obzirom da takva drastična zloupotreba vozila nije bila uzeta u obzir u vrijeme donošenja zakona, nije isključeno da bi sud u slučaju otuđenja u svrhu izvršenja terorističkog akta isključio objektivnu odgovornost imatelja,<sup>643</sup> tim više što će u pravilu biti ispunjene pretpostavke za oslobođenje od odgovornosti koje SVG propisuje u čl. 59.

Zračni prijevoznici objektivno su odgovorni za tjelesne povrede ili oštećenje imovine koje nastane zbog pada zrakoplova. *Bundesgesetz über die Luftfahrt* iz 1948. godine (dalje: BLFG) u čl. 64. propisuje objektivnu odgovornost. S obzirom na visoki operativni rizik zrakoplova, nije moguće da se zračni prijevoznik poziva na prigovor više sile, a ne može

<sup>642</sup> LÖRTSCHER/PARIZZI/GUTZWILLER, op. cit., str. 129.-130.

<sup>643</sup> Ibid., str. 130.

ni tvrditi da je teroristički akt nešto nepredvidivo i neizbježno. Čl. 64. st. 2. b. izričito kaže da zračni prijevoznik može također biti odgovoran za štetu prouzročenu od osoba ukrcanih u zrakoplov.<sup>644</sup> To se primjenjuje i na teroriste. Bez obzira na to, u ovom slučaju odgovornost je ograničena na iznos koji može doseći 75 milijuna švicarskih franaka, ovisno o veličini zrakoplova.<sup>645</sup> Ova pravila o odgovornosti ne primjenjuju se na odgovornost prema putnicima.

Sustav odgovornosti za štetu koja nastane od terorističkog akta koji uključuje željeznički promet, propisuje *Eisenbahnhaftpflichtgesetz* iz 1905. godine (dalje: EHG). On propisuje objektivnu odgovornost željezničkih kompanija. Međutim, one se oslobadaju odgovornosti u slučaju više sile ili nepažnje treće strane ili samog oštećenika (EHG, čl. 1.). Željeznica (SBB) je, međutim, oslobođena odgovornosti jedino ukoliko je ta nepažnja treće strane ili ozlijeđenog, s gledišta adekvatne uzročnosti, jedini uzrok nezgode. Npr. teroristički napad bombom će, bez sumnje, ispuniti te kriterije. Izuzetno strogi kriteriji postavljeni su za višu silu kao temelj prekida kauzalne veze, jer se željezničke kompanije moraju nositi s ekstremnim vremenskim uvjetima tijekom godina i izložene su im svjesno.<sup>646</sup>

EHG propisuje (što je posebnost) da se objektivna odgovornost primjenjuje neograničeno jedino na tjelesne ozljede i štete na imovini prouzročene u vezi s tjelesnom ozljedom. Željeznička kompanija je odgovorna za drugu štetu na imovini u slučaju krivnje. S obzirom na odgovornost željeznice na temelju ugovora o prijevozu u privatnom pravu,

<sup>644</sup> Potrebno je, međutim, u tom slučaju naglasiti i moguću odgovornost upravitelja zračne luke. Prema propisima Federalnog ministarstva zračnog prometa, od 1. lipnja 2001. godine, odgovornost upravitelja je objektivna. Da bi postojala odgovornost, potrebna je protupravnost i adekvatna uzročnost. Prema čl. 4. Uvjeta poslovanja (*Betriebsreglement*), upravitelj zračne luke nije odgovoran za štetu prouzročenu događajem izvan njegove kontrole ili djelovanjem treće strane. Ovo se primjenjuje i na štete prouzročene padom zrakoplova, za koji je odgovoran zračni prijevoznik. Kada se razmatra postojanje protupravnosti u vezi s terorističkim napadima, pitanje je je li upravitelj zračne luke bio nemaran u pogledu sigurnosnih mjera koje su unutar njegove kontrole. Izvan i iznad toga, kontrola granica je u nadležnosti policije, a prema odštetnom pravu kantona Zürich (*Haftungsgesetz des Kantons Zürich*), koje je slično kao i federalno, odgovornost je državnih tijela objektivna, ali primjenjiva samo ukoliko policijski službenik povrijedi službenu dužnost propustivši izvršiti provjeru pri ukrcanju putnika, prtljage i tereta. Nemarno izvršenje dužnosti koje su unutar kontrole i područja odgovornosti upravitelja zračne luke je protupravno u mjeri u kojoj su sigurnost zračnog prometa i sigurnosne obveze, poput onih koje se odnose na kontrolu prtljage i putnika, povrijeđene. U tom pogledu je upravitelj zračne luke zakonski imenovan kao jamac (garantor). Prema čl. 98. i dalje Uvjeta poslovanja, upravitelj je dužan izvršiti učinkovitu provjeru ulaska. Nadalje, dužan je osigurati sve pristupne točke prema ne-javnom području sredstvima sigurnosnih mjera. S obzirom na povećani rizik od terorističkih napada u zračnom prometu, provjere moraju biti u skladu s općeprihvaćenim standardima sigurnosti zračnih luka. Ograničenja proporcionalnosti i razumnosti sigurnosnih mjera određena su stupnjem trenutne sigurnosne situacije (stupnjem rizika). Ibid., str. 130.-131.

<sup>645</sup> Čl. 125 Uredbe o civilnom zrakoplovstvu (*Lufifahrtverordnung*), cit. prema ibid., str. 131.

<sup>646</sup> LÖRTSCHER/PARIZZI/GUTZWILLER, op. cit., str. 132.

primjenjuju se ugovorni i izvanugovorni principi odgovornosti, koji se također temelje na krivnji.<sup>647</sup>

#### 2.3.1.7.2. Nuklearna i eksplozivna postrojenja

*Kernenergiehaftpflichtgesetz*<sup>648</sup> (dalje: KHG) u čl. 3. propisuje da je vlasnik nuklearnih postrojenja odgovoran bez ograničenja za nuklearnu štetu koja bude prouzročena nuklearnim materijalima iz njegova postrojenja. Jedino kada ozlijeđena strana prouzroči štetu namjerno ili zbog grube nepažnje, vlasnik se oslobađa potpuno ili djelomično od svoje odgovornosti (KHG, čl. 5.). Međutim, viša sila (npr. potres) ili bilo koja vrsta krivnje treće strane (npr. teroristički napad) nisu razlozi za oslobođenje od odgovornosti, jer je jedino ekstremni rizik koji predstavlja rad nuklearnog postrojenja taj koji čini mogućom takvu štetu.<sup>649</sup>

*Sprengstoffgesetz*<sup>650</sup> (dalje: SSG) u čl. 27. propisuje odgovornost vlasnika eksplozivnog postrojenja za svaku štetu koju prouzroči eksplozija ili eksplozivni materijali. Međutim, može se osloboditi odgovornosti ukoliko može dokazati da je šteta prouzročena višom silom ili grubom nepažnjom ozlijeđene strane ili treće osobe. Nepredviđeni (ali dokazivi) teroristički akt će, ovisno o interpretaciji biti uzet kao viša sila ili gruba nepažnja treće osobe, te time osloboditi vlasnika postrojenja njegove odgovornosti. Vlasnik postrojenja mora svejedno udovoljavati svim sigurnosnim obvezama i skladišnim uvjetima, inače će biti odgovoran po objektivnoj odgovornosti, npr. ako teroristi uspiju iznijeti eksplozivni materijal iz postrojenja i pokaže se da su sigurnosne mjere bile neprimjerene.<sup>651</sup>

#### 2.3.1.7.3. Teroristički akt kao viša sila u švicarskom odštetnom pravu

Viša sila shvaća se kao neočekivan, nepredvidiv, izvanredan događaj koji uključuje neizbježno nasilje iz vanjskog izvora. To je neočekivani događaj visokog intenziteta. On u pravilu prekida kauzalnu vezu i isključuje odgovornost. U slučaju objektivne odgovornosti, međutim, posebno strogim pretpostavkama treba biti udovoljeno da bi se neki događaj kvalificirao kao viša sila, jer se inače ne bi moglo postići cilj namjeravane zaštite za

<sup>647</sup> Loc. cit.

<sup>648</sup> BBl. 1983., I 1196.

<sup>649</sup> LÖRTSCHER/PARIZZI/GUTZWILLER, op. cit., str. 132.-133.

<sup>650</sup> BBl. 1977., I 1349.

<sup>651</sup> LÖRTSCHER/PARIZZI/GUTZWILLER, op. cit., str. 133.

čije su postignuće namijenjena ta pravila. Prekid kauzalne veze višom silom nije moguć prema odredbama o odgovornosti koje propisuje KHG (nuklearna postrojenja).<sup>652</sup>

Prema općoj pravnoj interpretaciji, viša sila je, zbog elemenata nepredvidivosti i neizbježivosti, jednostavno radnja neovisna o ljudskom djelovanju. Međutim, klasificiranje terorističkih napada vrlo je teško. Općenito se može reći da je ukoliko se teroristički napad izvrši u državi koja je pogođena krizom, u kojoj su se napadi već u prošlosti događali i postojale su indikacije tog napada, teško govoriti o nepredvidivosti novog napada. S druge strane, ukoliko teroristički napad o kojem nije bilo posebnih indikacija, bude izvršen u Švicarskoj, bilo bi moguće govoriti o višoj sili. Brojni ugovorni uvjeti i odredbe također sadrže isti zaključak, npr. telekomunikacijske kompanije i tour operatori izričito podvode rizik od terorističkih napada pod izraz viša sila. Na praktičnoj razini, od manje je važnosti pripisuje li se prekid kauzaliteta u određenom slučaju višoj sili ili gruboj nepažnji treće strane.<sup>653</sup>

### 2.3.1.8. Velika Britanija

#### 2.3.1.8.1. Rylands v Fletcher

Prema pravilu o objektivnoj odgovornosti u slučaju *Rylands v Fletcher* (1868): "osoba koja za svoje vlastite svrhe donosi, prikuplja i čuva na svom zemljištu bilo što podobno da prouzroči štetu prodiranjem izvan toga zemljišta, mora to čuvati na vlastiti rizik, pa ako tako ne čini, odgovorna je, *prima facie* za svu štetu koja nastane kao prirodna posljedica toga prodiranja. Odgovornosti se može osloboditi ako dokaže da je prodiranje posljedica tužiteljeva propusta ili više sile."<sup>654</sup>

Prema shvaćanju iz *Cambridge Water v Eastern Counties Leather plc*, osigurana je kontinuirana primjena pravila *Rylands v Fletcher*, ali je ono prepušteno životu na marginama pravila o odgovornosti – ograničeno na utvrđivanje objektivne odgovornosti za štete i gubitke prouzročene "ne-prirodnom uporabom" ili "opasnom stvari" koja je već priznata kao takva i bez izgleda da kreira opću odgovornost za izuzetno opasne aktivnosti ili materijale.<sup>655</sup> Sudska praksa je primjenu pravila *Rylands v Fletcher* protegnula na otpadne

<sup>652</sup> Loc. cit.

<sup>653</sup> Ibid., str. 133.-134.

<sup>654</sup> Obrazloženje suca J. Blackburna, prijevod prema KLARIĆ, *Odštetno*, cit., str. 55.-56.

<sup>655</sup> WALKER, op. cit., str. 169.

vode, eksploziv, plin, električnu struju, zapaljive tekućine, vatru, snijeg s krova, blato i prljavštinu iz kanalizacije.<sup>656</sup>

Primjenjivanje ovog oblika odgovornosti za štete od prodiranja opasnih stvari do kojeg dolazi zbog terorističkog napada, podložno je brojnim ograničenjima. Iako se teroristički akt ne može kvalificirati kao *Act of God* (viša sila), jer u to ulaze samo okolnosti izazvane prirodnim uzrocima koje se ljudskim predviđanjem ne može spriječiti, poslužiti će vlasniku opasne stvari, kao prigovor nezavisne radnje treće osobe, za koju se nije moglo razumno očekivati da je predvidi i spriječi. Štetna radnja treće osobe, svjesna i namjerna, posjednika može osloboditi odgovornosti.<sup>657</sup>

Pravilo *Rylands v Fletcher*, međutim, ne primjenjuje se na objektivnu odgovornost uređenu posebnim propisima, pa neće biti primijenjeno na terorističke napade u kojima su korištene stvari ili djelatnosti za čiju je upotrebu i korištenje propisana posebna odgovornost njihovih vlasnika odnosno imatelja. Tako se zrakoplovi ne smatraju "opasnim stvarima" i njihova upotreba se ne može sama po sebi podvesti pod pravilo *Rylands v Fletcher*. Međutim, objektivna odgovornost je propisana Zakonom o civilnoj zračnoj plovidbi,<sup>658</sup> sec. 76(2): "kada je materijalni gubitak ili šteta prouzročena nekoj osobi ili imovini na zemlji ili proizlazi iz samog zrakoplova ili od osobe u njemu, ili od dijela, životinje ili osobe koja ispadne iz zrakoplova dok je u letu, polijeće ili slijeće, tada, osim ukoliko je gubitak ili šteta prouzročen ili se može pripisati nemaru samog oštećenika, šteta treba biti nadoknađena bez dokazivanja nemara ili namjere ili drugih temelja odgovornosti, kao da su gubitak ili oštećenje prouzročeni namjernom radnjom ili propustom vlasnika zrakoplova." Ovo izričito pokazuje da nije priznat prigovor da je štetu prouzročila treća strana, iako vlasnik može tražiti obeštećenje od te nesavjesne treće strane.<sup>659</sup>

#### 2.3.1.8.2. Patogeni i toksični materijali

*Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, u dijelu VII. propisuje da se opasni patogeni i toksični materijali moraju držati u uvjetima visoke sigurnosti. Prema sec. 67., posjednik je u prekršaju ukoliko propusti, bez razumnog opravdanja, ispuniti bilo koju obvezu ili uputu, ali nije ustanovljena nikakva posebna objektivna odgovornost. Prema navedenim

<sup>656</sup> KLARIĆ, *Odštetno*, cit., str. 56.

<sup>657</sup> WALKER, op. cit., str. 170.

<sup>658</sup> *Civil Aviation Act, 1982*.

<sup>659</sup> WALKER, op. cit., str. 173.

odredbama, posjednik može biti odgovoran za prodiranje materijala čak i kad nije bilo krivnje u predviđanju ili sprječavanju prodiranja, ali je dodatni zahtjev iz slučaja *Cambridge Water v Eastern Counties Leather plc*, da je prodiranje bilo barem predvidivo, pa takav oblik terorističkog napada koji bi rezultirao prodiranjem opasnih stvari neće dovesti do odgovornosti.<sup>660</sup>

#### 2.3.1.8.3. Nuklearni pogon

Prema Zakonu o nuklearnim instalacijama,<sup>661</sup> sec. 7., nametnuta je stroga obveza osiguranja sprječavanja ozljeda, gubitka života ili šteta na bilo kojoj imovini koja bi proizlazila iz dopuštene uporabe (korištenja) nuklearnog postrojenja. Ukoliko postoji povreda navedene obveze, tada odgovornost nuklearnog poduzetnika (nositelj dozvole, licence) proizlazi iz sec. 12. pod pretpostavkom da gubitak ili šteta nisu preudaljeni. Prema sec. 13. dopušten je prigovor da je gubitak ili šteta proizašla iz neprijateljskih radnji u oružanom sukobu. Terorizam se uglavnom ne podvodi pod značenje "oružanog sukoba" prema ženevskim konvencijama i prema općem shvaćanju zakonodavca, pa stoga nije baš vjerojatno da bi bio priznat bilo koji prigovor koji se odnosi na probleme prouzročene intervencijom treće strane, poput terorista. Da bi se omogućilo ostvarenje odštetnih zahtjeva, nositelj licence mora se osigurati od odgovornosti do određenog iznosa,<sup>662</sup> a vlada preuzima zahtjeve iznad tog iznosa i zahtjeve postavljene nakon 10 godina.<sup>663</sup>

#### 2.3.1.8.4. Onečišćenja

Ukoliko terorističko djelovanje rezultira polaganjem na zemlju bilo kakvih otrovnih, štetnih ili onečišćujućih tvari, tada je počinjeno kazneno djelo i građanskopravna odgovornost proizlazi iz Zakona o zaštiti okoliša,<sup>664</sup> sec. 73.(6.): "*Kada je šteta prouzročena otpadom koji je položen u ili na zemlju, svaka osoba koja ga je položila, ili je svjesno prouzročila ili dopustila da on bude položen, u svakom slučaju tako da počini kazneno djelo prema sec. 33(1) ili 63(2), odgovorna je za štetu osim u slučajevima kada je šteta izazvana isključivom krivnjom oštećenika ili je oštećena osoba dobrovoljno prihvatila rizik*

<sup>660</sup> Ibid., str. 170.

<sup>661</sup> *Nuclear Installations Act*, 1965.

<sup>662</sup> Trenutno to je iznos od 140 milijuna funti, propisan Zakonom o energiji (*Energy Act*, 1983.), sec. 27., WALKER, op. cit., str. 170.-171.

<sup>663</sup> Za odgovornost poduzetnika propisan je zastarni rok od 10 godina (sec. 16.), a zahtjev mora, u svakom slučaju biti postavljen u roku od 30 godina. Ibid., str. 171.

<sup>664</sup> *Environmental Protection Act*, 1990.

*prouzročene štete, ali bez oslobođenja od bilo koje druge odgovornosti (odgovornosti koja ne proizlazi iz ovog dijela).*" Odgovornost se proteže na svaku osobu koja položi ili svjesno dopusti polaganje otpada. Međutim, odgovornosti se može osloboditi onaj koji može dokazati da je poduzeo sve razumne mjera opreza i upotrijebio dužnu pažnju, postupao po nalogima poslodavca bez znanja ili razloga za sumnju da čini nedopuštenu radnju ili da su radnje izvršene u stanju nužde.<sup>665</sup>

#### 2.3.1.8.5. Vodovod i plinske instalacije

Prema sec. 209.(1.) Zakona o vodnoj industriji,<sup>666</sup> kada prodor vode, bez obzira kako prouzročen, iz cijevi dodijeljene vodnom poduzetniku, prouzroči gubitak ili oštećenje, poduzetnik treba odgovarati, osim ukoliko je drugačije propisano. U ovom slučaju odgovornost se proteže i na radnje trećih osoba (osim ukoliko se radi o zahtjevu osobe koja je kriva za pretrpljeni gubitak i štetu) i čak na višu silu (*Act of God*). Prema sec. 14. Zakona o plinu,<sup>667</sup> prijevoznik plina bit će apsolutno odgovoran za štetu prouzročenu plinom u podzemnom spremištu plina, ili plinom u bušotini povezanoj s podzemnim spremištem plina, ili curi ili je procurio iz bilo kojeg podzemnog spremišta ili bušotine." Odgovornost se ponovo ne proteže na štete koje su rezultat krivnje oštećenika.<sup>668</sup>

#### 2.3.1.8.6. Teroristički akt kao viša sila u odštetnom pravu Velike Britanije

Teroristički akt ne može se kvalificirati kao *Act of God* (viša sila), jer u to ulaze samo okolnosti izazvane prirodnim uzrocima koje se ljudskim predviđanjem ne može spriječiti. Međutim, u nekim slučajevima objektivne odgovornosti teroristički akt može poslužiti kao prigovor nezavisne radnje treće osobe, za koju se nije moglo razumno očekivati da je odgovorna osoba predvidi i spriječi. Takva štetna radnja treće osobe, svjesna i namjerna, može osloboditi odgovornosti.

Kod odgovornosti za štetu koju zrakoplovi prouzroče na osobi ili imovini na zemlji izričito je isključeno pozivanje na radnju treće osobe (pa time i teroristički akt) kao razlog oslobođenja od objektivne odgovornosti vlasnika zrakoplova. Ne smatra se vjerojatnim ni da bi bio priznat kao "neprijateljska radnja u oružanom sukobu", koja oslobađa objektivne odgovornosti nuklearnog poduzetnika. Niti viša sila, niti radnja treće osobe ne oslobađaju

<sup>665</sup> WALKER, op. cit., str. 171.-172.

<sup>666</sup> *Water Industry Act*, 1991.

<sup>667</sup> *Gas Act*, 1965.

<sup>668</sup> WALKER, op. cit., str. 173.



odredbama, posjednik može biti odgovoran za prodiranje materijala čak i kad nije bilo krivnje u predviđanju ili sprječavanju prodiranja, ali je dodatni zahtjev iz slučaja *Cambridge Water v Eastern Counties Leather plc*, da je prodiranje bilo barem predvidivo, pa takav oblik terorističkog napada koji bi rezultirao prodiranjem opasnih stvari neće dovesti do odgovornosti.<sup>660</sup>

#### 2.3.1.8.3. Nuklearni pogon

Prema Zakonu o nuklearnim instalacijama,<sup>661</sup> sec. 7., nametnuta je stroga obveza osiguranja sprječavanja ozljeda, gubitka života ili šteta na bilo kojoj imovini koja bi proizlazila iz dopuštene uporabe (korištenja) nuklearnog postrojenja. Ukoliko postoji povreda navedene obveze, tada odgovornost nuklearnog poduzetnika (nositelj dozvole, licence) proizlazi iz sec. 12. pod pretpostavkom da gubitak ili šteta nisu preudaljeni. Prema sec. 13. dopušten je prigovor da je gubitak ili šteta proizašla iz neprijateljskih radnji u oružanom sukobu. Terorizam se uglavnom ne podvodi pod značenje "oružanog sukoba" prema ženevskim konvencijama i prema općem shvaćanju zakonodavca, pa stoga nije baš vjerojatno da bi bio priznat bilo koji prigovor koji se odnosi na probleme prouzročene intervencijom treće strane, poput terorista. Da bi se omogućilo ostvarenje odštetnih zahtjeva, nositelj licence mora se osigurati od odgovornosti do određenog iznosa,<sup>662</sup> a vlada preuzima zahtjeve iznad tog iznosa i zahtjeve postavljene nakon 10 godina.<sup>663</sup>

#### 2.3.1.8.4. Onečišćenja

Ukoliko terorističko djelovanje rezultira polaganjem na zemlju bilo kakvih otrovnih, štetnih ili onečišćujućih tvari, tada je počinjeno kazneno djelo i građanskopravna odgovornost proizlazi iz Zakona o zaštiti okoliša,<sup>664</sup> sec. 73.(6.): "*Kada je šteta prouzročena otpadom koji je položen u ili na zemlju, svaka osoba koja ga je položila, ili je svjesno prouzročila ili dopustila da on bude položen, u svakom slučaju tako da počini kazneno djelo prema sec. 33(1) ili 63(2), odgovorna je za štetu osim u slučajevima kada je šteta: izazvana isključivom krivnjom oštećenika ili je oštećena osoba dobrovoljno prihvatila rizik*

<sup>660</sup> Ibid., str. 170.

<sup>661</sup> *Nuclear Installations Act*, 1965.

<sup>662</sup> Trenutno to je iznos od 140 milijuna funti, propisan Zakonom o energiji (*Energy Act*, 1983.), sec. 27., WALKER, op. cit., str. 170.-171.

<sup>663</sup> Za odgovornost poduzetnika propisan je zastarni rok od 10 godina (sec. 16.), a zahtjev mora, u svakom slučaju biti postavljen u roku od 30 godina. Ibid., str. 171.

<sup>664</sup> *Environmental Protection Act*, 1990.

*prouzročene štete, ali bez oslobođenja od bilo koje druge odgovornosti (odgovornosti koja ne proizlazi iz ovog dijela).*" Odgovornost se proteže na svaku osobu koja položi ili svjesno dopusti polaganje otpada. Međutim, odgovornosti se može osloboditi onaj koji može dokazati da je poduzeo sve razumne mjera opreza i upotrijebio dužnu pažnju, postupao po nalogima poslodavca bez znanja ili razloga za sumnju da čini nedopuštenu radnju ili da su radnje izvršene u stanju nužde.<sup>665</sup>

#### 2.3.1.8.5. Vodovod i plinske instalacije

Prema sec. 209.(1.) Zakona o vodnoj industriji,<sup>666</sup> kada prodor vode, bez obzira kako prouzročen, iz cijevi dodijeljene vodnom poduzetniku, prouzroči gubitak ili oštećenje, poduzetnik treba odgovarati, osim ukoliko je drugačije propisano. U ovom slučaju odgovornost se proteže i na radnje trećih osoba (osim ukoliko se radi o zahtjevu osobe koja je kriva za pretrpljeni gubitak i štetu) i čak na višu silu (*Act of God*). Prema sec. 14. Zakona o plinu,<sup>667</sup> prijevoznik plina bit će apsolutno odgovoran za štetu prouzročenu plinom u podzemnom spremištu plina, ili plinom u bušotini povezanoj s podzemnim spremištem plina, ili curi ili je procurio iz bilo kojeg podzemnog spremišta ili bušotine." Odgovornost se ponovo ne proteže na štete koje su rezultat krivnje oštećenika.<sup>668</sup>

#### 2.3.1.8.6. Teroristički akt kao viša sila u odštetnom pravu Velike Britanije

Teroristički akt ne može se kvalificirati kao *Act of God* (viša sila), jer u to ulaze samo okolnosti izazvane prirodnim uzrocima koje se ljudskim predviđanjem ne može spriječiti. Međutim, u nekim slučajevima objektivne odgovornosti teroristički akt može poslužiti kao prigovor nezavisne radnje treće osobe, za koju se nije moglo razumno očekivati da je odgovorna osoba predvidi i spriječi. Takva štetna radnja treće osobe, svjesna i namjerna, može osloboditi odgovornosti.

Kod odgovornosti za štetu koju zrakoplovi prouzroče na osobi ili imovini na zemlji izričito je isključeno pozivanje na radnju treće osobe (pa time i teroristički akt) kao razlog oslobođenja od objektivne odgovornosti vlasnika zrakoplova. Ne smatra se vjerojatnim ni da bi bio priznat kao "neprijateljska radnja u oružanom sukobu", koja oslobađa objektivne odgovornosti nuklearnog poduzetnika. Niti viša sila, niti radnja treće osobe ne oslobađaju

<sup>665</sup> WALKER, op. cit., str. 171.-172.

<sup>666</sup> *Water Industry Act*, 1991.

<sup>667</sup> *Gas Act*, 1965.

<sup>668</sup> WALKER, op. cit., str. 173.

objektivne odgovornosti osobe odgovorne za štete prouzročene onečišćenjem zemlje, djelovanjem vode ili plina.

## 2.3.2. Hrvatsko pravo

### 2.3.2.1. Opasne stvari i djelatnosti

U našem je pravu, kao i poredbenom, objektivna odgovornost iznimka, a odgovornost na temelju krivnje pravilo.<sup>669</sup> Prema ZOO-u, pravila objektivne odgovornosti primjenjuju se na štete od opasne stvari i djelatnosti,<sup>670</sup> te na štete u drugim slučajevima propisanim zakonom.<sup>671</sup>

Koje su to stvari i djelatnosti opasne, ZOO nije definirao, već je to pitanje prepustio sudskoj praksi i pravnoj teoriji. Sudska je praksa, kao temelj za teorijsko uopćavanje, dovela do definicije prema kojoj se "pod opasnom stvari razumijeva svaka stvar koja po svojoj namjeni, osobinama, položaju, mjestu i načinu uporabe ili na drugi način predstavlja povećanu opasnost nastanka štete za okolinu, pa je zbog toga treba nadzirati povećanom pažnjom."<sup>672</sup> "Djelatnost predstavlja povećanu opasnost kada u njezinom redovitom tijeku, već po samoj njezinoj tehničkoj prirodi i načinu obavljanja, mogu biti ugroženi život i zdravlje ljudi ili imovina, tako da to ugrožavanje iziskuje povećanu pozornost osoba koje obavljaju tu djelatnost kao i osoba koje s njom dolaze u dodir."<sup>673</sup> Sud u svakom pojedinom slučaju mora odlučiti može li se konkretna stvar ili djelatnost kvalificirati kao opasna.<sup>674</sup>

Za neke opasne stvari i djelatnosti zakonodavac nije prepustio sudskoj praksi da ih kvalificira kao takve, već je objektivna odgovornost njihovih imatelja, odnosno vršitelja propisana ZOO-om i posebnim zakonima. Motorna vozila u pokretu (pogonu) su opasna stvar i propisana je objektivna odgovornost njihova imatelja za njima prouzročene štete trećim osobama.<sup>675</sup> Opasna je stvar i proizvod s nedostatkom koji predstavlja opasnost štete za osobe

<sup>669</sup> Osnovno pravilo o odgovornosti je ono o odgovornosti na temelju pretpostavljene krivnje, propisano čl. 1045. st. 1. novog ZOO-a: "(1) *Tko drugome prouzroči štetu, dužan je naknaditi je ako ne dokaže da je šteta nastala bez njegove krivnje.*" Isto je pravilo propisivao čl. 154. st. 1. bivšeg ZOO-a.

<sup>670</sup> Čl. 1045. st. 3. novog ZOO-a (čl. 154. st. 2. bivšeg ZOO-a).

<sup>671</sup> Čl. 1045. st. 4. novog ZOO-a (čl. 154. st. 3. bivšeg ZOO-a).

<sup>672</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 576.

<sup>673</sup> Loc.cit.

<sup>674</sup> Sudsku praksu o opasnim stvarima i djelatnostima vidi kod CRNIĆ, ZOO, cit., str. 176.-180.

<sup>675</sup> Čl. 1069. novog ZOO-a: "(1) *Za štetu koju pretrpe treće osobe u vezi s pogonom motornog vozila odgovara njegov vlasnik.*" (Isto je propisivao čl. 178. st. 4. bivšeg ZOO-a.)

ili stvari.<sup>676</sup> Okupljanje većeg broja ljudi stvara pojačanu opasnost nastanka štete, pa je i odgovornost organizatora priredbi objektivna.<sup>677</sup>

Opasna je djelatnost ona u kojoj se koristi nuklearna energija, pa korisnik nuklearnog uređaja odgovara za nuklearnu štetu prema pravilima objektivne odgovornosti. Fizičke i pravne osobe koje svojim djelovanjem ili propustom prouzroče, omogućće ili dopuste onečišćenje okoliša, odgovaraju prema pravilima objektivne odgovornosti.

### 2.3.2.2. Razlozi oslobođenja od objektivne odgovornosti

Razlozi oslobođenja od objektivne odgovornosti, uz dokazivanje da nisu ispunjene pretpostavke koje se traže za tu odgovornost, jesu viša sila, isključiva radnja oštećenika i isključiva radnja treće osobe. To su razlozi oslobođenja od odgovornosti koji su propisani za imatelja opasne stvari,<sup>678</sup> ali se uobičajeno smatraju razlozima oslobođenja od objektivne odgovornosti i u svim drugim slučajevima.<sup>679</sup> Stoga, ukoliko bi se u posebno propisanom slučaju objektivne odgovornosti u našem pravu željelo onemogućiti pozivanje objektivno odgovorne osobe na navedene razloge oslobođenja, bilo bi potrebno ili ih izričito isključiti (sve ili neke) ili propisati posebne razloge oslobođenja. To nije bio slučaj s objektivnom odgovornošću države prema čl. 180. bivšeg ZOO-a, a nije ni prema ZOTAD-u, gdje zakonodavac šuti o razlozima oslobođenja od odgovornosti. Pozivanje na višu silu ili isključivu radnju treće osobe u slučaju objektivne odgovornosti države za štetu prouzročenu terorističkim aktom bilo bi, naravno, suprotno samoj svrsi propisivanja te odgovornosti, jer bi se time država uvijek mogla osloboditi odgovornosti, osim u slučaju kada su teroristički akt izvršile osobe za čije radnje država inače odgovara.

Kao i u poredbenom pravu, u našem bi pravu objektivno odgovorna osoba mogla odgovarati za štetu prouzročenu terorističkim aktom u kojem je iskorištena opasnost njezine stvari ili djelatnosti, ako se, s obzirom na sve okolnosti slučaja, taj akt ne bi mogao

<sup>676</sup> Čl. 1073. novog ZOO-a: "(1) *Proizvođač koji stavi u promet neki proizvod, odgovara za štetu prouzročenu neispravnošću toga proizvoda bez obzira na krivnju.*" (Isto je propisivao čl. 179. st. 1. bivšeg ZOO-a.)

<sup>677</sup> Čl. 1081. novog ZOO-a. (Isto je propisivao čl. 181. bivšeg ZOO-a.)

<sup>678</sup> Čl. 1067. novog ZOO-a: "(1) *Vlasnik se oslobađa odgovornosti ako dokaže da šteta potječe od nekog nepredvidivog uzroka koji se nalazio izvan stvari, a koji se nije mogao spriječiti, izbjeći ili otkloniti.*

(2) *Vlasnik stvari oslobađa se odgovornosti i ako dokaže da je šteta nastala isključivo radnjom oštećenika ili treće osobe, koju on nije mogao predvidjeti i čije posljedice nije mogao ni izbjeći, ni otkloniti.*"

Čl. 177. bivšeg ZOO-a: "(1) *Imalac se oslobađa odgovornosti ako dokaže da šteta potječe od nekog uzroka koji se nalazio izvan stvari, a čije se djelovanje nije moglo predvidjeti, ni izbjeći ili otkloniti.*

(2) *Imalac stvari oslobađa se odgovornosti i ako dokaže da je šteta nastala isključivo radnjom oštećenika ili treće osobe, koju on nije mogao predvidjeti i čije posljedice nije mogao izbjeći ili otkloniti.*"

<sup>679</sup> VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 578.

kvalificirati kao egzoneracijski razlog. Budući da se kao takav razlog priznaje i viša sila i isključiva radnja treće osobe koju on nije mogao predvidjeti i čije posljedice nije mogao ni izbjeći ni otkloniti, kako smo već naveli, takve radnje trećih moguće je smatrati vrstom više sile, jer one moraju imati njezine temeljne karakteristike, ali se tada radi o subjektivnom shvaćanju više sile. Ovo ima veće praktično značenje kod ugovorne objektivne odgovornosti, jer se tamo izričito ne spominje isključiva radnja treće osobe kao razlog egzoneracije. Imatelj se odgovornosti može osloboditi i djelomično – kada je sam oštećenik djelomično pridonio nastanku štete,<sup>680</sup> kada dolazi do podijeljene odgovornosti imatelja i oštećenika. Ako je nastanku štete djelomično pridonijela treća osoba, ona odgovara oštećeniku solidarno s imateljem/vlasnikom stvari.<sup>681</sup>

Korištenju opasne stvari u terorističke svrhe često će prethoditi oduzimanje te stvari njezinom imatelju/vlasniku. Tada se imatelj/vlasnik može osloboditi od odgovornosti za štetu pozivanjem na protupravno oduzimanje opasne stvari iz čl. 1065. novog ZOO-a: "Ako je vlasniku oduzeta opasna stvar na protupravan način, za štetu koja od nje potječe ne odgovara on, nego onaj koji mu je oduzeo opasnu stvar, ako vlasnik nije za to odgovoran."<sup>682</sup>

Da bi pozivanje na to da mu je opasna stvar bila oduzeta na protupravan način bilo za vlasnika uspješno, treba isključiti njegovu odgovornost za oduzimanje te stvari. Vlasnik je, dakle, dužan dokazati da je svoju opasnu stvar čuvao u skladu sa svim mjerama osiguranja i zaštite koje su se u od njega u tom konkretnom slučaju mogle zahtijevati. Sud će, ovisno o svim okolnostima slučaja, morati ocijeniti jesu li te mjere bile prikladne. Dovoljne, očito, nisu bile ako je opasna stvar uspješno oduzeta vlasniku, međutim, prikladnost mjera ne znači nužno i njihovu apsolutnu učinkovitost. Koliki će se stupanj pažnje zahtijevati ovisiti će, između ostalog, o karakteristikama kako same opasne stvari, tako i njezina vlasnika. Naravno da nije razumno očekivati jednake mjere osiguranja od fizičke osobe koja u kući ima oružje<sup>683</sup> i osiguranja tvornice u kojoj se proizvodi eksploziv ili neki drugi opasni materijal.

Tek ako je vlasnik upotrijebio svu dužnu pažnju pri čuvanju svoje opasne stvari, a ona je usprkos tome oduzeta i iskorištena za izvršenje terorističkog napada, vlasnik se može osloboditi odgovornosti za njome prouzročenu štetu.

<sup>680</sup> Čl. 1067. st. 3. novog ZOO-a, čl. 177. st. 3. bivšeg ZOO-a.

<sup>681</sup> Čl. 1067. st. 4. novog ZOO-a, čl. 177. st. 4. bivšeg ZOO-a.

<sup>682</sup> Isto je propisivao čl. 175. bivšeg ZOO-a.

<sup>683</sup> Pod pretpostavkom da se radi o dopuštenom držanju oružja.

### 2.3.2.3. Odgovornost za štetu prouzročenu motornim vozilom u pogonu

Novi ZOO je odgovornosti za štete izazvane motornim vozilom u pogonu, za razliku od jednog članka bivšeg ZOO-a, posvetio pet članaka (čl. 1068.-1072.). S obzirom na brojnost šteta i moguća različita tumačenja prilično nejasnih odredbi čl. 178. bivšeg ZOO-a, a što se prvenstveno odnosi na odredbe o međusobnoj odgovornosti imatelja motornih vozila koja su sudjelovala u nezgodi,<sup>684</sup> to svakako treba pozdraviti.

Kada se motorno vozilo iskoristi u izvršenju terorističkog akta i u našem se pravu otvaraju pitanja koja smo već razmatrali u poredbenom pravu. Prvo i osnovno je hoće li se uopće aktivirati objektivna odgovornost vlasnika motornog vozila. Novi ZOO definirao je motorno vozilo kao "vozilo koje je namijenjeno da se snagom vlastitog motora kreće po površini zemlje, na tračnicama ili bez njih," a njegovim se sastavnim dijelom smatra i s njime povezana prikolica.<sup>685</sup> Objektivna odgovornost za štete izazvane motornim vozilom aktivira se kada je to vozilo u pogonu, a to je onda "kad se koristi u svrhu kojoj je namijenjeno bez obzira radi li pri tome motor koji služi za njegovo kretanje."<sup>686</sup> Budući da vlasnik odgovara za štetu koju pretrpe treće osobe u vezi s pogonom motornog vozila,<sup>687</sup> trebalo bi u slučajevima u kojima je motorno vozilo iskorišteno samo za sakrivanje eksplozivne naprave isključiti objektivnu odgovornost njegova vlasnika.

Suprotno tome, kada je opasnost koja je inače povezana s pogonom motornog vozila iskorištena za izvršenje terorističkog akta,<sup>688</sup> objektivna se odgovornost vlasnika aktivira. U slučaju neovlaštenog korištenja motornog vozila,<sup>689</sup> što će tako izvršeni teroristički akt u pravilu predstavljati, neovlašteni korisnik motornog vozila odgovara trećim

<sup>684</sup> O tome vidi KLARIĆ, *Odštetno*, cit., str. 215.-230.

<sup>685</sup> Čl. 1068. st. 1. i 2. novog ZOO-a. Bivši ZOO nije sadržavao definiciju motornog vozila. Različite definicije s gledišta sigurnosti u prometu, osiguranja od odgovornosti i sl., prilagodene određenim svrhama, bile su za potrebe odštetnog prava uglavnom preuske. Ovom se definicijom obuhvatilo sva vozila za koja se u teoriji isticalo da bi trebala biti obuhvaćena odgovornošću iz čl. 178. bivšeg ZOO-a (putnički i teretni automobili, autobusi, tramvaji, trolejbusi, motorkotači, traktori, motorkultivatori, kombajni, kosačice, kopači, finišeri, valjci, viljuškari, bicikli s motorom...). KLARIĆ, *Odštetno*, cit., str. 226.

<sup>686</sup> Čl. 1068. st. 3. novog ZOO-a. Dosadašnji pojam "u pokretu" zamijenjen je pojmom "u pogonu", s tim da je precizirano da je motorno vozilo u pogonu i onda kada se ne kreće snagom svog motora.

<sup>687</sup> Čl. 1069. st. 1. novog ZOO-a. Suvlasnici odnosno zajednički vlasnici motornog vozila odgovaraju za štetu solidarno. (Čl. 1069. st. 2. novog ZOO-a).

<sup>688</sup> Korištenje motornog vozila da bi se njime udarilo u neki objekt ili osobe, gdje je motorno vozilo jedino ili dodatno oružje napada (ako je, npr. postavljen i eksploziv da pri udaru eksplodira ili sl.).

<sup>689</sup> Novi ZOO za neovlašteno korištenje vozila u čl. 1070. ponavlja i razrađuje odredbu o protupravnom oduzimanju opasne stvari od vlasnika iz čl. 1065. I do sada je to pitanje odgovornosti bilo jednako uređeno, ali uz primjenu opće odredbe iz čl. 175. bivšeg ZOO-a o protupravnom oduzimanju opasne stvari od imaoaca.

osobama umjesto vlasnika i jednako kao vlasnik.<sup>690</sup> Neovlašteni se korisnik definira kao osoba koja u vrijeme štetnog događaja koristi motorno vozilo bez suglasnosti vlasnika, a nije kod njega zaposlena u vezi s pogonom motornog vozila, niti je član njegova obiteljskog domaćinstva, niti joj je vlasnik vozilo predao u posjed (čl. 1070. st. 3. novog ZOO-a). Naravno da odgovornost teroriste kao neovlaštenog korisnika ionako nije sporna, jer ona proizlazi iz samog izvršenja tog akta, ali moguće je da odgovornost neovlaštenog korisnika ne isključi odgovornost vlasnika motornog vozila. To će biti slučaj kada će pored neovlaštenog korisnika i solidarno s njim odgovarati i vlasnik motornog vozila, ako je svojom krivnjom ili krivnjom osoba koje su se trebale brinuti o vozilu, omogućio neovlašteno korištenje vozila.<sup>691</sup>

Koje će se ponašanje, odnosno propust vlasnika motornog vozila kvalificirati kao skrivljeno ponašanje kojim je omogućeno neovlašteno korištenje vozila, ovisit će o okolnostima konkretnog slučaja, ali se to općenito odnosi na nedovoljne mjere osiguranja vozila (ako je vlasnik ostavio motorno vozilo nezaključano i sl.). Vlasnikovu solidarnu odgovornost s teroristom aktivirat će i krivnja osoba koje su se trebale brinuti o vozilu, a takvim bi osobama trebalo smatrati sve one osobe kojima je sam vlasnik po bilo kojem osnovu prepustio brigu o vozilu.

Kada postoji krivnja vlasnika, on se ne može osloboditi odgovornosti pozivanjem na to da je šteta nastala isključivom radnjom treće osobe koju on nije mogao predvidjeti i čije posljedice nije mogao ni izbjeći ni otkloniti, jer je svojom krivnjom pridonio njezinu nastanku. U konkretnom slučaju kada se postavi pitanje odgovornosti vlasnika motornog vozila za štetu prouzročenu njegovim motornim vozilom iskorištenim za izvršenje terorističkog akta, mogućnost oslobođenja od odgovornosti pozivanjem na isključivu radnju treće osobe ima samo onaj vlasnik koji vlastitom radnjom ili propustom, odnosno radnjom ili propustom osobe koja se trebala brinuti o vozilu, nije omogućio neovlašteno korištenje svog vozila.

Ukoliko se u konkretnom slučaju utvrdi da je vlasnik motornog vozila, odnosno osoba koja je o motornom vozilu trebala brinuti, upotrijebila svu dužnu pažnju u cilju onemogućavanja neovlaštenog korištenja vozila, vlasnik se može uspješno pozivati na isključivu radnju treće osobe kao razlog oslobođenja od vlastite odgovornosti. Pitanje ocjene dužne pažnje, odnosno potrebnih mjera osiguranja motornog vozila, ovisit će o svim okolnostima konkretnog slučaja. Pri tom treba, između ostalog, uzeti u obzir opći stupanj

<sup>690</sup> Čl. 1070. st. 1. novog ZOO-a.

<sup>691</sup> Čl. 1070. st. 2. novog ZOO-a.

sigurnosti, tj. vjerojatnost mogućeg napada, karakteristike samog vozila (veličina, snaga i drugi elementi koji povećavaju njegova opasna svojstva), a i samog vlasnika (npr. vozilo u vlasništvu države, političke stranke ili fizičke osobe prema kojoj određena teroristička organizacija upućuje određene zahtjeve ili prijetnje) itd.

#### 2.3.2.4. *Odgovornost korisnika nuklearnog postrojenja*

Prema Zakonu o odgovornosti za nuklearnu štetu<sup>692</sup> (dalje: ZONŠ) korisnik<sup>693</sup> nuklearnog postrojenja<sup>694</sup> odgovara po načelu objektivne odgovornosti (čl. 11. ZONŠ-a). Njegova je odgovornost ograničena na 320.000.000,00 kuna po svakoj nuklearnoj nezgodi (čl. 8. st. 1.).<sup>695</sup>

Korisnik ne odgovara za nuklearnu štetu koja je neposredna posljedica oružanog sukoba, neprijateljstva, građanskog rata, ustanka ili iznimno teške elementarne nepogode (čl. 12. ZONŠ-a). Može se osloboditi odgovornosti prema određenom oštećeniku ako dokaže da je oštećenik štetu uzrokovao namjerno, a ako dokaže da je šteta u cijelosti ili djelomično uzrokovana grubom nemarnošću oštećenika, sud ga može u cijelosti ili djelomično osloboditi obveze naknade štete koju je oštećenik pretrpio (čl. 14. st. 1. i 2. ZONŠ-a). Korisnik ima pravo regresa prema pojedincu koji je namjerno izvršio ili propustio izvršiti radnju da bi time uzrokovao nuklearnu štetu, tako da je nuklearna nezgoda posljedica izvršenja ili neizvršenja takve radnje (čl. 25. st. 2. ZONŠ-a).

Zakon o nuklearnoj sigurnosti<sup>696</sup> propisuje da korisnik nuklearnog materijala ili posebne opreme mora provoditi mjere sigurnosti i zaštite pri obavljanju nuklearne djelatnosti i za to snosi isključivu odgovornost (čl. 3.).

Iz navedenih pravila slijedi da bi oslobođenje korisnika nuklearnog postrojenja od odgovornosti za nuklearnu štetu prouzročenu terorističkim napadom na njegovo postrojenje bilo moguće jedino u slučaju da se teroristički akt podvede pod oružani sukob, neprijateljstvo, građanski rat ili ustanak. S obzirom na to da pojedinačni teroristički akt nije

<sup>692</sup> NN 143/98.

<sup>693</sup> Korisnik je osoba kojoj je nadležno državno tijelo izdalo dozvolu za gradnju, odnosno uporabu nuklearnog postrojenja (čl. 2. toč. 1. ZONŠ-a).

<sup>694</sup> Definiciju nuklearnog postrojenja vidi u čl. 2. toč. 7. ZONŠ-a.

<sup>695</sup> Ako jedan korisnik ima više postrojenja, odgovara za svako od tih postrojenja do navedenog iznosa (čl. 15. ZONŠ-a). Korisnik je dužan sklopiti i održavati osiguranje ili imati financijsko jamstvo za pokriće svoje odgovornosti za nuklearnu štetu, koje ne može biti manje od navedenog iznosa (čl. 16. ZONŠ-a). Ako korisnik propusti sklopiti ili održati osiguranje ili financijsko jamstvo, ili prema uvjetima iz ugovora o osiguranju ili jamstvu osiguravatelj ili financijski jamac ne odgovaraju, odnosno kada postanu insolventni i ne mogu izvršiti ugovorne obveze, sredstva za naknadu nuklearne štete osigurava Republika Hrvatska (čl. 20. ZONŠ-a).

<sup>696</sup> NN 173/03.

izričito naveden kao razlog egzoneracije, u konkretnom bi se slučaju trebalo ocijeniti je li izvršen kao jedna od radnji u sklopu nekog od navedenih oblika neprijateljstava i sukoba. Sam po sebi, kao izdvojen čin, uskim tumačenjem odredbe, teroristički akt ne oslobađa korisnika odgovornosti.

Korisnik je odgovoran za ispunjenje uvjeta nuklearne sigurnosti i zaštite određene Zakonom o nuklearnoj sigurnosti, konvencijama i međunarodnim ugovorima koje je potvrdila Republika Hrvatska, te međunarodnim preporukama i normama u području nuklearne sigurnosti.<sup>697</sup> Ako navedeni uvjeti ne budu ispunjeni, korisnik može biti odgovoran i u slučajevima u kojima bi se inače mogao osloboditi od odgovornosti pozivanjem na neki od navedenih razloga egzoneracije.

#### 2.3.2.5. Odgovornost za onečišćenje okoliša

Pravna ili fizička osoba koja prouzroči onečišćenje okoliša odgovara za nastalu štetu, po načelu objektivne odgovornosti (uzročnosti), prema općim pravilima obveznog prava (čl. 50. st. 1. Zakona o zaštiti okoliša<sup>698</sup>). S obzirom na to da onečišćenje okoliša redovito potječe od opasnih stvari ili djelatnosti, pravila ZOO-a o objektivnoj odgovornosti za štetu nastalu od opasne stvari ili djelatnosti primjenjuju se i na odgovornost za štetu nastalu onečišćavanjem okoliša.<sup>699</sup>

Stoga bi se u slučaju terorističkog napada zbog kojeg dođe do onečišćenja okoliša trebala odgovarajuće primijeniti već navedena pravila o odgovornosti vlasnika opasne stvari, odnosno onoga koji obavlja opasnu djelatnost. Mogućnost oslobođenja od odgovornosti za onečišćenje ovisila bi, dakle, o tome može li se u konkretnom slučaju, ovisno o svim njegovim okolnostima, teroristički akt kvalificirati kao radnja treće osobe koja je za objektivno odgovornog subjekta predstavljala višu silu u subjektivnom smislu (isključiva radnja treće osobe koju on nije mogao predvidjeti i čije posljedice nije mogao ni izbjeći, ni otkloniti). I pri onečišćenju okoliša može doći do solidarne odgovornosti vlasnika i treće

<sup>697</sup> Čl. 8. st. 1. Zakona o nuklearnoj sigurnosti. Republika Hrvatska, osim Bečke konvencije i Zajedničkog protokola o primjeni Bečke konvencije i Pariške konvencije, stranka je i nekih drugih konvencija koje uređuju pitanja vezana za nuklearnu energiju (Konvencije o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala od 26. listopada 1979., Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori 9/85., Konvencije o ranom izvješćivanju o nuklearnoj nesreći od 26. rujna 1986., Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori 15/89., Konvencije o pomoći u slučaju nuklearne nesreće radiološke opasnosti od 26. rujna 1986., Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori br. 3/91.). Vidi: Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, od 30. rujna 1993. godine, NN Međunarodni ugovori 12/93.

<sup>698</sup> NN 82/94. i 128/99.

<sup>699</sup> Tako i GLIHA, IGOR, JOSIPOVIĆ, TATJANA, Gradanskopravna zaštita okoliša, u: LONČARIĆ-HORVAT, OLIVERA et al., Pravo okoliša, Organizator, Zagreb, 2003., str. 199.

osobe (terorista), ako je onečišćenju djelomično pridonio teroristički akt (a djelomično se može pripisati samom vlasniku – npr. dotrajalost instalacija, nedovoljan nadzor, kontrola...). Kada je onečišćenju prethodilo oduzimanje opasne stvari vlasniku, dolazi do primjene navedenih pravila o oslobođenu odgovornosti vlasnika ako nije odgovoran za oduzimanje.

#### 2.3.2.6. Odgovornost organizatora priredbi

ZOO<sup>700</sup> propisuje objektivnu odgovornost organizatora okupljanja većeg broja ljudi u zatvorenom ili na otvorenom prostoru za štetu nastalu smrću ili tjelesnom ozljedom koju netko pretrpi zbog izvanrednih okolnosti koje u takvim prilikama mogu nastati, kao što je neuobičajeno gibanje masa, opći nered i slično.

Organizatora priredbe bismo najopćenitije mogli definirati kao svaku fizičku ili pravnu osobu koja se bavi organiziranjem okupljanja ljudi na određenom mjestu s određenim ciljem. Bavljenje organiziranjem okupljanja trebalo bi biti u određenom stupnju profesionalizirano, jer bi se inače organizatorom priredbe moglo smatrati i fizičke osobe koje pozovu veći broj ljudi na proslavu rođendana, svadbe, godišnjice mature i sl. Organizatorima se stoga obično smatraju subjekti koji se bave organiziranjem priredbi kulturnog karaktera (prikazivanje filmova, kazališnih predstava, organiziranje koncerata, izložbi, performansa i sl.), sportskog karaktera, gospodarskih priredbi, sajmova, prezentacija, te raznih okupljanja političke prirode (skupovi stranaka i udruga).<sup>701</sup> Tome bi, smatramo, trebalo dodati i okupljanja koja imaju vjerski karakter (mise, seminari duhovne obnove, procesije). Uz to, pojam priredbe također je moguće vrlo široko definirati. I ovdje bi se trebalo zahtijevati barem minimum profesionalne organizacije, odnosno postojanje unaprijed utvrđenog plana, programa, sadržaja i cilja okupljanja ljudi. Bitno je pitanje može li se i kada određena priredba kvalificirati kao "oblik masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima." Naime, za štete prouzročene "...i drugim oblicima masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima", dio odgovornosti preuzela je država, na temelju ZOTAD-a, ali nije definirala koji su to oblici.<sup>702</sup>

<sup>700</sup> Čl. 1081. novog ZOO-a: "Organizator okupljanja većeg broja ljudi u zatvorenom ili na otvorenom prostoru odgovara za štetu nastalu smrću ili tjelesnom ozljedom koju netko pretrpi zbog izvanrednih okolnosti koje u takvim prilikama mogu nastati, kao što je neuobičajeno gibanje masa, opći nered i slično." Bivši je ZOO isto propisivao u čl. 181.

<sup>701</sup> Tako GORENC, op. cit., str. 257. U literaturi se obično veća pažnja posvećivala priredbama sportskog karaktera, zbog masovnosti i inače povećane opasnosti nasilja koje se u tim prilikama manifestira.

<sup>702</sup> Vidi infra, IV. Poglavlje, 4.2.5.2.3. i 4.2.7.

Uvođenje ovog posebnog slučaja odgovornosti ocijenjeno je kao konkretiziranje i proširenje liste opasnih stvari i opasnih djelatnosti.<sup>703</sup> Veći broj ljudi na određenom prostoru objektivno čini povećanu opasnost, pa se zato mogućnost da prisutni budu povrijeđeni smatra rizikom same organizacije takvog okupljanja. Velik broj ljudi na određenom mjestu, nažalost, predstavlja i atraktivnu metu terorističkog napada. Može li se i u kojoj mjeri rizik takvog događaja smatrati obuhvaćenim rizikom same organizacije, tj. okupljanja?

Kao pretpostavke koje se moraju ispuniti da bi došlo do primjene objektivne odgovornosti organizatora priredbe, navode se: a) da se šteta dogodila na prostoru (otvorenom ili zatvorenom) gdje se okupio veći broj ljudi, a koji je pod nadzorom organizatora priredbe uključujući ulazak ili izlazak iz tog prostora,<sup>704</sup> b) da je šteta nastupila uslijed izvanrednih okolnosti koje u takvim prilikama mogu nastati, c) da je šteta nastala smrću ili tjelesnom povredom izazvanim tim izvanrednim okolnostima.<sup>705</sup> Ukoliko se ne ispune sve navedene pretpostavke, oštećenik može od organizatora zahtijevati naknadu štete po načelu pretpostavljene krivnje.

Iako zakon ne precizira tko je sve mogući oštećenik ("...netko pretrpi...") u navedenom slučaju objektivne odgovornosti, u teoriji se obično ističe da su to samo promatrači, tj. publika.<sup>706</sup> Za ostale se sudionike - izvođače, glumce, sportaše, voditelje i sl. ističe da se odgovornost organizatora za štetu koju pretrpe temelji na pretpostavljenoj krivnji.<sup>707</sup> Gorenc, ipak, smatra da organizator odgovara po načelu objektivne odgovornosti ako izvođaču šteta nastane zbog navedenih uzroka (izvanrednih okolnosti), dok se to ne odnosi na redare, jer su oni u funkciji organiziranja priredbe.<sup>708</sup> Smatramo da rizik okupljanja obuhvaća rizik moguće povrede svih prisutnih osoba, pa nitko, osim onih koji su uključeni u samu organizaciju i održavanje reda, ne bi smio biti isključen iz kruga osoba kojima je za njihovu osobnu sigurnost i zdravlje organizator priredbe objektivno odgovoran.

Iz zakonom određenih primjera izvanrednih okolnosti (gibanje masa, opći nered i slično) proizlazi da šteta za koju organizator odgovara mora biti prouzročena djelovanjem tako okupljenih ljudi. Ako bi šteta bila izazvana nekim drugim uzrokom, odgovornost za nju ocjenjivala bi se primjenom općih pravila. Kada se primjerice navodi koje bi to izvanredne

okolnosti mogle biti, pod tim se okolnostima priznaju one izazvane različitim uzrocima kojima je jedino zajedničko da su djelovali u krugu prostora u kojem se priredba odvija (radnja prisutnog štetnika, odnosno prirodni događaj koji djeluje na tom prostoru). Tako Gorenc navodi primjere tučnjave među gledateljima neke utakmice, uporabu vatrenog oružja u masi,<sup>709</sup> rušenje tribina ili nekog drugog dijela sportskog stadiona, jak pljusak,<sup>710</sup> udar groma, požar u prostoru gdje se održava priredba, lažnu uzbunu i sl.<sup>711</sup> Pri tom se ne pravi razlika od štete neposredno prouzročene samom radnjom ili događajem i štete koja je prouzročena gibanjem mase koje nakon toga uslijedi (štete koja nastane uslijed panike, pokušaja bijega prisutnih i sl.). Kada je izvanredne okolnosti izazvao uzrok koji se nalazi u krugu odgovornosti organizatora, tj. na prostoru nad kojim se od njega očekuje da obavlja kontrolu sigurnosti, organizator odgovara za tjelesne povrede i smrt kao posljedicu tih okolnosti na temelju objektivne odgovornosti, a za svu ostalu štetu na temelju krivnje.

Ako, međutim, uzrok koji prouzroči izvanredne okolnosti dolazi izvan kruga prostora nad kojim organizator ima (ili bi morao imati) kontrolu, odredbu o odgovornosti organizatora trebalo bi tumačiti tako da se njegova objektivna odgovornost proteže samo na štete koje nastanu zbog gibanja masa nakon samog štetnog događaja (panika, pokušaj bijega), dok bi za štetu iz "vanjskog" uzroka i ostalu štetu uslijed gibanja masa odgovarao na temelju krivnje.

Za odgovor na pitanje odgovara li organizator priredbe na temelju objektivne odgovornosti za smrt i ozljede koje pretrpe osobe prisutne na priredbi za vrijeme odvijanja koje je izvršen teroristički akt, trebalo bi, slijedom izloženoga, razlikovati terorističke akte izvršene "iz unutra" i one "vanjske", te smrt i ozljedu prouzročenu samim terorističkim aktom i onu prouzročenu izvanrednim okolnostima nakon samog akta. Ako je terorist uspio ući na prostor koji kontrolira organizator, postaviti u njemu eksplozivnu napravu ili drugo sredstvo kojim je akt izvršen, odnosno ako je izvor štete na bilo koji način bio u prostoru pod kontrolom organizatora, objektivnom bi odgovornošću, po našem mišljenju, trebalo obuhvatiti sve tjelesne ozljede i smrti koje budu time prouzročene, bilo da su neposredna ili posredna

<sup>709</sup> Nogometni klub kao organizator nogometne utakmice odgovara za štetu gledatelju koji je ozlijeđen raketom ispaljenom iz gledališta. VS. Rev-1417/85 od 15.10.1985., PSP-32/91, cit. prema loc. cit.

<sup>710</sup> U jednoj starijoj sudskoj odluci jasno je ukazano na potrebu utvrđenja neposrednog uzroka štete: "Kad je šteta nastala uslijed toga što je masa gledalaca na nogometnoj utakmici zbog vremenske nepogode pojurila s nepokrivenog dijela tribine na pokriveni dio, ne može se vremenska nepogoda u ovom slučaju smatrati višom silom, jer je štetu izazvala masa a ne vremenska nepogoda." Vs SR Srbije br. Gž-1735/57., cit. prema VIZNER, op. cit., str. 820.

<sup>711</sup> GORENC, op. cit., str. 257.

<sup>703</sup> GORENC, op. cit., str. 257.; VIZNER, op. cit., str. 814.

<sup>704</sup> Za štete koje izvan tog prostora nastanu organizator može odgovarati, ali ne na temelju objektivne odgovornosti već na temelju pretpostavljene krivnje.

<sup>705</sup> GORENC, op. cit., str. 257.

<sup>706</sup> GORENC, op. cit., str. 258.; VIZNER, op. cit., str. 818.

<sup>707</sup> GORENC, op. cit., str. 258.; VIZNER, op. cit., str. 818.

<sup>708</sup> GORENC, op. cit., str. 258.

posljedica terorističkog akta. Za svu ostalu štetu, organizator odgovara na temelju krivnje. Kod terorističkog akta izvršenog "izvana", objektivnu bi odgovornost za tjelesne povrede i smrt trebalo ograničiti na one koje su prouzročene izvanrednim okolnostima nakon akta, dok bi za svu ostalu štetu odgovarao na temelju krivnje.

Razlikovanje "unutarnjih" i "vanjskih" terorističkih akata pretpostavlja mogućnost utvrđenja granice prostora na kojem organizator ima kontrolu sigurnosti. Kada se radi o priredbi koja se odvija na fizički omeđenom prostoru, na koji se ulazi kroz posebno predviđene ulaze, utvrđivanje te granice nije problem. Mnogo je teže utvrditi granice prostora na koje bi se trebala protezati odgovornost organizatora kada se radi o priredbi na otvorenom prostoru bez posebne kontrole pristupa (trgovi, ulice). Jasno je da se kvalificirati određeni teroristički akt kao "unutarnji" ili "vanjski" može tek po ocjeni svih relevantnih okolnosti određenog slučaja. Između primjera unutarnjeg terorističkog akta (eksplozivna naprava koja je postavljena u prostor odvijanja priredbe prije ili za vrijeme priredbe, terorist-samoubojica prisutan na priredbi) i primjera vanjskog terorističkog akta (bomba ubačena izvana, udar automobila-bombe, udar zrakoplova) niz je onih za koje bi moglo biti sporno jesu li unutarnji ili vanjski. U sumnji bi se takvi akti trebali tumačiti kao unutarnji, tj. u korist oštećenika.

Smatramo, dakle, da je opasnost od mogućeg terorističkog akta postala dijelom rizika organizacije okupljanja i da je opravdano organizatore prisiliti na najstrože mjere osiguranja, a što je moguće jedino ukoliko ih se optereti objektivnom odgovornošću barem za najteže posljedice – smrt i tjelesnu povredu iz uzroka koji su prije ili tijekom okupljanja bili u okviru njihove kontrole. Bilo bi korisno, barem za neke vrste priredbi (s obzirom na broj ljudi i prostore na kojim se odvijaju) propisati i obvezno osiguranje od odgovornosti njihovih organizatora.

Oštećeniku za štetu koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja prouzročenih terorističkim aktom za vrijeme priredbe na javnom mjestu, solidarno odgovaraju država, po odredbama ZOTAD-a i organizator priredbe, po odredbama ZOO-a na temelju objektivne odgovornosti ako je teroristički akt izvršen iznutra, a na temelju krivnje ako je izvršen izvana. Za drugu mu štetu odgovara samo organizator priredbe, na temelju krivnje.

### 2.3.2.7. Teroristički akt kao viša sila u našem odštetnom pravu

Iz pregleda navedenih pravila o objektivnoj odgovornosti u našem pravu možemo zaključiti da će objektivno odgovorne osobe u pravilu biti u mogućnosti pozivati se na teroristički akt kao razlog oslobođenja od odgovornosti. Budući da se pravila o odgovornosti za opasne stvari i djelatnosti primjenjuju kao opća pravila objektivne odgovornosti i razlozi oslobođenja odgovornosti predviđeni u njima primjenjuju se i na posebne slučajeve odgovornosti u kojima drugačije nije propisano. Kao radnja treće osobe taj bi akt u odnosu na objektivno odgovornu osobu morao biti viša sila (u subjektivnom smislu). Koliko će strogo sudovi pristupati pri tom kvalificiranju, teško je pretpostaviti, jer su sudske odluke o višoj sili u našoj sudskoj praksi izuzetno malobrojne, a među njima su posebno rijetke one koje se odnose na radnje trećih osoba, a o radnjama po karakteru sličnim terorističkim aktima, da ni ne govorimo.

Ovisno o okolnostima konkretnog slučaja sud bi trebao procijeniti je li i u kojoj mjeri teroristički akt bio u odnosu na objektivno odgovornu osobu radnja koju on nije mogao predvidjeti i čije posljedice nije mogao ni izbjeći ni otkloniti. Od objektivno odgovornih osoba jedino se korisnik nuklearnog postrojenja ne može pozivati na teroristički akt kao višu silu, jer viša sila ni u objektivnom ni u subjektivnom smislu nije propisana kao razlog oslobođenja od njegove odgovornosti. Samo teroristički akt koji je izvršen u sklopu oružanog sukoba, neprijateljstva, građanskog rata ili ustanka, mogao bi djelovati kao razlog oslobođenja odgovornosti za nuklearnu štetu.

## 2.4. Ugovorna objektivna odgovornost trećih osoba

### 2.4.1. Općenito

Karakteristično područje u kojem se javlja objektivna ugovorna odgovornost za štetu jesu ugovori o prijevozu. S obzirom da su prijevozna sredstva među "najatraktivnijim" terorističkim metama, ne trebamo posebno naglašavati važnost rješenja pitanja oslobađa li se prijevoznik odgovornosti za štetu koju pretrpe putnici i korisnici prijevoza u slučaju terorističkog napada. Ovdje ćemo istaknuti samo neka pitanja odgovornosti prijevoznika u kopnenom i zračnom prijevozu, budući da se u pomorskom prijevozu ne susrećemo s objektivnom odgovornošću prijevoznika, kako u poredbenim propisima tako i u međunarodnim konvencijama. Također se nećemo detaljnije baviti pitanjem objektivne odgovornosti prijevoznika u poredbenom zakonodavstvu, već samo pravilima te odgovornosti prihvaćenim u međunarodnim konvencijama, te u hrvatskom pravu. Razlog tome je visoki stupanj usklađenosti nacionalnih zakonodavstava s pristupom prihvaćenim na međunarodnom nivou. Ovo posebno vrijedi za odgovornost zračnih prijevoznika, za koju se na području Europske unije više ne pravi razlika između domaćeg i međunarodnog prijevoza.

Odgovornost prijevoznika u međunarodnom kopnenom prijevozu regulirana je međunarodnim konvencijama, ali u teoriji ne postoji jedinstven stav o tumačenju pojedinih odredbi tih konvencija, a kod nekih je sporno čak i pitanje radi li se o objektivnoj odgovornosti prijevoznika ili subjektivnoj odgovornosti s pretpostavljenom krivnjom. Osim toga, sporno je i pitanje predstavlja li formulacija "okolnosti koje prijevoznik nije mogao izbjeći i čije posljedice nije mogao spriječiti" klasičan pojam više sile ili je od njega širi, tj. obuhvaća i "kvalificirane slučajeve".<sup>712</sup>

I u nacionalnim zakonodavstvima mogućnost oslobodenja od ugovorne odgovornosti prijevoznika za štetu od terorističkog napada koju pretrpe korisnici prijevoza ovisi o mogućnosti kvalifikacije terorističkog akta kao više sile ili radnje treće osobe, ukoliko se, naravno, radi o objektivnoj odgovornosti. Ukoliko je propisana subjektivna odgovornost na temelju pretpostavljene krivnje, prijevoznik se može nje osloboditi ukoliko dokaže da nije kriv, tj. da je upotrijebio svu dužnu pažnju. U pojedinim se zakonodavstvima na odgovornost za štetu prijevoznika primjenjuju ista pravila za izvanugovornu i ugovornu odgovornost (pa

<sup>712</sup> RADIONOV, NIKOLETA, Ugovorna odgovornost prijevoznika u kopnenom prijevozu, Doktorska disertacija, Zagreb, 2002., str. 58. i dalje.

prijevoznik za štetu odgovara jednako putniku i korisniku prijevoza kao i trećim osobama),<sup>713</sup> a u drugima se (tako i u našem pravu) posebni propisi o odgovornosti primjenjuju prema putniku i korisniku prijevoza, a opća pravila o odgovornosti za štetu od opasne stvari i djelatnosti na odgovornost prema trećim osobama.

Za pitanje odgovornosti prijevoznika za štetu prouzročenu terorističkim aktom u našem pravu bitno je može li se teroristički akt kvalificirati kao viša sila ili samo kao radnja treće osobe koju prijevoznik nije mogao predvidjeti i čije posljedice nije mogao izbjeći ili otkloniti, odnosno može li se takva radnja treće osobe smatrati vrstom više sile. Naime, propisi o ugovornoj odgovornosti ne priznaju radnju treće osobe kao razlog oslobodenja od odgovornosti, već samo višu silu i radnju oštećenika. Zato se, ako je teroristički akt općenito moguće kvalificirati kao višu silu – prijevoznik može osloboditi kako ugovorne, tako i izvanugovorne odgovornosti za njime prouzročenu štetu, no, ako je to samo radnja trećega koja se ne može smatrati vrstom više sile, onda se prijevoznik neće moći osloboditi ugovorne odgovornosti. Naravno, ovisno o svim okolnostima konkretnog slučaja pojedini teroristički akt može po svojim karakteristikama, vremenu, mjestu i načinu izvršenja, kao i nekim objektivnim i subjektivnim okolnostima na strani prijevoznika, biti takav da mu se ne prizna ni karakter više sile ni radnje treće osobe koja bi prijevoznika oslobodila odgovornosti stoga što ima karakteristike više sile.<sup>714</sup>

### 2.4.2. Kopneni prijevoz

#### 2.4.2.1. Odgovornost prijevoznika u željezničkom prijevozu

##### 2.4.2.1.1. Međunarodne konvencije

Odgovornost prijevoznika u međunarodnom željezničkom prijevozu regulira Konvencija o međunarodnom željezničkom prijevozu (COTIF).<sup>715</sup> Pri prijevozu robe, jedan

<sup>713</sup> Npr. u Njemačkoj se za odgovornost prema putniku u slučaju nezgode vlakom primjenjuju pravila izvanugovorne odgovornosti.

<sup>714</sup> To bi bili slučajevi u kojima je postojala velika opasnost od konkretnog terorističkog napada (ozbiljne prijetnje, dojava), a koje je prijevoznik zanemario i nije poduzeo potrebne mjere opreza ili npr. slučajevi kada je u pripremi, izvršenju ili na bilo koji drugi način u terorističkom napadu sudjelovala i pomagala neka osoba koja je s prijevoznikom u takvom odnosu da se ne može smatrati trećom osobom.

<sup>715</sup> Konvencija o međunarodnom željezničkom prijevozu, Bern, 1980. godine, u verziji Protokola o izmjenama od 3. lipnja 1999. godine s pripadajućim dodacima. Republika Hrvatska ratificirala je Protokol i COTIF u novoj verziji Zakonom o potvrđivanju (...), NN Međunarodni ugovori 12/00. Više o samoj Konvenciji vidi HLAČA, VINKO, Hrvatsko prometno pravo i međunarodne konvencije, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2000., str. 74.-78.; RADIONOV, op. cit., str. 16. i dalje. Tekst Konvencije i Protokola vidi kod HLAČA, op. cit., str. 207.-290.



od egzoneracijskih razloga jesu i "okolnosti koje prijevoznik nije mogao izbjeći i čije posljedice nije mogao spriječiti" (CIM,<sup>716</sup> čl. 23. st. 2.).<sup>717</sup>

Pravna je teorija podijeljena u pogledu tumačenja same vrste odgovornosti željezničkog prijevoznika kako je propisuje CIM. Prevladava ipak mišljenje o objektivnoj odgovornosti, ali najznačajnija odstupanja su upravo u pitanju poistovjećivanja termina više sile i "okolnosti koje prijevoznik nije mogao izbjeći i čije posljedice nije mogao spriječiti". Prema nekima se navedena formulacija treba tumačiti tako da granica odgovornosti prijevoznika više ne seže do same više sile, već se mogućnost egzoneracije spušta na nivo "neizbježive okolnosti" koji se nalazi između slučaja i više sile, i kao razlog oslobođenja od odgovornosti širi je od više sile.<sup>718</sup> Ovo je vrlo zanimljivo tumačenje jer bi teroristički akt, ovisno o konkretnim okolnostima, nekad mogao ostati izvan pojma više sile, ali unutar ovog pojma "neizbježive okolnosti".

Dio njemačke pravne teorije smatra da CIM propisuje odgovornost prijevoznika na temelju pretpostavljene krivnje, ali posebnog oblika koji se već približava objektivnoj odgovornosti jer se temelji na pooštrenom mjerilu najvišeg stupnja pažnje koju se može zahtijevati u gospodarskom prometu.<sup>719</sup> Iako su razlike u tumačenju i doseg "okolnosti koje prijevoznik nije mogao predvidjeti i čije posljedice nije mogao spriječiti" koje CIM u čl. 23. st. 2. navodi kao egzoneracijski razlog takve da vode do različite vrste odgovornosti prijevoznika, u praktičnom smislu to ima relativno malo značenje, jer je u oba slučaja teret dokaza na prijevozniku, koji dokazuje da je uložio najviši stupanj pažnje.<sup>720</sup>

Na prijevoz putnika u međunarodnom željezničkom prometu primjenjuju se odredbe koje propisuje CIV.<sup>721</sup> Temelj odgovornosti prijevoznika za tjelesni integritet putnika u željezničkom prijevozu pitanje je oko kojeg je bilo dosta neslaganja uzrokovanih različitim

shvaćanjem osnove odgovornosti iz koje proizlazi obveza na naknadu štete - radi li se o povredi ili neispunjenju jedne od sporednih činidbi iz ugovora o prijevozu (ugovornoj odgovornosti prijevoznika) ili izvanugovornoj odgovornosti uslijed prometne nezgode koja je uzrok putnikovih povreda a desila se tijekom izvršenja ugovora o prijevozu.<sup>722</sup> U čl. 26. CIV je ipak propisao objektivnu odgovornost prijevoznika za tjelesni integritet putnika, uz svodenje razloga oslobođenja od odgovornosti na minimum: višu silu, skrivljenu radnju putnika i ponašanje treće osobe koje prijevoznik, unatoč tome što se pobrinuo, koliko je u danim okolnostima bilo potrebno, nije mogao izbjeći, te čije posljedice nije mogao spriječiti.<sup>723</sup> Upravo bi se korištenjem ovog trećeg egzoneracijskog razloga prijevoznik u konkretnom slučaju mogao osloboditi odgovornosti od štete koju uslijed terorističkog napada pretrpi putnik.

Za ručnu prtljagu putnika, ukoliko do štete na njoj dođe uz osobne povrede putnika, prijevoznik odgovara jednako kao i za te povrede,<sup>724</sup> dok za štetu na ručnoj prtljazi koja nije vezana uz osobne povrede putnika prijevoznik odgovara na temelju dokazane krivnje.<sup>725</sup> Odgovornost prijevoznika za predanu prtljagu u velikoj je mjeri izjednačena sa sustavom odgovornosti za robu.<sup>726</sup>

#### 2.4.2.1.2. Neke napomene o odgovornosti za štetu koju u kopnenom prijevozu pretrpi putnik u talijanskom i švedskom pravu

Ugovor o kopnenom prijevozu putnika talijanski CC uređuje u čl. 1681. st. 1., prema kojem je prijevoznik odgovoran za štetu koju pretrpi putnik tijekom putovanja ukoliko ne dokaže da je poduzeo sve prikladne mjere da se šteta izbjegne.<sup>727</sup> Navedena odgovornost prijevoznika ugovorne je prirode, temelji se na preuzetoj obvezi prijevoznika da tijekom prijevoza zaštiti putnika i shvaćena je u vrlo strogom smislu, pa prijevoznik, da bi se

<sup>716</sup> Jedinstvena pravila vezana uz ugovor o međunarodnom željezničkom prijevozu robe čine Dodatak B uz COTIF, a CIM je kratica francuskog naziva *Convention Internationale pour le transport des marchandises par chemins des fer*.

<sup>717</sup> Čl. 23. st. 2.: "Prijevoznik se oslobađa svoje odgovornosti u onoj mjeri u kojoj je gubitak ili šteta ili prekoračenje vremena provoza izazvano krivnjom osobe koja ima pravo, nalogom koji je dala osoba koja ima pravo raspolaganja robom, a ne kao rezultat krivnje prijevoznika, inherentnim oštećenjem robe (propadanje, rasipanje i sl.) ili okolnostima koje prijevoznik nije mogao izbjeći i čije posljedice nije mogao spriječiti." Ova formulacija "okolnosti koje..." rezultat je revizije iz 1952. godine, kada je stari termin više sile zamijenjen ovim opisnim koji, iako je izazvao niz dvojbi, nije mijenjan ni 1999. godine, tako da rasprave traju i danas. RADIONOV, op. cit., str. 54. i dalje.

<sup>718</sup> Ibid., str. 64.

<sup>719</sup> Ibid., str. 67.

<sup>720</sup> Loc. cit.

<sup>721</sup> Dodatak A uz COTIF, CIV je kratica francuskog naziva *Convention internationale concernant le transport des voyageurs et des bagages par chemins des fer*.

<sup>722</sup> RADIONOV, op. cit., str. 125. Uredjenja u različitim zemljama vrlo se razlikuju, što je usporavalo unifikaciju. Njemački *Haftpflichtgesetz* s izvanugovornim pretpostavkama djeluje i na ugovornu stranku, dok francuska sudska praksa smatra prijevoznika odgovornim za osobne povrede putnicima samo na temelju ugovora. Ibid., str. 27.

<sup>723</sup> Čl. 26. st. 2.: "...a) ako je nezgoda izazvana okolnostima koje nisu vezane uz željeznički promet i koje prijevoznik, unatoč tome što se pobrinuo koliko je u danim okolnostima potrebno, nije mogao izbjeći, te čije posljedice nije mogao spriječiti; b) u mjeri u kojoj je za nezgodu kriv putnik; c) ako je nezgoda posljedica ponašanja treće osobe i koje prijevoznik, unatoč tome što se pobrinuo, koliko je u danim okolnostima potrebno, nije mogao izbjeći, te čije posljedice nije mogao spriječiti;..." Vidi i RADIONOV, op. cit., str. 131.-132.

<sup>724</sup> CIV, čl. 33. st. 1.

<sup>725</sup> CIV, čl. 33. st. 2.

<sup>726</sup> CIV, čl. 36.

<sup>727</sup> Analogne norme sadržane su u propisima o pomorskom i zračnom prijevozu (čl. 409. i 942. *Codice della Navigazione*).

oslobodio odgovornosti, mora dokazati da je poduzeo ne samo sve apstraktno prikladne mjere za izbjegavanje štete u odnosu na sigurnosna pravila za dani tip usluge, nego također da je poduzeo neophodne mjere osiguranja za izbjegavanje štete u konkretnoj situaciji u kojoj je prijevoz izvršen.<sup>728</sup>

Prijevoznik se također oslobađa odgovornosti ukoliko može dokazati da je šteta prouzročena događajem koji se ne može povezati s njegovom djelatnošću. Prema sudskoj praksi talijanskih sudova događaj stran prijevoznikoj djelatnosti može biti i radnja treće osobe, pa tako i teroristički akti. Da bi prekinula uzročnu vezu između štete i prijevoza, radnja treće osobe mora sama po sebi očito predstavljati element koji je potpuno stran prijevoznikovim aktivnostima tijekom izvršenja ugovora o prijevozu. Zato, ako je prijevoznik trećoj strani omogućio prouzročenje štetnog događaja, njegova se odgovornost ne može poricati i djeluje zakonska presumpcija krivnje. Radnja treće osobe koja je neposredno prouzročila štetu ne isključuje odgovornost prijevoznika ukoliko se daljnja uzročnost (*causa remota*) štetnog događaja nalazi u prethodnom, istodobnom ili naknadnom uzroku, koji se može pripisati prijevozniku.<sup>729</sup>

Primjer konkurirajuće odgovornosti prijevoznika s radnjom treće osobe može se naći u presudi *Tribunale di Venezia* od 11. veljače 1998. Pljačkaši su u poštanski teret na jednom vlaku postavili bombu, čijom je eksplozijom povrijeđen putnik koji je putovao u drugom vlaku, što je vozio u suprotnom smjeru. U ovom je slučaju odgovornost za štetu koju je putnik pretrpio pripisana Nacionalnom željezničkom udruženju koje je vlak u kojem je tužitelj putovao iskoristilo za dolazak do opljačkanog vlaka. Za takvo se djelovanje ocijenilo da ima kauzalnu vezu s događajem koji je prouzročio ozljedu i da je suprotno „obvezi poduzimanja svih neophodnih mjera opreza za osiguranje sigurnosti prevezenih putnika.“<sup>730</sup>

S obzirom na navedeno, može se zaključiti da je teroristički akt nesumnjivo radnja treće osobe, izvan organizacije prijevoznikove djelatnosti, te stoga prigodna za prekid materijalnog lanca uzročnosti između prijevoza i štetnog događaja koji se desio putniku i prijevoznika ne treba, u pravilu, smatrati odgovornim za štetu koju putnici pretrpe. Međutim, prijevoznik može biti odgovoran za nezgodu koju pretrpi putnik zbog terorističkog akta ako iz konkretnih okolnosti slučaja proizlazi da je izvršenje terorističkog akta bilo moguće zbog propuštanja neophodnih mjera zaštite putnika od strane prijevoznika (ili njegovih

zaposlenika). U tom slučaju dolazi do solidarne odgovornosti prijevoznika i terorista, prema CC, čl. 2055. i ozlijeđeni putnik svu štetu može potraživati od prijevoznika, a ovaj ima pravo regresa od terorista.<sup>731</sup>

Švedski Zakon o željezničkom prometu<sup>732</sup> propisuje objektivnu odgovornost željeznice prema putnicima ozlijeđenima pri korištenju željezničkih usluga. Međutim, željeznica se oslobađa odgovornosti ukoliko je ozljeda prouzročena okolnostima koje nisu povezane sa samom uslugom i željeznica ih nije mogla izbjeći niti spriječiti njihove posljedice, čak i kada je poduzela sve mjere koje se razumno mogu zahtijevati. Ova se odredba smatra jednakom onoj o višoj sili. Ako bomba eksplodira u vlaku ili napad na vlakovođu rezultira nesrećom, željeznica će vjerojatno biti oslobođena odgovornosti ukoliko dokaže da je takav događaj imao karakteristike više sile. Čak ni danas se rizik od takvih događaja ne smatra vrlo izraženim i oba se tipa napada mogu smatrati višom silom, osim ako im neki oblik nemara na strani željeznice ne oduzme te karakteristike. U svakom slučaju, smatra se da je vrlo diskutabilno koje se preventivne mjere mogu razumno zahtijevati u mogućoj konkretnoj situaciji kada postoji opća prijetnja terorističkim napadima u državi.<sup>733</sup>

Pod istim pretpostavkama, željeznica će odgovarati i za štetu na prtljazi. U prijevozu robe, postoji nekoliko izuzetaka od odgovornosti, između ostalog sličnih onima kod ozljeda putnika.<sup>734</sup>

#### 2.4.2.1.3. Zakon o ugovorima o prijevozu u željezničkom prometu

Naš Zakon o ugovorima o prijevozu u željezničkom prometu<sup>735</sup> (dalje: ZŽP) sadrži posebne odredbe o prijevoznikovoju odgovornosti.<sup>736</sup> Odgovornost prijevoznika za štetu nastalu zbog gubitka ili oštećenja stvari te zbog prekoračenja dostavnog roka je prema suglasnom mišljenju naše teorije objektivna,<sup>737</sup> a može je se osloboditi ako dokaže da je nastala zbog radnji ili propusta korisnika prijevoza, svojstava stvari ili nekih drugih uzroka koji se nisu mogli predvidjeti, izbjeći ili ukloniti (čl. 60. ZŽP-a). Umjesto ovog posljednjeg

<sup>731</sup> Ibid., str. 62.-63.

<sup>732</sup> 1985:192, cit. prema BENGTTSSON, op. cit., str. 121.

<sup>733</sup> BENGTTSSON, op. cit., str. 121.

<sup>734</sup> Loc. cit.

<sup>735</sup> NN 87/96.

<sup>736</sup> U našoj sudskoj praksi, međutim, nailazimo i na presude kod kojih sud jednostavno previdi postojanje ZŽP-a kao *lex specialis* i o naknadi štete putniku odlučuje temeljem odredbi ZOO-a (Presuda Općinskog suda u Zagrebu, Pn-10470/97 od 18.5.1999., cit. prema RADIONOV, op. cit., str. 143.-144.).

<sup>737</sup> JAKAŠA, BRANKO, Kopneno i zračno saobraćajno pravo, Informator, Zagreb, 1969., str. 381.; GRABOVAC, IVO, Temelj odgovornosti u prometnom pravu, Književni krug, Split, 2000., str. 98.; HLAČA, op. cit., str. 59.

<sup>728</sup> ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 61.

<sup>729</sup> Ibid., str. 62.

<sup>730</sup> Loc. cit.

egzoneracijskog razloga ("uzroka koji se nisu mogli predvidjeti, izbjeći ili ukloniti"), uglavnom se u našoj literaturi koristi termin više sile.<sup>738</sup>

Za štetu koja nastane zbog smrti, tjelesne ozljede ili duševne boli putnika prouzrokovane nezgodom od početka do završetka putovanja željeznicom te za štetu nastalu zbog zakašnjenja vlaka ili prekida prometa, prijevoznik odgovara na temelju objektivne odgovornosti (čl. 16. st. 1. ZŽP-a), koje se oslobađa ukoliko je nesreća ili nezgoda prouzrokovana krivnjom putnika ili uzrokom koji se nije mogao predvidjeti, izbjeći ili otkloniti (čl. 16. st. 2. ZŽP-a). Za gubitak ili oštećenje ručne prtljage prijevoznik odgovara na temelju dokazane krivnje (čl. 24. st. 1. ZŽP-a), osim kada do gubitka ili oštećenja dođe uz uvjete u kojima dođe do smrti, oštećenja zdravlja ili ozljede putnika, kada je ta odgovornost objektivna i može je se osloboditi ako dokaže da je šteta prouzrokovana višom silom<sup>739</sup> ili radnjom<sup>740</sup> putnika (čl. 24. st. 2. ZŽP-a).<sup>741</sup>

#### 2.4.2.2. Odgovornost prijevoznika u cestovnom prijevozu

##### 2.4.2.2.1. Međunarodne konvencije

Međunarodni prijevoz robe cestom reguliran je Konvencijom o ugovoru o međunarodnom prijevozu robe cestom (CMR konvencija).<sup>742</sup> Jedan od egzoneracijskih razloga iz čl. 17. st. 2.<sup>743</sup>: "okolnosti koje prijevoznik nije mogao izbjeći i čije posljedice nije mogao spriječiti" izvorište je rasprava o tumačenju te formulacije a ovisno o tome i samoj vrsti prijevoznikove odgovornosti. Teoretičari su se, kao i za odgovornost koju propisuje CIM, podijelili na one koji smatraju da je prijevoznik odgovoran na temelju pretpostavljene krivnje i one koji su mišljenja da je odgovornost prijevoznika objektivna.<sup>744</sup> U praksi europskih sudova osnovni je problem bio kako tumačiti formulaciju: "okolnosti koje

<sup>738</sup> Vidi HLAČA, op. cit., str. 59.

<sup>739</sup> Ovdje, za razliku od ranije citiranih odredbi, ZŽP izričito govori o višoj sili.

<sup>740</sup> Za razliku od ostalih formulacija gdje je za oslobođenje od odgovornosti potrebna krivnja putnika, ovdje se govori o radnji putnika, što uključuje svaku njegovu radnju, bila ona skrivljena ili ne.

<sup>741</sup> Visina naknade za gubitak ili oštećenje ručne prtljage može iznositi najviše 4.200,00 kuna po putniku (čl. 25. ZŽP-a).

<sup>742</sup> Republika Hrvatska stranka je navedene konvencije na temelju Odluke o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska subjekt na temelju notifikacija o sukcesiji, NN Međunarodni ugovori 1/92. (Bivša Jugoslavija konvenciju je bila ratificirala 1958. godine, Sl. l. FNRJ Međunarodni ugovori 11/58.) Više o konvenciji vidi RADIONOV, op. cit., str. 162. i dalje.

<sup>743</sup> Čl. 17. st. 2.: "Prijevoznik se oslobađa ove odgovornosti ako je gubitak, oštećenje ili zakašnjenje prouzrokovano krivnjom imaoća prava, njegovim nalogom koji nije posljedica krivnje prijevoznika, prirodnom manom robe, ili koje je nastalo iz okolnosti koje prijevoznik nije mogao izbjeći niti spriječiti."

<sup>744</sup> RADIONOV, op. cit., str. 206. i dalje.

prijevoznik nije mogao izbjeći i čije posljedice nije mogao spriječiti". Presude u kojima su sudovi priznali određenim događajima karakter neizbježnih okolnosti i oslobodili prijevoznika od odgovornosti, navode nas na zaključak da bi teroristički akt vrlo vjerojatno bio kvalificiran kao takva okolnost. Najveći se broj takvih presuda<sup>745</sup> odnosi na slučajeve krađe ili oružane pljačke i prepada tijekom vožnje, događaje koji su po prirodi (kaznena djela izvršena od strane trećih osoba) najbliži terorističkom aktu.

Konvencija o ugovoru o međunarodnom prijevozu putnika i prtljage cestom (CVR<sup>746</sup>)<sup>747</sup> propisuje objektivnu odgovornost prijevoznika za osobne povrede putnika (čl. 11.) Prijevoznik će se moći osloboditi odgovornosti<sup>748</sup> predviđene konvencijom ako je štetni događaj posljedica okolnosti koje prijevoznik, ulaganjem one pažnje koja se u konkretnim okolnostima tog slučaja od njega zahtijevala, nije mogao izbjeći i čije posljedice nije mogao spriječiti i u slučaju da je do štete došlo skrivljenom radnjom ili propustom samog putnika, ili nekim njegovim ponašanjem koje se može okarakterizirati kao nenormalno. Ukoliko štetu prouzroči treća osoba, prijevoznik ostaje u cijelosti odgovoran putniku za tako nastalu štetu, ali zadržava sva regresna prava prema štetniku.<sup>749</sup>

Odgovornost prijevoznika za štetu na prtljazi različita je ovisno o tome radi li se o predanoj ili ručnoj prtljazi. Za predanu prtljagu prijevoznik odgovara kao i za robu,<sup>750</sup> a za ručnu na kojoj dođe do štete uz osobne povrede putnika, kao i za te povrede.<sup>751</sup>

##### 2.4.2.2.2. Odgovornost cestovnog prijevoznika prema ZOO-u

Zakon o prijevozu u cestovnom prometu<sup>752</sup> (dalje: ZPCP) do izmjena i dopuna iz 2002. godine<sup>753</sup> sadržavao je odredbe o Ugovorima o prijevozu (Glava IX., čl. 93.-172.).<sup>754</sup>

<sup>745</sup> Pregled presuda europskih sudova u kojima su određeni događaji kvalificirani kao neizbježne okolnosti vidi kod ibid., str. 217.-221.

<sup>746</sup> *Convention relative au contrat le transport international des voyageurs et des bagages par route.*

<sup>747</sup> NN Međunarodni ugovori 12/93.

<sup>748</sup> Čl. 11. st. 2.: "Prijevoznik se oslobađa ove odgovornosti ako je nesreća nastala zbog okolnosti koje prijevoznik, unatoč poduzetim mjerama nužnim u konkretnom slučaju, nije mogao izbjeći i čije posljedice nije mogao spriječiti."

<sup>749</sup> CVR, čl. 17.

<sup>750</sup> CVR, čl. 14.

<sup>751</sup> Tek analiza CVR, čl. 14. toč. 1. st. 2. daje pravo na pretpostavku da je tvorac Konvencije imao na umu takvo rješenje, koje je inače prihvatio CIV. Vidi RADIONOV, op. cit., str. 333.-334.

<sup>752</sup> NN 36/98.

<sup>753</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, NN 83/02.

<sup>754</sup> Za štetu koja nastane zbog "smrti, tjelesne ozljede ili duševne boli putnika, prouzrokovane nezgodom od početka do završetka prijevoza, te za štetu nastalu zbog zakašnjenja, prekida ili neizvršenja prijevoza" (čl. 102. st. 1. ZPCP-a), prijevoznik je odgovarao na temelju objektivne odgovornosti – mogao se potpuno ili djelomično osloboditi odgovornosti ako dokaže da je štetu prouzročio putnik ili da je šteta nastala zbog "uzroka koji se nije

Nakon njihova brisanja, na odnose iz ugovora o cestovnom prijevozu primjenjuju se odredbe ZOO-a. U bivšem su ZOO-u one bile sadržane u Glavi XIV., Prijevoz, čl. 648.-685., dok u novom ZOO-u Ugovor o prijevozu reguliraju čl. 661.-698.

Na odgovornost prijevoznika kod prijevoza putnika odnosi se čl. 697. novog ZOO-a,<sup>755</sup> prema kojem prijevoznik odgovara za sigurnost putnika od početka do završetka prijevoza, uključujući vrijeme ulaznja i izlaska iz vozila, kako u slučaju naplatnog, tako i u slučaju besplatnog prijevoza, te je dužan naknaditi imovinsku i neimovinsku štetu koja nastane oštećenjem zdravlja, ozljedom ili smrću putnika, osim ako je prouzročena radnjom putnika ili stranim uzrokom koji se nije mogao predvidjeti, ni izbjeći ili otkloniti. Ako štetu nije prouzročio namjerno ili krajnjom nepažnjom, prijevoznik je dužan naknaditi štetu do iznosa predviđenog zakonom ili međunarodnim ugovorom. Ništetne su odredbe ugovora te općih uvjeta prijevoza, tarifa ili kojega drugog općeg akta kojima se ta odgovornost smanjuje.

Za razliku od čl. 671. bivšeg ZOO-a,<sup>756</sup> koji je za gubitak, oštećenje i zakašnjenje pošiljke propisivao objektivnu odgovornost prijevoznika, čl. 683. novog ZOO-a propisuje odgovornost prijevoznika na temelju pretpostavljene krivnje. Prema bivšem ZOO-u prijevoznik se mogao osloboditi odgovornosti ako je dokazao da je šteta prouzročena radnjom ovlaštene osobe, svojstvima pošiljke ili stranim uzrocima koji se nisu mogli predvidjeti, ni izbjeći ili otkloniti, a prema čl. 683. st. 2. novog ZOO-a prijevoznik se može osloboditi odgovornosti ako dokaže da je šteta nastala bez njegove krivnje.

*mogao predvidjeti, izbjeći ili ukloniti,*" uz pravo zahtijevanja povrata dijela ili cijelog iznosa isplaćene naknade prema trećoj osobi, čijom krivnjom je šteta nastala (čl. 103. st. 1., 2. i 3. ZPCP-a). Za štetu nastalu gubitkom ili oštećenjem prtljage i ručne prtljage odgovarao je na temelju dokazane krivnje, ukoliko je do nje došlo uz povredu putnika kada je odgovornost bila kao i za povrede, dakle, objektivna.

I za štetu nastalu zbog gubitka ili oštećenja tereta te zbog prekoračenja dostavnog roka odgovornost prijevoznika bila je objektivna, a mogao se osloboditi dokazivanjem da je šteta nastala zbog "radnji ili propusta korisnika prijevoza, svojstva tereta ili nekih drugih uzroka koji se nisu mogli predvidjeti, izbjeći ili ukloniti" (čl. 153. ZPCP-a). Razlozi oslobođenja prijevoznika od odgovornosti bili su, dakle: radnja samog putnika i viša sila (kod ugovora o prijevozu putnika i prtljage), te radnja ili propust korisnika prijevoza, svojstvo tereta i viša sila (kod ugovora o prijevozu tereta).

<sup>755</sup> Čl. 684. bivšeg ZOO-a.

<sup>756</sup> Gubitak i oštećenje pošiljke, članak 683. novog ZOO-a:

(1) *Prijevoznik odgovara za potpun ili djelomičan gubitak i oštećenje pošiljke od trenutka preuzimanja do njezine predaje, osim ako ne dokaže da je šteta nastala bez njegove krivnje.*

(2) *Prijevoznik za štetu odgovara do iznosa određenog zakonom ili međunarodnim ugovorom.*

(3) *Ako nije drukčije ugovoreno, vrijednost robe određuje se prema tržišnoj cijeni pošiljke u vrijeme i mjestu predaje na prijevoz.*

(4) *Ništetne su odredbe ugovora o prijevozu, općih uvjeta prijevoza, tarifa ili kojega drugoga općeg akta, kojima se prijevoznik potpuno ili djelomično oslobađa odgovornosti predviđene ovim zakonom, prebacuje teret dokazivanja s prijevoznika ili kojima se predviđaju povoljnija ograničenja odgovornosti i visine naknade od onih predviđenih zakonom ili međunarodnim ugovorom."*

Razlozi oslobođenja od odgovornosti prijevoznika u cestovnom prometu, prelaskom sa odredbi ZPCP-a na bivši ZOO nisu se bili izmijenili: radnja samog putnika i viša sila, odnosno radnja ovlaštene osobe, svojstva pošiljke i viša sila. Novi je ZOO uvodenjem odgovornosti na temelju pretpostavljene krivnje to značajno promijenio.

#### 2.4.2.3. Teroristički akt kao razlog oslobođenja od objektivne odgovornosti prijevoznika u kopnenom prijevozu

U svim odredbama o objektivnoj odgovornosti prijevoznika u kopnenom prijevozu, kako međunarodnom, tako i domaćem, između ostalog, predviđena je i viša sila kao razlog egzoneracije. Rijetko se, doduše, izričito govori o višoj sili,<sup>757</sup> već su to obično "okolnosti koje prijevoznik nije mogao izbjeći i čije posljedice nije mogao spriječiti,"<sup>758</sup> "uzroci koji se nisu mogli predvidjeti, izbjeći ili ukloniti"<sup>759</sup> i sl. Za neke je od ovih formulacija u teoriji sporno predstavljaju li klasičnu višu silu ili imaju i širi doseg, pa obuhvaćaju i "neizbježive okolnosti".

Budući da radnja treće osobe nije uvijek propisana kao poseban razlog oslobođenja od odgovornosti,<sup>760</sup> da bi se teroristički akt mogao smatrati razlogom oslobođenja prijevoznika od odgovornosti, trebao bi svim svojim karakteristikama ispuniti obilježja više sile. To je moguće, naravno, u onim porecima koji pod višom silom priznaju i ljudske radnje, a ne samo prirodne događaje.<sup>761</sup>

U našem pravu, budući da radnja treće osobe nije izričito propisana kao razlog oslobođenja od odgovornosti prijevoznika prema čl. 697. st. 1. novog ZOO-a (kao što nije bila ni prema ZPCP-u), mogućnost oslobođenja od objektivne odgovornosti prijevoznika za sigurnost putnika izgleda užom od one iz čl. 177. st. 2. ZOO-a,<sup>762</sup> prema kojoj se imatelju (opasne) stvari kao razlog oslobođenja od odgovornosti priznaje i isključiva radnja treće osobe koju on nije mogao predvidjeti i čije posljedice nije mogao izbjeći ili otkloniti. Međutim, budući da radnja treće osobe mora biti nepredvidiva, a njezine posljedice neizbježive i neotklonjive, ona kao takva ima osnovne karakteristike više sile kako je

<sup>757</sup> Čl. 24. st. 2. ZŽP-a.

<sup>758</sup> CIM, čl. 23. st. 2. Izmjenama iz 1952. godine ova je formulacija zamijenila raniji izraz viša sila.

<sup>759</sup> Čl. 16. st. 2. i 60. ZŽP-a.

<sup>760</sup> Od navedenih je izvora izričito propisuje samo CIV u čl. 26.

<sup>761</sup> To je slučaj s većinom pravnih poredaka, pa se primjer Velike Britanije, u kojoj viša sila može biti samo prirodni događaj ističe kao izuzetak.

<sup>762</sup> Čl. 1067. st. 2. novog ZOO-a: "Vlasnik stvari oslobađa se odgovornosti i ako dokaže da je šteta nastala isključivo radnjom oštećenika ili treće osobe, koju on nije mogao predvidjeti i čije posljedice nije mogao ni izbjeći, ni otkloniti."

određuje ZOO (i ranije ZPCP). Treba, stoga, barem kada je u pitanju teroristički akt, radnju treće osobe priznati kao vrstu više sile. Prijevoznik bi se, dakle, mogao osloboditi odgovornosti pozivanjem na višu silu kada se radi o radnji treće osobe koja u konkretnom slučaju udovoljava navedenim karakteristikama.

Slijedom navedenog, u slučaju terorističkog akta prijevoznik u kopnenom prijevozu, međunarodnom i domaćem, može se osloboditi od odgovornosti za štetu koju pretrpe putnici i korisnici prijevoza pozivanjem na višu silu ili radnju treće osobe tamo gdje je to egzoneracijski razlog. Potrebno je, međutim, naglasiti da se od prijevoznika i inače očekuje vrlo visok stupanj pažnje, pa to oslobođenje i nije tako jednostavno. Općenito možemo reći da je vrlo teško odrediti koje su to sve konkretne mjere opreza i sigurnosti koje bi prijevoznici trebali i mogli upotrijebiti da bi bili oslobođeni odgovornosti. Standardi pažnje su s obzirom na opću opasnost od terorizma jasno sve stroži i stroži, ali se od prijevoznika, naravno, ne može tražiti nemoguće. O svim okolnostima svakog konkretnog slučaja, ovisi odgovor na pitanje je li teroristički akt bio viša sila ili takva radnja treće osobe koja ga oslobađa od objektivne odgovornosti.

Ako se prijevoznik u konkretnom slučaju ne uspije osloboditi odgovornosti, odgovarat će za štetu prouzročenu terorističkim aktom, ali samo do iznosa do kojih je njegova odgovornost inače ograničena. Sve navedene međunarodne konvencije, naime, sadrže odredbe o iznosu do kojeg je prijevoznik odgovoran.<sup>763</sup> Upravo se prema iznosima moguće visine odgovornosti prijevoznik osigurava od te odgovornosti. Zato na problem odgovornosti prijevoznika za štete prouzročene terorističkim aktom znatno utječe činjenica jesu li u mogućnosti osigurati tu svoju odgovornost.

### 2.4.3. Zračni prijevoz

#### 2.4.3.1. Međunarodni prijevoz zrakom

Na odgovornost prijevoznika u međunarodnom prijevozu zrakom niz se godina primjenjuje tzv. Varšavski sustav: Varšavska konvencija iz 1929. godine,<sup>764</sup> s nekoliko dodatnih protokola,<sup>765</sup> koji nikad nije ispunio svoj cilj međunarodne unifikacije zračnog

<sup>763</sup> Ta se ograničenja izražavaju u ukupnom iznosu po putniku, odnosno po težini robe predane na prijevoz. Vidi: CIV, čl. 30., čl. 34., čl. 41. i čl. 43.-46.; CIM, čl. 30. i čl. 33.; CMR, čl. 23. i čl. 25.; CVR, čl. 13. i čl. 16.

<sup>764</sup> Stupila je na snagu 13. veljače 1933. godine.

<sup>765</sup> Vidi detaljnije: DEBELJAK-RUKAVINA, SANDRA, Odgovornost prijevoznika za štete na stvarima u domaćem i međunarodnom prijevozu zrakom, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 23., br. 2., 2002., str. 597.-614.; ista: Odgovornost prijevoznika u domaćem i međunarodnom prijevozu putnika i prtljage

transportnog prava.<sup>766</sup> Donošenje tzv. Montrealske konvencije<sup>767</sup> 1999. godine stoga je ocijenjeno kao povijesno, jer je osuvremenilo i konsolidiralo sedamdeset godina star sustav međunarodnih dokumenata – pet aktualnih međunarodnih instrumenata u jedan pravni dokument – jednu jedinstvenu konvenciju.<sup>768</sup> Montrealska konvencija stupila je na snagu 4. studenog 2003. godine.<sup>769</sup>

Odgovornost prijevoznika za štete nastale uništenjem, gubitkom ili oštećenjem tereta, prema čl. 18. Montrealske konvencije objektivna<sup>770</sup> je i ograničena.<sup>771</sup> Među egzoneracijskim razlozima<sup>772</sup> nema više sile niti izričito niti kroz opisne formulacije. Rat ili oružani sukob je izričito naveden, pa se teroristički akt, smatramo, može podvesti pod taj razlog oslobođenja od odgovornosti, ali samo izuzetno, kada je izvršen u vrijeme i na području zahvaćenom ratom ili oružanim sukobom.

Za štete nastale zbog smrti ili tjelesne povrede putnika Montrealska konvencija uvodi tzv. dvostupanjski sustav odgovornosti (*two tier system*): objektivne odgovornosti i odgovornosti na temelju pretpostavljene krivnje, dok je za štetu na prtljazi propisana objektivna odgovornost za predanu, a odgovornost na temelju dokazane krivnje za ručnu

zrakom, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Suppl., br. 2., 2002., str. 325.-369.; HLAČA, op. cit., str. 164.-167. Tekst Varšavske konvencije i protokola, vidi kod HLAČA, op. cit., str. 320.-377.

<sup>766</sup> FILIPOVIĆ, VELIMIR, Montrealska konvencija iz 1999. o međunarodnom zračnom prijevozu stupila na snagu. Poseban prilog, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 54., br. 1., 2004., str. 200.

<sup>767</sup> Konvencija o ujednačavanju nekih pravila za međunarodni prijevoz zrakom, *Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air (Montreal, 28 May 1999)*.

<sup>768</sup> GRABOVAC, op. cit., str. 112.

<sup>769</sup> Popis stranaka konvencije vidi na: <http://www.icao.int/icao/en/leb/mtl99.htm>; Prijevod konvencije: FILIPOVIĆ, VELIMIR, RADIONOV, RADENKOVIĆ, NIKOLETA, Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb, Vol. 54., br. 1., 2004., str. 203.-224.

<sup>770</sup> Objektivnu odgovornost zračnog prijevoznika predviđao je Gvatemalski protokol iz 1971. godine, ali taj protokol nije nikad stupio na snagu. Prema Varšavskoj konvenciji, prijevoznik je odgovarao na temelju pretpostavljene krivnje. Vidi: DEBELJAK-RUKAVINA, Odgovornost... prijevozu putnika, cit., str. 337.-339.; RADIONOV, NIKOLETA, NOVAČIĆ, TOMISLAV, Aktualnosti u sustavu odgovornosti zračnog prijevoznika - stari interesi i nova rješenja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 39., 67.-68., 2002., str. 413.-430. Za štete nastale zakašnjenjem, Montrealska konvencija propisuje odgovornost na temelju pretpostavljene krivnje (čl. 19.).

<sup>771</sup> 17 SDR-a po kilogramu (čl. 22. st. 3.). SDR je kratica za *Special Drawing Rights* – posebna prava vučenja. To je obračunska jedinica čija se vrijednost izračunava prema vrijednosti nacionalnih valuta 5 država najjačih izvoznica u obračunskom razdoblju od 5 godina. Trenutno tu ulaze euro, japanski jen, britanska funta i američki dolar. Na dan 7. ožujka 2005. godine 1 SDR=1,52807 US\$. Vidi: [www.imf.org](http://www.imf.org)

<sup>772</sup> Čl. 18. st. 2.: "Međutim, prijevoznik neće odgovarati u onom opsegu u kojem dokaže da je uništenje, gubitak ili oštećenje tereta posljedica jednog ili više od sljedećih uzroka: a) skrivene mane, naravi ili nedostatka tereta; b) nedostatnog pakiranja tereta koje nije izvršio prijevoznik ili njegovi radnici ili opunomoćenici; c) u slučaju ratnog ili oružanog sukoba; d) u slučaju djelovanja javne vlasti u vezi s ulaskom, izlaskom ili tranzitom tereta."

prtljagu.<sup>773</sup> Za zakašnjenje prtljage, kao i za zakašnjenje putnika i tereta, prijevoznik odgovara na temelju pretpostavljene krivnje.<sup>774</sup>

Prema dvostupanjskom sustavu odgovornosti ako zahtjev za naknadu štete zbog smrti ili tjelesne povrede putnika ne prelazi iznos od 100.000 SDR-a po putniku, prijevoznik odgovara po načelu objektivne odgovornosti. Za štete u slučaju smrti ili tjelesne ozljede putnika do tog iznosa prijevoznik ne može isključiti niti ograničiti svoju odgovornost.<sup>775</sup> Ove se odgovornosti prijevoznik u potpunosti ili djelomično može osloboditi ako dokaže da je šteta potpuno ili djelomično prouzročena nepažnjom ili drugom protupravnom radnjom ili propustom osobe koja traži naknadu ili od osobe od koje izvodi svoja prava. Ako je naknadu zbog smrti ili tjelesne ozljede putnika zatražila osoba koja nije putnik, prijevoznik će se jednako moći osloboditi od odgovornosti do mjere do koje dokaže da je šteta prouzročena ili joj je pridonijela nepažnja ili druga protupravna radnja ili propust toga putnika.<sup>776</sup> Za štete koje prelaze 100.000 SDR-a, prijevoznik odgovara po načelu pretpostavljene krivnje – može se u potpunosti ili djelomično osloboditi odgovornosti ako dokaže da takva šteta nije nastala zbog nemarnosti ili drugog skrivljenog čina ili propusta prijevoznika, njegovih radnika ili opunomoćenika, ili da je takva šteta nastala isključivo zbog nemarnosti ili drugog skrivljenog čina ili propusta treće osobe.<sup>777</sup> Za te je štete, dakle, oslobođenje moguće dokazivanjem nekrivnje prijevoznika, odnosno krivnje treće osobe.

Odgovornost prijevoznika za štetu pretrpljenu u slučaju smrti ili tjelesne ozljede putnika je, dakle, neograničena – do iznosa 100.000 SDR-a temelji se na objektivnoj odgovornosti, a za veće naknade na pretpostavljenoj krivnji prijevoznika. Ova zanimljiva kombinacija različitih temelja (vrsta) odgovornosti za isti štetni događaj jasno pokazuje da je učinjen kompromis u zaštiti interesa putnika i interesa prijevoznika, ali i jasnu tendenciju pomaka težišta iz odnosa odgovornosti s pretpostavki odgovornosti na samu posljedicu – naknadu štete. Naime, jasno je da je cilj bio da putnik bude brzo i pravično obeštećen bez dugotrajnih sporenja i osporavanja odgovornosti prijevoznika,<sup>778</sup> ali da se time pretjerano ne ugroze interesi prijevoznika koji nije kriv za štetu. Pri određivanju temelja odgovornosti pošlo

<sup>773</sup> Vidi čl. 17. st. 2. i 3.

<sup>774</sup> Vidi čl. 19.

<sup>775</sup> Čl. 21. st. 1.

<sup>776</sup> Čl. 20.

<sup>777</sup> BARETIĆ, MARKO, *Odgovornost zračnog prijevoznika za štetu koju pretrpi putnik u domaćem i međunarodnom prometu*, *Pravo u gospodarstvu*, god. 39., br. 5., 2000., str. 112.-113.; GRABOVAC, op. cit., str. 213.

<sup>778</sup> Varšavski je sustav, utemeljen na pretpostavljenoj krivnji bio razlogom mnogobrojnih i dugotrajnih parnica vođenih pred sudovima mnogih zemalja. FILIPOVIĆ, op. cit., str. 200.

se, očito od krajnjeg iznosa naknade koji bi iz njega mogao proizlaziti, a ne obrnuto. Iznos koji je određen kao prag iznad kojeg će na obeštećenje utjecati i krivnja prijevoznika, već je bio prihvaćen od većine prijevoznika. Naime, objektivna odgovornost prijevoznika do iznosa od 100.000 SDR-a propisana je i sporazumima<sup>779</sup> udruženja IATA,<sup>780</sup> prema kojima oštećenik u odnosu prema prijevozniku koji je stranka tih sporazuma ima apsolutno pravo na odštetu do 100.000 SDR-a dokazanih šteta, tj. svaki putnik može ostvariti naknadu do tog iznosa ako dokaže postojanje štete. U tom se slučaju prijevoznik ne može osloboditi odgovornosti čak ni u slučaju više sile. Uredba Vijeća Europske unije iz 1997. godine,<sup>781</sup> sadržavala je slično rješenje.<sup>782</sup> Navedena je Uredba izmijenjena Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća iz 2002. godine<sup>783</sup> kojom su implementirane odredbe Montrealske konvencije koju je Odlukom Vijeća<sup>784</sup> Europska zajednica potvrdila 2001. godine.<sup>785</sup>

Svi zračni prijevoznici Unije<sup>786</sup> odgovaraju prema opisanom dvostupanjskom sustavu. Na području Unije, budući da je ukinuta razlika između nacionalnog i međunarodnog zračnog prometa, primjereno je i da postoje iste granice i vrsta odgovornosti prijevoznika u zračnom prometu na tom području. Obvezno osiguranje od odgovornosti prema putnicima (u koje mora, između ostalog biti uključen i rizik terorizma) treba biti dovoljno da sve osobe koje imaju pravo na naknadu prime puni iznos naknade.<sup>787</sup> Prijevoznik mora bez odgađanja, a

<sup>779</sup> "IATA Intercarrier Agreement on Passenger Liability" (IIA) iz 1995. godine i "IATA Measures of Implementation Agreement" (MIA) iz 1996. Detaljnije vidi DEBELJAK-RUKAVINA, *Odgovornost... prijevozu putnika*, cit., str. 329.-330. *Croatia Airlines* je također potpisnica navedenih sporazuma.

<sup>780</sup> *International Air Transport Association*, Udruženje za međunarodni zračni prijevoz osnovano je 1945. u Havani, Kuba, a sjedište mu je u Montrealu. Članice su mu zrakoplovne tvrtke iz čitavog svijeta, a danas ih ima preko 270, koje u svjetskom zračnom prometu sudjeluju s 94%. Od 20. listopada 1992. godine i *Croatia Airlines* članica je udruženja IATA. O tom udruženju vidi <http://www.iata.org>.

<sup>781</sup> Council Regulation EC br. 2027/97, od 9. listopada 1997., OJ L 285 od 17.10.1997.

<sup>782</sup> Upravo se IIA i Uredba EU smatraju razlozima razmjernu brzinu stupanja na snagu Montrealske konvencije, jer su u njima sadržana rješenja uključena u njezin tekst. FILIPOVIĆ, op. cit., str. 200.

<sup>783</sup> Regulation (EC) no. 889/2002 of the European Parliament and of the Council of 13 May 2002., OJ L 140.

<sup>784</sup> Council Decision of 5 April 2001 on the conclusion by the European Community of the Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air (the Montreal Convention) (2001/539/EC), OJ L 194, 18.7.2001.

<sup>785</sup> 9. travnja 2004. položen je instrument potvrde, a na snagu za Europsku zajednicu stupila je 28.6.2004. Vidi: <http://www.icao.int/icao/en/leb/mtl99.htm>.

<sup>786</sup> Zračni prijevoznik unije (*community air carrier*) definira se kao zračni prijevoznik s valjanom licencom izdanom od države članice, u skladu s Uredbom (EEC) br. 2407/92.

<sup>787</sup> Izmijenjeni čl. 3. Uredbe 2027/97. Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. godine (Regulation (EC) No. 785/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on insurance requirements for air carriers and aircraft operators, OJ L 138 od 30.4.2004.) propisala je minimalne zahtjeve osiguranja u odnosu na putnike, prtljagu, teret i treće osobe, kako u komercijalnim tako i u privatnim letovima. Upravo je posljedica terorističkog napada na SAD na zračni prijevoz potakla razmatranje pitanja iznosa i uvjeta osiguranja kao pretpostavke za dobivanje licence prijevoznika od država članica Unije (Uvodne odredbe, (4)). Osigurani rizici moraju uključivati ratne operacije, terorizam, otmice, sabotaže, nezakonite zapljene zrakoplova i građanske nemire (čl. 4. st. 1.). U odnosi na odgovornost prema putnicima, minimalno pokrivenje osiguranjem mora

najkasnije u roku od 15 dana od dana utvrđivanja identiteta fizičke osobe koja ima pravo na naknadu, isplatiti predujam za podmirenje neposrednih ekonomskih potreba tih osoba, proporcionalno pretrpljenoj šteti, ne manje od 16 000 SDR-a po putniku u slučaju smrti. Plaćanje predujma ne predstavlja priznanje odgovornosti i može se uračunati u iznose kasnije naknade na temelju odgovornosti prijevoznika, ali se ne vraća, osim u slučaju da se prijevoznik oslobodi odgovornosti na temelju čl. 20. Montrealske konvencije ili kada osoba kojoj je isplaćen nije osoba ovlaštena na naknadu.<sup>788</sup>

S obzirom na spomenute sporazume udruženja IATA, ni u državama koje nisu članice Unije, barem što se tiče odgovornosti do 100.000 SDR-a, odgovornost prijevoznika nije bitno drugačije uređena. Tako npr. u Švicarskoj, koja (još) nije ratificirala Montrealsku konvenciju,<sup>789</sup> njezini zračni prijevoznici dobrovoljno nude neograničenu odgovornost za tjelesne ozljede pretrpljene od putnika kao dio svojih uvjeta prijevoza, u skladu s IIA iz 1995. godine. Ova je odgovornost za iznose do 100.000 SDR-a objektivna, dok se za iznose koji prelaze tu granicu prijevoznik može osloboditi odgovornosti ako dokaže da šteta nije nastala nemarom ili drugom nedopuštenom radnjom ili propustom zračnog prijevoznika ili njegovih zaposlenika ili predstavnika.<sup>790</sup>

#### 2.4.3.2. Zakon o obveznim i stvarnopravnim odnosima u zračnom prometu

Naš Zakon o obveznim i stvarnopravnim odnosima u zračnom prometu<sup>791</sup> (dalje: ZOSOZP) propisuje da prijevoznik neće odgovarati za gubitak i oštećenje stvari te za štetu zbog zakašnjenja ako dokaže da su on ili osoba koja je po njegovu nalogu ili za njegov račun radila na izvršenju prijevoza poduzeli sve potrebne mjere da se šteta izbjegne ili ako dokaže da nije bilo moguće poduzeti te mjere (čl. 61. st. 4. ZOSOZP-a). Jednako je određena i mogućnost oslobođenja od odgovornosti za štetu nastalu zbog smrti, oštećenja zdravlja ili ozljede putnika te za štetu nastalu zbog odgode, neizvršenja, prekida putovanja ili zakašnjenja, uz dodatnu mogućnost oslobođenja dokazom da je šteta nastala iz razloga koji se

iznositi najmanje 250.000 SDR-a prema putniku (čl. 6. st. 1.) Izuzetak su nekomercijalni letovi zrakoplova manjeg kapaciteta za koje države članice mogu postaviti niži minimum osiguranja, ali ne niži od 100.000 SDR-a po putniku, u odnosu na prtljagu 1.000 SDR-a po putniku (čl. 6. st. 2.), a za teret 17 SDR-a po kilogramu (čl. 6. st. 3.).

<sup>788</sup> Izmijenjeni čl. 5. Uredbe 2027/97 predstavlja prihvaćanje mogućnosti propisivanja predujma iz čl. 28. Montrealske konvencije.

<sup>789</sup> Švicarska je konvenciju potpisala 28. svibnja 1999. godine, ali je još nije ratificirala.

<sup>790</sup> LÖRTSCHER/PARIZZI/GUTZWILLER, op. cit., str. 131.

<sup>791</sup> NN 132/98.

nalaze isključivo na strani oštećenog putnika, te smanjenja odgovornosti razmjerno doprinosu putnika nastanku štete (čl. 15. st. 4. i 5. ZOSOZP-a).

U domaćem zračnom prijevozu robe i putnika, prijevoznik, prema stavu većine autora, odgovara na načelu pretpostavljene krivnje.<sup>792</sup> Njegova je odgovornost ograničena – do 17 SDR-a po kg težine stvari,<sup>793</sup> odnosno 100.000 SDR-a po putniku za smrt i tjelesnu ozljedu.<sup>794</sup> Za štetu nastalu zbog zakašnjenja u prijevozu odgovornost je ograničena do 4.150 SDR-a po putniku, a šteta zbog odgode, neizvršenja ili prekida putovanja, do iznosa dvostruke prevoznine (čl. 17. st. 2., 3. i 5. ZOSOZP-a). Na ograničenje odgovornosti prijevoznik se ne može pozivati ako se dokaže da je šteta prouzročena namjerno ili krajnom nepažnjom.<sup>795</sup> Za štetu nastalu zbog gubitka, uništenja ili oštećenja ručne prtljage prijevoznik odgovara po načelu dokazane krivnje (čl. 24. st. 1. ZOSOZP-a), dok je odgovornost za predanu prtljagu izjednačena s onom za prijevoz stvari (čl. 31. ZOSOZP-a).

U pogledu ograničenja visine odgovornosti prijevoznika za smrt ili tjelesnu ozljedu putnika, ZOSOZP ima granicu postavljenu na jednak iznos kao i Montrealska konvencija, tj. 100.000 SDR-a, međutim, odgovornost do tog iznosa nije objektivna već subjektivna (pretpostavljena krivnja). Kao i prema Montrealskoj konvenciji, prijevoznik može odgovarati i neograničeno, ali je oštećenik i tu u znatno nepovoljnijoj poziciji – mora dokazati namjeru ili krajnju nepažnju prijevoznika, dok se prema Montrealskoj konvenciji neograničena odgovornost temelji na pretpostavljenoj krivnji prijevoznika.

Međutim, strah zakonodavca za našeg jedinog nacionalnog prijevoznika - *Croatia Airlines*, bio je posve neopravdan.<sup>796</sup> To jasno dokazuje činjenica što on u svojim Općim uvjetima prijevoza putnika i prtljage koji se odnose na međunarodni i domaći prijevoz potpuno slijedi rješenja iz sporazuma udruženja IATA o nepozivanju na ograničenje

<sup>792</sup> Tako i DEBELJAK-RUKAVINA, *Odgovornost...prijevozu putnika*, cit., str. 338.; GRABOVAC, IVO, *Ugovor o prijevozu u zračnom prometu, Pravo i porezi*, 7. br. 11., 1998., str. 1188., HLAČA, op. cit., str. 149. i 157.; RADIONOV/NOVAČIĆ, op. cit., str. 20. Neki ističu da se formulacija o dokazivanju da su poduzete sve potrebne mjere da se šteta izbjegne ili dokazivanje da te mjere nije bilo moguće poduzeti može jednako argumentirano tumačiti i kao objektivna odgovornost prijevoznika. Vidi: BARETIĆ, op. cit., str. 114., bilj. 14.

<sup>793</sup> Čl. 64. st. 1. Za zakašnjenje s predajom stvari iznos naknade ne može biti veći od dvostrukog iznosa prevoznine (čl. 64. st. 2.)

<sup>794</sup> U navedeni su iznos uključeni i svi sudski i odvjetnički troškovi nastali u svezi sa sudskim postupkom ili postupkom vođenim glede te štete (čl. 17. st. 1.). Ako se naknada štete dosuđuje u obliku rente, ukupni iznos ne može prelaziti 100.000 SDR-a.

<sup>795</sup> Čl. 19. st. 1. i čl. 66. st. 1. ZOSOZP.

<sup>796</sup> RADIONOV/NOVAČIĆ, op. cit., str. 23.

odgovornosti, o objektivnoj neograničenoj odgovornosti prijevoznika za zahtjeve do 100.000 SDR-a po putniku i isplati predujma u visini 15.000 SDR-a.<sup>797</sup>

#### 2.4.3.3. Teroristički akt kao razlog oslobođenja od objektivne odgovornosti prijevoznika u zračnom prijevozu

Slijedom navedenog možemo zaključiti da teroristički akt nije poseban razlog za oslobođenje od objektivne odgovornosti prijevoznika prema putniku i korisniku prijevoza u međunarodnom zračnom prijevozu i zračnom prijevozu na području Europske unije. Nije propisana ni viša sila kao razlog oslobođenja od odgovornosti ni radnja treće osobe pod koju bi se takav akt mogao podvesti. Oslobođenje i umanjenje odgovornosti moguće je samo zbog određenih radnji i propusta samoga putnika, odnosno korisnika prijevoza. U slučajevima kada odgovornost nije objektivna (za zakašnjenje i za prtljagu), te u slučajevima kada je iznos naknade toliko visok da objektivna odgovornost prestaje i prijevoznik odgovara na temelju pretpostavljene krivnje, moguće je da se prijevoznik poziva na teroristički akt, odnosno radnju treće osobe koja će ga osloboditi krivnje, pa tako i odgovornosti. Međutim, ni tada oslobođenje od odgovornosti neće biti jednostavno, jer bi i najmanji propust prijevoznika mogao onemogućiti to oslobođenje, a ovisno, naravno, o svim okolnostima slučaja.

U našoj se teoriji opravdano bilo postavilo pitanje kako tumačiti odredbe koje daju mogućnost da se prijevoznik oslobodi odgovornosti ako dokaže da je poduzeo sve potrebne mjere da se šteta izbjegne ili ako dokaže da nije bilo moguće poduzeti te mjere (čl. 15. st. 4. i čl. 61. st. 4 ZOSOZP-a). Radi li se o pretpostavljenoj krivnji prijevoznika ili objektivnoj odgovornosti prijevoznika? S obzirom da je preuzeta iz Varšavske konvencije, za koju je prihvaćeno tumačenje da se radi o pretpostavljenoj krivnji prijevoznika, i naša je teorija uglavnom navedenu formulaciju tako tumačila.

Smatramo da bi pitanje radi li se o objektivnoj odgovornosti ili odgovornosti na temelju pretpostavljene krivnje, u praksi trebalo predstavljati puno manji problem no što to na prvi pogled izgleda. Naime, teret dokaza je u oba slučaja na strani prijevoznika, a dokazati da je poduzeo sve potrebne mjere, odnosno da ih nije bilo moguće poduzeti, u najvećem bi broju slučajeva trebalo biti jednako dokazivanju da je šteta nastala zbog više sile, odnosno dovesti do jednakog rezultata. Problem se, naime, svodi na to koliki se stupanj pažnje od prijevoznika

<sup>797</sup> Opći uvjeti prijevoza putnika i prtljage tvrtke *Croatia Airlines* dostupni su na: [www.croatiaairlines.hr](http://www.croatiaairlines.hr)

može zahtijevati, odnosno koliko se široko trebaju tumačiti "sve potrebne mjere" i za koje to mjere prijevozniku može biti priznato da ih nije bilo moguće poduzeti.

Jasno je da će sud u svakom slučaju morati razmotriti sve njegove okolnosti, ali se, s obzirom na opasnosti koje prate zračni prijevoz, a posebno opasnosti od terorizma, općenito može i mora prijevozniku nametnuti što je moguće viši standard pažnje. Zato bi, smatramo, ako dođe do terorističkog napada u kojem se odgovornost prijevoznika prosuđuje prema ZOSOZP-u,<sup>798</sup> mogućnost oslobođenja prijevoznika od odgovornosti trebalo vrlo usko tumačiti,<sup>799</sup> a sama odredba za to daje dovoljno prostora.

Ipak bi, naravno, najbolje rješenje bilo što prije uskladiti ZOSOZP sa suvremenim sustavom odgovornosti zračnog prijevoznika, bilo ratificiranjem Montrealske konvencije, bilo u postupku usklađenja s pravom Europske unije.

### 3. TERORISTIČKI AKT KAO OSIGURANI RIZIK

#### 3.1. Općenito

U pravu osiguranja ne postoji jedinstvena kategorizacija rizika.<sup>800</sup> U transportnom se osiguranju najčešće govori o osnovnim rizicima, dopunskim rizicima te ratnim i političkim rizicima.<sup>801</sup> Za teroristički akt se obično u općim uvjetima osiguratelja ne

<sup>798</sup> A za to je, dok su prema Općim uvjetima prijevoza putnika i prtljage tvrtke *Croatia Airlines*, izjednačeni putnici u domaćem i međunarodnom prijevozu koji on obavlja, vrlo malo prostora. Prema istima se, naime, taj zakon primjenjuje podredno.

<sup>799</sup> Prema u medijima objavljenim informacijama u lipnju i srpnju 2003. godine MUP RH je proveo dvije operacije provjere osiguranja zračnih luka i u obje su tajni agenti s bombama u ručnoj prtljazi prošli sve kontrole osiguranja i došli do zrakoplova. Jedna je od tih operacija izvedena u vrijeme dodatnog pojačanja sigurnosti zbog posjete izraelskog predsjednika Republici Hrvatskoj. <http://www.nacional.hr/print.php?broj=2003-07-15&kat=dnevne>. U ovakvom bi slučaju, naravno, prijevoznik imao pravo regresa prema upravitelju zračne luke i osiguranju (MUP RH).

<sup>800</sup> Rizik se definira kao mogućnost nastupanja nekog budućeg i neizvjesnog događaja koji je neovisan o isključivoj volji ugovaratelja osiguranja ili osiguranika. Vidi: GRABOVAC, IVO, Pomorsko pravo, Školska knjiga, Zagreb, 1993., str. 198. Još neke definicije rizika vidi kod: MARKIĆ, VESNA, Rizik i osigurani slučaj u osiguranju od odgovornosti, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 16., br. 2., 1991., str. 354.-355. Bivši ZOO za razliku od poredbenog zakonodavstva nije definirao rizik, već osigurani slučaj (čl. 898. st. 1. bivšeg ZOO-a), a što je ostvareni rizik od kojeg se osiguranik osigurao. Međutim, odredio je da događaj s obzirom na koji se sklapa osiguranje mora biti: buduć, neizvjestan i neovisan o isključivoj volji ugovaratelja. Navedene se karakteristike u literaturi navode kao bitni elementi rizika, što je i logično, jer kada se osigurani rizik ostvari, postaje osigurani slučaj i gubi navedene karakteristike. Novi ZOO, međutim u tom pitanju donosi promjene i jasno razlikuje osigurani slučaj i rizik. Članak 922.: "(1) Osigurani slučaj je događaj prouzročen osiguranim rizikom. (2) Rizik koji je obuhvaćen osiguranjem (osigurani rizik) mora biti buduć, neizvjestan i nezavisan od isključive volje ugovaratelja osiguranja ili osiguranika."

<sup>801</sup> GRABOVAC, Pomorsko pravo, cit., str. 200.; JELINIĆ, SREČKO, Ratni rizici u sustavu (dobrovoljnog) osiguranja, Privreda i pravo, Vol. 32., br. 11.-12., 1993., str. 966. Kao ratni i politički rizici u klauzulama osiguratelja javljaju se: neprijateljstva (*hostilities*), revolucija (*revolution*), vojna ili uzurpirajuća sila (*military or*



navodi ni da je uključen ni da je isključen iz pokrića. Osigurava se samo na zahtjev ugovaratelja osiguranja, u pravilu uz ratne i političke rizike.<sup>802</sup>

Općenito govoreći, pitanje naknade štete žrtvama terorističkih akata u poredbenom se pravu sve do nedavno vrlo uspješno rješavalo upravo putem privatnog osiguranja. Osiguratelji su, s obzirom da se ipak radilo o relativno rijetkim slučajevima, pokrivali štete prouzročene terorističkim aktima, kako onim na osobama, tako i onima na imovini. Napad 11. rujna 2001. godine je u tom pitanju doveo do velikih promjena. Gubici osiguratelja, iz svih vrsta osiguranja, procijenjeni su na 50-55 milijardi dolara, od čega najviše (oko 23,5 milijardi) otpada na osiguranje od odgovornosti i na osiguranja prekida poslovanja (oko 10 milijardi).<sup>803</sup> Ti gubici, iako su financijski izvori osiguratelja bili dovoljni da ih apsorbiraju, izazvali su velik poremećaj na tržištu osiguranja i reosiguranja. Suočeni s izuzetnim stupnjem nesigurnosti učestalosti i jačine budućih terorističkih napada, međunarodni reosiguratelji na taj su događaj reagirali isključenjem ili značajnim ograničenjem pokrića terorizma u svojim policama reosiguranja. Zbog tog je razloga i većina osiguratelja počela odbijati osiguranje takvih šteta, jer se za njih nije mogla reosigurati.

Nakon 11. rujna 2001. godine postalo je jasno da postojeći sustavi neće više pružiti primjereno pokriće od takvih rizika. U nizu europskih država osiguratelji se počinju udruživati i osnivati posebne *poolove*<sup>804</sup> za osiguranje šteta od terorizma, u većini se sama država javlja kao reosiguratelj, u slučaju da ni ti *poolovi* ne budu dostatni za pokriće tih šteta.

U europskim državama u kojima teroristički napadi nisu bili česti, oni do prije nekoliko godina nisu ni bili posebno izdvajani kao osigurani rizici, niti su postojali posebni fondovi za pokrivanje njima prouzročenih šteta. Nasuprot tome, države koje već desetljećima žive s terorističkim napadima kao oblikom političke borbe, poput Francuske, Španjolske i Velike Britanije, već su i ranije, tj. prije 11. rujna 2001. godine, imale posebne propise o osiguranju šteta od terorizma. Taj je napad, međutim, doveo do promjena i u tim propisima.

*usurped power*), pobuna (*isurrection*), ustanak (*rebellion*), bunt (*riot*), građanski nemiri (*civil commotions*). Opširnije vidi: RADOVIĆ, ZORAN, Rizik terorizma u transportnom osiguranju, Poredbeno pomorsko pravo, god. 42., br. 157., 2003., str. 151.-153.

<sup>802</sup> RADOVIĆ, op. cit., str. 155.

<sup>803</sup> Na osiguranju imovine u WTC neboderima osiguratelji su pretrpjeli gubitak od 3,5 milijarde dolara, a isti iznos gubitka pretrpjeli su i iz osiguranja radnika. Vidi: DOHERTY, A. NEIL, LAMM-TENNANT, JOAN, STARKS, T. LAURA, Insuring September 11<sup>th</sup>: Market Recovery and Transparency, The Journal of Risk and Uncertainty, 26., br. 2.-3., 2003., str. 187.

<sup>804</sup> U našem se pravu pool definira kao gospodarsko interesno udruženje za suosiguranje i reosiguranje od izvanrednih rizika. Vidi čl. 31. Zakona o osiguranju, NN 46/97.

Hrvatsko osiguranje na početku devedesetih godina bilo je u vrlo teškom položaju. Apsolutni i relativni pokazatelji o visini premija pokazivali su da je to u europskim razmjerima nerazvijeno područje, a to je potvrđivala i struktura portfelja. Velik je bio udio premije osiguranja autoodgovornosti, a malen osiguranja života, drugih osobnih osiguranja ili drugih oblika odgovornosti, a što je karakteristika nerazvijenih zemalja.<sup>805</sup> Takvo se osiguranje našlo pred teretom ispunjenja brojnih obveza iz polica osiguranja imovine koja je bila objektom raznih vrsta oštećenja, uništenja i otuđenja tijekom Domovinskog rata. Osiguratelji su se nastojali osloboditi svojih obveza pozivajući se na ratne operacije i pobune kao zakonski isključene rizike. Kada se to nije pokazalo potpuno uspješnim, dolazi do promjena općih uvjeta i pravila osiguranja, te osiguratelji nastoje, posredno, i terorističke akte isključivati iz rizika pokrivenim osiguranjem proširujući pojam ratnih operacija i pobuna, za što nije bilo zakonskog temelja.

### 3.2. Poredbeno pravo

#### 3.2.1. Osnivanje udruženja osiguravajućih društava i posebnih *poolova* za pokriće šteta od terorizma u Europi

Kao odgovor na napad 11. rujna 2001. godine u osiguranju pojedinih europskih država dolazi, kao što je spomenuto, do značajnih promjena. Općenito govoreći, terorističkom aktu kao osiguranom riziku posvećuje se posebna pozornost i nastoji pronaći rješenje koje će omogućiti da bude osiguran, ali da i osiguratelji budu zaštićeni od mogućih velikih gubitaka koje bi isplatom osiguranih iznosa mogli pretrpjeti. Kao moguća rješenja javljaju se osnivanje udruženja samih osiguratelja (Austrija), osnivanje *poolova* uz potporu države kao krajnjeg reosiguratelja (Njemačka, Francuska, Španjolska, Velika Britanija), neki drugi oblici potpore države (Italija<sup>806</sup>). U državama u kojima (još) nije došlo do takvih promjena, očita je tendencija isključivanja tog rizika iz polica osiguranja i visoke premije za njegovo pokriće.<sup>807</sup>

<sup>805</sup> MILETIĆ, VLADIMIR, Hrvatsko osiguranje na pragu Europe, u: Pravo osiguranja Europske ekonomske zajednice, Croatia Osiguranje d.d., Zagreb, 1993., str. 12.

<sup>806</sup> U Italiji je, uz niz novih zakona koji se uglavnom tiču mirovinskih i poreznih pitanja, donesen Zakon od 27. studenog 2001., br. 413., koji razmatra odgovarajuće financijsko jamstvo države u korist nacionalnih zračnih poduzetnika, u slučaju izvanrednih potreba i nužde, te posebne tržišne uvjete koji se tiču troškova osiguranja rizika iz terorističkih napada. Država se obvezala podržati sustav državnih naknada za ozljede pretrpljene od trećih osoba kao posljedica rata ili terorističkog napada dok je zrakoplov u pogonu, u korist nacionalnih zračnih prijevoznika i u korist uprava zračnih luka, s isključenjem svakog regresnog zahtjeva, osim u slučaju namjere ili grube nepažnje navedenih subjekata. ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 60.

<sup>807</sup> U Švedskoj se, npr., po pitanju rizika terorizma, uvjeti osiguranja švedskih osiguratelja bitno razlikuju. Općenito je šteta prouzročena ratom i sličnim oružanim sukobima isključena iz pokrića. Do napada 11. rujna nije

Austrijska su se osiguravajuća društva odlučila udružiti,<sup>808</sup> a ugovor o udruživanju predviđa osiguranje imovine za slučaj terorističkog akta. Maksimalni iznos pokriva je 5 milijuna eura po klijentu, koji može dodatnim premijama povisiti taj iznos do maksimalno 25 milijuna eura. Kapacitet udruženja je 2004. godine iznosio 200 milijuna eura od kojih je 50 milijuna bilo pokriveno od strane osiguratelja, prema njihovom udjelu na tržištu, a ostatak putem reosiguratelja.<sup>809</sup>

U Njemačkoj je osnovano novo osiguravajuće društvo (*Extremus Versicherungs-AG*) za pokrivanje velikih šteta prouzročenih terorističkim aktom. Ono nudi osiguranje šteta na imovini i šteta zbog prekida poslovanja koje prelaze 25 milijuna eura pa do 3 milijarde eura. Iznad tog iznosa država daje dodatno pokrivanje do iznosa od 10 milijardi eura.<sup>810</sup> Dioničari *Extremusa* su 16 njemačkih osiguratelja i reosiguratelja te međunarodnih reosiguratelja. Pokriveni su samo rizici u Njemačkoj, što se smatra nepovoljnim za kompanije u međunarodnom poslovanju. Pokrivanje *Extremusa* bazira se na tri nivoa: 1,5 milijardu eura pokrivaju njemački osiguratelji i reosiguratelji, idućih 1,5 milijardu međunarodni reosiguratelji, a ako gubitak prelazi taj iznos, država pokriva dodatnih 10 milijardi eura. Nudi samo police koje automatski ističu na kraju godine na koju se odnose, i samo puno pokriva.<sup>811</sup>

### 3.2.2. Teroristički akt kao osigurani rizik u Francuskoj, Španjolskoj i Velikoj Britaniji

#### 3.2.2.1. Francuska

U Francuskoj su osiguratelji još od 1986. godine bili obvezni policama osiguranja pokrivati rizik terorizma, i to punim pokrivenom. Nakon napada 11. rujna 2001. godine došlo je do značajnih izmjena. Temeljni učinak toga napada bila je rastuća svijest o visokom iznosu štete koja može biti prouzročena terorističkim aktom. Dekretom od 28.

bilo posebnih isključenja koja se tiču terorizma u životnom, zdravstvenom i osiguranju od nezgoda ili osiguranju potrošača, iako je raspravljana mogućnost isključenja nuklearnih, bioloških i kemijskih ozljeda prouzročenih terorizmom. Kod osiguranja poslovanja, većina osiguratelja problem rješava na drugi način, propisivanjem maksimalnog iznosa za sve posljedice istog terorističkog napada ili maksimalnog iznosa po pojedinoj žrtvi. Neke velike kompanije isključuju određene neposredne i posredne posljedice terorističkog napada, uključujući nepredvidiv prekid opskrbe električne energije, plina, vode ili grijanja i štete prouzročene biološkom ili kemijskom kontaminacijom. Većina ovih isključenja koristi se u osiguranju imovine, ali općenito je primjenjiva i u osiguranju od odgovornosti. U osiguranju od odgovornosti za zrakoplov, postoji isključenje za teroristički akt, koje može biti izostavljeno, ali je, naravno, to prošireno osiguranje vrlo skupo. BENGTTSSON, op. str., str. 125.

<sup>808</sup> Ugovor o udruživanju dostavljen je nadležnim tijelima i stupio je na snagu 1. listopada 2002., a pokriva rizike od 1. siječnja 2003. godine.

<sup>809</sup> KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 6.-7.

<sup>810</sup> MAGNUS, Liability, cit., str. 50.

<sup>811</sup> KOCH, A. BERNHARD, STRAHWALD, STEFAN, Compensation Schemes for Victims of Terrorism, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 276.

prosina 2001. godine izvršene su izmjene Zakona o osiguranju i definirane pretpostavke pod kojima imovina može biti osigurana u slučaju terorističkog napada, a dopuštena i ponuda djelomičnog pokrivača. Kroz Središnji reosiguravajući fond (*Caisse centrale de réassurance*, dalje: CCR<sup>812</sup>), država je povećala svoje garancije za rizike povezane sa zračnim prijevozom i usvojila porezne mjere za pomoć osiguravajućim društvima da povećaju svoje rezervne fondove, tako da mogu pokrivati rizike povezane s terorizmom.<sup>813</sup>

Najznačajniji potez je osnivanje uzajamnog *poola* francuskih osiguratelja i reosiguratelja (*Pool GAREAT*<sup>814</sup>) za pokrivanje direktnih šteta na imovini i šteta zbog prekida poslovanja prouzročenih terorističkim aktima.<sup>815</sup> Ovaj je *pool* potpomogla država kroz CCR do neograničenog iznosa (*GAREAT* ima 4 nivoa pokrivača: prvi nivo, do 400 milijuna eura, pokrivaju osiguratelji, drugi i treći nivo pokrivaju reosiguratelji, a CCR, tj. država, pokriva sve iznose iznad 2 milijarde eura, neograničeno<sup>816</sup>), dok osiguravajuća društva ne popune *pool* u potpunosti, kroz povećanje premija koje se naplaćuju industrijskim kompanijama. Sva osiguravajuća društva koja su članovi Udruženja francuskih osiguratelja, moraju sudjelovati u fondu.<sup>817</sup> Na *GAREAT* se obvezno prenose police koje osiguravaju visoke industrijske rizike, čiji osigurani iznosi prelaze 6 milijuna eura.

<sup>812</sup> To je reosiguravajuće društvo u vlasništvu države koje obično pokriva posebne rizike kao što su rat, prirodne katastrofe, poplave, potresi i sl.

<sup>813</sup> MORÉTEAU, OLIVIER, LAFAY, FABIEN, Liability for Acts of Terrorism Under French Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 36.

<sup>814</sup> *Gestion de l'assurance et de la Réassurance des risques Attentats et Actes de Terrorisme*.

<sup>815</sup> Udruženje francuskih osiguratelja, Udruženje francuskih i stranih osiguratelja i francusko Ministarstvo financija vrlo su brzo postigli dogovor o osnivanju *poola*. Samo deset dana nakon napada na SAD, 21. rujna 2001. godine došlo je do snažne eksplozije kemijskog postrojenja u Toulouseu, kada je poginulo 13, ozlijeđeno stotine osoba, a oštećeno gotovo 100.000 kuća i stanova. Ukupni gubici procijenjeni su na 2,5 milijarde dolara. Iako je kasnije utvrđeno da se nije radilo o terorističkom aktu, odmah po samom događaju bilo je sumnji u to, a eksplozija je jasno pokazala da se pitanje isplata naknada u slučaju takvih velikih katastrofa treba hitno riješiti. Svjesni svoje potencijalne izloženosti, reosiguratelji su najavili da će određene tipove rizika isključiti, a industrija je suočena s nemogućnošću da od 1. siječnja 2002. godine obnovi police. Tržištem je zavladao panika. Osiguratelji se obraćaju vladi, te traže da, budući da je osiguranje rizika terorizma obvezno, i ona pokrije dio mogućih gubitaka. Rezultat je *Pool GAREAT*. Više vidi: BERNARD, RAOUL, The French GAREAT-First Post-WTC Terrorism Insurance Pool, Exposure, Issue 10, January, 2003., [www.geinsurancesolutions.com/erccorporate/theinstitute/pc/inst\\_ind\\_prop\\_market\\_wtc.htm](http://www.geinsurancesolutions.com/erccorporate/theinstitute/pc/inst_ind_prop_market_wtc.htm)

<sup>816</sup> Vidi: <http://www.lloyds.com/index.asp?itemid=6553>

<sup>817</sup> MORÉTEAU/LAFAY, op. cit., str. 36.

### 3.2.2.2. Španjolska

#### 3.2.2.2.1. Osiguranje osoba i imovine kada policia isključuje naknadu za štetu prouzročenu terorističkim aktom

U Španjolskoj može se osigurati rizik od terorizma i šteta prouzročena terorističkim aktom osobama i na imovini. Međutim, police osiguranja od nezgoda i osiguranja imovine često izričito isključuju taj rizik. Jedina šteta koju su, do 11. rujna 2001. godine, privatni osiguratelji običavali pokrivati bila je izgubljena dobit kao posljedica terorističkog akta.<sup>818</sup>

Direktna šteta na osobama i imovini kao posljedica terorističkog napada uvijek je pokrivena od strane Konzorcija za naknade osiguranja (*Consortio de Compensación de Seguros*). Konzorcij je javna korporacija pri Ministarstvu ekonomije osnovana radi pokrivanja rizika definiranih u njezinu statutu (*Estatuto Legal del Consortio de Compensación de Seguros*, dalje: ECCS). Rizik od šteta prouzročenih terorističkim aktom jedan je od tzv. izvanrednih rizika pokrivenih od strane Konzorcija, na teret obveznog doprinosa koji u korist Konzorcija uplaćuju privatni osiguratelji u svim policama osiguranja od nezgoda i osiguranja imovine (ECCS, čl. 7.).<sup>819</sup>

Temeljne pretpostavke za konzorcijsko pokrivanje jesu sljedeće:

1. šteta mora biti rezultat terorizma, prouzročena nasilno;
2. šteta se mora odnositi na osiguranu osobu ili imovinu, policia mora biti na snazi, a rizik terorizma ne smije njome biti pokriven;
3. teroristički napad mora se desiti na teritoriju Španjolske i odnositi se na rizike u Španjolskoj.<sup>820</sup>

Konzorcij će pokriti iznos ovisno o osiguranom iznosu (ECCS, čl. 8.2.). Međutim, pokrivena je samo šteta neposredno prouzročena događajem. Konzorcij ne pokriva indirektnu štetu i gubitke bilo koje vrste koji proizlaze iz štete (ECCS, čl. 6.2.(i)). Sustav pruža zaštitu od izvanrednih rizika samo za materijalne gubitke – uništenje ili oštećenje osigurane imovine i neposredne gubitke. To je objašnjavano činjenicom da je cilj sustava

<sup>818</sup> MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 90.

<sup>819</sup> Loc. cit.

<sup>820</sup> Posebni propisi odnose se na rizike smještene u Španjolskoj kada terorističkim napadom bude oštećen automobil registriran u Španjolskoj, nekretnina smještena u Španjolskoj, pokretnine smještene na nekretninama koje se nalaze u Španjolskoj i, u svakom drugom slučaju kada osigurana osoba ima prebivalište u Španjolskoj (ECCS, čl. 6.1.(IV)). Međutim, ozljede na osobi koje su pretrpljene u inozemstvu, Konzorcij će naknaditi kada ozlijeđena osigurana osoba ima prebivalište u Španjolskoj (ECCS, čl. 6.1.(II)). Ibid., str. 91.

zaštita produktivne strukture države i omogućavanje da ubrzo ponovo započne aktivnost nakon izvanrednog događaja. Za izgubljenu dobit i druge indirektnu štetu smatralo se da se mogu pokriti dobrovoljnim osiguranjem. Međutim, nakon događaja 11. rujna 2001. godine došlo je do značajnih izmjena. ECCS je u čl. 6. proširio sustav zaštite od izvanrednih rizika da bi uključio također i izgubljenu dobit koja proizlazi iz neposredne štete.<sup>821</sup>

#### 3.2.2.2.2. Osiguranje osoba i imovine kada policia uključuje naknadu za štetu prouzročenu terorističkim aktom

Prema općim pravilima ugovora o osiguranju osiguratelj mora naknaditi osiguranoj osobi štetu uključenu u policu osiguranja maksimalno do osiguranog iznosa. U tom će slučaju intervencija Konzorcija biti ograničena na slučajeve stečaja osiguratelja (ECCS, čl. 8.1.(b)). Bez obzira na to, u praksi, privatni osiguratelji nikad ne pokrivaju neposrednu štetu na osobama i imovini prouzročenu terorističkim aktom. Jedina je iznimka uobičajeno bila izgubljena dobit, a koja je novim propisima ušla u pokrivanje izvanrednih događaja od strane Konzorcija.<sup>822</sup>

U međuvremenu španjolski osiguratelji su morali zatražiti intervenciju Konzorcija da bi dobili reosiguranje za osiguranje rizika od terorizma u odnosu na izgubljenu dobit. Prihvaćajući razlog javnog interesa, Konzorcij je pristao prihvatiti to kao privremenu mjeru i ugovor između Konzorcija i organizacije osiguratelja UNESPA potpisan je 31. siječnja 2002. godine. Otvoren je za pristup pojedinačnim osiguravajućim društvima.

U oba se slučaja zaštita Konzorcija proteže samo na odgovornost za štetu osiguranih osoba i imovine. Osiguranje od odgovornosti prema trećima za štetu iz terorističkog akta nije uključeno u izvanredni rizik, a ni ugovor o reosiguranju između Konzorcija i UNESPA. Konzorcij je izuzetno prihvatio<sup>823</sup> reosigurati i rizik "rata i terorizma" u osiguranju od odgovornosti u zračnom prijevozu i odgovornosti za štetu nanесenu neputnicima, za osiguratelje španjolskih zračnih prijevoznika i javnog poduzeća zaduženog za upravljanje zračnim lukama u Španjolskoj - AENA (*Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea*).<sup>824</sup>

<sup>821</sup> Loc. cit.

<sup>822</sup> Ibid., str. 92.

<sup>823</sup> *Royal Decree-Ley 14/2001*, od 28. rujna 2001. godine. Od 24. rujna 2001. godine i u roku od 30 dana počevši od dana anticipiranog isteka reosiguravajućih ugovora su bili na snazi prije 11. rujna 2001. godine. Propisana je mogućnost da španjolska vlada, s obzirom na okolnosti, taj rok može produžiti. To je i učinjeno nekoliko puta, sve do 31. listopada 2002. godine, kada su se privatni osiguratelji vratili na tržište reosiguranja. Loc.cit.

<sup>824</sup> Ibid., str. 92.-93.

### 3.2.2.3. Velika Britanija

#### 3.2.2.3.1. The Reinsurance (Acts of Terrorism) Act 1993

U Velikoj Britaniji se devedesetih godina prošlog stoljeća mete terorističkih napada značajno mijenjaju, u odnosu na mnoge ranije napade.<sup>825</sup> S obzirom na mete napada, mogu se odrediti tri temeljna smjera terorističkih djelovanja: London,<sup>826</sup> transportni sustav<sup>827</sup> i druge ekonomski značajne mete.<sup>828</sup>

Odgovor vlade na napade iz 1992. godine bio je *Reinsurance (Acts of Terrorism) Act, 1993*.<sup>829</sup> Bomba u St. Mary Axeu ukazala je na krizu na tržištu reosiguranja. Stupanj gubitka u osiguravajućem i reosiguravajućem sektoru bio je bez presedana, a posljedica je bila da su reosiguratelji odbili pokriće rizika terorizma.<sup>830</sup> Vlada je odlučila djelovati kao osiguratelj u posljednjem stupnju. Namjera vlade je bila da njezina intervencija bude na određeno vrijeme, dok bude nužno, i da ne izazove nikakav dodatni porezni teret građanima. Sredstvo za ostvarenje te vladine intervencije trebalo je biti novo reosiguravajuće društvo – *Pool Re*, koje je ograničilo pokriće na ono koje se odnosi na zgrade, opremu, kompjutere, i prekide poslovanja iz komercijalnih polica osiguranja. Pokriće je preuzimano za dodatnu premiju koja je onda uplaćivana u uzajamni *pool* kojim upravlja osoblje osiguravajućih društava u korist više od 200 osiguravajućih društava i gotovo 100 članova londonskog Lloyda. Vlada je pristala pokriti 90% svih zahtjeva koji budu ostali nepokriveni *poolom* dok

<sup>825</sup> Iako su teroristički napadi povremeno izvršavani od sredine devetnaestog stoljeća, devedesetih godina prošlog stoljeća IRA pažnju usmjerava na napade velikih razmjera na trgovačke centre, kada se postavlja pitanje zašto su baš oni izabrani kao meta i kakva je to strategija. Umjesto meta iz političkog života ili sigurnosnog aparata, koriste se one koje su funkcionalno i pravno izvan javne sfere. WALKER, op. cit., str. 150.

<sup>826</sup> London je bio meta terorističkih napada 1992. godine, kada je dan nakon općih izbora od bombe u St. Mary Axeu poginulo troje ljudi i 100 ih ozlijeđeno, petnaestak zgrada značajna oštećeno, a šteta procijenjena na oko 350 milijuna funti. U napadu izvršenom 24. travnja 1993. godine na Bishopsgateu ubijen je fotoreporter, a ozlijeđene 94 osobe, oštećenja prema procjeni udruge britanskih osiguratelja (ABI - *Association of British Insurers*), iznosila su više od 300 milijuna funti. U veljači 1996. godine u Canary Wharf, ubijene su dvije, a ozlijeđeno je više od 100 osoba. Ibid., str. 151.

<sup>827</sup> Drugi smjer terorističkih djelovanja, također sa znatnim financijskim posljedicama, uključuje napade na željeznicu, posebno Londonsku podzemnu željeznicu a i prijevoz cestom dolazi u opasnost, posebno velikom bombom na Staples Corneru u travnju 1992. godine. Loc. cit.

<sup>828</sup> Treći smjer jesu mete druge ekonomske strategije – smještene u i izvan Londona. Ovo uključuje turističke mete, poput onog iz ožujka 1994. godine na Heathrow zračnoj luci; bombe u šoping centru u Manchesteru u lipnju 1996. godine, nakon kojeg je veliki dio gradskog centra morao biti mjesecima zatvoren, a štete su kasnije procijenjene na 250 milijuna funti, s neosiguranim gubicima od 175 milijuna funti. Loc. cit.

<sup>829</sup> Dalje u tekstu: Zakon o reosiguranju.

<sup>830</sup> Prvi znakovi problema naznačeni su u izjavi iz listopada 1992. godine, jednog od najvećih reosiguratelja. Munich Re – da bi želio isključiti terorizam iz svojih ugovora o reosiguranju. Nije problem bio samo mogućnost velikih gubitaka, već i izračunavanje budućih gubitaka, jer bi premije za pokriće tog rizika trebale biti toliko visoke da bi postale potpuno neatraktivne na tržištu. Do studenog 1992. godine, bilo je potpuno jasno da novi ugovori o reosiguranju neće pokrivati rizik terorizma, a model osiguranja s izričitim isključenjem terorizma, koji je ABI izdala svojim članovima, potvrdio je da od 1. siječnja 1993. to pokriće više nije dostupno. Ibid., str. 152.

bi osiguravajuća društva pokrivala preostalih 10%. Kasnije je pokriće postalo dostupno i za stambene blokove, često u vlasništvu trgovačkih društava, čiji ukupni osigurani iznos prelazi 2,5 milijuna funti. Kada je postignuta suglasnost o shemi, ABI je članovima savjetovala da ograniče pokriće, osim ukoliko posebna premija nije uplaćena. Shema je antidatirana na 1. siječanj 1993.<sup>831</sup>

Zakon o reosiguranju sadrži tri članka. Čl. 1. određuje izvore reosiguranja državnog ministarstva. To je novac odobren od Parlamenta u iznosima koji su nužni da bi državno ministarstvo ispunilo svoje obveze prema svim ugovorima o reosiguranju koji su na snazi.<sup>832</sup> Primarno, dakle, porezni obveznici pružaju financijsku sigurnost za taj rizik. Čl. 2. st. 1. određuje ugovore o reosiguranju na koje se zakon odnosi.<sup>833</sup> St. 2. istog članka sadrži definiciju terorističkog akta kao akta osobe koja djeluje u ime ili u vezi s bilo kojom organizacijom koja poduzima aktivnosti usmjerene na rušenje ili utjecanje, silom ili nasiljem, na Vladu Ujedinjenog Kraljevstva ili bilo koju vladu *de jure* ili *de facto*.<sup>834</sup> Čl. 2. st. 3. definira organizaciju iz st. 2.: "organizacija" uključuje svako udruženje ili grupaciju ljudi.<sup>835</sup>

<sup>831</sup> Loc. cit.

<sup>832</sup> "1.—(1) There shall be paid out of money provided by Parliament such sums as may be necessary to enable the Secretary of State to meet his obligations under—

(a) any agreement of reinsurance which, with the consent of the Treasury, is entered into (whether before or after the passing of this Act) pursuant to arrangements to which this Act applies, or  
(b) any guarantee which, with that consent, is entered into (whether before or after that passing) pursuant to any such agreement.

(2) As soon as practicable after the passing of this Act or, if it is later, after he enters into the agreement or guarantee, the Secretary of State shall lay before each House of Parliament a copy of any agreement or guarantee

falling within subsection (1) above.

(3) There shall be paid into the Consolidated Fund any sums received by the Secretary of State pursuant to any arrangements to which this Act applies."

<sup>833</sup> To su ugovori prema kojima je državno ministarstvo, uz suglasnost ministarstva financija, preuzelo odgovornost reosiguranja rizika: a) gubitka ili oštećenja imovine u Velikoj Britaniji koje je rezultat ili posljedica terorističkog akta i b) svaki gubitak koji je posljedica gubitka ili oštećenja iz paragrafa a) i to u opsegu u kojem se taj ugovor odnosi na događaje koji su se desili i prije, kao i nakon nastanka ugovora o reosiguranju:

"2.—(1) This Act applies to arrangements under which the Secretary of State, with the consent of the Treasury, undertakes to any extent the liability of reinsuring risks against—

(a) loss of or damage to property in Great Britain resulting from or consequential upon acts of terrorism; and  
(b) any loss which is consequential on loss or damage falling within paragraph (a) above;

and to the extent that the arrangements relate to events occurring before as well as after an agreement of reinsurance comes into being, the reference in section 1(1) above to the obligations of the Secretary of State shall be construed accordingly."

<sup>834</sup> "(2) In this section "acts of terrorism" means acts of persons acting on behalf of, or in connection with, any organisation which carries out activities directed towards the overthrowing or influencing, by force or violence, of Her Majesty's government in the United Kingdom or any other government *de jure* or *de facto*."

<sup>835</sup> "(3) In subsection (2) above "organisation" includes any association or combination of persons."

Definicija terorističkog akta prema ovom zakonu razlikuje se od one iz tadašnjeg čl. 20. Zakona o sprječavanju terorizma, koji je kasnije zamijenio čl. 1. *Terrorism Act 2000*. Smatra se da je do razlike došlo jer je predlagачima sugerirano da imaju u vidu model klauzule o isključenju terorizma koji je ABI izdao u studenom 1992. godine. Definicija iz Zakona o reosiguranju je mnogo uža od one koju daje *Terrorism Act* koji nije

Reosiguravajući ugovori države odnose se samo na štetu na imovini. Zakon nije precizno definirao ni štetu ni imovinu. Što se tiče imovine, iz do sada zaključenih ugovora jasno je da su u središtu interesa komercijalne zgrade, dok štete na vozilima i instalacijskim uređajima neće biti pokrivena. Pokriće ne obuhvaća samo štetu kao rezultat samog akta, već i posljedične, naknadne gubitke. Geografske granice reosiguravajuće sheme određene su u čl. 3. st. 2. - ona se proteže na čitavo Ujedinjeno Kraljevstvo osim Sjeverne Irske gdje je na snazi mnogo velikodušniji sustav koji propisuje *Order 1977*.<sup>836</sup>

### 3.2.2.3.2. Učinci i nedostaci osiguravajućeg društva Pool Re

Neko se vrijeme *Pool Re* uspješno punio plaćenim premijama i zbog niskih gubitaka premije su snižavane.<sup>837</sup> Međutim, napad na South Quay, londonski Docklands, 1996. godine prouzročio je velik gubitak. U odnosu na ranije napade u Londonu, taj se napad razlikovao u socijalnom opsegu štete, jer je došlo i do značajnih oštećenja stambenih zgrada.<sup>838</sup> Značajne gubitke prouzročila je i detonacija bombe u centru Manchestera, iste godine.<sup>839</sup>

Napadi iz 1996. godine pokazali su ograničenja Zakona o reosiguranju iz 1993. godine. *Pool Re* omogućava da osiguranje od štete prouzročene terorizmom bude dostupno, ali su troškovi porasli i mnogi vlasnici imovine su se odlučili protiv pokrića. Uz to, kod privatnog osiguranja često dolazi i do otezanja s plaćanjem, a što se, kada dođe do uništenja

---

limitirao potencijalne štetnike. Dodajući kvalifikaciju da štetnik mora biti u vezi s organizacijom, isključila je sve individualne akte ekscentričnih, pojedinačnih ciljeva. To da organizacija uključuje "svako udruženje ili grupaciju osoba" ostavlja otvorenim mnogobrojna pitanja: postoji li minimum članova grupe, mora li organizacija od prije biti poznata vlastima, što s anarhističkim grupama kojima je kaos i neorganiziranost upravo cilj i način djelovanja... U najmanje još jednom važnom pitanju definicija iz Zakona o reosiguranju uža je od one iz *Terrorism Act*. Ovaj drugi sadrži pozivanje na teroriziranje osoba – korištenje nasilja da bi se javnost ili njezini dio doveo u strah. Smatra se da je, budući da se Zakon o reosiguranju odnosi samo na štete na komercijalnim dobrima, utjecaj na javnost suvišan, jer se isključivo i jedino fokusira na teroriziranje vlada. WALKER, op. cit., str. 153.-154.

<sup>836</sup> WALKER, op. cit., str. 154.

<sup>837</sup> Do kraja 1994. godine uplaćene premije dosegle su 410 milijuna funti. U studenom 1994. godine, zadovoljan iskustvom niskih uzajamnih gubitaka, *Pool Re* je nudio popust od 40% na premije osiguranja u vrijeme obnove police. Taj je sustav zadržan iduće godine. U 1996. godini premije su bile 20% niže od onih iz 1993. godine. Obje te uštede bi se izgubile u slučaju u kojem bi se premašio iznos šteta od 75 milijuna funti, a bomba u londonskom Docklandsu 1996. godine rezultirala je gubitkom od 105 milijuna funti. Ibid., str. 155.

<sup>838</sup> Uz oštećenja komercijalne imovine (oko 107 milijuna funti) došlo je do značajnog gubitka u ne-komercijalnoj imovini. Više od 10.000 stanovnika živjelo je unutar pola milje od eksplozije i oko 650 domova pretrpjelo je oštećenja. Loc. cit.

<sup>839</sup> 15. lipnja 1996. godine IRA je detonirala bombu u centru Manchestera. Osiguratelj vlasnika P&O bio je *Pool Re* koji je izvršio isplatu 285 milijuna funti. Manchester je kao grad bio dovoljno bogat da osigura i samopomoć. Gradsko vijeće Manchestera izračunalo je da može preuzeti pokriće 3 milijuna funti oštećenja i izgubljenog prihoda. Loc. cit.

važnog javnog mjesta, ne smije se dopustiti. Zato je Ministarstvo trgovine i industrije svojim neposrednim potporama za obnovu Manchestera, uspješno izbjeglo vlastitu reosiguravajuću shemu.<sup>840</sup>

S obzirom na učinkovitost, *Pool Re* je djelovao s umjerenim troškovima za vladu. Troškovi njegova vođenja nisu bili previsoki, jer se kao neposredan sustav reosiguranja oslanjao i na radnu snagu pristupnika, osoblja i svega drugog unutar komercijalnih osiguravajućih društava.<sup>841</sup> Uspjehom se smatraju: činjenica da nije došlo do odlaska stranog kapitala iz Londona,<sup>842</sup> da je osiguranje za slučaj terorističkog napada ostalo dostupno, iako premije nisu niske, te da su osiguravajuća društva ostala likvidna i nije došlo do kolapsa.<sup>843</sup>

Međutim, postoje i problemi sustava iz Zakona o reosiguranju – on koncentrirao rizik unutar Velike Britanije i unutar osiguravatelja komercijalne imovine koji djeluju kao osiguravatelji i članovi društva *Pool Re*, u biti kao vlastiti reosiguravatelji.<sup>844</sup> Cilj vremenski ograničene intervencije države nije postignut. Postojala je nada da će se privatno tržište reosiguranja za terorističke napade postupno ponovo dokazati kada se povjerenje vrati, ali su događaji 1996. godine jasno pokazali da do toga neće doći i da su promjene nužne. Privatni osiguratelji uglavnom se nisu vratili na tržište reosiguranja, ali ima i izuzetaka.<sup>845</sup>

Nakon 1997. godine nije bilo novih većih napada, pa je do 2002. godine rezerva koju ima *Pool Re* dosegla 1,5 milijardi funti. Međutim, utjecaj napada 11. rujna 2001. godine ubrzao je izmjene sustava. Izmjene uključuju proširenje pokrića s "od vatre i požara", na "sve rizike," da bi se osiguralo da teroristički napad koji uključuje npr. biološku kontaminaciju, udar zrakoplovom ili oštećenje poplavom, bude pokriven. Proširenje pokrića prati povećanje premije za period koji pokriva obuhvaća. Isključenje za nuklearne rizike izbačeno je, ali je zadržano isključenje ratnih rizika i rizika računalnih napada i šteta prouzročenih računalnim

<sup>840</sup> Ibid., str. 156.

<sup>841</sup> Loc. cit.

<sup>842</sup> Postojala je ozbiljna bojazan da bi aktivnosti IRE mogle to prouzročiti. Npr. u travnju 1993. godine je Japanska trgovačka i industrijska komora, sa sjedištem u Londonu, pisanim putem izvijestila o zabrinutosti zbog opasnosti od novih napada i da bi japanske tvrtke potražile neke sigurnije alternative u Europi, ukoliko se sigurnost ne poboljša. Ali, poduzete mjere, kako sigurnosne, tako i ove u osiguranju, izgleda da su smirile uznemirenost i nesigurnost investitora. Loc. cit.

<sup>843</sup> Ibid., str. 156.-157.

<sup>844</sup> Ibid., str. 157.

<sup>845</sup> Od 1994. godine malo i selektivno reosiguravajuće tržište bilo je dostupno i neki od gubitaka iz Manchestera pokriveni su reosiguranjem izvan društva *Pool Re*. To je poraslo nakon 1996. godine i ohrabrene uvjetima reosiguranja koje nudi *Pool Re*, neke tvrtke postaju aktivne na tržištu iako još uvijek ne nude neograničeno pokriće. Loc. cit.

virusima (zbog teškog dokazivanja). Iznosi koje snose sami osiguratelji su ograničeni<sup>846</sup>; osiguratelji će moći određivati premije za police prema normalnim tržišnim uvjetima. Izmjene su stupile su na snagu 1. siječnja 2003. godine.<sup>847</sup>

### 3.2.3. SAD

Prije napada 11. rujna 2001. godine propisi većine država SAD-a dopuštali su osigurateljima isključenje pokrića šteta iz terorizma u većini polica komercijalnog osiguranja. Osiguratelji uglavnom nisu smjeli isključiti pokriće šteta iz terorizma u osiguranju radnika.<sup>848</sup> Taj je napad suštinski izmijenio pristup američkih osiguratelja terorističkom napadu kao osiguranom slučaju, a tome je najviše pridonijela činjenica da su mete napada terorista, za razliku od ranijih iskustava,<sup>849</sup> bile na teritoriju SAD-a. Postalo je, međutim, jasno da osiguratelji nisu poštivali svoje pravilo da ne osiguravaju rizike koji se ne mogu sagledati. Iznosi ograničenja koji su uneseni u police nisu ih mogli zaštititi s obzirom na različita tumačenja "jednog štetnog događaja",<sup>850</sup> i to ne samo u odnosu na osiguranike, već i prema reosigurateljima.<sup>851</sup>

Reakcija države bio je TRIA. Ovim je zakonom država nastojala zaštititi osiguratelje, a time, posredno, i čitavo gospodarstvo. Bilo je očito da većina osiguratelja i reosiguratelja ne može podnijeti teret ovakvih šteta, te da će, ukoliko se osiguratelji i odluče uključiti te rizike u police osiguranja, osiguranje od šteta nastalih terorističkim aktima biti toliko skupo da će većini osiguranika biti nedostupno.<sup>852</sup> TRIA je donesen s ciljem pružanja

<sup>846</sup> Po jednom događaju pokrivenom *Pool Re*-om osiguratelji snose prvi iznos, obično oko 100.000 funti po svakom zahtjevu. Po svakom osnovu pokrića i po slučaju to je ograničeno na 30 milijuna funti, a po godini na 60 milijuna funti. Ibid., str. 158.

<sup>847</sup> Ibid., str. 158.-159.

<sup>848</sup> CUMMINS, J. DAVID, LEWIS, M. CHRISTOPHER, Catastrophic Events, Parameter Uncertainty and the Breakdown of Implicit Long-Term Contracting: The Case of Terrorism Insurance, *The Journal of Risk and Uncertainty*, 26., br. 2.-3., 2003., str. 176.

<sup>849</sup> Značajan postotak svih terorističkih napada širom svijeta u razdoblju 1977.-2000. godine (preko 10.000 izvršenih, prosječno 456 godišnje) za metu je imao imovinu u vlasništvu SAD-a i američkih kompanija. Tako, za napade u 1997. i 1998. godini taj postotak iznosi čak 40%. McDonald's, IBM, Coca-Cola i Citybank više su puta posljednjih desetljeća bili mete terorističkih napada. Stoga su se američke kompanije koje posluju izvan SAD-a osiguravale za slučaj terorističkih napada. Mnoge su zaključile police s pokrićem rata i terorizma (*war/terrorism insurance*) s privatnim osigurateljima ili s Overseas Private Investment Corporation. Ibid., str. 157.-158.

<sup>850</sup> S obzirom na to da je napad na WTC izvršen s dva zrakoplova, u određenom vremenskom razmaku, javio se spor oko toga radi li se o jednom ili dva osigurana slučaja, odnosno štetna događaja. O tome vidi: VAIRO, op. cit., str. 1267.

<sup>851</sup> RADOVIĆ, op. cit., str. 149.-150.

<sup>852</sup> SEBOK, J. ANTHONY, Tagging Tort Reform Onto A Terrorism Bill: Why The Terrorism Risk Insurance Act Of 2002 Is still Stalled In Congress, Limiting Our National Preparedness, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20020704.html>; PASTOR, SHERILYN, GOTTLIEB, M. IRA,

privremene potporu federalne države američkim osigurateljima da se ponovo razvijaju sustavi, mehanizmi, proizvodi i programi neophodni za kreiranje tržišta privatnog osiguranja za rizike terorizma.<sup>853</sup>

Zaštita koju TRIA pruža osigurateljima omogućava im da odrede premije bez straha da će iznosi koje će morati isplatiti prelaziti njihove rezerve. Od njegova donošenja suspendirane su sve klauzule o isključenju rizika od terorizma u postojećim policama osiguranja na granice isključenja tog rizika koje su njime propisane. Osiguratelji moraju dati ponudu na nastavak snošenja rizika od terorizma, uz dodatnu premiju, a svaki osiguranik može izabrati hoće li prihvatiti ili odbiti to pokriće.<sup>854</sup>

Federalna država, odnosno Ministarstvo financija ovim je zakonom obvezano na pokrivanje dijela iznosa naknada koje bi osiguratelji u slučaju većeg terorističkog akta<sup>855</sup> u periodu do 31. prosinca 2005. godine<sup>856</sup> morali snositi. Time se, zapravo, država javlja kao reosiguratelj za komercijalna osiguravajuća društva.<sup>857</sup> Udio države, prema sec. 103.(e)(1)(A), treba iznositi 90% iznosa koji prelazi propisani udio osiguratelja,<sup>858</sup> ali je ograničen na 100 milijardi dolara za svaku godinu programa.

Niz pitanja u složenim odnosima osiguranja predmet je tužbi povodom kojih je postupak spojen u *In re September 11th liability insurance cases No. 03 CV 332(AKH)*, u

RAGHAVAN, A. PRANITA, An Overview of the Terrorism Risk Insurance Act of 2002, <http://articles.corporate.findlaw.com>

<sup>853</sup> TRIA, §101 (a)(6): (6) "the United States Government should provide temporary financial compensation to insured parties, contributing to the stabilization of the United States economy in a time of national crisis, while the financial services industry develops the systems, mechanisms, products, and programs necessary to create a viable financial services market for private terrorism risk insurance."

<sup>854</sup> Sec. 103.(b)(2)(A). Vidi: HOPE, C. STUART, BARFIELD, W. ERIC, Terrorism Risk Insurance Act of 2002 Holds Holiday Surprise for Aviation Industry, Finance, Tax & Insurance, NBAA, [www.nbaa.org/ops/finance/insurance/tria2002.htm](http://www.nbaa.org/ops/finance/insurance/tria2002.htm)

<sup>855</sup> TRIA se primjenjuje samo na akte koje je kao terorističke, a prema kriterijima iz sec. 102.(1), utvrdilo Ministarstvo financija, zajedno s Državnim tajnikom i Glavnim državnim odvjetnikom. Između ostalog, isključeni su napadi uslijed kojih gubici osiguratelja ukupno ne prelaze iznos od 5 milijuna dolara.

Sec. 102.(1)(B)(ii): "(B) LIMITATION.—No act shall be certified by the Secretary as an act of terrorism if—(...)

(ii) property and casualty insurance losses resulting from the act, in the aggregate, do not exceed \$5,000,000."

<sup>856</sup> Program je trajao do 31. prosinca 2005. godine, a bio je podijeljen na tzv. prijelazni period (od stupanja na snagu do 31. prosinca 2002.), te prvu, drugu i treću godinu (Sec. 102.(11)).

<sup>857</sup> HOPE/BARFIELD, loc. cit.

<sup>858</sup> Tzv. "Insurer deductible", koji se utvrđuje prema sec. 102.(7), a ovisi o zaradenim premijama osiguratelja u kalendarskoj godinu, u određenom postotku, ovisno o godini programa. Tako je, npr. u prijelaznom periodu iznosio 1%, za prvu godinu programa iznosi 7%, drugu 10% itd. Tek nakon što osiguratelji plate tako određeni udio, postaje dostupna pomoć federalne države u pokriću 90% preostalog iznosa, dok 10% snose osiguratelji. Sec. 103(e): "INSURED LOSS SHARED COMPENSATION.—(1) FEDERAL SHARE.—(A) IN GENERAL.—The Federal share of compensation under the Program to be paid by the Secretary for insured losses of an insurer during the Transition Period and each Program Year shall be equal to 90 percent of that portion of the amount of such insured losses that exceeds the applicable insurer deductible required to be paid during such Transition Period or such Program Year."

kojem vlasnici i zakupnici imovine iz WTC ne boderu traže da se osiguratelje obveže da se uključe u postupke koji se protiv njih vode.<sup>859</sup> Američki su osiguratelji podigli tužbu protiv pet država Srednjeg Istoka, Osame bin Ladena i drugih pojedinaca, al Qaeda i drugih organizacija koje su navodno povezane s međunarodnim terorizmom, kojom ukupno potražuju 300 milijardi dolara.

### 3.3. Hrvatsko pravo

#### 3.3.1. Neke opće napomene

Ugovor o osiguranju uređen je čl. 931.-989. novog ZOO-a<sup>860</sup> a primjena njegovih odredbi izričito je isključena za pomorsko osiguranje i druga osiguranja na koja se primjenjuju pravila o pomorskom osiguranju, osiguranja u zračnom prometu, osiguranja tražbina i odnose iz reosiguranja, te na osiguranja uređena posebnim zakonom.<sup>861</sup> Za tzv. transportno osiguranje, dakle, ne dolazi u obzir primjena odredbi ZOO-a već se primjenjuju odredbe Pomorskog zakonika.<sup>862</sup> Obvezna osiguranja uređena su Zakonom o osiguranju.<sup>863</sup> U ovom se radu ne bavimo vrstama osiguranja i samim ugovorom o osiguranju izvan problema može li se i pod kojim pretpostavkama iz pojedine vrste ugovora o osiguranju isključiti rizik terorizma.

#### 3.3.2. Problem razgraničenja šteta prouzročenih ratnim operacijama ili pobunama i šteta prouzročenih terorističkim aktom u ugovorima na koje se primjenjuje ZOO

Štete prouzročene ratnim operacijama ili pobunama redovito se ne pokrivaju ugovorima o osiguranju zato što se ako se dogode, radi o velikim i masovnim štetama za čiju naknadu sredstva osiguranja većine društava za osiguranje nisu dovoljna. Stoga su, kao i u poredbenom pravu, i u našem izričito isključene iz osiguranja. I kod imovinskih osiguranja (osiguranje stvari i osiguranje od odgovornosti) i kod osiguranja osoba, ne postoji dovoljna

<sup>859</sup> Tijek postupka, donesene odluke, raspored saslušanja i ostale informacije o ovom postupku, kao i svim postupcima proizašlim iz napada 11. rujna 2001. dostupni su na: <http://www.nysd.uscourts.gov/Sept11Litigation.htm>.

<sup>860</sup> Čl. 897.-965. bivšeg ZOO-a nisu doživjeli značajnije izmjene.

<sup>861</sup> Čl. 923. st. 1. novog ZOO-a.

<sup>862</sup> NN 181/04., Glava IV. – Ugovor o pomorskom osiguranju. ZOSOZP u čl. 126. upućuje na primjenu tih odredbi na Ugovor o osiguranju u zračnom prometu, o kojem on sadrži samo nekoliko općih odredbi (čl. 118.-126.).

<sup>863</sup> NN 9/94., 20/97., 46/97.-pročišćeni tekst, 116/99. i 11/02.

dispersija rizika i teško ga je podvrgnuti zakonima statistike.<sup>864</sup> Odredbe o isključenju dispozitivne su prirode, pa se osiguratelji mogu odlučiti i da osiguravaju te rizike. Za razliku od šteta prouzročenih ratnim operacijama ili pobunama, za štete prouzročene terorističkim aktima nije ZOO-om (ni bivšim, ni novim) predviđeno isključenje iz osiguranja.

Štete prouzročene različitim štetnim radnjama nasilja na području Republike Hrvatske tijekom Domovinskog rata otvorile su do tada u našem pravu teorijski malo razmatrano, a u sudskoj praksi nerješavano pitanje - razgraničenje ratnih šteta (šteta uzrokovanih ratnim operacijama ili pobunama) i šteta od akata terora. To pitanje predstavlja posebnu teškoću pri primjeni propisa koji propisuju (ne)odgovornost za ratnu štetu, a ne daju njezinu definiciju. Primjer za to su odredbe čl. 955.<sup>865</sup> i 976.<sup>866</sup> novog ZOO-a prema kojima osiguratelj ne odgovara za štetu, odnosno smrt i nesretan slučaj osiguranika ako su prouzročeni ratnim operacijama ili pobunama, ako drukčije nije ugovoreno.

Osim činjenice da je pojam ratne štete u Zakonu o utvrđivanju ratne štete<sup>867</sup> prilagođen svrsi toga zakona (utvrđivanju i procjeni ratne štete), pa je zbog toga i vrlo širok i ne predstavlja opći pojam ratne štete,<sup>868</sup> u teoriji je upozoreno na neprikladnost prosuđivanja ratne štete prema tom zakonu u pitanju odgovornosti osiguratelja. Navedeni članci, naime, i ne govore o ratnoj šteti već o šteti "uzrokovanoj ratnim operacijama", a što predstavlja užu, odnosno najuži pojam ratne štete.<sup>869</sup> Da bi se osiguratelj oslobodio obveze naknade štete mora, prema čl. 931. st. 2. (bivšeg) ZOO-a, dokazati da je šteta prouzročena nekim od događaja koji pripadaju u sklop ratnih operacija – izravnu uzročnu vezu štete i određene ratne operacije, a nije dovoljno da dokaže da je šteta nastala za vrijeme ratnog stanja pa ni da je mjesto nastanka štete unutar vojišne prostorije.<sup>870</sup> "Odredba čl. 931. ZOO-a oslobađa osiguranika (oštećenika) tereta dokazivanja negativne činjenice: da šteta nije nastala uslijed

<sup>864</sup> GORENC, op. cit., str. 1187. i 1215.

<sup>865</sup> Čl. 955. novog ZOO-a: "(1) Osiguratelj nije dužan naknaditi štete prouzročene ratnim operacijama ili pobunama, osim ako je drugačije ugovoreno.

(2) Osiguratelj je dužan dokazati da je šteta prouzročena nekim od tih događaja."

(Bivši je ZOO (u čl. 931.) umjesto "prouzročene" koristio izraz "uzrokovane".)

<sup>866</sup> Čl. 976. novog ZOO-a: (1) Ako je smrt osiguranika prouzročena ratnim operacijama, osiguratelj, ako što drugo nije ugovoreno, nije dužan isplatiti korisniku osiguranja iznos, ali je dužan isplatiti mu matematičku pričuvu iz ugovora.

(2) Ako nije što drugo ugovoreno, osiguratelj se oslobađa obveze iz ugovora o osiguranju od nesretnog slučaja, ako je nesretni slučaj prouzročen ratnim operacijama.

(Bivši je ZOO (u čl. 952.) umjesto "prouzročena" koristio izraz "uzrokovana", a umjesto "osiguranog iznosa" izraz "osigurana svota".)

<sup>867</sup> NN 61/91. i 70/91. (dalje: ZURŠ).

<sup>868</sup> Vidi infra, IV. Poglavlje, 4.1.2.2.3.

<sup>869</sup> KLARIĆ, Odštetno, cit., str. 323.

<sup>870</sup> Loc. cit.

ratnih događaja ili pobuna, a osiguratelj je trebao dokazati da postoji osnov za oslobođenje od njegove odgovornosti predviđene u odredbi čl. 931. ZOO-a..."<sup>871</sup>

Brojne štete koje su tijekom Domovinskog rata nastale na imovini<sup>872</sup> građana, nisu nastajale samo neposrednim vojnim djelovanjima. Za podmetanje eksplozivnih naprava pod automobile, kuće, podmetanje požara i razna druga oštećenja osigurane imovine osiguratelji su nastojali izbjeći obvezu plaćanja naknade iz osiguranja, proglašavajući ih ratnim operacijama.

"Osiguratelj nije dužan naknaditi štete uzrokovane ratnim operacijama ili pobunama. Takvom se ne smatra šteta uzrokovana eksplozivnom napravom na teritoriju koji nije zahvaćen ratnim operacijama ni pobunama."<sup>873</sup>

"Osiguratelj nije dužan naknaditi štete uzrokovane ratnim operacijama ili pobunama, osim ako je drugačije ugovoreno. Osiguratelj je dužan dokazati da je šteta uzrokovana nekim od tih događaja. Osiguratelj to nije učinio time što je dokazao da je šteta uzrokovana terorističkim činom, jer on ne mora sam po sebi biti u svezi s ratnim događajima ili pobunama."<sup>874</sup>

Jasno je da se prema navedenim odlukama teroristički akt ne izjednačava s ratnom operacijom i pobunom ako nije izvršen na njima zahvaćenom teritoriju, niti se osiguratelj obveze naknade može osloboditi dokazom da je šteta prouzročena terorističkim aktom.

U isto se vrijeme, međutim, u sudskoj praksi nailazi i na odluke u kojima se naglašava da se teroristički akti, ukoliko su brojni i učestali, mogu izjednačiti s ratnim operacijama. Tako se u jednoj odluci navodi da se pod "ratnim operacijama ili pobunama" iz čl. 931. bivšeg ZOO-a treba smatrati "i sve one aktivnosti što su nesumnjivo i neposredno, za trajanja stanja rata ili pobune, izazvane ratom ili pobunom. Među te aktivnosti svakako pripadaju diverzije i sabotaze, ali i akti zastrašivanja (terora) počinjeni s ratnim odnosno pobunjeničkim ciljevima ili s njima u vezi te političkim nakanama... Treba, naime, imati na umu da i teroristički akti, iz razloga već navedenih, u određenom trenutku, kad dostignu

<sup>871</sup> Vs, Rev-2661/92-2, od 31.3.1993. Izv., cit. prema CRNIĆ, ZOO, cit., str. 110.

<sup>872</sup> U Republici Hrvatskoj osiguranja osoba nisu bila brojna, pa u sudskoj praksi ne nalazimo mnogo sporova o tom pitanju kada se radilo o odgovornosti osiguratelja na temelju takvog ugovora. Budući da je za osiguranje osoba dopušteno ugovorno isključenje rizika i izvan onih propisanih zakonom, jasno je da to nije bilo toliko sporno pitanje. Vidi infra.

<sup>873</sup> Vts, V Pž-1705/94, od 14.6.1994., Praxis Iuridica Mercatoria, br. 2/1994., Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Zagreb, 1994.

<sup>874</sup> Ps, Pž-1261/93, od 4.1.1994., Praxis Iuridica Mercatoria, br. 2/1994., Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Zagreb, 1994.

određeni broj brojnosti, učestalosti i istovjetnosti u cilju, mogu postati ili se tretirati vojnim operacijama pa o tome sud mora steći nedvojbenu spoznaju."<sup>875</sup>

"Činjenica da je u to vrijeme bjesnio rat u Hrvatskoj sama po sebi ne dokazuje da je sporni požar u vezi s time, pa stoga pobijana presuda ne sadrži u tom pravcu dovoljne razloge. Pri tome s obzirom na način nastanka štete u ovom slučaju treba imati u vidu da i terorističke akcije, bez obzira tko ih vrši, mogu imati značaj i ocijeniti se kao ratne operacije ako su po brojnosti, ciljevima ili političkim namjerama posljedica odnosno u nekoj svezi s ratnim operacijama ili pobunom."<sup>876</sup>

Za navedena su pravna stajališta neki isticali da su teško primjenjiva u praksi jer ne pridaju dovoljno pozornosti uzročnoj vezi između posljedice i uzroka.<sup>877</sup> Navodi se da tumačenje ratne operacije i pobune treba biti vrlo usko, s obzirom da osiguratelj ugovorom može proširiti ili suziti pojam ratnih rizika. Šteta ne smije biti udaljena od izvora, tj. rata – mora biti izravna posljedica ratnih zbivanja, jer će u protivnom biti riječ o terorističkom činu ili kaznenu djelu kojega su motivi posve drukčije pravno-političke prirode.<sup>878</sup> Isticalo se da se uzrokom treba, u skladu s u teoriji i sudskoj praksi prihvaćenim mišljenjem, smatrati samo najbliži uzrok ili *causa proxima*, a ne daljnji uzrok (*causa remota*).<sup>879</sup> Mislimo da u navedenim odlukama ipak nije sporno bilo pitanje bližeg ili daljnjeg uzroka, jer nije bilo sporno koja je štetna radnja bila neposredan uzrok štete. Sporna je bila njezina kvalifikacija pri kojoj se moglo ići "predaleko", odnosno ratne operacije tumačiti preširoko.<sup>880</sup> Pitanje prihvaćanja daljnjeg uzroka javlja se, npr. u slučaju u kojem je došlo do sudara dvaju vozila koja su vozila ugašenih svjetala zbog opasnosti od neprijateljskog napada,<sup>881</sup> kada je odlučeno da to nije ratna operacija.

Vrhovni se sud očitovao o navedenim pitanjima u Rev-1551/1999-2, od 13. studenog 2002. godine:<sup>882</sup> "Kraj činjenice da tužena nije dokazala da je sporna šteta

<sup>875</sup> Os Dubrovnik, Gž-97/93, od 10.2.1993., Izbor 94/445., cit. prema CRNIĆ, Naknada štete, cit., str. 109.

<sup>876</sup> VSRH, Rev 3142/1992-2, od 12. kolovoza 1993. Slično i u Rev 3099/1992-2, od 28. srpnja 1992., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>877</sup> NAPIJALO, DRAGAN, Odgovornost osiguratelja za štete uzrokovane ratnim operacijama, Godišnjak 2, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Organizator, Zagreb, 1995., str. 337.

<sup>878</sup> Komentar Zakona o obligacionim odnosima (grupa autora) redakcija teksta Blagojević-Krulj, izd. Savremena administracija, Beograd, 1980., str. 425., Komentar čl. 931., cit. prema NAPIJALO, DRAGAN, Odgovornost osiguranja za izazivanje opasnosti (rat, djela terora i nasilja), Odvjetnik, god. 67., broj 3.-4., 1994., str. 15., fus 7.

<sup>879</sup> NAPIJALO, Odgovornost osiguratelja, cit., str. 337.-338.

<sup>880</sup> Pitanje tumačenja uzročne veze štetne radnje i štete kod ratnih šteta prihvaćanjem daljeg uzroka puno je prisutnije u sporovima za naknadu štete koje građani vode protiv Republike Hrvatske, a s obzirom na širinu definicije ratne štete iz ZORH-a. Vidi infra, IV. Poglavlje, 4.1.2.2.3. i 4.2.3.7.

<sup>881</sup> Vidi: VSRH, 119/97, od 28. siječnja 1998. godine, <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>882</sup> <http://sudskapraksa.vsrh.hr>



uzrokovana ratnim operacijama i pobunama, već je, naprotiv, utvrđeno da je nastala uslijed eksplozije podmetnute naprave, tužena u reviziji neosnovano ističe da se sporna šteta ima smatrati posljedicom rata, jer je nastala u vrijeme kad je u cijeloj Hrvatskoj bio rat. Budući da u vrijeme štetnog događaja, odnosno nastanka osiguranog slučaja, u V. nije bilo ratnih operacija i pobuna, "rat u Hrvatskoj" ne može se smatrati uzrokom sporne štete ni po principu daljnjeg uzroka (*causa remota*),"

U nizu se odluka Vrhovnog suda naglašava da se "ratnim operacijama ili pobunama" iz čl. 931. bivšeg ZOO-a "treba smatrati i sve one aktivnosti što su nesumnjivo i neposredno, za trajanja rata ili pobune, izazvane ratom ili pobunom..."<sup>883</sup> U ponovljenim je postupcima dokazne postupke trebalo dopuniti u smislu ispitivanja svih okolnosti konkretnih slučajeva da bi se utvrdilo radi li se o takvim aktivnostima koje udovoljavaju navedenom kriteriju. Upravo je isticanje neposredne izazvanosti ratom ili pobunom, a koju dokazuje tuženik, trebalo onemogućiti osiguratelje da se obveze naknade oslobode po principu daljnjeg uzroka. "Samo u tom slučaju ako tuženik kao osiguratelj dokaže da je uzrok požara u izravnoj svezi sa ratnim operacijama ili pobunom mogla bi biti isključena odgovornost tuženika kao osiguratelja u smislu čl. 931, ZOO i čl. 28. tuženikovih općih uvjeta poslovanja. Međutim, takav se zaključak ne može izvoditi samo iz činjenice da je u to vrijeme na području nadležnosti iste policijske uprave, odnosno u mjestu S. bilo više podmetanja požara i eksploziva, te oštećenja imovine."<sup>884</sup>

Međutim, u nekim se odlukama upravo zbog brojnosti određenih štetnih radnji zaključuje o njihovoj uzročno-posljedičnoj vezi sa ratom, te njima nastalu štetu kvalificira kao ratnu: "...da su podmetnute eksplozije u navedeno vrijeme, uključivši i one podmetnute 16. rujna i 1. listopada 1991. na objekt tužitelja u uzročno posljedičnoj vezi sa ratom u kojem se našla Republika Hrvatska, iako na samom području Općine J. u navedeno vrijeme nije bilo ratnih operacija...Prema stajalištu ovog suda navedena zakonska odredba pod "ratnim operacijama ili pobunama" podrazumijeva sve aktivnosti, pa tako i terorističke akcije, koje su izazvane ratom ili pobunom. S obzirom na brojnost<sup>885</sup> podmetnutih eksploziva i požara u vikend kuće na području Općine J., ..., te da je to uslijedilo u vrijeme ratne agresije na

<sup>883</sup> Vidi: VSRH, Rev 2661/1992-2, od 28. lipnja 1995.; VSRH, Rev 3503/1993-2, od 29. studenog 1995.; VSRH, Rev 3085/1993-2, od 4. rujna 1997., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>884</sup> VSRH, Rev 1501/02-2, od 17. travnja 2003., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>885</sup> Utvrđeno je da prije podmetanja eksplozivnih naprava u objekt tužitelja nije bilo slučajeva takvih podmetanja, a da je nakon toga na tom području uslijedilo 14 eksplozija u vikend-kućama i 5 podmetnutih požara u takve kuće.

Republiku Hrvatsku, opravdanim se pokazuje zaključak nižestupanijskih sudova da su navedene štetne radnje u uzročno posljedičnoj vezi sa ratom u kojem se našla Republika Hrvatska, pa da zato i nastala šteta ima značaj ratne štete."<sup>886</sup>

### 3.3.3. Mogućnost isključenja terorističkog akta kao osiguranog rizika

#### 3.3.3.1. Osiguranja na koja se primjenjuje ZOO

Kod osiguranja na koje se primjenjuju odredbe ZOO-a, mogućnost isključenja terorističkog akta kao osiguranog rizika ovisi o tome radi li se o osiguranju osoba ili osiguranju imovine. Za razliku od drugih ugovora, kod ugovora o osiguranju, kogentnost odredbi ZOO-a je pravilo, a dispozitivnost iznimka. Naime, čl. 924. novog ZOO-a<sup>887</sup> propisuje da se ugovorom može odstupiti samo od onih odredbi toga odsjeka<sup>888</sup> u kojima je to odstupanje izričito dopušteno te od onih koje daju ugovarateljima mogućnost da postupe kako hoće. Odstupanje od ostalih odredbi, ako nije zabranjeno ZOO-om ili nekim drugim zakonom, dopušteno je samo ako je u nedvojbenom interesu osiguranika.

Čl. 977. novog ZOO-a<sup>889</sup> izričito dopušta ugovorno isključenje rizika koji nisu isključeni na temelju njegovih odredbi (čl. 973.-976.)<sup>890</sup> za ugovor o osiguranju za slučaj smrti ili od nesretnog slučaja. Tim se ugovorima, dakle, teroristički akt kao osigurani rizik može isključiti. Čl. 9. Prijedloga ZOTAD-a sadržavao je odredbu da osiguratelji ne smiju iz kruga osiguranih rizika isključiti štete čija je naknada uređena tim zakonom. To bi se, da je odredba prihvaćena, odnosilo, dakle, ne samo na štete počinjene aktima terora, već i drugim aktima nasilja poduzetim s istim ciljem, te nastale zbog demonstracija i drugih oblika masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima. Takvo propisivanje ocijenjeno je protivnim načelu poduzetničke i tržišne slobode i jamstvu jednakopravnog položaja svih poduzetnika na tržištu propisanim člankom 49. st. 1. i 2. Ustava RH.<sup>891</sup> S obzirom da je Prijedlogom bila uređena samo šteta na osobama, tj. šteta koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, takva bi odredba da je prihvaćena, ograničila navedenu mogućnost ugovornog isključenja osiguranih rizika.

<sup>886</sup> VSRH, Rev 73/1999-2, od 10. srpnja 2002., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>887</sup> Čl. 900. bivšeg ZOO-a propisivao je isto.

<sup>888</sup> Ugovor o osiguranju regulira Odsjek 27. novog ZOO-a.

<sup>889</sup> Čl. 953. bivšeg ZOO-a propisivao je isto.

<sup>890</sup> To su čl. 949.-952. bivšeg ZOO-a.

<sup>891</sup> Vidi: Konačan prijedlog ZOTAD-a, toč. IV.

Za osiguranje imovine ZOO ne predviđa mogućnost ugovornog isključenja odgovornosti izvan njime propisanih rizika, pa se, s obzirom na navedene odredbe, mogu isključiti samo rizici navedeni u čl. 953.-955. novog ZOO-a (štete nastale namjerno, štete koje potječu od nedostataka stvari i štete uzrokovane ratnim operacijama i pobunama).<sup>892</sup> Ugovorom se, dakle, ne može proširivati broj isključenih rizika, a teroristički akt kao samostalan rizik nije propisan. Problem se, dakle, opet svodi na pitanje tumačenja pojmova ratnih operacija i pobuna. Jedina je mogućnost da teroristički akt kao rizik bude isključen, priznati ga kao ratnu operaciju, a što ovisi o okolnostima konkretnog slučaja.

Često se, međutim, u sudskoj praksi nailazilo na pitanje isključuje li čl. 28. st. 1. Općih uvjeta za osiguranje imovine jednog našeg osiguratelja, koji isključuje obvezu naknade u slučaju da je šteta prouzročena: "...ratom, neprijateljstvima ili ratu sličnim radnjama, građanskim ratom, revolucijom, ustankom, nemirima koji nastanu iz takvih događaja, minama, torpedima, bombama ili drugim ratnim oružjem, zarobljavanjima, zapljenama, uzapćenjima, ograničenjima ili zadržavanjima i posljedicama tih događaja ili pokušajima da se izvrše sabotaže ili terorizmom počinjenim iz političkih pobuda, detonacijom eksploziva, ako osoba koja to radi djeluje zlonamjerno ili iz političkih pobuda, građanskim nemirima, nasiljima ili drugim sličnim događajima, konfiskacijom, rekvizicijom ili ostalim sličnim mjerama koje provodi ili namjerava provesti neka vlast ili druga slična organizacija koja se bori za vlast ili koja ima vlast", kao osigurani rizik razne oblike pojedinačnih akata nasilja (uglavnom postavljanja eksplozivnih naprava) izvršenih od strane nepoznatih osoba. Sporno je u biti bilo pitanje može li se "detonacije eksploziva, ako osoba koja to radi djeluje zlonamjerno," tumačiti kao samostalni osnov za isključenje, ili se mora tumačiti u okviru ratnih operacija.

Vrhovni sud je u jednom periodu (nekoliko odluka iz 1998. godine) priznavao takve detonacije kao samostalne temelje isključenja obveze osiguratelja. Tako u jednoj odluci navodi: "Sudovi su utvrdili upravo to da je osoba koja je aktiviranjem eksplozivne naprave izazvala detonaciju očito djelovala zlonamjerno. Prema, naime, odredbi čl. 28. toč. 1. rečenica prva tuženičinih Općih uvjeta za osiguranje imovine (...), tuženica kao osigurateljica nije obvezna isplatiti naknadu štete ako je ona prouzročena: (...) detonacijom eksploziva, ako osoba koja to radi djeluje zlonamjerno (...). Sudovi su odlučne okolnosti utvrdili na temelju priloženog zapisnika i ostalih podataka policijske uprave, pa nije bilo mjesta primjeni pravila

o teretu dokazivanja, a pogotovo kada je i dio odlučnih okolnosti bio nesporan. Pravilo o teretu dokazivanja iz čl. 931. st. 2. ZOO ... po kojem je osiguratelj dužan dokazati da je šteta prouzročena ratnim operacijama ili pobunama nema ono značenje koje mu pridaje revident..."<sup>893</sup>

Ustavni sud se u U-III-1006/1998, od 14.6.2001.,<sup>894</sup> bavio ocjenom ispravne primjene čl. 931. st. 1. bivšeg ZOO-a i čl. 28. st. 1. Općih uvjeta osiguravatelja od nižestupanijskih sudova i Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Tužbeni zahtjev tužitelja protiv osiguratelja radi naknade štete nastale uslijed eksplozivne naprave postavljene od nepoznatog počinitelja odbijen je presudom Općinskog suda u S.<sup>895</sup>, koja je potvrđena presudom Županijskog suda u S.<sup>896</sup> Revizija tužitelja odbijena je presudom Vrhovnog suda Republike Hrvatske.<sup>897</sup> Podnositelji ustavne tužbe smatrali su da su osporenim presudama povrijeđene ustavne odredbe,<sup>898</sup> te u obrazloženju ustavne tužbe ukazali na pogrešno, odnosno nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i pogrešnu primjenu materijalnog prava. Isticali su da nije utvrđeno tko je podmetnuo eksplozivnu napravu, pa se ne može smatrati utvrđenim da bi ta naprava bila podmetnuta iz zlonamjernih ili političkih pobuda, jer ju je mogla podmetnuti i duševno bolesna osoba, te da grad S. nije bio zahvaćen ratnim operacijama i da se u konkretnom slučaju ne radi o isključenju odgovornosti osiguratelja u smislu odredbe čl. 28. Općih uvjeta za osiguranje imovine.

Ustavni sud je odlučio da je tužba osnovana i ukinuo odluke općinskog, županijskog i Vrhovnog suda Republike Hrvatske. U obrazloženju navodi: "...Odredbom čl. 28. st. 1. Općih uvjeta, navedeni su rizici koji isključuju odgovornost osiguratelja. Međutim, da bi se moglo raditi o isključenju odgovornosti osiguratelja u smislu navedene odredbe, koja predstavlja razradu osnovnog kriterija za isključenje odgovornosti osiguratelja propisanu odredbom članka 931. ZOO, potrebno je utvrditi da se radi o šteti koja je uzrokovana ratnim operacijama ili pobunama. Pri tome se oslobođenje od odgovornosti ne može proširivati, već je na osiguratelju teret dokaza o tome da je šteta nastala kao posljedica ratnih operacija ili pobuna koje se mogu promatrati samo konkretno, na određenom području, koje je zahvaćeno takvim zbivanjima, a ne mogu se proširivati na šira područja na kojima takvih događaja nije

<sup>893</sup> VSRH, Rev 2638/95, od 17. studenog 1998.; Vidi i VSRH, Rev 48/95, od 7. svibnja 1998. i VSRH, Rev 370/95, od 4. lipnja 1998., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>894</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske, broj U-III-1006/1998 od 14.6.2001., NN 58/01.

<sup>895</sup> R-1838/93, od 19. svibnja 1994.

<sup>896</sup> Gž-2548/94, od 12. listopada 1994.

<sup>897</sup> VSRH, Rev 570/1995, od 4. lipnja 1998.

<sup>898</sup> Članci 3., 14. st. 2., 19. st. 1., 26., 34., 48. st. 1. i 117. st. 3. Ustava

<sup>892</sup> Čl. 929.-931. bivšeg ZOO-a.

bilo...Sud prvog stupnja nije utvrdio da bi šteta proizašla kao posljedica rata, već je štetu nastalu uslijed eksplozije naprave podmetnute od nepoznate osobe, prihvatio kao samostalnu osnovu za isključenje odgovornosti osiguratelja....Ustavni sud je utvrdio da su osporenim presudama prošireni razlozi za oslobođenje od odgovornosti osiguratelja, a da za to nema temelja u odredbama mjerodavnog zakona. Stoga je Ustavni sud utvrdio da su takvim presudama povrijeđene odredbe čl. 14. st. 2. Ustava, kojima se jamči jednakost svih pred zakonom, kao i odredba članka 26. Ustava, kojom je zajamčena jednakost svih pred sudovima."

Iz navedenog je jasno da je Ustavni sud ocijenio isključenje odgovornosti osiguravatelja za štetu izazvanu detonacijom eksploziva ako osoba koja to radi djeluje zlonamjerno ili iz političkih pobuda, a izvan vremena i područja odvijanja ratnih operacija, kao proširenje razloga za oslobođenje od odgovornosti za koje nema temelja u zakonu. Državni odvjetnik Republike Hrvatske, međutim, podiže zahtjev za zaštitu zakonitosti protiv jedne pravomoćne odluke Županijskog suda u Splitu iz 2002. godine<sup>899</sup> zbog pogrešne primjene materijalnog prava s prijedlogom da se nižestupanjske presude preinače i tužbeni zahtjev odbije, ističući da se sporna odredba čl. 28. st. 1. tuženikovih Općih uvjeta nikako ne može povezati s ratnim operacijama, već se odnosi na svaku eksploziju (bilo ratnu bilo mirnodopsku). Vrhovni sud odbija zahtjev za zaštitu zakonitosti kao neosnovan i obrazlaže: "...Općim uvjetima samo je navedeno što sve, prema suglasnoj volji ugovornih strana (tuženik je to unaprijed odredio, a tužitelj sklapanjem ugovora o osiguranju prihvatio), spada u ratne operacije ili pobune. Stoga pravilno sudovi nižeg stupnja zaključuju da odredba čl. 28. st. 1. Općih uvjeta predstavlja razradu osnovnog kriterija za isključenje odgovornosti osiguratelja propisanu odredbom čl. 931. ZOO. Sam tuženik se pozvao na tu zakonsku odredbu, jer je na kraju odredbe čl. 28. st. 1. Općih uvjeta u zagradi naveo "članak 931.", pa je očito u pitanju samo razrada i pobliže određivanje što se smatra ratnim operacijama ili pobunama. Takvom razradom zakonske odredbe ne može se međutim oslobađanje od odgovornosti proširivati na neke druge rizike koji se ne mogu smatrati ratnim operacijama ili pobunama u smislu čl. 931. ZOO..."<sup>900</sup> I sve kasnije odluke Vrhovnog suda koje se odnose na navedeno pitanje ističu da

<sup>899</sup> Gž-2986/02, od 18. listopada 2002. godine.

<sup>900</sup> VSRH, Gzz 85/03-2, od 25. rujna 2003., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

sporna odredba općih uvjeta predstavlja samo razradu osnovnog kriterija za isključenje odgovornosti osiguratelja propisanu čl. 931. st. 1. bivšeg ZOO-a.<sup>901</sup>

S obzirom na sve navedeno, možemo zaključiti da se, ovisno o svim okolnostima konkretnog slučaja i ispunjenju ostalih pretpostavki, osiguratelj može osloboditi obveze iz ugovora o osiguranju imovine samo i jedino ukoliko se teroristički akt kao štetna radnja kojom je šteta prouzročena, može podvesti pod pojam ratne operacije ili pobune. Samim time se, jasno, izvan područja i vremena odvijanja ratnih operacija, takve štetne radnje ne mogu smatrati isključenim rizicima, bez obzira na pobude počinitelja, bez obzira na to kako bile opisani i kvalificirane u općim uvjetima i pravilima osiguranja osiguratelja.

### 3.3.3.2. Osiguranja na koja se ne primjenjuje ZOO

Pomorski zakonik ne spominje teroristički akt kao poseban osigurani rizik. U članku 708. st. 2. propisano je koje su štete isključene iz osiguranja, ako drugačije nije određeno, a među njima se navode ratni i politički rizici. Teroristički se akt, kako je već navedeno, ne može općenito podvesti pod tu vrstu rizika, iako je to grupa rizika kojoj je najbliži. Međutim, pod određenim okolnostima konkretni teroristički akt bi se možda ipak mogao kvalificirati kao takva vrsta rizika. Ako, dakle, nije izričito uključen ili isključen iz osiguranih rizika, bilo općim uvjetima osiguratelja, bilo samim ugovorom o osiguranju, pitanje je li osiguranjem pokrivena šteta prouzročena terorističkim aktom može pri primjeni Pomorskog zakonika biti sporno.

Prekomorske brodove i zrakoplove, robu i odgovornost prijevoznika u međunarodnom pomorskom, zračnom i kopnenom prijevozu domaće pravne i fizičke osobe mogu osigurati kod stranog osiguratelja,<sup>902</sup> a s tim je onda, naravno, vezana i primjena općih uvjeta tih osiguratelja, a i tumačenje klauzula ugovora u skladu s, najčešće, engleskim pravom.<sup>903</sup> Strani osiguratelji nakon napada 11. rujna 2001. godine više ne ostavljaju mogućnost da pitanje je li rizik terorizma pokriven osiguranjem ili nije, ostane nedefinirano. Teroristički akt kao osiguran slučaj u pravilu se mora izričito navesti, a za to se plaća dodatna premija.

<sup>901</sup> Vidi: VSRH, Rev 1605/00, od 6. studenog 2003. i VSRH, Rev 3009/00, od 4. veljače 2004., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>902</sup> Čl. 2. Uredbe o određivanju imovine i osoba, te uvjetima pod kojima se mogu osigurati kod stranog osiguratelja (NN 137/1999.).

<sup>903</sup> Kao mjerodavno za tumačenje specifičnih pojmova i izraza upotrijebljenih u institutskim klauzulama primjenjuje se englesko pravo, jer se radi o klauzulama sastavljenim na engleskom jeziku i najčešće od strane engleskih osiguratelja. Vidi: RADOVIĆ, op. cit., str. 151. i tamo citirana literatura.

#### IV. POGLAVLJE: ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU OD TERORISTIČKIH AKATA POČINJENIH NA NJEZINOM TERITORIJU

##### 1. O ODGOVORNOSTI DRŽAVE ZA ŠTETU OPĆENITO

Danas se načelo civilnopravne odgovornosti države smatra općeprihvaćenim jer je uvedeno i u pravne sustave u kojima je tradicionalno bila isključena mogućnost da se država javi kao tužena strana.<sup>904</sup> Apsolutni imunitet od bilo kakve odgovornosti feudalnog monarha bio je prenesen na državu i smatralo se da država ne može biti subjekt odgovornosti predviđene njezinim vlastitim propisima, niti biti tužena pred vlastitim sudovima. Vremenom se takva gledišta napuštaju ili se barem dopuštaju iznimke od općeg načela neodgovornosti države. Iako su različite političke i povijesne okolnosti u kojima se odvijao uvjetovale da razvoj odgovornosti države za štetu nije tekao jednakom brzinom niti rezultirao identičnim rješenjima u različitim državama, moguće je izdvojiti neke opće razloge koji su do njega doveli. To su porast državnog aparata koji se počeo baviti različitim funkcijama i aktivnostima od kojih su mnoge bile izvan samog vršenje suverene vlasti, te liberalna ideologija usmjerena k ostvarenju ideala pravne države - ograničavanju vlasti države, trodiobi vlasti i prihvaćanju sudske kontrole rada uprave.<sup>905</sup>

Institut odgovornosti države za štetu izuzetno je složen. Opći pojam odgovornosti države za štetu uključuje međunarodnopravnu odgovornost države i odgovornost države na unutarnjem planu. Ovaj drugi pojam odgovornosti države - odgovornost prema vlastitim građanima i pravnim osobama na njezinom teritoriju sastoji se od dva elementa: odgovornosti države za štete koje nastaju od rada državnih tijela kada ona djeluju isključivo u funkciji državne vlasti i odgovornosti države za štetu kada ona nastupa u privatnopravnim odnosima, kao ravnopravan subjekt, a ne kao nositelj vlasti.<sup>906</sup> U vezi s

<sup>904</sup> U englesko je pravo uvedeno 1946., a u bivši SSSR Ustavom iz 1977. godine. MRVIĆ-PETROVIĆ, NATAŠA, PETROVIĆ, ZDRAVKO, Odgovornost države za štetu kao vid pravne odgovornosti, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Suppl., br. 3, 2003., str. 469.

<sup>905</sup> PETRIĆ, SILVIJA, Odgovornost države za štetu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 23., br. 1., 2002., str. 67.-68.

<sup>906</sup> PETRIĆ, Odgovornost države za štete od terorističkih, cit., str. 146.-147. Ovaj drugi element odgovornosti države nije u ovom dijelu rada posebno obrađen. Država, kada nastupa kao privatnopravni subjekt, može se naći u ulozi neke od osoba čija je odgovornost razmatrana u prethodnom poglavlju. Budući da se pitanje odgovornosti države za štetu od terorističkih akata počinjenih na njezinom teritoriju postavlja prvenstveno kao pitanje odgovara li država na čijem je teritoriju akt počinjen za njime prouzročene štete jer ga nije spriječila i ako da.

pitanjem odgovornosti države za štetu potrebno je ukazati i na posebnu, relativno novu vrstu odgovornosti koja se razvija u okviru prava Europske unije, a koja predstavlja "hibrid" međunarodne odgovornosti države i izvanugovorne građanskopravne odgovornosti države.<sup>907</sup>

Rasprave o pitanju odgovornosti države otvaraju niz pravnih pitanja: odnosa javnog i privatnog prava, teorijske utemeljenosti odgovornosti države uopće, dosega diskrecijskih ovlasti državnih tijela, mogućnosti sudske kontrole nad legislativnom i upravnom djelatnošću itd.<sup>908</sup> Očito je da se pitanje odgovornosti države za štetu može postavljati jedino u uvjetima uspostavljene tzv. pravne države - države koja je podčinjena pravu tako što njezina tijela djeluju poštujući načelo zakonitosti. Kao temeljni problem uspostavljanja odgovornosti države za štetu naglašava se nemogućnost neposredne primjene sankcije na štetnika. Štetnu radnju izvršavaju fizičke osobe - pojedinci, dok se sankcija usmjerava k drugom subjektu - državi kao odgovornoj osobi. Starija pravna teorija dugo je negirala mogućnost da država odgovara za štetne radnje svojih tijela,<sup>909</sup> jer je odgovornost uvijek povezivana s idejom pogreške, tj. idejom o povrijeđenom moralnom ili pravnom pravilu. Tradicionalno je shvaćanje odgovornosti išlo samo do rješavanja pitanja pripisivanja pogreške - je li neka osoba slobodnom voljom povrijedila neko pravno pravilo i može li se to pripisati u odgovornost nositelja te volje.<sup>910</sup> Odgovornost države više se ne vezuje za pripisivanje pogreške - potrebno je samo utvrditi koja će imovina konačno podnijeti rizik od štete pričinjene vršenjem javne službe. Ističe se da se tada više i ne govori o odgovornosti, već bi trebalo upotrijebiti neki drugi izraz, ali on ne postoji.<sup>911</sup>

kakva je njezina odgovornost, jasno je da se u tom kontekstu razmatra odgovornost države u njenom djelovanju kao javne vlasti, *iure imperii*.

<sup>907</sup> O ovoj vrsti odgovornosti države vidi: PETRIĆ, SILVIJA, Izvanugovorna odgovornost države za štetu u pravu Europske zajednice, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 24, br. 3., Suppl., 2003., str. 625.-666, i tamo citirana literatura.

<sup>908</sup> PETRIĆ, Odgovornost države za štete od terorističkih, cit., str. 146.

<sup>909</sup> Argumenti koji su isticali bili su da je država prethodno donesenim zakonima kojima je sankcionirala povredu službene dužnosti izrazila "volju" da tijelo postupa u skladu sa zakonom, a obvezana je i na primjenu sankcije kao reakcije na delikt, pa prema tome ne može "htjeti" i delikt i sankciju. Država je obvezana na naknadu, ali ne i odgovorna, jer ona ne može biti objekt sankcije. KELZEN, HANS, Opšta teorija prava i države, Centar za publikacije pravnog fakulteta, Beograd, 1998. god., str. 260., cit. prema MRVIĆ-PETROVIĆ/PETROVIĆ, op. cit., str. 474. Slično zaključuje i RADIŠIĆ, JAKOV, Imovinskopravna odgovornost i njen doseg, Institut za društvene nauke, Beograd, 1979., str. 33., cit. prema loc. cit., po kojem je odgovornost po prirodi stvari subjektivna i vezuje se jedino za onu štetnu radnju koja je za osudu sa stanovišta određenog pravnog poretka, a kada netko nadoknađuje štetu iako nema svojstva delikventa, on ne odgovara, već ispunjava svoju ugovornu ili zakonsku obvezu.

<sup>910</sup> DIGI, LEON, Država i njen život, Centar za publikacije Pravnog fakulteta, Beograd, 2000. g., str. 169., cit. prema MRVIĆ-PETROVIĆ/PETROVIĆ, op. cit., str. 475.

<sup>911</sup> DIGI, op. cit., str. 170., cit. prema ibid., str. 476.

Teorijska neslaganja o pravnoj osnovi odgovornosti države za štetu i danas postoje. Kojim pravnim razlozima opravdati potrebu da država odgovara za štetu, pitanje je na koje su odgovor pokušavale dati brojne teorije, od kojih su odlučujući utjecaj na zakonodavstvo i sudsku praksu imale francuske teorije o dvostrukoj prirodi funkcija državne vlasti i teorija rizika. U suvremenim je sustavima odgovornost države za štetu sve bliža konceptu rizika: država svojom imovinom garantira za pravilno i zakonito obavljanje javnih službi.<sup>912</sup> Pravna je osnova odgovornosti države za štetu stvoreni rizik od nastanka štete građanima radnjama koje su poduzela državna tijela. Kada šteta nastane dopuštenom radnjom državnih tijela, pod utjecajem tradicije, država odgovara u upravnom režimu, dok za štetu nastalu nedopuštenom radnjom državnih tijela, odgovara prema građanskopravnom režimu odgovornosti, kada se može, ali i ne mora, odgovornost države vezivati za krivnju štetnika.<sup>913</sup>

Odgovornost države za štetu smatra se graničnim područjem javnog (ustavnog i upravnog) prava i privatnog (građanskog odštetnog) prava, pa se pri tom ne razmatra jedinstven institut već mješavina pravnih instituta koji se sastoje od elemenata različite pravne prirode. Stoga je nemoguće odrediti pravnu prirodu odgovornosti države za štetu bez zadiranja u problem razgraničenja javnog od privatnog prava.<sup>914</sup>

S obzirom na to kako pristupaju problemu građanskopravne odgovornosti države za štetu, pravne sustave možemo podijeliti na one koji tu odgovornost prosuđuju isključivo po općim pravilima koja vrijede za deliktnu odgovornost privatnopravnih subjekta, kojima uz npr. američki, engleski, talijanski, pripada i naš sustav, na one koji imaju posebne propise o odgovornosti države – austrijski i njemački sustav, te one u kojim je ta odgovornost uređena prvenstveno normama javnog prava uz dopune normama privatnog prava – francuski i švicarski sustav.<sup>915</sup>

U teoriji upravnog prava odgovornost države za štetu koju učine njezina tijela dijeli se na odgovornost za njihovu pogrešku, krivnju ili nedopušteno ponašanje te odgovornost bez pogreške, krivnje ili nedopuštenog ponašanja. Kod prve je bitna pogreška, odnosno protupravnost pri vršenju službe, dok je kod druge potrebno da je šteta nanosena pod naročitim okolnostima, a do nje dolazi i kad je služba posve pravilno funkcionirala i kad su se

<sup>912</sup> MRVIĆ-PETROVIĆ/PETROVIĆ, op. cit., str. 477.

<sup>913</sup> Loc. cit.

<sup>914</sup> Ibid., str. 478.

<sup>915</sup> PETRIĆ, *Odgovornost države za štete od terorističkih*, cit., str. 147., bilj. 2.

vršitelji službe strogo pridržavali pravnih pravila.<sup>916</sup> Unutar ova dva slučaja odgovornosti nalazi se niz potpuno različitih situacija u kojima postoji odgovornost službene osobe, države ili javnopravnih tijela s javnim ovlastima: 1. odgovornost državnog službenika (osobna i materijalna) za štete prouzročene građanima, drugom državnim službeniku ili samoj državi vršenjem službene dužnosti; 2. materijalna odgovornost države za štete prouzročene službenim radnjama službenika za koje država može odgovarati supsidijarno, akcesorno-solidarno ili primarno; 3. objektivna odgovornost za opasne djelatnosti koje država organizira i za opasne stvari koje država koristi; 4. odgovornost bez greške za štetu prouzročenu dopuštenim radnjama službenih osoba; 5. obeštećenje šteta nastalih u izvanrednim okolnostima, koje ne stoje u uzročnoj vezi s postupcima državnih tijela, ali razlozi pravičnosti i solidarnosti države sa svojim građanima nameću potrebu isplate posebne odštete.<sup>917</sup>

## 2. DRŽAVNE NAKNADE ŽRTVAMA TERORIZMA TEMELJENE NA NAČELIMA DRUŠTVENE SOLIDARNOSTI I PRAVIČNOSTI

### 2.1. Općenito

Mišljenje da se razlikovanje odgovornosti države za pogrešku i bez pogreške, iako je uobičajeno, temelji na pogrešnoj premisi, jer pravne odgovornosti bez greške (protupravnosti) nema,<sup>918</sup> smatramo ispravnim.<sup>919</sup> Prema tom mišljenju, ukoliko je postojanje pogreške iz bilo kojeg razloga isključeno, onda se ne radi o odgovornosti nego o situaciji koja podsjeća na odgovornost utoliko što određeni subjekt (država) dobrovoljno i bez građanskopravne imovinske obveze prihvaća oštećenom dati određenu odštetu po posebnoj zakonskoj osnovi. Motivi propisivanja takve obveze često su izvan prava i vezani su za ostvarenje željenih političko-socijalnih ciljeva u konkretnom društvu, a ukoliko se ipak traže u oblasti teorije prava, najprije bi se mogli ticati prihvaćanja rizika za pravilno i zakonito vršenje javnih službi ili uopće prihvaćanja socijalnih rizika svake vrste.<sup>920</sup> Tada država, u skladu s potrebama i vlastitim financijskim mogućnostima, osigurava isplatu naknade, ali ne preuzima odgovornost za nastanak te štete, jer pogreške njezinih tijela nije ni bilo.

<sup>916</sup> KRBEK, IVO, *Odgovornost države za štetu*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1954., str. 156.

<sup>917</sup> MRVIĆ-PETROVIĆ/PETROVIĆ, op. cit., str. 480.-481.

<sup>918</sup> Ibid., str. 481.

<sup>919</sup> Posebno je zanimljivo jer se jedino njime može objasniti poseban slučaj odgovornosti države za štetu prouzročenu terorističkim aktom kako je on trenutno reguliran u našem pravu.

<sup>920</sup> MRVIĆ-PETROVIĆ/PETROVIĆ, op. cit., str. 481.

Ukoliko se njihovo naknađivanje prepusti redovnom putu naknade, tj. naknađivanju od samog štetnika, štete koje pretrpe žrtve nasilnih kaznenih djela počinjenih s namjerom uglavnom ostaju nenaknađene. U tu kategoriju žrtava spadaju i žrtve terorističkih akata. Tijekom posljednjih desetljeća svijest o tome je u većem broju europskih država potaknula razvoj sustava državnih naknada žrtvama takvih djela. Iako su ti sustavi vrlo različiti, kako po svojoj organizaciji, vrstama kaznenih djela koja obuhvaćaju, tj. kategorija žrtava kojima se naknada daje, vrstama njima pokrivenih šteta i, posebno, opsegu njihova naknađivanja, zajedničko im je da se ne temelje na odgovornosti države za njihov nastanak. Država daje naknadu jer je solidarna sa žrtvom, jer je to humano i pravedno, a ne zato što je odgovorna za tu štetu jer nije spriječila njezin nastanak. To načelo izražavaju i na njemu državnu naknadu temelje i međunarodni dokumenti koji se bave tim pitanjem.

Iako, dakle, prelazi okvire građanskopravne odgovornosti, ne možemo izbjeći pitanje državnih naknada koje se temelje na načelima društvene solidarnosti i pravičnosti.<sup>921</sup> Upravo postojanje takvih sustava možemo smatrati jednim od razloga što se odgovornost za štetu prouzročenu terorističkim aktima nije u poredbenom pravu razvila kao poseban slučaj odgovornosti države za štetu. Svijest o tome da se žrtvu ne smije pustiti da sama snosi teret nanesene joj štete, i da se društvo kao cjelina mora s njom solidarizirati, u većini se država konkretizirala u dobrovoljnom preuzimanju financijskog tereta od strane države, ali ne i preuzimanju odgovornosti. Iako to može izgledati gotovo kao tehničko pitanje (posebno ukoliko sustavi državnih naknada djeluju po načelima odštetnog prava – tj. naknađuju se iste vrste i opseg šteta) hoće li država naknadu isplatiti zato što je solidarna ili zato što je odgovorna, u praksi ima i te kako veliko značenje. To nam potvrđuje sudska praksa i pravna teorija nekih država čije ćemo sustave naknadno obraditi, a u kojima su još uvijek aktualne rasprave o pravnoj prirodi državnih naknada, o pravu države na regres, odnosu državne naknade i naknade štete od štetnika (njezinu odbijanju, uračunavanju) itd.

<sup>921</sup> Posebno ne zato što se na međunarodne izvore koji na njih upućuju pozivao i hrvatski zakonodavac kada je donosio ZOTAD.

## 2.2. Deklaracija Ujedinjenih naroda o osnovnim načelima pravednosti prema žrtvama zločina i zloporabe vlasti

Deklaraciju Ujedinjenih naroda o osnovnim načelima pravednosti prema žrtvama zločina i zloporabe vlasti<sup>922</sup> prihvatila je Glavna skupština Ujedinjenih naroda Rezolucijom 40/34, od 29. studenog 1985.<sup>923, 924</sup>

Deklaracijom su kao žrtve zločina definirane osobe koje su individualno ili kolektivno pretrpjele štetu, uključujući fizičke ili psihičke ozljede, duševne boli, ekonomski gubitak ili bitnu povredu svojih temeljnih prava djelovanjem ili propustom koji predstavlja kršenje kaznenog prava države članice, uključujući propise o zabrani zloporabe vlasti (t. 1. Deklaracije). Definicijom su, dakle, između ostalih, obuhvaćene i žrtve terorističkih akata.

Uz ostale mjere postupanja prema žrtvama, Deklaracijom se propisuje i novčana naknada za pretrpljene teže tjelesne ozljede i narušavanje fizičkog ili mentalnog zdravlja, za same žrtve i novčana naknada obitelji žrtve, posebno uzdržavanim članovima, koja je uslijed takvog zločina umrla ili postala tjelesno ili mentalno nesposobna. Kada naknadu nije moguće u potpunosti naplatiti od štetnika ili iz drugih izvora, navedene naknade treba nastojati osigurati država (t. 12. Deklaracije).

Naglašena je potreba poticanja osnivanja, jačanja i širenja državnih fondova za naknade žrtvama te mogućnost da se kada je prikladno, osnuju i drugi fondovi u tu svrhu, uključujući one slučajeve kada država čijeg je žrtva državljanstva, nije u mogućnosti žrtvi naknaditi štetu (t. 13. Deklaracije).

<sup>922</sup> *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, tekst dostupan na: <http://www.hri.ca/uninfo/treaties/49.shtml>. Dalje: Deklaracija

<sup>923</sup> Odluke i deklaracije Glavne skupštine UN-a nemaju pravno obvezujući karakter za vlade, ali imaju težinu općeprihvaćenih mišljenja i moralnog autoriteta svjetske zajednice. Deklaracije su važan međunarodnopravni instrument jer se usvajaju konsenzusom i sadrže zajedničke standarde država članica UN-a.

<sup>924</sup> Deklaracija je usvojena samo pet mjeseci nakon što je Vijeće Europe usvojilo Preporuku (85) 11 o položaju žrtve u kaznenom pravu (vidi supra, II. Poglavlje, 2.2.1.2.2.), ali se ne može sa sigurnošću tvrditi da je Preporuka utjecala na Deklaraciju ni obrnuto, jer ni sami tekstovi ni pripremni materijali ne sadrže upućivanje jednog dokumenta na drugi. Opširnije vidi: BRIENEN, op. cit., Poglavlje 1, str. 5.-34.

## 2.3. Dokumenti Vijeća Europe

### 2.3.1. Preporuka (85) 11 o položaju žrtve u kaznenom pravu

U Preporuci (85) 11 o položaju žrtve u kaznenom pravu spominje se i naknada štete od strane države, ali samo kao jedna od okolnosti o kojima policija, između ostalog, treba informirati žrtvu.<sup>925</sup>

### 2.3.2. Rezolucija (77) 27 o naknadi štete žrtvama nasilja

Šezdesetih godina prošlog stoljeća u nekim se državama članicama Vijeća Europe počinju osnivati sustavi naknade štete iz državnih fondova kada naknada nije dostupna iz drugih izvora a, u skladu s tim razvojem, pitanje naknade štete žrtvama nasilja postaje dio radnog programa Europskog odbora za kaznenopravne probleme 1970. godine.<sup>926</sup>

Vijeće ministara Vijeća Europe usvojilo je 1977. godine Rezoluciju (77) 27 o naknadi štete žrtvama nasilja, kojom je dana preporuka državama da osiguraju državnu naknadu žrtvama nasilja i osobama koje su žrtve uzdržavale u slučajevima kada se naknada ne može osigurati na drugi način. U idućih je nekoliko godina, vođeno između ostalog i navedenom Rezolucijom, niz država članica uvelo sustave državne naknade ili izmijenilo postojeće propise o toj materiji. Ubrzo se došlo do zaključka da i stranci koji se kreću između država članica, posebno radnici – migranti, također trebaju biti zaštićeni, te da bi stoga bilo potrebno doraditi načela iz Rezolucije i usvojiti akt koji bi imao obvezujuću snagu. Tako je, na temelju Rezolucije, započeo rad na Konvenciji, konačno usvojenoj i otvorenoj za potpisivanje dana 24. studenog 1983. godine.<sup>927</sup>

### 2.3.3. Europska konvencija o obeštećenju žrtava nasilja

#### 2.3.3.1. *Općenito*

Europsku konvenciju o obeštećenju žrtava nasilja<sup>928</sup> usvojilo je Vijeće Europe 24. studenog 1983. godine. Stupila je na snagu 1. veljače 1988. godine.<sup>929</sup> Njezinu usvajanju

<sup>925</sup> Vidi supra, II. Poglavlje, 2.2.1.2.2.

<sup>926</sup> Explanatory Report, tekst dostupan na: [www.http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/116.htm](http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/116.htm), dalje: *Obrazloženje*

<sup>927</sup> Opširnije vidi: *Obrazloženje*, Uvod, točka 3.- 5.

<sup>928</sup> *European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes*, tekst dostupan na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/116.htm>, dalje: *Konvencija*

<sup>929</sup> Republika Hrvatska nije potpisnica Konvencije. Status Konvencije vidi na: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/searchsig.asp?NT=116&CM=&DF=>

prethodio je dugogodišnji rad na pronalaženju minimalnih zajedničkih načela naknade štete žrtvama nasilja, s posebnim naglaskom na naknadu iz državnih fondova.

U Obrazloženju Konvencije ističe se da iako žrtve nasilja načelno imaju pravo i mogućnost (u građanskom ili kaznenom postupku ili putem sudske ili izvansudske nagodbe) od štetnika naknaditi štetu koju su pretrpjele uslijed akta nasilja, to najčešće ostaje samo teorijska mogućnost i stvarna naknada je rijetkost, jer je počinitelj nepoznat, nedostupan ili nema sredstava iz kojih bi se žrtva naknadila.<sup>930</sup> Iako postoje različite odredbe u pravnim sustavima država članica kojima je cilj navesti štetnika da žrtvi naknadi štetu (npr. odgoda izvršenja ili uvjetna osuda ukoliko naknadi štetu, naknada kao olakotna okolnost...), vrlo rijetko dolazi do isplate naknade.<sup>931</sup>

Pri donošenju Rezolucije i Konvencije iznosilo se različite argumente kojima se opravdavalo uključivanje države u naknađivanje štete. Prema jednoj teoriji (*teorija državne odgovornosti za kazneno djelo*) država je obvezna kompenzirati žrtvu jer je propustila spriječiti to djelo učinkovitim mjerama kaznene politike, odnosno propisala je mjere koje su zakazale, a zbog zabrane samopomoći (osobne osvete) obvezna je zaštititi žrtvu. Prema drugoj se teoriji državna intervencija temelji na *društvenoj solidarnosti i pravičnosti*, prema kojoj, budući da su neki građani ranjiviji i imaju manje sreće od ostalih, oni trebaju dobiti naknadu od čitave zajednice za pretrpljene ozljede. Na kraju, sugerirano je i da će se uklanjanjem osjećaja nepravde prema žrtvi državnim naknadom učiniti lakše primjenjivom manje represivna, učinkovitija kaznena politika. Rezolucija i Konvencija temelje se na ovoj drugoj teoriji – teoriji društvene solidarnosti i pravičnosti.<sup>932</sup>

Prevladalo je mišljenje da navedena načela ne znače da država treba intervenirati samo u slučaju apsolutne nužde, ali da bez obzira na to iznos naknade može ovisiti o financijskoj situaciji oštećenika (žrtve ili od nje uzdržavane osobe).<sup>933</sup>

Kao ciljevi Konvencije navedeni su ujednačenje minimalnih odredbi o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela, i to obvezujućim odredbama i osiguranjem kooperacije stranaka Konvencije, i to posebno u promoviranju naknade štete za strane državljane od

<sup>930</sup> *Obrazloženje*, Uvod, točka 1.

<sup>931</sup> *Obrazloženje*, Opća razmatranja, točka 8.

<sup>932</sup> *Ibid.*, točka 9.-10.

<sup>933</sup> Uzimanje u obzir financijske situacije oštećenika kritizirano je tijekom rada na usvajanju minimalnih standarda naknade štete žrtvama kaznenih djela na razini Europske unije. Međutim, kako ti minimalni standardi nisu usvojeni i nisu postali dio Smjernice, države koje u svojim sustavima naknadu čine ovisnom i o financijskoj situaciji oštećenika, nisu, za sada, obvezne napustiti taj kriterij.

države na čijem je teritoriju napad izvršen i međusobnoj pomoći stranaka (nužnoj zbog brojnih stranaca – radnika, turista, studenata) u svim pitanjima naknade.<sup>934</sup>

### 2.3.3.2. Temeljna načela Europske konvencije o obeštećenju žrtava nasilja

Konvencija se poziva na razloge pravičnosti i društvene solidarnosti prema žrtvama nasilja koje su pretrpjele tjelesne ozljede ili narušenje zdravlja i članovima obitelji osoba umrlih kao žrtve nasilja. Nužnim se smatra uvođenje i razvijanje sustava za naknadu štete tim žrtvama, posebno u slučajevima kada štetnik nije otkriven ili je bez imovine. Konvencijom je utvrđen minimum odredbi na tom polju i države su preuzele obvezu poduzeti nužne korake za djelotvorno provođenje njome određenih načela (čl. 1. Konvencije).

Budući da su neke države već imale razvijene sustave naknada, Vijeće je odlučilo propisati minimalne odredbe, a ne model-zakon, jer bi njegova rigidnost mogla odvratiti neke države članice od ratificiranja Konvencije.<sup>935</sup>

Kada naknadu štete nije u potpunosti moguće ostvariti iz drugih izvora, država treba sudjelovati u obeštećenju onih koji su pretrpjeli teške tjelesne ozljede ili narušenje zdravlja neposredno u vezi s namjernim aktom nasilja i osoba uzdržavanih od osoba koje su umrle kao žrtve nasilja. U navedenim slučajevima naknada treba biti dana čak i ukoliko štetnik ne može biti procesuiran ili kažnjen (čl. 2. Konvencije).<sup>936</sup>

Načelo supsidijarne primjene, u svom najstrožem obliku, znači da je državna naknada shvaćena kao krajnja mogućnost, da žrtva prije toga treba iscrpiti sve druge moguće izvore naknade (počinitelj, osiguranje...), prije no što se obrati državi. U ovom je obliku državna naknada propisana u Luxemburgu, Nizozemskoj, Portugalu i Švedskoj. Nešto manje strogo načelo supsidijarnosti primjenjuje se u Belgiji, Danskoj i Finskoj, gdje se od žrtve traži da u razumnoj mjeri iscrpi druge izvore. Načelo supsidijarnosti uopće ne primjenjuju Austrija, Velika Britanija i Irska, gdje žrtva može izabrati kome će se obratiti za naknadu.<sup>937</sup> Načelo supsidijarnosti samo po sebi nije sporno, ali njegova stroga primjena može dovesti do toga da je žrtva u biti u boljoj poziciji ukoliko štetnik ostane nepoznat nego kada je poznat. Naime, ukoliko je poznat, a načelo supsidijarnosti se vrlo strogo primjenjuje, žrtva je dužna čekati

<sup>934</sup> Obrazloženje, Opća razmatranja, točka 11.

<sup>935</sup> Obrazloženje, Komentar uz čl. 1., točke 12. i 13.

<sup>936</sup> Budući da se radi o minimumu, ništa ne sprječava velikodušnije sustave naknade. Država bi trebala isplaćivati naknadu samo u slučaju da ona nije u potpunosti dostupna iz drugih izvora (štetnik, socijalno osiguranje), ali to ne znači da država ne može dati naknadu unaprijed, pa se kasnije regresirati od štetnika ili zahtijevati povrat od žrtve. Komentar uz čl. 2., točke 14. i 15.

<sup>937</sup> *Green paper Compensation to crime victims COM (2001), 536 final, 28.9.2001.* (dalje: *Green paper*), str. 16.

rezultat kaznenog postupka i odluku o njegovoj odgovornosti za štetu, bez obzira hoće li ovrha biti uspješna.

Da bi se naknada mogla naplatiti iz državnog fonda, napad treba imati određene karakteristike: mora biti namjeran, nasilan i u neposrednoj vezi s ozbiljnom tjelesnom povredom ili oštećenjem zdravlja.<sup>938</sup> Konvencija se odnosi samo na namjerne napade budući da su oni posebno ozbiljni i mnogo su manji izgledi za naknađivanje njima pričinjene štete od naknade štete prouzročene nehajnim kaznenim djelima (kojih većinu predstavljaju prometne ozljede u pravilu pokrivena drugim sustavima naknade - privatnim osiguranjem, socijalnim osiguranjem).<sup>939</sup> Napad ne mora biti tjelesni, naknada može biti priznata i u slučaju psihološkog nasilja (npr. ozbiljna prijetnja) koje je prouzročilo ozbiljnu povredu ili smrt.<sup>940</sup>

Konvencija nastoji zaštititi žrtve napada na život, tjelesni integritet i zdravlje. Termin zdravlje može uključivati, ovisno o nacionalnom pravu svake države, mentalno, kao i tjelesno zdravlje. Povreda mora biti ozbiljna i neposredno povezana s kaznenim djelom, a uzročnost i učinak moraju biti dokazani. Uzimajući u obzir princip solidarnosti koji podrazumijeva ublažavanje većih poremećaja i povreda i financijska ograničenja, Konvencijom nisu pokrivena lakše povrede ili povrede koje nisu neposredno prouzročene napadom, te povrede drugih interesa, posebno imovine.<sup>941</sup> S obzirom na ozljede, ponekad se zahtijeva da moraju uzrokovati određeni stupanj nesposobnosti za rad, ili se općenitije traži da ozljeda bude ozbiljna, da bi žrtva imala pravo na naknadu.<sup>942</sup>

### 2.3.3.3. Ovlaštenici naknade

Ovlaštenici prava na naknadu jesu: neposredne žrtve, kojima treba smatrati i svakog tko je ozlijeđen ili ubijen u pokušaju sprječavanja napada ili pomaganja policiji u sprječavanju, te uzdržavane osobe, u slučaju kada je žrtva umrla od posljedica napada. Na državama strankama Konvencije je da definiraju pojam "uzdržavane osobe", a prema zahtjevima domaćeg prava (djeca, bračni drug...),<sup>943</sup> Ovlaštenici prava na naknadu može se, dakle, podijeliti u dvije osnovne grupe: neposredne žrtve i posredne žrtve (uzdržavane osobe),

<sup>938</sup> Obrazloženje, Komentar uz čl. 2., točka 16.

<sup>939</sup> Obrazloženje, Komentar uz čl. 2., točka 17. Sustavi naknade nekih država ne prave razliku između namjernih i nenamjernih kaznenih djela (Danska, Finska, Francuska, Irska, Velika Britanija i Švedska), ali ipak (sve osim Švedske) isključuju iz naknade štete nastale u prometu. Vidi: *Green paper*, str. 12.

<sup>940</sup> Obrazloženje, Komentar uz čl. 2., točka 18.

<sup>941</sup> Ibid., točka 19.

<sup>942</sup> *Green paper*, str. 12.

<sup>943</sup> Obrazloženje, Komentar uz čl. 2., točka 20.



te treću grupu koju čine slučajne žrtve<sup>944</sup> i pomagači.<sup>945</sup> Države članice su u svojim sustavima naknada s obzirom na ovu treću grupu prihvatile različita rješenja – neke sustavom naknade, uz neposredne i posredne žrtve obuhvaćaju samo slučajne žrtve (Austrija), neke samo pomagače (Irska, Portugal, Velika Britanija), a većina i jedne i druge (Belgija, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Švedska).<sup>946</sup>

Naknada od strane države ne ovisi o štetnikovom procesuiranju i osudi (neke osobe neće biti procesuirane, jer su npr. maloljetne, mentalno bolesne, pa su zato neodgovorne, a mogu kaznu izbjeći iz raznih razloga, no, neovisno o tome, država treba naknaditi štetu žrtvi).<sup>947</sup> U slučajevima u kojima počinitelj ostane nepoznat ili ne može uspješno biti procesuiran, tijelo nadležno za odlučivanje o državnoj naknadi mora utvrditi je li podnositelj zahtjeva zaista bio žrtva kaznenog djela, je li ozljeda koju je pretrpio prouzročena tim djelom. Teret dokaza u svim sustavima leži na podnositelju, ali se stupanj dokaza varira i nije uvijek utvrđen sustavom naknade. Može se načelno reći da se u većini država primjenjuje niži standard od onog koji se primjenjuje u kaznenom postupku. U nekim državama postoji veza s odštetnim pravom u smislu da se ovlaštenje podnositelja na naknadu procjenjuje na jednak način kao da je podnio građansku tužbu.<sup>948</sup>

#### 2.3.3.4. Načelo teritorijalnosti

Država na čijem je području počinjeno kazneno djelo treba platiti naknadu štete državljanima stranaka Konvencije te državljanima svih članica Vijeća Europe koji imaju stalno boravište u državi na čijem je teritoriju nasilje počinjeno (čl. 3. Konvencije).

Čl. 3. regulira međunarodne aspekte naknade štete žrtvama nasilnih kaznenih djela. Poput Rezolucije (77) 27 prije nje, Konvencija priznaje načelo "teritorijalnosti" – naknadu plaća država na čijem je području napad izvršen. Konvencija ne predviđa naknadu državljanima koji su bili žrtve nasilja u inozemstvu, ali ništa ne sprječava države stranke da priznaju i načelo državljanstva u određenim slučajevima.<sup>949</sup> Naknada štete stranim državljanima na jednakom temelju kao i domaćim, koja je već usvojena u nekim državama

<sup>944</sup> Tzv. *bystanders*.

<sup>945</sup> Tzv. *samaritans*.

<sup>946</sup> *Green paper*, str. 12.

<sup>947</sup> *Obrazloženje*, Komentar uz čl. 2., točka 21.

<sup>948</sup> *Green paper*, str. 12.

<sup>949</sup> *Obrazloženje*, Komentar uz čl. 3., točke 22. i 23. Neke su države (Austrija, Danska, Finska, Francuska, Luxemburg, Portugal i Švedska) ostavile i mogućnost naknadi štete pretrpljene u inozemstvu, ali su to otežale ispunjenjem brojnih dodatnih pretpostavki, uključujući onu da žrtva prvo mora zatražiti naknadu u državi u kojoj je štetu pretrpjela. *Green paper*, str. 12.

članicama Vijeća Europe, nužna je stoga što solidarnost i pravednost zahtijevaju da, pod određenim pretpostavkama, država naknadi štetu i žrtvama koje nisu njezinog državljanstva.<sup>950</sup> Konvencija određuje kategorije stranaca koje trebaju biti ovlaštenici na naknadu: državljani stranaka Konvencije (ovaj zahtjev udovoljava načelu reciprociteta); državljani svake države članice Vijeća Europe koji imaju trajno boravište na području države na čijem je teritoriju napad izvršen – cilj ovog pravila je od načela reciprociteta izuzeti radnike migrante, da ih se ne "kazni" zbog činjenice što država koje su državljani nije ratificirala Konvenciju.<sup>951</sup> Budući da Konvencija propisuje minimum zaštite, ništa ne sprječava države stranke da propišu naknadu za državljane bilo koje države s trajnim boravištem na njihovom teritoriju ili sve strance (što bi dalo turistima pravo na naknadu).<sup>952</sup>

Većina država članica Europske unije koje su usvojile sustave naknada njima pokrivaju sve osobe koje su bile žrtve nasilja na njihovom teritoriju (uključujući i državljane država izvan Europske unije). Neke (Francuska, Njemačka, Luxemburg i Španjolska) postavljaju dodatne uvjete da bi naknadu priznale i državljanima država izvan Unije: ili da imaju trajno boravište ili da su iz država s kojima u pitanju te naknade postoji reciprocitet.<sup>953</sup>

#### 2.3.3.5. Štete pokrivena naknadom

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

Čl. 4. propisuje minimum gubitaka za koje država treba platiti naknadu. Iznose naknade treba izračunati država koja je plaća prema skalama koje se redovito primjenjuju u socijalnom osiguranju, privatnom osiguranju ili uobičajenoj praksi prema pravilima građanskog prava.<sup>954</sup>

Medicinski troškovi, uz određena ograničenja, pokriveni su naknadom u svim državama koje imaju te sustave. Većina država priznaje i troškove prijevoza žrtve u i iz bolnice, dok neke (Danska, Švedska), priznaju troškove prijevoza (Švedska i izgubljeni

<sup>950</sup> *Obrazloženje*, Komentar uz čl. 3., točka 24.

<sup>951</sup> Koncept trajnog boravišta mora biti konstruiran u svjetlu Rezolucije (72) I Vijeća ministara o standardizaciji pravnih koncepata prebivališta (*domicile*) i boravišta (*residence*). *Obrazloženje*, Komentar uz čl. 3., točka 25. i 26.

<sup>952</sup> *Obrazloženje*, Komentar uz čl. 3., točka 27.

<sup>953</sup> Bez obzira na reciprocitet, Luxemburg naknadu daje i državljanima članica Vijeća Europe. Od Austrije naknadu, osim državljanima članica Unije, mogu dobiti jedino državljani EEA (European Economic Area). *Green paper*, str. 12.

<sup>954</sup> *Obrazloženje*, Komentar uz čl. 4., točka 28.

zaradu) rodbini koja posjećuje žrtvu u bolnici.<sup>955</sup> Gubitak zarade naknađuju sve države, ali postoje razlike u pristupu tome. Velika Britanija temelji naknadu na tarifama koje se izračunava tako da uključuju izgubljenu zaradu s mogućnošću dodatne naknade za dugotrajne ozljede. I Nizozemska koristi tarife, dok se Španjolska ne poziva na gubitak zarade, ali priznaje pomoć po danu do oporavka. Kada žrtva umre zbog povreda, države priznaju naknadu uzdržavanjem osobama za izgubljeno uzdržavanje ili financijsku pomoć. U razumnim granicama, države pokrivaju naknadom i troškove pogreba.<sup>956</sup>

Svi sustavi naknade priznaju naknadu žrtvama čije su ozljede izazvale trajnu nesposobnost. Teško je utvrditi uključuje li ta naknada nematerijalni element ili je namijenjena pokriću troškova prouzročenih nesposobnošću. Neke države izričito propisuju da daju naknadu za pretpostavljene buduće gubitke u zaradi (ili potencijalni gubitak zarade), kao i nematerijalnu naknadu koja nije povezana s nekim posebnim troškom, ali je uračunata s obzirom na težinu nesposobnosti. Ovaj nematerijalni dio ponekad se izračunava na način da uključuje u sebi i naknadu za estetske zahvate, dok se u drugim sustavima ta naknada posebno naknađuje.<sup>957</sup>

Austrija, Irska, Nizozemska i Portugal vezuju svoju naknadu za troškove koje žrtva pretrpi. Daju naknadu za budući gubitak zarade ili sposobnosti zarađivanja. Uz to, Irska i Portugal naknađuju buduće medicinske i druge troškove koji mogu slijediti, a Nizozemska još i troškove vezane za pomoć kod kuće i rehabilitaciju. Austrija također priznaje troškove medicinske njege ukoliko žrtva treba pomoć za obavljanje osnovnih životnih aktivnosti.<sup>958</sup>

U nekim je državama<sup>959</sup> nematerijalna šteta dodana ili uključena u naknadu za stvarni gubitak zarade i troškove koje je žrtva pretrpjela. Određivanje se temelji na ustanovljenom stupnju nesposobnosti ponekad izraženom u postotku, kada povećanje stupnja povećava i iznos naknade. Francuski sustav pokriva materijalne gubitke i nematerijalnu štetu, ali se određivanje temelji na izgubljenoj budućoj zaradi i jednak stupanj nesposobnosti će dovesti do različitih iznosa naknada između osoba različitih godina i različitog prethodnog zaposlenja.<sup>960</sup>

<sup>955</sup> *Green paper*, str. 13.

<sup>956</sup> *Loc. cit.*

<sup>957</sup> *Loc. cit.*

<sup>958</sup> *Ibid.*, str. 13.-14.

<sup>959</sup> Belgiji, Danskoj, Finskoj, Luxemburgu i Švedskoj.

<sup>960</sup> *Green paper*, str. 14.

Drugi oblici nematerijalne štete – bol i patnja, povreda osobnog integriteta, dugotrajne psihičke boli i sl., u nekim su sustavima priznati kao poseban oblik nematerijalnih šteta, različit od nematerijalne štete zbog trajne nesposobnosti. Vrlo su različiti termini kojima su navedeni oblici nematerijalne štete uvršteni u sustave naknade, pa je teško usporediti opseg njihove pokrivenosti.<sup>961</sup>

Iako nisu predviđeni Konvencijom, većina država priznaje neke oblike naknade štete na imovini. Treba razlikovati štetu na imovini oštećenoj u vezi s nasilnim djelom i naknadu štete za ukradenu imovinu. Kada je žrtva napadnuta ili pokradena, sve države (osim Španjolske i Luxemburga) daju naknadu za predmete oštećene tijekom napada, uništenu odjeću, slomljene naočale i medicinska pomagala. Danska pokriva i mobilne telefone i nakit.<sup>962</sup> Kada je riječ o ukradenim predmetima, ukoliko ne postoji veza s nasilnim napadom, jedino Danska, Finska, Francuska i Švedska nude naknadu za takav gubitak, s tim da je potrebno da taj gubitak prouzroči izuzetno veliku financijsku teškoću žrtvi. Neke od njih<sup>963</sup> naknadom pokrivaju ukradene predmete i ukoliko je djelo izvršila osuđena osoba tijekom bijega iz zatvora ili institucije.<sup>964</sup>

#### 2.3.3.6. Utvrđivanje iznosa naknade

Sustav naknade štete može, ukoliko je to nužno, postaviti za svaki ili neke od elemenata naknade, minimum ispod i maksimum iznad kojeg se naknada neće isplaćivati (čl. 5. Konvencije), te odrediti rok unutar kojeg svaki zahtjev za naknadu može biti postavljen (čl. 6. Konvencije).<sup>965</sup>

Čl. 5. dopušta postavljanje gornjih i donjih granica iznosa naknade. Gornje su ponekad nužne zbog ograničenosti iznosa kojima raspolažu državni fondovi, dok su donje izraz načela *de minimis non curat praetor*. Očito je da Konvencija nije mogla postaviti čvrsta kvantitativna ograničenja, budući da raspoloživa sredstva i životni standard variraju od države

<sup>961</sup> Bol i patnju kao poseban oblik nematerijalne štete priznaju Belgija, Danska, Finska, Francuska, Velika Britanija, Luxemburg i Švedska. Neke od navedenih država priznaju i dodatnu naknadu za moralnu štetu zbog povrede osobnog integriteta. Moralna se šteta utvrđuje po objektivnijim kriterijima, dok se naknada za bol i patnju utvrđuje prema subjektivnom kriteriju na temelju povreda koje žrtva pretrpi. *Ibid.*, str. 14.-15.

<sup>962</sup> *Ibid.*, str. 13.

<sup>963</sup> Danska, Finska i Švedska.

<sup>964</sup> *Green paper*, str. 13.

<sup>965</sup> Države su za podnošenje zahtjeva za naknadu propisale vrlo različite rokove. Irska ima propisan najkraći rok – 3 mjeseca od izvršenja kaznenog djela, dok je najduži rok žrtvama ostavila Finska – 10 godina. U nekim državama taj rok ne teče od trenutka pokretanja do okončanja kaznenog postupka; ili počinje teći tek po njegovu okončanju; ili se u njegovu određivanju kombiniraju oba momenta – počinjenje djela i okončanje kaznenog postupka. Vidi *ibid.*, str. 17.

do države. Te razlike utječu na to da će iznosi priznatih naknada varirati od države do države, a što će biti posebno uočljivo kada se radi o naknadi štete strancima.<sup>966</sup>

Neke države su utvrđivanje visine naknade vezale za pravila odštetnog prava, na način da se naknada može zahtijevati za iste vrste šteta ili da način utvrđivanja gubitaka slijedi opća pravila odštetnog prava. Neke države propisuju da se priznaje puna naknada, što znači da je od države moguće dobiti jednaku naknadu koja se može ostvariti građanskom tužbom.<sup>967</sup> U ovom je pitanju važno odrediti je li sustavom ustanovljeno *pravo na naknadu* ili sustav djeluje na *ex gratia* temeljima, kada se dodjeljuje "pravična i primjerena",<sup>968</sup> a ne puna naknada. Gotovo sve države imaju utvrđene maksimalne iznose, ili po pojedinačnoj žrtvi ili po određenim osnovama.<sup>969</sup>

Zahtjev za naknadu štete treba postaviti žrtva, odnosno u slučaju njezine smrti, uzdržavani član, u za to, od strane svake države propisanom, uobičajenom roku. Zahtjev treba bit postavljen što je moguće prije, tako da se žrtvi može pružiti pomoć, te da šteta može biti utvrđena bez nepotrebnih poteškoća.<sup>970</sup>

Naknada može biti umanjena ili odbijena na račun financijske situacije podnositelja zahtjeva (čl. 7. Konvencije)<sup>971</sup>, ponašanja žrtve ili podnositelja zahtjeva prije, za vrijeme ili nakon nasilnog akta, ili u odnosu na ozljedu ili smrt, umiješanosti žrtve ili podnositelja zahtjeva u organizirani kriminal ili članstva u organizaciji koja se koristi aktima nasilja,<sup>972</sup> te ukoliko bi njezina dodjela, odnosno dodjela punog iznosa, bila suprotna osjećaju pravednosti ili javnom poretku (*ordre public*)<sup>973</sup> (čl. 8. Konvencije).

<sup>966</sup> Obrazloženje, Komentar uz čl. 5., točke 29. i 30.

<sup>967</sup> Danska, Finska, Francuska, Luxemburg, Švedska priznaju punu naknadu, jednaku onoj koju bi bilo moguće ostvariti prema pravilima njihova odštetnog prava. *Green paper*, str. 16.

<sup>968</sup> Belgija, Irska, Nizozemska, Portugal i Španjolska ne nude punu, već "pravičnu i primjerenu" naknadu. Austrija i Njemačka priznaju različite oblike naknade materijalne štete ali ne i nematerijalnu koja je priznata odštetnim pravom. *Loc. cit.*

<sup>969</sup> *Ibid.*, 15.

<sup>970</sup> Obrazloženje, Komentar uz čl. 6., točka 31.

<sup>971</sup> Uzimanje financijske situacije oštećenika u obzir opravdavalo se time što je naknada iz državnog fonda akt solidarnosti (ne mora biti nužna žrtvi ili njezinim slijednicima), pa se državu ne može optužiti za diskriminaciju određenog dijela populacije. No, isticano je da se ne smije onemogućiti naknadu u slučajevima kada oštećenik nema financijskih teškoća, te da ova odredba Konvencije ne sprječava državu da daje naknade bez obzira na financijsku situaciju oštećenika. Obrazloženje, Komentar uz čl. 7., točka 32.

<sup>972</sup> Kada žrtva pripada kriminalnom svijetu, može se smatrati da se odriče simpatija ili solidarnosti društva u cjelini. Može se odbiti naknada čak i ako zločin kojim joj je počinjena šteta nema neposredne veze sa žrtvinim kriminalnim aktivnostima. Obrazloženje, Komentar uz čl. 8., točke 34.a i 35.b.

<sup>973</sup> Države koje uvode sustave naknade obično žele zadržati određeni stupanj diskrecije da mogu naknadu odbiti u određenim slučajevima kada bi gesta solidarnosti bila suprotna osjećajima ili interesima javnosti ili bi bila suprotna osnovnim pravnim načelima te države. Obrazloženje, Komentar uz čl. 8., točka 36.c.

Čl. 8. ostavlja državama mogućnost smanjenja ili odbijanja naknade u slučaju da je žrtva pridonijela nastanku štete. Uz neprikladno ponašanje u vezi sa zločinom ili pretrpljenom štetom i odbijanje prijave djela policiji ili suradnje s policijom također može biti temelj za smanjenje ili odbijanje naknade.<sup>974</sup> Pravila o mogućnosti odbijanja ili smanjenja naknade vrijede ne samo u odnosu na žrtvu osobno, već i za njezine sljednike.<sup>975</sup>

Uzimanje u obzir financijske situacije žrtve, izgleda, prihvaćeno je samo u državama koje priznaju "pravičnu i primjerenu" naknadu. Svi sustavi predviđaju neke temelje za odbijanje zahtjeva za naknadu: kada je žrtva djelomično pridonijela nastanku štete (ponašanje u vezi s kaznenim djelom), članstvo u nezakonitim kriminalnim organizacijama, raniji kazneni dosje, veza s počiniteljem kaznenog djela, opće pozivanje na javni poredak ili nepravičnost.<sup>976</sup> Uzimanje u obzir žrtvina ponašanja koje nije u vezi sa samom štetnom radnjom nije temelj umanjnja ni odbijanja naknade štete u odštetnom pravu, pa se opravdano postavlja pitanje pravičnosti odbijanja zahtjeva za naknadu štete osobama koje su bile uključene u kriminalne aktivnosti, pogotovo kada se radi o osobama koje to više nisu. Vrlo nepreciznim i neodređenim kriterijem za odbijanje zahtjeva smatra se i onaj kada je naknada suprotna javnom poretku, jer ostavlja prevelik stupanj diskrecije u sustavu naknade.<sup>977</sup>

#### 2.3.3.7. Sprječavanje dvostrukog obeštećenja i subrogacija

Da bi se spriječilo dvostruko obeštećenje, država ili nadležna vlast može oduzeti od naknade ili tražiti povrat svakog iznosa primljenog zbog ozljede ili smrti od štetnika, socijalnog osiguranja ili osiguranja ili iz bilo kojeg drugog izvora (čl. 9. Konvencije). Država ili nadležna vlast ima pravo subrogacije u prava oštećenika prema trećima, u visini plaćene naknade (čl. 10. Konvencije).

Čl. 9. Konvencije omogućava izbjegavanje dvostruke (višestruke) naknade – naknada koja je već primljena od štetnika ili iz drugih sredstava može biti odbijena od iznosa plativog iz državnog fonda. Na državama strankama je odrediti koji će se iznosi tako odbijati. U nekim državama članicama npr. iznosi dobiveni od privatnog (dobrovoljnog) osiguranja

<sup>974</sup> Obrazloženje, Komentar uz čl. 8., točka 34.a. Gotovo sve države (osim Francuske, Luxemburga, Nizozemske i Portugala) zahtijevaju da je kazneno djelo prijavljeno istražnim tijelima, da bi žrtva mogla dobiti naknadu. Ponekad je to izraženo kao općenitija obveza žrtve na suradnju s vlastima. *Green paper*, str. 17.

<sup>975</sup> Obrazloženje, Komentar uz čl. 8., točka 37.

<sup>976</sup> *Green paper*, str. 15.

<sup>977</sup> *Ibid.*, str. 30.

nisu općenito podvrgnuti uračunavanju.<sup>978</sup> Država ima pravo na povrat isplaćenoga (npr. ukoliko je žrtva primila naknadu od države dok je bio u tijeku postupak za naknadu od štetnika ili osiguratelja ili je štetnik, u vrijeme naknađivanja iz državnog fonda bio nepoznat, kasnije uhićen, osuđen i platio je punu ili dio naknade žrtvi).<sup>979</sup> Očiti problem predstavlja obavještanje nadležnog tijela o kasnije primljenim naknadama. U nekim državama, sudovi informiraju tijela o naknadama dosuđenim žrtvama.<sup>980</sup>

#### 2.3.3.8. Informiranje o sustavu naknade

Stranke Konvencije moraju osigurati dostupnost informacija o sustavu naknade potencijalnim podnositeljima zahtjeva (čl. 11. Konvencije). U državama sa sustavima naknada iz fondova često se dolazilo do zaključka da se oni relativno rijetko koriste. To je, uglavnom, bila posljedica neznanja za njihovo postojanje, te je izražena potreba njihova propagiranja.<sup>981</sup> Posljednjih se godina, međutim, na tom planu dosta izmijenilo. Još uvijek, međutim, broj podnesenih zahtjeva značajno varira od države do države.<sup>982</sup>

#### 2.3.3.9. Međunarodna suradnja i završne odredbe Konvencije

Odredbe drugog dijela Konvencije odnose se na međunarodnu suradnju u pitanjima uređenim Konvencijom (čl. 12.) i obavještanje Europskog odbora za kaznenopravne probleme Vijeća Europe o primjeni Konvencije i zakonima i provedbenim propisima koji se tiču pitanja uređenih Konvencijom (čl. 13.). Svaka država stranka Konvencije mora ustanoviti središnje tijelo koje će primati zahtjeve za međunarodnu suradnju i po njima postupati i o tome obavijestiti depozitara Konvencije.

Treći dio Konvencije (čl. 14.-20.) čine uobičajene završne odredbe europskih konvencija: potpisivanje, ratifikacija, deponiranje, stupanje na snagu, otkazivanje itd.

<sup>978</sup> Austrija i Irska općenito ne uračunavaju iznose dobivene od privatnog osiguranja, a Portugal umanjuje naknadu u tom smislu jedino ukoliko je to pravično i primjereno.

<sup>979</sup> Obrazloženje, Komentar uz čl. 9., točka 38.-39.

<sup>980</sup> Ibid., točka 40.

<sup>981</sup> Glavna odgovornost za informiranje žrtava o njihovom pravu na naknadu treba ležati na tijelima i agencijama koje se njima bave neposredno nakon napada (policija, bolnice, istražni sudac, državno odvjetništvo, itd.). Informacije, posebno objavljene od strane nadležnih tijela, trebaju biti dostupne u tim ustanovama koje bi ih trebale dijeliti. Javni bi mediji također trebali pomoći u objavljivanju. Obrazloženje, Komentar uz čl. 11., točka 42.

<sup>982</sup> Podaci za 2000. godinu pokazuju da je najmanje zahtjeva bilo u Luxemburgu (16), a najviše u Velikoj Britaniji (78.165), a ukupno isplaćeni iznos naknade u navedenim je državama bio 42.000.000 odnosno 340.926.000,00 eura. Po broju zaprimljenih zahtjeva i isplaćenih iznosa naknade za Velikom Britanijom slijede Francuska (13.353 zahtjeva, isplaćeno 147.550.000,00 eura) i Njemačka (9.787 zahtjeva, isplaćeno 106.694.000,00 eura). Podatke za druge države vidi Green paper, str. 18.

## 2.4. Dokumenti Europske unije

### 2.4.1. Dokumenti koji su prethodili Smjernici Vijeća o naknadi štete žrtvama zločina

I na nivou Europske unije razmatrano je pitanje naknade štete žrtvama kaznenih djela. Iako su prve inicijative, zaključci i aktivnosti na utvrđivanju minimalnih standarda koji bi trebali o tom pitanju vrijediti na području Unije prethodili terorističkim napadima 11. rujna 2001., i 11. ožujka 2004., oba su snažno utjecala na ubrzanje navedenih aktivnosti.<sup>983</sup>

Prema Planu djelovanja Vijeća i Komisije o tome kako najbolje implementirati odredbe Amsterdamskog ugovora u područje slobode, sigurnosti i pravde (iz 1998. godine), između mjera koje bi trebalo poduzeti u roku od pet godina od dana stupanja na snagu Ugovora, navedeno je i pitanja potpore žrtvama putem komparativnog istraživanja sustava naknada i procjena mogućnosti poduzimanja aktivnosti unutar Europske unije.<sup>984</sup> U točki 32. Zaključka Vijeća (iz 1999. godine), navodi se da moraju biti propisani minimalni standardi zaštite žrtava zločina, a posebno glede žrtvina pristupa sudu i njezina prava na naknadu štete, uključujući pravne troškove, te da treba usvojiti nacionalne programe financiranja državnih i ne-državnih mjera za pomoć i zaštitu žrtava.<sup>985</sup>

*Green paper* iz rujna 2001. godine daje pregled temeljnih pitanja naknade štete žrtvama kaznenih djela, do tada poduzetih mjera i inicijativa, pregled sustava naknada u državama članicama i problema koji iz različitosti proizlaze. Činjenice da sustavi državne naknade ne postoje u svim državama članicama i da između postojećih sustava postoje značajne razlike, dovode do toga da je položaj oštećenika ovisan o tome gdje ima prebivalište i u kojoj mu je državi članici šteta nanesena. Ovisno o kombinaciji navedenih momenata, oštećenik može imati pravo na naknadu pune štete od države, a i ostati bez ikakve naknade. To se smatralo nezadovoljavajućim s obzirom na cilj ustanovljavanja Europske unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde za svih.<sup>986</sup> S obzirom na to, bilo je potrebno ustanoviti minimalne standarde<sup>987</sup> naknade na području Unije, koji ne bi smjeli služiti kao opravdanje za snižavanje standarda u postojećoj praksi pojedinih zemalja.

<sup>983</sup> To je vidljivo iz pripremnih i radnih materijala vezanih za donošenje Smjernice.

<sup>984</sup> *Action Plan*, 3.12.1998., OJ C 019, 23.1.1999., točka 51.c

<sup>985</sup> Sjednica Vijeća održana 15. i 16. listopada 1999. u Tampere, (*Tampere European Council, Presidency Conclusions*).

<sup>986</sup> *Green paper*, str. 19.

<sup>987</sup> Razmatranja o tome što bi trebali pokrivati minimalni standardi vidi: *Green paper*, str. 21.-30.

U Prijedlogu Smjernice<sup>988</sup> se kao cilj navodi ustanovljavanje minimalnog standarda naknade žrtvama kaznenih djela i omogućavanje naknade u prekograničnim situacijama. Međutim, kasnije se pokazalo da se oko minimalnog standarda neće (uskoro) moći postići suglasnost, pa je Smjernica na kraju usvojena bez tih odredbi. Držimo potrebnim dati njihov kratak prikaz, jer je pitanje minimalnog standarda i dalje ostalo otvoreno, a donošenje Smjernice ne znači kraj rada na njemu.

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

Prijedlogom je bila predviđena i mogućnost plaćanja naknade prije donošenja odluke, kada za to ima opravdanih razloga, uz pravo na povrat kada se za to ostvare pretpostavke (čl. 5.), mogućnost isključivanja naknade u slučaju manjih povreda (čl. 6.), ponašanje podnositelja zahtjeva u neposrednoj vezi s kaznenim djelom kao temelj umanjena ili odbijanja zahtjeva za naknadu (čl. 7.), uvjetovanje naknade time da je podnositelj učinio razuman napor da bi ishodio i ovršio presudu ili odluku o naknadi protiv štetnika, uz iznimke u određenim slučajevima<sup>989</sup> (čl. 8.). Pravila o uračunavanju naknada dobivenih iz drugih izvora i subrogaciji država članica ili nadležnih tijela bila su sadržana u čl. 9. i 10. Prijedloga.

<sup>988</sup> *Proposal for a Council Directive on compensation to crime victims*, OJ 2003 C 045 E, 25.2.2003.

<sup>989</sup> Kada je vjerojatno da štetnik neće moći ispuniti u cijelosti ili djelomično presudu ili odluku kojom je šteta dosuđena žrtvi, kada podnositelj nije u mogućnosti ishoditi presudu ili odluku o naknadi protiv štetnika unutar dvije godine od kada je kazneno djelo počinjeno, na temelju činjenice da policijska istraga ili kazneni postupak povodom tog kaznenog djela nisu završeni u tom roku; kada je podnositelj bio suočen s preprekama u ishodu

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

Iz dokumenata objavljenih nakon Prijedloga, vrlo je brzo postalo jasno da će se o minimalnom standardu teško postići suglasnost. Prvo se postavilo pitanje postojanja pravnog temelja za Smjernicu,<sup>990</sup> a vrlo se brzo postavlja pitanje treba li Drugo poglavlje, koje se odnosi na minimalne standarde naknade žrtvama biti uključeno u Prijedlog Smjernice ili može biti doneseno u posebnoj Rezoluciji koje bi usvojile države članice.<sup>991</sup>

Uskoro se počinje razmatrati pet mogućih rješenja za minimalne standarde,<sup>992</sup> Komisija i dalje ostaje pri svom Prijedlogu, smatrajući da bi bilo nelogično da je Unija ovlaštena za propisivanje sustava kooperacije među članicama da bi omogućila pristup naknadi, a da u isto vrijeme nema ovlasti ustanoviti minimalni standard. Takva bi Smjernica

presude jer nije mogao podnijeti građanskopravni zahtjev za naknadu štete protiv štetnika u državi svog prebivališta.

<sup>990</sup> Vidi: 13968/1/03 REV 1, 5.11.2003., Predsjedništvo-Vijeću: kao neriješeno pitanje postavlja se ispravni pravni temelj za Smjernicu, iako niti Parlament niti Ekonomsko i socijalno vijeće u svojim mišljenjima nisu postavili to pitanje. Neke delegacije su, međutim, izrazile ozbiljne sumnje u to da čl. 308. Ugovora o osnivanju Europske zajednice može biti temelj za ovu Smjernicu. Za Predsjedništvo je to preliminarno pitanje koje treba riješiti.

<sup>991</sup> 14869/03, 19.12.2003., Buduće Predsjedništvo – Odboru za građanskopravna pitanja.

<sup>992</sup> Usvajanje Smjernice prema prvotnom Prijedlogu (Smjernica koja će sadržavati i minimalne standarde i pravila o pristupu naknadi u prekograničnim situacijama); usvajanje modela Smjernice kao pravne pomoći (Smjernica samo za prekogranične situacije, postupovne odredbe); usvajanje Smjernice o naknadi u prekograničnim situacijama dopunjene odredbama koje će garantirati da svaka država članica ima sustav naknađivanja; usvajanje Smjernice o pristupu naknadi u prekograničnim slučajevima i Rezolucije o minimalnim standardima, te usvajanje Smjernice i Odluka s obzirom na Konvenciju Vijeća Europe 1983. (Smjernica bi sadržavala postupovne odredbe o pristupu u prekograničnim slučajevima, a u isto vrijeme članice bi usvoje Odluku o potpisivanju i ratifikaciji ili pristupu Konvenciji), Vidi: 5678/04, 30.1.2004., Predsjedništvo – Odboru za građanskopravna pitanja.

dovela do toga da žrtva ima pravo podnijeti zahtjev za naknadu u državi svog prebivališta, ova bi ga bila obvezna prosljediti državi gdje je kazneno djelo počinjeno, ali sve bez obzira na to postoji li uopće postoji na naknadu u bilo kojoj od dviju navedenih država.<sup>993</sup>

Neposredno nakon terorističkog napada u Madridu, 11. ožujka 2004., Predsjedništvo je pozvalo Vijeće da prije 1. svibnja 2004. usvoji Smjernicu ili kako je predložena, ili kao Smjernicu uz Rezoluciju ili Smjernicu uz jedan do dva članka koji će garantirati da će svaka država članica imati sustav naknade. Jasno se određuje da je ovo zadnje kompromisni prijedlog, jer se smatra da je u svjetlu madridskog napada bitno poslati jasnu poruku građanima Europske unije i učiniti prvi korak ka sustavu naknade na razini Unije, bez prekludiranja daljnjih inicijativa, posebno što se tiče žrtava terorističkih akata. Time je ostavljen otvoreni put daljnjem radu na minimalnim standardima.<sup>994</sup>

#### 2.4.2. Smjernica Vijeća o naknadi štete žrtvama zločina

Smjernica Vijeća 2004/80 o naknadi štete žrtvama zločina<sup>995</sup> konačno je usvojena 29. travnja 2004. godine.<sup>996</sup> Uvodno se poziva na neke od ranije spomenutih dokumenata, te na uklanjanje prepreka slobodnom kretanju osoba i usluga između država članica, kao jedan od ciljeva Europske unije. U slučaju *Cowan*,<sup>997</sup> Europski sud pravde zauzeo je stanovište prema kojem je, kada pravo zajednice jamči pravo fizičkoj osobi da ode u drugu državu članicu, pravo te osobe na naknadu štete u toj članici na istom temelju kao i državljana i osoba s prebivalištem u toj državi prirodna posljedica načela slobode kretanja.<sup>998</sup> S obzirom na to, žrtve nasilja u Europskoj uniji trebaju biti ovlaštene na pravičnu i primjerenu naknadu za ozljede koje su pretrpjele, bez obzira na to gdje je u Uniji nasilje počinjeno.

<sup>993</sup> 7546/04, 16.3.2004., Radni dokument Komisije.

<sup>994</sup> Predsjedništvo ističe da je Vijeće u Deklaraciji o borbi protiv terorizma, pozvalo na usvajanje Smjernice prije 1. svibnja 2004.; 7752/04, 26.3.2004., Predsjedništvo-Vijeću.

<sup>995</sup> *Council Directive 2004/80 EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims*, OJ L 261, 6.8.2004.

<sup>996</sup> Stupila na snagu 26.8.2004.

<sup>997</sup> *Sud pravde - case 186/87, European Court reports 1989., p. 195.*

<sup>998</sup> U navedenom se slučaju radilo o britanskom državljaninu (Jan William Cowan) koji je tijekom turističkog boravka u Francuskoj bio žrtva nasilničkog napada nepoznatih počinitelja. Njegov zahtjev za naknadu štete koji je postavio prema Francuskoj odbijen je, jer je tada u Francuskoj pravo na naknadu bilo priznato osobama francuskog državljanstva, državljanima država s kojima Francuska ima ugovor o reciprocitetu s obzirom na državnu naknadu i osobama s dozvolom boravka u Francuskoj. Budući da Cowan nije ispunjavao niti jednu od navedenih pretpostavki, njegov je zahtjev odbijen. Žalbeno je tijelo od Europskog suda pravde zatražilo rješenje prethodnog pitanja jesu li te odredbe u skladu sa zabranom diskriminacije propisanom čl. 7. EEC Ugovora. Sud je zauzeo stajalište da u svakoj situaciji koja je pokrivena pravom zajednice svaki državljanin države članice mora biti u potpuno identičnoj situaciji, pa pravo na naknadu ne smije biti uvjetovano državljanstvom, ugovorom o reciprocitetu ili dozvolom boravka.

Smjernica uspostavlja sustav kooperacije za omogućavanje pristupa naknadi žrtvama nasilja u prekograničnim situacijama, koji treba djelovati na temelju sustava naknade žrtvama namjernih nasilnih kaznenih djela država članica, počinjenih na njihovim teritorijima. Zato u svim članicama mora postojati mehanizam naknađivanja.<sup>999</sup>

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

Države članice moraju osigurati da potencijalni podnositelji zahtjeva za naknadu imaju pristup bitnim informacijama o mogućnostima prijave za naknadu svim sredstvima koje države članice smatraju primjerenim (čl. 4.). U čl. 5.-8. Smjernica precizira obveze asistirajućeg tijela i tijela koje o zahtjevu odlučuje prije no odluka bude donesena.<sup>1000</sup> Propisane obveze imaju jasan cilj: podnositelja što bolje informirati i omogućiti mu brzo i jednostavno ostvarenje prava na naknadu. Čl. 9. Smjernice predviđa mogućnost saslušanja ukoliko tijelo koje odlučuje odluči, u skladu s pravom vlastite države, saslušati podnositelja ili bilo koju drugu osobu poput svjedoka ili vještaka.<sup>1001</sup> Nakon donošenja odluke, tijelo koje je odlučivalo o naknadi mora poslati odluku o zahtjevu korištenjem standardnih formi iz čl. 14. podnositelju i asistirajućem tijelu što je moguće prije (čl. 10.). Čl. 11. sadrži precizna pravila

<sup>999</sup> Smjernica, Uvod, točka (7).

<sup>1000</sup> Asistirajuće tijelo treba opskrbiti podnositelja informacijama iz čl. 4. i obrascima zahtjeva koji se traže u skladu s uputama iz čl. 13.(2), prema traženju podnositelja osigurati mu opću pomoć i informacije kako popuniti zahtjev i koja se popratna dokumentacija traži, a ne smije učiniti nikakvu procjenu zahtjeva (čl. 5.).

Asistirajuće tijelo mora prenijeti zahtjev i prateću dokumentaciju što je moguće prije tijelu koje odlučuje, koristeći standardnu formu iz čl. 14., jezik zahtjeva i dokumentacije treba biti određen u skladu s čl. 11. st. 1. (čl. 6.) Nakon što primi zahtjev tijelo koje o njemu odlučuje, treba poslati sljedeće informacije što je moguće prije asistirajućem tijelu i podnositelju zahtjeva: - kontakt osobu ili odjel odgovoran za rješavanje predmeta, - potvrdu primitka zahtjeva, ukoliko je moguće indicaciju približnog vremena u kojem će odluka biti donesena (čl. 7.)

<sup>1001</sup> U tom slučaju tijelo koje odlučuje može kontaktirati asistirajuće tijelo u svrhu organiziranja: da osoba(e) budu saslušane neposredno od tijela koje odlučuje, korištenjem naročito telefonske ili videokonferencije ili da osoba(e) budu saslušane od asistirajućeg tijela, prema pravu vlastite države, koje će nakon toga prenijeti izvješće o saslušanju tijelu koje odlučuje. Neposredno saslušanje dopušteno je jedino uz suradnju s asistirajućim tijelom i na dobrovoljnoj bazi bez mogućnosti prisilnih mjera određenih od strane tijela koje odlučuje.

o jeziku na kojem se pružaju informacije, jeziku teksta odluke i izvješća o saslušanju,<sup>1002</sup> zabranjuje da se za usluge koje pruža asistirajuće tijelo terete troškovima podnositelj ili tijelo koje je odlučivalo, te da se za obrasce i dokumente zahtijeva ovjeravanje ili bilo kakve ekvivalentne formalnosti.

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

Treći dio Smjernice sadrži implementirajuće odredbe<sup>1003</sup> kojima su države obvezane na poduzimanje potrebnih koraka u određenim rokovima i dostavljanje podataka o tim pitanjima bitnim za usklađivanje s njezinim odredbama.

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

Rok za donošenje zakona, propisa i upravnih mjera nužnih za usklađivanje sa Smjernicom je 1. siječnja 2006., osim za osnivanje nacionalnih sustava naknade, za što je rok 1. srpanj 2005. (čl. 18. st. 1.).<sup>1004</sup>

<sup>1002</sup> Informacije koje se prenose trebaju biti izražene na službenom jeziku ili jednom od jezika države članice tijela kojem se šalju, a koji korespondira jednom od jezika institucija Unije ili drugom jeziku institucija Unije za koji je država članica indicirala da može prihvatiti. Izuzetak su -potpuni tekst odluke tijela koje odlučuje (kada korištenje jezika određuje pravo njegove države), -izvješća nakon saslušanja pred asistirajućim tijelom (kada korištenje jezika određuje asistirajuće tijelo, sa zahtjevom da taj jezik odgovara jednom od jezika institucija Unije).

<sup>1003</sup> Čl. 13.-21. Smjernice.

<sup>1004</sup> Državama je ostavljena mogućnost propisivanja da nužne mjere za usklađivanje treba primijeniti samo na one podnositelje čije ozljede budu posljedice kaznenih djela počinjenih nakon 30. lipnja 2005. (čl. 18. st. 2.)

### 3. ODGOVORNOST DRŽAVE U POREDBENOM PRAVU ZA ŠTETU OD TERORISTIČKIH AKATA POČINJENIH NA NJEZINOM TERITORIJU

#### 3.1. Općenito

Odgovornost države za štetu od terorističkih akata počinjenih na njezinom teritoriju nije poseban slučaj odgovornosti države u poredbenom pravu, odnosno ne razmatra se izvan problema odgovornosti države za štetu općenito. Do odgovornosti će doći ukoliko se u konkretnom slučaju primjenom općih pravila o odgovornosti ili posebnih pravila o odgovornosti države, ukoliko su takva propisana, ispune pretpostavke za to. Činjenica je da je to pitanje sve do posljednjih nekoliko godina imalo manje praktično značenje, budući da su štete od terorizma ipak bile relativno rijetke i njihove su posljedice bile neusporedive s onima koje su prouzročili napadi 11. rujna 2001. na SAD i 11. ožujka 2004. na Madrid. Osim toga, većina je njima prouzročenih šteta bila pokrivena osiguranjem. Kroz osiguranje, kao oblik socijalizacije rizika, žrtvama terorističkih akata može se pružiti dobra zaštita, ali to u današnje vrijeme, pokazalo se, nije moguće bez određenog angažiranja države.

Osim države kao reosiguratelja, države kao davatelja naknade na temelju načela solidarnosti i pravičnosti, potrebno je razmotriti i mjesto države kao subjekta odgovornog za štetu počinjenu terorističkim aktom. Za učinkovitu zaštitu žrtava terorizma nije dovoljno da se država angažira samo u nekoj od navedenih uloga, nužna je kombinacija tih uloga kojom će se osigurati da žrtve terorizma ni u kom slučaju ne ostanu bez naknade. Iako je *teorija državne odgovornosti za kazneno djelo* prema kojoj je država obvezna kompenzirati žrtvu jer je propustila spriječiti to djelo pri donošenju međunarodnih dokumenata odbačena u korist teorije o *društvenoj solidarnosti i pravičnosti*, to ne znači da država ne može odgovarati za štetu prouzročenu terorističkim napadom. Dok je odgovornost države za svako kazneno djelo počinjeno na njezinom teritoriju teško argumentirano zastupati i tu kao opravdanje angažiranja državnih sredstava za naknadu žrtvama može biti "samo" solidarnost i pravičnost, žrtve terorističkih napada ipak zaslužuju poseban status u okviru razmatranja općeg položaja žrtava kaznenih djela.

Osim činjenice da se teroristički akti po nekim svojim obilježjima izdvajaju od ostalih nasilnih kaznenih djela, te da su redovito usmjereni na prouzročenje najtežih mogućih posljedica, žrtve terorističkih akata od većine žrtava drugih nasilnih kaznenih djela razlikuje i činjenica da su oni u biti samo sredstvo izvršenja tog djela, da je, iako su oni stradali, prava

meta napada i prava žrtva čitavo društvo. Osim toga, teroristički akti su uglavnom djela kojima žrtve ne samo da, u pravilu, ne pridonose njihovom izvršenju, već ih nikakvim svojim ponašanjem ne mogu spriječiti (za razliku od drugih nasilnih kaznenih djela kod kojih je to često moguće). Ovo su samo neki od razloga koji govore u prilog tome da je žrtve terorističkih napada potrebno izdvojiti u posebnu kategoriju žrtava kaznenih djela i pružiti im što je moguće bolju zaštitu.

Zbog ograničenja postavljenih financijskim mogućnostima pojedine države, kada se državna naknada daje kao "pravična i primjerena," mogu se opravdati razna ograničenja i umanjenja iznosa naknade. Ukoliko se, međutim, radi o naknadi štete s temelja odgovornosti države, takva opravdanja ne bi trebala biti prihvaćena izvan općih pravila o ograničenju odgovornosti i umanjenju iznosa naknade koji vrijede i za druge odgovorne osobe. Stoga su, naravno, žrtve terorističkih akata općenito u boljem položaju ukoliko im je moguće naknadu štete od države potraživati i s naslova njezine odgovornosti, a ne samo njezine solidarnosti.

Budući da država mora održavati sigurnost na svom teritoriju, jer jedina raspolaže legitimnim mehanizmima za to, kada dođe do počinjenja terorističkog akta, postavlja se pitanje može li se nepravilnom ili nezakonitom radu državnih tijela pripisati to što on nije spriječen ili umanjene njegove štetne posljedice. Međutim, iako je u svim pravnim sustavima opća obveza održavanja sigurnosti na državi i njezinim tijelima, sama činjenica da je teroristički akt počinjen, ne dovodi do građanskopravne odgovornost države za njime prouzročenu štetu.

U poredbenom se pravu, uz više ili manje precizne odredbe o obvezama države u pitanjima sigurnosti, ne propisuje objektivnu odgovornost države, već se ta odgovornost vezuje za određene propuste državnih tijela ili privatnih osoba kojima je država ugovorom prepustila brigu o sigurnosti određenih objekata, prostora i sl. Radit će se, dakle, o odgovornosti na temelju krivnje i u svakom konkretnom slučaju morat će se ispitati sve njegove okolnosti da bi se konačno utvrdila (ne)odgovornost države. Država je odgovorna jedino ukoliko se u konkretnom slučaju državi, odnosno njezinim tijelima, može pripisati krivnja za nesprječavanje samog nastanka štete (izvršenja terorističkog akta) ili njezinog umanjenja (propusti u radnjama koje uslijede nakon samog akta). S obzirom na različitosti

poredbenopravnih sustava, različit je i položaj tužitelja<sup>1005</sup> u postupku koji vodi protiv države (od sustava pretpostavljene krivnje države, pa sve do sustava u kojima je potrebno dokazati grubu nepažnju države).

### 3.2. Austrija

#### 3.2.1. Opća obveza održavanja sigurnosti

Da bi država odgovarala, austrijski Zakon o odgovornosti države, *Amtshaftungsgesetz*<sup>1006</sup> (dalje: AHG), traži da su državna tijela barem iz nehaja povrijedila dužnu pažnju,<sup>1007</sup> a to se procjenjuje prema objektivnim standardima budući da ih treba smatrati ekspertima u svom području. S obzirom na zahtijevani standard pažnje<sup>1008</sup> nekoliko faktora treba posebno razmotriti: vrijednost zaštićenog interesa, vjerojatnost štete, očekivanja žrtve, provedivost i razumnost preventivnih mjera.

Opće je pravilo da je država odgovorna za održavanje sigurnosti svojih građana, što uključuje i prevenciju terorističkih napada. *Sicherheitspolizeigesetz*<sup>1009</sup> (dalje: SPG) u § 20. propisuje da državna tijela moraju održavati javnu sigurnost, između ostalog, obranom od rizika i zaštitom pravnih interesa od moguće povrede.<sup>1010</sup> U § 21.(1.) vrlo široko definira navedeno, pozivanjem na "opće opasnosti" koje trebaju biti spriječene.<sup>1011</sup> Državna tijela ne samo da odmah moraju zaustaviti opasan napad,<sup>1012</sup> nego moraju i promatrati svaku "grupu"

<sup>1005</sup> Treba, međutim, naglasiti da se u tim slučajevima rijetko kao tužitelji javljaju sami oštećenici, već uglavnom osiguratelji ili posebni fondovi iz kojih žrtve dobivaju naknadu i na koje prelaze sva prava žrtava prema odgovornim osobama.

<sup>1006</sup> Od 18. prosinca 1948., BGBl. br. 20/1949. (idF BGBl. I br. 194/1999.).

<sup>1007</sup> § 1. "(1) Der Bund, die Länder, die Bezirke, die Gemeinden, sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts und die Träger der Sozialversicherung - im folgenden Rechtsträger genannt - haften nach den Bestimmungen des bürgerlichen Rechts für den Schaden am Vermögen oder an der Person, den die als ihre Organe handelnden Personen in Vollziehung der Gesetze durch ein rechtswidriges Verhalten wem immer schuldhaft zugefügt haben; dem Geschädigten haftet das Organ nicht. Der Schaden ist nur in Geld zu ersetzen."

<sup>1008</sup> Standard pažnje eksperta ABGB određuje u § 1299.: "Wer sich zu einem Amte, zu einer Kunst, zu einem Gewerbe oder Handwerke öffentlich bekennet; oder wer ohne Not freiwillig ein Geschäft übernimmt, dessen Ausführung eigene Kunstkenntnisse, oder einen nicht gewöhnlichen Fleiß erfordert, gibt dadurch zu erkennen, daß er sich den notwendigen Fleiß und die erforderlichen, nicht gewöhnlichen, Kenntnisse zutraue; er muß daher den Mangel derselben vertreten. Hat aber derjenige, welcher ihm das Geschäft überließ, die Unerfahrenheit desselben gewußt; oder bei gewöhnlicher Aufmerksamkeit wissen können, so fällt zugleich dem Letzteren ein Versehen zur Last."

<sup>1009</sup> BGBl. I br. 104/2002.

<sup>1010</sup> § 20.: "Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit umfaßt die Gefahrenabwehr, den vorbeugenden Schutz von Rechtsgütern, die Fahndung, die kriminalpolizeiliche Beratung und die Streitschlichtung."

<sup>1011</sup> § 21.(1.) "Den Sicherheitsbehörden obliegt die Abwehr allgemeiner Gefahren."

<sup>1012</sup> § 21.(2.): "Die Sicherheitsbehörden haben gefährlichen Angriffen unverzüglich ein Ende zu setzen. Hiefür ist dieses Bundesgesetz auch dann maßgeblich, wenn bereits ein bestimmter Mensch der strafbaren Handlung verdächtig ist."



kada postoji dokazana opasnost u svjetlu njezine organizacije ili drugih karakteristika da bi mogao uslijediti napad na javnu sigurnost, posebno nasilni akti motivirani ideologijom ili religioznom svjetonazorom.<sup>1013</sup> SPG u § 28.a predviđa i druge obveze istraživanja mogućih rizika na koje je država obvezana tim zakonom.<sup>1014</sup>

Polje obvezne zaštite uvođenjem izričitih obveza na poduzimanje mjera opreza SPG dalje objašnjava u § 22. Osim zaštite nacionalnih institucija i predstavnika, predstavnika međunarodnih organizacija, državna tijela moraju štiti ljude koji se sami ne mogu primjereno zaštititi od opasnih napada. Nadalje, moraju zaštititi objekte koji su nezaštićeni od takvih rizika jer više nisu pod kontrolom za to zaduženih osoba.<sup>1015</sup> SPG u § 22.(2.)<sup>1016</sup> propisuje opću obvezu državnih tijela da spriječe sve moguće napade na život, zdravlje, slobodu, moral, imovinu ili okoliš. Ukoliko postoji opasnost od takvog napada, sve osobe kojih se tiče moraju biti obaviještene i ponudena im zaštita.<sup>1017</sup>

Iako ovaj zakon propisuje vrlo široke obveze državnih tijela da spriječe nezakonite aktivnosti, odgovornost države ne proizlazi iz same činjenice da je do njih došlo. Potrebno je da su državna tijela barem iz nehaja povrijedila dužnu pažnju i to pažnju eksperta. Kod terorističkih se napada javljaju teškoće pri utvrđivanju odgovornosti prema tim standardima: niti vjerojatnost terorističkog napada niti opseg buduće štete nisu u pravilu predvidivi. Ukoliko državna tijela nisu bila u mogućnosti saznati za terorističke aktivnosti unaprijed i spriječiti ih s obzirom na trenutno raspoloživo osoblje ili opremu, a mogla su to s boljim sredstvima, postavlja se pitanje do kojeg opsega državna sredstva moraju biti angažirana za te mjere opreza. To ne ovisi samo o ukupnim financijama već i o predvidivosti

<sup>1013</sup> § 21.(3.): "Den Sicherheitsbehörden obliegt die Beobachtung von Gruppierungen, wenn im Hinblick auf deren bestehende Strukturen und auf zu gewärtigende Entwicklungen in deren Umfeld damit zu rechnen ist, dass es zu mit schwerer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verbundener Kriminalität, insbesondere zu weltanschaulich oder religiös motivierter Gewalt, kommt (erweiterte Gefahrenforschung)."

<sup>1014</sup> KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 20.

<sup>1015</sup> § 22.(1.): "Den Sicherheitsbehörden obliegt der besondere Schutz

1. von Menschen, die tatsächlich hilflos sind und sich deshalb nicht selbst ausreichend vor gefährlichen Angriffen zu schützen vermögen;

2. der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit;

3. der Vertreter ausländischer Staaten, internationaler Organisationen und anderer Völkerrechtssubjekte, der diesen zur Verfügung stehenden amtlichen und privaten Räumlichkeiten sowie des ihnen beigegebenen Personals in dem Umfang, in dem dies jeweils durch völkerrechtliche Verpflichtung vorgesehen ist;

4. von Sachen, die ohne Willen eines Verfügungsberechtigten gewahrsamsfrei wurden und deshalb nicht ausreichend vor gefährlichen Angriffen geschützt sind;

5. von Menschen, die über einen gefährlichen Angriff oder kriminelle Verbindung Auskunft erteilen können und deshalb besonders gefährdet sind."

<sup>1016</sup> § 22.(2.): "Die Sicherheitsbehörden haben gefährlichen Angriffen auf Leben, Gesundheit, Freiheit, Sittlichkeit, Vermögen oder Umwelt vorzubeugen, sofern solche Angriffe wahrscheinlich sind."

<sup>1017</sup> KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 20.

rizika. U svakom slučaju, prema stanovištu koje se zauzima u austrijskom pravu, država ne može biti odgovorna za zakonodavne akte, jer je ta odgovornost isključena iz odgovornosti države. Zahtjev za naknadu štete zato ne može biti temeljen na državnom propustu da predvidi primjerena financijska sredstva, budući da o budžetu odlučuje zakonodavac.<sup>1018</sup>

### 3.2.2. Posebne obveze održavanja sigurnosti

Uz navedenu opću obvezu održavanja sigurnosti, u austrijskom pravu propisane su i neke posebne obveze države u tom smislu: održavanje sigurnosti civilnog zračnog prometa, sigurnosti na javnim mjestima, kontrola oružja, eksploziva i sl.

Zakon o sprječavanju kaznenih djela protiv sigurnosti civilnog zračnog prometa<sup>1019</sup> primarno obvezuje državna tijela da vrše sigurnosnu kontrolu u zračnim lukama i u § 1. propisuje polje zaštite. Prema toj odredbi, državna tijela imaju posebnu dužnost zaštititi civilni zrakoplov i ljude koji su ukrcani ili ulaze u zrakoplov od opasnih napada izvršenih uporabom oružja, municije, eksploziva i sl. Također obvezuje i upravitelje zračne luke i zračne prijevoznike da u mogućem opsegu doprinose toj zaštiti.<sup>1020</sup>

Savezno ministarstvo unutarnjih poslova, u dogovoru s Ministarstvom gospodarstva, može delegirati te obveze privatnim osobama, ugovorom angažiranim za vršenje takve provjere. Ukoliko one ne ispunjavaju te obveze, država, na temelju § 7., ostaje odgovornom za svaku iz toga proizašlu štetu.<sup>1021</sup>

<sup>1018</sup> Ibid., str. 21.

<sup>1019</sup> Bundesgesetz über den Schutz vor Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluftfahrzeugen, BGBl. br. 824/1992., (idF BGBl. I br. 104/2002).

<sup>1020</sup> § 1. "Den Sicherheitsbehörden obliegt der besondere Schutz von Zivilluftfahrzeugen und der Menschen, die sich an Bord befinden oder an Bord gehen, vor gefährlichen Angriffen (§ 16 Abs. 2 und 3 des Sicherheitspolizeigesetzes - SPG, BGBl. Nr. 566/1991), die mit Waffen, Kriegsmaterial, Munition, Schieß- oder Sprengmitteln oder anderen besonders gefährlichen Gegenständen begangen werden können. Zur Gewährleistung dieses Schutzes haben Flugplatzhalter und Luftbeförderungsunternehmen nach Maßgabe dieses Bundesgesetzes beizutragen."

Nije, međutim, jasno jesu li zaštićeni samo oni izričito spomenuti, ili i druge osobe, poput osoblja zračne luke i prolaznika. Ovo drugo proizlazilo bi iz § 7. koji govori o kompenzaciji "svakoga", a prvo iz ovdje navedenog § 1. KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 21.

<sup>1021</sup> § 7. "(1) Der Bund haftet nach Maßgabe des Amtshaftungsgesetzes, BGBl. Nr. 20/1949, für den Schaden am Vermögen oder an der Person, den ein Dienstnehmer oder ein Organ eines nach § 4 beauftragten Unternehmens in Vollziehung dieses Bundesgesetzes durch ein rechtswidriges Verhalten wem immer schuldhaft zugefügt hat bis zu einem Betrag von 1.000.000 €. Der Dienstnehmer oder das Organ haftet dem Geschädigten nicht.

(2) Ein nach § 4 beauftragtes Unternehmen haftet dem Bund für jede Schadenersatzleistung nach Abs. 1.

(3) Für die Geltendmachung von Ansprüchen nach Abs. 1 oder 2 gilt das Amtshaftungsgesetz.

(4) Dienstnehmer eines nach § 4 beauftragten Unternehmens haften diesem für Regreßleistungen nach Abs. 2, sofern sie den Schaden vorsätzlich oder grob fahrlässig verursacht haben. Im übrigen gilt das Dienstnehmerhaftpflichtgesetz, BGBl. Nr. 80/1965."

Prema izmjenama iz srpnja 2002. godine<sup>1022</sup> odgovornost države (koja je ranije bila neograničena, kao što su to još uvijek i svi drugi slučajevi odgovornosti države koje propisuje AHG) više ne može prelaziti iznos od jednog milijuna eura. Ovaj se iznos ocjenjuje kao izuzetno nizak, a posebno se izražava nezadovoljstvo što je propisan bez najmanje indikacije odnosi li se to ograničenje na incident, zračnu luku, godinu ili bilo koje drugo određenje takve vrste. Iste su izmjene proširile pravo države na regres od subjekta kojem su delegirane sigurnosne provjere: dok je ranije regres bio nemoguć u slučaju obične nepažnje, ovo je ograničenje izbrisano.<sup>1023</sup>

Na pitanje u kojem opsegu su provjere sigurnosti bile izvršene nemarno, ne može se jednostavno odgovoriti. Sigurno treba uzeti u obzir rizik koji je uključen - što je opasnija situacija, treba primijeniti više pažnje. Problem su i dostupna tehnička sredstva za identificiranje potencijalnih počinitelja kaznenih djela koji se ukrcavaju, a što ne uključuje samo trenutno dostupnu opremu, već i moguća poboljšanja industrijskih standarda koja bi trebalo dosegnuti da bi se išlo u korak sa stupnjem razvoja kriminala i terorizma. Treba razmotriti i koliko daleko takva kontrola razumno treba ići - koliko zadiranja u privatnost moraju podnositi putnici koji se pridržavaju zakona da bi podržali zaštitu javnosti u cjelini?<sup>1024</sup>

Drugo pitanje može se ticati nedostatka tehničke opreme upotrijebljene u sigurnosnoj provjeri. Osim slučajeva pogrešne uporabe ili nedostatka u održavanju (koji ne predstavljaju poseban problem pri utvrđivanju odgovornosti), pitanje je tko je odgovoran za tehničku neispravnost, posebno ukoliko je ona bila potpuno nepredvidljiva. Uvođenje objektivne odgovornosti za čitav sustav sigurnosne opreme moglo bi odvesti predaleko, ali se može opravdati nametanje tereta dokaza onima koji su zaduženi za sigurnosne provjere da nije bilo nemara u sferi njihova djelovanja koji je doveo do nedostatka u sustavu.<sup>1025</sup>

SPG sadrži i pravila o održavanju sigurnosti na javnim mjestima<sup>1026</sup> kao i posebne ovlasti državnih tijela za osiguranje i provođenje sigurnosti na javnim događanjima.

<sup>1022</sup> BGBl. I br. 104/2002.

<sup>1023</sup> Izraženo je mišljenje da će ove neprecizne promjene vjerojatno biti proglašene protuustavnim i da će stare odredbe ponovo biti na snazi. KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 22.

<sup>1024</sup> Loc. cit.

<sup>1025</sup> Loc. cit.

<sup>1026</sup> § 27.: "(1) Den Sicherheitsbehörden obliegt die Aufrechterhaltung der Ordnung an öffentlichen Orten. Hierbei haben sie auf das Interesse des Einzelnen, seine Grund- und Freiheitsrechte ungehindert auszuüben, besonders Bedacht zu nehmen.

(2) Öffentliche Orte sind solche, die von einem nicht von vornherein bestimmten Personenkreis betreten werden können."

Savezni propisi poput Zakona o okupljanju (*Versammlungsgesetz*,<sup>1027</sup> dalje: VslgG) i propisi saveznih jedinica uređuju pitanje organiziranja, uredjenja i dopuštanja javnih okupljanja i sadrže neke obveze organizatora takvih događaja koje mogu biti od važnosti u ovom kontekstu. Npr. VslgG u § 11. propisuje opću obvezu organizatora javnih okupljanja da održava sigurnost na njihovim događajima,<sup>1028</sup> što, međutim, ne oslobađa državna tijela sekundarnih obveza na kontrolu usklađenosti s propisima ili posebnim direktivama nadležnih tijela. Budući da je svrha § 11. zaštita publike od opasnosti koje proizlaze iz samog događaja, on ne propisuje nikakvu posebnu obvezu organizatora da je zaštiti od terorističkih napada sve dok je udovoljeno redovitim standardima sigurnosti. Organizatori, stoga, moraju osigurati da npr. izlazi za slučaj opasnosti budu dostupni, da je prisutan dovoljan broj liječnika i vozila hitne pomoći, da su osobe koje prisustvuju događanju pretražene pri ulazu i sl., i bit će odgovorni ukoliko je šteta prouzročena ili uvećana zbog propusta da to učine, ali ne izvan takvih obveza.<sup>1029</sup>

Drugi propisi reguliraju opće sigurnosne zahtjeve za zgrade gdje se održavaju javna događanja. Oni primarno reguliraju rizike koji proizlaze iz samog događaja kao takvog, ali je njihov cilj i da garantiraju sigurno napuštanje tih objekata u slučaju opasnosti, što uključuje i metež ili druge opasne situacije koje slijede nakon terorističkog akta. Ukoliko je povrijeđen netko tko bi ostao nepovrijeđen da je bilo udovoljeno tim propisima, imatelj zgrade i organizatori događaja (u kojim se ulogama može javiti i država) mogu odgovarati za negativne posljedice, iako ne mogu biti odgovorni za primarne posljedice terorističkog akta samog po sebi.<sup>1030</sup>

Osim navedenih općih obveza države i organizatora javnih događanja, Europska konvencija o nasilju i nedoličnom ponašanju gledatelja na sportskim priredbama, posebice nogometnim utakmicama, iz 1985.,<sup>1031</sup> koju je Austrija ratificirala, nameće daljnje posebne obveze kako državnim tijelima, tako i privatnim organizatorima sportskih događaja da osiguraju određeni stupanj sigurnosti na javnim sportskim događajima. Iako je primarna

<sup>1027</sup> BGBl. br. 98/1953. (WV) (idF BGBl. I br. 127/2002.)

<sup>1028</sup> § 11. "(1) Für die Wahrung des Gesetzes und für die Aufrechterhaltung der Ordnung in einer Versammlung haben zunächst deren Leiter und Ordner Sorge zu tragen.

(2) Sie haben gesetzwidrigen Äußerungen oder Handlungen sofort entgegenzutreten. Wenn ihren Anordnungen keine Folge geleistet wird, ist die Versammlung durch deren Leiter aufzulösen."

<sup>1029</sup> KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 23.

<sup>1030</sup> Loc. cit.

<sup>1031</sup> European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches, CETS no. 120. Stupila je na snagu 1.11.1985., tekst dostupan na: <http://conventions.coe.int>; Konvenciju je ratificirala i Republika Hrvatska, kod nas je na snazi od 1. ožujka 1993. godine.

obveza sprječavanje nasilja i nereda između gledatelja (posebno huligana), različite obveze zaštite sigurnosti nedužnih gledatelja također će voditi do određene zaštite od terorističkih akata. U slučaju da ne budu poštivani propisani standardi, sudovi će vjerojatno razmatrati ta pravila pri pripisivanju negativnih posljedica koje proizađu od terorističkog akta.<sup>1032</sup>

Savezni propisi poput Zakona o oružju i Zakona o municiji i eksplozivnim sredstvima specificiraju određene obveze države da uredi i kontrolira uporabu oružja i eksplozivnih sredstava, što pretpostavlja izdavanje dozvola za njihovu proizvodnju, držanje i korištenje. Što su određeni objekti opasniji, teže su pretpostavke za dobivanje takvih dozvola. Ukoliko državna tijela propuste udovoljiti navedenim zahtjevima ili na drugi način ne primijene zakonske odredbe, država će biti odgovorna za sve negativne posljedice koje iz toga proizađu. To može biti značajno u kontekstu terorizma, ukoliko npr. član terorističke organizacije dobije dozvolu za nošenje oružja, iako nije udovoljeno zakonskim pretpostavkama ili ga je trebalo smatrati opasnim. U tom je slučaju država bila obvezna privremeno ili trajno oduzeti dozvolu i odmah mu oduzeti oružje.<sup>1033</sup>

### 3.2.3. Državna naknada za žrtve kaznenih djela i za štetu prouzročenu zakonitim radnjama policije

Činjenica da će država u slučaju terorističkog akta za štetu odgovarati jedino ukoliko je došlo do povrede neke od navedenih obveza, i to na temelju subjektivne odgovornosti, ne znači da u Austriji žrtve takvog akta nemaju pravo na državnu naknadu. Ona je propisana posebnim Zakonom o pomoći žrtvama kaznenih djela<sup>1034</sup> (dalje: VOG). Svaka neposredna ili slučajna žrtva kaznenog djela počinjenog s namjerom, a za koje minimalna predviđena kazna mora biti veća od 6 mjeseci zatvora (nije nužno da počinitelj bude poznat), ili njezina obitelj, mogu tražiti državnu naknadu ukoliko sami nisu sudjelovali u kaznenom djelu ili se grubom nepažnjom izložili opasnosti. Žrtve terorističkih napada su, naravno, također ovlaštene na tu naknadu. Naknada je ograničena na posljedice tjelesnih povreda ili smrti. Zakon sadrži detaljne odredbe o vrsti i opsegu naknade. Općenito, osnovni udio u gubitku (posebno medicinski troškovi) već je pokriven socijalnim osiguranjem, čiji davatelj ima pod propisanim pretpostavkama pravo na regres.<sup>1035</sup>

<sup>1032</sup> KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 24.

<sup>1033</sup> Loc. cit.

<sup>1034</sup> *Verbrechensopfergesetz*, BGBl. br. 288/1972., zadnje izmjene BGBl. br. 150/2002. U tijeku su nove izmjene navedenog zakona.

<sup>1035</sup> KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 7.

Zahtjevi za naknadu podnose se područnom uredu Saveznog ureda za socijalno osiguranje.<sup>1036</sup> Zahtjev razmatraju posebni odjeli ureda, a odluku donosi voditelj odjela. Pisana odluka dostavlja se podnositelju, koji, ukoliko njome nije zadovoljan, ima pravo žalbe pred građanskim sudom.<sup>1037</sup>

Na državnu naknadu ima pravo i onaj koji je ozlijeđen oružjem korištenim u zakonitim mjerama prisile od strane savezne policije, ukoliko već nije oštećen iz osiguranja ili prema nekom drugom sustavu naknade.<sup>1038</sup> To se primjenjuje i u slučaju kada je netko ozlijeđen tijekom policijske akcije u borbi protiv terorizma. Žrtve nemaju pravo na naknadu za bol i patnju (§ 2.(1.)). Ukoliko je štetna radnja poduzeta u pretežnom interesu oštećene osobe, iznos naknade za osobne povrede može biti umanjen ukoliko je to prikladno, a naknade za imovinske štete isključene su u potpunosti (§ 2.(2.)).<sup>1039</sup>

## 3.3. Francuska

### 3.3.1. O odgovornosti države za štetu u francuskom pravu i obvezi održavanja sigurnosti

U Francuskoj je odgovornost države za štetu pretežno uređena pravilima upravnog, a ne građanskog prava. Prenošenje odgovornosti za štetu iz građanskog u upravno pravo izvršeno je s namjerom da se odgovornost države ograniči, ali je to dovelo do toga da je u nekim aspektima ona čak i stroža ili barem jednaka klasičnoj građanskoj odgovornosti. Osnivanjem posebnih upravnih sudova (1872. godine) redovni sudovi gube jurisdikciju u sporovima radi naknade štete počinjene u obavljanju javnih funkcija, što je dovelo do toga da je materija odgovornosti države za štetu u francuskom pravu razvijana pretežno sudskom praksom upravnih sudova.<sup>1040</sup>

Odgovornost države ili određenih državnih tijela regulirana upravnim pravom i u nadležnosti upravnih sudova može koincidirati s odgovornošću privatnih fizičkih ili pravnih osoba koju regulira *Code civil* i u nadležnosti je redovnih sudova. Stoga tuženiku može biti utvrđena odgovornost u odluci građanskog suda u slučaju kada bi tužbeni zahtjev bio odbijen

<sup>1036</sup> Do izmjena iz 1991. godine Savezni ured za socijalno osiguranje spis je prosljeđivao Ministarstvu rada i socijalne skrbi, koje je donosilo odluku o tome hoće li naknada biti priznata ili ne, a nakon izmjena odluku donosi sam ured. Vidi BRIENEN, op. cit., Poglavlje 3., str. 59.-104.

<sup>1037</sup> Prema nekim stajalištima, naknada ima pravnu prirodu javnog obećanja nagrade – ukoliko zahtjev ispunjava sve formalne pretpostavke, utuživ je. Loc. cit.

<sup>1038</sup> *Polizeibefugnis – Entschädigungsgesetz* (PolBeG), BGBl. br. 735/1988.

<sup>1039</sup> Vidi: KOCH/KOZIOL, op. cit., str. 7.

<sup>1040</sup> PETRIĆ, *Odgovornost države*, cit., str. 73.

da je o njemu odlučivao upravni sud. Mnogo češće će oba suda tuženika proglasiti odgovornim, ali će građanski sud općenito dosuditi viši iznos naknade od upravnog.<sup>1041</sup> Međutim, potrebno je naglasiti da će i o odgovornosti države za štetu ovisno o okolnostima slučaja ponekad odlučivati i redovni sudovi. Na tzv. opću administrativnu odgovornost države za štetu razvijenu praksom upravnih sudova primjenjuju se pravila upravnog prava. Ona postoji u slučaju kada je šteta nastala isključivo povredom pravila o obnašanju javnih (državnih) funkcija i u tom je slučaju država isključivo odgovorna. Međutim, ukoliko štetna radnja predstavlja i povredu pravila o obnašanju dužnosti i građanski delikt službenika – postoji paralelna odgovornost i države i službenika, ali tada po pravilima građanskog prava. Ako je štetna radnja isključivo građanski delikt službenika, on je isključivo odgovoran po pravilima građanskog prava, i to pred redovnim sudovima.<sup>1042</sup>

Kada država djeluje kao pravna osoba privatnoga prava i šteta nastane kao posljedica njezinih poslovnih, gospodarskih aktivnosti, njezina se odgovornost procjenjuje prema pravilima građanskog prava. Osim toga, u nadležnosti redovnih sudova jesu i sporovi iz niza slučajeva odgovornosti države prema posebnim pravilima razvijenih sudskom praksom ili propisanih posebnim zakonima.<sup>1043</sup>

Objekti kojima upravljaju državne agencije ili javna tijela jesu većina javnih zgrada, zgrada središnje i lokalne uprave, državnih škola i sveučilišta, kao i crkava koje su imovina općina. Teškoće u određivanju odgovornosti proizlaze iz činjenice da francusko pravo poznaje dvije vrste javnih službi (*services publics*). Kada se javna služba smatra upravnom, primjenjuje se upravno pravo i odlučuju upravni sudovi. Međutim neke javne službe smatraju se industrijskim i komercijalnim, u kom su slučaju podvrgnute privatnom pravu i u nadležnosti redovnih sudova. Sukob nadležnosti rješava poseban sud (*Tribunal des conflits*) koji odlučuje ne o meritumu već samo o pitanju nadležnosti. Npr. trgovačke i industrijske komore imaju mješovite aktivnosti, kako upravne, tako i industrijske i komercijalne. One često upravljaju zračnim lukama, kao npr. Aéroport Saint-Exupéry u Lyonu. Sud za rješavanje sukoba nadležnosti presudio je 1976. godine da upravljanje opremom za ukrcavanje i iskrcavanje putnika i njihove prtljage u pariškoj zračnoj luci spada u nadležnost upravnih sudova, budući da takvo opremanje ima karakter javnih radova. Isto

rješenje primjenjuje se na kontrolu zračnog prometa. Uz to, zračne luke su pod kontrolom policije i carine.<sup>1044</sup>

Sportski stadioni i javne pozornice spadaju u javnu domenu. 1968. godine *Conseil d'Etat*, najviši francuski upravni sud, presudio je da upravni sud ima nadležnost u slučaju koji se odnosio na korištenje amfiteatra u kojem se svakog ljeta organizira poznati jazz festival. U slučaju sumnje vrijedi presumpcija da je aktivnost upravna i pod nadležnošću upravnog suda.<sup>1045</sup>

Država odgovara za štetu koju prouzroče sva njezina tijela, ali postoje razlike u opsegu i vrsti odgovornosti s obzirom na to radi li se o zakonodavnoj, izvršnoj ili pravosudnoj djelatnosti. Sudska je praksa zauzela stav da država može odgovarati i za štetu koja je posljedica legislativnog akta, ukoliko je šteta značajna, prouzročena točno određenim osobama ili grupi osoba, ukoliko legislativni akt ne isključuje odgovornost države za štetu i ne služi ostvarenju izuzetno značajnih javnih interesa, a povrijeđeni je interes legitiman. Za akte vlade uglavnom vrijedi imunitet od odgovornosti, ali se i tu sve više područja podvrgava pravilima o odgovornosti. Kada se radi o pravosudnoj djelatnosti, pravila o odgovornosti države ovise o vrsti suda.<sup>1046</sup>

U odnosu na pitanje krivnje kao pretpostavke odgovornosti države za štetu, načelno je zauzeto stajalište da je za odgovornost države dovoljno da je šteta nastala povredom službene dužnosti, a obavljanje službene dužnosti vrlo je široko određeno, pa se pod tim može smatrati svaka radnja i u najudaljenijoj vezi sa službenim dužnostima. Što se smatra povredom službene dužnosti, ovisi o prirodi dužnosti i okolnostima konkretnog slučaja, a postoji u svakom slučaju neadekvatnog, nesavršenog obavljanja dužnosti. Nije potrebno postojanje krivnje određene službene osobe, već se načelno govori o "krivnji" tijela. U sudskoj se praksi za pitanje krivnje uglavnom prihvaćaju načela građanskog prava, pa je za odgovornost uglavnom dovoljna i obična nepažnja. Gruba nepažnja zahtijeva se kao pretpostavka odgovornosti u slučajevima u kojima je vršenje službene dužnosti povezano s velikim poteškoćama ili opasnostima (policija, vatrogasci, zdravstvo, pravosuđe).<sup>1047</sup>

<sup>1044</sup> MORÉTEAU/LAFAY, op. cit., str. 41.-42.

<sup>1045</sup> Ibid., str. 42.

<sup>1046</sup> Vidi opširnije: PETRIĆ, *Odgovornost države*, cit., str. 75.-76.

<sup>1047</sup> Ibid., str. 77.

<sup>1041</sup> MORÉTEAU/LAFAY, op. cit., str. 41.

<sup>1042</sup> PETRIĆ, *Odgovornost države*, cit., str. 74.

<sup>1043</sup> Vidi opširnije: Ibid., str. 74.-75.

Mnogo je slučajeva (svi se odnose na tužbe koje su podigla osiguravajuća društva<sup>1048</sup>) u kojima je odlučeno da osim ukoliko izričito nije zakonom propisano, država ne može biti odgovorna za terorističke akte počinjene na teritoriju Francuske.<sup>1049</sup> Neobično je teško učiniti državu odgovornom za povredu obveze održavanja sigurnosti na javnim mjestima. Mora se dokazati gruba nepažnja (*faute lourde*). Tako se npr. činjenica da država ne uspijeva smanjiti broj terorističkih napada na Korzici ne može smatrati grubom nepažnjom koja bi povlačila za sobom odgovornost države,<sup>1050</sup> nedovoljan broj pripadnika policije nije temelj za tužbu, niti je to činjenica da zaštitna ograda nije bila dovoljno visoka.<sup>1051</sup> Ukoliko policija povrijedi osobu dok pokušava uhititi teroriste, građanski sud može državu proglasiti odgovornom, budući da tada policija više ne djeluje u okviru svojih upravnih ovlasti, već tzv. pravosudnih aktivnosti. Opravdano se ističe da je to toliko rafinirana razlika da je teško razumje i francuski pravnik.<sup>1052</sup>

Kada je šteta posljedica skrivljenog ponašanja službene osobe, pored države za štetu može odgovarati i sama službena osoba. Kada država naknadi štetu oštećeniku, ima pravo regresa prema odgovornoj službenoj osobi.<sup>1053</sup>

### 3.3.2. Fond za naknadu štete žrtvama terorističkih akata i drugih napada

U posljednja dva desetljeća u Francuskoj su učestali teroristički napadi, uglavnom izvršeni postavljanjem bombi ispred trgovačkih centara, škola, sinagoga i u pariškoj podzemnoj željeznici. Snažna reakcija javnosti povukla je za sobom razvoj i unapređenje djelovanja policije usmjerenih na sprječavanje takvih napada i osiguranje prikladne naknade žrtvama.<sup>1054</sup>

Uspostavljen je učinkovit sustav naknade iz posebnog fonda koji omogućuje isplatu naknade i u slučaju da su kazneni i građanski postupak protiv za napad osumnjičenih osoba još u tijeku. Predviđa potpunu naknadu za tjelesne ozljede i duševne boli. Međutim, ne

<sup>1048</sup> Za žrtve je dobro što mogu odmah i neposredno zatražiti naknadu od Fonda za naknadu štete žrtvama terorističkih akata i drugih napada ili osiguravajućeg društva. Ovdje razmatrana pitanja odgovornosti države uglavnom se tiču Fonda i osiguravatelja kao tužitelja koji pokušavaju ostvariti svoje pravo na regres od države.

<sup>1049</sup> MORÉTEAU/LAFAY, op. cit., str. 42.

<sup>1050</sup> *Cour administrative d'appel Marseille*, 5. srpanj 2001., no. 98MA01316, cit. prema loc. cit., bilj. 61.

<sup>1051</sup> *Cour administrative d'appel Marseille*, 23. studeni 2000., cit. prema loc. cit., bilj. 62.

<sup>1052</sup> Loc. cit.

<sup>1053</sup> PETRIĆ, *Odgovornost države*, cit., str. 77.

<sup>1054</sup> MORÉTEAU/LAFAY, op. cit., str. 29.

pokriva štetu na stvarima.<sup>1055</sup> U odnosu na štetu na stvarima sve osobe koje žive u unajmljenim stambenim prostorima moraju potpisati osiguranje koje se zove *multirisque habitation*, a koje pokriva većinu rizika za zgradu, njezine dijelove i posljedice štetnih radnji koje izvrše osigurani i njegova obitelj. Vlasnici kuća i stanova također potpisuju takvo osiguranje, posebno ako je nekretnina pod hipotekom. Pokriće rizika povezanih s terorističkim aktom obvezno je po zakonu, ali osoba koja sudjeluje u njemu nije ovlaštena na naknadu. Koriste se i druga posebna osiguranja (osiguranja posebnih slučajeva, auto-osiguranje i sl.).<sup>1056</sup>

Poseban fond osnovan je Zakonom od 9. rujna 1986. kada je Francuska bila poprište brojnih terorističkih napada, a sustav je unaprijeđen Zakonom od 6. srpnja 1990. Sada se zove Fond za naknadu štete žrtvama terorističkih akata i drugih napada.<sup>1057</sup> Fondom upravlja odbor od 13 članova, koji se imenuju na vrijeme od 3 godine. Ministar gospodarstva i financija imenuje predsjednika odbora. Sredstva u Fondu dolaze iz poreza na premije osiguranja plaćene osiguravajućim društvima za osiguranje štete na imovini (3 eura po ugovoru u 2003. godini).<sup>1058</sup>

Fond naknadi štete svim francuskim državljanima koji su bili žrtve terorističkih napada na području Francuske ili u inozemstvu te stranim državljanima koji su žrtve terorističkih napada na području Francuske. 1991. godine polje naknađivanja prošireno je i na naknadu žrtvama ozbiljnih napada (*infractions graves*) i, kasnije, žrtvama prometnih nezgoda koje su se dogodile u inozemstvu.<sup>1059</sup>

Fond predviđa potpunu naknadu za fizičke ozljede, bol i patnju i svaki gubitak koji iz toga proizađe, ali ne pokriva štetu na stvarima. U slučaju smrti žrtvinoj se obitelj naknadi ekonomski gubitak. Naknada uključuje pokriće svih medicinskih troškova kao i svih dodatnih troškova, poput medicinskih pomagala i posebne opreme, troškova njege i pomoći u kućanskim poslovima, uz dodatna prava iz socijalnog osiguranja.<sup>1060</sup>

Kada sazna za teroristički napad, državni odvjetnik pokreće postupak i mora o napadu obavijestiti Fond. Ukoliko se napad dogodi u inozemstvu, te informacije dostavljaju konzularna tijela. Popis žrtava mora biti dostavljen u roku od 48 sati. Sve žrtve ili obitelj u

<sup>1055</sup> Loc. cit.

<sup>1056</sup> Loc. cit.

<sup>1057</sup> *Fonds de Garantie des Victimes des Actes de terrorisme et d'autres Infractions*, dalje: Fond

<sup>1058</sup> MORÉTEAU/LAFAY, op. cit., str. 31.

<sup>1059</sup> Loc. cit.

<sup>1060</sup> *Ibid.*, str. 31.-32.

slučaju smrti žrtve mogu neposredno zatražiti naknadu od Fonda putem registarskog obrasca.<sup>1061</sup> Zastarni rok je 10 godina od štetnog događaja, a novi zahtjev može biti podnesen u tom istom roku ukoliko se žrtvina situacija pogorša. Zahtjev mora sadržavati identifikaciju žrtve i detaljne podatke o danu, mjestu i prirodi terorističkog napada, policijsko izvješće i izjave svjedoka. Medicinska dokumentacija i svi dokazi koji se odnose na povredu moraju biti priloženi. Podaci o socijalnom osiguranju također moraju biti podneseni, kao i navodi o već ostvarenim pravima iz socijalnog osiguranja.<sup>1062</sup>

U roku od tri mjeseca od primitka zahtjeva Fond mora ponuditi određenu naknadu. Kada žrtva prihvati ponudu, ona je obvezujuća i ima snagu ovršne isprave. Isplata slijedi ubrzo nakon toga, ali može biti isplaćena i akontacija koja pokriva postojeće troškove, i to ne kasnije od mjesec dana nakon primitka zahtjeva. Ukoliko žrtva odbije ponudenu naknadu, u roku od petnaest dana treba poslati obrazac te može pokrenuti postupak pred građanskim sudom. Subrogacijom žrtvin zahtjev u potpunosti prelazi na Fond.<sup>1063</sup>

Da bi se omogućilo bolju i efikasniju zaštitu nekih temeljnih načela francuskog prava, u pogledu uređenja sustava naknađivanja, učinjeni su neki značajni izuzeci od općih pravila. Činjenica da Fond mora platiti naknadu čak i kad su teroristi identificirani i procesuirani, ukazuje na nacionalnu dužnost solidarnosti.<sup>1064</sup> U francuskom pravnom sustavu, žrtva kaznenog djela može postaviti zahtjev za naknadu štete u kaznenom postupku (*plainte avec constitution de partie civile*). O građanskopravnom zahtjevu odlučuje se nakon donošenja odluke u kaznenom postupku. Kada žrtva odluči tužiti za naknadu štete pred građanskim sudom, a ne podnositi građanskopravni zahtjev pred kaznenim sudom, građanski sud ne može donijeti odluku dok ne okonča kazneni postupak koji se vodi u istoj stvari.<sup>1065</sup> U slučajevima terorizma učinjena je iznimka od navedenog načela. Građanski sud nema tu obvezu i može dosuditi naknadu štete bez čekanja odluke kaznenog suda.<sup>1066</sup> Isplata akontacija naknade i same naknade iz Fonda može biti izvršena prije ikakve kaznene presude. Nužno je da žrtve prime naknadu prije okončanja kaznenog postupka, koji su često u

<sup>1061</sup> Obrazac dostupan na [www.fgti.fr](http://www.fgti.fr)

<sup>1062</sup> MORÉTEAU/LAFAY, op. cit., str. 32.

<sup>1063</sup> Loc. cit.

<sup>1064</sup> Što je objašnjeno u presudi Žalbenog suda u Parizu, od 24. lipnja 1992. godine, *Gazette du Palais*, no. 318-319, od 13.-14. studenog 1992., cit. prema loc. cit.

<sup>1065</sup> MORÉTEAU/LAFAY, op. cit., str. 32.

<sup>1066</sup> *Code des assurances*, art. L 422-3: "En cas de litige, le juge civil, si les faits générateurs du dommage ont donné lieu à des poursuites pénales, n'est pas tenu de surseoir à statuer jusqu'à décision définitive de la juridiction répressive. Les victimes des dommages disposent, dans le délai prévu à l'article 2270-1 du code civil, du droit d'action en justice contre le fonds de garantie."

slučajevima terorizma dugotrajni. Zakon o kaznenom postupku omogućuje Fondu da se regresira od terorista bilo kojom vrstom tužbe, uključujući građanskopravnu pred kaznenim sudom.<sup>1067</sup>

Žrtvama terorizma priznat je status civilnih žrtava rata (*victimes civiles de guerre*), sa svim pravima i prednostima koje taj status donosi. To, uz naknadu, uključuje potpuno besplatnu medicinsku zaštitu i mirovinu. Naknada od Fonda, međutim, ne iscrpljuje sve žrtvine zahtjeve. Ona može pokrenuti i postupak protiv odgovorne osobe da bi ostvarila veći iznos naknade. Ovo je, čini se, izuzetak od općeg pravila da nagodba isključuje sve naknadne zahtjeve.<sup>1068</sup>

### 3.3.3. Sudska praksa francuskih sudova

Zbog učinkovitosti Fonda broj je slučajeva koji su došli pred sudove ograničen. Ipak, zanimljivi su slučajevi u kojima su žrtve nakon što su primile, navodno, punu naknadu od Fonda, pred građanskim sudom zatražile naknadu štete od terorista. U normalnim okolnostima do toga ne bi trebalo doći, jer žrtve prenose sva prava Fondu, subrogacijom, pa bi jedini ovlašten tužitelj sa zahtjevom za naknadu štete prema teroristu trebao biti sam Fond.

1992. godine *Cour d'assises spéciale* u Parizu osudio je na doživotni zatvor člana terorističke grupe *Action Directe*, neposredno umiješanog u krvavi bombaški napad na središnju policijsku stanicu u Parizu u srpnju 1986. godine. Žrtve su primile naknadu od tada novoosnovanog Fonda. Bez obzira na to, neke od njih su postavile građanskopravne zahtjeve u postupku pred kaznenim sudom, koji je bio mnogo velikodušniji od Fonda, dosudivši im više iznose naknade. Fond je također sudjelovao u postupku da bi se regresirao za iznos isplaćen žrtvama. Sud je u građanskopravnom dijelu presude odbio zahtjeve Fonda za regresom u odnosu na one žrtve kojima je naknadu isplatio, a koje nisu postavile građanskopravne zahtjeve.<sup>1069</sup>

Fond se žalio Vrhovnom sudu (*Cour de cassation*), koji je u odluci od 10. listopada 1993. godine odlučio da je Fond bio ovlašten na regres putem građanske tužbe i za one žrtve koje su bile zadovoljne i nisu pokrenule građanske postupke, jer subrogacija zakonom zagarantirana Fondu stvara samostalno pravo na tužbu. U tom je dijelu presuda mijenjana. Drugi žalbeni zahtjev Fonda, kojim se protivio nalogu suda o ne uzimanju u obzir

<sup>1067</sup> *Code de procédure pénale*, art. 706-11 par. 2., cit. prema MORÉTEAU/LAFAY, op. cit., str. 33.

<sup>1068</sup> MORÉTEAU/LAFAY, op. cit., str. 33.

<sup>1069</sup> Ibid., str. 34.

nagodbe, odbijen je. Sud je zauzeo mišljenje da dosuđivanje viših naknada onim žrtvama koje su istaknule građanskopravne zahtjeve pred kaznenim sudom ne pogoršava položaj Fonda, budući da iznos koji je viši od onog iz nagodbe ide u korist žrtvama, bez nanošenja štete Fondu.

Ova je presuda izazvala zanimljivo pitanje koje se tiče pravne prirode nagodbe zaključene između žrtve i Fonda. Ta nagodba ima snagu ovršne presude. Kao takva gasi žrtvino pravo na tužbu, budući da je njezina svrha dodjeljivanje pune naknade žrtvi. Međutim, francusko pravo smatra nagodbe vrstom, posebnom kategorijom ugovora, pa se primjenjuje i načelo relativnog djelovanja ugovora (*effet relatif du contrat*). Nagodbe su, ipak, obvezujuće i za treće strane. Prema stajalištu Vrhovnog suda učinak nagodbe ograničen je na njezine stranke, odnosno Fond i žrtve. Ona gasi pravo na bilo koji zahtjev žrtve prema Fondu, ali ne i zahtjev koji žrtva ima prema štetniku koji nije stranka sporazuma. Ovo potiče novo pitanje - je li kazneni sud kada odlučuje o građanskopravnom zahtjevu, vezan nagodbom?<sup>1070</sup>

Pariški *Cour d'assises spéciale* presudio je da je nadležan procijeniti štetu pretrpljenu od strane svake žrtve na temelju dokaza. To mu dopušta da dosudi veće iznose od onih priznatih od strane Fonda. Vrhovni sud je problem zaobišao i jednostavno istaknuo da osporavanom presudom Fondu nije nanesena šteta. Kombiniranje dvaju pravila francuskog prava: prvog, općeg pravila da ozljeda mora biti u potpunosti kompenzirana, i drugog, pravila da je procjena štete činjenično, a ne pravno pitanje, dovodi do sljedećeg rezultata - budući da je Vrhovni sud ovlašten razmatrati samo pravna pitanja, a ne i činjenična, nema pravo izmjene iznosa naknade.<sup>1071</sup>

Vrhovni sud nije uvijek bio tako "velikodušan". U jednom slučaju s Korzike, iz 1995. godine, Prvo građansko vijeće dalo je nešto restriktivniju interpretaciju koncepta terorizma, odbivši naknadu od strane Fonda žrtvama eksplozije bombe u školi koja je prouzročila psihički šok domaru, njegovoj ženi i dvoje djece.<sup>1072</sup> Vrhovni se sud složio s mišljenjem nižih sudova da teroristički akti zahtijevaju minimum organizacije, a o postojanju koje odlučuje sud. Odlučeno je da je predmetni nasilni akt bio izolirani akt, počinjen od strane nepoznatih počinitelja bez profesionalizma i preuzimanja odgovornosti za napad. Budući da se ovakva određenja ne mogu naći u zakonskim odredbama, smatra se da ovaj slučaj ukazuje

na oklijevanje sudova da priznaju politički karakter nekih akcija, čime bi malim grupama dali neku formu političkog legitimiteta.<sup>1073</sup>

### 3.4. Italija

#### 3.4.1. O odgovornosti države za štetu u talijanskom pravu i obvezi održavanja sigurnosti

Odgovornost države za štetu u talijanskom se pravu temelji na čl. 28. Ustava Republike Italije iz 1948. godine, koji određuje da "...*službenici državnih tijela i javnih ustanova, kao i ostali zaposlenici, odgovaraju za štetu po pravilima kaznenog, građanskog i upravnog prava. U tim slučajevima primjenjuju se na državu i javne ustanove pravila o građanskoj odgovornosti.*"<sup>1074</sup> Država, dakle, odgovara u skladu s općim pravilima koje propisuje CC (čl. 2043.-2059.), ali postoje i posebni propisi o odgovornosti države.<sup>1075</sup> Sporovi o odgovornosti države za štetu u nadležnosti su redovnih građanskih sudova, ali povodom štete nastale donošenjem upravnog akta oni nisu nadležni odlučiti je li donošenjem akta došlo do povrede prava, jer se u tim slučajevima mora primijeniti upravno pravo i o tome odlučuje specijalni upravni sud.<sup>1076</sup> Nakon što on utvrdi povredu prava i poništi akt, redovni sud određuje iznos naknade štete. Ova podjela jurisdikcije ozbiljno ograničava nadležnost redovnih sudova.<sup>1077</sup>

Odgovornost države može biti direktna (kada je šteta nastala isključivo u okviru obavljanja dužnosti na temelju javne ovlasti povjerene štetniku) ili odgovornost za drugoga (za službenika, kada je dovoljno da je šteta posljedica činjenice da mu je dodjelom određenih ovlasti omogućeno ili samo olakšano nanošenje štete trećim osobama).<sup>1078</sup> Odgovornost države isključena je u slučaju kada je šteta počinjena radnjom koja nema veze s vršenjem javne (državne) djelatnosti jer tada nedostaje uzročna veza za odgovornost države.<sup>1079</sup> Kada se

<sup>1073</sup> MORÉTEAU/LAFAY, op. cit., str. 36.

<sup>1074</sup> *Costituzione della Repubblica Italiana, Art. 28: "I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici."* Prijevod u tekstu prema PETRIĆ, *Odgovornost države*, cit., str. 69.

<sup>1075</sup> Zakon br. 117 od 13. travnja 1988. propisuje posebna pravila o odgovornosti države za štetu koja nastane trećima u obavljanju pravosudne djelatnosti ili zbog uskrate sudske zaštite. Vidi opširnije PETRIĆ, *Odgovornost države*, cit., str. 70.

<sup>1076</sup> Sudski ogranak Državnog vijeća (*Il Consiglio di Stato*).

<sup>1077</sup> PETRIĆ, *Odgovornost države*, cit., str. 70.-71.

<sup>1078</sup> *Ibid.*, str. 71.-72.

<sup>1079</sup> To su slučajevi kada je šteta prouzročena kaznenim djelom službenika ili je posljedica radnje službenika koja nije kazneno djelo ali je službenik djelovao isključivo u osobnom interesu, a ne kao službeno tijelo. *Ibid.*, str. 72.

<sup>1070</sup> *Loc. cit.*

<sup>1071</sup> *Ibid.*, str. 35.

<sup>1072</sup> *Cass. Civ. 1 re*, 17. listopada 1995. godine, (1996) RCA, no. 72., cit. prema loc. cit.

radi o odgovornosti države za svoje službenike, ne zahtijeva se krivnja službenika,<sup>1080</sup> dok je kod direktne odgovornosti države za štetu potrebno da je službenik postupio skrivljeno.<sup>1081</sup>

Odgovornost za teroristički napad izvršen ulaskom terorista u javno ili za javnost otvoreno mjesto, poput zračnih luka, stadiona i sl. pretpostavlja postojanje pravne obveze sprječavanja takvog događaja. Talijanski pravni sustav ne propisuje opću pravnu obvezu sprječavanja šteta drugih osoba nekom pozitivnom radnjom.<sup>1082</sup> Opća obveza sprječavanja terorističkih napada može se pripisati jedino državi, budući da je ta obveza dio dužnosti policije. Čl. 1. Zakona o javnoj sigurnosti<sup>1083</sup> propisuje da tijela javne sigurnosti paze na održavanje javnog reda i sigurnosti građana. Međutim, pitanje je da je li teroristički napad takav događaj nastup kojeg se može pripisati državi.<sup>1084</sup>

Ocjena postojanja moguće odgovornosti države, u svakom slučaju, treba biti izvršena s obzirom na konkretne okolnosti slučaja. Tijela javne sigurnosti dio su Ministarstva unutarnjih poslova, podvrgnuti disciplini propisanoj za javne službenike (*civil servants*) za koje je, u skladu s čl. 28. Ustava, propisana osobna odgovornost javnih službenika, koji, u izvršavanju svoje službe, prouzroče nezakonitu štetu trećoj osobi, gdje nezakonita šteta znači štetu koja slijedi iz svake povrede prava treće osobe koju je zaposlenik izvršio s namjerom ili iz grube nepažnje.<sup>1085</sup>

Službenik javne sigurnosti koji propusti, namjerno ili grubom nepažnjom, povjereno mu vođenje brige o sigurnosti građana, može se smatrati odgovornim za štetu koja bude prouzročena terorističkim aktom, a nastanak koje se može pripisati propustu u njegovu djelovanju.<sup>1086</sup>

Prema pravilima iz CC, čl. 2059.<sup>1087</sup> i *Codice Penale*, čl. 185. st. 2.<sup>1088</sup> naknada treba uključivati i nematerijalnu štetu.<sup>1089</sup> Zahtjev za naknadu štete može biti upućen

neposredno i državnoj upravi, koja nakon što naknadi štetu oštećenom, ima pravo regresa prema državnom službeniku.

### 3.4.2. Javne intervencije u korist žrtava terorističkih napada i sudska praksa talijanskih sudova

Talijanski pravni sustav predviđa neke javne intervencije u korist onih koji pretrpe osobne ozljede kao posljedicu posebnih vrsta nasilnih kaznenih djela. Porast broja terorističkih akata i jačanje organiziranog kriminala dovelo je do progresivnog uvođenja sustava financijskih naknada – državnih donacija. One su ranije bile namijenjene pripadnicima sigurnosnih snaga koji su bili žrtve na dužnosti, a kasnije je njihova isplata proširena u korist članova pravosuđa i građana koji su ozbiljno i trajno nesposobni zbog posljedica povreda prouzročenih terorističkom ili mafijaškom radnjom.<sup>1090</sup> Zakoni koji čine ovaj sustav jesu: Zakon od 13. kolovoza 1980., br. 466;<sup>1091</sup> Zakon od 20. listopada 1990., br. 302;<sup>1092</sup> Zakon od 23. studenog 1998., br. 407,<sup>1093</sup> i Zakon od 3. kolovoza 2004., br. 206.<sup>1094</sup>

Sudska praksa je za ove propise potvrdila da su oni oblik javnog obeštećenja kojem je *ratio* temeljno pravo na društvenu solidarnost izraženo u čl. 2. Ustava.<sup>1095</sup> Odredbe tih zakona sudska praksa tumači kao izraz nacionalne solidarnosti,<sup>1096</sup> a kao njihov cilj

<sup>1088</sup> "Ogni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale [598 comma 2; 2059 c.c.], obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui [2043-2054 c.c.]."

<sup>1089</sup> ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 68.-69.

<sup>1090</sup> Ibid., str. 57.

<sup>1091</sup> Legge 13 agosto 1980, n. 466, G.U. n. 230, od 22.8.1980., dalje: Zakon 466/1980.

<sup>1092</sup> Legge 20 ottobre 1990, n. 302, G.U. n. 250, od 25.10.1990., dalje: Zakon 302/1990.

<sup>1093</sup> Legge 23 novembre 1998, n. 407, G.U. n. 277, od 26.11.1998., dalje: Zakon 407/1998.

<sup>1094</sup> Legge 3 agosto 2004, n. 206, G.U. n. 187, od 11.8.2004., dalje: Zakon 206/2004.

<sup>1095</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, Art. 2: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale."

<sup>1096</sup> Vidi odluke: La Corte Suprema di Cassazione, sez. III civile, br. 632 od 30.1.1990. godine: "...Non può farsi ricorso al principio della compensazione del lucro con il danno, in relazione alla speciale elargizione suddetta: lo spirito informatore della provvidenza va rinvenuto nella solidarietà nazionale..." ;

Corte dei Conti, sez. I, br. 146 od 25.5.1992. godine: "Il potere discrezionale conferito al giudice dall'art. 1226 c.c. di liquidare il danno in via equitativa è subordinato alla condizione che sia impossibile o molto difficile provare il danno nel suo preciso ammontare, così come il potere sindacatorio del giudice contabile può svolgere una funzione integrativa e giammai sostitutiva del procuratore generale ai fini di provare il fondamento del danno stesso; e, pertanto, è nullo l'atto di citazione che faccia riferimento ad una somma determinata a titolo meramente indicativo e provvisorio, con la richiesta di una determinazione in via equitativa (fattispecie di risarcimento delle somme corrisposte a carico del fondo per l'erogazione delle pensioni a favore dei familiari delle vittime del dovere).";

Corte dei Conti, br. 876/A od 15.4.1993. godine: "La speciale elargizione prevista dalla l. 13 agosto 1980 n. 466 a favore dei congiunti delle "vittime del dovere", è intesa a corrispondere ad esigenze specifiche di solidarietà

<sup>1080</sup> Osim kod odgovornosti za štete koje nastanu u obavljanju pravosudne djelatnosti ili zbog uskrate sudske zaštite. Loc. cit.

<sup>1081</sup> U definiranju krivnje postoje različita stajališta: po nekima je dovoljno da je službenik povrijedio bilo koje pravilo po kojem mora obavljati svoju javnu funkciju, dok drugi traže da je postupio skrivljeno prema pravilima građanskog prava. Sudska praksa sve više pokazuje tendencije proširenja odgovornosti države za štetu i uklanja ograničenja te odgovornosti, te se njezinim djelovanjem sve više uvodi načelo objektivne odgovornosti države. Ibid., str. 73.

<sup>1082</sup> ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 67.

<sup>1083</sup> Regio Decreto 18.6.1931., no. 773., cit. prema ibid., str. 68.

<sup>1084</sup> ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 68.

<sup>1085</sup> Decreto del Presidente della Repubblica, 10 gennaio 1957, n. 3., Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello stato, art. 22, i 23., cit. prema loc. cit.

<sup>1086</sup> ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 68.

<sup>1087</sup> "Danni non patrimoniali: Il danno non patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge (Cod. Proc. Civ. 89; Cod. Pen. 185, 598)."



uvodenje oblika doprinosa zajednice u slučaju štete građanima slučajno upletenim u epizode organiziranog kriminala, borba protiv kojeg i njegovo suzbijanje predstavlja jednu od temeljnih zadaća države.<sup>1097</sup>

Zakon 466/1980. predviđa pravo na naknadu<sup>1098</sup> u korist sudaca, snaga javnog reda, civilnog osoblja koje je dio državne administracije zatvora i vatrogasaca koji su, dok su bili na dužnosti, kao neposredan rezultat povreda nanesenih kao posljedica terorističkih ili kriminalnih radnji ili na javnoj dužnosti, pretrpjeli trajnu nesposobnost od najmanje 18 posto radne sposobnosti ili takvu da je, u svakom slučaju, izazvala kraj zaposlenja (tzv. žrtve dužnosti).<sup>1099</sup>

Zakon 302/1990. (odredbe u korist žrtava terorizma i organiziranog kriminala) u čl. 1. za svakoga tko pretrpi trajnu nesposobnost, kao rezultat povreda koje su posljedica terorističkih napada ili rušenja demokratskog poretka izvršenog na državnom teritoriju, predviđa naknadu ovisno o postotku utvrđene radne nesposobnosti.<sup>1100</sup> Kada se trajna nesposobnost odnosi na najmanje dvije trećine radne sposobnosti, žrtva, umjesto jednokratne donacije može izabrati doživotnu anuitetnu isplatu.<sup>1101</sup>

Isti događaji koji daju pravo na naknadu prema navedenim zakonima, također, prema Zakonu 407/1998. (nove norme u korist žrtava terorizma i organiziranog kriminala) svakome tko pretrpi trajni invaliditet u najmanje četvrtini radne sposobnosti, daju pravo na dodatnu naknadu u obliku doživotne isplate u mjesečnim anuitetima (258 eura mjesečno).<sup>1102</sup>

*che si pongono al di fuori del meccanismo tipico dell'illecito, per cui non costituisce danno risarcibile da parte del dipendente l'erogazione di somme che rinvenga in essa il proprio titolo.*" Izvor: Juris data, Giuffrè Editore.

<sup>1097</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, odluke od 14.5.1999. godine, br. 845: "La "ratio" delle disposizioni normative della l. 20 ottobre 1990 n. 302 va ravvisata nell'intenzione del legislatore di attribuire il beneficio a chiunque si fosse trovato inconsapevolmente coinvolto o ai familiari di chi avesse addirittura perso la vita in occasione di episodi malavitosi cui era totalmente estraneo, introducendo una forma di partecipazione della collettività nel caso di pregiudizi in danno di soggetti che fossero stati accidentalmente coinvolti in episodi riflettenti la criminalità organizzata la cui lotta rappresenta uno dei fini precipui dello Stato." i br. 846: "La l. 20 ottobre 1990 n. 302 ha come obiettivo di introdurre una forma di partecipazione della collettività ai soggetti che siano accidentalmente coinvolti in episodi di criminalità organizzata, la cui lotta e repressione costituiscono uno dei fini precipui dello Stato." Izvor: Juris data, Giuffrè Editore.

<sup>1098</sup> U iznosu od 51.646 eura (iznos je povećan na 77.468 eura Zakonom 302/1990 za događaje nakon njegova stupanja na snagu, te na 200.000 eura Zakonom 206/2004).

<sup>1099</sup> ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 58.

<sup>1100</sup> Maksimalni iznos od 77.468 eura, po 774,68 eura za svakih 1% nesposobnosti. Zakon 206/2004 povećava iznos na maksimalnih 200.000 eura, proporcijalno postotku invaliditeta, po 2.000 eura za svakih 1%.

<sup>1101</sup> ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 58.

<sup>1102</sup> Loc. cit.

Zakon 206/2004. osim povećanja iznosa naknada predviđa i neke druge povlastice u korist žrtava.<sup>1103</sup>

Kada je žrtva umrla od posljedica pretrpljenih ozljeda, pravo prelazi na članove njezine obitelji. Odnos između navedenog sustava javnih naknada i sustava građanskopravne odgovornosti za štetu nanесenu žrtvi ili njezinoj rodbini nije potpuno jasan.<sup>1104</sup>

U odnosu na Zakon 466/1980., većina sudskih odluka drži da ta posebna naknada u korist žrtava dužnosti (ili članova obitelji) ne može smanjiti iznos koji duguje onaj koji je prouzročio (ili pomogao) štetni događaj, budući da se propisani iznos daje iz razloga solidarnosti i samo je prigodan, a nije uzročno povezan s nezakonitim štetnim događajem kojim je ispunjena jedna od pretpostavki za dodjelu naknade.<sup>1105</sup>

Ovo mišljenje slijedi konsolidiranu sudsku praksu koja odbija primjenu *compensatio lucri cum damno* u odnosu na invalidninu dodijeljenu žrtvama.<sup>1106</sup> Posljedica isključenja lanca uzročnosti između naknade dodijeljene na temelju Zakona 466/1980. i odštetnog sustava kako ga u čl. 2043. uređuje CC, mogla bi biti nemogućnost države da podigne tužbu protiv štetnika da bi se regresirala za iznos isplaćen žrtvi. Međutim, u nekoliko sudskih odluka o ovom pitanju odlučeno je da pod pretpostavkom isplate posebne naknade propisane Zakonom 466/1980., javna uprava može ostvariti pravo na regres podnošenjem građanske tužbe u kaznenom postupku protiv optužene osobe.<sup>1107</sup>

<sup>1103</sup> To su psihološka pomoć žrtvama i njihovim obiteljima na trošak države, oslobodenje od svih taksi i pristojbi na dokumente i postupak ostvarenja njime propisanih prava, oslobodenje naknade od direktnih i indirektnih poreza, a mirovine, od poreza na dobit, oslobodenje žrtava i obitelji od participacije za sanitarne i farmaceutske usluge, država snosi trošak zastupanja žrtava u kaznenim, građanskim i upravnim postupcima.

<sup>1104</sup> ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 58.

<sup>1105</sup> Cassazione civile, sez. III, br. 632 od 30.1.1990. godine: "La speciale elargizione prevista dalla l. 13 agosto 1980, n. 466 - che sia stata erogata a favore dei prossimi congiunti di una vittima del dovere (nella specie uccisa in occasione d'una rivolta di detenuti) - non può essere portata in diminuzione della somma dovuta agli stessi a titolo di risarcimento del danno dalla Amministrazione dello Stato, in concreto riconosciuta aver concorso a causare l'evento dannoso, dovendosi escludere una cosiddetta *compensatio lucri cum damno*, giacché la speciale elargizione corrisposta per motivi di solidarietà trova solo occasione, ma non dipendenza genetica o causale, nel fatto illecito dannoso, che ha reso attuale una delle ipotesi previste dalla legge per l'erogazione di quell'indennizzo."

Cassazione civile, sez. III, br. 8772, od 12.8.1991. godine: "Le speciali elargizioni previste dalla l. 13 agosto 1980 n. 466, a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche, non riducono il credito di indennità, a norma dell'art. 2045 c.c., nel caso di danno cagionato in stat odi necessità." Izvor: Juris data, Giuffrè Editore.

<sup>1106</sup> ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 58.-59.

<sup>1107</sup> Corte d'Assise di Roma, Ordinanza, 7.3.1983. godine: "Nell'ipotesi di erogazione da parte del ministero dell'interno, a seguito dei fatti di terrorismo, della speciale elargizione prevista dalla l. 13 agosto 1980 n. 466 e successive modifiche, è ammissibile la costituzione di parte civile di detta amministrazione dello Stato finalizzata ad ottenere la condanna degli imputati al rimborso della somma erogata."

Cassazione penale, sez. I, od 14.5.1980. godine: "Qualora un appartenente alle forze di polizia resti vittima del dovere in conseguenza di un reato l'autore di questo è obbligato tanto al risarcimento del danno direttamente

U usporedbi sa Zakonom 466/1980 koji ne spominje to pitanje, Zakon 302/1990. ponavlja načelo da je dodijeljena naknada neovisna o pravu na naknadu štete ozlijeđenog subjekta ili drugih korisnika, prema onima koji su odgovorni za štetni događaj, te propisuje da ukoliko je ovlašteniku prava na javnu naknadu već dosuđena naknada štete, odgovarajući iznos mora biti odbijen od iznosa javne naknade, dok, ukoliko naknada još nije dosuđena, država može za odgovarajući iznos javne naknade, stupiti u prava ovlaštenika prema odgovornima.<sup>1108</sup>

Iz toga se da zaključiti da se posebna naknada prema Zakonu 466/1980. uvijek može kumulirati s naknadom štete, osim kada se državna uprava kasnije regresira za iznos naknade od ozlijeđenih građana. Mogućnost kumuliranja naknade štete s naknadom prema Zakonu 320/1990., suprotno tome, izričito je isključena.<sup>1109</sup>

### 3.5. Njemačka

#### 3.5.1. O odgovornosti države za štetu u njemačkom pravu i obvezi održavanja sigurnosti

U njemačkom se pravu institut odgovornosti države za štetu počeo razvijati vrlo rano. Još se u 18. stoljeću prihvaća mogućnost da država bude tužena pred redovnim građanskim sudom u slučaju spora oko nekog ekonomskog, fiskalnog interesa, a priznato je<sup>1110</sup> i pravo na naknadu štete od države onome tko je zbog općeg, javnog interesa bio prisiljen žrtvovati neko svoje pravo ili privilegiju. Danas se područje odgovornosti države u njemačkom pravu može podijeliti u dvije grupe slučajeva: za štete koje njezini službenici počine u obavljanju službene dužnosti (*Amtshaftung*) za koje odgovara prema posebnim pravilima što ih sadrži BGB u § 839.,<sup>1111</sup> te za štete počinjene izvan obavljanja službene

*subito dai superstiti per effetto della morte del loro congiunto quanto al rimborso all'amministrazione dell'interno della somma erogata per legge ai familiari della vittima.*" Izvor: Juris data, Giuffrè Editore.

<sup>1108</sup> ZACCARIA/BISAZZA, op. cit., str. 59.

<sup>1109</sup> Loc. cit.

<sup>1110</sup> Ustavom Pruske iz 1790. godine. Vidi: PETRIĆ, Odgovornost države, cit., str. 82.

<sup>1111</sup> BGB, § 839.: "(1) Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last, so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag.

(2) Verletzt ein Beamter bei dem Urteil in einer Rechtssache seine Amtspflicht, so ist er für den daraus entstehenden Schaden nur dann verantwortlich, wenn die Pflichtverletzung in einer Straftat besteht. Auf eine pflichtwidrige Verweigerung oder Verzögerung der Ausübung des Amtes findet diese Vorschrift keine Anwendung.

(3) Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Verletzte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden."

dužnosti za koje odgovara kao i svaka druga pravna osoba za svoje radnje i radnje svojih zaposlenika.<sup>1112</sup>

BGB u § 839. propisuje da službenik koji je namjerno ili nepažnjom povrijedio službenu dužnost ima obvezu naknade sve štete koja iz takve povrede nastane trećim osobama. Ukoliko je povreda učinjena nepažnjom službenika, on će odgovarati jedino ukoliko oštećeni ne može naknadu dobiti na drugoj strani. Ova se odredba, iako se njome propisuje odgovornost službenika, primjenjuje za utvrđenje odgovornosti države,<sup>1113</sup> a sudska praksa državu smatra primarno odgovornom umjesto službenika (koji prema trećem ne može biti direktno odgovoran, već državi duguje isplaćeni iznos samo ukoliko je štetu počinio namjerno ili iz krajnje nepažnje). Država, dakle, prema oštećenom zamjenjuje službenika a njezina se odgovornost procjenjuje prema pretpostavkama propisanim za njegovu odgovornost: ukoliko je šteta počinjena u obavljanju službene dužnosti (*Amtspflichten*),<sup>1114</sup> povrijeđeni interes ulazi u krug interesa zaštićenih povrijeđenom pravnom normom, službenik je postupio skrivljeno, tj. namjerno ili iz nepažnje,<sup>1115</sup> oštećenik ne može dobiti naknadu na drugoj strani<sup>1116</sup> i propustio je iskoristiti druga pravna sredstva<sup>1117</sup> za svoju zaštitu.<sup>1118</sup>

U sudskoj praksi njemačkih sudova nije odlučivano o (ne)odgovornosti države za štetu počinjenu terorističkim aktom. S obzirom na to da se, iako država odgovara na temelju subjektivne odgovornosti, od nje traži vrlo visok standard pažnje, ovisno, naravno, o okolnostima konkretnog slučaja, moguće je da država bude odgovorna ukoliko se utvrdi i najmanji propust u obavljanju službene dužnosti tijela sigurnosti.

<sup>1112</sup> Prema odredbama BGB, §§ 31., 89. i 831. Ova grupa slučajeva u kojima država odgovara kao privatna osoba, kod pitanja eventualne odgovornosti države za štetu prouzročenu terorističkim aktom, nije od posebnog značaja. O toj odgovornosti vidi PETRIĆ, Odgovornost države, cit., str. 85.-86.

<sup>1113</sup> Prebacivanje odgovornosti sa službenika na državu omogućeno je još 1910. posebnim zakonom o odgovornosti države za svoje javne službenika, te kasnijim ustavnim odredbama (Wimarski ustav 1919., Bonski ustav 1948.). Ibid., str. 82.-83.

<sup>1114</sup> Odlučujući kriterij je priroda posla koji se obavlja. Radi li se o službenoj osobi ili privatnoj osobi kojoj je država povjerila obavljanje određene službene dužnosti, te radi li osoba privremeno ili stalno, uz naknadu ili bez naknade, nije relevantno. Ibid., str. 83.

<sup>1115</sup> Inzistiranje na krivnji službenika imalo je opravdanje u vrijeme kada je BGB donesen, jer bi preširoka odgovornost službene osobe mogla ne samo ugroziti njezinu ekonomsku poziciju, već je i sputavati u radu i izazvati njezinu neaktivnost zbog straha od odgovornosti. Budući da je teret odgovornosti prebačen na državu, danas za inzistiranje na krivnji službenika ima mnogo manje opravdanja. Sudska praksa već duže vrijeme pokazuje tendenciju stroge interpretacije standarda dužne pažnje, tako da ponekad ova odgovornost postaje gotovo identična objektivnoj odgovornosti. Ibid., str. 84.-85.

<sup>1116</sup> I za ovo se ograničenje ističe da je danas, kada je teret odgovornosti na državi, a ne na službeniku, njegova opravdanost upitna. Ibid., str. 85.

<sup>1117</sup> Pojam pravnih sredstava treba tumačiti široko, ali, naravno, pod pretpostavkom da bi njihovom uporabom u konkretnom slučaju zaista mogla biti izbjegnuta povreda interesa. Loc. cit., str. 85.

<sup>1118</sup> Ibid., str. 83.

U slučaju terorističkog akta država može biti odgovorna ukoliko njezini službenici povrijede svoje službene dužnosti prema građanima kojima je terorističkim aktom nanosena šteta: dužnost upozorenja i sprječavanja terorističkog akta ukoliko je o njemu bilo dovoljno nagovještaja. Policija je obvezna spriječiti prijeteća kaznena djela što je prije moguće, ali, smatra se da je čak i za policiju teško, ako ne i nemoguće, spriječiti terorističke napade za koje je karakteristična tajna priprema i neočekivano izvršenje.<sup>1119</sup>

### 3.5.2. Zakon o naknadi štete žrtvama

Zakon o naknadi štete žrtvama (*Opferentschädigungsgesetz*,<sup>1120</sup> dalje: OEG) ovlašćuje žrtve nasilnih akata da pod određenim pretpostavkama zahtijevaju naknadu od Njemačke ili saveznih država.

OEG ovlašćuje osobe da traže naknadu kada su bile tjelesno ozlijeđene namjernim protupravnim nasilnim aktom protiv njih samih ili protiv treće osobe ili kada su ozlijeđene u legitimnoj obrani protiv takvog napada (OEG, § 1.(1.)).<sup>1121</sup> Pravo na naknadu propisano je i za slučaj da je ozljeda prouzročena namjernim trovanjem ili nemarnim prouzročenjem opasnosti za druge kaznenim djelom izvršenim sredstvom opasnim za javnu sigurnost ("općeopasnom radnjom") (OEG, § 1.(2.)).<sup>1122</sup>

Sporno je predviđa li zakon naknadu i za osobe koje su povrijeđene dok su pomagale žrtvama terorističkog akta (policija, vatrogasci, volonteri). Ne predviđa naknadu za štete na stvarima ili čisti ekonomski gubitak. Žrtva mora pretrpjeti štetu na zdravlju. Nadalje, potrebno je da se napad dogodio na teritoriju Njemačke, njemačkom brodu ili zrakoplovu. Ukoliko je udovoljeno svim pretpostavkama – naknadu isplaćuje savezna država u kojoj je štetna radnja izvršena ili savezna država u kojoj žrtva ima redovito boravište (ovo samo ukoliko se mjesto izvršenja ne može odrediti). Za štetu pretrpljenu u inozemstvu na

<sup>1119</sup> MAGNUS, Liability, cit., str. 54.-55.

<sup>1120</sup> Od 11. svibnja 1976. BGBl. 1976., I 1181., zadnje izmjene BGBl. 2000., I 1676. Daljnje izmjene iz 2002. proglašene su protuustavnim (Bundesverfassungsgericht, BVerG, BGBl. 2003., I 126).

<sup>1121</sup> § 1. "(1) Wer im Geltungsbereich dieses Gesetzes oder auf einem deutschen Schiff oder Luftfahrzeug infolge eines vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriffs gegen seine oder eine andere Person oder durch dessen rechtmäßige Abwehr eine gesundheitliche Schädigung erlitten hat, erhält wegen der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen auf Antrag Versorgung in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes. Die Anwendung dieser Vorschrift wird nicht dadurch ausgeschlossen, daß der Angreifer in der irrtümlichen Annahme von Voraussetzungen eines Rechtfertigungsgrundes gehandelt hat."

<sup>1122</sup> § 1. "(2) Einem tätlichen Angriff im Sinne des Absatzes 1 stehen gleich 1. die vorsätzliche Beibringung von Gift, 2. die wenigstens fahrlässige Herbeiführung einer Gefahr für Leib und Leben eines anderen durch ein mit gemeingefährlichen Mitteln begangenes Verbrechen."

njemačkom brodu ili zrakoplovu – štetu treba naknaditi federalna država (OEG, § 4.).<sup>1123</sup> Naknada se priznaje u skladu sa saveznim zakonom o mirovini za žrtve rata.<sup>1124</sup>

Napad (*Angriff*) iz OEG, § 1. pokriva i terorističke akte. OEG se primjenjuje i kada je osoba ovlaštena na tužbu za naknadu štete prema pravilima odštetnog prava ili drugih zakonskih odredbi. Na isplatitelja naknade na temelju samog zakona prelaze žrtvini zahtjevi (OEG, § 5.).<sup>1125</sup>

## 3.6. Španjolska

### 3.6.1. Objektivna odgovornost državnih tijela za djelovanje javnih službi

Za svaku štetu koja proizade iz redovitog ili izvanrednog djelovanja javnih službi, u španjolskom je pravu propisana objektivna odgovornost državnih tijela.<sup>1126</sup> Ukoliko

<sup>1123</sup> § 4. "(1) Zur Gewährung der Versorgung ist das Land verpflichtet, in dem die Schädigung eingetreten ist. Sind hierüber Feststellungen nicht möglich, so ist das Land Kostenträger, in dem der Geschädigte zur Tatzeit seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Hatte er im Geltungsbereich dieses Gesetzes keinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt, oder ist die Schädigung auf einem deutschen Schiff oder Luftfahrzeug außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes eingetreten, so ist der Bund Kostenträger.

(2) Der Bund trägt vierzig vom Hundert der Ausgaben, die den Ländern durch Geldleistungen nach diesem Gesetz entstehen. Zu den Geldleistungen gehören nicht solche Geldbeträge, die zur Abgeltung oder an Stelle einer Sachleistung gezahlt werden.

(3) In den Fällen des § 3 Abs. 1 sind die Kosten, die durch das Hinzutreten der weiteren Schädigung verursacht werden, von dem Leistungsträger zu übernehmen, der für die Versorgung wegen der weiteren Schädigung zuständig ist."

<sup>1124</sup> Od 20. prosinca 1950., BGBl. 1950., I 791., zadnje izmjene 15. lipnja 1999., BGBl. 1999., I 1328. Vidi: MAGNUS, Liability, cit., str. 48.

<sup>1125</sup> § 5. "(1) Ist ein Land Kostenträger (§ 4), so gilt § 81 a des Bundesversorgungsgesetzes mit der Maßgabe, daß der gegen Dritte bestehende gesetzliche Schadensersatzanspruch auf das zur Gewährung der Leistungen nach diesem Gesetz verpflichtete Land übergeht.

(2) Die eingezogenen Beträge, soweit sie auf Geldleistungen entfallen, führt das Land zu vierzig vom Hundert an den Bund ab."

<sup>1126</sup> Čl. 106. st. 2. Ustava Španjolske: "Pojedinci, u skladu sa zakonom predviđenim uvjetima, imaju pravo na naknadu svake štete koju bi pretrpjeli u bilo kojem svomu dobru ili pravu, osim u slučaju više sile, pod uvjetom da ta šteta proizlazi iz funkcioniranja javnih službi." Prijevod: Bradarić, Ivan, Vladavina prava, br. 5., 1999., str. 175-227.

Zakon o pravnom položaju državne uprave i općem upravnom postupku (Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común, BOE 285., 27.11.1992., dalje: LRJAP), čl. 139., Principios de la responsabilidad: "1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

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

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

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

se teroristički napad izvrši na objekte kojima upravljaju državna tijela (npr. teroristički napad na skladišta oružja, sabotaze električnih vodova, vodovoda, plina ili otrovnih supstanci ili radio ili TV postaja), za njime prouzročenu štetu objektivno će odgovarati ta tijela. Da bi ustanovio odgovornost državnih tijela, tužitelj mora dokazati uzročnu povezanost između radnje javne službe i pretrpljene štete. Kao razlog oslobođenja od odgovornosti priznata je viša sila.<sup>1127</sup> Međutim, namjerna radnja treće osobe ne predstavlja automatski višu silu. S druge strane, usprkos činjenici da su upravni sudovi dugo vremena zahtijevali da veza između radnje državnog tijela i njegove službe te štetnog događaja bude ne samo neposredna već i isključiva, suvremena sudska praksa smatra da državno tijelo u tim slučajevima mora naknaditi barem razmjerni dio štete koja mu se, iako je radnju počinila treća osoba, može pripisati (kada je štetu počinila treća strana, ali joj je pridonijela i radnja državnog tijela, npr. kada zatvorenik pobjegne iz zatvora i nekoga ubije ili ozlijedi).<sup>1128</sup>

Tvrdilo se da je *ratio* koji podupire ovakav rezultat to što je odgovornost državnih tijela objektivna. U odluci STS 3a, od 28. listopada 1986., (RJ 1986/6635)<sup>1129</sup> presuđeno je da je država odgovorna jer nije usvojila učinkovite mjere da bi spriječila ili održala pod kontrolom protudemonstrante od napada na osobe koje su demonstrirale u korist prava na pobačaj i zauzet je stav "ovo je primjer objektivne odgovornosti državnih tijela, običan propust u pružanju službe ima iste posljedice kao i nepružanje usluge, budući oboje može predstavljati redovno ili izvanredno djelovanje (javne službe)."<sup>1130</sup>

Međutim, treba naglasiti da se u takvim slučajevima, uz radnju treće osobe, radilo i o izvanrednom (nepravilnom) radu javne službe. Kada je namjerna radnja treće osobe potpuno strana službi i za sobom povlači događaj koji nije bilo moguće spriječiti uporabom mjera i sredstava koje se redovito mogu zahtijevati od takve službe, državno tijelo ne smatra se odgovornim i radnja treće osobe tretira se kao viša sila.<sup>1131</sup>

Ova zadnja razmatranja tiču se zahtjeva postavljenih protiv države za radnje sigurnosnih službi u terorističkim napadima. Teroristički napad je namjeran akt treće strane i,

<sup>1127</sup> Čl. 106. Ustava Španjolske; LRJAP, čl. 141.1.: "Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos."

<sup>1128</sup> MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 106.

<sup>1129</sup> Cit. prema loc. cit.

<sup>1130</sup> Loc. cit., bilj. 92.

<sup>1131</sup> Loc. cit.

bez sumnje, moguće je zbog neodgovarajućih mjera koje su sigurnosne snage usvojile. Kao opće pravilo, međutim, ne može biti ustanovljena odgovornost države na temelju činjenice što njegove snage nisu spriječile akt, budući da je nepredvidiv, a u većini slučajeva čak i kada je predvidiv, nije ga moguće spriječiti. U tom smislu, pravna znanost naglašava da minimalni stupanj djelotvornosti koja se od policijskih snaga može zahtijevati ne dopušta stav da je svaki put kada se dogodi teroristički napad došlo do propusta u njihovu djelovanju (država će biti odgovorna i morati naknaditi štetu jedino ukoliko se uzevši u obzir okolnosti slučaja, može smatrati da je teroristički napad ili njegove posljedice bilo moguće izbjeći).<sup>1132</sup>

### 3.6.2. Državne naknade žrtvama

Španjolska je prvi put preuzela obvezu naknaditi štetu žrtvama naoružanih bandi i terorističkih grupa 19. siječnja 1979. Kraljevskim dekretom o zaštiti sigurnosti građana<sup>1133</sup> koji je dopunjen 1982. godine<sup>1134</sup> i dalje mijenjan s ciljem povećanja zaštite žrtava terorističkih napada.<sup>1135</sup> Ovo je pitanje trenutno regulirano čl. 93. Zakona 13/1996., od 30. prosinca 1996., o financijskim, upravnim i socijalnim mjerama prema kojem se šteta od tjelesnih ozljeda i šteta na imovini prouzročena kaznenim djelima terorizma ili prigodom njihova izvršenja osobama koje za njih nisu odgovorne, naknadauje od države u opsegu i unutar pretpostavki propisanih posebnim propisima.

Razradu navedenog pravila sadrži Pravilnik o pomoći i naknadi žrtvama terorističkih zločina (*Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo*,<sup>1136</sup> dalje: RAVT). RAVT u čl. 1.2. propisuje da će žrtve dobiti naknadu od države za: osobne ozljede (tjelesne i duševne), i medicinske troškove; štetu na imovini prouzročenoj redovnom mjestu stanovanja<sup>1137</sup> fizičke osobe, trgovačkim i industrijskim postrojenjima i političkim strankama, trgovačkim asocijacijama i sjedištima društvenih organizacija; troškove privremenog smještaja dok se ne izvrši popravak mjesta stanovanja; štetu na privatnim vozilima kao i štetu na vozilima namijenjenim kopnenom prijevozu osoba i dobara, osim onih

<sup>1132</sup> Ibid., str. 106.-107.

<sup>1133</sup> RD-Ley 3/1979 (BOE no. 28, 1.2.1979.), cit. prema ibid., str. 93.

<sup>1134</sup> RD-484/1982 (BOE no. 60, 11.3.1982.), cit. prema loc. cit.

<sup>1135</sup> Loc. cit.

<sup>1136</sup> Real Decreto 288/2003, BOE 65., 17.3.2003.

<sup>1137</sup> Ako nije uobičajeno mjesto stanovanja, naknadauje se 50% štete, do maksimalnog iznosa od 90.151,82 eura. (RAVT, čl. 24.1.: "En las viviendas habituales de las personas físicas serán objeto de resarcimiento los daños sufridos en la estructura, instalaciones y mobiliario, pertenencias y enseres, que resulte necesario reponer para que aquéllas recuperen sus condiciones anteriores de habitabilidad, excluyendo los elementos de carácter suntuario. En las viviendas que no tengan el carácter de residencia habitual el resarcimiento comprenderá el 50 por 100 de los daños, con el límite de 90.151,82 euros.")

koja su u javnom vlasništvu.<sup>1138</sup> Različiti "naslovi" oštećenja stvari naknadivi su, za razliku od osobnih povreda, jedino ako nisu pokriveni privatnim osiguranjem ili Konzorcijem za naknadu osiguranja ili kada su samo djelmično pokriveni.<sup>1139</sup>

Dio pravne znanosti smatra da navedena prava korespondiraju obvezi države da štiti mir i javnu sigurnost ili da su barem sredstvo preraspodjele rizika koji proizlazi iz postojanja naoružanih grupa suprotstavljenih državi.<sup>1140</sup> Ali, bez obzira na to, sudska je praksa zauzela vrlo jasan stav da ova obveza naknade proizlazi iz pravne obveze države koja ima posebnu prirodu i koju država nameće samoj sebi kao izraz solidarnosti sa žrtvama.<sup>1141</sup> Očito se ne identificira ni s odgovornošću javnih tijela ni sa zaštitom koju nudi socijalno osiguranje. Uz prava i naknadu predviđenu ovim zakonom, svaka trajna nesposobnost ili smrt prouzročena terorističkim napadom daje pravo na izvanrednu mirovinu.<sup>1142</sup>

Zajedno s ovim sustavom, Zakon o solidarnosti s žrtvama terorizma (*Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo*,<sup>1143</sup> dalje: LSVT) propisuje pravo žrtava terorizma da od države dobiju isplatu iznosa dosuđene naknade koju im počinitelj terorističkog akta i druge odgovorne osobe trebaju platiti za prouzročenu štetu. LSVT u čl. 2.1. propisuje da su žrtve terorizma ili radnje izvršene od strane jedne ili više osoba koje pripadaju naoružanoj bandi ili grupi koja je djelovala s ciljem ozbiljnog poremećaja mira i javne sigurnosti ovlaštene dobiti naknadu posebne prirode od države koja će isplatiti odgovarajuću dosuđenu naknadu na ime odštetne odgovornosti prema odredbama toga zakona.<sup>1144</sup> Opće odredbe koje sadrži LSVT razrađene su provedbenim propisima.<sup>1145</sup>

<sup>1138</sup> RAVT u čl. 29.I. traži da vozila budu osigurana, barem kroz obvezno osiguranje prema Zakonu o cestovnom prometu. MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 93.-94.

<sup>1139</sup> RAVT, čl. 3., 24.3, 27, i 28.

<sup>1140</sup> Vidi literaturu citiranu kod MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 94., bilj. 29. i 30.

<sup>1141</sup> Vidi sudska praksu i literaturu citiranu kod loc. cit., bilj. 31.

<sup>1142</sup> Loc. cit.

<sup>1143</sup> BOE 242., 9.10.1999. Mijenjan je 2000. godine Zakonom 14/2000 od 29. prosinca (BOE 313., 30.12.2000.) i 2003. godine Zakonom 2/2003 od 12. ožujka (BOE 62., 13.3.2003.)

<sup>1144</sup> LSVT, čl. 2.1.: "Las víctimas de actos de terrorismo o de hechos perpetrados por persona o personas integradas en bandas o grupos armados o que actuaran con la finalidad de alterar gravemente la paz y seguridad ciudadana tendrán derecho a ser resarcidas por el Estado, que asumirá con carácter extraordinario el abono de las correspondientes indemnizaciones, en concepto de responsabilidad civil y de acuerdo con las previsiones de la presente Ley."

<sup>1145</sup> RD 1912/1999, de 17 de diciembre, que aprueba el Reglamento de ejecución de la LSVT (BOE 305., 22.12.1999.), dalje: RSVT i RD 1974/1999, de 23 de diciembre, que aprueba el Reglamento de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo (BOE 307., 24.12.1999.).

Temelj obveze države na isplatu ne nalazi se u supsidijarnoj odgovornosti države (LSVT to izričito isključuje u čl. 2.3.<sup>1146</sup>), nego u načelu solidarnosti prema žrtvama i, u ovom slučaju, zaštite od insolventnosti osoba koje su odgovorne za prouzročenu štetu. Ima svoj temelj u ideji da država sebe postavlja kao jamca dosuđenih naknada koje bi žrtve trebale dobiti. S obzirom na navedeno, za razliku od drugih ranije spomenutih naknada, žrtve će primiti dosuđenu naknadu prema ovom Zakonu samo ukoliko štetnik naknadu nije platio<sup>1147</sup> i samo ukoliko prije no primi isplatu prenese na državu svoj zahtjev prema štetniku.<sup>1148</sup> Naknadiva je jedino materijalna šteta od tjelesnih ili psihičkih ozljeda koje je žrtva pretrpjela<sup>1149</sup> ukoliko je teroristički napad izvršen u periodu od 1. siječnja 1968. do njegova stupanja na snagu.<sup>1150</sup> Šteta na imovini i nematerijalna šteta koju žrtva pretrpi zbog terorističkih napada, nisu naknadive prema ovom zakonu čak ni kad su pravomoćno dosuđene.<sup>1151</sup> Država je obvezana platiti iznose štete dosuđene presudom, valorizirane prema indeksu stalne vrijednosti peseta u 1999. godini,<sup>1152</sup> a najmanje one koje su zakonom određene kao minimum za određene vrste povreda.<sup>1153</sup>

S obzirom da su žrtvi dostupni različiti zahtjevi, potrebno je naglasiti neke od razlika u pravima koja sadrže. Kod osobnih ozljeda, uz vrlo specifične iznimke, primjenjuje se načelo potpune naknade. Dakle, žrtva može ostvariti oba prava – pravo koje predviđa RAVT<sup>1154</sup> i naknadu na ime štetnikove odgovornosti koju propisuje LSVT.<sup>1155</sup> Jedino dopunska prava namijenjena pokriću troškova poput medicinske njege, proteza ili operacija ovisе o činjenici da "nisu pokrivena bilo javnim bilo privatnim sustavom osiguranja" i u tom slučaju, prije prijave za naknadu koju uređuje LSVT, oštećenik treba zatražiti naknadu koju

<sup>1146</sup> LSVT, čl. 2.3.: "Las indemnizaciones otorgadas al amparo de esta disposición se concederán por una sola vez y no implican la asunción por el Estado de responsabilidad subsidiaria alguna."

<sup>1147</sup> LSVT, čl. 9.1.

<sup>1148</sup> LSVT, čl. 8.2. i RSVT, čl. 5.2.b i 9.

<sup>1149</sup> LSVT, čl. 2.1.

<sup>1150</sup> Do 9. listopada 1999. (LSVT, čl. 2.2.). Ovaj se rok sukcesivno mijenjao ovisno o prekidima primirja s organizacijom ETA.

<sup>1151</sup> RSVT, čl. 2.2.

<sup>1152</sup> RSVT, čl. 12.

<sup>1153</sup> LSVT u Aneksu II sadrži tablicu minimalnih iznosa naknade za smrt i pojedine vrste ozljeda. Za smrt to je iznos od 138.232,78 eura, dok iznosi za povrede ovisе o njihovoj težini i trajnosti.

<sup>1154</sup> RAVT, čl. 6.: "Compatibilidad de resarcimiento. Los resarcimientos que procedan por daños corporales serán compatibles con cualesquiera otros a que tuvieran derecho las víctimas o sus causahabientes. Sin embargo, los gastos por razón de tratamiento médico, prótesis e intervenciones quirúrgicas sólo serán resarcidos en la cuantía no cubierta por cualquier sistema de previsión público o privado al que la víctima estuviera acogida."

<sup>1155</sup> LSVT, čl. 6.5.: "Las indemnizaciones otorgadas conforme a las disposiciones de esta Ley serán compatibles con las pensiones, ayudas, compensaciones o resarcimientos que se hubieran percibido, o pudieran reconocerse en el futuro, al amparo de las previsiones contenidas en la legislación de Ayudas a las víctimas del Terrorismo u otras disposiciones legales."

propisuje RAVT. Izvanredna mirovina zbog terorističkog akta nije kompatibilna s redovnom mirovinom socijalnog osiguranja koju ovlaštenik može tražiti povodom istog štetnog događaja.<sup>1156</sup>

I u slučaju osobne povrede i u slučaju oštećenja materijalnih dobara, prava i iznosi naknade kompatibilni su sa zahtjevima koje žrtva terorističkog napada može postaviti prema državnoj upravi ukoliko za napad, osim odštetne odgovornosti počinitelja, postoji i odgovornost tijela državne uprave prema uređenju koje propisuje LRJAP. Za to se smatra da je u skladu s pravilima o pravima žrtava terorističkih akata i podržano je od pravne znanosti.<sup>1157</sup>

### 3.6.3. Sudska praksa španjolskih sudova

Španjolska sudska praksa koja se odnosi na pitanje odštetne odgovornosti u slučaju terorističkog akta ograničena je na presude u kojima su španjolski sudovi državna tijela oglasili odgovornim jer nisu poduzela mjere potrebne za sprječavanje samog terorističkog akta ili su nanijela štetu građanima.<sup>1158</sup>

Polazno je mišljenje u ovoj sudskoj praksi da obveza garancije javne sigurnosti ne pretvara državu u jamca za svaku štetu koja proizade iz terorističkog akta i koju građani mogu pretrpjeti. Zbog toga namjerna radnja terorista, u načelu, prekida eventualnu kauzalnu vezu između pretrpljene štete i djelovanja javnih službi poput policije.

STS, od 26. rujna 2000., (RJ 2000/8024), vrlo je znakovita odluka u tom pogledu. Tužitelj je podigao tužbu protiv Španjolske zahtijevajući naknadu u iznosu preko 48.000 eura za štetu prouzročenu robi u njegovu vlasništvu u slučaju terorističkog napada na prostore porezne službe za kupce smještene u luci u Barceloni. U svojoj žalbi Vrhovnom sudu tužitelj navodi da odredbe koje se tiču objektivne odgovornosti državnih tijela nisu primijenjene u tom slučaju. Vrhovni sud presudio je da "*čak i kada se priznaje objektivna odgovornost države, nužno je da postoji uzročna veza između štetne posljedice i radnje državnog tijela.*" Iako nije smatrao nužnom i isključivost i neposrednost, zauzeo je stav da se "*ne implicira da u svakom slučaju država mora biti osiguratelj za štetu u svakom štetnom događaju koji proizade iz kaznenih aktivnosti. Ukoliko do njih dođe, a nisu povezane s*

*abnormalnim djelovanjem državnih tijela, prekida se kauzalna veza koja je pretpostavka za ustanovljavanje odštetne odgovornosti države.*"<sup>1159</sup>

Zanimljiva je i STS, od 15. studenog 1985., (RJ 1985/5587), u kojoj je Vrhovni sud odbio dosuditi naknadu iznosa preko 3 milijuna eura koje je zahtijevao vlasnik broda pod francuskom zastavom koji je potopljen u terorističkom napadu dok je bio u doku u luci *Pasajes*. U tom slučaju Vrhovni sud nije spomenuo eventualnu objektivnu odgovornost državnih tijela zaduženih za luku i svoju je pažnju usredotočio na pitanje razgraničavanja opsega funkcija nadzora i sigurnosnih dužnosti državnih tijela zaduženih za luku unutar lučkih postrojenja, u koje brodovi koji su na doku moraju biti uključeni da bi bili zaštićeni od mogućih štetnih radnji trećih osoba. Vrhovni sud je odlučio da se šteta ne može pripisati državnim tijelima jer "*treba racionalno shvatiti da priroda terorističkog napada koja je prouzročila štetu, manifestiranjem razornih sredstava poput onih s posebno usavršenim elementima razornosti, prelazi opseg redovnog djelovanja upravnog nadzora i sigurnosti u upravljanju lukom.*" Štoviše, način izvršenja napada – ronocima koji su pričvrstili eksploziv u trup broda - "*nužno prelazi uobičajeni nadzor koji se može tražiti od straže zadužene za nadzor lučkih postrojenja.*"<sup>1160</sup>

Bez obzira na to, sudovi su povremeno zauzimali stajalište da je, pod danim okolnostima, stvarna mogućnost sprječavanja ili smanjivanja štete postojala, i zbog toga državna tijela, bez obzira na odgovornost počinitelja i njegovih pomagača, također postaju neposredno odgovornima prema žrtvama. To je slučaj u odlukama Vrhovnog suda u kojima je temelj za odlučivanje u korist tužitelja bila pasivnost policije kada je trebala ili je već djelovala u odnosu na terorističku prijetnju.<sup>1161</sup>

STS 3a, od 27. prosinca 1988., (RJ 1988/9706), odnosi se na slučaj u kojem su roditelji podigli tužbu protiv Ministarstva unutarnjih poslova zahtijevajući naknadu u iznosu od 132.222 eura. U postupku je dokazano da je u noći između 25. i 26. lipnja 1982., u vrijeme terorističke kampanje koju je protiv instaliranja nuklearnog pogona u Lemóniz vodila ETA, sumnjivi paket smješten ispred ureda kompanije IBERDUERO u Renteríaji. Lokalna policija, smatrajući da bi mogao sadržavati eksploziv, pozvala je službu za deaktiviranje nacionalne policije, osigurala mjesto i nadgledala ga čitavu noć. Budući da se pozvana služba nije pojavljivala, usprkos ponovljenim pozivima, lokalna je policija odlučila prekinuti mjere u

<sup>1156</sup> MARTÍN-CASALS/RIBOT, op. cit., str. 96.

<sup>1157</sup> Ibid., str. 96.-97.

<sup>1158</sup> Ibid., str. 97.

<sup>1159</sup> Ibid., str. 107.

<sup>1160</sup> Loc. cit.

<sup>1161</sup> Ibid., str. 98.

ranim jutarnjim satima. Nekoliko sati kasnije sin tužitelja ugledao je paket i udario ga, uslijed čega je došlo do eksplozije. Vrhovni sud je odlučio da je država neposredno odgovorna za štetu budući da je jasno da sigurnosne snage države (nacionalne policije), koje su imale na raspolaganju tehnička sredstva za sprječavanje tog kaznenog djela, usprkos tome što su bile upozorene na vrijeme, nisu djelovale onako kako se od njih redovito može očekivati.<sup>1162</sup>

Presude STS 3a, od 31. siječnja 1996. (RJ 1966/474), i STS 3a, od 18. srpnja 1997., (RJ 1997/6083), odnose se na dvije tužbe za naknadu štete podignute protiv Ministarstva unutarnjih poslova od strane žrtava terorističkog napada koji je ETA počinila 1987. godine u Barceloni u trgovačkom centru Hipercor. Suprotno tvrdnji države da je šteta bila nepredvidiva i neizbježiva, Vrhovni je sud potvrdio stajalište žalbenog suda i odlučio protiv države, s obzirom da policija nije primjereno reagirala na upozorenje da je postavljena bomba i da je propustila sigurnosne mjere potrebne za sprječavanje masakra, budući da je posumnjala u uvjerljivost upozorenja.<sup>1163</sup>

Odluka STS 3a, od 27. ožujka 1998., (RJ 1998/2942), odnosi se na slučaj poštanskog službenika koji je ozljeđen u eksploziji pisma-bombe adresiranog na Glavnu komisiju Svjetske izložbe u Sevilji. Vrhovni sud je odlučio da je država bila nemarna jer nije imala tehničku opremu za provjeru sigurnosti i otkrivanje eksplozivnih naprava u sjedištu izložbe. Ove su mjere bile potrebne jer su i Olimpijske igre u Barceloni 1992. godine i Seviljska Svjetska izložbe bile poznate kao mete terorističkih grupa i zbog toga su javni službenici trebali predvidjeti takav napad.<sup>1164</sup>

Ova posljednja odluka razlikuje se od stajališta zauzetog u odluci STS, od 3. lipnja 1985., kojom je država oslobođena odgovornosti za štetu od eksplozije bombe u sjedištu satiričkog magazina "El Papus". Usprkos činjenici da je napad uslijedio kratko nakon što je bila prekinuta policijska zaštita uspostavljena nakon prijetnji desničarskih skupina, Vrhovni sud je smatrao da "*se čini očitim da takva posebna zaštita privatnih prostora ne može biti održavana neograničeno dugo ukoliko se uzme u obzir ograničenje dostupnih ljudskih resursa*" i da je nakon povlačenja policijske zaštite tužitelj morao usvojiti mjere samozaštite da bi spriječio nastanak štete.<sup>1165</sup>

Značajna je odluka koja se tiče štete prouzročene od strane državne uprave u vezi s terorističkim aktima i *Sentencia Audiencia Nacional (SAN)* od 24. rujna 1999., (RJCA 1999/4137). U ovom je slučaju kontrolirana eksplozija automobila bombe koju je postavila ETA, prouzročila štetu iznad 18.000 eura na okolnoj imovini. Štetu je naknadio Konzorcij koji, osim pokriva izvanrednih rizika prouzročenih terorizmom, ima i zakonsku obvezu pokriva izvanrednih rizika prouzročenih "*radnjom naoružanih snaga ili snaga državne sigurnosti u vrijeme mira*" (ECCS, čl. 6.1.(c)). Ovom odlukom priznato je pravo Konzorcija na subrogaciju prema štetniku - policiji.<sup>1166</sup>

### 3.7. Velika Britanija

#### 3.7.1. O odgovornosti države za štetu u engleskom pravu i obvezi održavanja sigurnosti

Sve do polovine 20. st. u engleskom je pravu vrijedilo načelo apsolutne neodgovornosti države i njezinih najviših službenika za delikt. Službena osoba koja bi ga počinila nije bila obuhvaćena imunitetom, ali za tu štetu nisu odgovarali njegovi nadređeni kao za svog zaposlenika. U praksi bi država (Kruna) često naknađivala štetu oštećenom, ali to je bio "akt milosti", a ne ispunjenje obveze. Imunitet države od odgovornosti za delikt ukinuo je *Crown Proceedings Act* donesen 1947. godine.<sup>1167</sup>

Iako je ukinuo imunitet države, taj zakon nije odredio posebna pravila o odgovornosti države već je dopustio primjenu općih pravila o odgovornosti na određene slučajeve prouzrokovanja štete djelatnošću državnih tijela. To su tri grupe slučajeva: 1. odgovornost države za radnje svojih službenika ili predstavnika, kao poslodavca za svoje radnike, prema općim pravilima *common law*, 2. odgovornost za povrede prava vlasništva, prava na posjed i posebnih obveza posjednika nekretnine da osigura treće osobe od opasnosti i štete i 3. odgovornost za povrede zakonskih obveza.<sup>1168</sup>

Državno priznanje i zaštita prava na život, slobodu i imovinu, spada u temeljne obveze države, a podsjećanja na te dužnosti od strane zajednice osiguranja u Velikoj Britaniji bila su posebno jaka u periodu krize prouzročene postavljanjem bombi u Londonu 1992.-1993. godine koje je izvršila IRA. Ipak je upitno jesu li ta široka normativna određenja pretočena u pravnu obvezu. Zaštita od strane države smatra se legitimnim zahtjevom i po

<sup>1162</sup> Loc. cit.

<sup>1163</sup> Loc. cit.

<sup>1164</sup> Ibid., str. 98.-99.

<sup>1165</sup> Ibid., str. 99.

<sup>1166</sup> Ibid., str. 97.

<sup>1167</sup> PETRIĆ, *Odgovornost države*, cit., str. 78.

<sup>1168</sup> Ibid., str. 78.-80.

domaćem i po međunarodnom pravu. Država mora osigurati propise, osoblje osiguranja i sigurnosne mjere koje mogu osigurati razuman nivo zaštite svih građana. Ovo je pravilo ugrađeno u Zakon o ljudskim pravima iz 1998. godine.<sup>1169</sup> Međutim, i dalje postoji jak pravni otpor strogoj primjeni odgovornosti na temelju *negligence* prema državnim sredstvima (blagajni). Vodeći slučaj u kojem je pravo na naknadu štete na temelju *negligence* testirano, bio je *Hill v Chief Constable of West Yorkshire (1989, AC, 53)*. *House of Lords* zaključio je da bi, na temelju općeg interesa, bilo nepoželjno uspostaviti građanskopravnu odgovornost policije zbog propusta u sprječavanju daljnjih ubojstava serijskog ubojice. Bolje je dopustiti korištenje profesionalne procjene u raspoređivanju sredstava i smjeru djelovanja, bez opterećenja od mogućih beskrajnih građanskih tužbi nezadovoljnih građana, čak i onih koji su u najužem krugu mogućih žrtava. Europski sud za ljudska prava u slučaju *Osman*<sup>1170</sup> kasnije je izrazio ozbiljnu sumnju u svako apsolutno isključenje odgovornosti na temelju općeg interesa i tražio da postoji mogućnost da se zahtjevi razmatraju od slučaja do slučaja. Međutim, kasnije je u slučaju *TP and KM v. United Kingdom* zaključio da je u pristupu engleskog prava udovoljeno zahtjevima iz čl. 6. Europske konvencije.<sup>1171</sup>

Pitanje odgovornosti za radnje policije vrlo je specifično riješeno u engleskom pravu. Država nije poslodavac policijskih i drugih službenika koje postavljaju ili čiji rad financiraju lokalna tijela vlasti, pa za štete koje oni počine ne odgovara. No, budući da lokalna tijela nemaju mogućnost nadgledati i kontrolirati njihov rad, ni ona ne odgovaraju za tu štetu. Za delikte policajaca odgovara šef policije određenog okruga, prema pravilima o odgovornosti poslodavca za svoje radnike, ali se naknade isplaćuju iz tzv. policijskog fonda koji se puni iz budžeta lokalne vlasti.<sup>1172</sup>

### 3.7.2. Sustav državnih naknada u Engleskoj, Škotskoj i Walesu

Velika Britanija je prva europska država koja je uvela sustav državnih naknada žrtvama kaznenih djela. U periodu od 1964.-1990. godine o državnoj je naknadi odlučivao i isplaćivao ju je *Criminal Injuries Compensation Board*. Ona je dodjeljivana na *ex gratia* temelju, prema *common law* odštetnim načelima. Nakon nekoliko neuspješnih pokušaja ozakonjenja sustava, 1. travnja 1996. godine na snagu je stupio *Criminal Injuries*

<sup>1169</sup> Human Rights Act, 1998., cit. prema WALKER, op. cit., str. 168.

<sup>1170</sup> *Osman v. United Kingdom, 1998, Application no. 23452/94, Reports 1998-VIII, 29 EHRR, 245.*, cit. prema *ibid.*, str. 169.

<sup>1171</sup> *TP and KM v. United Kingdom (2001) Application no. 28945/95.*, cit. prema *loc. cit.*

<sup>1172</sup> Ovo uređenje odgovornosti sadrži *Police Act 1996*. Vidi: PETRIĆ, *Odgovornost države*, cit., str. 79.

*Compensation Act 1995*. Uveo je sustav naknada koje se temelje na tarifama i kojim upravlja *Criminal Injuries Compensation Authority* (dalje: CICA).<sup>1173</sup>

Da bi imao pravo na naknadu, oštećenik mora biti žrtva nasilnog kaznenog djela (*crime of violence*). Ne postoji zakonska definicija tog pojma, ali se smatra da uključuje fizički napad na osobu, ranjavanje ili seksualni napad. Pod određenim se okolnostima i prijetnja nasiljem može smatrati nasilnim kaznenim djelom. Ozljede mogu biti tjelesne i psihičke prirode, a moraju bit dovoljno ozbiljne za minimalnu naknadu. Najniži iznos naknade je 1.000 £, a najviši 500.000 £.<sup>1174</sup> U slučaju žrtvine smrti pravo na naknadu imaju osobe koje su u to vrijeme bile žrtvin bračni ili izvanbračni drug, roditelj, dijete ili bivši bračni drug kojeg je žrtva financijski pomagala. Pravo na naknadu nije ograničeno državljanstvom ili prebivalištem podnositelja zahtjeva u određenoj državi, jedino činjenicom da je nasilni čin izvršen na području Engleske, Walesa ili Škotske, te da je prijavljen policiji.<sup>1175</sup> Iako prije podnošenja prijave nije nužno čekati okončanje policijske istrage ili kaznenog postupka, CICA će obično prije donošenja svoje odluke o naknadi čekati završetak kaznenog postupka. Nije nužno ni prije podnošenja prijave pokušati štetu naknaditi od štetnika ukoliko je on identificiran, ali će se svaki iznos dobiven po toj osnovi odbiti od naknade koju isplati CICA. U prijavi podnositelj daje suglasnost da CICA kontaktira s policijom, bolnicama i svim drugim subjektima koji mogu dati relevantne informacije o njezinom zahtjevu. Razmatraju se samo prijave koje pristignu u roku od 2 godine od izvršenja nasilja, s tim da je u slučajevima kada je to razumno i u interesu pravde, moguć i izuzetak od stroge primjene navedenog roka.<sup>1176</sup>

Naknada se obračunava prema shemi koja sadrži više od 400 opisa ozljeda i standardne iznose naknade za bol i patnju koju pretrpi žrtva koja ih je doživjela. Ukoliko je žrtva doživjela više od jedne tako kvalificirane ozljede, naknada se isplaćuje u iznosu za najtežu od njih, uvećanom za 30% drugog najvišeg iznosa, te ako je potrebno, 15% trećeg. U nekim se slučajevima isplaćuju i dodatni iznosi za gubitak zarade i posebne troškove. Pri

<sup>1173</sup> Vidi: BRIENEN, op. cit., Poglavlje 7., str. 243-294.

<sup>1174</sup> *Loc. cit.*

<sup>1175</sup> Izuzeci su slučajevi kada je čin izvršen u ustanovama poput škola, zatvora, duševnih bolnica, a prijavljen je nekom od nadležnih tijela i žrtva želi da bude formalno istražen. Vidi: *Compensation to crime victims – United Kingdom*, [www.europa.eu.int/comm/justice](http://www.europa.eu.int/comm/justice).

<sup>1176</sup> *Loc. cit.*



odlučivanju o naknadi CICA uzima u obzir i ponašanje žrtve (suradnju s policijom, kazneni dosje, ponašanje prije, tijekom i nakon incidenta).<sup>1177</sup>

Odluku o naknadi u prvom stupnju donosi službenik. Ukoliko podnositelj zahtjeva nije zadovoljan, može se žaliti drugostupanjskom tijelu, a ukoliko ni nakon toga nije zadovoljan može zahtijevati da njegov predmet razmotri nezavisni panel pred kojim se održavaju usmena saslušanja, a čine ga pravnici, liječnici i članovi laici.<sup>1178</sup>

### 3.7.3. Sustav državnih naknada u Sjevernoj Irskoj

U Sjevernoj Irskoj postoji duga tradicija naknade za štetu na privatnoj imovini prouzročenu političkim nasiljem, a sada je na snazi *Criminal Damage (Compensation) (Nothern Ireland) Order* iz 1977. godine<sup>1179</sup> (dalje: CDCO). Impuls za modeliranje sadašnjeg zakonodavstva bila je politička kriza u Sjeverna Irskoj od 1968. godine nadalje. Iako su prethodnih nekoliko godina pokrajinska vijeća uspjela podnijeti teret isplata naknada bez značajnijeg utjecaja na lokalne poreze, 1971. godine je zaključeno da bi povećano nasilje moglo neka vijeća financijski uništiti.<sup>1180</sup> Zakonom iz 1971. godine<sup>1181</sup> potpuno je napušteno tretiranje gubitaka od terorizma kao pitanja koje se tiče jedinica lokalnih vlasti. Vlada Sjeverne Irske prihvatila je potpunu odgovornost za sve troškove šteta i gubitaka koji proizlaze iz građanskih nemira i namjernih oštećenja. CDCO nije značajno izmijenio Zakon iz 1971.<sup>1182</sup>

CDCO u čl. 1. i 2. specificira pravni temelj, početak primjene i interpretaciju različitih u njemu sadržanih termina. Od dana početka primjene (1. travnja 1978.), državno ministarstvo je obvezno platiti onima koji imaju interes na imovini, štetu od njezina fizičkog oštećenja ili nezakonitog uklanjanja. Naknada se daje u slučaju kada je oštećeni pretrpio gubitak uslijed pljačke,<sup>1183</sup> oštećenja imovine nezakonitom, zlonamjernom ili obijesnom

radnjom koju izvrše tri ili više udruženih osoba ili osoba koja djeluje u ime ili u vezi s nezakonitom organizacijom.<sup>1184</sup>

Svaka osoba koja ima interes na imovini koja je oštećena i koja trpi gubitak veći od 200 funti može se prijaviti za naknadu. Kada naknada iznosi više od 200 funti, zakonsko umanjenje od 200 funti se odbija od ukupnog iznosa.<sup>1185</sup>

U slučaju *Public Works (Belfast) Limited v Secretary of State for Nothern Ireland* High Court je dopustio naknadu za gubitke koji neposredno proizlaze iz bombardiranja kantine, poput zakašnjenja u programu zbog kašnjenja u pauzama za užinu, ali ne i prekida zbog šoka ili straha dijela zaposlenih.<sup>1186</sup>

Kada je naknada priznata, oštećeni će također imati pravo na naknadu razumnih troškova u postavljanju i dokazivanju svojih zahtjeva. Naknada je izričito isključena za slučajeve bilo kakve štete proizašle iz uništenja ili krađe kovanica, novčanica, deviza, poštanskih uputnica, novčanih uputnica ili poštanskih maraka, ili bilo kakvog predmeta za osobno ukrašavanje, uključujući satove i nakit, osim ukoliko je od vlasnika držan kao alat, ili za štete od oduzimanja imovine iz oštećenog vozila ili zgrade, osim u izuzetnim okolnostima poput onih kada je ukradena iz oštećene zgrade tijekom nereda.<sup>1187</sup>

Sustav (shema) ne specificira da se odnosi samo ili primarno na komercijalne štete. Međutim, shema je u praksi najznačajnija za tu kategoriju jer police osiguranja komercijalne imovine ne pokrivaju gubitke zbog oštećenja kaznenim djelom u Sjevernoj Irskoj. Suprotno tome, osobna imovina, kućni namještaj i oprema mogu biti osigurani. Stoga, ukoliko se radi o kućnoj imovini koja je osigurana, zahtjev može biti postavljen odnosnom osiguravajućem društvu ili Agenciji.<sup>1188</sup> Pod tim okolnostima osiguranje isplaćuje oštećenom, a Agencija osiguranju.<sup>1189</sup>

Da bi se prijavilo za naknadu koju propisuje CDCO, oštećeni mora prvo uručiti obavijest o namjeri prijave (*notice of intention*) državnom ministarstvu, lokalnom

<sup>1184</sup> Načelnik policije izdaje uvjerenje da smatra da je radnja izvršena zlonamjerno od strane osobe koje djeluju u ime ili u vezi sa nezakonitom organizacijom. Ovo uvjerenje dovoljan je dokaz uz prijavu za naknadu, osim ukoliko se ne dokaže suprotno. U slučaju zlonamjernog i obijesnog oštećenja poljoprivrednih zgrada i imovine, nije potrebno dokazivati umiješanost tri ili više osoba ili nezakonitu organizaciju.

<sup>1185</sup> WALKER, op. cit., str. 142.

<sup>1186</sup> Ibid., str. 143.

<sup>1187</sup> Loc. cit.

<sup>1188</sup> Postupke kojima se odlučuje o naknadi vodi Agencija za naknade (Agencija). Prva izvršna agencija ustanovljena je 1. travnja 1992. godine. Izvršni direktor (rukovoditelj) zadužen je ne samo za vođenje Agencije već i za kreiranje godišnjih poslovnih planova i vođenje Agencije u okviru dodijeljenih sredstava. Ibid., str. 147.

<sup>1189</sup> Ibid., str. 143.

<sup>1177</sup> Loc. cit.

<sup>1178</sup> BRIENEN, op. cit., Poglavlje 7., str. 243-294.

<sup>1179</sup> O povijesnim temeljima naknade i propisima koji mu prethode, vidi WALKER, op. cit., str. 140.

<sup>1180</sup> Ibid., str. 140.-141.

<sup>1181</sup> *Criminal Injuries to Property (Compensation) Act (Nothern Ireland), 1971.*

<sup>1182</sup> WALKER, op. cit., str. 141.

<sup>1183</sup> Definirana je kao nezakonito uklanjanje imovine iz zgrade tijekom nereda (pobune). Za kvalifikaciju je potrebno da tri ili više osoba divlje (neobuzdano) i bijesno, nezakonito zajedno udružene, zlonamjerno ili obijesno prouzroče štetu.

zapovjedniku policijskih snaga ili drugoj nadležnoj osobi, u posebnoj formi (formular C1). Većina pojedinaca i organizacija čini to preko odvjetnika.<sup>1190</sup>

Ova obavijest sadrži sve relevantne činjenice i informacije koje se odnose na okolnosti gubitka za koji se naknada traži. Da bi se omogućilo ispitivanje štete od strane agencijskog procjenjivača šteta što je moguće prije nakon njezina nastanka, obavijest mora biti podnesena nadležnim tijelima u roku od 10 dana. U praksi će odvjetnik poslati obavijest Agenciji za naknadu, kopiju policiji na području nastanka štete, a ukoliko postoje naznake o paravojnom djelovanju, još jednu kopiju sjedištu u Belfastu gdje se izdaju uvjerenja načelnika policije. Iako je propisan rok od 10 dana za izvršenje ovih preliminarnih radnji, on je vrlo fleksibilan, CDCO dopušta produženje tih 10 dana na rok od 6 mjeseci, prema diskrecijskoj ocjeni državnog ministarstva ili žalbenog suda.<sup>1191</sup>

Šaljući prethodnu obavijest Agenciji za naknade, oštećenikov odvjetnik zahtijevat će formular za prijavu (formular C2). Ta prijava mora biti učinjena unutar roka od 4 mjeseca, ali to vrijeme ponovo može biti produženo, no ne na duže od godine dana. Ukoliko državno ministarstvo (ili Agencija za naknade, djelujući u njegovo ime) zatraži dodatne informacije od oštećenika, one moraju biti dane, jer će u suprotnom o zahtjevu biti odlučeno na temelju informacija kojima Agencija raspolaže. Zakašnjenja u rješavanju zahtjeva zbog nedostatka informacija od oštećenika ili njegovih zastupnika, bio je problem prema Zakonu iz 1971. godine. Podnositelje prijave savjetuje se da podaci potrebni za dokazivanje zahtjeva uključuju: vlasničke listove, ugovore o zakupu, dionice, financijska izvješća, račune za poduzete radnje.<sup>1192</sup>

Podaci iz prijave zajedno s daljnjim detaljima sadržanim u dodatnim oblicima – tvore inicijalnu bazu za procjenjivanje visine naknade. Za utvrđivanje osnovanosti zahtjeva, s financijskog aspekta, Agencija može imenovati procjenitelja šteta. Oštećenik može također imenovati svog procjenitelja šteta za pomoć pri pregovaranju o zahtjevu. U mnogo će slučajeva odvjetnik neposredno pregovarati s Agencijom u ime oštećenika.<sup>1193</sup>

Pretpostavke za utvrđivanje naknade, njezino umanj enje ili isključenje CDCO mnogo detaljnije uređuje u odnosu na raniji propis čije su nejasnoće stvarale poteškoće u primjeni. CDCO u čl. 9. nalaže oštećenicima teret dokaza da su poduzeli sve razumne

<sup>1190</sup> Loc. cit.

<sup>1191</sup> Ibid., str. 144.

<sup>1192</sup> Loc. cit.

<sup>1193</sup> Loc. cit.

preventivne mjere da bi spriječili ili umanjili gubitak i da su udovoljavali zakonskim zahtjevima sigurnosti. Ministarstvo će uzeti u obzir i svako nezakonito korištenje imovine od strane oštećenika ili bilo koje druge osobe uz njegov pristanak i svako provokativno ili nemarno ponašanje koje pridonosi neposredno ili posredno gubitku ili koje povećava šanse za njegov nastanak.<sup>1194</sup>

Niti jedan sadašnji ili bivši član nezakonite organizacije, niti onaj koji je bio ili je uključen u bilo koji oblik terorističke aktivnosti nema pravo na naknadu, a jedina je moguća iznimka slučaj kada je stav državnog ministarstva da bi to bilo u javnom interesu. Naknada se ne plaća ni kada je oštećenik planirao, pomagao ili aktivno i voljno doprinosa radnji koja je rezultirala štetom ili pljačkom ili je udružen ili povezan s osobama koje su je prouzročile ili ako odbije surađivati s policijom u identificiranju i hvatanju napadača.<sup>1195</sup>

Naknada također neće biti isplaćena ukoliko pretrpljeni gubitak već jest ili može biti nadoknađen prema bilo kojoj drugoj zakonskoj odredbi ili pravilima *common law*. Kada je gubitak povezan s terorizmom, ali proizlazi iz protumjera državnih agenata, naknada je propisana u svakom slučaju oduzimanja, zauzimanja, uništenja ili oštećenja imovine ili poduzimanja bilo koje druge radnje koja utječe na osobna prava ili imovinu prema uvjetima koje propisuje *Terrorism Act 2000*, sec. 102, Schedule 12.<sup>1196</sup> Posebni gubitak (poput gubitka zarade) koji nastane zbog utjecaja javnog prava (poput zatvaranja ceste) nije naknativ. Zahtjevi moraju biti podneseni u roku od 28 dana, u prvom stupnju o njima odlučuje državno ministarstvo, a o žalbi odlučuje pokrajinski sud (*county court*). Rok za podnošenje žalbe je 6 tjedana od primitka odluke.<sup>1197</sup>

Nove odredbe propisuju primjerenije uvjete popravka i ponovne izgradnje zgrada. Cilj je bio popuniti rupe u zakonu koje su omogućavale zlorabu sustava od određenih vlasnika i omogućavale im da prime naknadu a da zgrade ne poprave niti ih ponovno izgrade. Oni su zarađivali na sustavu, što je suprotno principu obeštećenja.<sup>1198</sup>

Čl. 16. i 17. propisuju povrat novca od štetnika i od oštećenog ukoliko mu naknadno bude dosuđena naknada. U periodu od 2000.-2001. isplaćeno je 9,3 milijuna funti

<sup>1194</sup> Ibid., str. 145.

<sup>1195</sup> Loc. cit.

<sup>1196</sup> Loc. cit.

<sup>1197</sup> Ibid., str. 146.

<sup>1198</sup> Ova je pravna praznina omogućila profit paravojnih organizacija od 5 milijuna funti. Loc. cit.

za naknade, sa dodatnih 4,9 milijuna koji su plaćeni prema *Terrorism Act* (i ranijoj antiterorističkoj legislativi).<sup>1199</sup>

### 3.8. Sjedinjene Američke Države

#### 3.8.1. Općenito o odgovornosti države za štetu u pravu SAD-a

U pravu SAD-a i na federalnom nivou i u zakonodavstvima pojedinih saveznih država detaljno je regulirano pitanje odgovornosti države za štetu. SAD kao savezna država odgovara po općim pravilima o deliktnoj odgovornosti za štete koje nastanu radnjama zaposlenih u federalnim tijelima vlasti i nezavisnim korporacijama i ustanovama koje djeluju kao agencije SAD-a.<sup>1200</sup> Ukoliko šteta nastane u okviru obavljanja službene dužnosti odgovornost je države isključiva, službena osoba ne može direktno odgovarati. Iznimku predstavljaju štetne radnje službenih osoba koje ujedno predstavljaju kršenje neke odredbe Ustava SAD-a ili nekog federalnog zakona ili uredbe po čijim odredbama se takva odgovornost službene osobe može ustanoviti.<sup>1201</sup>

<sup>1199</sup> Ovo su iznosi znatno niži nego ranijih godina (1972./73. – 26.592,312 funti; 1982./83. – 31.058,498 funti, dok je najviše isplaćeno u periodu 1992./93. – 75.927,801 funti). Ibid., str. 147.

<sup>1200</sup> U.S. Code: Title 28 - PART IV, Ch. 171, Section 2674. Liability of United States:

"The United States shall be liable, respecting the provisions of this title relating to tort claims, in the same manner and to the same extent as a private individual under like circumstances, but shall not be liable for interest prior to judgment or for punitive damages.

If, however, in any case wherein death was caused, the law of the place where the act or omission complained of occurred provides, or has been construed to provide, for damages only punitive in nature, the United States shall be liable for actual or compensatory damages, measured by the pecuniary injuries resulting from such death to the persons respectively, for whose benefit the action was brought, in lieu thereof.

With respect to any claim under this chapter, the United States shall be entitled to assert any defense based upon judicial or legislative immunity which otherwise would have been available to the employee of the United States whose act or omission gave rise to the claim, as well as any other defenses to which the United States is entitled."

<sup>1201</sup> Section 2679. Exclusiveness of remedy:

"(a) The authority of any federal agency to sue and be sued in its own name shall not be construed to authorize suits against such federal agency on claims which are cognizable under section 1346(b) of this title, and the remedies provided by this title in such cases shall be exclusive.

(b)(1) The remedy against the United States provided by sections 1346(b) and 2672 of this title for injury or loss of property, or personal injury or death arising or resulting from the negligent or wrongful act or omission of any employee of the Government while acting within the scope of his office or employment is exclusive of any other civil action or proceeding for money damages by reason of the same subject matter against the employee whose act or omission gave rise to the claim or against the estate of such employee. Any other civil action or proceeding for money damages arising out of or relating to the same subject matter against the employee or the employee's estate is precluded without regard to when the act or omission occurred.

(2) Paragraph (1) does not extend or apply to a civil action against an employee of the Government -

(A) which is brought for a violation of the Constitution of the United States, or

(B) which is brought for a violation of a statute of the United States under which such action against an individual is otherwise authorized.

Propisano je i niz iznimaka od odgovornosti države za rad njezinih tijela. Država tako ne odgovara za štete koje nastanu pri izvršavanju odredaba nekog zakona ili uredbe (bez obzira bili oni valjani ili ne), a službena osoba je pri tom primijenila dužnu pažnju, za štete što su posljedica izvršavanja ili propusta u izvršavanju dužnosti koje se mogu okvalificirati kao korištenje diskrecijskih ovlasti tijela ili službene osobe, pa čak ni kada su te ovlasti zloupotrijebljene.<sup>1202</sup> Međutim, i u slučaju kada inače postoji imunitet države, ona će odgovarati ako ponašanje službenika predstavlja djelo za koje se po nekom posebnom zakonu odgovara.<sup>1203</sup>

Savezne države reguliraju posebnim propisima, vrlo sličnim ovim federalnim, vlastitu odgovornost za štete koje nastanu nepravilnim ili nezakonitim radom njihovih tijela.

Budući da se na odgovornost države (federacije i saveznih država) primjenjuju opća pravila o deliktnoj odgovornosti, da bi država bila odgovorna, potrebno je ustanoviti da je povrijedila obvezu da vodi računa o interesima određenog oštećenika. To je tzv. *duty of care* koja postoji ukoliko su kumulativno ispunjene tri pretpostavke: postojanje bliskog odnosa oštećenika i štetnika, štetnik je prema razumnim kriterijima mogao predvidjeti da će iz njegovog ponašanja nastati ona šteta koja je i nastala, a utvrđenje odgovornosti nije suprotno javnom interesu. Povreda takve obveze dovodi do odgovornosti za "*negligence*." Dovoljno je da sud utvrdi da nije ispunjena jedna od tri navedene pretpostavke, pa da navodni štetnik ne bude odgovoran jer nije povrijedio *duty of care*. U većini slučajeva sudovi zauzimaju stav da

(c) The Attorney General shall defend any civil action or proceeding brought in any court against any employee of the Government or his estate for any such damage or injury. The employee against whom such civil action or proceeding is brought shall deliver within such time after date of service or knowledge of service as determined by the Attorney General, all process served upon him or an attested true copy thereof to his immediate superior or to whomever was designated by the head of his department to receive such papers and such person shall promptly

furnish copies of the pleadings and process therein to the United States attorney for the district embracing the place wherein the proceeding is brought, to the Attorney General, and to the head of his employing Federal agency.

(d)(1) Upon certification by the Attorney General that the defendant employee was acting within the scope of his office or employment at the time of the incident out of which the claim arose, any civil action or proceeding commenced upon such claim in a United States district court shall be deemed an action against the United States under the provisions of this title and all references thereto, and the United States shall be substituted as the party defendant."

Vidi PETRIĆ, *Odgovornost države za štete od terorističkih*, cit., str. 153.

<sup>1202</sup> Section 2680. Exceptions:

"The provisions of this chapter and section 1346(b) of this title shall not apply to

(a) Any claim based upon an act or omission of an employee of the Government, exercising due care, in the execution of a statute or regulation, whether or not such statute or regulation be valid, or based upon the exercise or performance or the failure to exercise or perform a discretionary function or duty on the part of a federal agency or an employee of the Government, whether or not the discretion involved be abused."

<sup>1203</sup> PETRIĆ, *Odgovornost države za štete od terorističkih*, cit., str. 158.

državni službenici ne duguju obvezu konkretnoj osobi nego javnosti općenito, te odbijaju zahtjeve za naknadu štete koje postavljaju građani oštećeni djelovanjem državnih službenika.<sup>1204</sup>

Osim toga, pojam diskrecijskih ovlasti kod kojih je odgovornost države isključena u sudskoj se praksi i teoriji shvaća vrlo široko. Sve dok službena osoba djeluje u okvirima diskrecijskih ovlasti i ne postupa s namjerom nanošenja štete, ni država ni sama službena osoba ne odgovaraju za štetu. Pozivanjem na diskrecijske ovlasti u velikom broju slučajeva isključuje se odgovornost za djelovanje policijskih snaga.<sup>1205</sup>

### 3.8.2. O odgovornosti države za štete prouzročene terorističkim aktom u SAD-u

S obzirom na navedena pravila, a posebno na činjenicu da se upravo onim tijelima za čije bi propuste u slučaju terorističkog akta država teorijski mogla odgovarati (policijske i druge sigurnosne službe i tijela) priznaju široke diskrecijske ovlasti (a time praktički, iako ne formalno-pravno i imunitet države od odgovornosti za štetu), jasno je da se na pitanje odgovara li država za štete prouzročene terorističkim aktom u SAD-u mora negativno odgovoriti. U sporovima za naknadu štete kao pasivno legitimirani uglavnom se javljaju treće osobe, kojima se zbog propusta u mjerama osiguranja može pripisati mogućnost nastanka ili opseg terorističkim aktom prouzročene štete.

Prije napada 11. rujna 2001. zračne luke i prijevoznici bili su odgovorni za angažiranje sigurnosnih tvrtki za održavanje sigurnosti u zračnim lukama. Stoga su zračne luke, zračni prijevoznici i sigurnosne tvrtke mogle biti proglašene odgovornima za štete zbog propusta u mjerama osiguranja. SAD je, međutim, nakon tog napada preuzeo osiguranje zračnih luka i sada odgovara za *negligence* svojih zaposlenika prema odredbama koje propisuje *Federal Tort Claims Act* (28 U.S. Code, §§ 2671, i idući).

Odgovornost za sportske događaje i druga masovna zbivanja djelomično ovisi o tome tko je vlasnik stadiona i tko organizira događaj. Neki su stadioni u vlasništvu države ili lokalnih jedinica, druge posebnih javnih tijela, a neki u potpuno privatnom vlasništvu. Potencijalna odgovornost države ili lokalnih jedinica različita je od potencijalne odgovornosti privatnih entiteta, jer država snosi odgovornost samo u opsegu isključenja suverenog imunitet, koji varira od države do države.<sup>1206</sup>

<sup>1204</sup> Ibid., str. 156.

<sup>1205</sup> Moguće je pozivanje na diskrecijske ovlasti i kod drugih javnih službi, sve dok postupaju u skladu s vlastitim pravilnicima o radu. Ibid., str. 156.-157.

<sup>1206</sup> ABRAHAM, op. cit., str. 184.-185.

Problem odgovornosti države kada se ona javlja kao vlasnik objekta i potencijalno odgovoran subjekt ne na temelju odgovornosti za djelovanje državnih službi, već kao privatni vlasnik, razmatran je u poznatom slučaju povodom bombaškog napada na WTC neboder u New Yorku 26. veljače 1993. godine.<sup>1207</sup> Vlasnik zgrade, "Port Authority" (dalje: PA) posebna je vladina agencija osnovana<sup>1208</sup> s ciljem da upravljanjem njujorškom lukom promovira ekonomske interese čitave države, pa se smatra pravnom osobom koja izvršava u biti državnu funkciju.<sup>1209</sup> Od agencije PA se tužbenim zahtjevom tražilo predaju dokumentacije koja se odnosila na sustav i mjere osiguranja zgrade protiv terorističkih napada. Zahtjev je trebao omogućiti utvrđenja eventualnog nemara, a time i odgovornosti vlasnika zgrade, da bi se kasnije moglo postaviti zahtjev za naknadu štete.<sup>1210</sup>

Glavni predmet spora postao je pravni problem je li PA kao vladina agencija dužna predati dokumente koji se mogu smatrati tajnim i čije bi objavljivanje moglo ugroziti javni interes. Razmatrajući ga, provostupanjski, drugostupanjski i Vrhovni Sud su se dotakli pitanja moguće odgovornosti PA kao državne agencije za takve štete. Ima li PA kao državna agencija potpuno jednak status kao i privatni vlasnik zgrade ili ne, pitanje je o kojem su sudovi zauzeli različito stajalište. Apelacioni sud New Yorka, smatrajući da nema razlike u položaju državne agencije i privatnog vlasnika, prihvatio je zahtjev tužitelja, no Vrhovni sud je izrazio stav da pitanje treba ponovno razmotriti i pronaći ravnotežu između interesa privatnih osoba (oštećenika) i javnog interesa koji bi objavljivanje tih dokumenata moglo ugroziti. Pritom je, pozivajući se na slučaj *Cirale v 80 Pine St. Corp.*,<sup>1211</sup> odredio što predstavlja službeno povjerljive informacije od javnog interesa,<sup>1212</sup> te konstatirao da PA nije

<sup>1207</sup> Vidi: IN THE MATTER OF WORLD TRADE CENTER BOMBING LITIGATION. STEERING COMMITTEE (REPRESENTING PLAINTIFFS), RESPONDENTS, v. THE PORT AUTHORITY OF NEW YORK AND NEW JERSEY, APPELLANT. 93.N.Y.2d 1, 709 N.E.2d 452, 686 N.Y.S.2d 743 (1999). February 16, 1999., <http://www.cornell.edu>

<sup>1208</sup> Osnovana je 1921. godine, na temelju akta dviju država – New York-a i New Jersey-a.

<sup>1209</sup> 93.N.Y.2d 1, 709 N.E.2d 452, 686 N.Y.S.2d 743 (1999): "...Indeed, the WTC is "in all respects for the benefit of the people of the states of New York and New Jersey", and, in so effectuating the project and carrying out the relevant provisions of the law, the PA "shall be regarded as *performing an essential governmental function*" (McKinney's Uncons Laws of NY § 6610 [emphasis added]).

<sup>1210</sup> Predaju navedene dokumentacije prvo je zatražila osiguravajuća kompanija koja je osiguraniku isplatila naknadu štete pretrpljene u napadu pa je protiv PA ustala s regresnim zahtjevom (Phoenix Assur. Co., as subrogee of Teleport Communications v. The Port Authority of New York and New Jersey, No. 120788/93), a to su nakon toga zatražili i tužitelji u drugom slučaju (*Dean Witter Reynolds Inc. and Dean Witter, Discover & Co. v The Port Authority of New York and New Jersey*, No. 106016/94). U ovom postupku tužitelje predstavlja Steering Committee (Upravljački odbor), koji je formiran sudskom odlukom o spajanju postupaka od 29. srpnja 1994. godine kojim je spojeno više od 175 različitih postupaka pokrenutih povodom tog događaja.

<sup>1211</sup> 35 NY2d 113 [1974], <http://www.law.cornell.edu/cgi-bin/nyctap.cgi?35+113>

<sup>1212</sup> "Specifically, the privilege envelops "confidential communications between public officers, and to public officers, in the performance of their duties, where the public interest requires that such confidential

samo običan vlasnik i da samo ukazivanje tužitelja da bi im te informacije bile od pomoći za osiguranje korisnih svjedočenja nije dovoljno da prevlada moguću štetu javnom dobru. Sud mora odvagati potrebu tužitelja za informacijama s jedne, i državnu obvezu da spriječi slične događaje i održi javni red i sigurnost, s druge strane.<sup>1213</sup>

Vrhovni sud je zaključio da je drugostupanjski sud svoju odluku utemeljio na razlikovanju općeg djelovanja PA kao državne agencije i njenog djelovanja u ne-državnom svojstvu, ne uzevši u obzir da se te dvije vrste djelovanja mogu preklapati.<sup>1214</sup> Vrhovni sud je dotaknuo i pitanje mogućeg imuniteta PA kao državne agencije,<sup>1215</sup> i to na način koji upućuje na zaključak da smatra da ima temelja za njegovo uspostavljanje.<sup>1216</sup>

Iz ove je odluke Vrhovnog suda vidljivo da se izuzimanje od odgovornosti državnih tijela za izvršavanje diskrecijskih ovlaštenja i argument javnog interesa koji ima prednost pred privatnim interesima mogu primijeniti i u slučajevima u kojima državna tijela ne nastupaju (isključivo) u državnom svojstvu.

Pitanje imuniteta PA kao državne agencije postavilo se i u postupku koji je u tijeku povodom napada 11. rujna 2001.<sup>1217</sup> U svom zahtjevu za odbacivanje tužbe PA se pozvala na imunitet od odgovornosti za *negligence* u izvršavanju državnih funkcija poput planiranja javne sigurnosti i odgovora na opću opasnost. Sud je odredio da je bitno utvrditi točku razdvajanja područja odgovornosti u kojem se ona smatra "vlasničkom" od one "državničke". Kada javno tijelo djeluje u svom vlasničkom svojstvu, odgovara isto kao privatni vlasnik.<sup>1218</sup> Kao vlasnik država se mora ponašati kao razumna (osoba) u održavanju svoje imovine u razumno sigurnom stanju u pogledu svih okolnosti, uključujući i mogućnost

---

*communications or the sources should not be divulged"* (*id.*, at 117 [citations omitted]). *The justification for the privilege is that the public interest might otherwise be harmed if extremely sensitive material were to lose this special shield of confidentiality* (see, *id.*, at 117)."

<sup>1213</sup> Vrhovni sud se pozvao i na niz slučajeva u kojima je, nakon slučaja *Cirale* opisano balansiranje privatnih interesa tužitelja i javnog interesa na koji su se pozivali tuženici pri odbijanju otkrivanja određenih informacija.

<sup>1214</sup> "In this regard, we note that the Appellate Division decision was pegged to a distinction between the PA's "general" functioning as a governmental agency, and its functioning, in connection with this matter, in a non-governmental capacity (see, *AD2d* \_\_, at \_\_). Moreover, the Appellate Division did not sufficiently appreciate or attend to the nuance and subtlety of the continuum of governmental and proprietary functions that may overlap (see, *Miller v State of New York*, 62 NY2d 506, 512)."

<sup>1215</sup> "The Appellate Division may also have conflated the test for whether the public interest privilege attaches with the standard for determining whether the PA could be immunized from liability as a State agency (compare *Cirale v 80 Pine St. Corp.*, *supra*, with *Clinger v New York City Tr. Auth.*, 85 NY2d 957, and *Miller v State of New York*, 62 NY2d 506, *supra*; see also, *Clark-Fitzpatrick, Inc. v Long Is. R. R. Co.*, 70 NY2d 382). Notably, nothing requires a defendant to establish immunity from liability as a prerequisite to qualifying for an otherwise available privilege at the pretrial discovery stage."

<sup>1216</sup> Vidi PETRIĆ, *Odgovornost države za štete od terorističkih*, cit., str. 160.

<sup>1217</sup> *In Re September 11 Litigation*, <http://nysd.uscourts.gov/Sept11Litigation.htm>.

<sup>1218</sup> "When a public entity acts in a proprietary capacity as a landlord, it is held to the same duty as private landlords."

ozljede drugih, ozbiljnosti ozljede, tereta izbjegavanja rizika. Prema tom standardu, vlasnik ima obvezu održavati minimalne sigurnosne mjere u vezi sa samom zgradom.<sup>1219</sup>

Tužitelji su se pozvali na *negligence* PA u mnogim pitanjima vezanim za WTC: propustu projektiranja i izgradnje u skladu sa sigurnosnim pravilima, predviđanju sigurnih izlaza u slučaju nužde, propustu nadzora, otkrivanja i popravka nesigurnih i opasnih uvjeta i održavanja materijala otpornih na vatru, propustu u usvajanju primjerenog sigurnosnog plana evakuacije i postupaka u slučaju nužde itd. Sud je zaključio da u ovoj fazi postupka (prije *discovery stage*) nema temelja za odluku o tome gdje se nalazi točka razdvajanja funkcija koje su isključivo vlasničke od onih koje su državne. Ocijenio je da iz samih navoda tužbe izgleda da će za PA biti teško pozivati se na imunitet u odnosu na zahtjeve usmjerene na obveze koje se temelje na projektiranju, izgradnji, nadzoru, popravku i održavanju jer se te funkcije ne razlikuju od onih koje imaju privatni vlasnici. Isto se odnosi i na navode koji se tiču neprimjerenosti planova za evakuaciju i postupke u slučaju nužde, ali to pitanje dira i funkciju PA kao službe sigurnosti, pa se tu približava državnoj funkciji. To se još više odnosi na navode da je prisutnima u drugom neboderu, prije udara drugog aviona, bilo rečeno da ne napuštaju zgradu nego da se vrate i ostanu u svojim uredima. Još nije utvrđeno tko je izdao takav nalog – član sigurnosne službe PA ili neki drugi zaposlenik i zbog kojeg je razloga on dan. Sud je odlučio da PA nije pokazala da će dokazati svoju obranu državnim imunitetom s obzirom na *negligence* na koji se tužitelji pozivaju.

PA se na državni imunitet pozvala i u odnosu svoju funkciju upravitelja zračne luke Newark, za navodni *negligence* u sprječavanju ukrcaja terorista i oružja na *Air Line* let br. 93 i za otmicu i smrti koje su iz toga proizašle. PA je isticala da je pri tom obavljala državnu funkciju, no i u tom pogledu sud je odbio zahtjev PA za odbacivanjem tužbe.<sup>1220</sup>

---

<sup>1219</sup> "As a landowner, the State must act as a reasonable [person] in maintaining his property in a reasonably safe condition in view of all the circumstances, including the likelihood of injury to others, the seriousness of the injury, and the burden of avoiding the risk. Under this standard, a landlord has a duty to maintain minimal security measures, related to a specific building itself, in the face of foreseeable criminal intrusion upon tenants."

<sup>1220</sup> Više o samoj odluci u odnosu na druge tuženike vidi *supra*, III. Poglavlje, 1.5.

### 3.8.3. September 11th Victim Compensation Fund of 2001.

#### 3.8.3.1. Općenito

S obzirom na do tada neviđene posljedice, kako u broju poginulih i ozlijeđenih ljudi, tako i materijalne štete prouzročene jednim terorističkim aktom, pitanje naknade štete žrtvama terorističkog napada 11. rujna 2001. zahtijevalo je hitno rješenje. Kada je donesen ATSSSA, to je ocijenjeno kao jedna od najvećih reformi odštetnog prava ikada nametnuta od strane federalne vlasti saveznom državama.<sup>1221</sup> Osnovne su mu karakteristike: ograničenje odgovornosti zračnih prijevoznika do iznosa pokrivenih ugovorima o osiguranju<sup>1222</sup> te propisivanje alternativnog, brzog izvansudskog postupka za naknadu štete oštećenima (samim žrtvama i njihovim obiteljima) iz posebnog za to ustanovljenog državnog fonda - "September 11th Victim Compensation Fund of 2001" (dalje: Fond),<sup>1223</sup> pod uvjetom da se odreknu prava na tužbu u odnosu na neke potencijalne tuženike. Zakon je propisao osnovne definicije i postupak naknađivanja,<sup>1224</sup> s tim da je ovlastio glavnog državnog odvjetnika da putem posebnog povjerenika (*Special Master*) kojeg će imenovati vodi sustav naknađivanja, te objavi materijalne i postupovne odredbe.<sup>1225</sup> Fond je bio namijenjen naknađivanju štete fizičkim osobama (i njihovim obiteljima) koje su pretrpjele tjelesne ozljede ili su ubijene u napadu 11. rujna.<sup>1226</sup> Za sve iznose isplaćene putem Fonda prava žrtava subrogacijom prelaze na SAD.<sup>1227</sup>

Formiranje sustava naknađivanja iz Fonda imalo je dva stadija. Prvo je 21. prosinca 2001. godine objavljen prijedlog (*Interim Rule*)<sup>1228</sup> izložen javnom komentaru i

<sup>1221</sup> SEBOK, J. ANTHONY, *Assessing The new Airline Law, Not Just A Bailout, But Also A Huge Tort Reform Plan*, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20010924.html>

<sup>1222</sup> ATSSSA, *Title IV-Victim Compensation, sec. 408. Limitation on air carrier liability*.

<sup>1223</sup> Na formiranje toga fonda javnost je različito reagirala. Iako je uglavnom pozdravljen kao znak solidarnosti sa žrtvama, izražena su i pitanja je li ga uopće trebalo formirati. Pri tom su argumenti bili različiti, od onih o tome da u društvu postoje ljudi kojima je pomoć iz državnih sredstava puno potrebnija, do pozivanja na to da do sada država nije tako reagirala u nizu drugih ranijih terorističkih napada i štetnih događaja s velikim štetnim posljedicama. (Vidi: *Statement by the Special Master*, Federal Register, Vol. 67, No. 49, 2002., str. 11235.-11236.)

<sup>1224</sup> Vidi: ATSSSA, *sec. 402. Definitions*.

<sup>1225</sup> Vidi: ATSSSA, *sec. 404. Administration*. Dana 26. studenog 2001. godine, imenovanjem od strane državnog odvjetnika Johna Asherofta, povjerenikom je postao Kenneth R. Feinberg.

<sup>1226</sup> ATSSSA, *sec. 403. Purpose*.

"It is the purpose of this title to provide compensation to any individual (or relatives of a deceased individual) who was physically injured or killed as a result of the terrorist-related aircraft crashes of September 11, 2001."

<sup>1227</sup> ATSSSA, *sec. 409. Right of subrogation*.

<sup>1228</sup> Federal Register, Vol. 66, No. 246, 2001.

kritikama,<sup>1229</sup> a 7. ožujka 2002. godine usvojen je konačan sustav naknađivanja (*Final Rule*).<sup>1230</sup> Podnositelji zahtjeva imali su pravo izabrati jedan od dva ponudena postupka naknađivanja: *Track A* ili *Track B*. U prvom im je nujen tzv. pretpostavljeni iznos naknade (*presumed award*), a prema pretpostavljenim iznosima naknade za pojedine oblike šteta.<sup>1231</sup> O pravu na naknadu i ukupnom iznosu naknade oni koji su izabrali *Track A* morali su biti obaviješteni roku od 45 dana od dana podnošenja zahtjeva. Nezadovoljni ponuđenim iznosom imali su pravo zahtijevati posebno saslušanje pred povjerenikom.<sup>1232</sup> Oni koji su smatrali da postoje posebne okolnosti zbog kojih se o njihovom zahtjevu treba posebno odlučivati, na temelju saslušanja, birali su *Track B*. O njihovom pravu na naknadu također je moralo biti odlučeno u roku od 45 dana, ali bez specificiranja iznosa te naknade. On je određivan nakon posebnog saslušanja.<sup>1233</sup> Odluka povjerenika o zahtjevu bila je konačna i nije bila podložna sudskoj kontroli.<sup>1234</sup>

Neki od nezadovoljnih potencijalnih podnositelja zahtjeva, prije podnošenja zahtjeva za naknadu podigli su tužbe protiv povjerenika Fonda i državnog odvjetnika,<sup>1235</sup> kojima su tražili da se utvrdi da su donesena pravila suprotna onima koje propisuje ATSSSA, arbitrarna i hirovita, te da ih protivno ustavu diskriminiraju. Temeljni navod bio je da predloženi iznosi naknade ne izražavaju činjenicu da je mnogo poginulih u neboderima WTC zarađivalo i nastavilo bi zarađivati mnogo više od onog što je povjerenik spreman priznati. Njihovi su zahtjevi odbijeni i utvrđeno je da su pravila naknađivanja u skladu sa zakonom,

<sup>1229</sup> O kritikama kojima je bio izložen, vidi: SEBOK, J. ANTHONY, *Understanding Victims' Rights Under The New Air Transportation Safety and System Stabilization Act*, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20011008.html>; isti: *The New Airline Stabilization Act: Why The Choice Of A Special Master Is Crucial, And Why A Commission Should Fill That Role*, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20011022.html>; isti: *How Special Master Ken Feinberg Should - And Should Not - Set Up The Compensation Plan For September 11th Victims*, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20011231.html>; isti: *What Should Be Changed Before The Rule For September 11 Victim Compensation Becomes Final: The Need For Fairness For Domestic Partners*, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20020114.html>; isti: *Defending The September 11th Victim Compensation Fund: Why In The End, The Plan Is Fair To All*, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20020211.html>; isti: *The Final Rules For The September 11 Victims Compensation Fund: Are They A Laudable Model, Or A Large Mistake?*, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20020325.html>; VAIRO, op. cit., str. 1280.-1282. Službeno mišljenje i komentari dobivenih kritika objavljeni su uz *Final Rule*, vidi: *Supplementary information: Statement by the Special Master*, Federal Register, Vol. 67, No. 49, 2002., str. 11235.-11244.

<sup>1230</sup> Federal Register, Vol. 67, No. 49, 2002.

<sup>1231</sup> O visini pretpostavljenih iznosa kritike su, očekivano, išle u oba smjera: neki su ih ocijenili suviše visokim, dok su ih drugi smatrali preniskim. Kao što je i naglašeno u jednom od komentara: apsolutno je bilo nemoguće sredstva rasporediti na način koji bi u očima svijeta bio pravičan.

<sup>1232</sup> Vidi: *Final rule § 104.31 Procedure for claims evaluations*.

<sup>1233</sup> Pravila o saslušanju sadržana su u *Final rule § 104.33 Hearing*. Svrha je saslušanja bila omogućiti podnositelju zahtjeva iznošenje podataka i dokaza za koje je smatrao da su nužni za potpuno razumijevanje zahtjeva.

<sup>1234</sup> ATSSSA, *sec. 405. (b)(3)*.

<sup>1235</sup> *Colaio v. Feinberg. Class Action Complaint*, [www.findlaw.com](http://www.findlaw.com)

njegove odredbe razumno i pravilno implementirane kako pravilima koje je donio povjerenik tako i njima usvojenim metodama određivanja visine naknade.<sup>1236</sup>

Rok za podnošenje zahtjeva Fondu bio je 21. prosinca 2003. godine.<sup>1237</sup>

### 3.8.3.2. Ovlaštenici prava na naknadu iz Fonda

Postaviti zahtjev za naknadu štete iz Fonda mogle su fizičke osobe koje su se u vrijeme i neposredno nakon napada nalazile u neboderima WTC, Pentagonu i na mjestu pada aviona u Shanksvilleu (Pennsylvanija), koje su pretrpjele tjelesne ozljede kao neposredan rezultat napada i obitelji<sup>1238</sup> tamo poginulih osoba, te obitelji poginulih u avionima<sup>1239</sup> kojima je napad počinjen.<sup>1240</sup> Naknada se priznavala samo za štete nastale tjelesnim ozljedama koje su medicinski obrađene u roku od 72 sata od nastanka, odnosno 72 sata od spašavanja osoba kojima nije bilo moguće odmah utvrditi intenzitet ozljede ili im nije bila dostupna medicinska pomoć. Za spasilačko osoblje povjerenik je imao diskrecijska ovlaštenja produžiti taj rok, ovisno o konkretnom slučaju.<sup>1241</sup> Oni koji su pretrpjeli "samo" duševne ozljede i oštećenja na imovini<sup>1242</sup> nisu imali pravo na naknadu štete iz Fonda.

<sup>1236</sup> Vidi: *Opinion and Order Dismissing Complaints 03 Civ. 0558 (AKH), 1040 (AKH), 1129 (AKH)*, www.findlaw.com, u kojoj sudac zaključuje: "... I have found that the regulations, duly promulgated as required by law, reasonably and properly implement the provisions of the Act. Similarly, the interpretive methodologies and policies of the Special Master are reasonable and proper implementations of the Act and regulations. The duty of a judge is to give deference to the Department of Justice's regulations and respect to the Special Master's policies to the extent that they are rooted in law. I hold that the regulations and policies are lawful and valid. For the reasons stated, I grant defendants' motions for judgment dismissing the complaints and I deny plaintiffs' motions for summary judgment."

<sup>1237</sup> Za donošenje konačne odluke i kompletiranje prijave, naknadno je rok produžen mjesec dana, do 22. siječnja 2004. godine.

<sup>1238</sup> Osobe kojima je bio priznat status *personal representative* određivalo je mjerodavno pravo savezne države. Budući mnoge države ne priznaju pravni status izvanbračnog partnera ili *common law* supružnika, to je pitanje izazvalo mnogo diskusije. *Amnesty International* i mnoge grupe za ljudska prava pozivale su povjerenika da tim osobama prizna status osobnog predstavnika bez obzira na rješenja nacionalnih zakonodavstava, no on je to odbio, jer bi to moglo izazvati neprihvatljive situacije – da se te osobe prijave za naknadu iz Fonda, a one kojima nacionalno zakonodavstvo priznaje status osobnih predstavnika – izaberu tužbu a ne naknadu iz Fonda. Vidi: GERAGHTY, L. JOANNA, To Sue or Not to Sue: A look at the legal landscape for victims of "September 11", *Air & Space Law*, Vol. XXVII/6, December 2002., str. 366.

<sup>1239</sup> *American Airline* letovi 11 i 77, te *United Airlines* letovi 93 i 175.

<sup>1240</sup> Vidi: *Final Rule § 104.2. Eligibility definitions and requirements*. Izričito su isključene osobe koje su sudjelovale u samom napadu i njegovu planiranju i njihovi osobni predstavnici. Period neposredno nakon napada u kojem se osoba trebala nalaziti na kritičnim mjestima obuhvaća idućih 12 sati nakon samog udara (pada) aviona, za sve osobe osim spasilačkog osoblja za koje obuhvaća 96 sati nakon samog udara (pada) aviona.

<sup>1241</sup> *Interim rule* predviđao je znatno kraći tok, od 24 sata. Vidi: *§ 104.2. Eligibility definitions and requirements*, c) *Interim Rule-a*; mijenjan *Final Rule-om*.

<sup>1242</sup> Odgovornost zračnih prijevoznika ograničena je do osiguranih iznosa, pa je tako, za procijenjenu štetu na imovini u iznosu od 40-50 milijardi \$, iznos ukupne naknade štete na imovini ograničen na samo 3,2 milijardi \$ dostupnih iz osiguranja od odgovornosti zračnih prijevoznika. VAIRO, op. cit., str. 1284.

### 3.8.3.3. Određivanje visine naknade

Izračunavanje iznosa materijalne štete uključivalo je nekoliko parametara: prosječnu zaradu žrtve<sup>1243</sup> u posljednje tri godine, godine starosti, prosječan radni vijek, životne troškove i sl. Na temelju tih parametara pretpostavljalo se da će se iznos naknade materijalne štete kretati između 300.000 \$ i 4,35 milijuna \$, a prosječna naknada iznositi 1,6 milijuna \$.<sup>1244</sup> Iznos nematerijalne štete bio je ograničen na 250.000 \$ po poginulom, uvećano za po 100.000 \$ za supružnika<sup>1245</sup> i svakog uzdržavanog člana obitelji.<sup>1246</sup> Iz sustava naknađivanja isključena je mogućnost naknade *punitive damages*.<sup>1247</sup>

Najveće kritike bile su upućene odredbi o obveznom umanjenju naknade za iznose iz tzv. dodatnih izvora naknade, kao što su premije osiguranja, mirovine, programa pomoći za slučaj smrti i sl. Zato je prema konačnom tekstu, povjerenik bio ovlašten u iznose koji se odbijaju od utvrđenog iznosa ukupne štete ne uključiti premije osiguranja i druge oblike doprinosa uplaćivanih tijekom života poginulog.<sup>1248</sup>

### 3.8.3.4. Odricanje od prava na tužbu

Ukoliko su se odlučili za naknadu štete iz Fonda, ovlaštenici su se morali odreći svog prava zahtijevati naknadu štete sudskim putem od trećih osoba kao potencijalnih

<sup>1243</sup> Mnogo je kritika bilo usmjereno upravo na taj parametar određivanja visine naknade. Neki su isticali da bogati nemaju pravo na veću naknadu samo zato što su bogati, a drugi se pozivali na činjenicu da se radi o sredstvima poreznih obveznika i da bi stoga ona trebala biti žrtvama podijeljena jednako, bez obzira na njihovu zaradu. Vidi: *Statement by the Special Master, Federal Register, Vol. 67, No. 49, 2002., str. 11237.*

<sup>1244</sup> VAIRO, op. cit., str. 1279. Konačnu statistiku vidi infra, bilj. 1254.

<sup>1245</sup> Između ostalog, sustav je kritiziran i zato što su izvanbračni drugovi, bilo da se radi o homoseksualnim ili heteroseksualnim partnerima, u nepovoljnom položaju u odnosu na bračne.

<sup>1246</sup> *Final Rule § 104.44 Determination of presumed noneconomic losses for decedents.*

*"The presumed non-economic losses for decedents shall be \$250,000 plus an additional \$100,000 for the spouse and each dependent of the deceased victim."*

<sup>1247</sup> Vidi: ATSSSA, sec. 405. (b)(5) *Determination of eligibility for compensation.*

<sup>1248</sup> *Final Rule § 104.47 Collateral sources.*

*"(a) Payments that constitute collateral source compensation. The amount of compensation shall be reduced by all collateral source compensation, including life insurance, pension funds, death benefits programs, and payments by Federal, State, or local governments related to the terrorist-related aircraft crashes of September 11, 2001. In determining the appropriate collateral source offset for future benefit payments, the Special Master may employ an appropriate methodology for determining the present value of such future benefits. In determining the appropriate value of offsets for pension funds, life insurance and similar collateral sources, the Special Master may, as appropriate, reduce the amount of offsets to take account of selfcontributions made or premiums paid by the victim during his or her lifetime. In determining the appropriate collateral source offset for future benefit payments that are contingent upon one or more future event(s), the Special Master may reduce such offsets to account for the possibility that the future contingencies may or may not occur. In cases where the recipients of collateral source compensation are not beneficiaries of the awards from the Fund, the Special Master shall have discretion to exclude such compensation from the collateral source offset where necessary to prevent beneficiaries from having their awards reduced by collateral source compensation that they will not receive."*

štetnika.<sup>1249</sup> Da bi mogli lakše odlučiti odgovara li im takav model naknade<sup>1250</sup> ili im se više isplati ustati s tužbom protiv neke od odgovornih osoba, predviđena je mogućnost prethodnog savjetovanja sa službenikom Fonda. Većina je potencijalnih ovlaštenika na naknadu čekala da Fond počne dodjeljivati naknade, da bi lakše donijela odluku o tome da se prijavi za naknadu iz Fonda ili da ipak podigne tužbu. Protekom vremena, ipak je velika većina odlučila naknadu zatražiti od Fonda.<sup>1251</sup>

Niz je tužbi bilo podignuto protiv vlasnika WTC nebodera, zračnih prijevoznika i zračnih luka New York i New Jersey, a posebno nakon odluke da tužitelji samim podnošenjem takvih tužbi ne gube automatski pravo na naknadu iz Fonda, odnosno da imaju pravo na "preventivno" podnošenje tužbi, do konačne odluke hoće li prihvatiti naknadu iz Fonda.

<sup>1249</sup> Prvo je to odricanje od prava na tužbu bilo usmjereno samo na zračne prijevoznike kao moguće tuženike. Kasnijom izmjenom su uz zračne prijevoznike, od mogućih tužbi izuzeti i proizvođači aviona, vlasnici zračnih luka Newark i Logan, svi s vlasničkim udjelom u WTC neboderima i Grad New York. Jedino su izričito ostali kao mogući tuženik privatne agencije za osiguranje koje su pregledavale prtljagu i pri tom propustile otkriti "rezače kutija" kojima je, kako se pretpostavlja, izvršena otmica aviona. SEBOK, J. ANTHONY, Why Congress Should Reject The Republicans' Proposal To Limit All Future Terrorism Victims' Ability To Seek Compensation In Court, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20011203.html> Vidi: *Final Rule § 104.61 Limitation on civil actions*.

<sup>1250</sup> Naravno da navedeni sustav nije mogao zadovoljiti svih, ali je Fond utemeljen s ciljem da zadovolji većinu oštećenika. Neki su naknađivanje iz Fonda ocijenili prikladnim samo za oštećenike nižih i prosječnih primanja s mnogočlanim obiteljima.

<sup>1251</sup> Zahtjeve Fondu podnijelo je 98% obitelji poginulih i preko 4.400 ozljeđenih. Ukupno je zaprimljeno 7.404 zahtjeva. Po mišljenju povjerenika to pokazuje da je program bio pravedan i velikodušan. Vidi: Closing Statment from the Special Master, Mr. Kenneth R. Feinberg, on the Shutdown of the September 11th Victim Compensation Fund, [www.usgoj.gov/victimcompensation](http://www.usgoj.gov/victimcompensation). Ne treba, međutim, izgubiti iz vida alternativu koju su oštećenici imali – dugotrajan postupak s vrlo neizvjesnim rezultatom, nakon kojeg čak i da dobiju spor ostaje vrlo mala vjerojatnost uspješne ovrhe. Prema statistici dodijeljenih iznosa, prosječna priznata naknada, nakon odbitka dodatnih izvora, iznosi 2.082,128 \$, a srednja 1.677,633 \$. Naknade za poginule članove obitelji, ovisno o njihovoj zaradi i godinama, iznosile su od 250,000 \$ do 7.100.000 \$. General Award Statistics. [www.usgoj.gov/victimcompensation](http://www.usgoj.gov/victimcompensation).

## 4. ODGOVORNOST REPUBLIKE HRVATSKE ZA ŠTETU OD TERORISTIČKIH AKATA POČINJENIH NA NJEZINOM TERITORIJU

### 4.1. Općenito o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu

#### 4.1.1. Primjena općeg građanskopravnog instituta odgovornosti za štetu na Republiku Hrvatsku

U našem se pravu opći građanskopravni institut odgovornosti za štetu primjenjuje i na državu i to je obilježje izraženo u svim fazama razvoja instituta građanskopravne odgovornosti države za štetu.<sup>1252</sup> Ustav Republike Hrvatske<sup>1253</sup> ne govori izričito o institutu odgovornosti države za štetu, odnosno ne sadrži odredbe o odgovornosti države odnosno drugih javnopravnih tijela za štetu koja nastane nezakonitim ili nepravilnim radom službenih osoba, već to prepušta zakonskom reguliranju. Na temelju te činjenice neki pravni pisci tvrdili su da u hrvatskom pravu odgovornost države za štetu nije niti načelno uređena ustavnim odredbama.<sup>1254</sup> Drugi se ne slažu s time i ističu da usprkos nepostojanju izričite odredbe, postoji ustavni temelj odgovornosti države za štetu.<sup>1255</sup> Kao ustavni temelj za propisivanje te odgovornosti navode se temeljna ustavna načela: vladavina prava kao jedna od temeljnih vrednota ustavnopravnog poretka,<sup>1256</sup> obveza svakoga (pa i države i njezinih tijela) da se drži Ustava i zakona i poštuje pravni poredak Republike Hrvatske<sup>1257</sup> i jednakost svih

<sup>1252</sup> Razvoj instituta građanskopravne odgovornosti države za štetu na našim prostorima može se pratiti od Vidovdanskog ustava 1921. godine kojim je bila prihvaćena primarna i neposredna odgovornost države odnosno javnopravnog tijela. Svi kasniji ustavi sadrže opće odredbe o odgovornosti službenika i države, koje se razrađuju u zakonima o činovnicima, državnim službenicima, odnosno upravi. Vidi opširnije: BORKOVIĆ, IVO, Upravno pravo, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 137.-138.; PETRIĆ, Odgovornost države za štete od terorističkih, cit., str. 147.-148. i tamo citirana literatura.

<sup>1253</sup> NN 56/90., 135/97., 8/98.–pročišćeni tekst, 113/00., 124/00.–pročišćeni tekst, 28/01., 41/01.–pročišćeni tekst.

<sup>1254</sup> Kao posljedice potpunog prepuštanja uređenja materije odgovornosti države zakonodavcu, Borković navodi to što oštećeni pravo na naknadu štete ne ostvaruje kao svoje ustavom zajamčeno pravo (pravo s jačom zaštitom i teže promjenjivo), već ga ostvaruje prema zakonskim odredbama (pravo po prirodi slabije od ustavnog i podložno promjenama), te da je zbog takvog ustavnog rješenja bilo nužno donijeti niz zakona u kojima je trebalo za pojedine oblasti djelovanja državnih tijela predvidjeti odredbe o uvjetima ostvarivanja odštetnog zahtjeva za naknadu štete. BORKOVIĆ, op. cit., str. 138.-139.

<sup>1255</sup> CRNIĆ, IVICA, Odgovornost države za štetu, Informator, Male stranice, br. 4371, 27.1.1996., str. 2.; PETRIĆ, Odgovornost države za štete od terorističkih, cit., str. 149.

<sup>1256</sup> Čl. 3. Ustava RH: "Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

<sup>1257</sup> Čl. 5. st. 2. Ustava RH: "Svatko je dužan držati se Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske."



pred zakonom.<sup>1258</sup> Odgovornost države za naknadu štete proizlazi iz specifičnog položaja države kao jamca pravne i stvarne sigurnosti fizičkih i pravnih osoba, kao i stranaca.<sup>1259</sup>

Posebnim zakonima koji uređuju rad državne uprave<sup>1260</sup> i sudstva<sup>1261</sup> propisano je da država odgovara za štetu koja nastane trećim osobama u svezi s njihovim radom,<sup>1262</sup> a oni ne sadrže posebna pravila koja bi se primjenjivala isključivo na državu kao odgovornu osobu, pa se na te slučajeve primjenjuju pravila općeg građanskopravnog instituta odgovornosti za štetu.

Republika Hrvatska odgovara, dakle, za štetu koja nastane radom njezinih upravnih i pravosudnih tijela,<sup>1263</sup> dok za odgovornost za štetu pri vršenju zakonodavne vlasti nema pravne osnove: "*Država ne može odgovarati za štetu zbog donošenja određenog zakona jer donošenje zakona ne može predstavljati štetnu radnju države.*"<sup>1264</sup>

#### 4.1.2. Neki posebni slučajevi odgovornosti Republike Hrvatske za štetu

##### 4.1.2.1. Neosnovano oduzimanje slobode i neopravdana osuda

Poseban institut odgovornosti Republike Hrvatske za štetu predstavljaju odredbe o odgovornosti za štetu koju pretrpi fizička osoba zbog neosnovanog oduzimanja slobode ili neopravdane osude, sadržane u zakonima o kaznenom<sup>1265</sup> i prekršajnom postupku.<sup>1266</sup> Na prethodno se navedene slučajeve, prema stavu pravne teorije i u sudske prakse, primjenjuju opća pravila ZOO-a o odgovornosti za štetu.

<sup>1258</sup> Čl. 14. st. 2. Ustava RH: "*Svi su pred zakonom jednaki.*"

<sup>1259</sup> CRNIĆ, *Odgovornost države*, cit., str. 2.

<sup>1260</sup> Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93., 48/99., 15/00., 59/01., 190/03.-pročišćeni tekst i 199/03. (dalje u tekstu: ZSDU)

<sup>1261</sup> Zakon o sudovima, NN 3/94., 100/96., 115/97., 131/97., 129/00., 67/01., 5/02., 101/03., 117/03., 17/04. i 141/04. (dalje u tekstu: ZS).

<sup>1262</sup> Članak 13. ZSDU-a: "*Štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj strani nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave, naknadije Republika Hrvatska.*"; Članak 67. ZS-a: "*Republika Hrvatska odgovara za štetu koju u obnašanju sudačke dužnosti nanese sudac građaninu ili pravnoj osobi, svojim nezakonitim ili nepravilnim radom. Republika Hrvatska može od suda zahtijevati naknadu štete iz stavka 2. ovoga članka zastarijeva za šest mjeseci od dana isplate naknade oštećeniku.*"

<sup>1263</sup> Više o tim slučajevima odgovornosti države vidi: CRNIĆ, *Odgovornost države*, cit., str. 2.-5.; PETRIĆ, *Odgovornost države*, cit., str. 86.-111.; JOSIPOVIĆ, TATJANA, GLIHA, IGOR, *O građanskopravnoj odgovornosti sudaca*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 42., Suppl., br. 4., izvanredni tematski broj, 1992., str. 675.-696.

<sup>1264</sup> VSRH, Rev 1332/01, od 16.VII. 2003., Ing registar - Sudska praksa 2003.

<sup>1265</sup> Čl. 494.-503. ZKP-a.

<sup>1266</sup> Zakon o prekršajima, NN 88/02., 122/02., 187/03., 105/04. i 127/04., čl. 249.-254.

#### 4.1.2.2. Posebni propisi o odgovornosti Republike Hrvatske iz srpnja 2003. godine

##### 4.1.2.2.1. Općenito

Posebne slučajeve odgovornosti Republike Hrvatske čine oni uređeni trima zakonima donesenim u srpnju 2003. godine: ZOTAD-om, Zakonom o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom domovinskog rata<sup>1267</sup> (dalje: ZORH) i Zakonom o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ<sup>1268</sup> (dalje: ZORHSFRJ). Svaki od navedenih zakona sadrži i posebnu odredbu o primjeni općih propisa o odgovornosti za štetu na njima uređene slučajeve odgovornosti Republike Hrvatske.<sup>1269</sup>

Navedeni zakoni reguliraju trenutno najaktualnija pitanja odgovornosti države za štetu u našem pravu, a možda i našeg odštetnog prava općenito. Ta su pitanja aktualizirana agresijom na Republiku Hrvatsku i štetama nastalim tijekom Domovinskog rata, odnosno nastala kao problem pravnog sljedništva Republike Hrvatske u pogledu odgovornosti SFRJ.

##### 4.1.2.2.2. Odgovornost Republike Hrvatske za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ

Pitanje odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ, javilo se kao prirodna posljedica raskida državno-pravnih sveza na temelju odluke Sabora RH donesene 8. listopada 1991. godine.<sup>1270</sup> Kada stranka koja je pravna osoba prestane postojati, postupak se prekida,<sup>1271</sup> pa je s danom 8. listopada 1991. godine nastupio prekid u svim parničnim postupcima u kojima je država SFRJ bila stranka, pa i onima u kojima je tužena za naknadu štete. Kada su tužitelji predlagali nastavak prekinutih postupaka označavajući Republiku Hrvatsku kao pravnog slijednika bivše SFRJ, sudovi su se suočavali s problemom pravne praznine – nedostatka propisa prema kojem je Republika Hrvatska preuzela odštetne obveze bivše SFRJ. Svoje stajalište – neupitno pravno sljedništvo

<sup>1267</sup> NN 117/03.

<sup>1268</sup> NN 117/03.

<sup>1269</sup> ZOTAD propisuje da će se opći propisi obveznog prava o odgovornosti za štetu primijeniti ako nisu u suprotnosti s odredbama i ciljem toga zakona (čl. 6.). ZORH propisuje da Republika Hrvatska po općim pravilima o odgovornosti za štetu odgovara samo za štetu koju su uzrokovali pripadnici hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga u periodu od 17.VIII.1990. do 30.VI.1996. koja nema karakter ratne štete (čl. 2.). ZORHSFRJ propisuje primjenu, kao pravnih pravila, propisa koji su bili na snazi u vrijeme uzrokovanja štete ukoliko su u suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske (čl. 4.). Time se, naravno, misli na propise koji su u međuvremenu prestali važiti pa je potrebno omogućiti njihovu primjenu. Tom odredbom nije isključena primjena općih pravila odgovornosti za štetu koja su se tada primjenjivala i ostala na snazi i danas.

<sup>1270</sup> NN 53/01.

<sup>1271</sup> Čl. 212. t. 4. ZPP-a.

Republike - Hrvatske Ustavni sud je iskazao u odluci U-III-504/1996., od 8. srpnja 1999. godine,<sup>1272</sup> međutim, to nije riješilo pitanje nedostatka pravne osnove za odluke sudova. Člankom 1. Zakona o dopunama ZOO-a<sup>1273</sup> u bivši ZOO dodan je čl. 184.b, koji je propisao da se postupci za naknadu štete nastale u bivšoj SFRJ, koji se vode protiv Republike Hrvatske kao pravne sljednice bivše SFRJ prekidaju i da će se nastaviti nakon donošenja posebnog propisa kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ.

Taj je poseban propis ZORHSFRJ,<sup>1274</sup> koji je odgovornost Republike Hrvatske ograničio na one štete s kojima je Republika Hrvatska, od svih drugih država pravnih sljednica SFRJ, u najbližoj vezi. Tu vezu, u svakom konkretnom slučaju, utvrđuje sud "razboritim i pravičnim prosuđivanjem svih okolnosti konkretnog slučaja, posebice državljanstva, prebivališta, trajnog boravišta, odnosno sjedišta oštećenika i štetnika, mjesta štetne radnje i nastalih štetnih posljedica, načina uzrokovanja štete i drugih okolnosti odmjerenih u njihovoj ukupnosti" (čl. 1. st. 1. ZORHSFRJ-a). Najbliža se veza pretpostavlja<sup>1275</sup> ako je oštećenik u vrijeme štetnog događaja bio državljanin bivše Socijalističke Republike Hrvatske, odnosno pravna osoba s registriranim sjedištem na njezinom teritoriju, a šteta je počinjena na državnom teritoriju Republike Hrvatske (čl. 1. st. 2. ZORHSFRJ-a).<sup>1276</sup> Državljanin drugih država sljednica i pravne osobe sa sjedištem u tim državama imaju pravo na naknadu štete prema ZORHSFRJ-u, pod uvjetom uzajamnosti (čl. 2. ZORHSFRJ-a).<sup>1277</sup> Ako osoba koja nije državljanin Republike Hrvatske ima dva ili više stranih državljanstava, za primjenu ZORHSFRJ-a smatrat će se da ima državljanstvo one države čiji je državljanin i u kojoj ima prebivalište (čl. 3. ZORHSFRJ-a).

<sup>1272</sup> NN 54/99. O tome više vidi: ZRILIĆ, ZRINKO, *Odgovornost Republike Hrvatske za štetu nastalu uslijed ratnih i terorističkih djelovanja te za štetu za koju je odgovarala bivša SFRJ*, Godišnjak 11, XIX. Savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Organizator, Zagreb, 2004., str. 21.-28.

<sup>1273</sup> NN 112/99.

<sup>1274</sup> Stupio je na snagu 31. srpnja 2003., a temeljem njegovog čl. 5., nastavili su se sudski postupci prekinuti stupanjem na snagu Zakona o dopunama ZOO-a (NN 112/99.).

<sup>1275</sup> Radi se o oborivoj presumpciji – Republika Hrvatska može dokazivati da iako su kumulativno ispunjene pretpostavke navedene u st. 2., ona nema najbližu vezu s konkretnom štetom.

<sup>1276</sup> Vidi VSRH, Rev 149/04-2, od 18. veljače 2004. godine, VSRH, Rev 638/03-2, od 3. rujna 2003. godine, VSRH, Rev 768/03, od 7. listopada 2003. godine, <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>1277</sup> Uzajamnost se ne traži za sve strance, već samo za državljane drugih država sljednica SFRJ. Pretpostavljamo da je razlog tome mogućnost da oni tu štetu naknade u državi čijeg su državljanstva (sjedišta). te onemogućavanje da Republika Hrvatska postane jedina sljednica odštetne odgovornosti SFRJ. Ipak je, s obzirom da je ostavljena mogućnost ocjene najbliže veze na temelju vrlo široko postavljenih kriterija, kada ta veza u konkretnom slučaju postoji s Republikom Hrvatskom, upitna opravdanost te dodatne pretpostavke.

Pri odlučivanju o zahtjevu za naknadu štete, prema čl. 4. ZORHSFRJ-a "primjenjuju se, kao pravna pravila, propisi koji su bili na snazi u vrijeme uzrokovanja štete ukoliko su u suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske." Slažemo se s mišljenjem da je neispravno nazvati "pravnim pravilima" propise koji su u vrijeme štetnog događaja bili na snazi i na temelju kojih je SFRJ odgovarala za štetu. Radi se o materijalnom pravu države prednice, koje je tada bilo na snazi, ne o pravnim pravilima.<sup>1278</sup> Suglasnost tih propisa s Ustavom RH procjenjivat će sudovi, od slučaja do slučaja.

Državno odvjetništvo o iznosima isplaćenim na ime naknade štete prema ovom Zakonu treba obavijestiti nadležno tijelo<sup>1279</sup> (čl. 6. st. 1. ZORHSFRJ-a). Republika Hrvatska zadržava pravo da, ovisno o dogovoru država sljednica bivše SFRJ o načinu raspodjele obveza bivše SFRJ za plaćanje naknade štete, od drugih država sljednica traži vraćanje iznosa koje je isplatila na ime naknade štete prema ovom Zakonu (čl. 6. st. 2. ZORHSFRJ-a).

Vrhovni sud u odlukama donesenim nakon stupanja na snagu ZORHSFRJ-a ukida donesene odluke i vraća predmete na ponovno suđenje da bi se utvrdile pretpostavke propisane tim zakonom. U do sad objavljenim odlukama radi se npr. o sporovima za naknadu štete prouzročene vojnim vozilima bivše JNA<sup>1280</sup> i naknadu štete zbog ozljeda zadobivenih na odsluženju vojnog roka u bivšoj JNA.<sup>1281</sup>

#### 4.1.2.2.3. Ratna šteta – šteta za koju država ne odgovara

Problemom ratne štete ne možemo se u ovom radu detaljnije baviti,<sup>1282</sup> ali zbog velikog praktičnog značenja razlikovanja štete prouzročene terorističkim aktom i ratne štete, moramo navesti barem njegove temeljne značajke. Pravna osnova odgovornosti države za ratnu štetu opće je načelo međunarodnog prava koje obvezuje počinitelja međunarodnog delikta agresije na popravljavanje njome prouzročene štete. Reparacija koja obuhvaća sve oblike popravljavanja ratne štete odnosi se na štetu koju pretrpe svi subjekti napadnute države – sama država i sve fizičke i pravne osobe. Ispunjenje reparacije kao međunarodne obveze može zahtijevati u pravilu samo država, bez obzira tko je stvarni oštećenik. Međunarodno pravo ne

<sup>1278</sup> ZRILIĆ, op. cit., str. 28.

<sup>1279</sup> Ne precizira se koje, ali u svezi s idućim stavkom pretpostavljamo da se radi o tijelu nadležnom za postavljanje zahtjeva za vraćanje plaćenih iznosa prema drugim državama sljednicama bivše SFRJ.

<sup>1280</sup> Vidi: VSRH, Rev 149/04-2, od 18. veljače 2004. i VSRH, Rev 638/03-2, od 3. rujna 2003., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>1281</sup> Vidi: VSRH, Rev 1672/01-2, od 3. veljače 2004. i VSRH, Rev 188/03-2, od 18. studenog 2003., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>1282</sup> O tome vidi: BORKOVIĆ, op. cit., str. 151.-152.; KLARIĆ, *Odštetno*, cit., str. 291.-324.; Tematski broj "Odgovornost za štete uzrokovane ratnim operacijama u Hrvatskoj i naknada tih šteta", Zakonitost br. 10/1990.

obvezuje državu da svojim državljanima popravi ratnu štetu, već unutarnjem pravu države prepušta utvrđivanje osnove, prirode i opsega naknade i postupka ostvarivanja odštetnog zahtjeva.<sup>1283</sup>

Ratna se šteta i odgovornost za njezinu naknadu ne mogu podvesti pod klasične slučajeve odgovornosti države za štetu s greškom, odnosno slučajeve odgovornosti države za štetu bez greške, već je to šteta izazvana izvanrednim događajima.<sup>1284</sup> Ne postoji pravna osnova odgovornosti države za ratnu štetu fizičkih i pravnih osoba na nivou općih pravila o odštetnoj odgovornosti države, pa se obveza popravljivanja ratne štete svojim državljanima može ustanoviti jedino posebnim propisom. Načela solidarnosti, jednakosti u snošenju javnih tereta i pravičnosti temelji su uspostavljanja posebnog režima odgovornosti države za ratne štete. Radi se o potpuno autonomnom sustavu odgovornosti koji isključuje primjenu općih pravila o odgovornosti države za štetu, a primjenjuje se paušalni režim naknade, a ne režim integralne naknade.<sup>1285</sup>

Budući da ZOO nije poznao pojam ratne štete, prvu definiciju te štete u pozitivno zakonodavstvo Republike Hrvatske uvodi ZURŠ. Njime je definiran pojam i struktura ratne štete i određena tijela i postupak utvrđivanja njezine visine. Tim se zakonom pod ratnom štetom priznaju sve vrste šteta - materijalne i nematerijalne, neposredne i posredne, pozitivne i negativne<sup>1286</sup> koje se od ostalih šteta razlikuju po tome što su prouzročene od neprijatelja, ilegalnih skupina, legalnih tijela RH, kao i saveznika navedenih skupina i tijela, ako su posredno ili neposredno nastale u svezi s neprijateljstvima te ratnim operacijama koje se protiv nje vode, računajući od 15. kolovoza 1990. do njihova prestanka.<sup>1287</sup> Međutim, svrha ZURŠ-a nije bila reguliranje pitanja odgovornosti i naknade ratne štete, već utvrđivanje ratne štete nastale Republici Hrvatskoj, njezinim fizičkim i

<sup>1283</sup> KLARIĆ, *Odštetno*, cit., str. 297.-301.

<sup>1284</sup> BORKOVIĆ, *op. cit.*, str. 152.

<sup>1285</sup> KLARIĆ, *Odštetno*, cit., str. 303.-304.

<sup>1286</sup> Čl. 2. st. 1. ZURŠ-a: "Ratnom štetom u smislu ovoga zakona smatra se imovinska i neimovinska, posredna i neposredna šteta, a naročito:

1. šteta učinjena tjelesnom integritetu, životu i zdravlju ljudi, slobodi i časti.
2. imovini (pokretnoj i nepokretnoj),
3. ratni rashodi,
4. gubitak nacionalnog dohotka,
5. gubitak nacionalnog bogatstva,
6. šteta po okoliš,
7. sve druge vrste šteta."

<sup>1287</sup> Čl. 2. st. 2. ZURŠ-a: "Ratnom štetom, u smislu ovoga zakona, smatra se šteta učinjena od neprijatelja, ilegalnih skupina, legalnih tijela Republike Hrvatske, kao i saveznika navedenih skupina i tijela, ukoliko je posredno ili neposredno nastala u vrijeme navedeno u članku 1. ovoga zakona."

pravnim osobama, pa se njime određuje osnivanje i djelatnost Republičke komisije, općinskih i posebnih komisija za popis i procjenu ratne štete.<sup>1288</sup> Na temelju čl. 10. ZURŠ-a donesena je Uputa za primjenu zakona o utvrđivanju ratne štete,<sup>1289</sup> kojom je precizirano koja će se vrsta šteta popisivati i koji sve uzroci nastanka štete koji potpadaju pod pojam ratne štete definiran u čl. 2. st. 2. ZURŠ-a.<sup>1290</sup>

"Opći propisi građanskog prava ne predviđaju odgovornost države za ratnu štetu. Da bi se osiguralo obeštećenje pojedinca ili pravnih osoba za pretrpljenu ratnu štetu bilo bi potrebno donijeti posebne propise kojima se ustanovljava autonomni sustav popravljivanja ratne štete. Zakon o utvrđivanju ratne štete regulira samo pitanje popisa i procjene štete, a nije regulirao pitanje odgovornosti i naknade štete."<sup>1291</sup> Sudovi su se, međutim, pri određivanju pojma ratne štete pozivali na ZURŠ i na Uputu za njegovu primjenu.<sup>1292</sup>

Iako je i u pravnoj teoriji i u sudskoj praksi bilo nesporno da Republika Hrvatska ne odgovara za ratnu štetu, do donošenja ZORH-a to nije bilo izričito propisano.<sup>1293</sup> Definicija ratne štete iz čl. 3. ZORH-a vrlo je široka<sup>1294</sup> i omogućava da sudska praksa pod tu štetu

<sup>1288</sup> Čl. 1. ZURŠ-a: "U svrhu utvrđivanja ratne štete nastale Republici Hrvatskoj, njenim fizičkim i pravnim osobama, a u svezi neprijateljstava te ratnih operacija koje se protiv nje vode, računajući od 15. kolovoza 1990. do njihova prestanka, određuje se osnivanje i djelatnost Republičke, općinskih i posebnih komisija za popis i procjenu ratne štete."

<sup>1289</sup> NN 54/93., dalje: Uputa.

<sup>1290</sup> Prema toč. A.2.3. Upute, ratnom štetom smatraju se oni gubici nastali kao posljedica: a) ratnih (vojnih) djelovanja ili njihovih posljedica, b) djelovanja neprijateljskih vojnih i paravojnih formacija ili po njima kontroliranih ili podržavanih terorističkih i drugih jedinica i c) zarobljavanja, držanja talaca, protjerivanja stanovništva i dugih ilegalnih aktivnosti.

<sup>1291</sup> VSRH, Rev 742/97, od 6. srpnja 1999., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>.

<sup>1292</sup> Vidi npr. VSRH, Rev 1788/96, od 31. ožujka 1999., VSRH, Rev 1049/97, od 9. lipnja 1999., VSRH, Rev 2366/95, od 20. veljače 1997., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>.

<sup>1293</sup> Čl. 2. ZORH-a: "Republika Hrvatska po općim pravilima o odgovornosti za štetu odgovara samo za onu štetu iz čl. 1. ovog Zakona koja nema karakter ratne štete." Radi se o šteti koju su tijekom Domovinskog rata od 17. kolovoza 1990. do 30. lipnja 1996. uzrokovali pripadnici hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga u vojnoj ili redarstvenoj službi ili u svezi s tom službom (čl. 1. ZORH-a).

<sup>1294</sup> Čl. 3. ZORH-a: "(1) Ratnom štetom u smislu ovoga Zakona smatra se osobito:

- šteta uzrokovana za vrijeme i na prostoru odvijanja vojnih akcija svim sredstvima i oblicima ratnih borbenih djelovanja (bombardiranje, granatiranje, mitraljiranje, eksplozije, miniranje, pokreti trupa i sl.),
- šteta od izravne i konkretne vojne koristi ako je, s obzirom na vrijeme i mjesto izvršenja u izravnoj i neposrednoj funkciji vojnih operacija, i to posebice:
  - a) šteta nastala kao izravna posljedica bilo koje zaštitne ili pripremne mjere nadležnih vojnih vlasti poduzete s ciljem otklanjanja, odnosno sprječavanja izvršenja bilo kojega neprijateljskog napada,
  - b) šteta nastala kao izravna posljedica zaštitnih ili pripremnih mjera nadležnih vojnih vlasti poduzetih u očekivanju neprijateljske akcije (radovi na zemljištu, oduzimanje pokretnina, zauzimanje nekretnina i sl.),
  - c) šteta nastala kao izravna posljedica mjera poduzetih s ciljem sprječavanja širenja ili ublažavanja posljedica štete opisane u podstavku 1. ovoga stavka,
- šteta koja je po svojim učincima, te konkretnim okolnostima vremena i mjesta počinjenja štetne radnje, izravno izazvana ratnim stanjem i neposredno se nadovezuje na ratne operacije (izravne posljedice ratnih događaja u

podvede širok spektar šteta nastalih tijekom Domovinskog rata, a uz to popis uzroka nije taksativan. Mogućnost širokog tumačenja ratne štete u biti ostavlja jako malo prostora za kvalifikaciju određene štetne radnje kao terorističkog akta, a usudujemo se reći i gotovo potpuno eliminira teroristički akt kao posebnu štetnu radnju kada se radi o štetama u kritičnom razdoblju (od 15. kolovoza 1990. do prestanka neprijateljstva, prema ZURŠ-u, odnosno od 17. kolovoza 1990. do 30. lipnja 1996., prema ZORH-u). Uz stvarno teško precizno razgraničenje ratne štete i štete prouzročene terorističkim aktom u vrijeme i na prostoru odvijanja ratnih operacija, široka definicija ratne štete prema ZORH-u i više nego neprecizna definicija terorističkog akta u ZOTAD-u, teško će dovesti do kvalificiranja konkretne radnje kao terorističkog akta, a pogotovo stoga što u dosadašnjoj sudskoj praksi prevladava mišljenje da je, ako su na određenom području takvi akti bili učestali i brojni, njima prouzročena šteta – ratna šteta.

#### 4.1.2.2.4. Odgovornost za štetu koju počine vojne ili redarstvene postrojbe

Za štetu koja nije ratna, a počine je njezine vojne ili redarstvene postrojbe u svezi s obavljanjem službe Republika Hrvatska odgovara prema općim pravilima obveznog prava. Djelovanje pripadnika hrvatskih vojnih ili redarstvenih postrojbi izvan službe, ne obvezuje Republiku Hrvatsku na naknadu njime prouzročene štete.<sup>1295</sup> Ukoliko se neka radnja tih osoba počinjena izvan službe može kvalificirati kao teroristički akt, Republika Hrvatska za štetu odgovara na temelju ZOTAD-a, kao i za terorističke akte drugih počinitelja (uključujući i nepoznate). Nije, međutim, uvijek jednostavno razgraničiti službeno i neslužbeno djelovanje, a posebno će to teško biti za slučajeve u samom početku Domovinskog rata, kada je obrana Republike Hrvatske još bila u postupku organiziranja.<sup>1296</sup>

Dovođenje u vezu definicije ratne štete iz ZURŠ-a s općim pravilima bivšeg ZOO-a, dovodi do zaključka da je odgovornost Republike Hrvatske bila isključena za sve štete koje su prouzročile njezine oružane snage ako bi se radilo o šteti nastaloj u svezi s neprijateljstvima i ratnim operacijama koje su se vodile protiv Republike Hrvatske od 15. kolovoza 1990. do njihova prestanka. Iako je ZURŠ dao široku i opću definiciju ratne štete, vidljivo je da ju je određivao prema kumulativnim objektivnim kriterijima: kriteriju svrhe

*svezi s neredima, metežom, panikom, evakuacijom i sličnim zbivanjima neposredno nakon poduzetih ratnih operacija).*"

<sup>1295</sup> "Država ne odgovara za štetu koju je počinio pripadnik Hrvatske vojske kad štetna radnja (silovanje) nije u vezi s obavljanjem vojne službe." VSRH, Rev 1482/02-2, od 17. ožujka 2004., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>.

<sup>1296</sup> ZRILIĆ, op. cit., str. 5.-6., bilj. 11.

djelovanja oružanih snaga RH i kriteriju razdoblja tog djelovanja. Primjenom tih kriterija sudovi su sve do stupanja na snagu Zakona o dopunama ZOO-a iz 1999. godine odlučivali o odgovornosti države za štete nastale djelovanjem oružanih snaga RH.<sup>1297</sup>

Čl. 1. Zakona o dopunama ZOO-a, kojim je, između ostalog, dodan čl. 184.a, propisao je prekid postupaka koji se vode protiv Republike Hrvatske radi naknade štete koju su uzrokovali pripadnici hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga<sup>1298</sup> u vojnoj ili redarstvenoj službi ili u svezi s obavljanjem vojne ili redarstvene službe tijekom Domovinskog rata od 17. kolovoza 1990. do 30. lipnja 1996., s time da će se isti nastaviti nakon donošenja posebnog propisa.<sup>1299</sup> Taj poseban propis je ZORH, koji je u čl. 3. st. 1. dao vrlo široku definiciju ratne štete, a u st. 2. propisao da je oboriva predmnjeva da je ratna šteta ona šteta koju su tijekom domovinskog rata uzrokovali pripadnici hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga u vojnoj ili redarstvenoj službi ili u svezi s obavljanjem vojne ili redarstvene službe, ako je počinjena u vrijeme i na prostoru odvijanja vojnih borbenih akcija.<sup>1300</sup> Oštećenik može dokazivati suprotno, da šteta nema karakter ratne štete, ali je upitno koliko će oštećenika uspjeti s tako teško postavljenim teretom dokaza – dokazivati negativnu činjenicu, uz to s upitnim mogućnostima saznanja i dokazivanja svih okolnosti pod kojima je šteta nastala, a s obzirom na prostor i vrijeme njezina nastanka.

U nizu *ex lege* prekinutih sporova, na temelju Zakona o dopunama ZOO-a, nastavljenih nakon donošenja ZORH-a, o kojima je povodom revizija odlučivao Vrhovni sud, u ponovljenim će se postupcima utvrđivati radi li se o ratnoj šteti ili ne.<sup>1301</sup>

<sup>1297</sup> Vidi *ibid.*, str. 3.

<sup>1298</sup> U vrijeme stupanja na snagu Zakona o dopunama ZOO-a na snazi je bio Zakon o službi u oružanim snagama (NN 23/95., 33/95., 105/99. i 128/99.); koji je u čl. 48. st. 1. određivao da za štetu koju vojna osoba u svezi s obavljanjem vojne službe počinu trećim osobama odgovara Republika Hrvatska, osim ako se dokaže da je vojna osoba postupila sukladno Službovniku i drugim propisima. Čl. 56. istog zakona propisivao je da se odredbe Zakona o materijalnoj odgovornosti vojnih osoba ne primjenjuju u ratnom stanju, iz čega se zaključivalo da država za vrijeme ratnog stanja ne odgovara za štete učinjene od strane vojnih osoba (Obrazloženje Konačnog prijedloga ZORH-a). Ispravnost takvog zaključka Zrilić opravdano dovodi u pitanje, navodeći da je čl. 56. isključivao samo primjenu navedenih njegovih odredbi, a ne i općih odredbi ZOO-a i da država nije mogla biti oslobođena svake odgovornosti za štetu koju bi vojne osobe načinile u vrijeme ratnog stanja, već bi ona bila oslobođena samo ako bi se radilo o ratnoj šteti. *Ibid.*, str. 4.-5.

<sup>1299</sup> Nije se pravila razlika u službenom djelovanju u svezi s neprijateljstvima i ratnim operacijama, te onom koje nije bilo s tim u svezi. O tom razlikovanju opširnije vidi *ibid.*, str. 4.

<sup>1300</sup> Čl. 3. st. 2. ZORH-a: "Pretpostavlja se da je posljedica ratnog čina (ratna šteta) ona šteta koju su tijekom Domovinskog rata od 17. kolovoza 1990. do 30. lipnja 1996. uzrokovali pripadnici hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga u vojnoj ili redarstvenoj službi ili u svezi s obavljanjem vojne ili redarstvene službe, ako je počinjena u vrijeme i na prostoru odvijanja vojnih borbenih akcija, ali oštećenik može dokazivati suprotno."

<sup>1301</sup> Vrlo različite štetne radnje i okolnosti pod kojima su izvršene onemogućavaju sustavnu podjelu takvih sporova, pa ih, ugrubo, samo ilustracije radi, grupiramo u sljedeće: one u kojima se radi o zahtjevima za naknadu štete na mobiliziranim vozilima i objektima koje je koristila vojska (vidi npr. VSRH, Rev 338/04-2, od 21.

Jedna je od odluka Vrhovnog suda donesenih nakon stupanja na snagu ZORH-a, a u slučaju u kojem je bilo sporno pitanje radi li se o ratnoj šteti ili ne,<sup>1302</sup> presuda Rev 335/04-2, od 7. travnja 2004.,<sup>1303</sup> u kojoj je tužitelj tražio naknadu za oštećenje mobiliziranog vozila, a koje je, kako je u postupku utvrđeno korišteno na "liniji bojišnice na nepristupačnom terenu gdje su vozači morali voziti po makadamskim cestama ali i po šumskim i poljskim cestama kako bi odradili postavljene vojne zadaće, što je moglo dovesti do oštećenja vozila na koja ukazuje tužitelj..." To, prema shvaćanju Vrhovnog suda ukazuje "da je u pitanju ratna šteta u smislu čl. Zakona o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu,<sup>1304</sup> jer se radi o šteti koja je uzrokovana za vrijeme i na prostoru odvijanja vojnih akcija radnjama od izravne i konkretne vojne koristi u neposrednoj funkciji vojnih operacija...". U ovom je postupku, dakle, činjenično stanje, prema shvaćanju Vrhovnog suda, bilo dovoljno utvrđeno da bi se nastala šteta kvalificirala kao ratna šteta.<sup>1305</sup> Isto je i u Rev 802/03-2, od 14. siječnja 2004., u kojoj je Vrhovni sud ocijenio da ima karakter ratne štete šteta koju su vlasnici pretrpjeli uništenjem usjeva, zbog radova koje su na zemljištu<sup>1306</sup> poduzele hrvatske oružane snage radi pripreme za obranu.<sup>1307</sup>

Teret dokaza iz čl. 3. st. 2. ZORH-a – obaranje pretpostavke da se radi o ratnoj šteti pada na tužitelja tek ukoliko su ispunjene dvije pretpostavke: da je šteta počinjena u vrijeme i na prostoru odvijanja borbenih akcija. O tome tko dokazuje da su navedene dvije

travnja 2004.; VSRH, Rev 675/03-2, od 30. ožujka 2004.); one u kojima se radi o zahtjevima za naknadu štete prouzročene u prometnim nezgodama u kojima su sudjelovala vojna vozila ili(i) vojne osobe (vidi npr. VSRH, Rev 669/04-2, od 7. srpnja 2004.; VSRH, Rev 279/04-2, od 28. travnja 2004.; VSRH, Rev 233/04-2, od 22. travnja 2004.; VSRH, Rev 329/04-2, od 21. travnja 2004.; VSRH, Rev 339/04-2, od 21. travnja 2004.; VSRH, Rev 158/04-2, od 14. travnja 2004.; VSRH, Rev 314/04-2, od 8. travnja 2004.; VSRH, Rev 794/03-2, od 31. ožujka 2004.; VSRH, Rev 332/04-2, od 31. ožujka 2004.); one u kojima se zahtijeva naknada štete zbog ranjavanja ili usmrćenja uslijed neopreznog rukovanja oružjem od strane vojnih osoba (vidi npr. VSRH, Rev 331/04-2, od 7. travnja 2004.; VSRH, Rev 307/04-2, od 1. travnja 2004.). Sve odluke objavljene su na <http://sudskapraksa.vsrh.hr>. Analizu nekih zanimljivih odluka o odgovornosti za ratnu štetu vidi kod ZRILIĆ, op. cit., str. 16.-19.

<sup>1302</sup> Radi se, naravno, o slučajevima u kojima je šteta prouzročena od strane pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga, jer se u slučajevima kada je ona prouzročena neprijateljskim djelovanjem (npr. oštećenja i uništenja mobiliziranih vozila neprijateljskim granatiranjima i sl.), revizije tužitelja odbijaju kao neosnovane, budući za takve vrste ratne štete Republika Hrvatska uopće ne odgovara. Vidi VSRH, Rev 1290/02-2, od 7. srpnja 2004.

<sup>1303</sup> <http://sudskapraksa.vsrh.hr>.

<sup>1304</sup> Tako sud skraćuje naziv ZORH-a.

<sup>1305</sup> U citiranoj je odluci Vrhovnog suda vozilo korišteno na samoj crti bojišnice, pa činjenica radi li se ili ne o vremenu i prostoru odvijanja vojnih borbenih akcija, nije sporna. Ali, time je, smatramo, udovoljeno samo prvom koraku ka kvalifikaciji te štete kao ratne - odnosno prebacivanju tereta dokaza da se, ipak, ne radi o ratnoj šteti na tužitelja. Bez obzira na to koliko su minimalne, ako ne i nikakve, šanse tužitelja bile da u tom slučaju obori navedenu presumpciju, činjenica je da nije niti dobio tu mogućnost.

<sup>1306</sup> Zemljišta s kojih je istarupiran kukuruz nalazila su se uz granicu sa SR Jugoslavijom, a radovi su izvršeni radi boljeg pregleda vatrene linije.

<sup>1307</sup> <http://sudskapraksa.vsrh.hr>.

pretpostavke ispunjenje, ZORH ne kaže ništa, pa je teret dokaza na državi. Ako i kada država to dokaže, tuženik treba obarati pretpostavku da se radi o ratnoj šteti. Zato će, vjerojatno, sporno u praksi biti tumačenje "vremena i prostora odvijanja vojnih borbenih akcija". Široko tumačenje – po kojem bi gotovo čitavo područje Republike Hrvatske moglo biti smatrano takvim prostorom, a uz to vezano i čitavo vrijeme trajanja neprijateljstava, čini propisivanje tih pretpostavki nepotrebnim.<sup>1308</sup> Ono bi omogućilo da (neopravdano) gotovo sve štete počinjene od strane vojnih i redarstvenih snaga budu kvalificirane kao ratne i to iz jednostavnog razloga što oštećenik neće imati saznanja ni stvarnih mogućnosti dokazivanja činjenica koje bi mu omogućile obaranje te pretpostavke. Jasno je da je zakonodavac, samim propisivanjem tih pretpostavki, ipak imao na umu neki uži sadržaj vremena i prostora odvijanja vojnih borbenih akcija, a na sudovima je da odrede koji.<sup>1309</sup>

## 4.2. Odgovornost za štetu prouzročenu terorističkim aktom

### 4.2.1. Općenito

Pitanje građanskopravne odgovornosti države za štete od terorističkih akata u našoj je državi posebno aktualno. Razlog je tome činjenica da je sve do 1996. godine bila izričito propisana objektivna odgovornost Republike Hrvatske<sup>1310</sup> za te štete, da je nakon toga niz godina<sup>1311</sup> postojala pravna praznina, te da je novim zakonom ponovo propisana objektivna odgovornost države, ali sa značajnim ograničenjima (samo za određene vrste šteta i to u ograničenom postotku od stvarno pretrpljene štete i s ograničenjem iznosa ukupne naknade po oštećeniku). Osnovni problemi, ipak, nisu pretpostavke i opseg odgovornosti Republike Hrvatske propisane tim zakonom, već činjenica da će se njegove odredbe primjenjivati i na štete nastale u vrijeme kada je na snazi bio čl. 180. bivšeg ZOO-a, dakle, retroaktivno, te u velikoj nepreciznosti njegovih odredbi koja će stvarati problem u njegovu tumačenju i primjeni na konkretne slučajeve.

<sup>1308</sup> Tako i ZRILIĆ, op. cit., str. 8.-9.

<sup>1309</sup> Opširnije vidi loc. cit.

<sup>1310</sup> Odnosno, do 1991. godine, društveno-političke zajednice.

<sup>1311</sup> Sedam godina, pet mjeseci i dvadesetpet dana.

Jedna je od temeljnih obveza države štiti osobe i imovinu na njezinom teritoriju, od svih vrsta i oblika šteta<sup>1312</sup> pa tako i šteta prouzročenih terorističkim aktima. Prema Zakonu o unutarnjim poslovima<sup>1313</sup> u te poslove, između ostalog, spadaju i zaštita života i osobne sigurnosti ljudi i zaštita imovine.<sup>1314</sup> Međutim, ni prema čl. 180. bivšeg ZOO-a, a ni prema novom uređenju te odgovornosti, propust državnih tijela u vršenju poslova zaštite osoba i imovine nije pretpostavka odgovornosti države za štetu prouzročenu terorističkim aktom. U starijoj je literaturi isticano da se država odgovornosti ne može osloboditi ni dokazom da je poduzela sve moguće mjere da štetu spriječi, a u obrazloženju novog zakona izričito se isključuje da se odgovornost države vezuje uz propust u sprječavanju štetne radnje.

Prije obrade sadašnjeg uređenja odgovornosti Republike Hrvatske za štetu prouzročenu terorističkim aktom, potrebno je dati pregled razvoja tog uređenja u našem pravu. S obzirom na to da je ta odgovornost prvi put propisana čl. 180. bivšeg ZOO-a, koji je doživio i jednu izmjenu, taj pregled obuhvaća tri razdoblja: prvo od 1. listopada 1978. do 31. prosinca 1980., drugo od 1. siječnja 1981. do 2. veljače 1996., te treće od 3. veljače 1996. do 31. srpnja 2003.

#### 4.2.2. Razdoblje od 1. listopada 1978. do 31. prosinca 1980.

Prije donošenja bivšeg ZOO-a, odgovornost za štetu nastalu zbog terorističkih akata nije bila posebno regulirana propisima iz područja građanskog prava. Ni pravna znanost, ni sudska praksa, nisu se tim problemom do tada šire bavile, kako kod nas, tako ni u svijetu. To je bio prvi građanski zakon koji je donio izričita pravila o ovom obliku odgovornosti.<sup>1315</sup> Njime su uvedeni tzv. "Posebni slučajevi odgovornosti",<sup>1316</sup> što je ocijenjeno kao proširenje zaštite građana od nanošenja štete.

<sup>1312</sup> Ta je obveza ili izričito propisana ustavima ili jasno proizlazi iz njihovih odredbi, jer čini samu bit svih ustavnih jamstava. Daljnju razradu te obveze obično sadrže zakoni kojima se reguliraju nadležnost i poslovi pojedinih državnih tijela, te posebni propisi o sigurnosti na javnim mjestima, u određenim objektima, sigurnosti pojedinih djelatnosti, kontroli opasnih stvari i sl.

<sup>1313</sup> NN 55/89., 18/90., 47/90., 19/91., 29/91.-pročišćeni tekst, 73/91., 19/92., 76/94., 161/98., 128/99., 29/00. i 53/00.

<sup>1314</sup> Čl. 1.: "Unutarnji poslovi prema ovom Zakonu su poslovi: 1. zaštite Ustavom utvrđenog poretka, 2. zaštite života i osobne sigurnosti ljudi, zaštite imovine, sprečavanja i otkrivanja kaznenih djela, pronalaženja i hvatanja počinitelja kaznenih djela i njihovog privođenja nadležnim tijelima, održavanja javnog reda i mira, kriminalističke tehnike, sigurnosti i kontrole te upravljanje prometom na cestama, nadzora i zaštite državne granice, kretanja i boravka stranaca, zaštite određenih osoba, objekata i prostora od posebnog interesa..."

<sup>1315</sup> PETRIĆ, *Odgovornost države za štete od terorističkih, cit., str. 163.*; NIKOLIĆ, ĐORĐE, *Posebna odgovornost za štetu od terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija, Zakon o obligacionim*

Za sve je posebne slučajeve odgovornosti karakteristično da do donošenja bivšeg ZOO-a nisu bili posebno regulirani. Svaki od tih slučajeva odgovornosti na neki je način specifičan, a kod njihova reguliranja bivši ZOO postavio je samo opća pravila, što se ocjenjivalo shvatljivim s obzirom da do tada nisu ni u teoriji ni u sudskoj praksi detaljnije razmatrani.<sup>1317</sup>

Iako se za neke, ako ne i za sve, posebne slučajeve odgovornosti moglo tvrditi da bi se odgovornost za njih mogla deducirati iz općih pravila o odgovornosti za štetu, zakonodavac je želio donošenjem posebnih pravila o odgovornosti naglasiti nužnost da se za takve štete odgovara i da odgovornost određenih subjekta ne bude prepuštena sudskoj interpretaciji općih pravila.<sup>1318</sup>

Od stupanja na snagu bivšeg ZOO-a dana 1. listopada 1978., pa do 31. prosinca 1980. za štetu nastalu smrću ili tjelesnom povredom uslijed terorističkog akta odgovarala je, temeljem čl. 180. bivšeg ZOO-a, društveno-politička zajednica čija su tijela bila dužna spriječiti takvu štetu.

Čl. 180., *Odgovornost uslijed terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija: "Za štetu nastalu smrću ili tjelesnom povredom uslijed akata nasilja ili terora te prilikom javnih demonstracija i manifestacija odgovara društveno-politička zajednica čiji su organi po važećim propisima bili dužni spriječiti takvu štetu."*

U navedenom su razdoblju, dakle, odgovornošću iz čl. 180. bivšeg ZOO-a bile obuhvaćene isključivo štete nastale smrću i tjelesnom ozljedom. Neki prijedlozi Zakona o obligacijama i ugovorima iz 1975. godine predviđali su i odgovornost za štete na materijalnim dobrima, ali je takav stav u konačnoj redakciji teksta odbačen, jer se nije željelo suviše proširiti odgovornost države.<sup>1319</sup>

U teoriji se isticao interes oštećenih da im se u situacijama reguliranim čl. 180. bivšeg ZOO-a nadoknadi ukupna šteta, jer oni u pravilu "nisu krivi" za nastupanje "štetnog događaja", koji je u pravilu usmjeren na politički sustav u cjelini, a ne na njih i njihovu

odnosima, 1978.-1988., *Knjiga o desetogodišnjici, Časopis za pravnu teoriju i praksu, Pravni život, I tom, Beograd, 1988., str. 607.*

<sup>1316</sup> U Odsjeku 6. bivšeg ZOO-a, čl. 180.-184. "Posebni slučajevi odgovornosti" obuhvatili su: *Odgovornost uslijed terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija (čl. 180.), Odgovornost organizatora priredbi (čl. 181.), Odgovornost zbog uskraćivanja nužne pomoći (čl. 182.), Odgovornost u vezi s obvezom sklapanja ugovora (183.), Odgovornost u vezi s obavljanjem poslova od općeg interesa (čl. 184.).*

<sup>1317</sup> LOZA, *op. cit., str. 35.*

<sup>1318</sup> PETRIĆ, *Odgovornost države za štete od terorističkih, cit., str. 163.*

<sup>1319</sup> *Ibid., str. 167.*

imovinu.<sup>1320</sup> Tako se navodilo da su oštećenici žrtve "u ime" društva, pa nema opravdanja da teret padne samo na njih. Uz to se naglašavalo da je ustavna obveza države zaštita ne samo osobne sigurnosti ljudi, već i njihove imovine. Financirajući državne (javne) službe, građani imaju pravo na odgovarajuće "usluge".<sup>1321</sup> Uz ustavnu obvezu jedinstvene zaštite ljudi i imovine, isticalo se i da bi to bilo u duhu prava i morala društva.<sup>1322</sup>

Ovo određivanje kruga šteta određivalo je i krug osoba koje imaju pravo tražiti naknadu štete po čl. 180. bivšeg ZOO-a. Oštećenici su, iako to nije izričito bilo propisano, mogli biti samo fizičke osobe, budući da je odgovornost bila vezana isključivo za štete od smrti i tjelesnih ozljeda. Odgovornost države bila je objektivna, primarna i neposredna.<sup>1323</sup>

Dio odredbe prema kojem "odgovara društveno-politička zajednica čiji su organi po važećim propisima bili dužni spriječiti takvu štetu", otvarao je mogućnost dvojakog tumačenja. Jedno je bilo isticanje "krivnje" ("greške") društveno-političke zajednice, odnosno njezinih tijela koja nisu spriječila štetu, a bila su to dužna. Vezivanje odgovornosti države za postojanje propusta i krivnje njezinih tijela ocijenjeno je protivnim smislu i svrsi tog instituta odgovornosti. Upravo je to što se kod ovih šteta teško ili nikako ne može utvrditi postojanje krivnje državnih tijela – najčešće ih ni uz najstrože mjere i pažnju nije u svakom slučaju moguće predvidjeti i spriječiti, dovelo do propisivanja posebnih pravila o odgovornosti.<sup>1324</sup> Drugo moguće tumačenje tog dijela odredbe bilo je upućivanje na konkretno odgovornog subjekta tj., društveno-političku zajednicu u čijoj je nadležnosti bila zaštita osobne sigurnosti i imovine u konkretnom slučaju. Teorija je jednoglasno zastupala ovo drugo tumačenje. Prema tadašnjim propisima odgovarala je općina na čijem je teritoriju štetni događaj nastao, a izuzetno i federacija, ukoliko se radilo o terorističkom aktu koji je organiziran u inozemstvu, a izvršen na teritoriju SFRJ.<sup>1325</sup> Neki su isticali i solidarnu odgovornost općina i republika kada su republički odnosno pokrajinski propisi o unutarnjim poslovima propisivali nadležnost

<sup>1320</sup> Zanimljivo je da se to počelo isticati tek kasnije, pred same izmjene ZOO-a, odnosno nakon događaja koji su tim izmjenama bili neposredni povod – demonstracija na Kosovu. Teorija je do tada ograničenje na ove vrste šteta smatrala opravdanim.

<sup>1321</sup> TOMIĆ, ZORAN, Odgovornost usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija, *Pravni život*, br. 8.-9., 1982., str. 874-875.

<sup>1322</sup> MIJAČIĆ-CVETANOVIĆ, MIRSA, Odgovornost društveno-političke zajednice za štetu nastalu usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, XXV., 1985., str. 119-120.

<sup>1323</sup> Budući da se vrsta odgovornosti izmjenama nije mijenjala, o tome, kao i o drugim elementima odgovornosti prema čl. 180. bivšeg ZOO-a više infra, IV. Poglavlje, 4.2.3.3.

<sup>1324</sup> PETRIĆ, Odgovornost države za štete od terorističkih, cit., str. 172.

<sup>1325</sup> MIJAČIĆ-CVETANOVIĆ, op. cit., str. 123.

svojih sekretarijata za javnu sigurnost.<sup>1326</sup> Nakon preuzimanja bivšeg ZOO-a, bez posebne redakcije ovog članka, u hrvatskom je pravu "društveno-politička zajednica" čija su tijela dužna osiguravati red država,<sup>1327</sup> te je ovo razgraničenje postalo suvišno.<sup>1328</sup>

Navedena je odredba izmijenjena i dopunjena čl. 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima<sup>1329</sup> koji je stupio na snagu 3. kolovoza 1985. godine, ali se odredba toga članka retroaktivno primjenjivala i na naknadu štete nastale od 1. siječnja 1981. godine.

4.2.3. Razdoblje od 1. siječnja 1981. do 2. veljače 1996.

4.2.3.1. Štetne radnje (polje primjene čl. 180. bivšeg ZOO-a)

Spomenutim izmjenama i dopunama ZOO-a, izvršenim 1985. godine, ali s primjenom i na štete nastale prije njihova stupanja na snagu, odgovornost države proširena je i na štete nastale na imovini, a nakon njegova preuzimanja<sup>1330</sup> tekst članka 180. nije mijenjan. U čitavom ovom drugom razdoblju, do ukidanja, tekst čl. 180. glasio je:

Odgovornost uslijed terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija:

"(1) Za štetu nastalu smrću, tjelesnom povredom ili oštećenjem odnosno uništenjem imovine fizičke osobe uslijed akata nasilja ili terora te prilikom javnih demonstracija i manifestacija odgovara društveno-politička zajednica čiji su organi po važećim propisima bili dužni spriječiti takvu štetu.

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

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

<sup>1326</sup> NIKOLIĆ, op. cit., str. 610. Na potrebu primjene propisa o službi unutrašnjih poslova ukazuje i CRNIĆ, IVICA, Odgovornost društveno-političke zajednice i organizacije koja obavlja poslove od javnog (općeg) interesa; Odgovornost pravne osobe za štetu koju uzrokuje njezin organ; Odgovornost organizacije udruženog rada i drugih pravnih osoba trećem, *Naša zakonitost*, god. XLI, br. 9.-10., 1987., str. 1090.

<sup>1327</sup> U daljnjem tekstu ćemo upotrebljavati izraz država i kada se bude radilo o društveno-političkoj zajednici, jer je nakon preuzimanja ZOO-a tekst čl. 180. ostao nepromijenjen, a nesporno je i u teoriji i u sudskoj praksi da je Republika Hrvatska ta društveno-politička zajednica.

<sup>1328</sup> Vidi: PETRIĆ, Odgovornost države za štete od terorističkih, cit., str. 167.; CRNIĆ, IVICA, Odgovornost države za štetu, *Godišnjak 2, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, Organizator, Zagreb, 1995., str. 127.

<sup>1329</sup> "Službeni list" SFRJ broj 39/85 i 46/85.

<sup>1330</sup> Zakon o preuzimanju Zakona o obveznim odnosima, NN 53/91.

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

Iako naslov članka uobičajeno samo približno određuje sadržaj koji je njime obuhvaćen, kod naslova i teksta čl. 180. bivšeg ZOO-a bila je moguća i razlika značenja pojmova: u naslovu se govori o šteti uslijed terorističkih akata, a u tekstu o šteti uslijed akata nasilja ili terora; u naslovu o šteti uslijed demonstracija ili manifestacija, a u tekstu demonstracija i manifestacija. Prednost pri tumačenju treba imati sam tekst članka, a ne njegov naslov, pa su štete radnje koje su bile obuhvaćene čl. 180. bivšeg ZOO-a: "akti nasilja ili terora" te "demonstracije i manifestacije". Tumačenje formulacije "akti nasilja ili terora" moguće je u dva smjera – restriktivnom – da je akt nasilja usko povezan s terorom, tj. da se radi o jednoj štetnoj radnji, te širem – da se radi o aktu nasilja<sup>1331</sup> i aktu terora<sup>1332</sup> kao dvije štetne radnje. Iako manje gramatički točno, u teoriji je prevladavalo mišljenje da treba prihvatiti restriktivno tumačenje navedene formulacije.<sup>1333</sup> Samo nasilje kao puno širi pojam od terora bilo je neprihvatljivo kao štetna radnja za čije bi posljedice odgovarala država.<sup>1334</sup> Činilo se nerealnim interpretirati odredbu čl. 180. bivšeg ZOO-a kao preuzimanje odgovornosti države za štetu od svakog akta nasilja (ubojstva, tjelesne ozljede, oštećenja imovine...), jer bi takvo proširenje odgovornosti države za svaku štetu povezanu s nasilničkim ponašanjem bilo apsurdno.<sup>1335</sup> Stoga je u teoriji s visokim stupnjem suglasnosti akt nasilja povezivan s terorom, odnosno smatran njegovim sastavnim elementom, jer to proizlazi i iz samog smisla čitavog instituta – pojačanje zaštite građana od posebnog oblika nasilja, nasilja kao načina izvršenja terorističkih akata.<sup>1336</sup> Ovakvim se tumačenjem može i objasniti razlika između naslova i teksta članka<sup>1337</sup> – nasilje nije ni potrebno navoditi u

<sup>1331</sup> Nasilje su neki definirali u kaznenopravnom smislu – kao upotrebu fizičke, mehaničke ili druge snage, te hipnozu i druga omamljujuća sredstva, kada se primjenjuju sa ciljem da se netko protiv svoje volje dovede u nesvjesno stajanje ili onesposobi za otpor (LOZA, op. cit., str. 38.); a nasilan akt kao nanošenje zla grubim postupkom koji se doživljava kao patnja – fizička, psihička ili obje istovremeno (TOMIĆ, op. cit., str. 875.).

<sup>1332</sup> Koji neki u smislu čl. 180. definiraju kao različite politički motivirane postupke (ubojstva, atentati, otmice, izazivanje požara, postavljanje eksploziva i dr.) kojima se stvara strah i nespokoještvo kod građana i podriivanje političkog sustava u cjelini. TOMIĆ, op. cit., str. 875.

<sup>1333</sup> Tako: KLARIĆ, Odštetno, cit., str. 320.; MIJAČIĆ-CVETANOVIĆ, op. cit., str. 120.; NIKOLIĆ, op. cit., str. 613.; PETRIĆ, Odgovornost države za štete od terorističkih, cit., str. 165.; TOMIĆ, op. cit., str. 876.

<sup>1334</sup> Iako ima i mišljenja da pojam nasilja, za primjenu ovog člana ima u sebi elemente masovnosti. Stoga se problem razlikovanja akata nasilja i terorističkih akata javlja samo kod pojedinačnih akata upotrebe sile, kada se kao kriterij razlikovanja postavlja politička pobuda. JAKAŠA, BRANKO, Nekoliko pitanja temelja vanugovorne odgovornosti u Zakonu o obveznim odnosima, Naša zakonitost, br. 6., 1979., str. 85.

<sup>1335</sup> KLARIĆ, Odštetno, cit., str. 320.; PETRIĆ, Odgovornost države za štete od terorističkih, cit., str. 164.; TOMIĆ, op. cit., 876.

<sup>1336</sup> PETRIĆ, Odgovornost države za štete od terorističkih, cit., str. 165.

<sup>1337</sup> KLARIĆ, Odštetno, cit., str. 320.; TOMIĆ, op. cit., str. 876.-877.

naslovu, jer ono nije posebna štetna radnja, a uz "teroristički akt", u čl. 180. "akt nasilja" je, u biti, suvišan pojam.<sup>1338</sup>

Sudska je praksa, međutim, koristila formulaciju akt nasilja ili terora, pa se iz obrazloženja nekih odluka moglo (zbog već navedene gramatičke nepreciznosti) zaključiti da se radi o dvije štetne radnje.

Kao konstitutivna obilježja akta terora u teoriji se navode primjena nasilja, masovno ili pojedinačno, i ostalih postupaka praćenih u pravilu okrutnostima s ciljem izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana, te političke pobude, odnosno politička pozadina, osobito kod pojedinačno izvršenog akta nasilja. Fakultativnim, dopunskim obilježjima smatraju se nasumce odabiranje žrtve i izvršenje u ime i po nalogu neke terorističke organizacije.<sup>1339</sup> Bez ostvarenja prvih dvaju obilježja (nasilje iz političkih pobuda) nema akta terora, pa ni primjene čl. 180. bivšeg ZOO-a. Druga dva obilježja javljaju se često, ali ne uvijek, pa nisu nužna da bi se akt kvalificirao kao teroristički, odnosno da bi se mogao primijeniti čl. 180. bivšeg ZOO-a.

Demonstracije ili manifestacije iz naslova, odnosno demonstracije i manifestacije iz samog teksta čl. 180. bivšeg ZOO-a, izazvale su različita tumačenja u teoriji. Neki su smatrali da se radi o dva posebna pojma i da se demonstracijama izražava nezadovoljstvo, a manifestacijama podrška,<sup>1340</sup> drugi da nema razlike, da su demonstracije i manifestacije uvijek neko javno i u pravilu masovno izražavanje raspoloženja, ili u smislu povlađivanja ili u smislu negodovanja,<sup>1341</sup> slično tome neki su pod demonstracijama podrazumijevali samo oblik javnih manifestacija kojima se izražavaju nezadovoljstva i prosvjedi.<sup>1342</sup> Iz standardnog jezičnog značenja manifestacija i demonstracija<sup>1343</sup> Klarić

<sup>1338</sup> KLARIĆ, Odštetno, cit., str. 320.

<sup>1339</sup> Loc. cit.

<sup>1340</sup> JAKAŠA, Nekoliko pitanja, cit., str. 85. Loza javne demonstracije definira kao "negodovanje grupe ljudi protiv akata organa vlasti ili drugih institucija u zemlji ili mjera koje oni poduzimaju, protiv akata i mjera stranih država i njihovih organa i organizacija, protiv akata i postupaka međunarodnih organizacija i sl." Negodovanje, prema tom autoru, može biti potaknuto i organizirano od strane određene organizacije, a može biti i spontano, a mora biti javno – izvršeno na javnom mjestu. Javne manifestacije, za razliku od demonstracija "će postojati kada se izražava podrška donesenim aktima organa vlasti ili drugih institucija u zemlji..." Cilj manifestacija je solidariziranje sa tim aktima i mjerama, kao i negodovanje, može biti organizirano ili spontano, a mora biti javno. LOZA, op. cit., str. 38.

<sup>1341</sup> STANKOVIĆ, V., Komentar Zakona o obligacionim odnosima, Gornji Milanovac-Kragujevac, 1980., str. 536., cit. prema KLARIĆ, Odštetno, cit., str. 320.

<sup>1342</sup> TOMIĆ, op. cit., str. 877. Navodeći da postojanje oba izraza u istom pravnom pravilu djeluje zbunjujuće, isti autor je predlagao izostavljanje izraza javne demonstracije, budući da su one već sadržane u kategoriji javnih manifestacija, kao širem pojmu.

<sup>1343</sup> Manifestacija (od lat. *manifestare* = otkriti, objaviti) je javni masovni nastup zbog izražavanja odobravanja, solidarnosti i prosvjeda. (KLARIĆ, B., Rječnik stranih riječi, Zagreb, 1978., str. 842.). Demonstracija (od lat.



zaključuje da nema uporišta tvrdnja da se manifestacijama izražava isključivo podrška, a demonstracijama nezadovoljstvo, već se i u jednom i u drugom obliku javnog nastupa može izražavati kako podrška tako i nezadovoljstvo. Demonstracijama se, kao oblikom masovnih javnih manifestacija pretežno izražavaju negodovanja, nezadovoljstva, prosvjedi i zahtjevi političke prirode.<sup>1344</sup>

Budući da je javni karakter imanentan samom pojmu demonstracija, dodavanje atributa "javan" uz demonstracije objašnjavano je kao želja zakonodavca da naglasi da se one moraju odvijati na javnim mjestima – trgovima, ulicama, parkovima i sl.<sup>1345</sup> Štetama od demonstracija mogu se smatrati samo one koje su u uzročnoj vezi s njima, prouzročene djelovanjem mase njihovih sudionika, a ne i one koje neki od sudionika počini izdvojivši se, postupajući samostalno, neovisno o ciljevima i tijeku demonstracija.<sup>1346</sup>

Pitanje mogu li se javnim manifestacijama smatrati i sportski događaji, nije u teoriji posebno detaljno razmatrano. Jakaša nije vezivao primjenu čl. 180. za političke motive, već je smatrao da je primjenjiv i na demonstracije kojima se izražava nezadovoljstvo protiv odluke suca na jednoj nogometnoj utakmici.<sup>1347</sup> Nije nam, međutim, jasno moraju li se te demonstracije odvijati izvan sportskog terena ili bi se i sami navijački neredi na terenu, odnosno u gledalištu, mogli smatrati oblikom demonstracija. U Rješenju Rev-1037/01-2, od 19. rujna 2001.,<sup>1348</sup> Vrhovni je sud otklonio primjenu čl. 180. bivšeg ZOO-a na slučaj u kojem je tužitelj postavio zahtjev za naknadu materijalne štete pretrpljene zbog troškova popravka automobila oštećenog u napadu grupe navijača kamenjem na policajce u zatvorenom sportskom objektu S., prilikom održavanja nogometne utakmice D.–C.Z. dana 13. svibnja 1990. Sud u obrazloženju navodi: "Pravilno je drugostupanjski sud zaključio da se odgovornost tuženika u ovom predmetu ne zasniva na odredbi sada već ukinutog čl. 180. Zakona o obveznim odnosima...koji je regulirao odgovornost društveno-političke zajednice za štetu nastalu uslijed akata nasilja ili terora prilikom javnih demonstracija ili manifestacija, pa je u tom dijelu pravilan stav drugostupanjskog suda, jer II-tužena odgovara po tom osnovu, samo za štetu nastalu smrću ili tjelesnom povredom." Ovaj dio obrazloženja nije nam

*demonstrare* = pokazati) je javno izražavanje društvenog raspoloženja, želja, zahtjeva i negodovanja političke naravi putem priređivanja javnih povorki, skupština i sl. (KLARIĆ, op. cit., str. 276.), cit. prema KLARIĆ, Odštetno, cit., str. 321.

<sup>1344</sup> KLARIĆ, Odštetno, cit., str. 321.

<sup>1345</sup> Ako se ne odvijaju na javnim mjestima, dolazi do primjene čl. 181., smatrao je JAKAŠA, Nekoliko pitanja, cit., str. 85. Vidi i KLARIĆ, Odštetno, cit., str. 321.

<sup>1346</sup> JAKAŠA, Nekoliko pitanja, cit., str. 85.; KLARIĆ, Odštetno, cit., str. 321.

<sup>1347</sup> JAKAŠA, Nekoliko pitanja, cit., str. 85.

<sup>1348</sup> <http://sudskapraksa.vsrh.hr>.

jasan. Prema čl. 180. II-tužena (Republika Hrvatska) nije odgovarala samo za štetu nastalu smrću ili tjelesnom povredom, već i za štetu na imovini. Moguće je da je sud u vidu imao tekst čl. 180. prije njegove izmjene 1985. godine. Sud, nadalje u obrazloženju navodi da "...iz utvrđenja nižestupanjskih sudova proizlazi da je do štete na vozilu tuženika, koje je bilo parkirano umutar sportskog centra S., došlo dana 13.5.1990. godine zbog nereda i bacanja kamenja navijača prilikom održavanja utakmice D. – C.Z. Utvrđeno je da je velika masa navijača srušila ogradu Centra S. i počela bacati kamenje, zbog kojeg ponašanja navijača je i oštećeno vozilo tužitelja. Međutim iz utvrđenja nižestupanjskih sudova nije vidljivo kakve su bile obveze djelatnika policije u pogledu čuvanja i osiguranja prostora gdje se vozilo tužitelja nalazilo, posebno imajući u vidu činjenicu da se radilo o objektu pod upravljanjem bivše JNA, te da se štetni događaj dogodio na prostoru izvan stadiona na kojem se odigravala utakmica. Pretpostavke da bi tužitelj mogao osnovano zahtijevati naknadu štete od tuženika Republike Hrvatske jesu, da je šteta nastala kao posljedica nezakonitog ili nepravilnog rada osobe ili organa u obavljanju službe...Stoga će, da bi se moglo pravilno i zakonito odlučiti o postojanju ili nepostojanju odgovornosti tuženika Republike Hrvatske za štetu, trebati utvrditi i gore navedene činjenice, te na temelju tako utvrđenih činjenica ocijeniti da li se radi o takvom propustu organa tuženika koji bi doveo do odgovornosti tuženika za štetu u ovom predmetu." I ovaj dio obrazloženja sadrži nelogičnosti i pogrešan pristup pitanju moguće odgovornosti države. Ako i prihvatimo prešutno izražen stav suda (s kojim se ne slažemo) da se navijački neredi i napad na policajce ne može smatrati oblikom javnih demonstracija ili manifestacija, te se zato ne može primijeniti čl. 180. bivšeg ZOO-a, nije jasno od kakvog bi to značenja u pogledu eventualne odgovornosti Republike Hrvatske imalo preciziranje obveza djelatnika policije u navedenom slučaju. Posebno se ističe činjenica da je objektom upravljala bivša JNA, a da se štetni događaj dogodio na prostoru izvan stadiona. Upravo argumenti koji se ističu da bi se otklonila odgovornost Republike Hrvatske, po našem bi mišljenju išli upravo u prilog ustanovljavanju njezine odgovornosti.

#### 4.2.3.2. Štetnik i odgovorna osoba

Štetnici iz čl. 180. bivšeg ZOO-a jesu osobe koje su teroristički akt izvršile, te osobe koje su sudjelovale u javnim demonstracijama i manifestacijama. Njihova odgovornost nije bila regulirana čl. 180. jer su se na njih primjenjivala opća pravila o odgovornosti za

delikte. Članak 180. propisivao je odgovornost za drugoga, država je odgovarala za štetne radnje koje su počinile navedene osobe.

U teoriji se o službenom licu kao šetniku, odnosno o tome odgovara li država za štetu koja nastane zbog djelovanja službenih osoba u svrhu sprječavanja štete, odnosno samih štetnih radnji, zauzimalo različito stajalište. Neki<sup>1349</sup> su smatrali da je ta šteta obuhvaćena odgovornošću države, dok je u starijoj literaturi prisutno i mišljenje da nije.<sup>1350</sup> Stajalište ovisi o shvaćanju svrhe čitavog instituta – oni koji u prvi plan stavljaju interese oštećenika i potrebu da im se pruži sveobuhvatna zaštita, čak i izvan redovnih pravila o odgovornosti za delikt, odgovornost države protežu i na štetu nastalu od radnji službenih lica.<sup>1351</sup>

#### 4.2.3.3. *Odgovornost*

U teoriji nije bilo sporno da je odgovornost iz čl. 180. bivšeg ZOO-a jedan od slučajeva odgovornosti bez krivnje, tj. da se radi o objektivnoj odgovornosti, ali su se navodili različiti razlozi kojima se ona opravdavala. Polazilo se od specifičnih obilježja takvih šteta koja opravdavaju njihovo izdvajanje iz općeg sustava odgovornosti i propisivanje objektivne odgovornosti države. Za pravno-političku osnovu navedene odgovornosti neki su isticali da se "sastoji u činjenici stvaranja izvanrednih okolnosti u kojima lako i često dolazi do povećane opasnosti usmrćenja ili nanošenja tjelesnih povreda građanima, koja povećana opasnost nužno povlači za sobom objektivnu odgovornost bez obzira na krivnju...",<sup>1352</sup> odnosno da je to sam stvoreni rizik ili uzročnost.<sup>1353</sup> Ova su se mišljenja opravdano osporavala činjenicom da država (odgovorna društveno-politička zajednica) ne obavlja opasnu djelatnost u obliku terorističkog akta, demonstracija ili manifestacija.<sup>1354</sup> Odgovornost koja postoji na osnovi same činjenice da je šteta prouzročena, neki su nazivali odgovornošću na temelju snošenja rizika.<sup>1355</sup> Ovom se mišljenju ne može prigovoriti da rizik ne stvara država, jer to i nije njegovo polazište. Država se jednostavno ne može osloboditi odgovornosti dokazom da je

<sup>1349</sup> TOMIĆ, cit. prema NIKOLIĆ, op. cit., str. 609.

<sup>1350</sup> JAKAŠA, Nekoliko pitanja, cit., str. 86.

<sup>1351</sup> PETRIĆ, Odgovornost države za štete od terorističkih, cit., str. 167. Ovo pitanje u ZOTAD-u je izričito riješeno u korist oštećenika.

<sup>1352</sup> VIZNER, op. cit., str. 814. Isti autor uvođenje odgovornosti iz čl. 180. i 181. vidi kao proširenje liste opasnih stvari i opasnih djelatnosti.

<sup>1353</sup> CRNIĆ, Odgovornost društveno-političke zajednice, cit., str. 1090.

<sup>1354</sup> NIKOLIĆ, op. cit., str. 615.

<sup>1355</sup> JAKAŠA, Nekoliko pitanja, cit., str. 85. Autor inače u ZOO-u razlikuje tri temelja odgovornosti: krivnju, uzročnost i snošenje rizika (Ibid., str. 59.).

poduzela sve mjere da se šteta izbjegne, niti dokaz oštećenika da nije poduzela nikakve ili dovoljne mjere, ne dovodi državu u gori položaj.<sup>1356</sup>

Bilo je i mišljenja da je, iako je odgovornost države objektivna, njezina osnova apsolutno pretpostavljena krivnja, odnosno apsolutno pretpostavljena "službena greška" njezinih tijela.<sup>1357</sup> Kao opravdanje objektivne odgovornosti isticala su se i načela pravednosti - štetna radnja kojom je oštećeniku nanesena šteta u biti je usmjerena na zajednicu, pa je pravedno da teret štete snosi ta zajednica a ne samo individualna žrtva,<sup>1358</sup> i solidarnosti.<sup>1359</sup>

Odgovornost države je, prema prevladavajućem<sup>1360</sup> stavu u teoriji, bila primarna i neposredna: država je odgovarala bez obzira jesu li počinitelji bili poznati, dostupni tijelima gonjenja, odgovorni za delikt i u mogućnosti naknaditi štetu. Država nije bila jamac oštećeniku ukoliko nije mogao naknadu dobiti od štetnika, već je za nju odgovarala primarno i neposredno.<sup>1361</sup> Temelj primarne odgovornosti države neki su nalazili i u činjenici da država ima obvezu štiti građane, njihovu osobnu i imovinsku sigurnost, jer građani zbog financiranja državnih službi imaju pravo od njih zahtijevati usluge u tom smislu.<sup>1362</sup>

Odgovornost države nije isključivala odgovornost štetnika. Zakon nije izričito odredio je li odgovornost države i štetnika oštećeniku solidarna, ali je u pravnoj teoriji bio prihvaćen stav da jest.<sup>1363</sup> Država je imala pravo i obvezu zahtijevati od štetnika regres isplaćenih iznosa (st. 3. čl. 180. bivšeg ZOO-a).

Država se mogla osloboditi ove odgovornosti jedino ako bi dokazala da je do štete došlo isključivim djelovanjem samog oštećenika, dok se ostali razlozi oslobodjenja objektivne odgovornosti (viša sila i isključiva radnja treće osobe) nisu mogli primijeniti. Djelomičan doprinos oštećenika nastanku štete nije isključivao odgovornost države, već se oštećeniku, prema općim pravilima priznavalo pravo na srazmjerno umanjenu naknadu.

<sup>1356</sup> Loc. cit.

<sup>1357</sup> RADIŠIĆ, J., Obligaciono pravo, opšti deo, Beograd, 1979., str. 218., cit. prema NIKOLIĆ, op. cit., str. 615.; TOMIĆ, Z., Odgovornost društveno-političke zajednice za štetu prouzrokovanu prilikom javnih manifestacija u pravu SFRJ, Beograd, 1982., str. 115., cit. prema loc. cit.

<sup>1358</sup> NIKOLIĆ, op. cit., str. 615.

<sup>1359</sup> MIJAČIĆ-CVETANOVIĆ, op. cit., str. 124.

<sup>1360</sup> Da do odgovornosti države dolazi tek ako je štetnik nepoznat, neodgovoran ili platežno nesposoban, smatrali su neki autori (cit. kod NIKOLIĆ, op. cit., str. 616., bilj. 50) koji su navedenu odgovornost razmatrali prije izmjena čl. 180. Nakon što je izmjenama dodana odredba st. 3.- o pravu i obvezi regresa prema štetniku, teško da se moglo braniti to gledište (bilo bi besmisleno propisati pravo i obvezu regresiranja od nepoznatog, neodgovornog ili platežno nesposobnog štetnika).

<sup>1361</sup> PETRIĆ, Odgovornost države za štete od terorističkih, cit., str. 171.

<sup>1362</sup> Loc. cit.

<sup>1363</sup> CRNIĆ, Odgovornost društveno-političke zajednice, cit., str. 1090.; JAKAŠA, Nekoliko pitanja, cit., str. 85.; NIKOLIĆ, op. cit., str. 616.; PETRIĆ, Odgovornost države za štete od terorističkih, cit., str. 170.

#### 4.2.3.4. Oštećenici

Proširenje odgovornosti države i za štete nastale na imovini nije, međutim, proširilo i krug osoba koje imaju pravo na naknadu, jer je nakon izmjena čl. 180. izričito propisivao da država odgovara samo za štete koje pretrpe fizičke osobe. Budući da nisu bila predviđena nikakva druga ograničenja, kao oštećenici mogle su se javiti i fizičke osobe stranog državljanstva.<sup>1364</sup>

Izmjenama je izričito isključena odgovornost države za štete koje od terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija nastanu organizatorima, sudionicima, podstrekačima i pomagačima (st. 2. čl. 180. bivšeg ZOO-a), za koje se, iako nisu bile izričito zakonom spomenute i prije u teoriji smatralo da nisu obuhvaćene odgovornošću države.<sup>1365</sup> Međutim, da država ne bi odgovarala za štetu koju pretrpe navedene osobe, manifestacije i demonstracije su morale biti usmjerene na podriivanje ustavom utvrđenog društvenog uređenja. Iz toga se moglo posredno zaključiti da je zakonodavac imao namjeru razlikovanja odobrenih i neodobrenih demonstracija i manifestacija, ali i da je time dodatno naglašeno zajedničko obilježje terorističkih akata, demonstracija i manifestacija – namjera ostvarenja političkih ciljeva.<sup>1366</sup>

#### 4.2.3.5. Šteta i opseg njezine naknade

Povod navedenog proširenja odgovornosti države i na štete nastale na imovini bili su nemiri na području SAP Kosova 1981. godine, zbog kojih je došlo do brojnih šteta kako na osobama, tako i na materijalnim dobrima.<sup>1367</sup> Upravo se zato da bi te štete bile obuhvaćene, odstupilo od načela pravnog djelovanja pravnih propisa od dana njihova stupanja na snagu i propisalo retroaktivno djelovanje izmijenjenih odredbi čl. 180. bivšeg ZOO-a, na sve štete nastale od 1. siječnja 1981. godine.<sup>1368</sup>

<sup>1364</sup> NIKOLIĆ, op. cit., str. 609.

<sup>1365</sup> Tako je Loza isticao da zaštićena oštećena osoba može biti samo treća osoba, ona koja nije sudjelovala u aktima nasilja ili terora, ukoliko nije svojim postupkom isključivo dovela do oštećenja. Sudionici su protupravno postupali pa kao takvi ne mogu dobiti zaštitu – svjesno se izloživši riziku, moraju ga sami snositi. Isto se, prema tom autoru trebalo prihvatiti i za sudionike neodobrenih demonstracija i manifestacija, dok je dilema moguća kod sudionika odobrenih demonstracija i manifestacija. Oni bi naknadu trebali tražiti od organizatora tih akcija (prema čl. 181. ZOO-a), a ukoliko je oštećeni od njih ne bi uspio dobiti, moglo bi se postaviti pitanje supsidijarne odgovornosti društveno-političke zajednice koja ih je odobrila i time na neki način preuzela odgovornost za sigurnost njihovih sudionika. LOZA, op. cit., str. 39.-40.

<sup>1366</sup> PETRIĆ, *Odgovornost države za štete od terorističkih*, cit., str. 169.-170.

<sup>1367</sup> Opširnije vidi: *ibid.*, str. 168.

<sup>1368</sup> *Loc. cit.*

Osim što je odgovornošću države prije izmjena bila obuhvaćena samo šteta nastala smrću ili tjelesnom povredom, nikakvo drugo posebno pravilo o vrsti štete i opsegu njezine naknade nije bilo propisano, pa su se primjenjivala opća pravila odštetnog prava. To znači da su bile priznate sve vrste šteta u punom opsegu. To se nije promijenilo ni nakon proširenja odgovornosti i na štete na imovini.

#### 4.2.3.6. Razgraničenje štete prouzročene terorističkim aktom od šteta prouzročenim drugim aktima nasilja u sudskoj praksi prije no što je donesen ZOTAD

Razgraničenje terorističkog akta i drugog nasilnog akta kao štetne radnje, iako bi općenito trebalo biti nešto lakše nego razgraničenje u odnosu na radnje kojim je počinjena ratna šteta, nije se takvim pokazalo u sudskoj praksi. S obzirom na formulaciju čl. 180. bivšeg ZOO-a ("akata nasilja ili terora") koja je ostavljalo otvorenim pitanje odgovara li država samo za štetu počinjenu terorističkim aktom ili i onu počinjenu nekim drugim aktom nasilja, u primjeni toga članka razgraničenje je bilo od mnogo veće praktične važnosti nego ono koje bi trebala izazvati primjena ZOTAD-a, budući je njime propisana i odgovornost za duge akte nasilja određenog cilja.

U odlukama Vrhovnog suda ne nalazimo jasne kriterije razgraničenja navedenih štetnih radnji. Prema obrazloženjima nekih odluka moglo bi proizlaziti da je člankom 180. bivšeg ZOO-a bila propisana odgovornost i za druge akte nasilja, ali je ostalo otvoreno pitanje koje – jer su sve odluke bile da to nije takav akt nasilja za koji bi država odgovarala. Nejasan je i stav Vrhovnog suda o vrsti odgovornosti države, jer se pozivao na dužnost države da spriječi takve akte (i u konkretnim slučajevima odlučivao da ih nije mogla spriječiti pa nije ni odgovorna).

U Rev 790/1996-2, od 24. ožujka 1999.,<sup>1369</sup> Vrhovni sud odbijajući reviziju kao neosnovanu ističe: "...svaki akt nasilja koji se dogodi na javnom mjestu, ne može se smatrati aktom nasilja ili terora u smislu čl. 180. ZOO iz kojeg bi proizlazila odgovornost države, ranije društveno-političke zajednice. U smislu čl. 180. ZOO aktom nasilja za koji bi odgovarala država smatra se, po ocjeni ovoga suda, onaj akt nasilja kojeg su po važećim propisima bili dužni spriječiti organi države, odnosno društveno-političke zajednice. Štetni događaj u kojem je tužitelj pretrpio štetu predstavlja nesumnjivo akt nasilja, ali takav akt nasilja čije nastajanje zbog osobnih motiva nije bilo ni moguće pretpostaviti pa ni poduzeti

<sup>1369</sup> <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

postupak radi otklanjanja njegovog nastajanja, pa se ne radi o aktu nasilja koji bi bila dužna spriječiti tijela države ili u vrijeme nastanka štetnog događaja organi društveno-političke zajednice." U navedenom se slučaju radilo o, kako je to u kaznenom postupku utvrđeno, pokušaju ubojstva tužitelja izazvanom ljubomorom.<sup>1370</sup>

U Rev-3369/1999-2, od 26. veljače 2003.,<sup>1371</sup> u kojem se slučaju spor vodio radi naknade štete zbog tjelesne ozljede tužitelja kojega je u dvorištu kuće prostrijelila hicem iz vatrenog oružja nepoznata osoba, Vrhovni sud kao sporno pravno pitanje određuje "...predstavlja li opisani štetni događaj akt nasilja ili terora u smislu tada važeće odredbe čl. 180. Zakona o obveznim odnosima...te, slijedom toga, postoji li odgovornost tužene za spornu štetu. Odlučujući o sporu – osnovanosti osnove tužbenog zahtjeva – sudovi su utvrdili da tužitelj nije prostrijeljen namjerno, već nehotice da je pogođen zalutalom metkom, ispaljenim iz neutvrđenog mjesta. Prema odredbi čl. 180. ZOO, odgovornost države za štetu nastalu smrću ili tjelesnom ozljedom uslijed akata nasilja ili terora postojala bi u pretpostavci da su odgovarajuća državna tijela bila dužna spriječiti takav akt nasilja ili terora. Opisani štetni događaj u kojem je tužitelju nastala šteta tjelesnom ozljedom ne može se podvesti pod akt nasilja u smislu odredbe čl. 180. ZOO. Taj štetni događaj, koji po svojim narativnim obilježjima predstavlja nasilje, nije bilo moguće predvidjeti, a ni poduzeti mjere da bi se spriječio, tako da se ne radi o aktu nasilja koji bi bila dužna spriječiti odgovarajuća državna tijela, pa ni o situaciji na koju se primjenjuje odredba čl. 180. ZOO."

U Rev-1451/1996-2, od 21. prosinca 1999.,<sup>1372</sup> Vrhovni sud odbijajući reviziju kao neosnovanu navodi da "...štetni događaj u kojem su tužitelji pretrpjeli štetu predstavlja nesumnjivo akt nasilja,<sup>1373</sup> ali takav akt nasilja nepoznate osobe ili nepoznatih osoba u nenastanjenoj klijeti (vikend kući) u vinogradu doista nije bilo moguće pretpostaviti pa ni poduzeti postupak radi otklanjanja njegovog nastajanja, pa se ne radi o aktu nasilja koji bi bili dužni spriječiti organi društveno-političke zajednice odnosno odgovarajuća tijela države."

<sup>1370</sup> Činjenično stanje na koje su, prema odluci Vrhovnog suda, nižestupanjski sudovi pravilno primijenili materijalno pravo, bilo je sljedeće: "- da je krivičnom predmetu Županijskog suda u Puli br. K 9/93, I.K. osuđen presudom od 22. rujna 1993. godine za krivično djelo pokušaja ubojstva tužitelja, zato što ga je dana 15. prosinca 1992. godine oko 2,30 sati snažno udario vojničkom bajunetom i nanio mu teške tjelesne povrede, - da je do napada tužitelja došlo nakon što je tužitelj bio u lokalnu E. u P. u društvu s M.H., koja je intimna prijateljica I.K., te nakon što je tužitelj s njom napustio lokal i uputio se u pravcu ulice gdje ona stanuje, - da je akt nasilja na tužitelja imao posve osobne motive (ljubomora), te da ponašanje I.K. nitko nije mogao predvidjeti."

<sup>1371</sup> <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>1372</sup> <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>1373</sup> U postupku je utvrđeno da je dana 22. srpnja 1992. godine oštećena klijeta tužitelja sagrađena na kč. br. 872/2 - klijeta i vinograd u S. - površine 8a i 16 m<sup>2</sup> eksplozivnom napravom koju je ubacila nepoznata osoba kroz prozor u kupaonicu.

Iz citiranih dijelova odluka proizlazi da je Vrhovni sud u biti odgovornost države prema čl. 180. za akte nasilja procjenjivao s obzirom na mogućnost njihova predviđanja i sprječavanja, iz koje bi, eventualno, proizlazila dužnost države da ih spriječi, a onda i obveza da naknadi njima nastalu štetu. Iako bi u konačnici u svim navedenim slučajevima došlo do istog rezultata (država za štetu ne bi odgovarala), iz navedenih slučajeva moglo bi proizlaziti da Vrhovni sud nije otklonio primjenu čl. 180. bivšeg ZOO-a stoga što se nije radilo o terorističkom aktu, već zato što se radilo o aktu nasilja koje država nije mogla "pretpostaviti pa ni poduzeti postupak radi otklanjanja njegovog nastajanja"<sup>1374</sup>, odnosno kojeg "nije bilo moguće predvidjeti, a ni poduzeti mjere da bi se spriječio".<sup>1375</sup> To nas navodi na moguću zaključak da Vrhovni sud primjenu čl. 180. nije ograničio samo na terorističke akte, nego i neke druge akte nasilja, ali je ostalo nejasno koje, osim da bi trebali biti takvi da bi ih državna tijela mogla predvidjeti i spriječiti.

U prvom navedenom slučaju (Rev-790/1996-2) sud je našao da se radi o aktu nasilja "...čije nastajanje zbog osobnih motiva nije bilo ni moguće pretpostaviti pa ni poduzeti postupak radi otklanjanja njegovog nastajanja." Akt nasilja koji je izvršen isključivo iz osobnih pobuda (ljubomora), bez ikakvih političkih obilježja, usmjeren isključivo na njegovu neposrednu žrtvu (bez namjere izazivanja straha i osobne nesigurnosti građana), teško bi se mogao kvalificirati kao teroristički akt. Sud, međutim, nije ni ulazio u pitanje radi li se o terorističkom aktu, već je razmatrao pitanje radi li se "...o aktu nasilja koji bi bila dužna spriječiti tijela države ili u vrijeme nastanka štetnog događaja organi društveno-političke zajednice." I za druga dva slučaja (Rev-3369/1999-2- slučajno ranjavanje od strane nepoznate osobe, te Rev-1451/1996-2 - oštećenje vikend-kuće eksplozivnom napravom ubačenom od strane nepoznate osobe) teško bi se prema u njima utvrđenim činjeničnim stanjima mogle naći karakteristike koje bi ih kvalificirale kao terorističke akte. Međutim, sud ni u njima nije ulazio u pitanje radi li se o terorističkom aktu ili ne, već je odluku o neodgovornosti države temeljio na tome da ih odgovarajuća tijela države nisu bila dužna spriječiti.

Ovakva obrazloženja Vrhovnog suda predstavljaju očito izbjegavanje upuštanja u određivanje što teroristički akt jest, odnosno što nije. Osim toga, mogu navesti na potpuno pogrešan zaključak da postoje i neki akti nasilja koje državna tijela nisu dužna spriječiti. Jedini subjekt koji ima opću obvezu sprječavanja takvih akata upravo je država. To što država

<sup>1374</sup> Rev-790/1996-2; gotovo identična formulacija i u Rev-1451/1996-2.

<sup>1375</sup> Rev-3369/1999-2.

prema čl. 180. bivšeg ZOO-a nije odgovarala na temelju objektivne odgovornosti za štetu prouzročenu svakim aktom nasilja, ne znači da, ovisno o okolnostima konkretnog slučaja, ne bi bilo moguće ustanoviti njezinu odgovornost prema općim pravilima o odgovornosti države za štetu prouzročenu nekim aktom nasilja. Tko bi ako ne državna tijela bio dužan sprječavati akte nasilja? Obveza sprječavanja akata nasilja bili oni teroristički ili ne, nije isključena činjenicom da država ne odgovara za svaku štetu koja takvim aktima bude prouzročena.

U Rev 3320/1995-2, od 6. srpnja 1999.,<sup>1376</sup> Vrhovni sud je djelomično kao neosnovanu odbio reviziju tužiteljice u dijelu kojim je odbijen tužbeni zahtjev protiv tuženih Grada O., Općine D.R. i Općine Š. kao pravnih sljednika bivše Općine O., koja je, prema tvrdnji tužiteljice odgovarala prema odredbama čl. 180. bivšeg ZOO-a, jer je njezina kuća izgorjela i do štete je došlo aktom nasilja. U obrazloženju sud navodi: "*Neosnovano tužiteljica u reviziji ističe da su se ostvarile pretpostavke za odgovornost za štetu slijednika bivše Općine O. (kao društveno političke zajednice po odredbi čl. 180. ZOO), jer su utvrđenja sudova da je šteta posljedica građansko-pravnog delikta, a ne požara koji bi nastao uslijed ratnih operacija ili terorističkih akata ili nasilja.*" Iz navedenog bi se obrazloženja gramatičkim tumačenjem moglo zaključiti da je u članku 180. bivšeg ZOO-a Vrhovni sud razlikovao akt nasilja i teroristički akt – kao dvije različite štetne radnje, suprotno prevladavajućem mišljenju u teoriji da se radi samo o nepreciznoj redakciji i da nasilje iz konstrukcije "uslijed akata nasilja ili terora," ne predstavlja samostalnu štetnu radnju, već se ono vezuje uz teroristički akt.

Iz navedenog proizlazi da se u gornjim obrazloženjima u biti krije samo određenje da ti akti nisu teroristički akti. To je jedino u skladu s jednoglasnim tumačenjem odgovornosti iz čl. 180. prisutnim u teoriji. Konstrukcije koje je Vrhovni sud koristio tako su neprecizne i nelogične samo zato što im je cilj bio izbjegavanje određenja što teroristički akt jest, odnosno koje to obilježje navedenim aktima nasilja nedostaje da bi se tako mogli kvalificirati. Tako i u VSH, Rev-433/89, od 19. srpnja 1989.: "*Akt nasilja ne može se smatrati aktom nasilja ili terora u smislu odredbe čl. 180. ZOO-a iz kojega bi proizlazila posebna odgovornost društveno-političke zajednice.*"<sup>1377</sup> U tom je smislu mnogo preciznije rješenje Vrhovnog suda Rev-3776/1994-2, od 17. siječnja 1996.,<sup>1378</sup> u kojem se on izjašnjava što bi teroristički akt mogao biti, odnosno koje su njegove karakteristike. U obrazloženju toga

<sup>1376</sup> <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>1377</sup> PSP-49., 1991., br. 46.

<sup>1378</sup> <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

rješenja sud navodi: "*Ovaj sud međutim smatra, da su nižestupanjski sudovi u primijeni materijalnog prava, tj. čl. 180. Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine", br. 53/91. - dalje ZOO) imali pogrešan pravni pristup smatrajući da iz utvrđenog činjeničnog stanja proizlazi, da se u ovom slučaju radi o terorističkom aktu iz čl. 180. ZOO. Svaki akt nasilja od nepoznatog počinitelja nije teroristički akt u smislu čl. 180. ZOO. Svaki teroristički akt jeste nasilje, ali svako nasilje nije teroristički akt iz čl. 180. ZOO. Sadržaj spisa nije dovoljan osnov za zaključak da se u ovom slučaju radi o terorističkom aktu iz čl. 180. ZOO. Značajka takvoga akta bila bi svirepost i okrutnost sa svrhom izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana. Pozadina takvoga djela bi morala biti neko političko opredjeljenje, odnosno ono bi moralo biti izvršeno iz političkih povoda. Žrtva bi također morala biti birana sa političkom pozadinom, odnosno iz političkih pobuda, makar bila izabrana i nasumce. Djelo bi trebalo biti izvršeno po nalogu neke terorističke organizacije ili bi izvršenje djela proizlazilo iz djelatnosti odnosno programa takove organizacije. Prije spomenute značajke ne moraju biti ostvarene sve zajedno, ali djelo bi pretežno moralo biti obilježeno spomenutim značajkama. Međutim u dotičnom slučaju nije sa sigurnošću utvrđena niti jedna spomenuta značajka. Sadržaj provedenog postupka ne daje osnova niti za naslutiti koji je cilj odnosno motiv djela. Utvrđene okolnosti ne upućuju na političku pozadinu ili slično, a način biranja i razlog izbora žrtve je potpuno nepoznat. U to vrijeme se u blizini dogodila još jedna eksplozija u kojoj je šteta nanijeta na sličan način. Ta okolnost kao i činjenica da je po široj okolici kroz vrijeme od godinu dana bilo više eksplozija sa štetnim posljedicama ne daje osnova za zaključak da se radi o terorističkom djelu iz čl. 180. ZOO. Sve se to dogodilo na području, koje je u to vrijeme bilo zahvaćeno na određeni način također sa ratnim zbivanjima. Notorno je da su mnoge osobe, odnosno svaki koji je to htio, mogle doći u posjed oružja i eksplozivnih naprava. Sve su to te osobe mogle koristiti za izvršenje djela, koja nemaju značajke terorističkog djela iz čl. 180. ZOO, već im motiv, odnosno pozadina mogu biti drugi povod, koje ih čine običnim djelima nasilja, koja se zbivaju u manjoj ili većoj mjeri svakodnevno, ali su u kritično vrijeme, baš spomenuti ratni događaja i lako posjedovanja oružja i eksploziva uvjetovali njihovo događanje na takav način. Prema tome prvo i drugostupanjski sud su imali pogrešan pravni pristup o primijeni materijalnog prava utvrđujući odgovornost tužene Republike Hrvatske za nastalu štetu. Zbog toga je činjenično stanje ostalo nepotpuno utvrđeno, pa je ovaj sud na temelju čl. 395. st. 2. ZPP prihvatio reviziju i ukinuo presude sudova prvog i drugog stupnja. U ponovnom postupku*

potrebno je u svjetlu gornjih primjedbi utvrditi sve činjenice i okolnosti pod kojima se dogodilo dotično djelo, kako bi bilo moguće ocijeniti da li se radi o terorističkom djelu iz čl. 180. ZOO."

Iz ovoga obrazloženja jasno je da Vrhovni sud isključuje mogućnost primjene čl. 180. na "djela koja nemaju značajke terorističkog djela iz čl. 180. ZOO, već im motiv, odnosno pozadina mogu biti drugi povod, koje ih čine običnim djelima nasilja." Rješenje je zanimljivo i vrlo značajno stoga što predstavlja rijedak (za sada i jedini) pokušaj pozitivnog određenja pojma terorističkog akta od strane naše sudske prakse. Navodeći koje bi to (pretežno) karakteristike određene štetne radnje trebale biti (svirepost i okrutnost sa svrhom izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana; pozadina neko političko opredjeljenje; žrtva birana sa političkom pozadinom, odnosno iz političkih pobuda, makar bila izabrana i nasumce; izvršenje po nalogu neke terorističke organizacije ili proizlazi iz djelatnosti odnosno programa takove organizacije...), Vrhovni je sud dao jasne smjernice koje je sve činjenice i okolnosti u ponovnom postupku potrebno utvrditi da bi se ocijenilo radi li se o terorističkom aktu ili ne. Vrlo brzo nakon donošenja ovog rješenja ukinut je čl. 180. bivšeg ZOO-a, pa je pitanje određenja karakteristika akta nasilja koji bi ulazio u njegovu primjenu prestalo biti aktualno u odnosu na taj članak. Iako su neke od navedenih karakteristika (političke pobude, cilj izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana) ušle u definiciju terorističkog akta kako je daje čl. 1. st. 2. ZOTAD-a, ta je definicija vrlo neprecizna i sudska će praksa, ponovo, imati vrlo težak zadatak razgraničenja akata nasilja koji su "obična djela nasilja", od akata nasilja koji se mogu kvalificirati kao teroristički akti, te "drugih akata nasilja". U tom je kontekstu onda i ova odluka, iako potječe iz vremena starog propisa, vrlo značajna za suvremenu i buduću sudsku praksu.

U sudskoj praksi nailazimo i na pokušaj da se pozivanjem na odgovornost RH na temelju čl. 180. bivšeg ZOO-a, otkloni vlastita odgovornost poslodavca za štetu prouzročenu radniku terorističkim aktom u inozemstvu. Tako je u Rev 1271/97, od 15. rujna 2000.,<sup>1379</sup> odlučeno da "Kada domaća fizička ili pravna osoba izvodi radove u drugoj državi u vrijeme kada su u toj zemlji učestali napadi oružanih skupina, među ostalim i na strance, za štetu nanesenu radniku takvim napadom poslodavac odgovara po načelu uzročnosti, jer treba smatrati da je šteta nanesena opasnom djelatnošću poslodavca. Nije u pravu tuženik kada smatra da njegovu odgovornost u konkretnom slučaju treba cijeliti kroz odredbu čl. 180. st.

<sup>1379</sup> <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

1. ZOO-a. Prema toj zakonskoj odredbi (koja je u međuvremenu brisana...), za štetu nastalu smrću, tjelesnom ozljedom oštećenjem odnosno uništenjem imovine fizičke osobe uslijed akata nasilja ili terora te prilikom javnih demonstracija i manifestacija odgovara društveno-politička zajednica čiji su organi po važećim propisima bili dužni spriječiti takvu štetu. Prema stavu ovoga suda, citirana zakonska odredba odnosila se na odgovornost društveno-političkih zajednica za štete nastale zbog terorističkih akata nastalih u tuzemstvu."

#### 4.2.3.7. Razgraničenje štete prouzročene terorističkim aktom i ratne štete u sudskoj praksi prije no što su doneseni ZOTAD i ZORH

Iako obrada problema (ne)odgovornosti RH za ratne štete, u opsegu koji aktualnost te teme zaslužuje prelazi okvire našeg rada, to pitanje ne možemo zaobići u dijelu u kojem se postavlja problem razgraničenja takve štete od štete prouzročene terorističkim aktom. Problem razlikovanja štete uzrokovane ratnim operacijama ili pobunama i štete prouzročene terorističkim aktom sudska je praksa, u slučajevima kada se radilo o odgovornosti osiguratelja, uglavnom rješavala na način da je pod "ratnim operacijama ili pobunama" priznavala i terorističke akte ako su bili učestali, brojni i istovjetni u cilju.

Prije ukidanja čl. 180. bivšeg ZOO-a, ukoliko se štetna radnja mogla kvalificirati kao teroristički akt, za štetu je odgovarala (bolje reći imala odgovarati) država, dok je odgovornost države za ratne štete bila isključena. U sudskoj se praksi javila vrlo očita tendencija otklanjanja primjene čl. 180. bivšeg ZOO-a, odnosno sklonost da se šteta u velikom broju slučajeva kvalificira kao ratna šteta, a ne šteta od terorističkog djelovanja.<sup>1380</sup>

Iako svrha ZURŠ-a nije bila reguliranje pitanja odgovornosti i naknade ratne štete, već utvrđivanje ratne štete nastale Republici Hrvatskoj, njezinim fizičkim i pravnim osobama, sudovi su se, pri određivanju pojma ratne štete pozivali na ZURŠ i na Uputu za njegovu primjenu. U teoriji je upozoreno na potrebnu opreznost pri tome. Nesporno je, naime,

<sup>1380</sup> Začuduje šutnja pravne znanosti i malobrojnost kritika koje su u to vrijeme upućene tom trendu: "... odredba čl. 180. ZOO-a koja govori o odgovornosti države, nije dovoljno jasna u smislu zasnivanja odgovornosti države za terorističke čine, jer ili je pogrešno tumače iz političkih razloga, ili doista nije jasna, ... Do ovih posve nepotrebnih i spornih u pravno političku maglu uvedenih proturječnosti došlo je prije svega zbog toga što se dosljedno ne poštuje u pravu značajan i odlučan princip uzročnosti. To stoga što sporna sudska stajališta usvajaju onaj poznati princip *causae remote* tj. daljnijeg uzroka što je protivno uobičajenoj praksi da se kao adekvatan uzrok uzima najbliži uzrok ili *causae proxima*, tj. bliži uzrok koji je bio podoban da izazove posljedicu." (NAPIJALO, DRAGAN, Još jednom o imovinskoj odgovornosti države za "terorističke čine" (Vlada li odštetnim pravom teorija kaosa), *Odvjetnik*, god. 68., br. 9.-10., 1995., str. 112.-113.) "Odvjetnici, kao profesionalci koji pružaju pravnu pomoć građanima, dužni su insistirati na provođenju u život čl. 180. ZOO-a, te ne dopustiti da država kojekakvim tumačenjima otklanja od sebe odgovornost..." (ABRAMOVIĆ, ANDREJ, Osvrt na članak mr. Dragana Napijala "Imovinska odgovornost države za "terorističke čine" (Vlada li odštetnim pravom teorija kaosa?)" *Odvjetnik*, god. 68., br. 7.-8., 1995., str. 128.)

da je širina pojma ratne štete u izravnoj ovisnosti o pravno-političkom cilju koji se određenim propisom želi postići, pa su stoga najšire definicije ratne štete u propisima koji se odnose na utvrđivanje i procjenu ratne štete, što vrijedi i za ZURŠ. Pojam ratne štete koji on koristi nije neki opći pojam ratne štete, nego posebni pojam "u smislu ovog zakona" (čl. 2.).<sup>1381</sup>

Tako je Županijski sud u Zagrebu, usvojio žalbu Republike Hrvatske i ukinuo prvostupanjsko rješenje o prekidu postupka za naknadu štete prouzročene napadom na civilno stanovništvo u Zagrebu, ocijenivši da se radi o ratnoj šteti, pri čemu se pozvao na Uputu. Prvostupanjskim je rješenjem određen prekid postupka s time da će se postupak nastaviti nakon što se donese propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkog akta. Tužitelj je od Republike Hrvatske tražio naknadu štete koju je pretrpio kada je u neprijateljskom napadu na Zagreb, 3. svibnja 1995., oštećeno njegovo vozilo parkirano na Trgu M. Tita. Protiv rješenja o prekidu žalila se Republika Hrvatska zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Županijski je sud žalbu usvojio i ukinuo prvostupanjsko rješenje te predmet vratio istom sudu na daljnji postupak: "Pogrešan je zaključak prvostupanjskog suda da se ovdje radi o terorističkim akcijama na civilno stanovništvo, te da bi se na ovaj slučaj primijenila odredba čl. 180. ZOO-a koja je ukinuta čl. 2. Izmjena i dopuna ZOO-a... U pravu je žalitelj kada tvrdi da se u ovom slučaju radi o ratnoj šteti. To zato jer na temelju čl. 10. Zakona o utvrđivanju ratne štete (NN 61/91), Ministarstvo financija donosi Uputu... po kojoj uputi pod toč. A2 ratnom štetom obuhvaćeni su gubici nastali kao rezultat, toč. A ratnih djelovanja ili njihovih posljedica, toč. B djelovanje neprijateljskih vojnih i paravojnih formacija ili po njima kontroliranih ili podržavanih terorističkih i drugih jedinica, toč. C zarobljavanje, držanje talaca, protjerivanje stanovništva i drugih ilegalnih aktivnosti. Kako je konkretna šteta posljedica djelovanja neprijateljskih vojnih i paravojnih formacija, to se prema navedenim propisima smatra ratnom štetom".<sup>1382</sup>

Isti sud ukida i rješenje o prekidu postupka u kojem je tužitelj pripadnik aktivnog sastava MUP-a zadobio dana 26. kolovoza 1991. tjelesne povrede od djelovanja granate u Vukovaru: "...sud smatra da bi se nastala šteta na strani tužitelja prije mogla smatrati ratnom štetom, nego štetom nastalom uslijed terorističkih akata. Pri tome treba imati u vidu da je do

<sup>1381</sup> KLARIĆ, Odštetno, cit., str. 323.

<sup>1382</sup> Županijski sud u Zagrebu, Gž-5498/98, od 20.4.1999., cit. prema ZRILIĆ, ZRINKO, Odgovornost za ratnu štetu i štetu nastalu uslijed terorističkog akta, Kritički osvrt na novu legislativu, Hrvatska pravna revija, god. IV., br. 3., 2004., str. 22.

nastanka štete došlo dana 26.8.1991. g., dakle nakon 15.8.90. g., kao datum početka rata sukladno odredbi čl. 1. Zakona o utvrđivanju ratne štete. Naime, dosadašnji rezultati postupka mogli bi upućivati da je uzrok štete ratno stanje u Vukovaru, pa bi ozljeda koju je zadobio tužitelj bila u svezi s ratnim događajima (bombardiranje granatama). Radi toga stajalište suda prvog stupnja da je na strani tužitelja nastala šteta uslijed terorističkog akta nema uporište u provedenim dokazima, pa se ne može prihvatiti kao pravilno i zakonito prvostupanjsko rješenje o prekidu postupka u ovoj pravnoj stvari, sukladno odredbi čl. 2. Zakona o izmjeni ZOO."<sup>1383</sup>

Vrhovni sud, u Rješenju Rev 3602/1995-2, od 15. rujna 1999., gdje je predmet spora bio zahtjev tužitelja za naknadu štete radi oštećenja kuće koju je prouzrokovala nepoznata osoba stavljanjem eksploziva, prihvaćajući reviziju, ukida nižestupanjske presude i vraća predmet na ponovno suđenje. Iz obrazloženja: "Niži sudovi utvrđuju da je šteta nastala uslijed terorističke akcije i nalažu tuženici da naknadi štetu tužiteljima temeljem odredbe čl. 180. st. 1. Zakona o obveznim odnosima (NN br. 53/91, 73/91, 3/94 i 7/96).

Sud prvog stupnja nije raspravio i utvrdio sve okolnosti potrebne za pravnu kvalifikaciju štetne radnje kojom je šteta prouzročena, a kako će biti naprijed izneseno. U vrijeme kada je šteta prouzročena (26. XI. 1991.) država je bila izložena ratnim operacijama i pobunama, a koje su se posebno vodile i na području grada Županje gdje je šteta nastala. Pod pojmom ratnih operacija ili pobuna treba smatrati i eksplozije izazvane podmetnutim eksplozivom, ako su počinjene u ratne odnosno pobunjeničke ciljeve ili su u svezi sa tim ciljevima, pa je potrebno za svaki pojedini slučaj utvrditi sve potrebne okolnosti, da bi se moglo ocijeniti da li štetnu radnju prouzročenu eksplozivom treba pravno kvalificirati kao građanski delikt, štetu od terorističkog akta ili kao ratnu štetu. Terorističke akcije koje se vrše u vrijeme rata mogu biti ratna šteta, ako su u svezi sa ratnim operacijama ili pobunama, a posebno ako su učestale i brojne.

Dakle, u postupku je trebalo utvrditi sve potrebne okolnosti konkretnog slučaja, a posebno da li su akti nasilja na području grada Županje bili brojni i učestali i na koji način su se zbivali, a u vrijeme kada je prouzročena šteta tužiteljima podmetnutim eksplozivom. Ukoliko se u postupku utvrdi, da je tužiteljima prouzročena šteta aktom terora prema odredbama čl. 180. ZOO-a onda treba primijeniti odredbu čl. 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima (NN br. 7/96)."

<sup>1383</sup> Županijski sud u Zagrebu, Gž-7702/97, od 20.10.1998., cit. prema loc. cit.

U ponovljenom postupku je, dakle, trebalo utvrditi sve potrebne okolnosti konkretnog slučaja da bi se utvrdilo je li riječ o šteti prouzročenoj terorističkim aktom ili ratnoj šteti. Ukoliko se utvrdilo da je riječ o terorističkom aktu, trebalo je postupak prekinuti, a ako se radi o ratnoj šteti – odbiti tužbeni zahtjev. Po donošenju ZOTAD-a, s gledišta ovih oštećenika razlikovanje štete prouzročene terorističkim aktom i ratne štete postaje bespredmetno – u oba slučaja, ovisno o stupnju oštećenja kuće i ispunjenju niza drugih pretpostavki, svoje bi pravo mogu ostvarivati u upravnom postupku, prema Zakonu o obnovi.<sup>1384</sup>

U nekim je slučajevima i Vrhovni sud određenu štetu odmah kvalificirao kao ratnu štetu, otklanjajući primjenu čl. 180. bivšeg ZOO-a. Tužbeni zahtjev tužitelja koji je dana 29. rujna 1991. teško povrijeđen krhotinama granate pri zatvaranju jednog od ventila gradske plinske mreže koji se nalazio u neposrednoj blizini ulaza u krug INA-industrija nafte, "Naftaplin" Z. u B., drugostupanjski je sud odbio u cijelosti, kako protiv prvotuženice, Republike Hrvatske (koju je prvostupanjski sud bio obvezao na naknadu štete prema odredbi čl. 180. ZOO-a), tako i protiv drugotuženika, "INA-Naftaplina" Z. (poslodavca tužitelja). Vrhovni sud je Reviziju tužitelja odbio kao neosnovanu jer "...imajući u vidu da je šteta uzrokovana eksplozijom granate dakle uslijed ratnih događanja, a za ratnu štetu Republika Hrvatska niti poslodavac ne odgovaraju, a u postupku nije utvrđeno da bi bilo propusta u organizaciji rada koji se mogu dovesti u vezi s nastankom štete, to je i po stajalištu ovog suda materijalno pravo pravilno primijenjeno kada je tužbeni zahtjev tužitelja odbijen u cijelosti."<sup>1385</sup>

#### 4.2.4. Razdoblje od 3. veljače 1996. do 31. srpnja 2003.

##### 4.2.4.1. Brisanje čl. 180. bivšeg ZOO-a i prekidanje po njemu prekinutih postupaka

Zakonom o izmjeni ZOO-a iz 1996. godine,<sup>1386</sup> čijim je čl. 1. brisan čl. 180. bivšeg ZOO-a, propisano je da se postupci za naknadu štete pokrenuti po odredbama članka 180. prekidaju i da će se nastaviti nakon što se donese poseban propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu zbog terorističkih akata.<sup>1387</sup> Zakonom o dopunama ZOO-a iz

<sup>1384</sup> NN 24/96., 54/96., 87/96. i 57/00. O temeljnim odredbama toga zakona vidi infra, IV. Poglavlje, 4.2.5.6.3.

<sup>1385</sup> VSRH, Rev-2316/195-2, od 6. listopada 1998. godine, <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>1386</sup> NN 7/96.

<sup>1387</sup> Čl. 1.: "U Zakonu o obveznim odnosima ("Narodne novine", br. 53/91, 73/91, i 3/94.) članak 180. briše se." Čl. 2.: "Postupci za naknadu štete pokrenuti po odredbama članka 180. Zakona o obveznim odnosima, prekidaju se."

1999. godine Vlada je obvezana najkasnije u roku od 6 mjeseci od njegova stupanja na snagu podnijeti radi donošenja poseban zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu uslijed terorističkih akata. No, taj je zakon donesen tek 7 i pol godina nakon brisanja čl. 180. bivšeg ZOO-a, 16. srpnja 2003. godine.

Prema podacima o broju postupaka i utuženim iznosima naknade štete u postupcima prekinutim na temelju čl. 2. st. 1. Zakona o izmjeni ZOO-a, pribavljenim od sudova, ukupno je prekinut 381 postupak, a utuženo je: 134.368.801,19 kn, 2.843.920,03 DEM, 8.650.094.000,00 HRD i 5.632.402.000,00 din.<sup>1388</sup>

Razdoblje od ukidanja čl. 180. bivšeg ZOO-a do donošenja ZOTAD-a razdoblje je pravne praznine u kojem su pokrenuti postupci bili u prekidu. To je razdoblje trajalo 7 godina, 5 mjeseci i 25 dana.<sup>1389</sup> Tijekom tog razdoblja neki su oštećenici pokušavali iskoristiti put pravne zaštite u Republici Hrvatskoj podnošenjem ustavnih tužbi i prijedloga za ocjenu ustavnosti Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima, a neki su podizali i tužbe protiv Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava.

#### 4.2.4.2. Presude Europskog suda za ljudska prava

##### 4.2.4.2.1. Općenito

Pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu<sup>1390</sup> (dalje: Europski sud) vode se, između ostalih i postupci u svezi s intervencijom hrvatskog<sup>1391</sup> zakonodavca u parnične postupke u tijeku u kojima je zbog naknade štete tužena Republika Hrvatska.

*Postupci iz stavka 1. ovoga članka nastaviti će se nakon što se donese poseban propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata."*

Čl. 3.: "Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u "Narodnim novinama"."

<sup>1388</sup> Konačni prijedlog ZOTAD-a, Ocjena sredstava potrebnih za provođenje zakona.

<sup>1389</sup> Tako je utvrdio Ustavni sud u odluci U-III A-829/2002, od 24. ožujka 2004. godine, NN 44/04.

<sup>1390</sup> Taj je sud osnovan s ciljem da nadzire u kojoj mjeri države ugovornice poštuju obveze preuzete potpisivanjem Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (donesena od strane Vijeća Europe u Rimu 1950. godine, stupila na snagu 1953. godine). Republika Hrvatska stranka je navedene Konvencije na temelju Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN Međunarodni ugovori 18/97.). Odredbe Konvencije po pravnoj su snazi iznad zakona Republike Hrvatske. Čl. 140. Ustava RH: "Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava."

<sup>1391</sup> Europski se sud već bavio pitanjem intervencija zakonodavaca u postupke u tijeku u nekoliko posebno značajnih presuda. To su presude u slučajevima: *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis protiv Grčke*, *The National & Provincial Building Society*, *The Leeds Permanent Building Society and The Yorkshire Building Society protiv Velike Britanije i Immobiliare Saffi protiv Italije*. Vidi: POTOČNJAK, ŽELJKO, Pravo na sud, pristup sudu i suđenje u razumnom roku u slučaju intervencije zakonodavca u sudske postupke u tijeku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 25., br. 2., 2004., str. 828.-834.



Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda dio je pravnog poretka Republike Hrvatske, a njezinim čl. 6. st. 1. priznato je pravo na pravično suđenje. Pravo na pravično suđenje čine pravo na suđenje u razumnom roku, pravo na sud i pristup sudu.<sup>1392</sup> Pravo na sud i pristup sudu, odnosno njihove povrede predmet su postupaka protiv Republike Hrvatske pred Europskim sudom.<sup>1393</sup>

U svezi s tim postupcima Europski sud je donio presude u precedentno važnim predmetima Kutnić, Multiplex, Kastelic i Aćimović.<sup>1394</sup> Predmeti Kutnić<sup>1395</sup> i Kastelic<sup>1396</sup> odnose se na naknade štete zbog terorističkih akata, a predmeti Multiplex<sup>1397</sup> i Aćimović<sup>1398</sup> na naknadu štete koju su počinili pripadnici hrvatske vojske i policije tijekom Domovinskog rata. U svim ovim presudama Europski sud je utvrdio povredu prava na pristup sudu, a koje je pravo sastavni dio prava na sud zajamčenog čl. 6. st. 1. Konvencije. U predmetima u kojima je traženo i da se utvrdi postojanje povrede prava na suđenje u razumnom roku, Europski sud se nije upustio u ispitivanje toga zahtjeva jer je ocijenio da je ono obuhvaćeno utvrđenom povredom prava na pristup sudu. Nakon donošenja spomenutih presuda Hrvatska je s većim brojem podnositelja zahtjeva sklopila nagodbe o mirnom okončanju pokrenutih postupaka.<sup>1399</sup>

U navedenim su predmetima razmatrani samo procesni aspekti (prekid i nastavak prekinutih postupaka) intervencije zakonodavca, a ne i materijalno-pravni aspekti (promijenjene pretpostavke i opseg odgovornosti Republike Hrvatske za predmetne štete), a zbog jasnog razloga što novi propisi još nisu bili doneseni. O utjecaju ovih promjena na ostvarivanje različitih sastavnica temeljnog ljudskog prava na pravično suđenje, a možda i na

<sup>1392</sup> Vidi: POTOČNJAK, op. cit., str. 825. i tamo citirana literatura.

<sup>1393</sup> Ustavnom sudu podneseno je oko stotinjak tužbi (od kojih je oko četrdeset podobno za meritorno odlučivanje), a Europskom sudu podneseno je oko osamdeset zahtjeva za utvrđivanje povrede prava zajamčenog čl. 6. st. 1. Konvencije i određivanje pravične naknade. Loc. cit.

<sup>1394</sup> Hrvatski prijevodi presuda u kojima je tužena Republika Hrvatska dostupni su na Web stranicama Vlade Republike Hrvatske: <http://www.vlada.hr>

<sup>1395</sup> Presuda br. 48778/99, od 1. ožujka 2002. O predmetu Kutnić protiv Hrvatske opširnije vidi: PETRIĆ, *Odgovornost države za štete od terorističkih, cit.*, str. 174.-189. i POTOČNJAK, op. cit., str. 834.-836.

<sup>1396</sup> Presuda br. 60533/00, od 10. srpnja 2003. O predmetu Kastelic protiv Hrvatske opširnije vidi: POTOČNJAK, op. cit., str. 834.-836.

<sup>1397</sup> Presuda br. 58112/00, od 10. srpnja 2003. O predmetu Multiplex protiv Hrvatske opširnije vidi *ibid.*, str. 836.-837.

<sup>1398</sup> Presuda br. 61237/00, od 9. listopada 2003. O predmetu Abramović protiv Hrvatske opširnije vidi *ibid.*, str. 839.-842.

<sup>1399</sup> Niz nagodbi (Presuda (prijateljsko rješenje)) vidi na: <http://www.vlada.hr>

povredu nekih drugih prava zajamčenih Konvencijom, vjerojatno će i Ustavni sud i Europski sud još imati prilike odlučivati.<sup>1400</sup>

Pri tome bi mogla biti značajna i neka shvaćanja koja je Europski sud izrazio u predmetu *Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis protiv Grčke*: "načelo vladavine prava i pojam poštenog suđenja, zajamčeno člankom 6. (čl. 6) prijeći bilo kakvo miješanje zakonodavca u sudski postupak (*administration of justice*) koje ima za cilj utjecati na sudsku odluku o sporu" (točka 49. presude). Zaključno, sud je utvrdio da je "država povrijedila podnositeljevo pravo iz članka 6. stavka 1. (čl. 6. st. 1) time što je intervenirala u spor u kojem je bila stranka, na način koji osigurava za nju povoljan ishod toga spora" (točka 50. presude).<sup>1401</sup> Treba, međutim, istaknuti i stav Europskog suda o određenom stupnju slobode zakonske intervencije, izražen u točki 31. Presude u predmetu Kutnić: "...situacija u kojoj je protiv države podnesen značajan broj tužbi u kojima se zahtijeva isplata velikih novčanih iznosa može nalagati donošenje određenih dodatnih propisa od strane države te da u tom smislu države uživaju određeno pravo procjene. Međutim, mjere koje se poduzimaju moraju biti u skladu s člankom 6. stavak 1. Konvencije." Iz ovog razmatranja vidljivo je da je Sud primijenio dvije temeljne doktrine koje primjenjuje pri donošenju odluka: doktrinu proporcionalnosti koja zahtijeva da uzme u obzir i interese druge strane, te doktrinu stupnja slobodne procjene, koja zahtijeva da Sud u određenim prilikama prizna državnim vlastima određeni stupanj diskrecijskih ovlasti u rješavanju pojedinih pitanja.<sup>1402</sup>

Iako je u situaciji u kojoj se našla, Republika Hrvatska imala određene diskrecijske ovlasti, pravo procjene i donošenja dodatnih propisa, to je morala učiniti u skladu s čl. 6. st. 1. Konvencije. Stav da je "država povrijedila podnositeljevo pravo iz članka 6. stavka 1. time što je intervenirala u spor u kojem je bila stranka, na način koji osigurava za nju povoljan ishod toga spora,"<sup>1403</sup> vjerojatno će se ponovo preispitivati ako i kada pred Europski sud dođu slučajevi u kojima će se razmatrati i materijalno-pravni aspekti intervencije našeg zakonodavca u sporove koji su bili u tijeku.

U slučaju Aćimović protiv Hrvatske, Europski je sud odlučivao nakon što je donesen ZORH, ali je istaknuo da: "Tek treba vidjeti kako će sudovi koji primjenjuju Zakon o

<sup>1400</sup> POTOČNJAK, op. cit., str. 828. Nakon što redovni sudovi okončaju prekinute postupke, može se pretpostaviti da će se među tužiteljima naći i oni koji neće odustati dok se i o materijalno-pravnim aspektima ne odluči na tom nivou.

<sup>1401</sup> *Ibid.*, str. 830.

<sup>1402</sup> PETRIĆ, *Odgovornost države za štete od terorističkih, cit.*, str. 183.

<sup>1403</sup> *Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis protiv Grčke*.

odgovornosti tumačiti njegove odredbe. Svakako će se u svakom pojedinom slučaju morati ocijeniti može li se dosuditi naknada štete. U svakom slučaju, nije na Sudu nagađati o ishodu domaćeg postupka u ovom predmetu." (t.34.). Svakako je zanimljivo mišljenje da je u tome sadržano upozorenje Europskog suda upućeno hrvatskim vlastima da će taj sud tek na temelju primjene novog zakona ocijeniti je li on u skladu s pravima zajamčenim Konvencijom.<sup>1404</sup>

#### 4.2.4.2.2. Kutić protiv Hrvatske

U slučaju Kutić Europski je sud utvrdio da dugo razdoblje tijekom kojeg je podnositeljima slijedom zakonodavnih mjera onemogućeno rješavanje njihovih građanskih tužbi u postupku pred domaćim sudovima, predstavlja povredu čl. 6. st. 1. Konvencije (t. 33. Presude), te im dosudio zajedno ukupni iznos od 10.000 eura kao naknadu za nematerijalnu štetu (t. 39. Presude). To je naknada za nematerijalnu štetu pretrpljenu zbog povrede prava na pristup sudu, koja je izvršena time što nakon ukidanja čl. 180. bivšeg ZOO-a i prekidanja postupaka koje su Kutići pokrenuli tužbama protiv Republike Hrvatske, godinama nije donesen novi propis koji bi omogućio da se ti postupci nastave i okončaju. Pitanje vrste i visine štete koju su Kutići zahtijevali od Republike Hrvatske, kao ni materijalnopravni aspekti intervencije našeg zakonodavca u sporove u tijeku, nije bilo predmet razmatranja Europskog suda.

Slučaj Kutić protiv Hrvatske spominje se i uz Prijedlog ZOTAD-a iz siječnja 2003. godine, kada je predlagatelj naglašavao potrebu donošenja posebnog propisa kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata s obzirom na pravnu prazninu nastalu nakon brisanja čl. 180. bivšeg ZOO-a. Tako se navodi da Republika Hrvatska, uz naknadu nematerijalne štete prema presudi Europskog suda za ljudska prava u predmetu Kutić protiv Republike Hrvatske, od 1. ožujka 2002. zbog povrede čl. 6. st. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, treba "provesti određene mjere zakonodavne prirode – potrebno je osigurati mogućnost (pravo na pristup sudu) da se u Republici Hrvatskoj odlučuje o pitanju naknade šteta uzrokovanih terorističkim aktima i time, između ostaloga, omogući okončanje već pokrenutih postupaka."<sup>1405</sup>

Zahtjevi za naknadu štete koje su Kutići podnijeli u tužbama protiv Republike Hrvatske, dana 29. studenog 1994. i dana 14. prosinca 1994., odnosili su se na štetu

<sup>1404</sup> POTOČNJAK, op. cit., str. 841.

<sup>1405</sup> Prijedlog ZOTAD-a iz siječnja 2003. godine, str. 2.

uzrokovanu uništenjem njihove kuće, te garaže, spremišta i sušionice mesa, a sve zbog eksplozija na području koje nije bilo zahvaćeno ratnim operacijama. Radilo se, dakle, o oštećenjima imovine do kojih je, prema tužbenim navodima,<sup>1406</sup> došlo terorističkim aktima (eksplozijama) u vrijeme kada je po čl. 180. st. 1. za to oštećenje odnosno naknadu štete, bila odgovorna Republika Hrvatska. Prema Prijedlogu Zakona Republika Hrvatska uopće nije odgovarala za štetu na imovini, pa tako ni imovini obitelji Kutić. ZOTAD je za slučajeve kao što je Kutić – u kojima su utužene štete zbog oštećenja materijalnih dobara, ipak na kraju propisala popravljavanje te štete prema pravilima Zakona o obnovi.

#### 4.2.4.2.3. Kastelic protiv Hrvatske

U predmetu Kastelic podnositelj zahtjeva, slovenski državljanin, tvrdio je da mu je zbog prekida postupaka u tužbama koje se odnose na naknadu štete prouzročene terorističkim aktima uskraćeno pravo na pristup sudu, pošteno suđenje i suđenje u razumnom roku.<sup>1407</sup> Prije pokretanja postupka pred Europskim sudom o ovom je predmetu odlučivao i Ustavni sud,<sup>1408</sup> koji je 17. siječnja 2000. proglasio ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva nedopuštenom.<sup>1409</sup> Prema tvrdnji Europskog suda Ustavni sud Republike Hrvatske nije ni na

<sup>1406</sup> Budući da postupci nisu dovršeni, ne možemo nagađati, s obzirom na okolnosti slučaja(eva), bi li navedene eksplozije bile kvalificirane kao teroristički akti, posebno zbog problema s definiranjem terorističkog akta u našoj sudskoj praksi.

<sup>1407</sup> Podnositelju su dana 24. travnja 1992. u eksploziji uništeni restoran i kuća u Novigradu. U svezi s tim on je 29. studenoga 1994. podnio Općinskom sudu u Bujama tužbu protiv Republike Hrvatske. Dana 1. lipnja 1995. taj je sud donio presudu kojom je podnositelju zahtjeva dosudio naknadu štete u visini od 1.911.000,24 hrvatskih kuna, zajedno s kamatama i troškovima. Dana 17. siječnja 1996. Hrvatski sabor je donio Zakon o izmjeni ZOO-a kojim je propisano da se do donošenja novih propisa o tom pitanju prekidaju svi postupci za naknadu štete nastale uslijed terorističkih akata. Dana 29. veljače 1996. prvostupanjska presuda (donesena 1. lipnja 1995.) otpremljena je strankama. Dana 11. ožujka 1996. Republika Hrvatska se žalila protiv prvostupanjske presude zatraživši da sud prekine postupak sukladno naprijed navedenim izmjenama zakona. Dana 14. listopada 1996. Županijski sud u Puli ukinuo je prvostupanjsku presudu i predmet vratio na ponovni postupak. Utvrdio je kako prvostupanjski sud nije primjereno utvrdio je li imovina podnositelja zahtjeva uništena uslijed akta koji bi se mogao smatrati terorističkim aktom. Dana 9. veljače 1998. Općinski sud u Bujama odredio je prekid postupka. Dana 3. ožujka 1998. podnositelj zahtjeva žalio se protiv te odluke. Tvrdio je kako je u njegovom predmetu zakon iz 1996. godine primijenjen retroaktivno. Dana 4. svibnja 1998. Županijski sud u Puli potvrdio je prvostupanjsku odluku. Do dana donošenja presude Europskog suda nisu bili doneseni novi propisi o odgovornosti države za štetu uzrokovanu terorističkim aktima.

<sup>1408</sup> 20. lipnja 1998. podnositelj zahtjeva podnio je ustavnu tužbu osporavajući ustavnost odluka nižih sudova o prekidu postupka. Od Ustavnog suda zatražio je i da pokrene postupak za ocjenu ustavnosti Zakona o izmjeni ZOO-a.

<sup>1409</sup> Rješenje Ustavnog suda br. U-III-554/1998, od 17. siječnja 2000. Navedeno rješenje Ustavni sud je donio prije izmjena Ustava iz 2000. godine (NN 113/00.) i izmjena Ustavnog zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatske iz 2002. godine (NN 29/02.), a kojima je u ustavnom poretku Republike Hrvatske uređeno pitanje prava na suđenje u razumnom roku. Polazeći od tada važećeg ustavnopravnog uređenja Ustavni sud je u ovom predmetu izrazio stav da "osporeno rješenje ne predstavlja odluku sudbene vlasti u smislu odredbe članka 59. stavak 1. Ustavnog zakona povodom koje je dopušteno podnijeti ustavnu tužbu radi povrede ustavnog prava.

koji način odgovorio na zahtjev podnositelja zahtjeva za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporavanih zakona.<sup>1410</sup>

Zbog iste činjenične i pravne osnove kao i u slučaju Kutić Europski sud se nije ponovno upustio u šire razmatranje ovog predmeta već je samo podsjetio da je u istim okolnostima u predmetu Kutić "...*utvrdio povredu prava podnositelja zahtjeva na pristup sudu. Sud primjećuje da hrvatske vlasti još nisu donijele nikakav propis o tom pitanju, pa prema tome ne vidi razloga odstupiti od svog zaključka donesenog u predmetu Kutić. Slijedom toga, Sud nalazi kako je u odnosu na pravo podnositelja zahtjeva na pristup sudu došlo do povrede članka 6. stavka 1*". Zbog povrede navedenog prava podnositelju je dosuđena naknada nematerijalne štete u iznosu od 4.000 eura.

#### 4.2.4.3. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske<sup>1411</sup>

##### 4.2.4.3.1. Obustava postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjeni ZOO-a

"Ustavni sud donio je odluke o obustavi postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima (*»Narodne novine«, broj 7/96*) – Odluka broj: U-I-73/1996; U-I-1343/1997, (...), U-I-20/2002 od 17. prosinca 2003. (neobjavljeno) i Zakona o dopunama Zakona o obveznim odnosima (*»Narodne novine«, broj 112/99*) – Odluka, broj: U-I-927/1999, U-I-36/2000, (...), U-I-2003/2002 od 17. prosinca 2003. (neobjavljeno). U obrazloženju ovih odluka navedeno je (...) *»Na sjednici dana 14. srpnja 2003. godine Hrvatski sabor donio je Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija (»Narodne novine«, broj 117/03). U odredbi članka 10. ovaj Zakon propisuje: »Sudski postupci radi naknade štete prekinuti stupanjem na snagu Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima (»Narodne novine«, broj 7/96) nastavit će se po odredbama ovoga Zakona« (...).*"<sup>1412</sup>

*Naime, u konkretnom slučaju radi se o rješenju kojim se unutar parničnog postupka upravlja tim postupkom, a ne o odluci kojom se pravomoćno okončava parnični postupak.*" POTOČNJAK, op. cit., str. 838.

<sup>1410</sup> Odluku o tom i drugim prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona o izmjeni ZOO-a Ustavni sud je donio 17. prosinca 2003. kada je obustavio postupke u svezi s podnesenim prijedlozima jer je donesen ZOTAD. Vidi: Odluka Ustavnog suda broj: U-I-73/1996; U-I-1343/1997, (...), U-I-20/2002 od 17. prosinca 2003.

<sup>1411</sup> Iako su odluke Ustavnog suda donesene nakon stupanja na snagu ZOTAD-a, pa bi kronološki pripadale dijelu rada koji se odnosi na najnovije razdoblje – nakon donošenja ZOTAD-a, sadržajno se odnose na pitanja o kojima je odlučivao Europski sud (a ne materijalnoppravna pitanja uređenih tim zakonom), pa ih navodimo na ovom mjestu.

<sup>1412</sup> Iz Izdvojenog mišljenja sutkinje Agate Račan uz Odluku Ustavnog suda U-III A-829/2002. od 24. ožujka 2004. godine. Navedene neobjavljene odluke citira i POTOČNJAK, op. cit., str. 840.

#### 4.2.4.3.2. Odluka Ustavnog suda U-III A-829/2002. od 24. ožujka 2004.

Ustavni sud Republike Hrvatske, na sjednici održanoj 24. ožujka 2004., donio je Odluku kojom je usvojio Ustavnu tužbu koju je podnositelj podnio temeljem članka 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske<sup>1413</sup> radi nedonošenja odluke suda u razumnom roku.<sup>1414</sup> Općinskom sudu u Zagrebu Ustavni je sud naložio donošenje presude u najkraćem mogućem roku u predmetu koji se vodi pred tim sudom, ali ne duljem od jedne godine,<sup>1415</sup> te, na temelju članka 63. stavka 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, podnositelju ustavne tužbe, R. N. iz Z., odredio primjerenu naknadu zbog povrede ustavnog prava iz članka 29. stavka 1.<sup>1416</sup> Ustava Republike Hrvatske, u iznosu od 4.400,00 kuna.

*"Iako se u ovom slučaju neodlučivanje u razumnom roku ne može pripisati sudu, već je posljedica intervencije zakonodavca u započeti sudski postupak, takvom se intervencijom može povrijediti pravo na suđenje u razumnom roku. Stoga postoje odredbama članka 63. stavka 1. Ustavnog zakona utvrđene pretpostavke za postupanje po podnesenoj ustavnoj tužbi i prije nego što je iscrpljen pravni put.*

<sup>1413</sup> NN 49/02. – pročišćeni tekst:

Čl. 63.: "(1) Ustavni sud će pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, u slučaju kad o pravima i obvezama stranke (...) nije u razumnom roku odlučio sud (...).

(2) U odluci kojom usvaja ustavnu tužbu zbog nedonošenja akta u razumnom roku iz stavka 1. ovoga članka, Ustavni sud će nadležnom sudu odrediti rok za donošenje akta kojim će taj sud meritorno odlučiti o pravima i obvezama (...) podnositelja. Rok za donošenje akta počinje teći idućeg dana od dana objave odluke Ustavnog suda u Narodnim novinama.

(3) U odluci iz stavka 2. ovoga članka Ustavni sud će odrediti primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zbog povrede njegova ustavnog prava koju je sud učinio kada o pravima i obvezama podnositelja (...) nije odlučio u razumnom roku. Naknada se isplaćuje iz državnog proračuna u roku od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva stranke za njezinu isplatu."

<sup>1414</sup> U ustavnosudskom postupku Ustavni je sud utvrdio sljedeće činjenice koje su pravno relevantne za odlučivanje o povredi ustavnog prava podnositelja zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske:

– 22. veljače 1995. godine podnositelj je pokrenuo postupak pred Općinskim sudom u Zagrebu, protiv Republike Hrvatske, tužbom radi naknade štete prouzročene miniranjem obiteljske kuće u V. Č., koju je u svibnju 1992. godine razorio nepoznati počinitelj.

– 10. siječnja 1996. godine u Općinskom sudu u Zagrebu zaprimljen je tuženikov odgovor na tužbu, te je zakazano pripremno ročište za dan 15. ožujka 1996. godine.

– na pripremnom ročištu održanom 15. ožujka 1996. godine doneseno je rješenje o prekidu postupka primjenom članaka 1. i 2. Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima,

– do dana podnošenja ustavne tužbe, 17. travnja 2002. godine, postupak je i dalje bio u prekidu,

– provjerom (dana 12. veljače 2004.) kod Općinskog suda u Zagrebu utvrđeno je da je predmet signiran pod novim brojem: Pn-4962/03, te da se od 10. veljače 2004. godine nalazi kod predsjednika Parničnog odjela tog Suda, odnosno da u njemu nije donesena odluka suda.

<sup>1415</sup> Računajući od prvoga idućeg dana nakon dana objave te odluke u Narodnim novinama.

<sup>1416</sup> Čl. 29.: "Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud (...) u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama (...)."

U svezi s pitanjem je li u ovom slučaju došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku, Sud utvrđuje da je u uvjetima podnošenja, temeljem članka 180. Zakona o obveznim odnosima, velikog broja tužbi protiv Republike Hrvatske za naknadu štete prouzročene terorističkim aktima, a kojima su potraživani relativno značajni iznosi naknada šteta, postojalo opravdanje za dodatno zakonsko uređenje te odgovornosti, pa i za određivanje prekida započetih postupaka do donošenja novog propisa. Međutim, tako određeni prekid postupka svojim trajanjem nije smio onemogućiti ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava na suđenje u razumnom roku. O navedenom ograničenju vodio je računa i Hrvatski sabor kada je na sjednici održanoj 22. listopada 1999. godine obvezao Vladu Republike Hrvatske da najkasnije u roku od šest mjeseci podnese Saboru prijedlog zakona kojim će se urediti to pitanje. Nakon proteka zakonom određenog roka u kojem je Vlada bila dužna Hrvatskom saboru podnijeti prijedlog novog zakonskog uređenja i time omogućiti nastavak prekinutih postupaka, podnositelj je bio u neizvjesnosti hoće li se i kada će se nastaviti prekinuti postupak.<sup>1417</sup>

<sup>1417</sup> Iz Obrazloženja Odluke. Uz ovu Odluku izdvojena mišljenja dali su sudac Milan Vuković (on je smatra "zadiranjem u ustavno načelo trodiobe vlasti na štetu sudske vlasti...") i sutkinja Agata Račan. Iz njenog Izdvojenog mišljenja: "Ustavno-pravna pretpostavka za ocjenu povrede prava na suđenje u razumnom roku je osiguran pristup sudu. Nema dvojbe da je u slučaju podnositelja ustavne tužbe, odnosno do stupanja na snagu Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija (koji je stupio na snagu 31. srpnja 2003.), postojala zakonska praznina i to prema izričitoj volji zakonodavca. Podnositelj do stupanja na snagu tog Zakona nije imao pravo pristupa sudu. Testu ustavnosti u konkretnom slučaju podliježe pravo na pristup sudu zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava i pod pretpostavkom da je osiguran pristup sudu treba razmatrati ispunjenje pretpostavki o povredi prava podnositelja da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama. Ta pretpostavka nije ispunjena u trenutku donošenja ove odluke.... Ustav i Ustavni zakon ne ostavljaju mogućnost tumačenja u smislu da je šutnja zakonodavca, zakonska praznina, odnosno neuređeni društveni odnos prema volji zakonodavca, pretpostavka za povredu prava na pravično suđenje, pravo na donošenje odluke u razumnom roku kao što je to utvrđeno u točki 4.3. obrazloženja Odluke... Nadležnost Ustavnog suda je odlučiti o ustavnom pitanju, povredi ustavom zaštićenih dobara, a ne utvrđivati što je zakonodavac ili Vlada kao ovlašteni predlagatelj, propustio učiniti. U ustavnosudskom postupku u povodu ustavne tužbe Ustavni sud nije nadležan utvrđivati propuste zakonodavca, već je u slučaju povrede Ustavom zajamčenih temeljnih sloboda i ljudskih prava nadležan ocijeniti sukladnost tog zakona s Ustavom... smatram da je Ustavni sud odabrao pogrešno pravno sredstvo kad je u povodu ustavne tužbe u slučaju podnositelja usvojio ustavnu tužbu temeljem članka 63. Ustavnog zakona... Ustavni sud, štiteći načelo vladavine prava, temeljno načelo sadržano u članku 3. Ustava, u okviru granica nadležnosti utvrđene člankom 128. Ustava, bio je nadležan odlučiti o suglasnosti Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima (»Narodne novine«, broj 7/96) s Ustavom i/ili postupati temeljem ovlaštenja propisanog člankom 128. stavkom 5. Ustava i člankom 104. Ustavnog zakona. Temeljem tih odredaba Ustavni sud prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor. U odnosu na točku III. izreke Odluke... pored povrede ustavnog prava o razumnom roku prilikom utvrđivanja primjerene naknade trebao bi biti vidljiv i stav o Ustavom zaštićenom dobru koji je predmet postupka koji nerazumno dugo traje. Stoga, pod pretpostavkom da su u slučaju podnositelja ove ustavne tužbe ispunjene pretpostavke za postupanje temeljem članka 63. Ustavnog zakona, primjerenu naknadu u utvrđenom iznosu u točki III. izreke ne bih podržala zbog malog iznosa."

4.2.5. Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija

#### 4.2.5.1. Općenito

Nakon što je dugo vremena odgađano, popunjavanje pravne praznine nastale ukidanjem čl. 180. bivšeg ZOO-a, u siječnju 2003. godine objavljen je Prijedlog, u lipnju Konačan prijedlog, da bi u srpnju iste godine bio donesen i stupio na snagu ZOTAD. Nažalost, očito je da su tek presude Europskog suda za ljudska prava o odgovornosti Republike Hrvatske za nematerijalnu štetu zbog povrede Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i snažan politički pritisak iz Europe uspjeli "pokrenuti" postupak njegova donošenja.

Iz uz Konačni prijedlog objavljene Ocjene stanja i osnovnih pitanja koja se trebaju urediti ZOTAD-om, jasno je da je kvalificiranje pojedinih šteta prouzročenih nasiljem velik problem, i da je predlagatelj zakona toga svjestan:

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

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

b) specifičnog građansko pravnog delikta – uobičajeno označenog kao akt terorizma ili nasilja, te nasilja u svezi s javnim demonstracijama i manifestacijama, koji akti također mogu biti počinjeni i u vrijeme rata, a da pri tome na poprimaju karakter ratne štete. U pogledu ovih šteta, odgovornost je propisana specijalnim odredbama koje pripadaju kompleksu građanskog odštetnog prava, bilo kao sastavni dio zakona koji uređuje materiju

opće odštetne odgovornosti, bilo u formi posebnog zakona. Za ove vrste šteta uobičajen je režim objektivne odgovornosti države, a naknađuju se samo štete zbog smrti odnosno povrede tijela i zdravlja građana do određenog limitiranog iznosa, na principima pravičnosti i solidarnosti.

c) ratne štete u pravom smislu riječi – kao štete u izravnoj uzročnoj vezi s ratnim činom koje se uobičajeno objašnjavaju posljedicom izvanrednog događaja (više sile) a ne lošeg funkcioniranja vojnoobrambenog sustava države, zbog čega vrijedi temeljno pravilo neodgovornosti države za ratnu štetu, sasvim neovisno o tome je li štetu počinila tuđa ili vlastita vojska. Bez posebnih propisa internog prava koji se u toj materiji mogu (ali i ne moraju) donijeti, odgovornost države za ovu vrstu šteta ne proizlazi ni iz općih načela građanskog odnosno upravnog prava, a niti iz međunarodnog prava odnosno općih principa pravnog poretka."<sup>1418</sup>

Moramo priznati da se s predlagateljem ne možemo složiti u onom dijelu koji se odnosi na specifični građanskopravni delikt pod b). Što bi značilo "uobičajeno" označavanje kao akt terorizma ili nasilja te nasilja u svezi s javnim demonstracijama i manifestacijama? To je specifičan građanskopravni delikt koji je kao takav, koliko je nama poznato, poznavao jedino bivši ZOO.<sup>1419</sup> Niti u jednom pravnom poretku obuhvaćenom našim istraživanjem ne postoji takav poseban građanskopravni delikt, a još manje je odgovornost za njime prouzročene štete propisana odredbama koje "pripadaju kompleksu građanskog odštetnog prava". O režimu objektivne odgovornosti države ne može se govoriti, barem ne u smislu građanskopravne odgovornosti za štetu. Točno je da postoje propisi temeljem kojih uži ili širi krug žrtava kaznenih djela ima pravo dobiti državnu naknadu, ali je iz izričitih odredbi tih propisa, iz stajališta sudske prakse i pravne znanosti jasno da se ne radi o odgovornosti države, već o posebnim izrazima solidarnosti države.

Nadalje, predlagatelj navodi da je svim navedenim slučajevima šteta osnovna sličnost u prirodi štetne radnje koja se svodi na nasilje, a da se vrlo značajno razlikuju u pogledu dodatnih elemenata: oblika i karaktera nasilja, sredstava izvršenja štetne radnje, motiva i ciljeva nanošenja štete, vremena i mjesta počinjenja te općeg konteksta prilika i događaja u kojima su štetne radnje počinjene. Iako se te štetne radnje zaista značajno razlikuju

<sup>1418</sup> Konačni prijedlog ZOTAD-a, 1. Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proistići.

<sup>1419</sup> Preuzimanje ZOO-a u pravne poretke nastale raspadom SFRJ i sudbinu čl. 180. u tim porecima nismo posebno obrađivali.

u pogledu navedenih elemenata i u teoriji se ovoj podjeli zaista ne može naći nedostatak, u praksi se to razlikovanje pokazalo gotovo neprovedivim. Razgraničenje akata nasilja za koje država ne odgovara, "akta nasilja ili terora", te akata nasilja koji prouzroče ratnu štetu, za parnične sudove u Republici Hrvatskoj predstavljalo je zaista velik problem.<sup>1420</sup>

Predlagatelj kao osnovna načela normativnog uređenja odgovornosti države za štetu prouzročenu terorističkim aktima koja izvire iz međunarodnih dokumenata<sup>1421</sup> navodi:

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

2. odgovornost države je objektivna – bez obzira na krivnju, s time da država ovdje ne odgovara zbog protupravnosti vezane uz propust u sprječavanju štetne radnje, nego na principima solidarnosti, pravičnosti i ravnomjernog snošenja javnog tereta,<sup>1422</sup>

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

4. isključena je naknada za štete na imovini,

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

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

<sup>1420</sup> Kada je počinitelj poznat i kada je vođen kazneni postupak, jasno je da je parničnom sudu (iako je vezan odlukom kaznenog suda samo u pogledu krivnje...) znatno lakše, jer se u tom postupku daje i kaznena kvalifikacija djela. Kada bi djelo bilo kvalificirano kao teroristički akt, parnični ga sud ne bi mogao kvalificirati kao "običan" akt nasilja.

<sup>1421</sup> Navode se Deklaracija Ujedinjenih naroda o osnovnim načelima pravednosti prema žrtvama zločina i zlorabe vlasti (vidi supra, IV. Poglavlje, 2.2.) i Europska konvencija o obeštećenju žrtava nasilja (vidi supra, IV. Poglavlje, 2.3.3.)

<sup>1422</sup> Navedeni međunarodni dokumenti pravo na naknadu, odnosno potrebu da država intervenira opravdavaju navedenim načelima, ali ne govore o odgovornosti države. Ako zaista nema protupravnosti, može li se uopće govoriti o odgovornosti?

7. visina odštete može biti ovisna o imovnom stanju oštećenika te njegovu ponašanju u vrijeme počinjenja štetne radnje a posebice može biti i sama naknada uskraćena ako bi njezina isplata bila suprotna javnom poretku, razlozima morala ili osjećaju pravde."<sup>1423</sup>

Jasno je da Europska konvencija o obeštećenju žrtava nasilja propisuje minimum, onoliko koliko države mogu prihvatiti da bi je potpisale. Pri tom treba uzeti u obzir i da su navedeni minimumi postavljeni prije dvadeset, odnosno dvadeset dvije godine. Države su, ovisno o svojim mogućnostima, uvodile teže ili lakše pretpostavke za stjecanje prava na naknadu, priznavale naknadu uz ograničenje, ali neke i bez ograničenja, ali niti jedna od njih nije donijela zakon o odgovornosti države za te štete, pa onda ograničila tu odgovornost do krajnjih granica.<sup>1424</sup>

Činjenica da sve članice Europske unije nisu stranke Konvencije, da neke uopće nemaju sustave naknade, te da među onima koje imaju postoje značajne razlike u pretpostavkama, načinu i opsegu ostvarivanja prava na naknadu od države, potaknula je pokušaj propisivanja minimalnog standarda smjernicom. Oko minimalnog standarda nije postignuta suglasnost i Smjernica Vijeća 2004/80 o naknadi štete žrtvama zločina usvojena je bez njega, ali će se na tom pitanju nastaviti raditi. I Republika Hrvatska će svoje propise morati uskladiti s minimalnim standardom zaštite koji će vrijediti u Europskoj uniji.

Ukinuvši čl. 180. bivšeg ZOO-a, za koji je nesporno da je propisivao objektivnu odgovornost države, te određivši da će se prekinuti postupci nastaviti nakon što se donese poseban propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata, naš je zakonodavac bio obvezan donijeti propis o odgovornosti, a ne pitanje naknade štete takvim aktima prebaciti u polje socijalnih prava i sl. u kojem je ono uređeno u poredbenom pravu.

<sup>1423</sup> Konačni prijedlog ZOTAD-a, I. Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteci.

<sup>1424</sup> Naši su se predlagatelj i zakonodavac spram tog minimuma postavili kao da je maksimum iznad kojeg se ne smije ići, kao da bi bilo suprotno načelima uređenja odgovornosti države za štetu prouzročenu terorističkim aktima, koja, prema njima, izviru iz navedenih međunarodnih dokumenata, pružiti više prava oštećenima.

#### 4.2.5.2. Štetna radnja (polje primjene ZOTAD-a)

##### 4.2.5.2.1. Općenito

Polje primjene ZOTAD-a propisuje čl. 1. koji glasi:

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

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

Polje primjene ZOTAD-a vrlo je neprecizno određeno.<sup>1425</sup> Na sudskoj je praksi da, s obzirom na okolnosti slučaja, u konkretnom slučaju odluči može li pod pojam terorističkog akta u smislu ZOTAD-a podvesti konkretnu štetnu radnju. Ova odredba ostavlja mogućnost vrlo širokog tumačenja polja primjene ZOTAD-a, što je s pozicije oštećenih osoba, naravno, dobro. Međutim, sudska praksa, vjerojatno, neće ići u tom smjeru. Naprotiv, čini nam se vjerojatnijim da bi se prisutne nepreciznosti zakonskih odredbi u slučaju dvojbi mogle tumačiti na štetu oštećenika, a da bi se državu što je moguće manje opteretilo odgovornošću.<sup>1426</sup>

Osim štete prouzročene štetnim radnjama iz čl. 1. st. 1., ZOTAD se primjenjuje, odnosno Republika Hrvatska naknađuje i štetu prouzročenu sprječavanjem tih štetnih radnji i pružanjem pomoći žrtvama.<sup>1427</sup>

##### 4.2.5.2.2. "Akti terora i drugi akti nasilja"

U odnosu na st. 1. čl. 1. ZOTAD-a postavlja se pitanje koje su to štetne radnje (akti) obuhvaćene njegovom primjenom. Formulacija "akti terora i drugi akti nasilja..." napredak je u odnosu na nepreciznost koju je sadržavao čl. 180. bivšeg ZOO-a ("akata nasilja ili terora"), jer bi iz nje trebalo biti jasno da su osim terorističkih akata obuhvaćeni i neki drugi akti nasilja. Međutim, budući da i ti drugi akti moraju imati cilj teško narušiti javni red zastrašivanjem i izazivanjem nesigurnosti građana, teško da im se i može oduzeti karakter

<sup>1425</sup> Nepreciznost odredbi o polju primjene prati ovaj poseban slučaj odgovornosti još od njegova uvođenja u naš pravni sustav. I članku 180. ZOO-a su se u pitanju preciznosti upućivale opravdane kritike.

<sup>1426</sup> Tome u prilog govori i dosadašnja sudska praksa.

<sup>1427</sup> Čl. 4. ZOTAD-a.

terorističkog akta. Jedino bi im nepostojanje političke pobude oduzimalo jasan teroristički karakter. Ali, problem utvrđivanja same pobude i razlikovanja političkih i nepolitičkih, u praksi je zaista teško. Teško narušavanje javnog reda zastrašivanjem i izazivanjem nesigurnosti građana samo po sebi nosi određene političke konotacije, bez obzira što ga ne prati ili se ne može jasno kvalificirati konkretan politički zahtjev ili poruka koja ga prati. U tom se smislu kao moguće sporno pitanje javlja mogućnost primjene ZOTAD-a na akte nasilja na javnom mjestu koje se pripisuje djelovanju mafije i organiziranog kriminala (zastrašivanja, obračuni, likvidacije).

Ovakva odredba, međutim, trebala bi onemogućiti da se u konkretnom slučaju kada je sporno radi li se o kaznenom djelu terorizma, otkloni primjena ZOTAD-a, odnosno preusko tumači polje njegove primjene.

#### 4.2.5.2.3. Demonstracije i drugi oblici masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima

Osim one prouzročene "aktima terora i drugim aktima nasilja", ZOTAD se primjenjuje i na štetu nastalu demonstracijama i drugim oblicima masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima.

Opravdano se postavlja pitanje je li putem "drugih oblika masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima" ostavljen prostor za primjenu toga zakona i na slučajeve koji nisu sami po sebi niti teror, niti nasilje niti demonstracije, kao što su to različite proslave, politička, sportska, estradna okupljanja i sl.<sup>1428</sup> Mišljenje da intencija zakonodavca pri donošenju ZOTAD-a vjerojatno nije bila propisivanje tako širokog područja odgovornosti države, već se radi o nepreciznoj redakciji,<sup>1429</sup> a posebno stoga što je odgovornost organizatora priredbi, kao poseban slučaj odgovornosti, propisana ZOO-om, vjerojatno je, s gledišta samog zakonodavca točno, ali tekst čl. 1. st. 1. ZOTAD-a ne daje jako uporište za to. Nažalost, ni iz dostupnih materijala s rasprave koja je prethodila njegovu donošenju, nije potpuno jasno na koje se štete ZOTAD primjenjuje. Naime, prijedlog da se, s obzirom da je ZOO-om propisana odgovornost organizatora demonstracija i manifestacija, razdvoji ta odgovornost od odgovornosti države, odbijen je uz obrazloženje da "...se ovim Zakonom uređuje odgovornost Republike Hrvatske za navedenu štetu, dok će se na odgovornost organizatora demonstracija i manifestacija primijeniti opći propisi o odgovornosti za

<sup>1428</sup> PEZO, IVICA, Novo zakonodavstvo o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu, Hrvatska pravna revija, god. IV., br. 1., 2004., str. 10.

<sup>1429</sup> Loc. cit.

štetu."<sup>1430</sup> Iako bi se iz navedenog moglo zaključiti da se ZOTAD neće primjenjivati na štete od demonstracija i manifestacija, demonstracije su njime izričito spomenute. Manifestacije se, doduše, ne spominju, ali bi se mogle podvesti pod "druge oblike masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima". Za oštećenike bi najpovoljnije tumačenje, naravno, bilo ono da za navedene štete odgovaraju i organizatori demonstracija i manifestacija, prema odredbama ZOO-a, i sama država, prema odredbama ZOTAD-a. Iako bi, dakle, na temelju čl. 1. st. 1. ZOTAD-a bilo moguće braniti stav da su odgovornošću države obuhvaćeni svi oblici masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima, nismo sigurni da će je sudska praksa tumačiti kao solidarnu odgovornost države s organizatorima svih oblika takvih događaja.

Niz je drugih pitanja koja se mogu javiti kao sporna: što se smatra masovnim – tj. koliko je minimalno sudionika potrebno; je li nasilje na javnim mjestima povodom sportskih manifestacija također obuhvaćeno navedenom odredbom; mogu li se različiti objekti (dvorane, sportski tereni i sl.) u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba privatnog prava smatrati javnim mjestima; hoće li se odredba primjenjivati i na izvorno mirne manifestacije (npr. kulturne priredbe) koje se pretvore u demonstracije i rezultiraju nasiljem; je li odredba, s obzirom na kontekst u kojem se javlja, u biti primjenjiva samo na izražavanje neraspoloženja<sup>1431</sup> ...itd.

Predlagatelj napominje da "manifestacija predstavlja javni masovni nastup zbog izražavanja stanovitog odobravanja, solidarnosti, prosvjeda, dok demonstracija predstavlja javno izražavanje stanovitog društvenog raspoloženja, zahtjeva i pretežno negodovanja političke naravi putem priređivanja javnih skupova, povorki i slično. Bitno obilježje i jedna od pretpostavki odgovornosti države za štetu nastalu prilikom demonstracija i manifestacija je njihovo odvijanje na javnim mjestima – trgovima, ulicama i sl., a takav zahtjev proizlazi i iz činjenice da su demonstracije događaji koje država drži pod svojim nadzorom. Osobito je značajno da se štetama od manifestacija i demonstracija mogu smatrati samo one štete koje su prouzročene djelovanjem mase njihovih sudionika dakle koje su u uskoj uzročnoj vezi s njima."<sup>1432</sup>

<sup>1430</sup> Konačni Prijedlog ZOTAD-a, V. Primjedbe s rasprave u Hrvatskom Saboru na Prijedlog ZOTAD-a koje predlagatelj nije prihvatio, Članak 1.

<sup>1431</sup> Tako PEZO, loc. cit. Smatramo da za to nema dovoljno opravdanja, jer je za zaštitu oštećenika sasvim svejedno kojeg je karaktera bilo raspoloženje koje se izražavalo, a i pitanje je koliko se precizno može razlikovati raspoloženje i neraspoloženje.

<sup>1432</sup> Konačni prijedlog ZOTAD-a, I. Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteci.

I člankom 180. bivšeg ZOO-a bile su obuhvaćene "manifestacije" i teorija je o sadržaju toga pojma zauzela različit stav, a u sudskoj praksi nailazimo samo na odluku u kojoj je za štetu prouzročenu navijačkim neredima odlučeno da bi država za nju mogla odgovarati samo ukoliko se utvrde propusti njezinih tijela, a ne prema tom članku.<sup>1433</sup>

#### 4.2.5.2.4. Definicija terorističkog akta

Prijedlog ZOTAD-a iz siječnja 2003. godine sadržavao je u čl. 1. samo prvi stavak, a prihvaćanjem primjedbi o nužnosti definiranja terorističkog akta<sup>1434</sup> za potrebe njegove primjene dopunjen je stavkom 2., prema kojem se terorističkim aktom smatra "osobito akt nasilja izvršen u pravilu iz političkih pobuda s ciljem izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana". Uz konačni se prijedlog, u svrhu definiranja akata terora, naglašavaju njihova osnovna obilježja:

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

*-političke pobude, odnosno politička pozadina i to naročito kod pojedinačno izvršenog akta nasilja. Uz navedena dva konstitutivna obilježja akata terora fakultativno – kao obilježja dopunske naravi, pojavljuju se i sljedeće karakteristike:*

*-vrlo često nasumce odabiranje žrtve,*

*-vrlo često izvršenje u ime i po nalogu neke terorističke organizacije."*<sup>1435</sup>

Budući da se terorističkim aktom smatra "osobito akt nasilja", znači li to da postoje i teroristički akti koji nisu akti nasilja, a Republika Hrvatska odgovara za njima prouzročenu štetu? S obzirom da oštećenik ima pravo samo na naknadu štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja,<sup>1436</sup> smatramo da "osobito", iako odredbu čini nepreciznom, u praksi ne bi trebalo stvarati posebne probleme, jer će do takvih posljedica dovesti upravo akti nasilja.

<sup>1433</sup> Rev-1037/01-2, od 19. rujna 2001. godine. Vidi supra, IV. Poglavlje, 4.2.3.1.

<sup>1434</sup> U čl. 1. st. 1. ZOTAD govori o aktima terora, a u st. 2. terorističkim aktima. Očito je da se upotrebljavaju kao sinonimi, pogotovo stoga što st. 2. ima svrhu definirati pojam akta terora iz st. 1., ali bi, baš zato, logičnije i preciznije bilo u oba stavka koristiti isti izraz. Čini nam se da, iako je i njemu moguće naći prigovore, bolje koristiti samo pojam teroristički akt. Akt terora čini nam se širim pojmom, jer se njime, barem u svakodnevnom govoru, označavaju razne vrste i oblici štetnih djelovanja, šikaniranja, zloporaba prava i sl.

<sup>1435</sup> Konačni prijedlog ZOTAD-a, I. Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteći.

<sup>1436</sup> Čl. 7. st. 1. ZOTAD-a. Naime, smrt, tjelesna povreda ili oštećenje zdravlja, javit će se kao posljedica nekog akta nasilja.

Nastavak odredbe, međutim, otvara mogućnost vrlo širokog tumačenja terorističkog akta. Ukoliko se terorističkim aktom smatraju (osobito) akti nasilja izvršeni "u pravilu iz političkih pobuda", znači li to da postoje i teroristički akti koji nisu izvršeni iz političkih pobuda? I pojam *političkih pobuda* može izazvati probleme u primjeni ZOTAD-a, jer ga taj zakon nije definirao, pa je na Državnom odvjetništvu i sudskoj praksi da određene pobude kvalificiraju kao političke. Mora li ta pobuda biti izražena kroz program i način djelovanja određene organizacije, grupe ljudi ili i pobuda pojedinca može biti politička? Je li sama netrpeljivost i mržnja prema ljudima određenih osobina, karakteristika ili opredjeljenja politička pobuda ili "obična" pobuda za nasilje?

Nasilje na javnim mjestima, bez obzira na pobudu iz koje je izvršeno, u većini ljudi izaziva strah, užas i osjećaj osobne nesigurnosti. U konkretnom slučaju, a posebno kada se radi o slučajnim žrtvama, za njih je nebitno je li štetna radnja izvršena iz političkih pobuda ili nije,<sup>1437</sup> pa je nužno jasno određenje koji su to "drugi akti nasilja" iz čl. 1. st. 1. ZOTAD-a obuhvaćeni odgovornošću države. Gotovo je sigurno da namjera zakonodavca nije bila propisati tu odgovornost za svako nasilje na javnom mjestu, iako to iz same odredbe ne proizlazi. Sudska bi praksa u tom pogledu trebala dati velik doprinos.

Vrhovni se sud Republike Hrvatske u do sada objavljenim odlukama donesenim u postupcima nakon stupanja na snagu ZOTAD-a, nije izjašnjavao o tome je li određena radnja (eksplozivna naprava podmetnuta u kućnoj veži, odnosno ispod automobila) teroristički ili drugi akt nasilja, već je nižestupanjske presude preinačavao i tužitelje odbijao s tužbenim zahtjevima, jer im prema ZOTAD-u ne pripada pravo na naknadu štete na imovini.<sup>1438</sup> U jednoj je odluci,<sup>1439</sup> pazeći po službenoj dužnosti na pravilnu primjenu materijalnog prava ocijenio kako šteta u konkretnom slučaju (koju je tužitelj pretrpio na kući i namještaju u eksploziji skladišta streljiva Hrvatske vojske) nema karakter ratne štete niti štete prouzročene terorističkim aktom (pa država odgovara za nju temeljem općih propisa). Navodeći da se "...u konkretnom slučaju ne radi o terorističkom aktu u cilju narušavanja javnog reda zastrašivanjem i izazivanjem osjećaja nesigurnosti građana, niti se radi o

<sup>1437</sup> Tzv. mafijaški obračuni, javne likvidacije pripadnika suprotstavljenih kriminalnih skupina i drugo nasilje na javnom mjestu i kod nas i u svijetu često znaju prouzročiti štetu i slučajnim prolaznicima, žrtvama koje nisu bile prava meta napada. S njihova gledišta (i gledišta njihovih obitelji), sasvim je svejedno koja je bila pobuda napadača, a ni učinak na druge građane (strah, osobna nesigurnost) nije bitno različit u odnosu na onaj koji izazove teroristički akt.

<sup>1438</sup> Vidi VSRH, Rev 276/04-02, od 8. travnja 2004. godine, i VSRH, Rev 1007/03-2, od 3. prosinca 2003. godine, <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>1439</sup> VSRH, Rev 170/04-2, od 25. veljače 2004. godine, <http://sudskapraksa.vsrh.hr>



terorističkom aktu iz političkih pobuda (članak 1. navedenog Zakona), to nisu ostvarene pretpostavke za primjenu odredaba navedenog Zakona,..." Vrhovni je sud pri otklanjanju primjene ZOTAD-a, upotrijebio prilično nespretnu formulaciju. Naime, iz citirane bi konstrukcije bilo moguće zaključiti da Vrhovni sud u čl. 1. ZOTAD razlikuje dvije vrste terorističkih akata: one koji imaju za cilj narušavanje javnog reda zastrašivanjem i izazivanjem osjećaja nesigurnosti građana i one iz političkih pobuda.

Upravo to je posljedica nepreciznosti odredbe čl. 1. ZOTAD-a: obilježja koja bi akt nasilja morao imati da bi država odgovarala za njime prouzročenu štetu sadržan je u st. 1. (cilj mu mora biti teško narušavanje javnog reda zastrašivanjem i izazivanjem osjećaja nesigurnosti građana), a u st. 2. čl. 1. ZOTAD-a navedena su obilježja terorističkog akta (političke pobude s ciljem izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana). Pitanje je odnosi li se cilj naveden u st. 1. i na terorističke akte i na druge akte nasilja, ili samo na druge akte nasilja. Vrhovni sud je, očito, krenuo od ovog prvog – i teroristički akt mora imati opća obilježja iz st. 1., uz posebno (političku pobudu) iz st. 2. Koja je u biti razlika između "zastrašivanja i izazivanja osjećaja nesigurnosti građana" (st. 1.) i "izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana" (st. 2.)? Nikakva. Teško narušavanje javnog reda iz st. 1. ne spominje se kao obilježje terorističkog akta u st. 2., pa ispada da ga teroristički akt i ne mora izazvati, odnosno imati cilj izazvati, što, naravno, nije točno. Naime, ukoliko je st. 2. dodan da bi definirao teroristički akt (samo spomenut u st. 1.), dovoljna su mu obilježja iz te definicije. Prema tom pristupu bi samo drugi akti nasilja morali biti poduzeti "s ciljem teškog narušavanja javnog reda zastrašivanjem i izazivanjem osjećaja nesigurnosti građana", dok bi teroristički akti bili akti nasilja izvršeni "u pravilu iz političkih pobuda s ciljem izazivanja straha, užasa i osjećaja osobne nesigurnosti građana" (ne bi, dakle, morali imati za cilj i teško narušavanje javnog reda) što je pravno neprihvatljivo.

Čini se da je, ipak, ovakav sadržaj čl. 1. rezultat brzine i nedovoljne pažnje predlagatelja zakona. Dodavanje st. 2., kojim je definiran teroristički akt izvršeno je najvjerojatnije bez namjere da mu se oduzmu obilježja iz stavka 1., pa je i preklapanje dijela obilježja samo posljedica toga. S obzirom na to ipak bi volju zakonodavca trebalo protumačiti na način da su u st. 1. dana "opća" obilježja i terorističkog akta i drugog akta nasilja, a da st. 2. sadrži posebno obilježje terorističkog akta (političke pobude).

S obzirom na probleme razgraničenja šteta prouzročenih terorističkim aktom i drugim aktima nasilja, pretpostaviti je da će se u sudskoj praksi vrlo vjerojatno češće nailaziti

na negativna određenja terorističkih akata – odluke u kojima će se za određene akte utvrditi da nisu teroristički akti. Budući da je ZOTAD namijenjen retroaktivnoj primjeni, a da je pravo na naknadu priznao samo za štete koje su posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, sudovi u nastavljenim postupcima u kojima se tražila naknada štete na imovini i ne utvrđuju radi li se o terorističkim aktima ili ne. Sada kada više ne moraju odlučivati o odgovornosti Republike Hrvatske, sudovi se više ne ustručavaju neke štetne radnje označiti kao terorističke akte,<sup>1440</sup> ali samo u cilju odbijanja tužbenog zahtjeva (npr. postavljanje eksplozivne naprave od strane nepoznatog počinitelja, ranije najčešće kvalificirano kao pojedinačni kriminalni akt ili ratna šteta).<sup>1441</sup> Međutim, da je povodom istog štetnog događaja utužena i naknada štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, sudovi ne bi mogli izbjeći kvalifikaciju štetne radnje kao terorističkog akta, i te iste radnje vrlo vjerojatno ne bi bile kvalificirane kao terorističke.

S obzirom na nedostatke navedene definicije možemo zaključiti da će sudska praksa morati dati velik doprinos pri definiranju terorističkog akta za potrebe primjene ZOTAD-a, tumačenjem vrlo neprecizne i u nekim elementima kontradiktorne i nelogične definicije. Iako je točno da je nemoguće zakonom na taksativan način odrediti razliku između terorističkog akta i akta nasilja pojedinca, koji može, ali i ne mora, biti teroristički akt, i što treba procijeniti imajući u vidu okolnosti pojedinog slučaja,<sup>1442</sup> propis na koji se čekalo godinama, i koji uređuje toliko aktualno pitanje, nije "zaslužio" takvu definiciju. Iako se *de lege ferenda* upozoravalo da će bez jasnih definicija pojmova iz odredbe koja određuje polje primjene ZOTAD-a i odgovora na gore navedena pitanja Državno odvjetništvo Republike Hrvatske teško moći odlučiti kome će pripadati prava iz ovog zakona,<sup>1443</sup> dodavanjem st. 2. po našem je mišljenju, malo u tom smislu riješeno. Stavak 2. čl. 1. koji je imao cilj olakšati primjenu ZOTAD-a i dati definiciju terorističkog akta ne samo da to nije učinio nego je, smatramo, još i proširio mogućnosti različitog tumačenja pojma terorističkog akta.

<sup>1440</sup> Vidi infra, IV. Poglavlje, 4.2.6.

<sup>1441</sup> Tako u Rev 596/04-2, od 2. ožujka 2005., Vrhovni sud navodi: "Tuženica ne bi odgovarala za štetu koja je nastala tužiteljici ni u slučaju kada bi se radilo o pojedinačnom kriminalnom aktu kako to cijeni prvostupanjski sud ni u slučaju da se radi o ratnoj šteti kako je štetni događaj ocijenio sud drugog stupnja, no tužiteljica ne može ostvariti naknadu materijalne štete u ovom predmetu niti u slučaju da je uzrok nastanka štete teroristički akt, kako tvrdi tužiteljica." Time je pitanje konačne kvalifikacije štetne radnje u ovom predmetu, što se tiče sudova, riješeno.

<sup>1442</sup> Konačni prijedlog ZOTAD-a, V. Primjedbe s rasprave u Hrvatskom Saboru na Prijedlog ZOTAD-a koje predlagatelj nije prihvatio, Članak 1.

<sup>1443</sup> BUTOROVIĆ, DARKO, Odgovornost za štetu Republike Hrvatske uzrokovanu terorističkim aktima i demonstracijama, nastalu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata, nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala SFRJ, *de lege ferenda*, Informator, br. 5104., od 5.2.2003., str. 7.

Ne vjerujemo, dakle, da će se u našem pravu uskoro moći jasno i precizno odrediti za koje to akte nasilja, odnosno njima prouzročenu štetu, Republika Hrvatska odgovara.

#### 4.2.5.3. Štetnik i odgovorna osoba

Štetnici iz čl. 1. ZOTAD-a jesu osobe koje su izvršile teroristički akt i drugi akt nasilja poduzet s ciljem teškog narušavanja javnog reda te sudionici demonstracija i drugih oblika masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima. Osim njih, kao štetnici se u čl. 4. ZOTAD-a javljaju i osobe koje su štetu prouzročile sprječavanjem štetne radnje ili pružanjem pomoći žrtvama.

Na odgovornost štetnika iz čl. 1. ZOTAD-a primjenjuju se opća pravila o odgovornosti za delikt. Isto vrijedi i za štetnike koji su štetu nanijeli sprječavanjem štetne radnje ili spašavanjem. Njihove radnje su štetne radnje, ali nisu protupravne i te će se osobe u pravilu moći pozivati na stanje nužde, a mogu odgovarati u slučaju postojanja prekoračenja granice stanja nužde, za onaj dio štete koji prelazi visinu štete uzrokovane u granicama postojećeg stanja nužde.<sup>1444</sup>

Država odgovara za štetu koju prouzroče obje kategorije štetnika. Ona se ne može, budući je čl. 4. izričito propisano da su oštećenici i osobe kojima je šteta nanesena sprječavanjem štetne radnje ili spašavanjem, pozivati da su te štete prouzročene u stanju nužde.

#### 4.2.5.4. Odgovornost

Republika Hrvatska odgovara "na načelima društvene solidarnosti, ravnomjernog snošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja" (čl. 2. ZOTAD-a).<sup>1445</sup> Kako tumačiti odnos između odgovornosti države i navedenih načela? Što znači odgovarati na tim načelima?

Navedena načela su, smatramo, razlozi ustanovljenja i opravdanja odgovornosti uređene ZOTAD-om, izvanpravne ili pravopolitičke osnove, koje s obzirom na porijeklo

<sup>1444</sup> Čl. 1052. st. 2. novog ZOO-a, čl. 161. st. 2. bivšeg ZOO-a. O stanju nužde (krajnjoj nuždi) više vidi: GORENC, op. cit., str. 227.; VEDRIŠ/KLARIĆ, op. cit., str. 652.; VIZNER, op. cit., str. 692.-693.

<sup>1445</sup> Čl. 2. ZOTAD-a: "Za štetu iz članka 1. ovoga Zakona odgovara Republika Hrvatska na načelima društvene solidarnosti, ravnomjernog snošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja."

mogu biti moralne, političke, društveno-ekonomske, sociološke i druge.<sup>1446</sup> Navedena načela kao pravopolitičke osnove nisu osnove konkretnih obvezopravnih odnosa odgovornosti države za štetu, već samog instituta odgovornosti za štetu iz ZOTAD-a.

Neki smatraju da ZOTAD ne propisuje odgovornost države za nastup samog štetnog događaja odnosno terorističkog akta, već u čl. 2. propisuje da država odgovara "za štetu" dok je čl. 180. st. 1. bivšeg ZOO-a propisivao objektivnu odgovornost za sam nastup štetnog događaja (za štetu odgovara društveno-politička zajednica čiji su organi po važećim propisima bili dužni spriječiti takvu štetu).<sup>1447</sup> Na temelju toga onda za odgovornost s osnova "društvene solidarnosti, ravnomjernog snošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja" postavljaju pitanje radi li se uopće o odgovornosti za štetu na strani države ili je ZOTAD zakon koji oštećenima pruža određena prava koja u biti spadaju u socijalnu kategoriju, odnosno nije li riječ o zakonskoj obvezi države *sui generis* koja slijedi iz samog nastupa tog štetnog događaja, a ne odgovornosti države za nastup terorističkog akta?<sup>1448</sup>

U obrazloženju Konačnog prijedloga ZOTAD-a uz čl. 2. predlagatelj se poziva na odrednice i načela koja izviru iz Deklaracije Ujedinjenih naroda o osnovnim načelima pravednosti<sup>1449</sup> prema žrtvama zločina i zlorabe vlasti i Europske konvenciju o obeštećenju žrtava nasilja. Navedeni međunarodni dokumenti temelje državnu naknadu na društvenoj solidarnosti i pravičnosti, a ne na teoriji državne odgovornosti za štetan događaj. Međutim, treba imati na umu da se radi o međunarodnim dokumentima, i to različite pravne prirode,<sup>1450</sup> kojima se i ne može (neposredno ni posredno) propisati odgovornost države za štetan događaj,<sup>1451</sup> niti postoji mogućnost njihove neposredne primjene. Državama je ostavljena sloboda izbora vrste i prirode mehanizama kojima će osigurati minimum zaštite žrtava. U vrijeme njihova donošenja bivša je SFRJ u odnosu na to pitanje bila daleko iznad tog minimuma, kada su u pitanju bile žrtve terorističkih akata.<sup>1452</sup>

U obrazloženju čl. 2. ZOTAD-a govori se o odgovornosti države koja je "objektivna – bez obzira na krivnju, s time da država ovdje ne odgovara zbog protupravnosti

<sup>1446</sup> KLARIĆ, Odštetno, cit., str. 168.

<sup>1447</sup> ZRILIĆ, Odgovornost RH, cit., str. 16.

<sup>1448</sup> Loc. cit.

<sup>1449</sup> U obrazloženju se "justice" prevodi kao "sudbenost", mislimo da je pravednost prikladniji prijevod.

<sup>1450</sup> Deklaracija nema pravno obvezujući karakter za vlade, već djeluje snagom moralnog autoriteta.

<sup>1451</sup> Da bi Konvencija uopće mogla stupiti na snagu i ostvariti osnovni cilj - poboljšanje položaja žrtve, morala je za države (vlade) biti prihvatljiva.

<sup>1452</sup> Činjenica je, međutim, da se radilo o odredbi koja u bivšoj državi nije imala širu primjenu u praksi, pa je pitanje bi li se i koliko dugo ta neograničena objektivna odgovornost održala da je postala izvor znatnih financijskih tereta tadašnjim društveno-političkim zajednicama.

vezane uz propust u sprječavanju štetne radnje, nego na principima solidarnosti, pravičnosti i ravnomjernog snošenja javnog tereta."<sup>1453</sup> Ovo je pravno konfuzno i nelogično obrazloženje, jer odgovornosti bez protupravnosti nema, ako je odgovornost objektivna, nužno se radi o odgovornosti za štetnu radnju. Ako se, pak, radi o obeštećenju na načelu socijalne solidarnosti, onda uopće ne možemo govoriti o odgovornosti, pa ni raspravljati o vrsti te odgovornosti. Čini se da ni sam naš zakonodavac nije siguran u to što propisuje – socijalna prava koja proizlaze iz posebne zakonske obveze *sui generis* prirode ili odgovornost.

Zakonodavac nije bio u poziciji donijeti propis koji će imati isključivo socijalni karakter. Ukidanjem čl. 180. bivšeg ZOO-a, preuzeta je i obveza donošenja propisa o odgovornosti: "Postupci iz stavka 1. ovoga članka nastavit će se nakon što se donese propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata." (čl. 2. st. 2. Zakona o izmjeni ZOO-a). ZOTAD i u svom nazivu i u tekstu članaka uvijek govori o odgovornosti, a poziva se i na primjenu općih propisa o odgovornosti, pa su i to dodatni argumenti da se radi o odgovornosti države za štetu.

Prema čl. 180. bivšeg ZOO-a država je odgovarala zbog propusta dužne radnje (sprječavanja štete od strane nadležnih tijela). Bez obzira na to što je pravna teorija tražeći odgovor na pitanje zašto država (društveno-politička zajednica) odgovara za štetu prouzročenu terorističkim aktom, odnosno koji razlozi opravdavaju izdvajanje te štete iz općeg sustava odgovornosti i propisivanje objektivne odgovornosti države, između ostalog navodila i načela solidarnosti i pravičnosti, nije bilo spora o tome da se radi o odgovornosti države. Navedeno obrazloženje uz čl. 2. ZOTAD-a da je odgovornost države objektivna – bez obzira na krivnju, s time da država ne odgovara zbog protupravnosti vezane uz propust u sprječavanju štetne radnje, nego na principima solidarnosti, pravičnosti i ravnomjernog snošenja javnog tereta, jednostavno je neprihvatljivo i nije dovoljno da prava koja temeljem ZOTAD-a pripadaju oštećeniku kvalificiramo kako socijalna prava, a ne prava na temelju odgovornosti države za štetu.

Obveza naknade štete "postoji neovisno o tome je li štetnik utvrđen, kazneno proganjen ili oglašen krivim" (čl. 3. ZOTAD-a). Odgovornost države nije, dakle, supsidijarna, već primarna, kao što je bila i odgovornost prema čl. 180. bivšeg ZOO-a.

<sup>1453</sup> Konačni prijedlog ZOTAD-a, II. Obrazloženje pojedinih odredaba Konačnog prijedloga ZOTAD-a, Članak 2.

U Obrazloženju uz čl. 3. predlagatelj se poziva na st. 2. čl. 2. Konvencije, koji propisuje da naknada treba biti dana i ukoliko štetnik ne može biti procesuiran ili kažnjen. Međutim, to samo za sebe nije dovoljan argument za zauzimanje stava da se od države naknada može tražiti (i dobiti) potpuno neovisno o tome je li oštećenik prije toga pokušao i ima li još uvijek mogućnost naknadu (u potpunosti ili djelomično) ostvariti iz drugih izvora. U poredbenom pravu načelo supsidijarne primjene državnih naknada različito se primjenjuje: u nekim državama u najstrožem obliku – prije obraćanja državi oštećenik mora iscrpiti sve druge moguće izvore naknade, u nekima u nešto blažem obliku, dok se u nekima uopće ne primjenjuje.

Budući da ZOTAD ne propisuje dodatne pretpostavke koje bi trebalo ispuniti prije podnošenja zahtjeva za naknadu, oštećenik se državi (Državnom odvjetništvu RH) može obratiti odmah, neovisno o (ne)mogućnosti naknade štete od samog štetnika ili iz drugih izvora. U prilog mogućnosti da oštećenik naknadu dobije od države, bez obzira na druge izvore naknade, govori i činjenica da na Republiku Hrvatsku *ex lege* prelaze, do visine isplaćene naknade, sva prava oštećenika prema štetniku ili Hrvatskom fondu za zdravstveno osiguranje (čl. 7. st. 3. ZOTAD-a). Osim toga, bilo bi u suprotnosti s "pravičnim i brzim obeštećenjem" iz čl. 2. ZOTAD-a oštećeniku nalagati obvezu prethodnog neuspješnog pokušaja namirenja. Ako je, ipak, namjera zakonodavca bila da država odgovara tek supsidijarno, kada i ako se oštećenik ne može obešteti na drugi način, bilo je nužno detaljno propisati kada i pod kojim pretpostavkama ima pravo tražiti naknadu od države.

Usprkos tome što si je država kroz odredbe ZOTAD-a osigurala za nju kao odgovornu osobu vrlo povoljan položaj, bitno različit od položaja drugih odgovornih osoba koje tereti objektivna odgovornost, još uvijek se radi o objektivnoj odgovornosti države za štetu. Ta odgovornost primarna je i ograničena, ne isključuje odgovornost štetnika. Država i štetnik za štetu odgovaraju solidarno, država ograničeno, a štetnik, naravno, neograničeno.

#### 4.2.5.5. Oštećenici

Oštećenicima se smatraju "osobe kojima je šteta nanesena kao i osobe kojima je šteta uzrokovana sprječavanjem štetne radnje ili pružanjem pomoći žrtvama" (čl. 4. ZOTAD-a). Iako upotrebljava različite termine pri definiranju oštećenika: "nanesena" i "uzrokovana" – time se ne naglašava neka razlika među tim oštećenicima, niti se krug oštećenika sužava – to su sve osobe koje kao oštećenike definira ZOO, osim onih kojima je čl. 5. st. 1. ZOTAD-a

isključio pravo na naknadu. Navedenim je čl. 4. odgovornost države osim za slučajeve iz čl. 1. ZOTAD-a proširena i na štete koje oštećenici pretrpe zbog radnji sprječavanja štetne radnje ili pružanja pomoći žrtvama. Time bi državu trebalo onemogućiti u uspješnom pozivanju na prouzročenje štete u stanju nužde.<sup>1454</sup>

Oštećenici koji su sudjelovali u organiziranju, izvršenju, poticanju, pomaganju ili pripremanju štetne radnje, oštećenici koji su neovisno o konkretnoj štetnoj radnji pripadnici terorističke organizacije, odnosno skupine koja je uzrokovala štetu, ili koji su neopravdano uskratili obavijesti važne za sprječavanje i uhićenje počinitelja nemaju pravo na naknadu štete (čl. 5. st. 1. ZOTAD-a). Ovakvo određenje osoba koje su oštećene, ali nemaju pravo na naknadu, moglo bi u primjeni zakona također izazvati niz poteškoća zbog upotrebe pojmova koji nisu definirani i pitanje je tko i u kojem ih postupku može definirati. Tako se postavlja pitanje što je to teroristička organizacija, odnosno skupina? Može li to Državno odvjetništvo samo prosuđivati ili će o tome odluku morati donijeti sud? Potreba za posebnom odlukom u tom smislu, naravno, onemogućava ostvarenje jednog od načela naknade prema ZOTAD-u – brzo obeštećenje. Ništa lakše nije ni utvrditi činjenicu je li neka osoba opravdano ili neopravdano uskratila obavijest koja je važna za sprječavanje i uhićenje počinitelja. Da bi se moglo utvrditi navedene činjenice – prethodno bi bilo potrebno utvrditi tko je štetnik i proglasiti ga krivim, a što je u koliziji s odredbom da je pravo na naknadu neovisno o tome je li štetnik utvrđen, kazneno progonjen ili oglašen krivim (čl. 3. ZOTAD-a).<sup>1455</sup>

Osobe koje su po službenoj ili radnoj dužnosti sudjelovale u sprječavanju ili otklanjanju posljedica štetne radnje, ako im je šteta nastala uslijed sprječavanja ili otklanjanja štetne radnje, imaju pravo na naknadu štete po općim propisima (čl. 5. st. 2. ZOTAD-a).<sup>1456</sup>

Prijedlog zakona propisivao je i da pravo na naknadu štete ne postoji ni ako "osobito opravdani razlozi" ukazuju da bi njezino davanje bilo u "očitoj suprotnosti s načelima morala ili pravičnosti" (čl. 5. st. 3. Prijedloga Zakona). Moramo priznati da nije bilo jasno koji bi to osobito opravdani razlozi činili naknadu štete žrtvi terorističkog akta nemoralnom ili nepravičnom. Ukoliko, naime, isključimo sve oštećenike navedene u prethodna dva stavka, ne nalazimo još neke posebne razloge koji bi dodatno opravdavali

<sup>1454</sup> Tako i ZRILIĆ, *Odgovornost RH*, str. 20.

<sup>1455</sup> Tako i BUTOROVIĆ, *op. cit.*, str. 8.

<sup>1456</sup> Prijedlog ZOTAD-a iz siječnja 2003. godine samo je isključivao njihovo pravo na naknadu po tom zakonu, bez pozivanja na primjenu općih propisa.

isključenje prava na naknadu.<sup>1457</sup> Treba, dakle, svakako pozdraviti brisanje tog stavka iz Konačnog prijedloga ZOTAD-a. Isto vrijedi i za odredbu prema kojoj bi strane osobe imale pravo na naknadu štete pod uvjetom uzajamnosti (čl. 6. Prijedloga Zakona), također brisanu u Konačnom prijedlogu.<sup>1458</sup>

Opći propisi obveznog prava o odgovornosti za štetu primijenit će se ako nisu u suprotnosti s odredbama i ciljem ZOTAD-a (čl. 6. ZOTAD-a). Jasno je da će posebna odredba ZOTAD-a kao *lex specialis* derogirati opće pravilo odštetnog prava, međutim, opravdano se postavlja pitanje kakav je to cilj ZOTAD-a i mogu li sudovi pozivom na "cilj" ZOTAD-a iz primjene isključiti neku odredbu ZOO-a koja nije supstituirana nekom posebnom odredbom ZOTAD-a?<sup>1459</sup>

#### 4.2.5.6. Šteta i opseg njezine naknade

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

Naknađuje se samo šteta "koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja" (7. st. 1. ZOTAD-a), Država je na sebe, dakle, preuzela obvezu naknade samo za tzv. štete na osobama. Šteta koja nastaje kao posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, može biti kako materijalna (troškovi liječenja, troškovi pogreba, umanjenje zarade, gubitak uzdržavanja...), tako i nematerijalna (strah i bol, povreda prava osobnosti). Budući da ZOTAD u čl. 8. propisuje da se "materijalne štete nastale uslijed uzroka navedenih u ovom Zakonu nadoknađuju na teritoriju cijele Republike Hrvatske u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno odredbama Zakona o obnovi", postavlja se pitanje je li materijalna šteta nastala kao posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja tom odredbom isključena iz naknađivanja od strane države. Na te oblike materijalne štete nije moguće primijeniti Zakon o obnovi, a opći propisi obveznog prava o odgovornosti za štetu, primijenit će se ako nisu u suprotnosti s odredbama i ciljem ZOTAD-a (čl. 6. ZOTAD-a).

<sup>1457</sup> U obrazloženju navedene odredbe poziva se na čl. 8. st. 2. i 3. Konvencije. Iako Konvencija spominje mogućnost smanjenja ili odbijanja naknade ukoliko bi to bilo suprotno osjećaju pravednosti ili javnom poretku (*ordre public*) (čl. 8. st. 3. Konvencije), ovako široko postavljena i neprecizna odredba nije najbolje rješenje. Ta je odredba Konvencije oštro kritizirana i pri donošenju Smjernice.

<sup>1458</sup> Čl. 6. Prijedloga Zakona brisan je na prijedlog Ministarstva za europske integracije, zbog razloga što je njegova odredba u suprotnosti s čl. 3. Deklaracije UN-a, čl. 3. Europske Konvencije te Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda koja u čl. 6. st. 1. izričito koristi termin "svatko". Vidi Obrazloženje, Razlike između rješenja u Konačnom prijedlogu zakona u odnosu na Prijedlog zakona.

<sup>1459</sup> ZRILIĆ, *Odgovornost RH*, cit., str. 20., bilj. 44.

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

I iz obrazloženja uz čl. 7. jasno je da i materijalne štete ulaze u pojam štete iz čl. 7. st. 1.: "*Republika Hrvatska je dužna oštećeniku naknaditi samo onu štetu koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja (odnosno narušavanja fizičkog ili psihičkog integriteta oštećenika) – obeštećenje ima za cilj nadoknaditi štete zbog izgubljene zarade, troškova liječenja, troškova pogreba i izgubljenog uzdržavanja a potom i izravno*<sup>1460</sup> *neimovinske štete – fizički bolovi, strah, duševni bolovi zbog umanjenja životne aktivnosti, zbog nagrđenja i sl.*"<sup>1461</sup> Prvenstveno je, dakle, cilj naknada upravo materijalne štete, a potom i izravne neimovinske štete.

Vrhovni sud, međutim, u svojim odlukama donesenim nakon stupanja na snagu ZOTAD-a upotrebljava za štete na osobama termin nematerijalne štete, a za štete na materijalnim dobrima materijalne štete. Tako, npr., u jednoj odluci navodi: "*Naime, prema odredbi čl. 7. st. 1. Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija ("Narodne novine", broj 117/03) oštećenik ima pravo samo na naknadu one štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja (naknadu nematerijalne štete). Materijalna šteta nastala kao posljedica terorističkih akata i javnih demonstracija naknađuje se u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno Zakonu o obnovi ("Narodne novine", broj 24/96, 54/96, 87/96, 57/00).*"<sup>1462</sup> Ako ovakva neprecizna, tj.

<sup>1460</sup> Vjerojatno bi trebalo pisati izravne, a ne izravno.

<sup>1461</sup> Konačni prijedlog ZOTAD-a, II. Obrazloženje pojedinih odredaba Konačnog prijedloga ZOTAD-a, Članak 7.(8.). Ipak bi bilo bolje da je i iz same odredbe to jasno.

<sup>1462</sup> VSRH, Rev 905/04-2, od 4. studenog 2004. Vidi i: VSRH, Rev 276/04-2, od 8. travnja 2004., VSRH, Rev 928/04-2, od 12. srpnja 2005., VSRH, Rev 155/05-2, od 16. ožujka 2005., VSRH, Rev 358/05-2, od 18. svibnja

loše redigirana odredba može navesti Vrhovni sud na navedeni zaključak, na koliko tek poteškoća u njezinoj primjeni mogu naići sudovi nižeg stupnja? I pored lošeg izražavanja zakonodavca, trebalo bi biti jasno o čemu se radi i izbjegavati daljnje korištenje izraza nematerijalna šteta za štete koje su posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja.

#### 4.2.5.6.2. Šteta na materijalnim dobrima

Konačnim je prijedlogom zakona, u odnosu na Prijedlog, dodana nova odredba o naknadi "materijalne" štete (štete na materijalnim dobrima).<sup>1463</sup> U čl. 8. ZOTAD propisuje: "*Materijalne štete nastale uslijed uzroka navedenih u ovom Zakonu nadoknađuju se na teritoriju cijele Republike Hrvatske u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno odredbama Zakona o obnovi.*"

Postavlja se pitanje opravdanosti spominjanja naknade štete prema Zakonu o obnovi. Cilj i smisao Zakona o obnovi nije bilo obvezivanje države na obnovu s temelja odgovornosti za ratnu štetu ili štetu prouzročenu terorističkim aktom, već pomoć države građanima da oštećene objekte dovedu u stanje prikladno za korištenje. Pravo na obnovu ne temelji se na odgovornosti države, niti se ostvaruje na načelima naknade štete. Iz čl. 8. ZOTAD-a bi ipak proizlazilo da je intencija zakonodavca bila naknada štete, ali putem primjene zakona koji nema veze s naknadom štete. Budući da odredba čl. 8. spada u one dodane u Konačnom prijedlogu, a mijenjane pred samo donošenje ZOTAD-a,<sup>1464</sup> vjerojatno nije dovoljno pažnje posvećeno pitanju koliko je upućivanje na Zakon o obnovi zaista dobro i u praksi jednostavno primjenjivo rješenje. Upućivanje na Zakon o obnovi dovodi nužno i do pitanja odgovara li država uopće za štete na materijalnim dobrima prouzročene terorističkim aktima (jer za štete koje se naknađuju Zakonom o obnovi ne odgovara). Ako se materijalno dobro dovodi do stanja prikladnog za život, boravak, odnosno korištenje, moguće je da šteta bude obnovom nadoknađena samo djelomično ili uopće ne (ako oštećenje prouzročeno terorističkim aktom nije to dobro toliko oštetilo da ono nije više bilo prikladno za korištenje), ali i da dobro bude obnovom dovedeno u bolje stanje no što je bilo prije oštećenja terorističkim aktom (npr. uništena nedovršena gradnja). S obzirom da država ne odgovara do

2005., VSRH, Rev 617/04-2, od 21. travnja 2005., VSRH, Rev 596/04-2, od 2. ožujka 2005., VSRH, Rev 860/04-2, od 3. studenog 2004.

<sup>1463</sup> U Konačnom prijedlogu ZOTAD-a kao čl. 7. st. 4., a u ZOTAD-u, uz određene dopune, to je čl. 8.

<sup>1464</sup> Sve do tada, predlagatelj je jasno iskazivao stav (u Prijedlogu zakona) da Republika Hrvatska neće preuzeti odgovornost za štetu na materijalnim dobrima. Međutim, na prijedlog Ureda zastupnika Vlade Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu i Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske dodana je odredba o naknadi u obliku obnove.

pune naknade, niti je korisnik obnove dužan državi prema pravilima o stjecanju bez osnove vratiti iznos za koji je obnovljeno dobro dobilo na vrijednosti u odnosu na stanje koje je prethodilo oštećenju, zaključuje se da iako ZOTAD izričito spominje naknađivanje, kod Zakona o obnovi nema govora o primjeni instituta naknade štete.<sup>1465</sup> Štete na materijalnim dobrima se, dakle, ne naknađuju po načelu odgovornosti za štetu, već se popravljaju primjenom Zakona o obnovi, država za njih nije odgovorna, već ih samo popravljaju, na jednak način i temeljem jednakih pravila kao i ratne štete na tim dobrima. U prilog zaključku da je intencija ZOTAD-a bila da se štete iz čl. 8. zapravo ne nadoknađuju, već samo popravljaju, ističe se formulacija iz čl. 7. st. 1. koji spominje da oštećenik ima pravo samo na naknadu one štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja.<sup>1466</sup> Ali, s obzirom na činjenicu da u Prijedlogu zakona nije bilo predviđeno ni naknađivanje ni popravljavanje šteta na materijalnim dobrima, a da je čl. 8. dodan u Konačnom prijedlogu, bilo bi moguće zaključiti i da je "samo" ostatak starog teksta koji predlagatelj nije uskladio s dodanim čl. 8. Ipak se, zbog loše redakcije i nepreciznosti teksta ovog Zakona, o pravoj intenciji zakonodavca ne može zaključivati gramatičkim tumačenjem njegovih odredbi.<sup>1467</sup> Stoji, međutim, otvoreno pitanje – odgovara li država za štete na materijalnim dobrima ili ne? Čini nam se da je, ipak, lakše braniti stav da ne odgovara, već ih samo popravljaju, kao i ratne štete. Navedenom se odredbom direktno upućuje na primjenu Zakon o obnovi, a time isključuje primjena ne samo odredbi ZOTAD-a, već i općih propisa o odgovornosti, za razliku od šteta na osobama na koje se, ukoliko nisu u suprotnosti s odredbama i ciljem ZOTAD-a, primjenjuju opća pravila odštetnog prava (čl. 6. ZOTAD-a).

Potrebno je upozoriti i na činjenicu da odredba čl. 8. ZOTAD-a nema nikakvog izričitog ograničenja primjene u smislu vremena nastanka štete na materijalnim dobrima. U Obrazloženju konačnog prijedloga ZOTAD-a navedeno je da je "*ovaj članak*<sup>1468</sup> *dopunjen stavkom 4. kojim se propisuje da se materijalna šteta nastala do 3. veljače 1996. godine (do brisanja članka 180. Zakona o obveznim odnosima) nadoknađuje u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno posebnom propisu – Zakonu o obnovi.*" Jasno je da je intencija bila da se obuhvate samo štete nastale do 3. veljače 1996., ali taj datum nije ušao u tekst zakona, pa "naknađivanje" nije ograničeno na štete nastale do toga dana. Članak 8. kaže

<sup>1465</sup> ZRILIĆ, *Odgovornost RH*, cit., str. 15.

<sup>1466</sup> Loc. cit.

<sup>1467</sup> To navodi na niz mogućih pogrešnih zaključaka, poput već navedenog – da se u čl. 8. radi o materijalnim štetama (a ne štetama na materijalnim dobrima).

<sup>1468</sup> Misli se na čl. 7. Konačnog prijedloga ZOTAD-a.

"materijalne štete nastale uslijed uzroka navedenih u ovom Zakonu", a to su uzroci tj. štetne radnje iz čl. 1. toga zakona koji također ne specificira vrijeme nastanka tih štetnih radnji, pa ni iz te odredbe ne proizlazi da se čl. 8. ne primjenjuje na štetne radnje nastale nakon 3. veljače 1996., odnosno i buduće takve radnje.

Očito je da je odgovor o vremenskom ograničenju nastanka šteta na materijalnim dobrima koje će se naknađivati nužno potražiti u Zakonu o obnovi. Taj zakon u čl. 1. propisuje da se njime uređuje obnova uništenih ili oštećenih materijalnih dobara koja su bila izložena razornim djelovanjima i posljedicama tih djelovanja od početka velikosrpske agresije, pa tijekom Domovinskog rata, do završetka mirne reintegracije.<sup>1469</sup> Čl. 9. Zakona o obnovi propisuje da se ratna uništenja ili oštećenja materijalnih dobara u smislu toga zakona priznaju prema Zakonu o utvrđivanju ratne štete i mjerilu nadležne županijske komisije za popis i procjenu ratne štete. U tom bi smislu, dakle, rok za nastanak štete – kako ratne tako i one prouzročene terorističkim aktom, bio onaj koji određuje ZURŠ, a to je od 15. kolovoza 1990. do prestanka neprijateljstava.<sup>1470</sup> Međutim, kako je ZORH u čl. 3. st. 2. uz presumpciju ratne štete naveo period od 17. kolovoza 1990. do 30. lipnja 1996., i to je mogući datum do kojeg bi se oštećenicima čija su materijalna dobra oštećena u terorističkom aktu moglo priznati pravo na naknadu (prema Zakonu o obnovi). Međutim, kako je brisanjem čl. 180. bivšeg ZOO-a ukinuta i pravna osnova odgovornosti Republike Hrvatske za te štete, moguće je i tumačenje da će se Zakon o obnovi zaista i primjenjivati samo na popravljavanje šteta prouzročenih terorističkim aktom do tog ukidanja, 3. veljače 1996. Ali, budući da za te štete Republika Hrvatska ionako ne odgovara, već ih samo popravljaju, vezivanje za trenutak do kad je odgovarala nije potpuno opravdano. U svakom slučaju, smatramo da bi donošenje izričite odredbe u tom smislu bilo nužno.

Za postupke prekinute ukidanjem čl. 180. bivšeg ZOO-a, u kojima tužbeni zahtjev glasi na naknadu štete na imovini, budući da se prema ZOTAD-u o njima odlučuje prema odredbama Zakona o obnovi, dakle, u upravnom postupku, postavilo se pitanje kako parnični sud treba postupiti pri njihovu nastavljanju. Neki su smatrali da bi se parnični sudovi, prema čl. 16. st. 2. ZPP-a trebali oglašavati apsolutno nenadležnima, ukidati provedene radnje

<sup>1469</sup> Budući da je svrha i cilj Zakona o obnovi bila obnova prvenstveno određenih područja Republike Hrvatske, koja su bila okupirana ili uz samu granicu fronte, tj. najizloženija ratnim razaranja, za ta je područja jasno da se kao krajnji rok nastanka šteta odredi završetak mirne reintegracije, koji je različit s obzirom na područje o kojem je riječ.

<sup>1470</sup> Čl. 1. ZURŠ-a.

i odbacivati tužbu.<sup>1471</sup> Tome se suprotstavilo mišljenje da u takvim slučajevima sud treba u nastavljenim postupcima meritorno odlučiti primjenom ZOTAD-a, te kao neosnovane odbiti sve tužbene zahtjeve kojima se traži naknada štete, osim one koja je nastala kao posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja.<sup>1472</sup> U postupcima koji su u trenutku nastavljanja već bili u revizijskom postupku, Vrhovni je sud upravo tako i učinio – odbio je tužbene zahtjeve kao neosnovane. U odlukama u postupcima u kojima su se nižestupanjski sudovi oglašavali apsolutno nenadležnima, ukidali provedene radnje i odbacivali tužbe, Vrhovni se sud izričito izjašnjava o tom pitanju: "*O zahtjevu za naknadu štete kao imovinskopravnom zahtjevu odlučuje sud u parničnom postupku (čl. 1. ZPP-a), te nije bilo mjesta odbacivanju tužbe, već je trebalo odbiti tužbeni zahtjev. Međutim, time što je tužba odbačena umjesto odbijen tužbeni zahtjev nije suđeno na štetu tužitelja pa nema razloga za ukidanje pobijanog rješenja. Kada bi tužbeni zahtjev glasio na utvrđivanje prava na obnovu, te traženje obnove u smislu Zakona o obnovi, onda o takvom zahtjevu ne bi bio nadležan odlučivati sud, jer se takvom zahtjevu odlučuje u upravnom postupku. Ovdje pak nije postavljen zahtjev za obnovu već za nadoknadu materijalne štete o kojem odlučuje sud.*"<sup>1473</sup>

Upravna tijela, ocjenjujući dokaze izvedene u upravnom postupku, moraju odlučiti radi li se o šteti nastaloj uslijed terorističkog akta. U svrhu primjene Zakona o obnovi nema više potrebe razlikovanja ratne štete i štete prouzročene terorističkim aktom. Postavlja se pitanje hoće li se onim osobama čiji su zahtjevi za obnovu odbijeni zbog činjenice da se prije stupanja na snagu ZOTAD-a Zakon o obnovi nije primjenjivao na štete nastale terorističkim aktom, priznati pravo da se o njihovim zahtjevima ponovo odlučuje i je li time što su odbijeni zbog tog razloga riješeno prethodno pitanje – da se radi o terorističkom aktu. Upravni sud Republike Hrvatske u Us-8026/97, od 27.9.2000.: "*Šteta koja je nastala na objektu zbog terorističkog čina nije ratna šteta (čl. 4. st. 1.)*"<sup>1474</sup>

"*Ukoliko je šteta na objektu nastala uslijed terorističkog čina, objekt ne podliježe obnovi sukladno Zakonu o obnovi, iako je oštećenje na objektu utvrđeno i zapisnikom o očevidu Komisije za procjenu ratne štete.*"<sup>1475</sup> U navedenom se slučaju radilo o

<sup>1471</sup> PEZO, op. cit., str. 12.

<sup>1472</sup> ZRILIĆ, Odgovornost RH, cit., str. 17.

<sup>1473</sup> VSRH, Rev 905/2004-2, od 4. studenog 2004. Isto i u VSRH, Rev 860/04-2, od 3. studenog 2004., VSRH, Rev 155/05-02, od 16. ožujka 2005., VSRH, Rev 617/04-2, od 21. travnja 2005., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>1474</sup> IO 2000/146/1z., cit. prema ZRILIĆ, Odgovornost RH, cit., str. 18.

<sup>1475</sup> Upravni sud Hrvatske, Us-2300/1999, od 18. travnja 2001., Zbornik odluka 1977.-2002., Narodne novine d.d., Zagreb, 2002., str. 650.-651.

obiteljskoj kući srušenoj gotovo u potpunosti, VI. kategorije oštećenja do kojeg je došlo zbog miniranja eksplozivom koji je postavila nepoznata osoba.

Pitanje je hoće li se primjenom definicije iz ZOTAD-a ta ista šteta sada moći kvalificirati kao šteta prouzročena terorističkim aktom, a ne "obična" šteta. Težište razlikovanja za potrebe primjene Zakona o obnovi prebačeno je na područje razgraničenja terorističkih akata i drugih akata nasilja kod kojih država popravljiva njima prouzročenu štetu na imovini, od "običnih" akata nasilja kod kojih za njima prouzročene štete država niti odgovara, niti ih popravljiva.

S obzirom na to da o naknadi štete nastaloj jednom te istom štetnom radnjom, kojom je prouzročena i šteta na osobi i šteta na materijalnim dobrima, moraju odlučivati i sudovi (odnosno prethodno Državno odvjetništvo) i upravna tijela u upravnom postupku, moguće je da jedna ta ista štetna radnja bude od njih različito kvalificirana. Koje je to tijelo čija je ocjena radi li se o terorističkom aktu ili ne, mjerodavn(ij)a?<sup>1476</sup>

#### 4.2.5.6.3. Temeljne odredbe Zakona o obnovi

Budući da će, prema ZOTAD-u država popravljati ("nadoknađivati") štetu na materijalnim dobrima sukladno odredbama Zakona o obnovi, ukazujemo na temeljna pravila toga zakona i samo neke od mogućih problema pri njegovoj primjeni na štetu prouzročenu terorističkim aktom. Njime se "*...uređuje obnova uništenih ili oštećenih materijalnih dobara u Republici Hrvatskoj koja su bila izložena razornim djelovanjima i posljedicama tih djelovanja od početka velikosrpske agresije, pa tijekom Domovinskog rata, do završetka mirne reintegracije.*" (čl. 1.).

Kao objekti obnove određena su "*uništena ili oštećena materijalna dobra kao što su stambene i gospodarske zgrade, objekti i uređaji komunalne infrastrukture i objekti javne namjene te kulturna dobra i prirodne vrijednosti*" (čl. 3. st. 1.), te "*gospodarstvo, kao što su poljodjelska domaćinstva (i to poglavito obnova gospodarskih zgrada, dugogodišnjih nasada, stočnog fonda, peradi i riba, poljoprivrednih ratila i opreme, osiguranje nabave*

<sup>1476</sup> Znači li činjenica da je, npr. Državno odvjetništvo zaključilo nagodbu s oštećenikom za štetu koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, da je riješeno prethodno pitanje radi li se o terorističkom aktu pa upravno tijelo to niti ne treba ocjenjivati? Što kada sudski postupak i upravni postupak budu vođeni istovremeno i u upravnom bude priznato pravo na obnovu, a u sudskom oštećenik odbijen s tužbenim zahtjevom?

osnovnog repromaterijala), obrt, zadruga, trgovačka društva te unapređenje i pokretanje poduzetničkih programa<sup>1477</sup> (čl. 3. st. 3.).

Materijalna dobra fizičkih osoba uništena ili oštećena terorističkim aktom trebala bi ulaziti u pojam objekta obnove, pa je samo za oštećenike koji su štetu pretrpjeli na stambenim i gospodarskim zgradama jasno da imaju pravo na obnovu prema Zakonu o obnovi, a za oštećenike kojima je terorističkim aktom uništeno materijalno dobro koje nije navedeno u citiranoj odredbi, jasno da pravo na obnovu nemaju. Moguće je da se kao sporno javi pitanje gospodarstva kao objekta obnove pri naknadi štete prouzročene terorističkim aktom. Što se podrazumijeva pod gospodarstvom navedeno je primjerice, a između ostalog tu je i obrt. Kako je među objektima terorističkih akata bilo i ugostiteljskih objekata, restorana, a moguće i vozila korištenih u obavljanju obrtničke djelatnosti, biti će zanimljivo vidjeti hoće li se, u kojem opsegu i na koji način takve štete popravljati.<sup>1478</sup>

Obnova je definirana kao "...opseg radova koji je nužan kako bi se ta dobra dovela u stanje prikladno za život, boravak, odnosno korištenje" (čl. 3. st. 2). Ukoliko je terorističkim aktom bilo oštećeno materijalno dobro oštećenika, ali ne u tom stupnju da nije više bilo prikladno za život, boravak, odnosno korištenje, on nema pravo na obnovu ("naknadu").<sup>1479</sup>

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

Budući da pravo na obnovu imaju i pravne osobe sa sjedištem u Republici Hrvatskoj (čl. 4. st. 2.), a da prema čl. 180. bivšeg ZOO-a nisu imale pravo na naknadu štete prouzročene terorističkim aktima, može se postaviti pitanje jesu li primjenom Zakona o

<sup>1477</sup> Za unapređenje i pokretanja poduzetničkih programa jasno da mogu biti samo oblici obnove, a ne i njen objekt.

<sup>1478</sup> S obzirom na svrhu i cilj Zakona o obnovi, da se osim za samo stanovanje građanima osiguraju i minimalni uvjeti za bavljenje određenom djelatnošću, ne vjerujemo da će u tom smislu država djelovati i prema žrtvama terorističkih akata.

<sup>1479</sup> Stupnjevi uništenja i oštećenja priznaju se prema ZURŠ-u.

obnovi na te štete dobile i pravo na obnovu koje prije donošenja ZOTAD-a nisu imale. Intencija zakonodavca pri donošenju ZOTAD-a sigurno nije bila proširiti popravljane štete i na one koje ranije nisu bile obuhvaćene odgovornošću države. Ali, budući da ZOTAD ne isključuje primjenu Zakona o obnovi na štete koje su zbog u njemu navedenih uzroka pretrpjele pravne osobe, ne postoji opravdanje za njihovo isključenje. Biti će u svakom slučaju zanimljivo vidjeti što će o tom problemu reći sudska praksa. S obzirom na navedeno nepostojanje izričitih ograničenja u smislu perioda nastanka šteta i samih oštećenika kojima se šteta na materijalnim dobrima popravljala primjenom Zakona o obnovi, jezičnim tumačenjem navedenih odredbi, dolazimo do zaključka da bi štetu nastalu terorističkim aktom izvršenim i nakon ukidanja odgovornosti Republike Hrvatske, uključujući i buduće takve akte, Republika Hrvatska trebala popravljati svim fizičkim i pravnim osobama.

Pravo na obnovu može se ostvariti:

1. ako postoji uništenje ili oštećenje dobra nastalo prema odredbi čl. 1. toga zakona;
2. ako je utvrđen odgovarajući stupanj oštećenja na dobru;
3. ako je korisnik prava na obnovu s obitelji prebivao u stambenoj zgradi, odnosno koristio drugo uništeno ili oštećeno dobro, do početka ratnih operacija na tom području i ako zahtjevu priloži pisanu izjavu da će se nakon obnove s obitelji vratiti, odnosno koristiti obnovljeno dobro;
4. ako korisnik prava do stupanja na snagu toga zakona nije iskoristio pravo na kredit za obnovu ratom uništenog ili oštećenog dobra na temelju propisa, koji su bili na snazi do stupanja na snagu toga zakona, o kreditiranju obnove razorenih ili oštećenih dobara.<sup>1480</sup>

Pravo na obnovu ne može ostvariti osoba koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo iz čl. 3. st. 1. Zakona o oprostima, a ako je protiv nje podignuta pravomoćna optužnica za to djelo, ostvarivanje prava se odgađa do pravomoćnosti odluke kojom se dovršava kazneni postupak. Ovo se ograničenje ne odnosi na članove obitelji tih osoba (čl. 5. st. 2., 3. i 4.).

Pretpostavke iz čl. 5. Zakona o obnovi ako se budu primjenjivale i na oštećenike čija su materijalna dobra oštećena terorističkim aktima, mogle bi značajno ograničiti, ako ne i isključiti, prava na obnovu značajnog broja oštećenika. Ako bude utvrđeno da je do uništenja ili oštećenja došlo terorističkim aktom, a što je osnovna pretpostavka odgovornosti Republike

<sup>1480</sup> Čl. 5. st. 1. Zakona o obnovi.



Hrvatske prema ZOTAD-u, onda se zahtjevi za udovoljavanje oštećenika nekima od ovih dodatnih pretpostavki čine zaista suvišnim. Pri tom mislimo prvenstveno na one iz točke 3. Međutim, kao što je već naglašavano, Zakonom o obnovi se ne naknađuje šteta s osnova odgovornosti, a iz samog pristupa zakonodavca tom pitanju (očito nastojanja da se od Republike Hrvatske otkloni svaka odgovornost) čini nam se vrlo vjerojatnim da će se odredbe Zakona o obnovi tumačiti restriktivno, iako je već i sama primjena toga Zakona na ove odnose sporno pitanje.

Već iz ovih nekoliko temeljnih odredbi<sup>1481</sup> jasno proizlazi da je primjena Zakona o obnovi na štete prouzročene terorističkim aktom vrlo problematična. Niz odredbi Zakona o obnovi po svojoj prirodi ni smislu nisu (ili barem ne bi trebale biti) primjenjive na štetu prouzročenu terorističkim aktom, pa je nužno da se zakonodavac izjasni o tim pitanjima. Ovo se moglo izbjeći propisivanjem detaljnih odredbi o odgovornosti i popravljaju šteta na materijalnim dobrima u samom ZOTAD-u. U tom bi smislu sigurno puno jednostavnije i sada bilo ZOTAD izmijeniti i dopuniti preciznim odredbama, nego rješavati navedena sporna pitanja od slučaja do slučaja.

#### 4.2.5.6.4. Opseg naknade štete

Pravo oštećenika na naknadu štete zbog smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja ograničeno je na 60% iznosa utvrđene štete, a ukupna šteta mu ne može biti naknađena u iznosu većem od 350.000,00 kuna (čl. 7. st. 2. ZOTAD-a). Država, dakle, naknađuje samo 60% iznosa utvrđene štete i to do 350.000,00 kuna po oštećeniku.<sup>1482</sup>

Iako su na ovo ograničavanje upućivani prigovori da je protivno načelima naknade štete, ti prigovori nisu prihvaćeni s obrazloženjem da Europska konvencija propisuje mogućnost ograničenja.<sup>1483</sup> Točno je, doduše, da Konvencija propisuje tu mogućnost "ukoliko je to nužno". Naš je zakonodavac, dakle, procijenio da je to ograničenje nužno, a koje su to prihvatljive granice njegova postavljanja, drugo je pitanje. Nije prihvaćen prijedlog za

<sup>1481</sup> Detaljnija analiza prelazi okvire ovoga rada.

<sup>1482</sup> Slučajno ili ne, iznos od 350.000,00 kuna upravo je negdje na granici minimuma naknade koji je predviđao Prijedlog Smjernice, u Načelima određivanja iznosa naknade (čl. 4. st. 3. kojim je bilo predviđena mogućnost propisivanja maksimalnog iznosa naknade po jednom podnositelju, ali ne manjeg od 60.000 eura).

<sup>1483</sup> Općenito se predlagatelj na Konvenciju poziva kada treba opravdati neko ograničenje ili isključenje prava oštećenika. Ne poziva se, međutim, na to da se Konvencija odnosi ne samo na štete prouzročene terorističkim aktima, već i drugim namjernim aktima nasilja. Kada se tako promatra mogućnost postavljanja granica odgovornosti – za sve moguće štete na osobama nastale nasiljem, onda je to ograničenje puno prihvatljivije i ne čudi da je njegova mogućnost predviđena Konvencijom. Posebno je pitanje i prirode naknade – ako je ona socijalno pravo, izraz solidarnosti države, jasno je da se može ograničiti, a pitanje ograničenja visine naknade odgovorne osobe sasvim je drugi problem.

povećanje najvećeg mogućeg iznosa naknade, uz obrazloženje da država "u ovim slučajevima ne odgovara na temelju krivnje nego na načelima društvene solidarnosti, ravnomjernog snošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja."

Kako će Državno odvjetništvo Republike Hrvatske i kojom metodom utvrditi pravičan iznos naknade? Može li taj iznos biti pravičan kad je unaprijed limitiran? Treba li se Držano odvjetništvo rukovoditi sudskom praksom, koje za ove vrste šteta gotovo i nema?<sup>1484</sup> Primjedba da bi odredbe o određivanju visine odštete trebalo doraditi jer se postavljaju pitanja kako objektivno odrediti visinu odštete, nije prihvaćena uz obrazloženje da će se primjenom općih propisa obveznog prava o odgovornosti za štetu (ako nisu u suprotnosti s odredbama i ciljem toga zakona) i uz procjenu relevantnih okolnosti u svakom pojedinom slučaju odrediti naknada.<sup>1485</sup>

Jesu li predložena ograničenja postavljena prenisko ili ne, pitanje je, naravno, procjene realnih mogućnosti države da podnese taj financijski teret. S gledišta žrtve, naravno, taj se postotak uvijek može činiti preniskim, a za državu predstavljati značajan financijski teret. S obzirom da čl. 180. bivšeg ZOO-a nisu bila propisana takva ograničenja, objektivno ovo predstavlja značajno smanjenje prava žrtve prema državi. I dok se ograničavanje odgovornosti za slučaj nekih budućih terorističkih akata i ne može toliko argumentirano napadati (s obzirom da, suprotno tvrdnjama predlagača ZOTAD-a, u poredbenom pravu ne postoji objektivna odgovornost države za štetu nastalu terorističkim aktom), sasvim je drugo pitanje ukidanje čl. 180. i retroaktivna primjena ZOTAD-a i njime propisanih ograničenja na štete nastale u vrijeme neograničene objektivne odgovornosti države.

Nisu prihvaćene primjedbe Odbora za pravosuđe, te nekih Klubova zastupnika<sup>1486</sup> da bi za sudske postupke prekinute stupanjem na snagu Zakona o izmjeni ZOO-a trebalo propisati da će se oštećenicima omogućiti ostvarivanje prava u opsegu koji je predviđao brisani čl. 180. Te su primjedbe bile opravdane i pravno utemeljene, ali ne samo u odnosu na oštećenike čiji su postupci prekinuti, već i sve oštećenike koji postupke (još) nisu bili pokrenuli, a do brisanja čl. 180. bivšeg ZOO-a nije došlo do zastare njihovih zahtjeva.<sup>1487</sup> Dakle, svima koji su štetu pretrpjeli prije njegova brisanja, a o njihovim zahtjevima nije

<sup>1484</sup> BUTOROVIĆ, op. cit., str. 8.

<sup>1485</sup> Konačni prijedlog ZOTAD-a, V. Primjedbe s rasprave u Hrvatskom Saboru na Prijedlog ZOTAD-a koje predlagatelj nije prihvatio, Članak 7.(8.)

<sup>1486</sup> Kluba zastupnika IDS-a, Kluba zastupnika HSS-a, Kluba zastupnika HDZ-a, Kluba zastupnika LIBRA-a, Kluba zastupnika nacionalnih manjina, te zastupnika Stjepana Henezija. Vidi ibid., Članak 9.(11.).

<sup>1487</sup> Podizanje tužbe u našem pravu nema konstitutivan učinak u odnosu na odštetni zahtjev.

odlučeno zbog pravne praznine nastale tim brisanjem, trebalo je priznati opseg prava koji je priznavao čl. 180. bivšeg ZOO-a.

Pozivanje na to da bi "bilo u suprotnosti s ustavnim načelom jednakosti pred zakonom stvarati dvije kategorije oštećenika s različitim pravom na naknadu štete", primjereno je u pogledu izbjegavanja stvaranja dviju kategorija oštećenika koji su štetu pretrpjeli u vrijeme dok je na snazi bio čl. 180. bivšeg ZOO-a (onih koji su postupke bili pokrenuli i onih koji to nisu). Čini se apsurdnim, međutim, pozivanje na navedeno načelo u konkretnom slučaju da bi se opravdalo ograničenje (a za neke i potpuno ukidanje) prava na naknadu štete. Svi su ti oštećenici godinama bili u posebnoj kategoriji oštećenika čije je pravo na naknadu bilo "zamrznuto". Obrazloženje da je ograničenje odštetne odgovornosti u skladu s međunarodnim dokumentima (Deklaracijom i Konvencijom), i korištenje toga kao opravdanja njegove retroaktivne primjene, gotovo da je suvišno komentirati.

Ne čini nam se uvjerljivim obrazloženje da će se nastavljanjem prekinutih postupaka prema propisima predloženog zakona retroaktivno primjenjivati "samo" odredbe čl. 7. kojima je propisano ograničenje odštetne odgovornosti koje je u skladu s rješenjima međunarodnih dokumenata.<sup>1488</sup> Upravo te odredbe, koje određuju koja se šteta naknadije i u kojem opsegu, suštinske su odredbe tog Konačnog prijedloga zakona. One "samo" određuju koja će se šteta i u kojem opsegu naknaditi, a to je ono što za oštećenika koji na odluku o naknadi čeka već godinama, sigurno nije "samo", već "sve".

Volja zakonodavca (koji je pri donošenju propisa kojim je ukinuo čl. 180. propisao da će se prekinuti postupci nastaviti nakon što se donese poseban propis) i načelo jednakosti pred zakonom ocjenjuju se kao "osobito opravdani razlozi" u smislu st. 5. čl. 89. Ustava RH, za povratno djelovanje članka 8. i 11. ZOTAD-a.<sup>1489</sup>

<sup>1488</sup> Konačni prijedlog ZOTAD-a, V. Primjedbe s rasprave u Hrvatskom Saboru na Prijedlog ZOTAD-a koje predlagatelj nije prihvatio, Članak 9.(11.): "S obzirom da bi se prema odredbi članka 9. sudski postupci prekinuti stupanjem na snagu Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine", broj 7/96.) nastavili po odredbama predloženoga Zakona, retroaktivno bi se primjenjivale samo odredbe članka 7. ovoga Zakona kojima je propisano ograničenje odštetne odgovornosti koje je u skladu s rješenjima iz naprijed citiranih međunarodnih dokumenata. Kako je cilj ovoga Zakona pravično i brzo obeštećenje od države, a njezina odgovornost objektivna – bez obzira na krivnju, te se temelji na principima solidarnosti, pravičnosti i ravnomjernog snošenja javnog tereta, te kako je člankom 2. stavkom 2. Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine" broj 7/96) propisano da će se postupci prekinuti tim Zakonom nastaviti nakon što se donese poseban propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata, ocijenjeno je da bi bilo u suprotnosti s ustavnim načelom jednakosti pred zakonom stvarati dvije kategorije oštećenika s različitim pravom na naknadu štete."

<sup>1489</sup> "Dakle, volja zakonodavca pri donošenju propisa kojim je brisan članak 180. Zakona o obveznim odnosima i načelo jednakosti pred zakonom ocijenjeni su osobito opravdanim razlozima, u smislu stavka 5. članka 89. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 41/01. - pročišćeni tekst) za povratno djelovanje članka 8. i

Poštivanje volje zakonodavca pri donošenju propisa kojim je brisan članak 180. bivšeg ZOO-a još je slabiji argument za odbijanje priznavanja prava na punu naknadu toj kategoriji oštećenika. Zakonodavac bi, sukladno tom mišljenju, uvijek mogao sam sebi omogućiti retroaktivnu primjenu određenih odredbi svakog propisa. Zabrana retroaktivnosti upravo i postoji da bi onemogućila samovoljno ukidanje i nepriznavanje subjektivnih prava. Ukoliko je volja zakonodavca zaista "osobito opravdan razlog" i zakonodavac može bez ikakvih ograničenja mijenjati propise jednostavnim pozivanjem na to da će određene odnose urediti novim propisom (čije će se odredbe onda, ako ikad bude donesen, retroaktivno primjenjivati), moramo biti ozbiljno zabrinuti za naša prava.

Ne možemo naći niti jedan "osobito opravdan razlog" za ove pravne akrobacije kojima se nastoji izbjeći odgovornost države. Posebno se ne može pri tom pozivati na pravna načela, ustavnost i međunarodne standarde, jer se upravo njima gaze njihovi temelji.

Međutim, ukoliko žrtve terorističkih akata ubuduće ne budu imale samo "golo zakonsko pravo", koje neće moći i ostvariti (što je, nažalost, do sada bio slučaj), već će im tih 60% iznosa pretrpljene štete država zaista brzo priznati i isplatiti, i to će biti značajan pomak u odnosu na dosadašnju praksu.

Opseg "naknađivanja" štete na materijalnim dobrima određuju pravila Zakona o obnovi, no tu se, kako je već navedeno, i ne radi o naknadi štete.

Isplatom naknade na Republiku Hrvatsku prelaze *ex lege*, do visine isplaćene naknade, sva prava oštećenika prema štetniku, ili Hrvatskom fondu za zdravstveno osiguranje (čl. 7. st. 3. ZOTAD-a),<sup>1490</sup>

11. ovoga Zakona. Osim toga, materijalna šteta nastala do 3. veljače 1996. godine nadoknađuje se u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno posebnom propisu." Loc. cit.

<sup>1490</sup> U odnosu na tekst Prijedloga zakona, u Konačnom su prijedlogu brisani osiguratelji, jer je brisan i čl. 9. Prijedloga - o zabrani osigurateljima da iz osiguranih rizika isključe štete čiju naknadu zakon regulira.

#### 4.2.5.7. Postupak za ostvarenje prava na naknadu i zastara zahtjeva

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

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

U čl. 11. ZOTAD regulira pitanje zastare na način da ukoliko je zastarijevanje naknade štete počelo teći prije 3. veljače 1996., ono nastavlja teći nakon njegova stupanja na snagu, a vrijeme isteklo prije zaustavljanja računa se u zakonom određeni rok za zastaru. Za štete nastale nakon 3. veljače 1996. zastarijevanje počinje teći od stupanja na snagu toga Zakona.

U Obrazloženju čl. 11. navodi se da se njime "omogućava ostvarivanje prava onim oštećenicima koji nisu sudskim putem zahtijevali naknadu štete nastale prije 3. veljače 1996. godine ako zastara do tada nije nastupila, a i onima kojima je šteta nastala nakon toga datuma, ali zbog postojanja pravne praznine nisu mogli ostvariti svoja prava."<sup>1491</sup>

Ova odredba ponavlja pravila ZOO-a o utjecaju uzroka zastoja zastarijevanja.<sup>1492</sup> I primjenom općih pravila o zastari došlo bi se, dakle, do istih rezultata, ako se brisanje određenog propisa uz očekivanje donošenja novog može kvalificirati kao zakonski uzrok za zastoj zastare. Ne vidimo prepreke toj kvalifikaciji, ali je u svakom slučaju dobro da se izričitom odredbom otkloni mogućnost drugačijeg tumačenja.

Upravna se tijela neće baviti pitanjem zastare zahtijevanja naknade štete, jer se ona ne primjenjuje na Zakon o obnovi.<sup>1493</sup>

<sup>1491</sup> Konačni prijedlog ZOTAD-a, II. Obrazloženje pojedinih odredaba Konačnog prijedloga ZOTAD-a, Članak 10.(12.).

<sup>1492</sup> Čl. 238. novog ZOO-a:

"(1) Ako zastara nije mogla početi teći zbog nekoga zakonskog uzroka, ona počinje teći kad taj uzrok prestane.  
(2) Ako je zastara počela teći prije nego što je nastao uzrok koji je zaustavio njezin daljnji tijek, ona nastavlja teći kad prestane taj uzrok, a vrijeme koje je isteklo prije zastoja računa se u zakonom određeni rok za zastaru."

Isto je propisivao i čl. 384. bivšeg ZOO-a.

<sup>1493</sup> Tako i ZRILIĆ, Odgovornost RH, cit., str. 18.

#### 4.2.5.8. Nastavak prekinutih postupaka

Sudski postupci radi naknade štete prekinuti stupanjem na snagu Zakona o izmjeni ZOO-a nastaviti će se po odredbama ZOTAD-a (čl. 10. ZOTAD-a). Ovo je, svakako, iako očekivana, najspornija odredba toga zakona. Ona, doduše, samo ponavlja intenciju zakonodavca izraženu već samim brisanjem čl. 180. bivšeg ZOO-a, ali je, još uvijek bilo moguće prijelaznim i završnim odredbama novoga zakona ispraviti potez koji je, bez obzira koliko ga ekonomski, socijalni i politički razlozi motivirali i opravdavali, pravno vrlo upitan.

#### 4.2.6. Sudska praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske nakon donošenja ZOTAD-a

Vrhovni sud Republike Hrvatske je odlučujući o reviziji tuženika (Republike Hrvatske) svojom odlukom Rev-1007/03-2, od 3. prosinca 2003., reviziju prihvatio i preinačio nižestupanjske presude u pobijanom dosuđujućem dijelu, te tužbeni zahtjev odbio u cijelosti. Presudom drugog stupnja bila je odbijena žalba tuženika i potvrđena prvostupanjska presuda kojom je presuđeno da je tužena RH tužitelju s osnova naknade štete dužna isplatiti iznos od 93.700,00 kn sa zakonskom zateznom kamatom od 9. ožujka 1995. godine pa do isplate, te mu naknaditi parnični trošak. Vrhovni je sud odlučio da je ostvaren revizijski razlog pogrešne primjene materijalnog prava.

*"Predmetni tužbeni zahtjev, kojim tužitelj zahtijeva da mu tuženik Republika Hrvatska naknadi štetu koju je pretrpio oštećenjem svog osobnog vozila, koje je dana 12. srpnja 1992. uništeno eksplozijom eksplozivne naprave podmetnute pod vozilo po nepoznatom počinitelju, tužitelj temelji na bivšoj odredbi čl. 180. Zakona o obveznim odnosima – ZOO ("Narodne novine" broj 53/91 i dr.), tvrdeći da je šteta uzrokovana terorističkim aktom.*

*Ocjenjujući pitanje osnovanosti osnove tužbenog zahtjeva, sudovi su utvrdili postojanje tuženikove odštetne odgovornosti pozivom na navedenu odredbu ZOO-a.*

*Međutim, čl. 180. ZOO je brisan Zakonom o izmjenama i dopunama ZOO ("Narodne novine" broj 7/96), a odredbom čl. 1. st. 2. tog Zakona određeno je da se prekidaju postupci pokrenuti po odredbama rečenog članka, te da će se nastaviti nakon što se donese posebni propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata.*

*U tijeku prekida postupka, do kojeg je došlo po sili zakona, donesen je Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija ("Narodne novine" broj 117/03), kojim je uređeno pitanje odgovornosti za štetu počinjenu aktima terora i drugim aktima nasilja poduzetim s ciljem teškog narušavanja javnog reda, zastrašivanja i*

izazivanjem osjećaja nesigurnosti građana, te uslijed demonstracija i drugih oblika masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima.

Prema odredbi čl. 10. navedenog Zakona, sudski postupci radi naknade štete prekinuti stupanjem na snagu Zakona o izmjeni ZOO ("Narodne novine" broj 7/96) nastavili će se po odredbama navedenog Zakona, pa su za ocjenu pitanja tuženikove odštetne odgovornosti mjerodavne odredbe istog Zakona.

Sukladno odredbi čl. 7. st. 1. Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija, u slučaju štete uzrokovane terorističkim aktima i javnim demonstracijama oštećenik ima pravo samo na naknadu one štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, dok se prema odredbi čl. 8. istog Zakona materijalna šteta nastala iz navedenih uzroka naknađuje u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara, sukladno odredbama Zakona o obnovi.

Zakonom o obnovi ("Narodne novine" broj 24/96, 54/96, 87/96, 57/00) priznato je pravo na popravak i opremanje ratom uništenih ili oštećenih materijalnih dobara kao što su stambene i gospodarske zgrade, a to pravo oštećenici ostvaruju u upravnom postupku. Slijedom navedenog proizlazi da tužitelju ne pripada pravo na naknadu predmetne štete od tuženika i da je stoga u dosuđujućem dijelu pobijane presude ostvaren revizijski razlog pogrešne primjene materijalnog prava, pa je na temelju odredbe čl. 395. st. 1. Zakona o parničnom postupku – ZPP ("Narodne novine" broj 53/91 i dr.) uz prihvaćanje revizije nižestupanjske presude valjalo preinačiti i tužbeni zahtjev odbiti kao neosnovan u cijelosti.<sup>1494</sup>

Isto je Vrhovni sud odlučio u Rev-928/04-2, od 12. srpnja 2005., i uz isto obrazloženje (ostvarenje revizijskog razloga pogrešne primjene materijalnog prava) preinačio nižestupanjske presude i tužbeni zahtjev, u odnosu na Republiku Hrvatsku, odbio u cijelosti.<sup>1495</sup>

Navedeni slučajevi jasno pokazuju kakve posljedice za sobom povlači brisanje čl. 180. bivšeg ZOO-a i retroaktivna primjena ZOTAD-a:

U oba je slučaja u vrijeme nastanka štete i donošenja nižestupanjskih presuda na snazi bio čl. 180. bivšeg ZOO-a. Tužbeni su zahtjevi (djelomično) usvojeni, žalbe tuženika odbijene kao neosnovane, ali Vrhovni sud, primjenjujući propis koji je stupio na snagu oko jedanaest godina nakon nastanka štete, utvrđuje da tužitelju ne pripada pravo na naknadu

<sup>1494</sup> VSRH, Rev 1007/2003-2, od 3. prosinca 2003., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>1495</sup> <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

predmetne štete od tuženika, te preinačuje nižestupanjske presude i odbija tužbeni zahtjev u cijelosti. Apsurdnost rezultata do kojeg dovodi retroaktivna primjena ZOTAD-a je u tome da su nižestupanjski sudovi odlučujući o tužbenom zahtjevu "pogrešno primijenili materijalno pravo" jer su primijenili tadašnji propis, jedini koji su mogli i smjeli primijeniti.

Isto će, nastavljanjem ove retroaktivne primjene ZOTAD-a, okončati i svi postupci u kojima je utužena šteta na materijalnim dobrima. Tako će na pitanje radi li se u njima o terorističkom aktu ili ne, morati odgovarati upravna tijela, i to samo u slučajevima kada je šteta prouzročena na imovini koja je obuhvaćena Zakonom o obnovi. Ukoliko se radi o drugoj imovini, kao u navedenom slučaju, automobilu pod koji je postavljen eksploziv, oštećenik nema pravo na naknadu niti na obnovu, pa dakle sam snosi pretrpljenu štetu.

Uz to, bez obzira kakav bi bio uspjeh tužitelja u sporu da je o njegovu zahtjevu odlučeno na temelju čl. 180. bivšeg ZOO-a, oni moraju snositi i troškove postupka. Apsurdnost navedene posljedice još više naglašava činjenica da ti troškovi u nekim postupcima višestruko nadmašuju iznose koje oštećenicima Ustavni sud dosuđuje kao naknadu nematerijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Zanimljivo je i to kako se sudovi nakon stupanja na snagu ZOTAD-a, kada više ne moraju odlučivati o odgovornosti Republike Hrvatske, već samo odbiti tužbene zahtjeve, više ne ustručavaju neke štetne radnje označiti kao terorističke akte. Iako je bez poznavanja svih okolnosti konkretnih slučajeva teško napraviti detaljnu analizu, uočljivo je da je štetna radnja koja se u tužbama najčešće javlja postavljanje eksplozivne naprave od strane nepoznatog počinitelja. Nakon donošenja ZOTAD-a, u presudama Vrhovnog suda u postupcima u kojima je utužena naknada štete prouzročene takvim radnjama susrećemo određenja da "...predmetna šteta predstavlja materijalnu štetu nastalu uslijed terorističkog akta" (miniranje po nepoznatom počinitelju),<sup>1496</sup> "...nespornu činjenicu da je šteta prouzročena terorističkim aktom" (postavljanje eksplozivne naprave od strane nepoznatog počinitelja),<sup>1497</sup> i slično. Teško bi se takva određenja mogla smatrati kvalifikacijom tih radnji koja bi obvezivala tijelo koje odlučuje u upravnom postupku i očito služe samo kao obrazloženje za oglašavanje apsolutne nenadležnosti suda. Međutim, da je povodom istog štetnog događaja utužena i naknada štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, sudovi ne bi mogli izbjeći kvalifikaciju štetne radnje kao terorističkog

<sup>1496</sup> VSRH, Rev 155/05-2, od 16. ožujka 2005., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>1497</sup> VSRH, Rev 358/05-2, od 18. svibnja 2005., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

akta, te bi time bilo otvoreno pitanje može li se u upravnom tijelu ista štetna radnja drugačije kvalificirati.

U predmetu u kojem je postupak bio prekinut temeljem Zakona o izmjeni ZOO-a i nastavljen rješenjem Općinskog suda u Daruvaru od 18. kolovoza 2003., br. P-191/93, "u postupku je utvrđeno da tužitelj potražuje nadoknadu štete za uništenju obiteljsku kuću uslijed terorističkog akta, a što inače nije ni sporno. Na utvrđeno činjenično stanje trebalo je odbiti tužbeni zahtjev.

*Naime, prema odredbi čl. 7. st. 1. Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija ("Narodne novine", broj 117/03) oštećenik ima pravo samo na naknadu one štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja (naknadu nematerijalne štete).<sup>1498</sup> Materijalna šteta nastala kao posljedica terorističkih akata i javnih demonstracija naknađuje se u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno Zakonu o obnovi ("Narodne novine", broj 24/96, 54/96, 87/96, 57/00).*

*Zakonom o obnovu priznato je pravo na obnovu obiteljskih kuća i potporu za opremanje tih kuća koje utvrđuje svojim rješenjem Županijski ured nadležan za poslove obnove (čl. 34. Zakona o obnovi). To pravo oštećenici ostvaruju u upravnom postupku (čl. 17. Zakona o obnovi).*

*Dakle, oštećenici kojima su kuće oštećene ili uništene uslijed terorističkih akata ili javnih demonstracija nemaju pravo tražiti nadoknadu štete za uništene ili oštećene kuće, već imaju pravo na obnovu u skladu sa Zakonom o obnovi.*

*Stoga tužbeni zahtjev za nadoknadu štete na nekretnini uslijed terorističkog akta ili javnih demonstracija nije osnovan.<sup>1499</sup>*

U Rev 276/04-2, od 8. travnja 2004., prihvaćena je revizija Republike Hrvatske, preinačene presude nižestupanijskih sudova<sup>1500</sup> i tužitelj odbijen s tužbenim zahtjevom kojim je od tuženice tražio naknadu štete koju je "pretrpio kada je 1. svibnja 1992. godine aktiviran eksploziv u kućnoj veži zgrade u Z., te tužitelju oštećen odvjetnički ured i stvari u tom uredu, a iz razloga što smatra da je šteta posljedica terorističkog akta, te da bi stoga za štetu

<sup>1498</sup> O tome da je ZOTAD-om obuhvaćena i materijalna i nematerijalna šteta kao posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja vidi supra, IV. Poglavlje, 4.2.5.6.1. Zabrinjavajuće je s koliko se malo pažnje obrazlažu odluke u tom toliko osjetljivom i aktualnom pitanju.

<sup>1499</sup> VSRH, Rev 905/04-2, od 4. studenog 2004., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>1500</sup> Međupresuda Općinskog suda u Zagrebu (P-180/93, od 12. srpnja 1993. godine) kojom je utvrđeno da je tuženica odgovorna bila je potvrđena povodom žalbe tuženice presudom Županijskog suda u Zagrebu (Gž-9719/93, od 22. veljače 1994.).

*odgovarala tuženica čiji su organi po važećim propisima bili dužni spriječiti tu štetu (tada važeća odredba čl. 180. st. 1. Zakona o obveznim odnosima - "Narodne novine", broj 53/91, 73/91, 3/94 - dalje ZOO)."<sup>1501</sup>*

U Rev 170/04-2, od 25. veljače 2004., u kojoj je Vrhovni sud odbio reviziju tužene Republike Hrvatske kao neosnovanu, predmet spora bila je naknada štete koju je tužitelj pretrpio na kući i namještaju u eksploziji skladišta streljiva Hrvatske vojske u D.J. 4. srpnja 1994. Vrhovni sud našao je da nisu ostvareni revizijski razlozi bitnih povreda odredaba parničnog postupka ni pogrešne primjene materijalnog prava na koje se revident pozivao, ali je, pazeći po službenoj dužnosti na pravilnu primjenu materijalnog prava, postupak prekinuo do donošenja posebnih propisa o odgovornosti Republike Hrvatske da bi mogao odlučiti radi li se u konkretnom slučaju o ratnoj šteti ili šteti nastaloj aktom terorizma. Budući da u konkretnom slučaju šteta nije mogla biti kvalificirana kao ratna, niti je prouzročena terorističkim aktom (a što je utvrđeno na temelju pretpostavki o odgovornosti Republike Hrvatske propisanih posebnim propisima iz srpnja 2003. godine), odlučeno je da se za naknadu štete nastalu eksplozijom skladišta streljiva Hrvatske vojske, Republika Hrvatska ne može osloboditi odgovornosti i treba je naknaditi prema općim propisima o naknadi štete.<sup>1502</sup>

U ovom slučaju su i prvostupanjska<sup>1503</sup> i drugostupanjska<sup>1504</sup> presuda donesene u vrijeme kada je već brisan čl. 180. bivšeg ZOO-a, ali prije stupanja na snagu Zakona o dopunama ZOO-a iz 1999. godine kojim je dodan čl. 184.a i propisan prekid postupaka koji su se vodili protiv Republike Hrvatske radi naknade štete koju su prouzročili pripadnici hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga u vojnoj ili redarstvenoj službi ili u svezi s obavljanjem vojne ili redarstvene službe tijekom Domovinskog rata od 17. kolovoza 1990. do 30. lipnja 1996. Za primjenu toga zakona i nastupanje prekida bile su bitne samo činjenice da je šteta nastala u njime obuhvaćenom razdoblju i da je nastala iz djelovanja bilo u vojnoj ili redarstvenoj službi ili u vezi s njom.<sup>1505</sup> Tako je i u ovom slučaju, postupak prekinut jer je šteta nastala u njime obuhvaćenom razdoblju i u svezi s vojnom službom. Odgovor na pitanje hoće li, konačno, moći biti kvalificirana kao ratna šteta, a o čemu je ovisilo i pitanje hoće li

<sup>1501</sup> <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>1502</sup> Vidi: VSHR, Rev 170/2004-2, od 25. veljače 2004., <http://sudskapraksa.vsrh.hr>

<sup>1503</sup> Presuda Općinskog suda u Zagrebu, od 17. svibnja 1996., br. Pn-2516/95.

<sup>1504</sup> Presuda Županijskog suda u Zagrebu, od 24. lipnja 1997., br. Gž-895/97.

<sup>1505</sup> Nije se pravila razlika u službenom djelovanju u svezi s neprijateljstvima i ratnim operacijama, te onom koje nije bilo s tim u svezi. O tom razlikovanju opširnije vidi: ZRILIĆ, Odgovornost RH, cit., str. 4.

Republika Hrvatska za nju odgovarati ili ne, morao je pričekati donošenje posebnog propisa koji će odrediti pojam ratne štete.

#### 4.2.7. Nedostaci ZOTAD-a i prijedlozi *de lege ferenda*

Jedini pravno prihvatljiv način odlučivanja o odgovornosti Republike Hrvatske za štete prouzročene terorističkim aktom onaj je koji će uključivati primjenu propisa koji je bio na snazi u vrijeme nastanka štete. S obzirom na okolnosti u kojima je većina te štete nastala, nužno je precizirati što se može smatrati terorističkim aktom, te jasno razgraničiti takve akte od drugih akata nasilja. U tom je smislu i vrlo restriktivno tumačenje čl. 180. ZOO-a bolje od ograničenja i ukidanje odgovornosti za već nastale štete i njihove povratne primjene. Međutim, s obzirom na pravnu prirodu navedenog problema, naše prijedloge *de lege ferenda* dajemo prvo pod pretpostavkom da će se odredbe ZOTAD-a nastaviti primjenjivati povratno, tj. kao da to nije sporno (budući da su i Ustavni i Vrhovni sud to kao takvo, nažalost, prihvatili). Bez obzira na naše prijedloge izmjena ZOTAD-a, koji bi trebali ukloniti barem neke, najočitiije nelogičnosti u njegovim odredbama, smatramo da propisivanje objektivne odgovornosti države za štete prouzročene terorističkim aktom nije najprimjereniji način izražavanja solidarnosti države sa žrtvama. Zato je ukidanje tog posebnog slučaja odgovornosti države (koje se, naravno, ne bi odnosilo na već nastale štete) i formiranje sustava posebnih državnih naknada za žrtve nasilja (uz nužno osiguranje fonda ili drugog načina prikupljanja sredstava za te svrhe) naš alternativni prijedlog *de lege ferenda*.

ZOTAD, nažalost, i kada zanemarimo njegovu retroaktivnu primjenu i apsurdne posljedice koje ona izaziva, ima toliko nedostataka da njegova primjena ne samo na već nastale odnose odgovornosti, već i moguće buduće takve odnose, može izazvati ozbiljne probleme u sudskoj praksi. Upitno je čak i to regulira li on uopće odgovornost države ili propisuje neke obveze države koje su socijalnog karaktera. Iako zakon u svom nazivu sadrži "odgovornost", te izričito navodi da uređuje "odgovornost za štetu", način na koji je ona uređena, a posebno njezina ograničenja, izazivaju ozbiljnu sumnju u to. Obveza zakonodavca je bila donošenje propisa o odgovornosti, međutim, kako se u obrazloženju ZOTAD-a navodi, propisano se uređenje temelji na načelima međunarodnih dokumenata koji državnu naknadu temelje na društvenoj solidarnosti i pravičnosti, te su stoga, smatramo, neprimjereni da se njima opravdaju nelogičnosti koje je u sustav odgovornosti države ZOTAD unio.

Prema obrazloženju ZOTAD-a, odgovornost je objektivna, ali država ne odgovara zbog protupravnosti vezane uz propust u sprječavanju štetne radnje, nego na principima solidarnosti, pravičnosti i ravnomjernog snošenja tereta, što je potpuno nelogično. Već nastale odnose odgovornosti nije se moglo jednostavno transformirati u odnose koji se temelje na solidarnosti države, a što je bila očita namjera zakonodavca. Budući da država prema ZOTAD-u odgovara samo za štete na osobama, te se na njih primjenjuju i opća pravila odštetnog prava (ako nisu u suprotnosti s odredbama i ciljem ZOTAD-a), za njih je ipak moguće braniti stav da se radi o odgovornosti države. Za štete na materijalnim dobrima to nije moguće, jer ZOTAD za njih ne propisuje odgovornost države, već pravo na obnovu prema Zakonu o obnovi.

Najveći problem koji je trebao riješiti, a to je definiranje terorističkog akta i precizno određenje štetnih radnji obuhvaćenih objektivnom odgovornošću države, ZOTAD nije riješio. Problem definiranja nije vezan isključivo za već nastalu štetu, već će se, s obzirom na općenitost i nelogičnosti koje sadrži definicija terorističkog akta iz ZOTAD-a i dalje javljati. Ta je definicija toliko općenita da se gotovo svaki akt nasilja na javnom mjestu može pod nju podvesti, a to očito nije bila namjera zakonodavca. Osim terorističkog akta, nije jasno ni koje su to manifestacije, odnosno drugi oblici masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima obuhvaćeni primjenom ZOTAD-a? I u tom je pogledu moguće vrlo široko tumačenje te odredbe, ali postoji i opasnost tumačenja nepreciznih odredbi na štetu oštećenika. Dok je za opća pravila odštetnog prava dobro ostaviti sudskoj praksi dovoljno prostora za tumačenje pojedinih odredbi, ovako velik raspon mogućeg tumačenja jednog posebnog slučaja odgovornosti izvor je pravne nesigurnosti, na što nam ukazuje i iskustvo s čl. 180. bivšeg ZOO-a. Oštećenik bi prije no što od države zahtijeva naknadu prema odredbama ZOTAD-u ipak trebao imati jasnu predodžbu o tome spada li štetna radnja kojom mu je šteta prouzročena u one obuhvaćene odgovornošću države ili ne. Termini poput "osobito", "u pravilu", "i drugi akti", "i drugi oblici", sigurno ne pridonose preciznosti definicija o kojima ovisi polje primjene zakona koji upravo te nejasno određene slučajeve izdvaja iz općeg režima odgovornosti za štetu.

Štetnici i oštećenici su odredbama ZOTAD-a prilično jasno određeni, iako se kao mogući problem u praksi može pojaviti određivanje onih osoba koje su oštećene, ali nemaju pravo na naknadu (jer je to vezano za prethodno utvrđenje da su sudjelovale u organiziranju, izvršenju, poticanju, pomaganju ili pripremanju štetne radnje, da su neovisno o

konkretnoj štetnoj radnji pripadnici terorističke organizacije, odnosno skupine koja je uzrokovala štetu ili su neopravdano uskratili obavijesti važne za sprječavanje i uhićenje počinitelja).

Pitanju štete i opsega njezine naknade propisanom odredbama ZOTAD-a, osim osnovne zamjerke zbog povratne primjene, mora se uputiti i kritika zbog izuzetno loše redakcije teksta. Ipak bi trebalo izbjegavati uporabu termina "materijalna" i "nematerijalna šteta" za razlikovanje objekata štetne radnje, a ne same vrste šteta, koje je, nažalost, prihvatila i sudska praksa, iako ne bi smjelo izazvati ozbiljne probleme u primjeni zakona.

Za štete na materijalnim dobrima (prema ZOTAD-u "materijalne štete") ZOTAD ne propisuje odgovornost države, već njihovo popravlanje prema Zakonu o obnovi. Osim što je samo po sebi sporno pretvaranje već nastalog odnosa iz mogućeg odnosa odgovornosti u odnos koji se temelji na solidarnosti, zahvaljujući lošoj redakciji ZOTAD-a, uz to se popravlanje može javiti niz spornih pitanja. ZOTAD samo upućuje na primjenu Zakona o obnovi, bez ikakvog specificiranja njegovih dijelova ili odredbi koje bi trebalo primijeniti ili koje bi trebalo izuzeti od primjene na štete prouzročene iz uzroka propisanih ZOTAD-om.

Iz samog je postupka donošenja ZOTAD-a, a i obrazloženja konačnog prijedloga toga zakona jasno da je zakonodavac imao namjeru taj oblik popravlanja propisati samo za štete na materijalnim dobrima nastale do ukidanja čl. 180. bivšeg ZOO-a, ali to nije izričito učinio, pa je moguće tumačenje i da, npr., štetu na materijalnim dobrima nastalu u nekim budućim demonstracijama Republika Hrvatska treba popraviti primjenom Zakona o obnovi. Osim toga, primjena Zakona o obnovi širi i krug ovlaštenika prava na popravlanje te štete, jer pravo na obnovu imaju i pravne osobe sa sjedištem u Republici Hrvatskoj, dok su pravo na naknadu štete prema čl. 180. bivšeg ZOO-a imale samo fizičke osobe. Pretpostavke pod kojima korisnik prava na obnovu može ostvariti to pravo, međutim, značajno ograničavaju oštećenike čija su materijalna dobra uništena ili oštećena iz uzroka propisanih ZOTAD-om, a posebno npr. ona o prilaganju pisane izjave da će se nakon obnove s obitelji vratiti, odnosno koristiti obnovljeno dobro. Iako je država, dakle, formalno preuzela obvezu popravlanja i štete na materijalnim dobrima uništenim ili oštećenim iz uzroka izvan onih propisanih Zakonom o obnovi, ako se taj zakon bude u potpunosti primjenjivao na te štete, u biti neće ni doći do značajnog proširenja njegove primjene jer većina oštećenika neće ispunjavati njime propisane pretpostavke.

Za štete za koje je prema ZOTAD-u država preuzela odgovornost, ta je odgovornost ograničena na 60% iznosa utvrđene štete, s tim da ukupno po oštećeniku naknada ne može prelaziti 350.000,00 kuna. Navedeno je ograničenje, s obzirom na ranije propisanu neograničenu odgovornost države, značajno. Ono je poseban slučaj takvog ograničenja u našem odštetnom pravu. Dok se ograničenje ukupnog iznosa naknade po oštećeniku i može opravdati, ovo ograničenje prema postotku utvrđene štete je nešto potpuno strano kako našem, tako i poredbenom odštetnom pravu.

Oštećenik podnosi zahtjev za naknadu štete Državnom odvjetništvu i s njim sklopljena izvansudska nagodba ima snagu ovršne isprave. Ovakvim se rješenjem može izbjeći tužbe i parnične postupke protiv države, te postići pravično i brzo obeštećenje, ali samo ukoliko Državno odvjetništvo bude imalo i sustavno primjenjivalo jasne kriterije za kvalifikaciju štetnih radnji koje su obuhvaćene primjenom ZOTAD-a. Zbog navedenih nepreciznosti i nelogičnosti definicija iz ZOTAD-a to nam se ne čini jednostavno provedivim u praksi. Osim toga, naravno, nužno je i da Državno odvjetništvo ne bude opterećeno izvanpravnim kriterijima i političkim pritiscima koji bi u pojedinim slučajevima mogli utjecati na njegove odluke povodom postavljenih zahtjeva (kao što je to npr. bilo uporno odbijanje države da se obitelji Zec nagodbom priznat iznos nazove odštetom, već isključivo kvalificira kao "pomoć" države, da bi se, očito, izbjeglo priznanje odgovornosti države i stvaranje bilo kakvog presedana u drugim sličnim slučajevima).

Prijedlozi *de lege ferenda*:

a) Izmjene ZOTAD-a:

Članak 1.

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

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

Ako je namjera zakonodavca da država odgovara i da odgovornošću budu obuhvaćeni samo teroristički akti i štete zbog demonstracija, onda bi to iz odredbi ZOTAD-a jasno trebalo proizlaziti. Svako dodatno proširenje izvan navedenih štetnih radnji treba biti nedvosmisleno, bez suvišnih općenitih opisa koji u biti ništa novo ne propisuju ("drugi akti nasilja poduzeti s ciljem teškog narušavanja javnog reda zastrašivanjem i izazivanjem osjećaja nesigurnosti građana" teško da su nešto drugo no akti terora). Budući da pod "oblike masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima" osim demonstracija, mogu ući sva masovna okupljanja i događanja na javnim mjestima, a sumnjamo da je zakonodavac imao namjeru propisati solidarnu odgovornost države s organizatorima priredbi ili npr. odgovornost države za štetu koju prouzroče navijačke skupine i slično, bolje je izostaviti taj dio odredbe. U suprotnom, trebalo bi izričito propisati da će država solidarno odgovarati za navedene štete.

Slijedom navedenog, članak 1. ZOTAD-a mogao bi glasiti:

*"(1) Ovim se Zakonom uređuje odgovornost Republike Hrvatske za štetu počinjenu terorističkim aktima i uslijed demonstracija (u daljnjem tekstu: šteta).*

*(2) U smislu ovoga Zakona terorističkim aktom smatra se kazneno djelo protudržavnog terorizma i međunarodnog terorizma, kako ga definira kazneno pravo."*

Članak 2.

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

Ako se radi o objektivnoj odgovornosti države, navođenje navedenih načela je suvišno.

Članak 3.

*"Obveza naknade štete po ovom Zakonu postoji neovisno o tome je li štetnik utvrđen, kazneno proganjen ili oglašen krivim."*

Odredba bi (ako se radi o odgovornosti države) bila preciznija da glasi:

*"Republika Hrvatska odgovara neovisno o tome je li štetnik utvrđen, kazneno proganjen ili oglašen krivim."*

Članak 4.

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

Članak 5.

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

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

Odredbe čl. 4. i 5. ZOTAD-a ne smatramo nužnim mijenjati.

Članak 6.

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

Jasno je da ZOTAD kao poseban propis derogira primjenu općih propisa o odgovornosti za štetu, ali je sporno koji je to cilj toga zakona koji bi mogao tako djelovati. Iz odredbe bi trebalo izbaciti riječi "i ciljem".

Članak 7.

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

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

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

Navedena bi odredba mogla glasiti:

*"(1) Oštećenik ima pravo samo na naknadu one štete koja je posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, s tim da mu ukupna šteta ne može biti naknađena u iznosu većem od 350.000,00 kuna.*



*(2) Isplatom naknade štete iz stavka 1. ovoga članka prelaze na Republiku Hrvatsku, po samom zakonu, do visine isplaćene naknade sva oštećenikova prava prema štetniku ili Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje."*

Članak 8.

*"Materijalne štete nastale uslijed uzroka navedenih u ovom Zakonu nadoknađuju se na teritoriju cijele Republike Hrvatske u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno odredbama Zakona o obnovi."*

S obzirom na navedene probleme primjene Zakona o obnovi, ovu bi odredbu trebalo zamijeniti preciznim odredbama o odgovornosti Republike Hrvatske za štete na materijalnim dobrima nastale u vrijeme dok je na snazi bio čl. 180. bivšeg ZOO-a i neodgovornosti Republike Hrvatske za te štete nakon njegova ukidanja (3. veljače 1996.). U tom pogledu donekle je moguće opravdati ograničenje ukupnog iznosa naknade po svakom oštećeniku i nije nužno posve odbaciti sva pravila koja reguliraju pravo na obnovu. Međutim, jasno je da ključan problem razlikovanja štetnih radnji koje se mogu kvalificirati kao teroristički akti i onih kojima je prouzročena ratna šteta ne bi smio dovesti ni do toga da se u odnosu na prava prema državi u gorem položaju nađu oni koji su pretrpjeli ratnu štetu od onih kojima je šteta prouzročena terorističkim aktom.

Članak 9.

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

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

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

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

Odredbu čl. 9. ZOTAD-a nije nužno mijenjati.

b) Osim navedenih prijedloga izmjena ZOTAD-a, naš je prijedlog *de lege ferenda* ukidanje posebnog slučaja objektivne odgovornosti države za pojedine štete prouzročene nejasno određenim vrstama štetnih radnji i donošenje propisa kojima će se, prema uzoru na

poredbenopravna rješenja, žrtvama nasilja omogućiti brzo i pravično obeštećenje putem državnih naknada koje se ne temelje na odgovornosti države. Popravljanje šteta na načelima solidarnosti i pravičnosti (na kojima se navodno temelji odgovornost Republike Hrvatske prema ZOTAD-u) ne spada u odštetno pravo. Pritom treba svakako imati u vidu i činjenicu da će, kada se u Europskoj uniji postigne suglasnost oko minimalnog standarda zaštite žrtava nasilja i Hrvatska morati zakonodavstvo uskladiti s tim standardom. Bez obzira što suglasnost oko tog minimuma nije postignuta, već je sada jasno da se na ZOTAD ne može pozvati kao na propis kojim je udovoljeno obvezi postojanja sustava naknade žrtvama namjernih nasilnih kaznenih djela iz Smjernice Vijeća 2004/80.

Problem financijskog opterećenja će za državu uskoro biti još veći, jer pravo na državnu naknadu treba propisati za sve žrtve namjernih nasilnih kaznenih djela. Treba, dakle, u obzir uzeti i moguće buduće štete puno većeg kruga oštećenika i osigurati sredstva za njihovo popravljanje. Prelaskom sa sustava odgovornosti države na sustav državne pomoći riješio bi se problem precizne definicije terorističkog akta kao pitanja na koje odštetno pravo, očito, ne može samo jasno odgovoriti. Time se država, naravno, ne bi oslobodila od odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom (niti drugim kaznenim djelom), već bi, na temelju općih pravila o odgovornosti odgovarala za propuste svojih tijela koji su, u konkretnom slučaju te akte trebali spriječiti.

## ZAKLJUČAK

### I.

1. Opća pravila odštetnog prava o odgovornosti za štetu na temelju krivnje ne pružaju potpuno zadovoljavajuće rješenje popravljivanja štete prouzročene terorističkim aktom. Niti jedan od razmatranih poredbenopravnih sustava ne nudi u svom odštetnom pravu potpuno i učinkovito popravljivanje šteta svima koji terorističkim aktom budu oštećeni. Temeljno pravilo da za štetu odgovara onaj koji ju je prouzročio, dakle, terorist, ostavlja rizik štete, odnosno snošenja gubitka na samom oštećeniku. Problem nije utvrđivanje odgovornosti za nedopušteno i skrivljeno ponašanje, dapače, čak suprotno tome, relativno je jednostavno identificirati štetnika i odrediti tko treba štetu naknaditi. Čak i inače vrlo sporno pitanje karaktera određene radnje kao terorističkog akta pri odgovornosti samog štetnika nije sporno, jer on za štetu koju je prouzročio odgovara bez obzira na to može li se njegova štetna radnja kvalificirati kao teroristički akt.

U odnosu na štetnika uglavnom će sve pretpostavke odgovornosti biti ispunjene, ali oštećenik od njega u pravilu neće uspjeti dobiti naknadu, čak i kada uspije u njegovu privođenju sudu, a što je vrlo rijetko. Oštećenik može ostvarivati svoj odštetni zahtjev prema štetniku bilo u kaznenom postupku, bilo u posebnom građanskom postupku. Neke države i posebnim postupovnim pravilima nastoje žrtvama terorizma olakšati i ubrzati postupak naknađivanja štete od štetnika, međutim, i bez posebnih statističkih podataka, moguće je zaključiti da je općenito gotovo zanemariv broj postupaka za naknadu štete koji su vođeni ili se vode protiv samih terorista u odnosu na broj počinjenih terorističkih akata. Velik broj počinitelja ostaje nepoznat, nedostupan tijelima gonjenja, ili i sam pogine pri izvršenju djela. I od onih koji su eventualno proglašeni odgovornima i obvezani naknaditi štetu, oštećenici teško uspijevaju naknadu i naplatiti.

U odštetnom pravu problem, dakle, nije sama odgovornost štetnika – počinitelja terorističkog akta, već mogućnost popravljivanja štete, rezultat do kojeg dovodi primjena općih pravila o odgovornosti počinitelja kaznenih djela za njima prouzročenu štetu. Teroristički akti su takve namjerne štetne radnje kod kojih odštetno pravo, u pogledu samog štetnika, ne može ispuniti svoju osnovnu funkciju – obeštećenje oštećenog, a ni dodatne funkcije, u većoj ili manjoj mjeri priznate u pojedinim pravnim sustavima – prevenciju šteta i kažnjavanje

štetnika. Cilj štetnika teroriste je upravo izazivanje što je moguće većih štetnih posljedica, i to u pravilu ne samom neposrednom oštećeniku već užoj ili široj grupi ili zajednici kojoj on pripada, državi, međunarodnoj organizaciji, da bi ostvario neke političke ciljeve. Stoga je jasno da građanskopravna odgovornost za štetu neće preventivno djelovati i takvog štetnika odvratiti od prouzročenja štete, niti će eventualno dosuđena naknada zaista i "kazniti" štetnika. Ukoliko kaznenopravne sankcije nisu bile dovoljne da u pogledu takvih šteta preventivno djeluju, teško će i građanskopravne imati takav učinak.

2. Osim neposrednog počinitelja terorističkog akta, terorista osobno, na strani štetnika mogu se nalaziti i terorističke organizacije i drugi subjekti koji terorističke akte financiraju ili na drugi način podupiru. Njihov položaj kao mogućeg štetnika u građanskopravnom smislu nije jednostavno odrediv. Budući da terorističke organizacije nemaju pravnu osobnost, i kada stvarna veza između radnje neposrednog štetnika i djelovanja takve organizacije postoji, posebno ukoliko je takva organizacija preuzela odgovornost za taj teroristički akt ili je on dio općeg plana djelovanja takve organizacije i pridonosi njezinim ciljevima, građanskopravna se odgovornost može proširiti jedino na pojedince, članove takve organizacije, koje se može povezati s tim napadom.

U okviru pojma samog štetnika, unutar lanca prouzročenja terorističkog akta, može se razmatrati i odgovornost pravnih osoba koje financiraju terorizam. Minimalna pretpostavka koja bi se za njihovu odgovornost morala ispuniti jest njihovo znanje da se ta sredstva koriste upravo za terorističke svrhe. Međunarodna konvencija o sprječavanju financiranja terorizma iz 1999. godine obvezuje države članice (a to je i Republika Hrvatska) na propisivanje kaznene, građanske ili upravne odgovornosti pravnih osoba za financiranje terorizma te poduzimanje prikladnih mjera za identificiranje, otkrivanje i zamrzavanje ili zapljenu svih financijskih sredstava korištenih ili određenih u svrhu financiranja terorizma i koristi pribavljenih takvim kaznenim djelom u svrhu mogućeg oduzimanja. Države moraju razmotriti i mogućnost uspostavljanja mehanizama kojima bi se tako oduzeta sredstva mogla koristiti za obeštećenje žrtava ili njihovih obitelji. Bez posebne državne intervencije – zapljene sredstava i propisivanja načina njihova korištenja, žrtva ne može štetu neposredno naknaditi od takvih pravnih osoba. Samo odštetno pravo, bez prethodne intervencije i mjera javnopravnog karaktera, ne daje neposrednu mogućnost obeštećenja iz tog izvora.

3. U zakonodavstvu i sudskoj praksi SAD-a tijekom posljednjeg desetljeća očito je proširenje građanskopravne odgovornosti na one subjekte koje se, iako nisu neposredni štetnici ni članovi grupe ili organizacije koja je izvršila teroristički akt, dovodi u vezu s teroristima. Poseban problem u tom smislu predstavljaju države koje SAD smatraju sponzorima terorizma. Sporna je mogućnost da oštećenik podnese privatnu tužbu protiv strane države sa službene liste terorističkih država i dobije presudu (zbog ogluhe) prema kojoj mu je ta država obvezna naknaditi pretrpljenu štetu i *punitive damages*, i to s više aspekata, posebno onih međunarodnog javnog i ustavnog prava SAD-a. Primjena propisa kojima se proširilo područje isključenja imuniteta stranih država izazvala je ozbiljne probleme pri ovrsci takvih presuda. Bez dodatne državne pomoći – deblokiranja imovine tuženika i dopuštanja da se tužitelji iz te imovine naplate, te su presude predstavljale samo moralnu pobjedu tužitelja. SAD omogućile su ovrhu, ali samo manjem broju tužitelja, pa su time izazvale dodatni problem – nejednakost žrtava terorizma. Odgovornost država zbog terorističkih akata izvršenih uz njihovu potporu, pa čak i ako sama ta potpora nije sporna, očito nije pitanje koje se može riješiti jednostavnim ukidanjem imuniteta tim državama i omogućavanjem žrtvama da ih neposredno tuže za naknadu štete. To je pitanje koje potpuno prelazi granice odštetnog prava koje nema mehanizme za njegovo rješavanje. Po samoj svojoj prirodi to je pitanje vrlo blisko pitanju naknađivanja ratnih šteta i treba ga prepustiti mehanizmima međunarodnog javnog prava.

## II.

1. Prebacivanje gubitka sa žrtve u okviru odštetnog prava može ići i u smjeru subjekata koji su teroristički akt trebali spriječiti, a nisu. To su svi oni kojima se mogu pripisati propusti u mjerama osiguranja koje bi teroristički akt bile spriječile. Njihova se odgovornost temelji na protupravnom propuštanju. Međutim, da bi postojala odgovornost takvih subjekata, prethodno se mora ustanoviti da su oni imali obvezu spriječiti konkretni teroristički akt.

Najočitiji adresat takvih je obveza država, jer u svakoj pravnoj državi primarno državna tijela moraju održavati red i mir. Međutim, to ne znači da će izvršenje terorističkog akta samo po sebi uvijek dovesti do odgovornosti države. S obzirom na različita pravila o odgovornosti države za štetu koja se u poredbenom pravu primjenjuju, općenito je najteže utvrditi odgovornost države u Francuskoj, gdje tužitelj mora dokazati grubu nepažnju u

postupanju njezinih tijela. I u Velikoj Britaniji postoji prilična nesklonost utvrđivanju odgovornosti države za propuste u mjerama osiguranja (argument javnog interesa protivi se primjeni pravila o odgovornosti države na temelju *negligence*). Slično je i u SAD-u (*duty of care* se ne duguje konkretnim osobama, nego javnosti općenito i široke diskrecijske ovlasti tijela sigurnosti onemogućavaju utvrđenje njihove odgovornosti zbog propusta u sprječavanju terorističkog akta.) U većini se drugih pravnih sustava odgovornost države procjenjuje putem redovitih standarda pažnje, a nešto stroži standardi od države zahtijevaju se u odštetnom pravu Španjolske, koje propisuje objektivnu odgovornost za djelovanje javnih službi.

Osim ustavnih obveza država da štite život, slobodu i imovinu svojih građana, u pravilu postoje i posebni propisi o primjeni odgovarajućih sigurnosnih mjera, neki i s vrlo precizno definiranim obvezama države, odnosno pojedinih njezinih tijela, u tom smislu. Ti se propisi, međutim, tumače u kontekstu činjenice da su namjerna kaznena djela teško predvidiva i da je apsolutna sigurnost nešto što je nemoguće postići. Čak i da države nisu ograničene financijskim i tehničkim mogućnostima, jasno je da bi se samo orwelovskim mjerama mogao postići takav stupanj sigurnosti. Kada bi apsolutna kontrola bila moguća, koliki se stupanj zadiranja u privatnost može, odnosno mora, prihvatiti da bi se državi omogućilo održavanje sigurnosti? Obveza države da zaštiti pojedince od terorističkih napada konkretnija je i stupanj sigurnosnih mjera koji se od nje zahtijeva raste što je veća vjerojatnost napada, a potpuno osiguranje svih pojedinaca jednostavno je nemoguće postići. To je pozicija s koje mogućoj odgovornosti države za štetu od terorističkih napada pristupaju svi poredbenopravni sustavi koje smo istražili.

2. Zbog propusta u mjerama osiguranja osim države za štetu prouzročenu terorističkim aktom mogu odgovarati i drugi subjekti čija je obveza provođenja sigurnosnih mjera propisana zakonom ili preuzeta ugovorom. Države često zaključuju ugovore sa subjektima specijaliziranim za pružanje usluga osiguranja, kojima ovi preuzimaju izvršavanje sigurnosnih provjera na određenim javnim mjestima, objektima, javnim događanjima i sl. Međutim, pitanje sigurnosti nekih javnih mjesta, poput zračnih luka, željezničkih postaja i slično, postalo je temeljno pitanje javne sigurnosti, te su države potpuno preuzele kontrolu i osiguranje takvih mjesta vlastitim službama osiguranja, ne prepuštajući ih više privatnim subjektima.

Pravne osobe i institucije privatnog prava mogu biti obvezne osigurati zaštitu pojedinaca zakonom ili dugim propisom, čime dobivaju ulogu garanta, jamca sigurnosti. Ta je uloga pretpostavka njihove odgovornosti za štetu u slučaju ostvarenja rizika koji su imale obvezu spriječiti. Zakoni koji reguliraju javna događanja mogu zahtijevati od njihovih organizatora osiguranje određenog stupnja sigurnosti. Slične obveze mogu biti propisane za vlasnike i korisnike javnih zgrada i objekata poput stadiona, kazališta, koncertnih dvorana i slično. Osobe za koje su propisane takve obveze ili formiraju vlastite službe osiguranja ili zaključuju ugovore s privatnim pružateljima usluga osiguranja. Po samoj prirodi takvih ugovora i njihovoj svrsi, obveze koje preuzimaju takvi pružatelji usluga ne djeluju samo prema strankama ugovora, već i prema trećima kojima je zaštita namijenjena, a to su putnici, posjetitelji, zaposlenici i sve druge osobe koje borave u prostorima obuhvaćenim zaštitom. Osim prema samim preuzimateljima obveze zaštite, oštećenici u pravilu mogu usmjeriti odštetne zahtjeve za štetu koju pretrpe zbog njihova propusta i prema onome tko ih je angažirao (organizatorima događanja, vlasnicima objekta).

Ovisno o prirodi događaja nije uvijek jasno do koje je mjere rizik od terorističkih akata pokriven pravilima o mjerama zaštite. Postoje događaji koji sami po sebi predstavljaju događaje visokog rizika i uz koje se vezuje obveza sigurnosnih mjera najvišeg stupnja. I bez postojanja konkretne prijetnje terorističkim napadom takvi se događaji moraju posebno dobro osiguravati. Najočitiiji su primjer nogometne utakmice kod kojih se obveza pojačane kontrole ulaska i onemogućavanja unosa opasnih stvari i oružja ne vezuje isključivo za opasnost terorističkog napada, već i inače pojačanu opasnost nastanka štete uslijed nereda i sukoba. Zato je u slučaju terorističkog napada na takvom mjestu odgovornost organizatora i onih koji su bili zaduženi za osiguranje općenito lakše ustanoviti od, npr., odgovornosti organizatora izložbe slika ili sličnog kulturnog događaja.

Međutim, bez obzira na broj i uvjerljivost argumenata na kojima žrtva temelji svoj odštetni zahtjev prema pravnim osobama privatnog prava, u praksi neće uvijek biti i uspješno prebacivanje tereta gubitka žrtve na te osobe. Osnovni problem može predstavljati nepostojanje izričitih i detaljnih propisa o vrstama i intenzitetu mjera osiguranja koje su te osobe trebale poduzeti. Uz to, čak i kada odgovornost tih osoba ne bude sama po sebi sporna, budući da ne postoji obvezno osiguranje od odgovornosti za sve potencijalno odgovorne subjekte, u slučaju terorističkog napada većih razmjera insolventnost odgovornih može oštećenike ostaviti bez naknade. Mora se uzeti u obzir i da ti potencijalno odgovorni subjekti

u pravilu sami pretrpe štetu u tom napadu koja može biti takve vrste i opsega da dovede do njihova prestanka.

3. Zbog povećanog rizika od nastanka štete od određenih stvari i djelatnosti njihovi imatelji, odnosno oni koji se takvim djelatnostima bave, odgovaraju na temelju objektivne odgovornosti za njima prouzročenu štetu. Zbog te su svoje opasnosti takve stvari i djelatnosti posebno atraktivne mete i sredstva terorističkih napada. U slučajevima objektivne odgovornosti za štetu za koje nije propisan niti jedan egzoneracijski razlog, objektivno se odgovorne osobe ne mogu osloboditi odgovornosti za štetu prouzročenu terorističkim aktom u kojem je iskorišten povećani rizik njihove stvari ili djelatnosti. U ovu kategoriju u većini poredbenopravnih sustava ulaze korisnici nuklearnih postrojenja koji odgovaraju za svako ostvarenje nuklearnog rizika, bez obzira na to je li izazvan nekim vanjskim utjecajima. Pojedini poredbenopravni sustavi propisuju još neke takve slučajeve objektivne odgovornosti (primjerice, u njemačkom pravu to je odgovornost za štetu od genetski modificiranih organizama, rudarskih i energetskih instalacija).

Kada su egzoneracijski razlozi propisani, objektivna odgovornost navedenih osoba ovisi o tome može li se konkretni teroristički akt kvalificirati kao neki od tih razloga. Vrlo se rijetko u poredbenom pravu susreću propisi koji izričito navode teroristički akt kao razlog oslobođenja od objektivne odgovornosti za štetu (npr. neki austrijski propisi), pa se pitanje svodi na to može li se takav akt podvesti pod višu silu ili nedopuštenu radnju treće osobe. Za konkretni se teroristički akt, s obzirom na sve okolnosti slučaja, treba procijeniti udovoljava li temeljnim obilježjima više sile: je li u odnosu na stvar odnosno djelatnost bio vanjski, nepredvidiv i nesavladiv (u relativnom smislu). Iako nije pretpostavka objektivne odgovornosti za štetu, potrebno je utvrditi i postoji li krivnja odgovorne osobe, budući da joj ona, ako postoji, u ovakvim slučajevima onemogućava pozivanje na višu silu. Najčešće će trebati utvrditi je li krivnja odgovorne osobe prethodila terorističkom aktu kao potencijalnom razlogu oslobođenja od odgovornosti za štetu prouzročenu opasnom stvari. Imatelj opasne stvari, naime, ne odgovara za štetu od te stvari ako mu je ona bila oduzeta. Međutim, ukoliko je skrivio njezino oduzimanje, ostaje objektivno odgovoran sa štetnikom. Isto tako i skrivljeno ponašanje tijekom i nakon što je teroristički akt počinjen, može utjecati na odgovornost objektivno odgovorne osobe (propusti u mjerama za slučaj nužde i slično). Nedopuštena radnja treće osobe kao egzoneracijski razlog treba imati ista obilježja kao viša sila (biti vanjska, nepredvidiva i nesavladiva), pa je u pogledu djelovanja na objektivnu odgovornost u

većini pravnih poredaka izjednačena s višom silom, odnosno predstavlja poseban slučaj više sile. U nekim pravnim sustavima, iako obje dovode do oslobođenja od odgovornosti, viša sila i radnja treće osobe djeluju na različite pretpostavke odgovornosti. Tako u talijanskom pravu radnja treće osobe (pa tako i teroristički akt), ako je bila neposredan uzrok nastanka štete i nije omogućena propustom od strane odgovorne osobe, prekida uzročnu vezu između rizika za koji odgovorna osoba odgovara i štete, dok viša sila isključuje krivnju odgovorne osobe.

4. Veliku grupu potencijalno objektivno odgovornih trećih osoba, istovremeno i čestih meta terorističkih napada, čine prijevoznici. Njih u slučaju terorističkog napada izvršenog na njihovom prijevoznom sredstvu ili u kojem je njihovo prijevozno sredstvo iskorišteno za njegovo izvršenje, može teretiti i ugovorna i izvanugovorna odgovornost za štetu. Prijevoznici su odgovorni za sigurnost ljudi i stvari koje prevoze, te za nju odgovaraju prema ugovoru o prijevozu i propisima koji reguliraju odnose iz tog ugovora. Istovremeno oni odgovaraju i za štetu koja njihovim prijevoznim sredstvom bude prouzročena trećim osobama (onima koji nisu putnici ni korisnici prijevoza).

U kopnenom prijevozu, kako međunarodnom tako i domaćem prijevozu poredbenopravnih sustava, za objektivnu odgovornost prijevoznika kao razlog oslobođenja predviđena je okolnost koju prijevoznik nije mogao predvidjeti i čije posljedice nije mogao spriječiti ili ukloniti, a pod koju se, bez obzira shvaća li se ona kao viša sila ili šire od toga, u pravilu može podvesti teroristički akt. Međutim, za uspješno pozivanje na takvu okolnost ne smije postojati propust prijevoznika prije, tijekom ni nakon što je teroristički akt počinjen. Standard pažnje koji se od prijevoznika i inače zahtijeva vrlo je visok, ali je samo s obzirom na konkretne okolnosti slučaja moguće utvrditi koje je sve mjere opreza trebao poduzeti. Ako se prijevoznik ne uspije osloboditi odgovornosti, odgovarat će za štetu do propisanih iznosa ograničenja, u okvirima kojih se kreće i obveza osiguranja od odgovornosti.

Za objektivnu odgovornost prijevoznika u međunarodnom zračnom prijevozu i zračnom prijevozu na području Europske unije nije propisan niti jedan razlog oslobođenja pod koji bi se mogao podvesti teroristički akt. Objektivna je odgovornost, međutim, za štetu pretrpljenu smrću ili tjelesnom ozljedom putnika, propisana za štete do 100.000 SDR-a, dok za veće iznose šteta prijevoznik odgovara na temelju pretpostavljene krivnje i u tom se dijelu može osloboditi krivnje, pa tako i odgovornosti, pozivanjem na teroristički akt. Obvezno osiguranje odgovornosti prema putnicima mora biti dovoljno da sve osobe s pravom na naknadu prime pune iznose naknada.

Teroristički napad na WTC 11. rujna 2001. aktualizirao je pitanje objektivne odgovornosti zračnog prijevoznika za štetu na tlu. Iako je objektivna odgovornost zračnih prijevoznika za štetu na tlu prevladavajuće rješenje u poredbenom zakonodavstvu, u većini sustava imatelj zrakoplova ne bi odgovarao za tu štetu ako je došlo do otmice zrakoplova za koju nije odgovoran. Oduzimanje opasne stvari imatelja u pravilu oslobađa od odgovornosti za štetu prouzročenu tom stvari ako on nije skrivio njezino oduzimanje. Ukoliko bi otmičari preuzeli kontrolu nad zrakoplovom bez ikakve krivnje na strani imatelja zrakoplova, on bi se u većini pravnih sustava oslobodio odgovornosti, a ostao bi objektivno odgovoran npr. u Švicarskoj i Velikoj Britaniji. Do zadržavanja objektivne odgovornosti imatelja zrakoplova dolazi, međutim, u većini pravnih sustava u slučaju kada nije došlo do otmice zrakoplova, već je u njega "samo" postavljena eksplozivna naprava. Tada osim u navedenim državama, imatelj zrakoplova ostaje objektivno odgovoran i u Austriji, Njemačkoj, Italiji, Španjolskoj i Švedskoj. U takvom se slučaju imatelj zrakoplova ne može pozivati na to da su teroristi preuzeli kontrolu nad zrakoplovom (a to je ključna konstrukcija za oslobođenje imatelja od odgovornosti), pa nema ni razloga za egzoneraciju. Hoće li prijevoznik odgovarati, u većini će slučajeva ovisiti o tumačenju "preuzimanja kontrole" u sudskoj praksi. Oslobođanje od odgovornosti s obzirom na preuzimanje kontrole nad zrakoplovom ima smisla kada se uspoređuju pad zrakoplova zbog preuzimanja kontrole od strane terorista i pad zrakoplova zbog kvara, pogreške pilota i slično, ali kada se uspoređuju samo dva moguća načina izvršenja terorističkog akta, teško je naći dovoljno opravdanje za različito tretiranje odgovornosti prijevoznika, jer on u oba slučaja jednako teško može spriječiti pad zrakoplova i prouzročenje štete. Odluka o priznavanju oslobođenja ne bi smjela ovisiti o samom načinu na koji je teroristički akt izveden, jer je općenito gledajući u oba slučaja sigurnosna kontrola zrakoplova i ulaska u njega trebala spriječiti njegovo izvršenje.

I na odgovornost drugih imatelja prijevoznih sredstava u poredbenom pravu za njima nastale štete primjenjuju se pravila o objektivnoj odgovornosti njihovih imatelja, koju protupravno oduzimanje može isključiti, ali samo ako do njega nije došlo njihovom krivnjom. Do objektivne odgovornosti za motorna vozila dolazi samo ukoliko su ona u pokretu i zato postavljanje eksplozivne naprave u motorno vozilo ili ispod motornog vozila u pravilu ni ne aktivira objektivnu odgovornost njegovog vlasnika odnosno imatelja.

### III.

1. Pregled mogućih smjerova naknade štete prouzročene terorističkim aktom od samog štetnika, preko trećih koji odgovaraju bilo na temelju krivnje, bilo na temelju objektivne odgovornosti, jasno pokazuje da iako postoje mogući temelji odgovornosti za tu štetu u okviru odštetnog prava, oni neće u svakom slučaju i omogućiti oštećeniku popravljane pretrpljene štete. Što je odgovornost potencijalno odgovorne osobe manje sporna, to je mogućnost da se od nje zaista i naknadi šteta općenito manja. Tu prvenstveno mislimo na samog štetnika, ali čini se da isto vrijedi i za treće osobe. Kada treće osobe odgovaraju na temelju krivnje, tj. propusta u mjerama osiguranja, čini se teško utvrditi je li do takvog propusta došlo, budući da su te mjere prilično nedefinirane, a i kada su definirane, može biti njima potpuno udovoljeno, a da teroristički akt svejedno bude izvršen jer nisu bile dovoljne i nisu ga mogle spriječiti (npr. teško je zamisliti kojim bi to mjerama osiguranja vlasnik nekog objekta mogao spriječiti udar zrakoplova u njegov objekt poput onog izvršenog na WTC nebodere). Ako ne postoji obvezno osiguranje od odgovornosti takvih subjekata prema trećima, značajan faktor mogućeg obeštećenja oštećenih biti će njihova solventnost. Od subjekata koji bi mogli odgovarati na temelju objektivne odgovornosti, ako se ne uspiju iste osloboditi (a većina propisa o objektivnoj odgovornosti predviđa razloge oslobodenja pod koje se teroristički akt u pravilu može podvesti), stvarna mogućnost naknade je općenito najveća, jer su najčešće osigurani od odgovornosti.

Međutim, može se postaviti i pitanje opravdanosti zadržavanja odgovornosti bilo koje treće osobe za tako drastične povrede prava od strane terorista. Posljedice do kojih može dovesti teret njihove odgovornosti mogu biti štetne za društvo u cjelini. Očiti su primjer zračni prijevoznici koje su SAD posebnim mjerama zaštitile od mogućeg bankrota (između ostalog ograničivši njihovu odgovornost na osigurane iznose, te ponudivši poseban put naknade ako se oštećenici odreknu prava na tužbu protiv prijevoznika). Zadržavanje moguće odgovornosti trećih u takvim situacijama ipak ima značajnu ulogu – povećanje stupnja sigurnosti. Moguća odgovornost tjera na poseban oprez pri obavljanju djelatnosti i dodatno ulaganje u mjere osiguranja, potiče na osiguranje odgovornosti i kada ono nije obvezno i sl.

Nemaju svi oštećenici takav mogući sekundarni izvor naknade – oni koji štetu pretrpe izvan prostora za čiju sigurnost netko posebno odgovara, oni koji nisu putnici, korisnici prijevoza, oni kojima šteta ne bude nanesena nečijom opasnom stvari... Za te kategorije oštećenika, kao i za one koji nisu uspjeli sa zahtjevom prema nekom od navedenih

mogućih (ali ne i sigurnih) izvora naknade, pred pravni se poredak, odnosno zakonodavca, postavlja pitanje – ostaviti teret gubitaka na samim oštećenicima ili im otvoriti neke druge mogućnosti naknade štete koja im bude prouzročena terorističkim aktom, u ili izvan odštetnog prava. Budući da teroristički napad 11. rujna 2001., iako je izazvao do tada nevidene posljedice, nije potaknuo izmjene u odštetnom pravu europskih država (osim ograničenja objektivne odgovornosti države za sigurnost zračnih luka u Austriji), skloni smo zaključiti da poredbeno pravo i ne vidi odštetno pravo kao polje na kojem bi se problem mogućih šteta velikih razmjera izazvanih terorističkim napadom moglo niti trebalo riješiti. U okvirima postojećih općih pravila o odgovornosti za štetu na temelju krivnje i pravila o objektivnoj odgovornosti za štetu, ovisno o okolnostima konkretnog slučaja, neke će se štete moći popraviti, a druge će ostati na teret samih oštećenika ili se popravljati izvan odštetnog prava.

2. Budući da je osiguranje najučinkovitiji oblik socijalizacije rizika velikih šteta, dobrovoljnost osiguravanja rizika terorizma postala je velik problem nakon napada 11. rujna 2001. Kriza na tržištu osiguranja i reosiguranja, poradi koje se iz polica osiguranja počeo rizik terorizma isključivati, potaknula je intervenciju većine europskih država i SAD-a. Država je preuzela ulogu reosiguratelja, tj. obvezu da pokrije dio gubitaka prouzročenih terorističkim aktom koji budu prelazili određene iznose. Ovakvim se mjerama u biti rizik gubitka ostavlja na oštećenicima, ali im se omogućava da ih osiguranjem umanje. Iako je možda na prvi pogled nepopularno zahtijevati obvezno osiguranje rizika terorizma, kako prema samom osiguraniku, tako i prema osigurateljima, jasno je da se tako može postići relativno učinkovito punjenje fondova za isplatu osiguranih iznosa. S druge, pak, strane, to nije moguće postići ako država ne pruži određenu pomoć osigurateljima, posebnim reosiguravajućim fondovima i sl. U Francuskoj su još od 1986. godine osiguratelji bili obvezni na puno pokriće rizika od terorizma u svojim policama osiguranja, ali su izmjenama 2001. godine precizirane posebne pretpostavke i dopušteno djelomično pokriće. U Uzajamnom *poolu* za osiguranje šteta na imovini i prekida poslovanja prouzročenih terorističkim aktom moraju sudjelovati svi francuski osiguravatelji, a sudjeluje i država, kao reosiguratelj velikih šteta, kroz Središnji reosiguravajući fond. U Španjolskoj ako polica osiguranja osoba ili imovine ne pokriva štetu prouzročenu terorističkim aktom, štetu pokriva javni Konzorcij za naknade osiguranja. Konzorcij intervenira i u slučaju stečaja osiguratelja čijim su policama te štete pokrivena, a izuzetno je reosigurao i rizik rata i terorizma u osiguranju od odgovornosti zračnih prijevoznika i upravitelja zračnih luka. U Velikoj Britaniji je kriza na tržištu reosiguranja

nastupila devedesetih godina prošlog stoljeća, te je i tu bila nužna intervencija vlade. Osnovano je novo društvo za reosiguranje šteta na imovini. Nakon napada 11. rujna 2001. i vlada SAD-a je morala intervenirati kao reosiguratelj privatnih osiguravajućih društava. Kriza na tržištu osiguranja bila je globalna i niti u najrazvijenijim državama bez posebne intervencije države nije je bilo moguće prevladati. Štete prouzročene terorističkim aktom ne mogu se više bez dodatnih angažiranja javnog sektora prepustiti osiguranju.

3. Iako na prvi pogled može izgledati teško pronaći argumente za ostavljanje tereta gubitka na samim oštećenima, oni ipak postoje. Naravno da oštećenici koji su u terorističkom aktu pretrpjeli štetu izazivaju suosjećanje, ali to nije samo po sebi dovoljno da se opravda njihovo izdvajanje u posebnu skupinu oštećenika čiji će se gubici pokrивati izvan općih pravila o popravljaju štete. Da li, zašto i u kojoj mjeri njihovi gubici imaju veću "težinu" u odnosu na gubitke koje pretrpe drugi oštećenici koji ne budu u mogućnosti naknaditi štetu od štetnika? Ne ostaju samo oštećenici iz terorističkih akata često bez mogućnosti da štetu zaista i naknade od samog štetnika. To vrijedi i za velik broj žrtava namjernih kaznenih djela, posebno onih nasilnih i onih čiji počinitelji ostanu nepoznati, ne budu uhvaćeni i protiv njih proveden postupak. Ukoliko za njih ne postoji sekundarni izvor naknade, treba li i zašto postojati za žrtve terorističkih akata? Čak i kada se gubitak prebaci s oštećenika, on jednostavno ne nestane, već završi na teret nekog drugog subjekta. Kada je to sam štetnik, to je, naravno, opravdano i takvo prebacivanje čini temelj odštetnog prava, ali kada je to netko treći, pa čak i društvo kao cjelina (država), moraju za to postojati dovoljno jaki razlozi, a ako ne postoje, gubitak ostaje na samom oštećeniku.

Kada se iscrpe mogućnosti odštetnog prava, koje u pravilu ne pravi razliku između oštećenika fizičke osobe i oštećenika pravne osobe (osim što se neke vrste šteta zbog njihove prirode priznaju samo fizičkim osobama) i traže sekundarni izvori naknade štete, čini se da je u većini pravnih sustava posve prihvatljivo da se te dvije kategorije oštećenika različito tretiraju. Ako pravne osobe ne uspiju štetu naknaditi od odgovorne osobe, a nisu svoju imovinu i druge moguće gubitke osigurale, same snose štetu koja im bude prouzročena terorističkim aktom. Izuzevši intervencije države kao reosiguratelja i različite *ad hoc* mjere kojima države mogu pomoći oporavak većeg ili manjeg broja gospodarskih subjekata (porezne olakšice, subvencije i sl.), u poredbenom pravu u pravilu ne postoje posebni sustavi naknada šteta koje su zbog terorističkog akta pretrpjele pravne osobe (iznimka su Španjolska i Sjeverna Irska).

Gubici koje pretrpe fizičke osobe, iako su u apsolutnim iznosima često mnogostruko manji od onih koje pretrpe pravne osobe, izazivaju više straha i panike, upravo one reakcije kojoj teroristi teže. Nisu ni svi gubici fizičkih osoba pravno jednake težine, vrijednost pojedinog interesa ogleđa se u stupnju i opsegu njegove zaštite, a općenito se život, tjelesni i psihički integritet osobe stavljaju na prvo mjesto. Zato se za njihove povrede fizičkim osobama osigurava pokrивe minimuma troškova redovnim sustavom socijalnog osiguranja. Sustavi socijalnog osiguranja u Europi općenito su za žrtve povoljniji od onih u SAD-u, ali velik dio gubitaka ipak nije njima pokriven. Za štete koje od terorističkih akata pretrpe fizičke osobe postoje dovoljno jaki razlozi da ih društvo "preuzme" na sebe, a pod tim razumijevamo sve intervencije države i naknade takvih šteta iz javnih sredstava koje su izvan redovnog sustava socijalnog osiguranja.

4. Nakon nekoliko međunarodnih dokumenata u kojima se sedamdesetih godina prošlog stoljeća državama sugeriralo da žrtvama kaznenih djela naknade (dio) štete koju one ne budu u mogućnosti naknaditi od štetnika ili iz drugih izvora, 1983. godine je Vijeće Europe usvojilo Europsku konvenciju o obeštećenju žrtava nasilja. Iako su neki od navedenih sustava pomoći formirani i prije njezina donošenja, ona je većinu europskih država potaknula na naknađivanje takve štete neposredno iz budžeta ili iz posebnih državnih fondova. Pri njezinu je donošenju odbačena teorija o odgovornosti države za tu štetu zbog propusta u sprječavanju kaznenog djela i prevladala je teorija društvene solidarnosti i pravičnosti. Konvencija je propisala minimalne standarde, a državama je prepušteno da odaberu način i mjere kojima će tim standardima udovoljiti. Posljedica toga je da se sustavi koje su države prihvatile značajno razlikuju i da varira položaj žrtava u pojedinim državama. U Europskoj se uniji pokušalo te razlike prevladati donošenjem smjernice s minimalnim standardom, međutim, upravo se o tom minimumu nije mogla postići suglasnost. Zato 2004. godine usvojena Smjernica Vijeća (2004/80 EC) samo obvezuje države da u nacionalnim pravima usvoje sustav koji će žrtvama namjernih kaznenih djela nasilja počinjenih na njihovom teritoriju garantirati pravičnu i primjerenu naknadu, te da osnuju tijela za suradnju kojom bi se žrtvama olakšalo dobivanje naknade na području čitave Unije, dok je pitanje minimalnog standarda ostavljeno eventualnom kasnijem usvajanju. Smjernica (kao ni Konvencija) ne izdvaja žrtve terorizma kao posebnu kategoriju oštećenika, iako se često u radnim materijalima upravo na njih pozivalo, a i samo njezino donošenje ubrzano je neposredno nakon terorističkog napada na Madrid 11. ožujka 2004.

5. Uz opće argumente kojima se podupire potreba pomoći žrtvama kaznenih djela općenito (koji se temelje na načelima pravičnosti i solidarnosti), za žrtve terorističkih napada ističu se i neki dodatni argumenti, koji ih izdvajaju kao posebnu skupinu kojoj je solidarnost i pomoć zajednice posebno potrebna i opravdana. U definiranju terorizma često se naglašava da je cilj terorista utjecati na državu, javnost ili dio javnosti i da se žrtve biraju nasumce. Ako je tako, sama žrtva je zapravo država, a neposredna je žrtva štetu pretrpjela u ime te države i od nje se zato treba i može očekivati intervencija. Osim toga, što je ta intervencija države djelotvornija, umanjuje se i učinak samog terorističkog akta (cilj kojeg je počinitelj želio postići), te on postaje manja prijetnja zajednici. Što su mehanizmi pomoći države pojedincima djelotvorniji, manji je "uspjeh" terorista. Ako društvo u cjelini, a posebno neposredne žrtve, relativno brzo i uspješno poprave štetu ili barem njezin veći dio, ono postaje manje ranjivo i manje atraktivno kao meta. Posredno bi, dakle, sustavi državne pomoći žrtvama terorizma mogli imati i preventivni učinak.

Međutim, mogu se istaknuti i neki prigovori argumentima u ovom smjeru i izdvajanju žrtava terorizma u odnosu na druge žrtve kaznenih djela. Očito je da takvi sustavi pretpostavljaju jasno definiranje terorističkih akata i njihovo razlikovanje u odnosu na druga kaznena djela, što nije u svakom konkretnom slučaju jednostavno. Budući da je osnovno po čemu se teroristički akt razlikuje od općeg kaznenog djela upravo namjera njegova počinitelja, odnosno njegova politička motivacija, čini se prilično nepravednim na temelju toga praviti razliku između oštećenika. Stupanj solidarnosti države sa žrtvama ne bi smio ovisiti isključivo o namjeri i cilju počinitelja, a posebno zato što većina počinitelja terorističkih akata ostaje nepoznata ili nedostupna, pa se u terorističku namjeru i cilj može samo sumnjati s više ili manje vjerojatnosti. Sustavi naknada isključivo za žrtve terorizma mogu dobro funkcionirati samo u slučajevima kada nije sporan teroristički karakter štetne radnje. To su protudržavni teroristički akti u državama u kojima je djelovanje određenih terorističkih organizacija relativno trajno i prepoznatljivo, te drugi teroristički akti (domaći i međunarodni) "s potpisom", gdje ne samo da nije sporno tko ih je i s kojim ciljem izvršio, već često dolazi do preuzimanja odgovornosti za njih. U tim slučajevima posebne mjere pomoći namijenjene žrtvama jedan su od oblika posredne borbe protiv terorizma.

U države koje imaju sustave državne pomoći za sve žrtve nasilnih kaznenih djela, između ostalih, spadaju Austrija (prema Zakonu o pomoći žrtvama kaznenih djela naknađuju se posljedice tjelesnih povreda ili smrti, odluku o naknadi donosi ured za socijalno

osiguranje, a nezadovoljna stranka ima pravo žalbe pred građanskim sudom), Njemačka (Zakon o naknadi štete žrtvama propisuje naknadu za tjelesne povrede o kojoj se odlučuje u skladu sa saveznim zakonom o mirovini za žrtve rata) i Velika Britanija (prva europska država koja je uvela sustav državnih naknada žrtvama kaznenih djela, koji se danas temelji na tarifama).

Primjeri država koje izdvajaju žrtve terorizma kao posebnu skupinu oštećenika i imaju trajne sustave državne pomoći jesu Francuska, Italija i Španjolska, dok su SAD nakon napada 11. rujna 2001. ustanovile *ad hoc* fond za naknadu štete žrtvama toga napada. Francuski Fond za naknadu štete žrtvama terorističkih akata i drugih napada smatra se izrazom nacionalne dužnosti solidarnosti i puni se iz poreza na premije osiguranja štete na imovini. Iz njega se isplaćuje potpuna naknada za sve pretrpljene štete osim onih na imovini, a žrtvama je priznat status civilnih žrtava rata. U Italiji nekoliko različitih propisa regulira različite oblike pomoći žrtvama terorističkih akata i organiziranog kriminala. Pomoć se kvalificira kao javno obeštećenje, izraz nacionalne solidarnosti i doprinosa zajednice. U Španjolskoj se državne naknade i za tjelesne ozljede i za štete na imovini isplaćuju još od 1979. godine. Dio španjolske pravne znanosti smatra da se temelje na ustavnoj obvezi države da štiti mir i javnu sigurnost, ali sudska praksa je kvalificirala te obveze države kao obveze posebne prirode, koje sama država sebi nameće kao izraz solidarnosti, a koje nemaju veze s njezinom odgovornošću niti zaštitom kroz sustav socijalnog osiguranja.

6. Kada se u poredbenopravnim sustavima uspoređi moguća odgovornost države za štetu prouzročenu terorističkim aktom i sustavi naknađivanja te štete izvan odštetnog prava, moguće je zaključiti da to koliko je u odštetnom pravu teže ili lakše ustanoviti odgovornost države ne utječe na veću ili manju dostupnost i "darežljivost" sustava državnih naknada za žrtve terorizma izvan odštetnog prava. To se, naravno, može usporediti samo u državama u kojima je terorizam kao oblik političkog djelovanja više prisutan i u čijoj su se sudskoj praksi javljali slučajevi utvrđivanja eventualne odgovornosti države za njime prouzročenu štetu. Francuska, u kojoj je sudska praksa nesklona kvalificiranju određenih propusta državnih tijela kao grube nepažnje, iz Fonda naknađuje sve štete osim onih na imovini. Španjolska, u čijoj se sudskoj praksi mogu naći odluke u kojima je država proglašena odgovornom zbog nesprječavanja terorističkog akta, ima ustanovljen sustav pomoći čak i za štete na imovini, kako fizičkih, tako i pravnih osoba. Ne može se, dakle, zaključiti da općenito veća mogućnost da se država proglasi odgovornom za štetu smanjuje stupanj njezine



solidarnosti, odnosno mogućnosti popravljivanja štete od države izvan odštetnog prava. Vjerojatno je tome razlog činjenica da se pitanju odgovornosti države za štetu pristupa tradicionalno vrlo različito u poredbenopravnim sustavima i da ono nije u biti utjecalo na razvoj ovih drugih sustava. Na njih je prvenstveno utjecala veća ili manja izloženost rizicima terorizma i vjerojatnost nastanka takve štete, bez obzira na (ne)odgovornost države za njezin nastanak. I gospodarske mogućnosti pojedinih država utječu na preuzimanje obveza naknade štete žrtvama, bez obzira na njihovu prirodu (i odgovornost i solidarnost). Međutim, bez detaljne ekonomske analize i dovođenja u vezu vjerojatnosti nastanka i visine mogućih (ali i stvarno nastalih) šteta i spremnosti države da ih snosi, teško je zaključiti jesu li gospodarski jače države sklonije preuzeti veće obveze prema žrtvama i obrnuto. To posebno stoga što nije nužno da se pitanje pomoći žrtvama terorizma riješi nekim relativno trajnim sustavom, već ga je moguće prepustiti *ad hoc* rješavanju (poput posebnog fonda formiranog za žrtve terorističkog napada 11. rujna 2001.). Osim toga, primjer naše države pokazuje moguću (neopravdanu) relativnost samog pojma odgovornosti države.

#### IV.

1. U Republici Hrvatskoj u pogledu odgovornosti štetnika za štetu prouzročenu terorističkim aktom nema većih odstupanja u odnosu na uređenje te odgovornosti u poredbenom pravu. Protiv štetnika oštećenik može postaviti odštetni zahtjev u kaznenom postupku i posebnom građanskom postupku, ali s malim izgledima da mu šteta zaista i bude popravljena. I za odgovornost trećih osoba (osim države) vrijede pravila koja ne odstupaju od pravila u poredbenom pravu. Treći mogu na temelju krivnje odgovarati zbog propusta u mjerama osiguranja, a oni koje tereti objektivna odgovornost, ako se nje ne uspiju osloboditi pozivanjem na višu silu ili radnju treće osobe kao egzoneracijski razlog. Ako prihvatimo činjenicu da odštetno pravo nije i ne može biti jedini i isključivi put naknađivanja šteta prouzročenih terorističkim aktom, moramo zaključiti da postojeća pravila o odgovornosti daju sudovima dovoljno prostora za odlučivanje o eventualnoj odgovornosti trećih osoba. Ocjenom svih okolnosti konkretnog slučaja sud može odlučiti je li došlo do skrivljenog propusta, odnosno je li određena štetna radnja u odnosu na objektivno odgovornu osobu bila takva da se ona može osloboditi odgovornosti. Bez obzira na vrstu odgovornosti, procjena propusta moguća je samo ukoliko su jasno i detaljno propisane obveze o mjerama osiguranja koje se od određenih subjekata u vršenju određenih djelatnosti zahtijevaju. Potrebno je jasno

razgraničenje područja mjera osiguranja u kojem za propust odgovara država od onog u kojem za sigurnost odgovara treća osoba.

Posebna objektivna odgovornost države za te štete, još uvijek relativno nerazvijeno tržište osiguranja i nepostojanje posebnih državnih sustava naknađivanja te štete izvan odštetnog prava, ono je po čemu se naš pravni sustav u pogledu odgovornosti za štete prouzročene terorističkim aktima i mogućnostima njihova popravljivanja bitno razlikuje od većine poredbenopravnih.

2. Objektivna odgovornost države za štetu prouzročenu terorističkim aktom u naše je pravo uvedena Zakonom o obveznim odnosima 1978. godine, u čl. 180., kao jedan od posebnih slučajeva odgovornosti. Do 31. prosinca 1980. ta je objektivna, primarna i neposredna odgovornost bila propisana samo za štetu nastalu smrću ili tjelesnom povredom, a 1985. godine odgovornost je proširena i na štete na imovini i to sa retroaktivnom primjenom na sve štete nastale nakon 1. siječnja 1981. Odredbe čl. 180. nisu više mijenjane sve do njegova ukidanja 1996. godine. Od 2. veljače 1996. do 31. srpnja 2003. postojala je pravna praznina i postupci za naknadu štete pokrenuti po odredbama čl. 180. bili su prekinuti. Po donošenju ZOTAD-a 2003. godine prekinuti se postupci nastavljaju, ali uz retroaktivnu primjenu odredbi toga zakona.

Poseban slučaj odgovornosti države iz čl. 180. bivšeg ZOO-a, prema stavu pravne znanosti, imao je naglasiti nužnost da se za takve štete odgovara i da se ne prepuste sudskoj interpretaciji općih pravila o odgovornosti, a sve s ciljem bolje zaštite oštećenih na temelju načela pravičnosti i solidarnosti. Iako je bilo i nekih u teoriji spornih pitanja oko naziva i prilično nepreciznog teksta odredbi čl. 180. bivšeg ZOO-a, nije bilo spora o tome da se radi o objektivnoj odgovornosti. Ta odredba, međutim, nakon preuzimanja bivšeg ZOO-a u Republici Hrvatskoj, iako relativno dobro teorijski obrađena, nije uspjela proći test praktične primjene u sudskoj praksi, niti je uspjela ispuniti navedeni cilj. Domovinski rat i tijekom njega nastale štete prouzročene nasiljem pred hrvatske su sudove postavile za njih nerješiv problem – jasno razgraničenje šteta za koje na temelju čl. 180. odgovara Republika Hrvatska. Problem je predstavljalo ne samo razgraničenje štete prouzročene terorističkim aktom i ratne štete, već i razgraničenje tih šteta i šteta prouzročenih klasičnim građanskopravnim deliktom nasilja. Iako se dio problema zaista može pripisati nepreciznosti njegovih odredbi i objektivnim okolnostima pod kojima je dio štetnih radnji izvršen, osnovni je problem, ipak,

predstavljao broj i visina tužbenih zahtjeva koji su pozivanjem na čl. 180. bivšeg ZOO-a građani postavili prema Republici Hrvatskoj. Ona ga se pokušala riješiti tj. odgoditi njegovo rješavanje ukidanjem čl. 180. bivšeg ZOO-a i dugogodišnjim otezanjem s donošenjem novog propisa o odgovornosti.

Tek su politički pritisci Europe i presude Europskog suda za ljudska prava koji je počeo dosuđivati naknadu nematerijalne štete građanima kojima je bio onemogućen pristup sudu doveli do konačnog donošenja novog propisa o odgovornosti Republike Hrvatske za te štete. Taj je sud, međutim, razmatrao samo procesne aspekte ukidanja čl. 180., a ne i materijalno-pravni aspekt – promjenu pretpostavki i opsega odgovornosti Republike Hrvatske, tako da pitanje mogućih povreda prava zajamčenih Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda nije na tom nivou konačno iscrpljeno. Ustavni sud Republike Hrvatske je postupak ocjene suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjeni Zakona o obveznim odnosima kojim je ukinut čl. 180. bivšeg ZOO-a obustavio kada je 2003. godine donesen ZOTAD. Čini nam se da bi i Ustavni sud mogao (i trebao) još imati prigode odlučivati o nekim pitanjima vezanim za odgovornost Republike Hrvatske za štetu prouzročenu terorističkim aktom i izvan pitanja naknade štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

3. ZOTAD ima niz nedostataka, ali najozbiljnije kritike treba uputiti povratnoj primjeni njegovih odredbi. Obrazloženje kojim se ona opravdala ispod je nivoa zakonodavca države koja se želi smatrati pravnom. Ako "osobito opravdan razlog" zbog kojeg se, sukladno čl. 89. st. 5. Ustava, može iznimno dopustiti povratno djelovanje pojedinih odredbi nekog propisa može biti volja samog zakonodavca pri ukidanju čl. 180. bivšeg ZOO-a (a prema predlagatelju ZOTAD-a, može), zabrana povratnog djelovanja bilo kojeg propisa ako tako odluči zakonodavac, u našem pravu u biti i ne postoji.

Povratna primjena odredbi ZOTAD-a dovodi do apsurdnih posljedica, poput one da Vrhovni sud mora prihvaćati revizije Republike Hrvatske i preinačavati nižestupanje presude jer je ostvaren revizijski razlog pogrešne primjene materijalnog prava, a "pogreška" se sastoji u tome da su nižestupanje sudovi primijenili materijalno pravo (čl. 180. bivšeg ZOO-a) koje je u vrijeme nastanka štete i u vrijeme njihova odlučivanja bilo na snazi - i koje su jedino mogli i morali primijeniti! Još je veći apsurd da tužitelji moraju snositi troškove postupka jer nisu uspjeli u sporu, a nisu uspjeli zbog jednostavnog razloga što je tuženik sam ukinuo odredbe na temelju kojih je odgovarao, pa se o osnovanosti njihovih zahtjeva nije ni

moglo odlučivati, a kasnije je odlučeno primjenom novog propisa. Ne samo da im je time onemogućeno da uspiju u sporu, već su i "kažnjeni" zbog toga što su koristili svoje pravo da tuže državu, jer ne samo da neće dobiti naknadu za štetu za koju im je u vrijeme njezina nastanka i utuženja država odgovarala, već moraju i snositi troškove koji su u nekim postupcima dosegli značajne iznose.

Čak i ako se zanemare navedeni problemi, ostaje činjenica da je ZOTAD zakon s nizom nedostataka. Njegovo se donošenje čekalo sedam i pol godina, a gotovo da ne postoji njegova odredba koja ne bi mogla stvarati ozbiljne probleme u primjeni. Odredbe ZOTAD-a su vrlo neprecizne i s obzirom na iskustvo sa člankom 180. bivšeg ZOO-a to se nije smjelo dopustiti. Jasno je da će neke nepreciznosti sudska praksa svojim tumačenjem moći prevladati, ali to ne vrijedi za sve. Najnepreciznije je ujedno i najbitnije pitanje – polje primjene toga zakona. Definicija akta terora teško se može nazvati definicijom, jer ako je nešto "osobito" ili "u pravilu" onda je jasno da može, ali i ne mora, biti, te takvo određivanje neće pomoći onda kada je definicija najpotrebnija – u graničnom, spornom slučaju. Ništa manje jasno nije ni to koji su to drugi akti nasilja i drugi oblici masovnog izražavanja raspoloženja na javnim mjestima, za kojima počinjenu štetu odgovara Republika Hrvatska. Prostora za široko tumačenje navedenih pojmova ima, ali se nepreciznosti mogu i vrlo lako tumačiti na štetu oštećenika, što je potvrdila i sudska praksa uz čl. 180. bivšeg ZOO-a.

Odgovornost "na načelima društvene solidarnosti, ravnomjernog snošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja," izričito propisana tim zakonom, imala bi poslužiti kao opravdanje za značajna ograničenja te odgovornosti. ZOTAD svojim odredbama izražava prilično nejasnu kombinaciju solidarnosti i odgovornosti, tj. nastoji načelima na koja se pozivaju neki međunarodni dokumenti i na kojima se temelje sustavi državnih naknada koji nemaju veze s odgovornošću države, opravdati ograničavanje odgovornosti koju propisuje. To možda može biti prihvatljivo polazište za rješavanje šteta nastalih nakon stupanja na snagu ZOTAD-a, ali sporna je njegova primjena na štete nastale u vrijeme dok je na snazi bio čl. 180. bivšeg ZOO-a.

ZOTAD propisuje odgovornost samo za štete nastale kao posljedica smrti, tjelesne povrede ili oštećenja zdravlja, dakle, štete na osobama. Odredba prema kojoj se štete na materijalnim dobrima nadoknađuju u obliku obnove oštećenih ili uništenih materijalnih dobara sukladno odredbama Zakona o obnovi, svojom nepreciznošću ("materijalne štete" kao

štete na materijalnim dobrima) može izazvati različita tumačenja. Nažalost, čak se i u odlukama Vrhovnog suda počela koristiti podjela na "materijalne" i "nematerijalne" štete u smislu razlikovanja štete na materijalnim dobrima i štete na osobama. Bilo bi ispravno, i u skladu s obrazloženjem toga zakona, tumačenje prema kojem država odgovara za sve vrste šteta koje su nastale kao posljedica smrti, tjelesne povrede i oštećenja zdravlja – i materijalne i nematerijalne (po novom ZOO-u imovinske i neimovinske), dok se štete na materijalnim dobrima naknađuju sukladno odredbama Zakona o obnovi.

I za štete za koje odgovara, odgovornost države ograničena je na 60% iznosa utvrđene štete i ukupno 350.000,00 kuna po oštećeniku. Pitanje granica navedenih ograničenja, tj. jesu li one postavljene prenisko, ili nisu, ne može se ocijeniti bez vraćanja na problem njihove povratne primjene. Kada se ona primjene na štete u čije je vrijeme nastanka država odgovarala neograničeno za sve vrste šteta na osobama i imovini, jasno je da se navedena ograničenja ne čine posve prihvatljivima. Međutim, ako je država spremna zaista brzo priznati i isplatiti i taj ograničeni iznos oštećenima, i to će za njih biti značajan uspjeh u odnosu na ono što su do sad mogli dobiti od države. Smatramo da je i samo ograničenje po oštećeniku, ako je već bilo nužno, trebalo biti dovoljno. Tek ćemo vidjeti kako će se sudovi postaviti s obzirom na, i u poredbenom i u našem pravu, neuobičajeni način ograničavanja odgovornosti u postotku od pretrpljene štete. Utvrđivanje ukupno pretrpljene štete uz svijest o tome da će se za samo 60% iste moći dosuditi naknada, moglo bi na sudove djelovati u smjeru utvrđivanja veće štete, da bi se oštećenima moglo što više dosuditi, a posebno kod neimovinske štete koja je sama po sebi neizraziva u novčanom ekvivalentu.

Popravljanje štete nastale na materijalnim dobrima primjenom Zakona o obnovi, osim što je velik dio oštećenika "ostavilo" bez naknade – sve one koji štetu nisu pretrpjeli na dobrima koja su objekt obnove, moglo bi biti sporno i u nizu drugih pitanja, uključujući i ono temeljno – odgovara li država za te štete ili ih samo popravlja. Čini nam se da je ipak riječ o ovom drugom, država za njih ne odgovara, ali ih popravlja, kao i ratne štete. Obveza popravljanja šteta na materijalnim dobrima prouzročenih terorističkim aktom, prema obrazloženju Konačnog prijedloga ZOTAD-a, imala se odnositi na štetu nastalu do ukidanja čl. 180. bivšeg ZOO-a, međutim, u sam tekst toga zakona nije ušlo nikakvo posebno vremensko ograničenje, pa se može postaviti pitanje njegove primjene i na štete nastale nakon toga. U postupcima koji se po donošenju ZOTAD-a nastavljaju, a u kojima tužbeni zahtjevi glase na naknadu štete na imovini, sudovi trebaju odbiti te tužbene zahtjeve. O pravu na

popravljanje štete na tim dobrima sada u upravnom postupku odlučuju upravna tijela. Problem, međutim, može predstavljati to što odredbe Zakona o obnovi po svojoj prirodi i cilju s kojim su donesene, nisu (odnosno smatramo da ne bi trebale biti) u potpunosti primjenjive na štete nastale terorističkim aktom.

4. Zbog svega navedenog čini nam se da će pitanje šteta prouzročenih terorističkim aktima u vrijeme primjene čl. 180. bivšeg ZOO-a u našem pravnom sustavu još dosta vremena biti sporno. Ako u svijetlu globalne opasnosti od terorizma pitanje odgovornosti za njime prouzročenu štetu prepustimo sadašnjem propisu, vrlo je vjerojatno da bi i neke buduće štete mogle izazvati ozbiljne probleme u praksi. Eventualni napad(i) terorista mogli bi našu državu ponovo suočili s teretom mnogo odštetnih zahtjeva za koje ne bi postojala politička volja da ih ispuni, te bi ih se na sve moguće načine nastojala osloboditi. Čini nam se da objektivna odgovornost države pod tako nepreciznim pretpostavkama ne pruža zadovoljavajuće rješenje problema mogućih velikih šteta od terorističkih akata. Država može pokazati solidarnost prema žrtvama brzim i pravičnim obeštećenjem izvan odštetnog prava, što je u poredbenom pravu prevladavajuće rješenje. U izboru sustava povoljnijeg za oštećenika između odgovornosti i solidarnosti države ne treba stajati "ili", već "i".

Odgovornost države bi, ipak, morala ostati u području odgovornosti na temelju krivnje (i samo postojanje objektivne odgovornosti na temelju čl. 180. bivšeg ZOO-a "navelo" je tužitelje da se na njega pozovu i u slučajevima u kojima se vjerojatno mogla utvrditi i odgovornost države na temelju krivnje, npr. zbog nepružanja zaštite haškom svjedoku i sl.). Nužno je da država odgovara neograničeno i za svu štetu ako je došlo do propusta u radu njezinih službi. Ona, međutim, pritom ne smije biti "povlašteni" tuženik, tuženik protiv kojeg je nemoguće dobiti spor o odgovornosti. Pri odlučivanju o eventualnim propustima u sigurnosnom sustavu treba zahtijevati najviše standarde pažnje s obzirom na okolnosti pod kojima je šteta nastala, i ta se odgovornost ne bi trebala činiti ovisnim o tome radi li se o terorističkom aktu ili nekom drugom aktu nasilja na javnom mjestu. Izdvajanje pojedinih akata nasilja s obzirom na cilj njihova počinitelja čini nam se nepotrebnim izvorom mogućih sporova o karakteru pojedine štetne radnje čija primjena može dovesti do neopravdane nejednakosti žrtava.

Odštetno pravo ne može niti treba rješavati politička pitanja – je li određena štetna radnja teroristički akt ili nije, ne treba prepuštati odlučivanju u građanskom postupku za

naknadu štete, jer bi s obzirom na cilj odštetnog prava – obeštećenje oštećenog, ono moralo biti irelevantno. Treba potpuno isključiti mogućnost različitog kvalificiranja sličnih radnji od različitih sudova, a posebno mogućnost da više državnih tijela različito kvalificira istu štetnu radnju.

5. Neovisno o mogućoj odgovornosti, Republika Hrvatska treba razviti sustav pomoći žrtvama namjernih kaznenih djela nasilja. S obzirom na nastojanja u usklađivanju s pravnom stečevinom Europske unije treba izabrati način udovoljavanja obvezi iz Smjernice Vijeća 2004/80 – usvajanja sustava koji će žrtvama garantirati pravičnu i primjerenu naknadu za štetu koju pretrpe od namjernih kaznenih djela nasilja na teritoriju Republike Hrvatske. Za osiguranje minimalnih sredstava u svrhu takve pomoći potrebno je uspostaviti mehanizam njihova "prikupljanja," poseban fond koji bi se kontinuirano punio iz za to određenih sredstava. Za žrtve terorističkih akata koje, naravno, ulaze u navedenu kategoriju oštećenika, dodatna se prava i oblici pomoći trebaju prepustiti eventualnim *ad hoc* mjerama. Bilo bi poželjno, ipak, propisati okvire u kojima će se dodatno pomoći tim žrtvama, nakon što budu poznati opseg i visina nastalih šteta i financijske mogućnosti države u tom trenutku.

6. Nužno je stimulirati osiguravanja osoba i imovine. Iskustva u poredbenom pravu pokazuju da iako ni osiguranje ponekad ne garantira potpuno popravljavanje svih šteta, rizik šteta velikih razmjera ne može drugačije biti uspješno raspršen. Naši osiguratelji su pri donošenju ZOTAD-a uspjeli spriječiti propisivanje izričite zabrane isključenja iz kruga osiguranih rizika štete čija je naknada uređena tim zakonom, pozivanjem na protivnost ustavnim načelima poduzetničke i tržišne slobode i jamstva jednakopravnog položaja svih poduzetnika na tržištu. Potrebno je zapitati se kako ta ista zabrana, koja već niz godina postoji u nekim europskim državama s puno dužom tradicijom poduzetničke i tržišne slobode, nije tamo protivna navedenim slobodama. Osiguranje treba država poticati, propisati i neka dodatna obvezna osiguranja. Iz dijela tih premija ili poreza na njih može se izdvajati za moguće štete od terorizma i drugih kaznenih djela nasilja. Ni puno gospodarski jače države od naše ne mogu pitanje osiguranja tih rizika potpuno prepustiti dobroj volji osiguratelja i osiguranika. Država mora posegnuti i za nepopularnim mjerama (obvezno osiguranje, zabrana isključenja rizika), ali i stimulirati i osiguranike i same osiguratelje na što veću socijalizaciju rizika terorizma. Trebalo bi razmotriti uvođenje nekog od u poredbenom pravu prihvaćenih modela reosiguranja ili jamstva da će država snositi dio gubitaka od šteta prouzročenih terorističkim aktom ako do njih dođe.

7. Odštetno pravo ne može niti treba u potpunosti riješiti pitanje popravljavanja šteta prouzročenih terorističkim aktom, ono treba biti samo jedan dio sustava njihovog popravljavanja. Država ne može preuzeti na sebe sav rizik šteta od terorističkih akata, ali mora osigurati mehanizme da se taj rizik na prihvatljiv način rasporedi na sve subjekte. Pravedna raspodjela odgovornosti i rizika za te štete bila bi sljedeća: štetnik odgovara neograničeno za svu štetu; treće osobe, uključujući i državu, odgovaraju prema općim pravilima o odgovornosti na temelju krivnje, neograničeno za svu štetu; objektivno odgovorne osobe, ako se ne uspiju osloboditi od odgovornosti, ograničeno, do propisanih iznosa, a obvezno je osiguravaju. Učinkoviti sustavi izvan odštetnog prava naknadu priznaju svim žrtvama namjernih kaznenih djela nasilja, uz mogućnost da se žrtvama terorizma dodatna pomoć prizna *ad hoc* mjerama. Dio rizika mora snositi sama žrtva (posebno za štete na imovini), a može ga umanjiti osiguranjem, koje je potrebno stimulirati i kao jedan od mogućih izvora za fond za naknade svim žrtvama namjernih kaznenih djela nasilja.

## LITERATURA

### I. KNJIGE I ČLANCI:

1. ABRAHAM, S. KENNETH, Liability for Acts of Terrorism Under U.S. Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 176.-188.
2. ABRAMOVIĆ, ANDREJ, Osvrt na članak mr. Dragana Napijale "Imovinska odgovornost države za "terorističke čine" (Vlada li odštetnim pravom teorija kaosa?)", Odvjetnik, god. 68., br. 7.-8., 1995., str. 127.-129.
3. AČANSKI, TODOR, Viša sila, u: Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada, III., Službeni list SFRJ, Beograd, 1978., str. 730.-743.
4. ADAMČIĆ, DAMIR, Odgovornost organizatora športskih natjecanja za štetu i posebni slučajevi odgovornosti, Vladavina prava, god. 3., br.1., 1999., str. 123.-141.
5. ANAGNOSTARAS, GEORGIOS, The Principle of State Liability for Judicial Breaches: The Impact of European Community Law, European Public Law, Vol. 7., Issue 2., 2001., str. 281.-305.
6. ANTOLIŠ, KRUNOSLAV, Liberal Globalization & Terrorism, Croatian International Relations Review, July-Septembre 2003., str. 109.-116.
7. BABIĆ, ILIJA, Leksikon obligacionog prava, Službeni list SRJ, Beograd, 2001.
8. BAČIĆ, FRANJO, PAVLOVIĆ, ŠIME, Komentar Kaznenog zakona, Organizator, Zagreb, 2004.
9. BALFOUR, JOHN, EC Policy on State Aid to Airlines Following 11 September 2001., Air & Space Law, Vol. XXVII/6, December 2002., str. 398.-405.
10. BAR, V. CHRISTIAN, Limitation and Mitigation in German Tort Law, u: The Limits of Liability, Keeping the Floodgates Shut, (ed. J. Spier), Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1996., str. 17.-25.
11. BARETIĆ, MARKO, et al., Novi Zakon o obveznim odnosima – najznačajnije izmjene – novi instituti, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2005.
12. BARETIĆ, MARKO, Odgovornost zračnog prijevoznika za štetu koju pretrpi putnik u domaćem i međunarodnom prometu, Pravo u gospodarstvu, god. 39., br. 5., 2000., str. 110.-123.
13. BELFORD ULANOV, ANN, Terrorism, Journal of Religion and Health, Vol. 41., No. 1, Spring 2002., str. 41.-44.
14. BENGTTSSON, BERTIL, Liability for Acts of Terrorism Under Swedish Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 118.-127.
15. BERMANN, A. GEORGE, Comparative Law in the New European Community, HeinOnline, Hastings International and Comparative Law Review, 865, 1997.-1998., str. 865.-869.
16. BERMANN, A. GEORGE, Integrating Governmental and Officer Tort Liability, HeinOnline, Columbia Law Review, Vol. 77., 1977., str. 1175.-1214.
17. BERNARD, RAOUL, The French GAREAT-First Post-WTC Terrorism Insurance Pool, Exposure, Issue 10, January, 2003., [www.geinsurancesolutions.com/erccorporate/theinstitute/pc/inst\\_ind\\_prop\\_market\\_wtc.htm](http://www.geinsurancesolutions.com/erccorporate/theinstitute/pc/inst_ind_prop_market_wtc.htm)
18. BLABEY, VIRGINIA, et al., Landlord Liability in the Wake of In re September 11 Litigation, [www.law.cornell.edu/bulletin/sp/2003\\_04/Sept11.html](http://www.law.cornell.edu/bulletin/sp/2003_04/Sept11.html)
19. BLACHLY, F. FREDERICK, OATMAN, E. MIRIAM, Approaches to Governmental Liability in Tort: A Comparative Survey, HeinOnline, Law and Contemporary Problems, Vol. 9., 1942., str. 181.-213.
20. BORKOVIĆ, IVO, Upravno pravo, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2002.
21. BRIENEN, E.I. MARION, HOEGEN, H. ERNESTINE, Victims of Crime in 22 European Criminal Justice Systems: The Implementation of Recommendation (85) 11 of the Council of Europe on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure, Dissertation, University of Tilburg, Nijmegen, Wolf Legal Productions, 2000., <http://www.victimology.nl/onlpub/Brienenhoegen/BH.html>
22. BUSNELLI, D. FRANCESCO, COMANDÉ, GIOVANNI, Causation under Italian Law, u: Unification of Tort Law: Causation, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000., str. 79.-92.
23. BUSNELLI, D. FRANCESCO, COMANDÉ, GIOVANNI, Damages under Italian Law, u: Unification of Tort Law: Damages, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001., str., 117.-141.

24. BUSNELLI, D. FRANCESCO, COMANDÉ, GIOVANNI, "Wrongfulness" in the Italian Legal System, u: *Unification of Tort Law: Wrongfulness*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998., str. 69.-81.
25. BUTOROVIĆ, DARKO, Odgovornost za štetu Republike Hrvatske uzrokovanu terorističkim aktima i demonstracijama, nastalu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata, nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala SFRJ, *de lege ferenda*, Informator, br. 5104., od 5.2.2003., str. 7.-8.
26. CASSESE, ANTONIO, The international community's "legal" response to terrorism, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 38., Part 3., 1989., str. 589.-608.
27. CENDON, PAOLO (ed.), *La responsabilità extracontrattuale, Le nuove figure di risarcimento del danno nella giurisprudenza*, Giuffrè editore, S.p.A. Milano, 1994.
28. CHOMSKY, NOAM, *Moć i teror*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003.
29. CIGOJ, STOJAN, *Odškodninsko pravo Jugoslavije*, Ljubljana, 1972.
30. COOLEY, D. R., Strict Joint and Several Liability and Justice, *Journal of Business Ethics*, 47., 2003., str. 199.-208.
31. COOPER, J. PHILLIP, *Public Law and Public Administration*, Prentice Hall Englewood Cliffs, New Jersey, 1988.
32. CRNIĆ, IVICA, Naknada nematerijalne štete prema Zakonu o obveznim odnosima – Uvodne napomene, u: CRNIĆ, IVICA, et al., *Naknada nematerijalne štete po Zakonu o obveznim odnosima, Pravni i medicinski aspekti*, Organizator, Zagreb, 2003., str. 3.-21.
33. CRNIĆ, IVICA, Naknada štete, Odgovornost za štetu i popravljjanje štete, *Pregled aktualne sudske prakse*, Organizator, Zagreb, 1995.
34. CRNIĆ, IVICA, Odgovornost društveno-političke zajednice i organizacije koja obavlja poslove od javnog (općeg) interesa; Odgovornost pravne osobe za štetu koju uzrokuje njezin organ; Odgovornost organizacije udruženog rada i drugih pravnih osoba trećem, *Naša zakonitost*, god. XLI, br. 9.-10., 1987., str. 1084.-1099.
35. CRNIĆ, IVICA, Odgovornost države za štetu, *Godišnjak 2, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, Organizator, Zagreb, 1995., str. 117.-132.
36. CRNIĆ, IVICA, Odgovornost države za štetu, *Informator*, Male stranice, br. 4371., 27.1. 1996.
37. CRNIĆ, IVICA, Popravljjanje imovinske štete, u: BARETIĆ, MARKO, et al., *Novi Zakon o obveznim odnosima – najznačajnije izmjene – novi instituti*, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2005., str. 50.-63.
38. CRNIĆ, IVICA, *Zakon o obveznim odnosima s opsežnom sudskom praksom*, četvrto dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Organizator, Zagreb, 2002.
39. CUMMINS, J. DAVID, LEWIS, M. CHRISTOPHER, Catastrophic Events, Parameter Uncertainty and the Breakdown of Implicit Long-Term Contracting: The Case of Terrorism Insurance, *The Journal of Risk and Uncertainty*, 26., br. 2.-3., 2003., str. 153.-178.
40. ĆAPETA, TAMARA, Odgovornost država za štetu u pravu Europske zajednice, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 53., br. 3.-4., 2003., str. 783.-812.
41. ĆURKOVIĆ, MARIJAN, Oblici nematerijalne štete i kriteriji za određivanje naknade (komparativni pregled zakonodavstva i sudske prakse u nekim europskim zemljama), u: CRNIĆ, IVICA, et al., *Naknada nematerijalne štete po Zakonu o obveznim odnosima, Pravni i medicinski aspekti*, Organizator, Zagreb, 2003., str. 53.-90.
42. ĆURKOVIĆ MARIJAN, MILETIĆ VLADIMIR, *Pravo osiguranja Europske ekonomske zajednice*, Croatia Osiguranje d.d., Zagreb, 1993.
43. DAVIS, CULP KENNETH, Tort Liability of Governmental Units, *HeinOnline*, *Minnesota Law Review*, Vol. 40., 1955.-1956., str. 751.-813.
44. DAVIS, CULP KENNETH, Administrative Officers' Tort Liability, *HeinOnline*, *Michigan Law Review*, Vol. 55., 1956.-1957., str. 201.-234.
45. DEBBASCH, CHARLES, *Institutions et droit administratifs*, Presses Universitaires de France, Paris, 1982.
46. DEBELJAK-RUKAVINA, SANDRA, Odgovornost prijevoznika u domaćem i međunarodnom prijevozu putnika i prtljage zrakom, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Suppl., br. 2., 2002., str. 325.-369.
47. DEBELJAK-RUKAVINA, SANDRA, Odgovornost prijevoznika za štete na stvarima u domaćem i međunarodnom prijevozu zrakom, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 23., br. 2., 2002., str. 597.-614.
48. DERENČINOVIĆ, DAVOR, Novi antiterorizam na razmeđu depolitizacije i dejuridizacije, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 52., br. 3.-4., 2002., str. 545.-573.

49. DERENČINOVIĆ, DAVOR, O usklađivanju hrvatskog kaznenog zakonodavstva s pravnom stečevinom (*acquis communautaire*) Europske unije na području pravosuđa i unutarnjih poslova – korupcija i terorizam, Hrvatska pravna revija, Vol. 3., br. 6., 2003., str. 99.-115.
50. DOBBS, B. DAN, Direct and general limits on tort damages in the United States, u: The Limits of Liability, Keeping the Floodgates Shut, (ed. J. Spier), Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1996., str. 27.-42.
51. DOHERTY, A. NEIL, LAMM-TENNANT, JOAN, STARKS, T. LAURA, Insuring September 11<sup>th</sup>: Market Recovery and Transparency, The Journal of Risk and Uncertainty, 26., br. 2.-3., 2003., str. 179.-199.
52. DUBOIS, DORINE, The Attacks of 11 September: EU-US Cooperation Against Terrorism in the Field of Justice and Home Affairs, European Foreign Affairs Review 7, 2002., str. 317.-335.
53. DUNHAM, EDWARD, M., Will suits against terrorists succeed, or are they just grandstanding?, New Jersey Law Journal, March 12, 2004., <http://web.lexis-nexis.com>
54. DUNNÉ, van M. JAN, Liability for Pure Economic Loss: Rule Or Exception? A Comparatist's View of the Civil Law – Common Law Split on Compensation of Non-physical Damage in Tort Law, European Review of Private Law, 4., 1999., str. 397.-428.
55. EHRLICH, R. PAUL, LIU, JIANGUO, Some Roots of Terrorism, Population and Environment, Vol. 24, No. 2, November 2002., str. 183.-192.
56. EICKE, TIM, Terrorism and Human Rights, European Journal of Migration and Law, 4, 2003., Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, str. 449.-467.
57. ERLICH, REUVEN, State-Sponsored Terrorism: Terrorism as a Preferred Instrument of Syrian Policy, [www.ict.org.il/articles/](http://www.ict.org.il/articles/)
58. European Tort Law 2001., Tort and Insurance Law Yearbook, Springer-Verlag, Wien, New York, 2002.
59. European Tort Law 2002., Tort and Insurance Law Yearbook, Springer-Verlag, Wien, New York, 2003.
60. FEIDEN, SONJA, SCHMID, U. CHRISTOPH, (eds.), Evolutionary Perspectives and Projects on Harmonisation of Private Law in the EU, European University Institute, Badia Fiesolana, San Domenico, 1999.
61. FILIPOVIĆ, VELIMIR, Montrealska konvencija iz 1999. o međunarodnom zračnom prijevozu stupila na snagu, Poseban prilog, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 54., br. 1., 2004., str. 199.-202.
62. FLEMING, JAMES, Tort Liability of Governmental Units and Their Officers, The University of Chicago Law Review, Vol. 22., 1954.-1955., str. 610.-655.
63. FREELAND, CHARLES, How Can Sound Customer Due Diligence Rules Help Prevent the Misuse of Financial Institutions in the Financing of Terrorism, European Journal of Law Reform, Vol. 4., No. 2., 2002., str. 291.-298.
64. GALAND-CARVAL, SUZANNE, Causation under French Law, u: Unification of Tort Law: Causation, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000., str. 53.-61.
65. GALAND-CARVAL, SUZANNE, Damages under French Law, u: Unification of Tort Law: Damages, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001., str. 77.-88.
66. GALLO, PAOLO, Punitive damages in Italy?, [www.jus.unitn.it/cardoza/Review/Torts/Gallo-1997/Gallo.htm](http://www.jus.unitn.it/cardoza/Review/Torts/Gallo-1997/Gallo.htm)
67. GANOR, BOAZ, Terrorism: No Prohibition Without Definition, [www.ict.org.il/articles/](http://www.ict.org.il/articles/)
68. GANOR, BOAZ, Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter?, [www.ict.org.il/articles/](http://www.ict.org.il/articles/)
69. GERAGHTY, L. JOANNA, To Sue or Not to Sue: A look at the legal landscape for victims of "September 11", Air & Space Law, Vol. XXVII/6, December 2002., str. 363.-376.
70. GERVEN, van W., ECJ case-law as a means of unification of private law?, European Review of Private Law, 2, 1997., str. 293.-308.
71. GERVEN, van W., Bridging the Unbridgeable: Community and National Tort Laws after *Francovich* and *Brasserie*, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 45., Part 3., July 1996., str. 507.-544.
72. GILEAD, ISRAEL, Liability and Insurance in Cases of Damage Caused by Terrorist Attacks- Economic Analysis, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 238.-251.

73. GLIHA, IGOR, JOSIPOVIĆ, TATJANA, Građanskopravna zaštita okoliša, u: LONČARIĆ-HORVAT, OLIVERA, et al., Pravo okoliša, Organizator, Zagreb, 2003., str. 179.-203.
74. GORENC, VILIM, Zakon o obveznim odnosima s komentarom, RRiF-plus, Zagreb, 1998.
75. GRABOVAC, IVO, Pomorsko pravo, Školska knjiga, Zagreb, 1993.
76. GRABOVAC, IVO, Temelj odgovornosti u prometnom pravu, Književni krug, Split, 2000.
77. GRABOVAC, IVO, Ugovor o prijevozu u zračnom prometu, Pravo i porezi, 7, br. 11., 1998., str. 22.-27.
78. GRBIN, IVO, Oblici nematerijalne štete i kriteriji za određivanje naknade, u: CRNIĆ, IVICA, et al., Naknada nematerijalne štete po Zakonu o obveznim odnosima, Pravni i medicinski aspekti, Organizator, Zagreb, 2003., str. 25.-49.
79. GRBIN, IVO, Odgovornost za štetu po osnovi krivnje, u: CRNIĆ, IVICA, et al., Odgovornost za štetu, Inženjerski biro, Zagreb, 2004., str. 3.-19.
80. HARMON, CHRISTOPHER C., Terorizam danas, Golden marketing, Zagreb, 2002.
81. HILLIARD, P. KEVIN, Civil Litigation Arising out of the WTC Attacks, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 189.-196.
82. HLAČA, VINKO, Hrvatsko prometno pravo i međunarodne konvencije, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2000.
83. HOFFMANN, MICHAEL, Der Abwehrenspruch gegen rechtswidrige hoheitliche Realakte, Duncker&Humblot, Berlin, 1969.
84. HOPE, C. STUART, BARFIELD, W. ERIC, Terrorism Risk Insurance Act of 2002 Holds Holiday Surprise for Aviation Industry, Finance, Tax & Insurance, NBAA, [www.nbaa.org/ops/finance/insurance/tria2002.htm](http://www.nbaa.org/ops/finance/insurance/tria2002.htm)
85. HORVATIĆ, ŽELJKO, ŠEPAROVIĆ, ZVONIMIR i suradnici, Kazneno pravo, Posebni dio, Masmedia, Zagreb, 1999.
86. IVANČEVIĆ, VELIMIR, Odgovornost države za štetu nanесenu građanima protupravnim ponašanjem službenih osoba, Naša zakonitost, god. XVIII., br. 1.-2., 1964., str. 24.-38.

87. JACOBY, B. SIDNEY, Federal Tort Claims Act and French Law of Governmental Liability: A Comparative Study, HeinOnline, Vanderbilt Law Review, Vol 7., 1953.-1954., str. 246.-270.
88. JAKAŠA, BRANKO, Kopneno i zračno saobraćajno pravo, Informator, Zagreb, 1969.
89. JAKAŠA, BRANKO, Nekoliko pitanja temelja vanugovorne odgovornosti u Zakonu o obveznim odnosima, Naša zakonitost, br. 6., 1979., str. 59.-90.
90. JAKAŠA, BRANKO, Nekoliko pogleda na temelj imovinsko-pravne odgovornosti, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 2.-3., 1977., str. 109.-143.
91. JAKŠIĆ, STEVAN, Obligaciono pravo, Opšti deo, Veselin Masleša, Sarajevo, 1960.
92. JANSEN, NILS, Duties and Rights in Negligence: A Comparative and Historical Perspective on the European Law of Extracontractual Liability, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 24., No. 3., 2004., str. 443.-469.
93. JELINIĆ, SREČKO, Ratni rizici u sustavu (dobrovoljnog) osiguranja, Privreda i pravo, Vol. 32., br. 11.-12., 1993., str. 965.-975.
94. JOSIPOVIĆ, TATJANA, GLIHA, IGOR, O građanskopravnoj odgovornosti sudaca, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 42., Suppl., br. 4., izvanredni tematski broj, 1992., str. 675.-696.
95. KALADIĆ, IVAN, Podijeljena odgovornost za štetu, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2004.
96. KLARIĆ, PETAR, Naknada neimovinske štete, u: Novi Zakon o obveznim odnosima – najznačajnije izmjene – novi instituti, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2005., str. 27.-49.
97. KLARIĆ, PETAR, Odštetno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2003.
98. KLARIĆ, PETAR, Pravna osnova odgovornosti za ratnu štetu, Zakonitost, god. 46., br. 10., 1992., str. 1237.-1250.
99. KLARIĆ, PETAR, Ratna šteta i štete nastale zbog akata nasilja ili terora te prilikom javnih demonstracija, Informator, br. 4241. od 29.10.1994., str. 15.-17.
100. KLARIĆ, PETAR, Ususret Zakoniku o obveznim odnosima I. dio: Struktura sadržaja i osnovna načela, Pravo u gospodarstvu, 3, 2003., str. 35.-60.
101. KOCH, A. BERNHARD, Comparative Analysis of Liability for Acts of Terrorism, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 282.-299.



102. KOCH, A. BERNHARD, KOZIOL, HELMUT, Liability for Acts of Terrorism Under Austrian Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 5.-28.
103. KOCH, A. BERNHARD, STRAHWALD, STEFAN, Compensation Schemes for Victims of Terrorism, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 260.-281.
104. KOZIOL, HELMUT, Conclusions, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 300.-307.
105. KOZIOL, HELMUT, Conclusions, u: Unification of Tort Law: Wrongfulness, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998., str. 129.-135.
106. KOZIOL, HELMUT, Mitigation of Damages under Austrian Law and Ideas for Future Regulations, u: The Limits of Liability, Keeping the Floodgates Shut, (ed. J. Spier), Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1996., str. 27.-42.
107. KOZIOL, HELMUT, Causation under Austrian Law, u: Unification of Tort Law: Causation, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000., str. 11.-21.
108. KOZIOL, HELMUT, Damages under Austrian Law, u: Unification of Tort Law: Damages, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001., str. 7.-26.
109. KOZIOL, HELMUT, Wrongfulness under Austrian Law, u: Unification of Tort Law: Wrongfulness, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998., str. 11.-23.
110. KRBEK, IVO, Odgovornost države za štetu, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1954.
111. KREINDLER, S. LEE, The Terrorist Attacks of 11 September 2001. Legal Liability Issues Confronting Claimants – The Congressional Response – Salvation or Frustration?, Air & Space Law, Vol. XXVII/6, December 2002., str. 377.-385.
112. KUNŠTEK, EDUARD, Imovinskopravni zahtjevi, u: PAVIŠIĆ, BERISLAV, Komentar Zakona o kaznenom postupku, 4. izdanje, Žagar, Rijeka, 2003., str. 164.-180.
113. LAHNSTEIN, CHRISTIAN, Liability Insurance for Acts of Terrorism?, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 252.-259.
114. LEIGH, MONROE, Current Development: 1996 Amendments to the Foreign Sovereign Immunities Act with Respect to Terrorist Activities, The American Journal International Law, 91., January 1997., str. 187.-188.
115. LILLICH, B. RICHARD, State Responsibility for Injuries to Aliens Occasioned by Terrorist Activities, HeinOnline, The American University Law Review, Vol. 26, 1976.-1977., str. 217.-313.
116. LIMPENS, JEAN, KRUIHOF, M. ROBERT, MEINERTZHAGEN-LIMPENS, ANNE, Tort and Crime, International Encyclopedia of Comparative Law, Volume XI, Torts, Part I, Ch. II., V., J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen and Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London, 1983., str. 74.-77.
117. LIMPENS, JEAN, KRUIHOF, M. ROBERT, MEINERTZHAGEN-LIMPENS, ANNE, Grounds of Justification, International Encyclopedia of Comparative Law, Volume XI, Torts, Part I, Ch. II., VI., J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen and Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London, 1983., str. 81.-93.
118. LÖRTSCHER, THOMAS, PARIZZI, CLAUDIO, GUTZWILLER, SABINE, Liability for Acts of Terrorism Under Swiss Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 128.-137.
119. LOZA, BOGDAN, Dva posebna slučaja odgovornosti za prouzrokovanu štetu, Pravni fakultet Sarajevo, Godišnjak XXVII, Sarajevo, 1980., str. 35.-41.
120. MAGNUS, ULRICH, Damages under German Law, u: Unification of Tort Law: Damages, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001., str. 89.-107.
121. MAGNUS, ULRICH, Causation in German Tort Law, u: Unification of Tort Law: Causation, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000., str. 63.-73.
122. MAGNUS, ULRICH, Comparative Report on the Law of Damages, u: Unification of Tort Law: Damages, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001., str. 185-217.

123. MAGNUS, ULRICH, Liability for Acts of Terrorism Under German Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 47.-56.
124. MANOJLOVIĆ, OGNJENKA, Antiteroristički zakoni u Sjedinjenim Američkim Državama, Kanadi i Ujedinjenom Kraljevstvu: borba protiv terorizma vs. ljudska prava, Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja, Vol. 36., br. 2.(76.), 2002., str. 69.-95.
125. MARCEAU, NICOLAS, MONGRAIN, STEEVE, Damage averaging and the formation of class action suits, International Review of Law and Economics, 23, 2003., str. 63.-74.
126. MARGO, D. ROD, 11 September 2001 – An Aviation Insurance Perspective, Air & Space Law, Vol. XXVII/6, December 2002., str. 386.-397.
127. MARKIĆ, VESNA, Rizik i osigurani slučaj u osiguranju od odgovornosti, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 16., br. 2., 1995., str. 353.-363.
128. MARTÍN-CASALS, MIQUEL, RIBOT, JORDI, Liability for Acts of Terrorism Under Spanish Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 88.-117.
129. McBRIDE, NICHOLAS, Duties of Care – Do they Really Exist?, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 24., No. 3., 2004., str. 417.-441.
130. MIJAČIĆ-CVETANOVIĆ, MIRSA, Odgovornost društveno-političke zajednice za štetu nastalu usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu, XXV., 1985., str. 115.-127.
131. MILETIĆ, VLADIMIR, Hrvatsko osiguranje na pragu Europe, u: Pravo osiguranja Europske ekonomske zajednice, Croatia Osiguranje d.d., Zagreb, 1993., str. 9.-24.
132. MLIKOTIN-TOMIĆ, DEŠA, Viša sila, hardship i posebni rizici u međunarodnoj trgovini, Slobodno poduzetništvo, br. 7., 1994., str. 99.-108.
133. MOMČINOVIĆ, HRVOJE, Zastara zahtjeva za naknadu nematerijalne štete, u: CRNIĆ, IVICA, et al., Naknada nematerijalne štete po Zakonu o obveznim odnosima, Pravni i medicinski aspekti, Organizator, Zagreb, 2003., str. 105.-120.

134. MORÉTEAU, OLIVIER, LAFAY, FABIEN, Liability for Acts of Terrorism Under French Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 29.-46.
135. MRVIĆ-PETROVIĆ, NATAŠA, PETROVIĆ, ZDRAVKO, Odgovornost države za štetu kao vid pravne odgovornosti, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Suppl., br. 3., 2003., str. 469.-486.
136. MULLENIX, S. LINDA, Developments in the Procedural Means for Resolution of Mass Tort Litigation in the United States, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 204.-235.
137. MURPHY, D. SEAN (ed.), Contemporary Practice of the United States Relating to International Law: Victims of Terrorism Law, The American Journal International Law, 97, January 2003., str. 187.-189.
138. MURPHY, D. SEAN (ed.), Contemporary Practice of the United States Relating to International Law: State Jurisdiction and Immunities: Terrorist-State Litigation in 2002-03, The American Journal International Law, 97, October 2003., str. 966.-974.
139. MURPHY, D. SEAN (ed.), Contemporary Practice of the United States Relating to International Law: Settlement of Dispute: Libyan Payment to Families of Pan am Flight 103 Victims, The American Journal International Law, 97, October 2003., str. 987.-991.
140. NAPIJALO, DRAGAN, Imovinska odgovornost države za "terorističke čine" (Vlada li odštetnim pravom teorija kaosa?), Odvjetnik, god. 67., br. 9.-10., 1994., str. 27.-33.
141. NAPIJALO, DRAGAN, Još jednom o imovinskoj odgovornosti države za "terorističke čine" (Vlada li odštetnim pravom teorija kaosa), Odvjetnik, god. 68., br. 9.-10., 1995., str. 109.-113.
142. NAPIJALO, DRAGAN, Odgovornost osiguratelja za štete uzrokovane ratnim operacijama, Godišnjak 2, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Organizator, Zagreb, 1995., str. 335.-338.
143. NAPIJALO, DRAGAN, Odgovornost osiguranja za izazivanje opasnosti (rat, djela terora i nasilja), Odvjetnik, god. 67., broj 3.-4., 1994., str. 14.-18.

144. NIKOLIĆ, ĐORDE, Posebna odgovornost za štetu od terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija, Zakon o obligacionim odnosima, 1978.-1988., Knjiga o desetogodišnjici, Časopis za pravnu teoriju i praksu, Pravni život, I tom, Beograd, 1988., str. 607.-617.
145. NELL, MARTIN, RICHTER, ANDREAS, The design of liability rules for highly risky activities – Is strict liability superior when risk allocation matters?, *International Review of Law and Economics*, 23, 2003., str. 31-47.
146. PARLOV, PETRA, Odgovornost za ratne štete i štete od terorizma, *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, Vol. 33., br. 1.-2.(65.-66.), 1999., str. 173.-191.
147. PASTOR, SHERILYN, GOTTLIEB, M. IRA, RAGHAVAN, A. PRANITA, An Overview of the Terrorism Risk Insurance Act of 2002, <http://articles.corporate.findlaw.com>
148. PAVIŠIĆ, BERISLAV, Komentar Zakona o kaznenom postupku, 4. izdanje, Žagar, Rijeka, 2003.
149. PETRIĆ, SILVIJA, Izvanugovorna odgovornost države za štetu u pravu Europske zajednice, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 24, br. 3., Suppl., 2003., str. 625.-666.
150. PETRIĆ, SILVIJA, Odgovornost države za štete od terorističkih akata, s osvrtom na presudu Europskog suda za ljudska prava br. 48778/99, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 24., br. 1., 2003., str. 145.-193.
151. PETRIĆ, SILVIJA, Odgovornost države za štetu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 23., br. 1., 2002., str. 67.-112.
152. PEZO, IVICA, Novo zakonodavstvo o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu, *Hrvatska pravna revija*, god. IV., br. 1., 2004., str. 10.-13.
153. PIETH, MARK, Financing of Terrorism: Following the Money, *European Journal of Law Reform*, Vol. 4., No. 2., 2002. g., str. 365.-376.
154. POPOVIĆ, VESNA, Međunarodnopravni aspekti terorizma, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru*, br. XVII., 2004., str. 299.-308.
155. POTOČNJAK, ŽELJKO, Pravo na sud, pristup sudu i suđenje u razumnom roku u slučaju intervencije zakonodavca u sudske postupke u tijeku, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 25., br. 2., 2004., str. 823.-853.
156. PRIMORAC, IGOR, Državni terorizam i protuterorizam, *Politička misao*, Vol. XXXIX, br. 3., 2002., str. 60.-74.
157. PÜTTNER, Allgeieines Verwaltungsrecht, Werner-Verlag GmbH, Düsseldorf, 1995.
158. RADIONOV, NIKOLETA, NOVAČIĆ, TOMISLAV, Aktualnosti u sustavu odgovornosti zračnog prijevoznika - stari interesi i nova rješenja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 39., 67.-68., 2002., str. 413.-430.
159. RADIONOV, NIKOLETA, Komparativni prikaz odgovornosti prijevoznika za prijevoz stvari cestom i željeznicom, *Novo hrvatsko transportno pravo u svjetlu međunarodnih transportnih propisa*, *Vladavina prava*, god. IV., br. 1., 2000., str. 129.-157.
160. RADIONOV, NIKOLETA, Ugovorna odgovornost prijevoznika u kopnenom prijevozu, *Doktorska disertacija*, Zagreb, 2002.
161. RADOLOVIĆ, ALDO, Naknada neimovinske štete u teoriji i praksi, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 21., br. 1., 2000., str. 219.-243.
162. RADOLOVIĆ, ALDO, Neimovinska (nematerijalna) šteta po ZOO-u, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 2., 1981., str. 143.-160.
163. RADOLOVIĆ, ALDO, Moguće (i pravno poželjne) promjene koncepta neimovinske štete u novom pravnom sustavu Hrvatske, *Pravo u gospodarstvu*, 33., br. 11.-12., 1994., str. 1083.-1088.
164. RADOLOVIĆ, ALDO, Odgovornost države za štetu prouzrokovanu nezakonitim ili nepravilnim radom organa uprave, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 25., br. 1., 2004., str. 425.-444.
165. RADOVIĆ, ZORAN, Rizik terorizma u transportnom osiguranju, *Poredbeno pomorsko pravo*, god. 42., br. 157., 2003., str. 149.-158.
166. RATHBONE, ANNE, ROWLEY, K. CHARLES, *Terrorism, Public Choice*, 111, Kluwer Academic Publishers, 2002., str. 1.-10.
167. REISMAN, W. MICHAEL, HAKIMI, MONICA, Illusion and Reality in the Compensation of Victims of International Terrorism, *Alabama Law Review*, 54., 2003., str. 561.-582.

168. ROGERS, W.V. HORTON, Causation under English Law, u: Unification of Tort Law: Causation, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000., str. 39.-51.
169. ROGERS, W.V. HORTON, Damages under English Law, u: Unification of Tort Law: Damages, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001., str. 53.-76.
170. ROGERS, W.V. HORTON, Keeping the Floodgates Shut: "Mitigation" and "Limitation" of Tort Liability in the English Common Law, u: The Limits of Liability, Keeping the Floodgates Shut, (ed. J. Spier), Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1996., str. 75.-92.
171. ROGERS, W.V. HORTON, Winfield & Jolowicz on Tort, 16. izdanje, Sweet & Maxwell, London, 2002.
172. ROGERS, W.V. HORTON, Wrongfulness under English Tort Law, u: Unification of Tort Law: Wrongfulness, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998., str. 39.-55.
173. RUNYON, CHERYL, Victims' Assistance After the September 11 Terrorist Attacks, [www.ncsl.org/programs/cj/vassist.htm](http://www.ncsl.org/programs/cj/vassist.htm)
174. SALMA, JOŽEF, Obligaciono pravo, Opšti deo, Osnovna načela, ugovori i prouzrokovanje štete, Naučna knjiga, Beograd, 1988.
175. SCHMID, U. CHRISTOPH, Legitimacy Conditions for a European Civil Code, European University Institute Working Papers, RSC No. 2001/14.
176. SCHNABLY, J. STEPHEN, INTERNATIONAL DECISIONS: *Alejandro v. Republic of Cuba*, 996 F.Supp. 1239. U.S. District Court, S.D. Fla., December 17, 1997, *American Journal International Law*, October, 1998., 92 A.J.I.L., str. 768.-773.
177. SCHWARTZ, T. GARY, Causation under US Law, u: Unification of Tort Law: Causation, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000., str. 123.-126.
178. SCHWARTZ, T. GARY, Damages under US Law, u: Unification of Tort Law: Damages, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001., str. 175.-182.
179. SEALING, E. KEITH, "State Sponsors of Terrorism" Are Entitled to Due Process Too: The Amended Foreign Sovereign Immunities Act is Unconstitutional,

- HeinOnline, 15 *American University International Law Review*, 1999.-2000., str. 395.-455.
180. SEBOK, J. ANTHONY, A Recent Hearing on September 11 Tort Cases Raises Difficult Questions of Who Owed a Duty to Whom, <http://writ.corporate.findlaw.com/sebok/20030505.html>
181. SEBOK, J. ANTHONY, Judge Hellerstein's Ruling on the September 11 Suits: Is It Right About New York Tort Law?, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20031006.html>
182. SEBOK, J. ANTHONY, Tagging Tort Reform Onto A Terrorism Bill: Why The Terrorism Risk Insurance Act Of 2002 Is still Stalled In Congress, Limiting Our National Preparedness, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20020704.html>
183. SEBOK, J. ANTHONY, Understanding Victims' Rights Under The New Air Transportation Safety and System Stabilization Act, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20011008.html>
184. SEBOK, J. ANTHONY, Assessing The new Airline Law, Not Just A Bailout, But Also A Huge Tort Reform Plan, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20010924.html>
185. SEBOK, J. ANTHONY, How Special Master Ken Feinberg Should – And Should Not – Set Up The Compensation Plan For September 11th Victims, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20011231.html>
186. SEBOK, J. ANTHONY, The hardest job in the law: Judge who hears 9/11 suits, <http://cnn.law>
187. SEBOK, J. ANTHONY, What Should Be Changed Before The Rule For September 11 Victim Compensation Becomes Final: The Need For Fairness For Domestic Partners, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20020114.html>
188. SEBOK, J. ANTHONY, Why Congress Should Reject The Republicans' Proposal To Limit All Future Terrorism Victims' Ability To Seek Compensation In Court, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20011203.html>
189. SEBOK, J. ANTHONY, Defending The September 11th Victim Compensation Fund: Why In The End, The Plan Is Fair To All, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20020211.html>

190. SEBOK, J. ANTHONY, The Final Rules For The September 11 Victims Compensation Fund: Are They A Laudable Model, Or A Large Mistake?, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20020325.html>
191. SEBOK, J. ANTHONY, The New Airline Stabilization Act: Why The Choice Of A Special Master Is Crucial, And Why A Commission Should Fill That Role, <http://writ.news.findlaw.com/sebok/20011022.html>
192. SHOOK, KEVIN TODD, State Sponsors of Terrorism Are Persons Too: The *Flatow* Mistake, HeinOnline, Ohio State Law Journal, Vol. 61., 2000., str. 1301.-1332.
193. SOMMER, HILLEL, Providing Compensation for Harm Caused by Terrorism: Lessons Learned in the Israeli Experience, Indiana Law Review, 335., 2003., [www.ict.org.il/articles/](http://www.ict.org.il/articles/)
194. SPIER, JAAP, HAAZEN, A. OLAV, Comparative Conclusions on Causation, u: Unification of Tort Law: Causation, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000., str. 127.-154.
195. SPIER, JAAP (ed.), et.al., The limits of expanding liability, Eight Fundamental Cases in a Comparative Perspective, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998.
196. SUBEDI, P. SURYA, The UN Response to International Terrorism in the Aftermath of the Terrorist Attacks in America and the Problem of the Definition of Terrorism in International Law, International Law FORUM du droit international, Kluwer Law International, 4., 2002., str. 159.-169.
197. SUNSTEIN, R. CASS, Terrorism and Probability Neglect, The Journal of Risk and Uncertainty, 26., br. 2.-3., 2003., str. 121.-136.
198. SURMA, RALPH, A Comparative Study of the English and German Judicial Approach to the Liability of Public Bodies in Negligence, Oxford University Comparative Law Forum, [www.iuscomp.org](http://www.iuscomp.org)
199. SYMEONIDOU-KASTANIDOU, ELISABETH, Defining Terrorism, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Vol. 12/1, 2004., str. 14.-35.
200. TOMIĆ, ZORAN, Odgovornost usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija, Pravni život, br. 8.-9., 1982., str. 873.-880.
201. TUMBRI, TANJA, Šteta kao pravni osnov odgovornosti, Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 2., 1976., str. 185.-198.
202. TUNC, ANDRÉ, An Historical and Geographical Survey of the Law of Tort, International Encyclopedia of Comparative Law, Volume XI, Torts, Part I, Ch. I., I., J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen and Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London, 1983., str. 33.-62.
203. TUNC, ANDRÉ, The Functions of The Law of Tort, International Encyclopedia of Comparative Law, Volume XI, Torts, Part I, Ch. I., IV., J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen and Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London, 1983., str. 87.-104.
204. VAIRO, GEORGENE, Remedies for victims of terrorism, HeinOnline, Loyola of Los Angeles Law Review, Volume 35., 2001.-2002., str. 1265.-1294.
205. VANDALL, J. FRANK, WERTHEIMER, ELLEN, Torts - Cases and Problems, Michie Law Publishers, Charlottesville, Virginia, 1997.
206. VEDRIŠ, MARTIN, KLARIĆ, PETAR, Građansko pravo, Opći dio, stvarno, obvezno i nasljedno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2000.
207. VIZNER, BORIS, Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima, Knjiga 2., Zagreb, 1978.
208. VUJAKLIJA, DRAGOSLAV, Naknada štete u slučajevima neopravdane osude ili neosnovanog lišenja slobode i društvena rehabilitacija, Novinsko-izdavačka ustanova, Službeni list SFRJ, Beograd, 1986.
209. VUKOVIĆ, MIHAJLO, Obvezno pravo, Knjiga I, Školska knjiga, Zagreb, 1956.
210. VUKOVIĆ, MIHAJLO, Odgovornost za štete, Prosvjeta, Zagreb, 1971.
211. VUKOVIĆ, MIHAJLO, Odgovornost za štetu u građanskom pravu, Školska knjiga, Zagreb, 1951.
212. WADE, HENRY WILLIAM RAWSON, Administrative Law, Clarendon press, Oxford, 1984.
213. WALKER, CLIVE, Liability for Acts of Terrorism: United Kingdom Perspective, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 138.-175.

214. WIDMER, PIERRE, Causation under Swiss Law, u: Unification of Tort Law: Causation, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2000., str. 105.-122.
215. WIDMER, PIERRE, Function and Relevance under Swiss Law, u: Unification of Tort Law: Wrongfulness, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998., str. 115.-127.
216. WOLFF, J. HANS, BACHOF, OTTO, STOBBER, ROLF, Verwaltungsrecht, Band 1, 11. Auflage, Beck, München, 1999.
217. WOODIN, H. PETER, The September 11th Victim Compensation Fund of 2001., u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 197.-203.
218. ZACCARIA, ALESSIO, BISAZZA, GIOVANNI, Liability for Acts of Terrorism Under Italian Law, u: Terrorism, Tort Law and Insurance, A Comparative Survey, Springer-Verlag, Wien, 2004., str. 57.-71.
219. Zakonici drevne Mezopotamije, preveo Marko Višić, Svjetlost, Sarajevo, 1989.
220. ZLATOVIĆ, DRAGAN, Odgovornost organizatora priredbi, Vladavina prava, god. II., br. 3.-4., str. 81.-91.
221. ZRILIĆ, ZRINKO, Odgovornost za ratnu štetu i štetu nastalu uslijed terorističkog akta, Kritički osvrt na novu legislativu, Hrvatska pravna revija, god. IV., br. 3., 2004., str. 14.-25.
222. ZRILIĆ, ZRINKO, Odgovornost Republike Hrvatske za štetu nastalu uslijed ratnih i terorističkih djelovanja te za štetu za koju je odgovarala bivša SFRJ, Godišnjak 11, XIX. Savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Organizator, Zagreb, 2004., str. 1.-32.

## II. ENCIKLOPEDIJE I RJEČNICI:

1. Black's Law Dictionary, West Publishing Co., St. Paul, 1991.
2. Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada, Službeni list SFRJ, Beograd, 1978.

3. International Encyclopedia of Comparative Law, (ed. André Tunc), Volume XI, Torts, Part I, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen and Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London, 1983.

## III. NAJZNAČAJNIJI PRAVNI IZVORI:

### a) međunarodni:

1. Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, UN General Assembly resolution 40/34, 29. studeni 1985.
2. European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes, Council of Europe, 24. studeni 1983.
3. Europska konvencija o suzbijanju terorizma, NN Međunarodni ugovori 12/02.
4. Međunarodna konvencija o sprječavanju financiranja terorizma, NN Međunarodni ugovori 16/03.
5. Recommendation No. R (85) 11 of the Committee of Ministers to Member States on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure, 28. lipanj 1985.

### b) dokumenti Europske unije:

1. Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims, OJ L 261, 6.8.2004.
2. Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism, OJ L 164, 22.6.2002.
3. Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings, OJ L 082, 22.3.2001.
4. Green paper on compensation to crime victims, COM (2001), 536, 28.9.2001.
5. Proposal for a Council Directive on compensation to crime victims, OJ 045 E, 25.2.2003.

### c) pravni izvori poredbenog prava:

#### Austrija:

1. *Amtshaftungsgesetz* (AHG), od 18.12.1948., BGBl. br. 20/1949., zadnje izmjene BGBl. I br. 104/2002.
2. *Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch* (ABGB), 1811., na snazi od 1.1.1812. (JGS 946.), idF BGBl. I br. 77/2004.

3. *Eisenbahn- und Kraftfahrzeughaftpflichtgesetz* (EKHG), 1957., BGBl. br. 48/1959., zadnje izmjene BGBl. I br. 98/2001.
4. *Luftfahrtgesetz* (LFG), BGBl. br. 253/1957., zadnje izmjene BGBl. I br. 194/1999.
5. *Atomhaftungsgesetz* (AtomHG), BGBl. br. 170/1998., zadnje izmjene BGBl. I br. 98/2001.
6. *Gentechnikgesetz* (GTG), BGBl. br. 510/1994, zadnje izmjene BGBl. I br. 126/2004.
7. *Rohrleitungsgesetz* (RohrLG), BGBl. br. 411/1975., zadnje izmjene BGBl. I br. 151/2001.
8. *Gaswirtschaftsgesetz* (GWG), BGBl. br. 121/2000., zadnje izmjene BGBl., I br. 148/2002.
9. *Reichshaftpflichtgesetz*, od 7. lipnja 1871., dRGBl. S. 207., zadnje izmjene BGBl. I br. 98/2001.
10. *Verbrechensopfergesetz* (VOG), BGBl. br. 288/1972., zadnje izmjene BGBl. br. 150/2002.
11. *Strafgesetzbuch* (StGB), BGBl. br. 60/1974., idF BGBl. I br. 152/2004.
12. *Strafprozessordnung* (StPO), BGBl. br. 631/1975., idF BGBl. I br. 164/2004.
13. *Sicherheitspolizeigesetz* (SPG), BGBl. I br. 104/2002.
14. *Versammlungsgesetz* (VslgG), BGBl. br. 98/1953., idF BGBl. I br. 127/2002.

#### Francuska:

1. *Code civil*, 1804.
2. *Code des assurances*, Décret no 76-666 et 76-667, 7.7.1976., zadnje izmjene Décret no 2001-1337., 28.12.2001.

#### Italija:

1. *Codice Civile (CC)*, decreto 16 marzo 1942., n. 262 (I), G.U. n. 79 i 79 bis, 4.4.1942.
2. *Codice della Navigazione (CN)*, Regio decreto 30 marzo 1942., n. 327.
3. *Codice Penale (CP)*, Regio decreto 19 ottobre 1930., n. 1398.
4. *Legge 13 agosto 1980*, n. 466., G.U. n. 230 od 22.8.1980.
5. *Legge 20 ottobre 1990*, n. 302., G.U. n. 250 od 25.10.1990.
6. *Legge 23 novembre 1998*, n. 407., G.U. n. 277 od 26.11.1998,

7. *Legge 3 agosto 2004*, n. 206., G.U. n. 187 od 11.8.2004.

#### Njemačka:

1. *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB), od 18.8.1896., RGBl. S. 195., zadnje izmjene 7.7.2005., BGBl. 2005., I S. 1970.
2. *Straßenverkehrsgesetz* (StVG), od 3.5.1909., RGBl. 1909., 437., zadnje izmjene 14.8.2005., BGBl. 2005., I 2412.
3. *Luftverkehrsgesetz* (LuftVG), od 27.3.1999., BGBl. 1999., I S. 550., zadnje izmjene 21.6.2005., BGBl. 2005., I S.1818.
4. *Haftpflichtgesetz* (HaftPflG), od 4.1.1978., BGBl. 1978., I S. 145., zadnje izmjene 19.7.2002., BGBl. 2002., I S. 2674.
5. *Atomgesetz* (AtomG), od 15.7.1985., BGBl. 1985., S. 1565., zadnje izmjene 12.8.2005., BGBl. 2005., S. 2365.
6. *Gentechnikgesetz* (GenTG), od 16.12.1993., BGBl. 1993., I S. 2066., zadnje izmjene BGBl. 2005., S. 186.
7. *Bundesberggesetz* (BergG), od 13.8.1980., BGBl. 1980., I S. 1310., zadnje izmjene BGBl. 2005., S. 1818.
8. *Arzneimittelgesetz* (AMG), od 11.12.1998., BGBl. 1998., I S. 3586.
9. *Wasserhaushaltsgesetz* (WHG), od 19.8.2002., BGBl. 2002., I S. 3245., zadnje izmjene BGBl. 2005., S. 1746.
10. *Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten* (*Opferentschädigungsgesetz*, OEG), BGBl. 1976., I 1181., zadnje izmjene BGBl. 2000., I 1676.

#### Sjedinjene Američke Države:

1. *Alien Tort Claims Act*, (*Judiciary Act, 1789.*), 28 U.S. Code, § 1350.
2. *Torture Victim Protection Act of 1991.*, 28 U.S. Code, § 1350.
3. *Anti-Terrorism Act of 1990.*, 18 U.S. Code §§ 2331.-2339.
4. *Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act (EWSAA)*, Public Law 108-11., od 16.4.2003.
5. *Foreign Sovereign Immunities Act (FSIA)*, 28 U.S. Code, §§ 1602.-1607.
6. *Civil Liability for Acts of State Sponsored Terrorism Act*, 28 U.S. Code, § 1605(a)(7))
7. *USA PATRIOT Act of 2001.*, Public Law 107-56., od 26.10.2001.

8. *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO)*, 18 U.S. Code, §§ 1961.-1964.
9. *Terrorism Risk Insurance Act of 2002.*, Public Law 107-297., od 26.11.2002.
10. *Air Transportation Safety and Sistem Stabilization Act*, Public Law 107-42., od 22.9.2001.
11. *September 11<sup>th</sup> Victim Compensation Fund of 2001*, Federal Register, Vol. 66., No. 246., 21.12.2001. (Interim rule); Federal Register, Vol. 67., No. 46., 13.3.2002. (Final rule).
12. *Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000.*, Public Law 106-386., od 28.10.2000.

Španjolska:

1. *Ley organica 6/2002*, od 27. lipnja 2002., BOE 154., 28.6.2002.
2. *Código Civil*, 1889.
3. *Ley de responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehiculos a motor (LRCSCVM)*, BOE 268., 9.11.1995.
4. *Ley de la Navegación Aérea (LNA)*, *Ley 48/1960 de 21 de julio*, BOE 176., 23.7. 1960.
5. *Ley de Energía Nuclear (LEN)*, BOE 107., 4.5.1964.
6. *Código Penal (CP)*, *Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, BOE 24.11.1995.
7. *Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de seguridad ciudadana (LSC)*, BOE 46., 22.2.1992.
8. *Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común (LRJAP)*, BOE 285., 27.11.1992.
9. *Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo (RAVT)*, *Real Decreto 288/2003*, BOE 65., 17.3.2003.
10. *Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo (LSVT)*, BOE 242., 9.10.1999.
11. *Real Decreto 1912/1999, de 17 de diciembre, que aprueba el Reglamento de ejecución de la LSVT (RSVT)*, BOE 305., 22.12.1999.

Švicarska:

1. *Obligationenrecht (OR)*, od 30.3.1911., BS 2 199.

2. *Strassenverkehrsgesetz (SVG)*, 1958.
3. *Bundesgesetz über die Luftfahrt (BLFG)*, 1948.
4. *Eisenbahnhaftpflichtgesetz (EHG)*, 1905.
5. *Kernenergiehaftpflichtgesetz (KHG)*, BBl. 1983., I 1196.
6. *Sprenstoffgesetz (SSG)*, BBl. 1977., I 1349.

Velika Britanija:

1. *Anti-terrorism, Crime and Security Act*, 2001.
2. *Civil Aviation Act*, 1982.
3. *Criminal Damage (Compensation) (Nothern Ireland) Order (CDCO)*, 1977.
4. *Criminal Injuries Compensation Act*, 1995.
5. *Criminal Justice Act*, 2003.
6. *Environmental Protection Act*, 1990.
7. *Gas Act*, 1965.
8. *Nuclear Installations Act*, 1965.
9. *Reinsurance (Acts of Terrorism) Act*, 1993.
10. *Water Industry Act*, 1991.

d) pravni izvori hrvatskog prava:

1. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90., 135/97., 8/98.–pročišćeni tekst, 113/00., 124/00.–pročišćeni tekst, 28/01., 41/01.–pročišćeni tekst.
2. Kazneni zakon, NN 110/97., 27/98., 129/00., 51/01., 105/04.
3. Zakon o kaznenom postupku, 110/97., 27/98., 58/99., 112/99., 58/02., 143/02., 62/03.–pročišćeni tekst.
4. Zakon o nuklearnoj sigurnosti, NN 173/03.
5. Zakon o obnovi, NN 24/96., 54/96., 87/96. i 57/00.
6. Zakon o obveznim i stvarnopravnim odnosima u zračnom prometu, NN 132/98.
7. Zakon o obveznim odnosima, NN 35/05.
8. Zakon o obveznim odnosima, NN 53/91., 73/91., 3/94., 7/96., 112/99.
9. Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, NN 151/03.
10. Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ, NN 117/03.



11. Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom domovinskog rata, NN 117/03.
12. Zakon o odgovornosti za nuklearnu štetu, NN 143/98.
13. Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija, NN 117/03.
14. Zakon o parničnom postupku, NN 53/91., 91/92., 112/99., 88/01., 117/03.
15. Zakon o prekršajima, NN 88/02., 122/02., 187/03., 105/04., 127/04.
16. Zakon o prijevozu u cestovnom prometu, NN 26/03.-pročišćeni tekst.
17. Zakon o sudovima, NN 3/94., 100/96., 115/97., 131/97., 129/00., 67/01., 5/02., 101/03., 117/03., 17/04., 141/04.
18. Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93., 48/99., 15/00., 190/03.-pročišćeni tekst, 193/03.
19. Zakon o ugovorima o prijevozu u željezničkom prometu, NN 87/96.
20. Zakon o unutarnjim poslovima, NN 55/89., 18/90., 47/90., 19/91., 29/91.-pročišćeni tekst, 73/91., 19/92., 76/94., 161/98., 128/99., 29/00., 53/00.
21. Zakon o utvrđivanju ratne štete, NN 61/91., 70/91.
22. Zakon o zaštiti okoliša, NN 82/94., 128/99.

#### IV. IZVORI SUDSKE PRAKSE:

1. Ing registar sudskih odluka, Inženjerski biro, Zagreb, 1992.-
2. Juris data, Giuffré Editore
3. Praxis Iuridica Mercatoria, br. 2/1994., Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Zagreb, 1994.
4. Presude Europskog suda za ljudska prava: [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)
5. Presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske: <http://sudskapraksa.vsrh.hr>
6. Pregled sudske prakse, prilog uz Naša zakonitost 1972.-1989., Zakonitost 1990.-1993., Zagreb
7. Upravni sud Hrvatske, Zbornik odluka 1997.-2002., Narodne novine d.d., Zagreb, 2002. g.