

PRIJEDLOG ZAKONA O OBVEZNYM OSIGURANJIMA U PROMETU, S KONAČNIM PRIJEDLOGOM ZAKONA (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona), dostavljen na mišljenje od strane Ministarstva financija je u cijelosti neprihvatljiv i sporan iz niza vrlo važnih razloga, a ponajviše jer:

- je kao temelj Prijedloga zakona očito poslužio prijedlog nacрта zakona izrađen od strane udruge naziva „*Institut za osiguranje*“ čija je koncepcija i izvedba nacрта zakona u cijelosti osporena od velikog broja članova Radne skupine pri Ministarstvu financija, zatim od strane Ministarstva pravosuđa, Hrvatskog liječničkog zbora, Hrvatskog društva za medicinska vještačenja, Hrvatsko društvo sudskih vještaka, Pravobraniteljstva za područje osiguranja, Pravobraniteljstva za osobe s invaliditetom, Hrvatske odvjetničke komore, istaknutih stručnjaka s Pravnog fakulteta u Zagrebu i industrije osiguranja koji su izrazili stav da takav prijedlog zakona ne zadovoljava osnovne preduvjete da se na njemu temelji budući Prijedlog zakona – prijedlog Povjerenstva pri HUO-u uopće nije ozbiljnije razmatran,
- je neusklađen s pozitivnim pravnim uređenjem Republike Hrvatske (zakonima i Ustavom RH), s europskom pravnom stečevinom i s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,
- sadrži rješenja vrlo upitne ustavnosti kojima se diferenciraju građani RH u pogledu prava na ostvarivanje naknade štete i prava na jednaku visinu odštete kroz uspostavu dualizma u naknadi štete (odnos Zakona o obveznim osiguranjima u prometu i Zakona o obveznim odnosima),
- ugrožava pravnu poziciju i zaštitu oštećenih osoba i osiguranika u obveznim osiguranjima u prometu,
- dovodi u pitanje ustavna prava, gospodarske slobode, regulatorni okvir, sigurnost i održivost poslovanja društava za osiguranje budući da:
 - uspostavlja paušalni i neobrazloženi sustav vrednovanja i određivanja visine odšteta (vrijednost boda i dr.) koji onemogućava poslovanje osiguratelja u uvjetima pravne sigurnosti,
 - na ustavno upitan način uređuje obvezu osiguratelja na naknadu stvarne štete HZZO-u (i to protivno izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju usvojenim na 56. sjednici Vlade RH održanoj 11.10.2012.g. koje su upućene u saborsku proceduru),
 - ugrožava i poništava visoki stupanj integracije svih sudionika tržišta osiguranja RH u međunarodne sustave i članstva u međunarodnim organizacijama,
- predviđeno osnivanje Hrvatskog ureda zelene karte i Garancijskog fonda kao zasebnih pravnih osoba imat će niz štetnih posljedica za sve sudionike tržišta osiguranja,
- uopće ne sadrži obrazloženja velike većine predloženih rješenja niti *ratio* promjena postojećeg sustava i važećih rješenja, već se svodi na opisivanje pojedinih članaka. Istovremeno, tekst koji opisuje sadržaj Prijedloga zakona sadrži i niz netočnih podataka, pogrešnih interpretacija i paušalnih, pa čak i uvredljivih, zaključaka na kojima se baziraju sporne odredbe koje mogu imati dalekosežne negativne posljedice za sustav obveznih osiguranja u prometu i njegove sudionike (osiguratelje, osiguranike, oštećene osobe i dr.),

- **sadrži rješenja koja su međusobno kontradiktorna, rješenja koja su nejasna i nerazumljiva, rješenja koja su neprovediva, rješenja upitne opravdanosti, rješenja koja su neuobičajena¹ ili pravno nepoznata, rješenja koja su nespojiva s temeljnim postulatima našeg pravnog poretka, kao i pravno nepostojeću terminologiju, odnosno terminologiju koja značajno odudara od ustaljene hrvatske pravne terminologije te ne vodi računa o temeljnim postulatima, strukturi i logici hrvatskog pravnog sustava,²**
- **se putem ovog Prijedloga zakona neće ostvariti niti jedan od ciljeva koji su zamišljeni.**

Dostavljeni Prijedlog zakona:

- **nije usklađen s pravnom stečevinom Europske unije za razliku od važećeg ZOOP-a,**

Iako se u obrazloženju Prijedloga zakona govori da se isti donosi „iz potrebe usklađivanja s Direktivom 2009/109/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. u vezi s osiguranjem od automobilske odgovornosti i izvršenja obveze osiguranja od takve odgovornosti“, vrijedi napomenuti da je hrvatsko zakonodavstvo, međutim, u dijelu koji se odnosi na osiguranje građanske odgovornosti iz uporabe motornih vozila koje uređuje kodificirana Direktiva 2009/103/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, u kojoj su preuzete sve dotadašnje Direktive koje se odnose na obvezno osiguranje motornih vozila bez sadržajnih izmjena i dopuna, već usklađeno s pravnom stečevinom EU i to putem važećeg ZOOP-a,³ što na određeni način potvrđuje i obrazloženje ovog Prijedloga zakona.⁴

Prijedlog zakona obilježava značajna neusklađenost s pravnom stečevinom Europske unije, iako je, sudeći prema uvodnim odredbama Prijedloga ZOOP-a, usklađivanje s pravnom stečevinom Europske unije bio jedan od ciljeva predlaganja toga Zakona. Međutim, upravo suprotno, izmjenama odnosno prestankom važenja odredbi važećeg Zakona o obveznim osiguranjima u prometu te neispravnom implementacijom odredbi kodificirane Direktive dolazi do neusklađenosti s europskom pravnom stečevinom te uvođenja rješenja koja krše ustavno načelo suverenosti (čl.2. Ustava RH).⁵

¹ „Hobijem se za potrebe ove Tablice odšteta smatra aktivnost kojom se netko bavi iz svog zadovoljstva, a ne po dužnosti, omiljena razbibriga.“, čl. 9.st. 2.Tablica odšteta (prilog I), Prijedlog zakona,

² Na temelju Pravnog mišljenja prof. dr. sc. M. Baretića, Pravni fakultet u Zagrebu

³ Naime, već je Zakon o obveznim osiguranjima u prometu iz 2005. godine donesen kako bi se uskladilo zakonodavstvo iz područja osiguranja sa direktivama i preporukama Europskog parlamenta i Europskog vijeća sukladno Nacionalnom programu Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2005. godina, Poglavlje III – Sposobnost preuzimanja obveza iz članstva u EU, 3.3. Sloboda pružanja usluga, 3.3.5. Osiguranje, točka 3.3.5.1. Kratkoročni prioriteti usklađivanja zakonodavstva, kako je navedeno u obrazloženju Ministarstva financija uz Prijedlog Zakona o obveznim osiguranjima u prometu iz 2005. godine.

⁴ „Navedeni Zakon izmijenjen je i dopunjen dva puta tijekom 2009. godine, prvi put kada su prošireni pojmovi te usklađeno zakonodavstvo u području zračnog prometa, a drugi put radi ispunjavanja mjerila za zatvaranje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji u poglavlju 9. - Financijske usluge.“, str. 1. Prijedloga zakona

⁵ „Prijedlog ZOOP-a nije usklađen niti s relevantnim direktivama Europske unije, iako je usklađivanje s pravnom stečevinom EU bilo navedeno kao jedan od ciljeva zbog kojih se predlaže taj Zakon. Umjesto metode operacionalne implementacije, prišlo se metodi doslovnog prepisivanja direktive, uslijed čega se Prijedlogom ZOOP-a s jedne strane, nije predvidjelo konkretne i precizne mjere kojima bi se postigli rezultati predviđeni relevantnim direktivama, dok se s druge strane izišlo iz okvira suverenosti Republike Hrvatske, propisujući prava i obveze subjektima izvan Republike Hrvatske te donijelo niz nejasnih, nepreciznih i zbunjujućih rješenja.“ Pravno mišljenje, prof. dr.sc. M. Baretić

- **nije usklađen s pozitivnim pravnim uređenjem Republike Hrvatske (Ustavom RH i zakonima) te s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda**

Prijedlogom zakona narušava se ustavno načelo ravnopravnosti, odnosno jednakosti pred zakonom, izraženom u članku 14. Ustava Republike Hrvatske jer dolazi do neprimjerenog dualizma u uređenju materije naknade štete u kojem bi različiti subjekti u istim okolnostima, pa čak i isti subjekti u istim okolnostima, bili podvrgnuti različitim sustavima naknade štete te ostvarivali naknadu u različitom obujmu, ovisno o tome ostvaruju li naknadu štete po pravilima ZOOP-a ili Zakona o obveznim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO). Osoba koja je ozlijeđena u prometnoj nezgodi i koja ostvaruje naknadu štete po pravilima ZOOP-a, bila bi podvrgnuta znatno drugačijem sustavu naknade štete u odnosu na osobu koja je pretrpjela istu vrstu ozljeda u nekoj drugoj vrsti štetnog događaja. U tom smislu, nesumnjivo je da bi osoba koja je ozlijeđena u prometnoj nezgodi bila stavljana u nepovoljniji položaj od osoba koje su pretrpjele istu štetu od nekog drugog štetnog događaja. Dapače, čak i u situaciji kada bi oba štetna događaja bila pokrivena osiguranjem različite vrste, oštećenici bi prilikom ostvarivanja odštetnih zahtjeva prema osigurateljima bili dovedeni u različit pravni položaj, ovisno o tome kojom su vrstom osiguranja bili pokriveni.⁶

Isto tako, odredbe Prijedloga zakona neprimjereni su diskriminatorne prema nekim kategorijama osoba koje su oštećene u prometnoj nezgodi. Tako je, primjerice, člankom 37. stavkom 1. Prijedloga zakona predviđeno da pravo na naknadu štete prouzročene vozilom, kao treće osobe, imaju putnici, pješaci, biciklisti i drugi nemotorizirani sudionici cestovnog prometa. Nejasno je, međutim, zašto je obujam zaštite sveden samo na u toj odredbi navedene osobe, a ne i na sve druge osobe koje su pretrpjele određenu štetu od vozila bez da su pritom na bilo koji način sudjelovale u cestovnom prometu, kao što bi, primjerice, bio slučaj s osobom koja je ozlijeđena od vozila koje je uslijed prometne nezgode uletjelo u njezin vrt ili kuću, ozlijedivši ju pritom. Daljnji primjer odredbe koja je dvojbena s aspekta njezine usklađenosti s ustavnim načelom ravnopravnosti jest odredba čl. 46. Prijedloga zakona. Navedenom je odredbom predviđeno da će, unatoč njihovom doprinosu nastanku štete, osobe koje su mlađe od 14 ili starije od 80 godina imati pravo na potpunu naknadu štete, za razliku od oštećenika iz drugih dobnih skupina. Činjenica je da su navedenom odredbom građani stavljani u objektivno neravnopravan položaj s obzirom na njihovu dob.⁷ Također, poseban oblik neravnopravnog položaja oštećenih osoba ogleda se u stavku 3. navedenog članka kojim se propisuje da se navedeni članak ne primjenjuje u slučaju štete uzrokovane neosiguranim ili nepoznatim vozilom, te vozilom osiguranim kod društva za osiguranje koje je prestalo zbog razloga stečaja. Postavlja se pitanje može li oštećena osoba birati od kojeg će vozila stradati?

Prijedlog Zakona o obveznim osiguranjima u prometu suprotan je Zakonu o parničnom postupku (čl. 88.) u dijelu kojim se propisuje kako oštećena osoba podnosi tužbu za naknadu štete Garancijskom fondu. U stavku 2. navedenog članka nadalje se propisuje koju je dokumentacija oštećena osoba dužna priložiti uz tužbu.

Pravno je potpuno nejasno na koji način Garancijski fond postupaju po tužbi. Naime, u smislu propisa RH i Ustava za postupanje po tužbama nadležni su sudovi.

Također, Prijedlog Zakona o obveznim osiguranjima u prometu (čl. 91.) suprotan je i odredbama Zakona o parničnom postupku koje se odnose na zastupanje. Naime, sukladno Prijedlogu, u predmetima u kojima je očekivana ukupna naknada štete veća od 50.000,00 kn kao i u slučaju ako je potraživana ili očekivana naknada štete manja od 50.000,00 kn a postoje opravdane okolnosti, Upravni odbor Garancijskog fonda određuje članicu ili vanjskog punomoćnika za zastupanje pred sudom.

Dakle, sukladno Zakonu o parničnom postupku stranku ne može zastupati pravna osoba (članica Garancijskog fonda kao što je to navedeno u Prijedlogu) već punomoćnik kao odvjetnik ili osoba koja je s njom u radnom odnosu.

⁶ Na primjer, osoba koja je ozlijeđena u prometnoj nesreći ostvarivala bi naknadu štete od osiguratelja po pravilima ZOOP-a dok bi osoba koja je, primjerice, ozlijeđena na radu ili u nečijem poslovnom prostoru, a bila je osigurana dobrovoljnim osiguranjem od nesreće na radu ili od nesretnog slučaja, ostvarivala pravo na naknadu štete od osiguratelja po pravilima ZOO-a. U tom smislu, oštećenici koji pretrpe određenu štetu u prometnoj nezgodi bili bi prilikom postavljanja odštetnih zahtjeva prema osigurateljima dovedeni u značajno drugačiji pa vjerojatno i nepovoljniji položaj u odnosu na oštećenike koji su pretrpjeli istu vrstu štete prilikom nekog drugog štetnog događaja, a svoj zahtjev prema osiguratelju ne postavljaju prema pravilima ZOOP-a, već ZOO-a.

Pravno mišljenje, prof. dr.sc. M. Baretić

⁷ Loc. cit.

Prijedlog zakona u značajnoj mjeri redefinira koncept neimovinske štete kakav je predviđen ZOO-om⁸ iako, ima li se na umu područje primjene ZOOP-a, takvo što uopće ne bi smjelo biti moguće.

„Načelno je neprihvatljivo i u krajnjoj liniji nedopušteno da se propisom kojim se uređuje obvezno osiguranje redefinira čitav sustav naknade štete, predviđen općim propisom. Propis kojim se uređuje obvezno osiguranje trebao bi slijediti postojeće odštetno pravno uređenje, kao što to uostalom čini postojeći Zakon o obveznim osiguranjima u prometu, a ne ga mijenjati, kao što se to pokušava učiniti Prijedlogom zakona. Prijedlogom ZOOP-a i njegovim dodatkom unaprijed se definira koje će se imovinske i neimovinske štete naknađivati po pravilima toga propisa. Ono što svakako u tom pogledu upada u oči jest napuštanje koncepta neimovinske štete predviđenog ZOO-om i povratak određenih elemenata sustava neimovinske štete koji je bio utemeljen na „starom“ Zakonu o obveznim odnosima iz 1978. godine. Naime, kao što je to već naglašeno, sustav neimovinske štete predviđen ZOO-om ne limitira unaprijed neimovinsku štetu, kako u pogledu zaštićenih prava osobnosti, tako niti u pogledu pojavnih oblika povreda tih prava osobnosti. S druge strane, bivši sustav odgovornosti za neimovinsku štetu, predviđen ZOO-om 1978, taksativno je navodio izvorišta neimovinske štete, baš kao što se to čini u članku 27. stavku 3. Prijedloga ZOOP-a i u članku 3. tzv. tablice odšteta. Drugim riječima, ne samo da Prijedlog ZOOP-a sužava pojam neimovinske štete limitirajući broj prava osobnosti koji se tim zakonom štiti na svega tri prava osobnosti: život, tjelesno zdravlje i duševno zdravlje, već taj pojam i dodatno sužava, unaprijed propisujući pojavne oblike povrede tjelesnog i duševnog zdravlja koje će davati pravo na pravičnu novčanu naknadu neimovinske štete. Dapače, taksativni popis „oblika tjelesnih ozljeda“, odnosno „elemenata tjelesne ozljede“, pod čime se izgleda misli na povrede prava osobnosti, dakle na neimovinsku štetu, uži je čak i od taksativnog popisa izvorišta neimovinske štete predviđenog bivšim ZOO-om iz 1978. godine. Iz taksativnog popisa „oblika tjelesnih ozljeda“ predviđenog Prijedlogom ZOOP-a jasno se nazire da njegovi autori nisu bili dovoljno upoznati s temeljnim konceptima neimovinske štete tako da, na žalost, Prijedlog ZOOP-a predstavlja svojevrsan povratak na tzv. subjektivnu koncepciju neimovinske štete. Naime, umjesto psihičkih emanacija povrede prava osobnosti, izraženih kao bol ili strah, novim je konceptom neimovinske štete, predviđenim ZOO-om, prihvaćena objektivna koncepcija neimovinske štete prema kojoj tu vrstu štete predstavlja već sama povreda prava osobnosti, dok bolovi i strah više ne predstavljaju samostalni kriterij definiranja neimovinske štete, već tek kriterij za određivanje visine odštete. Prijedlogom ZOOP-a, međutim, „neuobičajeno jaki bolovi/patnja“ postaju samostalnim kriterijem procjene tjelesne ozljede, čime se posredno, putem ZOOP-a, u naš pravni sustav ponovno integrira zastarjela subjektivna koncepcija neimovinske štete. Dapače, nedovoljna distinkcija subjektivne i objektivne koncepcije neimovinske štete dovela je do prilično nezgrapnog rješenja predviđenog Prijedlogom ZOOP-a prema kojem se prilikom definiranja pojavnih oblika neimovinske štete koristi svojevrsan amalgam objektivno-subjektivnih kriterija.“⁹

Konačno, iz Tablice odšteta i Medicinske tablice, koja predstavljaju „Prilog I“ i „Prilog II“ uz Prijedlog -a, razvidno je da se predviđa sustav apriornog fiksiranja naknade neimovinske štete.

Isto tako Prijedlog zakona popraćen s dva navedena Priloga koji sadrže tzv. tablicu odšteta i medicinsku tablicu za određivanje postotka oštećenja tjelesnog i/ili duševnog zdravlja, predstavlja krajnje neuobičajeno nomotehničko rješenje, poglavito s aspekta obvezatnosti primjene takvih „Priloga“ zakona. Predloženi sustav trebao bi funkcionirati na način da se pomoću medicinske tablice odredi veličina, visina, odnosno obujam povrede prava osobnosti, a da se potom, pomoću tablice odšteta koja sadrži elemente za određivanje novčane vrijednosti oštećenja, odredi „novčana vrijednost“ povrede. Navedeni sustav, međutim, iznimno je kontroverzan i sporan na više razina.

⁸ „Kako bi se građanskopravna zaštita temeljnih ljudskih prava i sloboda u nas uskladila sa suvremenim trendovima u međunarodnopravnoj i ustavnopravnoj zaštiti temeljnih ljudskih prava, ZOO-om iz 2006. godine u značajnoj je mjeri redefiniran koncept neimovinske štete. Ukratko, tim je Zakonom tzv. subjektivni koncept neimovinske štete zamijenjen objektivnim konceptom, prema kojem svaka povreda neimovinske sfere pravnih subjekata predstavlja neimovinsku štetu. Pritom, umjesto koncepta taksativnog navođenja izvorišta neimovinske štete, koji je bio primijenjen u Zakonu o obveznim odnosima iz 1978. godine, ZOO-om je prihvaćen „otvoreni“ koncept prava osobnosti, kojim se apriorno ne limitira broj i vrstu prava osobnosti kojima se pruža građanskopravna zaštita, čime se omogućava da se zakonsko uređenje zaštite prava osobnosti prilagođava društvenim kretanjima bez potrebe izmjene zakona. Te su promjene dovele do širenja koncepta neimovinske štete, a sve kako bi se osobama kojima su povrijeđena ta temeljna ljudska prava pružila adekvatna odštetnopravna zaštita.“ Pravno mišljenje, prof. dr. sc. M. Baretić

⁹ Pravno mišljenje, prof. dr. sc. M. Baretić

Prije svega, sasvim je nejasna pravna snaga ili pravna pozicija Tablica odštete i Medicinske tablice. Ta su dva „dokumenta“ predstavljena kao „Prilog“ zakona. Pritom, koncept „Priloga“ zakonu ustavnopravno je nepoznat, tako da nije jasna pravna snaga takvih „Priloga“. To tim više ima li se na umu da navedeni „Prilozi“ sadrže niz odredaba regulacijskog karaktera, dakle odredaba kojima se uređuju određeni društveni odnosi i to, u konkretnom slučaju, odnosi koji se tiču temeljnih ljudskih prava, poput prava na život te prava na tjelesno i duševno zdravlje.

I sam sadržaj tih „Priloga“ te njihova kompatibilnost s postojećim pravnim sustavom krajnje su upitni. Tako se, primjerice, medicinskim tablicama definiraju pojmovi poput zdravlja, oštećenja zdravlja, tjelesne funkcije, ljudskog tijela, smrti. Ako se navedeni medicinski pojmovi uopće mogu jednoznačno definirati te čak ako je i potrebno te medicinske pojmove „ozakoniti“, dakle pravno im propisati značenje, ZOOP svakako nije propis u kojem bi se to trebalo činiti, a poglavito to nije „Prilog“ takvom propisu.

Prije svega uopće nije jasno predstavljaju li medicinske tablice dodane Prijedlogu zakona dokument o čijem sadržaju postoji konsenzus medicinske struke ili su one tek rezultat konsenzusa njihovih autora. Nadalje, čl. 122. Prijedloga zakona određuje se da se medicinske tablice „preispituju“ najmanje svake dvije godine, a da prijedlog izmjena ministarstvu financija dostavlja jedan odbor Medicinskog fakulteta u Zagrebu. Nije propisano tko i u kojoj proceduri donosi izmjene medicinske tablice, niti je propisana obveza odboru Medicinskog fakulteta u Zagrebu na dostavu prijedloga. To bi moglo značiti da prijedlog odbora pristizbe ministru financija svakih nekoliko mjeseci, ali i da se izmjene ne predlažu neodređeni broj godina. Slijedom navedenog, razvidno je da je predmetno rješenje nomotehnički i logički manjkavo.

S druge strane, temeljem članka 29. Ustava i članka 6.1. Europske konvencije, svatko ima pravo da o njegovim pravima i obvezama (građanske naravi) odlučuje neovisni i nepristrani sud. U skladu s tim ustavnim i konvencijskim postulatima, o naknadi neimovinske štete u našem pravnom poretku odlučuju sudovi. Pritom, kako bi se osigurala jednakost svijui pred zakonom, Vrhovni sud Republike Hrvatske, sukladno svojoj ustavnoj obvezi osiguranja jedinstvene primjene zakona i ravnopravnosti građana, predviđenoj člankom 118. Ustava, donio je tzv. orijentacijske kriterije koji sudovima koriste kao orijentacijsko, pomoćno sredstvo prilikom definiranja visine neimovinske štete, a sve kako bi se ujednačilo postupanje sudova na tom području i time osigurala ravnopravnost građana pred zakonom. Prijedlogom zakona predviđa se sustav u kojem o visini naknade neimovinske štete u svakom pojedinom slučaju odlučuju zakonodavna vlast, ozakonjujući tzv. „Tablicu odšteta“ po kojoj se određuje što se smatra „kompenzabilnim“ gubitkom te izvršna vlast, koja temeljem članka 121. Prijedloga zakona, odlučuje o visini boda koji služi utvrđivanju visine pravične novčane naknade neimovinske štete. Tako uređenje suprotno je članku 29. Ustava i članku 6.1. Europske konvencije. Osim toga, navedeno je rješenje vrlo teško pomiriti s Ustavom utvrđenom trodiobom vlasti.¹⁰

Prijedlogom ZOOP-a deklarativno se žele ostvariti još dva cilja: uskladiti postojeće zakonodavstvo na području obveznog osiguranja sa zahtjevima pravne stečevine Europske unije te stvoriti uvjete da se značajan broj odštetnih zahtjeva rješava izvansudski, što bi trebalo dovesti do rasterećenja sudova. Sudeći prema stavu Ministarstva financija kao predlagatelja zakona, jedna od temeljnih ideja na kojima počiva novopredloženo uređenje obveznog osiguranja jest da se putem medicinskih tablica i tablica odštete „objektivizira“ određivanje naknade štete prouzročene prometnim nezgodama, što će dovesti do toga da će se velika većina odštetnih predmeta rješavati izvansudski, u izravnom kontaktu osiguratelja i oštećenika, a što će posljedično dovesti do smanjenja broja predmeta pred našim sudovima. Ono što se, međutim, pouzdano može ustvrditi jest da uređenje predviđeno Prijedlogom zakona svakako neće dovesti do smanjenja broja sporova na sudovima, a vrlo je izvjesno da bi se uslijed primjene toga uređenja broj sporova i povećao, što u konačnici smatra i udruga „Institut za osiguranje“.¹¹

Konačno, odredbe Prijedloga Zakona u značajnoj mjeri odstupaju od odredaba važećeg Zakona o obveznim osiguranjima u prometu. Iako doduše i taj Zakon ima određenih nedostataka koji se mogu uočiti i u Prijedlogu zakona, općenito govoreći može se zaključiti da je, za razliku od Prijedloga zakona, važeći Zakon o obveznim osiguranjima u prometu sadržajno, nomotehnički, strukturalno, terminološki i stilski vrlo korektan propis. Taj je Zakon konzekventno pozicioniran u okviru svojeg predmetnog polja primjene. Njime se ne pokušava mijenjati postojeće zakone te nanovo urediti već uređene odnose, već sadržajno i terminološki slijediti materijalne zakone kojima se uređuje odgovornost za štetu. U tom smislu taj je Zakon sadržajno i terminološki u potpunosti usklađen sa ZOO-om, što se nikako ne može reći za Prijedlog

¹⁰ Loc. cit.

¹¹ *Dopis Ministarstvu financija od 18.10.2012.g.*

zakona. Isto tako, za razliku od Prijedloga zakona, važeći Zakon o obveznim osiguranjima u prometu sadržajno je usklađen sa Zakonom o osiguranju.¹²

Osim što je Prijedlog zakona u suprotnosti sa Zakonom o obveznim odnosima, nalazi se i u sukobu sa koncepcijom i rješenjima predviđenim Zakonom o osiguranju.

Također, neadekvatnim rješenjem prijelaznih i završnih odredbi u Prijedlogu zakona, krši se ustavno načelo zabrane retroaktivne primjene propisa (čl. 89. Ustava RH) budući da je, prema predloženom uređenju, moguća retroaktivna primjena odredbi Prijedloga zakona na oštećenu osobu iz štetnog događaja koji je prouzročen prije stupanja na snagu Prijedloga zakona.

➤ **Ugrožava pravnu poziciju i zaštitu oštećenih osoba i osiguranika u obveznim osiguranjima u prometu**

Budući da bi oštećene osobe koje su pretrpjeli štetu u prometnoj nezgodi mogli ostvarivati naknadu štete od osiguravatelja isključivo po pravilima Prijedloga zakona, vrlo je izvjesno da bi, u slučaju prihvaćanja Prijedloga zakona, oštećenici koji žele ostvariti potpunu naknadu štete, pored osiguravatelja morali dodatnu tužiti štetnike (osobe koje su prouzročile prometnu nesreću). U takvoj bi situaciji, međutim, isti oštećenici za istu štetu bili podvrgnuti dvama sasvim različitim odštetnopravnim sustavima; sustavu predviđenom ZOOP-om u zahtjevima koje postavljaju prema osigurateljima i sustavu predviđenom ZOO-om u zahtjevima koje postavljaju prema štetnicima. S aspekta pravne sigurnosti i vladavine prava, takvo je rješenje neprihvatljivo.¹³

„Prije svega, Prijedlogom ZOOP-a, položaj oštećenika, umjesto da se poboljša, značajno se pogoršava u odnosu na postojeće stanje. Važeći Zakon o obveznim osiguranjima u prometu omogućava oštećenicima da od osiguratelja ostvare puni iznos naknade štete. Prema tome, u ovom trenutku oštećenici nemaju potrebu obraćati se štetnicima (osiguranicima) sa zahtjevima za naknadu štete prouzročene prometnom nezgodom i izlagati se neizvjesnim izgledima namirenja od štetnika. Prijedlogom ZOOP-a predviđeni sustav obveznog osiguranja u značajnom broju slučajeva neće omogućavati oštećenicima da cjelokupni iznos štete namire od osiguratelja. To će prisiliti oštećenike da ostatak do pune naknade ostvaruju od štetnika što će, bez ikakve sumnje, za oštećenike biti skupo, dugotrajno i u krajnjoj liniji neizvjesnog ishoda. Osim toga, važeće pravno uređenje oštećenicima omogućava da naknadu štete ostvare u puno kraćim rokovima nego li će to biti slučaj ukoliko ZOOP stupi na snagu sa sadržajem koji je predložen. Prijedlogom ZOOP-a neće se poboljšati niti položaj osiguranika. Naime, u ovom trenutku osiguranici su razumno sigurni da će, u slučaju da prouzroče prometnu nezgodu, šteta koja je time prouzročena biti u potpunosti namirena od strane osiguratelja. Temeljem Prijedloga ZOOP-a, takvo što u značajnom broju slučajeva više neće biti moguće. U tom smislu, moglo bi se čak ustvrditi da će se Prijedlogom ZOOP-a dovesti u pitanje sam smisao propisivanja obvezatnog osiguranja. Naime, ako sustav obveznog osiguranja ne pruža sigurnost oštećenicima da će štete koje oni prouzroče biti u potpunosti namirene od strane osiguratelja te ako taj sustav istodobno ne pruža sigurnost oštećenicima da će cjelokupnu štetu koju pretrpe moći brzo i jednostavno namiriti od osiguratelja, postavlja se pitanje svrsishodnosti postojanja takvog sustava osiguranja.“¹⁴

Ono što se, međutim, pouzdano može ustvrditi jest da uređenje predviđeno Prijedlogom zakona svakako neće dovesti do smanjenja broja sporova na sudovima, a vrlo bi se lako moglo dogoditi da se uslijed primjene toga uređenja broj sporova i poveća. Naime, kao što je već bilo objašnjeno, novim sustavom oštećenicima će u značajnom broju slučajeva biti nemoguće ostvariti punu naknadu od osiguratelja. U tom smislu, značajan broj oštećenika biti će prisiljen punu naknadu ostvarivati od štetnika. Budući da je nerealno očekivati da će štetnici u većoj mjeri dobrovoljno pristajati na isplatu odštete, za očekivati je da će velika većina odštetnih zahtjeva prema štetnicima morati biti utužena. Stoga, realno je za očekivati da će se sporovi koje oštećenici danas vode protiv osiguravatelja, u budućnosti morati voditi protiv štetnika. Dapače, ima li se na umu da će i po novopredloženom sustavu određeni broj zahtjeva prema osigurateljima morati biti riješen sudskim putem, jasno je da bi se uz novopredloženi sustav broj sporova pred našim sudovima lako mogao i povećati u odnosu na sadašnje stanje.¹⁵

¹² Iz Pravnog mišljenja prof. dr. sc. M. Baretića, Pravni fakultet u Zagrebu

¹³ Loc. cit.

¹⁴ Loc. cit.

¹⁵ Loc. cit

Takvo stanje može trajno narušiti ugled i povjerenje građana – osiguranika u društva za osiguranje i sustav obveznih osiguranja u prometu što može dovesti nesagledivih i dugoročnih štetnih posljedica.

- **dovodi u pitanje ustavna prava, gospodarske slobode, regulatorni okvir, sigurnost i održivost poslovanja društava za osiguranje jer:**
 - **uspostavlja paušalni i neobrazloženi sustav vrednovanja i određivanja visine odšteta (vrijednost boda i dr.) koji onemogućava poslovanje osiguratelja u uvjetima pravne sigurnosti,**
 - **na ustavno upitan način uređuje obvezu osiguratelja na naknadu stvarne štete HZZO-u (i to protivno izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju usvojenim na 56. sjednici Vlade RH održanoj 11.10.2012.g. koje su upućene u saborsku proceduru),**
 - **ugrožava i poništava visoki stupanj integracije svih sudionika tržišta osiguranja RH u međunarodne sustave i članstva u međunarodnim organizacijama,**

Iako pojedine odredbe Prijedloga zakona mogu stvoriti dojam da isti idu *in favorem* osiguratelja, potrebno je ukazati da je uvođenjem sustava određivanja visine odšteta putem bodova čiju vrijednost određuje Vlada RH, uvedena određena ekonomska i pravna neizvjesnost u poslovanje osiguratelja koji ionako moraju uspostaviti čvrsti sustav upravljanja rizicima poslovanja. Prijedlog zakona, naime, određuje vrijednost boda u iznosu od 13 kuna. Nažalost, obrazloženje Prijedloga zakona ne sadrži nikakvu analizu i metodologiju kako se došlo do tog iznosa. Ono što dodatno začuđuje jest da je u cijelosti izostala relevantna multidisciplinarna studija učinaka takve vrijednosti boda, koju je sposobna provesti samo industrija osiguranja. Arbitrarnim i neobrazloženim određivanjem vrijednosti boda mogu se postići neželjeni efekti i na poslovanje osiguratelja te na cjelokupni sustav obveznih osiguranja u prometu. Tim više što su predviđeni jedino trendovi mogućeg povećanja vrijednosti boda i to u korelaciji s indeksom potrošačkih cijena (koji u posljednjih godinu dana raste 5%) i rastom premije osiguranja od AO. Na taj se način i ugrožavaju ustavna prava društava za osiguranje te se onemogućava odgovarajuće planiranje.

- **predviđeno osnivanje Hrvatskog ureda zelene karte i Garancijskog fonda kao zasebnih pravnih osoba imat će niz štetnih posljedica za sve sudionike tržišta osiguranja,**

Posebno ukazujemo da navodi Prijedloga zakona, koji se smatraju obrazloženim, upravo ne sadrže valjane razloge niti *ratio* takvog prijedloga koji je protivan važećim propisima i europskim tendencijama.

Neovisno o nedostatku obrazloženja takvog prijedloga, ukazuje se da se predloženim odredbama navedenih vrši gašenje Hrvatskog ureda za osiguranje i osnivanje dvije pravne osobe - Hrvatski ured zelene karte i Garancijski fond, koji se pritom svode na svoje bazične funkcije, dok se istovremeno ukida i gasi mogućnost obavljanja brojnih drugih aktivnosti i „*poslova od općeg i zajedničkog interesa za djelatnost osiguranja*“ koja ovlast je predviđena Zakonom o osiguranju (čl. 271.), i to sve u cijelosti protivno odredbama Zakona o osiguranju i podzakonskim aktima HANFE.

Osim što je takav prijedlog u koliziji s važećim propisima, predmetni prijedlog je u izravnoj suprotnosti s aktivnostima, stavovima i odlukama velike većine društava za osiguranje. Naime, odlukama Upravnog odbora Hrvatskog ureda za osiguranje, u kojem je zastupljeno 17 društava za (re)osiguranje odnosno 98,13% ukupne premije tržišta, podržava se daljnji razvoj i aktivnosti HUO-a, a u prosincu 2011.g. jednoglasno su usvojene smjernice budućeg rada i razvoja Hrvatskog ureda za osiguranje s traženjem boljeg zakonskog pozicioniranja HUO-a, posebno u pogledu edukacije i licenciranja zastupnika i posrednika u osiguranju. Usvojen je i zaključak da je potrebno u 2012.g. dovršiti fazu tranzicije Hrvatskog ureda za osiguranje u udruženje osiguratelja u punoj mjeri budući da je HUO već ranije postao punopravni član Europske federacije osiguratelja (Insurance Europe, ranije CEA), član Council of Bureaux (COB) te član Međunarodnog udruženja za pomorska i prijevozna osiguranja - International Union of Marine Insurance (IUMI).

Postoje različita rješenja u državama EU i državama sustava zelene karte – u 15 država¹⁶ nacionalni ured za osiguranje, garancijski fond i udruženje osiguratelja nalaze se u okviru jednog tijela, u drugih 15 država¹⁷ nacionalni ured za osiguranje i garancijski fond su u okviru jednog tijela, a postoji i manji broj država gdje imamo situaciju da su i nacionalni ured za osiguranje i garancijski fond i udruženje osiguratelja zasebna tijela – dakle, u 30 država nacionalni ured za osiguranje i garancijski fond su organizirani u okviru jedne institucije. Razdvajanje ureda zelene karte i garancijskog fonda u zasebne pravne osobe nije predviđeno niti Direktivom Solventnost II niti kodificiranom Direktivom o obveznom osiguranju motornih vozila. Dakle, u pogledu uređenja načina poslovanja garancijskog fonda i ureda zelene karte niti Direktiva Solvency II niti kodificirana Direktiva 2009/103/EZ ne donosi nikakva pravila koja bi nalagala razdvajanje (inače bi to značilo da razdvajanje mora provesti preko trideset država, iako mnoge upravo rade suprotno – spajaju npr. Češka), već se samo nastavljaju na već postojeću europsku pravnu stečevinu koja je uvijek govorila o obvezi država da organiziraju same funkcije garancijskog fonda i ureda zelene karte. Direktive obvezuju države članice u pogledu rezultata koji se njima ostvaruju ali ostavljaju nacionalnim vlastima slobodu izbora oblika i načina primjene u domaćem poretku.

U tom dijelu je hrvatski pravni sustav u potpunosti usklađen s europskim direktivama jer bismo u protivnom imali obvezu taj dio uskladiti za vrijeme trajanja pregovora odnosno prije stupanja u Europsku uniju. Iz istog razloga nema potrebe za usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom budući da zadaću zaštite žrtava prometnih nesreća koje prouzroče neosigurana i nepoznata motorna vozila već obavlja Garancijski fond pri Hrvatskom uredu za osiguranje koji djeluje od osnivanja 1997. godine i ostvaruje svoju svrhu u skladu s citiranim Direktivama.

Hrvatski ured za osiguranje, kao nacionalni Ured za osiguranje, od 1992. godine predstavlja Republiku Hrvatsku u Savjetu ureda zelene karte - Council of Bureaux, administrativnom tijelu nadležnom za upravljanje Sustavom zelene karte osnovanom 1949. godine temeljem Preporuke Ekonomske komisije Ujedinjenih naroda za Europu s ciljem olakšavanja međunarodnog prometa motornih vozila, u čijem je članstvu danas 46 nacionalnih Ureda za osiguranje. Osnivanje nacionalnog Ureda za osiguranje sukladno Preporuci br. 5 Pododbora za cestovni promet Odbora za kopneni promet Ekonomske komisije Ujedinjenih naroda za Europu predstavljalo je ispunjenje jednog od uvjeta za prijem Republike Hrvatske u Sustav zelene karte. Međunarodne aktivnosti Hrvatskog ureda za osiguranje u okviru Sustava zelene karte omogućile su Republici Hrvatskoj 1998. godine, tada kao jedinog članici, uz Švicarsku, izvan Europskog gospodarskog prostora, članstvo u podsustavu Multilateralnog sporazuma o jamstvu između nacionalnih Ureda temeljem registracijske pločice, koji u okviru Sustava zelene karte osiguranja vozačima vozila registriranim u nekoj od zemalja članica omogućuje nesmetani ulazak i kretanje motornim vozilima po čitavom području Europskog gospodarskog prostora – EEA te u Andori i Švicarskoj temeljem registracijske pločice i bez posebne kontrole postojanja zelene karte osiguranja. Ugled Hrvatskog ureda za osiguranje potvrđen je 2010. godine dodjelom statusa trajne gostujuće članice u Sustavu Tijela 4. Direktive (budući da ne postoji mogućnost članstva nacionalnog Ureda države nečlanice EU) te pristupom Informacijskog centra pri Hrvatskom uredu za osiguranje Sporazumu između Informacijskih centara zemalja EEA, kao jedinom potpisniku Sporazuma izvan Europskog gospodarskog prostora – EEA. Republici Hrvatskoj je te time i prije prijema u članstvo Europske unije u segmentu automobilske osiguranja omogućeno sudjelovanje u Sustavima osiguranja Europske unije, a članovima Hrvatskog ureda za osiguranje pravodobna priprema za nove nadležnosti koje ih očekuju pristupom Republike Hrvatske u Europsku uniju i primjenom članaka Zakona o obveznim osiguranjima u prometu kojima se tzv. 4. Direktiva preuzima u hrvatsko zakonodavstvo.

Razdvajanjem Hrvatskog ureda za osiguranje prekida se i kontinuitet međunarodne afirmacije i ugrožava nesmetano daljnje odvijanje dokazano uspješnih međunarodnih aktivnosti Hrvatskog ureda a osiguranje u okviru Sustava zelene karte, Podsustava Multilateralnog sporazuma te budućeg sudjelovanja u Sustavu Tijela 4. Direktive, a označavanje nacionalnog Ureda za osiguranje nazivom „Ured zelene karte“ neispravno umanjuje opseg poslova nacionalnog Ureda samo na dio poslova koji su izvorno predviđeni Preporukom br. 5 iz 1949. (revidirana 2004. godine kako bi se uzeo u obzir naknadni razvoj sustava kojem se olakšava nesmetan promet vozila na teritoriju EU), ne uzevši u obzir naknadni razvoj podsustava Multilateralnog sporazuma o jamstvu temeljem registracijske pločice u okviru Sustava zelene karte

¹⁶ Albanija, Andora, Austrija, Bjelorusija, Crna Gora, Finska, Hrvatska, Iran, Izrael, Mađarska, Makedonija, Malta, Moldavija, Slovenija, Srbija

¹⁷ Cipar, Češka, Danska, Estonija, Irska, Island, Letonija, Litva, Nizozemska, Norveška, Rusija, Slovačka, Švedska, Švicarska, Tunis, Turska, Ukrajina, Velika Britanija

odnosno Direktive o usklađivanju zakona država članica na području osiguranja od automobilske odgovornosti (sada kodificirana Direktiva 2009/103/EZ) donesene u cilju olakšavanja cestovnog prometa na području Sustava zelene karte, a temeljem kojih su nacionalni Uredi pojedinih zemalja članica EEA, pa tako prema važećem Zakonu i u Republici Hrvatskoj, ovlašteni obavljati i poslove Ureda za naknadu te Informacijskih centara u tzv. Sustavu Tijela 4. Direktive.

Iz svega predviđenog Prijedlogom zakona, nije jasan razlog prestanka Hrvatskog ureda za osiguranje, tim više što se upravo kroz odredbe tog prijedloga omogućuje i nameće ispreplitanje obavljanja poslova Hrvatskog ureda zelene karte i Garancijskog fonda putem sporazuma, čime se zapravo naglašava važnost međusobne suradnje Hrvatskog ureda zelene karte i Garancijskog fonda u pogledu obrade šteta i dobivanja informacija kroz Informacijski centar i dr.

Ukidanje zakonskih ovlasti za obavljanja određenih poslova

Iako Zakon o osiguranju, ali i Statut HUO-a, predviđaju niz poslova koje obavlja Hrvatski ured za osiguranje (čl. 271. i 272. Zakona o osiguranju), ovakvim prijedlogom veliki dio tih djelatnosti odnosno poslova se ne bi mogao obavljati, što je također protivno stavovima industrije osiguranja i Zakonu o osiguranju.

Prebacivanje Centra za mirenje i Pravobraniteljstva za područje osiguranja u Garancijski fond je besmisleno. To samo znači da bi se temeljem predloženih odredbi prestali obavljati poslovi:

- rješavanja pritužbi osiguranika odnosno oštećenih osoba,
- izvansudskog rješavanja sporova između osiguranika odnosno ugovaratelja osiguranja odnosno potrošača i društava za osiguranje odnosno ponuditelja usluga osiguranja.

To bi značilo ukidanje instituta zaštite potrošača - Centra za mirenje pri Hrvatskom uredu za osiguranje i Pravobraniteljstva za područje osiguranja. Podsjećamo na činjenicu da je osnivanje Centra za mirenje pri HUO-u svojom nazočnošću na predstavljanju poduprlo i Ministarstvo pravosuđa i svi osiguratelji te da navedeni rad centra nailazi na brojne pohvale kako u okviru osigurateljnog sektora tako u krugovima institucija RH (sudova, ministarstava i sl.) i udruga za zaštitu potrošača.

Navedeno vrijedi i za Pravobraniteljstvo za područje osiguranja koje svojim djelovanjem doprinosi zaštititi potrošača.

Naime, potrebno je ukazati da su *Dijagnostičkim pregledom zaštite potrošača i financijske pismenost* koji je izradila Svjetska banka u 2010.g., ti instituti zaštite potrošača pohvaljeni kao vrlo uspješna tijela u financijskom sektoru koja bi trebala imati i širu nadležnost.

Predložene odredbe Prijedloga zakona imale bi za posljedicu prestanak obavljanja poslova:

- edukacije – Centar za edukaciju (CEDOH), iako je namjera osiguratelja daljnji razvoj te djelatnosti,
- vođenja statistike za sve vrste osiguranja, prikupljanje određenih baza podataka i izdavanja publikacija o tržištu osiguranja,
- organizacija savjetovanja, seminara i drugih oblika stručnog obrazovanja djelatnika u osiguranju,
- zastupanja hrvatskog tržišta osiguranja u nekim međunarodnim institucijama,
- predstavljanja i zastupanja hrvatskih društva za osiguranje pred Vladom Republike Hrvatske i njezinim ministarstvima te drugim državnim tijelima radi zaštite interesa svojih članova (odredba Statuta HUO-a)
- poticanja istraživačke, publicističke i edukacijske djelatnosti na području osiguranja
- od općeg i zajedničkog interesa za djelatnost osiguranja (odredba ZO i Statuta) kao što su to primjerice aktivnosti u procesu Solvency II (zajednički rad HANFE, HAD-a i HUO-a) i sl.

Predloženim odredbama navedenih glava Prijedloga zakona:

- prestaje postojanje Hrvatskog ureda za osiguranje i istovremeno se ukida i gasi zakonska ovlast obavljanja brojnih drugih aktivnosti i poslova od općeg i zajedničkog interesa za djelatnost osiguranja, sve u cijelosti protivno odredbama Zakona o osiguranju i podzakonskim aktima HANFE te protivno odlukama Upravnog odbora odnosno iskazanoj volji velike većine društava za osiguranje,
- regulira se materija koja je već regulirana Zakonom o osiguranju, podzakonskim aktima HANFE, Statutom i aktima HUO-a,
- ukidaju se instituti zaštite potrošača (Centar za mirenje, Pravobraniteljstvo za područje osiguranja) te protivno Zakonu o osiguranju onemogućuje HUO-u obavljanje drugih poslova od općeg i zajedničkog interesa za djelatnost osiguranja (Centar za edukaciju, statistika, publikacije, ovlast zastupanja osiguratelja i dr.)
- predviđeni novi ustroj izaziva čitav niz pravnih, računovodstveno-knjigovodstvenih, tehničkih pitanja (informacijski sustavi, zaštita osobnih podataka i dr.) te zasigurno izaziva povećanje troškova koje bi morali snositi osiguratelji,
- predloženo formiranje Garancijskog fonda ne podrazumijeva osnivanje Garancijskog fonda kao cjeline kao što sada funkcionira već i da dio poslovanja dosadašnjeg Garancijskog fonda ostaje u Hrvatskom uredu zelene karte (granično osiguranje) što još dodatno komplicira poslovanje,
- propisuje se neuravnotežena zastupljenost osiguratelja u upravljačkim tijelima u neskladu s načinom financiranja,
- u prijedlog zakona se pokušavaju ugraditi odredbe kojima nije mjesto u zakonima (ovlasti i zadaci tijela, način rada tijela i sl.) već u Statutu i drugim aktima HUO-a gdje se i danas nalaze,¹⁸
- utječe na potpisani Protokol o suzbijanju prijevara u osiguranju

¹⁸, Načelno, nije ništa neuobičajeno da se putem zakona uređuje unutrašnji ustroj i nadležnosti pojedinih pravnih osoba. No, takvo što je uobičajeno jedino u pogledu pravnih osoba javnog prava što, sudeći prema članku 80. Prijedloga ZOOP-a, Hrvatski ured za osiguranje nije. Unatoč činjenici da Hrvatski ured za osiguranje ima javne ovlasti, riječ o „strukovnom udruženju“, „neprofitnoj pravnoj osobi“, što znači da je zapravo riječ o udruzi. U tom smislu, propisivati zakonom unutarnji ustroj i nadležnosti pojedinih tijela udruge zakonom, ne samo da je krajnje neobično rješenje, već je i rješenje koje je u suprotnosti s temeljnim postulatima Zakona o udrugama.¹⁸ Naime, temeljem članka 6. Zakona o udrugama, članovi sami, u skladu sa statutom, upravljaju udrugom. U tom smislu, o ustrojstvu udruge te nadležnostima pojedinih tijela udruge trebalo bi odlučiti statutom udruge, kao što je to predviđeno člankom 11. Zakona o udrugama, a ne zakonom. Predloženo je rješenje također u značajnoj mjeri suprotno postojećem Zakonu o osiguranju, čiji članak 271. predstavlja korektno uređenje Hrvatskog ureda za osiguranje, koje je u potpunosti usklađeno s konceptom udruge predviđene Zakonom o udrugama. U tom smislu, nije jasno koji se cilj želi postići novim uređenjem ustrojstva i djelokruga rada Hrvatskog ureda za osiguranje. Konačno, ima li se na umu da Prijedlogom ZOOP-a nije predviđeno ukidanje postojećih odredaba Zakona o osiguranju kojima se uređuje Hrvatski ured za osiguranje, proizlazi da bi eventualnim stupanjem na snagu ZOOP-a u pogledu organizacije i upravljanja Hrvatskim uredom za osiguranje imali dva potpuno različita sustava, što svakako treba izbjegavati. S druge strane, ima li se na umu da je u odnosu na Zakon o osiguranju, ZOOP poseban propis, kojim se uređuje samo jedan segment djelatnosti osiguranja, nije jasno zašto bi ustrojstvo i djelatnost Hrvatskog ureda za osiguranje uopće bili uređeni jednim parcijalnim, odnosno posebnim propisom, umjesto općim propisom na području djelatnosti osiguranja.“ Iz Pravnog mišljenja prof. dr. sc. M. Baretića, Pravni fakultet u Zagrebu