

Temeljem članka 86. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, u daljnjem tekstu Ustav), u vezi s člankom 145. Poslovnika Hrvatskog sabora („Narodne novine“, broj 81/13., u daljnjem tekstu Poslovnik) _____ zastupnika u Hrvatskom saboru podnosi ovu

INTERPELACIJU

o radu Vlade Republike Hrvatske

Radi:

postupanja Vlade Republike Hrvatske u postupcima koji će se pred međunarodnim arbitražnim sudištima pokrenuti protiv Republike Hrvatske zbog donošenja Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju („Narodne novine“, broj 102/15., u daljnjem tekstu ZID ZPK) i Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama („Narodne novine“, broj 102/15., u daljnjem tekstu ZID ZKI)

O b r a z l o ž e n j e:

1. Osnovna polazišta

1. Člankom 86. stavkom 2. Ustava propisano je da „Najmanje jedna desetina zastupnika Hrvatskoga sabora može podnijeti interpelaciju o radu Vlade Republike Hrvatske ili pojedinog njezinog člana“, dok je člankom 145. stavkom 1. Poslovnika propisano da se interpelacijom „na sjednici Sabora otvara rasprava o radu Vlade u cjelini ili o pojedinim odlukama Vlade ili ministarstva ako one odstupaju od općeg stajališta Vlade ili ministarstva u provođenju zakona ili utvrđene politike“.

Koristeći svoje pravo koje proizlazi iz citiranih odredaba Ustava i Poslovnika, XX zastupnika u Hrvatskom saboru smatra potrebnim otvoriti raspravu o radu Vlade Republike Hrvatske u pogledu postupaka koji će se, sukladno najavama od strane domaćih poslovnih banaka, pred međunarodnim arbitražnim sudištima pokrenuti protiv Republike Hrvatske, a zbog usvajanja ZID ZPK-a i ZID ZKI-a.

Budući se radi o postupcima koji za Republiku Hrvatsku mogu stvoriti znatne financijske obveze, kao i o činjenici da se istim postupcima pokušava osporiti dopuštenost dva zakona koji su u Hrvatskom saboru usvojeni jednoglasno, uz potporu svih zastupnika iz svih političkih opcija, smatramo da je u Hrvatskom saboru potrebno otvoriti raspravu o navedenoj temi te da je u sklopu iste potrebno donijeti zaključke kojima će se Vlada Republike Hrvatske obvezati na postupanje koje će zajamčiti održavanje na snazi navedenih akata te zaštitu prava koja su građani stekli na temelju ZID ZPK-a i ZID ZKI-a.

2. Razlozi donošenja Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju i Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama

2. Notorna je činjenica da su u periodu od 2004. do 2008. godine, kreditne institucije i drugi vjerovnici intenzivno nudile kredite vezane uz CHF ili valutnu klauzulu u CHF, budući su u tom razdoblju tečaj CHF u odnosu na hrvatsku kunu, kao i kamatne stope na CHF, bile niske u odnosu na kretanje tečaja i kamatnih stopa u CHF u prethodnim razdobljima (na razini tečajeva iz 1998. godine), a što je bilo uzrokovano određenim značajnim kretanjima na svjetskim financijskim tržištima. Kao posljedica takvog postupanja kreditnih institucija i drugih vjerovnika, iznos bruto odobrenih kredita vezanih uz CHF na kraju 2008. godine dosegao je kunsku protuvrijednost iznosa od 39,1 milijardi kuna.

Atraktivnost takvog kreditnog proizvoda se isticala u činjenici da je isti bio alternativa široko rasprostranjenom kreditnom proizvodu vezanom uz EUR ili valutnu klauzulu u EUR, s obzirom da su kamatne stope na takve kredite bile više od onih na kredite vezane uz CHF, zbog čega je određeni broj potrošača, koji nisu ispunjavali uvjete za dobivanje kredita vezanih za EUR, ispunjavao kreditne uvjete za dobivanje kredita vezanih u CHF, budući im je iznos obroka odnosno anuiteta radi niže kamatne stope bio manji od iznosa obroka odnosno anuiteta

koji bi bio da je isti kredit bio vezan uz EUR. Navedenim su kreditne institucije i ostali vjerovnici omogućili plasiranje kredita i onim osobama koje, u osnovi, nisu bile kreditno sposobne u odnosu na proizvode izražene u domaćoj valuti ili vezane uz EUR.

2.1. Iako su predmetni kreditni proizvodi bili izraženi u CHF, bitno je naglasiti da su kreditne institucije i ostali vjerovnici izvore za takve kredite primarno pronalazile u EUR-ima, zaduživanjem u inozemstvu ili na domaćem tržištu, a što je razvidno iz njihovih financijskih izvještaja. Kako je u trenutku plasiranja spornih proizvoda zaduživanje domaćih fizičkih i pravnih osoba u stranoj valuti bilo zabranjeno, fizičkim i pravnim osobama su stvarno isplaćivani iznosi u kunama, dok je ugovaranje povrata iznosa kredita u stranoj valuti ili valutnoj klauzuli vezanoj za stranu valutu predstavljalo ugovaranje zaštitnog mehanizma kojim su se kreditna institucija i ostali vjerovnici štitili od tečajnog rizika deprecijacije kune, a primarno s ciljem sprečavanja ostvarivanja gubitaka radi činjenice da su izvori za takve kredite najvećim dijelom stvarno pribavljeni u devizi, i to najvećim dijelom u EUR.

Iako je u trenutku odobravanja kredita, zaštitni mehanizam vezan uz CHF potrošačima nosio niži obrok ili anuitet, činjenica je da su podizanjem takvih kredita potrošači postali značajno izloženi u valuti u kojoj ne zarađuju svoj dohodak, koja nije istovjetna valuti (EUR) u kojoj su dominantno denominirana tržišta za koje svrhe su se takvi krediti podizali, a što je predstavljalo značajan rizik da u slučaju značajnog porasta tečaja i kamatnih stopa (što obično nosi i obrnuto proporcionalan pad vrijednosti sredstava koja su vezana uz drugu valutu, a u koje su kreditna sredstva uložena) neće biti dostatni za namirenje takvog zaštitnog mehanizma u CHF. Za razliku od situacije u nekim državama u kojima su se nalazile društva-majke kreditnih institucija koje su plasirale takve proizvode (primjerice, Austrija), kreditne institucije u Hrvatskoj nisu upozoravale potrošače na opasnost koja proizlazi iz zaduživanja vezanog uz stranu valutu, posebno uz CHF.

2.2. Uslijed promjena na financijskim tržištima, od 2008. godine tečaj i kamatne stope na CHF počeli su ponovo rasti radi čega se dužnici čiji su krediti vezani uz CHF suočavaju sa značajnim poteškoćama u otplati kredita i to ponajprije stambenih, koji predstavljaju više od 90% svih kredita vezanih uz CHF. Navedeni stambeni krediti, osim što dominiraju među kreditima vezanima uz CHF, predstavljali su i 38% od ukupnog iznosa svih stambenih kredita u Republici Hrvatskoj. Međutim, problem kredita vezanih uz CHF nije svojstven samo za Hrvatsku, već je prisutan i u drugim državama srednje i jugoistočne Europe, radi čega je

zakonodavac i u tim zemljama posegnuo za zakonskim rješavanjem problema, pri čemu se rješenja razlikuju od države do države (Mađarska, Poljska, Srbija i Crna Gora).

2.3. Kako bi se umanjio problem kredita u CHF u Hrvatskoj, 2013. godine usvojena je novela Zakona o potrošačkom kreditiranju („Narodne novine“, broj 143/13.), kojom se uveo mehanizam zaštite dužnika od porasta tečaja koji premašuje 20%, na način da se u takvim valutama ograničava i fiksira iznos kamatne stope sve dok aprecijacija takve valute traje, radi čega je kamatna stopa na kredite vezane uz CHF fiksirana na iznos od 3,23%. Ovom je mjerom građanima olakšana otplata mjesečnih anuiteta odnosno obroka, a financijski učinak ove mjere procijenjen je na iznos od otprilike 500 milijuna kuna.

Međutim, u siječnju 2015. godine, Švicarske je narodna banka odlučila odustati od obrane tečaja svoje nacionalne valute u odnosu na EUR što je prouzročilo nagli porast vrijednosti CHF. Kako bi se spriječio udar takve dramatične promjene tečaja na hrvatske građane i gospodarstvo, **promptnom reakcijom Vlade Republike Hrvatske i Hrvatskog sabora, na razdoblje od godine dana zamrznut je otplatni tečaj za 1 CHF na iznos 6,39 kuna**, čime je dužnicima omogućeno da u razdoblju od godine dana otplaćuju anuitet kredita po tečaju koji je vrijedio prije odluke Švicarske narodne banke da prekine vezivanje tečaja CHF uz EUR sve do iznalaženja trajnog rješenja. Ova je mjera uvedena kao zaštita za građane, temeljem dopuna Zakona o potrošačkom kreditiranju („Narodne novine“, broj 9/15.) te za fizičke osobe koje obavljaju djelatnost slobodnih zanimanja, obrtnike, trgovce pojedince te nositelje obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, temeljem izmjena i dopuna Zakona o kreditnim institucijama („Narodne novine“, broj 19/15), sve o trošku kreditnih institucija.

2.4. Budući u prijelaznom razdoblju koje je uslijedilo, tijekom pregovora vođenih u Ministarstvu financija vjerovnici i dužnici nisu uspjeli iznaći obostrano prihvatljivo rješenje, Vlada Republike Hrvatske je u rujnu 2015. godine uputila u proceduru, a Hrvatski je sabor dana 18. rujna usvojio Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju i Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama kojima je postavljen temelj za trajno rješenje problema kredita vezanih uz ili izraženih u CHF.

Predmetnim se zakonima provodi konverzija kredita s ugovorenim zaštitnim mehanizmom u CHF u kredit sa ugovorenim zaštitnim mehanizmom u EUR, koji odgovara stvarnoj valuti izvora sredstava kojom su vjerovnici raspolagali te odgovara valuti u kojoj su

denominirana tržišta nekretnina i drugih roba koje su najvećim dijelom nabavljane navedenim kreditima. Također, bitno je istaknuti i da je jedan od ciljeva konverzije osigurati redovitu otplatu kreditnih zaduženja dužnika, ali, na način i pod uvjetima koji dužnike ne dovode u neravnopravan i ovisan položaj u odnosu na vjerovnika, pri tome se vodeći načelom kojim se osigurava ravnopravan, a nikako povoljniji položaj u odnosu na dužnike koji su ugovorili zaštitni mehanizam u EUR te se konverzijom predviđa raspodjela troška konverzije između vjerovnika i dužnika na način da svaka strana snosi određeni trošak, sukladno svojim mogućnostima, uvažavajući pri tome osnovno načelo da stvarno isplaćena ekonomska supstanca pojedine od strana ne bude umanjena ili neravnopravno povećana na teret druge strane.

2.5. Sukladno iznijetom, ZID ZPK-om i ZID ZKI-om uređen je način izračuna konverzije kredita u CHF u kredit u EUR odnosno kredita u kunama s valutnom klauzulom u CHF u kredit u kunama s valutnom klauzulom u EUR **na način da se položaj korisnika kredita izjednači s položajem u kojem bi bio da je koristio kredit denominiran u EUR, odnosno s valutnom klauzulom u EUR** te su njima obuhvaćeni svi krediti u CHF odnosno s valutnom klauzulom u CHF, bez obzira na vrstu i namjenu te rok trajanja, uz uvjet da dužnikova obveza nije ispunjena ili prisilno ostvarena. Korisniku kredita je ostavljena mogućnost izbora konvertirati kredit u EUR ili nastaviti s otplatom vezanom uz CHF.

Izabranim modelom konverzije koji je realiziran usvajanjem ZID ZPK-a i ZID ZKI-a ne dolazi do umanjena ekonomske supstance vjerovnika koju su isti uložili u novcu kod odobrenja kredita, i to u EUR, a štiti se ekonomska supstanca korisnika kredita koji nisu primili u novcu iznos tražbine u CHF na koji je vjerovnik istu danas uvećao uslijed porasta tečaja. Primjenom početnog tečaja i tečaja važećih na datum uplate upravo se postiže konverzija tražbine u valutu ekonomske supstance vjerovnika koji je uložio svoja sredstva u EUR čime su stvarno uložena sredstva vjerovnika zaštićena. Da je konverzija provedena po tečaju EUR-a na datum konverzije ekonomska supstanca potrošača bila bi značajno umanjena za iznos nerealiziranih efekata uslijed aprecijacije CHF, a koji iznos potrošač nikada nije dobio u novcu.

3. Postupak ocjene ustavnosti Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju i Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama

3. Razumljivo je da je donošenje zakona kojima se provodi konverzija, primarno o trošku vjerovnika, kod istih izazvalo nezadovoljstvo te je vjerovnike potaknulo na vođenje sudskih postupaka kojima se osporava predmetne zakone i od Ustavnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu Ustavni sud) traži privremena obustava izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na osnovi ZID ZPK-a i ZID ZKI-a.

3.1. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZID ZPK-a i ZID ZKI-a, s pripadajućim zahtjevom za izricanje privremene mjere, podnijeli su u razdoblju od dana 29. rujna do dana 22. listopada 2015. godine, između ostalih: Privredna banka Zagreb d.d., Sberbank Europe AG, Beč i Sberbank d.d. Zagreb, Raiffeisenbank Austria d.d., Zagrebačka banka d.d., SOCIETE GENERALE - Splitska banka d.d. Split, ERSTE & STEIRMARKISCHE BANK d.d., Rijeka, HYPO ALPE ADRIA BANK d.d. Zagreb (u daljnjem tekstu: HYPO) i OTP banka d.d. Zadar.

3.2. Postupajući po citiranim zahtjevima, Ustavni je sud dana 11. studenoga 2015. godine donio Rješenje broj U-I-2780/2015-PM i dr. kojim je odbio prijedloge „za privremenu obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na osnovi: - Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (*"Narodne novine" broj 143/13. i 147/13. - ispr.*), - Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (*"Narodne novine" broj 102/15.*), i - Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama (*"Narodne novine" broj 102/15.*)“.

3.3. Obrazlažući predmetno rješenje, Ustavni je sud u bitnome naveo:

„32. Za razliku od pitanja koja naglašavaju ESB i Europska komisija, zadaća Ustavnog suda nije procjenjivati, ispitivati ili kontrolirati svrsishodnost vladinih ekonomskih, proračunskih, fiskalnih, socijalnih i drugih politika, kao ni procjenjivati, ispitivati ili kontrolirati svrsishodnost monetarne politike Hrvatske narodne banke, sve dok se one provode na način suglasan s ustavnim zahtjevima, uz poštovanje temeljnih ustavnih vrednota i zaštićenih ustavnih dobara. U tom smislu, kao što je prethodno rečeno, osporena zakonska rješenja moraju imati ustavnu osnovu i legitimni cilj,

moraju biti razmjerna, moraju biti sukladna legitimnim očekivanjima te moraju proći test razlike u postupanju (tzv. test diskriminacije). Tim se meritornim pitanjima Ustavni sud ne bavi u ovom ustavnosudskom postupku, u kojem odlučuje isključivo o osnovanosti izricanja privremenih mjera.

33. Dosljedno tome, za donošenje odluke o osnovanosti izricanja privremenih mjera važniji su aspekti osporenih zakona koji se tiču raspodjele tereta (koji bi, prema stajalištu Vlade Republike Hrvatske, bez osporenih zakonskih mjera bili prebačeni, gotovo u cijelosti, na kreditne dužnike) nego li su to aspekti koji se tiču makroekonomskih ili makro-prudencijalnih učinaka na nacionalno gospodarstvo samih vladinih politika oblikovanih u P.Z.-ima br. 899/15 i 900/15, a koje je podržao i Hrvatski sabor prihvaćajući ZID ZPK/102-15 i ZID ZoKI/102-15.

U odabiru tih politika Vlada Republike Hrvatske ima široko područje slobodne procjene. Istodobno, međutim, za te je politike ona odgovorna s aspekta svoje ustavne zadaće da "brine o gospodarskom razvitku zemlje" (članak 110. alineja 7. Ustava Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

34. S obzirom na takvo stanje stvari, Ustavni sud ocjenjuje da pojedinačni akti i radnje koje se poduzimaju na osnovi ZID-u ZPK-a/102-15 i ZID-u ZoKI-ja/102-15 ne mogu dovesti do nepopravljivih posljedica u smislu članka 45. Ustavnog zakona.

Slijedom navedenog, na temelju članka 45. Ustavnog zakona riješeno je kao pod točkom I. alinejama 1., 2. i 3. izreke ovog rješenja.“

3.4. Imajući u vidu da su vjerovnici u anekse ugovora kojima se provodila konverzija pokušavali ugraditi klauzule kojima su željeli omogućiti osporavanje pojedine, izvršene konverzije, koja je tim aneksom bila ugovorena s dužnikom, Ustavni je sud u predmetnom rješenju ukazao na sljedeće:

„35. Na kraju, s obzirom na dvojbe koje postoje u javnosti o učincima odluka Ustavnog suda u postupcima ocjene ustavnosti zakona, Ustavni sud dužan je naglasiti: aneksi ugovora o kreditu ili druge vrste dvostranih pravnih akata sklopljenih između banaka (kreditora) i kreditnih dužnika (debitora), koji služe kao pravna osnova za provedbu, u svakom konkretnom slučaju, zakonske mjere konverzije kredita u CHF u kredite u EUR, odnosno konverzije kredita u kunama s valutnom klauzulom u CHF u kredite u kunama s valutnom klauzulom u EUR (u daljnjem tekstu: aneksi), teško bi se

mogli smatrati "običnim" privatnopravnim ugovorima kojima se ustanovljuju "obični" obveznopravni odnosi za koje bi u cijelosti vrijedila pravila Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine" broj 35/05., 41/08., 125/11. - čl. 9. Zakona o rokovima ispunjenja novčanih obveza, 78/15.), kako to pogrešno smatraju banke predlagateljice (v. točke 11. i 12. obrazloženja ovog rješenja).

Sklapanje tih aneksa je zakonska obveza nametnuta bankama kao adresatima ZID-a ZPK-a/102-15 i ZID-a ZoKI-ja/102-15. Drugim riječima, sklapanje tih aneksa za banke je državna prisilna mjera, iza koje stoje i odgovarajući državni prisilni mehanizmi njezine provedbe, uključujući i propisane sankcije za nepoštovanje zakonom propisanih obveza. Ti aneksi nisu izraz redovitog ili uobičajenog bankarskog poslovanja u području kreditiranja građana i drugih subjekata niti se temelje na slobodnoj volji obiju ugovornih strana. To je jasno istaknula i ESB u poglavlju 2. točki 2.2. svoga mišljenja, naglašavajući "da će konverzija kredita u CHF u kredite denominirane ili vezane uz euro biti na dobrovoljnoj osnovi samo za dužnike" (v. točku 30. obrazloženja ovog rješenja).

Stoga ti aneksi, doneseni na temelju ZID-a ZPK-a/102-15 i ZID-a ZoKI-ja/102-15, imaju za banke - adresate osporenih zakona - i javnopravnu dimenziju, koja priječi da ih se sagledava isključivo kroz institute obveznog prava.

36. U tom svjetlu, ne prejudicirajući konačnu odluku u ovim predmetima, Ustavni sud dužan je podsjetiti na učinke ustavnosudskih odluka kojima se ukidaju zakoni ili pojedine njihove odredbe. Ustavni zakon jasno propisuje da odluke Ustavnog suda vrijede pro futuro, od dana ukidanja zakona ubuduće. Drugim riječima, zakon se smatra ustavnim sve dok ga Ustavni sud ne ukine. Do tog trenutka vrijedi presumpcija njegove ustavnosti. Sukladno tome, i svi (za banke prisilni) aneksi sklopljeni po sili i za vrijeme važenja ZID-a ZPK-a/102-15 i ZID-a ZoKI-ja/102-15 također potpadaju pod presumpciju zakonitosti i ustavnosti.

Uz opetovano isticanje da ne prejudicira konačnu odluku u ovim predmetima, Ustavni sud naglašava da njegova (eventualna) odluka kojom bi se ukinuli ZID ZPK/102-15 i ZID ZoKI/102-15 odnosno pojedine njihove odredbe ne bi imala učinak na valjanost tih aneksa. Te bi anekse bilo moguće samo ponovo mijenjati ili utvrđivati da od tog dana više ne vrijede, ali nikako ne bi bilo osnovano tvrditi da su ti aneksi bili neustavni "od samog početka" (odnosno od 30. rujna 2015., kao zakonskog termina), pa da se stoga ima smatrati kao da nisu ni sklopljeni, odnosno da se u tom slučaju među njihovim potpisnicima (kreditorima i kreditnim dužnicima) primjenjuju

isključivo pravila obveznog prava, uključujući i ona koja vrijede za stjecanje bez osnove.

Jurisprudencija Ustavnog suda koja bi eventualno mogla biti istaknuta kao argument za drugačije tumačenje (primjerice, odluka broj: U-III-731/1994 od 22. travnja 1997., objavljena u "Narodnim novinama" broj 53/97, ili rješenje broj: U-VIII-1057/1997 od 22. prosinca 1997., objavljeno u "Narodnim novinama" broj 2/98.) nije primjenjiva u predmetima koji se razmatraju u ovom ustavnosudskom postupku.“.

3.5. Ovakvom je odlukom **Ustavni sud omogućio nastavak nesmetane provedbe konverzije** i banke, odnosno vjerovnike ugovora o kreditima koji su bili predmet konverzije, uputio da rješenje za svoje zahtjeve potraže drugim putem.

4. Pokretanje postupaka pred međunarodnim sudskim tijelima radi Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju i Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama

4. Nezadovoljne predloženim zakonskim rješenjima, banke su i prije donošenja ZID ZPK-a i ZID ZKI-a najavile pokretanje postupaka protiv tih zakonskih rješenja. Već u rujnu 2015. godine, banke su poslale sljedeće zajedničko priopćenje: *„Neugodno smo iznenađeni medijskim napisima koji proteklih nekoliko dana obrađuju temu kredita u švicarskim francima. Ozbiljno smo zabrinuti razvojem događaja, kao i izjavama koje pristižu iz hrvatske Vlade. Nametnuta konverzija bez razmatranja, bez jasnih socijalnih kriterija naših klijenta je ozbiljan retroaktivni udar na postojeće ugovore o kreditiranju. Takav korak ne bi bio samo povreda Europskih zakona već i bilateralnog investicijskog sporazuma između Hrvatske i Austrije. Kao investitori na koje ova situacija utječe, tražimo hitne bilateralne razgovore s hrvatskom Vladom“.*¹ Naprijed prikazani postupak pred Ustavnim sudom bio je tek prvi korak koji su banke poduzele zbog nezadovoljstva usvojenim zakonima.

Budući pred Ustavnim sudom nisu dobile zadovoljštinu koju su očekivale, banke su tijekom ožujka 2016. godine najavile pokretanje postupaka pred međunarodnim sudištima, predviđenima dvostranim ugovorima o poticanju i uzajamnoj zaštiti ulaganja.²

¹ Izvor: <http://www.banka.hr/hrvatska/strane-banke-najavile-tuzbu-vlada-o-franku-iduceg-tjedna>

² Izvor: <http://vijesti.hrt.hr/327781/maric-jos-je-rano-da-se-vlada-ocituje-o-tuzbi-banaka>

Imajući u vidu da u trenutku podnošenja ove Interpelacije Vlada Republike Hrvatske nema jasnu strategiju odnosa prema bankama i problemu konverzije kredita u CHF, da se iz istupa pojedinih članova Vlade Republike Hrvatske vidi sklonost popuštanja bankarskom sektoru na štetu hrvatskih građana te posvemašnje nerazumijevanje mehanizama koji Hrvatskoj stoje na raspolaganju kako bi se zaštitio njen položaj u slučaju pokretanja spornih arbitražnih postupaka, cilj je ove Interpelacije:

- još jednom potvrditi predanost Hrvatskog sabora zaštiti interesa hrvatskih građana, a posebno onih zaduženih kreditima u CHF,
- obvezati Vladu Republike Hrvatske da svojim postupanjem osporava nadležnost stranih arbitražnih sudišta za rješavanje investicijskih sporova s kreditnim institucijama koje potječu iz drugih država članica Europske unije,
- stvoriti mehanizme koji će Vladi Republike Hrvatske omogućiti da se sporovi vezani uz osporavanje ZID ZPK-a i ZID ZKI-a rješavaju isključivo u okviru hrvatskog i europskog pravnog poretka.

Sukladno navedenom, u nastavku će se izložiti pravni temelj za osporavanje nadležnosti međunarodnih arbitražnih sudišta te razlozi zbog kojih banke nastale sporove žele rješavati pred njima, a ne u sklopu domaćeg i europskog pravnog poretka.

4.1. U razdoblju od 1994. pa do 2010. godine, Hrvatska je sklopila 58 dvostranih ugovora o poticanju i uzajamnoj zaštiti ulaganja, od čega 23 s državama članicama EU i 35 s trećim državama.³ Između ostalih država, ovakvi su sporazumi sklopljeni i s Austrijom, Francuskom, Italijom, Mađarskom i Njemačkom, kao državama članicama iz kojih potječu središnjice banaka koje su pokrenule postupak pred Ustavnim sudom radi ocjene ustavnosti ZID ZPK-a i ZID ZKI-a.

³ Izvor: <http://gd.mvep.hr/files/file/gd/2015/150128-ugovori-o-uzajamnom-poticanju-i-zastiti-ulaganja.pdf> Iako je Republika Hrvatska sklopila 23 ugovora o poticanju i uzajamnoj zaštiti ulaganja s državama članicama EU, isti se sporazumi odnose na ukupno 24 države članice, budući je s Belgijsko-luksemburškom ekonomskom unijom sklopljen jedan sporazum

Predmet takvih dvostranih ugovora o poticanju i uzajamnoj zaštiti ulaganja su mehanizmi kojima će se štiti ulaganja koja potječu iz jedne države potpisnice u drugoj državi te ti ugovori predviđaju i način rješavanja sporova o ulaganju (investicijski sporovi).

Citiranim ugovorima s Austrijom, Francuskom, Italijom, Mađarskom i Njemačkom predviđeno je rješavanje sporova bilo pred *ad hoc* arbitražnim sudištem u skladu s Arbitražnim pravilima UNCITRAL-a ili pred Međunarodnim centrom za rješavanje investicijskih sporova (ICSID). Također, predviđeno je da se prije početka spora pred arbitražnim sudištem, obvezno mora pokušati pronaći prijateljsko rješenje spora te su u skladu s time određene banke najavile slanje pisma Vladi Republike Hrvatske.⁴

4.2. Razlog zbog kojeg banke inzistiraju na rješavanju spora pred međunarodnim arbitražnim sudištem, a ne pred domaćim i europskim pravosudnim tijelima je vrlo jednostavan: imajući u vidu recentnu judikaturu Suda Europske unije, kao i citiranu odluku Ustavnog suda, banke cijene da će im biti jednostavnije ostvariti svoje interese pred tim tijelima, nego u redovnom pravnom putu, propisanom Ustavom i temeljnim Ugovorima Europske unije.

Sud Europske unije je u svojoj praksi već odlučivao o predmetima koji se tiču kredita vezanih uz CHF te je donosio odluke koje **bankama ne daju za pravo očekivati uspjeh u takvim sporovima**. Konkretno, u predmetu C-26/13 Kasler i Rabai v OTP, Sud Europske unije presudio je da „*Članak 6. stavak 1. Direktive 93/13 treba tumačiti na način da se u situaciji kao što je ona u glavnom postupku, u kojoj se ugovor sklopljen između poslovnog subjekta i potrošača ne može održati na snazi nakon uklanjanja nepoštene odredbe, ta odredba ne protivi pravilu nacionalnog prava prema kojem nacionalni sudac može otkloniti ništetnost te odredbe zamjenjujući je dispozitivnom odredbom nacionalnog prava.*“ jer, između ostaloga (a to se odnosi upravo na mogućnost potrošača da procijeni utjecaj valutnog rizika kod valute koja je volatilna poput CHF-a): „*Kada je riječ o značajkama mehanizma zamjene deviza poput onih koje su predviđene odredbom III/2., sudac koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku dužan je utvrditi je li, s obzirom na sve relevantne elemente činjeničnog stanja, uključujući oglašavanje i obavijesti koje je davatelj kredita učinio dostupnima u sklopu pregovora o sklapanju ugovora o kreditu, prosječan potrošač, koji je uredno*

⁴ Izvor: <http://www.poslovni.hr/hrvatska/zivaljic-u-ovom-trenu-ne-vodimo-pregovore-s-vladom-310824>

obaviješten i postupa s dužnom pažnjom i razboritošću, mogao ne samo saznati za razliku između prodajnog i kupovnog tečaja strane valute, koju se inače prati na tržištu vrijednosnih papira, nego i je li mogao procijeniti potencijalno značajne ekonomske posljedice koje za njega proizlaze iz primjene prodajnog tečaja na obračun rata otplate koje je u krajnjoj liniji dužan platiti, a time i ukupan trošak kredita.“. Iz navedenog je razvidno da je vođenje postupka pred domaćim sudovima (gdje pred Ustavnim sudom nisu polučile očekivani rezultat) i europskim sudovima (gdje na temelju dosadašnje prakse teško mogu očekivati uspjeh) za banke rizično u toj mjeri da će pod svaku cijenu pokušati izbjeći takav put i pokretanjem postupaka pred međunarodnim arbitražama izvršiti pritisak na Vladu Republike Hrvatske kako bi na sebe i hrvatske građane preuzela trošak konverzije kredita u CHF.

Na žalost, iz istupa Vladinih dužnosnika, prvenstveno ministra financija, razvidno je da takav pritisak proizvodi učinak te da Vlada Republike Hrvatske ne zna ili ne želi iskoristiti mehanizme koji su joj na raspolaganju kako bi izbjegla ovakve, za Hrvatsku, štetne postupke.⁵

4.3. Budući opisano postupanje Vlade Republike Hrvatske ukazuje na potpuni izostanak zaštite nacionalnih interesa, podnositelji ove Interpelacije ističu da ulaskom Hrvatske u Europsku uniju **prestaje nadležnost međunarodnih arbitražnih sudišta za rješavanje investicijskih sporova koji nastaju na uređenom zajedničkom tržištu Europske unije**, odnosno da se investicijski sporovi koji nastaju između država članica Europske unije više ne mogu niti smiju rješavati u skladu s bilateralnim ugovorima već jedino i isključivo u skladu s odredbama prava Europske unije, budući se radi o području koje je isključiva nadležnost Europske unije, kao što je propisano temeljnim Ugovorima kojima je Hrvatska pristupila dana 1. srpnja 2013. godine.

Naime, člankom 2. i 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Službeni list Europske unije C 326/12 od 26. listopada 2012. godine; u daljnjem tekstu: UFEU) jasno je propisano da su pravila o tržišnom natjecanju potrebna za funkcioniranje unutarnjeg tržišta i unutarnje tržište pitanja u nadležnosti Europske unije. Nadalje, člankom 26. UFEU-a propisano je da Unija usvaja mjere s ciljem uspostave ili osiguranja funkcioniranja unutarnjeg tržišta, u skladu s odgovarajućim odredbama Ugovora te da unutarnje tržište obuhvaća

⁵ Izvor: <http://www.slobodnadalmacija.hr/novosti/hrvatska/clanak/id/306714/maricev-dogovor-s-bankarima-bojkotirali-bi-most-i-dio-hdz-a>

područje bez unutarnjih granica na kojem se slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala osigurava u skladu s odredbama Ugovora.

Kako je jasno da investicija iz jedne države članice u drugu državu članicu Europske unije potpada pod pitanje slobode kretanja roba, osoba, usluga i kapitala, tada je razvidno da se radi o pitanju koje potpada pod doseg pravnog poretka Europske unije te se sporovi koji se tiču kršenja slobode kretanja roba, osoba, usluga i kapitala unutar Europske unije niti mogu niti smiju rješavati na drugi način od onoga propisanog UFEU-om, dok god je Hrvatska članica Unije. Pravni put koji je predviđen za rješavanje takvih sporova između nezadovoljnih investitora i država članica uređen je odredbama UFEU-a koje reguliraju pitanja rada Suda Europske unije, a predviđa postupak pred domaćim pravosudnim tijelom koje, u skladu s člankom 267. UFEU-a, može od Suda Europske unije zatražiti tumačenje Europskog prava u konkretnom pravnom predmetu.

Dakle, ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju investicijski sporovi između osoba iz država članica i Republike Hrvatske ne rješavaju se na način predviđen dvostranim ugovorima između Republike Hrvatske i drugih država članica već u skladu s odredbama temeljnih Ugovora Europske unije.

4.4. Problema postojanja dvostranih ugovora o poticanju i uzajamnoj zaštiti ulaganja između država članica Europske unije te činjenici da su isti protivni europskom pravnom poretku svjesna je i Europska komisija.⁶

Europska je komisija u lipnju 2015. godine zbog postojanja dvostranih ugovora o poticanju i uzajamnoj zaštiti ulaganja između država članica Europske unije protiv određenog broja država članica pokrenula povredbeni postupak (infringement), ukazavši pri tome da takvi sporazumi ne smiju opstati unutar europskog pravnog poretka te se u nastavku prenosi sadržaj priopćenja:

„Europska komisija danas je pokrenula postupak zbog povrede prava EU-a protiv pet država članica, zahtijevajući od njih da raskinu međusobne bilateralne ugovore o ulaganju unutar EU-a („BIT-ovi unutar EU-a”). BIT-ovi su ugovori kojima se

⁶ Izvor: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5198_hr.htm

utvrđuju uvjeti za privatna ulaganja državljana i poduzeća iz jedne države u drugoj. BIT-ovi unutar EU-a ugovori su između država članica EU-a.

Mnogi od tih BIT-ova unutar EU-a sklopljeni su 1990-ih, prije proširenja EU-a 2004., 2007. i 2013. Oni su uglavnom sklopljeni između postojećih država članica EU-a i onih koje su kasnije postale „EU 13”. Njihov je cilj bio pružiti dodatnu sigurnost ulagačima koji su htjeli ulagati u budući „EU 13” u vrijeme kada su privatni ulagači, ponekad iz povijesno-političkih razloga, bili oprezni u pogledu ulaganja u tim državama. BIT-ovima je stoga cilj bio jačanje zaštite ulagača, primjerice kompenzacijom za eksproprijaciju i arbitražnim postupcima za rješavanje sporova oko ulaganja.

S obzirom na proširenja takva „dodatna” osiguranja ne bi trebala biti potrebna jer sve države članice podliježu istim pravilima EU-a na jedinstvenom tržištu, uključujući ona o prekograničnim ulaganjima (osobito o slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju kapitala). Svim ulagačima iz EU-a također je na raspolaganju ista zaštita zahvaljujući pravilima EU-a (npr. nediskriminacija na temelju državljanstva). Za razliku od toga, BIT-ovima unutar EU-a na bilateralnoj se osnovi dodjeljuju prava ulagačima samo iz nekih država članica, a u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda Europske unije takva diskriminacija na temelju državljanstva nije sukladna pravu EU-a.

Zbog svih tih razloga Komisija je odlučila zatražiti od pet država članica (Austrija, Nizozemska, Rumunjska, Slovačka i Švedska) da raskinu međusobne BIT-ove unutar EU-a. Danas poslane službene opomene nadovezuju se na prethodnu korespondenciju s predmetnim državama članicama. To nije novi problem jer je Komisija dosljedno i tijekom više godina svim državama članicama naglašavala da BIT-ovi unutar EU-a nisu u skladu s pravom EU-a. Međutim, s obzirom na to da većina država članica nije poduzela mjere, Komisija sada pokreće prvu fazu postupaka zbog povreda prava EU-a protiv pet država članica. Istovremeno Komisija zahtijeva informacije od preostale 21 države članice čiji su BIT-ovi unutar EU-a i dalje na snazi te s njima započinje administrativni dijalog. Treba istaknuti da su dvije države članice, Irska i Italija, već raskinule sve svoje BIT-ove unutar EU-a, i to Irska 2012., a Italija 2013.

Jonathan Hill, povjerenik EU-a za financijske usluge, financijsku stabilnost i uniju tržišta kapitala, izjavio je: Bilateralni ugovori o ulaganju unutar EU-a zastarjeli su te, kako su Italija i Irska već pokazale raskidanjem svojih BIT-ova unutar EU-a, više nisu

potrebni na jedinstvenom tržištu 28 država članica. Moramo zajedno djelovati kako bismo osigurali učinkovito funkcioniranje regulatornog okvira za prekogranična ulaganja na jedinstvenom tržištu. U tom je kontekstu Komisija spremna ispitati mogućnost mehanizma za brzo i učinkovito posredovanje u sporovima oko ulaganja.

Kontekst

Bilateralnim ugovorima o ulaganju (BIT-ovi) utvrđuju se uvjeti za ulaganja između dviju država. Među državama članicama EU-a još uvijek je na snazi oko 200 bilateralnih ugovora o ulaganju. Većina njih datira još iz 1990-ih kada jedna ili obje države još nisu bile članice EU-a. Njihov je cilj bio potaknuti ulaganja ponudom recipročnih jamstava u pogledu političkih rizika koji bi mogli negativno utjecati na ta ulaganja. Ti su BIT-ovi zastarjeli na jedinstvenom tržištu 28 država. Aktualni postupci bave se samo BIT-ovima unutar EU-a i ne odnose se na BIT-ove koji postoje između država članica EU-a i trećih zemalja.

Konkretnije, BIT-ovima unutar EU-a fragmentira se jedinstveno tržište zbog dodjele prava nekim ulagačima na bilateralnoj osnovi. Njihove se odredbe preklapaju s pravom EU-a o jedinstvenom tržištu u pogledu prekograničnih ulaganja i u sukobu su s njim. Ova je situacija specifična za BIT-ove među državama članicama EU-a. U svojim službenim opomenama Komisija naglašava da su ta razmatranja ograničena na bilateralne ugovore koje države članice EU-a održavaju na snazi među sobom. Ona se ne odnose na ugovore o ulaganju koje su države članice ili Europska unija možda sklopile s trećim državama, a za koje vrijede drukčija razmatranja.

Iako se BIT-ovi unutar EU-a nisu često rabili u prvim godinama nakon proširenja, nedavno je uočeno ponovno oslanjanje nekih ulagača na te ugovore. Problem povezan s BIT-ovima nije samo teoretske prirode i ima vrlo praktične posljedice. Primjerice, jedan nedavni arbitražni postupak utemeljen na BIT-u unutar EU-a imao je ishod koji Komisija smatra neusklađenim s pravom EU-a jer arbitražna odluka predstavlja nezakonitu državnu potporu. Ta situacija može uzrokovati pravnu nesigurnost za prekogranične ulagače u vrijeme kad je najvažniji prioritet EU-a promicati okruženje kojim se potiču ulaganja.

Komisija stoga poziva države članice da raskinu svoje BIT-ove unutar EU-a slanjem službenih opomena za pet država članica (Austrija, Nizozemska, Rumunjska, Slovačka i Švedska) od kojih je već ranije traženo pojašnjenje putem administrativnih dijaloga s obzirom na to da su predmetni bilateralni ugovori uzeti u obzir u arbitražnim postupcima te su doveli do problema usklađenosti s pravom EU-a. Službene opomene

prva su faza postupaka zbog povrede prava skladu s člankom 258. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Istovremeno je Komisija preostaloj 21 državi članici s još uvijek važećim BIT-ovima unutar EU-a uputila dopise putem postupka EU pilota kako bi zatražila njihova stajališta o tom pitanju.“

Dakle i Europska je komisija stajališta da ugovori o poticanju i uzajamnoj zaštiti ulaganja između država članica Europske unije ne smiju biti temelj za vođenje postupaka pred međunarodnim arbitražnim tijelima, a eventualne odluke takvih arbitražnih tijela mogu dovesti državu članicu u situaciju u kojoj provođenjem arbitražne odluke krši europsko pravo, što za sobom povlači dodatne, često znatne, financijske sankcije.

4.5. Imajući u vidu iznijeto, podnositelji ove Interpelacije smatraju da je Vlada Republike Hrvatske dužna žurno poduzeti mjere koje bi postigle dva cilja: prvenstveno, spriječiti vođenje arbitražnih postupaka i štete koja bi njihovim vođenjem mogla nastati, podredno, uskladiti međunarodne ugovore koji su potpisani s drugim državama članicama s odredbama prava Europske unije.

Kako bi se ovi ciljevi ostvarili, kako bi se spriječilo vođenje arbitražnih postupaka te troškovi koji u vezi s time nastaju (bez obzira na eventualni uspjeh ili neuspjeh u sporu, već samo pokretanje arbitražnog postupka stvara za stranke velike financijske izdatke), podnositelji Interpelacije drže nužnim pokrenuti postupak za prestanak dvostranih ugovora o poticanju i uzajamnoj zaštiti ulaganja sklopljenih između Hrvatske i država članica Europske unije. Na taj način će se osigurati da se svi eventualni investicijski sporovi koji su nastali ili bi mogli nastati rješavati u skladu s nacionalnim i europskim pravom, isključivo pred nacionalnim i europskim pravosudnim tijelima.

5. Zaključno

5. Sukladno iznijetom, podnositelji ove Interpelacije smatraju da je Vlada Republike Hrvatske bila dužna odmah nakon najave mogućnosti pokretanja postupaka protiv Hrvatske pred međunarodnim arbitražnim sudištima poduzeti konkretne, jasne mjere kojima bi spriječila provođenje takvih postupaka, odnosno, kojima bi otklonila da odluke takvih arbitražnih sudišta proizvedu štetan učinak za Hrvatsku i njene građane.

Budući je takva aktivnost Vlade Republike Hrvatske u potpunosti izostala, podnositelji ove Interpelacije postavljaju pitanje odgovornosti Vlade Republike Hrvatske za štetne posljedice koji bi zbog toga mogle nastati po Hrvatsku i njene građane te smatraju potrebnim predložiti konkretne mjere kojima bi se takve posljedice hitno otklonile.

Prvenstveno, podnositelji Interpelacije smatraju potrebni opetovano utvrditi predanost Hrvatskog sabora postignutom rješenju za pitanje konverzije kredita vezanih uz CHF ili valutnu klauzulu u CHF. Nadalje, podnositelji Interpelacije smatraju da je potrebno jasno utvrditi da međunarodna arbitražna sudišta nisu nadležna za rješavanje investicijskih sporova između osoba iz država članica Europske unije i Hrvatske te smatraju potrebnim zadužiti Vladu Republike Hrvatske da u svakom možebitnom sporu koji se protiv Hrvatske bude pokrenuo pred takvim tijelima ospore njihovu nadležnost. Konačno, a sukladno uputi Europske komisije te kako bi se ovakve situacije izbjegle, ne samo u konkretnom slučaju ZID ZPK-a i ZID ZKI-a već i *pro futuro*, podnositelji Interpelacije smatraju potrebnim obvezati Vladu Republike Hrvatske na pokretanje postupaka za prestanak svih dvostranih ugovora o poticanju i uzajamnoj zaštiti ulaganja između država članica Europske unije i Hrvatske te se predlaže donošenje sljedećih:

ZAKLJUČAKA

1. Hrvatski sabor podržava rješenje konverzije kredita vezanih uz CHF ili valutnu klauzulu u CHF na način kako je isto uređeno Zakonom o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju i Zakonom o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama te zadužuje Vladu Republike Hrvatske da u roku od 60 dana izvijesti Hrvatski sabor o tijeku i učincima konverzije na hrvatsko gospodarstvo.
2. Hrvatski sabor utvrđuje da se nakon ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju investicijski sporovi koji nastaju između Republike Hrvatske i država članica Europske unije, odnosno osoba iz drugih državnih članica Europske unije ne mogu

rješavati temeljem dvostranih ugovora o poticanju i uzajamnoj zaštiti ulaganja sklopljenih sa tim državama članicama.

3. Hrvatski sabor zadužuje Vladu Republike Hrvatske da u svim sporovima koji se temeljem dvostranih ugovora o poticanju i uzajamnoj zaštiti ulaganja sklopljenih između Republike Hrvatske i država članica Europske unije pokreću protiv Republike Hrvatske pred međunarodnim arbitražnim sudištima istakne prigovor nenadležnosti kako bi se otklonile štetne posljedice koje bi mogle nastati donošenjem arbitražnog pravorijeka.
4. Hrvatski sabor zadužuje Vladu Republike Hrvatske na pokretanje postupaka za prestanak dvostranih ugovora o poticanju i uzajamnoj zaštiti ulaganja sklopljenih između Republike Hrvatske i država članica Europske unije.