

POSTUPNA LIBERALIZACIJA KRETANJA ROBA I LJUDI U HRVATSKOJ I MAKEDONIJI – PRIJE I NAKON ČLANSTVA U EU

Prof. dr. sc. Iris Goldner Lang *
Doc. dr. sc. Tamara Perišin **

UDK 339.721.22/.24(497.5:497.17)
339.923:061.1](4)EU
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: listopad 2010.

U svim sustavima koji teže slobodnoj trgovini potrebno je uskladiti taj interes sa zaštitom drugih vrijednosti, a države članice pristaju na određena ograničenja vlastite regulatorne autonomije kako bi se u cijelom sustavu postigla optimalna ravnoteža relevantnih interesa. U relativno heterogenim sustavima, kao što je Svjetska trgovinska organizacija (WTO), članice pridržavaju veći stupanj regulatorne autonomije kako bi zaštitile svoje vrijednosti, iako pritom trpi liberalizacija tržišnih sloboda. Naprotiv, u relativno homogenim sustavima, kao što je Europska unija (EU), članicama je oportuno pristati na veća ograničenja vlastite regulatorne autonomije jer na taj način omogućuju veću slobodu kretanja, a uz relativno malu štetu za zaštitu ostalih vrijednosti. Za Hrvatsku i Makedoniju korisno je što se liberalizacija tržišnih sloboda i ograničavanje regulatorne autonomije zbiva postupno, kroz nekoliko temeljnih stadija – članstvo u WTO-u, sklapanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, pregovore o članstvu te punopravno članstvo u EU.

Ključne riječi: regulatorna autonomija, sloboda kretanja roba, slobodna trgovina, sloboda kretanja radnika, sloboda pružanja usluga, pravo poslovnog nastana, Europska unija (EU), Svjetska trgovinska organizacija (WTO), Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), Makedonija, Hrvatska.

* Dr. sc. Iris Goldner Lang, LL.M. (LSE), profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb.

** Dr. sc. Tamara Perišin, MJur (Oxon), docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Trg maršala Tita 14, Zagreb.

1. UVOD – TRŽIŠNE SLOBODE U ODNOSU S DRUGIM VRIJEDNOSTIMA

U Hrvatskoj i Makedoniji u posljednjih je desetak godina došlo do znatne liberalizacije tržišta. Obje države postale su članice međunarodnih ugovora ili organizacija koji zahtijevaju slobodnije kretanje roba, usluga, poslovnog nastana i radnika. Ta liberalizacija odvija se postupno, kroz više stadija – članstvo u WTO-u, zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)¹, pregovore o članstvu u EU te eventualno i punopravno članstvo u EU. Takva postupnost liberalizacije važna je jer svaka liberalizacija podrazumijeva ograničenje regulatorne autonomije država i stvaranje novih sustava zaštite vrijednosti.

Naime, iako slobode kretanja roba, usluga i ljudi predstavljaju pozitivnu pojavu koja pridonosi povoljnijoj alokaciji resursa, ekonomskom razvitku i podizanju životnog standarda i kvalitete života², istodobno nadnacionalna i međunarodna pravila o tom kretanju mogu pravno ili stvarno ograničavati države u reguliranju, čak i onda kada je cilj regulacije zaštita neke vrijednosti. Usklađivanje relevantnih interesa iznimno je važno ne samo jer utječe na konkurentnost i na ekonomske rezultate, već i zato što pogađa temelje nacionalne regulatorne autonomije, suverenosti te diobe ovlasti između grana i razina vlasti.

¹ Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 14/2001.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Hrvatske, s druge strane, potpisan u Bruxellesu 29. listopada 2001., OJ 2005, L 26/3.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Makedonije, s druge strane, potpisan u Bruxellesu 9. travnja 2001., OJ 2004, L 84/13.

² Na primjer, već sama Preambula Ugovora o funkcioniranju EU (UFEU) navodi kao jedan od njegovih glavnih ciljeva poboljšanje životnih i radnih uvjeta u Uniji. Osim toga, u članak 3. Ugovora o EU govori da je zadatak Unije da je zadatak Unije da kroz, *inter alia*, uspostavu zajedničkog tržišta promiče "skladan, uravnotežen i održivi razvoj gospodarskih djelatnosti, visoki stupanj zaposlenosti i socijalne zaštite, jednakost između muškaraca i žena, održivi i neinflatorni rast, visoki stupanj konkurentnosti i povezanosti gospodarskih rezultata, visoki stupanj zaštite i poboljšanje kvalitete okoliša, poboljšanje životnog standarda i kvalitete života te gospodarsku i društvenu povezanost i solidarnost između država-članica". *Consolidated version of the Treaty on European Union* i *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, OJ 2008, C 115, volume 51. Preambula Sporazuma o WTO-u također navodi podizanje životnog standarda kao jedan od ciljeva Organizacije. *Agreement Establishing the World Trade Organization*, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#wtoagreement (1. listopada 2010.).

Danas postoje mnogi sustavi slobodnog kretanja, ali ne postoji opće primjenjiva ravnoteža interesa koja bi bila primjenjiva na svakom od njih. To je stoga što optimalna ravnoteža svakog sustava ovisi o njegovim ciljevima, strukturi, povijesti, članstvu i stupnju homogenosti. U slučajevima u kojima je sustav relativno heterogen, kao što je Svjetska trgovinska organizacija (WTO), članice moraju pridržati veći dio regulatorne autonomije kako bi zaštitile svoje vrijednosti, iako pritom trpi liberalizacija trgovine. Naprotiv, u relativno homogenim sustavima, kao što je Europska unija (EU), članicama je oportuno pristati na veća ograničenja vlastite regulatorne autonomije jer omogućuju veću slobodu kretanja uz relativno malu štetu za zaštitu ostalih vrijednosti.

Slijedom navedenoga, u relativno heterogenim sustavima, koji najčešće i teže manjem stupnju integracije, države su spremne prihvatiti jedino ograničavanje svoje regulatorne autonomije u donošenju protekcionističkih mjera, odnosno mjera kojima je svrha zaštita domaće proizvodnje. Na primjer, takva situacija prevladava u pravu WTO-a u pogledu trgovine robom. Na višem stupnju integracije države prihvaćaju i veća ograničenja regulatorne autonomije obvezujući se ne usvajati niti mjere koje, iako možda nemaju protekcionističku svrhu, imaju nepovoljniji učinak na uvozne proizvode, pružatelje usluga ili radnike iz drugih država (neizravna diskriminacija). Pravila Europske unije o neizravnim porezima kao obliku novčanih ograničenja trgovine robom primjer su takve integracije. Napokon, u sustavima koji su na visokom stupnju homogenosti i koji teže intenzivnoj integraciji države mogu biti ograničene i u donošenju mjera koje niti imaju protekcionističku svrhu niti neizravno diskriminiraju, ali predstavljaju znatnu prepreku u pristupu tržištu. Primjer takvih ograničenja su europska pravila o nenovčanim ograničenjima trgovine robom. U svim navedenim slučajevima ako država ipak donese mjeru koja podliježe presumpciji o protivnosti pravilima relevantnog sustava slobodnog kretanja, opet postoji mogućnost njezina opravdanja ako na proporcionalan način teži ostvarivanju nekog priznatog legitimnog cilja (poput zaštite zdravlja, okoliša, potrošača i slično).

Ovaj rad obrađuje pitanje postupne liberalizacije tržišta roba, usluga, poslovnog nastana i radnika te postupnog ograničavanja regulatorne autonomije u Hrvatskoj i Makedoniji. Rad se sastoji od šest dijelova: nakon uvodnog dijela slijede četiri dijela koji prate četiri faze liberalizacije – članstvo u WTO-u; SSP; pregovore o pristupanju EU te punopravno članstvu u EU; šesto poglavlje sadržava zaključke.

Tablica 1: Pregled faza liberalizacije kretanja, roba, usluga, radnika i poslovnog nastana u Hrvatskoj i Makedoniji

faze liberalizacije	Hrvatska	Makedonija
članstvo u WTO-u	2000.	2003.
SSP	potpisan 2001., na snazi od 2005. (privremeni sporazum na snazi od 2002.)	potpisan 2001., na snazi od 2004. (privremeni sporazum na snazi od 2001.)
kandidatura i pregovori o članstvu u EU	kandidatkinja od 2004. pregovori otvoreni 2005.	kandidatkinja od 2005. pregovori nisu otvoreni
punopravno članstvo u EU	-	-

II. WTO

Za Hrvatsku i Makedoniju važan korak u liberalizaciji tržišta bilo je pridruživanje Svjetskoj trgovinskoj organizaciji 2000.³, odnosno 2003.⁴ godine, čime su obje države postale stranke niza trgovinskih ugovora i pristale na određena ograničenja vlastite regulatorne autonomije u reguliranju tržišta.

U pogledu tržišta *roba*, na temelju Općeg sporazuma o carinama i trgovini (GATT), članice WTO-a su se obvezale da, u pravilu, neće donositi niti ostaviti na snazi protekcionističke mjere (osim carina koje smiju ostati na snazi jer se smatraju najtransparentnijim oblikom protekcionizma o kojem se zato lakše pregovara pa se u svakoj rundi pregovora postupno smanjuju). Glede nenovčanih ograničenja trgovine, članci XI (o uklaňanju količinskih ograničenja) i III (načelo nacionalnog postupanja), promatrani zajedno, zabranjuju kvote i

³ Vidi *General Council Decision* of 17 July 2000, WT/ACC/HRV/60 3 August 2000, *Protocol on Accession* WT/ACC/HRV/61 19 September 2000 and *Report of the Working Party on the Accession of Croatia to the World Trade Organization* WT/ACC/HRV/59 29 June 2000, http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm#hrv (1. prosinca 2006.). Vidi također *Zakon o potvrđivanju protokola o pristupanju Republike Hrvatske Marakeškom ugovoru o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije*, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 13/2000.

⁴ *General Council Decision* of 15 October 2002, WT/L/494 18 October 2002; *Protocol on the Accession of The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, WT/L/494, 18 October 2002; Working Party on the Accession of The Former Yugoslav Republic of Macedonia WT/ACC/807/27, 26 September 2002; http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/macedonia_e.htm.

sve druge mjere koje stvaraju nenovčana ograničenja trgovine ako su usvojene sa svrhom zaštite domaće proizvodnje.⁵ Ta protekcionistička svrha može biti vidljiva iz negativnog učinka mjere na uvozne proizvode, iz nedostatka drugog racionalnog objašnjenja te mjere, iz političkih govora njezinih donosilaca ili iz drugih okolnosti. Nadalje, Sporazum o tehničkim preprekama trgovini (TBT) i Sporazum o sanitarnim i fitosanitarnim mjerama (SPS) u svojim uskim područjima postavljaju i veća ograničenja regulatorne autonomije nego što je to zabrana protekcionizma (diskriminacije u svrsi). Na primjer, praksa Žalbenog tijela (*Appellate Body*) pokazuje da SPS osim protekcionizma zabranjuje i dvije vrste drugih nepotrebnih ograničenja trgovine: jedno su mjere usvojene radi postizanja više razine zaštite od one predviđene relevantnim međunarodnim standardom ako se te mjere ne temelje na analizi rizika; a druge su mjere koje nisu "objektivno i razumno" povezane sa znanstvenim dokazima.⁶ Slično tome, TBT zabranjuje donošenje mjera koje se ne temelje na postojećem međunarodnom standardu ako je taj standard "učinkovit i prikladan" za ostvarenje državnih legitimnih ciljeva.⁷

U pogledu *usluga i poslovnog nastana*, važno je što su članstvom u WTO-u Hrvatska i Makedonija postale stranke GATS-a, Općeg sporazuma o trgovini uslugama. Međutim, GATS ne liberalizira tržište u pogledu usluga i poslovnog nastana na jednak način kao što to čine GATT, TBT i SPS za robe. Naime, GATS se temelji na sustavu *opt-in* prema kojem države mogu birati koje će uslužne sektore i koje će modalitete pružanja usluga liberalizirati. Razlikuju

⁵ *Japan – Tax on Alcoholic Beverages*, AB Report, WT/DS/8, 10-11/AB/R, 4/10/ 1996; *Chile – Taxes on Alcoholic Beverages*, Report of the Appellate Body, WT/DS87/AB/R, WT/DS110/AB/R, 13 December 1999; *EC – Asbestos*, Panel Report, WT/DS135/R, 18/09/2000; AB Report, WT/DS135/AB/R, 12/03/2001.

⁶ *European Communities - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, Complaint by the United States, Report of the Panel WT/DS26/R/USA, 18 August 1997; *European Communities - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, Complaint by Canada, Report of the Panel in WT/DS48/R/CAN, 18 August 1997; *European Communities - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, Report of the Appellate Body, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16 January 1998; *Japan – Measures Affecting Agricultural Products*, Report of the Panel, WT/DS76/R, 27 October 1998, Report of the Appellate Body, WT/DS76/AB/R, 22 February 1999; *Japan – Measures Affecting the Importation of Apples*, Report of the Panel, WT/DS245/R, 15 July 2003, Report of the Appellate Body, WT/DS245/AB/R, 26 November 2003.

⁷ *European Communities – Trade Description of Sardines*, Report of the Panel, WT/DS231/R, 29 May 2002, Report of the Appellate Body, WT/DS231/AB/R, 26 September 2002.

se četiri modaliteta pružanja usluga: 1) prekogranična trgovina; 2) potrošnja u inozemstvu; 3) tržišna prisutnost; 4) prisutnost fizičkih osoba (*cross-border trade, consumption abroad, commercial presence, and presence of natural persons*).⁸ Prekogranična trgovina sastoji se od prekograničnog pružanja usluga pri čemu su pružatelj i korisnik usluga u dvije različite države (npr. usluga se pruža elektroničkim putem ili telefonom). Potrošnja u inozemstvu je modalitet kod kojeg korisnik usluge odlazi u drugu državu kako bi mu tamo bila pružena usluga (npr. turist). Tržišna prisutnost znači da se pružatelj usluga nastanjuje na teritoriju druge države kroz kupnju ili najam poslovnog prostora (npr. hotelski lanac iz jedne države otvori hotel u drugoj državi članici). Prisutnost fizičkih osoba je modalitet kod kojeg fizičke osobe iz jedne države članice dolaze pružati usluge u drugu državu članicu (npr. odvjetnik iz jedne države fizički dolazi u drugu državu pružati usluge).

Dakle, za svaki su uslužni sektor Hrvatska i Makedonija mogle odabrati koje će modalitete pružanja usluga u tom sektoru liberalizirati, a koje neće. Opseg ovog rada ne dopušta detaljnu analizu svakog uslužnog sektora, ali primjera radi vrijedi pogledati liberalizaciju u području pravnih usluga.⁹ Hrvatska je za prvi modalitet ostavila mogućnost da primatelji usluga iz Hrvatske mogu primati pravne savjete o stranom i međunarodnom pravu od pružatelja pravnih usluga iz inozemstva, ali nije preuzela nikakve obveze u pogledu liberaliziranja pružanja usluga o hrvatskom pravu. U drugom modalitetu nema ograničenja, što znači da hrvatski primatelj usluga može otići u inozemstvo i tamo se koristiti uslugama stranog pružatelja pravnih usluga. Kod trećeg modaliteta pružanja usluga Hrvatska je postavila velika ograničenja nastojeći zaštititi domaće odvjetnike te je dopustila poslovni nastan stranih pružatelja pravnih usluga samo u svrhu davanja pravnih savjeta o svojem nacionalnom, stranom ili međunarodnom pravu, a ne za savjetovanje o hrvatskom pravu. Također nije došlo do liberalizacije u pogledu osoba ovlaštenih za zastupanje pred hrvatskim sudovima, pa su strani odvjetnici stekli samo pravo zastupanja u sporovima s međunarodnim elementom pred arbitražnim sudovima – *ad hoc* sudovima. U pogledu četvrtog modaliteta, tj. dolaska stranih odvjetnika bez poslovnog nastana, Hrvatska nije preuzela nikakvu obvezu liberaliziranja usluga.¹⁰ Slično

⁸ Čl. 1. GATS, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm.

⁹ Za objašnjenje o čitanju GATS-ovih tablica obveza vidi http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/guide1_e.htm.

¹⁰ *The Republic of Croatia - Schedule of Specific Commitments*, GATS/SC/130, 22 December 2000.

ovome, Makedonija je također liberalizirala samo pravne usluge savjetovanja o pravu države pružatelja usluga, stranom i međunarodnom pravu.¹¹

Još nema dovoljno pokazatelja o tome kako se Hrvatska i Makedonija nose s ograničenjima regulatorne autonomije koje postavlja WTO i u kojoj mjeri poštuju obveze koje proizlaze iz tog članstva.

Dok Makedonija još nikada nije sudjelovala kao stranka u WTO-ovu postupku *dispute settlement*, Hrvatska je sudjelovala jednom kao tuženik, ali je spor riješen prije samog formiranja panela unutar WTO-a koji bi bio nadležan za prvostupanjsko odlučivanje. U tom predmetu pritužbu je uložila Mađarska koja je osporavala hrvatsku zabranu uvoza živih životinja i mesa u kojoj se kao cilj mjere navodilo sprječavanje širenja kravljeg ludila (odnosno uvoza

Sector or Sub-sector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment
a) Legal services, including consultancy on home country, foreign and international law (CPC 861)	1) None for consultancy on foreign and international law. Unbound for practising of Croatian law. 2) None 3) None for consultancy on home country, foreign and international law. Unbound for legal representation of parties before the Courts. In proceedings involving international elements, parties can be represented before arbitration courts – ad hoc courts by lawyers who are members of bar associations of other countries. 4) Unbound, except as indicated in the horizontal section	1) None 2) None 3) Representation of parties before courts can be practised only by the members of the Bar Council of Croatia (Croatian title “odvjetnici”). Citizenship requirement for membership in the Bar Council. Membership in the Bar Council of Croatia is not required for consultancy on home country, foreign and international law). 4) Unbound, except as indicated in the horizontal section
Sector or Sub-sector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment
(a) Legal services - Consultancy on home country, foreign and international law (part of CPC 861)	1) None 2) None 3) None 4) Unbound, except as indicated in the Horizontal Section	1) None 2) None 3) None 4) Unbound, except as indicated in the Horizontal Section

¹¹ *The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Schedule of Specific Commitments in Services, GATS/SC/138, 30 April 2004.*

transmisivnih spongiformnih encefalopatija – TSE).¹² Međutim, zabrana uvoza se “osim na preživače [primjenjivala] i na druge životinje od ekonomske važnosti, kao što su žive svinje, perad, riba i njihovi proizvodi ... izuzev ako u državi izvoznici [nije postojala] zabrana hranjenja životinja hranom koja sadrži životinjske bjelančevine”.¹³ Mađarska je istaknula da ne postoji “nikakav međunarodni standard koji bi opravdao takve zahtjeve glede hranjenja” životinja, da ne postoji “znanstvena osnova za primjenjivanje takvih zahtjeva glede hranjenja na druge životinje osim na preživače” te da po saznanjima mađarskih vlasti Hrvatska nije provela nikakvu analizu rizika pa da je slijedom toga mjera protivna GATT-u i SPS-u.¹⁴ Moguće je da su ovi mađarski prigovori bili osnovani, ali tijela WTO-a o tome nikada nisu odlučivala jer je Hrvatska brzo izmijenila sporne mjere.¹⁵

III. SSP

I Hrvatska i Makedonija 2001. godine potpisale su sporazume o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom zajednicom i njezinim državama članicama. Makedonski Sporazum stupio je na snagu 1. travnja 2004. a hrvatski 1. veljače 2005.

Sadržaj i opseg liberalizacije tržišta

a) Robe

Liberalizacija tržišta roba predviđena SSP-om nastoji uspostaviti zonu slobodne trgovine. Oba sporazuma predvidjela su ukidanje carina i pristojbi s jednakim učinkom između EU s jedne strane te Hrvatske/Makedonije s druge strane (pri čemu su carine na uvoz robe iz EU u Hrvatsku/Makedoniju ukidane

¹² *Naredba o zabrani uvoza u Republiku Hrvatsku živih životinja i proizvoda životinjskog podrijetla radi sprječavanja unošenja u Republiku Hrvatsku transmisivnih spongiformnih encefalopatija*, Narodne novine, br. 89/2003. Ova mjera je usvojena u sklopu iza mjera koje su, navodno, bile osmišljene radi prevencije širenja bolesti TSE u Hrvatsku. Još jedna mjera usvojena istoga dana bila je *Naredba o zabrani uvoza u Republiku Hrvatsku goveda, proizvoda od goveda, kao i krmiva animalnog podrijetla radi sprječavanja unošenja u Republiku Hrvatsku transmisivnih spongiformnih encefalopatija*, Narodne novine, br. 89/2003.

¹³ *Croatia - Measure Affecting Imports of Live Animals and Meat Products - Request for Consultations by Hungary*, G/L/636 G/SPS/GEN/411 WT/DS297/1.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Naredbe o zabrani uvoza u Republiku Hrvatsku živih životinja i proizvoda životinjskog podrijetla radi sprječavanja unošenja u Republiku Hrvatsku transmisivnih spongiformnih encefalopatija*, Narodne novine, br. 96/2003, 100/2003, 121/2003, 141/2003, 7/2004.

postupno). Nenovčana ograničenja slobode kretanja roba također se ukidaju. Članak 17(2) u oba SSP-a propisuje da se danom stupanja na snagu Sporazuma *ukidaju* količinska ograničenja na uvoz u Zajednicu i mjere s jednakim učinkom za proizvode podrijetlom iz Hrvatske/Makedonije (ukidaju se – eng. shall be abolished *on the day of entry into force*). Dakle svaka država članica EU već je samim stupanjem na snagu Sporazuma ukinula količinska ograničenja i mjere s istovrsnim učinkom prema hrvatskim/makedonskim proizvodima kao što to čini za proizvode iz drugih država članica Unije. Nasuprot tome, članak 18(4) u oba SSP-a predviđa da će se danom stupanja na snagu ovoga Sporazuma *ukinuti* količinska ograničenja te mjere s jednakim učinkom na uvoz u Hrvatsku/Makedoniju robe podrijetlom iz Zajednice (ukinut će se – eng. shall be abolished *upon the day of entry into force*). Iako iz same jezične konstrukcije to nije potpuno jasno, ova odredba znači da Hrvatska i Makedonija nisu već u samom trenutku stupanja sporazuma na snagu bile obvezne ukinuti količinska ograničenja i mjere s istovrsnim učinkom, već je riječ o obvezi postupnog identificiranja i ukidanja takvih mjera. Pritom Sporazum naglašava da obje države imaju ugovornu obvezu osigurati postupno usklađivanje propisa s pravnom stečevinom Zajednice (*acquis*) te je posebno propisano da će se “usklađivanje..., posebice u ranoj fazi, usredotočiti na temeljne dijelove pravne stečevine Zajednice (*acquis*) koji se odnose na unutarnje tržište i na druga područja vezana uz trgovinu”.¹⁶

Iako je ovakva pravna regulativa kretanja roba na temelju Privremenih sporazuma na snazi već gotovo cijelo desetljeće – od lipnja 2001. u Makedoniji, a od siječnja 2002. godine u Hrvatskoj¹⁷, ipak još nije izvjesno kakva ograničenja regulatorne autonomije postavljaju navedene odredbe SSP-a jer još ne postoji

¹⁶ Čl. 69 SSP-H, slično i čl. 68 SSP-M.

¹⁷ Čl. 130 SSP-H propisuje sljedeće: “U slučaju da prije okončanja postupaka koji su potrebni za stupanje na snagu ovoga Sporazuma odredbe nekih dijelova ovoga Sporazuma, osobito one koje se odnose na slobodno kretanje roba i na relevantne odredbe o prometu, stupe na snagu na osnovi Privremenoga sporazuma između Hrvatske i Zajednice, stranke su suglasne da u takvim okolnostima, za potrebe odredaba glave IV., članaka 70. i 71. ovoga Sporazuma, Protokola 1. do 5. te odgovarajućih odredaba Protokola 6., izraz »dan stupanja na snagu ovog Sporazuma« znači dan stupanja na snagu relevantnoga Privremenoga sporazuma u odnosu na obveze sadržane u naprijed navedenim odredbama.”

Privremeni sporazum o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima između Republike Hrvatske, s jedne strane, i Europske zajednice, s druge strane (Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 15/2001) sadržava odredbe koje su identične gore navedenim odredbama SSP-a (članci 4(2), 5(4), 7(2)).

njihova općeprihvaćena interpretacija. Naime, te odredbe glase gotovo identično članku 34 UFEU, ali to ne znači da se one moraju tumačiti na jednak način.

b) Radnici

SSP-i se bave kretanjem radnika, pružatelja usluga i samozaposlenih osoba, tj. kretanjem ljudi u ekonomske svrhe, u Glavi V Sporazuma. Prva pojedinost koja se ističe je razlika u nazivu između Glave V SSP-a i Glave IV Ugovora o funkcioniranju EU (dalje u tekstu: UFEU). Za razliku od Glave IV UFEU-a, naslovljene “Slobodno kretanje ljudi, usluga i kapitala”, Glava V SSP-a naslovljena je “Kretanje radnika, poslovni nastan, pružanje usluga, kapital”. Značajno je izostavljanje riječi “slobodno”, u pogledu kretanja, isto kao i izostanak riječi “pravo”, u pogledu poslovnog nastana, koja je inače sadržana u naslovu Poglavlja 2 Glave IV UFEU-a.¹⁸ Takva razlika u tekstu između UFEU-a i Glave V SSP-a nije se dogodila slučajno. Ona upućuje na činjenicu da se doseg Osnivačkog ugovora i SSP-a u tim područjima uvelike razlikuje. Naime, SSP-i ne daju pravo kretanja sukladno pravu građana Unije, propisanom člankom 45 UFEU-a.¹⁹ Odredbe SSP-a o radnicima u stvarnosti ne omogućuju slobodno kretanje radnika, niti između Hrvatske, tj. Makedonije i država članica EU, niti unutar teritorija Europske unije, tj. iz jedne u drugu državu članicu. Sporazumi hrvatskim i makedonskim državljanima ne daju nikakvo pravo ulaska, zapošljavanja i mobilnosti između država članica.

Jedini način na koji SSP-i dodiruju pitanje pristupa zapošljavanju hrvatskih i makedonskih državljana u Uniji je tako što potiču sklapanje, očuvanje i poboljšanje bilateralnih sporazuma u ovom području između država članica

¹⁸ Poglavlje 2 Glave IV UFEU-a naslovljeno je “Pravo poslovnog nastana”.

¹⁹ Čl. 45(1) UFEU-a propisuje: “Osigurava se sloboda kretanja radnika unutar Zajednice”.

Čl. 45(3) UFEU-a dalje propisuje da se to pravo odnosi na: “(a) prihvaćanje stvarnih ponuda za zaposlenje; (b) slobodno kretanje unutar područja država članica u tu svrhu; (c) boravak u državi članici u svrhu zaposlenja, sukladno odredbama o zapošljavanju državljana te države propisanih zakonom, propisom ili upravnim postupkom; (d) ostanak na području države članice nakon prekida radnog odnosa u toj državi, pod uvjetima sadržanim u provedbenim propisima koje sastavlja Komisija”.

Europski sud je pojasnio u predmetu *Antonissen* (predmet C-292/89, *R. v. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen* [1991] ECR I-745, paragraf 13) da čl. 45(3) UFEU-a ne pruža iscrpnu listu prava na slobodu kretanja građana EU i zato se mora protumačiti na način da također uključuje pravo građana EU na kretanje iz jedne u drugu državu članicu u svrhu *traženja zaposlenja*.

i država potpisnica SSP-a.²⁰ Ta odredba, međutim, ne nameće stvarnu obvezu državama članicama, već isključivo predstavlja političko očitovanje Europske unije.²¹ Ona je poziv državama članicama za očuvanje i, ako je moguće, poboljšanje postojećih pogodnosti pristupa zapošljavanju hrvatskih i makedonskih radnika, koje su im dodijeljene prethodno sklopljenim bilateralnim sporazumima, te za sklapanje novih sporazuma u tom području ako prethodni sporazumi nisu postojali. Prvi odjeljak te odredbe, kojim se potiče očuvanje i poboljšanje postojećih pogodnosti u pristupu zapošljavanju, na temelju prethodno sklopljenih bilateralnih sporazuma, vrlo je općenit i fleksibilan.²² On dopušta *status quo* jer je odluka o poboljšanju postojećih pogodnosti u potpunosti u rukama država članica. S druge strane, tekst drugog odjeljka iste odredbe, koji se bavi sklapanjem novih sporazuma, u stvarnosti ne obvezuje države članice na sklapanje takvih sporazuma, već samo propisuje da “će ostale države članice ispitati mogućnost sklapanja sličnih sporazuma”. Budući da nije nametnuta nikakva obveza državama članicama, niti su hrvatskim i makedonskim radnicima osigurana ikakva prava, očito je da odredba nema izravni učinak. Nadalje, uvodna rečenica iste odredbe osigurava poštovanje načela davanja prednosti građanima Unije, u skladu s člankom 45 UFEU-a, propisujući da bilateralni sporazumi između država članica i države potpisnice SSP-a moraju biti “u skladu s pravilima koja su u tim državama na snazi u području mobilnosti radnika”.²³ Uvodna rečenica također napominje da se mora voditi računa o situaciji na tržištu rada država članica, time još jednom naglašavajući da su pitanja politike zapošljavanja i mobilnosti radnika iz trećih država i dalje u nadležnosti država članica.

²⁰ Vidi čl. 46(1) SSP-a s Hrvatskom: “Vodeći računa o situaciji na tržištu rada u državama članicama, podložno uvjetima utvrđenim njihovim zakonodavstvom, i u skladu s pravilima koja su u tim državama na snazi u odnosu na pokretljivost radnika: postojeće pogodnosti u pristupu zapošljavanju koje države članice pružaju hrvatskim radnicima na temelju dvostranih sporazuma trebaju se očuvati i, po mogućnosti, poboljšati; ostale države članice ispitat će mogućnost sklapanja sličnih sporazuma”.

²¹ Takav komentar o sadržajno identičnim odredbama Europskih sporazuma dali su Martin, Denis i Guild, Elspeth, *Free Movement of Persons in the European Union*, Butterworths, 1996., str. 300.

²² Odredba utvrđuje da se postojeće pogodnosti u pristupu zapošljavanju koje države članice pružaju SSP radnicima “na temelju bilateralnih sporazuma trebaju očuvati i, po mogućnosti, poboljšati”.

²³ Fraza “pravila koja su u tim državama na snazi u području mobilnosti radnika” zapravo zamjenjuje i ima isto značenje kao i fraza “pravila EU u području mobilnosti radnika”, tako propisujući poštovanje pravila Unije u tom području i osiguravajući davanje prednosti u zapošljavanju radnicima EU.

Umjesto dodjeljivanja prava na ulazak, pristup zapošljavanju i mobilnost u Uniji, SSP-i su sadržajno ograničeni na zabranu diskriminacije na temelju državljanstva u pogledu radnih uvjeta, naknade za rad i otpuštanja s radnog mjesta između zakonito zaposlenih hrvatskih, tj. makedonskih radnika i domaćih radnika pojedine države članice.²⁴ Ova je odredba u određenoj mjeri sadržajno slična, ali daleko uža od odredaba članka 45(2) UFEU-a i članka 7(1) Uredbe 1612/68 o slobodi kretanja radnika u Zajednici jer za razliku od navedenih odredaba ne zabranjuje diskriminaciju u pogledu zapošljavanja pa time ni ne daje hrvatskim i makedonskim državljanima bilo kakvo pravo pristupa tržištu rada država članica EU. Međutim, hrvatski ili makedonski radnik koji je zakonito zaposlen na teritoriju neke države članice ne smije biti diskriminiran. Također, iako SSP-i nigdje izričito ne navode pravo boravka hrvatskih i makedonskih radnika u Europskoj uniji, to je pravo u praksi nužno vezano i može se smatrati logičnom posljedicom prava na zaposlenje. Dok god hrvatski ili makedonski državljanin ima valjanu radnu dozvolu i zaposlen je (ili možda nenamjerno nezaposlen) u EU, boravišna dozvola ne može se opozvati niti odbiti njezino produženje, osim zbog legitimnih nacionalnih interesa kao što su javni poredak, javna sigurnost i javno zdravlje.²⁵ Suprotno postupanje aktiviralo bi primjenu odredbe o zabrani diskriminacije u pogledu radnih uvjeta i otpuštanja s radnog mjesta.

SSP-i također propisuju pravo na zapošljavanje za članove obitelji zakonito zaposlenih SSP državljana. Međutim, budući da su prava članova obitelji ve-

²⁴ Vidi čl. 45(1) SSP-a s Hrvatskom: "Podložno uvjetima i načinima primjenjivim u pojedinim državama članicama: u postupanju prema radnicima koji su hrvatski državljani i koji su zakonito zaposleni na teritoriju neke države članice, ne smije biti nikakve diskriminacije na temelju državljanstva u pogledu radnih uvjeta, naknade za rad ili otpuštanja s radnoga mjesta u usporedbi s državljanima te države."

²⁵ Do sada je Europski sud odnos između radne i boravišne dozvole razmatrao samo u predmetu C-416/96, *El Yassini v. SSHD* [1999] ECR I-1209, zasnovanome na sporazumu s Marokom iz 1976. godine. Sud je odlučio da klauzula o zabrani diskriminacije iz čl. 40. Sporazuma nije povrijeđena. Međutim, Sud je dodao da bi u drukčijoj situaciji zabrana diskriminacije državama članicama onemogućila da odbiju produžiti boravišnu dozvolu ako bi razdoblje na koje je izdana boravišna dozvola bilo kraće od razdoblja na koje je odobrena radna dozvola, osim ako to ne bi odbile zbog zaštite legitimnih nacionalnih interesa, kao što je javni poredak, javna sigurnost ili javno zdravlje. U pogledu prava boravka sporazum s Marokom nije ni na koji način različit od SSP-ova te pitanja ulaska i boravka marokanskih državljana ostavlja u nadležnosti država članica. Zato valja očekivati da bi Sud svoje razmišljanje iz predmeta *El Yassini* primijenio na potencijalne predmete koji se bave hrvatskim i makedonskim radnicima.

zana uz prava radnika, kao primarnog korisnika, ona ne mogu premašiti razdoblje njegova zakonskog zapošljavanja u državi članici domaćinu. Za razliku od nekadašnjih Europskih sporazuma (kojima je Europska unija regulirala odnose s državama srednje i istočne Europe koje su pristupile Uniji 2004. i 2007. godine), SSP-i ne sadržavaju opću odredbu o mjerama za daljnje poboljšanje kretanja radnika ili odredbu kojom se Unija obvezuje na pružanje tehničke pomoći za uspostavu odgovarajućeg sustava socijalne pomoći u pridruženoj državi.²⁶

c) Usluge i poslovni nastan

SSP-i se bave poslovnim nastanom u Poglavlju II Glave V SSP-a, naslovljenom "Poslovni nastan". SSP s Hrvatskom jamči pravo na poslovni nastan hrvatskim trgovačkim društvima odmah stupanjem na snagu Sporazuma, ali veže pravo na samozapošljavanje fizičkih osoba s djelatnošću Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje. Sporazum propisuje da Vijeće mora, četiri godine nakon stupanja na snagu Sporazuma, "utvrditi načine za proširenje prethodnih odredaba (misli se na odredbe o poslovnom nastanu trgovačkih društava i poslovanju društava kćeri i podružnica – komentar autorica) na poslovni nastan državljana obiju stranaka ovoga Sporazuma radi pokretanja gospodarskih djelatnosti kao samozaposlene osobe".²⁷ SSP s Makedonijom jedini je Sporazum koji ograničava poslovni nastan fizičkih osoba na "pravo osnivanja poduzeća, posebice osnivanja trgovačkih društava na koje imaju prevladavajući utjecaj".²⁸ U definiciji se uopće ne spominje pravo na samozapošljavanje. Članak 48(4) SSP-a s Makedonijom jedina je odredba koja spominje samozapošljavanje makedonskih državljana u Europskoj uniji i obrnuto, državljana država članica u Makedoniji. U odredbi se navodi da "pet godina nakon stupanja na snagu Sporazuma, i u svjetlu relevantne sudske prakse Europskog suda, te situacije na tržištu rada, Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje ispitat će da li da proširi gore navedenu odredbu na poslovni nastan državljana obje Stranke ovog Sporazuma za započinjanje gospodarskih djelatnosti kao samozaposlene osobe". Za razliku od SSP-a s Hrvatskom, odredba SSP-a s Makedonijom u biti ne obvezuje Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje na utvrđivanje načina za proširenje odredaba Sporazuma na samozapošljavanje, već isključivo na ispitivanje takve mogućnosti. Sporazum s Makedonijom zato ne jamči nikakva

²⁶ Vidi npr. čl. 43 i 44 Europskog sporazuma s Rumunjskom ili čl. 43 i 44 Europskog sporazuma sa Slovenijom.

²⁷ Čl. 49(4) SSP-a s Hrvatskom.

²⁸ Čl. 47(d)(i) SSP-a s Makedonijom.

prava makedonskim državljanima na pokretanje gospodarskih djelatnosti kao samozaposlene osobe u Uniji.

Oba se SSP-a u području prava poslovnog nastana znatno razlikuju od nekadašnjih Europskih sporazuma koje su Zajednica i njezine države članice sklopile sa zemljama srednje i istočne Europe prije njihova pristupanja Uniji 2004. i 2007. godine. Naime, svi Europski sporazumi automatski su davali državljanima zemalja srednje i istočne Europe pravo na samozapošljavanje i pravo osnivanja poduzeća, ili od trenutka stupanja na snagu Sporazuma²⁹, ili nakon isteka prijelaznog razdoblja.³⁰ Razlog takvog restriktivnijeg pristupa SSP-a u odnosu na Europske sporazume mogao bi se naći u strahu država članica EU od ulaska većeg broja hrvatskih i makedonskih državljana na teritorij država članica zahvaljujući pravu na samozapošljavanje, budući da SSP-i ne daju pravo kretanja radnika. S druge strane, povoljniji tretman samozaposlenih osoba u Europskim sporazumima (u odnosu na nepovoljniji tretman radnika) bio je odraz interesa država članica za osiguravanje prava na poslovni nastan svojih državljana i trgovačkih društava u državama potpisnicama Europskih sporazuma.³¹ Države članice nisu mogle tražiti liberalizaciju prava na poslovni nastan za svoje državljane u pridruženoj državi a da, zauzvrat, ne

²⁹ Npr. čl. 45(1) ES-a s Rumunjskom propisivao je: "Svaka država članica će jamčiti, od stupanja na snagu Sporazuma, za poslovni nastan rumunjskih poduzeća i državljana i za poslovanje rumunjskih poduzeća i državljana koji su uspostavili poslovni nastan na njenom teritoriju, tretman koji nije manje povoljan od tretmana koji daje vlastitim trgovačkim društvima i državljanima".

Slične odredbe bile su sadržane u čl. 45(3) ES-a s Češkom, čl. 45(3) ES-a sa Slovačkom, čl. 44(3) ES-a s Poljskom i čl. 45(1) ES-a s Bugarskom.

³⁰ Čl. 45(4) ES-a sa Slovenijom glasio je: "Tretman opisan u stavcima 1 i 3 (misli se na jednako postupanje – komentar autorica) bit će primjenjiv na poslovni nastan i poslovanje državljana od kraja prijelaznog razdoblja navedenog u čl. 3" (Čl. 3 propisuje prijelazno razdoblje od najmanje šest godina).

Europski sporazumi s Latvijom i Litvom sadržavali su istu odredbu kojom se jamči pravo poslovnog nastana državljanima Latvije i Litve u Europskoj uniji, nakon isteka prijelaznog razdoblja. Prema čl. 3 obaju Sporazuma, prijelazna razdoblja morala su završiti najkasnije do 31. prosinca 1999. godine.

Slično, Europski sporazumi s Estonijom propisivali su pravo poslovnog nastana estonskih državljana u Europskoj uniji od 31. prosinca 1999. godine.

Europski sporazum s Mađarskom propisivao je pravo na samozapošljavanje mađarskih državljana od početka drugog stadija prijelaznog razdoblja.

³¹ Cremona, Marise, *Movement of Persons, Establishment and Services*, u: Maresceau, Marc (ur.), *Enlarging the European Union – Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, Longman, 1997., str. 200.

daju ista prava državljanima država potpisnica Europskih sporazuma na svojim teritorijima. Drugim riječima, izostanak restriktivnih odredaba u području poslovnog nastana državljana zemalja srednje i istočne Europe odražava načelo reciprociteta, koje se provlači kroz sve Europske sporazume. Očito je da je takav interes država članica za osiguranje prava na samozapošljavanje građana EU u Hrvatskoj i Makedoniji izostao.

Poglavlje III Glave V SSP-a bavi se pružanjem usluga između Europske unije i pridružene države.³² Ovdje se Unija i Hrvatska, odnosno Makedonija obvezuju da će poduzeti nužne korake kako bi postupno omogućivale da usluge pružaju trgovačka društva ili državljani Unije, odnosno pridružene države s poslovnim nastanom na teritoriju stranke kojoj ne pripada osoba kojoj su usluge namijenjene.³³ Usporedo s procesom liberalizacije “stranke će dopustiti privremeno kretanje fizičkih osoba koje pružaju usluge ili onih koje pružatelj usluga zapošljava kao ključno osoblje”, kao što je propisano odredbama o poslovnom nastanu.³⁴ Takvo kretanje obuhvaća kretanje fizičkih osoba koje su predstavnici trgovačkih društava ili državljani država članica EU ili SSP države i koji “traže privremeni ulazak radi vođenja pregovora o prodaji usluga ili sklapanja ugovora o prodaji usluga za toga pružatelja usluga”.³⁵ Međutim, takvi predstavnici moraju raditi za i u ime pružatelja usluga. Njima nije dozvoljeno samostalno djelovanje obavljanjem izravne prodaje korisnicima ili samostalnim pružanjem usluga.³⁶

SSP s Hrvatskom omogućuje početak liberalizacije usluga propisujući da će Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje poduzeti potrebne mjere “četiri godine nakon stupanja na snagu” Sporazuma³⁷, dok SSP s Makedonijom predviđa liberalizaciju usluga poduzimanjem mjera Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje “od drugog stadija prijelaznog razdoblja”.³⁸ Oba SSP-a sadržavaju klauzulu o

³² Poglavlje je naslovljeno “Pružanje usluga”.

³³ Kao što su primijetiti Martin i Guild, *op. cit.* u bilj. 21, str. 318., u kontekstu Europskih sporazuma, a primjenjivo je jednako na SSP-e, pojam “stranka” odnosi se samo na državu potpisnicu SSP-a i Uniju. On ne obuhvaća položaj SSP državljanina koji ima poslovni nastan u jednoj državi članici i želi pružati usluge u drugoj državi članici.

³⁴ Čl. 56(2) SSP-a s Hrvatskom.

³⁵ Čl. 56(2) SSP-a s Hrvatskom.

³⁶ Čl. 56(2) SSP-a s Hrvatskom.

³⁷ Čl. 56(3) SSP-a s Hrvatskom.

³⁸ Čl. 55(3) SSP-a s Makedonijom.

Prema čl. 5(3) SSP-a s Makedonijom “četiri godine nakon stupanja na snagu ovog

mirovanju kojom se strankama zabranjuje poduzimanje mjera koje bi “bitno ograničile” uvjete pod kojima njihovi državljani ili trgovačka društva pružaju usluge na teritoriju druge stranke, u odnosu na dan koji je prethodio danu stupanja na snagu Sporazuma.³⁹ Ovi Sporazumi također propisuju postupak konzultacija u slučaju da jedna od stranaka uvede takve restriktivnije mjere.⁴⁰ Čini se da je ova odredba, uvedena u SSP-ima (i kasnijim Europskim sporazumima), rezultat činjenice da nikakvi koraci u svrhu liberalizacije usluga između EU i pridružene države nisu bili poduzeti nakon sklapanja ranijih Europskih sporazuma.⁴¹ Ta novina zato osigurava *status quo* kao minimalni zahtjev koji mora biti poštovan u slučaju neuvođenja nikakvih liberalizirajućih mjera.

Izravni učinak

Što se tiče izravnog učinka odredaba SSP-a unutar Europske unije, prema sudskoj praksi Europskog suda takav učinak odredbe međunarodnog ugovora ne ovisi samo o njezinu tekstu, već i o svrsi, prirodi i kontekstu ugovora.⁴² Stoga je najprije potrebno utvrditi jesu li ispunjene opće pretpostavke za takav učinak, odnosno je li relevantna odredba jasna, precizna i bezuvjetna kao i relevantna odredba Osnivačkog ugovora⁴³, a također je potrebno istražiti svrhu i prirodu SSP-a. U vezi potonjeg elementa analize vrlo je važno da je Europski sud u nekoliko predmeta već priznao izravan učinak određenih odredaba Europskih sporazuma te sporazuma o suradnji s trećim državama. Na primjer,

Sporazuma, Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje ocijenit će postignuti napredak i odlučiti o prelasku u drugi stadij” prijelaznog razdoblja. To znači da drugo razdoblje može početi najranije četiri godine nakon stupanja na snagu Sporazuma, ali isto tako može početi kasnije ako tako odluči Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje.

³⁹ Čl. 57(1) SSP-a s Hrvatskom.

⁴⁰ Čl. 57(2) SSP-a s Hrvatskom.

⁴¹ Inglis, Kirstyn, *The Europe Agreements Compared in the Light of Their Pre-Accession Reorientation*, *Common Market Law Review*, 37, 2000., str. 1199.

⁴² 270/80 *Polydor Ltd. And RSO Records Inc. v Harlequin Record Shos Ltd. And Simons Records Ltd.* [1982] ECR 329; 104/81 *Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.* [1982] ECR 3641; C-63/99 *The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte Wieslaw Gloszczuk and Elzbieta Gloszczuk* [2001] ECR I-6369; C-265/03 *Igor Simutenkov v Ministerio de Educacion y Cultura and Real Federation Espanola de Futbol* [2005] ECR I-02579, para 21, 36.

⁴³ Da bi odredba mogla imati izravan učinak, ona mora biti jasna, precizna i bezuvjetna. 26/62 *Van Gend & Loos NV v Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, à Enschede* [1963] ECR 1; 47/75 *Defrenne v. v Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, [1976] ECR 455.

u predmetu *Gloszczuk* Sud je priznao izravan učinak odredbe Europskog sporazuma s Poljskom smatrajući relevantnim činjenicu da je taj sporazum “kreiran radi promicanja širenja trgovine i usklađenih ekonomskih odnosa između stranaka kako bi se potaknuo dinamičan ekonomski razvoj i napredak Republike Poljske s ciljem olakšavanja njezina pridruživanja Zajednici”.⁴⁴ U predmetu *Simutenkov* Europski sud naglasio je da je svrha Sporazuma o partnerstvu s Rusijom “uspostaviti partnerstvo između stranaka s ciljem promicanja, *inter alia*, razvoja među njima bliskih političkih odnosa, trgovine i skladnih ekonomskih odnosa, političkih i ekonomskih sloboda i postizanje postupne integracije između Ruske Federacije i šireg područja suradnje u Europi... Činjenica da je Sporazum time ograničen na uspostavljanje partnerstva između stranaka, bez predviđanja pridruživanja ili budućeg pristupanja Ruske Federacije Zajednici, nije takva da bi sprječavala izravan učinak nekih njegovih odredaba. Jasno je iz prakse Suda da kada sporazum uspostavlja suradnju između stranaka, neke odredbe tog sporazuma mogu ... izravno regulirati pravni položaj pojedinaca”.⁴⁵

U svjetlu činjenice da je Europski sud priznao izravan učinak poljskog Sporazuma o pridruživanju i ruskog Sporazuma o partnerstvu pozivajući se na ciljeve tih sporazuma navedene u njihovim preambulama, bitno je istaknuti da se preambula hrvatskog SSP-a poziva na želju ugovornih strana “za jačanjem ... veza i uspostavom bliskoga i trajnoga odnosa temeljnoga na uzajamnosti i obostranom interesu, što bi Hrvatskoj trebalo omogućiti daljnje jačanje i širenje odnosa sa Zajednicom” te na “spremnost Europske unije da u najvećoj mogućoj mjeri integrira Hrvatsku u političku i gospodarsku maticu Europe, te na njezin status potencijalnoga kandidata za članstvo u Europskoj uniji na temelju Ugovora o Europskoj uniji i ispunjenja kriterija koje je Europsko vijeće utvrdilo u lipnju 1993. godine, pod uvjetom uspješne provedbe ovoga Sporazuma, poglavito glede regionalne suradnje”.⁴⁶ Nadalje, članak 1. SSP-a među ciljevima pridruživanja navodi podupiranje nastojanja Hrvatske da završi prijelaz u tržišno gospodarstvo, promicanje skladnih gospodarskih odnosa i postupno razvijanje područja slobodne trgovine između Zajednice i Hrvatske. Stoga, u svjetlu prirode i svrhe SSP-a te jasnog, preciznog i bezuvjetnog teksta samih odredaba, odredbe o kretanju roba i zabrani diskriminacije zakonito zaposlenih radnika trebale bi imati izravan učinak u Europskoj uniji, dok u Republici Hrvatskoj imaju snagu međunarodnog ugovora.

⁴⁴ *Gloszczuk*, bilj. 43, para 35.

⁴⁵ *Simutenkov*, bilj. 43, para 27, 29.

⁴⁶ Preambula SSP-a, uvlake 1, 15.

Sud je imao prilike razmotriti pitanje izravnog učinka odredbe o zabrani diskriminacije zakonito zaposlenih radnika sadržane u Europskom sporazumu s Poljskom, u predmetu *Pokrzeptowicz-Meyer*.⁴⁷ Predmet se bavio gospođom Pokrzeptowicz-Meyer, poljskom državljanicom koja je boravila u Njemačkoj i stupila u službu na određeno vrijeme kao asistent za jezike na Sveučilištu Bielefeld. Prema njemačkom zakonu o višem obrazovanju ugovori o radu s asistentima za strane jezike mogli su biti sklopljeni na određeno vrijeme, dok se sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme s ostalim nastavnim osobljem moralo pojedinačno opravdati objektivnim razlozima. Gospođa Pokrzeptowicz-Meyer podigla je tužbu pred njemačkim sudom za radne sporove zahtijevajući izjavu da se njezin ugovor o radu neće razvrgnuti istekom roka na koji je sklopljen, a njemački je sud Europskom sudu uputio prethodno pitanje o tumačenju odredbe o zabrani diskriminacije sadržane u Sporazumu. Sud je zaključio da navedena odredba ima izravni učinak i onemogućuje primjenu nacionalnih odredaba prema kojima bi se posao asistenata za strane jezike mogao obavljati sklapanjem ugovora o radu na određeno vrijeme, dok bi se za ostalo nastavno osoblje s posebnim radnim obvezama takvi ugovori trebali pojedinačno opravdati objektivnim razlozima. Dosad se Sud nije imao prilike baviti tim pitanjem vezano uz SSP državljanice, no s obzirom na postojanje identične odredbe o zabrani diskriminacije, opću sličnost SSP-a i Europskih sporazuma te današnje političko okruženje SSP-a, koje bi moglo utjecati na tumačenje naravi i svrhe Sporazuma, može se očekivati da bi Sud primijenio istu argumentaciju i došao do istog zaključka pri analizi odredbe o zabrani diskriminacije hrvatskih i makedonskih radnika u Europskoj uniji.

⁴⁷ Predmet C-162/00, *Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz-Meyer* [2002] ECR I-1049.

Prethodno se Sud EZ-a bavio pitanjem izravnog učinka odredbe o zabrani diskriminacije radnika sadržane u Sporazumu s Marokom, u predmetu *ONEM v. Kziber* (predmet C-18/90, *ONEM v. Kziber* [1991] ECR I-199), gdje je ustanovio da dotična odredba ima izravni učinak. Slično tome, u drugom kasnijem predmetu koji se bavio pravima marokanskog radnika koji je boravio u Velikoj Britaniji, *El Yassini v. SSHD* (predmet C-416/96, *El Yassini v. SSHD* [1999] ECR I-1209), Sud je ustanovio da odredba o zabrani diskriminacije ima izravni učinak. Iako je Sud odbio prihvatiti argument da je zabrana diskriminacije, sadržana u čl. 40 Sporazuma s Marokom iz 1976. godine, u ovom predmetu prekršena, naveo je da zabrana diskriminacije onemogućuje državi članici uskraćivanje prava na boravak ako bi trajanje boravka bilo kraće od razdoblja na koje je odobrena radna dozvola (paragraf 64 u predmetu *El Yassini v. SSHD*).

Što se tiče dosega odredaba SSP-a o slobodi kretanja roba i zabrani diskriminacije zakonito zaposlenih radnika, o tome također još ne postoji praksa. Moguće je da bi ih sudovi u državama članicama EU i Europski sud mogli interpretirati analogno dosegu zrcalnih odredaba Osnivačkih ugovora jer je njihov tekst identičan ili sličan, ali to ne mora nužno biti tako jer SSP dijelom odražava drukčiju svrhu, prirodu i kontekst nego Ugovor o funkcioniranju Europske unije.⁴⁸ U svakom slučaju bilo bi poželjno da hrvatski sudovi i prije pridruživanja EU interpretiraju relevantne odredbe SSP-a u skladu s interpretacijom Europskog suda. Prema hrvatskom pravu, ponajprije prema Ustavu, ne postoji zapreka da sudovi interpretiraju relevantno pravo u skladu s pravnom stečevinom⁴⁹, štoviše, čini se da čak postoji obveza takve interpretacije. Članak 69(1) SSP-a obvezuje Hrvatsku da svoje postojeće i buduće pravo postupno uskladi s *acquis communautaireom*, uključujući i odluke Europskog suda. Iz toga slijedi da je i interpretiranje postojećeg i budućeg prava, pa tako i SSP-a, u skladu s europskim pravom i politička i pravna obveza Hrvatske. Postojanje takve obveze osobito je naglašeno glede pravnih normi povezanih s tržišnim slobodama jer članak 69(2) SSP-a propisuje da će se usklađivanje s pravnom stečevinom “u ranoj fazi, usredotočiti na temeljne dijelove pravne stečevine Zajednice ... koji se odnose na unutarnje tržište i na druga područja vezana uz trgovinu”.⁵⁰

⁴⁸ O dosegu odredaba Europskih sporazuma o pravu na samozapošljavanje vidi: predmet C-63/99, *The Queen v. Secretary of State for the Home Department ex parte Wieslaw Gloszczuk and Elzbieta Gloszczuk* [2001] ECR I-06369; predmet C-235/99, *Secretary of State for the Home Department ex parte Eleanora Ivanova Kondova* [2001] ECR I-06427; predmet C-257/99, *Secretary of State for the Home Department ex parte Julius Barkoci and Marcel Malik* [2001] ECR I-06557; predmet C-268/99 *Aldona Malgorzata Jany e.a. v. Staatssecretaris van Justitie* [2001] ECR I-08615; predmet C-327/02, *Lili Panayotova and Others v. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie* [2004] ECR I-11055.

Budući da SSP-i ne daju pravo poslovnog nastana fizičkim osobama, tumačenje Europskog suda iz navedenih presuda ne može se primijeniti na odredbe SSP-a.

⁴⁹ Čapeta, Tamara; Mihelin, Dario; Rodin, Siniša, *Croatia*, u: Kellerman, Alfred; Czuczai, Jenő; Blockmans, Steven; Albi, Anneli; Douma, Wybe Th. (ur.), *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and (Pre-) Candidate Countries – Hopes and Fears*, T. M. C. Asser Instituut, The Hague, 2006.; Rodin, Siniša, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Europske zajednice i Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 3-4, Zagreb, 2003., str. 591 – 613; Čapeta, Tamara, *Interpretativni učinak europskog prava u članstvu i prije članstva u EU*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 5, Zagreb, 2006., str. 1443 – 1494.

⁵⁰ Radi analize hrvatskog SSP-a u pogledu slobode kretanja radnika, poslovnog nastana i usluga vidi Goldner, Iris, *Sloboda kretanja ljudi u Europskoj uniji – Kontekst sporazuma o pridruživanju*, Školska knjiga, Zagreb, 2007.

Slijedom navedenoga SSP potencijalno sadržava važna subjektivna prava koja bi sudovi morali štiti, a ujedno predstavlja ograničenja regulatorne autonomije zakonodavne i izvršne vlasti. Međutim, u praksi promjene još nisu vidljive jer je proces provedbe SSP-a polagan i zahtjevan, a kako dugo vremena nije ni postojala organizirana aktivnost usmjerena otkrivanju i uklanjanju administrativnih ili zakonskih mjera koje nisu u skladu s SSP-om, priličan broj takvih mjera još je na snazi.

IV. PREGOVORI

Pregovori su stadij približavanja Europskoj uniji tijekom kojeg bi države kandidatkinje i države članice EU trebale stvoriti preduvjete za međusobno ostvarivanje slobode kretanja na razini koja postoji između država članica EU. Tako je Hrvatska 2004. godine postala država kandidatkinja te su 2005. otvoreni pregovori o članstvu. Međutim, Makedonija je 2005. (odnosno samo godinu dana nakon Hrvatske) postala kandidatkinja, no do danas nisu otvoreni pregovori za članstvo. Daljnja analiza pregovora stoga će se neizbježno koncentrirati na hrvatsko iskustvo.

U pogledu liberalizacije kretanja *roba*, sloboda kretanja roba predstavlja poglavlje 1 u pregovorima. Nedugo nakon otvaranja pregovora, već 2006. godine, proveden je *screening*, tj. uspoređivanje hrvatskog prava s europskim koji su provele hrvatska delegacija i predstavnici Komisije. *Screening* je pokazao da velik dio usklađivanja nije bio izvršen, pa su Hrvatskoj postavljena tri preduvjeta za otvaranje pregovora o tom poglavlju.⁵¹ Jedan preduvjet odnosio se na identificiranje nenovčanih ograničenja trgovine robama, u obliku propisa ili administrativnih praksi, koja bi bila protivna tadašnjem članku 28 UEZ-a (danas čl. 34 UFEU-a). Također je trebalo izraditi plan usklađivanja tih ograničenja s pravnom stečevinom. Neki primjeri spornih ograničenja trgovine već su bili dobro poznati jer ih je Europska komisija navela u svojim izvješćima o Hrvatskoj, a među njima su i mnoge izravno ili neizravno diskriminatorne mjere kao što su “uvozne dozvole..., reklamne kampanje koje je provodila Gospodarska komora (»Kupujmo hrvatsko!«), obvezna skladišta i obvezno označavanje zemlje porijekla temeljem Zakona o zaštiti potrošača”.⁵² Valja primi-

⁵¹ <http://www.delhrv.ec.europa.eu/images/article/File/Croatia%20Negotiations%20Progress%20Table%20221106.doc> (28. studenoga 2006.).

⁵² *European Commission Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union*, COM(2004) 257 final, Brussels, 20 April 2004, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0257en01.pdf (1. prosinca 2006.); vidi također *Croatia - 2005 Progress Report*, COM (2005) 561 final, Brussels, 9 November 2005, SEC (2005) 1424,

jetiti od uklanjanja ovakvih nenovčanih prepreka trgovini posebnu korist ima sama Republika Hrvatska. S jedne strane, mnoge mjere koje je bilo potrebno ukloniti onemogućivale su ostvarivanje prednosti slobodne trgovine, a pritom nisu postizale neki drugi vrijedni cilj.⁵³ S druge strane, velik broj nepotrebnih ili proturječnih propisa i praksi koji je bio na snazi išao je na štetu pravne sigurnosti. Stoga je identifikacija i uklanjanje takvih mjera od strane institucija uključenih u pregovore i HITROREZA⁵⁴ doprinosila ne samo ostvarivanju prednosti slobodne trgovine, već i pravnoj sigurnosti.

Nakon ispunjavanja *opening benchmarks* poglavlje 1 – sloboda kretanja roba otvoreno je 2008. godine te su tada postavljeni uvjeti koje je Hrvatska trebala ispuniti radi zatvaranja toga poglavlja (*closing benchmarks*). Zahtjevi su se dijelom odnosili na implementaciju pravne stečevine u hrvatsko pravo i praksu, a

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1424_final_progress_report_hr_en.pdf (1. prosinca 2006.) i *Commission Staff Working Document - Croatia 2006 Progress Report* COM(2006) 649 final, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/hr_sec_1385_en.pdf (1. prosinca 2006.).

⁵³ U tom su smislu bile problematične i mnoge vrlo široke odredbe kao npr. bivši članak 17. Zakona o zaštiti potrošača koji je veoma detaljno propisivao podatke koji su morali biti navedeni na deklaracijama te ujedno određivao da oni uvijek moraju biti napisani hrvatskim jezikom. Iako bi takva odredba u većini slučajeva bila opravdana jer štiti potrošače, zdravlje, jezičnu raznolikost itd., ipak bi bila sporna u slučajevima kada neki podaci ne bi bili potrebni ili kada označavanje na hrvatskom jeziku nije potrebno, na primjer, jer se bitna informacija može prenijeti piktogramima (kao što je to često slučaj s informacijama o sastavu i održavanju odjevnih predmeta). Zakon o zaštiti potrošača, Narodne novine, br. 96/2003. U novijoj verziji Zakona o zaštiti potrošača stoga je izmijenjen dio koji navodi što sve deklaracija mora sadržavati te je također predviđeno da podaci na deklaraciji mogu biti ne samo na hrvatskom i latinični, nego i “znakovi i piktogrami lako razumljivi potrošaču”. Sadašnji čl. 17 Zakona o zaštiti potrošača glasi:

“(1) Obavijest o proizvodu, koja prati proizvod i dostupna je potrošaču, sadrži bitne podatke iz članka 111. stavka 4. ovoga Zakona koji su, ovisno o kontekstu i okolnostima slučaja, potrebni prosječnom potrošaču kako bi mogao donijeti odluku o kupnji.

(2) Ako poseban propis usklađen s pravilima Europske zajednice uređuje označavanje pojedinog proizvoda, obavijest o proizvodu za te proizvode sadrži podatke određene tim posebnim propisima.

(3) Obavijest o proizvodu sadrži i oznaku zemlju podrijetla.

(4) Podaci iz stavka 1. do 3. ovoga članka moraju biti jasni, vidljivi i čitljivi te napisani hrvatskim jezikom i latiničnim pismom ili znakovima i piktogramima lako razumljivim potrošaču, što ne isključuje mogućnost istodobne uporabe i drugih jezika.” Narodne novine, br. 79/2007, 125/2007 te posebno izmjene u br. 79/2009.

⁵⁴ “U postupku HITROREZA svaki se propis podvrgava setu jednostavnih pitanja: 1. *Je li on potreban?* 2. *Je li on u skladu sa zakonom?* 3. *Je li povoljan za poslovanje?* 4. *Je li sukladan s propisima WTO-a?* 5. *Je li u skladu s EU standardima?*”; http://www.hitrorez.hr/sto_je_hitrorez (25. travnja 2007.).

dijelom je bila riječ o zahtjevima za jačanjem administrativne sposobnosti koja bi jamčila pravilnu implementaciju propisa o slobodi kretanja roba. I dok je znanstveno teško utvrditi kako je Hrvatska napredovala nakon otvaranja poglavlja, EU je vjerojatno bio relativno zadovoljan postignutim te je 19. travnja 2010. poglavlje privremeno zatvoreno.⁵⁵

Poglavlje 3 o pravu *poslovnog nastana* i slobodi pružanja *usluga* privremeno je zatvoreno 21. prosinca 2009., a poglavlje 2 o slobodi kretanja *radnika* 2. listopada 2009. godine. U području slobode kretanja radnika i djelomično u području slobode pružanja usluga putem izaslanih radnika Republici Hrvatskoj bit će određene prijelazne mjere u trajanju od najviše 7 godina (2 + 3 + 2 godine).⁵⁶ Prijelazne mjere koje će stupiti na snagu trenutkom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji bit će identične mjerama primjenjivima prema državama srednje i istočne Europe koje su pristupile Uniji 2004. i 2007. godine. To u praksi znači da će tijekom prijelaznog razdoblja države članice EU na pravo pristupa tržištu rada za hrvatske državljane i dalje moći primjenjivati svoje nacionalno zakonodavstvo na snazi u trenutku potpisivanja Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske. Svaka država članica EU tako će samostalno moći odlučiti želi li tijekom prijelaznog razdoblja primjenjivati nacionalne propise na hrvatske državljane ili će u potpunosti liberalizirati slobodu kretanja radnika sukladno pravilima EU.

Međutim, ostaje pitanje opravdanosti nametanja prijelaznih razdoblja posebno ako se uzme u obzir opća niska razina mobilnosti radne snage u Europskoj uniji⁵⁷ te pozitivni utjecaj koji bi, prema nekim mišljenjima⁵⁸, povećana mobilnost radne snage imala na povećanje produktivnosti i smanjenje nezaposlenosti. U tom se kontekstu tvrdnja da je nametanje prijelaznih razdoblja prije političko nego ekonomsko i socijalno pitanje čini opravdanom. Brojne

⁵⁵ <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=2416> (1. listopada 2010.).

⁵⁶ O funkcioniranju i opravdanosti prijelaznih razdoblja vidi Goldner Lang, Iris, *Transitional Arrangements in the Enlarged European Union: How Free is the Free Movement of Workers?*, 3 Croatian Yearbook of European Law and Policy, 2007., str. 241 – 271.

⁵⁷ Prema podacima Europske komisije opća mobilnost radnika između poslova i sektora relativno je niska. Od 1991. do 2001. godine samo 15,2 % građana Unije promijenilo je boravište zbog profesionalnih razloga, što ima negativne posljedice na rast produktivnosti u EU. U državama južne Europe kao najčešći razlog za migraciju navodi se zapošljavanje u drugoj državi članici (61 % u Italiji, 46 % u Portugalu, 30 % u Španjolskoj), dok je u sjevernoj Europi najčešći razlog za migraciju spajanje obitelji (50 % u Švedskoj, 40 % u Francuskoj, 36 % u Danskoj, 33 % u Finskoj i 27 % u Velikoj Britaniji). (Za navedene podatke vidi *Izvješće o implementaciji Akcijskog plana Komisije za vještine i mobilnost*, COM(2004) 66 final, 6. veljače 2004.).

⁵⁸ Vidi npr. Boeri, Tito, *New Citizens, Old Borders*, Finance and Development, 2004., str., 36 – 37.

studije⁵⁹ o učincima prijelaznih razdoblja u proteklim proširenjima Europske unije upućuju na neznatne i uglavnom pozitivne utjecaje migracija iz novih u stare države članice i potvrđuju tezu da otvaranje granica između novih i starih država članica većim dijelom ima pozitivne učinke, djelujući na povećanje produktivnosti, smanjenje nezaposlenosti i pozitivniji stav pojedinaca prema Europskoj uniji. Ta je tvrdnja to više opravdana ako se uzme u obzir činjenica da većina građana EU danas Uniju poistovjećuje sa slobodom kretanja u svrhu rada, studiranja i putovanja⁶⁰, pa je čak i privremeno oduzimanje tog prava udarac na jednu od vrijednosti s kojom većina građana danas poistovjećuje Uniju. Zato je potrebno postaviti pitanje je li se, umjesto uvođenja prijelaznih razdoblja, za Hrvatsku i države koje su pristupile Uniji u prethodnim proširenjima moglo naći bolje rješenje (kao na primjer prijedlog imigracijskih kvota koji je naveden kao jedna od opcija u Obavijesti Europske komisije)⁶¹ koje bi bilo politički poštenije i psihološki mudrije u borbi protiv argumenata o podjeli na članstvo “prve i druge klase” u EU. Rezultati studija o nametanju prijelaznih razdoblja tijekom proteklih proširenja Unije pokazuju da su strahovi od otvaranja tržišta rada državljanima novih država članica bili uglavnom neosnovani te da izostanak prijelaznih razdoblja za hrvatske radnike ne bi doveo do važnih promjena na tržištu rada starih država članica EU.⁶²

⁵⁹ Za detaljnije analize vidi npr. Zaiceva, Anzelika, *Reconciling the Estimates of Potential Migration into the Enlarged European Union*, The Institute for the Study of Labour (IZA), Discussion Paper No. 2519, 2006.; Boeri, Tito, *op. cit.* u bilj. 58; Blanchflower, David G.; Saleheen, Jumana; Shadforth, Chris, *The Impact of the Recent Migration from Eastern Europe on the UK Economy*, The Institute for the Study of Labour (IZA), Discussion Paper No. 2615, 2007.; Gilpin, N.; Henty, M.; Lemos, S.; Portes, J.; Bullen, C., *The Impact of Free Movement of Workers from Central and Eastern Europe on the UK Labour Market*, Crown Copyright, Department for Work and Pensions, Working Paper No. 29, 2006.; Iakova, Dora, *The Macroeconomic Effects of Migration from the New European Union Member States to the United Kingdom*, IMF Working Paper, WP/07/61, 2007.; Barrell, R.; FitzGerald, J.; Riley, R., *EU Enlargement and migration: Assessing the macroeconomic impacts*, National Institute of Economic and Social Research (NIESR), Discussion Paper No. 292, 2007.; Barrell, R.; Guillemineau, C.; Liadze, I., *Migration in Europe*, SAGE Publications, National Institute of Economic and Social Research (NIESR), 2007.

⁶⁰ Vidi rezultate ispitivanja Eurobarometra za 2006. godinu u kojem je 50 % ispitanih na pitanje što Europska unija za njih osobno znači poistovjetila Uniju sa slobodom putovanja, studiranja i rada bilo gdje u EU (Eurobarometer 65, 2007. godina, dostupno na http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_en.pdf).

⁶¹ Obavijest Europske komisije *Slobodno kretanje radnika u kontekstu proširenja*, 6. ožujka 2001. godine, dostupno na: http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/migration_enl.pdf.

⁶² Za hrvatsku perspektivu koristi i učinaka migracija vidi studiju koju je naručilo Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija Republike Hrvatske: Švaljek, S., *Pristupanje Europskoj uniji: očekivani ekonomski učinci*, Ekonomski institut, 2007., str. 52 – 62 (poglavlje “Tržište rada, mobilnost radne snage i migracije”).

V. ČLANSTVO U EU

Utjecaji tržišnih sloboda na nacionalnu suverenost osobito su vidljivi u Europskoj uniji. Tržišne slobode uživaju status temeljnih sloboda i središte su ekonomskog ustava,⁶³ a države članice nisu ograničene samo u donošenju mjera kojima bi se diskriminirali proizvodi, ljudi i kapital iz drugih članica, već i u donošenju drugih prepreka u pristupu tržištu.

Što se tiče *roba*, temeljna odredba o deregulaciji tržišta, odnosno o uklanjanju prepreka trgovini je članak 34 UFEU-a (ex čl. 28 UEZ-a) koji uređuje nenovčana ograničenja slobodnog kretanja roba na način da zabranjuje količinska ograničenja uvoza robe i mjere s istovrsnim učinkom. Ta odredba ima izravan učinak u državama članicama, tj. ona pojedincima daje subjektivna prava na koja se mogu pozvati pred nacionalnim sudom. Na taj način pojedinci (osobito trgovci) kroz ostvarivanje svojih subjektivnih prava ujedno pridonose poštovanju europskog prava u objektivnom smislu. Takve su situacije vrlo česte pa se pitanje je li neki propis ili praksa protivna ugovornim jamstvima slobode kretanja roba nerijetko pojavljuje upravo u sporovima koji se vode pred nacionalnim sudom. U takvom slučaju nacionalni sud mora odgovoriti na tri pitanja, pri čemu rasprava o svakom sljedećem pitanju ovisi o tome je li odgovor na ono prethodno pozitivan. Ponajprije valja odgovoriti na pitanje je li sporna mjera obuhvaćena člankom 34 UFEU-a, pa time *prima facie* protivna europskom pravu. Praksa Europskog suda o ovom pitanju u ovom pogledu znatno se mijenjala kroz povijest, ali danas možemo smatrati da su u doseg članka 34 UFEU-a sve mjere koje znatno ometaju pristup tržištu. Ako mjera doista znatno ometa pristup tržištu, Sud se upušta u analizu drugih dvaju elemenata koji se odnose na opravdanje mjere, odnosno ispituje teži li sporna mjera ostvarivanju nekog priznatog legitimnog cilja (poput zaštite zdravlja, potrošača, okoliša, ljudskih prava itd.), a ako je odgovor i na to pitanje pozitivan, Sud još ispituje ostvaruje li mjera svoj cilj na proporcionalan način, tj. postiže li taj cilj na prikladan način; tako da ga nije moguće ostvariti mjerama koje bi bile manje restriktivne za trgovinu i eventualno tako da koristi za ostvarivanje legitimnog cilja nadmašuju štete za slobodnu trgovinu. Ako Sud utvrdi da mjera obuhvaćena člankom 34 UFEU-a nije opravdana, ili zato što ne teži priznatom legitimnom cilju, ili zato što nije proporcionalna, dužan je otkloniti njezinu primjenu. Na ovaj način Sud može i mora provjeravati jesu li nacionalne mjere (propisi, prakse ili propusti) bilo kojeg ranga (ustavnog, za-

Općenito o migracijskim tokovima i projekcijama u Republici Hrvatskoj vidi Grizelj, M.; Akrap, A., *Projekcije stanovništva Republike Hrvatske 2004-2051.*, Državni zavod za statistiku, 2006., str. 15 – 16.

⁶³ Vidi Maduro, Miguel Poiars, *We, The Court*, Hart Publishing, Oxford, 1998.

konskog ili podzakonskog) u skladu s europskim pravom te, ako nisu, uskratiti njihovu primjenu.

Slično je u pogledu *radnika, usluga i poslovnog nastana*. Pravo EU u ovom području također teži uklanjanju prepreka slobodi kretanja radnika, usluga (bez obzira na to kreće li se od pružatelja usluge, njezina primatelja ili same usluge) i pravu poslovnog nastana. I ovdje su pravila funkcioniranja unutarnjeg tržišta propisana Osnivačkim ugovorima, sekundarnim pravom EU i praksom Europskog suda. Praksa Europskog suda u ovom se području znatno razvila od svojih ranih početaka.⁶⁴ Došlo je do pomaka od zabrane diskriminacije na temelju državljanstva prema ukidanju svih prepreka slobodi kretanja, bez obzira na to jesu li one diskriminatornog ili nediskriminatornog karaktera. Današnji pristup tumači odredbe Osnivačkih ugovora na način da one zabranjuju svaku prepreku pristupu tržištu i slobodi kretanja (eventualno dopuštajući mjere koje imaju “preneizvjestan ili preneizravan” učinak na slobodu kretanja⁶⁵).⁶⁶ Sud

⁶⁴ Za analizu sudske prakse Europskog suda u području unutarnjeg tržišta vidi npr. Barnard, Catherine, *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford, 2008.

⁶⁵ Sudska praksa u ovom području nije do kraja određena. S jedne strane, postoje predmeti kao što je

Semeraro o pravu poslovnog nastana, *Graf* o slobodi kretanja radnika, *Krantz and BASF* u području slobode kretanja roba i (najnovije) *C. v. Spain* uslugama, koji izričito navode da mjere koje imaju “prenesiguran i neizravan učinak” na tržišne slobode nisu u dosegu relevantnih odredaba Osnivačkih ugovora. S druge strane, postoje predmeti kao što je *Van de Haar* o slobodi kretanja roba u kojima je Sud odbacio *de minimis* pravilo koje bi iz dosega Osnivačkih ugovora isključilo manje važne prepreke slobodi kretanja; kao i predmet *Carpenter* uslugama, te predmeti o zlatnim dionicama u području kapitala u kojima je Sud smatrao da čak i mjere koje “ometaju ili čine manje atraktivnom” primjenu tržišnih sloboda jesu u dosegu Osnivačkih ugovora.

O prvoj vrsti slučajeva vidi C-69/88 *H Krantz GmbH & Co. v Ontvanger der Directe Belastingen and Netherlands State* [1990] ECR I-0583 para 11; C-44/98 *BASF AG v Präsident des Deutschen Patentamts* [1999] I-06269 paras 16, 21; C-418/93 *Semeraro Casa Uno Srl v Sindaco del Comune di Erbusco* [1996] ECR I-2975 para 32; C-190/98 *Völker Graf v Filzmoser Maschinenbau GmbH* [2000] ECR I-493 para 25; C-211/08 *European Commission v Kingdom of Spain*, judgment of 15 June 2010.

O drugoj vrsti slučajeva vidi Joined cases 177 and 178/82, *Criminal Proceedings against Van de Haar and Kaveka de Meern BV*, [1984] ECR 1797; C-60/00 *Carpenter v Secretary of State for the Home Department* [2002] ECR I-6279; C-483/99 *Commission v France* [2002] ECR I-4781; C-503/99 *Commission v Belgium* [2002] ECR I-4809; C-98/01 *Commission v United Kingdom* [2003] ECR I-4641; C-112/05 *Commission v Germany* [2007] ECR I-08995, (the *Volkswagen* case).

Vidi također Opinion of Advocate General Jacobs in C-412/93 *Societe d'Importation Edouard Leclerc-Siplec v TF1 Publicite SA and M6 Publicite SA*, delivered on 24 November 1994, posebno para 46. A za najnovije pozivanje na “preneizvjestan ili preneizravan učinak” vidi Opinion of Advocate General Sharpston in C-291/09 *Francesco Guarnieri & Cie*, delivered on 14 September 2010, para 47.

⁶⁶ Vidi predmet C-55/94 *Gebhard* [1995] ECR I-4165 u području prava poslovnog nastana i predmet C-76/90 *Säger* [1991] ECR I-4221 u području slobode pružanja usluga.

je danas mnogo restriktivniji prema nacionalnoj regulatornoj autonomiji nego na početku svojega rada kada je presude zasnivao na zabrani diskriminatornih mjera. Međutim, Europski sud spreman je dopustiti državama članicama da opravdaju određene nacionalne mjere ne samo na temelju izričitih izuzetaka navedenih u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, već i na temelju imperativnih razloga od općeg interesa.

Pravila o slobodi kretanja počat će se primjenjivati i na Republiku Hrvatsku trenutkom njezina pristupanja Europskoj uniji, uz izuzetak odredaba o pravu na zapošljavanje i dijela odredaba o slobodi pružanja usluga putem izaslanih radnika čiju će primjenu države članice moći odgoditi za vrijeme prijelaznog razdoblja u maksimalnom trajanju od sedam godina, a tijekom tog razdoblja moći će primjenjivati svoje nacionalne propise na snazi u trenutku potpisivanja Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske. U trenutku pisanja ovog teksta još nije poznato koje će države članice odlučiti iskoristiti prijelazna razdoblja za pristup hrvatskih državljana njihovu tržištu rada, a koje će odmah odlučiti liberalizirati slobodu kretanja radnika iz Hrvatske.

Zaključno, europsko pravo o slobodi kretanja roba, ljudi i usluga ne uzrokuje samo promjene u diobi vlasti između nacionalnih i nadnacionalnih organa, već i između grana vlasti. Sudbena vlast stječe ovlast i dužnost nadzora nad usklađenosti akata izvršne vlasti, zakonodavca i ustavotvorca s europskim pravom pri čemu, naravno, uvijek može tražiti mišljenje Europskog suda o pravilnoj interpretaciji pojedine europske norme. Nadalje, postojanje mjere protivne slobodi kretanja ima i druge posljedice. Ponajprije, država je dužna ukloniti protupravnu mjeru, a ako ona to ne učini, Europska komisija može protiv nje pokrenuti postupak pred Europskim sudom u kojemu Sud može utvrditi da je riječ o kršenju europskog prava te naložiti državi poduzimanje određenih mjera radi usklađivanja svojeg postupanja s europskim pravom, a ako država niti tome ne udovolji, Europski sud može joj izreći novčanu kaznu.⁶⁷ Osim toga, ako je pojedinac pretrpio štetu zbog postojanja protupravne nacionalne mjere, država može pod određenim pretpostavkama za to odgovarati u postupku pred nacionalnim sudom.⁶⁸

⁶⁷ Čl. 258-260 UFEU.

⁶⁸ C-6 and 9/90 *Francovich and Bonifaci* [1991] ECR I-5357; C-46 and 48/93, *Brasserie du Pêcheur and Factortame III* [1996] ECR I-1029; Čapeta, Tamara, *Odgovornost država za štetu po pravu Europske zajednice*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 53, 3-4, 2003.

VI. ZAKLJUČAK

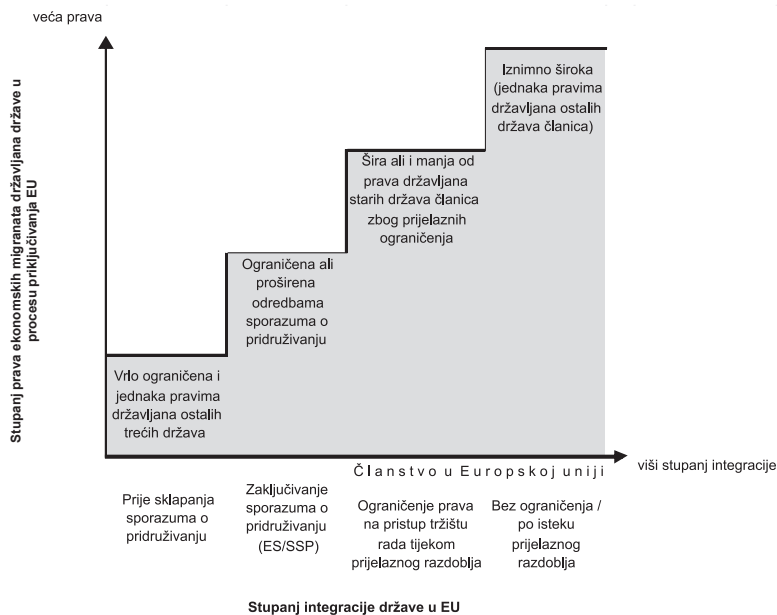
Nositelji regulatornih ovlasti imaju mogućnost štiti vrijednosti ukorijenjene u društvu koje predstavljaju, a u sustavima liberaliziranih tržišnih sloboda tradicionalni nositelji tih ovlasti djelomično ih gube. Općenito, dolazi do prijenosa ovlasti s država na nadnacionalne i međunarodne organizacije kao što su EU i WTO te sa zakonodavne i izvršne vlasti na sudbena tijela.

U Hrvatskoj i Makedoniji ove se promjene odvijaju postupno i vidljiv je prolazak kroz više faza – članstvo u WTO-u, sklapanje SSP-a, pregovori o pristupanju EU te punopravno članstvo u Europskoj uniji.

U području slobode kretanja *roba*, prva značajna faza integracije već je ulazak u Svjetsku trgovinsku organizaciju. Tim su se korakom Hrvatska i Makedonija obvezale da neće postupati protekcionistički, odnosno da neće stvarati prepreke slobodnom kretanju roba s ciljem zaštite domaće proizvodnje. Također su se obvezale ne usvajati druge oblike nepotrebnih prepreka trgovini kao što su sanitarne ili fitosanitarne mjere koje se ne temelje ni na relevantnom međunarodnom standardu ni na analizi rizika, ne zadržavati na snazi takve mjere ako one nisu objektivno i racionalno povezane sa znanstvenim dokazima, ne donositi tehničke propise koji se ne temelje na postojećem međunarodnom standardu ako je taj standard učinkovit i prikladan za ostvarivanje državnih legitimnih ciljeva itd. Sklapanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatska i Makedonija izrazile su svoju težnju da s Europskom unijom i njezinim državama članicama uđu u intenzivniji oblik integracije. Stoga usprkos činjenici da još ne postoji sudska praksa o primjeni SSP-a, možemo zaključiti da njegove odredbe o slobodi kretanja roba smjeraju većoj liberalizaciji tržišta i da postavljaju veća ograničenja nacionalne regulatorne autonomije nego što je to slučaj s pravilima WTO-a i praksa bi ih trebala interpretirati na taj način.

Što se tiče kretanja *ljudi*, na priloženom grafičkom prikazu predložene su četiri faze važne za slobodu kretanja radnika. U navedenim se fazama prava radnika mijenjaju i postupno povećavaju.

Grafički prikaz 1: Stupanj prava radnika migranata koji su državljani države u procesu približavanja EU



Izvor: Goldner Lang, Iris, *Sloboda kretanja ljudi u EU – Kontekst sporazuma o pridruživanju*, Školska knjiga, Zagreb, 2007., str. 14.

Prva faza prethodi sklapanju sporazuma o pridruživanju. U toj se fazi u Europskoj uniji i trećoj državi javlja politička volja za pridruživanjem. Prava državljana te treće države još su vrlo ograničena i na istom su stupnju kao i prava državljana trećih država koje ne teže pridruživanju ili nisu pridružene Uniji. Hrvatska i Makedonija u toj su fazi postale članice WTO-a te na temelju GATS-a postoji umjerena liberalizacija usluga i poslovnog nastana u pojedinim uslužnim sektorima.

Zaključivanjem SSP-a prava radnika iz pridružene države ulaze u drugu fazu u kojoj su, iako još znatno ograničena, u određenoj mjeri proširena zahvaljujući odredbama sporazuma o pridruživanju. U ovoj pridruženoj fazi može doći do jasnijeg definiranja i daljnjeg poboljšanja položaja državljana pridružene države u Europskoj uniji na temelju tumačenja relevantnih odredaba Sporazuma od strane Europskog suda, čija je dosadašnja praksa pogodovala razvoju prava državljana pridruženih država. Međutim, premda je cilj SSP-a integracija Hrvatske i Makedonije u Uniju, u području slobode kretanja radnika, usluga i poslovnog nastana prava zajamčena SSP-om osjetno su manja od prava državljana država članica EU. Tako hrvatskim i makedonskim državljanima nisu dana nikakva izravna prava na ulazak i zapošljavanje u Europskoj uniji te na

kretanje iz jedne u drugu državu članicu. SSP-i, u načelu, ne reguliraju ta pitanja pa su države članice zadržale nadležnost u području migracije hrvatskih i makedonskih državljana na vlastite teritorije. Pravo na boravak također nije izravno zaštićeno sporazumima, već postoji samo kao posljedica posjedovanja valjane radne dozvole i to samo tijekom njezina trajanja zbog klauzule o zabrani diskriminacije koja jamči pravo na jednako postupanje zakonito zaposlenih SSP državljana u pogledu radnih uvjeta, naknade za rad i otpuštanja s radnog mjesta. Pravo na spajanje obitelji SSP državljana, kao primarnih korisnika, isto su tako daleko uža od onih državljana država članica te postoje samo tijekom razdoblja zaposlenja koje je odobreno primarnom korisniku u državi članici domaćinu. Također, SSP-i, za razliku od prijašnjih Europskih sporazuma, ne jamče hrvatskim i makedonskim državljanima izravno pravo na samozapošljavanje na teritoriju država članica. Provedena analiza pokazala je da načelo zabrane diskriminacije na temelju državljanstva, kao jedno od ključnih načela prava EU, ima samo slab utjecaj na prava SSP državljana u usporedbi s državljanima država članica.

Trenutkom pristupanja pridružene države Europskoj uniji ulazimo u fazu u kojoj državljanima novopriključene države postaju građani Unije. Trenutkom priključenja moguće je diferencirati dvije situacije. U prvoj situaciji ta faza ujedno je i posljednja, jer punopravnim članstvom prava državljana novopriključene države članice postaju istovjetna pravima državljana ostalih država članica Unije i iznimno su široka, a ograničenja su moguća u samo strogo određenim slučajevima predviđenim pravom EU i vrlo restriktivno tumačenim od strane Europskog suda. U drugoj situaciji, koja se javila prilikom pristupanja EU svih država srednje i istočne Europe koje su bile potpisnice Europskih sporazuma i koja će se javiti prilikom pristupanja Republike Hrvatske, prava na slobodu kretanja radnika nove države članice, trenutkom pristupanja, ne postaju identična pravima državljana ostalih država članica. Takva neravnopravna situacija javlja se kao posljedica nametanja ograničenja pravu na pristup tržištu rada državljanima iz novopriključenih država u određenom prijelaznom razdoblju nakon pristupanja pridružene države Uniji. Završetkom prijelaznog razdoblja počinje faza punopravnog članstva u pravom smislu te riječi i zatvara se ciklus tranzicije prava radnika iz statusa ograničenih prava u status ravnopravnih građana Unije.

Punopravno članstvo u Europskoj uniji općenito daje tržišnim slobodama status temeljnih sloboda. Države članice načelno ne smiju bez posebnog opravdanja usvajati mjere koje ometaju ostvarivanje tih sloboda, a pojedinac koji smatra da država tako postupa može tražiti zaštitu pred nacionalnim sudom – ili na način da se izravno ili neizravno poziva na europsko pravo ili da traži naknadu štete zbog kršenja europskog prava. Sudovi tako dobivaju znatne

ovlasti kontrole propisa i praksi izvršne i zakonodavne vlasti. Osim toga, zaštiti tržišnih sloboda pridonosi i Europska komisija koja može pokretati postupke protiv države članice pred Europskim sudom te Sud koji može utvrditi da je država članica odgovorna za kršenje europskog prava, a ako država ne uskladi svoje postupanje s pravnom stečevinom, onda se u ponovnom postupku može novčano kazniti.

Radi uspješne integracije u Europsku uniju vrlo je korisno što se ograničenja djelovanja zakonodavne i izvršne vlasti te povećavanje ovlasti sudbene vlasti zbivaju postupno. Na taj se način cjelokupan državni aparat i pojedinci mogu prilagoditi stvaranju novih odnosa između tržišnih sloboda i zaštite drugih vrijednosti.

Summary

Iris Goldner Lang*
Tamara Perišin**

GRADUAL LIBERALISATION OF MOVEMENT OF GOODS AND PERSONS IN CROATIA AND MACEDONIA – BEFORE AND AFTER ACCESSION TO THE EU

Any system aiming for free trade needs to balance this objective against the protection of other values, and member states agree to certain restrictions in their regulatory autonomy in order to strike an optimal balance of relevant interests within the entire system. In relatively heterogeneous systems, such as the World Trade Organisation, member states retain a higher degree of regulatory autonomy in order to protect their own values, to the detriment of market liberalisation. On the other hand, in relatively homogenous systems, such as the European Union, it is in the interest of member states to agree to such restrictions as it facilitates greater freedom of movement with relatively little damage to the protection of other values. It is beneficial for both Croatia and Macedonia that market liberalisation and restriction of regulatory autonomy take place gradually, over several basic stages – WTO membership, conclusion of the Stabilisation and Association Agreement, accession negotiations, and finally full membership in the EU.

Key words: regulatory autonomy, free movement of goods, free trade, free movement of workers, freedom to provide services, freedom of establishment, European Union (EU), World Trade Organisation (WTO), Stabilisation and Association Agreement (SAA), Macedonia, Croatia.

* Iris Goldner Lang, LL.M. (LSE), Ph.D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

** Tamara Perišin, MJur (Oxon), Ph.D., Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb