

PRILAGODBA HRVATSKOGA PRAVA PRAVU EUROPSKE UNIJE

Bojana Klepač Pogrmilović

*Studentica politologije
Fakultet političkih znanosti, Zagreb*

Pregledni rad

Sažetak

Svaka država koja želi postati članicom Europske unije, pa tako i Hrvatska, mora ispuniti određene uvjete kako bi nakon priključivanja Uniji mogla funkcionirati u sklopu njezinih sustava i već utvrđenih pravila. Problem prilagodbe hrvatskoga prava pravu Europske unije aktualan je zbog činjenice da Hrvatska ima sve manje vremena za harmonizaciju velikog broja propisa. Zbog raznih ranijih poteškoća i nesustavnosti pravnoga sustava Hrvatska se u tom poslu našla pred mnoštvom problema. Harmonizacija tolike količine pravnih propisa iznimno je zahtjevan i opsežan posao, no njegovim završetkom istinski proces prilagodbe hrvatskoga pravnoga sustava tek počinje. Nije dovoljno samo imati dobre propise, oni neće imati značajan učinak na hrvatski pravni sustav ne budu li se ispravno primjenjivali. Nov pravni poredak koji je nastao stvaranjem Europske unije štiti temeljne vrijednosti mira, jednakosti i solidarnosti. Obveza je država članica i država koje će to tek postati da ograniče svoju zakonodavnu suverenost i podrede je tom nadnacionalnom i neovisnom pravnom poretku. Pravna stečevina Europske unije podijeljena je u mnoštvo poglavlja s kojima svaka država članica mora uskladiti svoje propise. Ovisno o njihovu poglavlju i vrsti neki pravni akti imaju izrazito obvezujuć, nadnacionalni učinak i u njima se prednost daje pravu Europske unije, dok se kod nekih drugih akata i poglavlja nazire viši stupanj autonomije nacionalnih pravnih poredaka. Hrvatska je dosad uskladila velik broj pravnih propisa, ali kako će taj posao teći dalje i na koji će se način takva drastična promjena pravnoga sustava odraziti na politički, gospodarski i socijalni realitet, pokazat će godine koje dolaze, u kojima je Hrvatska dužna privesti kraju prilagodbu vlastitoga pravnoga sustava europskom.

1. Uvod

Pravno stanje u kojem se Republika Hrvatska (dalje u tekstu RH ili Hrvatska) trenutno nalazi ne zadovoljava, a njezin je cilj pristupanje Europskoj uni-

ji (dalje u tekstu EU ili Unija). Da bi se ono provelo, treba ispuniti jedan od važnih kriterija – prilagodbu hrvatskoga prava pravu Unije. Iako je taj problem prije svega praktične naravi, u radu će

biti prikazan kao komunikacijski problem jer “uspostaviti dijagnozu pravnoga sustava neke države i usporediti ga s pravnim sustavom Unije gotovo je nemoguć zadatak”.¹ Osim što treba riješiti mnoštvo praktičnih problema da bi Hrvatska pristupila Uniji, nepostojanje sustavne literature o tom novom problemu stvara potrebu za kompilacijom, tj. za kratkim prikazom postojeće teorijske literature. Očekivan doprinos rada odnosi se na pokušaj da se u kratkim crtama sustavno opiše pravna stečevina Unije te problemi koje RH ima u vlastitom pravnom sustavu i s kojima se suočava pri pokušaju prilagodbe tih dvaju pravnih sustava. Jednako tako, s osvrtom na Nacionalni program RH za pridruživanje Uniji, kratko će se prikazati trenutačno stanje u kojem se nalazi RH kad je u pitanju njezina obveza usklađivanja zakonodavstva te planovi koje namjerava provesti u predviđenim rokovima.

2. “Članstvo u Europskoj uniji nije samo cilj, nego preduvjet razvoja”²

Svaka država koja želi postati članicom Unije mora ispuniti određene uvjete kako bi nakon priključivanja Uniji mogla funkcionirati u sklopu njezinih sustava i već utvrđenih pravila. Europsko je vijeće u Kopenhagenu u lipnju 1993. godine odredilo tri temeljna kriterija koja mora zadovoljiti svaka država koja želi postati punopravna

članica Unije. To su politički, gospodarski i pravni kriterij koji se odnosi na usvajanje cjelokupne pravne stečevine Unije. Dvije godine kasnije u prosincu 1995. godine na zasjedanju Europskog vijeća u Madridu dodan je i četvrti, administrativni kriterij, koji je potreban da bi se osigurala uspješna provedba prihvaćene pravne stečevine Unije.³ Upravo je treći, dakle pravni kriterij koji se tiče usklađivanja i prilagodbe zakonodavstva, tj. pravne stečevine RH sa zakonodavstvom, tj. pravnom stečevinom Unije jedan od najvažnijih i zasigurno najsloženijih preduvjeta koji je postavljen Hrvatskoj za pristupanje Uniji. Taj zahtjevan i opsežan posao prvi je korak u reguliranju odnosa između Hrvatske i Unije. U lipnju 1999. godine Europsko je vijeće usvojilo Proces stabilizacije i pridruživanja za Republiku Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Albaniju, Makedoniju i Saveznu Republiku Jugoslaviju. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između RH i Europskih zajednica i njihovih država članica⁴ parafirali su ministar vanjskih poslova RH Tonino Pijetović i povjerenik Europske komisije za

¹ S. Rodin, Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: preobrazba pravnog sustava. (28. 5. 2003). URL: <http://www.pravnadatoteka.hr/pdf/aktualno/hrv/> (14. 3. 2006).

² Rečenica iz govora predsjednika RH Stjepana Mesića na konferenciji *Nato nakon Istanbula – Sigurnost u Jugoistočnoj Europi*, 19. 11. 2004. u Zagrebu.

³ M. Pejčinović Burić (ur.), *Peto proširenje Europske unije: 2004*. (Ministarstvo europskih integracija: Zagreb, 2004), str. 10.

⁴ Dalje u tekstu SSP. Siniša Rodin u *Zborniku PFZ*, vol. 53, br. 3-4, u članku *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Europske zajednice i Republike Hrvatske*, str. 592, kaže da su SSP “nova vrsta mješovitih ugovora koje Europska zajednica zaključuje s trećim državama, različita od sporazuma o pridruživanju poznatih još i pod nazivom *Europe Agreements* na temelju kojih su države Srednje i Istočne Europe stekle status država kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji”.

vanjske odnose Chris Patten 14. svibnja 2001. godine u Bruxellesu. SSP je potpisan 29. listopada 2001, a njegovim zaključenjem uspostavljaju se ugovorni odnosi između Hrvatske i Unije.

SSP predstavlja pravni temelj odnosa Hrvatske i Unije. Tim je ugovorom Hrvatska "stekla status potencijalne kandidatkinje za članstvo u Uniji i perspektivu punopravnoga članstva u Uniji", a "da bi SSP stupio na snagu, moraju ga ratificirati Hrvatski sabor, Europski parlament i parlamenti svih država članica".⁵ Pridruživanje RH Uniji provodit će se "postupno i bit će u potpunosti ostvareno najkasnije u roku šest godina od stupanja na snagu ovoga Sporazuma".⁶ Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Unijom Hrvatska se obvezuje na postupno ali i sveobuhvatno te nepovratno usklađivanje i prilagodbu zakonodavstva s *acquis communautaire* (vidi poglavlje 3.2), tj. u konačnici, na njegovo potpuno usvajanje i provedbu. Proces usklađivanja i prilagodbe zakonodavstva Hrvatske i Unije započeo je dobrovoljnom ocjenom stupnja usklađenosti propisa RH s propisima Unije u sklopu Plana integracijskih aktivnosti RH iz 1999. godine. Tada je prvi put utvrđeno stanje usklađenosti hrvatskih propisa s europskim. Prilagodba prava RH pravu Unije odvijat će se na temelju programa o kojem se trebaju usuglasiti Ko-

misija Europskih zajednica i Hrvatska, a "Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje"⁷, osnovano na temelju članka 110 SSP-a, redovito će nadzirati primjenu Sporazuma i postignuća Hrvatske u pravnim, upravnim, institucionalnim i gospodarskim reformama".⁸

Prednost u usklađivanju zakonodavstva prema Sporazumu imaju sljedeća pravna područja:

1. tržišno natjecanje i ekonomske odredbe,
2. intelektualno i industrijsko vlasništvo,
3. javne nabave,
4. tehničko zakonodavstvo i
5. zaštita potrošača.⁹

U sklopu procesa priključivanja i prilagodbe hrvatskoga prava prvi korak čini proces *screeninga* koji provode zemlje kandidati za članstvo u suradnji s Unijom, a može se održavati na dvije razine – multilateralnoj i bilateralnoj.¹⁰ Za 2005. godinu bilo je predviđeno sedam poglavlja o kojima se raspravljalo

⁷ "Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje sastoji se od članova Vijeća Europske unije i članova Komisije Europskih zajednica s jedne te članova hrvatske Vlade s druge strane... Vijećem za stabilizaciju i pridruživanje nazimjence predsjedaju predstavnik Europske zajednice i predstavnik Hrvatske...". *Ibid.*, str. 1 i 4, čl. 111.

⁸ *Ibid.*, čl. 5.

⁹ Z. Pogarčić, "Javne nabave", *Slobodno poduzetništvo*, god. 17, br. 8 (2001), str. 25.

¹⁰ Multilateralni *screening* uključuje više zemalja kandidata kojima predstavnici Europske komisije predstavljaju *acquis*. Bilateralni *screening* uključuje sastanke jedne zemlje kandidata s predstavnicima komisije u sklopu kojih se utvrđuju odnosi nacionalnih propisa i politike prema *acquisu*.

⁵ S. Rodin, "Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Europske zajednice i Republike Hrvatske", *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 53, br. 3-4 (2003), str. 592.

⁶ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, *Narodne Novine*, br. 14 (2001), čl. 5.

na *screeningu*, a to su *znanost i istraživanje, obrazovanje i kultura, javne nabave, tržišno natjecanje* koje obuhvaća osjetljivo pitanje državnih potpora, posebno potporu brodogradnji i industriji čelika, zatim poglavlje o *poslovnom nastanu i slobodi pružanja usluga*, poglavlje o *slobodnom kretanju kapitala* u okviru kojega se otvara i pitanje liberalizacije tržišta nekretnina te u konačnici poglavlje vezano za *poljoprivredu i ruralni razvitak*. Za siječanj 2006. godine najavljen je *screening* s ključnim poglavljima o slobodi kretanja roba, pravosuđu i ljudskim pravima te o carinskoj uniji. Ukratko, prva faza usklađivanja zakonodavstva u šestogodišnjem prijelaznom razdoblju tiče se temeljnih područja unutarnjega tržišta, druga faza odnosi se na usklađivanje zakonodavstva vezanog za trgovinu i ostala pitanja povezana s njom, a treća faza na sva ostala područja *acquisa* iz SSP-a.¹¹

2.1. (Ne)zadovoljavajuće stanje hrvatskoga pravnoga sustava

2.1.1. Problemi hrvatskoga pravnoga sustava

U izvješću Europske komisije od 4. travnja 2002. godine ističe se:

Poseban je problem stanje u pravosuđu koje "...pati od ozbiljnih ustrojbenih problema, neučinkovitosti postupka, manjka stručnosti i dugoga trajanja postupaka. Potrebne su radikalne reforme, a nije ostvaren nikakav stvaran napredak. Ta slabost izravno utječe na ostvarivanje vladavine prava koja ostaje problematična i neravnomjerna." Posebno se naglašava sklonost neizvršenju politički

¹¹ Ciklus seminara "Abeceda EU", *Uvod u pravo EZ* (Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija: Zagreb, 2005), str. 25-28.

*osjetljivih sudskih odluka, a njihovo se izvršenje navodi kao prioritet.*¹²

Za svaki pravni sustav vrlo je bitno da se temelji na načelu pravne sigurnosti i pravne jednakosti, da poštuje temeljna prava i da bude transparentan. "Mnoge od tih kriterija hrvatski pravni sustav ne zadovoljava ili ih zadovoljava samo djelomično."¹³ Manjkavosti prvog desetljeća donošenja propisa radi stvaranja hrvatskoga pravnoga sustava su:

- a) *izostanak sustavnog, unaprijed detaljno planiranoga pristupa tom važnom poslu,*
- b) *izostanak potrebne koordinacije u donošenju propisa,*
- c) *samo djelomična prilagodba europskom pravu uza, s pogrešnim pozivanjem na naše posebnosti, unošenje u pravni sustav i rješenja koja od njega odudaraju,*

¹² Hrvatskoj je dan rok od godinu dana da krene dalje u prilagodbi vlastitoga pravnog i društvenog uređenja, a u izvješću Komisije nalaze se sljedeći prioriteti: "redefiniranje pojma dijaspore u izbornom zakonodavstvu te razmjerna i prikladna zastupljenost manjina; reforma pravosuđa, uključujući i rješavanje zaostalih predmeta, preustroj sudskoga sustava te edukacija sudaca i državnih odvjetnika; potpuno poštivanje ljudskih prava, uključujući donošenje ustavnog zakona o zaštiti manjina; pravno uređenje okvira Hrvatske radio-televizije i njezina preobrazba u neovisnu javnu službu; jačanje regionalne suradnje; jačanje suradnje s Međunarodnim sudom za ratne zločine u Den Haagu te ispunjenje postojećih obveza; ubrzanje povrata imovine izbjeglim osobama". S. Rodin, *Pridruživanje...*, *op. cit.*

¹³ M. Zohur, Razgovor sa S. Rodinom: Novo vrijeme traži i nove ideje i mnogo više energije // Glas Koncila. The Web version (13. lipnja 2004). URL: http://www.glas-koncila.hr/rubrike_interview.html (13. 3. 2006).

- d) pravna infrastruktura koja ne odgovara potrebama novoga pravnoga sustava,
- e) nepoduzimanje mjera da se podigne stručna razina primjene prava u zemlji,
- f) prilična nedjelotvornost pravnoga sustava s posljedicom očite pravne nesigurnosti,
- g) značajno odstupanje od uspostave vladavine prava.¹⁴

Poteškoće vezane za prilagodbu hrvatskoga prava pravu Unije posljedice su tih manjkavosti jer "koliko god se jedno pravo harmoniziralo s njemu nadređenim pravnim sustavom, ono ima i trajnu potrebu da se harmonizira unutar samoga sebe."¹⁵

Problem je upravo činjenica da "Hrvatska nema nijedne znanstvene institucije koja bi se bavila cjelinom hrvatskoga prava kao predmetom istraživanja: sudbina mu je djelomično u rukama anonimnih činovnika po raznim ministarstvima koji su preko noći sami sebe proglasili ekspertima za harmonizaciju."¹⁶

Često se u javnosti govori o 80.000 ili više stranica pravnoga teksta koji je nužno inkorporirati u hrvatski pravni sustav. No to je tek početak jer stvarna "ocjena svakoga pravnoga sustava ovisi o tome kako se on primjenjuje. I najbolji propis može lošom primjenom biti upropašten kao što i lošiji propis do-

brom i razumnom primjenom može zadovoljiti potrebe."¹⁷ (Više o tome vidi u poglavlju 2.1.2.)

U Hrvatskoj "osim primjene europskoga prava postoji još jedan problem – primjena Ustava. Ustav je najviši pravni akt u državi, a sudovi ga gotovo nikada ne primjenjuju. Ne primjenjuje se zato što ga suci ne shvaćaju kao pravni, nego kao politički akt. Prvi je korak da suci počnu primjenjivati postojeću hijerarhiju pravnih propisa, zajedno s Ustavom. Kada se to dogodi, onda će primjena europskoga prava biti znatno olakšana jer su im načela vrlo slična."¹⁸ Još jedan od problema s kojim se Hrvatska sada suočava jest vrlo kratko razdoblje za inkorporiranje pravnih propisa koji, da ne bi bili mrtvo slovo na papiru i da bi se mogli ispravno i efikasno primjenjivati, moraju za to imati učinkovite pravno-političke, gospodarske, sociološke i ostale uvjete. "Za ono što su najstarije članice Unije stvarale desetljećima, a tranzicijske zemlje koje sada u nju ulaze učinile u jednom desetljeću, u Hrvatskoj je planirano vrijeme od samo četiri godine. Sada se na brzinu, kampanjski donosi ili mijenja velik broj propisa, među njima i najznačajniji zakoni na kojima počiva pravni sustav."¹⁹

Jednako tako, prilagodbom i usklađivanjem pojedinih zakona počeo se mijenjati odnos snaga u društvu. To stvara dodatne probleme jer će promjenom zakonskoga položaja neki pravni subjekti dobiti moć, a neki će biti razvlašteni. Posljedica je toga da provedba tih zakona neće ići lako jer će se željeti zadržati postojeće stanje.

¹⁴ J. Barbić, Europeizacija hrvatskog prava (24. 7. 2005). URL: <http://www.pravo.hr/sociologija/europeizacija.htm/> (13. 3. 2006.).

¹⁵ E. Zelić, Razgovor s dr. Z. Pokrovcem: Hrvatsko pravo neusklađeno samo sa sobom, a kamoli s EU-om, *Slobodna Dalmacija* (19. 3. 2006).

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ J. Barbić, *op. cit.*

¹⁸ M. Zohur, *op. cit.*

¹⁹ J. Barbić, *op. cit.*

2.1.2. *Problemi na području pravosuđa
– “Bez ujednačavanja prakse
nema pravne sigurnosti”*

Jedan od velikih problema hrvatskog društva, a time i pravnoga sustava i pravosuđa jest “nepostojanje ili nepri-
mjerenje nekih etičkih pravila”. “Odvjetnička profesija ima svoj vlastiti kodeks, a kod nas je česta i potpuno legitimna odvjetnička taktika odugovlačenje spora dok ne padne u zastaru. Odvjetnik treba težiti što bržem zaključenju spora u interesu svoje stranke i pravosuđa. Praksa kakvu provode hrvatski odvjetnici, u Europi i svijetu smatra se neetičnom.”²⁰ Problemi vezani za pravnu struku među važnijim su problemima “jer o radu pravnika najvećim dijelom ovisi i primjena prava zbog toga što je ona glavni sadržaj onoga čime se bave”. “Stoga je i stanje u toj struci jedan od važnih pokazatelja kako se primjenjuje pravo, tj. kakva je pravna infrastruktura u nekoj zemlji. Ona ovisi o stupnju organizacije institucija vlasti, ali velikim dijelom i o radu onih koji primjenjuju pravo.”²¹ Pitanje je zapravo hoće li ključne pravne struke koje se bave primjenom prava primjenjivati norme europskoga prava na ispravan način nakon što se izvrši normativna harmonizacija hrvatskoga prava. “Pravnici su često pragmatični i zanima ih samo ono što mogu neposredno primijeniti. Ako je nešto daleko nekoliko godina u budućnosti, onda je to daleko od njihove prakse.” Zbog toga bi se trebale “provesti ozbiljne promjene u sustavu obrazovanja kadrova u pravosuđu i njihovo obrazovanje pretvoriti u cjeloživotno.”²²

²⁰ M. Zohur, *op. cit.*

²¹ J. Barbić, *op. cit.*

²² M. Zohur, *op. cit.*

Kad je riječ o problemima koje Hrvatska ima na području sudstva, među prvima treba istaknuti da “mjesta za koja su predviđena proračunska sredstva u stvarnosti nisu popunjena”. Jednako tako postoji “neravnomjerna raspodjela sudaca među sudovima”, a male plaće sudskih službenika, posebno daktilografa, uzrokuju smanjenu motivaciju tih osoba, što smanjuje učinkovitost sudova. Osim što hrvatskim sudovima “nedostaje stručne literature, nedostaje im i sustavna izobrazba sudaca, a nerijetko se događa da suci obavljaju dosta nesudačkih poslova”. Moram napomenuti da je Hrvatska “jedna od rijetkih zemalja u kojoj je tako jednostavno postati sucem”.²³ Još je jedan problem to što je u Hrvatskoj uvriježeno mišljenje “da monopol na interpretaciju prava imaju sudovi kao nositelji objektivnog znanja i autoriteta koji iz toga proizlazi”. No u društvu kakvo je europsko “značenje pravnih norma uvelike ovisi o značenju koje im pridaju različiti subjekti kroz međusobnu komunikaciju, a sudovi su samo jedan od subjekata te komunikacije. Kod nas je problem to što se sudska praksa ne objavljuje sustavno pa do stvaranja tog diskursa ne može ni doći.”²⁴ O mjerama koje je RH poduzela i koje namjerava poduzeti da bi se učinkovito riješili problemi u pravosuđu vidi u poglavlju 4.2.

2.1.3. *Neustavnost Zakona o provedbi
Sporazuma o stabilizaciji
i pridruživanju*

“Postavlja se pitanje mogu li odluke sekundarnog asocijacijskoga prava

²³ A. Vajda, Potpora Europske unije sudstvu, *Pravo u gospodarstvu*, god. 41, br. 5 (2002), str. 97-104.

²⁴ M. Zohur, *op. cit.*

u hrvatskom pravnom poretku stvarati neposredne pravne učinke ili će za njihovu primjenu biti potrebno donositi provedbene spise.”²⁵ Prema čl. 140 Ustava RH²⁶ SSP ima nadzakonsku snagu te je time izravno primjenjiv, dakle SSP u odnosu na Zakon o provedbi SSP-a ima višu pravnu snagu. Pristup koji je prihvatio Sabor donošenjem Zakona o provedbi SSP-a izrazito komplicira načelo učinkovitosti pravnoga poretka jer otežava izravnu primjenu primarnog i sekundarnog asocijacijskoga prava. “Zakon naime stvara paradoksalnu situaciju u kojoj se primjeni Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju nameću stroži uvjeti od onih koji vrijede za primjenu drugih međunarodnih ugovora.”²⁷ Naime čl. 6 Zakona o SSP-u prihvaća gledište “prema kojem odluke Vijeća stabilizacije i pridruživanja mora ratificirati Vlada, a u određenim okolnostima i Sabor.”²⁸ Ukratko:

Protokol 7 uređuje ukupan okvir pristupanja deset novih država članica Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.

²⁵ S. Rodin, “Sporazum o stabilizaciji...”, *op. cit.*, str. 609.

²⁶ Ustav RH, *Narodne novine*, br. 41 (2001), čl. 140: “Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.”

²⁷ S. Rodin, Interpelacija HSS-a nije pravno utemeljena // *Vjesnik*. The Web version (30. 3. 2004). URL: <http://www.vjesnik.hr/html/> (23. 2. 2006).

²⁸ S. Rodin, “Sporazum o stabilizaciji...”, *op. cit.*, str. 609.

Njegovo zaključenje omogućit će primjenu čl. 6 (2) Akta o pristupanju novih država članica na temelju kojega neće biti potrebno da ga one ratificiraju u svojim nacionalnim parlamentima. Imajući u vidu tu činjenicu, neproduktivno je otežavati prihvaćanje Protokola koji ima izravnu funkciju ubrzanoga priključenja Hrvatske Europskoj uniji. Prema tome, budući da je SSP prema Ustavu nadzakonski pravni akt, Zakon o provedbi SSP-a suprotan je svrsi SSP-a zato što propisuje dodatne uvjete za njegovu primjenu te je stoga istodobno i neustavan.”²⁹

U sljedećem odlomku više će se govoriti o europskom pravnom poretku radi daljnjeg razumijevanja prilagodbe prava RH pravu Unije.

3. Pravni poredak Europske unije

“Pravni poredak prava Europske zajednice diferencirao se iz pravnoga poretka međunarodnoga prava. Još 1963. godine Europski sud u Luxembourg uzeo je stav da pravni poredak tadašnjih europskih zajednica čini ‘nov pravni poredak’. Evolucija pravnoga poretka europskoga prava toliko je napredovala da se danas govori o ustavnom poretku Unije.”³⁰ Obilježje po kojem se Unija razlikuje od uobičajenih međunarodnih saveza država proizlazi iz činjenice da su države članice neka od svojih suverenih prava prenijele na institucije Unije te im dale ovlasti za neovisno djelovanje. Pri izvršavanju tih ovlasti EU ima pravo donošenja akata koji imaju jednaku snagu kao i zakoni u pojedinim državama, tj. nerijetko imaju nadzakonsku snagu. Nov pravni poredak koji je nastao stvaranjem Unije “štiti temeljne

²⁹ S. Rodin, Interpelacija..., *op. cit.*

³⁰ S. Rodin, Pridruživanje..., *op. cit.*

vrijednosti mira, jednakosti i solidarnosti”, a “države članice ograničile su svoju zakonodavnu suverenost”³¹ i podredile je nadnacionalnom i neovisnom pravnom poretku. Multinacionalno obilježje europskoga pravnoga poretka stvorilo je pravni sustav čije se odredbe izravno primjenjuju na građane i institucije država članica Unije. Osnovna su načela prava EZ-a: “proporcionalnost, supsidijarnost, pravna sigurnost, zabrana diskriminacije, transparentnost i temeljna prava”.³² Neka od tih načela nisu izričito navedena u osnivačkim ugovorima, nego su se razvila kroz praksu Europskoga suda u postupku odlučivanja o primjeni prava.

*Europski je sud međutim zauzeo stajalište različito od tradicionalnoga shvaćanja pravne prirode i učinka nekog ugovora polazeći od poimanja da Zajednica stvara poseban pravni sustav koji obvezuje članice i bez posebnog akta provođenja u domaći pravni sustav. O primatu prava EZ-a Sud EZ-a je rekao: To što su države svoja prava i obveze koje proizlaze iz Ugovora sa svojih domaćih pravnih sustava prenijele na pravni sustav Zajednice, sa sobom povlači trajno ograničenje njihovih suverenih prava, nad čime nikakav naknadni jednostrani akt koji nije u skladu s konceptom Zajednice ne može imati prevagu.*³³

Nadležnost pravnoga poretka Unije prostire se na “ekonomiju, industri-

ju, socijalna pitanja, politiku, građanska prava i vanjsku politiku zemalja članica”,³⁴ a bit prava Unije čini jedinstveno tržište s četiri temeljne slobode (sloboda kretanja roba, osoba, usluga, kapitala) i s pravilima tržišnog natjecanja. Tu spadaju i ostala poglavlja *acquis communautaire* (vidi poglavlje 3.2).

Dakle u pravnom poretku Unije institucije Zajednice same “mogu sastavljati zakonodavne akte na svojim područjima nadležnosti, koji se izravno primjenjuju na području država članica, pri čemu mogu polagati pravo na njihovu prevagu u odnosu na nacionalne zakone”.³⁵ Međutim, koliko god pravni sustav Unije bio neovisan i nadređen pravnim porecima država članica, on se ipak uvelike oslanja “na podršku nacionalnih sustava” jer sam po sebi “ne može u potpunosti ostvariti ciljeve koji se nastoje postići” osnivanjem Unije. Stoga je zbog lakše, brže i bolje suradnje vrlo bitno da države članice Unije nastoje “provoditi i oživotvoriti norme europskoga prava”³⁶ te prilagoditi vlastito zakonodavstvo pravnoj stečevini Unije.

U tom složenom i opsežnom poslu dolazi do mnoštva komplikacija kroz koje mora proći svaka država koja želi postati članicom Unije. U prijašnjim odlomcima navela sam neke od problema s kojima se suočava Hrvatska na svom putu u Uniju. U sljedećem bi odlomku kratak prikaz izvora prava Unije trebao dati uvid u njezin pravni sustav, način na koji on funkcionira te način na koji mu se hrvatski pravni akti moraju i mogu prilagoditi.

³¹ V. Longin Peš, “Europsko pravo – obilježja i značaj, s osvrtom na ulogu Europskog suda i položaj Hrvatske u procesu pravnog usklađivanja”, *Pravo u Gospodarstvu*, god. 42, br. 3 (2003), str. 4 i 5.

³² Ciklus seminara “Abeceda EU”, *Uvod u pravo EZ*, (Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija: Zagreb, 2005), str. 12.

³³ *Ibid.*, str. 6.

³⁴ *Ibid.*, str. 7.

³⁵ *Ibid.*, str. 2.

³⁶ V. Longin Peš, *op. cit.*, str. 14.

3.1. Izvori prava Europske unije

3.1.1. Primarni izvori

“Primarni su izvori europskoga prava osnivački akti Europskih zajednica, njihovi aneksi i protokoli te naknadne izmjene i dopune.”³⁷ Ti osnivački, tj. ustavni ugovori “predstavljaju pravnu osnovu za donošenje sekundarnih propisa”.³⁸ U osnivačke ugovore Unije spadaju: Ugovor o Europskoj zajednici, Ugovor o Europskoj zajednici za atomsku energiju, Ugovor o Europskoj uniji, a među njima je bio i Ugovor o Europskoj zajednici za ugljen i čelik kao prvi osnivački ugovor, ali je istekao 23. srpnja 2002. godine.

3.1.2. Sekundarni izvori

Sekundarni izvori prava Unije akti su koje donose institucije Unije u okviru tri stupa na kojima se EU temelji. U sekundarne propise spadaju “akti koje donose institucije Europskih zajednica, a svoju pravnu osnovu imaju u nekom od primarnih izvora.”³⁹

Pravo Unije podijeljeno je u takozvana tri stupa. Obveznost usvajanja i harmonizacije pojedinih pravnih akata prava Unije ovisi upravo o njihovoj pripadnosti pojedinom stupu. Pravo prvoga stupa ima obvezujući, nadnacionalni učinak, u kojem se primat daje pravu Unije. Drugi i treći stup oblik su suradnje u kojem se državama članicama i njihovu nacionalnom pravnom poretku ostavlja visok stupanj autonomije.

Prvi stup Unije čine:

- Europska zajednica (EZ), koja se prije zvala Europska ekonomska zajednica
- Europska zajednica za atomsku energiju (Euratom)
- Europska zajednica za ugljen i čelik (EZUČ), koja je prestala postojati sredinom 2002. godine.

*Prvi stup obilježava znatna mjera autonomije institucija Zajednice pa pravo Zajednice obvezuje države članice, u mnogim slučajevima i pojedince, a i nacionalni sudovi dužni su ga primjenjivati. Obvezujuća snaga odluka institucija Zajednice proizlazi iz činjenice da ih donose institucije kojima su Ugovorima dane odgovarajuće ovlasti, a ne zbog toga što su rezultat suglasnosti država članica. Ta svojstva jasno razlikuju Uniju od uobičajenih međunarodnih organizacija, ali i EZ od politika i oblika suradnje iz drugoga i trećega stupa Unije.*⁴⁰

*Drugi stup čini zajednička vanjska i sigurnosna politika, treći stup suradnja policije i pravosuđa u kaznenim pitanjima, a “cilj suradnje policijskih i pravosudnih vlasti jest osigurati građanima slobodu, sigurnost i pravdu putem zajedničkoga sprečavanja i suzbijanja kriminaliteta, naročito terorizma i trgovine ljudima, nedopuštene trgovine drogom i oružjem, korupcije, prijevratnih radnji, rasizma i ksenofobije”.*⁴¹ Drugi i treći stup čine razni programi i zajednička stajališta koja se u praksi ističu kroz suradnju vlada država članica. “Najvažnije obilježje drugoga i trećega stupa Unije, kao i uobičajenih međunarodnih organizacija, jest institucionalizirani međudržavni oblik

³⁷ *Ibid.*, str. 6.

³⁸ S. Rodin, “Sporazum o stabilizaciji...”, *op. cit.*, str. 593.

³⁹ *Ibid.*, str. 594.

⁴⁰ Ciklus seminara “Abeceda EU”, *op. cit.*, str. 3.

⁴¹ V. Longin Peš, *op. cit.*, str. 7.

Tablica 1. Klasifikacija sekundarnih izvora europskoga prava⁴²

Obvezujući akti	Neobvezujući akti	Rezolucije, deklaracije i akcijski programi ⁴³	Međunarodni sporazumi	Izvori nepisanoga prava
– Uredbe i opće odluke	– Mišljenja		– Sporazumi o pristupanju	– Opća pravna načela
– Upute (direktive)	– Preporuke		– Sporazumi o suradnji	– Pravni običaji
– Pojedinačne odluke			– Trgovinski sporazumi	

Tablica 2. Pravni akti Unije⁴⁴

	UREDBA	DIREKTIVA	ODLUKA	PREPORUKA/MIŠLJENJE
Odnosi se na	Sve države članice	Sve ili samo neke države članice	Određene države članice, pravne/fizičke osobe	Određene države članice, pravne/fizičke osobe
Obvezujuća priroda	Obvezujuća je u cijelosti i ima izravan učinak	Učinak je obvezujući, a forma i način provedbe prepušteni su državama članicama	Obvezujuća je u cijelosti, ali samo za one na koje se odnosi	Nema obvezujuću prirodu

suradnje, što znači da nijedna država članica ne može biti obvezana na nešto bez svoje suglasnosti.”⁴⁵

⁴² Tablica je izrađena prema članku Vinke Longin Peš, *op. cit.*, str. 6-14.

⁴³ U rezolucijama se iznose zajednička stajališta i namjere te planovi u pogledu procesa integracije i posebnih zadataka unutar Zajednice i izvan nje. U deklaracijama se razrađuje budući razvoj Unije. Akcijske programe izrađuju Vijeće i Komisija, a oni služe kako bi se u praksu pretočili zakonodavni programi i opći ciljevi postavljeni Ugovorima.

⁴⁴ Ciklus seminara “Abeceda EU”, *op. cit.*, str. 10.

⁴⁵ Ciklus seminara “Abeceda EU”, *op. cit.*, str. 4.

3.1.3. Ostali izvori prava Europske unije

“Pod ostalim izvorima prava razumijevaju se presude Suda Europskih zajednica, opća načela prava Unije, međunarodni ugovori koje je EU sklopila s drugim državama i međunarodnim organizacijama i međunarodni ugovori između država članica Unije.”⁴⁶

⁴⁶ Izjava o usklađenosti (nacrt) prijedloga propisa s pravnom stečevinom Europske unije i pravnim aktima Vijeća Europe (10. 3. 2004). URL: http://www.mei.hr/download/Izjava_Instrumenti_uskladjivanja.doc/ (1. 3. 2006).

3.1.4. Pravni akti Vijeća Europe

Pod pravnim aktima Vijeća Europe razumijevaju se: konvencije, preporuke i rezolucije.⁴⁷

Svako tijelo državne uprave dužno je podnijeti izjavu o usklađenosti prijedloga propisa s pravnom stečevinom Unije i pravnim aktima Vijeća Europe (vidi poglavlje 4.1).

3.2. *Acquis communautaire* i njegova po- glavlja

“Pravna stečevina Europske unije (franc. *acquis communautaire*, skraćeno *acquis*) skup je pravnih prava i obveza koji obvezuje i povezuje sve države članice unutar Europske unije.”⁴⁸

Nacionalni program RH za pridruživanje Uniji sastoji se od četiri poglav-

Poglavlja <i>acquis communautaire</i> predviđena za 2006. godinu koja su ujedno i poglavlja pregovora između RH i EU-a. ⁴⁹	Poglavlja <i>acquis communautaire</i> prema Nacionalnom programu RH za pridruživanje EU-u iz 2004. i 2005. godine:
<ol style="list-style-type: none">1. Sloboda kretanja roba2. Sloboda kretanja radnika3. Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga4. Sloboda kretanja kapitala5. Javne nabave6. Pravo trgovačkih društava7. Pravo intelektualnog vlasništva8. Tržišno natjecanje9. Financijske usluge10. Informacijsko društvo i mediji11. Poljoprivreda i ruralni razvitak12. Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor13. Ribarstvo, socijalna politika i zapošljavanje14. Prometna politika15. Energetika16. Porezi	<ol style="list-style-type: none">1. Sloboda kretanja roba2. Sloboda kretanja osoba3. Sloboda pružanja usluga4. Sloboda kretanja kapitala5. Pravo trgovačkih društava (2004), tj. Trgovačko pravo (2005)6. Tržišno natjecanje i državne potpore7. Poljoprivreda8. Ribarstvo9. Promet10. Oporezivanje11. Ekonomska i monetarna unija12. Statistika13. Socijalna politika i zapošljavanje14. Energetika15. Industrijska politika16. Malo i srednje poduzetništvo17. Znanost i istraživanje18. Obrazovanje i usavršavanje

⁴⁷ Konvencije su glavni instrument pravne suradnje između država članica Vijeća Europe (susreću se i nazivi europske konvencije, sporazumi, europski sporazumi). One su obvezujuće za države koje ih ratificiraju. Jedan dio konvencija Vijeća Europe smatra se dijelom pravne stečevine Europske unije i predstavlja dio uvjeta za pristupanje Europskoj uniji (tzv. *acquis conventionnelle*). Budući da se konvencijama ne mogu urediti sva pitanja, odbor ministara Vijeća Europe usvaja i preporuke vladama država članica, dajući im smjernice za promjene nacionalnog za-

konodavstva ili upravne prakse. Preporuke su način predlaganja učinkovitih i praktičnih rješenja novih problema. Iako rezolucija nije pravni akt, Odbor ministara Vijeća Europe usvaja i rezolucije o aktualnim političkim pitanjima.

⁴⁸ M. Pejčinović Burić (ur.), *Peto proširenje Europske unije: 2004.* (Ministarstvo europskih integracija: Zagreb, 2004), str. 11.

⁴⁹ *Pregovori o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji* (Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Zagreb, 2006), str. 23.

17. Ekonomska i monetarna unija	19. Telekomunikacije i poštanske usluge (2004), tj. Telekomunikacije i informacijska tehnologija (2005)
18. Statistika	20. Kultura i audiovizualna politika
19. Socijalna politika i zapošljavanje	21. Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata (2004), tj. Regionalna politika (2005)
20. Poduzetništvo i industrijska politika	22. Okoliš
21. Transeuropske mreže	23. Zaštita potrošača i zdravlja
22. Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata	24. Pravosuđe i unutarnji poslovi
23. Pravosuđe i temeljna ljudska prava	25. Carinska unija
24. Pravda, sloboda i sigurnost	26. Vanjski odnosi (2004), tj. Vanjski odnosi i razvojna pomoć (2005)
25. Znanost i istraživanje	27. Zajednička vanjska i sigurnosna politika
26. Obrazovanje i kultura	28. Financijski nadzor
27. Okoliš	29. Financijske i proračunske odredbe
28. Zaštita potrošača i zdravlja	
29. Carinska unija	
30. Vanjski odnosi	
31. Vanjska, sigurnosna i obrambena politika	
32. Financijski nadzor	
33. Financijske i proračunske odredbe	
34. Institucije	
35. Ostalo	

lja koja su utvrđena prema Kopenhaškim kriterijima. Prvo poglavlje Nacionalnoga programa RH za pridruživanje Uniji iz 2004. i 2005. godine odnosi se na političke kriterije, a iz njega ću kratko prikazati poglavlje vezano za reformu pravosuđa. U nastavku kratko ću prikazati pravni okvir te kratkoročne i srednjoročne prioritete za ona poglavlja *acquisa* koja se tiču četiriju temeljnih sloboda i koja se nalaze u trećem poglavlju Nacionalnoga programa koji nosi naziv *Sposobnost preuzimanja obveza*.

4. Prilagodba prava RH na primjeru reforme pravosuđa i četiriju temeljnih sloboda

4.1. (Ne)usklađenost pravnog akta Hrvatske s pravnim aktom Unije

Najnovije Izvješće o napretku RH Europska je komisija podnijela 9. studenoga 2006. godine. U njemu se navo-

de područja u kojima je postignut značajan pomak u usklađivanju pravnih propisa: to su prije svega informacijsko društvo i telekomunikacije, sloboda kretanja roba, javna nabava, zatim obrazovanje i kultura, vanjska, sigurnosna i obrambena politika. Na području intelektualnog vlasništva, gospodarske i monetarne politike, statistike, industrijske politike i poduzetništva, transeuropskih mreža, znanosti i obrazovanja, kulture, vanjskih odnosa, vanjske, sigurnosne i obrambene politike te na područjima koja se tiču financijskih i proračunskih odredbi Komisija ne predviđa značajne poteškoće.⁵⁰

Pravni akti RH mogu se usklađivati s odredbama primarnih izvora prava Unije, s odredbama sekundarnih izvora prava Unije, s ostalim izvorima prava

⁵⁰ Ciklus seminara "Abeceda EU", *op. cit.*, str. 37.

Unije te s pravnim aktima Vijeća Europe. Pritom je svako tijelo državne uprave koje ima zadatak uskladiti i prilagoditi hrvatske pravne propise propisima Unije obvezno, prema članku 69 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, uz zakonodavni akt priložiti ispunjenu *Izjavu o usklađenosti* i *Usporedni prikaz podudarnosti odredbi prijedloga propisa s odredbama propisa EU-a*. Ispunjena *Izjava* i *Usporedni prikaz* zajedno s prijedlogom pravnoga akta dostavljaju se Ministarstvu za europske integracije i Upravi za usklađivanje pravnoga sustava na provjeru i potvrđivanje.

Pri navođenju stupnja usklađenosti treba naznačiti članke, odnosno stavke i točke unutar pojedinoga članka s kojima se (nacrt) prijedloga propisa usklađivao te navesti oznaku stupnja usklađenosti. Navedenu ocjenu stručni nositelj daje na temelju izrađenog Usporednoga prikaza podudaranja odredbi propisa. Oznake koje se upotrebljavaju su sljedeće:

1. *“potpuno usklađeno” – (nacrt) prijedloga propisa u skladu je (nije u suprotnosti) s odredbama primarnih izvora prava EU-a i usklađen je sa svim načelima koja iz tih odredaba proizlaze*
2. *“djelomično usklađeno” – (nacrt) prijedloga propisa u skladu je (nije u suprotnosti) s odredbama primarnih izvora prava EU-a, no nije usklađen sa svim načelima, nego samo s pojedinim, najvažnijim načelima koja iz tih odredaba proizlaze*
3. *“neusklađeno” – (nacrt) prijedloga propisa u suprotnosti je s odredbama primarnih izvora prava EU-a i neusklađen je s najvažnijim načelima koja iz tih odredaba proizlaze*
4. *“neprimjenjivo” – ne postoji odredba primarnih izvora prava EU-a s kojom*

*se (nacrt) prijedloga propisa može usporediti radi utvrđivanja stupnja njegove usklađenosti.*⁵¹

4.2. Reforma pravosuđa

“Suradnja na području pravosuđa posebno će se usredotočiti na neovisnost sudstva, poboljšanje njegove učinkovitosti i na izobrazbu pravne struke.”⁵² Učinkovito pravosuđe od strateške je važnosti i za ostvarenje interesa i ciljeva RH u procesu pridruživanja Uniji, a postizanje njegove učinkovitosti i nepristranosti u skladu s europskim standardima glavni je cilj koji se treba postići reformom pravosudnoga sustava. Vlada RH je 2003. godine nastavila započete reforme, utemeljene dokumentom *Strategija reforme pravosuđa*.

U cilju daljnje reforme pravosuđa Vlada RH je 2004. godine nastavila reformu i usklađivanje kaznenog i civilnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Unije te provela određene reforme u jačanju izvansudskih načina rješavanja sporova, i to provedbom Zakona o mirenju. Trenutno postoje područja koja imaju prioritet u provedbi reforme, a podijeljena su u sljedeće projekte:

Projekt sređivanja zemljišnih knjiga i katastara

Projekt tehničke pomoći u vezi sa stečajevima

Racionalizacija mreže sudova

CARDS projekti

⁵¹ Izjava o usklađenosti..., *op. cit.*

⁵² Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, *Narodne Novine*, br. 14 (2001), str. 2, čl. 75.

*Projekt OBNOVA*⁵³

“Poticanjem Vrhovnoga suda da preraspoređuje predmete između preopterećenih i manje opterećenih sudova mogla bi se riješiti neravnopravnost u raspodjeli predmeta između općinskih sudova.”⁵⁴ Rasterećenje najopterećenijih sudova jedna je od mjera koje predlažu mnogi pravni stručnjaci, a pokušava se provesti od 2004. godine Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 17/04) koji je na temelju odluke Vrhovnoga suda raspodijelio dio predmeta (uglavnom s područja radnoga i obiteljskoga prava) na manje opterećene sudove. Rasterećenje sudaca i sudova djelomično se ostvarilo i proširenjem djelokruga rada sudskih savjetnika u sudskom postupku te uvođenjem novoga pravnog instituta zemljišnoknjižnih referenata (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama, NN 100/04). Institut mirenja i nagodbe u individualnim sporovima prema lo je razvijen u Hrvatskoj pa je Vlada RH donijela zaključak da se u okviru Ureda za socijalno partnerstvo formira odjel za mirenje u rješavanju individualnih sporova, što bi, naravno, znatno pridonijelo rasterećenju sudaca. Što se kaznenog zakona tiče, njegova je promjena izvršena u dvije faze. U prvoj fazi prilagodbe Kaznenog zakona HS je donio Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona (NN 105/04), a

⁵³ Projekt Community Assistance for Reconstruction Development and Stabilisation program je tehničko-financijske pomoći Europske unije čiji je cilj potpora državama članicama Jugoistočne Europe u aktivnom sudjelovanju u Procesu stabilizacije i pridruživanja.

⁵⁴ A. Vajda, *op. cit.*, str. 105.

u toj je fazi materijalno kazneno pravo usklađeno s međunarodnim standardima, tj. s konvencijama UN-a i preporukama Europske komisije. Te izmjene i dopune prvenstveno se odnose na suzbijanje terorizma, sprečavanje organiziranoga i kompjutorskoga kriminala, trgovine ljudima, korupcije, ratnih zločina te na zabranu kloniranja ljudskih bića. Odredba o kaznenom djelu javne klevete u Zakonu o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona izmijenjena je u skladu sa standardima EU-a, OESS-a i Vijeća Europe.⁵⁵ Tijekom 2003. godine u pravosuđu je doneseno 13 zakona te 3 izmjene i dopune postojećih zakona. Nabrojiti ću samo neke od važnijih:

- *Zakon o sudskim pristojbama (NN 26/03) kojim je usklađena visina sudskih pristojbi s vrijednostima predmeta spora i drugim kriterijima, čime je obeshrabreno obijesno parničenje s jedne strane i omogućen lakši pristup sudu u opravdanim slučajevima s druge strane;*
- *Zakon o nasljeđivanju (NN 48/03) kojim su ostavinski postupci preneseni u nadležnost javnih bilježnika, čime su rasterećeni sudovi;*
- *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (NN 117/03) kojim su uvedene mjere ubrzanja postupka skraćivanjem rokova, onemogućavanjem namjernog otezanja postupka povećanjem broja prekluzivnih rokova, ukinućem prava na beneficio novorum u žalbenom postupku itd.;*
- *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju (NN 123/03) koji je*

⁵⁵ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2005. godina* (Zagreb, veljača 2005), str. 39-44.

također uveo brojne promjene u stečajnom postupku u cilju njegova pojednostavljenja i ubrzanja;

- *Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03) kao instrument onemogućavanja korupcije u političkoj sferi, sferi javne uprave i pravosuđa;*
- *Zakon o zaštiti svjedoka (NN 163/03) koji omogućava provođenje programa zaštite svjedoka, što je jedna od učinkovitih metoda u razotkrivanju i procesuiranju počinitelja organiziranoga kriminala;*
- *Zakon o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona, usvojen 15. listopada 2003. godine (NN 173/03), u najvećoj će mogućoj mjeri spriječiti zloupotrebe procesnih prava, posebno one kojima je svrha odugovlačenje postupka, te će povećati učinkovitost postupka putem komisije prodaje pokretnina, prijenosom procesnih radnji iz nadležnosti sudova u nadležnost javnih bilježnika te omogućavanjem da zapljenu i prodaju pokretnina u ovršnom postupku obavljaju ovlašteni privatni poduzetnici (komisiona prodaja). Odredbe o sudjelovanju javnih bilježnika u ovršnom postupku primjenjivat će se od 1. listopada 2004. godine.⁵⁶*

4.3. Sloboda kretanja roba

Pravni okvir koji uređuje slobodu kretanja roba u Hrvatskoj tijekom 2003. godine u znatnoj je mjeri usklađen s propisima Unije. To se prije svega odnosi na područje tehničkog zakonodavstva, razmjene podataka, javne na-

bave i slobode kretanja kulturnih dobara. Zakoni koji su doneseni u skladu s Nacionalnim programom RH u 2003. godini su: Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenu sukladnosti, Zakon o općoj sigurnosti proizvoda, Zakon o normizaciji, Zakon o akreditaciji i Zakon o mjeriteljstvu.⁵⁷ U kratkoročne prioritete usklađivanja zakonodavstva spadaju određene organizacijske promjene, stručno osposobljavanje postojećih i zapošljavanje novih stručnjaka za tehničko zakonodavstvo. Za srednjoročne prioritete bitno je napomenuti da će se raditi na pojednostavljenju registracije trgovačkih društava i stvaranju modernoga sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja.⁵⁸

4.4. Sloboda kretanja osoba

Uzajamno priznavanje kvalifikacija

Donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija na području Europe (Lisabon, 11. travnja 1997. godine, u daljnjem tekstu: Lisabonska konvencija) od 3. srpnja 2002. godine utvrđen je opći okvir za donošenje novog zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija. Hrvatska je ratificirala Lisabonsku konvenciju u listopadu 2002. godine, a ona je stupila na snagu 1. prosinca 2002. godine i na taj način postala dio pravnoga poretka RH. S obzirom na činjenicu da su konvencije po pravnoj snazi iznad hrvatskih zakona, trenutno stanje nalaže potrebu donošenja novog zakona kojim bi se usvojila osnovna načela Lisabonske

⁵⁶ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2004. godina* (Zagreb, ožujak 2004), str. 45.

⁵⁷ *Ibid.*, str. 57.

⁵⁸ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2005. godina* (Zagreb, veljača 2005), str. 39-44.

konvencije. Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija (NN 158/03) izglasan je u Hrvatskom saboru u rujnu 2003, a na snagu je stupio 15. listopada 2003. godine. Njegova je primjena odgođena do 1. srpnja 2004. godine Uredbom Vlade RH o izmjeni Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija.⁵⁹

Kratkoročni prioritet usklađivanja zakonodavstva izrada je strategije ugrađivanja općih direktiva EZ-a za regulirana zanimanja u nacionalno zakonodavstvo i posebnih direktiva za određena zanimanja, a srednjoročni je provedba te strategije. U srednjoročnom razdoblju još se planira donošenje propisa kojima će se regulirati da državljani Unije imaju pravo upisa pod istim uvjetima kao državljani RH s obzirom na iznos školarine.⁶⁰

Socijalna sigurnost

Stranci koji su uključeni u mirovinsko i zdravstveno osiguranje u RH imaju sva prava i obveze kao i hrvatski državljani, s tim da se isplata mirovinskih davanja strancima izvan RH obavlja u skladu s međunarodnim ugovorima ili na temelju uzajamnosti ako ugovor o socijalnom osiguranju nije sklopljen. Jednako tako stranci ostvaruju osiguranje u slučaju nezaposlenosti pod istim uvjetima kao i hrvatski državljani ako im je odobren stalan boravak prema Zakonu o strancima. Na području soci-

jalnog osiguranja ne očekuju se posebne poteškoće u primjeni Uredbe 1408/71, ali može se očekivati porast broja ostvarenih prava na naknade iz sustava socijalnog osiguranja zbog povećanog broja država s kojima RH dosad nije zaključila ugovor o socijalnom osiguranju. S druge strane, može se očekivati veća sigurnost u ostvarivanju prava korisnika zbog multilateralne primjene načela zbrajanja razdoblja osiguranja, rada i prebivanja u svim zemljama članicama Unije.⁶¹

Sloboda kretanja radnika

Važećim Zakonom o kretanju i boravku stranaca nisu dovoljno razrađena pitanja migracija i druga pitanja koja se odnose na boravak i status stranaca u RH. Budući da je Hrvatska potpisnica Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, obvezna je usuglasiti svoje zakonodavstvo s *acquis communautaire* te stvoriti pretpostavke za kompatibilnost domaćeg zakonodavstva koje obrađuje migracijsku politiku sa zakonodavstvom zapadnoeuropskih zemalja. Sukladno tome izrađen je Zakon o strancima koji je 17. srpnja 2003. godine stupio na snagu, a primjenjuje se od 1. siječnja 2004. godine. Zakon o strancima, između ostalog, uređuje problematiku viza, boravak stranaca te njihovo zapošljavanje u Hrvatskoj, što je sada regulirano odredbama Zakona o zapošljavanju stranaca i Naputkom za izdavanje radnih dozvola strancima. Izdavanje radnih dozvola u nadležnosti je Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.⁶²

⁵⁹ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2004. godina* (Zagreb, ožujak 2004), str. 47.

⁶⁰ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2005. godina* (Zagreb, veljača 2005), str. 126.

⁶¹ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2004. godina* (Zagreb, ožujak 2004), str. 48.

⁶² *Ibid.*, str. 49.

4.5. Sloboda pružanja usluga

Pravni okvir slobode pružanja usluga u RH determiniran je Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između RH s jedne strane i Europskih zajednica i njihovih država članica s druge strane u okviru Glave V.⁶³ Kao prvo, kratkoročni prioritet usklađivanja zakonodavstva jest jačanje regulatornog okvira za nadzor nad pružanjem financijskih usluga, i to osobito na tržištu usluga osiguranja, investicijskih usluga te vrijednosnih papira. Za 2006. godinu predviđa se djelomično usklađivanje Zakona o investicijskim fondovima s pravnim propisima EU-a. Srednjoročni prioriteti odnose se na otklanjanje barijera u pogledu poslovnog nastana i pružanja prekograničnih usluga od strane fizičkih i pravnih osoba iz Unije i na nastavak usklađivanja zakona o zaštiti podataka. Za to je razdoblje planiran i dovršetak procesa institucionalnog objedinjavanja nadzora u nebankarskom financijskom sektoru.⁶⁴

4.6. Sloboda kretanja kapitala

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između RH i Europskih zajednica i njihovih država članica područje slobode kretanja kapitala uređeno je u sljedećim dijelovima: Glava V. Kretanje radnika, poslovni nastan, pružanje usluga, kapital, Poglavlje IV. Tekuća plaćanja i kretanje kapitala, članci 59-61; Glava VI, članak 69; Glava VIII, članak 84. Bankarstvo, osiguranje i ostale financijske usluge i članak 85. Poticanje i

zaštita ulaganja.⁶⁵ Kratkoročni prioriteti usklađivanja zakonodavstva usmjereni su na poboljšanje pravnih propisa o suzbijanju pranja novca i na dovršetak uspostave učinkovita sustava za sprečavanje pranja novca. Srednjoročni prioriteti odnose se na uklanjanje preostalih ograničenja u kretanju kapitala, nastavak usklađivanja zakonodavstva, osiguravanje učinkovite primjene propisa te osiguravanje resursa za provedbu propisa koji se odnose na sprečavanje pranja novca.⁶⁶

Zaključak

Nepostojanje sustavne literature o problemu prilagodbe hrvatskoga prava pravu Unije stvara potrebu za kompilacijom, tj. kratkim prikazom postojeće teorijske literature. Očekivan doprinos rada odnosi se na pokušaj da se u kratkim crtama sustavno opiše pravna stečevina Unije te problemi koje Hrvatska ima u vlastitom pravnom sustavu i s kojima se suočava pri pokušaju prilagodbe tih dvaju pravnih sistema. U radu je ukratko dan općenit prikaz pravne stečevine Unije i primjeri rezultata koje je Hrvatska dosad postigla u procesu prilagodbe. Jednako tako prikazani su planovi Hrvatske na području harmonizacije pravnih propisa. "Taj proces harmonizacije Europskoga prava nikada ne prestaje. EU danonoćno donosi propise koji se danonoćno moraju unositi u nacionalno pravo."

⁶³ *Ibid.*, str. 50.

⁶⁴ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2005. godina* (Zagreb, veljača 2005), str. 131-134.

⁶⁵ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2004. godina* (Zagreb, ožujak 2004), str. 61.

⁶⁶ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2005. godina* (Zagreb, veljača 2005), str. 139.

No za takav proces, kroz koji Hrvatska trenutno prolazi, potrebna je i "politička volja jer ako nje nema, nema ni promjena".⁶⁷ Usklađenost samih normi pravnoga sustava Hrvatske s pravnom stečevinom Unije tek je prvi korak, one su samo "topografske oznake na putu prema punopravnom članstvu, bez čijeg ispunjenja proces približavanja nije moguće nastaviti". "Međutim, njihovo

je ispunjenje nužan, ali nikako dovoljan uvjet, dok za uspješnost integracijskoga procesa treba stvoriti prikladan politički, gospodarski i socijalni realitet." Na kraju ipak možemo zaključiti da će stvarno mjerilo prilagođenosti pravnoga sustava RH biti "njegov rezultat, dakle politički, gospodarski i socijalni sadržaj koji se uređuje pravnim normama, a njega treba empirijski utvrditi".⁶⁸

LITERATURA

- Barbić, J., Europeizacija hrvatskog prava (24. 7. 2005) URL: <http://www.pravo.hr/sociologija/europeizacija.htm/>. (13. 3. 2006)
- Ciklus seminara "Abeceda EU", *Uvod u pravo EZ* (Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija: Zagreb, 2005)
- Izjava o usklađenosti (nacrt) prijedloga propisa s pravnom stečevinom Europske unije i pravnim aktima Vijeća Europe. (10. 3. 2004) URL: http://www.mei.hr/download/Izjava_Instrumenti_uskladjivanja.doc/. (1. 3. 2006)
- Longin Peš, V., "Europsko pravo – obilježja i značaj, s osvrtom na ulogu Europskog suda i položaj Hrvatske u procesu pravnog usklađivanja", *Pravo u gospodarstvu*, god. 42, br. 3 (2003)
- Pejčinović Burić, M. (ur.), *Peto proširenje Europske unije: 2004.* (Ministarstvo europskih integracija: Zagreb, 2004)
- Pogarčić, Z., "Javne nabave", *Slobodno poduzetništvo*, god. 17, br. 8 (2001)
- Pregovori o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji* (Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija: Zagreb, 2006)
- Rodin, S., "Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Europske zajednice i Republike Hrvatske", *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 53, br. 3-4 (2003)
- Rodin, S., Interpelacija HSS-a nije pravno utemeljena // *Vjesnik*. The Web version (30. 3. 2004) URL: <http://www.vjesnik.hr/html>. (23. 2. 2006)
- Rodin, S., Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: preobrazba pravnog sustava. (28. 5. 2003). URL: <http://www.pravnadatoteka.hr/pdf/aktualno/hrv/>. (14. 3. 2006)
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, *Narodne novine*, br. 14 (2001)

⁶⁷ M. Zohur, *op. cit.*

⁶⁸ S. Rodin, *Pridruživanje..., op. cit.*

- Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 41 (2001)
- Vajda, A., Potpora Europske unije sudstvu, *Pravo u gospodarstvu*, god. 41, br. 5 (2002)
- Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2004. godina* (Zagreb, ožujak 2004)
- Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2005. godina* (Zagreb, veljača 2005)
- Zelić, E., Razgovor sa Z. Pokrovcem: Hrvatsko pravo neusklađeno samo sa sobom, a kamoli s EU-om, *Slobodna Dalmacija* (19. 3. 2006)
- Zohur, M., Razgovor sa S. Rodinom: Novo vrijeme traži i nove ideje i mnogo više energije // Glas Koncila. The Web version (13. lipnja 2004) URL: http://www.glas-koncila.hr/rubrike_interview.html. (13. 3. 2006)

The Adjustment of Croatian Law to the Law of the European Union

SUMMARY

Since the the Agreement on Stabilisation and Association between the Republic of Croatia and the European Communities has been signed, Croatia is faced with a problem of increasing urgency, namely the adjustment of its law, its law system, to the law legacy of the European Union. Civil service bodies are continuously engaged in harmonising the two law systems, but because of the difficulty of the task and the internal problems of the Croatian law system, they face a variety of difficulties. The harmonisation of legal rules imposes itself as the most demanding criterion for the admission of Croatia to the European Union. The comprehensiveness and complexity of the European law system leave Croatia with little time for a successful adjustment.