

## Poglavlje 10.

# **PRIDRUŽIVANJE HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI: PREOBRAZBA PRAVNOG SUSTAVA**

Siniša Rodin  
*Pravni fakultet*  
*Zagreb*

## **SAŽETAK**

Članstvo Hrvatske u EU uvjetovano je pravnim i političkim obvezama definiranim, između ostaloga, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Primjena SSP-a ovisi o definiranju njegova položaja u ustavnopravnom poretku EU, uključujući i mogućnost izravne primjene njegovih odredaba pred sudovima u EU i u Hrvatskoj, o pravnom statusu tijela predviđenih SSP-om, te o pravnom položaju i pravnoj snazi odluka koje ta tijela donose. Provođenje ustavnih promjena nužno je za punopravno članstvo u EU, a neke su promjene nužne i za provedbu SSP-a. To su odredbe kojima se osigurava pravna osnova za članstvo u EU, uključujući i uređenje načina korištenja državnom suverenosti, odredbe kojima se pobliže uređuje pravni status međunarodnog prava i europskoga primarnog i sekundarnog prava u unutarnjem pravnom poretku EU, te odredbe kojima se ustavno ustrojstvo EU prilagođava uvjetima pridruženoga, odnosno punopravnog članstva u EU, optimiziraju funkcije institucija državne vlasti koje će morati djelovati u novim uvjetima. Pri ocjeni ispunjavanja kriterija za članstvo u EU mjerilo prilagođenosti pravnog sustava neće biti isključivo sadržaj pravnih normi, već i politički, gospodarski i socijalni sadržaj koji se pravnim normama uređuje.

**Ključne riječi:**

međunarodno pravo, ustavno pravo, izravni učinak, suverenost, pravna interpretacija, pravni monizam, pravni dualizam, dioba vlasti, sudovi, pravna kultura

**UVOD I METODOLOŠKE NAPOMENE**

Uspostaviti “dijagnozu” pravnog sustava neke države i usporediti ga s pravnim sustavom EU gotovo je nemoguć zadatak. Metodološki gledano, takav se napor čini bespredmetnim te bi mogao poslužiti isključivo kao vježba pravne komparatistike. Na normativnoj razini, zahtjevi koje mora ispuniti pravni sustav svake potencijalne države članice potpuno su jasni. Države kandidatkinje za članstvo u EU moraju bezuvjetno recipirati *acquis communautaire* - pravnu stečevinu, odnosno, ukupnost pravnih normi pravnog poretka EU. Uspoređujući dva pravna sustava, nacionalni i europski, pedantni bi istraživač bez sumnje mogao doći do spoznaje o sličnosti ili različitosti pojedinih pravnih pravila, no rezultati takvog usporednog pristupa govorili bi iznimno malo o sposobnosti države o čijem je pravnom sustavu riječ da postane članicom EU. Koliko, pak, pravna pravila, nacionalna i nadnacionalna, korespondiraju sa socijalnim odnosima što bi ih država kandidatkinja trebala urediti, posve je drugo pitanje.

Velik broj uvjeta koje države kandidatkinje moraju ispuniti na putu prema punoj integraciji s EU nije normativne, već političke i gospodarske naravi. Pri tome je pravo kao disciplina instrument njihova ostvarivanja. Karakteristike pravnog sustava, obilježja pravne kulture i sadržaj pravnih instituta svakako mogu pogodovati ili štetiti socijalnim i gospodarskim procesima, no sami po sebi nisu kriterij po kojemu bi se mogla prosuđivati kvaliteta kandidature za članstvo u EU. Primjerice, moguće je da Ujedinjeno Kraljevstvo ispunjava kriterije članstva u Uniji usprkos činjenici da njegov pravni sustav tradicionalno nema kodeks temeljnih sloboda i prava, dok neke države kandidatkinje te kriterije ne ispunjavaju usprkos detaljnoj normativnoj regulaciji spomenutoga gradiva. Iz navedenog bi primjera trebalo biti jasno da analizom pravnih normi ne možemo odrediti razinu pripremljenosti određene države za članstvo u EU već je ispunjenje kriterija za članstvo potrebno prosuđivati u materijalnom smislu, čemu je pretpostavka razlikovanje normativnosti i realiteta. Pri tome je potrebno učiniti važno razgraničenje. Neki od temeljnih zahtjeva vladavine prava kao što su načelo dio-

be vlasti, demokratski poredak, višestranačje i neovisnost sudstva čine institucionalni kontekst pravne analize i normativne regulacije, te ih valja uzimati u obzir, ostajući pri tome unutar pravne metode. Kako je komentirajući razgraničenje normativnoga i političkoga konstatirao harvardski profesor David Kennedy, američka *pravna* teorija ne počinje s očevima utemeljiteljima američkog Ustava Madisonom, Hamiltonom i Jayom, već s Oliverom Wendellom Holmesom koji se nije bavio arhitekturom političkih već analizom pravnih institucija (Holmes: 1996-1997). Slično tome, moglo bi se reći da teorija prava Europske zajednice ne započinje s ideološkim utemeljiteljima EU kao što su Ernst B. Haas ili Jean Monnet, već vjerojatno s Josephom Weilerom koji je među prvima osvijestio dvostruki, normativni i politički aspekt supranacionalizma (Weiler: 1982).

Konceptualno razdvajanje normativnoga i političkoga metodološki je relevantno i za sadašnju analizu čiji je predmet potrebno odrediti ne isključivo kao ocjenu usklađenosti političkih institucija i/ili pravnih normi hrvatskoga s pravnim normama europskoga prava, već kao analizu funkcije pravnih normi u političkome, socijalnome i gospodarskom kontekstu približavanja EU. Pri tome je sporedno uređuje li neki hrvatski pravni institut određeni pravni odnos na isti ili različit način od onoga u EU, a kao primarno pitanje postavlja se pitanje vodi li određeno normativno uređenje stvarnom ispunjenju kriterija za članstvo. Time ne želim reći da usporedba normativnih rješenja i ispunjenje formalnih kriterija nisu relevantni za prosudbu prilagodbe nacionalnoga pravnog sustava europskome. Upravo suprotno, formalni su normativni kriteriji često topografske oznake na putu prema punopravnom članstvu bez čijeg ispunjenja proces približavanja nije moguće nastaviti. Međutim, njihovo je ispunjenje tek nužan, nikako i dovoljan uvjet, dok je za uspješnost integracijskog procesa potrebno stvoriti prikladan politički, gospodarski i socijalni realitet. Stoga je postavljanje normativne regulacije u politički, gospodarski i socijalni kontekst jedna od ključnih zadaća hrvatske pravne teorije i prakse.

U svjetlu uvodnih napomena potrebno je ograničiti cilj ovoga rada. Stoga će najprije biti prikazani formalni koraci koje je potrebno poduzeti na putu u punopravno članstvo u EU, odrediti točku na kojoj se Hrvatska nalazi te usporediti poziciju Hrvatske s pozicijom država kandidatkinja. Nakon toga identificirat ću kontekstualna ograničenja koja bi mogla utjecati na brzinu približavanja EU, te iznijeti preporuke mjera koje je na ustavnopravnoj razini potrebno provesti, a koje su nužne za bržu prilagodbu Hrvatske standardima članstva u EU.

## PUT U “WELLVILLE”

Proces približavanja EU mogao bi se ilustrirati naslovom romana T.C. Boylea *Road to Wellville*, koji govori o terapijskoj filozofiji izumitelja kukuruznih pahuljica g. Kellogga prema kojoj put do zdravlja i zadovoljstva vodi kroz temeljito pročišćenje organizma. Naime, kroz slično pročišćenje prolaze države kandidatkinje na putu u punopravno članstvo.

Članicom Europske unije načelno može postati svaka europska država. Donošenje odluke o pristupanju stvar je jednoglasne političke odluke Vijeća ministara i odluke Europskog parlamenta na temelju čl. 49. Ugovora o EU (dalje u tekstu UEU), kojoj prethodi ispunjavanje uvjeta postavljenih člankom 6(1) UEU. Članak 49. UEU propisuje: “Svaka europska država koja poštuje načela propisana člankom 6(1) može zatražiti članstvo u Uniji. Svoju prijavu podnosi Vijeću koje će odluku donijeti jednoglasno nakon što se posavjetuje s Komisijom i nakon što dobije pristanak Europskog parlamenta, koji će odluku donijeti apsolutnom većinom glasova svojih članova.” Prema čl. 6(1) UEU-a, “Unija se temelji na načelima slobode, demokracije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, te vladavini prava, koja su načela zajednička svim državama članicama”.

Ti su uvjeti dodatno određeni zaključcima Europskog vijeća iz Copenhagena, prema kojima država kandidatkinja za članstvo u Uniji mora zadovoljiti kriterije demokracije, vladavine prava, poštivanja ljudskih prava i zaštite manjina, imati funkcionalno tržišno gospodarstvo koje se može nositi s kompetitivnim pritiskom EU, te sposobnost preuzeti obaveze članstva, uključujući i poštivanje kriterija političke, gospodarske i monetarne unije (Bull. EC 6-1993, tč. I.13.). Drugim riječima, između polazišne točke - činjenice da je određena država u teritorijalnom smislu dio europskog kontinenta i akta primanja u članstvo EU potrebno je proći put koji bi se u najkraćim crtama mogao opisati kao proces prilagodbe državnih institucija i “gospodarskog razoružavanja”, tj. postupnog ukidanja trgovinskih zapreka, poput carina, količinskih ograničenja i mjera s istovrsnim učinkom, popraćen recepcijom velike količine, bolje rečeno, ukupnosti pravnih pravila europskog prava poznatije pod nazivom *acquis communautaire*.

EU je do sada doživio nekoliko valova proširenja, čime je izvorni broj od šest država članica povećan na sadašnjih petnaest, a novi val proširenja na zemlje središnje i istočne Europe očekuje se u bliskoj budućnosti. Tako su se izvornim državama članicama - Belgiji, Francu-

skoj, Italiji, Luksemburgu, Nizozemskoj i Njemačkoj - pridružili Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska i Danska koje su pristupile 1973, Grčka 1981, Španjolska i Portugal 1986. te Švedska, Finska i Austrija 1995. Države kandidatkinje su Litva, Letonija, Estonija, Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Bugarska, Rumunjska, Cipar, Malta i Turska. Iskustva dosadašnjih proširenja pokazuju različitost procesa koji je prethodio samom aktu proširenja, te različitost naravi ugovornih odnosa između Unije i država koje su joj pristupale. Formalni nazivi pravnih instrumenata koji su regulirali predakcesijsko razdoblje nisu pokazatelj konačnog ishoda integracijskog procesa i različiti su za svaki pojedini primjer, te su ugovori o slobodnoj trgovini između Europske zajednice i Španjolske i Portugala koji su uređivali uglavnom trgovinske odnose, te stoga po opsegu i sadržaju bili uži od kasnijih sporazuma o pridruživanju, doveli do članstva tih država u EU, dok ugovor o pridruživanju između EZ i Turske još uvijek nije u potpunosti realiziran usprkos činjenici da je potpisan davne 1963. godine. Novija praksa Unije pokazuje da je preduvjet pristupanja zaključivanje ugovora o pridruživanju (*association agreement*) koji prema svojim materijalnim obilježjima uspostavlja zonu slobodne trgovine, regulira ne samo trgovinske odnose, već obuhvaća i šire gradivo, uključuje pridruženu državu u ostvarivanje ciljeva Unije, osniva zajedničke institucije koje imaju zakonodavne ovlasti, poput Vijeća pridruživanja, te koji se zaključuje na neodređeno vrijeme. Turska je zatražila primanje u članstvo EU 1987. godine. U preambuli Odluke o pristupnom ortakluku (*Accession Partnership Decision*) stoji: "Europsko vijeće održano u Helsinkiju izjavilo je da je Turska država kandidatkinja koja je predodređena da se priključi Uniji temeljem istih kriterija koji se odnose na druge države kandidatkinje te da će, razvijajući postojeću europsku strategiju, Turska, poput ostalih država kandidatkinja, imati koristi od strategije predčlanjenja (*pre-accession strategy*) koja će poticati i podupirati njezine reforme." Kako ističu Smiti i Herzog (Konstantinidis, ed.: 1996, 51, 52)...

*"...pridruživanje označava blisku i trajnu suradnju sa Zajednicom. Puki interes za financijske ili trgovinske aranžmane koji ostavlja po strani ugovore o konzultacijama nije dovoljan. Takvi ugovori uključuju tek razmjenu recipročnih koristi dok pridruživanje implicira zajedničke ciljeve i zajednički institucionalni okvir".*

Ugovori o pridruživanju smatraju se mješovitim ugovorima koje zaključuju institucije EU (Vijeće i Parlament) te države članice. Da bi stupili na snagu, moraju biti ratificirani od svih država članica.

Izvršavanje obveza preuzetih ugovorom o pridruživanju popraćeno je izvješćima Komisije i Vijeća. Ta su izvješća od presudne važnosti za ocjenu ishoda sljedećeg koraka na putu prema punopravnom članstvu u Uniji - podnošenja zahtjeva pridružene države za prijam u punopravno članstvo. Nakon podnošenja zahtjeva iduću važnu etapu čine tzv. pristupni ortakluci (*accession partnerships*), u formalnom smislu odluke Vijeća Europske zajednice kojima se pobliže uređuje uloga EU u procesu integracije država kandidatkinja. Koncept pristupnog ortakluka osmišljen je na sastanku Europskog vijeća u Luxembourg u prosincu 1997, kada je odlučeno da će taj instrument biti ključni element pojačane predakcesijske strategije kojom će se u jedinstvenom okviru mobilizirati svi oblici pomoći državama kandidatkinjama kako bi se pomoć usmjerila prema specifičnim potrebama svake od njih.

Prvi pristupni ortakluci bili su prihvaćeni u ožujku 1998. godine na temelju čl. 235, danas 308. Ugovora o Europskoj zajednici (dalje u tekstu UEZ), koji propisuje da “[U]koliko je tijekom rada zajedničkog tržišta potrebno djelovanje Zajednice kako bi se ostvario jedan od ciljeva Zajednice, a ovaj Ugovor ne predviđa potrebne ovlasti, Vijeće će, djelujući jednoglasno na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, poduzeti prikladne mjere”. Primjena te odredbe upućuje na nedostatak ugovornih odredbi kojima se uređuje pristupanje Uniji.

Treća etapa procesa pristupa država kandidatkinja Uniji obuhvaća izmjene osnivačkih ugovora, dakle ustavne promjene u samoj Uniji kako bi se omogućilo puno sudjelovanje predstavnika novih država članica u njezinim institucijama, ali i osigurala unutarnja kohezija Unije (Luxemburg Council Conclusions, 1997). Nakon jednoglasne odluke Vijeća i pristanka Europskog parlamenta zaključuje se ugovor o pristupanju države kandidatkinje Uniji. Takvi ugovori u pravnom porijeku EU imaju značenje ustavnih amandmana te je potrebno da ga ratificiraju institucije EU i nacionalni parlamenti svih država članica.

Zbog velikog broja aktera koji sudjeluju u procesu pridruživanja te raspoložu mogućnošću veta nemoguće je unaprijed predvidjeti dinamiku integracijskog procesa. Institucionalno gledano, na tu dinamiku mogu više ili manje utjecati Komisija, Vijeće, Europski parlament te svaka država članica. Nakon pozitivnog ishoda nedavno održanoga irskog referenduma koji je omogućio ratifikaciju Ugovora iz

Nice, proces proširenja trenutačno ovisi o stavu Grčke o integraciji Republike Cipar. Kako je poznato, dio Republike Cipar nalazi se pod kontrolom turskih snaga. Trenutačna pozicija grčke vlade jest da Cipar može postati članicom EU samo kao jedinstvena država, te tvrdi da je spremna iskoristiti pravo veta na primanje drugih kandidatkinja ako Cipar ne bude primljen. U nastavku ovoga rada nećemo se baviti političkim razmatranjima već izložiti pravne probleme vezane za prilagodbu hrvatskog prava i pravnog sustava europskome. Pri tome ćemo najprije izložiti trenutačnu poziciju Hrvatske na karti integracijskog procesa te navesti glavne pravne probleme koje će biti potrebno riješiti.

## **HRVATSKA I EUROPSKA UNIJA: POSTOJEĆE STANJE**

Hrvatska je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) s EU i njezinim državama članicama 29. listopada 2001. godine. Tim je ugovorom Hrvatska dobila status potencijalne kandidatkinje za članstvo u EU. Prije Hrvatske sličan je ugovor 9. travnja 2001. godine s EU zaključila BJR Makedonija. Da bi stupio na snagu, ugovor su trebali ratificirati Hrvatski sabor, Europski parlament i parlamenti svih država članica. Do sada su ratifikaciju obavili Hrvatski sabor (5. prosinca 2001), Europski parlament (12. prosinca 2001), Austrija (26. veljače 2002), Irska (17. travnja 2002) i Danska (30. travnja 2002). U međuvremenu, do stupanja na snagu SSP-a Vijeće je 28. siječnja 2002. godine prihvatilo Privremeni sporazum kojim je dan učinak gospodarskim odredbama Sporazuma.<sup>1</sup>

Prvo izvješće Europske komisije o procesu stabilizacije i pridruživanja u Hrvatskoj objavljeno je 4. travnja 2002. godine (SEC /2002/341) i može poslužiti kao ishodišna točka za procjenu napretka Hrvatske i usporedbu s državama kandidatkinjama. U izvješću je moguće uočiti važnost zadovoljenja političkih kriterija, o čijem ispunjenju ovisi ocjena provedbe cjelokupnog procesa. Tri glavna politička uvjeta odnose se na jačanje demokracije i vladavine prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina, te na regionalnu suradnju. Kako se ističe u izvješću, demokratske institucije u Hrvatskoj funkcioniraju uglavnom dobro. Kao poseban problem ističe se stanje u pravosuđu koje "... pati od ozbiljnih ustrojbenih problema, neučinkovitosti postupka, manjka stručnosti i dugog trajanja postupaka. Potrebne su radikalne reforme, a nije ostvaren nikakav stvaran napredak. Ova slabost izravno

utječe na ostvarivanje vladavine prava koja ostaje problematična i neravnomjerna” (toč. 2.1, str. 4). Posebno se naglašava zabrinjavajuća sklonost neizvršavanju politički osjetljivih sudskih odluka te se njihovo izvršenje navodi kao prioritet (toč. 2. 1. 2, str. 6).

Prioriteti koje je potrebno riješiti 12 mjeseci nakon objavljivanja izvješća obuhvaćaju:

- redefiniranje pojma dijaspore u izbornom zakonodavstvu te razmjernu i prikladnu zastupljenost manjina;
- reformu pravosuđa, uključujući i rješavanje zaostalih predmeta, preustroj sudskog sustava te edukaciju sudaca i državnih odvjetnika;
- potpuno poštovanje ljudskih prava, uključujući i donošenje Ustavnog zakona o zaštiti manjina;
- pravno uređenje okvira Hrvatske radio-televizije i njezinu preobrazbu u neovisnu javnu službu;
- jačanje regionalne suradnje;
- jačanje suradnje s Međunarodnim sudom za ratne zločine u Den Haag te ispunjenje postojećih obveza;
- ubrzanje povrata imovine izbjeglim osobama (toč. 3. 1, str. 14).

Za potrebe izvršenja obveza preuzetih SSP-om Vlada EU prihvatila je Plan provedbe Sporazuma, na temelju kojega objavljuje mjesečna izvješća. Posljednje izvješće objavljeno je u lipnju 2002, a prema najnovijim podacima, od 128 mjera koje je potrebno provesti u određenom roku provedeno ih je 65. Od 36 zakona čije je donošenje planirano nije ostvareno 12.<sup>ii</sup> Među planiranim a nedonesenim zakonskim tekstovima nalaze se iznimno važni prijedlozi kojima se trebala urediti zaštita manjina, reformirati pravosuđe, javna televizija, urediti sustav državnih subvencija i zaštita potrošača (*Prilagodbe..., passim*).

Usporedimo li hrvatsku reformsku agendu s predstojećim obvezama nekih država kandidatkinja, opažamo da se neke od njih susreću sa sličnim reformskim problemima. Primjerice, Slovenija u području zadovoljena političkih kriterija mora provesti reformu državne uprave, što znači donošenje zakona o državnim službenicima te popraviti stanje u pravosuđu, posebice smanjenjem broja neriješenih predmeta (*Report Slovenia 2001*). Stanje u pravosuđu, osobito na Vrhovnom sudu, jedan je od reformskih prioriteta Mađarske, uz koji se spominje i politička obaveza popravljivanja položaja Roma (*Proposal Hungary*). Češka Republika uz obvezu reforme pravosuđa i državne uprave također ima obvezu popravljivanja statusa manjine Roma te nadzor rada policije

(*Proposal CZ Republic*).

Međutim, ono što je važno naglasiti jest da su harmonizacijski napori pojedinih država kandidatkinja dvostruko uvjetovani: dinamikom političkih, gospodarskih i pravnoreformskih procesa te participacijom EU u njihovoj provedbi. U tom kontekstu Hrvatska je ograničena dometom cilja i svrhe SSP-a te političkom voljom EU da aktivno sudjeluje i potpomaže proces integracije. Pri tome su politički kriteriji signal koji može ubrzati ili usporiti integracijski proces. Premda su problemi država kandidatkinja, poput opisanih, supstancijalno istovrsni s problemima s kojima se suočava Hrvatska, od presudne je važnosti politička ocjena EU o zadovoljavajućem odnosno nezadovoljavajućem načinu ispunjenja navedenih kriterija.

## **PRAVNI PROBLEMI I KONTEKSTUALNA OGRANIČENJA**

Primjena SSP-a ovisi o provedbi brojnih političkih i pravnih aktivnosti pobliže uređenih Planom provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a pretežito se mogu definirati kao međunarodne političke obveze. Provedba tih obaveza ovisi o djelatnosti izvršne vlasti i tijela državne uprave. U normativnom smislu primjena Sporazuma ovisi o:

- pravnom položaju SSP-a u ustavnopravnom poretku EU i RH, uključujući i mogućnost izravne primjene odredaba SSP-a pred sudovima u EU i u Hrvatskoj;
- pravnom statusu tijela predviđenih Sporazumom;
- pravnom položaju i pravnoj snazi odluka koje ta tijela donose.

S obzirom na međusobnu isprepletenost navedenih čimbenika, bit će razmatrani u zajedničkom kontekstu.

Pravni poredak prava Europske zajednice diferencirao se iz pravnog poretka međunarodnog prava. Još 1963. godine Europski sud u Luxembourgu zauzeo je stav da pravni poredak tadašnjih europskih zajednica čini “novi pravni poredak” (*Van Gend en Loos*). Evolucija pravnog poretka europskog prava u međuvremenu je toliko napredovala da se danas govori o “ustavnom poretku EU”, naravno u smislu ustavnog poretka EU kao međunarodne organizacije. Prema praksi Europskog

suda, sporazumi o pridruživanju sastavni su dio pravnog poretka Zajednice, izravno se primjenjuju i stvaraju prava i obveze za fizičke i pravne osobe te su sudovi država članica obvezni njihovim odredbama priznati pravne učinke (*Haegeman*). Iako u interpretaciji pravnih pravila sporazuma o pridruživanju i pravnih pravila primarnoga europskog prava postoje određene razlike (*Polydor*), nedvojbeno je da odredbe sporazuma o pridruživanju imaju status koji je, glede EU, izjednačen sa statusom primarnoga europskog prava. U državama kandidatkinjama za članstvo u EU odredbe sporazuma o pridruživanju uglavnom se interpretiraju kao odredbe ostalih međunarodnih ugovora te će se s trenutkom pristupanja tih država EU trenutačno promijeniti pravni režim koji uređuje odnose uređene tim ugovorima.

Komparativno gledano, pristupanje EU i pravna integracija koja je u tijeku gotovo nemaju usporedbe u svijetu. Određene povijesne sličnosti mogu se ipak pronaći u SAD-u. Primjerice, rasprava koja se svojedobno vodila između federalista i antifederalista u vezi s konceptom prava pojedinih država ima određenu važnost za ustavnu raspravu u državama kandidatkinjama. U tom kontekstu važna je i rasprava koja se u SAD-u vodila pri donošenju rekonstrukcijskih ustavnih amandmana nakon Građanskog rata, te rasprava vezana za njihovu ratifikaciju u nekim južnim državama. Za države središnje i istočne Europe sporazumi o pridruživanju s EU nemaju presedana u njihovoj međunarodnoj praksi. Stoga ne čudi da je njihov pravni status u nacionalnim pravnim poretcima uređen istim ustavnim odredbama koje uređuju pravni status međunarodnih ugovora općenito. Tu nediferenciranost, između ostaloga, označava i neodređeni status pravnih pravila međunarodnog prava u nacionalnim pravnim poretcima tih država. Primjerice, hrvatski Ustav (čl. 140) propisuje monističko načelo, ali tijela državne vlasti imaju problema pri napuštanju prijašnje dualističke prakse (Rodin, 1995; 783).

Bez obzira na to proizlazi li takav pristup iz pravne tradicije i kulture socijalističkog prava koje je promicalo dualistički pristup u odnosima nacionalnoga i međunarodnog prava (Balaš) ili shvaćanja da se integracijski proces može svladati primjenom postojećih ustavnih normi, kao u Italiji koja je smatrala da su važeće ustavne odredbe bile dovoljne za ratifikaciju ugovora iz Maastrichta, većina tranzicijskih država susrela se sa zajedničkim problemom koji bi se mogao opisati kao jaz između zahtjeva integracijskog procesa i rigidnosti njihovih ustavnih modela i tradicije. Drugim riječima, dok su se ustavni okviri država članica EU prilagođivali odnosima međuovisnosti i prošli kroz pro-

ces koji je Joseph Weiler nazvao ustavnom revolucijom (Weiler: 1991; 2403) ustavni i pravni sustavi država kandidatkinja odnosno potencijalnih kandidatkinja ostali su manje-više nepromijenjeni i stoga neosjetljivi na zahtjeve koje postavlja integracija s EU.

Za sve države koje su ušle u navedeni tip ugovornih odnosa s EU ugovor o pridruživanju značio je mnogo više od bilo kojeg drugog ugovora međunarodnog prava. Po svojoj složenosti i naravi preuzetih obveza ugovori o pridruživanju nacrt su sveobuhvatne gospodarske, socijalne i pravne preobrazbe, te kao takvi prožimaju ukupnost društvene zbilje država stranaka. To se može potvrditi člankom 69. Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju između EU i RH koji je primjer harmonizacijske klauzule tipične za tu vrstu ugovora: “Stranke pridaju važnost usklađivanju postojećega hrvatskoga zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice. Hrvatska će nastojati osigurati postupno usklađivanje postojećih zakona i budućega zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice (*acquis*).” U području prava, obveze preuzete na temelju sporazuma o pridruživanju obvezuju na provedbu složene i korjenite ustavne i pravne reforme. Kako je nedavno rekao g. Chriss Patten govoreći o sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju, “Ti su ugovori pravno obvezatni sporazumi. Oni propisuju obveze i prenose prava na države na koje se odnose. Ti su strogi ugovori zbog toga što uključuju temeljna načela koja su temelj za članstvo u EU - slobodnu trgovinu s EU te povezane discipline, načela tržišne utakmice i pravila o državnim subvencijama, pravo intelektualnog vlasništva, itd.”<sup>iii</sup>

Osim potrebe za ispunjenjem materijalnih odredaba sporazuma o pridruživanju, potrebno je provesti reformu koja bi stvorila sučelje između nacionalnoga i europskog prava, te koja bi pravne sustave država kandidatkinja otvorila za primjenu nadnacionalnih, europskih, pravnih izvora. Takvo sučelje trebalo bi pravno urediti status europskoga prava u nacionalnom pravnom poretku, te omogućiti izravnu primjenu prava Zajednice i “asocijacijskog prava”, tj. prava koje se izravno ili posredno temelji na sporazumu o pridruživanju. Postoje još najmanje dva dodatna elementa takvog sučelja o kojima ovdje nećemo otvarati detaljniju raspravu. To je ustavna osnova za pridruživanje/pristupanje EU, te prikladan i učinkovit nacionalni institucionalni okvir koji omogućuje vođenje učinkovite integracijske politike, što podrazumijeva potrebu za stvaranjem proeuropskog konsenzusa koji omogućuje ostvarenje navedenih ciljeva. Države kandidatkinje tim su problemima prišle na različit način, te se i odredbe o pravnom statusu međunarodnih ugovora u njihovim pravnim sustavima znatno razlikuju.

U Bugarskoj su, primjerice, ratificirani međunarodni ugovori koji su na snazi izjednačeni s nacionalnim propisima i imaju nadzakonsku pravnu snagu (Ustav, čl. 5). U Češkoj su Republici međunarodni ugovori kojima se uređuje gradivo ljudskih prava “neposredno obvezujući” (*immediately binding*) i imaju nadzakonsku pravnu snagu. Tako čl. 10. češkog ustava propisuje: “Objavljeni međunarodni ugovori kojih je ratifikaciju prihvatio Parlament i koji obvezuju Češku Republiku dio su pravnog poretka; ako je međunarodni ugovor različit od zakona, mora se primijeniti međunarodni ugovor” (395/2001 Sb. [Official Gazette]). Estonski Ustav (čl. 3) i mađarski Ustav (čl. 7) govore samo o općim pravilima međunarodnog prava, no mađarski Ustav dodatno propisuje obvezu usklađivanja nacionalnog prava s međunarodnopravnim obvezama. Članak 9. poljskog Ustava propisuje obvezu poštovanja obvezatnih pravila međunarodnog prava, a čl. 87. određuje da su ratificirani međunarodni ugovori izvor nacionalnog prava. Slovački Ustav u čl. 7. (5) propisuje derogativnu snagu izravno primjenjivih međunarodnih ugovora u odnosu prema redovitim zakonima: “Međunarodni ugovori o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, međunarodni ugovori koji ne iziskuju provedbu temeljem zakona, te međunarodni ugovori koji izravno propisuju prava i obveze fizičkih ili pravnih osoba, te koji su ratificirani i proglašeni na način propisan zakonom, imaju prvenstvo pred slovačkim zakonima.” Slovenski Ustav (čl. 8) nudi možda najsvaeobuhvatnije rješenje za primjenu međunarodnih ugovora koji se, jednom ratificirani, moraju izravno primjenjivati. Hrvatski Ustav (čl. 140) i makedonski Ustav (čl. 118) određuju da ratificirani međunarodni ugovori čine dio nacionalnoga pravnog poretka te im je zajamčena nadzakonska pravna snaga. Međutim, spomenuti ustavi ne govore ništa o mogućnosti izravne primjene međunarodnih ugovora. Ipak, mogućnost izravne primjene međunarodnih ugovora u Hrvatskoj postoji, te im hrvatski sudovi pokatkad priznaju izravne učinke.

Takva različitost ustavnih rješenja ne iznenađuje u svjetlu činjenice da čak i unutar EU pojedine države članice imaju različit pristup statusu pravnih pravila međunarodnoga prava. Tako Ujedinjeno Kraljevstvo prihvaća izraziti dualistički pristup, dok je Nizozemska primjer pravnog monizma. Međutim, takva različitost pristupa ne utječe na konačni rezultat, tj. na priznavanje izravnog učinka pravnim pravilima europskoga prava. Kad je riječ o državama kandidatkinjama, nedostatak ustavnih normi koje bi regulirale učinke europskoga prava pokazuje da većina država kandidatkinja i/ili pridruženih država ne razlikuje sporazume o pridruživanju od ostalih ugovora međunarodnoga prava.

Riječju, s ustavnopravnoga gledišta, a u nedostatku specifičnih ustavnih odredbi koje specifično uređuju sporazume o pridruživanju, interpretativna paradigma primjenjiva na te sporazume jednaka je onoj koja se primjenjuje na druge ugovore međunarodnoga prava, a njihova izravna primjena (odnosno *self-executing* karakter) nije automatska, bez obzira na shvaćanje Europskoga suda što ga sudovi pridruženih država nisu obvezni uzimati u obzir. Iako je takav pristup tehnički opravdan, može stvoriti probleme u primjeni sporazuma o pridruživanju i procesu prilagodbe nacionalnog prava europskome. Spomenimo tek primjer jedne pridružene države koja ugovoru o pridruživanju ne priznaje *self-executing* status, a pri pristupanju EU preuzme obvezu da takav status prizna drugim sporazumima o pridruživanju koje je EU prethodno zaključila s trećim državama. Čak ako to tehnički i ne čini problem, sama promjena interpretativne paradigme iziskuje znatne prilagodbe. Premda nepostojanje izričitih odredbi o položaju sporazuma o pridruživanju u nacionalnim ustavima ne sprečava nacionalne sudove da ih primjenjuju, njihovo nepostojanje može obeshrabriti sudove da ih primijene. Kako ističe Cremona (Craig and de Burca: 1999; 143), "... odnos između pravnih poredaka stvar je pravnog poretka Zajednice, bez obzira na stav koji ima druga ugovorna strana; *bona fide* izvršenje ugovora u smislu međunarodnog prava ne uvjetuje pravne mehanizme koje stranke izaberu da bi ostvarile njegove ciljeve. Stoga, tako dugo dok obje stranke ispunjavaju svoje obveze, činjenica da jedna stranka priznaje odredbama ugovora izravni učinak, a druga stranka ne priznaje, ne utječe na reciprocitet ugovora".

Problem izravne primjene prava asocijacijskih ugovora dodatno otežava činjenica da sami sporazumi o pridruživanju pozivaju na primjenu prava Europske zajednice u njihovoj primjeni. Primjerice, čl. 62(2) mađarskoga sporazuma o pridruživanju propisuje da će svaka praksa suprotna odredbama kojima se uređuje tržišna utakmica "... *biti prosuđivana temeljem kriterija koji proizlaze iz primjene članaka 85. i 86. [Rimskog] ugovora*". Slična dikcija postoji i u drugim sporazumima o pridruživanju, a preuzimaju je i ugovori o stabilizaciji i pridruživanju. Tako čl. 70(2) SSP-a između EU i Hrvatske propisuje: "Svako postupanje suprotno ovomu članku ocjenjivat će se na temelju kriterija koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Zajednici, posebice članaka 81., 82., 86. i 87. Ugovora o osnivanju Europske zajednice i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice." Navedena dikcija pokazuje da su pridružene države preuzele obvezu primjene ne samo pravila Europske zajednice o tržišnoj utakmici, već i "interpretativne instrumente prihvaćene od institucija Zajednice". Na

taj se način elementi *acquisa communautaire* uvode u pravni odnos koji se u pridruženim državama shvaća kao odnos međunarodnog prava.

Kada se s tim problemom suočio Ustavni sud Mađarske, zaključio je kako se "...načelo *favor conventionis* primjenjuje do granice kada bi zbog takve interpretacije nacionalnog prava u skladu s međunarodnim ugovorom bio povrijeđen mađarski Ustav" (Volkai: 1999). Na taj je način mađarski Ustavni sud primijenio sličan način razmišljanja koji je poznat iz prethodne ustavne prakse ustavnih sudova nekih država članica, posebice Italije u predmetu *Frontini*, ili Njemačke u predmetu *Maastricht*. Odluka mađarskog Ustavnog suda najdetaljnije je obrazložena odluka donesena u nekoj od pridruženih država koja rješava odnos nacionalnog prava i pravnog poretka EU. Međutim, koliko se god logika spomenute odluke činila ispravnom, njome nije riješen glavni pravni problem. Sporazumi o pridruživanju predviđaju primjenu pravila Europske zajednice o tržišnoj utakmici kako bi se tim pravilima promicala gospodarska racionalnost te olakšala integracija pridruženih država s EU. Neprimjena tih pravnih pravila u razdoblju pridruženog članstva potkopava same ciljeve sporazuma o pridruživanju. Konačno, sporazumi o pridruživanju razlikuju se od ostalih ugovora međunarodnog prava upravo time što je njihov cilj pristupanje države stranke EU. Stoga bi i sudovi, tvrdim, morali taj cilj uzimati u obzir pri interpretaciji ugovora. U prilog tom prijedlogu govori i mišljenje poljskog Ustavnog suda<sup>iv</sup> koji je izrazio spremnost da nacionalno pravo interpretira u svjetlu prava Europske zajednice, što je opravdano potrebom za poštovanjem obveza preuzetih temeljem sporazumom o pridruživanju.

*"Naravno, pravo EU nema obvezujuću snagu u Poljskoj. Ustavni sud, ipak, želi naglasiti odredbe članka 68. i članka 69. Europskog ugovora kojim se uspostavlja pridruživanje između Republike Poljske s jedne strane i Europske zajednice i njezinih država članica s druge... Poljska stoga ima obvezu da poduzme '... sve što može kako bi osigurala da budući zakoni budu usklađeni s propisima Zajednice'."*

I dalje:

*"... Ustavni sud smatra kako obveza da se osigura usklađenost zakonodavstva (što je ponajprije imaju Parlament i Vlada), također stvara obvezu da se postojeći zakoni interpretiraju na takav način da se osigura najviši mogući stupanj takve usklađenosti."*

Neki njemački autori, primjerice Bleckmann, smatraju da sporazumi o pridruživanju ne stvaraju nikakav nadnacionalni pravni poredak te da ostaju u domeni klasičnoga međunarodnog prava. To je shvaćanje popraćeno tvrdnjom da je Europska zajednica tvorevina međunarodnoga prava, te da, u skladu s tim, njezine države članice ostaju “gospodari ugovora”. Prema spomenutom autoru, institucije osnovane na temelju sporazuma o pridruživanju, tj. odluke Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, nemaju same po sebi pravnu primjenu u pravnom poretku Europske zajednice niti u pravnim porecima država članica, već ih je potrebno inkorporirati sekundarnim zakonodavstvom (Bleckmann: 1997,; 503). Navedeno je shvaćanje izloženo sve oštrijom kritici. Tako Pernice ističe:

*“Ocjena brojnih prijedloga o kojima se raspravlja te razmatranje konkretnih koraka kako bi se razjasnio te, ako je potrebno, upotpunio europski sustav ovlasti u izmijenjenom Ustavnom ugovoru trebali bi se temeljiti na zajedničkom shvaćanju same prirode Unije. Moje je gledište da ona nije međunarodna organizacija čiji su ‘gospodari’ države članice i čiji akti dosežu njihove građane zbog toga što im valjanost priznaju akti država članica. Predlažem da se to konceptualizira kao višeslojni ustavni sustav koji se sastoji od, ovisno o slučaju, lokalnih, regionalnih, nacionalnih i europskih razina političke integracije i djelovanja te stoga kao sustav višeslojnih ovlasti koje se uspostavljaju kako bi na prikladnoj razini što učinkovitije zadovoljile potrebe građana.”*

Članak 6. hrvatskog Zakona o provedbi sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (NN, Međunarodni ugovori, 15/91) primjer je radikalnoga dualističkog pristupa, pri čemu odluke Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje mora ratificirati Sabor. To je odstupanje od Ustavom propisanoga monističkog načela utvrđenoga u čl. 140. Ustava RH, prema kojemu ratificirani međunarodni ugovori čine dio nacionalnog prava, ali je ustavnost navedene odredbe upitna.

Takvo gledište, koje nije usamljeno u ustavnoj praksi pridruženih država, suprotno je ustaljenoj praksi Europskoga suda razvijenoj u interpretaciji ranijih sporazuma o pridruživanju. Osim toga, tvrdim, takva praksa ne pridonosi naporima za prilagodbu nacionalnog prava pravnom poretku Europske zajednice. Naime, kao alternativu “klasičnome” pristupu međunarodnoga prava moguće je pronaći drugačija rješenja, a neka od takvih mogućih sukladna su uobičajenoj praksi interpretacije međunarodnih ugovora. Očiti primjer nalazimo u interpretacijskom na-

čelu *favor conventionis*, tj. interpretaciji nacionalnog prava u skladu s međunarodnim ugovorom. Navedeni je koncept dobro poznat, a kao primjer je moguće navesti SR Njemačku ili pak Englesku i Wales (McCarthy v. Smith; Hood, 1980; 31). U Njemačkoj je koncept poznat kao *Völkerrechtfreundliche Auslegung* i njegova primjena nije ograničena samo na pravo Europske zajednice. Kako je pojasnio Savezni ustavni sud pri interpretaciji Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, "...svi zakoni, postojeći i budući, moraju se interpretirati u svjetlu Konvencije" (BVerfGE 74, 358 /370/; Frowein, 1987).

Prema navedenom pristupu nacionalni sudovi pridruženih država mogu interpretirati odredbe nacionalnog prava u skladu s odredbama sporazuma o pridruživanju, uzimajući u obzir trenutačno stanje *acquisa communautairea*, uključujući i praksu Europskoga suda. Takva bi praksa mogla dovesti do postupnog prihvaćanja direktnog učinka izravno primjenjivih odredaba primarnoga, a možda i sekundarnog prava koje proizlazi iz sporazuma o pridruživanju. Argument u prilog takvom pristupu jest to da su pridružene države, preuzimajući ugovorne obveze, namjeravale uskladiti svoje nacionalne pravne poretke s pravnim poretkom europskoga prava. Posljedica takve namjere jest i obveza da se nacionalno pravo i sporazum o pridruživanju trebaju interpretirati u skladu s *acquisom communautaireom*. To ipak ne znači da odnos Unije s partnerskom državom ima obilježja ustava EU (Cremona 2000; 92).

## **REFORMA USTAVNOPRAVNOG OKVIRA UVJETOVANA PROCESOM EUROPSKE INTEGRACIJE**

Perspektiva punopravnog članstva RH u EU zahtijeva provođenje ustavnih promjena te izmjenu nekih zakonskih rješenja. Neke od tih promjena nužne su već sada, u kontekstu provedbe SSP-a, a neke su bitne zbog perspektive punopravnog članstva u EU. Međutim, polazi se od pretpostavke da će svoju istinsku želju za punopravnim članstvom u EU Hrvatska najbolje izraziti ako već sada na ustavnoj razini stvori pretpostavke za punopravno članstvo. Predložene promjene mogu se razvrstati u nekoliko skupina. To su:

- a) odredbe kojima se osigurava pravna osnova za članstvo u EU, uključujući i uređenje načina korištenja državnom suverenosti;

- b) odredbe kojima se pobliže uređuje pravni status međunarodnog prava i europskoga primarnog i sekundarnog prava u unutarnjem pravnom poretku EU;
- c) odredbe kojima se ustavno ustrojstvo EU prilagođava uvjetima pridruženoga, odnosno punopravnog članstva u EU i optimiziraju funkcije institucija državne vlasti koje će morati djelovati u novim uvjetima;
- d) odredbe kojima se uređuje ustavnosudski djelokrug.

Ad a) Postojeća ustavna definicija državne suverenosti nedovoljno je prilagođena uvjetima članstva u EU. Zbog toga bi bilo potrebno propisati kako se državna suverenost ne otuđuje, ne dijeli i ne prenosi u smislu važećeg čl. 2. Ustava, već se njome koristi zajedno s drugim državama. Predložena promjena temelji se na suvremenom shvaćanju suverenosti kao mogućnosti sudjelovanja u donošenju odluka u međunarodnim odnosima (ne *summa potestas* već mjesto za stolom).

Ad b) Drugi dio predloženih promjena odnosi se na uređenje statusa europskog prava u hrvatskome pravnom poretku. U tom segmentu valjalo bi odrediti da međunarodne ugovore koji su *self-executing* naravi (dakle, koji su jasni, nedvosmisleni i bezuvjetni) nije potrebno dodatno provoditi već se primjenjuju izravno, tj. služe kao pravna osnova za donošenje pojedinačnih akata. To vrijedi za sve međunarodne ugovore koji su *self-executing* naravi, primjerice za Europsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, a svakako i za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kao i za pravne norme koje se na navedenom sporazumu temelje. Prema sadašnjem stanju, čl. 6. Zakona o provedbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju polazi od radikalnoga dualističkog shvaćanja, pri čemu odluke Vijeća za stabilizaciju i pridruživanja mora ratificirati Hrvatski sabor. Takvo rješenje odstupa od Ustavom propisanoga monističkog načela, prema kojemu su međunarodni ugovori dio unutrašnjega pravnog poretka EU te je njezina ustavnost, kako smo već kazali, prijeporna.

Ad c) U uvjetima pridruženoga, a pogotovo punopravnog članstva u EU potrebno je uskladiti djelovanje glavnih institucionalnih sudionika, poglavito Sabora i Vlade. S obzirom na to da SSP nije ratificiran dvoćetvinskom većinom koja bi omogućila prenošenje regulativnih ovlasti na Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, hrvatska Vlada mora provoditi odluke tog tijela. Pri tome bi bilo mudro propisati obvezu Vlade da pravodobno informira Sabor o svojim regulativnim aktivnostima vezanim za izvršavanje međunarodnih ugovora. Postojeće stanje uređeno je čl. 112, st. 4. Ustava koji ovlašćuje Vladu da donosi uredbе za izvršenje za-

kona, dakle i uredbe za izvršenje zakona o ratifikaciji međunarodnih ugovora, ali samo onih koji su ratificirani običnom većinom. To je i logično jer taj način ratifikacije ne omogućuje prenošenje zakonodavnih ovlasti na tijela osnovana međunarodnim ugovorima. Kako je riječ o uredbama za izvršenje zakona, logično je da Sabor bude s njima unaprijed upoznat. Ipak, u tom području regulacije Vlada ima izvorne ustavne ovlasti i Sabor može spriječiti Vladu da ih donese samo izglasavanjem nepovjerenja Vladi. Međutim, potreba da Vlada sudjeluje u donošenju odluka u Vijeću za stabilizaciju i pridruživanje, te kasnije u Vijeću ministara EU poziva na promjenu postojećeg rješenja te je potrebno predvidjeti izravnu ustavnu ovlast Vlade da sudjeluje u donošenju takvih odluka, uz istodobnu obvezu da o takvoj vrsti aktivnosti redovito informira Sabor. Slično je rješenje predviđeno i francuskim Ustavom. Poseban je problem situacija kada je za provedbu međunarodnog ugovora potrebno donošenje zakona, odnosno kada pravno gradivo koje ugovor uređuje pripada području tzv. zakonodavnih rezervata. Tako je, primjerice, s izbornim zakonima. Tada je potrebno izravno sudjelovanje zakonodavne vlasti, ali samo ako međunarodni ugovor nije *self-executing* naravi. Ako je riječ o *self-executing* ugovoru, nije potrebna dodatna zakonodavna regulacija, već se takav ugovor primjenjuje izravno. Stoga bi valjalo propisati da Sabor može prenijeti svoje regulativne ovlasti na Vladu ako su ispunjena dva uvjeta: a) da međunarodni ugovor nije *self-executing* i; b) da nije riječ o zakonodavnom rezervatu.

Ad d) Promjene su potrebne i u području ustavnosudske ovlasti, a neke od tih promjena već su uređene ustavnosudskom praksom.

Prvo, potrebno je propisati da Ustavni sud odlučuje je li prije ratifikacije nekoga međunarodnog ugovora potrebno provesti ustavne promjene. Ako promjene nisu potrebne, nastaje pretpostavka sukladnosti Ustava i međunarodnog ugovora i njegova ratifikacija prestaje biti ustavnopravno pitanje. Slična rješenja postoje u ustavima Njemačke, Slovenije i dr. Za potpuno pravno uređenje tog instituta u RH potrebno je provesti izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Naime, UZUS mora propisati tko smije pokrenuti taj postupak, a bilo bi dobro da to budu iste osobe koje mogu pokrenuti postupak apstraktne ocjene ustavnosti. Za potrebe punopravnog članstva u EU (ne i prije) potrebno je urediti ustavno procesno pravo kako bi se uskladilo s praksom Europskog suda, npr. u predmetu *Simmenthal*. To je moguće učiniti izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH i/ili izmjenama zakona o sudovima. Sadržaj tih promjena odnosio bi se na primjenu pravnog instituta *exceptio illegitimitatis* od strane redovitih sudova u slučaju

neusklađenosti nekoga pravnog pravila hrvatskog prava s nekim pravnim pravilom prava EU. Time bi se zaobišao postupak apstraktne ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom.

Drugo, potrebno je po uzoru na njemačko ustavno pravo uvesti mjerodavnost Ustavnog suda da odlučuje o postojanju pravnih pravila općega međunarodnog javnog prava. To je nužno učiniti u svakom slučaju, a posebice za potrebe Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju i kasnijega punopravnog članstva u EU jer se u europskom pravu redovito primjenjuju norme općega međunarodnog prava pa je u tom smislu potrebno uskladiti i naš pravni poredak.

Treće, mogućnost da Ustavni sud ocjenjuje sukladnost zakona i drugih propisa s međunarodnim ugovorima postoji već i danas na temelju prakse Ustavnog suda RH kojom je utvrđeno da je suprotnost zakona međunarodnom ugovoru istodobno povreda čl. 5. Ustava, tj. načela ustavnosti i zakonitosti. Time se ta praksa konstitucionalizira. Međutim, s obzirom na to da su pravna pravila Europskog prava, uključujući i pravna pravila koja donosi Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, prema dobro utvrđenim pravilima Europskog prava imaju nadzakonsku snagu i da su mnoga od njih izravno primjenjiva, u tom će smislu biti potrebno dodatno urediti hrvatsko procesno pravo kako bi se izbjeglo da o suglasnosti zakona i podzakonskih akata sa sekundarnim izvorima europskog prava odlučuje Ustavni sud što bi bilo suprotno europskom pravu. U svakom slučaju, kada RH postane punopravnom članicom EU, Ustavni sud neće smjeti ocjenjivati sukladnost zakona s Ugovorom o Europskoj zajednici, već će o suprotnosti takvih zakona odlučivati Europski sud u Luxembourg na temelju čl. 234. Ugovora o EZ, a zakone suprotne pravu EZ redoviti će sudovi morati izuzimati iz primjene.

## **ZAKLJUČNA RAZMATRANJA: HRVATSKA I EUROPSKA PRAVNA KULTURA**

Pravni položaj SSP-a u Hrvatskoj različit je od njegova položaja u EU. Dok su u EU pravne norme Sporazuma dio unutarnjega pravnog poretka i neposredno se primjenjuju, u Hrvatskoj se zamjećuje praksa koja, suprotno intencijama hrvatskog Ustava, po inerciji inzistira na dodatnoj normativnoj regulaciji kao modusu primjene međunarodnih ugovora, pa tako i SSP-a. Spomenuta praksa postoji i u odnosu prema pravnim normama koje nastaju regulativnom djelatnošću tijela osnovanih Sporazumom - sekundarne pravne norme - koje prema sadašnjim

zakonskim rješenjima neće biti izravno primjenjive u Hrvatskoj, ali će istodobno imati izravnu primjenu u državama članicama EU. Zbog toga će pravna zaštita od povreda tih normi biti moguća pred sudovima država članica, Europskim sudom i Sudom prvog stupnja, ali ne i pred hrvatskim sudovima. Navedeni problem nije isključivo tehničke, već uvelike i konceptualne naravi. Pravo europske zajednice s časom pristupa Hrvatske EU postat će hrvatsko pravo, a SSP je tranzicijski instrument - sredstvo koje omogućuje postupno prihvaćanje pravne stečevine (*acquisa communautairea*) europske zajednice. Razumijevanje SSP-a i sekundarnog prava čija je on pravna osnova kao izvora međunarodnog prava ne pogoduje navedenom procesu. Usklađivanje hrvatskoga pravnog sustava s europskim ne znači tek recepciju goleme količine pravnih normi uz Ustavom utvrđene uvjete već organsku i funkcionalnu integraciju i srastanje nacionalnoga (hrvatskog) i nadnacionalnoga (europskog) pravnog poretka.

Europeizacija hrvatskog prava ponajprije znači premošćivanje pravno-kulturološkog jaza koji je prouzročen višedesetljetnom odvojenošću od europske i svjetske matice. Na pravnoteoretskom planu za Hrvatsku je danas relevantno ono što se u Europi počelo razvijati učenjem Rudolpha von Iheringa i njegova odbacivanja dogmatskog pristupa (Ihering, 1872), što je stvorilo ideološke pretpostavke za stvaranje "nove europske pravne kulture", koja je, kako navodi Hesselink, pozitivistička (jer je zaokupljena pozitivnim pravom ovdje i sada) i dogmatska (jer se temelji na pretpostavci da je pravni sustav koherentan i cjelovit, te da na određeno pravno pitanje postoji samo jedan pravi odgovor). Pod utjecajem europskih pravnih normi tradicionalna se kultura transformira i postaje informirana supstancijalnim elementima, analitička, interdisciplinarna, kritička (Hesselink, 2001). U SAD-u se sličan proces počeo razvijati djelovanjem Olivera Wendella Holmesa, rondonačelnika škole pravnog realizma. Obilježja obaju procesa su raskid s pravnoformalnim načinom razmišljanja usmjerenim na pravne koncepte koje zanemaruje realitet i *down to earth* pristup pravnim problemima, koji je možda najbolje izražen u znamenitoj Holmesovoj rečenici kako studirajući pravo ne studiramo nikakav misterij već dobro poznatu profesiju. Raskid s tradicionalnom pravnom kulturom na obje strane Atlantika omogućio je konvergenciju normativne analize s ekonomskom, socijalnom i institucionalnom, te će se upravo taj radikalni raskid pokazati ključnim zadatkom hrvatske pravne teorije i prakse u modernizaciji pravnog sustava.

Tradicionalna pravna kultura u Hrvatskoj omogućila je široko prihvaćanje shvaćanja da je, eto, hrvatski pravni sustav utemeljen na

dobrim rimskopravnim, austrougarskim, germanskim, srednjoeuropskim i tko zna kakvim još drugim tradicijama, te kako je za njegovu prilagodbu europskim zahtjevima potrebno tek prihvatiti određeni, doduše, velik broj pravnih pravila što je ipak samo tehnički zadatak. Takav normativni optimizam pridonosi nekritičkom bujanju pravnih instituta za koje često ne postoji stvarna društvena podloga, kao ni sukobljeni interesi u čijem bi se razrješavanju trebala konkretizirati pravna pravila i razvijati pravna doktrina. Upravo suprotno takvom shvaćanju, u kontekstu ispunjavanja kriterija za članstvo u EU, mjerilo prilagođenosti pravnog sustava bit će njegov rezultat, dakle politički, gospodarski i socijalni sadržaj koji se uređuje pravnim normama, a njega je potrebno empirijski utvrditi.

---

<sup>i</sup> U EU Privremeni sporazum ratificiran je u Saboru 5. prosinca 2001. godine, NN, Međunarodni ugovori, br. 15/2001, a primjenjuje se od 1. ožujka 2002. godine na temelji Objave Ministarstva vanjskih poslova RH od 5. veljače, NN, Međunarodni ugovori, br. 3/2002 od 22. veljače 2002.

<sup>ii</sup> Usp. "Jutarnji list", srijeda 4. rujna 2002. Hrvatska nije ispunila čak trećinu obveza prema EU, str. 7.

<sup>iii</sup> European Commission statement at the Regional Conference for South Eastern Europe (Stability Pact), speech by The Rt. Hon. Chris Patten, CH, Member of the European Commission responsible for External Relations, SPEECH/01/489, Regional Conference for South Eastern Europe, Bucharest, 25 October 2001.

<sup>iv</sup> 5 East European Case Reporter of Constitutional Law 271, at 284 (1998). Članak 68 poljskog Sporazuma o pridruživanju glasi: "Stranke prihvaćaju da je važan uvjet gospodarske integracije Poljske u zajednicu usklađivanje postojećega i budućeg poljskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice. Poljska će nastojati osigurati postupno usklađivanje postojećih zakona i budućega zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice (acquis)." Članak 69. hrvatskog SSP-a sadržava sličnu odredbu.

## CITIRANI PROPISI I DOKUMENTI

- 2001 Regular report on Slovenia's progress towards accession, Brussels, 13.11.2001, SEC(2001) 1755. Agreement Establishing an Association Between the European Economic Community and Turkey, potpisan u Ankari, 12. rujna 1963., O. J. B 217 , 29/12/1964 str. 3685 - 3686.
- Conclusions of the Luxembourg European Council (December 1997). Za alokaciju mjesta u institucijama EU, vidi Annex II Ugovora iz Nice - Declaration on the Enlargement of the European Union.
- Council Regulation 622/98 on the establishment of Accession Partnerships, 1998., O.J. L 85, 20/03/1998 str. 0001 - 0002.
- Council Regulation (EC) No 390/2001 of 26 February 2001 on assistance to Turkey in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of an Accession Partnership, O.J. L 058 , 28/02/2001 str. 0001 - 0002.
- European Parliament legislative resolution on the proposal for a Council and Commission decision on the conclusion of the Stabilization and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of one part and the Republic of Croatia, of the other part (11172/2001-COM(2001)371 - C5-0565/2001 - 2001/0149(AVC).
- Interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Community, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part, O. J. L 040 , 12/02/2002 str. 0009 - 0010.
- Plan provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i europskih zajednica i njihovih država članica, Ministarstvo za europske integracije, Zagreb, 2002.
- Proposal for a Council Decision on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Hungary.
- Proposal for a Council Decision on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Czech Republic.
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, NN Međunarodni ugovori 14/2001.
- Zakon o provedbi sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, NN, Međunarodni ugovori 15/1991.

## CITIRANA PRAKSA EUROPSKOG SUDA

- 26/62, Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR 3  
 181/73, Haegeman v. Belgium, [1974] ECR 449.  
 35/76, Simmenthal SpA v. Ministero delle Finanze [1976] ECR 1871.  
 270/80, Polydor Ltd. and RSO Records Inc v. Harlequin Record Shops Ltd. and Simions Records Ltd., 2 ECR 329 (1982).

## CITIRANA PRAKSA DRUGIH SUDOVA

- Odluka Ustavnog suda Italije br. 183 od 27. prosinca 1973, 39 Rac. uff. 503 (1973), 1973 Giur. cost. 2401 (Frontini).  
 Odluka Saveznog ustavnog suda SR Njemačke od 12. listopada 1993. BVerfGE 89, 155 (Maastricht).  
 Odluka Kraljevskog sudbenog stola U.K. (Queens Bench) u predmetu *McCarthys v. Smith*, [1979] I.C.R. 785, [1978] W.L.R. 849, [1981] Q.B. 182.

## LITERATURA

- , **1982.** *Supranational Law and the Supranational System: Legal Structure and political process in the European Community*, doktorska disertacija. Firenze: Istituto Universitario Europeo.  
 —, **2000.** “*External Policy and the European Economic Constitution*” in: G. de Burca and J. Scott eds., *Constitutional change in the EU*. Oxford: Hart Publishing.  
**Balaš, V., 2001.** *Legal and Quasi-Legal Tresholds of the Accession of the Czech Republic to the EC*. Prag: Kellerman.  
**Bleckmann, A., 1997.** *Europarecht*. Köln: Carl Heymanns Verlag.  
**Craig, P. and De Burca, G., 1999.** *The evolution of EU law*. Oxford: Oxford University Press.  
**Cremona, M., 1999.** “*External Relations and External Competence*”, in: P. Craig and G. de Burca. *The evolution of EU law*. Oxford: Oxford University Press.  
**Frowein, J., 1987.** *Das Bundesverfassungsgericht und die Europäische Menschenrechtskonvention, Festschrift für Wolfgang Zeidler*, Bd II. Berlin ; New York: Walter de Gruyter.

- Hesselink, M. W., 2001.** *The New European Legal Culture*. Deventer: Cluwer.
- Hood P. O., 1980.** "High tide in the Strand?" *Post-1972 Acts and Community Law*, 96, 31-40.
- Kellermann, A. (ed.), 2001.** *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: T.M.C. Asser Institut.
- Konstantinidis, S. V. (ed.), 1996.** *The Legal Regulation of the European Community's External Relations After the Completion of the Internal Market*. Dartmouth, 1996.
- Pernice, I., 2002.** "Rethinking the Methods of Dividing and Controlling the Competencies of the Union". Paper presented at Conference *Setting the Agenda and Outlining the Options, Le Grand Debat*, Europe, 2004.
- Rodin, S., 1995.** *Constitutional Court of the Republic of Croatia and International Law*. 55 *Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 783.
- Samardžija, V. (ur.), 2002.** *Prilagodbe politikama unutarnjeg tržišta EU - očekivani učinci*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Volkai, J., 1999.** "The Application of the Europe Agreement and European Law in Hungary: The Judgment of an Activist Constitutional Court on Activist Notions". *Harvard Jean Monnet Working Paper* 8/99.
- Weiler, J. H. H., 1981.** *The Community System: the Dual Character of Supranationalism*, 1 *Y.B.Eur.L.*, 267.