



PRIRUČNIK

ZA USKLAĐIVANJE
HRVATSKOG
ZAKONODAVSTVA
S PRAVNOM
STEČEVINOM
EUROPSKE
ZAJEDNICE

Nakladnik i uredništvo
Ministarstvo vanjskih poslova
i europskih integracija

Autori
© Statskonsult,
Public Management Norway



Prijevod
Mirna Jemrić Kovačićek

Lektura
Predrag Rugani

Grafičko oblikovanje
Petrač-Žaja studio

Tisak
Kratis

ISBN
953-7010-63-5

Naklada
1000 primjeraka

Zagreb, 2006.

PRIRUČNIK

**ZA USKLAĐIVANJE
HRVATSKOG
ZAKONODAVSTVA
S PRAVNOM
STEČEVINOM
EUROPSKE
ZAJEDNICE**

Predgovor

Ovaj priručnik za usklađivanje zakonodavstva rezultat je projekta suradnje između hrvatske i norveške Vlade koje su predstavljali, s jedne strane hrvatsko Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, a s druge, norveška konzultantska tvrtka Statskonsult koja je specijalizirana za pitanja javne uprave i tranziciju.

Glavni cilj projekta suradnje jest jačanje sposobnosti hrvatske javne uprave za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske zajednice. Za uspjeh Hrvatske kao države kandidatkinje od ključne je važnosti usredotočiti napore ne samo na pravno-tehnička pitanja nego i na organizacijske vidove posla, kao što je jačanje sposobnosti za usklađenu pripremu zakona i njihovu djelotvornu primjenu.

Konkretno rečeno, rezultat projekta je priručnik o usklađivanju hrvatskoga zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske zajednice u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). U njemu su opisani mehanizmi i postupci koji su od ključne važnosti za usklađivanje s pravnom stečevinom te navedeni savjeti o tehničkim i organizacijskim stranama procesa. Još jedan važan cilj jest pružiti praktično znanje o načinu svakodnevnog rada s problematikom povezanom s EU-om.

Za dodatne informacije o različitim pitanjima o kojima se govori u ovome priručniku, čitatelju se savjetuje korištenje drugih izvora informacija, na primjer internetskih stranica na koje se upućuje u tekstu i popis literature na kraju priručnika.

Statskonsult i njegov partner u Bruxellesu, Ured u Bruxellesu, pripremili su priručnik u suradnji s hrvatskim Ministarstvom vanjskih poslova i europskih integracija. Osim toga, seminar održan u Zagrebu 17. i 18. veljače 2005. godine pružio je korisne informacije. Na seminaru su sudjelovali govornici iz Slovenije, Austrije, Norveške i Europske komisije, a na njemu su bili nazočni hrvatski državni službenici.

Izradu ovoga priručnika financiralo je norveško Ministarstvo vanjskih poslova.

Zagreb/Oslo, svibanj 2005.

Sadržaj

1	Položaj Hrvatske kao države kandidatkinje	8
1.1.	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju	8
1.2.	Izazov usklađivanja kroz proces primjene zakona	9
1.3.	Pregovarački proces	10
2	Pravni okvir EU-a	12
2.1.	Pravna stečevina Zajednice	12
2.2.	Objava u Službenom listu	14
2.3.	Dobra zakonodavna praksa	15
3	Postupak prije izrade nacrtu zakona	18
3.1.	Utvrđivanje mjerodavne pravne stečevine EZ-a	18
3.1.1.	Kako pronaći mjerodavnu pravnu stečevinu	18
3.1.2.	Kako čitati različite vrste pravnih akata	21
3.1.2.1.	Osnivački ugovori	21
3.1.2.2.	Sekundarno zakonodavstvo	22
3.1.3.	Kako postupati s nacrtima pravnih akata EU	26
3.2.	Struktura hrvatskoga zakonodavstva: kategorije hrvatskih pravnih akata	27
3.2.1.	Uvod	27
3.2.2.	Kategorije hrvatskih pravnih akata	27
3.2.3.	Razlike u razvrstavanju pravnih akata	30
3.3.	Poredbena analiza hrvatskog zakonodavstva i zakonodavstva EU-a	
	– nacionalni postupci za usklađivanje zakonodavstva	31
3.3.1.	Koji bi pravni sustav trebao biti polazišna točka za usporedbu?	31
3.3.2.	Vremenski raspored	33
3.3.3.	Koje tehnike koristiti – izbor pravnog instrumenta	33
3.3.4.	Dopušteni stupanj slobode	39
3.3.5.	Razlike u provedbi između članica i nečlanica	42
3.3.6.	Praćenje preuzimanja	43
3.3.7.	Utjecaj na nadležnosti nacionalnih tijela	44
3.3.8.	Postupak poštivanja i provedbe propisa	49
3.4.	U kojoj mjeri i kojom brzinom provoditi usklađivanje?	50
3.4.1.	Opseg i vremenski raspored preuzimanja pravne stečevine	50
3.4.2.	Teorija i praksa: slučaj Slovenije	51
3.4.3.	Pretpristupni izazovi	52
3.4.4.	Nakon pristupanja	53
3.4.5.	Brzina usklađivanja	53
3.4.6.	Nacionalni prioriteti i rokovi	54

3.5. Organizacijski vidovi usklađivanja	54
3.5.1. Analiza učinka provođenja propisa (RIA)	54
3.5.2. Uključenost civilnog društva i dionika	56
3.5.3. Međuministarska koordinacija	59
3.5.4. Postojeći hrvatski instrumenti za međuministarsku koordinaciju	62

4

Postupak izrade propisa

4.1. Smjernice i primjeri hrvatskih pravnih akata	64
4.1.1. Jasnoća jezika	64
4.1.2. Različiti dijelovi akta	65
4.1.3. Naziv	65
4.1.4. Preambula	66
4.1.5. Odredbe	66
4.1.5.1. Opće informacije	66
4.1.5.2. Struktura odredaba	68
4.1.6. Dodaci	72
4.1.7. Upućivanje	73
4.2. Posebnosti vezane uz usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom	74
4.2.1. Preambula	74
4.2.2. Upućivanje na pravnu stečevinu u tekstu pravnog akta	75
4.2.3. Jezična dosljednost terminologije EU-a	76
4.2.4. Izjava o usklađenosti i usporedni prikazi	77

Literatura	80
Dodatak 1.	82
Dodatak 2.	83
Dodatak 3.	93

1.1. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Hrvatska je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) s Europskim zajednicama i njihovim državama članicama 29. listopada 2001. Do prosinca 2004. godine sve države članice EU-a ratificirale su Sporazum koji je stupio na snagu 1. veljače 2005.

SSP predviđa opsežne mjere suradnje i vodit će Hrvatsku prema integraciji u EU. U Sporazumu su navedene konkretne pravne i političke prilagodbe koje su nužne kako bi Hrvatska postala članicom EU-a. On uključuje područja kao što su:

- politički dijalog
- regionalna suradnja
- četiri slobode i stvaranje područja slobodne trgovine do 2007. godine
- usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice
- opsežna suradnja na svim područjima politika Zajednice, uključujući područje pravosuđa i unutarnjih poslova

Kako bi se omogućilo ranije stupanje na snagu trgovinskih i s njima povezanih odredaba SSP-a, 1. siječnja 2002. godine na snagu je stupio Privremeni sporazum. Taj sporazum pokriva sve odredbe SSP-a o slobodnom kretanju roba.

SSP omogućuje sudjelovanje Hrvatske u programima i agencijama Zajednice. Potpisivanjem toga sporazuma Hrvatska se obvezala poštivati propise Zajednice. U ovom ćemo poglavlju dati pregled obveza koje je Hrvatska preuzela kako bi uskladila svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Zajednice.

■ Usklađivanje pravnog sustava

Kako bi se integrirala u Zajednicu, Hrvatska mora uskladiti svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom Zajednice. Potpisivanjem SSP-a Hrvatska je prihvatila osigurati da njezini postojeći i budući zakoni budu postupno usklađivani s pravnom stečevinom Zajednice. Postupak usklađivanja započeo je s datumom potpisivanja Sporazuma i postupno će se proširiti na sve elemente pravne stečevine Zajednice do kraja razdoblja koje je posebno utvrđeno za svako područje. Potpuna usklađenost postići će se najkasnije u roku od šest godina od stupanja na snagu sporazuma, tj. do veljače 2011. godine. Međutim, hrvatska je Vlada dobrovoljno skratila rokove, a postupak usklađivanja trebao bi biti dovršen 2007. godine. Za više informacija pogledati odjeljak 3.4. ovog priručnika.

Postoji pet područja u kojima se obavlja usklađivanje zakonodavstva u okviru SSP-a, u kojima su dogovorena precizna pravila i skraćeni rokovi za prilagodbu:

- Tržišno natjecanje i druge gospodarske odredbe (članak 70.);
- Intelektualno, industrijsko i trgovačko vlasništvo (članak 71.);
- Javne nabave (članak 72.);
- Standardizacija, mjeriteljstvo, ovlašćivanje i ocjena sukladnosti (članak 73.);
- Zaštita potrošača (članak 74.)

Cjeloviti tekst SSP-a može se naći u Priopćenju Europske komisije COM (2001) 371 final.¹

1.2. Izazov usklađivanja kroz proces primjene zakona

U trenutku pristupanja EU, zakonodavstvo države kandidatkinje mora biti u skladu s pravnom stečevinom EU-a. Međutim, usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom ne podrazumijeva samo unošenje teksta pravne stečevine u hrvatske zakone. Hrvatska mora dokazati i da je sposobna primijeniti usklađene zakone tj. osigurati potrebna sredstva i strukture za njihovo izvršenje. U zaključcima Vijeća za opća pitanja od 7. prosinca 1998. godine vezano uz proširenje EU, naglašeno je i da je „razvoj administrativne i pravosudne sposobnosti ključni vid priprema za pristup.“

U vezi s tim važno je naglasiti da, kada govorimo o *usklađivanju*, mislimo na *cijeli postupak provedbe pravne stečevine, od faze preuzimanja do faze izvršenja*, uz uporabu niže navedenih definicija.

¹ vidi: http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/croatia/com01_371en.pdf i http://www.mei.hr/Download/2002/07/05/SSP_cjeloviti_tekst1.pdf

Proces primjene može se podijeliti na ova četiri koraka:

- **Preuzimanje** je pravni postupak ugrađivanja novog niza propisa u nacionalne zakone.
- **Primjena** se odnosi na praktične korake koje poduzimaju nadležna tijela kako bi propisi stupili na snagu i uključuje uspostavu postupaka i izvršavanje odgovarajućih mjera.
- **Poštivanje** je čin prilagodbe i obuhvaća one radnje koje se poduzimaju u svrhu poštivanja obveza nametnutih onima na koje se odnose propisi ili praktične mjere. Postoji razlika između primjene i poštivanja jer se zadaci javnih tijela pri uspostavi novih postupaka razlikuju od zadataka privatnog sektora, koji će ih morati poštivati.
- **Izvršenje.** Ova navedena tri postupka ili koraka provedbe nužan su, ali ne i dovoljan uvjet za osiguravanje da spomenuta pravila donesu željene rezultate. Prema tome, osiguravanje poštivanja, ili izvršenje, predstavlja četvrti korak u provedbi mjerodavnih propisa. Izvršenje je čin provjere i osiguravanja ili prisile na poštovanje.

1.3. Pregovarački proces

Glavna svrha pregovora o članstvu jest osigurati da Hrvatska bude sposobna usvojiti i provesti pravnu stečevinu do trenutka pristupa EU. Budući da se u pregovorima utvrđuju uvjeti pod kojima će Hrvatska pristupiti Europskoj uniji, ovaj proces zapravo postaje zadatak Hrvatske da pokuša na najveću moguću mjeru povećati koristi i smanjiti poteškoće koje proizlaze iz članstva.²

■ Pregovarački okvir

Dana 16. ožujka 2005. godine Vijeće je donijelo pregovarački okvir za pregovore o članstvu s Hrvatskom na temelju gospodarskih i političkih uvjeta koje ona mora ispuniti kako bi pristupila Europskoj uniji. Ti uvjeti poznati su pod nazivom *Kriteriji iz Kopenhagena*.

Kriteriji iz Kopenhagena:

- **Politički:** stabilne institucije koje jamče demokraciju, pravnu državu, ljudska prava i poštivanje manjina
- **Gospodarski:** postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva
- **Preuzimanje pravne stečevine:** Prilagoditi i provesti zajednička pravila, norme i politike koji čine cjelokupno zakonodavstvo EU-a.

² Vidi Dodatak 1 za primjer postupka pripreme i predaje pregovaračkih stajališta.

Osim toga, Europska komisija je predložila neka načela kao smjernice u procesu pregovora s Hrvatskom:

- Održivost političkih reformi
- Ispunjavanje obveza regionalne suradnje s drugim državama bivše Jugoslavije
- Suradnja s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju (MKSJ).

Ovdje ćemo govoriti o procesu pregovaranja o usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom. Ti pregovori odvijaju se u pravnom kontekstu u kojem EU i Hrvatska razgovaraju o tome jesu li hrvatski naponi vezani uz preuzimanje pravne stečevine u nacionalno zakonodavstvo zadovoljavajući.

Pregovorima se određuju uvjeti pod kojima će Hrvatska pristupiti EU-u i usredotočuje se na uvjete pod kojima će Hrvatska usvojiti i primijeniti pravnu stečevinu. Sposobnost Hrvatske da uskladi svoje nacionalno zakonodavstvo s pravnom stečevinom predstavlja osnovu za pregovore.

■ **Analitički pregled usklađenosti zakonodavstva** (engl. *Screening*)

Proces usklađivanja nacionalnih zakona s pravnom stečevinom traje u Hrvatskoj već nekoliko godina i ona je pripremila plan sveukupnih mjera kako bi se ostvario napredak u tom području. Plan djelovanja sastavni je dio strateškog dokumenta pod nazivom Nacionalni program RH za pridruživanje EU-u (NPPEU), vidi odjeljak 3.4.6. Međutim, Komisija provodi iscrpnu analizu hrvatskog zakonodavstva kako bi utvrdila da li je Hrvatska na zadovoljavajući način preuzela pravnu stečevinu. Taj se postupak naziva *analitički pregled*, a započinje odmah nakon službenoga početka pregovora.

Analitički pregled uključuje utvrđivanje pravnih normi koje su u skladu s pravnom stečevinom, načela koja treba izmijeniti i dopuniti te mjere koje treba osmisliti i provesti. Analitičkim pregledom hrvatskog zakonodavstva, stranke dobivaju prethodna upozorenja o pitanjima koja će najvjerojatnije u pregovorima predstavljati problem. Analitički pregled započinje s poglavlja za koja je manje vjerojatno da će uzrokovati probleme. Nakon završetka analitičkog pregleda poglavlja, Komisija preporučuje početak pregovora o tom poglavlju. Na zahtjev Europskog vijeća, analitički pregled odvija se u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Hrvatskom.

2.1. Pravna stečevina Zajednice³

Cjelokupno zakonodavstvo i praksa EU-a naziva se pravnom stečevinom Zajednice (obično skraćeno samo: *acquis*). To je francuski naziv za „EU onakva kakva jest“, a obuhvaća sva prava i obveze država članica i institucija EU-a. Taj pojam obuhvaća pravne akte, sudsku praksu Suda EZ-a, neformalnu praksu te politička stajališta i deklaracije.

Pravna stečevina Zajednice

je ukupnost svih zajedničkih prava i obveza koje povezuju sve države članice zajedno unutar EU-a. Ona se stalno razvija i obuhvaća sljedeće elemente:

- Sadržaj, načela i političke ciljeve Ugovora
- Primarno zakonodavstvo EU-a: zakonodavstvo usvojeno primjenom Ugovora i sudske prakse Suda EZ-a
- Sekundarno zakonodavstvo EU-a: odredbe proizašle iz Ugovora i donesene u postupcima odlučivanja u institucijama EU-a
- Deklaracije i rezolucije koje usvaja Unija
- Mjere koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku
- Mjere koje se odnose na pravosuđe i unutarnje poslove
- Međunarodni sporazumi koje je sklopila Zajednica i koje su sklopile međusobno države članice, a odnose se na aktivnosti Zajednice.

Prihvatanje pravne stečevine znači priznavanje trenutnoga stanja u Europskoj uniji. To predstavlja izazov za sve uključene u usklađivanje zakonodavstva jer to znači da pravna stečevina Zajednice prenesena u nacionalno zakonodavstvo mora odražavati tekuće promjene na razini EU-a. Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom može se usporediti s pucanjem u pokretnu metu.

Pravna stečevina ne obuhvaća samo zakonodavstvo Zajednice u užem smislu, nego i akte usvojene u okviru drugog i trećeg stupa Europske unije te zajedničke ciljeve utvrđene u Ugovorima. Unija se obvezala zadržati pravnu stečevinu u cjelini i dalje ju razvijati.

Nadležnosti koje države članice prenese na Europsku uniju utvrđene su u ugovorima kao primarnom izvoru zakonodavstva EU-a (*primarno zakonodavstvo*).

Ugovori utvrđuju nad kojim područjima politike EU ima isključivu ili zajedničku nadležnost. Istovremeno oni sadrže i odredbe o davanju ovlasti institucijama, odredbe o postupcima odlučivanja kao i opća načela prava EU-a.

³ Za detaljnije objašnjenje pravnog okvira EU-a vidjeti druge materijale koje je izdalo hrvatsko Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija i „Priručnik o Europskoj uniji za državne službenike u Republici Hrvatskoj“.

Sekundarno zakonodavstvo sastoji se od pravnih akata koji su proizašli iz Ugovora⁴ i koji su doneseni u postupku odlučivanja u institucijama EU-a. Ti pravni akti utječu na svakodnevni život građana EU-a. Neki su općenitiji, a drugi sadržavaju detaljnije, pojedinačne mjere.

Sekundarno zakonodavstvo uključuje i temeljne akte i provedbene mjere. Dok temeljne akte donose Europski parlament i Vijeće Europske unije, provedbene mjere donosi Europska komisija (one se nazivaju uredbama i direktivama Komisije). Provedbene mjere nadopunjuju postojeće zakonodavstvo koje su već donijeli Parlament i Vijeće.⁵

Osim toga, EU koristi i *preporuke i mišljenja*. Za razliku od gore navedenih instrumenata, oni nisu obvezujući. Iako te mjere zbog toga nemaju neposredan učinak, to ne znači da se na njih ne primjenjuje sudski postupak. Te mjere i dalje mogu obvezivati nacionalna tijela ako treba riješiti neko pitanje ili razjasniti sadržaj odredbe Zajednice. Na primjer, nacionalni sud može se obratiti Sudu EZ-a radi tumačenja ili valjanosti takve mjere.

Nadalje, sporazumi EU-a s trećim državama i međunarodnim organizacijama, uz sudsku praksu Suda EZ-a, čine dio sekundarnog zakonodavstva EU-a. To znači da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU-a i Republike Hrvatske pripada sekundarnom zakonodavstvu.

Prema Ugovoru o osnivanju Europske zajednice (članak 249.) postoje tri osnovna instrumenta koji se koriste kao sekundarno zakonodavstvo: uredbе, direktive i odluke.

Tri glavna pravna instrumenta koji čine dio sekundarnog zakonodavstva – stanje u 2005. godini:

- **Uredbe:** svaka njihova riječ obvezujuća je u svim državama članicama i neposredno se primjenjuju u nacionalnom pravnom sustavu. Prema tome, uredbе se primjenjuju neposredno i za njihovo preuzimanje nisu potrebni niti dopušteni nacionalni propisi.
- **Direktive:** su pravno obvezujuće, ali samo u svrhu postizanja cilja navedenog u direktivi. Za razliku od uredbi, direktive u pravilu nisu neposredno primjenjive. To znači da nacionalne vlasti mogu i moraju do određene mjere utvrditi pojedinosti o načinu provedbe direktiva. To je često zahtjevan zadatak jer direktive rijetko sadrže pojedinosti vezane uz njihovu provedbu.
- **Odluke:** su obvezujuće u potpunosti. Odluke se, za razliku od direktiva, mogu odnositi na fizičke ili pravne osobe. One stupaju na snagu nakon što su priopćene primatelju. Odluke su neposredno primjenjive u državama članicama.

⁴ engl. „Treaties”; franc. „Traités”

⁵ Te provedbene mjere donose se postupkom koji se naziva komitologija.

U većini slučajeva Ugovori ostavljaju otvorenim izbor o tome hoće li se donositi uredba, direktiva ili odluka. Međutim, postoje i članci u Ugovorima koji propisuju obvezno donošenje direktiva.

Gore navedeni instrumenti koriste se u okviru prvog stupa EU-a. Pravni instrumenti koji se koriste u okviru drugog i trećeg stupa poznati su pod nazivom *zajednička stajališta i okvirne odluke*. Osnovna razlika jest u tome da oni nisu pravno obvezujući u istoj mjeri kao instrumenti iz prvog stupa. Razlog je to što drugi i treći stup nemaju isti stupanj nadnacionalnih obilježja kao prvi stup.

! **Važna napomena**

Načelo neposredne primjene (vidi odjeljak 2.3.) ne primjenjuje se na države kandidatkinje. Budući da SSP ne pruža pravnu osnovu za prenošenje pravne nadležnosti na razinu EU-a, Hrvatska mora donijeti nacionalni zakon kako bi neki propis imao pravnu snagu u hrvatskom pravnom sustavu. To znači da je do trenutka pristupa bit propisa EU-a obvezujuća ako je donesen nacionalni zakon kojim se on preuzima, a nacionalni sudovi ostaju nadležni za njegovo tumačenje.

2.2. Objava u Službenom listu

Zakonodavstvo EU-a objavljuje se u Službenom listu (SL), (engl. *Official Journal* (OJ)), koji je prvi i glavni izvor informacija o zakonodavstvu i aktivnostima svih institucija i agencija Europske unije. Službeni list ekvivalent je Narodnih novina u Hrvatskoj.

Službeni list ima tri različite serije koje se obilježavaju velikim slovima L, C i S. Serija L je najvažnija jer sadrži mjerodavne tekstove svih obvezujućih akata prava EU-a. Serija C služi kao službena „oglasna ploča” i dijeli se na tri glavna područja: informacije, pripremni akti i obavijesti. Serija S donosi dnevne informacije o natječajima Europskih institucija, obavijesti o javnim radovima i ugovorima o javnoj nabavi koji su otvoreni za natječaj.

Gdje se objavljuju pojedini akti?

- **Uredbe** se objavljuju u Službenom listu, serija L; stupaju na snagu na dan naveden u pojedinoj uredbi.
- **Direktive** se objavljuju u Službenom listu, serija L.
- **Odluke** se objavljuju u Službenom listu, serija L. Stupaju na snagu od datuma koji je naveden u samoj odluci.
- **Preporuke i mišljenja** objavljuju se u Službenom listu, serija C.

2.3. Dobra zakonodavna praksa

Europsko Vijeće, posebice u Zaključcima Predsjedništva iz Madrida (1995.) i Luxembourg (1997.), spominje potrebu postojanja „djelotvorne administrativne sposobnosti” onih koji žele pristupiti Europskoj uniji. Naglašeno je da je „razvoj administrativnih i pravosudnih sposobnosti ključan vid pripreme za pristup”. Konačno, EU zanima sposobnost postizanja utvrđenih rezultata ili ciljeva, tj. primjena i izvršenje propisa.

Pokazivanje djelotvorne provedbene sposobnosti jest, međutim, nešto za što EU nema jasne i razvijene kriterije ili smjernice. Stoga je djelotvorna provedba izazov jer ni sama Unija nije razvila alate za rješavanje tog pitanja. Djelotvorna provedba predstavlja zahjevan zadatak obzirom da pravni akti EU-a ponajprije definiraju željene ishode ili krajnje rezultate, a ne sam postupak kojim se oni mogu postići.

Međutim, postoje mnoge mjere, kriteriji, pokazatelji i smjernice o tome kako primijeniti propise EU-a koji se nalaze po raznim direktivama, uredbama, preporukama i obavijestima, iako oni nisu razvijeni u povezanom okviru i nisu svi pravno obvezujući. Osim toga, Europska komisija koristi nekoliko neformalnih kriterija, kao što su referentne vrijednosti za najbolju praksu, kako bi ocijenila uspjeh država članica u provedbi direktiva EU-a. Ovaj priručnik pružit će uvid u te različite mjere.

■ Priroda prava EU-a

Prirodu prava EU-a obilježava pregršt temeljnih načela koji postavljaju temelje pravnog sustava u EU.

Načelo supsidijarnosti

Načelo supsidijarnosti središnje je načelo prava EU-a. Ono uređuje odnos između Zajednice i nacionalne razine. Načelo je uređeno člankom 5. Ugovora o Europskoj zajednici. Prvi stavak ovog članka definira zakonitost djelovanja Zajednice, koje je poznato i kao načelo zakonitosti: svaki zakonodavni instrument koji donesu institucije EU-a mora imati pravnu osnovu. Pravna osnovu nalazi se u Ugovorima.

Temeljno je načelo da, ako ne postoji odgovarajući članak u Ugovoru koji se može nazvati pravnom osnovom, zakonodavnu nadležnost zadržavaju države članice.

U područjima koja nisu u isključivoj nadležnosti Zajednice, svrha je načela osigurati da se donošenje odluka odvija što bliže građanima te da se vrše stalne provjere da li je djelovanje na razini Zajednice opravdano.

Načelo razmjernosti osigurava da oblik i opseg mjere EU-a ne prelazi okvire onoga što je nužno za postizanje ciljeva mjere. Dodatno objašnjenje može se naći u poglavlju 4.

Načelo predvidljivosti usko je vezano uz pitanje pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja, a kaže da pravni akt ne može imati retroaktivni učinak. To znači da se mjera ne bi trebala primjenjivati na one prema kojima je usmjerena prije nego što su oni imali priliku s njom se upoznati.

Načelo neposredne primjene: Presudama suda EZ-a utvrđena je neposredna primjena prava EU-a i na taj način zajamčeno postojanje pravnog poretka Zajednice. Njegova je sudska praksa u tom pogledu počela s predmetom prijevoznice tvrtke Van Gend & Loos koja je pokrenula postupak pred nizozemskim sudom protiv nizozemskih carinskih vlasti koje su povećale carine na kemijske proizvode koji se uvoze iz Njemačke. U konačnoj analizi, ishod postupka ovisio je o pitanju mogu li se i pojedinci pozvati na članak 25. Ugovora o EZ-u koji izrijeком zabranjuje uvođenje novih carina i povećanje postojećih carina na zajedničkom tržištu. Unatoč savjetima brojnih vlada i svog nezavisnog odvjetnika, Sud je odlučio da se, s obzirom na prirodu i svrhu Zajednice, odredbe prava Zajednice neposredno primjenjuju u svim predmetima. Sud je presudio da „Zajednica predstavlja novi pravni poredak ... čiji subjekti nisu samo države članice nego i njihovi državljani. Neovisno o zakonodavstvima država članica, pravo Zajednice ne samo da pojedincima nameće obveze nego je njegov cilj dati pojedincima i prava.“ Važnost načela neposredne primjene u praksi leži u tome da ono poboljšava položaj pojedinca jer pretvara slobode unutarnjeg tržišta u prava čije se ostvarivanje može zahtijevati pred nacionalnim sudovima.

Načelo nadređenosti prava EU-a Sud EZ-a po prvi puta je istaknuo u tzv. predmetu *Van Gend en Loos*, u kojemu je Sud EZ-a zaključio da je Ugovor stvorio novi pravni poredak, koji daje prava i obveze na koje se pojedinci mogu pozvati. Prema tome, pojedinac se može pozvati na ta prava pred nacionalnim sudovima kako bi oborio nacionalne propise koji su proturječni pravu EU-a. Sud EZ-a je u svojoj presudi istaknuo da su potpisnice Ugovora izričito ograničile svoja suverena prava, iako samo na ograničenim područjima, u svrhu uspostave jedinstvenoga tržišta. Odluku u predmetu *Van Gend en Loos* Sud EZ-a proširio je tzv. predmetom *Costa protiv ENEL-a*, a još više u predmetu *Simmenthal*.

Sudske odluke u ovoj stvari nisu prihvaćene bez otpora. Najpoznatiji i najrječitiji odgovor stigao je s njemačkog Ustavnog suda koji se oštro usprotivio takvoj sudskoj praksi u presudi i to je kasnije postalo poznato pod nazivom *Solange I*. Pitanje je bilo da li je članak 24. njemačkog Ustava u neskladu s Ugovorom. Najveća je napetost nastala zbog činjenice da se Njemačka bojala da će izgubiti zaštitu koju njezin Ustav

pruža temeljnim ljudskim pravima. Kao odgovor Ustavnom sudu, Sud EZ-a odlučio je da će, dok se ne donese Ustav Zajednice, dopustiti postojanje prava koja su zajednička ustavnoj tradiciji država članica. Ta je odluka proširena u predmetu *Solange II*, što je značilo da Sud EZ-a može iz tih zajedničkih ustavnih prava dobiti inspiraciju za tumačenje prava EU-a.

Načelo nediskriminacije kaže da država članica EU-a ne smije povoljnije tretirati proizvod iz jedne države članice nego proizvod iz neke druge države članice. Ovo temeljno načelo čini važan preduvjet za ostvarivanje četiriju sloboda na unutarnjem tržištu.

Načela temeljnih ljudskih prava Sud EZ-a priznaje u svojoj sudskoj praksi. Poštivanje ljudskih prava države članice su potvrdile u preambuli Jedinственog akta iz 1986. godine i kasnije ga ugradile u članak 6. Ugovora o EU. Ustavni ugovor ugrađuje Povelju o temeljnim pravima u tekst Ugovora kojom se nadležnost Suda EZ-a nadalje proširuje na poštivanje prava u skladu s Poveljom.

3.1. Utvrđivanje mjerodavne pravne stečevine EZ-a

3.1.1. Kako pronaći mjerodavnu pravnu stečevinu

U postupku izrade nacrtu, te nacrtu izmjena i dopuna hrvatskih zakona na određenom području, važno je osigurati dosljednost s pravnom stečevinom. Kako bi se to moglo učiniti potrebno je, prije pregleda zakonodavne situacije u Hrvatskoj, utvrditi koji su pravni akti EU-a primjenjivi u određenom području.

Teško je definirati cjelokupnu pravnu stečevinu. Ona obuhvaća cijeli pravni poredak EU-a i čini oko 100 000 stranica teksta u Službenom listu. Nove države članice moraju pravnu stečevinu prihvatiti u cijelosti. Pravna stečevina uključuje sve Ugovore o EU/EZ, cjelokupno sekundarno zakonodavstvo koje je danas na snazi, sve međunarodne ugovore koje sklapa EZ, sve presude Suda EZ-a kao i neobvezujuće propise (engl. *soft law*). Tzv. *soft law* osnova je za pobliže usmjeravanje i razumijevanje pravnih akata, ali nije pravno obvezujuće, Sud ga međutim može koristiti za tumačenje pravno obvezujućih izvora prava.⁶

Prilikom usklađivanja hrvatskog prava s pravnom stečevinom naglasak mora biti na primarnom pravu (Ugovorima), međunarodnim ugovorima i sekundarnom pravu dok su sudske presude i tzv. *soft law* važni u onoj mjeri u kojoj tumače ove prve tri kategorije pravne stečevine.

Najbolji alat za snalaženje kroz pravnu stečevinu jest službena i javna baza podataka *Eur-Lex*: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/index.htm>.

Svi dokumenti na *Eur-Lexu* označuju se brojevima na standardizirani način.

⁶ Za detaljnije objašnjenje vidi http://www.euabc.com/?word_id=853

Struktura dokumenata na Eur-Lex-u:

- **Prvi broj** odnosi se na „sektor“ Eur-Lex-a kojem pripada. Glavni „sektori“ su:
 - Osnivački ugovori
 - Međunarodni ugovori i odluke na temelju tih ugovora
 - Sekundarno zakonodavstvo (daleko najvažnije)
 - Dodatno zakonodavstvo: njega ne donose institucije EU-a nego države članice u svrhu ostvarivanja ciljeva EU-a (npr. Šengenski sporazum).
 - „Spis s pripremnim aktima“ koji sadrži sve službene dokumente iz različitih institucija EU-a u različitim fazama zakonodavnog postupka i postupka pripreme proračuna
 - Sudska praksa suda EZ-a (uključujući sve presude i prethodne odluke)
 - Upućivanje na sve nacionalne mjere za provedbu direktiva
- **Sljedeća četiri broja** odnose se na godinu donošenja (prije 1999. koristile su se samo zadnje dvije znamenke – to se sada promijenilo na četiri znamenke u većini dokumenata Eur-Lexa).
- **Slovo** koje označava vrstu pravnog akta. Najčešća su:
 - A: međunarodni sporazum ili osnivački ugovor
 - D: Odluka
 - L: Direktiva
 - R: Uredba
- **Referentni broj od četiri znamenke** za sekundarno zakonodavstvo temelji se na njegovom prirodnom broju (npr. 0049 za Direktivu Vijeća 96/49/EC).

Osnivački ugovori EU-a pročišćavaju se nakon međuvladinih konferencija. Međutim, druge vrste pravnih akata – međunarodni ugovori i sekundarno zakonodavstvo – slijede logiku akumulacije. Međunarodni ugovori često se nadograđuju na postojeće, temeljne sporazume među strankama, bez ponavljanja teksta tih ugovora. Slično tome, neki propis iz sekundarnog zakonodavstva može se izmijeniti mnogo puta bez ukidanja izvornog akta. Takve izmjene i dopune trebaju uvijek koristiti isti pravni instrument kao izvorni akt (npr. samo se direktive koriste za izmjene i dopune direktiva). Iako nisu dopuštene izmjene i dopune tih izmjena i dopuna (izmjene i dopune uvijek se moraju odnositi izravno na izvorni tekst, a ne na izmjene i dopune), to može jako otežati shvaćanje trenutnog stanja u sekundarnom zakonodavstvu. Na sreću, pročišćeni (konsolidirani) tekstovi sekundarnog zakonodavstva objavljuju se na <http://europa.eu.int/eur-lex/en/consleg/index1.html>.

Međutim, te pročišćene inačice nemaju službeni status. Stoga je potrebno uvijek provjeriti na Eur-Lexu jesu li najnovije izmjene i dopune uključene u pročišćeni tekst.

Primjer

Tražite sekundarno zakonodavstvo u području prijevoza opasnih tvari željeznicom kako biste ga prenijeli u hrvatsko zakonodavstvo. Što činite?

- **Prva mogućnost u Eur-Lex-u:** Pod „pretraživanje izbornika“ (menu search) kliknite na „uvjeti pretrage“ (search terms) pod „kriteriji za spise“ (cross-file criteria). Utipkajte, na primjer „prijevoz robe“ (transport of goods) i „željeznica“ (rail), kliknite „traži“ (search) i dobit ćete razmjerno dugi popis akata. Budući da tražite sekundarno zakonodavstvo, možete u okomitom izborniku s lijeve strane odabrati „vrsta akta“ (type of act) i odabrati ograničavanje pretrage na „cjelokupno sekundarno zakonodavstvo“.
- **Druga mogućnost u Eur-Lex-u:** Drugi glavni način na koji se može dobiti pregled pravne stečevine iz određenog područja je odabrati „razvrstavajuća zaglavlja“ (classification headings) pod „pretraživanje izbornika“ (menu search). Cjelokupna pravna stečevina razvrstava se u područja politika. Zakonodavstvo o željezničkom prijevozu opasnih tvari nalazi se pod 07 Prometna politika, 7.20 Unutarnji promet, 7.20.40 Strukturno usklađivanje, 07.20.40.10 Tehnički i sigurnosni uvjeti. Kada kliknete na zadnje zaglavlje dobit ćete dugačak popis koji morate suziti uz pomoć drugih kriterija (npr. „uvjeti pretrage“ – search terms). Ovaj način pronalaženja pravne stečevine posebno je koristan ako ne znate koje uvjete pretrage želite koristiti. Nedostatak je u tome da ovaj sustav razvrstavanja može biti drugačiji od sustava koji se koriste u nacionalnim pravnim bazama. Možete odabrati i užu pretragu prema direktivama pa ćete u tom slučaju pronaći niz pravnih akata koji se odnose na Direktivu Vijeća 96/49/EZ, koja je izvorna direktiva u tom području. Direktiva je ažurirana pomoću velikoga broja izmjena i dopuna. Iako se izvorni akt ne pojavljuje neposredno na popisu (niti jedna baza nije potpuna), možete je pronaći ako kliknete na „sve“ (all) pod bilo kojim aktom koji u svom naslovu sadrži 94/49/EZ i onda na 396L0049 (na koji upućuje: „pravna osnova“ – legal base ili „izmijenjeni akt“ – amended act).
- **Ako kliknete na „sve“ (all)** za bilo koji dokument u Eur-Lexu, pronaći ćete između ostalog (odmah nakon naslova akta):
 - Datum **prestanka valjanosti** („99/99/9999“ ako on nije utvrđen)
 - Datum **preuzimanja** (tj. rok za provedbu)
 - Linkove na svu pravnu stečevinu:
 - koja se odnosi na taj akt (uključujući sve izmjene i dopune tog akta)
 - na koju upućuje sam akt.

- **„Pročišćeno zakonodavstvo“ (consolidated legislation) na Eur-Lex-u:** Iako ćete dobiti cjelovitu sliku izmjena i dopuna i ukinutih akata kliknuvši na pravnu stečevinu koja se odnosi na taj akt, korisnije je ići neposredno na Eur-Lex „pročišćeno zakonodavstvo“ (vidi: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/consleg/index1.html>) kako biste vidjeli trenutno stanje stvari. Ova mogućnost pretrage korisna je samo ako znate godinu kada je akt donesen, vrstu akta i poslovni broj: Upišite „1999“, „L“ i „0049“ i pojavit će se pročišćena verzija, uglavnom u PDF formatu. Na drugoj su stranici dokumenta navedene sve izmjene i dopune koje su uključene u tekst. Trebali biste provjeriti taj popis s popisom akata iz prethodne pretrage kako biste potvrdili da su sve izmjene i dopune uključene u pročišćeni akt. U tom ćete slučaju vidjeti da se promjene/ izmjene i dopune odnose uglavnom na upućivanje na neki instrument u okviru međunarodne konvencije, Uredbu o međunarodnom željezničkom prijevozu opasnih tvari (RID) koja se često ažurira. Kao posljedica toga potrebno je mijenjati i dodatak Direktivi EU-a koja se odnosi na RID. Slični mehanizmi postoje u nizu područja: zakonodavstvo EU-a jednostavno uključuje međunarodne sporazume u pravnu stečevinu i oni postaju obvezujući za države članice.

3.1.2. Kako čitati različite vrste pravnih akata

3.1.2.1. Osnivački ugovori

Pročišćeni tekst ugovora iz Nice na snazi je od 1. veljače 2003. godine. Veliki broj odredaba Ugovora ima učinak na nacionalno pravo, čak i u slučaju kada sekundarno zakonodavstvo EU-a ne postoji. To se posebice odnosi na nacionalne propise o slobodi kretanja roba, radnika, usluga i kapitala. Zakoni iz područja tržišnog natjecanja i državnih potpora također su elementi koje propisuje Ugovor o Europskoj zajednici. Budući da su neke od odredaba Ugovora općenite i široko primjenjive (npr. članak 12. Ugovora o EZ-u koji zabranjuje diskriminaciju na temelju državljanstva) gotovo je nemoguće osigurati 100%-tno poštivanje prije članstva, obzirom da se načelo neposrednog učinka, koje omogućuje fizičkim i pravnim osobama da se pozivaju na pravnu stečevinu EZ pred nacionalnim sudovima ili pred Sudom EZ-a u postupku protiv nacionalnih tijela, ne stupa na snagu prije nego što Hrvatska postane punopravnom članicom EU-a. Drugim riječima, usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s obvezama koje proizlaze iz Ugovora priča je bez kraja.

3.1.2.2. Sekundarno zakonodavstvo

■ 1. Službeni nazivi pravnih akata sadržavaju sljedeće uobičajene elemente:

- Naziv institucije koja je donijela akt („Komisija“, „Vijeće“ ili „Europski parlament i Vijeće“)
- Vrsta akta (obično „uredba“, „direktiva“ ili „odluka“)
- „Prirodni broj“ akta (redosljed tih elemenata može se razlikovati)
- Godina, prije 1999. godine koristile su se samo dvije znamenke
- Broj (do četiri znamenke)
- Pravna osoba koja je donijela akt. To je obično „Zajednica“, skraćeno „EEZ“ do stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta 1. studenog 1993. godine, a nakon toga „EZ“. Neki akti proizlaze iz Euratoma, a neki iz Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP).
- Datum donošenja
- Kratki opis sadržaja akta

■ 2. Navedene kategorije sekundarnog zakonodavstva strukturirane su na sljedeći način:

- Preambula se sastoji od dva dijela:
 - **citati** (koji počinju s „uzimajući u obzir...“) upućuju na pravnu osnovu akta u Ugovorima i na različite institucije koje su uključene u pripremni postupak koji prethodi donošenju akta.
 - **uvodne izjave** (počinju s „budući da...“) nude jasno objašnjenje ideje u pozadini akta i načina za postizanje njegovih ciljeva. Pružaju korisne smjernice za tumačenje akta i Sud EZ-a ih uzima u obzir u predmetima u kojima se osporavaju direktive preuzete u nacionalno zakonodavstvo. Uvodne izjave sadrže i sve druge akte na koje se upućuje u člancima određenog akta.⁷
- Struktura samog akta naravno ovisi o njegovom sadržaju. Ipak, postoje određeni elementi koji se pojavljuju kroz cijelu pravnu stečevinu.⁸
 - Prvi dio koji se često naziva poglavlje 1. navodi područje primjene akta i sadrži definicije.
 - Slijede materijalne odredbe u kojima se iscrpno navode odgovorne institucije, provedbene mjere, sankcije itd.
 - Provedbene mjere navode se u završnim odredbama.
 - Dodaci također čine važan dio pravne strukture.

⁷ Vidi dolje primjer korištenja uvodnih izjava u presudama Suda EZ-a.

⁸ Vidi Dodatak 2. za primjer direktive.

Primjer uporabe uvodnih izjava u presudama suda EZ-a:

Direktiva 89/104/EEZ usklađuje zakone država članica vezane uz žigove. Njezina prva uvodna izjava kaže "zakoni o žigu koji su trenutno primjenjivi u državama članicama sadržavaju nedosljednosti, a to može spriječiti slobodu kretanja roba i slobodu pružanja usluga i narušiti tržišno natjecanje u okviru zajedničkog tržišta." Treća uvodna izjava, međutim, dodaje da se za sada "ne čini nužnim provoditi potpuno usklađivanje zakona o žigu u državama članicama i da će biti dovoljno da se usklađivanje ograniči na one zakonske odredbe nacionalnih propisa koje najizravnije utječu na funkcioniranje unutarnjeg tržišta."

U preliminarnoj odluci o tumačenju ove direktive, Sud (Predmet C-355/06 "Silhouette") se u velikoj mjeri pozvao na uvodne izjave. Pitanje je bilo usklađuje li dotična direktiva prava koja žig daje u cijeloj Zajednici (točnije: mogu li države članice predvidjeti u nacionalnom pravu korištenje prava koja daje žig u odnosu na proizvode na tržištima u državama ne-članicama – "međunarodno ostvarivanje prava" ili "ostvarivanje prava na razini Zajednice). Članci u direktivi to izričito ne utvrđuju.

Na temelju gore navedenog, Sud je dao sljedeće obrazloženje:

"Prva uvodna izjava u preambuli Direktive napominje da zakoni o žigu koji su primjenjivi u državama članicama sadrže nedosljednosti koje bi mogle spriječiti slobodno kretanje roba i slobodu pružanja usluga i koje bi mogle ugroziti tržišno natjecanje na zajedničkom tržištu tako da postane nužno, u cilju osnivanja i funkcioniranja unutarnjeg tržišta, uskladiti zakone država članica. Deveta uvodna izjava naglašava da je to od ključne važnosti, kako bi se olakšala sloboda kretanja roba i usluga, i kako bi se osiguralo da registrirani žigovi uživaju istu pravnu zaštitu u pravnim sustavima svih država članica, ali da to ne bi trebalo spriječiti države članice da samostalno u potpunosti zaštite žigove koji uživaju ugled. U svjetlu tih uvodnih izjava, članci 5. i 7. Direktive moraju se tumačiti kao da sadrže cjelokupni sustav usklađivanja pravila vezanih uz prava koja daje žig".

■ 3. Uporaba upućivanja u sekundarnom zakonodavstvu

• Dinamična i statička upućivanja

Pri upućivanju na sekundarno zakonodavstvo EU-a, u bilješci na dnu stranice navodi se njegova objava u Službenom listu. Ta bilješka na dnu stranice uključuje i upute na bilo koji akt koji izmjenjuje i dopunjuje, ili – ako postoji nekoliko akata koji izmjenjuju i dopunjuju – na posljednji akt koji izmjenjuje ili dopunjuje (...posljednji put izmijenjena i dopunjena s XX). Drugim riječima, uputa je dinamička. Međutim, kada se upućuje na akt koji nije dio zakonodavstva EU-a (npr. međunarodni ugovor), upute su statičke. To znači da se tekst akta poziva na međunarodno pravo na snazi tog određenog datuma.

- **Korelacijske tablice**

Kada se neki akt ukine, mogu postojati drugi akti koji se na njega pozivaju, a koji nisu ukinuti. Kako bi se izbjegla pravna nesigurnost u takvim slučajevima, novi akt obično zamjenjuje ukinuti akt. Uz taj se novi akt obično prilaže korelacijska tablica. U toj se tablici navodi kojim odredbama novog akta odgovaraju odredbe ukinutog akta (na koje se pozivaju drugi akti).

- **Odluka 1999/468/EZ**

Mnogi pravni akti koje donose Vijeće i Parlament sadrže upućivanje na odbore koji trebaju djelovati u skladu s Odlukom 1999/468/EZ. Iako te odredbe ne utječu na usklađivanje nacionalnog zakonodavstva, kratko bi objašnjenje u tom smislu bilo od koristi za čitatelje pravnih akata EU-a. U direktivama ili uredbama koje donose Vijeće i Parlament, na Komisiju su obično prenesene ovlasti za donošenje provedbenih mjera (putem direktiva i uredba Komisije) ili za izmjenu i dopunu određenih dijelova akta (posebice Dodataka). Služeći se tim ovlastima, *Odbor za komitologiju*, koji se sastoji od predstavnika država članica, obično dobije zadatak savjetovati Komisiju i provoditi određeni nadzor nad nadnacionalnom institucijom. U pravnim aktima donesenim prije 1987. godine, u pravilu je iscrpno objašnjena uloga tog odbora. U novijim aktima, upućuje se samo na navedenu Odluku 1999/468/EZ, kojom su osnovane tri vrste takvih odbora:

- članak 3. Savjetodavni odbor
- članak 4. Upravni odbor
- članak 5. Regulatorni odbor

Ne ulazeći u detalje o komitologiji, Upravni i Regulatorni odbor vrše stvarne ovlasti, a glasovi se daju i ponderiraju među državama članicama na isti način kao i u Vijeću. Takvim glasovanjem prijedlog Komisije može se uputiti Vijeću, koje može donijeti druge mjere ako uspije dobiti kvalificiranu veličinu u određenom roku. Upućivanja na vremenska razdoblja u članku 4. stavku 3. ili članku 5. stavku 6. Odluke 1999/468/EZ utvrđuju vremenski okvir koji Vijeće u takvim slučajevima ima na raspolaganju (ako, do određenog roka, nije postignuta kvalificirana većina u Vijeću za donošenje mjere drugačije od one koju je izradila Komisija, Komisija može donijeti svoj nacrt). Upućivanje na druge članke u odluci 1999/468/EZ nema stvarnu važnost.

- **Međunarodni ugovori⁹**

Međunarodni ugovori (sporazumi) koje sklapa EU (u skladu sa svojom pravnom osobnošću kao „Europska zajednica“), naravno, ne prate unaprijed utvrđene modele na isti način kao i sekundarno zakonodavstvo.

Međunarodni ugovori EZ-a uglavnom su vezani uz trgovinu jer je vanjska trgovina u isključivoj nadležnosti Zajednice. Zajednica i države članice imaju zajednički sklopljene sveobuhvatne ugovore iz područja važnih za Zajednicu i za države članice („mješoviti ugovori“). Nove države članice obvezne su primijeniti

⁹ engl. „Agreements“

one dijelove ugovora koji nisu samo u nadležnosti Zajednice. Primjeri uključuju sporazume o stabilizaciji i pridruživanju, europske sporazume, sporazume o pridruživanju (s državama kao što su Jordan ili Čile) i Konvencije iz Loméa. Mnogima od tih ugovora osnovana su zajednička tijela EU-a i trećih zemlja koja će donositi odluke o donošenju „sekundarnih međunarodnih ugovora (sporazuma)”. Oni se uglavnom odnose na trgovinu i stoga ne izlaze iz nadležnosti Zajednice.

Postupanje s međunarodnim ugovorima koji utječu na donošenje pravne stečevine

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 i po pravnoj su snazi iznad zakona.¹⁰ To znači da pravni akti moraju biti u skladu s takvim ugovorima. Hrvatska stoga ne smije mijenjati ili donositi nove zakone koji su proturječni obvezama prihvaćenim u skladu sa međunarodnim ugovorima. Donošenje takvih zakona predstavljalo bi ne samo povredu obveze prema međunarodnom pravu, nego i povredu Ustava. Jedino ustavno rješenje bilo bi ponovno pregovarati ili se povući iz dotičnog međunarodnog ugovora prije donošenja zakona koji je protivan obvezama koje proizlaze iz takvog ugovora. Unatoč tome, u svojem tumačenju Ustava, Ustavni sud ne može nadzirati sukladnost pravnih akata s međunarodnim ugovorima. Ipak, u novije vrijeme on je to činio proglašavajući neustavnim zakone koji su u suprotnosti s međunarodnim ugovorima.

Proces usklađivanja zakonodavstva s pravom EU-a nije samo preduvjet za članstvo u EU-u nego i obveza koju je Hrvatska preuzela prema SSP-u. Ako bi usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice podrazumijevalo povredu nekog drugog međunarodnog ugovora, bilateralnog ili multilateralog, Hrvatska bi u u svakom slučaju biti prisiljena povrijediti neku od svojih međunarodnih obveza. Donošenje zakona usklađenog s pravnom stečevinom Zajednice u tom slučaju povrijedito bi obveze iz nekog drugog međunarodnog ugovora, dok bi odluka o nedonošenju usklađenog akta mogla dovesti do povrede SSP-a. Ovo drugo značilo bi da Hrvatska ne bi ispunila sve obveze za članstvo u EU. Način postupanja u takvoj situaciji stvar je političke odluke.

U posljednjem krugu proširenja, nove države članice preuzele su obvezu raskinuti sve sporazume o slobodnoj trgovini s trećim državama i sve sporazume u području zajedničke politike u području ribarstva. Osim toga, one su sve druge međunarodne ugovore prilagodile zakonodavstvu EU-a ili ih raskinule u slučajevima kada ih nije bilo moguće uskladiti s pravnom stečevinom. EU će očekivati od Hrvatske da učini isto. Ti su zahtjevi stroži od onih koji su bili nametnuti starijim državama članicama tj. državama koje su prije svibnja 2004. godine započele pregovore o pristupu.

Najbolja strategija u pregovorima o pristupanju jest pokušati odgoditi prilagodbu onih dijelova pravnog sustava koji za sobom povlače povredu obveze iz međunarodnog ugovora, i pokušati u međuvremenu ponovno pregovarati o dotičnom ugovoru. Ako

¹⁰ Vidi isto u sljedećem odjeljku.

Hrvatska ne uspije promijeniti uvjete nekoga međunarodnoga ugovora prije pristupa EU, jedina mogućnost jest raskinuti taj ugovor, ako sam ugovor ili drugi propisi međunarodnoga prava predviđaju takvu mogućnost. Ako ne postoji pravna mogućnost za raskid, Hrvatska će morati izabrati između povrede međunarodnog ugovora i pristupa EU. Takva se odluka, naravno, mora donijeti na najvišoj državnoj razini.

3.1.3. Kako postupati s nacrtima pravnih akata EU

Najvažniji akti sekundarnog zakonodavstva EU-a koji se odnose na unutarnje tržište donose se zajedno, postupkom suodlučivanja (donose ih Europski parlament i Vijeće na prijedlog Komisije). Međutim, statistički podaci govore da najveći dio sekundarnoga zakonodavstva donosi sama Komisija, kako je opisano pod „Odluka 1999/468/EZ (otprilike 85% akata koji se donose u skladu s Ugovorom o EZ-u donosi Komisija, nasuprot 15% akata koje donose Vijeće i Parlament). Važno je naglasiti da to nije slučaj u područjima pravosuđa i unutarnjih poslova te vanjske i sigurnosne politike, u kojima Vijeće zadržava ovlasti odlučivanja.

Važno je imati na umu te razlike kada se razmatra način postupanja s prijedlozima Komisije. Ako Parlament i Vijeće moraju usvojiti prijedlog postupkom suodlučivanja, samo postupak od dostavljanja službenog prijedloga Komisije do konačnog donošenja može trajati tri do četiri godine. Može trajati i znatno kraće, ovisno o stupnju nesuglasnosti između Komisije, Parlamenta i Vijeća. Dugotrajni zakonodavni postupci često dovode do zakonskih akata koji su znatno drugačiji od izvornog prijedloga Komisije.

To znači da bi trebalo uzeti u obzir sve nacрте novih zakonskih akata EU-a u postupku suodlučivanja kada je njihova svrha izmjena i dopuna postojećih zakonskih akata. Usklađivanje hrvatskoga zakonodavstva sa starim aktima može imati kao rezultat nepotreban rad hrvatske uprave ako EU donese izmijenjene i dopunjene akte prije zatvaranja nekoga poglavlja u pregovorima o članstvu. Što se tiče zakonskih akata koje donosi Komisija, potrebno je pažljivo pratiti postupak izrade nacrtu jer nacrti obično jako slične donesenim aktima.

! Važno

Važno je zapamtiti da ne postoji obveza usklađivanja nacionalnih propisa sa *prijedlozima* novih propisa EU, ali mudro ih je uzeti u obzir jer prijedlozi često kasnije postanu pravno obvezujući propisi.

3.2. Struktura hrvatskoga zakonodavstva: kategorije hrvatskih pravnih akata

3.2.1. Uvod

Postupak usklađivanja s pravnom stečevinom Zajednice, pretpostavlja ne samo utvrđivanje relevantnih propisa EU-a s kojima se hrvatski pravni propisi moraju uskladiti već i analizu hrvatskog zakonodavstva. Kada se hrvatsko zakonodavstvo prilagođava i usklađuje s pravnom stečevinom, svi hrvatski pravni akti moraju se uzeti u obzir i mora se ocijeniti njihova usklađenost s pravnom stečevinom. Nakon obavljene ocjene i preuzimanja relevantnoga zakonodavstva u hrvatsko zakonodavstvo, potrebno je osigurati učinkovitu primjenu.

Prijelaz Hrvatske iz komunizma u liberalnu demokraciju devedesetih godina, tijekom koje su zapadnoeuropske pravne norme uzete kao modeli za izradu novih zakona, predstavlja određeni stupanj europeizacije u Hrvatskoj. Međutim, još uvijek postoje značajne razlike između Hrvatske i Zapadne Europe, pa tako i u zakonodavnom formalizmu koji prevladava u Hrvatskoj u odnosu na primjenu zakona i manje važnu ulogu sudstva u pravnom postupku. Suprotno tome, zapadnoeuropski sustavi građanskog prava, koji naglasak stavljaju na sudske odluke i sudsku praksu, imaju pragmatičniji pristup pravu.

Stoga suci na hrvatskim sudovima temelje svoje odluke na zakonima i njihovim provedbenim propisima, dok nepisana načela, sudska praksa i različiti instrumenti mekog prava imaju manje važnu ulogu u razumijevanju i primjeni zakona. Zakonodavstvo EU-a, nasuprot tome, sadrži ne samo pisana pravila nego i određeni broj nepisanih općih zakonskih načela od kojih su mnoga ustavne prirode. Sudska praksa ima važnu ulogu u stvaranju pravnoga sustava EU-a, a neka područja nisu ni uređena tradicionalnim obvezujućim pravnim instrumentima nego instrumentima „tzv. *soft law*”. Prema tome, poimanje prava, ili onoga što možemo nazvati pravnom kulturom, nije isto u EU-u i Hrvatskoj.

3.2.2. Kategorije hrvatskih pravnih akata

U ovom odjeljku govorit ćemo o utvrđenim kategorijama hrvatskih pravnih akata te istaknuti izazove koji se mogu pojaviti pri usklađivanju sa zakonodavstvom EU-a.

■ Ustav

Ustav je po svojoj pravnoj snazi najviši pravni akt u Republici Hrvatskoj. Njegove odredbe izravno primjenjuju sve javne institucije u državi, uključujući sudove i sva upravna tijela. Sve pravne norme moraju biti u skladu s Ustavom.

Ocjena ustavnosti zakona je centralizirana, te samo Ustavni sud RH ima ovlasti proglasiti zakon neustavnim.

Kako je pokazao posljednji krug proširenja EU, možda će biti potrebne promjene Ustava kako bi se omogućilo pristup Hrvatske EU-u. U okviru poglavlja o kojima se

pregovara, ne postoji posebno poglavlje koje se bavi izmjenama Ustava, ali ni sva ustavna pravna stečevina Zajednice (npr. opća načela koja nastaju iz sudske prakse Suda EZ-a) nije uključena u postupak analitičkoga pregleda. To, međutim, ne znači da ustavna prilagodba ustavnim načelima EU-a (na primjer, nadređenost i neposredna primjena prava EU-a) nije potrebna prije pristupa. Hrvatski Ustav sada ne sadrži nikakve izričite odredbe koje bi se odnosile na moguće članstvo u EU-u. Još uvijek ne postoje naznake o stavu koji bi moglo zauzeti hrvatsko sudstvo u odnosu na nadređenost prava Zajednice nad hrvatskim Ustavom, a tu nadređenost nisu bezuvjetno prihvatili ni sudovi postojećih država članica.

■ Međunarodni ugovori

Sukladno Ustavu RH, 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 i po pravnoj su snazi iznad zakona.

Međunarodne ugovore, u skladu s Ustavom, zakonom i pravilima međunarodnog prava sklapa Hrvatski sabor, Predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske. One međunarodne ugovore koji traže donošenje ili izmjenu postojećih zakona, ugovore koji financijski obvezuju RH, te ugovore političke ili vojne naravi potvrđuje Hrvatski sabor većinom glasova. Međunarodni ugovori kojima se međunarodnoj organizaciji ili savezu daju ovlasti sadržane u Ustavu potvrđuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova svih saborskih zastupnika.

■ Zakoni i podzakonski akti

U postupku prilagodbe pravnoj stečevini EZ-a, svi zakoni i akti koje donosi Hrvatski sabor ili Vlada moraju se uzeti u obzir prilikom ocjene usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EZ.

Zakoni moraju biti u skladu sa Ustavom i međunarodnim ugovorima koji obvezuju RH, dok podzakonski akti moraju biti u skladu sa Ustavom, međunarodnim ugovorima koji obvezuju RH i zakonima. Zakone donosi Hrvatski sabor. Podzakonske provedbene akte (pravilnici, naredbe, nautci) donose čelnici središnjih tijela državne uprave (ministri, državni tajnici središnjih državnih ureda te ravnatelji državnih upravnih organizacija)

Od akata koje donosi Vlada RH najznačajnije su uredbe, koje moraju biti u skladu sa ustavom i zakonom. Osim uredbi, Vlada Republike Hrvatske donosi i poslovnik, odluke, zaključke i rješenja. Normativni akti općeg područja primjene koje donosi Vlada mogu osim uredbi, imati i druge nazive, kao što je odluka. Međutim, odluka je češće akt koji ima pojedinačnu, a ne opću primjenu.

U slučajevima kada su joj prenesene zakonodavne ovlasti, VRH može donijeti uredbu sa zakonskom snagom. Ustavom je naime predviđena mogućnost Sabora da prenese zakonodavne ovlasti na Vladu. Ovlasti se ne mogu prenijeti trajno, nego do najviše godinu dana. Osim toga, prenošenje zakonodavnih ovlasti bitno je ograničeno. U praksi Sabor prenosi zakonodavne ovlasti na Vladu na općenit način i

na razdoblje od godinu dana. Zakon kojim se zakonodavne ovlasti prenose svake se godine obnavlja. Provedbeni propisi uvijek se pozivaju na zakon za čiju provedbu služe i na njegovu pravnu osnovu.

Ovaj način prenošenja zakonodavnih ovlasti sličan je postupku *komitologije* u EU. Iako Vijeće i Europski parlament donose mnoštvo propisa, većinu zapravo donosi Komisija. Razlog je tomu što je Vijeće smatralo da se previše usredotočuje na iscrpno uređivanje nego na utvrđivanje šire politike. Zbog toga je odlučeno da će Vijeće u određenim područjima i pod određenim uvjetima prenijeti ovlasti provedbe na Komisiju.

Prenošenje regulatornih ovlasti, kao i provedba zakona uz pomoć iscrpnijih uredbi, praksa je koja se u Hrvatskoj uvelike koristi. Na primjer, Zakon o tržišnom natjecanju donesen je u postupku usklađivanja s pravnom stečevinom te je proveden nizom uredbi koje se odnose na pojedinosti iz zakona. Postoji još jedan primjer, kada je ministar poljoprivrede Napatkom (NN 105/2004) utvrdio najmanje prinose po hektaru na temelju kojih se može ostvariti pravo na državne poticaje u skladu sa Zakonom o poljoprivredi. Prema tome, kako bi se provjerilo, na primjer, je li hrvatski zakon u skladu sa zajedničkom carinskom tarifom EZ-a, nije dovoljno ocijeniti samo hrvatski zakon nego se moraju provjeriti i svi drugi podzakonski akti .

! Važno

Kada se ocjenjuje usklađenost nekog hrvatskog propisa s pravnom stečevinom EZ, u obzir treba uzeti i sve podzakonske i provedbene propise prije konačne ocjene o stupnju usklađenosti spomenutog propisa.

■ Akti doneseni na regionalnoj i lokalnoj razini

Hrvatski Ustav jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Predstavnička tijela na regionalnoj i lokalnoj razini mogu uređivati npr. gradsko i prostorno planiranje, zdravstvo, osnovno obrazovanje, zaštitu okoliša, zaštitu potrošača, prometnu infrastrukturu itd. Ovlast na regionalnoj i lokalnoj razini nije isključiva, već se dijeli sa središnjom državnom upravom. Akti doneseni na nižim upravnim razinama posebni su po tome što se mogu primijeniti samo na regionalnoj ili lokalnoj razini. Unatoč tome, oni su dio hrvatskoga pravnoga sustava i kao takvi moraju biti u skladu sa svim aktima donesenima na državnoj razini.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ne sadrži pojedinosti o vrsti akata za donošenje odluka na regionalnoj i lokalnoj razini. U njemu se spominju odluke, ali se koristi i izraz „i drugi akti opće primjene“. Zbog toga nije moguće pronaći takve akte na temelju njihova naziva. Oni moraju biti objavljeni u Službenom listu lokalne ili regionalne jedinice.

Objava u Narodnim Novinama – hrvatskom Službenom listu

- **Ustav** i njegove izmjene i dopune objavljene su u Narodnim Novinama (NN), hrvatskom Službenom listu koji se može pogledati na internetu: www.nn.hr/. Posljednji pročišćeni tekst Ustava objavljen je u NN 41/2001. Sudska praksa Ustavnoga suda također se objavljuje u Narodnim novinama, ali dostupna je i preko internetske stranice Ustavnoga suda koja ima bolje alate za pretragu: www.usud.hr/.
- Svi ratificirani **međunarodni ugovori** dostupni su na stranici: www.nn.hr/sluzbeni-list/mugovori/index.asp
- **Zakoni** su dostupni besplatno na: www.nn.hr/sluzbeni-list/sluzbeni/index.asp
- **Podzakonski akti** : Odluke opće primjene obično se objavljuju, a dostupne su i na www.nn.hr/sluzbeni-list/sluzbeni/index.asp

3.2.3. Razlike u razvrstavanju pravnih akata

U svakom pravnom sustavu pravne su norme grupirane ili sustavno podijeljene. Jedan od kriterija za sustavnu podjelu dijeli sve pravne norme u dvije skupine – javno i privatno pravo. Druge podjele stvaraju manje skupine, kao što su građansko pravo, kazneno pravo, radno pravo, upravno pravo itd. Iako su korisne za određene svrhe, ovakva podjela prava može stvarati probleme pri utvrđivanju zakona u postupku pravnog usklađivanja. Kategorije u koje su podijeljeni hrvatski pravni propisi ne odgovaraju nužno skupinama u koje su podijeljene pravne norme EU-a. To znači da prilagodba zakonodavstva u okviru određenih poglavlja pregovora o pristupanju može zahtijevati uzimanje u obzir hrvatskih pravnih normi koje u nacionalnom pravnom sustavu pripadaju različitim kategorijama.

Primjeri

Zakonodavstvo EZ-a o jednakosti spolova može zahtijevati promjene u hrvatskim zakonima o radu, parničnom postupku, obitelji, socijalnom osiguranju itd. Kada se radi o nekom drugom području, zakonodavstvo EZ-a o zaštiti potrošača možda će zahtijevati promjene u privatnom pravu o ugovornim obvezama, vezano uz nepoštene odredbe u ugovorima, kao i u javnom pravu o parničnom postupku s obzirom na prava nevladinih organizacija za zaštitu potrošača da podnesu tužbu ili s obzirom na teret dokazivanja u sudskom postupku. Pravna stečevina iz područja zaštite potrošača mogla bi uključivati i hrvatski upravni zakon o kontroli sigurnosti proizvoda.

Takve situacije često se rješavaju donošenjem novih zakona, čime se otvaraju nove kategorije u hrvatskom pravnom sustavu koje su istovjetne kategorijama EU-a. Zbog toga je, u navedenim primjerima, u postupku usklađivanja, Hrvatska donijela Zakon o jednakosti spolova (NN 116/03) kako bi uskladila svoj pravni sustav s Ugovorom o EZ-u i različitim aktima sekundarnog zakonodavstva EU-a (uglavnom direktiva) o jednakosti spolova.

Nadalje, u području zaštite potrošača, Hrvatska je donijela Zakon o zaštiti potrošača (NN 96/03) kako bi preuzela različite direktive donesene temeljem odredaba Ugovora o EZ-u o unutarnjem tržištu (članak 95. Ugovora) i zaštiti potrošača (članak 153. Ugovora).

To, međutim, može dovesti do udvostručavanja propisa i, u svakom slučaju, dovesti do stanja pravne nesigurnosti. Prema tome, čak i kada se donose horizontalni zakoni, još uvijek je potrebno utvrditi propise iz prije donesenih zakona koji bi mogli biti različiti, a čija bi se prilagodba mogla pokazati korisnom (ako ne i nužnom).

Primjeri

Iako je zakonodavstvo EU-a o zaštiti potrošača uvedeno u Hrvatsku jednim zakonom, „Zakonom o zaštiti potrošača“, dio Nacionalnog programa za pridruživanje Republike Hrvatske Europskoj uniji za 2004. godinu u dijelu koji govori o usklađivanju zakonodavstva (vidi: www.mei.hr) predviđa i potrebu usklađivanja određenih dijelova Zakona o kamatama s Direktivom 93/13/EEZ o nepoštenim odredbama u potrošačkim ugovorima.

Još jedan primjer je Direktiva 95/46/EZ o zaštiti pojedinaca s obzirom na obradu osobnih podataka i slobodu protoka tih podataka. Ova Direktiva preuzeta je Zakonom o zaštiti osobnih podataka koji je donesen 2003. godine (NN 103/03), ali je zahtijevala i izmjene drugih zakona kao što je Zakon o umjetnoj oplodnji (vidi i Nacionalni program za pridruživanje Republike Hrvatske Europskoj uniji za 2004. godinu, www.mei.hr)

3.3. Poredbena analiza hrvatskog zakonodavstva i zakonodavstva EU-a – nacionalni postupci za usklađivanje zakonodavstva

3.3.1. Koji bi pravni sustav trebao biti polazišna točka za usporedbu?

Potrebno je kombinirati dva različita pristupa kako bi se načinila potpuna i detaljna procjena stupnja podudarnosti između ta dva pravna sustava. Stoga se ocjena usklađenosti mora raditi sa stajališta zakonodavstva EU-a i sa stajališta hrvatskoga zakonodavstva.

■ Prvi pristup

Prva ocjena usklađenosti trebala bi se raditi sa stajališta zakonodavstva EU-a, jer će se taj pristup koristiti za ocjenjivanje hrvatske spremnosti za članstvo. Prema tome, trebalo bi početi od pojedinog akta Zajednice ili skupine akata koji uređuju određeno područje i ocijeniti da li je hrvatsko zakonodavstvo usklađeno s pravnom stečevinom Zajednice (vidi primjer koji slijedi).

Na temelju ocjene usklađenosti, može se doći do jednog od sljedeća tri zaključka:

- U Hrvatskoj ne postoje propisi koji uređuju neko područje, što znači da postoji pravna praznina;
- Postoje slične zakonske odredbe u Hrvatskoj, ali su u suprotnosti sa zakonodavstvom EU-a;
- Postoje slične zakonske odredbe u Hrvatskoj i u skladu su sa zakonodavstvom EU-a.

Primjer

Područje prava trgovačkih društava uređeno je u EU-u nizom različitih direktiva i uredbi, uključujući sljedeće: Direktiva o objavljivanju, Direktiva o ponudama za preuzimanje, Uredba o Europskoj ekonomskoj interesnoj grupaciji, Uredba o europskom poduzeću, itd., kao i mjerodavna sudska praksa kojom se tumače primarni i sekundarni zakoni. Ocjena usklađenosti prava trgovačkih društava s pravnom stečevinom trebala bi početi utvrđivanjem mjerodavne pravne stečevine, uključujući primarno pravo kao što su Ugovori i opći pravni akti te sekundarno pravo.

■ Drugi pristup

Prilikom ocjene usklađenosti trebalo bi na sličan način ocijeniti usklađenost hrvatskog prava sa zakonodavstvom EU-a, sa stajališta hrvatskoga pravnog sustava.

Na temelju ocjene usklađenosti može se doći do jednoga od sljedeća tri zaključka:

- U hrvatskom zakonu ne postoji nijedna odredba koja je proturječna propisu Zajednice;
- Jedna ili više odredaba hrvatskoga zakona proturječne su jednoj ili više odredaba propisa Zajednice; ili
- Ne postoje akti Zajednice koji uređuju isto područje kao i hrvatski zakon (što nije slučaj npr. s pravom trgovačkih društava, ali može biti slučaj s nekim drugim zakonima koji uređuju pitanja izvan nadležnosti EU-a).

Na primjer, u Ministarstvu pravosuđa trebao bi proučiti hrvatski Zakon o trgovačkim društvima i usporediti ga u cijelosti s pravnom stečevinom Zajednice u području trgovačkih društava.

Na temelju takve ocjene usklađenosti, sa stajališta hrvatskog zakonodavstva ne može se doći do zaključka da li je hrvatski Zakon o trgovačkim društvima ili hrvatsko pravo trgovačkih društava općenito u potpunosti usklađeno s mjerodavnom pravnom stečevinom. Čak i ako se dođe do zaključka da u hrvatskom Zakonu o trgovačkim društvima ne postoji odredba koja bi bila proturječna pravnoj stečevini, i dalje je moguće da određena pitanja nisu uređena hrvatskim pravnim aktima ili da drugi hrvatski pravni akti sadrže proturječne odredbe. Prema tome, važno je obaviti ocjenu usklađenosti počevši sa stajališta zakonodavstva EU-a.

3.3.2. Vremenski raspored

Obzirom da je dostizanje punopravnog članstva u EU dugotrajan i opsežan proces, donositelji odluka imaju mogućnost različite dijelove zakonodavstva usklađivati u različito vrijeme. U praksi se ponekad mogu dozvoliti određene iznimke i Hrvatskoj će vjerojatno biti dozvoljeno privremeno odstupiti od određenih dijelova pravne stečevine.

3.3.3. Koje tehnike koristiti – izbor pravnog instrumenta

Obveze iz SSP-a koje se odnose na preuzimanje odredaba u hrvatsko zakonodavstvo donose sa sobom i određene zahtjeve glede izbora sredstva. Što se tiče postupka preuzimanja, važna su sljedeća pitanja: koje tehnike treba koristiti prilikom preuzimanja akata EU-a u nacionalno zakonodavstvo i koje se mogućnosti nude? Odgovor na ta pitanja ovisi o: 1) vrsti pravnog propisa EU-a o kojemu se radi; i 2) vrsti nedosljednosti tj. pravnoj praznini ili proturječnosti.

Preuzimanje

je pravni postupak ugrađivanja novoga niza propisa u nacionalne propise. Na primjer, direktive općenito nisu neposredno primjenjive pa prema tome države članice moraju izraditi nacрте posebnih zakona u skladu sa svojim pravnim sustavima i pravnoj tradiciji kako bi propisi Zajednice mogli stupiti na snagu.

Nužno je uzeti u obzir široki niz instrumenata kako bi se pronašao najbolji način ostvarivanja cilja. To uključuje mogućnost kombiniranja nekih instrumenata u paketu, te moguću koordinaciju s djelovanjem država članica. U tom je slučaju važno jasno razlikovati učinke svakog elementa u paketu. Zbog toga bi analiza učinka uvođenja propisa na samom početku postupka provedbe mogla dati mnoge nužne odgovore o preuzimanju i pomoći u utvrđivanju najvažnijih mogućnosti (Vidi odjeljak 3.5.1. o Analizi učinka uvođenja propisa).

■ Ugovori ¹¹

Ako je propis EU-a sadržan u Ugovoru o EZ-u ili u Ugovoru o EU, način prilagodbe ovisit će o odredbama toga ugovora. Obično će slijediti načela preuzimanja za direktive, a ne načela preuzimanja za uredbe.

Ako Ugovor nešto zabranjuje, nužno je ukinuti nacionalne odredbe koje su u sukobu s Ugovorom.

Ako Ugovor zahtijeva pozitivno djelovanje država članica mora, kako bi se postigao cilj, kao što su jednake plaće za muškarce i žene, djelovati na isti način kao i u slučaju provedbe direktiva.

! Važno

Treba imati na umu da sekundarni akti obično pojašnjavaju Ugovore tako da prilagodba ugovora obično zahtjeva prilagodbu sekundarnom zakonodavstvu kojim se provode određene odredbe Ugovora.

■ Uredbe

Neposredna primjenjivost uredbi na temelju njihove objave u Službenome listu Europskih zajednica ne odnosi se na isti način na države kandidatkinje kao i na države članice EU.

SSP ne regulira prijenos ovlasti za donošenje odluka ili promjenu odnosa između međunarodnog i nacionalnog prava. Zbog toga *uredbe koje su važne za SSP nisu neposredno primjenjive u Hrvatskoj*. Prema SSP-u uredbe se, da bi postale pravno obvezujuće u RH, moraju preuzeti kroz nacionalni propis.

U praksi, to znači da se uredbe moraju doslovno preuzimati u nacionalni propis, riječ po riječ. Ova tehnika, koja se naziva *ugrađivanje*, znači da se zakonom ili podzakonskim aktom utvrđuje da će se mjerodavna uredba primijeniti kao zakon ili podzakonski akt.

Uredbe zahtijevaju da nacionalno zakonodavstvo bude usklađeno s uredbama EU-a. Drugim riječima, uredbe EU-a koje su važne za SSP sprječavaju primjenu nacionalnih pravila koja nisu u skladu sa svrhom uredbi EU-a. Nacionalne odredbe koje su u sukobu sa sadržajem uredbi EU-a moraju se ukinuti ili izmijeniti i uskladiti. To znači da je, prije pristupa, *sadržaj* uredbi EU-a obvezujuć u onoj mjeri u kojoj je nacionalno zakonodavstvo usklađeno s uredbom EU-a. To se naziva *prilagodbom*.

No, dva prethodna odlomka ne znače da će bilo koja nacionalna mjera donesena kako bi uredba stupila na snagu biti nevažeća. U predmetu 50/76, Amsterdam Bulb

¹¹ engl. „Treaties”; franc. „Traité”

BV protiv Produktschap voor Siergewassen (1977) ECR 137, (1977) 2 CMLR 218, Sud EZ-a ukazao je da se nacionalnom mjerom krši pravo Zajednice samo ako ona mijenja, ograničava ili čini nejasnim prirodu uredbe Zajednice.

Prilikom prilagodbe uredbama ili odlukama, tijelo koje predlaže zakon mora prvo utvrditi koje postojeće odredbe odgovaraju pravnoj stečevini te provjeriti stupanj njihove usklađenosti s odredbama uredbe ili odluke. Tijelo koje predlaže zakon mora napraviti usporedbu s drugim povezanim propisima. Na temelju te usporedbe, nadležno će tijelo utvrditi koje pravne propise je potrebno donijeti, izmijeniti, nadopuniti ili ukinuti kako bi se ostvarila potpuna usklađenost s uredbom ili odlukom za koju se radila usporedba. Treba napomenuti da prilagodba nekoj uredbi ili odluci može uključivati nekoliko pravnih propisa.

To znači da, ako postoji pravna praznina u hrvatskome zakonodavstvu, ona bi trebala biti popunjena novim, posebnim pravnim aktima koji primjenjuju uredbu kao takvu. Te pravne praznine ne treba popunjavati dodavanjem odredaba koje nedostaju u postojeće akte.

Ako propis suprotan odredbama pravne stečevine postoji u hrvatskom pravu, on se mora izmijeniti i dopuniti ili ukinuti, i moraju se donijeti nove odredbe. Budući da će se ti propisi kojima se preuzimaju uredbe, nakon pristupa morati ukinuti, preporučljivo je donijeti poseban zakon koji uređuje područje koje pokriva uredba, a time će se pojednostaviti i pronalaženje zakona koji će se morati ukinuti nakon pristupa.

Ako odredba suprotna odredbama pravne stečevine postoji i u postojećem aktu kojim se uređuju i neka druga pitanja, najbolje rješenje bilo bi ukinuti takve odredbe i donijeti nove, usklađene odredbe u posebnom aktu, radije nego mijenjati akt u kojemu je pronađena odredba suprotna uredbi. Ovo rješenje može se koristiti samo ako se dotični akt može primjenjivati bez ukinutih propisa, a o tome se može odlučivati samo u svakome pojedinačnome slučaju.

■ Direktive

Direktive su obvezujuće u odnosu na rezultat koji je njome potrebno postići. Zbog toga direktive nacionalnim vlastima omogućuju, do određene mjere, diskreciju kod preuzimanja direktive u nacionalno zakonodavstvo. To može uključivati izbor između dva ili više rješenja koje nudi direktiva, a kojima se uređuje pitanje između maksimuma i minimuma ili izbor načina zadovoljavanja zahtjeva direktive.

Nadalje, direktive nisu neposredno primjenjive i države članice moraju stoga izrađivati posebne pravne propise u skladu sa vlastitim pravnim sustavima i pravnom tradicijom kako bi propisi Zajednice mogli stupiti na snagu. Međutim, nacionalno zakonodavstvo nužno je samo kada direktiva daje prava i nameće obveze građanima i poduzećima, a ne kada direktiva propisuje obveze između država članica ili prema institucijama Zajednice.

Općenito, nacionalne vlasti mogu odabrati način i metode za postizanje ciljeva direktiva. To podrazumijeva akt, akte ili preuzimanje.

Kada je potreban zakon?

Kada se radi o izboru između vrste pravnog akta, zakona ili podzakonskog akta, prilikom preuzimanja direktiva, obično ne postoje zahtjevi EU-a. Na primjer, neka direktiva može biti djelomično preuzeta u zakonu, a djelomice u podzakonskim aktima.

Ono što je važno jest da preuzimanje direktiva mora zadovoljavati *dva važna uvjeta*. Prvo, provedba mora osigurati *pravnu zaštitu*. To znači da postupak preuzimanja mora osigurati prava koja jamči direktiva. Naravno, od odlučujuće je važnosti provedba direktive od strane nacionalnih sudova. Kao drugo, javnosti se moraju dati *zadovoljavajuće informacije*. Kao posljedica toga, direktivu je potrebno primijeniti u nacionalnom pravu tako da javnost bude svjesna i upoznata s pravima koja jamči direktiva.

Ova dva zahtjeva objašnjavaju zahtjeve pravno obvezujućih tekstova: Kako bi se osiguralo nužno izvršenje, direktive se moraju primjenjivati u nacionalnom pravu kao pravno obvezujući tekstovi. To je od posebne važnosti za hrvatsku tradiciju, jer suci uzimaju u obzir samo zakone i njihove provedbene propise u svrhu razumijevanja i primjene pravnih odredbi.

! Važno

Direktive se moraju primjenjivati u nacionalnom pravu kao pravno obvezujući tekstovi.

Preuzimanje direktiva odvija se samo pomoću općih obvezujućih pravnih propisa.

Izvor: „Pravna metodologija i priprema zakona”

Prilikom preuzimanja direktiva često je nužno urediti neka pitanja koja nisu izravno pokrivena u samoj direktivi, nego su vezana uz isto pitanje. U određenim slučajevima, preuzimanje direktive može biti beznačajno ili nedovoljno bez dodatnog uređivanja. Stoga je nužno, kako bi se direktiva mogla pravilno preuzeti, utvrditi mogućnosti koje ona nudi i uzeti u obzir ono što su interesi nacionalne politike.

Prema tome, ne postoji jedinstvena formula za rješavanje pravnih praznina ili unutarnjih propisa koji su proturječni direktivama. Pravne praznine moraju se popuniti, a proturječni propisi izmijeniti i dopuniti, ali ovisit će o kontekstu hoće li se to napraviti putem posebnog akta ili izmjenama i dopunama postojećih akata u hrvatskom pravu. Ako je moguće, donositelj odluka trebao bi se odlučiti za preuzimanje

direktiva ili skupine direktiva putem posebnog akta. To, međutim, nije uvijek dovoljno jer je obično nužno izmijeniti postojeće akte ili barem objasniti njihovu vezu s novim aktima.

Primjer

Do 2003. godine u Hrvatskoj je postojala pravna praznina u području zaštite potrošača. Godine 2003. neke direktive EU-a iz područja zaštite potrošača preuzete su u hrvatsko zakonodavstvo Zakonom o zaštiti potrošača. Dijelovi tog zakona (kao i relevantnih direktiva) tiču se privatnih odnosa i u hrvatskom pravnom sustavu tradicionalno su uređeni Zakonom o obveznim odnosima. Potrošački su odnosi, međutim, posebni jer im je cilj štititi samo jednu stranku u odnosu, tj. potrošača. Iako je nekima to možda samo po sebi očito, pravna sigurnost bila bi veća da je posebna priroda Zakona o zaštiti potrošača u odnosu na Zakon o obveznim odnosima izričito navedena u Zakonu o zaštiti potrošača.

Ne postoje ograničenja vezana uz nomotehničko preuzimanje odredaba direktive. To znači da se odredbe direktive mogu ugraditi u postojeće nacionalne akte kako bi se osigurala bolja regulatorna struktura, umjesto da se uvodi poseban zakon ili odredba koji samo ponavljaju direktivu.

Ako je postojeći nacionalni zakon već u suglasnosti s direktivom, preuzimanje se obavlja običnim objavljivanjem te činjenice.

Direktive koje sadrže odredbe o tome kako tijela državne vlasti ne smiju postupati u odnosu na fizičke osobe, u dovoljnoj su mjeri implementirane samim nepostojanjem takvog zakona ili drugog propisa. Drugim riječima, nije potreban akt kojim će takva direktiva biti preuzta. Načelo zakonitosti podrazumijeva da je nepostojanje relevantnih odredaba jednako nepostojanju ovlasti za intervenciju.

■ Odluke

Odluka je „obvezujuća u potpunosti za one kojima je upućena“. Za razliku od uredbe, odluka nije općenitog karaktera već je to pojedinačna mjera upućena posebnom primatelju ili primateljima. Kao i direktive, odluke mogu sadržavati obvezu države članice da pojedine građane stavi u povoljniji pravni položaj. U tom slučaju, kao i u slučaju direktiva, potreban je akt za preuzimanje od strane države članice kao osnova za takve zahtjeve pojedinaca.

■ Drugi akti EU-a

Drugi akti EU-a su preporuke, odluke, mišljenja i zajednička stajališta (ova zadnja u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike). Oni nemaju obvezujuću snagu, a zbog toga ni neposredni učinak. Preporuke, mišljenja i rezolucije, instrumenti koji se koriste u mnogim različitim područjima, zbog svoje prirode ne zahtijevaju

posebno preuzimanje u nacionalno pravo. Preporuka će npr. požurivati državu članicu da potvrdi međunarodnu konvenciju. U takvim slučajevima, potvrđivanje dotične konvencije znači samo po sebi ispunjavanje preporuke. Nije potrebna nikakva obavijest.

Zajednička stajališta definiraju „pristup Unije nekom posebnom pitanju“. Vijeće taj instrument donosi jednoglasno. Pravni status stajališta nije jasan. Ni Sud EZ-a ni Europski parlament nemaju ulogu u njihovom oblikovanju. Zbog toga je zajedničko stajalište prije politički instrument nego instrument koji ima pravno obvezujuću snagu.

■ Koji bi pravni akt trebao imati prednost?

Pitanje koje bi se moglo pojaviti jest donošenju kojeg pravnog akta treba dati prednost. To se može najbolje riješiti tako da se provjeri koji su prioriteti postavljeni u prvom analitičkom pregledu – *screeningu*. Treba, međutim, biti svjestan da različiti akti mogu biti važni različitim stranama. Štoviše, potrebno je uskladiti i akte koji još nisu bili predmet analitičkoga pregleda. Najbolje rješenje ovdje jest držati se onoga što Komisija istakne u izvješćima o analitičkom pregledu uzimajući u obzir da je teret dokaza na Komisiji.

■ Koordinacija politika

Koordinacija politika među državama članicama EU-a obuhvaća niz instrumenata čija je svrha promicanje usklađenosti, dosljednosti ili približavanja mogućnosti koje se nude određenim državama u cilju dublje integracije u Europu. Koordinacija politike već se odvija u gospodarskoj politici i politici zapošljavanja.

Otvorena metoda koordinacije (OMK) dobrovoljan je proces na koji su se obvezale sve države članice u kontekstu Lisabonske strategije. OMK je Europsko vijeće u Lisabonu kodificiralo primjenom na sektore politike kao što su informacijsko društvo, istraživačka politika, poduzetnička politika i obrazovna politika. Europsko vijeće u Feiri i u Stockholmu dalje je proširilo područje primjene. OMK se trebala nalaziti negdje između međuvladine suradnje i donošenja zajedničkih propisa, a obuhvaća pet glavnih elemenata:¹²

- *Zajednički ciljevi* Unije: određivanje smjernica u kombinaciji s posebnim rokovima za postizanje ciljeva
- *Zajednički pokazatelji*: određivanje pokazatelja uspješnosti kao načina usporedbe najbolje prakse i mjerenja napretka
- *Nacionalni akcijski planovi*: prevođenje zajedničkih ciljeva u nacionalne i regionalne politike određivanjem konkretnih ciljeva i donošenjem mjera
- *Program uzajamnoga ocjenjivanja*: periodično praćenje i evaluacija organizirani kao uzajamni procesi učenja
- *Suradnja na području politika*: promicanje transnacionalne razmjene učenja i dobre prakse među državama članicama.

¹² Zaključci Predsjedništva 2000. godine, točka 37.

OMK se može smatrati načinom pojašnjavanja, ohrabrivanja strateškog i integriranog pristupa, usmjeravanja na probleme siromaštva i socijalne isključenosti, mobiliziranja svih važnih sudionika i, konačno, poticanje međusobnog podučavanja i razmjene iskustava.

Glavni elementi otvorene metode koordinacije:

- *Otvorenost.* OMK dopušta različite načine provedbe različitih politika i ostavlja državama članicama da provode koordinaciju utvrđenu na europskoj razini. Metoda dopušta sudjelovanje civilnog društva.
- *Neobvezujući karakter.* Utvrđeni ciljevi nisu obvezni. Njihovo se neispunjavanje ne sankcionira. Međutim, to je nešto više od obične suradnje jer sadrži intervenciju tijela Zajednice i metode neobvezujuće regulacije koje su već spomenute. Što je još važnije, multilateralni nadzor i utvrđivanje zajedničkih ciljeva stavljaju pritisak na države članice za postizanje tih ciljeva.
- *Međusobno učenje.* OMK je sličan transferu politike i difuzije kroz proces međusobnog učenja na temelju pritiska kolega.
- *Institucionalna ravnoteža.* Europsko vijeće ima središnju ulogu u osiguravanju koordinacije politika u provedbi OMK-a pomoću sastanaka koji se održavaju godišnje, u proljeće. Komisija obavlja svakodnevnu kontrolu i djeluje kao posrednik između politika i katalizator, predstavljajući opće smjernice, organizirajući razmjenu najbolje prakse, predlažući pokazatelje i organizirajući procjene stručnjaka.

■ Zakonodavna ovlast Vlade

Prema hrvatskom Ustavu, prenošenje zakonodavnih ovlasti na Vladu ograničeno je jer se uređivanje područja politike koje uređuju organski zakoni ne može prenijeti na Vladu. U praksi, Sabor redovno prenosi zakonodavne ovlasti na Vladu na općenit način, na razdoblje od cijele godine.

3.3.4. Dopušteni stupanj slobode

Kada se odlučuje o načinu preuzimanja, primjene i provedbe pravne stečevine, potrebno je potpuno poštivati temeljna načela EU-a. Ta su načela sloboda kretanja roba, radne snage, kapitala i usluga, pravila tržišnog natjecanja i zabrana diskriminacijskog oporezivanja stranih proizvoda.

Sudska praksa Suda EZ-a, koju je razvio u svojim odlukama o četiri slobode, daje korisne smjernice za preuzimanje i za pitanje dopuštenog stupnja slobode. Kako je već spomenuto, sudska praksa vezana uz bilo koji pravni akt može se naći u EurLexu među dokumentima koji počinju s brojem „6”.

■ Preuzimanje i izvršenje

Sloboda država članica glede provedbe sekundarnoga zakonodavstva EU-a uglavnom se odnosi na direktive zbog neposredne primjene i obvezujućeg učinka uredbi.

Sud EZ-a naglasio je činjenicu da nije uvijek dovoljno samo preuzeti direktivu u nacionalno zakonodavstvo. One se moraju i *pravilno primijeniti*, jer o provedbenim

mjerama, države članice mogu same odlučivati. Međutim, postojeći pravni okvir može biti odgovarajući ako jamči potpunu primjenu direktive na dovoljno jasan i točan način, tako da su, ako je namjera direktive ostvarivanje prava pojedinaca, dotičnim osobama prava osigurana u potpunosti i one se mogu na njih pozvati pred nacionalnim sudovima.

Prilikom preuzimanja u nacionalne pravne akte, *imperativ pravne jasnoće* uvijek se primjenjuje kao opće načelo. No, tekst direktive EU-a može biti nejasan i standardiziran. Iako su tekst direktive i njezine odredbe preuzete u pravnom aktu, primjena direktive može biti u sukobu s pravom EU-a. Takvi slučajevi mogu zahtijevati nadopunu standardnog teksta i točne upute kako treba primijeniti odredbe.

Primjer

Komisija je u svom Četvrtom izvješću o telekomunikacijskoj politici (listopad 1998. godine) priznala da „preuzimanje nekih načela iz direktiva nije lako i da je potrebno izravno ispitivanje njihove praktične primjene (...)” Nadalje, i što je od ključne važnosti, u nekim okolnostima vjerno preuzimanje u nacionalno zakonodavstvo može se u praksi primjenjivati na način koji je suprotan namjeri zakonodavca Zajednice, ili jednostavno biti mrtvo slovo na papiru”.

Slobodna ocjena može se koristiti u situacijama u kojima onaj koji prenosi direktivu mora načiniti novi nacrt akta ili izmijeniti i dopuniti domaće pravne akte. Kako bi se smanjili troškovi provedbe, uobičajeno je da vlade, kada pregovaraju o direktivi, pokušaju ubaciti određeni stupanj fleksibilnosti u tekst direktive kako bi olakšale njezino uklapanje u postojeće nacionalne mehanizme. Prostor za manevriranje u tom slučaju uključuje sljedeće:

- **Izričitu slobodu ocjene:** Ona je obično signalizirana tekстом kao što je „Države članice mogu (...)” ili nedefiniranim kvalifikacijama kao što su „odgovarajući” ili „ako je nužno”. Direktive često sadržavaju minimalne standarde – koji su izraženi riječima „barem”, što daje slobodu uvođenja strožih nacionalnih propisa.
- **Dvosmislenost izričaja:** Nije rijetkost da je tekst direktive namjerno dvosmislen. To se može odnositi na okolnosti u kojima se koriste iznimke ili zaštitne odredbe. Članak 3. stavak 8. Direktive 2003/54/EZ daje primjer: „Države članice mogu odlučiti ne primijeniti odredbe članka 6., 7., 20. i 22. ako bi njihova primjena spriječila, u pravnom ili stvarnom smislu, ispunjavanje obveza koje se nameću poduzećima koja pružaju usluge opskrbe električnom energijom u općem gospodarskom interesu i ako utjecaj na razvoj trgovine neće biti toliko jak da bude protivan interesima Zajednice. Interesi Zajednice uključuju, između ostaloga, tržišno natjecanje u odnosu prema dostupnim potrošačima u skladu s ovom Direktivom i člankom 86. Ugovora”. Takav dvosmislen izričaj ostavlja

određenu slobodu državama članicama. Međutim, ovlasti slobodne ocjene koje proizlaze iz direktive često su malene.

Objektive situacije znače da će onaj tko izrađuje nacrt zakona morati odabrati između dvije strategije:

- Kopirati tekst direktive i ostaviti gospodarstvenicima i sudstvu tumačenje loše utvrđenih dijelova; ili
- Razraditi tekst i pripremiti izričito tumačenje preuzetih propisa kako bi se pojasnilo značenje direktive. Važno je znati da se utvrđeno područje primjene direktive ne može proširivati zbog primjene. To mora slijediti iz same direktive ili iz nacionalnog zakona, koji mora biti u skladu sa zakonodavstvom EZ-a.

Primjer:

Objasnjavanje pri preuzimanju Direktive o fizičkim utjecajima (vibraciji) (2003/10/EZ) u Ujedinjenoj Kraljevini

Članak 4. Direktive kaže da će „poslodavac procijeniti, i ako je potrebno, izmjeriti razine mehaničke vibracije. Takva procjena obavlja se uz pomoć primjera podataka dobivenih od proizvođača opreme, trgovačkog udruženja ili iz nekoga drugog izvora. Međutim, stvarno mjerenje izloženosti vibraciji na radnom mjestu skup je postupak za koji je potrebna osposobljena osoba s odgovarajućom mjernom opremom. Službeno tijelo u Ujedinjenoj Kraljevini koje je nadležno za zdravlje i sigurnost na radu, Izvršno tijelo za zdravlje i sigurnost na radu (HSE) smatra da mjerenje u većini slučajeva nije nužno. Kako bi poslodavci bili toga svjesni i kako bi se izbjegli nepotrebni troškovi, HSE daje smjernice. Pomoću uporabe referentnih vrijednosti (npr. popis vrijednosti izloženosti vibraciji u odnosu na veliki niz alata i aktivnosti na radu), mnogi poslodavci trebali bi moći ocijeniti koje su mjere kontrole nužne bez potrebe stvarnog mjerenja razine vibracije.

Tehnika obrazloženja koja je gore navedena kao primjer jasno umanjuje stupanj nesigurnosti onih koji rukuju strojevima, ali ju je potrebno promotriti u odnosu na kruta ograničenja koja nameće. U sektoru koji sada prolazi kroz česte promjene bolje bi bilo slobodu ostaviti tijelu koje je odgovorno za primjenu, umjesto donošenja detaljnih provedbenih mjera. To pokazuje kako provedbeno tijelo koje ima veliku slobodu u ovlasti odlučivanja treba manje pojedinosti u pravnim aktima za čiju provedbu je odgovorno.

Konačno, kada se odlučuje o tome koliko iscrpne moraju biti provedbene mjere, treba uzeti u obzir i mogućnost da oni koji rukuju strojevima ne ulaze u područje primjene mjera. Što je to lakše, to bi općenitije trebale biti provedbene mjere kako bi nadležno tijelo moglo primijeniti pravnu stečevinu.

3.3.5. Razlike u provedbi između članica i nečlanica

■ Općenito nema bitne razlike...

Kao što smo vidjeli, ne postoji bitna razlika u načinu preuzimanja direktiva između države kandidatkinje i države članice. Naravno, obveze izvješćivanja Komisije koju sadrže mnoge direktive ne primjenjuju se na države kandidatkinje.

Jedina je uočljiva razlika to što se većina država kandidatkinja, kada preuzimaju zakonodavstvo EU-a, poziva na međunarodni ugovor kojim se država obvezala usklađivati svoje zakonodavstvo s europskim standardima (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u slučaju Hrvatske, posebice članak 69.) umjesto na neki pravni akt EU-a. Te upute morat će se izmijeniti kada Hrvatska postane državom članicom.

Što se tiče uredbi, razlike su objašnjene u odjeljku 3.3.3.

■ ... ali određeni akti morat će čekati pristup

Određene akte nije moguće ili nije prikladno preuzimati u nacionalno zakonodavstvo prije pristupa. Na primjer, akti koji se odnose na odnose između država članica i Komisije ne mogu se preuzimati prije pristupa iz formalnih razloga. Primjer toga je Direktiva 98/34/EZ koja propisuje postupak pružanja informacija u području tehničkih normi i propisa (zajedno s Direktivom 98/48/EZ kojom se taj postupak proširuje na usluge informacijskog društva). Ova direktiva u velikoj je mjeri preuzeta u državama članicama pomoću instrumenata u okviru ministarstava. Država kandidatkinja, međutim, ne može u potpunosti preuzeti obveze i ograničenja kada se radi o novim nacionalnim tehničkim propisima bez prenošenja ovlasti na organizaciju čija nije stranka.

Primjer

U slučaju Švedske, koja je pristupila EU-u 1. siječnja 1995. godine, to je pitanje riješeno pomoću dva pravna akta:

- Uredba 1994/2029 o tehničkim propisima izmijenjena je i dopunjena na način da stupa na snagu 1. siječnja 1995., godine jasno naznačujući da su švedske vlasti obvezane mjerodavnim direktivama EU-a iz toga područja.
- Uredba 1976/725 o predstavljanju pravnih akata, izmijenjena je i dopunjena za prijelazno razdoblje od 1. lipnja 1994. do 1. srpnja 1995. godine (SFS 1994:454), a obvezala je nacionalna tijela da ažuriraju način predstavljanja pravnih akata. Međutim, potpuna usklađenost s direktivama EU-a ostvarena je tek izmjenama i dopunama uredbe koja je stupila na snagu 1. srpnja 1995. godine. Tek je tada stupila na snagu obveza jasnog upućivanja na mjerodavne direktive.

Gore navedeni primjer pokazuje da će se usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom možda morati odvijati u dvije faze: (1) „materijalno“ ažuriranje zakona bez uputa na pravnu stečevinu, nakon koje slijede, u trenutku pristupa ili odmah nakon pristupa (2) formalne izmjene i dopune kako bi se uključile pravilne upute na pravnu stečevinu.

Međutim, postoje područja u kojima nije prikladno uskladiti materijalne dijelove zakona s pravnom stečevinom prije pristupa ili kada se pristup brzo očekuje. To se posebice odnosi na primarno zakonodavstvo EU-a i u prvom redu na Ugovor o EZ-u: u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju ne postoji pravna osnova za preuzimanje mnogih odredbi Ugovora koje će biti primjenjive nakon pristupa. Na primjer, osnovna pravila za kretanje radnika i pružanje usluga razlikuju se u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju od onih u Ugovoru o EZ-u. Iz očitih razloga, Hrvatska će morati čekati pristup prije nego što pristupi međunarodnim ugovorima između EU-a i trećih država (vidi isto odjeljak 3.2.).

■ Kako država kandidatkinja može izgraditi odnos povjerenja s EU-om?

Iako formalno postoji vrlo malo razlika između preuzimanja pravne stečevine u državama članicama i državama kandidatkinjama, treba imati na umu jednu od glavnih razlika između država članica i država nečlanica. Budući da u EU-u ne postoje provedbena tijela, pravna stečevina ostavlja veliku slobodu državama članicama pa funkcioniranje EU-a u velikoj mjeri ovisi o stupnju povjerenja između država članica. Povjerenje se može izgraditi na temelju dotadašnjih dostignuća ili na poticajima koji prisiljavaju neku državu da postupa na određeni način.

Postojeće države članice mogu se, do određene mjere, oslanjati na svoja dostignuća. Međutim, država kandidatkinja nema zabilježenih dostignuća u provedbi pravne stečevine. To znači da je najučinkovitiji način da država članica izgradi povjerenje s EU-om osnovati ovlaštene, neovisne i odgovorne institucije koje su odlučne u učinkovitoj provedbi pravne stečevine na najnižoj razini. Ta odlučnost treba proizlaziti ne samo iz izričito postavljenih zadataka države kandidatkinje nego i, što je još važnije, zbog rizika od kažnjavanja putem privatnih tužbi ili javne provjere, ako se zadaci ne obavljaju na odgovarajući način (u daljnjem tekstu govori se o ustroju institucija). Osim toga, države kandidatkinje trebale bi pretpostaviti da će griješiti u primjeni pravne stečevine i, kao rezultat toga, trebale bi organizirati povremeno ocjenjivanje ili postupke ocjenjivanja mehanizama provedbe.

3.3.6. Praćenje preuzimanja

Imajući na umu da je usklađivanje pravnog sustava priča bez kraja, nužno je posjedovati instrumente i sustave koji mogu pomoći u praćenju toga posla. U vezi toga postoje barem dva važna instrumenta koji vode državne službenike uključene u usklađivanje hrvatskoga zakonodavstva s pravnom stečevinom. Nacionalni program

za pridruživanje Republike Hrvatske Europskoj uniji (NPPEU), i Odluka o instrumentima za usklađivanja hrvatskoga zakonodavstva s pravnom stečevinom.

NPPEU sadrži plan s konkretnim rasporedom preuzimanja zakonodavstva EU-a u hrvatsko zakonodavstvo (programi za 2003., 2004. i 2005. godinu dostupni su na internetskoj stranici Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija na <http://www.mei.hr/>).

Program sadrži konkretne mjere, postavlja kratkoročne i srednjoročne prioritete te prati integracijski proces u različitim sektorima.

Odluka o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva od 25. veljače 2004. godine (dostupna na internetskoj stranici ministarstva) obvezuje sva tijela državne uprave da prilikom izrade nacrtu prijedloga propisa kojim se usklađuje zakonodavstvo RH sa pravnom stečevinom EU, izrade i popune instrumente za usklađivanje zakonodavstva; Izjavu o usklađenosti i Usporedni prikaz podudaranja odredbi propisa.

Prilikom izrade prijedloga propisa koji se usklađuje sa pravnom stečevinom Zajednice koordinator za EU u nadležnom tijelu državne uprave mora potpisati „Izjavu o usklađenosti“ u kojoj se navodi je li prijedlog potpuno ili djelomično usklađen, ili je neusklađen s pravnom stečevinom. Takav prijedlog propisa mora pratiti i usporedni prikaze usklađenosti odredaba hrvatskoga propisa s odredbama akata EU-a. Ti prikazi moraju se pripremiti sa stajališta hrvatskog zakonodavstva i sa stajališta zakonodavstva EU-a. Prijedlozi zakona, izjave o usklađenosti i usporedni prikazi predaju se Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija na još jednu provjeru usklađenosti.

Uzima se u obzir samo primarno i sekundarno zakonodavstvo pravne stečevine. Sudska praksa, nepisana pravna načela i pravila ili međunarodni ugovori koji obvezuju EU obično se ne uzimaju u obzir jer je njihova sistematizacija vrlo složen zadatak.

NPPEU se priprema na temelju strategija i planova provedbe koji su dogovoreni između Europske komisije i Republike Hrvatske. Prioriteti NPPEU-a temelje se na preporukama Komisije uzimajući u obzir rezultate iz Izvješća EK o napretku RH u procesu pridruživanja EU i Pristupnog partnerstva, koje utvrđuje prioritete provedbe u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju.

NPPEU se priprema u uskoj suradnji s Komisijom.

3.3.7. Utjecaj na nadležnosti nacionalnih tijela

Sud EZ-a naglasio je činjenicu da preuzimanje u nacionalno zakonodavstvo nije dovoljno, posebice kada se radi o direktivama. Važna je njihova „*ispravna primjena*“ jer su provedbene mjere u rukama država članica. Direktive moraju imati potpuni učinak u postizanju željenih ciljeva. *Primjena* uključuje uspostavu postupaka i primjenu odgovarajućih mjera kako bi se primijenili propisi.

■ Neovisna i odgovorna tijela nadležna za primjenu širokih propisa EU-a

U nekim slučajevima, posebice onima vezanima uz uređenje unutarnjeg tržišta, nacionalnim tijelima nadležnim za primjenu zakonodavstva EU-a dodijeljene su široke ovlasti i određena sloboda odlučivanja. EU obično zahtijeva da takva tijela, koja se često nazivaju regulatorima ili regulatornim agencijama, budu neovisna o političkim utjecajima ili odvojena od gospodarskih sudionika.

Neovisnost je ili predviđena samim Ugovorom (npr. središnje državne banke ne smiju dobivati upute od političkih vlasti) ili sekundarnim zakonodavstvom (npr. nacionalne regulatorne agencije za telekomunikacije moraju biti odvojene od ministarstava koja bi mogla nadzirati ponašanje operatora na tržištu koji su u vlasništvu države).

Glavno je pitanje kako se neovisnost može postići i osigurati u praksi.¹³ Uobičajena su sljedeća rješenja:

- *Samostalnost u odlučivanju propisana je zakonom* i nema potrebe da netko drugi odobrava odluke dotične agencije,
- *Izravno imenovanje ravnatelja ili članova uprave koji nisu stranačke osobe* od strane Vlade bez potrebe za potvrdom Sabora,
- *Imenovanje na određeno vrijeme uz nemogućnost razrješenja* (osim u slučaju nemara ili ozbiljne povrede dužnosti).

Ta rješenja osiguravaju ono što se može nazvati „nominalnom neovisnošću”. Nasuprot tome, „djelotvorna neovisnost” zahtijevala bi da dotična agencija ima dovoljno sredstava. Drugim riječima, ona mora imati dovoljno dobro osposobljenog osoblja, proračun koji može nadzirati i pristup informacijama potrebnim za ispunjavanje zadataka. Pitanje osoblja najbolje se može riješiti u trenutku osnivanja agencije. Proračunska neovisnost može se pojačati na način da je parlament izravno odgovoran za njegovo odobravanje. Time se izbjegava ovisnost o odobravanju od strane ministarstva financija, zbog čega bi inače neovisna agencija mogla biti osjetljiva na političke utjecaje.

Pristup nužnim informacijama možda će biti malo teže postići. Obveza nametnuta ministarstvima da informiraju agenciju ne znači mnogo ako ministarstva tu obvezu ne poštuju. Na primjer, tijelima koja nadziru sustav državnih potpora teško je spriječiti dodjelu državnih potpora na način kojim se narušava tržišno natjecanje ako ih ministarstva koja dodjeljuju potporu ne obavješćuju ili ako dodjeljuju potpore bez odobrenja nadzornog tijela. To se može spriječiti tako da se dodjela bilo kakve pomoći proglasi protuzakonitom ako je prethodno ne razmotri odgovorno tijelo.

¹³ Ovaj odjeljak temelji se na „Proširenje EU i djelotvorna primjena pravila Zajednice: Pristup koji se temelji na integraciji”, EIPA Radni dokument 99/W/04, 1999.

Važno je znati da to tijelo ne mora imati pravo veta. Može biti dovoljno i sama činjenica da ono svoje mišljenje izrazi u javnosti.

Unatoč tome, neovisnost se ne treba pokušati postići pod svaku cijenu. Sve agencije i regulatori koji izvršavaju prenesene ovlasti moraju *odgovarati za svoj rad*. Ovakva vrsta prenošenja ovlasti mora biti i pod utjecajem učinkovite provedbene politike. Međutim, nije razvidno kako agencija može biti neovisna o političkoj kontroli i istodobno odgovarati za svoj rad. Pravna stečevina ne govori ništa o pitanju odgovornosti.

Ako agencija ne odgovara za svoja djela ili odluke, ona neće biti potaknuta da bude visoko djelotvorna. Određivanje ciljeva uspješnosti imat će dvostruku ulogu: takvi ciljevi čine agencije neovisnijima (jer umanjuju njihovu slobodu odlučivanja) i odgovornima (jer utvrđuju kriterije za ocjenu onoga što je ili nije postignuto). Međutim, problem je u onim pitanjima za koja je nemoguće utvrditi točne ciljeve uspješnosti jer im je potrebna sloboda u odlučivanju o meritumu svakog predmeta. U tom slučaju, rješenje je usredotočiti se na procese.

Ako neovisnost znači slobodu donošenja odluka na temelju općih načela, jedan od načina poboljšanja odgovornosti jest osloniti se na *otvorene i transparentne* postupke koji prisiljavaju dotičnu agenciju da objasni svoje odluke i da ih na odgovarajući način opravda. Takva vrsta transparentnosti može funkcionirati na nekoliko različitih načina. Na primjer, ukidanje ili stavljanje veta na donošenje odluka od strane viših tijela morati će se objaviti i objasniti.

Ukratko, tijela nadležna za primjenu pravne stečevine trebala bi barem:

- Imati dovoljno ovlasti da im ne budu potrebna dodatna dopuštenja i trebala bi imati *obvezu* koristiti te ovlasti kao nužne za razrađivanje dodatnih pravila za sudionike na tržištu
- Koristiti provedbene propise i standarde koji nisu previše složeni ili netipični
- Biti proaktivna, putem stalnog praćenja i ocjene situacije na tržištu
- Biti otvorena, transparentna i brza
- Biti odgovorna i podložna postupku sudske kontrole
- Koordinirati se s drugim tijelima i savjetovati se sa zainteresiranim stranama.

U daljnjem tekstu nalazi se pregled glavnih administrativnih zahtjeva za provedbu pravne stečevine koji su razvrstani po poglavljima pregovora:¹⁴

¹⁴ Ovo je ažurirana tablica iz Dodatka I. u P. Nicolaidesa, „Od grafita do dijamanta. Važnost institucionalne strukture u izgradnji sposobnosti za djelotvornu i vjerodostojnu primjenu propisa EU-a, EIPA, Maastricht, 2002.

Poglavlje pregovora	Administrativni zahtjevi (jedno tijelo može ispunjavati nekoliko zahtjeva) ¹⁵
1. Sloboda kretanja roba	<ul style="list-style-type: none"> • Institut za norme • Nadležna tijela za ovlašćivanje tijela za testiranje i akreditaciju • Tijela nadležna za nadzor nad tržištem (provedba posebnih pravnih akata) • Tijelo nadležno za upravljanje politikom javnih nabava • Tijela za nadzor i reviziju prakse u području javne nabave
2. Sloboda kretanja radnika	<ul style="list-style-type: none"> • Međusobno priznavanje stručnih kvalifikacija
3. Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga	<ul style="list-style-type: none"> • Nadzorna tijela za bankarstvo, osiguranje i vrijednosne papire
4. Sloboda kretanja kapitala	<ul style="list-style-type: none"> • Financijska obavještajna jedinica (pranje novca)
5. Javne nabave	
6. Pravo trgovačkih društava	<ul style="list-style-type: none"> • Registar trgovačkih društava i nadzor inkorporacije
7. Pravo intelektualnog vlasništva	
8. Tržišno natjecanje	<ul style="list-style-type: none"> • Tijelo nadležno za zaštitu tržišnog natjecanja • Tijelo za nadzor državnih potpora
9. Financijske usluge	
10. Informacijsko društvo i mediji	
11. Poljoprivreda	<ul style="list-style-type: none"> • Zajedničke tržišne organizacije (razina EU-a) • Sustavi intervencije i upravljanja nabavom • Akreditirane agencije za plaćanje s posebnom revizijom • Nadležna tijela za veterinarsku i biljnu inspekciju • Infrastruktura za laboratorijsko testiranje • Upravljanje strukturnim aktivnostima (ruralni razvoj)
12. Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	
13. Ribarstvo	<ul style="list-style-type: none"> • Upravljanje zajedničkim tržišnim standardima, kontrola količine i prikupljanje informacija • Upravljanje strukturnim aktivnostima (ruralni razvoj)
14. Prometna politika	<ul style="list-style-type: none"> • Resorno ministarstvo izdaje potvrde o sigurnosti • Neovisna koordinacija slota (zračni promet) • Nadzor države luke i države čiju zastavu plovilo vije • Nadzor klasifikacije društava
15. Energetika	<ul style="list-style-type: none"> • Neovisno regulatorno tijelo (električna energija i plin) • Tijelo za nuklearnu sigurnost (ako je primjenjivo)

¹⁵ Prazna mjesta znače da su poglavlja nova i da administrativni zahtjevi još nisu istraženi.

16. Oporezivanje	<ul style="list-style-type: none"> • Nekoliko administrativnih zahtjeva od kojih se većina odnosi na PDV i sustave trošarina te postupke razmjene informacija/suradnje
17. Gospodarska i monetarna politika	<ul style="list-style-type: none"> • Neovisna središnja banka
18. Statistika	<ul style="list-style-type: none"> • Nacionalni ured za statistiku
19. Socijalna politika i zapošljavanje	<ul style="list-style-type: none"> • Resorna ministarstva primjenjuju zakon o radu i politiku zapošljavanja • Zdravstvene i sigurnosne inspekcije
20. Poduzetništvo i industrijska politika	<ul style="list-style-type: none"> • Malo administrativnih zahtjeva
21. Transeuropske mreže	
22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	<ul style="list-style-type: none"> • Međuministarsko koordinacijsko tijelo i partnerstvo između regionalnih vlasti i drugih stranaka koje sudjeluju • Tijela za upravljanje programima • Ocjenjivanje i nadzor programa (odbori) • Tijela nadležna za plaćanje • Financijska kontrola i neovisna revizija
23. Sudstvo i temeljna prava	<ul style="list-style-type: none"> • Neovisno sudstvo
24. Pravosuđe, sloboda i sigurnost	<ul style="list-style-type: none"> • Granična kontrola mora primjenjivati Šengenski informacijski sustav • Upravljanje sustavom viza, migracijama i azilom • Pouzdana policija i službe za borbu protiv prijevare
25. Znanost i istraživanje	<ul style="list-style-type: none"> • Nacionalne kontaktne točke
26. Obrazovanje i kultura	<ul style="list-style-type: none"> • Nacionalna agencija za provedbu programa • Nacionalna kontaktna točka • Nacionalni postupci za dozvole, nadzor i kažnjavanje nakladnika elektroničkih medija
27. Okoliš	<ul style="list-style-type: none"> • Nadležna tijela za provedbu, ocjenjivanje i izdavanje dozvola • Inspektorati za okoliš • Tijela ovlaštena za akreditaciju osim inspektorata
28. Zaštita potrošača i zdravlja	<ul style="list-style-type: none"> • Ovlašteno tijelo s cjelokupnom odgovornošću • Tijela za nadzor tržišta (usporedi Slobodu kretanja roba)
29. Carinska unija	<ul style="list-style-type: none"> • Carinska tijela
30. Vanjski odnosi	<ul style="list-style-type: none"> • Resorna ministarstva
31. Vanjska, sigurnosna i obrambena politika	<ul style="list-style-type: none"> • Ministarstvo vanjskih poslova
32. Financijska kontrola	<ul style="list-style-type: none"> • Sustavi financijskog upravljanja • Unutarnja i vanjska financijska revizija (javne potrošnje)
33. Financijske i proračunske odredbe	<ul style="list-style-type: none"> • Sustavi financijskog upravljanja
34. Institucije	<ul style="list-style-type: none"> • Nijedna (ali nužno je imati učinkovitu unutarnju koordinaciju nacionalnih stajališta)
35. Ostala pitanja	

3.3.8. Postupak poštivanja i provedbe propisa

Postupak poštivanja je čin pridržavanja od strane onih koji se moraju pridržavati pravila, a izvršenje je čin provjere i osiguravanja ili prisiljavanja na poštivanje. To znači da će buduće države članice, čak i kada su propisi u potpunosti usklađeni, morati razviti i postupke za osiguravanje njihova poštivanja. Uvođenje propisa u praksu države koja za krajnji cilj ima integraciju u EU zahtjeva i postupke učinkovite provedbe.

Sekundarno zakonodavstvo EU-a u pravilu ostavlja državama članicama na volju da odlučuju o najboljim načinima djelotvorne primjene pravne stečevine, što znači da države članice moraju odlučiti o konkretnim pravilima provedbe. Na pitanje primjenjuje li se to i na uredbu mora se odlučiti za svaku uredbu posebno. Međutim, kada se radi o uredbama, važno je napomenuti da se na njih moguće pozivati na nacionalnim sudovima bez posebnog akta nadležnih tijela.

Primjer – zajednička trgovinska politika

Provedba zajedničke trgovinske politike obavlja se, između ostalog, u obliku primjene zajedničke carinske tarife, vrlo iscrpnog popisa proizvoda s više od 16.000 stavki, koja pokriva svu robu koju možete zamisliti, koja se uvozi u Europsku uniju ili izvozi iz nje. Nacionalne carinske službe prve su razvile kompjuteriziranu komunikacijsku mrežu u cijeloj EU. Stoga se čini da za učinkovitost u primjeni zajedničkoga carinskoga kodeksa ne bilo potrebno više od dovoljnoga broja službenika koji dobro poznaju sustav, različite kategorije proizvoda i odgovarajuće carinske obrasce. Međutim, neke države članice morale su osmisliti radne procese koje Europska unija nije zahtijevala ni propisivala: Nizozemska ima najveću luku na svijetu, u kojoj je gotovo nemoguće nadzirati 100% proizvoda kojima se trguje. Nizozemci su stoga osmislili postupak utvrđivanja pošiljaka koje imaju prvenstvo u provjeri ovisno o „faktoru rizika“ (prema prirodi proizvoda, zemlji podrijetla, putu kojim je prevezena itd.) kako bi podigli carinsku kontrolu na najveću moguću razinu. Prema tome, zajednički carinski kodeks u praksi se primjenjuje na jedan način u velikim, a na drugi način u malim lukama, gdje se sva roba može lako pregledati.

Odluka o načinu provedbe propisa i, ako je potrebno, sankcioniranja onih koji te propise krše, ostavljena je uglavnom državama članicama. Međutim, Sud EZ-a utvrdio je određene smjernice. U predmetu C-68/88, Komisija protiv Grčke, Sud je donio odluku da „...članak 5. (sada članak 10.) Ugovora zahtijeva od država članica da poduzmu sve nužne mjere kako bi zajamčile primjenu i djelotvornost prava Zajednice. U tu svrhu, iako je samim državama ostavljena sloboda da odlučuju o kaznama, one moraju osigurati da se povrede prava Zajednice kažnjavaju pod postupovnim i materijalnim uvjetima koji su jednaki onima koji se primjenjuju na povrede nacionalnog prava slične prirode i važnosti, zbog kojih je kazna učinkovita, razmjerna i odvraća od buduće povrede propisa. Štoviše, nacionalne vlasti moraju

nastaviti povredama prava Zajednice posvećivati jednaku pažnju koju posvećuju provedbi odgovarajućih nacionalnih zakona.”

Iako je ova smjernica razmjerno jasna kada postoji nacionalni zakon slične vrste, ona se ne može primijeniti u situacijama u kojima države članice moraju osnovati nove institucije i uvesti nove postupke. U tom području nema jasnih smjernica, osim – ističemo još jednom – zahtjeva za učinkovitom primjenom pravne stečevine „na terenu”. U svakom slučaju, države članice su odgovorne za to, a Sud je odlučio da se ne mogu pravdati unutarnjim administrativnim teškoćama kao izgovorom za nepoštivanje pravne stečevine.

■ Uloga sudstva

Sudska praksa EU-a, koja se stalno širi i razvija, veliki je teret za nacionalna tijela i suce u državama članicama, kao rezultat neposrednog učinka prava Zajednice. U Hrvatskoj, uvođenje novih zakona i osnivanje novih institucija za provedbu tih zakona vjerojatno će čak i prije pristupa povećati broj sudskih predmeta i njihovu složenost.

Mnoga specijalizirana nacionalna regulatorna tijela čije osnivanje EU zahtijeva za Hrvatsku predstavljaju novost. Na njihove odluke postojat će mogućnost žalbe pred sudovima, kao što se izričito zahtijeva u direktivama EU-a za provedbu odredbi EU-a. Time se postavlja pitanje spremnosti hrvatskog sudstva, već sada opterećenog velikim brojem neriješenih predmeta na povećanje radnog opterećenja i dovoljne stručnosti za rješavanje regulatornih problema koji obuhvaćaju pravna, ekonomska i tehnička pitanja.

■ Proeuropsko tumačenje zakona

U pretpristupnoj fazi, sudstvo naravno nije vezano propisima EU-a. Međutim, nacionalni sudovi mogu pridonijeti usklađivanju zakonodavstva „proeuropskim” tumačenjem zakona, što se često naziva „mekom” prilagodbom zakona europskim standardima. Očito, ta metoda usklađivanja može biti samo pomoćna i može se primjenjivati kada postoji određeni stupanj dvosmislenosti ili nejasnoće u nacionalnom zakonodavstvu. U takvim slučajevima, sudovi mogu odlučiti da nacionalno pravo tumače u svjetlu pravne stečevine. Kao što smo ranije spomenuli, takvo stvaranje sudske prakse može biti novost hrvatskim sudovima. Međutim, kada postane državom članicom, hrvatska pravna kultura morat će se razvijati u tom smjeru.

3.4. U kojoj mjeri i kojom brzinom provoditi usklađivanje?

3.4.1. Opseg i vremenski raspored preuzimanja pravne stečevine

Hrvatsko zakonodavstvo u načelu se mora uskladiti s cijelom pravnom stečevinom u trenutku stupanja u članstvo. Međutim, Hrvatska i EU mogu dogovoriti privremena odstupanja u nekim područjima. Hoće li, i u kojem vremenskom periodu takva

odstupanja biti dopuštena nakon postizanja punopravnog članstva, ovisi o rezultatima pregovora.

Glavna obveza Hrvatske kao države kandidatkinje jest provesti sve moguće pravne prilagodbe s postojećom pravnom stečevinom EZ-a, te u vrlo maloj mjeri odstupati od potpune prilagodbe.

Kao država članica, Hrvatska će biti obvezna poštivati iste pravne obveze u odnosima s EU-om kao i druge države članice. Nakon postizanja punopravnoga članstva, Europska komisija obvezna je, u skladu s Ugovorima EU-a, osigurati ispravnu primjenu pravne stečevine. Komisija može pokrenuti postupke protiv država koje krše propise EU-a. Takvi postupci mogu završiti pred Sudom EZ-a koji, izričući novčane kazne, ima ovlasti prisiliti državu da poštuje obveze EU-a.

Osim toga, država članica EU-a pravno je odgovorna pred pojedincima. Prema načelima koja se razvijaju kroz sudsku praksu, država je pravno odgovorna za štetu počinjenu fizičkoj ili pravnoj osobi zbog kršenja obveze da svoj pravni sustav uskladi sa sustavom EU-a.

3.4.2. Teorija i praksa: slučaj Slovenije

Ostavivši proces pregovora po strani, postoje različiti načini provedbe postupka usklađivanja. Iskustva iz slovenskog preuzimanja pravne stečevine mogu poslužiti kao uspješan vodič u procesu usklađivanja. Važno je zapamtiti da se na neku državu prije pristupa primjenjuju drugačiji pravni okviri.

■ Jezik

Samo formalno navođenje propisa Zajednice ne osigurava točno i odgovarajuće usklađivanje nacionalnoga pravnog sustava. U Sloveniji se propisi Zajednice kao takvi ne bi mogli primijeniti niti da su citirani jer slovenski ustav propisuje da je službeni jezik slovenski te da se zakoni primjenjuju samo nakon objave u Službenom listu Republike Slovenije, na slovenskom jeziku. Samo ispravno donošenje i primjena nacionalnih pravnih akata osigurava ispravno i stvarno preuzimanje pravne stečevine u nacionalno zakonodavstvo. Takva potpuna usklađenost može se postići samo na temelju prevedenih i revidiranih pravnih akata Zajednice koje su potvrdili, a u idealnim okolnostima čak i finalizirali, stručnjaci pravnici-lingvisti u Komisiji ili Vijeću.

Prednost takvoga detaljnoga rada jest da će autentične inačice pravne stečevine biti donesene u nacionalnome parlamentu ne ostavljajući nikakvu sumnju vezano uz pravno značenje i sadržaj pojedinačnih akata.

■ Instrumenti za pravilno pozivanje na zakonodavstvo Zajednice

Osim osiguravanja točnog prijevoda, nužno je uključiti pravilne upute za pravne akte Zajednice u svrhu potpunog i učinkovitog preuzimanja pravne stečevine. To se može postići uspostavom jasnog i transparentnog sustava preuzimanja.

U okviru slovenske zakonodavne prakse, u tu svrhu korištena su sljedeća dva instrumenta:

- Prvi instrument uključuje izjavu o usklađenosti koja se mora ugraditi u slovenski pravni akt. Kada slovenska Vlada donosi pravne akte, od nje se zahtijeva da uključi i izjavu kojom se objašnjava usklađenost s pravnom stečevinom u području koje uređuje taj akt. Izjava uključuje i upućivanje na akte Zajednice koji se preuzimaju ili primjenjuju posebnim prijedlogom. Ova izjava obavezan je dio svakoga prijedloga zakona koji ima bilo kakvo značenje za pravnu stečevinu.
- Drugi instrument uključuje posebne upute na relevantni akt Zajednice pri objavi nacionalnog pravnog akta u Službenom listu Republike Slovenije. Pojedinačni pravni akti koji se odnose na primjenu zakona doneseni u okviru Europskog sporazuma o pridruživanju između Slovenije i EU, ili doneseni u svrhu usklađivanja, objavljuju se s točnim simbolom (*). Takvo zakonodavstvo sadrži i citat, ili uputu na mjerodavni akt Zajednice.

Osnova za uporabu te upute i njena stvarna primjena ovise o predlagatelju pravnog akta. U slučaju Slovenije, akti u kojima je uporaba ove posebne upute najvažnija jesu oni kojima se:

- Jamči sigurnosti
- Uređuje zaštitu života i zdravlja ljudi, životinja i biljaka
- Uređuje zaštita okoliša, potrošača i prava vlasništva

U Slovenskom iskustvu, dva gore navedena instrumenta, koji se koriste za uspostavu veze između nacionalnog pravnog sustava i pravnog sustava Zajednice, djelotvorno pružaju jasan i točan pregled preuzete pravne stečevine. Kako bi se moglo postići odgovarajuće preuzimanje, doneseno nacionalno zakonodavstvo mora sadržavati upućivanje na pravnu stečevinu kao što je opisano. To upućivanje mora biti uključeno u skladu s primjenjivim nacionalnim pravilima. Kako bi upute i pravni mehanizmi mogli pravilno funkcionirati, navedena dva instrumenta moraju se sustavno i pravilno primjenjivati.

3.4.3. Pretpristupni izazovi

Preuzimanje pravne stečevine Zajednice u hrvatsko zakonodavstvo zahtjevan je zadatak ne samo zbog svoje veličine, nego i zbog pravnih i logičkih nepraktičnosti. Takve nepraktičnosti često se pojavljuju jer neki dijelovi pravne stečevine imaju smisla samo kada država postane članicom EU-a. U takvoj situaciji, treba biti pragmatičan i dopustiti da stroga čitanja pravnih akata dovedu do logičnih tumačenja.

Osim toga, dio pravne stečevine odnosi se na pitanja koja znače prebacivanje suverenosti radi njihova ispravnoga preuzimanja. U takvom slučaju, Hrvatski sabor ne može preuzeti pravnu stečevinu jer je protuustavno uključivati te zakone u nacionalno zakonodavstvo prije pristupa Uniji.

Još jedna situacija u kojoj preuzimanje pravne stečevine u nacionalno zakonodavstvo postaje izazov jest kada se pravna stečevina nađe u procesu izmjena i dopuna, što zahtijeva stalne prilagodbe. U praksi, zakonodavac se nalazi pred *pokretnom metom* jer se sadržaj postojećeg zakonodavstva izmjenjuje usporedno s preuzimanjem pravne stečevine.

Kao rezultat, praćenje cijele pravne stečevine postaje od ključne važnosti kako bi se zadržao sveobuhvatni sustav preuzimanja. Slovensko iskustvo ukazuje da dobro organizirana baza podataka povećava učinkovitost i može pomoći hrvatskim vlastima da uštede puno vremena i truda.

3.4.4. Nakon pristupanja

Nakon pristupanja EU, uredbe i odluke neposredno su primjenjive i obvezujuće. U slučaju direktiva, države članice mogu izabrati postupke i prakse koji su najbolji za točno i pravovremeno preuzimanje.

Unatoč zabrinutosti koju je izrazila EU-a i činjenici da je pravovremeno i točno preuzimanje njihova obveza, države članice ne preuzimaju zakonodavstvo uvijek točno i na vrijeme. Netočno ili kasno preuzimanje direktiva o unutarnjem tržištu, na primjer, može naštetiti fizičkim i pravnim osobama jer im uskraćuje prava. Također, može umanjiti i sposobnost Zajednice da ostvaruje gospodarski rast te naštetiti tržišnom natjecanju. Zbog toga Komisija, u suradnji s državama članicama, izdaje Preporuku u kojoj utvrđuje niz smjernica za dobru praksu koje bi države članice trebale slijediti kako bi osigurale bolje i brže preuzimanje direktiva o unutarnjem tržištu. Te smjernice o najboljoj praksi navedene su u dodatku Preporuci SEC (2004) 918 final.

3.4.5. Brzina usklađivanja

Brzina usklađivanja, tj. vremenski okvir za prilagodbu posebnih pitanja tijekom pretpristupnoga razdoblja, određena je institucionalnom i financijskom sposobnošću Hrvatske da provede određene dijelove pravne stečevine.

Raspodjela dostupnih sredstava za usklađivanje politička je odluka koja ovisi o:

- Nacionalnim prioritetima
- Pravnim obvezama preuzetim u odnosu prema EU-u u okviru SSP-a
- Strateškim dokumentima EU-a kao dijelu procesa pristupa
 - Mišljenje Komisije o hrvatskom zahtjevu za članstvo (COM (2004) 257 final)
 - Strateški dokument Komisije o napretku u procesu proširenja (COM (2004) 657 final)
 - Izvješće EK o napretku RH u procesu pridruživanja EU (COM (2005) 561 final)
 - Pristupno partnerstvo (2006/145/EC).

3.4.6. Nacionalni prioriteti i rokovi

Hrvatska je potpisivanjem SSP-a preuzela pravnu obvezu prilagodbe svojih zakona u područjima koje pokriva SSP u danom roku. Budući da se obveze iz SSP-a temelje na međunarodnom ugovoru, Hrvatska će morati uskladiti te dijelove svoga pravnoga sustava čak i ako odluči ne pristupiti Europskoj uniji.

■ Nacionalni program za pridruživanje Europskoj uniji (NPPEU)

Obzirom da je postizanje članstva u Europskoj uniji prioritet hrvatske Vlade, obveze predviđene u okviru SSP-a uključene su zapravo u širu obvezu usklađivanja zakonodavstva koja je preduvjet za pristup. Obveze iz SSP-a koje se odnose na usklađivanje i njihovi rokovi uključeni su u Nacionalni program RH za pridruživanje EU (NPPEU). Stoga je dovoljno pogledati u odgovarajuće poglavlje NPPEU-a kada se odlučuje o prijedlogu novog zakona ili njegovim izmjenama i dopunama.

Nacionalni prioriteti predstavljeni su u NPPEU-u. Prvi NPPEU donesen je 2003. godine i od tada se donosi svake godine.¹⁶ Glavni dio programa sadrži ocjenu usklađenosti hrvatskoga prava s pravnom stečevinom i objašnjava koje mjere treba poduzeti. NPPEU je sada podijeljen na 5 poglavlja:

1. Politički kriteriji
2. Gospodarski kriteriji
3. Sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva
4. Jačanje administrativne sposobnosti
5. Komunikacijska strategija za informiranje hrvatske javnosti o procesu europskih integracija

3.5. Organizacijski vidovi usklađivanja

3.5.1. Analiza učinaka uvođenja propisa (RIA)

Analiza učinaka uvođenja propisa provodi se kada se novo zakonodavstvo preuzima u nacionalno zakonodavstvo.¹⁷ Zakonodavna reforma, s naglaskom na razvoj sposobnosti za provedbu analize učinaka, smatra se ključnim elementom u postizanju ciljeva Lisabonske strategije i strategije kvalitetnije izrade zakona. Analiza učinaka pruža visoki stupanj vidljivosti i transparentnosti, što pokazuje političku volju. Time se olakšava i donošenje jer se analiza učinaka nadzire donošenjem prijedloga.

Nakon što su na sastanku Europskoga vijeća u Kopenhagenu, 1993. godine, utvrđena četiri kriterija za članstvo, pojavio se i peti. Taj novi kriterij odnosi se na sposobnost

¹⁶ Dostupan na <http://www.mei.hr/default.asp?mode=1&gl=200501190000003&jezik=2&sid=>

¹⁷ COM (2002) 276 final: "Priopćenje Komisije o analizi učinaka"

buduće članice da djelotvorno poštuje obveze koje preuzima kako bi pristupila EU.¹⁸ RIA je nužan alat u postupku procjene kako provoditi novo zakonodavstvo.

■ Pravovremeno razmišljanje o primjeni

Analiza učinaka nije "obrazac" koji treba ispuniti neposredno prije nego što Vlada usvoji prijedlog. Ona znači razmišljanje o mogućim učincima prijedloga od samoga početka zakonodavnoga postupka i, osim toga, nastavak pregledavanja i prilagođavanja do konačne izrade nacrt prijedloga. To omogućuje kontrolirani i djelotvorni postupak provedbe.

U većini slučajeva, RIA se ne mora provoditi u velikoj mjeri niti nužno zahtijeva sofisticirane metode. U mnogim slučajevima, dovoljno informacija može se prikupiti iz postojećih izvora kao što su evaluacijska izvješća, statistički podaci, studije, itd. U drugim slučajevima može se pojaviti potreba za prikupljanjem dodatnih podataka, primjerice uz pomoć istraživanja ili vanjskih savjetovanja.

Što je to analiza učinaka?

Analiza učinaka je analitički pristup koji se temelji na informacijama za ocjenu vjerojatnih troškova, posljedica i popratnih učinaka zakona, uredbi itd. Ona pruža informacije o pitanjima kao što su poštivanje, sposobnost provedbe i konkretni tereti ili koristi za određene skupine u društvu.

■ Ključni elementi analize učinaka

Uvođenje analize učinaka u velikoj je mjeri i pitanje kako na učinkovit način strukturirati postupak pripreme zakona. Analiza, savjetovanje te otvoreni i transparentni radni procesi ključni su elementi analize učinaka. Kako bi se osigurala djelotvorna provedba analize učinaka, ti elementi moraju postati integrirani dijelovi postupka pripreme pojedine politike.

Pet osnovnih pitanja u analizi učinaka:

1. Kojim se problemom bavimo?
2. Koji su ciljevi?
3. Koje mogućnosti postoje?
4. Koji su učinci različitih mogućih politika?
5. Argumenti za i protiv različitih mogućnosti?

¹⁸ Nicolaidis, Phedon (2000): "Izgradnja sposobnosti za integraciju: Proširenje Europske unije i djelotvorna primjena njenih pravila", EIPA/2000/P/03.

Detalji i opseg analize učinaka mijenjat će se ovisno o mogućim učincima prijedloga. Analiza učinaka uvođenja propisa će se, dakle, mijenjati u rasponu od jednostavne kvalitativne ocjene do složenije kvantitativne analize.

Jedan od ključnih elemenata jest savjetovanje, čiji cilj je uglavnom prikupljanje informacija. Koliko god bili dobro informirani, državni službenici koji pripremaju odluku Vlade nikada neće imati potpuni pregled nad mogućim posljedicama nekoga instrumenta. Opće načelo treba biti da se savjetovanje odvija što je ranije moguće u postupku razvoja politike. To uključuje i visok stupanj uključenosti stranaka u postupku savjetovanja. Ovo može poprimiti različite oblike, od informiranja objavom dokumenata do interaktivnijih oblika u kojima vanjske stranke dobiju priliku neposrednije sudjelovati.

Načini prikupljanja i analiziranja podataka o posljedicama:

- Međuministarski sastanci za raspravu o pogođenim skupinama ili strankama i mogućim posljedicama
- Savjetovanja sa svim zainteresiranim stranama
- Ocjenjivanje postojećeg istraživanja
- Testiranje pravnog instrumenta primjenom na nekoliko stvarnih slučajeva
- Disciplinirani pregled mogućih posljedica, kao što su mogući čimbenici troškova, ako ti troškovi mogu narasti i uzrokovati nepoželjne posljedice.
- Analiza odnosa troškova i koristi i/ili troškova i učinkovitosti

■ Transparentnost

Zaključci analize učinaka trebali bi biti zabilježeni te bi morali objasniti obavljenju analizu i njezine rezultate, na primjer kao dio memoranduma nakon nacrtu prijedloga Vladi ili Saboru. To bi trebalo uključiti objašnjenje pretpostavki i temelja na kojima su nastale.

3.5.2. Uključenost civilnog društva i dionika

U postupku izrade nacrtu zakona radno opterećenje bi moglo biti veliko. Uvođenje savjetovanja s javnošću tom teretu možda i nije najpoželjnije. Uvijek će biti mnoštvo stranaka koje će imati svoje mišljenje o tekstu zakona, pa se stoga potraga za još više različitih stavova može činiti nepotrebno. Međutim, postoje radni procesi u kojima se vrijeme uloženo u uključivanje javnosti i sudionika smatra dobrim ulaganjem.

■ Zašto uključivanje

Demokratska obilježja transparentnosti i sudjelovanja najvažniji su razlozi za uključivanje. Demokracija je mnogo više od slobodnih i otvorenih izbora.

Transparentnost u postupku donošenja zakona preduvjet je za razumijevanje javnosti za koga i za što glasuju na dan izbora. Uključivanje dionika u postupak način je osiguravanja da se čuje glas manjinskih skupina i da što više njih bude uključeno u postupak donošenja odluka koje se njih tiču. Dionici mogu zakone donesene uz njihovo sudjelovanje smatrati legitimnijima, zbog čega postaje vjerojatnije da će ih poštivati nakon što oni stupe na snagu i tako olakšati njihovo izvršavanje.

Postoje i praktični razlozi zašto su poželjna savjetovanja s javnošću i uključivanje dionika. Ako se savjetovanje odvija u pravo vrijeme i na pravi način, ono može pojednostaviti postupak donošenja zakona.

Prvo, dionici često omogućuju uvid u informacije koje mogu poboljšati kvalitetu odredbi. Oni mogu dati informacije o tome kako će zakon funkcionirati s njihovog stajališta. U postupku usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom, dionici često imaju informacije o procesu u Bruxellesu, o stajalištima dionika u drugim državama i druge važne informacije koje je vlastima gotovo nemoguće prikupiti. Mnogi dionici, kao što su sindikati, poduzeća i nevladine organizacije, imaju suradnike u cijeloj Europi i često pripadaju udrugama sa stalnim predstavništvom u Bruxellesu. Oni mogu dobiti informacije putem kanala koji nisu dostupni vlastima.

Drugo, dionici koji se stvarno uključe u postupak donošenja zakona mogu u određenoj mjeri napraviti dio toga posla. Oni mogu dati konkretne prijedloge koje će vlasti morati u manjoj mjeri prilagoditi. Međutim, treba biti pažljiv i ne oslanjati se previše na poglede jednoga ili više dionika. Vlasti moraju osigurati da se uzmu u obzir interesi svih mogućih dionika.

Na kraju, slušanje konzultiranje dionika kasnije može spriječiti nastanak nepredviđenih problema. Ne postoji mogućnost da vlasti svake države znaju na koji će način dijelovi pravne stečevine utjecati na druge. To znanje mogu im pružiti dionici. Dakle, ako se čuju mišljenja svih dionika prije dovršetka zakona, može se uštedjeti vrijeme, trud i moguće izmjene zakona.

■ Razlike u volji da se uključi javnost

Službena savjetovanja s javnošću velik su posao za nadležna tijela, a u mnogim slučajevima čak i pretjeran u usporedbi s rezultatom. U postupku usklađivanja velika savjetovanja s javnošću možda i neće biti učinkovita. Informacije koje se mogu dobiti od javnosti obično se odnose na opći pristup i načela u pozadini zakonodavstva Zajednice, a to hrvatske vlasti ne mogu promijeniti. Javnost će rijetko moći vlastima dati informacije o tehničkim detaljima koji su potrebni za primjenu određenoga zakona. Najvažnije je na najučinkovitiji način doprijeti do dionika koji imaju informaciju koja Vam je potrebna.

Često je najučinkovitiji i najekonomičniji način uključivanja dionika jednostavan *telefonski poziv* novim dionicima na koje će novi zakon utjecati. Međutim, taj pristup zahtijeva sigurnost da će se utjecati samo na ograničeni broj dionika te potpuni pregled uključenih dionika i njihovih pravih glasnogovornika.

Preduvjet ovog pristupa jest poznavanje dionika u svom sektoru. Dobar način kako biti u toku jest osnivanje stalne *referentne skupine* za svoj sektor. Takve skupine mogu se pozivati na redovne sastanke na kojima mogu dobiti uvid u program ministarstva vezano uz postupak usklađivanja. Može ih se pozvati da komentiraju posebna pitanja ili cijeli program, ovisno o potrebama ministarstva. Prema tome, referentne skupine djeluju kao još jedan ekonomičan način uključivanja dionika i dobivanja njihovih savjeta. U referentnoj bi skupini trebali sudjelovati svi zainteresirani dionici i ona bi uvijek trebala biti otvorena za nove dionike.

Ako se očekuje da će zakoni imati općenitiji utjecaj na javnost, biti će potrebno utjecati na više od jednoga dionika u Vašem sektoru. Najjednostavniji način postizanja šireg savjetovanja jest pisanje kratkoga teksta o novom zakonu i njegovog objavljivanja na *internetskoj* stranici ministarstva s kontaktnim brojevima telefona ili adresama za elektroničku poštu. Taj pristup može se lako razraditi, na primjer:

- Povezivanjem s nacrtom zakona ili drugim važnim dokumentima vezanim uz novi zakon
- Dodavanjem elektroničkog obrasca za odgovor i pozivanjem javnosti na slanje komentara
- Slanjem teksta nepoznatim dionicima u referentnoj skupini i njihovim objavljivanjem na internetu
- Omogućavanjem sudjelovanja u sljedećim savjetovanjima na stranici ministarstva.

Na kraju, moguće je i posve formalno savjetovanje. Glavni uvjet takvoga savjetovanja je objavljivanje izvješća kojim se sažimaju sve informacije dobivene tim savjetovanjem. To je najkorisnije kada se radi o važnim i/ili kontroverznim zakonima. Objavljivanje sažetka svih dobivenih komentara poboljšat će transparentnost procesa, dodajući time legitimnost konačnom zakonu.

■ Izazov ravnoteže

Obavljanje savjetovanja s javnošću i uključivanje dionika čin je uspostavljanja ravnoteže od strane vlasti. Koristi procesa savjetovanja, koje se mjere i u obliku demokratskih koristi i dodatnih informacija za vlasti, moraju se ocjenjivati u korelaciji s utrošenim vremenom. Opširniji pristupi su bolji kada je zakon vrlo važan ili kontroverzan. Manje važno ili tehničko zakonodavstvo prikladnije je za manje opširna savjetovanja.

Međutim, važno je da se način savjetovanja ne bira nasumce. Još jedan čin uspostavljanja ravnoteže koji vlasti moraju imati na umu jest da svi oni na koje utječe neki zakon moraju imati jednaku priliku da budu saslušani u procesu. Stoga bi trebalo uzeti u obzir otvorenije pristupe u odnosu na zakonodavstvo koje utječe na širu javnost.

Neki dionici imaju iscrpne resurse i brz pristup informacijama. Vlastima može predstavljati izazov uspostavljanje ravnoteže između interesa tih dionika s

interesima slabijih dionika. Demokratska je dužnost vlasti osigurati da se njihovi interesi svejedno uzmu u obzir.

3.5.3. Međuministarska koordinacija

Prilikom primjene novih zakona i propisa, važna je koordinacija s drugim ministarstvima koja imaju povezane nadležnosti, kako bi se osigurala pravedna podjela odgovornosti i izbjeglo da različita ministarstva obavljaju isti posao.

Važnost međuministarske koordinacije povećava se prilikom primjene pravne stečevine. Europski zakoni i propisi izrađuju se za sve države Europe, a ne samo za institucije EU-a. Europski zakoni nikada neće točno odgovarati podjeli poslova u različitim nacionalnim upravnim tijelima. Svi nacionalni zakoni tradicionalno su prilagođeni upravi.

Europsko zakonodavstvo razvija se od zakonodavstva specifičnog za određeni sektor do šireg okvirnog zakonodavstva. To znači da će jedna okvirna direktiva pokriti toliko područja da nekoliko ministarstava u njoj može pronaći izravnu povezanost sa svojim nadležnostima. Međuministarska koordinacija pridonosi lakšem i učinkovitijem postupku usklađivanja s propisima EU-a.

Alati za uspješnu koordinaciju:

- Dopisi imaju istu strukturu
- Različite vrste odbora za koordinaciju
- Povezivanje državnih službenika na razini pojedinaca.

■ Dokumentiranje

Kako bi se složeni procesi, kao što je primjena zakonodavstva EU, mogli koordinirati, nužno je zapisati svaki korak i uobičajeni tijek postupka koordinacije. Istovremeno ti dokumenti podržavaju institucionalnu memoriju unutar ministarstava.

Budući da se za slične vrste zakona postavljaju ista pitanja, prednost je ako se ministarstva slože oko zajedničkog formata za dopise koji prate usklađene zakone. Uspostava zajedničkog formata povećava učinkovitost jer državni službenici ne moraju postupak započinjati od samoga početka. Zajednički format pruža državnim službenicima popis pitanja koja moraju uzeti u obzir, osiguravajući da se određena pitanja ne previde zbog neiskustva, zaboravnosti ili različitih ministarskih postupaka. Taj bi format morao biti otvoren za pitanja koja su vezana za određene zakone. Prednost zajedničkog formata jest to što olakšava stručnjacima ili vodećim osobama u drugim ministarstvima čitanje dopisa i pristup informacijama.

Istovjetna struktura dopisa trebala bi uključivati:

- **Činjenice i podatke o propisu EU-a**
Broj propisa, datum donošenja, datum stupanja na snagu, posljednje izmjene i dopune, pravna osnova, opis akta, što uređuje, provedbene mjere i informacije o zakonodavnom postupku u EU-u (Koji je bio izvorni prijedlog Komisije? Koja su bila stajališta Vijeća i Parlamenta?)
- **Činjenice o relevantnom nacionalnom zakonodavstvu**
Pojediniosti o relevantnom zakonodavstvu, preduvjet za procjenu mogućih izmjena i dopuna postojećeg zakonodavstva koje treba uskladiti
- **Procjena potrebe za izmjenama nacionalnoga zakonodavstva**
Pregled elemenata postojećeg zakonodavstva koje treba izmijeniti i mogući novi propisi koji se moraju donijeti u svrhu usklađivanja
- **Procjena nacionalnih interesa**
Procjena ima li Hrvatska neke posebne interese ili uvjete koje treba uzeti u obzir prilikom provedbe zakonodavstva EU-a
- **Rokovi**
Jasna izjava o svim rokovima koji su vezani uz postupak provedbe, vezano uz pregovore s EU-om te važne unutarnje rokove
- **Plan za daljnje djelovanje**
Vrlo je važan, budući da se rasprava među ministarstvima često vrti oko pitanja „koji je daljnji korak?“
- **Informacije o mogućem javnom saslušanju/savjetovanju dionika**
Ako se tražio savjet od dionika ili javnosti, korisno je u dopis uključiti rezultate takvoga savjetovanja kako bi se mogla osigurati transparentnost te za potrebe institucionalne memorije.

Većina propisa EU-a toliko je opširna da jedan dopis teško može sve pokriti. Proces provedbe trajat će nekoliko godina, a koordinacija među ministarstvima dovest će do velikog broja sastanaka u različitim sastavima. No, većina gore navedenih informacija neće se za to vrijeme znatnije mijenjati. Jedan od mogućih načina za rješavanje tog problema jest stvaranje *dinamičkog dopisa* za svakih pravni akt i jednostavno ažuriranje tog dopisa svaki puta kada se o njemu bude govorilo u koordinaciji među ministarstvima.

U postupku koordinacije među ministarstvima, ti su dopisi najkorisniji ako su istovremeno dostupni svim zaposlenicima u ministarstvima koji se bave nekim pitanjem. To se može postići organizacijom dopisa u bazi podataka. Time će se poboljšati sposobnost ministarstava da pronalaze ažurirane podatke o određenom propisu i na taj način brzo pristupe potrebnim podacima. To je posebno važno u

situacijama s čestim promjenama radnog mjesta zaposlenih, čime se smanjuje institucionalna memorija. Novi se zaposlenici brzo mogu uvesti u posao uz pomoć baze podataka.

■ Odbori za koordinaciju

Pravna stečevina je opsežna i sveobuhvatna. Sustav koordinacije postupka usklađivanja između različitih ministarstava lako postaje opsežan i složen. Odbori za koordinaciju olakšavaju taj proces.

Važno je da se predstavnici različitih ministarstava koji rade na postupku usklađivanja imaju priliku redovno sastajati. Raširena je praksa osnivanje niza *stalnih odbora* s predstavnicima iz različitih ministarstava. Takvi odbori omogućuju razmjenu iskustava i osiguravaju da pouke naučene u jednom ministarstvu pomognu cijeloj državnoj upravi.

Svi propisi trebali bi se naći na programu međuministarske koordinacije. Većina akata EU-a potencijalno ima elemente koji su vezani uz više područja za koja su nadležna ministarstva.

Čak i akti za koje neko ministarstvo misli da su isključivo u njegovoj nadležnosti, mogu se doticati određenih pitanja vezanih uz druga ministarstva. Kako bi se osiguralo da se o propisima raspravlja na međuministarskim koordinacijama, dobra je ideja osnovati *stalne sektorske odbore* u svakom sektoru, koji održavaju redovne sastanke i raspravljaju o tekućim poslovima usklađivanja u tom sektoru.

Za svaki bi se sektor trebalo razmotriti je li korisnije da se odbor uvijek sastoji od istih predstavnika iz svakog ministarstva ili da sastav predstavnika ovisi o pitanjima o kojima se raspravlja. Oba modela imaju prednosti. Ako se svaki puta sastaju isti predstavnici, osigurat će se da se ljudi koji u različitim ministarstvima rade na povezanim pitanjima dobro poznaju i da su u tijeku s onim što druga ministarstva rade u njihovom području. Ti će predstavnici u određenoj mjeri morati imati opću razinu znanja. U nekim sektorima pitanja o kojima treba raspravljati mogu postati toliko tehnička da rasprava postaje besmislena, osim ako su prisutni najsposobniji stručnjaci. Kombinacija ljudi s općom razinom znanja i onih koji su stručni u određenom području ponekad je dobar izbor.

Važan je i stalni odbor na višoj razini koordinacije. Uvijek će postojati pitanja oko kojih se stalni sektorski odbori neće slagati i potreba upućivanja tog pitanja na višu razinu. Postoje i pitanja koja su opsežna i protežu se kroz nekoliko sektora, za čije je ispravno rješavanje potrebno stajalište s više razine. Takav stalni odbor mogao bi imati koristi od uske povezanosti s onima koji predvode pregovore o članstvu, jer će pitanja o kojima se na njima raspravlja često imati političku dimenziju.

Neki su propisi toliko sveobuhvatni da ih stalni odbori nisu sposobni rješavati. U tim slučajevima korisno je osnovati *ad hoc odbore* koji se sastoje od stručnjaka koji su izravno uključeni u izradu pojedinih zakona. To ima za prednost i činjenicu da se stručnjaci mogu bolje upoznati, što olakšava koordinaciju. Međutim, *ad hoc* odbori

ponekad mogu zapeti u radu zbog različitih mišljenja stručnjaka. Može doći do ozbiljnih rasprava, posebice među ministarstvima koja su nadležna za pitanja od suprotnog interesa. Kako bi se osiguralo da se uvijek nastavlja s radom, te razlike treba uvijek dići na višu razinu među ministarstvima radi postizanja bržeg rješenja. To se može postići uključivanjem službenika više razine u *ad hoc* skupine dok se pitanja ne riješe.

■ Umrežavanje

Sama količina pravnih akata koje treba preuzeti, u kombinaciji s ograničenim sredstvima, znači da biste se mogli naći u situaciji da sami radite na nekom pravnom aktu. Ponekad je teško znati kome možete postaviti pitanja ako ih imate, a čelnici nisu uvijek svjesni posla koji treba obaviti.

Jedna je mogućnost uspostaviti kontakt s ljudima na istoj razini koji rade na sličnim pitanjima. Osobni kontakti u različitim ministarstvima olakšavaju postavljanje pitanja i rješavanje malih problema neformalno preko telefona, čime se promiče koordinacija.

Kontakt s kolegama u drugim državama koji rade na sličnim pitanjima može pomoći u izbjegavanju zamki i pogrešaka. U cijeloj Europi postoje stručnjaci koji rade na istim pitanjima, vezanima uz neki akt.

Nemoguće je da čelnici budu uključeni u svaku pojedinost procesa provedbe zakona. Izazov koji se nalazi pred stručnjacima jest osigurati da čelnici uvijek imaju dovoljan uvid u situaciju kako bi radu na tome problemu mogli dati potrebno prvenstvo i pomoći samome procesu, ako je potrebno. To je posebno važno kada se radi na prijepornim pitanjima kod kojih postoji opasnost od neslaganja među ministarstvima.

3.5.4. Postojeći hrvatski instrumenti za međuministarsku koordinaciju

■ Koordinator za EU

Dana 15. veljače 2001. godine Vlada RH donijela je niz zaključaka kako bi stvorila preduvjete za usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom i za provedbu svih mjera nužnih za integraciju u EU. Tim zaključcima ministarstva i tijela državne uprave obvezala su se pripremiti za izmjene mjerodavnih zakona. Vlada je ministrima povjerila imenovanje osoba, na razini pomoćnika ministara, koordinatorima odgovornima za cjelokupno funkcioniranje ministarstava u procesu usklađivanja s EU. Ti EU koordinatori nadležni su za koordinaciju na razini svakoga tijela državne uprave i nadležni su za organizaciju posla vezanog uz europske integracije te za nadzor provedbe toga posla.

■ Koordinacija za EU

Dana 15. lipnja 2004. godine Vlada RH donijela je zaključak kojim se osniva posebna Koordinacija za EU. Članovi te koordinacije su EU koordinatori koji se sastaju svakoga tjedna. Njihov je zadatak pratiti provedbu svih vidova Nacionalnog programa za pristup Republike Hrvatske Europskoj uniji (NPPEU).

■ Odjeli za EU

Kako bi se osigurala bolja koordinacija te redovna razmjena i prikupljanje podataka, u svakom je ministarstvu osnovana posebna jedinica za poslove povezane s EU-om. U Ministarstvu financija i Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva postoji Uprava koja se bavi pitanjima EU-a, a i u drugim ministarstvima i nekim središnjim državnim uredima postoje odjeli za EU.

■ Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija

Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija koordinira aktivnosti vezane uz europske integracije na razini Vlade. To se posebno odnosi na pripremu i provedbu NPPEU-a. Uprava za koordinaciju i praćenje prilagodbe sustavu Europske unije koordinira rad na pripremi i izradi NPPEU-a. Taj je dokument podijeljen na različita područja odgovornosti među zaposlenicima Uprave. Oni su odgovori za nadzor provedbe Programa na operativnoj razini i uspostavu redovnih kontakata sa svojim partnerima u resornim ministarstvima.

■ Postupak unutar Vlade

Postoje tri redovna radna tijela Vlade:

- Koordinacija za društvene djelatnosti i ljudska prava
- Koordinacija za gospodarstvo
- Koordinacija za unutarnju i vanjsku politiku

Ta stalna tijela Vlade imaju svoje stručne radne skupine. Sastanci radnih skupina obično se održavaju svaki ponedjeljak, a sastanci Koordinacije obično svaki utorak. Prvo pitanje koje je na dnevnom redu svake stručne radne skupine i svake Koordinacije jest provedba NPPEU-a.

Za svaku zakonodavnu mjeru predviđenu NPPEU-om resorno ministarstvo utvrđuje točan datum kada će biti poslana u postupak u okviru Vlade.

■ Radne skupine za usklađivanje zakonodavstva

Dana 19. rujna 2002. godine Vlada je donijela Odluku o osnivanju radnih skupina za usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom.

Tada je osnovano 14 radnih skupina koje su pokrivala 13 prioritetnih područja iz SSP-a te pravosuđe i unutarnje poslove. Rad tih skupina važan je za rješavanje niza preliminarnih pitanja vezanih uz usklađivanje zakonodavstva, koja se u ovome trenutku pojavljuju samo kada su određeni propisi već u postupku pred Vladom. Neke radne skupine sastaju se redovno, posebice kako bi radile na nacrtima zakona, a druge radne skupine nisu toliko proaktivne u svojim aktivnostima. Te su radne skupine temelj za osnivanje radnih skupina za pregovore o pristupu.

4.1. Smjernice i primjeri hrvatskih pravnih akata

Iako ne postoji akt Zajednice koji propisuje kako bi države članice trebale strukturirati svoje zakonodavstvo, općenito se smatra korisnim da države članice slijede isti postupak izrade nacrtu prijedloga zakona kao i EU. Ovo poglavlje daje smjernice o strukturiranju pravnih akata kako bi oni bili usklađeni s praksom EU-a. Navedene smjernice mogu biti od koristi hrvatskim državnim službenicima u daljnjem razvoju njihovog sustava izrade nacrtu prijedloga zakona.

Europsko vijeće je, na sastanku održanom u Edinburghu 1992. godine, prepoznalo potrebu za boljom zakonodavnom praksom, posebice potrebu za jasnijim, jednostavnijim aktima koji su u skladu s načelima dobre izrade nacrtu prijedloga zakona. Europski parlament, Vijeće i Komisija donosili su jedno za drugim zajedničke smjernice u cilju poboljšanja kvalitete propisa Zajednice. Te su smjernice uključene u Međuinstitucionalni sporazum od 22. prosinca 1998. godine o zajedničkim smjernicama za kvalitetnu izradu propisa Zajednice (1999/c 73/01). Iako te smjernice nisu pravno obvezujuće, one predstavljaju snažan poticaj Komisiji za izradu nacrtu propisa u skladu s tim postupcima.

■ Zajednički praktični vodič

Nužno je da zakonodavstvo Zajednice bude dobro izrađeno kako bi bilo lako razumljivo i primjenjivo na ispravan način. Akti koje donose institucije Zajednice moraju biti izrađeni na pametan i sažet način kako bi građani i gospodarski subjekti mogli utvrditi svoja prava i obveze, kako bi ih sudovi mogli primijeniti, a države članice točno preuzeti.

Zajednički praktični vodič pojašnjava namjere Međuinstitucionalnog sporazuma od 22. prosinca 1998. godine i daje primjere.¹⁹

Tekst koji slijedi preuzet je iz Zajedničkog praktičnog vodiča.

4.1.1. Jasnoća jezika

Načelo zdravog razuma u uporabi jasnog jezika trebalo bi biti vodeće načelo pri izradi propisa. Zakoni bi trebali biti dostupni i razumljivi svima (tj. jednakost građana pred zakonom) i trebalo bi biti moguće predvidjeti način njihove primjene. U Zajedničkom praktičnom vodiču stoji da pravni akt mora biti:

- Jasan, lagan za razumijevanje i nedvosmislen
- Jednostavan i kratak, bez nepotrebnih elemenata
- Precizan, da ne ostavlja nikakvu nesigurnost kod čitatelja.

To je od posebne važnosti za EU, u kojoj se pravni akti moraju uklopiti u sustav koji ne samo da je složen nego je i višekulturalan i višejezičan. Još jedan cilj primjene načela jasnog jezika jest izbjegavanje sporova koji nastaju zbog loših nacrtu propisa.

¹⁹ Vodič je dostupan na http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/techleg/guide/1_en.htm

Očito je da može postojati sukob između zahtjeva za jednostavnošću i zahtjeva za preciznošću. Jednostavnost se često postiže na uštrb preciznosti i obrnuto. U praksi, mora se uspostaviti ravnoteža tako da odredbe budu što preciznije, ali da ne budu preteške za razumijevanje. Ta ravnoteža može se mijenjati ovisno o onima kojima je odredba upućena.

Primjer teksta u kojemu nije postignuta ravnoteža

Obvezan sustav označavanja (proizvoda) uvodi se i obvezan je u svim državama članicama od 1. siječnja 2000. nadalje. Međutim, taj obvezan sustav ne isključuje mogućnost da država članica odluči primijeniti sustav isključivo na neobveznoj osnovi (u odnosu na proizvod) koji se prodaje u toj istoj državi članici”:

Zakonodavna namjera ovog teksta trebala bi se svesti na nekoliko riječi. Koliko je to moguće, koristit će se svakodnevni jezik. Ako je nužno, jasnoća izražaja prevladava nad savršenstvom stila. Na primjer, uporabu sinonima i različitih izraza za izražavanje iste ideje treba izbjegavati.

Nacrt propisa koji je gramatički točan i poštuje pravila rečeničnih znakova olakšava pravilno razumijevanje teksta na jeziku na kojem se radi nacrt i njegov prijevod na druge jezike.

Nije nužno, u svrhu tumačenja, niti poželjno radi jasnoće, da jedan članak pokriva cijeli aspekt pravila iz ovog akta. Bilo bi bolje rješavati taj aspekt u nekoliko članaka spojenih u isti odjeljak.

4.1.2. Različiti dijelovi akta

Svi akti Zajednice opće primjene moraju se izrađivati u skladu s uobičajenom strukturom, koja se sastoji od naslova, preambule, uvodnih formula i dodataka (ako je potrebno).

4.1.3. Naziv

„Naziv” obuhvaća sve podatke u zaglavlju akta koji služe njegovom prepoznavanju. Nakon naziva mogu slijediti određeni tehnički podaci (uputa na autentičnu jezičnu inačicu, važnost za Europski gospodarski prostor, serijski broj) koji se umeću, ako je prikladno, između samoga naziva i preambule. Puni naziv pravnog akta sastoji se od:

- Oznake vrste akta
- Skraćenice Zajednice o kojoj je riječ, broja akta i godine
- Naziva institucije ili institucija koje su donijele akt
- Datuma donošenja
- Kratkog opisa sadržaja.

Primjer izmjena naslova

Naziv "Uredba... kojom se ponovno uvode konačne antidampinške carine na uvoz kožnih torbica iz Narodne Republike Kine koje za uvoz u Zajednicu prodaju poduzeća Gainth Industrial Ltd., Macia Company Ltd., Yen Sheng Factory Ltd., Dongguan All Be Right Leathern Products Co. Ltd. i Panyu Simone Handbag Ltd. i izmjenjuje i dopunjuje Uredba Vijeća (EZ) br. 1567/97 radi primjene pojedinačnih carina utvrđenih za dva izvoznika na povezana poduzeća koja su počela s proizvodnjom kožnih torbica'.

Izmijenjena je i glasi:

'Uredba... kojom se ponovno uvode konačne antidampinške carine na uvoz kožnih torbica iz Narodne Republike Kine koje za uvoz u Zajednicu prodaju određeni proizvođači izvoznici, te izmjenjuje i dopunjuje Uredba (EZ) br. 1567/97.

4.1.4. Preambula

„Preambula“ je sve između naslova i odredaba akta, tj. citati, uvodne izjave i svečane formule koje im prethode ili slijede nakon njih. Na početku preambule citati upućuju na:

- Pravnu osnovu akta, tj. odredbu kojom se daje nadležnost za donošenje dotičnog akta
- Prijedloge, preporuke, inicijative, nacрте, zahtjeve, mišljenja koja se moraju pribaviti i, ako je prikladno, postupak kojim su pribavljena (posebice: suodlučivanje, suradnja).
- Određena mišljenja i neobvezne postupovne korake, posebice mišljenja Europskog parlamenta koja se traže kada savjetovanje nije obvezno.

O preambuli se iscrpnije govori u poglavlju 4.2. ovoga priručnika.

4.1.5. Odredbe

4.1.5.1. Opće informacije

„Odredbe“ su zakonodavni dio akta. One se sastoje od članaka koji mogu biti okupljeni u glave, poglavlja i odjeljke, a nakon njih mogu slijediti dodaci.

Odredbe obvezujućeg akta ne uključuju:

- Odredbe koje nisu normativne prirode, kao što su želje ili političke izjave
- Odredbe koje ponavljaju ili prepričavaju odlomke ili članke iz Ugovora ili one koje ponavljaju pravne odredbe koje su već na snazi
- Odredbe koje objavljuju sadržaj drugih članaka
- Odredbe u kojima se ponavlja naslov akta

■ Odredbe koje nisu normativne prirode, kao što su želje i političke izjave

Akti bi trebali prelaziti izravno na stvar i postavljati pravila, uključujući odredbe o informacijama (npr. o opsegu, definicijama) nužnim za razumijevanje i primjenu akta. Sve ostalo je suvišno: želje, namjere i izjave ne pripadaju u odredbe obvezujućeg akta. Postoji kontradikcija između „poželjnog” i „obvezujućeg”:

Primjer odredbe koja nije normativne prirode

„Kako bi se ohrabrila uporaba ekološki označenih proizvoda, Komisija i druge institucije u Zajednici kao i druga javna tijela na nacionalnoj razini, trebali bi, ne dovodeći u pitanje pravo Zajednice, dati primjer utvrđujući svoje zahtjeve za proizvode.”

Ova odredba jasno izražava želju koja nije obvezujuća za one kojima je upućena. To, prema tome, ne spada u obvezujući akt, nego u priopćenje ili preporuku uz neki akt.

■ Odredbe koje ponavljaju ili prepričavaju odlomke ili stavke Ugovora ili drugih akata

To je besmislena i opasna praksa. Ponavljanja kao ona iz gore navedenog primjera opasna su jer bilo kakvo odstupanje od izvornog teksta može dati dojam da je planiran drugačiji rezultat i dovesti do takve pretpostavke.

Primjer

U aktu koji se temelji na članku 40. Ugovora o EZ-u, na koji se upućuje u citatima, besmisleno je izraditi stavak koji ponavlja članak 39. stavak 1., prema kojemu „Sloboda kretanja radnika mora biti osigurana u Zajednici”. Autor mora objasniti na koji način planira primijeniti tu odredbu, a ne ponavljati je.

■ Odredbe koje samo spominju sadržaj drugih članaka

Takve odredbe obično glase kako slijedi:

„U cilju uspostave tog sustava, Vijeće donosi mjere predviđene člancima 3., 4. i 5.”

Njima se pravnom tekstu ništa ne dodaje jer dotični članci sadrže sve potrebne podatke vezane uz primjenu. Nadalje, takva struktura stvara zbrku oko stvarne pravne osnove za buduću provedbenu mjeru: je li to članak koji sadrži uputu ili članak na koji se upućuje?

■ Odredbe u kojima se ponavlja naslov akta

Čak i kada je nemoguće izbjeći korištenje naziva akta (na primjer, u članku koji određuje sadržaj i područje primjene akta), odredba mora sadržavati i neku dodanu

vrijednost uz iscrpniju definiciju parametara teksta. U protivnom, takve odredbe nemaju normativni sadržaj i štoviše, mogu stvoriti zbrku oko prava i obveza koje utvrđuje sam akt.

4.1.5.2. Struktura odredaba

Što je više moguće, odredbe moraju imati standardiziranu strukturu koja se sastoji od predmeta i područja primjene, definicija, prava i obveza, odredaba kojima se dodjeljuju ovlasti provedbe, postupovnih odredaba, provedbenih mjera te prijelaznih i završnih odredaba.

Odredbe se dijele na članke i, ovisno o svojoj dužini i složenosti, glave, poglavlja i odjeljke. Kada članak sadrži popis, svaka stavka na popisu mora imati broj i slovo, radije nego alineju.

Pet sljedećih tekstualnih sastavnica standardne strukture odredbi u skladu su s razmjerno strogim pravilima predočavanja:

1. Predmet i područje primjene
2. Definicije
3. Odredbe kojima se daju ovlasti provedbe. Odredbe koje se odnose na „postupke pred odborom” prate pravila predstavljanja iz standardnih formulacija koje se koriste u sekundarnim aktima EU-a.
4. Provedbene mjere. Odredbe koje se odnose na iscrpna pravila i datume preuzimanja direktive od strane država članica slijede utvrđeni format (vidi LegisWrite). Druge odredbe, na primjer one koje se odnose na kazne na nacionalnoj razini, ili pravni lijekovi koji se mogu primijeniti, također imaju standardni oblik.
5. Prijelazne i završne odredbe. One pokrivaju:
 - Svako ukidanje ranijih akata. Ako datum ukidanja nije isti kao datum stupanja na snagu akta koji se donosi, datum je potrebno jasno naznačiti.
 - Pravila preuzimanja iz starog sustava u novi. Jezik koji se koristi i, prije svega, spomenuti datumi, ne smiju uzrokovati sumnju oko razdoblja tijekom kojeg se sva ili dio starih pravila primjenjuju nakon što novi sustav stupi na snagu.
 - Odredbe kojima se izmjenjuju prethodni akti.
 - Razdoblje tijekom kojega se akt primjenjuje.

Drugi elementi – prava i obveze te postupovne odredbe – čine pravni normativni dio akta, a njihov oblik ovisi o cilju akta i stupnju složenosti predviđenog sustava.

Kada članak sadrži neki popis, treba paziti da je svaki element popisa koordiniran i izravno povezan s uvodnim riječima. U tom cilju, poželjnije je ubacivanje neovisnih rečenica ili podstavaka na popis.

Primjer pisanja propisa kakav treba izbjegavati

“Nadležna tijela obavljat će nadzor kako bi osigurala:

- Dosljednost između kupovine i dostave;

Ona obavljaju inspekciju posebice u odnosu na koeficijente prerade koje propisuje Zajednica, ako oni postoje. U svim drugim slučajevima, inspekcija se oslanja na koeficijente koji su općenito prihvaćeni u dotičnoj industriji:

- pravilna uporaba sirovina;
- poštivanje odredaba Zajednice”

Tekst kakav bi trebao biti:

“Nadležna tijela obavljaju nadzor kako bi se osigurala:

- dosljednost između kupovine i dostave.

Ona obavljaju inspekciju posebice u odnosu na koeficijente koje propisuje Zajednica, ako oni postoje. U svim drugim slučajevima, inspekcija se oslanja na koeficijente koji su opće prihvaćeni u dotičnoj industriji.”

Namjena nadzora jest osigurati pravilnu uporabu sirovina i poštivanje odredaba Zajednice.”

■ Predmet i područje primjene

Ako je prikladno, na početku odredaba treba unijeti članak kojim se utvrđuje predmet i područje primjene akta. „Predmet” je ono što akt uređuje, a „područje primjene” se odnosi na kategorije činjeničnih ili pravnih situacija i osoba na koje se akt primjenjuje.

Prvi članak, kojim se utvrđuje predmet i područje primjene, uobičajen je u međunarodnim ugovorima i često se nalazi i u aktima Zajednice. Njegova korisnost može se odrediti ovisno o slučaju. On sigurno nije koristan ako samo preporučava naslov. Nasuprot tome, on može čitatelju pružiti informacije koje nisu sadržane u naslovu zbog njegove kratkoće, a koje omogućuju čitatelju da na početku utvrditi odnosi li se taj akt na njega ili ne. Upravo zbog tog razloga, treba paziti da se čitatelj ne zavara.

Primjer

Ako se u članku navodi da se akt primjenjuje na „vozila najveće brzine do 25 km/h ili više”, dotični akt može sadržavati neke odredbe koje se primjenjuju samo, na primjer, na vozila najveće brzine do 50 km/h, jer takva vozila u svakome slučaju ulaze u utvrđeno područje primjene. Nasuprot tome, ne smije postojati odredba koja se odnosi na vozilo najveće brzine od, na primjer, 20 km/h jer, nakon što pročita članak o području primjene, proizvođač ili vlasnik takvog vozila možda neće pročitati ostatak odredbi.

Kako je prikazano u donjem primjeru, iz navedene definicije vidi se i područje primjene akta. To pokazuje da razlika između područja primjene i definicije nije uvijek jasna.

Primjer

„Članak 1. – U svrhe ove direktive, „vozilo“ označava bilo koje motorno vozilo namijenjeno uporabi na cesti, s karoserijom ili bez nje, koje ima barem četiri kotača i najveću predviđenu brzinu veću od 25 kilometara na sat, i njegove prikolice, osim vozila koja prometuju tračnicama, poljoprivrednih ili šumskih strojeva i vozila za javne radove.“

Članak je mogao glasiti i „Članak 1. – Ova direktiva primjenjuje se na bilo koje motorno vozilo namijenjeno (ostatak nepromijenjen)...“ s time da rečenica završava riječima „u daljnjem tekstu „vozilo““. Ovo rješenje je obično bolje, jer je na taj način moguće područje primjene opisati jasnije i neposrednije.

■ Definicije

Ako su pojmovi koji se koriste u nekom aktu dvosmisleni, potrebno ih je definirati zajedno u jednom članku, na početku samog akta. Definicije ne sadrže neovisne normativne odredbe.

Svi pojmovi koji se koriste moraju biti jasni i nedvosmisleni. U cilju pravne jasnoće, možda će biti potrebno, zbog samog akta, definirati riječi koje se u njemu koriste, posebice kada neki pojam ima više značenja, a koristi se samo jedno od tih njegovih značenja ili ako, u svrhu akta, značenje mora biti ograničeno ili prošireno u odnosu na uobičajeno značenje koje taj pojam ima. Definicija ne smije biti suprotna uobičajenom značenju pojma. Definirani pojam potrebno je koristiti s navedenim značenjem u cijelom aktu.

Primjer lošega pisanja propisa

„d) „Prigovor“ označava bilo kakvu informaciju ili izvješće koje predaje ...bilo koja osoba zainteresirana za sigurnost broda... osim ako dotična država članica smatra da su izvješće ili prigovor očito neutemeljeni; identitet osobe koja predaje izvješće ili ulaže prigovor ne smije se otkriti kapetanu ili vlasniku broda o kojemu je riječ.“

Podcrtani dio rečenice nije definicija nego čini posebno pravilo. Pravila se moraju nalaziti u normativnim odredbama. U ovom primjeru, autor bi ih mogao ubaciti na odgovarajuće mjesto u jednom od drugih članaka (...Ako država članica primi prigovor koji ne smatra očito utemeljenim, ona...“), te dodati drugi podstavak koji počinje rečenicom „Identitet osobe...“.

Zahtjev da se neovisna pravila ne smiju unositi nije samo pitanje logike. Ako se takvi elementi uključe u definiciju, postoji opasnost da će čitatelj, budući da svi normativni elementi nisu na istom mjestu, neke od njih previdjeti kada ih bude tumačio.

■ **Izmjene i dopune**

Svaka izmjena akta mora biti jasno navedena. Izmjene su u obliku teksta koji se ubacuje u akt koji se izmjenjuje i dopunjuje. Prednost treba davati zamjenjivanju cijelih odredaba (članaka ili dijelova članaka), radije nego umetanju ili brisanju pojedinačnih rečenica, fraza ili riječi. Akt koji izmjenjuje i dopunjuje ne sadrži neovisne materijalne odredbe koje nisu ubačene u akt koji se izmjenjuje i dopunjuje.

■ **Rokovi**

Odredbe u kojima se navode datumi, rokovi, izuzeci, odstupanja i produženja valjanosti, prijelazne odredbe (posebice one koje se odnose na učinke akta na postojeće situacije) i završne odredbe (stupanje na snagu, rok za preuzimanje i vremenska primjena akta) izrađuju se na točno određeni način.

U odredbama o rokovima za preuzimanje i primjenu akata navodi se datum u formatu dan/mjesec/godina. U slučaju direktiva, ti rokovi izražavaju se na takav način da se jamči odgovarajuće razdoblje za preuzimanje. U zakonodavnim se aktima radi razlika prema pravnim učincima koji se žele postići, između datuma stupanja na snagu, datuma od kojeg odredbe proizvode učinak i datuma primjene.

■ **Strukturne podpodjele**

Strukturne podpodjele odredaba zakonodavnog akta navedene su u tablici koja slijedi. Akti s jednostavnom strukturom obuhvaćaju članke i podjele članaka. Viši stupnjevi podjele akta počinju s poglavljima koja se dijele, ako je potrebno, na odjeljke. Samo ako je tekst izuzetno složen poglavlja se mogu grupirati u glave koje se onda mogu podijeliti u dijelove.

Naziv	Način označavanja	Način upućivanja	Komentari
I. Više podjele			
Dio	Dio I., II. (ili Prvi dio, Drugi dio)	(u) Dijelu I., II. (ili Prvom dijelu, Drugom dijelu)	Ovi dijelovi mogu, ali ne moraju imati naslov.
Glava Poglavlje Odjeljak	Glava I., II. Poglavlje I., II. (ili 1., 2.) Odjeljak 1., 2.	(u) Glavi I., II. (u) Poglavlju I., II. (ili 1., 2.) (u) Odjeljku 1.,2.	Koriste se (zajedno ili pojedinačno) u nekim dugačkim i vrlo strukturiranim tekstovima
II. Temeljna jedinica			
Članak	Samo Članak ili Članak 1., 2.	(u) samo članku (u) članku 1., 2.	Temeljne jedinice mogu, ali ne moraju imati naslov Brojevi u nizu (čak i kod viših podjela)
Ili Točka	I., II. (ili A, B) ili I. (ili A., ili 1.)	(u) točki I., II. (A., B.) (u) točki I. (A. ili 1.)	Koriste se u određenim preporukama, rezolucijama, deklaracijama ili izjavama
III. Podpodjele			Podpodjele nemaju naslov
Stavak (s brojem)	1., 2.	(u) stavku 1., 2.	Neovisne podpodjele članka
Stavak (bez broja)	Nema	(u) prvom stavku	Ovisni elementi članka
Podstavak	Nema	(u) prvom podstavku	Podpodjela stavka s brojem
Točka	(a), (b) (1) (2) (i), (ii), (iii), (iv)	(u) (točki) (a), (b) (u) (točki) (1), (2) (u) (točki) (i), (ii)	Obično ispred njih prethodi uvodna fraza
Alineja	—	u prvoj alineji	Nakon čega slijedi
Rečenica	ništa	u prvoj rečenici	

4.1.6. Dodaci

Tehnički aspekti akta sadržani su u dodacima na koje pojedinačno upućuju odredbe akta i koji ne utjelovljuju nikakvo novo pravo ili obvezu koja nije navedena u odredbama. Dodaci se izrađuju prema standardiziranom formatu.

■ Dodaci u uskom smislu riječi i priloženi nesamostalni pravni instrumenti

Dodaci u uskom smislu riječi koriste se kao način predstavljanja odredaba ili dijelova odredaba odvojeno od samoga teksta odredaba, posebice zbog njihove tehničke prirode.

Primjeri dodataka u užem smislu riječi

- Pravila koja primjenjuju carinski službenici, liječnici ili veterinari (kao što su tehnike kemijske analize, metode uzorkovanja i obrasci koji se koriste)
- Popis proizvoda
- Tablice brojeva, planovi i crteži

Ako postoje praktične prepreke ugrađivanju tehničkih pravila ili podataka u odredbe akta, preporučuje se staviti ih u dodatak. Uvijek mora postojati jasna uputa u odgovarajućem dijelu odredaba na vezu između tih odredaba i dodatka (uporaba izraza kao što su „popisano u Dodatku” ili „navedeno u Dodatku I.”). Takav dodatak po svojoj je prirodi sastavni dio akta i stoga nema potrebe naglašavati to u odredbi koja upućuje na dodatak.

Riječ „DODATAK” mora se pojaviti na početku dodatka, a često neće biti potrebe za neko drugo zaglavlje. Ako postoji više od jednoga dodatka, treba ih označiti rimskim brojevima (I., II., III. itd.).

Iako ne postoje posebna pravila o izgledu dodataka, oni ipak moraju imati ujednačenu strukturu i biti podijeljeni na takav način da njihov sadržaj bude što jasniji, unatoč njihovoj tehničkoj prirodi. Može se koristiti bilo koji odgovarajući sustav označavanja brojevima ili bilo kakva podjela.

■ Pravni akti koji su priloženi drugim aktima ili koji čine njihov sastavni dio

Nasuprot tome, drugi pravni akti, koji postoje prije akta čiji se nacrt izrađuje i koje taj akt općenito odobrava, mogu se priložiti (ne „dodati”) aktu izrada čijeg nacrtja je u tijeku. Primjeri akata koji se mogu priložiti na ovaj način jesu propisi podređenih tijela i međunarodni ugovori. Takvi priloženi akti, posebice međunarodni ugovori, mogu i sami imati dodatke. Ispred takvih akata ne stavlja se riječ „DODATAK”.

4.1.7. Upućivanje

Upućivanje na druge akte treba se svoditi na najmanju moguću mjeru. Upućivanja točno navode akt ili odredbu na koju se odnose. Treba izbjegavati i kružno upućivanje (upućivanje na akt ili članak koji i sâm upućuje na početnu odredbu) i serijsko upućivanje (upućivanje na odredbe koje se i same odnose na druge odredbe).

Postoje dvije moguće vrste upućivanja: unutarnje i vanjsko upućivanje.

Unutarnje upućivanje odnosi se na drugu odredbu istog akta. *Vanjsko upućivanje* odnosi se na drugi akt, ili u okviru zakonodavstva Zajednice ili iz drugog izvora.

Primjeri unutarnjeg i vanjskog upućivanja

Unutarnje upućivanje:

- '1. Opasnosti pripravka za okoliš ocjenjuju se uz pomoć jednog ili više sljedećih postupaka: a) uobičajenom metodom opisanom u Dodatku III...'

Vanjsko upućivanje:

- 'b) Utvrđivanjem štetnih obilježja pripravka za okoliš nužnih za odgovarajuće razvrstavanje u skladu s kriterijima iz Dodatka VI. Direktivi 67/548/EEZ'.

I unutarnje i vanjsko upućivanje mora biti dovoljno precizno da omoguće čitatelju da lako pronađe akt na koji se upućuje. Vanjsko upućivanje zahtijeva posebnu pažnju. Akt na koji se upućuje mora biti dovoljno jasan i dostupan javnosti.

Na drugi se akt treba upućivati samo ako:

- On omogućuje pojednostavljivanje teksta ne ponavljajući sadržaj odredbe na koju se upućuje
- Nema utjecaja na razumljivost odredbe
- Akt na koji se upućuje je objavljen ili je u dovoljnoj mjeri dostupan javnosti.

Želite li praktične savjete o upućivanju, pogledajte slovenska iskustva u odjeljku 3.4.2.

4.2. Posebnosti vezane uz usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom

U ovom se poglavlju govori o konkretnom procesu usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom. Daju se okvirne upute kako uključiti preambulu, kako upućivati na zakonodavstvo EU-a i kako osigurati jezičnu dosljednost korištene terminologije. Ovo poglavlje daje i korisne informacije o izvavi o usklađenosti i usporednom prikazu.

4.2.1. Preambula

U svakom aktu EU-a koji proizlazi iz Ugovora mora se navesti osnovno načelo na kojem se temelji i on mora upućivati na sve preporuke ili mišljenja koji su nužni u skladu s Ugovorom. Ovi podaci nalaze se u preambuli.

Preambula se obično sastoji od sljedeća dva dijela:

- Prvi dio, koji se naziva „citati“, sadržava upućivanje na pravnu osnovu u Ugovoru koja omogućuje institucijama EU-a da djeluju u nekome području. Taj dio sadrži i upućivanje na sve dokumente koji su uzeti u obzir tijekom zakonodavnoga postupka.
- Drugi dio, koji se naziva „uvodne izjave“, navodi razloge zašto i kako je Europska unija odlučila urediti neko pitanje. Uvodne izjave korisne su za razumijevanje akta i mogu pomoći u njegovom tumačenju.

Stoga je u postupku usklađivanja važno pažljivo pročitati preambulu. Ona nam pomaže pri razumijevanju svrhe normativnih odredbi, a to u konačnici može pomoći u pripremi nacarta unutarnjeg akta.

Hrvatski pravni akti ne sadrže preambule. Međutim, prilikom usklađivanja zakonodavstva, ponekad može biti korisno u tekst kojim se prenosi neka odredba uključiti dijelove preambule, posebice one dijelove u kojima se navodi svrha odredbe. Time će pravne odredbe postati jasnije i građani za koje se u njima stvaraju prava i/ili obveze lakše će ih razumjeti, kao i nadležna tijela koja su odgovorna za njihovu provedbu i tumačenje. Kao alternativa, svrha pravnog akta, kako je navedena u preambuli, može se uključiti u članak 1. hrvatskog akta.

Primjer navođenja preambule u članku 1.

U Zakonu o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca, koji je donesen radi preuzimanja Direktive 80/987/EEZ o usklađivanju zakona država članica koji se odnose na zaštitu radnika u slučaju stečaja poslodavca, u članku 1. navodi se svrha dotičnog hrvatskog akta koji ponavlja svrhu Direktive Zajednice kako je opisano u njezinoj preambuli.

4.2.2. Upućivanje na pravnu stečevinu u tekstu pravnog akta

Za sada nacrti hrvatskih zakona ne mogu upućivati na pravnu stečevinu. Međutim, prilikom izrade hrvatskih pravnih akata moglo bi se pokazati korisnim, od sada pa nadalje, pozivati se na preuzete akte Zajednice.

Štoviše, zakonske odredbe donesene u procesu usklađivanja treba čitati i tumačiti u svjetlu odredaba Zajednice za čiju provedbu one služe. Kada Hrvatska postane članicom EU-a, strogo tumačenje nacionalnog zakonodavstva prema pravu Zajednice bit će pravna obveza za sva nacionalna tijela koja primjenjuju i provode zakone. Krivo tumačenje nacionalnog zakonodavstva zbog nepoznavanja prava Zajednice moglo bi dovesti do odgovornosti države za štetu koju pretrpe pojedinci.

Jasno je da će upućivanje na akte zakonodavstva Zajednice u hrvatskim pravnim aktima olakšati nadležnim tijelima poštivanje obveza iz zakona i osigurati strogo tumačenje.

Kada hrvatska Vlada priprema akt za donošenje u Saboru, u postupku usklađivanja s pravnom stečevinom, on nosi oznaku „PZE”. To znači da se taj zakon predlaže u cilju zadovoljavanja uvjeta za članstvo u EU. Takvi se nacrti prijedloga zakona donose u bržem postupku nego obični prijedlozi. Međutim, kada je donesen u Saboru, akt gubi oznaku akta kojim se prenosi zakonodavstvo EU-a u nacionalno zakonodavstvo.

Budući da za sada u hrvatskim zakonima nema upućivanja na pravnu stečevinu, postavlja se pitanje kako ga uvesti. Jedna mogućnost bila bi dodati preambule u akte; preambule bi imale sličnu svrhu kao i preambule u zakonodavstvu EU-a. U preambulama bi se navodili razlozi za donošenje akta i upućivalo bi se na mjerodavnu pravnu stečevinu.

Međutim, to se nekada može pokazati neodgovarajućim, jer se zakonodavstvo Zajednice ugrađuje u nacionalno zakonodavstvo različitim metodama. Na primjer, neki se dijelovi pravne stečevine mogu donijeti kao izmjene i dopune postojećih akata, a akt Zajednice može se raspršiti na nekoliko akata hrvatskog zakonodavnog sustava.

Praktičnije rješenje bilo bi uključiti bilješke na dnu stranice u tekst pravnog akta. Te bilješke, koje ne bi bile pravno obvezujuće, upućivale bi na pravni akt EU-a o kojemu je riječ ili čak na konkretne odredbe pravnog akta. Slično tome, država ne bi ni u kojem slučaju bila odgovorna za ispuštanje takve bilješke na dnu stranice. Uzimajući u obzir činjenicu da svi nacrti prijedloga zakona koji se donose u procesu usklađivanja s pravnom stečevinom moraju biti popraćeni izjavom o usklađenosti i usporednim prikazom (vidi odjeljak 4.2.4. dolje), uvođenje upućivanja u bilješke na dnu stranice ne bi trebalo biti tehnički prezahtjevno. Ta bi praksa bila korisna i nakon pristupa Europskoj uniji, jer države članice imaju obvezu preuzimati cjelokupno zakonodavstvo EU-a.

Za dodatne informacije o toj temi, vidi odjeljak 3.4.2. za primjere iz Slovenije.

4.2.3. Jezična dosljednost terminologije EU-a

Terminologija koja se koristi u pravnim aktima od velike je važnosti jer preuzimanje i provedba zakona imaju veliki učinak na pravni položaj građana. Zbog pravne jasnoće i sigurnosti, preporučuje se dosljedno korištenje istih naziva u cijelome pravnom aktu. Razvoj odgovarajuće hrvatske terminologije za preuzimanje zakonodavstva EU-a dugotrajan je i zahtjevan posao.

Prevođenje velikog broja propisa EU-a na hrvatski jezik traži jednako mnogo vremena. Državni službenici odgovorni za usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom stoga će sigurno morati raditi s dokumentima EU-a koji još nisu prevedeni na hrvatski. Kao rezultat toga, neće se moći oslanjati na hrvatsku terminologiju koju su već prihvatili službeni prevoditelji.

Već je pripremljeno nekoliko glosara koji bi trebali pomoći državnim službenicima koji su odgovorni za usklađivanje s pravnom stečevinom. Dok su se ti glosari pripremali, postignut je dogovor oko nekih hrvatskih naziva koji će se koristiti kao prijevod odgovarajućih naziva na jezicima EU-a. Glosari su se uglavnom pripremali na temelju engleskih tekstova i uključuju:

- Glosar Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ovaj je glosar dvosmjernan, hrvatsko/engleski i englesko/hrvatski, a može se naći na stranici (www.mei.hr).
- Priručnik za prevođenje pravnih akata EU-a na hrvatskom i engleskom sadrži opće upute za prevođenje kao vrste pravnih akata EU-a. Ovaj priručnik pripremljen je na temelju priručnika *Manual of Precedents for Acts Established within the Council of the EU*, a može se naći na gore navedenoj internetskoj stranici.
- Eurovoc, pojmovnik s pojmovima na engleskom, francuskom, njemačkom i hrvatskom, uključuje poseban hrvatski dodatak s terminologijom posebnom za Hrvatsku te rječnik. Izdala ga je Hrvatska informativno-referalna agencija (HIDRA) i dostupan je u papirnatom obliku i na CD-ROM-u. Eurovoc sada ima svoje četvrto izdanje; provjerite koje je zadnje izdanje kako biste dobili najnoviju inačicu. Dostupan je na Internetu, na stranici: www.hidra.hr/eurovoc/eurovoc1.htm.
- Četverojezični rječnik prava Europske unije na engleskom, francuskom, njemačkom i hrvatskom, koji je izdala HIDRA 2003. godine. Dostupan je na Internetu na adresi: www.hidra.hr/rjecnik/

Zavod za prevođenje Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija ima dvije baze podataka o prevedenim pravnim aktima: jednu koja sadrži prijevode hrvatskih pravnih akata na engleski i drugu koja sadrži prijevode pravnih akata EU-a na hrvatski. Te baze podataka još nisu dostupne javnosti. Međutim, prijevod naslova nekih pravnih akata EU-a može se naći na stranici posvećenoj prevođenju, na adresi: www.mei.hr.

4.2.4. Izjava o usklađenosti i usporedni prikazi

Odluka o usklađivanju, koju je Vlada prvi puta donijela u srpnju 2001. godine i ponovno izmijenjenu inačicu u veljači 2004. godine, zahtijeva ocjenu usklađenosti svakog prijedloga novog zakona s pravnom stečevinom. Koordinator za EU u svakom ministarstvu mora potpisati posebnu izjavu o stupnju usklađenosti – u kojoj se navodi je li prijedlog potpuno usklađen, djelomično usklađen ili nije usklađen s pravnom stečevinom te usporedne prikaze odredbi hrvatskog akta s odredbama akata EU-a. Izgled i sadržaj izjave o usklađenosti i usporednih prikaza mogu se naći na gore navedenoj internetskoj stranici.

Dana 9. listopada 2002. godine Sabor je donio Zaključak kojim se zahtijeva od Vlade da osigura da se, uz nacрте prijedloga zakona koji se predaju Saboru, predaje i izjava o usklađenosti te usporedni prikazi zakonodavnih odredbi s mjerodavnim odredbama EU-a.

Prijedlozi zakona, izjava o usklađenosti i usporedni prikazi zatim se predaju Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija (MVPEI) na još jednu provjeru usklađenosti. Osim ponovne provjere usklađenosti prijedloga s pravnom stečevinom, MVPEI pruža tehničku potporu drugim ministarstvima u procesu usklađivanja. Na primjer, MVPEI može dati informacije o pravnoj stečevini koja je na snazi koristeći informacije dostupne na stranici Europske komisije, CELEX-u, ili CD-ovima TAIEX-a. Na tim se CD-ovima nalaze usporedni prikazi u kojima je popunjen samo dio koji se odnosi na pravnu stečevinu, a TAIEX²⁰ traži od Hrvatske da popuni dio koji se odnosi na hrvatske zakone. Informacije koje su na CD-ovima ne mogu se pronaći na Internetu, a CD-ovi se zamjenjuju približno svakoga mjeseca.

■ Izjava o usklađenosti

Svrha izjave o usklađenosti je pokazati da li je, i u kojoj mjeri, prijedlog hrvatskog zakona u skladu sa zakonodavstvom Zajednice. Ako je prijedlog hrvatskoga zakona samo djelomično usklađen sa zakonodavstvom Zajednice, ili uopće nije usklađen, u izjavi o usklađenosti moraju se navesti i razlozi.

U skladu s Dodatkom Odluci o usklađivanju, izjava o usklađenosti mora sadržavati sljedećih 8 dijelova (ovdje su navedeni samo osnovni zahtjevi, a iscrpno objašnjenje svake točke može se pronaći u Dodatku):

1. Tijelo državne uprave nadležno za pripremu prijedloga zakona, uključujući odjel unutar toga tijela, bez obzira radi li se samo o jednom nadležnom tijelu ili ono dijeli odgovornost s nekim drugim državnim tijelom i bez obzira na to koja je radna skupina pridonijela pripremi zakona.
2. Naziv prijedloga propisa, na hrvatskom i engleskom.
3. Usklađenost (nacrt) prijedloga propisa s odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, uz isticanje sljedećeg:
 - Mjerodavne odredbe SSP-a
 - prijelaznoga roka za preuzimanje prema odredbama Sporazuma
 - u kojoj se mjeri (nacrtom) prijedloga propisa ispunjavanju obveze koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma (*ispunjava u potpunosti/djelomično ispunjava/ne ispunjava*)
 - razloga za djelomično ispunjavanje odnosno neispunjavanje obveza koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma (*uključujući upućivanje na bilo kakvu važnu analizu*)
 - veze s Nacionalnim programom Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji (NPPEU)

²⁰ TAIEX je jedinica za tehničku pomoć i razmjenu informacija u okviru Opće uprave za proširenje Europske komisije. Njegov cilj je pružanje kratkoročne pomoći novim državama članicama, državama kandidatkinjama i upravama na zapadnom Balkanu u području usklađivanja, primjene i provedbe zakonodavstva EU-a. Nacionalna kontaktna točna za TAIEX u Hrvatskoj je MVPEI, Uprava za koordinaciju i praćenje prilagodbe sustavu Europske unije.

4. Usklađenost (nacrt) prijedloga propisa s pravnom stečevinom Europske zajednice (i pravnim aktima Vijeća Europe), uključujući:
 - odredbe primarnih izvora prava EU-a i stupanj usklađenosti (*potpuno usklađeno, djelomično usklađeno/neusklađeno/nema mjerodavne odredbe u primarnom pravu*)
 - odredbe sekundarnih izvora prava EU-a i stupanj usklađenosti (*potpuno usklađeno, djelomično usklađeno/neusklađeno/nema mjerodavne odredbe u sekundarnom pravu*)
 - izvori prava EU-a i stupanj usklađenosti (*u objašnjenju se navodi da se pod drugim izvorima prava EU-a misli na sudske odluke, međunarodne ugovore obvezujuće za EU i opća načela prava Zajednice. Soft law se ne spominje. Međutim, korisno je spomenuti i neobvezujuće akte, kao što su preporuke, mišljenja itd...*)
 - mjerodavni pravni akti Vijeća Europe
 - razlozi za djelomičnu usklađenost odnosno neusklađenost (*kad se navode razlozi, nužno je spomenuti i mjerodavne analize, studije učinaka i slično, koje opravdavaju djelomičnu usklađenost ili neusklađenost*)
 - rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti.
5. Izjava u kojoj se navodi je li mjerodavan propis EU-a (ili Vijeća Europe) preveden na hrvatski.
6. Izjava u kojoj se navodi je li prijedlog zakona preveden na jedan od službenih jezika EU-a.
7. Izjava o sudjelovanju konzultanata u izradi nacrt prijedloga zakona i njihovo mišljenje o usklađenosti.
8. Prijedlog pripreme pročišćene inačice akta (*Ako se usklađivanje postiže izmjenama i dopunama postojećih akata*).

Izjava mora imati datum i potpis koordinatora za Europsku uniju u tijelu državne uprave koje je pripremila prijedlog i pomoćnika/ce ministrice za europske integracije.

■ Usporedni prikazi

Usporedni prikazi puno su detaljniji od izjava o usklađenosti jer im je cilj prikazati usporedbu čitavog akta, odredbu po odredbu, s mjerodavnim odredbama akata Zajednice. Postoje **dvije vrste usporednih prikaza** i obje tablice moraju biti popunjene. Prvi prikaz počinje s mjerodavnim aktom zakonodavstva Zajednice, a uspoređuje se njegova usklađenost s predloženim hrvatskim aktom (vidi Dodatak 2). Drugi prikaz počinje s prijedlogom hrvatskog akta i navodi akte Zajednice koji su preneseni u odredbe predloženog akta (vidi Dodatak 3). Dolje prikazane tablice koje treba ispuniti uzete su iz Odluke o usklađivanju od 25. veljače 2004. godine.

Literatura

- Hrvatska Vlada (2005.): Nacionalni program za pridruživanje Republike Hrvatske Europskoj uniji.
- Hrvatska Vlada (2004.): Odluka o usklađivanju hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom.
- Hrvatsko Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija (2006.) Priručnik o EU-u
- Međuinstitucionalni sporazum EU-a: Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o zajedničkim smjernicama za kvalitetu zakonodavstva Zajednice, Službeni list 1999/C 73/01, 1998.
- Zaključci Predsjedništva EU-a za 2000. godinu.
- Europski institut za javnu upravu (1999.): *Proširenje EU-a i učinkovita primjena propisa zajednice: Pristup koji se temelji na integraciji, EIPA Radni dokument 99/W/04.*
- Europska komisija: Priručnik za ocjenu učinaka u Komisiji: Kako provesti analizu učinaka
- Europska komisija (2000.): ABC prava Zajednice.
- Europska komisija (2001.): *Prijedlog odluke Vijeća i Komisije o sklapanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica s jedne strane i Republike Hrvatske s druge strane (COM (2001) 371 final, Službeni list C 332 E 27/11/2001 P. 0002 – 0221, 09.07.2001.).*
- Europska komisija (2002.): Priopćenje Komisije o ocjeni učinaka, COM (2002.) 276 final.
- Europska komisija (2003.): Zajednički praktični vodič, *Vodič Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije za osobe uključene u izradu nacrtu prijedloga propisa u institucijama Zajednice* http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/techleg/guide/index_en.htm
- Europska komisija (2004.): *Strategija Europske komisije o napretku u procesu proširenja, COM (2004.) 657 final, 06.10.04.*
- Europska komisija (2004.): Preporuka Komisije o prezimanju u nacionalno zakonodavstvo direktiva o unutarnjem tržištu, SEC (2004) 918 final, 2004.
- Lazowski, Adam: *Prilagodba poljskog pravnog sustava pravu EU-a: Izabrani aspekti,* [http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/wp45.pdf,](http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/wp45.pdf) Europski institut u Sussex-u, 2001.
- Nicolaides, Phedon; izgradnja sposobnosti za integraciju: proširenje Europske unije i stvarna primjena njezinih propisa, EIPA/2000/P/03.
- Nicolaides, Phedon (2002.): *Od grafita do dijamanta – Važnost institucionalne strukture u izgradnji sposobnosti za učinkovitu i vjerodostojnu primjenu propisa EU-a, Moderni europski studiji, Europski institut za javnu upravu, Maastricht.*
- Norveško ministarstvo pravosuđa (2000.): Lovteknikk og lovforberedelse (Priručnik o pravnoj metodologiji i izradi nacrtu propisa – samo na norveškom jeziku).
- Jedinica za učinak zakona, Ured predsjednika Vlade, Vlada Ujedinjene Kraljevine (2005.): *Vodič za preuzimanje: Kako učinkovito primijeniti direktive EU-a* <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/docs/europe/pdf/tpguide.pdf>
- Craig, Paul and Gráinne de Búrca (1998.). *Pravo EU-a: tekstovi, predmeti i materijali,* Oxford University Press.

Postupak pripreme i predaje pregovaračkih stajališta Slovačke

U početnoj fazi, pregovori o pojedinim poglavljima mogu se odvijati usporedno. Vremenski raspored za otvaranje poglavlja utvrđuje se u prijedlogu Europske unije. Države kandidatkinje za svako poglavlje pripremaju svoja pregovaračka stajališta, koja predaju državi koja predsjedava Europskom unijom, te Europskoj komisiji putem glavnog pregovarača za pregovore o pristupu Europskoj uniji (u Slovačkoj je to bio Ján Figel'). U Slovačkoj su pregovaračka stajališta pripremale radne skupine koje se osnivaju u skladu s pojedinim poglavljima i u skladu sa statutom radnih skupina.

O stajalištima se zatim razgovara i ona se „dotjeruju“ u suradnji s odgovornim sektorom, Ministarstvom vanjskih poslova, slovačkom Misijom pri EU-u u Bruxellesu i Uredom Vlade. Nakon toga, glavni pregovarač i ministar nadležnog sektora predaju pregovaračka stajališta Ministarskom vijeću za europske integracije pri Vladi. Na preporuku Ministarskog vijeća za europske integracije pri Vladi, pregovaračka stajališta potvrđuje Vlada Slovačke Republike. Odbor za europske integracije Nacionalnog vijeća Slovačke Republike redovno se izvješćuje o napretku pregovora i stajalištima Slovačke Republike.

Odobreno pregovaračko stajalište zatim se predaje Predsjedništvu i Europskoj komisiji. Komisija priprema svoj prijedlog o predanom pregovaračkom stajalištu, tzv. Nacrt zajedničkog stajališta Europske unije. Uz pomoć svojih stručnjaka (tj. na razini Skupine za proširenje), države članice komentiraju i odobravaju zajedničko stajalište. Nakon toga se stajalište Europske unije predaje COREPER-u, instituciji koja je sastavljena od veleposlanika država članica (COREPER II) i njihovih zamjenika (COREPER I). To znači da se određeno poglavlje može otvoriti tek nakon pripreme dokumenta o stajalištu koje je zatim odobrila Unija. Poglavlja se službeno otvaraju na sastanku na razini ministara ili zamjenika, tj. na razini glavnih pregovarača država kandidatkinja.

Stručnjaci iz država članica iscrpno ispituju pregovaračko stajalište kandidatkinje. Ako je država kandidatkinja uskladila sve nužne propise iz toga poglavlja s pravnom stečevinom, onda se to poglavlje privremeno zatvara na sastanku između predstavnika Europske unije i države kandidatkinje (na razini ministara ili zamjenika). „Privremeno“ znači da se poglavlje može ponovno otvoriti tijekom pregovora. Taj postupak rezultat je dva ključna načela koja Europska unija primjenjuje u pregovorima o pristupu:

1. bilo koje stajalište izraženo tijekom pregovora o bilo kojem poglavlju ne određuje stajališta koja će se usvojiti u okviru drugih poglavlja,
2. tijekom pregovora, ništa nije odobreno dok sve nije odobreno.

Izvor: Ministarstvo vanjskih poslova Slovačke Republike <http://www.foreign.gov.sk>

Primjer direktive (odabrani članci)

(Autor je podcrtao neke dijelove)

Dodatak 2.

Direktiva 2003/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja. 2003 o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije kojom se ukida Direktiva 96/92/EZ

Napomene

POGLAVLJE II. OPĆA PRAVILA ORGANIZACIJE SEKTORA

Članak 3. Obveze javne usluge i zaštita potrošača

1. Na temelju institucionalne organizacije i u skladu s načelom supsidijarnosti države članice osiguravaju, ne dovodeći u pitanje stavak 2., da elektroenergetska poduzeća posluju prema načelima ove Direktive kako bi se stvorilo konkurentno, sigurno i ekološki održivo tržište električne energije te ne prave razliku između poduzeća s obzirom na prava i obveze.

2. Uzimajući u obzir relevantne odredbe Ugovora, a posebno njegov članak 86., poduzećima koja posluju u elektroenergetskom sektoru države članice mogu, u općem ekonomskom interesu, nametnuti obveze javne usluge koje se mogu odnositi na sigurnost, uključujući sigurnost opskrbe, redovitost, kvalitetu i cijenu opskrbe, na zaštitu okoliša, uključujući energetska učinkovitost i zaštitu podneblja. Te su obveze jasno definirane, transparentne, nediskriminirajuće i provjerive, a elektroenergetskim poduzećima Europske unije jamče ravnopravnost pristupa nacionalnim potrošačima.

Obveza države članice da postigne krajnji rezultat.
Stavak 2. predstavljat će iznimku ili ravnotežu stavku 1.

Ugovor propisuje pravila za poduzeća s posebnim ili isključivim pravima kako bi se njihov negativan utjecaj na tržišno natjecanje sveo na minimum. Ovim odredbama Ugovora ograničava se mogućnost da se poduzećima nameću obveze vezane uz opće gospodarske interese.

To se spominje i dalje u stavku 5.

Navođenje stavka 3. zapravo ne dodaje ništa jer se to već spominje u drugom podstavku stavka 3.

Ovo je već spomenuto u stavku 3. Ovo i druga ponavljanja često pokazuju političku važnost ponovnog potvrđivanja prava država članica da uređuju zbog „općeg interesa“.

Što se tiče sigurnosti opskrbe, energetske učinkovitosti/upravljanja potražnjom i ispunjavanja ekoloških ciljeva, kako je navedeno u ovom stavku, države članice mogu uvesti provedbu dugoročnih planova, vodeći računa o mogućnosti da treća stranka zatraži pristup sustavu.

3. Države članice osiguravaju svim kućanstvima i, ako to države članice smatraju potrebnim, malim poduzećima (uglavnom poduzećima s manje od 50 zaposlenika i godišnjim prometom ili bilancom koja ne prelazi 10 milijuna eura) korištenje opće usluge tj. prava na opskrbu električnom energijom određene kvalitete unutar njihovog teritorija po razumnim, lako i jasno usporedivim te transparentnim cijenama. Radi osiguranja pružanja opće usluge države članice mogu imenovati dobavljača kao posljednje utočište. Države članice distribucijskim poduzećima nameću obvezu povezivanja potrošača s dalekovodnom električnom mrežom po uvjetima i tarifama utvrđenim u skladu s postupkom iz članka 23. stavka 2. Ova Direktiva ne sprječava države članice da osnaže tržišni položaj domaćeg malog i srednjeg potrošača promičući mogućnosti dobrovoljnog udruživanja predstavnika ove skupine potrošača.

Prvi podstavak mora se provesti na transparentan i nediskriminirajući način i ne sprječava otvaranje tržišta u skladu sa člankom 21.

4. Novčana naknada, drugi oblici naknade i isključiva prava, koja države članice dodjeljuju za ispunjavanje obveza utvrđenih u stavcima 2. i 3., osiguravaju se na nediskriminirajući i transparentan način.

Države članice jedino su obvezne nuditi kućanstvima mjere zaštite potrošača iz Dodatka. Te mjere navedene su u Dodatku A jer nisu od ključne važnosti u direktivi i uglavnom ih pokriva postojeće zakonodavstvo iz područja zaštite potrošača.

Dugačak način da se kaže
“...osiguravaju...”

Tipična formula za direktivu; glavni dijelovi direktive mogu se učiniti neprimjenjivima sve dok ostvarivanje glavnog cilja direktive – tržišno natjecanje na tržištu električnom energijom u cijeloj EU – nije spriječeno. Tu ostaje puno mjesta za tumačenje.

Komisija mora biti obaviještena o mjerama koje bi mogle ugroziti liberalizacijski cilj direktive.

Izješćivanje o takvim mjerama ne prestaje nakon primjene: Primjena direktive zahtijeva stalne napore na održavanju usklađenosti nacionalnih zakona s direktivom.

5. Države članice poduzimaju prikladne mjere za zaštitu krajnjih potrošača, a posebno osiguravaju odgovarajuću zaštitu ugroženih potrošača, uključujući mjere pomoći da se izbjegne isključenje. U tom kontekstu države članice mogu poduzeti mjere zaštite krajnjih potrošača u udaljenim područjima. One osiguravaju visoku razinu zaštite potrošača, osobito transparentnost ugovornih uvjeta, općih informacija i mehanizama u rješavanju sporova. Države članice osiguravaju povlaštenom kupcu mogućnost da izabere novoga dobavljača. Što se tiče kućanstava, ove mjere uključuju one utvrđene u Dodatku A.

6. Države članice dužne su se pobrinuti da dobavljači električne energije u računu ili u prilogu računa te u promotivnim materijalima koji su dostupni krajnjim potrošačima, navedu:

a) udio pojedinog izvora energije u cjelokupnoj gorivnoj masi dobavljača tijekom protekle godine;

b) najmanje uputu na postojeće izvore, npr. internetske stranice, gdje su javnosti dostupne informacije o učinku na okoliš, u smislu ispuštanja CO₂ i radioaktivnog otpada kao posljedice proizvodnje električne energije iz cjelokupne gorivne mase dobavljača tijekom protekle godine.

U pogledu električne energije dobivene razmjenom ili uvezene od poduzeća izvan Zajednice, mogu se koristiti ukupne sume dostavljene razmjenom ili od strane spomenutog poduzeća tijekom protekle godine.

Države članice poduzimaju potrebne korake kako bi se osigurala pouzdanost informacija od strane dobavljača sukladno ovom članku.

7. Države članice provode odgovarajuće mjere kako bi se ostvarila socijalna i ekonomska kohezija, zaštita okoliša, koja uključuje mjere energetske učinkovitosti/upravljanja potražnjom i sredstva za borbu protiv promjene klimatskih uvjeta, te sigurnost opskrbe. Te mjere posebno uključuju odgovarajuće ekonomske poticaje, koristeći sva raspoloživa nacionalna sredstva i sredstva Zajednice, za održavanje i izgradnju nužne mrežne infrastrukture, uključujući mogućnosti međusobnog povezivanja.

8. Države članice nisu obvezne provesti članke 6., 7., 20. i 22. ukoliko bi njihova provedba spriječila zakonsko ili činjenično ispunjavanje obveza koje su u općem ekonomskom interesu nametnute elektroenergetskim poduzećima ili ukoliko razvoj trgovine ne bi bio pogođen do te mjere da bi to bilo protivno interesima Zajednice. Interesi Zajednice među ostalim uključuju tržišno natjecanje u pogledu povlaštenih kupaca sukladno ovoj Direktivi i članku 86. Ugovora.

9. Države članice će, nakon provedbe ove Direktive, obavijestiti Komisiju o svim mjerama poduzetim u ispunjavanu obveza opće i javne usluge, uključujući zaštitu potrošača i okoliša te o njihovom mogućem učinku na nacionalno i međunarodno tržišno natjecanje bez obzira zahtijevaju li te mjere odstupanje od ove Direktive.

One obavješćuju Komisiju svake druge godine o bilo kakvim promjenama vezano uz te mjere, bez obzira zahtijevaju li te mjere odstupanja od ove Direktive.

7. Države članice provode odgovarajuće mjere kako bi se ostvarila socijalna i ekonomska kohezija, zaštita okoliša, koja uključuje mjere energetske učinkovitosti/upravljanja potražnjom i sredstva za borbu protiv promjene klimatskih uvjeta, te sigurnost opskrbe. Te mjere posebno uključuju odgovarajuće ekonomske poticaje, koristeći sva raspoloživa nacionalna sredstva i sredstva Zajednice, za održavanje i izgradnju nužne mrežne infrastrukture, uključujući mogućnosti međusobnog povezivanja.

8. Države članice nisu obvezne provesti članke 6., 7., 20. i 22. ukoliko bi njihova provedba spriječila zakonsko ili činjenično ispunjavanje obveza koje su u općem ekonomskom interesu nametnute elektroenergetskim poduzećima ili ukoliko razvoj trgovine ne bi bio pogođen do te mjere da bi to bilo protivno interesima Zajednice. Interesi Zajednice među ostalim uključuju tržišno natjecanje u pogledu povlaštenih kupaca sukladno ovoj Direktivi i članku 86. Ugovora.

9. Države članice će, nakon provedbe ove Direktive, obavijestiti Komisiju o svim mjerama poduzetim u ispunjavanu obveza opće i javne usluge, uključujući zaštitu potrošača i okoliša te o njihovom mogućem učinku na nacionalno i međunarodno tržišno natjecanje bez obzira zahtijevaju li te mjere odstupanje od ove Direktive.

One obavješćuju Komisiju svake druge godine o bilo kakvim promjenama vezano uz te mjere, bez obzira zahtijevaju li te mjere odstupanja od ove Direktive.

(...)	
<p>Članak 5. Tehnička pravila</p> <p>Države članice će se pobrinuti da se utvrde kriteriji tehničke sigurnosti te da se objave tehnička pravila kojima se određuju minimalni tehnički zahtjevi za nacрте i operativni uvjeti za povezivanje sustava proizvodnih postrojenja sa sustavom distribucije, s izravno povezanom korisničkom opremom, povezanim priključcima i izravnim linijama. Ta su tehnička pravila nepristrana i nediskriminirajuća te osiguravaju povezano funkcioniranje sustava. <u>O njima se obavješćuje Komisija u skladu sa člankom 8. Direktive 98/34/EZ</u> Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. kojom se predviđa postupak za pružanje informacija o tehničkim standardima i propisima te pravilima o uslugama informacijskog društva (11).</p>	<p>Direktiva 98/34/EZ navodi da se Komisija mora obavijestiti o tehničkim pravilima u mnogim područjima prije njihovog donošenja kako bi se izbjeglo nastajanje novih prepreka trgovini.</p>
(...)	
<p>POGLAVLJE VIII. ZAVRŠNE ODREDBE</p> <p>Članak 24. Zaštitne mjere</p> <p>U slučaju iznenadne krize na energetsom tržištu te ugrožene fizičke sigurnosti osoba, uređaja postrojenja ili cjelovitosti sustava, država članica može privremeno poduzeti potrebne zaštitne mjere.</p> <p>Takve mjere moraju izazvati najmanje moguće poremećaje u poslovanju unutarnjeg tržišta i usko se odnose na nužne otklone iznenadnih poteškoća.</p>	<p>Komisija zadržava pravo odlučiti da li su zaštitne mjere prihvatljive.</p>

Država članica o kojoj je riječ mora bez odlaganja obavijestiti o tim mjerama ostale države članice i Komisiju, koja može donijeti odluku da država članica o kojoj je riječ mora izmijeniti ili ukinuti takve mjere ako narušavaju tržišno natjecanje i nepovoljno utječu na trgovinu, suprotno zajedničkim interesima.

Članak 25.
Praćenje uvoza električne energije

Države članice dužne su svake treće godine obavijestiti Komisiju o uvozu električne energije iz trećih država, u smislu fizičkog protoka, tijekom protekla tri mjeseca.

Obveza bilježenja i izvješćivanja Komisije svaka tri mjeseca o uvozu električne energije iz država koje nisu članice EU.

Članak 26.
Odstupanja

1. Države članice koje, nakon što Direktiva stupi na snagu, dokažu postojanje značajnih problema u djelovanju malih izoliranih sustava, mogu zatražiti izuzeće od odgovarajućih odredaba u poglavljima IV., V., VI., VII. i poglavlja III., prema kojem Komisija može malom izoliranom poduzeću odobriti obnavljanje, unapređivanje i proširenje postojećih kapaciteta. Prije donošenja odluke Komisija obavještava države članice o tim zahtjevima vodeći računa o poštivanju tajnosti. Odluka se objavljuje u Službenom listu Europske unije. Ovaj se članak primjenjuje i na Luksemburg.

Odstupanja, u slučajevima malih izoliranih sustava, od svih materijalnih obveza direktive, osim odredaba o stvaranju energije. U slučaju najmanjih i najizoliranijih sustava, u slučaju obnove, nadogradnje i širenja ne primjenjuju se čak ni te odredbe.

2. Država članica koja, nakon što Direktiva stupi na snagu, iz tehničkih razloga ima značajnih problema u otvaranju svog tržišta prema određenim ograničenim skupinama potrošača koji nisu kućanstva, spomenutim u članku 21. stavku 1., točki b), može zatražiti izuzeće od ove odredbe. Komisija odobrava izuzeće za razdoblje koje ne prelazi 18 mjeseci od datuma navedenog u članku 30. stavku 1. U svakom slučaju, izuzeće prestaje važiti s datumom navedenim u članku 21. stavku 1. točki c).

Članak 27.
Postupak preispitivanja

U slučaju da na temelju izvješća spomenutog u članku 28. stavku 3., o učinkovitosti pristupa mreži u državi članici – što dovodi do potpuno učinkovitog, nediskriminirajućeg i nesmetanog pristupa mreži – Komisija zaključi da određene obveze koje su ovom Direktivom nametnute poduzećima (uključujući one o zakonskoj odvojenosti operatora distribucijskog sustava), nisu razmjerne sa zadanim ciljem, država članica može podnijeti zahtjev Komisiji za izuzećem od dotičnih obveza.

Država članica bez odlaganja obavještava Komisiju o podnošenju zahtjeva, zajedno sa svim važnim podacima potrebnim za dokazivanje kako će se učinkovit pristup mreži i nadalje osiguravati.

U roku od tri mjeseca nakon primitka obavijesti, Komisija mora donijeti mišljenje u vezi sa zahtjevom države članice o kojoj je riječ i, po potrebi, dostaviti prijedloge Europskom parlamentu i Vijeću o izmjenama i dopunama odgovarajućih odredaba Direktive.

Mogućnost odstupanja od obveza za poduzeća ako se može dokazati da je postignut ukupni cilj direktive.

Takvo odstupanje mora se potvrditi izmjenama i dopunama direktive.

<p><u>Komisija može predložiti, u prijedlogu izmjene i dopune Direktive, izuzeće dotične države članice od određenih obveza pod uvjetom da ta država članica, prema potrebi, provodi jednako učinkovite mjere.</u></p>	
<p>(...)</p>	
<p>Članak 29. Ukidanja</p> <p><u>Direktiva 90/547/EEZ ukida se počevši od 1. srpnja 2004.</u></p> <p><u>Direktiva 96/92/EZ ukida se počevši od 1. srpnja 2004. ne dovodeći u pitanje obveze država članica u vezi s rokovima za preuzimanje i primjenu spomenute Direktive. Upute uz ukinutu Direktive tumače se kao upute uz ovu Direktivu i čitaju se u skladu s korelacijskom tablicom u Dodatku B.</u></p>	<p>Ova direktiva predstavlja zapravo dubinske izmjene direktive 96/92/EZ. Umjesto izmjena i dopuna, direktiva je ukinuta (od roka za provedbu, vidi dolje) kako bi se izbjegla nejasna pravna situacija. To znači da će mnogi članci u novoj direktivi imati iste ciljeve ili čak biti identični člancima u direktivi koja je ukinuta. Drugi pravni akti mogu sadržavati upute na ukinutu direktivu, a korelacijska tablica se stoga prilaže uz novu direktivu. Međutim, kao što je već istaknuto u okviru članka 21., to dovodi do cirkularne upute vezano uz definiciju slobodnog izbora potrošača u odabiru dobavljača.</p>
<p>Članak 30. Provedba</p> <p>1. Države članice donijet će potrebne zakone i druge propise kako bi se uskladili s odredbama ove Direktive najkasnije do 1. srpnja 2004. One će o tome odmah obavijestiti Komisiju.</p> <p>2. <u>Države članice mogu odgoditi provedbu članka 15. stavka 1. do 1. srpnja 2007. To neće dovesti u pitanje zahtjeve sadržane u članku 15. stavku 2.</u></p>	<p>Rok za provedbu</p> <p>Izuzetak za obvezu pravnog odvajanja operatora distribucijskog sustava od vertikalno integriranih poduzeća..</p> <p>Upute na direktivu obvezne su u nacionalnim provedbenim mjerama kako bi se Komisiji olakšao nadzor.</p>

3. Kad države članice budu donosile ove mjere, te će mjere prilikom njihove službene objave sadržavati uputu na ovu Direktivu ili će se uz njih navesti takva uputa. Načine toga upućivanja predvidjet će države članice.

Posljednji dio (obično u okviru poglavlja o “konačnim odredbama” često uključuje obvezu izvješćivanja od strane Komisije i pravila o preispitivanju, te odredbe o prijelaznim razdobljima i rješenjima, rokovima za provedbu (u direktivama je to obično predzadnji članak) i stupanje na snagu (obično 20 dana nakon donošenja).

Dijelovi akta koji će vjerojatno zahtijevati česte izmjene i dopune obično se nalaze u dodacima.

**Usporedni prikaz podudaranja odredbi ZAKONA O OSIGURANJU
POTRAŽIVANJA RADNIKA U SLUČAJU STEČAJA POSLODAVCA
s propisima EU**

1. Naziv propisa te predmet i cilj njegova uređivanja

Konačni prijedlog zakona o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca

Final Proposal Act on the Protection of Claims of Employees in the case of Insolvency of Employer

Predmet uređivanja Zakona je utvrđivanje poslova Fonda za razvoj i zapošljavanje kao jamstvenog fonda za isplate potraživanja radnika, vrsta i opsega prava radnika u slučaju insolventnosti poslodavca te uvjeti pod kojima se ta prava ostvaruju, kao i način osiguranja sredstava za ostvarenje tih prava.

Cilj Zakona je osigurati plaćanje neisplaćenih potraživanja radnika u slučaju insolventnosti poslodavca.

2. Naziv propisa EU-a te predmet i cilj njegova uređivanja

2.1. Direktiva 80/987/EEZ o usklađivanju zakona država članica u pogledu zaštite zaposlenika u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca

Directive 80/987/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer

Direktivom se uređuje isplata radničkih potraživanja u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca te se obvezuje države članice EU da osnuju tijelo koje jamči plaćanje neisplaćenih radničkih potraživanja.

2.2. Direktiva 2002/74/EZ kojom se mijenja Direktiva 80/987/EEZ o usklađivanju zakona država članica u pogledu zaštite zaposlenika u slučaju insolventnosti njihova poslodavca

Directive 2002/74/EC amending Directive 80/987/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer

4. Usklađenost s propisom (sekundarnim izvorom prava) EU-a	
a)	b)
Odredbe Zakona o osiguranju potraživanja radnika u slučaju insolventnosti poslodavca	Odredbe i zahtjevi Direktiva: 80/987/EEZ o usklađivanju zakona država članica u pogledu zaštite zaposlenika u slučaju insolventnosti njihova poslodavca 2002/74/EZ kojom se mijenja Direktiva 80/987/EEZ o usklađivanju zakona država članica u pogledu zaštite zaposlenika u slučaju insolventnosti njihova poslodavca
Opće odredbe Članak 1. Utvrđuje da se Zakonom propisuju poslovi Fonda za razvoj i zapošljavanje kao jamstvenog fonda za isplate potraživanja radnika, vrste i opseg prava radnika u slučaju insolventnosti poslodavca, uvjeti za ostvarenje prava i način osiguranja sredstava za ostvarenje tih prava.	2002/74/EZ Preambula (2) Direktiva 80/987/EEZ ima za cilj pružiti minimalni stupanj zaštite zaposlenika u slučaju insolventnosti poslodavca. U tu svrhu, ona obvezuje države članice da osnuju tijelo koje jamči plaćanje potraživanja tim radnicima.
Članak 2. Definiraju se pojmovi insolventnosti poslodavca, radnika i plaće.	2002/74/EZ Članak 2. Stavak 1. i 2. Definira se insolventnost poslodavca; direktiva ne dovodi u pitanje nacionalno zakonodavstvo vezano za definicije ostalih pojmova, npr. "radnik", "poslodavac", "plaća", itd.
Članak 3. Propisuju se vrste i visine isplata koje je Fond obvezan osigurati i isplatiti radniku, kao i vremenski period za koji se navedeni oblici potraživanja isplaćuju	2002/74/EZ Članak 3. i 4. Obvezuje se države članice da osiguraju isplatu svih potraživanja radnika koja proizlaze iz radnog odnosa. Propisuje se najmanji vremenski period od tri mjeseca za koji mora biti isplaćena naknada u slučaju potraživanja radnika.
Članak 4. Uređuje da je Fond kod isplate plaće i naknade plaće dužan obračunati i platiti doprinose za obvezna osiguranja.	80/987/EEZ Članak 5. Države članice propisat će detaljna pravila za organizaciju, financiranje i djelovanje jamstvenih ustanova.

c)	d)	e)
Usklađenost odredbe prijedloga Zakona o osiguranju potraživanja radnika u slučaju insolventnosti poslodavca s odredbom pojedinih Direktiva	Razlozi za djelomičnu usklađenost ili neusklađenost	Predviđeni datum za postizanje potpune usklađenosti
potpuno usklađeno		
potpuno usklađeno		
potpuno usklađeno		
potpuno usklađeno		

a)	b)
<p>Članak 5.</p> <p>Utvrđuju se poslovi koje prema Zakonu o osiguranju potraživanja radnika u slučaju insolventnosti poslodavca obavlja Fond za razvoj i zapošljavanje.</p>	<p>80/987/EEZ</p> <p>Članak 5.</p> <p>Države članice propisat će detaljna pravila za organizaciju, financiranje i djelovanje jamstvenih ustanova.</p>
<p>Članak 6.</p> <p>Utvrđuje koja se tijela pri Fondu osnivaju, koje akte ona donose i njihova djelovanja.</p>	<p>80/987/EEZ</p> <p>Članak 5.</p> <p>Države članice propisat će detaljna pravila za organizaciju, financiranje i djelovanje jamstvenih ustanova.</p>
<p>Članak 7.</p> <p>Utvrđuje tko vrši nadzor nad zakonitošću rada Fonda.</p>	<p>80/987/EEZ</p> <p>Članak 5.</p> <p>Države članice propisat će detaljna pravila za organizaciju, financiranje i djelovanje jamstvenih ustanova.</p>
<p>Članak 8.</p> <p>Propisuje da se na sva pitanja koja se odnose na ustrojstvo i rad Fonda, a koja nisu uređena ovim Zakonom, primjenjuje Zakon o Fondu za razvoj i zapošljavanje.</p>	<p>80/987/EEZ</p> <p>Članak 5.</p> <p>Države članice propisat će detaljna pravila za organizaciju, financiranje i djelovanje jamstvenih ustanova.</p>
<p>Članak 9.</p> <p>Propisuje kada radnik može ostvariti prava utvrđena Zakonom i tko ih ne može ostvariti.</p>	<p>80/987/EEZ</p> <p>Članak 5.</p> <p>Države članice propisat će detaljna pravila za organizaciju, financiranje i djelovanje jamstvenih ustanova.</p>
<p>Članak 10.</p> <p>Propisuje način pokretanja postupka za ostvarenje prava propisanih Zakonom.</p>	<p>80/987/EEZ</p> <p>Članak 5.</p> <p>Države članice propisat će detaljna pravila za organizaciju, financiranje i djelovanje jamstvenih ustanova.</p>
<p>Članak 11.</p> <p>Utvrđuje način podnošenja zahtjeva za ostvarenje prava, priloge i podatke koji se vezano za isti trebaju priložiti, te rok za dostavu tih podataka.</p>	<p>80/987/EEZ</p> <p>Članak 5.</p> <p>Države članice propisat će detaljna pravila za organizaciju, financiranje i djelovanje jamstvenih ustanova.</p>

c)	d)	e)
potpuno usklađeno		
potpuno usklađeno		
potpuno usklađeno		
potpuno usklađeno		
potpuno usklađeno		
potpuno usklađeno		
potpuno usklađeno		

a)	b)
<p>Prijenos potraživanja Članak 13.</p> <p>Uređuje se prijenos potraživanja tražbina na Fond danom izvršenja rješenja o zahtjevu za isplatom potraživanja radnika.</p>	Nema odgovarajuće odredbe
<p>Članak 14. Osiguranje sredstava</p> <p>Propisuje da se Sredstva za ostvarenje prava radnika utvrđena ovim Zakonom osiguravaju u Državnom proračunu te da se izdaci Fonda za obavljanje poslova iz ovog Zakona u jednoj kalendarskoj godini pokrivaju prihodima u istoj kalendarskoj godini.</p>	<p>80/987/EEZ Članak 5. (b)</p> <p>Propisuje obvezu poslodavaca da pridonose financiranju jamstvene institucije, ukoliko se ono potpuno ne pokriva iz državnog proračuna</p>
<p>Kaznene odredbe Članak 15. i 16.</p>	Nema odgovarajuće odredbe
<p>Prijelazne i završne odredbe Članak 17., 18. i 19.</p> <p>Utvrđuje se rok za donošenje Pravilnika iz članka 10. stavka 3. ovoga Zakona.</p> <p>Utvrđuje se da će sva potraživanja radnika prema poslodavcima nad kojima je stečaj otvoren do stupanja na snagu ovog Zakona rješavati prema propisima koji su bili na snazi na dan otvaranja stečajnog postupka.</p> <p>Propisuje se dan stupanja na snagu Zakona i njegova primjena.</p>	Nema odgovarajuće odredbe

4. Usklađenost s ostalim izvorima prava EU-a

c)	d)	e)
neprimjenjivo		
potpuno usklađeno		
neprimjenjivo		
neprimjenjivo		

priměnie
KONFER
priměnie
priměnie

