

**Proces primitka Republike Hrvatske  
u Europsku uniju**

Autor: Veljko Mikelić

## Sadržaj

Uvod.....	4
1. Proces približavanja Republike Hrvatske prema europskim integracijama.....	5
2. Detalji <i>Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju</i> .....	8
2.1. Osnovna načela <i>Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju</i> .....	9
2.1.1. Politički dijalog.....	10
2.1.2. Regionalna suradnja.....	11
2.1.3. Sloboda kretanja roba, osoba i kapitala.....	11
2.1.4. Slobodno kretanje radnika, usluga i kapitala.....	13
2.1.5. Sloboda kretanja kapitala.....	14
2.1.6. Sloboda ponude usluga i kapitala.....	15
2.1.7. Harmonizacija zakonodavstva, primjena i pravila tržišnog natjecanja.....	16
2.1.8. Suradnja na polju pravosuđa i unutarnjih poslova.....	18
2.2. Politika suradnje.....	19
2.2.1. Suradnja na području ekonomске politike.....	20
2.2.2. Suradnja na finansijskom području.....	24
2.3. Završna razmatranja o <i>Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju</i> .....	25
3. Financijske potpore Europske unije Hrvatskoj u desetogodišnjem razdoblju (1991.-2001.).....	26
4. Mišljenje Europske komisije o ispunjavanju preuzetih obveza na osnovu <i>Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju</i> .....	27
5. Sažeti prikaz zakonskih tekstova i institucionalnih novosti koji su usvojene kao mјera ispunjavanja obveza koje proizlaze iz <i>Sporazuma</i> .....	35
6. Novi odnosi između Hrvatske i Europske Unije, kandidatura Hrvatske za punopravno članstvo u Europskoj Uniji i mišljenje (avis) Europske komisije o kandidaturi.....	39
6.1. Formalna kandidatura Hrvatske za punopravno članstvo u Europskoj uniji... ..	39
7. Mišljenje (Avis) Europske Unije o hrvatskoj kandidaturi za punopravno članstvo.....	40
7.1. Demokracija i pravna država.....	41
7.2. Ljudska prava i zaštita manjina.....	45
7.2.1. Građanska i politička prava.....	45
7.2.2. Ekonomski, socijalni i kulturni prava.....	46

7.2.3. Prava i zaštita manjina.....	46
7.2.4. Položaj i status prognanika i izbjeglica.....	48
7.2.5. Problem povratka prognanika i izbjeglica.....	49
7.2.5.1. Problemi koji se odnose na povratak imovine i obnovu oštećene imovine napuštene od strane prognanika i izbjeglica.....	50
7.2.5.2. Obnova oštećenih objekata.....	50
7.2.5.3. Povratak privatne imovine napuštene tijekom ratnih zbivanja.....	51
7.2.5.4 Otvoreno pitanje statusa bivših nositelja stanarskih prava.....	51
7.3. Slobodno kretanje osoba.....	53
7.3.1. Sloboda kretanja radnika.....	54
7.4. Socijalna politika i politika zapošljavanja.....	55
7.5. Školovanje i osposobljavanje.....	59
7.6. Zaštita zdravlja i potrošača.....	61
7.7. Suradnja u područjei pravosuđa i unutarnjih poslova.....	63
8. Završne napomene i preporuke.....	65

## **Uvod**

Cilj ovog rada je prezentacija prikaza procesa integracije Republike Hrvatske prema punopravnom članstvu u Europskoj uniji. Taj proces integracije je prikazan na *horizontalan*, kronološki način koji započinje od prvih kontakata između Hrvatske i Europske unije da bi se kasnije usredotočio na analizi prvih ugovornih odnosa (*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*) koji su kasnije finalizirane sa pozitivnim mišljenjem (*Avis*) sa priznanjem statusa zemlje kandidata za punopravno članstvo u Europskoj Uniji. Početak pregovora za punopravno članstvo vjerojatno će započeti početkom iduće godine. Činilo se logičnim u ovoj strukturi prikaza opisati činjenice kronološkim redoslijedom.

Osim kronološkog prikaza, određeni dijelovi ovog istraživanja su prikazani na *vertikalni* način, temeljeći se na direktnim odnosima između Hrvatske i Europske unije polazeći od zahtjeva i preporuka Europske unije za harmonizacijom zakonodavstva i stvaranje odgovarajućeg institucionalnog okvira u usporedbi sa europskim standardima. U tom dijelu su analizirani određeni kritički komentari izraženi od strane Europske unije i preporuke koje mjere treba poduzeti Hrvatska kako bi bila sto je moguće bliže europskom zakonodavstvu i politici.

Osnovni cilj ovog rada je dakle uvidjeti u kakvom se stanju danas nalaze hrvatske institucije, politika i zakonodavstvo i njihova kompatibilnost sa europskim standardima, želeći izraziti ovaj koncept na sto je moguće objektivniji način. Naravno predmet ovog prikaza nisu mogli biti sva pitanja koja su bila predmet rasprave između Hrvatske i Europske unije, izbor tema za ovaj prikaz je sugerirana od strane UIL-a Interregionalnog ureda u Trstu kao argumenti koji su predmet institucionalnog interesa sindikata.

## **1. Proces približavanja Republike Hrvatske europskim integracijama**

Može se kazati da proces približavanja Europskoj uniji pri završetku domovinskog rata (1991-95) za tadašnju hrvatsku vlast nije bio prioritet vanjske politike. U tom periodu Hrvatska je postala zemljom članicom Europske Organizacije za Sigurnost i Suradnju (OSCE), dok je nešto kasnije 1996. godine Hrvatska primljena u Vijeće Europe (Council of Europe), gdje su prihvaccene i prve međunarodne obveze definirane od strane ove organizacije.<sup>1</sup> Ipak u tom razdoblju Hrvatska nije bila uzeta u razmatranje kao zemlja koja posjeduje osnovne prepostavke za primitak u punopravno članstvo u Europskoj uniji u kratkom vremenskom periodu.

Treba napomenuti da su 1995. pregovori sa Europskom unijom o Sporazumu o Stabilizaciji i Pridruživanju bili u već poodmakloj fazi, ali početkom vojnih akcija «Bljesak» i «Oluja» Europska unija je odlučila suspendirati pregovore o Sporazumu o Stabilizaciji i Pridruživanju.

Krajem devedesetih godina postaje sve jasnije da Europska unija želi prema zemljama jugoistočne Europe primijeniti nekakvu vrstu regionalnog pristupa uobličenog u *Sporazumu o Stabilizaciji i Pridruživanju*. Osim Hrvatske ovaj Sporazum se odnosi i na Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Makedoniju i Saveznu Republiku Jugoslaviju (danас Državna zajednica Srbije i Crne Gore). Sadržaj procesa stabilizacije i pridruživanja predviđa pristup programima tehničke pomoći ponajviše u okviru novog programa CARDS<sup>2</sup>, kao i razvoj političkog dijaloga između pomenutih zemalja.

Što se tiče odnosa između Hrvatske i Europske unije može se reći da je tek krajem devedesetih godina Hrvatska osnovala prve institucije koje su se trebale specifičnije baviti odnosima Hrvatske i Europske unije. Osnovan je Ured za Europske integracije kao administrativni organ sa zadatkom pracenja institucija Europske unije,

---

<sup>1</sup> Evropska Konvencija o ljudskim pravima, Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina.

<sup>2</sup> CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) predstavlja program tehničke pomoći za obnovu, razvoj i stabilizaciju čiji su korisnici osim Hrvatske sljedeće zemlje: Albanija, Bosna i Hercegovina, Državna zajednica Srbije i Crne Gore i Makedonija. Fondovi programa CARDS namjenjeni su: povratku izbjeglica i prognanika u regiji, stvaranju institucionalnog okvira za potporu demokratskom drustvu, pravnoj državi, postovanje ljudskih prava i prava manjina, konsolidacija i razvoj civilnog drustva, neovisnost medija, učinkovitos pravosuđa i mjere protiv organiziranog kriminala. Za detaljnije informacije o programu CARDS vidjeti poglavlje 2.1.

a u svrhu moguceg usklađivanja zakonodavstva i institucija Hrvatske sa europskim standardima.

Službeni stav Europske unije iz 1999. bio je da za zemlje koje su nastale na teritoriju bivše Jugoslavije (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Saveznu Republiku Jugoslaviju, danas Državna Zajednica Srbije i Crne Gore uključujući i Albaniju) treba kreirati regionalni pristup uobličen u **Procesu stabilizacije i pridruživanja**, kojeg je formulirao ministarski Savjet Europske unije, kao jednu vrstu modificiranog ili bolje reči profiliranijeg pristupa za te zemlje u okviru procesa njihovog «regionalnog pristupa» prema europskim integracijama.<sup>3</sup>

Iste 1999. Europska unija je donijela *Pakt o stabilnosti za jugoistočnu Europu*.<sup>4</sup> Radi se o strateškom dokumentu kojemu je osnovni cilj stabilizacija ovog područja, koje je u bližoj prošlosti bilo pogodeno turbulentnim događajima. Namjera Pakta je omogućiti punu integraciju tih zemalja prema Europskoj uniji kroz doprinos prisnijoj regionalnoj suradnji između zemalja članica.

Što se tiče političkih događaja u Hrvatskoj, tek poslije siječanskih izbora 2000 i pobjede političkih stranaka lijevog centra koja je označila kraj desetogodišnje dominacije HDZ (Hrvatske demokratske zajednice) na političkoj sceni, proces približavanja Europskoj uniji postaje prioritet u vanjskopolitičkoj orientaciji Hrvatske. Od tog momenta Hrvatska započinje intenzivan proces prema europskim integracijama i tek od tada se može govoriti o stvarnom političkom naporu za približavanje Europske unije. Važnost koje je tadašnja hrvatska Vlada pridala procesu europskih integracija vidjela se i u novom institucionalnom okviru po kojem je prijašnji *Ured za europske integracije* prerastao u *Ministarstvo za europske integracije*. Sa druge strane i Europska unija je ocijenila pozitivno novu proeuropsku orientaciju nove hrvatske vlade. Kao potvrdu nastojanjima te nove orientacije u relativno kratkom roku Europska unija je i formalno otvorila sjedište delegacije Europske komisije u Zagrebu.

---

<sup>3</sup> *Proces stabilizacije i pridruživanja* kao specifična formula regionalnog pristupa u EU temelji se na razvoju ekonomskih odnosa unutar i izvan regije, razvoju civilnog društva, obrazovanja, suradnja na polju pravosudja i unutarnjih poslova, razvoj politickog dijaloga, uključujući i onaj na regionalnom nivou, u okviru ovog procesa ce se dodatno namjeniti sredstva u okviru programa CARDS.

<sup>4</sup> *Pakt o stabilnosti* je politicko strateski dokument definiran u srpnju 1999, glavni cilj ovog dokumenta je priprema drzava jugoistocne Europe za ukljicanje u proces euroatlanskih integracija. Pakt se bazirana suradnji zemalja regije i uključuje razlicite subjekte kao sto se zelje clanice EU, USA, Ruske Federacije, mjestunarodne institucije kao OSCE, UNHCR, NATO, OECD, financijske institucije kao MMF, Svjetska banka i razlicite regionalne inicijative.

Odnosi između Hrvatske i Europske unije postaju dakle institucionalni; kao potpora proeuropskim nastojanjima hrvatske vlade organiziran je i Summit u Zagrebu (Studeni 2000) koji je okupio šefove država zemalja Europske unije i predstavnike zemlja korisnika *Procesa stabilizacije i pridruživanja* (Bosna i Hercegovina, Makedonija, Savezna Republika Jugoslavija (danas Državna Zajednica Srbije i Crne Gore) i Albanija). Ovaj susret na vrhu nije bio samo formalna gesta potpore proeuropskim naporima nove vlade, nego je predstavljaо nastojanje ka određivanju putokaza prema Europskoj uniji za države sudionice. Tako su u završnom dokumentu *Rezoluciji* naznačene sve zemlje članice kao potencijalni kandidati uključeni u proces *Stabilizacije i pridruživanja*. U dokumentu se garantira europska perspektiva uz puno poštovanje državne suverenosti navedenih država, potvrđujući još jednom neophodnost regionalne suradnje.

Tijekom 2000. započeli su i prvi institucionalni pregovori između Hrvatske i Europske unije: osnovana je radna grupa koja se sastoji od predstavnika Hrvatske i Europske unije sa zadatkom započinjanja pripremnih radnji za početak razgovora na stručno tehničkom nivou. Rezultat aktivnosti ove grupe je bio usvajanje *općih preporuka* u kojima se identificiraju područja u kojima se Hrvatska obvezala primijeniti konkretnе mjere u svrhu približavanja standardima Europske unije.

Nakon ovih početnih aktivnosti, Europska unija je uputila u Hrvatsku stručni tim: »*Fact-finding mission*», sa zadatkom analiziranja stanja vladinih institucija i prikupljanja svih neophodnih podataka u svrhu elaboracije *Studije o izvedivosti* (Feasibility study) - osnovnog dokumenta za elaboraciju budućih pregovora u okviru *Procesa stabilizacije i pridruživanja*. Nakon izrade i usvajanja *Studije o izvedivosti*, Europska Komisija je preporučila Vijeću Ministara Europske unije početak razgovora u svezi potpisivanja *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*. Kao što je već prije navedeno, formula procesa stabilizacije i pridruživanja je zamišljena kao model u procesu približavanja Europskoj uniji za sve zemlje iz jugoistočne Europe-potencijalne kandidate za pristup u Europskoj uniji.

Prvi pregovori o procesu stabilizacije i pridruživanja su počeli krajem 2000 godine, službeno su okončana tri kruga pregovora, uz niz pregovora i sastanaka na tehničkom nivou radi harmonizacije pojedinih tehničkih pitanja (poljoprivreda, trgovina) koji će biti sastavni dio Sporazuma.

Po okončanju pregovora 14. svibnja 2001. u Bruxellesu je parafiran *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*. Sporazum su potpisali tadašnji ministar Vanjskih

poslova, Tonino Picula i povjerenik za vanjsku politiku Europske komisije, Chris Patten. U okviru ovog sporazuma ekonomski dio i dio koji se odnosi na prijevoz po posebnoj klauzuli *Privremenog Sporazuma* počeo se primjenjivati već od siječnja 2002.

Stupanje na snagu *Sporazuma* je predviđeno poslije ratifikacije u Hrvatskom Saboru, u parlamentima svih zemalja članica i u Europskom parlamentu. Hrvatski Sabor je potvrdio *Sporazum* 5. prosinca 2001., Europski parlament je ratificirao *Sporazum* 12. prosinca 2001., a zemlje članice Europske unije su započele proces ratifikacije u svojim parlamentima.

## **2. Detalji *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju***

Važnost ovog dokumenta sastoji se u tome što se po prvi put uspostavio ugovorni odnos između Hrvatske i Europske unije. Ujedno, ovaj dokument može se smatrati prvim značajnim formalnim korakom ka institucionalizaciji odnosa između Hrvatske i Europske unije. Sadržaj ovog dokumenta predstavlja dakle pravnu osnovu za jednu postupnu pripremu Hrvatske za punopravno članstvo u Europskoj uniji.

Ovaj *Sporazum* predstavlja ključni sporazum za Hrvatsku, sa kojim započinje proces konačne pripreme prema pridruživanju zemlje Europskoj uniji.

*Sporazum*, zamišljen kao trajni dokument na neograničeno vrijeme, predstavlja jednu preferencijalnu opciju koja želi doprinijeti ekonomskoj i političkoj stabilizaciji. Ovaj dokument ujedno i određuje odnose između Hrvatske i Europske unije u područjeima koji sadrže *sva tri strukturalna stupa* Europske unije.<sup>5</sup>

Osnovna razlika između ugovora u pristupanju Europskoj uniji, koje su potpisale novoprimaljene države članice Europske unije (deset zemalja koje su postale članovi Europske unije u svibnju 2004) i *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*, koji su predloženi zemljama jugoistočne Europe je u tome što je prva grupa zemalja potpisala Sporazume o pridruživanju, dok za drugu grupu zemalja, među kojima je i

---

<sup>5</sup> Odnosi se na strukturu Europske unije gdje prvi stup čine carinska unija, zajedničko tržište, poljoprivredna politika, monetarna unija, drugi stup čine vanjska i sigurnosna politika, treći stup obuhvaća unutarnje poslove i pravosude. Potrebno je naglasiti da se prvi stup temelji na procedurama i instrumentima koji su definirani pravno-obvezujućim normama koje su zemlje članice obvezne primjenjivati dok je u druga dva stupa nadzor nad primjenom uglavnom na međuvladinim tijelima (Vijeće Europske unije).

Hrvatska, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* uključuje i tzv. *evolutivnu klauzulu* koja naglašava neophodnost regionalne suradnje između ovih država.

*Evolutivna klauzula* u Sporazu o stabilizaciji i pridruživanju za Hrvatsku označava i priznanje da je Hrvatska službeno priznata kao zemlja potencijalni kandidat za punopravno članstvo u Europskoj uniji. Osim toga jasno je naglašeno da se ocjenjivanje procesa pristupanja Europskoj uniji temelji na *individualnom pristupu* zemalja članica. U konkretnom slučaju, brzina pristupa se temelji na sposobnosti Hrvatske da uvede europske standarde i ostvari rezultate kao pojedinačna zemlja u ispunjavanju preuzetih obveza, iako u naznačenom okviru regionalne suradnje koja predviđa sklapanje bilateralnih sporazuma i bez ikakve prinude oko stvaranja novih državnih zajednica po uzoru na bivšu Jugoslaviju.

Među osnovnim ciljevima koje sadrži *Proces stabilizacije i pridruživanja* mogu se utvrditi sljedeći:

- ponuditi Hrvatskoj odgovarajući okvir koji će omogućiti politički dijalog i omogućiti razvoj što prisnijih odnosa među političkim strankama;
- pomoći i potpora Hrvatskoj pri harmonizaciji zakonodavstva prema europskim standardima, kako bi razvila međunarodnu ekonomsku i političku suradnju;
- potpora naporima Hrvatske u prijelazu prema tržišnom gospodarstvu, te uspostavljanju i razvitku slobodne trgovine između Europske unije i Hrvatske;
- potpora regionalnoj suradnji koju predviđa primjena *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*.

## **2.1. Osnovna načela *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju***

U uvodnom dijelu ukratko su prikazana osnovna načela na kojima se bazira sporazum, opisujući obveze koje zainteresirana država treba ispuniti. Ukratko, radi se o sljedećim obvezama:

- održanje trajnog političkog dijaloga bilateralnim i multilateralnim odnosima u međunarodnim pitanjima od zajedničkog interesa;
- proces demokratizacije, reformu javne uprave, razvoj civilnog društva, gospodarski razvoj i gospodarsku suradnju, suradnju u pravosuđu i unutarnjim poslovima;

- proširenje građanskih i gospodarskih prava i sloboda, poštivanje ljudskih prava i zalaganje za pravnu državu, poštovanje i zaštita prava manjina i ostalih demokratskih načela koja se zasnivaju na višestranačkoj demokraciji kao rezultatu slobodnih izbora;
- harmonizacija hrvatskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske unije;
- pravo povratka za sve prognanike i izbjeglice i poštivanje prava koja im pripadaju;
- pomoć Europske unije u kreiranju slobodne trgovine;
- slobodnu razmjenu i slobodnu trgovinu u skladu sa pravima i obvezama koje su usuglašene sa Međunarodnom trgovinskom organizacijom;
- razvoj gospodarstva, te razvoj i promocija investicija.

Kao što smo već naveli, potreba za regionalnom suradnjom (posebno sa susjednim zemljama) izričito napominje da se potpisivanje i realizacija ovog sporazuma temelji na ostvarivanju individualnih obveza Hrvatske, bez ikakvog utjecaja na odvijanje procesa stabilizacije i pridruživanja od strane ostalih zemalja u regiji.

Sporazum predviđa norme o suradnji i međusobnim obvezama između Hrvatske i Europske unije u sljedećim područjima.

### **2.1.1. Politički dijalog**

U ovom se dijelu formalno ostvaruje politički dijalog između Hrvatske i Europske unije, koji ima za cilj potpunu integraciju Hrvatske u zajednicu demokratskih država i postupno pridruženje Europskoj uniji. Drugi cilj se odnosi na usuglašavanje pozicija između Hrvatske i Europske unije o međunarodnim pitanjima. Suradnja uključuje i izmjenu informacija od opceg interesa.

Ovo se odnosi na zauzimanje zajedničkih stajališta koja se tiču sigurnosti i stabilnosti u Europi, te uključuje područja vanjske politike i sigurnosti Europske unije. Još jednom, načela političkog dijaloga naglašavaju neophodnost razvoja regionalne suradnje i njegovanje dobrosusjedskih odnosa između Hrvatske i ostalih zemalja u regiji.

## **2.1.2. Regionalna suradnja**

Vodeći računa o tragičnim događajima iz bliže prošlosti koji su se dogodili na području zemalja slijednica bivše Jugoslavije, Europska unija je inzistirala na potrebi za regionalnom suradnjom. U tom smislu Hrvatska se obvezala promovirati regionalnu suradnju sa krajnjim ciljem postizanja mira i sigurnosti. Sa svoje strane Europska unija se obvezala osigurati sredstva za primjenu programa tehničke pomoći za regionalnu i prekograničnu suradnju. U tom cilju Hrvatska se obvezala informirati Europsku uniju o odvijanju procesa regionalne suradnje izvještavajući *Vijeće za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*. (konzultativno tijelo za nadgledanje primjene *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*).

Osim toga Hrvatska se obvezala da će početi pregovore sa ostalim zemljama u regiji koje su potpisale *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* o potpisivanju međusobnih bilateralnih sporazuma, kako bi se proširio opseg međusobne suradnje.

Osnovna načela u ovom dijelu Sporazuma koji se odnosi na regionalnu suradnju se zasnivaju na: promoviranju političkog dijaloga, osnivanju zona slobodne razmjene, uzajamnim olakšicama koje se odnose na kretanje radnika, kapitala i usluga, zatim suradnji u područjima koja nisu obuhvaćena Sporazumom, posebno u području pravosuđa i unutarnjih poslova. Ovi posljednji sporazumi će biti potpisani u roku od dvije godine od stupanja na snagu *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* i predstavljaju preuvjet za daljnji razvoj odnosa između Hrvatske i Europske unije.

## **2.1.3. Sloboda kretanja roba, osoba i kapitala**

Jedno od osnovnih pitanja koje uređuje *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* odnosi se na zasnivanje odnosa slobodnog tržišta i slobodne razmjene između Hrvatske i Europske unije. Ovaj cilj bi se trebao postići putem ukidanja svih carinskih pristojbi i količinskih ograničenja. Kao izuzetak od ovog pravila predviđena su određena ograničenja za uvoz pojedinih poljoprivrednih proizvoda, marikulture i ostalog.

*Acquis communitaire* Europske unije predstavlja pravnu stečevinu i u okviru ovog zakonodavstva sadrži 31 poglavlje, a jedno je posvećeno normativu koji se

odnosi na slobodu kretanja roba te zajedno sa zakonodavstvom o slobodnom kretanju osoba, kapitala i usluga čini osnovu slobodnog tržišta Europske unije.

Prema zakonodavstvu Europske unije koje je sadržano u ovom dijelu Sporazuma, Europska unija je sasvim ukinula (bez prijelaznog perioda) sve carinske pristojbe i druge dažbine za hrvatske proizvode, dok ograničeni limiti postoje samo za proizvode koji su sadržani u dodatnom protokolu (vina i drugi alkoholni proizvodi), ili su sadržani u posebnom protokolu (protokol o ribarskim proizvodima i određenim vrstama mesa).

Već na osnovu privremenog protokola od 1 siječnja 2002, Hrvatska se obvezala postupno smanjivati carinske tarife na uvozne proizvode iz Europske unije. Postupno smanjenje carinskih tarifa na uvoz proizvoda iz Europske unije odvijat će se sve do definitivnog ukidanja carinskih pristojbi 1. siječnja 2008, datuma koji je označen kao kraj tranzicijskog perioda. Hrvatska je već započela smanjivanje pristojbi za većinu industrijskih proizvoda uvezenih sa teritorija Europske unije. Za ostale proizvode koji se smatraju «osjetljivima», a za koje je neophodno postupno prilagođavanje novim uvjetima zajedničkog tržišta, carinske pristojbe će biti ukinute u narednih 2 ili 5 godina. Duže razdoblje za ukinuće carinskih pristojbi se predviđa za poljoprivredne i morske proizvode, planirano je razdoblje prilagođavanja od 6 godina.

Sporazum sadrži i *zaštitnu klauzulu* za hrvatsko gospodarstvo, koja predviđa mogućnost uvođenja zaštitnih administrativnih mjera u slučaju neposredne opasnosti od poremećaja za hrvatsko gospodarstvo, koje bi izazvao neograničen uvoz konkurentnih proizvoda koji bi ga mogli ugroziti.

Planira se da će ukinuće ovih administrativnih ograničenja imati pozitivan utjecaj za hrvatsko gospodarstvo. Sa jedne strane hrvatski proizvođači će imati slobodniji pristup tržištu Europske unije pod povoljnijim uvjetima, jer ukidanje carinskih pristojbi i količinskih kvota znači da hrvatski proizvođači mogu izvoziti na tržište Europske unije proizvode u većem obimu sa konkurentnjim cijenama. Sa druge strane ukinuće carinskih pristojbi za proizvode iz Europske unije trebalo bi pojačati konkureniju na hrvatskom tržištu. To se posebno odnosi na hrvatske proizvođače koji su do sada uživali privilegiranu poziciju i koji će sada trebati pojačati konkurenost na osnovi novih uvjeta na tržištu koji su uvjetovani proširenjem tržišta i postupnim ukinućem carinskih pristojbi.

U tom smislu se predviđa da će primjena ovih mjera, koje vode ka liberalizaciji tržišta imati i određene negativne posljedice; to se prije svega odnosi na

povećanje nezaposlenosti u kratkoročnom periodu. Iskustvo drugih tranzicijskih zemalja je pokazalo da uvođenje normativa u korist slobodnog tržišta dugoročno utječe pozitivno na gospodarski rast i zaposlenost, pod uvjetom da se gospodarska rekonstrukcija uskladi sa odgovarajućom makroekonomskom politikom.

#### **2.1.4. Slobodno kretanje radnika, usluga i kapitala**

Ovaj kriterij predstavlja jedan od najvažnijih načela *acquis communautaire* Europske unije (sadržan u svojoj drugoj glavi). On se zasniva na pravu boravka i rada na teritoriju Europske unije, na zabrani diskriminacije na slobodan izbor zanimanja, na pravu ostanka u zemlji posljednjeg zaposlenja, na punom priznanju prava koji proizlaze iz radnog odnosa i socijalne sigurnosti.

U sadašnjoj politici Europske unije u ovom području ograničenja postoje samo za pristup državnim službama ili mogu biti opravdana razlozima javnog reda ili zaštite zdravlja.

Ovaj sporazum predviđa uvođenje *načela uzajamnosti*, tj. za prava i obveza hrvatskih radnika koji su zaposleni u zemljama Europske unije uvodi se isti tretman kao i za državljanе jedne od zemalja Europske unije, koji obavljaju aktivnost u Hrvatskoj.

Osim toga određene norme se odnose na tretman radnika - hrvatskih državljana, koji već rade u nekoj od zemalja Europske unije. Te norme se odnose na zabranu bilo kojeg oblika diskriminacije na bazi državljanstva, a odnose se na uvjete rada, naknade za rad, otpuštanje sa posla u usporedbi sa radnicima iz Europske unije. Normativa koju sadrži *Sporazum* garantira i bračnim partnerima hrvatskih državljana zaposlenih u jednoj od zemalja Europske unije pravo na zaposlenost i traženje zaposlenja za drugog bračnog partnera.

Osim toga tijekom čitavog perioda zaposlenja, trajanje boravaka hrvatskih radnika u jednoj od zemalja Europske unije se ubraja u period za postizanje socijalnih prava, koji se odnose na zdravstveno osiguranje i mirovinska prava. Hrvatskim državljanima zaposlenim u zemljama Europske unije su garantirane sve mirovine i osiguranja protiv ozljeda na radu, profesionalnih bolesti i u slučaju smrti prema zakonima zemlje gdje su hrvatski radnici zaposleni. *Sporazum* predviđa da hrvatski

državljeni zaposleni u zemljama članicama Europske unije imaju pravo na dječji dodatak za članove svoje obitelji.

Gore navedeni *Sporazum* je utvrdio *načelo uzajamnosti* u uživanju svih gore navedenih prava za radnike na području Europske unije, a koji su već zaposleni u Hrvatskoj. Za sada Sporazum ne predviđa mogućnost slobodnog pristupa tržištu rada Europske unije za hrvatske državljanе.

Govoreći o ovome poglavlju može se zaključiti da slobodno kretanje radne snage, koje predstavlja jedno od najvažnijih europskih načela sadržanih u *acquis communautaire-u*<sup>6</sup>, po stavkama Sporazuma predviđa tretman uzajamnosti za državljanе Europske unije u Hrvatskoj i za hrvatske državljanе koji su već zaposleni na teritoriju zemalja članica Europske unije. Utvrđena je neophodnost ujednačavanja tretmana radnih i socijalnih prava.

### **2.1.5. Sloboda kretanja kapitala**

Ovo pravo predstavlja jedno od najvećih dostignuća *acquis communautaire-a* koji je namijenjen potpori razvoja tržišnog gospodarstva i predstavlja garanciju prava državljanа Europske unije, kako bi mogli započeti sa vlastitom poduzetničkom inicijativom ili putem vlastitog udjela u trgovačkim društvima sudjelovati u ekonomskim aktivnostima na teritoriju bilo koje države članice EU.

U ovoj glavi se jamči *nacionalni tretman* za osnivanje trgovačkih društava i za aktivnosti podružnica već osnovanih trgovačkih društava u Hrvatskoj; izuzeci su predviđeni samo u zračnom prijevozu, u brodskoj i riječnoj navigaciji.

Prema odredbi ovog Sporazuma Hrvatskoj se priznaje pravo na zaštitu određenih gospodarskih grana. Taj tretman nije vezan za određene gospodarske aktivnosti koje se nalaze u poteškoćama, ili one koje bi zbog osnivanja trgovačkih društava od strane članica Europske unije, Hrvatsku mogle drastično udaljiti od sudjelovanja na zajedničkom tržištu. U svakom slučaju zaštitna mjera bi trebala imati privremeno trajanje koje može trajati najduže 3 godine od stupanja na snagu Sporazuma.

---

<sup>6</sup> *Acquis communautaire* sastavljen od 31 poglavlja predstavlja pravnu stecevinu Europske unije, prava i obveze zemalja Europske unije, pravni dokument koji se ne bazira samo na normativnom dijelu jer obuhvata načela, sadržave političke ciljeve osnivačkih ugovora na kojima se temelji Europska unija, presudama Europskog suda pravde kao i na rezolucijama i deklaracijama koje je usvojila Unija.

Za sada je isključeno iz primjene pravo trgovinskih društava i njihovih podružnica u djelatnostima koje se odnose na iskorištanje prirodnih bogatstava, poljoprivrednih zemljišta, šumskih područja. Predviđeno je da se u razdoblju sljedeće 4 godine od stupanja na snagu Sporazuma razmotre mogućnosti obavljanja ekonomskih djelatnosti u ova tri područja.

Što se tiče priznavanja stručnih kvalifikacija hrvatskih radnika sa onima iz Europske unije izričito se navodi da će se uzajamno priznanje stručnih kvalifikacija uzeti u razmatranje.

#### **2.1.6. Sloboda ponude usluga i kapitala**

Ovaj dio Sporazuma se posebno odnosi na neophodnost harmonizacije zakonodavstva, koje se odnosi na aktivnosti trgovinskih društava za ponudu usluga na teritoriju Hrvatske i obrnuto. I za ovu aktivnost je predviđen prijelazni period od 4 godine, nakon čega će biti primijenjene mjere koje će omogućiti punu slobodu davanja usluga izvan granica. U praktičnom smislu to znači da će nakon završetka prijelaznog perioda biti usvojene mjere kojim će se garantirati sloboda kretanja i ponude usluga. Osim toga biti će garantirana i sloboda ponude i korištenja usluga bez fizičkog kretanja osoba.

Sporazum predviđa da Hrvatska treba započeti proces harmonizacije svog zakonodavstva sa onim iz Europske unije na područjima usluga, uključujući zračni i kopneni prijevoz.

Dio Sporazuma koji je posvećen kretanju kapitala i plaćanja drugi je važan parametar za zajedničko gospodarsko tržište. U ovom dijelu je predviđena liberalizacija transakcija koje se odnose na direktna ulaganja, te zajmove koji se odnose na ekonomske aktivnosti i financijske usluge.

Liberalizacija zakonodavstva odnosi se na mogućnost državljanina Europske unije za kupnju nekretnina u Hrvatskoj, gdje će nakon završetka prijelaznog roka od 4 godine od stupanja na snagu Sporazuma doći do ukidanja klauzule uzajamnosti. Od tada će se garantirati isti tretman za državljane Europske unije za kupnju nekretnina u Hrvatskoj, kao i za hrvatske državljane koji žele kupiti nekretnine na teritoriju EU.

## **2.1.7. Harmonizacija zakonodavstva, primjena i pravila tržišnog natjecanja**

Harmonizacija hrvatskog zakonodavstva sa onim u Europskoj uniji predstavlja jedno od najkompleksnijih pitanja koje predviđa ovaj Sporazum. Ovaj dio predviđa izričito obvezu koju je preuzeila hrvatska Vlada za harmonizaciju vlastitog zakonodavstva i primjenu normativa Europske unije u vlastito zakonodavstvo u utvrđenim rokovima.

Vodeći računa o složenosti ove preuzete obveze, odmah su definirani prioriteti za započinjanje procesa harmonizacije. To se prije svega odnosi na tržiste i državne poticaje, intelektualno, industrijsko i ekonomsko vlasništvo, standardizaciju, zaštitu potrošača, prava trgovačkih društava, prava davanja finansijskih usluga, zdravstvo i sigurnost i zaštitu na radu, zaštitu osobnih podataka, i jednakost spolova.

Osim glavnog posla harmonizacije predviđa se osnivanje novih institucija (specijaliziranih agencija), kao i pojačanje rada već postojećih agencija koje će moći jamčiti primjenu novog normativa koji je sadržan u Sporazumu, taj normativ se odnosi prije svega namanjenje državnih monopola i postupno otvaranje prema slobodnom tržištu. Ove agencije će imati ulogu reguliranja pristupa tržištu budućih ponuđača usluga na hrvatskom tržištu na osnovu općih i posebnih normi i na osnovu tržišne konkurencije.

Ova obveza za usvajanjem normi Europske unije u hrvatskom zakonodavstvu, koja se odnosi na konkurenčiju, usmjerena je na sprečavanje mogućih negativnih utjecaja na slobodnu tržišnu konkurenčiju.

Kao prvi korak osnovala se *Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja*, koja ima ovlasti ispitivanja postojanja monopolističkih položaja pojedinih subjekata i uvođenje mjera za zaštitu tržišnog natjecanja.

Kao sljedeći korak Sporazum predviđa neophodnost osnivanja *Agencije za državne subvencije*, sa zadatkom utvrđivanja slučajeva kada je moguće dobiti državne poticaje. Zna se da je uvođenje državnih subvencija u pravilu protivno načelu i normativu slobode tržišta, ali sa druge strane vidljivo je da hrvatsko gospodarstvo teško može biti konkurentno na tržištu bez državnih poticaja u budućoj liberalizaciji tržišta, kao i zbog moguće presjeke inozemne konkurenčije.

U dijelu posvećenom državnim subvencijama potrebno je naglasiti da Sporazum predviđa jedan duži period gdje će se regionalni poticaji u Republici Hrvatskoj primjenjivati po «mekšim» kriterijima. Ova orijentacija je u skladu sa

regionalnom politikom EU, koja sa određenim mjerama može dati razvojne poticaje regijama koje su ekonomski nerazvijene.

Osim toga Sporazum je poprilično precizan sto se tiče zaštite industrijskog, trgovačkog i intelektualnog vlasništva; traže se naime značajne naporu za uvođenje novog zakonodavstva u Hrvatskoj (do sada su ove norme bile poprilično neznatne).

Usvajanje novih mjeru i promjena važećih normi je neophodna, jer ovo područje ima osobit značaj za Europsku uniju. Ovaj je normativ u zemljama EU označio put za ukidanje granica koje su negativno utjecale na stvaranje zajedničkog i slobodnog tržišta.

Što se tiče vremenskog perioda označenog za normativ o *standardizaciji i mjerenu*, još uvijek velika većina stanovništva u Hrvatskoj nije svjesna značaja uvođenja ovih kriterija za hrvatsko gospodarstvo. Standardizacija znači da osobe – profesionalci koji obavljaju određenu djelatnost (a ne organi javne uprave) odlučuju sporazumno o normativnim standardima koji će se primjenjivati za određenu vrstu njihove djelatnosti. Može se pretpostaviti da će hrvatski ekonomski subjekti imati više prednosti ukoliko njihovi proizvodi budu u skladu sa normama o standardizaciji, koje su važeće u Europskoj uniji, jer bi imali konkurentnije proizvode na zajedničkom europskom tržištu i to bi olakšalo njihovu ekonomsku aktivnost. Osim toga mjere standardizacije pridonose sigurnosti, zaštiti i povjerenju potrošača.

Sporazum predviđa da će tehničke norme biti elaborirane od tehničkih savjetnika za određene aktivnosti, koje će u Hrvatskoj biti osnovane pri *Državnom zavodu za standardizaciju i mjeriteljstvo*. Ova institucija će imati centralnu ulogu za obavljanje aktivnosti mjeriteljstva i ocjenjivanja harmonizacije i podudarnosti hrvatskih standarda sa onim Europske unije.

Ovaj dio Sporazuma je namijenio određene norme *zaštiti potrošača*, materija koja je donedavno sasvim bila nepoznata u hrvatskom zakonodavstvu. Biti će neophodno uložiti veliki napor u ovom području, budući da je zaštita potrošača područje za koju postoji posebna osjetljivost u zakonodavstvu Europske unije. Stvaranje učinkovitog mehanizma zaštite potrošača predstavlja garanciju ne samo za razvoj tržišnog gospodarstva Hrvatske, nego odražava i stupanj dosegnute razine demokratskih sloboda u kojem živi društvo, kao i znak nivoa štovanja ljudskih prava.

Sporazum predviđa i usvajanje zakona o zaštiti potrošača koji bi trebao ozakoniti problematiku u ovom području na sveobuhvatan način. Posebno bi se trebala urediti sljedeća područja: utvrđivanje standarda sigurnosti i kvalitete

proizvoda, pravo izbora proizvoda, zakonska zaštita potrošača, pravo potrošača na edukaciju i informaciju, način djelovanja neovisnog udruženja potrošača, regulacija novih vrsta prodaje na daljinu (veleprodaja) i zaštita potrošača. Sporazum je dakle u ovom dijelu izričit u traženju usvajanja novog zakonodavstva i osnivanju institucionalnog okvira, koji treba dati pravi značaj normativima koji će omogućiti funkcioniranje tržišnog gospodarstva i u korist potrošača.

### **2.1.8. Suradnja na području pravosuđa i unutarnjih poslova**

Suradnja na području pravosuđa Europske unije i unutarnjih poslova predstavlja tzv. *treći stup* na kojem je zasnovana Europska unija. Ovaj stup obvezuje sve zemlje članice Unije na suradnju i približavanje ministarstava pravosuđa zemalja Europske unije. Europsko zakonodavstvo u ovoj područje regulira dijalog, uzajamnu pomoć, način suradnje između policija zemalja Europske unije, carinski nadzor, suradnju ureda za imigraciju kao i odjela pravosuđa zemalja članica. Osim toga, *Ugovorom o Europskoj uniji* od 1993 definirani su zajednički interesi u ovom području: pitanja koja proizlaze iz nadzora vanjskih granica Europske unije, procedura sto se odnosi na tražitelje političkog azila, međunarodne prevare, suradnja između policije i finansijskih organa protiv organiziranog kriminala i terorizma.

Suradnja na području pravosuđa i unutarnjih poslova je od posebnog značenja za Europsku uniju, jer na taj način pojačava učinkovitost institucija pravne države i posebno pravosudnih institucija, podiže učinkovitost i stručnost pravnih stručnjaka koji djeluju u ovom sektoru.

Ovaj dio Sporazuma je detaljnije označio značenje određenih vrsta suradnje u dijelu koji se odnosi na kretanje osoba. Specificira se suradnja u nadzoru državne granice i definiraju procedure za izručenje osoba koje nezakonito borave na tuđem teritoriju.

Politika izdavanja viza obuhvaća tehniku i upravnu suradnju u izmjeni informacija o odvijanju zakonodavstva i prakse, kako bi se institucije učinile što učinkovitijima u ovoj područje, razmjena informacija o novostima koji se odnose na zaštitu osobnih isprava.

Posebna pozornost je data normama koje se odnose na sprečavanje pranja novca i trgovanje opojnim drogama, posebna pozornost je posvećena na usvajanju

učinkovitih mjera za sprečavanje pranja novca koji je dobiven kriminalnim radnjama. Politička kontrola trgovanja narkoticima će biti odgovarajuće riješena u skladu sa *Strategijom Europske unije za kontrolu narkoticima*.

U konkretnom slučaju ovakav tip suradnje u skladu sa europskim standardima za Hrvatsku predviđa prije svega usvajanje novog zakonodavnog okvira u ovom području. Osim toga predviđa se osnivanje odgovarajućih institucija i centara za prevenciju, informativne centre, centre za profesionalnu obuku, istraživanja i studiji u ovom području.

Općenito, može se zaključiti da će administrativna i tehnička suradnja u područje pravosuđa i unutarnjih poslova zahtijevati aktivan pristup u primanju tehnike pomoći iz Europske unije. U tom smislu već je aktiviran program, CARDS, koji će imati zadatak poboljšanja učinkovitosti pravosuđa. To se odnosi na upravne sudove, te kaznene i civilne odsjeke, stručno usavršavanje sudaca, razvoj ljudskih potencijala u skladu sa europskim standardima. Istiće se nužnost usvajanja izmjena zakona kako bi se pojačao istražni postupak, važnost procesa za suzbijanje organiziranog kriminala i nadzor državnih granica.

## **2.2. Politika suradnje**

Ovaj argument predstavlja dio Sporazuma na osnovu kojeg će biti odobrena tehnička pomoć preko programa CARDS, ili na osnovu bilateralnih sporazuma.

Može se reći da će isprofiliran program preko kojega Europska unija podržava politiku suradnje biti realiziran preko programa CARDS, koji obuhvaća i druge zemlje korisnike jugoistočne Europe.

Ovaj program je definirao sljedeće osnovne ciljeve:

- održiv gospodarski razvoj i potpora gospodarskim reformama orijentiranim prema razvoju tržišnog gospodarstva;
- usvajanje novog zakonskog institucionalnog okvira za potporu demokratskom društvu, pravnoj državi, poštovanju ljudskih prava i prava manjina, pomirba i konsolidacija civilnog društva, neovisnost mass medija, učinkovitost pravosuđa i mjere protiv organiziranog kriminala;

- povratak izbjeglica i prognanika u regiji, obnova i doprinos stabilizaciji stanja u regiji;
- društveni razvoj sa posebnim naglaskom na smanjenju siromaštva, ravnopravnost spolova, obrazovanje i zaštita okoliša;
- razvoj i unapređenje odnosa između zemalja korisnika pomoći Europske unije, razvoj odnosa između ovih zemalja i zemalja kandidata za primitak za članstvo u Europskoj uniji;
- promocija regionalne, transnacionalne i transregionalne suradnje između zemalja korisnika i Europske unije.

Što se tiče politike suradnje ona je odredila osnovna načela za određene sektore koji će biti navedeni u osnovnim crtama.

### **2.2.1. Suradnja na području ekonomске politike**

Suradnja na ovom području se odnosi na potporu EU za usvajanje ekonomskih reformi neophodnih za zasnivanje učinkovitog ekonomskog tržišta. Ovaj napor je neophodan kako bi se zadovoljio jedan od tzv. Kopenhaških kriterija.<sup>7</sup>

Što se tiče suradnje u područje bankarskog, osiguravajućeg sektora, EU će se zauzeti za potporu za stvaranje konkurentskega ozračja za bankarsko poslovanje i poslovanje osiguravajućih društava. Osim toga, EU želi dati potporu učinkovitom sustavu revizije, posebno sustavu revizije u javnom sektoru koji će morati biti usklađeni sa kriterijima koji su na snazi u EU. Ovaj dio Sporazuma se odnosi i na **industrijsku suradnju** između Hrvatske i Europske unije. Osnovni cilj je modernizacija i rekonstrukcija hrvatskog gospodarstva. Suradnja se zasniva na potpori inicijativama koje su okrenute prema razvoju tržišnog gospodarstva, potpori transparentnosti tržišta i potpori izvozu. Među ciljevima za potporu gospodarskih aktivnosti, izričito je naglašena važnost sektora malog i srednjeg poduzeništva, te obiteljskih gospodarstava, koje u suradnji sa partnerima iz EU mogu biti usmjerene prema tržištu gdje mogu ostvariti razvoj.

---

<sup>7</sup> Kopenhaški kriteriji utvrđeni su 1993. i predstavljaju osnovne kriterije za zemlje kandidate za prijam u Europsku uniju, kriteriji su političke prirode (stabilnost domaćih institucija, pravnu državu, ljudska prava i prava nacionalnih manjina) ili ekonomiske (postojanje tržisnog gospodarstva, sposobnost domaćih trgovackih društava da budu uspješni u uvjetima slobodnog tržišnog gospodarstva). Detaljnije o Kopenhaškim kriterijima je navedeno u poglavljju 6.1.

Sporazum sadrži određene norme koje se odnose na **zaštitu investicija**. Ovaj zadatak se odnosi na stvaranje povoljne klime za strane i domaće investicije i zahtjeva poboljšanje zakonskog okvira koji određuje politiku i proceduru investicija. Posebna pozornost namijenjena je poboljšanju zaštite investicija. Napor u ovom području ima za zadatak poticanje i pojednostavljivanje investicija, koje su onemogućene zbog neažuriranih katastarskih knjiga. Stoga je modernizacija (informatizacija) i sređivanje katastarskih knjiga određena kao jedan od prioriteta za program CARDS.

Suradnja u području **carinske politike** također predstavlja jedan od kritičnih područja, koja zahtijevaju značajne napore u svrhu harmonizacije hrvatskog carinskog sustava sa onim važećim u Europskoj uniji. EU je i carinska unija, u kojoj su njeni članovi ukinuli carine među državama članicama. EU je i harmonizirao vlastiti carinski sustav prema trećim zemljama.

Harmonizacija hrvatske carinske politike sa europskim standardima zasniva se na pojednostavljenju i modernizaciji carinske inspekcije i uvođenju inovacija u informatički carinski sustav u okviru programa CARDS. Uvođenje novih normi predviđeno je i u fiskalnom području, koje se odnosi na politiku pristojbi, pojačavajući institucije fiskalne uprave kako bi se razvio učinkovit sustav naplate poreza, kao i uvođenje mjera protiv finansijskih prevara.

Što se tiče područja **socijalne politike**, prioriteti se pronalaze u zapošljavanju, posebno na stvaranju institucija koje će biti sposobne za posredovanje u zapošljavanju, stvaranje novih institucija koje će se baviti profesionalnom orijentacijom. Ovaj pristup uključuje i potporu lokalnom razvoju. Suradnja u prvom dijelu zasnivati će se na razmjeni dužnosnika u ovom području, na edukaciji i modernizaciji informativnog sustava i na razmjenu informacija.

Što se tiče socijalne sigurnosti, suradnja će obuhvatiti prilagođavanje sustava socijalne sigurnosti novim ekonomskim i socijalnim zahtjevima koje donosi otvaranje tržišnog gospodarstva. Suradnja u ovoj područjei uključuje i reformu hrvatskog zakonodavstva, koje će morati usvojiti mjere koje garantiraju jednakost spolova u radnom odnosu u uvjetima jednakih mogućnosti između spolova za primanje na posao. Ove mjere uključuju i aktivnosti koje se odnose na poboljšavanje i prilagođavanje standardima koji su na snazi u Europskoj uniji, a odnose se na zaštitu zdravlja radnika i sigurnost i zaštitu na radu.

Sporazum predviđa i vrlo precizne mjere o suradnji između Europske unije i Hrvatske u području **školovanja i edukacije**.

Europska komisija, kao izvršno tijelo Europske unije, nametnula je dva osnovna prioriteta u ovom području: *edukaciju, dodatno profesionalno školovanje* i potporu kontinuiranom usvajanju dodatnih kvalifikacija radnika.

Sporazum predviđa konkretne programe TEMPUS<sup>8</sup> i CARDS, koji su namijenjeni pojačanju suradnje kako bi se podigao nivo školovanja i edukacije, koji za krajnji cilj ima promociju demokratskih vrijednosti, učvršćivanja pravne države kao i davanje odgovora na nove zahtjeve tržišta.

Što se tiče suradnje u **poljoprivrednom ili agroindustrijskom sektoru**, potrebno je naglasiti da je ovo područje uređeno zajedničkom politikom i odgovarajućim zakonodavstvom koje se bazira na pojačanju konkurentnosti uzgajivača i poljoprivrednih društava.

U specifičnoj situaciji između Hrvatske i EU smatra se neophodnim pristupiti rekonstrukciji i modernizaciji postojeće strukture, kako bi se omogućilo da hrvatska poljoprivreda bude konkurentna na europskom zajedničkom tržištu. Istovremeno uz usklađivanje procesa modernizacije poljoprivrede sa europskim standardima, postoje i prijedlozi suradnje u području održivog ruralnog razvoja, te razvoja odgovorne politike na području gospodarenja šumama. Osim toga, među navedenim zadacima, jedan dio se odnosi i na harmonizaciju s fitosanitarnim i veterinarskim normativima prema normativima Europske unije.

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* posvećuje posebnu pozornost **prijevozu**; nije slučajno da područje prometa predstavlja jedno od najvažnijih dijelova *acquis communitaire*. Stoga je nužno uskladiti hrvatsko zakonodavstvo sa standardima EU. Prioritet usklađivanja prometa uvjetovan je prednostima koje omogućuje razvoj prometne mreže, prvenstveno jer pridonosi razvoju unutarnjeg tržišta.

Europska unija će u ovoj područje ponuditi tehničku pomoć pri modernizaciji i rekonstrukciji infrastrukture u Hrvatskoj, kako bi se ukinule administrativne i tehničke barijere, koje onemogućavaju razvoj transportnih sustava koji postoje u EU i koji je kompatibilan sa standardom zaštite okoliša. Jedan poseban dio Sporazuma (Protokol 6) definira detaljnije sektore usluga koji se odnose na kopneni promet, posebno tranzitni kopneni promet.

---

<sup>8</sup> TEMPUS je specifični program Europske unije namijenjen razvoju sustava visokog obrazovanja za zemlje jugoistočne Europe putem njihove međusobne suradnje i suradnje izmedju tih zemalja i zemalja Europske unije na području visokog obrazovanja.

Realizacija zacrtanih planova na području prometa zahtijevat će od strane Hrvatske vlade hitne aktivnosti u određenim sektorima koji su utvrđeni kao prioritetni: razvoj željezničke, kopnene i morske infrastrukture koje predstavljaju interes za razvoj transeuropske i paneuropske prometne mreže, odgovarajuće upravljanje morskim, zračnim lukama i željeznicama, usvajanje jedne koordinirane politike na području prometa koji je kompatibilan sa europskim načelima (utjecaj na okoliš praćen sa odgovarajućim sustavom naplate pristojbi).

Europska politika u sektoru **okoliša** je još jedan od strateških pitanja sadržan u *acquis communautaire*, normativ se odnosi na zagađenje vode, zraka, upravljanje otpadom, sigurno korištenje kemijskih tvari, biotehnologija, zaštita od radioaktivnih zračenja.

Na osnovu Sporazuma Hrvatska i Europska unija su dogovorili načine suradnje u sljedećim spodručjima koji su navedeni kao prioritetni: kvaliteta vode za piće i ponovno iskorištavanje vode, prevencija u zagađenju voda na lokalnom, regionalnom i transnacionalnom nivou, razvoj strategije koja je u stanju odgovoriti na izazove klimatskih promjena, harmonizacija i kompatibilnost u klasifikaciji kemijskih i opasnih proizvoda, sigurnost industrijskih postrojenja, smanjenje količine otpada i planiranje strategije iskorištavanja otpada, zaštita, očuvanje biodiverziteta, primjenjivost studija o utjecaju na okoliš, kontinuirano ažuriranje domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU.

Značajna finansijska sredstva za projekte tehničke pomoći za dvogodišnje razdoblje 2002-2004 u okviru programa CARDS namijenjena su okolišu. Tehnička pomoć za ovaj sektor odnosi se prije svega na pomoć pri harmonizaciji i promjeni sadašnjeg zakonodavstva, kao i učinkovitost zakonodavstva, pomoć za jačanje sposobnosti administrativnog osoblja u ovom sektoru, uključivanje rada nevladinih organizacija u ovom području, širenje informacija i obuka o normativi i politici EU u ovom području.

Stručnjaci predviđaju da suradnja između Hrvatske i EU u ovom sektoru predstavlja jedno od najkompleksnijih pitanja koje će tražiti značajne napore u smislu ljudskih potencijala i materijalnih izdvajanja.

Jedan dio suradnje između Hrvatske i EU u realizaciji obveza koje si je Hrvatska preuzeila u *Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju* je namijenjena **regionalnom i lokalnom razvoju**. To se odnosi prije svega na potporu ekonomskom razvoju i u smanjivanju razlika u ekonomskom razvoju (sjever-jug). Kao prioriteti

navode se transnacionalna i transregionalna suradnja. U tom smislu se predviđa razmjena profesionalnog osoblja. U okviru dvogodišnjih aktivnosti programa CARDS je predviđena potpora od strane Europske unije razvojnoj regionalnoj politici, stvaranju institucionalnog okvira za potporu razvoja regionalnih i lokalnih politika, potpori razvoju sposobnosti za planiranje i potpori ekonomskim aktivnostima.

## **2.2.2. Suradnja na financijskom području**

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* izričito predviđa da Hrvatska može primati financijsku pomoć u raznom oblicima kako bi osigurala primjenjivost obveza koje je preuzela na osnovu Sporazuma. Financijska potpora može biti dana u obliku bespovratnih sredstava ili putem zajmova pod povoljnim uvjetima koje odobrava Europska investicijska banka.

Financijske potpore mogu biti odobrene u svim sektorima koji zahtijevaju institucionalne i ekonomske reforme, tako da financijska sredstva mogu biti korištena i za aktivnosti koja su usmjereni ka usklađivanju zakonodavstva, reformi pravosuđa i unutarnjih poslova itd. Operativne mjere i prioriteti moraju biti utvrđeni zajedničkim dogовором predstavnika Hrvatske i EU. Jedan protokol Sporazuma predviđa i korištenje financijskih sredstava u korist Hrvatske u svezi stvaranja infrastrukture koja predstavlja zajednički interes Hrvatske i EU. Štoviše Sporazum predviđa da u slučajevima kada Hrvatska zahtjeva odobravanje sredstava u većem obimu za strateške projekte EU može odobriti financijsku potporu u suradnji sa drugim međunarodnim financijskim institucijama.

Kako bi se garantirala primjenjivost obveza koje je preuzela Hrvatska na temelju *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*, Ministarstvo za europske integracije je imenovano kao središnji organ sa hrvatske strane za zadatkom koordinacija čitavog procesa programiranja i nadgledanja preuzetih obveza. Ministarstvo financija Hrvatske ima zadatka financijskog upravljanja projekata koji se primjenjuju.

## **2.3. Završna razmatranja o *Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju***

Kako je već prije spomenuto parafiranje *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* predstavlja prvi formalni sporazum Republike Hrvatske, kojim su definirani odnosi sa EU, prvi put je između ovih dviju strana uspostavljen ugovorni odnos na osnovu kojeg je Hrvatska preuzeila brojne obveze za usvajanje nove politike usklađivanja vlastitog normativnog okvira sa standardima koji su na snazi u Europskoj uniji. Može se zaključiti da je Sporazum na formalan način označio tranzicijski period za usvajanje promjena koje je Hrvatska obvezala primijeniti, kako bi njeno vlastito društvo i gospodarstvo bili spremni za pristup na novo tržište i za novi institucionalni okvir Europske unije.

Činjenica je da se radi o formalno preuzetim obvezama koje će biti nadzirane. Ovaj Sporazum predviđa da će primjenu preuzetih obveza Sporazuma nadzirati *Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje* sastavljeno od predstavnika Savjeta Europske unije, članova Europske komisije i predstavnika hrvatske Vlade. Sporazum predviđa da u aktivnostima Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje mog sudjelovati i predstavnici Europske investicijske banke sa promatračkim statusom.

Što se tiče mehanizma odlučivanja u radu Vijeća predviđa se da Vijeće formalno može donijeti *odluke i preporuke*. Odluke imaju obvezujući značaj za Hrvatsku i za EU; uvjet je da donesena odluka mora biti u skladu sa pravnim poretkom Republike Hrvatske, dok preporuke imaju konzultativan karakter. Ovo Vijeće ima ovlasti za odlučivanje o sporovima koji se odnose na primjenu i interpretaciju Sporazuma. Odluka koja se doneše ima obvezujući karakter za obje strane.

Sporazum je zamišljen kao trajan ugovor sklopljen na neodređeno vrijeme, dok si svaka strana pridržava pravo otkaza ugovora o čemu mora obavijestiti suprotnu stranu. U tom slučaju Sporazum prestaje proizvoditi pravne učinke nakon proteka roka od šest mjeseci od datuma prijama obavijesti od suprotne strane.

Za stupanje na snagu Sporazuma predviđena je ratifikacija od strane Hrvatskog sabora, od strane nacionalnih parlamenta svih zemalja članica Europske unije i od strane Europskog parlamenta.

Hrvatski sabor je ratificirao Sporazum 5. prosinca 2001, Europski parlament 12. prosinca, a nacionalni parlamenti pojedinih zemalja su započeli proces ratifikacije.

Do stupanja na snagu Sporazuma, od siječnja 2002. između Hrvatske i Europske unije na snazi je *Privremeni sporazum* koji se odnosi na područje trgovine i uređuje određena pitanje iz ovog područja.

Potrebno je naglasiti da neki dijelovi Sporazuma imaju trenutni učinak, radi se o dijelovima Sporazuma koji se odnose na trgovinu i promet koji se primjenjuju za obje strane već od 1 siječnja 2002.

Na osnovu privremenog sporazuma neki dijelovi Sporazuma imaju trenutnu primjenu, radi s o normama koje se odnose na stvaranje zone slobodne trgovine sa EU i norme koje se odnose na primjenu normative o harmonizaciji hrvatskog zakonodavstva u području konkurentnosti u uvjetima postojanja slobodnog tržišta, na području zaštite intelektualnog vlasništva, ekonomске suradnje i kopnenog prometa.

Zaključno, može se reći da ispunjenje obveza koji su sadržani u Sporazumu predstavlja poprilično velik izazov za hrvatske institucije, te zahtjeva značajne napore za usvajanje sveobuhvatne reforme koja će nametnuti stvaranje novih institucija i usvajanja novo zakonodavstva kao pripremne radnje zemlje koja želi biti primljena u punopravno članstvo. Hrvatska vlada je već usvojila *Plan za realizaciju Sporazuma* koji definira prioritete i planirane aktivnosti za realizaciju preuzetih obveza koje sadrži Sporazum.

Hrvatska vlada očekuje da bi proces harmonizacije zakonodavstva i prilagođavanje institucionalnog okvira mogao biti dovršen do kraja 2006, kada bi po očekivanjima Hrvatske vlade, Hrvatska trebala dostignuti nivo spremnosti za ispunjenje uvjeta za prijam u punopravno članstvo EU.

Kredibilitet hrvatskih ambicija za punopravno članstvo u EU ovisit će na prvom mjestu od stupnja uspjeha sa kojim će Hrvatska uspjeti realizirati preuzete obveze sadržane u Sporazumu ne samo na formalan način usvajanjem novog zakonodavstva i sa osnivanjem novih institucija, nego će u prvom redu ovisiti o suštini i primjenjivosti novog zakonodavstva u skladu sa preuzetim obvezama.

### **3. Financijske potpore Europske unije Hrvatskoj u desetogodišnjem razdoblju (1991.-2001.)**

U ovom periodu Hrvatskoj je doznačena financijska pomoć u iznosu od 430 milijuna eura do 2000. Financijska potpora se odnosi pretežno na humanitarnu pomoć

pri obnovi oštećenih kuća stradalih u ratnom periodu (tadašnji program OBNOVA), dok je pomoću programa CARDS osigurano 60 milijuna eura. Pomoć u tom periodu odnosila se prvenstveno na pomoć koja omogućava povratak prognanika i izbjeglica. Osim programa potpore za povratak, po prvi put su se počele izdvajati finansijska sredstva u okviru programa CARDS, koji su namijenjeni ekonomskom razvoju (obnova energetske strukture, uvođenje industrijskih standarda itd.) kao i finansijska potpora za nastavak procesa stabilizacije i pridruživanja (reforma javne uprave i reforma pravosuđa).

Zanimljivo je napomenuti da su odobreni troškovi (iako u skromnom iznosu od 0,5 milijuna eura) za mikro projekte za potporu razvoju sektora civilnog društva u okviru europske inicijative za demokraciju i ljudska prava (EIDHR).

Kako bi se omogućilo da Hrvatsk upravlja na učinkovit način sa namijenjenom pomoći, pozitivno je ocjenjeno osnivanje Ureda za koordinaciju pomoći pri Ministarstvu za europske integracije, a pri nadležnim ministarstvima su osnovane jedinice za primjenu projekata.

Krajem 2001. je usvojena okvirna strategija koja definira glavne točke suradnje za razdoblje od 2002.-2006. Isti program imenuje prioritete za prvo dvogodišnje razdoblje 2002.-2004.

#### **4. Mišljenje Europske komisije o ispunjavanju preuzetih obveza na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju**

Dana 04. lipnja 2002. Komisija Europske unije je u cijelosti odobrila Izvješće o procesu stabilizacije i pridruživanja namjene Republici Hrvatskoj. Sadržaj ovog dokumenta može biti smatran prvim velikim testom o ispunjenu obveza koje je preuzela Hrvatska vlada sklapajući *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*.

Kao opći stav, Komisija je pozitivno ocijenila napore koja čini nova Hrvatska vlada. Posebno se ima u vidu odlučnost Hrvatske vlade za ustanovljenje funkciranja demokratskih načela i institucija pravne države. Hrvatskoj je priznata proeuropska orijentacija koja je rezultirala značajnim poboljšanjem bilateralnih odnosa između Europske unije i Hrvatske.

Hrvatskoj vladi se daje podrška u orijentaciji prema uvođenju političkih i ekonomskih reformi koje trebaju dovesti do ispunjenja političkih i ekonomskih

kriterija za punopravno članstvo. Hrvatska se Vlada u sadašnjem momentu nalazi pred dva velika izazova: prvi se odnosi na jačanje demokratskih institucija koje trebaju garantirati političku i socijalnu stabilnost na duzi rok, drugi izazov se odnosi na usvajanje programa strukturnih reformi kako bi se mogao dovršiti proces političke i ekonomske stabilnosti.

Što se tiče ispunjenja političkih obveza sadržanih u *Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju*, Komisija smatra da se politička situacija u Hrvatskoj može smatrati stabilnom i da je proces odvijanja političkih promjena na zadovoljavajućem nivou. Naglašava se odlučnost Vlade da osigura funkcioniranje demokratskih načela te institucija pravne države. Priznaje se i napor Vlade da se suoči sa pitanjima koje je Komisija definirala kao prioritete i napor Vlade da osigura ostvarenje sadržaja *Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju*. Vlada je usvojila ambiciozan program integracije Republike Hrvatske u Europsku uniju, u kojem je najvažniji zadatak harmonizacija hrvatskog zakonodavstva sa *acquis*-om, pravnom stečevinom Zajednice. Komisija napominje da primjena usvojenih zakona ovisi u ogromnoj mjeri od sposobnosti organa jave uprave koja treba značajno poboljšati vlastitu administrativnu sposobnost.

U dijelu koji se odnosi na **funkcioniranje demokratskih institucija** napominje se da je revizija **Hrvatskog ustava** omogućila prelazak sa polupredsjedničkog sustava na puni parlamentarni sustav, koji je pridonio boljoj ravnoteži odnosa između Predsjednika Republike, Sabora i Vlade.

O funkcioniranju **Hrvatskog parlementa –Sabora** utvrđeno je da je ukidanje Županijskog doma pojednostavilo proceduru donošenja zakona i ubrzao proces njihovog donošenja. Ipak je utvrđena tendencija da se velik broj zakona donosi po hitnom postupku, koje po mišljenju Komisije ne bi trebalo utjecati negativno na kvalitetu zakonskih tekstova i normalno funkcioniranje demokratskih načela.

Što se tiče izbora, Vlada spremi nacrt novog *Izbornog zakona* koji bi trebao ograničiti glas predstavnika hrvatske dijaspore i omogućiti uravnoteženiji odnos i ravnomjerniju zastupljenost izbornog tijela, uključujući i predstavnike manjina.

Vlada je započela proces **decentralizacije** i prijenos ovlasti sa državnog nivoa na jedinice lokalne samouprave, koji bi trebao omogućiti reorganizaciju sadašnjeg političkog sustava. Zakonski okvir za uređivanje odnosa u ovom području zasniva se na *Zakonu o lokalnoj samoupravi* (2001), koji je kompatibilan sa standardima Vijeća

Europe (CoE). Ovim zakonom se prenose ovlasti u području dijela obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite sa državnog na organe lokalne uprave.

Proces prijenosa ovlasti na organe lokalne samouprave ne čini se baš brzim, ponajviše zbog toga što na centralnom nivou nisu još utvrđeni mehanizmi za prijenos ovlasti, koji definiraju ciljeve i metode za prijenos ovlasti. Sa druge strane jedinice lokalne samouprave u velikom broju čini se ne posjeduju odgovarajuće finansijske i administrativne sposobnosti za prijem novih ovlasti.

Što se tiče razvoja civilnog društva, Komisija smatra da se od 2000 godine taj sektor razvija u tolerantnom okruženju, ali stvarni utjecaj civilnog društva ostaje vrlo ograničen. Ogroman broj udruga djeluje u području sporta i kulture, dok je vrlo ograničen broj udruga koje djeluju na čitavom državnom teritoriju. Neodgovarajući predstavnički utjecaj udruga u procesu kreiranja službene Vladine politike i manjak suradnje između vladinih institucija i sektora civilnog društva sigurno utječe na slabljenju razvoja civilnog društva u Hrvatskoj.

U dijelu *Avis-a* u kojem se ocjenjuje **funkcioniranje pravosudnog aparata, primjene zakona i učinkovitosti pravne države** Komisija naglašava da postojeći pravosudni sustav u Hrvatskoj ostaje i dalje jedno od najproblematičnijih područja u Hrvatskoj.

Podsjeća se da stabilno funkcioniranje pravosudnog aparata predstavlja garant djelovanja sustava stabilne demokracije, stoga se pozivaju nadležne hrvatske institucije na usvajanje hitne i radikalne reforme u ovom sektoru.

Mehanizam pravosuđa po općoj se ocjeni može smatrati nestabilan i neorganiziran. Posebice su vidljivi problemi organizacijske prirode, visok postotak neriješenih slučajeva (govori se o vise od milijun neriješenih predmeta od kojih se veliki broj smatra «jednostavnim»), manjak kvalificiranog osoblja (suci, državni odvjetnici, kvalificirano administrativno osoblje) i njihovo profesionalno školovanje. Osim toga, problematična su i trajanja procesa i brojne odgode procesa.

U izvještaju se navodi kako je neophodno definirati prioritete, utvrditi kriterije za odlučivanje o prioritetnim slučajevima, pojednostavljinjanje procesa itd, osim toga svi ovi napor u organizacijskom smislu trebali bi biti podržani od strane odgovarajuće reforme zakonodavstva u ovom području.

Što se tiče funkcioniranja pravne države, najveći problem u sadašnjem momentu predstavlja provedba zakona. Po nalazu Komisije poprilično je

zabrinjavajuće neprovodenje presuda, posebno onih koje sadrže politički osjetljive odluka.

Komisija priznaje da je Vlada učinila početne napore u **borbi za suzbijanje korupcije**, koja po mišljenju Komisije na različit način postoji u svim dijelovima javne uprave u Hrvatskoj. Navodi se da je Vlada usvojila *Program suzbijanja korupcije* i da postoji posebna struktura USKOK-a: *Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala*. Komisija smatra da bi ova struktura mogla djelovati uspješno protiv fenomena korupcije. Neophodno je značajno osnažiti i opremiti ljudske potencijale, opremu i stručnu osposobljenost osoblja.

U dijelu koji je namijenjen **zaštiti ljudskih prava i zaštiti nacionalnih manjina** navodi se da je Hrvatska potpisnik značajnog broja međunarodnih konvencija Ujedinjenih Naroda kao i regionalnih instrumenata (Vijeće Europe) na koje je obvezna kao zemlja članica.

Novi *Zakon o slobodi udruživanja* (2002.) ukinuo je brojne birokratske prepreke za osnivanje nevladinih organizacija, Zakon bi trebao osnažiti sektor i ulogu civilnog društva. Dobra stavka sadržana u ovom zakonu je da predviđa porezne olakšice za ustanove i pojedince koji doniraju nevladine organizacije.

Komisija primjećuje da Hrvatska još od 1996 ima instituciju **Ombudsmana** (Pučki pravobranitelj), koji prima predstavke građana i ocjenjuje stanje ljudskih prava u državi. Ipak smatra se da godišnji izvještaj koji podnosi ova institucija nema odgovarajuću težinu i Vlada se poziva da više uzme u razmišljanje zaključke i preporuke Pučkog pravobranitelja i da poboljša dijalog sa ovom institucijom.

**O slobodi izražavanja:** dio koji se odnosi na stanje u hrvatskim mass medijima: Komisija smatra da nakon ohrabrujućih reformskih koraka u ovoj područjei sadašnji proces pokazuje znakove zastoja.

U izmjenama i dopunama *Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji* (2001.) i *Zakona o telekomunikacijama* (2001.) čini se nisu primijenjene preporuke Vijeća Europe usmjerena na prelazak od državne televizije na javnu neovisnu televiziju. Uočeno je postojanje zapreka koje i dalje onemogućavaju razvoj konkurenčkih privatnih kuća. Smatra se da sadašnji zakonski okvir ne štiti u dovoljnoj mjeri radioteleviziju od političkog utjecaja.

Što se tiče primjene **načela jednakosti pred zakonom i nediskriminacije**, Komisija upozorava na određene zakonske nedorečenosti i nedostatke od kojih je

najvidljivije npr. rasna propaganda, koja je zabranjena Ustavom ali do sada nije inkriminirana Kaznenim zakonom.

U dostignućima na području socijalnih prava Komisija ocjenjuje da su Sindikati u Hrvatskoj neovisni. U sadašnjem trenutku postoji pet sindikalnih središnjica, koje djeluju na državnom nivou i određeni broj neovisnih sindikata. Prema raspoloživim podacima oko 65% radnika su članovi sindikata. Smatra se da bi suradnja između Vlade i sindikata trebala biti bolja i stabilnija naročito zbog neophodnosti primjene reformi, posebice u javnom sektoru.

U području **zaštite manjina i izbjeglica**, u trenutku pisanja ovog izvješća (prva polovica 2002.) nije stupio na snagu *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina*.<sup>9</sup> Što se tiče službene uporabe jezika manjina, prava na nastavu na jeziku manjina i sudjelovanja predstavnika manjina u organima lokalne uprave, po mišljenju OSCE-a i Vijeća Europe ta se zakonska rješenja smatraju usklađenima sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava u toj područjei.

Što se tiče stanja zaštite pojedinih nacionalnih manjin, izričito je naveden zabrinjavajući status pripadnika romske manjine. Iako je po prvi put pripadnicima ove manjine priznat status nacionalne manjine, pripadnici ove manjine još uvijek su izloženi diskriminaciji u javnim i ekonomskim odnosima. Godine 2001. je zabilježen rast kaznenih rasno motivirajućih djela protiv pripadnika ove manjine. Navodi se da ovi događaji nisu dobili odgovarajući odgovor od strane institucija hrvatske države.

Neriješeni problem u ovom području predstavlja povratak prognanika i izbjeglica.

Usprkos deklarativnoj obvezi garantiranja povratka izbjeglica i prognanika, Komisija je mišljenja da Hrvatska vlada nije u dovoljnoj mjeri preuzeila odlučujuće korake, kako bi omogućila primjenu ovog načela u praksi.

Pravo na povratak izgleda lakše za osobe koje su dobili hrvatsko državljanstvo, dok je situacija drukčija za osobe koji nisu primljene u hrvatsko državljanstvo i koje su podvrnuti dugim administrativnim procedurama, kako bi dobili neophodne dokumente koji potvrđuju njihovo stvarno prebivalište ili boravište 1991 godine.

Pravo na povratak je usko povezan sa povratkom napuštene imovine prognanika i izbjeglica za vrijeme rata 1991.-95. Što se tiče povratka imovine mogu

---

<sup>9</sup> *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina*. (N.N. 155/02) je stupio na krajem 2002. godine.

se razlikovati tri vrste problema: povratak imovine, pitanje izgubljenih stanarskih prava, kašnjenja u obnovi ratom oštećenih kuća. Obnova oštećenih kuća koje su bile u vlasništvu potencijalnih povratnika je bila usporena, jer na osnovi prijašnjeg zakonodavstva napuštene su kuće osiguravane za privremeni smještaj, ponajviše Hrvatima iz Bosne i Hercegovine, tako da je iseljenje privremenih stanara bilo uvjetovano nalaženjem alternativnog smještaje za privremene stanare koji trebaju osloboditi imovinu koja se vraća. Dodatna poteškoća u procesu povratka imovine odnosi se na slabu primjenu izvršnih rješenja, tako da npr. nalozi za iseljenje imaju slab uspjeh u procesu povratka imovine(npr nalog za iseljenje privremenih korisnika (kako bi se omogućilo povratak imovine zakonitim vlasnicima) često je otežan upravo zbog manjka suradnje lokalnih vlasti).

Drugi problem se odnosi na mogućnost povratka izgubljenih stanarskih prava za stanove u društvenom vlasništvu. Radi se o vrlo kompleksnom pitanju, jer na osnovi kasnijeg zakonodavstva o reprivatizaciji stanova u društvenom vlasništvu ova kategorija više ne postoji u hrvatskom pravnom sustavu (bivši nosioci stanarskog prava uz plaćanje otkupnine postali su vlasnici stanova) i smatra se da i dalje postoji kao otvoreno pitanje za bivše nosioce stanarskog prava.

Osim toga proces obnove u ratu (1991-95) oštećenih objekata je prema ocjeni Komisije usporen, ponajviše jer nadležne institucije nisu učinkovite u izdavanju rješenja o obnovi. Naravno, sporo izdavanje ovih dokumenata utječe negativno na odluku izbjeglica o povratku. Hrvatska vlada je utvrdila da je kraj 2001 krajnji rok za podnošenje prijava za obnovu.

Sav proces povratka imovine dodatno je otežan vrlo nepovoljnim ekonomskim uvjetima koji vladaju u zoni povratka. Potrebno je naglasiti da se masovno napuštanje imovine upravo dogodilo u zonama unutrašnjosti kao Kordun, Lika, unutrašnjost Dalmatinske zagore, koje su već otprije bile ekonomski nerazvijene. Ova činjenica ima za posljedicu da se vraćaju pretežno starije osobe, koje su više vezane za mjesto podrijetla, dok je povratak radno sposobnog stanovništva poprilično skroman.

U dijelu Avis-a koji se odnosi na **suradnju u područje pravosuđa i unutarnjih poslova** na unutarnjem i međunarodnom planu, prema ocjeni Komisije usprkos naporima za nadzor državne granice, broj ilegalnih prelazaka granice poprima zabrinjavajuće razmjere (vise od 17 000 prelazaka u 2001); posebice osoba koji dolaze sa područja istočne Europe(Rumunjska, Moldavija) iz Turske i Iraka.

Režim i procedura za tražitelje azila još nije sadržan u jednom zakonu nego su pojedine odredbe predviđene u različitim zakonima. Komisija je izrazila kritičke ocjene u pogledu manjka normi koje se odnose na ocjenjivanju osnovanosti zahtjeva i manjkavosti procedure koja onemogućava osobama da predstave zahtjev za priznanje azila na graničnom prijelazu. Sadašnja procedura ne predviđa lokalnu integraciju niti povratak osoba čiji je zahtjev negativno riješen. Sadašnja procedura je manjkava, jer tražitelja azila se tretira kao stranca ilegalno prisutnog u Hrvatskoj do definiranja procedure, procedura za priznavanje status traje u prosjeku 6 mjeseci, tako da od 1997 kada su se predstavile prvi zahtjevi do sada niti jedan zahtjev nije pozitivno riješen.

Što se tiče zakonodavstava o **strancima**, u trenutku kada je pisan ovaj izvještaj Komisija polazi od informacija da je radna grupa pri Ministarstvu unutarnjih poslova izradila nacrt novog *Zakona o strancima*, koji bi trebao obraditi specifičnost migracija u Hrvatskoj i koji bi trebao biti u potpunosti usklađen sa sadašnjim zakonodavstvom Europske unije.

Što se tiče ostvarenja ispunjenja ekonomskih kriterija sadržanih u *Sporazumu*, Komisija pozitivno ocjenjuje ambiciozne projekte investiranja u infrastrukturu (izgradnja autocesta koje povezuju glavna središta i modernizacija željeznica). Doza zabrinutosti izražena je u pogledu **visine vanjske zaduženosti zemlje** (13 milijardi do USD) koji predstavlja 61% (društvenog bruto proizvoda) DBP. Drugi ne baš ohrabrujući podatak odnosi se na deficit ekonomske bilance, koji pokazuje skromno povećavanje hrvatskog izvoza.(samo 3,5 vise nego 2001.), dok je uvoz u Hrvatsku povećan za 15,3% u odnosu na prošlu godinu. Stabilan tečaj nacionalne valute sigurno je favorizirao uvoz u Hrvatsku, koji je imao za posljedicu deindustralizaciju hrvatskog gospodarstva.

Najviše zabrinutosti izaziva visoka **nezaposlenost** (21% u studenom 2001.), usprkos nekim pokazateljima koji potvrđuju trend ekonomskog rasta. Ipak analitičari smatraju da se znatan broj formalno nezaposlenih (100 000) može smatrati aktivno zaposlenim. Vlada je najavila preuzimanje mjera koje će revidirati i razmotriti učinkovitiju raspodjelu naknada za nezaposlene.

Na osnovu svog izvješća Komisija je definirala prioritete za 2003., koji su preporučeni Hrvatskoj vlasti. Od tema koje su predmet ovog istraživanja mogu se sumirati sljedeće preporuke:

- usvojiti novo izborno zakonodavstvo, koje treba redefinirati zastupljenost predstavnika hrvatske dijaspore i koje će osigurati odgovarajuću zastupljenost

predstavnika nacionalnih manjina utemeljene na popisu stanovništva 2001. godine;

- definirati strategiju reforme pravosuđa, usvojiti novo zakonodavstvo koje će smanjiti broj predmeta pred sudovima, reorganizaciju sustava pravosuđa polazeći od stručnog ospozobljavanja sudaca i državnih odvjetnika, usvojiti mјere koje će osigurati izvrsnost sudske presude;
- osigurati punu zaštitu ljudskih prava i prava nacionalnih manjina, usvojiti ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina i ukinuti sve moguće elemente diskriminacije koji se mogu zabilježiti u praksi u odnosu na članove manjina;
- promijeniti sadašnje zakonodavstvo o radioteleviziji, koje će omogućiti prijelaz sa državne televizije prema javnom neovisnom servisu;
- ubrzati proces povratka svih prognanika i izbjeglica i ukinuti sve zakonske i administrativne zapreke za njihov povratak. Prioritetno pitanje koje treba riješiti je povrataku napuštene imovine prognanika i izbjeglica;
- usvojiti nove i cjelovite zakone o strancima i o pravu azila koji će biti u skladu sa europskim i međunarodnim standardima u ovoj materiji;
- usvojiti mјere koje su usmjerene na stvaranje povoljnog poslovnog okruženja kako bi se omogućio ekonomski rast, privukla ulaganja i kako bi se suzbila rastuća nezaposlenost;
- jedna od glavnih mјera za privlačenje potencijalnih investicija zahtjeva prioritetno sređivanje stanja i modernizaciju katastarskih knjiga.

Ovaj izvještaj je iznio i određene ocjene o kretanju procesa stabilizacije i pridruživanja kako je predviđen u istoimenom *Sporazu*. Prije svega se pohvalno ocjenjuje napor Vlade da jedno ministarstvo, Ministarstvo za europske integracije, preuzeće ulogu koordinacije čitavog procesa pridruživanja u odnosu na sve odgovarajuće institucije, dok se primjećuje da je reakcija ostalih ministarstava i drugih institucija uključenih u ovaj proces bila različita.

Usprkos dobroj volji sa kojom su se preuzele obveze harmonizacije zakonodavstva Vijeće je iznijelo određene rezerve u odnosu na stanje ljudskih potencijala i kvalificiranog osoblja. Osim toga izražena je i sumnja o ostvarivosti Plana aktivnosti koji je usvojila Hrvatska vlada krajem 2001, po kojemu će 70% *acquis communautaire* biti usvojen do početka 2007. Komisija Europske unije cijeni ovaj napor, ali istovremeno upozorava da je usvojeni plan vrlo ambiciozan u odnosu na druge tranzicijske zemlje, što ga čini poprilično nerealnim.

## **5. Sažeti prikaz zakonskih tekstova i institucionalnih novosti koji su usvojeni kao mjera ispunjavanja obveza, koje proizlaze iz Sporazuma**

U ovome poglavlju ce se sažeto prikazati najvažije zakonske i institucionalne novine koje su donijele nadležne hrvatske institucije na osnovu preporuka Europske komisije nakon donošenja izvjestaja o Hrvatskoj 2002.

Budući da je stanje u pravosudnom aparatu opisano kao jedno od najkritičnijih, prvi dijelovi se odnose na novine u ovom sektoru:

- *Zakon o sudskim pristojbama* (N.N 26/03), koji je utvrdio iznos pristojbi prema vrijednosti spora, kako bi se obeshrabrio nerazuman i neopravdan početak svakog spora;
- *Zakon o nasljeđivanju* (N.N 48/03), po kojem su nesporni ostavinski postupci prepušteni javnim bilježnicima. Ova mjera će u dobrom dijelu rasteretiti dio postupaka pred sudovima;
- *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o građanskom postupku* (N.N 117/03), koji je ustanovio nove, kraće rokove u postupku i uveo novosti u žalbenoj proceduri, kako bi se smanjilo neopravdano odgovlačenje postupka;
- *Zakon o mirenju* (N.N 163/03), u kojem se predviđa mogućnost alternativnog rješavanja sporova putem mirenja ili pogodbe stranaka u postupku;
- *Zakon o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona* (N.N 123/03), koji je uveo proceduralne novosti usmjerenе na pojednostavljivanju i ubrzavanju postupka;
- *Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti* (N.N 163/03), koji je namijenjen sprečavanju fenomena korupcije u političkim, upravnim i pravosudnim institucijama;
- *Zakon o zaštiti svjedoka* (N.N 163/03): uvođenjem instituta svjedoka – pokajnika nastoji se doprinijeti većoj učinkovitosti u predmetima protiv organiziranog kriminala;
- *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ovršnom postupku* (N.N 173/03), koji treba učiniti čitav postupak učinkovitijim sa promjenama nadležnosti sa sudova na javne bilježnike i mogućnošću prodaje nekretnina komisijskom prodajom;
- *Zakon o odgovornosti pravnih osoba* (N.N 151/03), koji obrađuje kaznenu odgovornost osoba zaposlenih u trgovačkim društvima ne samo za kaznena

djela korupcije, nego i za druga kaznena djela koja su uperena protiv aktivnosti i obveza pravne osobe.

Od drugih zakona usvojenih izvan domene pravosuđa potrebno je spomenuti:

- *Zakon o pravu na pristup informacijama* (N.N 172/03), koji uređuje način i proceduru za pristup informacijama koje su od javnog interesa za javnost, kako bi se osigurala otvorenost i transparentnost u obnašanju javnih funkcija;
- *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu* (N.N 114/03) u kojem su između ostalog, donesene norme po kojima se ne priznaju kao razlog opravdanog otpuštanja sa posla slučajevi kada radnik prijavljuje nadležnim organima mogući slučaj korupcije u poduzeću u kojem radi;
- *Zakon o osnivanju Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva* (N.N. 173/03) sa kojim se daju osnove za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj;
- *Zakon o medijima* (N.N 163/03) u kojem su definirane osnovna načela, način djelovanja medija, transparentnost i mjere zaštite protiv monopolskih udruživanja;
- *Zakon o elektronskim medijima* (N.N 122/03) u kojem su definirana prave i obveze subjekata uključenih u proces davanju ove vrste usluge i odvojeni zakon namijenjen javnoj televiziji: *Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji* (N.N 25/03);
- *Zakon o jednakosti spolova* (N.N 116/03), prvi poseban zakon koji je uveo načelo jednakopravnosti spolova u čitavom društvu. 2003 godine je uveden i institut *Pravobranitelja za jednakopravnosti spolova*;
- *Zakon o zaštiti nasilja u obitelji* (N.N 116/03) još je jedan zakon kojim se uređuju specifična pitanja zaštite; novost je i *Zakon o istospolnim zajednicama* (N.N 116/03);
- *Zakon o hrani* (N.N 117/03 i 130/03), koji je u zakonodavni okvir unio pitanja kvalitete i označavanja prehrambenih proizvoda;
- *Zakon o priznanju međunarodnih stručnih kvalifikacija* (N.N 158/03), koji je uveo osnovna načela *Konvencije o priznavanju sveučilišnih kvalifikacija* na evropskom teritoriju iz Lisabona 1997, po kojem se uredilo pitanje priznanja stručnih kvalifikacija u Hrvatskoj;
- *Zakon o strancima*, koji je u jedinstvenom zakonskom tekstu uredio pitanja izdavanja viza, položaja, boravka i zaposlenja stranaca;

- *Zakon o garancijama radnika u slučaju stečaja poslodavca* (N.N 114/03) u kojem su uvedene nove forme garancije za radnike (garancijski fond) u skladu sa europskim standardima;
- *Izmjene i dopune Zakona o radu* (N.N 114/03) su uveli nove standarde koji se odnose na zabranu direktne i indirektne diskriminacije, zaštitu u slučaju seksualnog iskorištavanja na radnom mjestu;
- *Zakon izmjenama i dopunama Zakona o posredovanju pravima u toku nezaposlenosti* (N.N 114/03), koji je uveo nove mjere o mobilnosti u slučaju nezaposlenosti;
- *Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanja osoba sa invaliditetom* (N.N 143/03) u kojemu se definira zaštita i društveni interes za uključivanje u društveni život osoba sa invaliditetom;
- novi *Zakon o zdravstvenoj zaštiti* (N.N 121/03) je uveo nove kriterije i drukčiju organizaciju javnog zdravstva u Hrvatskoj;
- *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti na radu* (N.N 114/03), koji je uveo načela sadržana u Direktivi 89/391/EEZ o poticajima za poboljšanje uvjeta zaštite na radu i zdravlja radnika;
- *Zakon o znanosti i visokoškolskom obrazovanju* (N.N 123/03), koji je uveo nove kriterije u području znanosti i visokog obrazovanja;
- *Zakon o srednjoškolskom obrazovanju* (N.N 63/03), koji je na novi i programski način uredio pitanja osnivanja, vlasništva, programa i načine financiranja srednjih škola;
- *Zakon o zaštiti potrošača* (N.N 96/03), koji je po prvi put uveo na izričit način norme kojima se štite interesi potrošača (norme o transparentnosti, prodaja na daljinu.itd). Garancije u korist potrošača su sadržane i u *Zakonu o općoj sigurnosti proizvoda* (N.N 158/03);
- *Zakon o zaštiti protiv ionizirajućeg zračenja* (N.N 173/03), kojim su uvedene specifične mjere gospodarenja radioaktivnog otpada, mjere prevencije, posebne mjere u cilju smanjenja rizika i zaštite zdravlja (primjena Direktive 96/29 Euroatom i 97/43 Euroatom);
- *Zakon o zaštiti protiv buke* (N.N 20/03) u kojemu su sadržane mjere protiv buke, nadzor i prevencija protiv zvučnog zagađenja u skladu za europskim standardima;

- *Zakon o azilu* (N.N 103/03), koji je u jednom zakonskom tekstu uredio pitanja načina i procedure koji se odnose na zahtjev, oduku i garancije za tražitelje političkog azila;
- *Zakon o zaštiti osobnih podataka* (N.N 103/03), sadrži norme o zaštiti osobnih podataka. Ovaj zakon predviđa i osnivanja agencije za zaštitu osobnih podataka, javnu ustanovu sa ovlastima nadzora procesa zaštite osobnih podataka;
- *Zakon o nadzoru državne granice* (N.N. 173/03) koji je utvrdio novu normativu u nadzoru državne granice, međunarodnu suradnju i mјere za učinkovitiju borbu protiv ilegalne imigracije;
- *Zakon o autorskom pravu* (N.N. 167/03) koji je proširio područje primjene ovog instituta. Osim toga, su specificirane su različite vrste zaštite autorskih prava (televizijska i kino produkcija, prava izdavačkih kuća, itd);
- *Zakon o civilnoj službi* (N.N. 25/03) koji je označio prava i dužnosti kao i način obavljanja civilnog vojnog roka;
- *Zakon o kemikalijama* (N.N. 173/03) koji je odredio način upravljanja kemikalijama, način zaštite zdravlja, imovine i okoliša, uvjeti i postupci koji trebaju ispuniti pravne i fizičke osobe koje proizvode ili upotrebljavaju kemikalije;
- *Zakon o mjeriteljstvu* (N.N. 163/03) koji je prvi put na jedinstven način ustanovio mjeriteljski sustav koji obuhvaća temeljno, tehničko i zakonsko mjeriteljstvo;
- *Zakon o normizaciji* (N.N. 163/03) koji je uredio osnivanje, ustrojstvo i djelatnost nacionalnog tijela za normiranje i izdavanje hrvatskih normi i njihova uporaba;
- *Zakon o nuklearnoj sigurnosti* (N.N. 173/03) sa kojim su definirani sigurnosne i zaštitne mјere tijekom korištenja nuklearnih materijala. Zakon predviđa i osnivanje *Državnog zavoda za nuklearnu sigurnost*;
- *Zakon o patentima* (N.N. 173/03) koji je na sveobuhvatan način uredio pitanje zaštite izuma;
- *Zakon o sustavu državne uprave* (N.N. 190/03) koji je na nov način definirao nadleznosti, područje rada, unutarnji ustroj i način financiranja sustava državne uprave.

## **6. Novi odnosi između Hrvatske i Europske unije, kandidatura Hrvatske za punopravno članstvo u Europskoj uniji i mišljenje (avis) Europske komisije o kandidaturi**

### **6.1. Formalna kandidatura Hrvatske za punopravno članstvo u Europskoj uniji**

Tijekom sastanka na vrhu zemalja članica EU u Ateni 21 veljače 2002, Hrvatska je formalno predstavila svoju kandidaturu za punopravno članstvo u Europskoj uniji.

Kao što je poznato politika Europske unije prema potencijalnim državama-kandidatima zasniva se na *političkim* i *ekonomskim* kriterijima koji su usvojeni na sjednici Europske komisije u Kopenhagenu 1993. Ti kriteriji su usvojeni u okviru rasprave proširenja EU prema zemljama centralne i južne Europe. Europski čelnici su definirali te kriterije kao osnovne kriterije koje svaka zemlja potencijalni kandidat treba zadovoljiti u procesu pridruživanja Europskoj uniji.

Takozvani *kopenhaški kriteriji* predviđaju:

- stabilnost domaćih institucija koje moraju biti u stanju garantirati demokratski razvoj;
- postojanost pravne države, poštovanje ljudskih prava i prava etničkih manjina;
- postojanost učinkovitog tržišnog gospodarstva, sposobnost trgovackih društava da budu konkurentna u uvjetima slobodnog tržišnog poslovanja;
- sposobnost Države-kandidata da prihvati obvezu usvajanja načela na kojima se bazira Europska unija na političkom, ekonomskom i fiskalnom području.

Dakle svaka država koja pretendira na status države kandidata i koja smatra da zadovoljava navedene kriterije može formalno zatražiti kandidaturu za prijem u punopravno članstvo.

Nakon formalno postavljenog zahtjeva za prijem, u kasnijoj dinamici između Hrvatske i EU, na osnovu formalne kandidature, europska Komisija dostavila je 10 lipnja 2003 *Upitnik* koji je sadržavao 4000 pitanja, kako bi se ocijenila sposobnost Hrvatske za dobivanje statusa države-članice.

Ulogu koordinatora za popunjavanje *Upitnika* je dobilo Ministarstvo za europske integracije koje je dostavilo odgovarajućim ministarstvima pitanja niz

sektora njihove nadležnosti. U svakom slučaju, Upitnik nije jedini izvor iz koga je bilo moguće prikupiti informacije koje omogućuju ocjenu stanja za hrvatsku kandidaturu. Međunarodne organizacije koje imaju mandat u Hrvatskoj moguće su dostaviti značajne informacije, a osim toga nevladine organizacije kao i predstavnici civilnog društva.

Hrvatska vlada je dostavila odgovore na *Upitnik* Europske komisije 9. listopada 2003., poslije čega je započeo proces ocjenjivanja osnovanosti hrvatske kandidature za primitak u punopravno članstvo EU. Tijekom perioda ocjenjivanja Europska komisija je nekoliko puta tražila pojašnjenja odgovarajućim ministarstvima i odgovarajućim hrvatskim institucijama u odnosu na dostavljene odgovore.

20. travnja 2004. Europska komisija je **izrazila svoje pozitivno mišljenje (avis)** o hrvatskoj kandidaturi za zahtjev za punopravno članstvo u EU. Pozitivno mišljenje je omogućilo da 18. lipnja 2004 Hrvatska formalno dobije **status zemlje kandidata** za prijem u EU.

## **7. Mišljenje (avis) Europske unije o hrvatskoj kandidaturi za punopravno članstvo**

U sljedećim poglavljima biti će analizirane pojedine stavke koje sadrži *avis* Europske komisije, a koje se svojim sadržajem smatraju najvažnijim za predmet ovog istraživanja. Analiza se bazira na sljedećim poglavljima:

- demokracija i pravna država;
- ljudska prava i zaštita manjina;
- slobodno kretanje osoba;
- socijalna politika i zapošljavanje;
- školovanje i edukacija;
- zdravlje i zaštita potrošača;
- suradnja u područjiji pravosuđa i unutarnjih poslova

## 7.1. Demokracija i pravna država

Ovaj dio *Mišljenja (avis-a)* bazira se na kopenhaškim *političkim* kriterijima, posebno na kriteriju po kojem država-potencijalni kandidat mora dostići *stabilnost domaćih institucija koje moraju biti u stanju garantirati demokratski razvoj, postojanost pravne države, poštovanje ljudskih prava i prava etničkih manjina*. Treba naglasiti da ovi kriterije predstavljaju samo minimum traženih uvjeta za kandidaturu države-članice. Sadržaj ovog političkog kriterija na osnovu Amsterdamskog sporazuma predstavlja i ustavni princip koji je sadržan u Ugovoru o Europskoj uniji.<sup>10</sup> Ova načela su navedena u *Povelji Europske unije o osnovnim slobodama*, koja je predstavljena na sastanku na vrhu EU u Nici 2000 godine.

Mišljenje Europske komisije koje je uzelo u razmatranje stanje i funkcioniranje hrvatskih institucija pozitivno ocjenjuje promjene (revizija ustava) koje su usvojene u studenom 2000, kada je Hrvatska napustila *polupredsjednički* sustav i prešla u puni *parlamentarni* sustav. Ove promjene su omogućile veću ravnotežu izmjene institucija Predsjednika republike, Sabora i Vlade.

Što se tiče sastava **hrvatskog Sabora**, od dvodomnog sustava (Županijski dom i Zastupnički dom) prešlo se na jednodomni parlament sastavljenog samo od Zastupničkog doma. Po Ustavu Hrvatske Zastupnički dom može imati minimalno 100 i maksimalno 160 zastupnika izabralih na četiri godine. Glasači su podijeljeni u 10 izbornih jedinica, dok je 11. izborna jedinica rezervirana za predstavnike nacionalnih manjina<sup>11</sup>, a 12 izborna jedinica namijenjena predstavnicima hrvatske dijaspore (svi hrvatski državljanici koji žive u inozemstvu).

Ipak, potrebno je naglasiti da sadašnje hrvatsko zakonodavstvo ne rezervira tzv. *pozitivne diskriminacije* za predstavnike nacionalnih manjina. Tretman pozitivne diskriminacije smatra se najvećim dosegom u zaštitu nacionalnih manjina, koji sadrži mogućnost dvostrukog glasanja za predstavnike nacionalnih manjina. Oni mogu glasati za predstavnike liste nacionalne manjine i mogu glasati za ostale kandidate kao

---

<sup>10</sup> Članak 6., stav 1 Ugovora o Europskoj uniji potvrđuje da "Unija je zasnovana na svojim načelima slobode, demokracije, poštovanja ljudskih prava, osnovnih sloboda i na osnovu pravne države", što više Članak 49 specificira da "Svaka europska država koja poštuje načela koja su sadržana u članku 6., stav 1 može postaviti zahtjev za punopravno članstvo u EU".

<sup>11</sup> U Hrvatskom državnom Saboru rezvirano je osam mesta za pripadnike nacionalnih manjina, od kojih tri za predstavnike srpske manjine, jedno mjesto za predstavnika talijanske i madarske manjine, za predstavnike češke i slovačke manjine jedno zajedničko mjesto, dok su sve ostale nacionalne manjine podijeljene u dva dijela od kojih svaka ima jedno mjesto.

i svi ostali glasači, tako da nisu prisiljeni glasati samo za kandidate iz vlastite etničke grupe.

O funkcioniranju izvršne i upravne vlasti Mišljenje Komisije odnosi se na nekoliko točaka. U općem smislu Vlada je odgovorna za rad svih organa javne uprave<sup>12</sup>, ministarstva i državne uprave postoje isključivo na državnom nivou, dok uredi državne uprave mogu biti osnovani pri jedinicama lokalne uprave.

Hrvatska državna organizacija i uprava su definirane Ustavom Republike Hrvatske, koji utvrđuje *okvir jedinice lokalne uprave i teritorijalne samouprave*. Lokalne jedinice samouprave su općine (426) i gradovi (121), dok status upravnih teritorijalnih jedinica imaju županije (20), uključujući grad Zagreb koji ima status županije.

Sadašnja reforma javne uprave predviđa proces decentralizacije ili prijenos ovlasti sa centralne vlade na jedinice lokalne uprave.

U sadašnjem okviru, jedinice lokalne uprave i jedinice teritorijalne (regionalne)samouprave imaju nadležnost u sljedećim područjima: vodoopskrba i upravljanje otpadom, osnovno školstvo, predškolski odgoj i osnovno zdravstvo. Mišljenje Komisije potvrđuje da reforme koje su usmjerene prema prijenosu ovlasti sa centralnih u korist jedinica lokalne samouprave trebaju biti brže i intenzivnije.

Okvirni zakon koji određuje status osoblja zaposlenog u javnoj upravi je *Zakon o državnim dužnosnicima i službenicima*, koji prema mišljenju Komisije sadrži mnogo slabih točaka. Ponajprije zakon ne razlikuje pojам državnog dužnosnika, koji predstavlja politički imenovane osobe, od državnih službenika koji su profesionalni službenici. Zakon ne precizira njihove uloge, njihov status, obveze i odgovornosti osoblja koje je politički imenovano. Drugu slabu točku predstavlja manjak standardizacije kriterija o broju službenika, sustav napredovanja,mobilnost osoblja i uvjete za otpuštanje osoblja, opise profesionalnih poslova koji se izvršavaju kao i nepostojanje disciplinskih mjera. Osim toga kriteriji nisu definirani na sveobuhvatan način za sve javne službenike, nego svako ministarstvo regulira ove kriterije sa vlastitom normativom.

*Središnji državni ured za upravu* je tek nedavno osnovan (prosinac 2003.). Kao centralna struktura koja ima zadatak praćenja i ocjenjivanja državnih službenika, taj ured je u sadašnjem momentu sastavljen od malog broja službenika, bez

---

<sup>12</sup> Ministarstva, državne upravne organizacije, i uredi državne uprave.

odgovarajuće strukture i još nije operativan u puno smislu. U okviru ovog ureda planira se stvaranje 11 specijaliziranih jedinica i stvaranje centra za školovanje, obuku i usavršavanje javnih službenika.

Pojačavanje uloge institucije *Pučkog pravobranitelja* moglo bi utjecati na značajno smanjenje građanskih sporova za koje se građani obraćaju sudovima. Naravno, za uspješan rad ove institucije neophodna je senzibilnost organa državne uprave. U tom slučaju broj i trajanje upravnih postupaka i odgovori nadležnih službenika za koje se građani obraćaju organima javne uprave mogli bi biti prepolovljeni. To se može usporediti sa zemljama koje imaju iskustvo sa institucijom Ombudsmana, koja predstavlja jedan učinkovit korektiv za odgovorno ponašanje javnih službenika u javnoj upravi. Nažalost u sadašnjem momentu institucija *Pučkog pravobranitelja* ne posjeduje odgovarajuću strukturu. Ured *Pučkog pravobranitelja* ima samo desetak osoba i samo u 2002 je zaprimio 1558 zahtjeva protiv ABUSI od državnih službenika. U 104 slučaja Ured pučkog pravobranitelja uputio je preporuke protiv odgovarajućih ureda javne uprave i samo u 72 slučaja Ured Pučkog pravobranitelja uspio je riješiti situaciju i okončati pozitivno zaprimljene zahtjeve.

Po Mišljenju (avis) Europske komisije u sadašnjem trenutku stanje u hrvatskom pravosuđu ostaje i dalje jedno od najkritičnijih pitanja koje zahtjeva značajne promjene. To se odnosi prije svega na funkcioniranje pravosudnog aparata. Velika većina zaposlenih je primljena sredinom devedesetih godina i posjeduje nedovoljno profesionalno iskustvo. Mišljenje Komisije je da je neodgovarajuća selekcija i obuka sudaca glavni razlog neučinkovitosti pravosudnog aparata. Dodatni problem predstavlja činjenica da mnogi slučajevi koji se odlučuju pred sudovima mogu biti riješeni sa drugim sredstvima tako da bi bilo moguće smanjiti broj slučajeva koji se rješavaju pred sudovima.

U sadašnjem momentu skoro 1.400.000 slučajeva je neriješeno, podatak koji poprilično ukazuje na neučinkovitost pravosudnog sustava. U smislu rješavanje ovog problema nedavno su usvojeni novi zakoni kako bi se poboljšala brzina i učinkovitost rješavanja predmeta, tako da su dva osnovna zakona: Kazneni zakon i Zakon o građanskom postupku pretrpjeli izmjene i dopune koje trebaju pridonijeti pojednostavljenju i ubrzanju zaključenja postupaka. U kaznenom procesu, prema ovim izmjenama, istražni odsjekće preći iz nadležnosti suda u nadležnost Državnog odvjetnika. Novine su donesene i u naslijednom postupku, tako da nesporni slučajevi mogu biti zaključeni od strane javnih bilježnika kako bi se olakšao rad sudaca. Do

sada hrvatski pravni sustav nije poznavao institut alternativnog rješavanja sporova, sada će biti uspostavljen sustav posredovanja koji bi mogao smanjiti broj predmeta koji se rješavaju u sudskom postupku.

Hrvatska vlada svjesna ovog problema usvojila je strateški dokument: "Reforma sustava pravosuđa", u kojem se predviđa serija mjera kako bi se poboljšala učinkovitost sadašnjeg pravosudnog sustava. Te mjere predviđaju sustav za profesionalno usavršavanje za sudačko osoblje, pojednostavljinje postupka, usvajanje novih zakona i primanje novog osoblja. Usprkos deklariranoj obvezi za poboljšanjem učinkovitosti pravosudnog sustava sa ovim mjerama, Komisija smatra da je vrijeme za realizaciju ovih obveza prebrzo, tako da se ne čine realističnima.

Početkom 2004 izmjene i dopune *Zakona o sudovima* su stupile na snagu, pa se mogu smatrati dodatnim doprinosom u procesu reforme pravosuđa. Ove izmjene i dopune predviđaju delegiranje procesa sa preopterećenih sudova na sudove iste nadležnosti koji su manje opterećeni. Predviđaju se proširenja ovlasti sudskih službenika (pravnici koji nisu položili državni ispit), koji mogu voditi određene procesne radnje i mobilnost sudaca.

Neučinkovitost pravosuđa koja i dalje proizvodi velik broj slučajeva odnosi se na prvom mjestu na manjak izvršenja građanskih i kaznenih presuda koje se tiču prisilne naplate dugovanja. Potrebno je stoga razmišljati o uvođenju učinkovitijih mjera u sadašnjem ovršnom zakonodavstvu.

Mišljenje Komisije se oslanja na brojne izvještaje i analize koje su obavile međunarodne organizacije. Iste smatraju da korupcija u Hrvatskoj predstavlja problem koji se manifestira u različitim sektorima društva.<sup>13</sup> Usprkos tome, po sadašnjem zakonodavstvu korupcija ne predstavlja kazneno djelo. Komisija gleda pozitivno na posljednje napore Hrvatske vlade usmjeren na intenziviranje borbe protiv korupcije. U sadašnjem sustavu pri Uredu Državnog odvjetnika postoji ured specijaliziran za otkrivanje slučajeva korupcije i organiziranog kriminala (USKOK).

Osim toga Hrvatska je u posljednje vrijeme usvojila zakonske mјere protiv korupcije koji uključuju korupcijski akcijski plan. Komisija ipak smatra neophodnim usvajanje drugih mjer: npr. stručno osoblje specijalizirano u informatičkoj opremi,

---

<sup>13</sup> 2000. godine Hrvatska je primljena u grupu zemalja koji se bore protiv korupcije (GRECO). 2002. na plenarnoj sjednici grupe zamalja, GRECO je namjenio 16 preporuka kako bi se borba protiv korupcije učinila učinkovitijom. Preporuke pozivaju na usvajanje mjer na zakonodavnem i administrativnom području.

koje bi mogle dosegnuti vidljive rezultate u borbi za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala.

## 7.2. Ljudska prava i zaštita manjina

### 7.2.1. Gradanska i politička prava

Komisija konstatira da je Hrvatska potpisnik svih međunarodnih Konvencija potpisanih u okviru Ujedinjenih naroda<sup>14</sup> i onih na regionalnom nivou (Vijeće Europe)<sup>15</sup> na području ljudskih prava. Osim toga osnovne garancije za poštovanje ljudskih prava garantirane su Ustavom Republike Hrvatske i zakonima u ovoj područjei. Potrebno je napomenuti da Ustav Hrvatske predviđa supremaciju ratificiranih međunarodnih ugovora u odnosu na domaće zakonodavstvo.<sup>16</sup>

Ustav Hrvatske jamči osnovne slobode poput zabrane svih oblika diskriminacije, zabrane uhićenja i zadržavanja bez naloga, garantiranja slobode udruživanja, izražavanja, slobode tiska, religijske slobodu... Pravo na privatnost je zajamčeno ustavom, zajamčena je i nepovredivost stana i korespondencije. Zakon o jednakosti spolova zabranjuje svaki tip diskriminacije baziran na osnovu seksualne orijentacije. Pravo glasa, aktivno i pasivno, zajamčeno je svim državljanima od 18 godina. Osim toga jamči se pravo vlasništva. Za strane državljane koji namjeravaju kupiti nekretninu predviđena je klauzula uzajamnosti. Kao prethodno pitanje, za strane državljane potrebno je ispuniti još jedan uvjet-dobivanje pristanka od Ministarstva vanjskih poslova. Potrebno je naglasiti, da na osnovu *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*, poslije 4 godine od stupanja na snagu sporazuma klauzula uzajamnosti za strane državljane pri kupovini nekretnina će biti ukinuta.

Smrtna kazna ukinuta je u Hrvatskoj u skladu sa Protokolom 13 *Europske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama*.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Konvencija Ujedinjenih naroda protiv torture, Pakt o građanskim i političkim pravima, Pakt o društvenim, ekonomskim i kulturnim pravima.

<sup>15</sup> Europska konvencija o ljudskim pravima, Europska konvencija protiv torture, Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina.

<sup>16</sup> Članak 140 Ustava Republike Hrvatske.

<sup>17</sup> Protokol 13 Europske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama predviđa ukinuće smrtnе kazne u svim situacijama uključujući i posebne okolnosti.

Dovođenje u ropski položaj po sadašnjem zakonu predstavlja kazneno djelo ali se ne predviđa trgovanje ljudima kao posebno kazneno djelo.

Komisija se kritički osvrnula, iako u manjoj mjeri, na pravo na obranu. Naime, sadašnje hrvatsko zakonodavstvo ne predviđa pravnu pomoć za osobe bez državljanstva, ne postoji sustav za pravnu pomoć na teret države u građanskim predmetima,a izuzeće u plaćanju pristojbi predviđeno je samo za prognanike, izbjeglice i povratnike.

### **7.2.2. Ekonomska, socijalna i kulturna prava**

Hrvatski Ustav garantira osnovna ekonomska, kulturna i socijalna prava. Zajamčeno je pravo na rad, slobodan pristup svim zanimanjima pod jednakim uvjetima. Jamči se i pravo svim zaposlenima na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje. Osim toga, Hrvatski Ustav izričit je o doprinosima i pogodnostima koji su socijalne prirode, poput prava na socijalno osiguranje, sa posebnom zaštitom za starije i invalidne osobe za koje se naglašava potreba za njihovom socijalnom integracijom. Zaštita obitelji je ustavno načelo, dok su majke i djeca pod posebnom državnom skrbi. Sloboda osnivanja sindikata zajamčena je Ustavom, zajamčeno je i pravo na štrajk. Izuzeci su predviđeni samo za obnašanje određenih profesija poput policije, oružanih snaga i određenih državnih dužnosti.

Osnovno obrazovanje je obvezno, pristup srednjem i visokom obrazovanju je dobrovoljan. Osim toga garantirana je sloboda osnivanja privatnih škola i drugih školskih instituta. Religijski odgoj nije obvezan, ali se održava u okviru školskog državnog sustava.

### **7.2.3. Prava i zaštita manjina**

Posljednji popis stanovništva pokazao je značajnu promjenu stanovništva, što se može objasniti kao posljedica ratnih zbivanja (1991-95). Po ovome popisu u Hrvatskoj 7% stanovništva smatra se pripadnikom jedne od 16 nacionalnih manjina.

Najbrojnija je srpska manjina sa 4,5% ukupnog stanovništva, koju slijedi bošnjačka manjina sa 0,47%, dok talijanska manjina predstavlja 0,44% ukupnog

stanovništva. Madžarska manjina predstavlja 0,37%, albanska 0,34%, slovenska 0,3%. Vrlo je vrlo teško ustanoviti broj romske populacije (prepostavlja se oko 0,21%), zbog njihovog tradicionalnog nomadskog načina života. Pripadnici romske populacije su i najmanje integrirani u društveni i politički život hrvatskog društva.

Kako je već spomenuto, osim međunarodnih regionalnih konvencija, Hrvatska je i potpisnik bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina sa Italijom i Mađarskom. Značajne novosti u vezi sa statusom nacionalnih manjina uvedene su sa okvirnim zakonom pod nazivom *Ustavni zakon o zaštiti nacionalnih manjina*. Među novostima koje predviđa ovaj zakon su sudjelovanje predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima na lokalnom nivou: u sudstvu i u organima javne uprave. Zakon predviđa osnivanje *Savjeta nacionalnih manjina* na državnom nivou i osnivanje savjeta nacionalnih manjina pri organima izvršne vlasti na lokalnom nivou.

Uvođenje ovih zakonskih novina u praksi znači da 331.383 hrvatska državljana koji pripadaju jednoj od 16 etničkih manjina mogu izabrati 471 savjet nacionalnih manjina, 6.662 članova i 143 predstavnika na općinskom i županijskom nivou. Ipak proces biranja predstavnika u savjete manjina u tijelima lokalne uprave zbog neodgovarajuće pripreme i informativne kampanje o ovim zakonskim novinama, se okončao sa izborom predstavnika nacionalnih manjina u manje od polovice savjeta.

Predstavnicima nacionalnih manjina u Saboru je rezervirano 8 mesta. Osim toga na osnovu *Ustavnog zakona o zaštiti nacionalnih manjina* pripadnici manjina imaju pravo na službeno korištenje vlastitog jezika, zajedno sa korištenjem službenog jezika pri administrativnim jedinicama na općinskom nivou. Na nivou Gradova i Županija pripadnici manjina imaju pravo na službeno korištenje vlastitog jezika, pod uvjetom da je nazočnost nacionalne manjine veća od jedne trećine ukupnog stanovništva u određenoj administrativnoj jedinici, ili ako je drukčije utvrđeno bilateralnim sporazumom. Garantirana je nastava na jeziku nacionalnih manjina po školskom programu u osnovnim i srednjim školama.

Po *Zakonu o odgoju i obrazovanju na jeziku nacionalnih manjina*, obrazovna ustanova na jeziku nacionalnih manjina može biti bilo javna institucija financirana iz državnog proračuna ili jedna privatna škola ustanovljena od fizičke ili pravne osobe po istim uvjetima koji vrijede za osnivanje odgojno obrazovne institucije.

Što se tiče normi o obrazovanju nacionalnih manjina, može se reći da osnovna normativa odražava elemente sadržane u najvažnijem europskom dokumentu: *Okvirnoj konvenciji o zaštiti nacionalnih manjina* Vijeća Europe, koju je Hrvatska

ratificirala 1997. godine. To se odnosi posebno na norme koje određuju načela jednakosti i nediskriminacije, zaštitu vlastitog kulturnog i etničkog identiteta, slobodu osnivanja odgojno-obrazovnih institucija. Potrebno je naglasiti da na državnom nivou postoji Ured za nacionalne manjine.

#### **7.2.4. Položaj i status prognanika i izbjeglica**

Pitanja koja se odnose na status prognanika i izbjeglica zbog ratnih zbivanja predstavljaju i danas jedno od najosjetljivijih pitanja, koje zahtjeva dodatne zakonske promjene u korist ovih kategorija. Hrvatska je 1993. ratificirala Međunarodnu konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951. U tijeku rata u Hrvatskoj (1991.-95.), i kao odraz ratnih zbivanja u Bosni i Hercegovini, Hrvatska je usvojila poseban zakon u ovom području (*Zakon o statusu prognanika i izbjeglica*). Taj zakon definira određene kategorije izbjeglica različito od međunarodnih standarda. Dio koji nedostaje je svakako normativ koji se odnosi na status i proceduru za tražitelje izbjegličkog statusa, koji sve do nedavno nije bilo obuhvaćen jedinstvenom materijom, nego su samo određene norme *Zakona okretanju i boravku stranaca* sadržavale samo neke proceduralne norme. Na osnovi ovih nedostataka u normativu, došlo je do stupanja na snagu jedinstvenog *Zakona o azilu* (srpanj 2004.). Još nije zabilježen slučaj pozitivnog odgovora na zahtjev za priznavanjem statusa izbjeglice.

Od kada je nov i dugo očekivan Zakon o azilu (2004.) stupio na snagu, unijete su značajne novine tako da je potrebno osvrnuti se detaljnije na pojedine stavke ovog zakona. Ovaj se zakon najprije izričito poziva na definiciju statusa izbjeglice po Međunarodnoj konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. godine.<sup>18</sup> Osim toga, Zakon predviđa i status privremene zaštite<sup>19</sup> Jasno je definirano značenje «treće sigurne zemlje». Zakon predviđa i priznanje izbjegličkog statusa za onoga tko nije u stanju vratiti se u zemlju porijekla zbog osnovane sumnje da će biti proganjan na osnovu svoje pripadnosti etničkoj, religijskoj ili rasnoj skupini ili određenoj društvenoj ili političkoj grupi.<sup>20</sup> Mechanizam priznanja izbjegličkog statusa predviđa poprilično složenu proceduru. Zahtjev za priznavanje statusa podnosi se posebnom organu

---

<sup>18</sup> Članak 2, stavak 3.

<sup>19</sup> Članak 2, stavak 5.

<sup>20</sup> Članak 4.

Ministarstva unutarnjih poslova, protiv tog rjesenja predviđena je žalba Komisiji istog Ministarstva (nesudsko tijelo). Tek poslije ove odluke moguće je započeti upravni spor pred Upravnim sudom.

Drugi kritični moment predstavlja mjesto gdje se podnosi zahtjev. Zakon predviđa da zahtjev u prvom redu treba biti predstavljen u prihvatnim centrima za tražitelje azila, dok namjere za traženje azila mogu biti predstavljene pri policijskim postajama ili u trenutku ulaska u Hrvatsku.<sup>21</sup>

Zakon nije precizan što se tiče dinamike i vremena za odlučivanje o zahtjevu. U općim terminima se objašnjava da «tražitelju azila treba biti omogućeno predstaviti zahtjev što prije». Zakon predviđa određene specifične norme za tretman posebnih kategorija tražitelja azila, npr. žene i maloljetnici bez pratinje. Tražiteljima azila u toku odlučivanja o zahtjevu garantirano je zdravstveno osiguranje. U slučaju priznanja statusa izbjeglice priznate su sve povlastice po zakonu: pravo na spajanje porodice, pravo na putne dokumente i pogodnosti za društvenu integraciju.

Zaključno se može reći da je poslije dugog čekanja donesen okvirni zakon u ovoj područjei, koji će sigurno tražiti više osjetljivosti i profesionalne pripreme različitih učesnika koji sudjeluju u primjeni ovog zakona (policijsko osoblje koje razmatra zahtjev, nevladine organizacije koje nude pravnu pomoć tražiteljima azila, itd.).

#### **7.2.5. Problem povratka prognanika i izbjeglica**

Potrebno je naglasiti da su posljednja ratna zbivanja imala teške posljedice za stanovnike pojedinih područja Hrvatske, koje je bilo prisiljeno promijeniti svoje prebivalište. Neke procjene govore da je ukupan broj osoba koje su bili prisiljene napustiti vlastite domove usred ratnih zbivanja 950,000, što dovoljno govori za jednu zemlju od 4,5 milijuna stanovnika. Preciznije, ovaj broj se odnosi na ukupan broj prognanika, najvećim dijelom hrvatske nacionalnosti (550,000), dok se broj osoba srpske nacionalnosti koji su imali prebivalište u Hrvatskoj i koji su napustili zemlju procjenjuje oko 370,000. Ovim se brojkama treba dodati 150,000 Hrvata iz Bosne i Hercegovine, koji su se zbog ratnih zbivanja odlučili stalno se nastaniti u Hrvatskoj.

---

<sup>21</sup> Član 8, stavak 1, 2, 3.

Što se tiče povratka izbjeglica srpske nacionalisti koji su prije rata živjeli u Hrvatskoj, od 209,000 osoba (od kojih 189,500 u Srbiji i Crnoj Gori i 19,500 u Bosni i Hercegovini) vratilo se oko polovice (108,000). Samo 1,700 osoba srpske nacionalnosti su interni prognanici u Hrvatskoj. Prema istraživanjima koje su proveli uredi UNHCR-a potvrđuje se da su srpski izbjeglice iz Hrvatske u velikoj mjeri izabrali lokalnu reintegraciju u zemljama u kojima su prihvачeni (Srbija i Crna Gora). Po posljednjim procjenama od ukupnog broja izbjeglica u zemljama prihvata, oko 15% je zainteresirano za povratak u Hrvatsku.

#### **7.2.5.1. Problemi koji se odnose na povratak imovine i obnovu oštećene imovine napuštene od strane prognanika i izbjeglica**

Problem povratka imovine koja je napuštena usred ratnih zbivanja njihovim zakonitim vlasnicima ostaje jedno od najvažnijih neriješenih pitanja. Problematika povratka imovine može se podijeliti u tri kategorije:

1. obnova objekata koji su oštećeni tijekom i poslije ratnih zbivanja;
2. povratak napuštene imovine zakonitim vlasnicima;
3. pitanje ukidanja stanarskog prava bivšim nosiocima stanarskog prava.

#### **7.2.5.2. Obnova oštećenih objekata**

Proces obnove kuća oštećenih u toku ratnih zbivanja smatra se već okončanim. Od oko 200 000 oštećenih stambenih jedinica do sada je obnovljeno 130 000. U najvećem iznosu objekti su obnovljeni izravnim financiranjem hrvatske Vlade, dok je samo 7% obnove financirano od strane međunarodne zajednice. Plan je završetka obnove do kraja 2005 godine. Neki dijelovi *Zakona o obnovi* bili su predmet kritike nekih organizacija koje imaju mandat monitoringa u Hrvatskoj (OSCE), nakon čijih je preporuka Hrvatska vlada odlučila produžiti rok za predstavljanje zahtjeva za obnovu sve do kraja rujna 2004 (prijašnji rok je bio 2001). To će vjerojatno produžiti kompletiranje projekta obnove do kraja 2006.

### **7.2.5.3. Povratak privatne imovine napuštena tijekom ratnih zbivanja**

Imovina napuštena tijekom rata prema odredbama tadašnjeg zakonodavstva mogla se davati na privremeno korištenje. U praksi, posebno u ruralnim zonama nakon masovnog napuštanja imovine od strane srpskih posjednika 1995., ta imovina je stavljena na raspolaganje novim izbjeglicama, ponajviše bosanskim Hrvatima, za privremeno korištenje. Problem se sastoji u tome što je zakonodavstvo koje je donedavno bilo na snazi omogućavalo povratak imovine zakonitim vlasnicima tek kada bi bio osiguran alternativni smještaj za privremenog korisnika napuštene imovine. Tadašnje zakonodavstvo je sigurno utjecalo na usporenje procesa povratka i na smanjenje broja potencijalnih povratnika. Ovo se ima u vidu znajući da je ponovni posjed vlastite kuće možda najvažniji kriterij kod donošenja odluke o konačnom povratku.

Proces povratka privatne imovine je često bio opstruiran neučinkovitošću i neizvršenjem konačnih sudskih odluka. (rješenja o iseljenju za privremene korisnike koji su već dobili alternativni smještaj).

Priznajući neučinkovitost dosadašnjeg sustava povrata napuštene imovine, Hrvatska vlada je 2002 godine usvojila *Akcijski plan*, koji predviđa povratak napuštene imovine do kraja 2002 godine. Za osobe koje ne dobiju natrag svoju imovinu unutar ovog roka predviđena je mjeseca naknada do konačnog povratka. Do kraja 2003 proces povratka napuštene imovine nije bio još okončanim. Brojke govore o 3 500 zauzetih kuća za koje je postavljeno 2.200 zahtjeva za povrat. Predviđa se da bi konačan proces povratka napuštene imovine mogao biti okončan do kraja ove godine.

### **7.2.5.4. Otvoreno pitanje statusa bivših nositelja stanarskih prava**

Budući da ovaj institut korištenja prava stanovanja nije uobičajen za zapadnu tradiciju građanskog prava, potrebno je navesti neka njegova osnovna obilježja. Sustav društvenog vlasništva je bio jedno od osnovnih obilježja tzv. sustava društvenog samoupravljanja, koje je bilo na snazi u bivšoj Jugoslaviji.

Osobe koje su bile zaposlene pri tadašnjim poduzećima, odvajali su obvezno od vlastitog dohotka doprinos za stambeni fond. Upravljanje stambenim fondom je

bilo povjeroeno javnoj ustanovi (SIZ stanovanja), koja je imala nadležnost za izgradnju novih stanova i za održavanje istih. Kada se dodijelio stan u društvenom vlasništvu koje je kupilo poduzeće gdje je bio zaposlen radnik, stan je ostao u društvenom vlasništvu dok je radniku bilo namijenjeno stanarsko pravo nad dodijeljenim stonom. Pravnu prirodu ovog pravne institucije je vrlo teško odrediti po tradicionalnim kriterijima građanskog prava, ali se može reći da je stanarsko pravo po svojoj prirodi bilo jače od prava zakupa, a slabije od prava vlasništva. Stanarsko pravo je u tadašnjem sustavu bilo zamišljeno kao trajna kategorija, koja se mogla i nasljeđivati.

Brisanje ovog prava po tadašnjem zakonodavstvu bilo je predviđeno samo u izuzetnim slučajevima (između ostalog za neopravdano nekorištenje stana za period duži od 6 mjeseci). Stanarsko pravo je bilo dominantno pravo nad stanovima u gradskim područjima.

Problem u vezi sa nosiocima ovog prava je nastao nakon što su nosioci stanarskog prava nastanjeni u urbanim zonama (većina građana srpske nacionalnosti koji su napustili stanove nakon vojnih akcija «Bljesak» i «Oluja», kada je Hrvatska preuzeila kontrolu nad vlastitim teritorijem). Sadašnji problem je što kategorija stanarskog prava više ne postoji u Hrvatskoj, tj. to je pravo prema hrvatskom zakonodavstvu uz plaćanje određene naknade privatizacijom transformirano u vlasničko pravo.

U međuvremenu brisanje stanarskih prava je izvršeno po različitom osnovu.<sup>22</sup> Nedavno je jedan slučaj ukidanja stanarskog prava u Hrvatskoj odlučen pri *Europskom sudu za ljudska prava* u Strasbourg-u, pri čemu je sud zauzeo stav da brisanje stanarskog prava u specifičnom slučaju ne predstavlja kršenje *Europske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama*.<sup>23</sup>

Hrvatska je Vlada, bez objašnjenja konačnog rješenje za ukidanje stanarskih prava, predvidila *Program stambenog zbrinjavanja* za različite kategorije osoba među kojima i za bivše nositelje stanarskog prava nad stanovima u društvenom vlasništvu. Radi se o programu gradnje novih stambenih jedinica od strane hrvatske vlade. Datum za predstavljanje zahtjeva ističe krajem ove godine. U državnom proračunu su predviđena sredstva za gradnju 1500 stambenih jedinica, ali dosada nije vidljiva niti jedna odluka u korist bivših nosioca stanarskog prava.

---

<sup>22</sup> Brisanje stanarskih prava od strane suda zbog neopravdanog nekorištenja za period duži od šest mjeseci ili zbog proteka roka za ponovni posjed u razdoblju nakon ratnih događanja.

<sup>23</sup> Slučaj *Blečić protiv Hrvatske* se odnosio na kršenje članka 8. (pravo na dom) i Članak 1 prvog Protokola Konvencije (pravo na mirno uživanje posjeda).

Što se tiče mišljenja Europske komisije o ovom osjetljivom pitanju, koje je u prošlosti bilo predmet kritike međunarodne zajednice, Komisija potvrđuje zadovoljstvo zbog približavanja konačnom završetku obnove svih objekata oštećenih i porušenih tijekom ratnih zbivanja, dok je za proces povratak napuštene privatne imovine i za bivše nositelje stanarskog prava neophodno usvojiti mјere kako bi čitav proces bio što učinkovitiji i brži. Osim postupka povratka imovine Komisija smatra da Hrvatska vlada treba omogućiti održiv povratak svih zainteresirani osoba. To nameće usvajanje mјera koje će poboljšati posebno ekonomski i društveni okvir za ekonomski nerazvijene zemlje koje se u ogromnom broju slučajeva upravo odnosi na zone povrata.

### **7.3. Slobodno kretanje osoba**

Zakonodavstvo Europske unije u ovom području podrazumijeva nediskriminirajući tretman za radnike koji su regularno zaposleni u zemlji čiji nisu državljeni. To se posebno odnosi na mogućnost pribrajanja olakšica socijalnih prava. Drugo pitanje se odnosi na priznanje profesionalnih zvanja, kako bi se omogućilo što lakše obavljanje profesionalnih djelatnosti. Mišljenje Komisije je da se sadašnje hrvatsko zakonodavstvo za priznanje profesionalnih titula temelji isključivo na akademskom priznanju. Inkompatibilnost sa europskim standardima je primijećena u postupku priznanja profesionalnih titula, neusklađenost se prije svega odnosi na objašnjenja donijete odluke o (ne)priznavanju profesionalnog zvanja, kod obrazloženja odluke i kod rokova za priznanje.

Različitost ili preciznije manjak usklađenosti sa europskim standardima odnosi se na uvjete stručne spreme. Sadašnji hrvatski sustav nije u stanju zadovoljiti minimum uvjeta za obnašanje nekih profesija, posebno u medicinskoj područjei, tako da je mišljenje Komisije da automatsko priznanje nekih profesija ne bi bilo moguće u sadašnjem trenutku, zbog značajne nepodudarnosti za uvjetima koji su utvrđeni sa pravnom stećevinom Europske unije (*acquis communitaire*).

Određene rezerve su iznesene u pogledu pristupa visokom školstvu. To se posebno odnosi na hrvatske norme koje predviđaju trajno prebivalište kao preduvjet za upis na visokoškolske institucije. Osim toga, fakultetske naknade su više za strane studente u odnosu na domaće. U tom smislu mišljenje je Komisije da bi sadašnje

zakonodavstvo za priznanje profesionalnih zvanja trebalo pretrpjeti određene izmjene, kako bi se uskladilo sa europskim standardima. To se posebno odnosi na mogućnost da državljeni Europske unije mogu imati pristup visokoškolskom obrazovanju bez obveze stalnog prebivališta, kao i na činjenicu da naknade za studiranje na visokoškolskim ustanovama trebaju imati jednak iznos za sve studente.

### **7.3.1. Sloboda kretanja radnika**

Okvirni zakon u ovoj područje je nedavno usvojen *Zakon o kretanju i boravku stranaca* (2004), koji predviđa posjedovanje dozvole boravka kao preduvjet obavljanja radne aktivnosti. Utvrđeni sustav stupanja na tržište rada za strance se bazira na politici ulaznih kvota, koji je u osnovnim crtama sličan sustavu u Italiji. Dozvola boravka za rad kod poslodavca izdaje se na zahtjev poslodavca na osnovu ulaznih kvota, koje Vlada ustanavljuje svake godine. Izuzetak od ovog pravila čine osobe čiji je status utvrđen u *Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju*. Mišljenje Komisije je da je neophodno primijeniti značajne mjere kako bi zakonodavstvo i politika u ovom području bili što je bliže standardima Europske unije. To se odnosi na mogućnost da državljeni zemalja članica Europske unije budu oslobođeni od obveze dozvole boravka. Osim toga trebale bi biti usvojene mjere koje bi trebale onemogućiti da državljeni zemalja Europske unije budu diskriminirani pri primanju na posao na osnovu svog državljanstva. Zakoni bi trebali normativno urediti da nije neophodno imati strano prebivalište kao preduvjet. Osim toga neophodno je garantirati državljanima Europske unije pravo da mogu dovesti sa sobom bračnog druga i članove porodice bez obveze dobivanja dozvole boravka za njih.

U osvrtu na funkcioniranje mirovinskog sustava, u općem smislu taj se sustav zasniva na obveznom izdvajaju u mirovinski fond. Razlikuje se naravno mirovinski režim za rad kod poslodavca, od mirovinskog režima za slobodne profesije. Mišljenje Komisije je da hrvatski mirovinski sustav predviđa isti tretman u mirovinskim doprinosima za vlastite građane kao i za strance redovno zaposlene.

Navodi se da je Hrvatska potpisnik vise od 20 bilateralnih ugovora (između ostalih i sa Italijom) o socijalnom osiguranju, koji omogućavaju kumulaciju i transfer ostvarenih mirovinskih prava. Želi se precizirati da normativi Europske unije koji se odnosi na koordinaciju mirovinskog sustava pojedinih zemalja članica nisu sasvim

usklađeni, nego samo koordinirani sa mirovinskim sustavima pojedinih zemalja članica, tako da Hrvatska ne bi trebala biti obvezna mijenjati zakonodavnu osnovu mirovinskog sustava, nego bi trebala usvojiti određene promjene tehničke prirode (koordinacija u skladu sa mirovinskim sustavima zemlja članica UE).

#### **7.4. Socijalna politika i politika zapošljavanja**

Govoreći o ovoj materiji korisno je naglasiti da zakonodavstvo i europski standardi u socijalnoj politici i politici zapošljavanja određuju samo najniže standarde ispod kojih pojedine zemlje članice ne smiju ići, ostavljajući slobodno pojedinim zemljama članicama da samostalno utvrde što razvijenije zakonodavstvo i politiku u ovoj područjei. Tako zakonodavstvo Europske unije unaprijed predviđa minimalne standarde za radno pravo, zaštitu i sigurnost na radu, jednakost spolova u postupku zapošljavanja i pristup socijalnim pogodnostima. Osim toga, obvezne mjere se primjenjuju na području javnog zdravstva (monitoring nad infektivnim bolestima, monitoring nad efektima od duhanskih proizvoda), te zabrane diskriminacije na osnovi etničke pripadnosti, religije, hendikepiranosti i seksualne orijentacije u socijalnoj politici i politici zapošljavanja.

Analiza hrvatskog zakonodavstva u područjei radnog prava potvrđuje da on sadrži osnovna načela na kojemu se temelji zakonodavstvo i radna politika Europske unije, posebno u dijelovima koji se odnose na radno vrijeme, konsultacije i razmjenu informacija sa radnicima itd. Ipak prema mišljenju Komisije, Hrvatska bi u neposrednoj budućnosti trebala usvojiti zakonodavstvo i odgovarajući politiku iz područjei radnih odnosa koja bi je učinila što bliže zakonodavstvu i politici u području radnih odnosa u Europskoj uniji. Posebno se naglašava da u sadašnjem hrvatskom zakonodavstvu manjka normativa koji se odnose na ulogu savjeta radnika (Europska radnička vijeća).

Što se tiče pojedinih pitanja, naglašava se se da u slučaju stečaja poslodavca radnicima garantira određena naknada<sup>24</sup> (zadnje tri neisplaćene plaće prije prestanka radnog odnosa, naknade za bolovanja, godišnji odmor, otpremnina).

---

<sup>24</sup> *Zakon o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca.* N.N. 114/03.

Što se tiče jednakosti spolova na području tržišta rada, Komisija priznaje da Hrvatski Ustav zabranjuje bilo kakav oblik diskriminacije. Osim toga zabrana bilo kog oblika diskriminacije je obveza koju je Hrvatska preuzeila potpisujući međunarodne konvencije.<sup>25</sup>

Europski Socijalni fond predstavlja primarni finansijski resurs za realizaciju *Strategije zapošljavanja* i inicijativa koje se odnose na socijalno uključivanje. Države članice sudjeluju u socijalnom dijalogu na europskom nivou, doprinoseći na taj način stvaranju politike Europske unije na području zapošljavanja, socijalnog uključenja i socijalne zaštite.

Što se hrvatskog zakonodavstva tiče osim Ustava, diskriminacija je zabranjena na osnovu dvaju osnovnih zakona: *Zakona o radu* i *Zakona o jednakosti spolova*. Komisija je mišljenja da Hrvatska posjeduje osnovno zakonodavstvo koje brani diskriminaciju na tržištu rada. Vjerojatno će biti neophodno učiniti dopunu nekih zakonskih rješenja, kako bi se omogućio različiti tretman za godine mirovinskog staža za određene kategorije (policija, vojska i druge državne službe).

Komisija pohvalno gleda na činjenicu da u Hrvatskoj postoje institucije koje imaju zadatak promocije, primjene, i nadzora nad primjenom politike jednakosti. To se odnosi na *Vijeće za jednakost spolova* Hrvatskog sabora, Povjerenstvo i Ured za jednakost spolova pri Vladi Republike Hrvatske kao i Pravobranitelja za jednakost spolova.

Što se tiče zaštite i sigurnosti na radu, Komisija je mišljenja da se okvirni zakon u ovoj materiji: *Zakon o zaštiti na radu* i ostali propisi samo djelomično čine usklađenima sa standardima koji su na snazi u Europskoj uniji. Neodgovarajuće mjere o zaštiti na radu u odnosu na europske standarde ustanovljeni su na području zaštite od azbesta, zaštite od buke, o sigurnom radu sa kancerogenim tvarima, o korištenju propisane zaštitne odjeće.

Možda je najkritičniji moment u ovoj materiji nepostojanje odgovarajuće zaštite na radu u proizvodnji (još uvijek postojećeg) azbesta, koje se obavlja u još uvijek jedinoj tvornici azbesta «Salonit» kod Splita. Zbog nepostojanja odgovarajućih mjer zaštite i neodgovarajućih informacija vezanih za rizik rada sa azbestom koji je prouzročio bolest nekoliko stotina radnika (nažalost često sa fatalnim ishodom), *Udruga oboljelih od azbestoze* je uputila prigovor Odboru za primjenu standarda

---

<sup>25</sup> Npr. Europska socijalna povelja Vijeća Europe (CoE), ratificirana 2003. godine

Međunarodne organizaciji rada (MOR) zbog kršenja odredbi Konvencije 162/86 MOR-a o sigurnom koristenju azbesta, čiji je i potpisnik Hrvatska. Odbor za primjenu standarda je prihvatio veći dio navoda sadržanih u prigovoru, te je usvojio raport u 12 točaka tražeći od hrvatske Vlade usvajanje hitnih mjera za smanjenje štetnosti izlaganja radnika koji su u dodiru sa azbestom. Čini se da nisu učinjena značajnija poboljšanja od strane Vlade, kako bi se zaštitila sigurnost na radu i zdravlje radnika koji su uključeni u proces proizvodnje azbestcementnih proizvoda u Hrvatskoj. Treba napomenuti da se hrvatska država pokazala nespremnom garantirati međunarodne standarde u ovoj područjei koje je utvrdio MOR, tako da je vrlo teško predviđati kako će se Hrvatska uskladiti sa europskim standardima u ovoj materiji koji su mnogo stroži od onih MOR-a. Neučinkovitost hrvatskih vlasti za poštovanje preuzetih obveza očituje se u tome što naznačeni termin koji je obećala Hrvatska vlada za prestanak proizvodnje sa azbestom do kraja 2004. sigurno neće biti poštovan.

Mišljenje Komisije je da poprilično teška situacija što se tiče zaštita zdravljia radnika i razine zaštite na radu je dodatno otežana vrlo slabim sustavom inspekcijskog nadzora koji je sada na snazi u Hrvatskoj. Velike sumnje u učinkovitost iskazane su brojem inspektora (78 inspektora na 1,2 milijuna radnika!!!). Neodgovarajućmi se čini ne samo broj inspektora nego njihova oprema i njihovo tehničko znanje.

Što se tiče socijalnog dijaloga, Komisija drži da je on dovoljno razvijen, dijalog postoji kako između države i socijalnih partnera tako i između države, poslodavaca i predstavnika radnika. Tripartitne konzultacije (poslodavci, sindikat i vlada) se održavaju u okviru *Društveno-ekonomskog savjeta*, ili putem tri komisije hrvatskog Sabora.

Socijalni dijalog se razvija na razini pojedinih poduzeća na samostalan način na lokalnoj razini, na nivou pojedinih sektora i na kraju na nacionalnom nivou. Do sada su osnovane 142 organizacije socijalnog partnerstva. Kolektivni ugovori se sklapaju na nivou pojedinih trgovačkih društava i registriraju se pri nadležnom ministarstvu (Ministarstvo gospodarstva rada i poduzetništva). Pokriće kolektivnim ugovorima u čitavom gospodarstvu procjenjuje se na oko 60%. U Hrvatskoj su aktivne 7 sindikalnih središnjica od kojih je jedna (Savez samostalnih sindikata-SSSH) odnedavno punopravni član Europske konfederacije sindikata (ETUC).

Politika zapošljavanja predstavlja jedno od područja gdje će biti neophodno usvojiti i provoditi politiku koja će biti bliža direktivama Europske unije. To se prije svega odnosi na definiranje *Nacionalnog plana zapošljavanja*. Definiranje ovog plana

bi doprinijelo označavanju strateškog pristupa politici zapošljavanja, stoga se smatra neophodnim poboljšati administrativne sposobnosti institucionalnih organa kako bi mogli slijediti analizu, primjenu i nadzor nad politikom zapošljavanja.

Na osnovu dostupnih podataka sadašnja nezaposlenost u Hrvatskoj iznosi oko 14% u prvoj polovici 2003, Politička zapošljavanja su poprilično reducirana i odnose se na prvom mjestu na aktivnu politiku zapošljavanja za određene kategorije, kao i za mlade u potrazi za prvim zaposlenjem ili zaposlenjem za osobe bez radnog iskustva. Nije utvrđeno postojanje mjera za zapošljavanje osoba koje su nezaposlene već duži vremenski period. Osim toga na tržištu rada u Hrvatskoj je utvrđen nerazmjer između ponude i potražnje određenih profesija na tržištu rada. Ova činjenica bi sigurno zahtijevala jedan bliži pristup između škola za kvalifikacije i ureda za zapošljavanje. Na osnovu ovih činjenica čini se očitim da Hrvatska treba donijeti mjere koje će sadržavati aktivnu politiku zapošljavanja, stoga se čini prirodnim da Hrvatska prilagodi vlastite institucije i zakonodavstvo kako bi mogla imati pristup *Europskom socijalnom fondu*.

Mišljenje Komisije je da će na području socijalne isključenosti Hrvatska morati primijeniti kvantitativna i kvalitativna mjerila kako bi mogla definirati specifični problem zemlje u ovoj područjei. To se čini neophodnim kako bi se mogla i definirati strategija za buduće programe koji su namijenjeni osjetljivim kategorijama (umirovljenici, nezaposleni na duži period, osobe sa poteškoćama, itd).

Na općem planu socijalne politike i politike zapošljavanja Komisija pozitivno ocjenjuje činjenicu da je Hrvatska već započela proces harmonizacije vlastitog zakonodavstva sa pravnom stečevinom Zajednice *acquis communautaire*, ali se smatra neophodnim usvajanje dodatnih mjera, dopunskih podzakonskih normativa kako bi se dalo stvarni smisao zakonskim tekstovima. Osim toga, već je nekoliko puta ponovljeno da je neophodno poboljšati administrativne sposobnosti osoblja koje je na funkciji, kako bi se osigurala primjenjivost novih mjera ažuriranih sa europskim standardima. Najkritičniji dio u ovoj područjei će zahtijevati zakonske novosti i kvalificirano osoblje (posebno inspekcijske službe) i na području zaštite zdravlja (rizici od industrijskih zagađenja) i sigurnost na radu.

## 7.5. Školovanje i osposobljavanje

Normativa o školovanju i edukaciji u Europskoj uniji je u nadležnosti pojedinih država članica. Što se tiče sadašnjeg stanja u područje školovanja i obrazovanja, Komisija zamjećuje da je nedavno (2003.) stupio na snagu *Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokoškolskom obrazovanju* koji predstavlja novi zakonski okvir za reformu sveučilišta, za reformu programa obrazovanja i sličnih kriterija koji su sadržani u Bolonjskoj deklaraciji<sup>26</sup> čiji je Hrvatska potpisnik od 2001 godine. Smatra se da će realizacija zadataka sadržanih u Bolonjskoj deklaraciji zahtijevati poprilične prilagodbe sveučilišnih programa koji su sada na snazi u Hrvatskoj.

Vidljivo je da su se prioriteti u odgojno obrazovnoj politici raščlanili kako bi se dao sto profilirani odgovor na zahtjeve tržišnog gospodarstva (određene profesije su se smanjile ili su potpuno nestale zbog različitog gospodarskog trenda označenog procesom deindustrijalizacije i s rastućim trendom izvozno uvoznih djelatnosti) i poboljšanjem kvaliteta odgoja i obrazovanja.

Što si tiče opće slike obrazovanja stanovništva u Hrvatskoj, podaci posljednjeg popisa stanovništva ne daju bas optimističku viziju. Osnovno obrazovanje (8 godina) posjeduje 21% stanovništva, 15% populacije nije uspjelo ni završiti obvezno osnovno obrazovanje, bez ikakvog obrazovanja se smatra skoro 3% stanovništva, dok najveći broj stanovništva-47% posjeduje srednjoškolsko obrazovanje, 4% vise obrazovanje (dvogodišnji fakultetski studij) dok 8% stanovništva ima fakultetsko ili više obrazovanje.<sup>27</sup>

Komisija naglašava na različite manjkavosti koje se još uvijek nalaze u sustavu srednjoškolskog i profesionalnog obrazovanja i sa njene strane pruža se puna potpora započetim reformama u ovom području kao i stvaranja novih institucija kao što je *Vijeće za stručnu obuku i osposobljavanje*. Komisija smatra da su dosad postignuti rezultati poprilično skromni, naglašava se manjak stručnih profesora, obrazovni programi koji nisu ažurirani i posebno manjak profesionalnih standarda koji su harmonizirani kao i visina stručne spremnosti. Smatra se da u sadašnjim uvjetima u Hrvatskoj nedostaje povezanost sa privatnim sektorom o čemu je vrlo važno voditi računa, jer obrazovni profil koji je bliži zahtjevima privatnog sektora o

---

<sup>26</sup> Sa Bolonjskom Deklaracijom ministara EU lipnja 1999 je započeo proces stvaranja sustava visokoškolskog obrazovanja sa zadatkom da postane djelatan do 2010.

<sup>27</sup> Izvor, Popis stanovništva 2001, Državni zavod za statistiku.

zahtjevima gospodarstva predstavlja jedan od najučinkovitijih elemenata u borbi protiv nezaposlenosti.

Nedavno je hrvatska Vlada usvojila posebne mjere za školovanje određenih kategorija, jadna od novosti je svakako Strategija i *Akcijski plan za obrazovanje odraslih* (2004.) koja predstavlja značajnu novost. Ova strategija se temelji na načelu cjeloživotnog obrazovanja koje se bazira na načelu da se znanja vremenom povećavaju i da količina znanja dobivena putem tradicionalnog sustava obrazovanja ne odgovaraju više potrebama pojedinca niti potrebama zajednice u kojoj živi.

Sadašnji sustav obrazovanja odraslih u Hrvatskoj sadrži brojne nedostatke počevši od sadašnjeg zakonodavstva koje ne predviđa posebnu finansijsku potporu za školovanje odraslih, niti od strane države, niti od strane lokalne zajednice. Ne postoji nikakvo statističko praćenje školovanja odraslih, mogućnost za dobivanje dopusta zbog školovanja i stručnog usavršavanja u okviru postojećih zakonskih propisa (*Zakon o radu*) je predviđena samo kao opće načelo koje nije elaborirano, spominje se samo pravo na plaćeni dopust zbog školovanja, obrazovanja ili usavršavanja dok su načini primjene ovog prava prepušteni kolektivnim ugovorima koji vrijede za pojedine kategorije. Tako je za neke kategorije moguće ustvrditi rješenja koja predstavljaju korak unazad.<sup>28</sup>

Sa usvajanjem *Strategije školovanja odraslih* nadležno Ministarstvo (Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta) je i nositelj inicijative za donošenje *Zakona o obrazovanju odraslih* i razmišlja se o osnivanju posebnog institucionalnog tijela pri tom ministarstvu koje će se baviti obrazovanjem odraslih osoba.

Kao što se već prije navelo, jedna od teškoća sadašnjeg obrazovnog sustava odnosi se na manjak povezanosti između obrazovnog sustava i potreba za zanimanjima koje zahtjeva tržište. U okviru opće politike za suzbijanje nezaposlenosti koju vodi *Zavod za zapošljavanje*, ova je institucija definirala određene prioritete između kojih je i usvojeni program obrazovanja za određena deficitarna zanimanja (građevni radnici, kvalificirano osoblje za rada u brodogradilištima). Nastoji se ostvariti specijalističke kratkoročne obrazovne programe gdje bi pridobivanje potrebnih stručnih znanja trebalo olakšati brzi pristup na tržište rada za zanimanja za koje postoji naglašena potreba.

---

<sup>28</sup> Npr. Kolektivni ugovor djelatnika u državnim i javnim službama koji predviđa samo neplaćeni dopust zbog potreba vlastitog školovanja ili usavršavanja, dok je prijašnji kolektivni ugovor predviđao i plaćeni dopust za ove aktivnosti.

Važno je napomenuti da se čine određeni napore i da je 2003. osnovan *Centar za obrazovanje odraslih* pri Prosvjetnom zavodu Republike Hrvatske, koji bi trebao dati institucionalnu težinu realizaciji programa obrazovanja odraslih.

Završna napomena mišljenja Komisije je da Hrvatska na planu obrazovanja i osposobljavanja ne bi trebala imati poteškoća u srednjoročnom periodu, dok će kao strateški zadatak biti neophodno definirati moderniji sustav obrazovanja u skladu sa socijalnom politikom i politikom zapošljavanja Europske unije.

## **7.6. Zaštita zdravlja i potrošača**

U svom osvrtu u ovoj područjei Komisija ističe da se pravna stečevina zajednice (*acquis communitaire*) odnosi na različite garancije u ovoj područjei u korist potrošača kao što su zaštita gospodarskih interesa potrošača (transparentno isticanje cijena, prodaja na daljinu itd.), zatim opća sigurnost proizvoda (odgovornost za neispravne proizvode) itd.

U Hrvatskoj je za ovo područje nedavno donesen (2003) okvirni zakon pod imenom *Zakon o općoj sigurnosti proizvoda*, koji uvodi opće načelo objektivne odgovornosti proizvođača u slučaju neispravnosti proizvoda. Zakon predviđa i situacije u kojima se isključuje odgovornost proizvođača, navodi se na kome je teret dokaza kod utvrđivanja odgovornosti kod neispravnih proizvoda, definicija štete etc. Mišljenje Komisije je da ovaj zakon predstavlja dobar zakonski tekst koji je u nekim dijelovima različit od normativa Europske unije, tako da će zahtijevati određene izmjene i dopune.

Što se tiče materije o zaštiti potrošača, okvirni zakon koji treba uvesti standarde Europske unije je *Zakon o zaštiti potrošača* (2003), koji izričito predviđa različite mjere u korist zaštite potrošača u sljedećim područjima:

- pravo na zaštitu gospodarskih interesa potrošača;
- pravo na zaštitu od opasnosti za života, zdravlja i imovine;
- pravo na pravnu zaštitu potrošača;
- pravo potrošača na informiranje i izobrazbu.

Ovaj zakon je predvidio poprilično detaljno (više od 90 članaka) različite situacije u kojima zaštita potrošača zahtjeva izričite mjere zaštite kao što su način isticanja cijena, način prodaje proizvoda sa nedostatkom ili greškom, ugovori

sklopljeni izvan poslovnih prostorija, objave o pravu na odustajanje kod takvih ugovora, načini sklapanja i prava u slučajevima zaključenja potrošačkih zajmova, ugovore o privremenom korištenju nekretnina (timesharing), okolnosti i detalji o kojima treba voditi računa kod sklapanja potrošačkih ugovora, zabranu zavaravajućeg oglašavanja.

Ovaj zakon predviđa i donošenje *Nacionalnog programa zaštite potrošača* od strane Hrvatskog sabora na prijedlog Vlade, u kojemu bi trebali biti definirani prioriteti od nacionalnog interesa na području zaštite potrošača. Po tim odredbama Vlada bi bila obvezna jednom na godinu dostaviti izvješće Saboru o načinu ostvarivanja politike zaštite potrošača.

Ovaj zakon predviđa i osnivanje Udruga za zaštitu potrošača. Ali u vremenskom razmaku od dvije godine od usvajanja zakona, vidljivo je da postoje samo dvije glavne udruge čije su aktivnosti uglavnom usmjerenе na glavni grad Zagreb, tako da se u potpunosti ne jamči zaštita potrošača na čitavom državnom teritoriju. U proračunu za ovu godinu su predviđena veća sredstva za potporu udrugama za zaštitu potrošača.

Komisija smatra da napori Vlade trebaju biti usmjereni na davanje potpore novoosnovanim udrugama za zaštitu potrošača kako bi se što bolje ostvarila politika zaštite potrošača, to se odnosi prije svega na osnivanje *Saveza udruga za zaštitu potrošača* koji je predviđen *Zakonom o zaštiti potrošača*. Ovaj bi savez, djelujući kao pravna osoba i konzultativni organ, imao pravo davanja mišljenja o predloženim zakonskim tekstovima i predstavljaо bi predstavnike interesa potrošača u saborskim raspravama o ovim temama.

Mišljenje je Komisije da je tekst ovog zakona vrlo dobar i da bi trebao samo uključiti još neke aspekte koji se odnose na prodaju potrošne robe i prodaju na daljinu finansijskih usluga, kako bi u potpunosti bili usklađeni sa Direktivama EZ.

Veći udio kritike je naprotiv izražen na načine kako se u Hrvatskoj vrši kontrola tržišta. Smatra se da je postojeći sustav kontrole i odobravanja proizvoda prije stupanja na tržište poprilično udaljen od standarda Europske unije. Ovaj zadatak kontrole proizvoda je u nadležnosti Državnog inspektorata. Razmatrajući ovaj problem, Komisija je mišljenja da u sadašnjem stanju u Hrvatskoj postoji osnovne mjere o metodologiji ocjene stanja rizika, označivanje opasnosti proizvoda i da su na snazi mjere kontrole tržišta u korist određenih kategorija proizvoda. Ipak po ocjeni Komisije, velik broj proizvoda nije podložan kontroli na tržištu zbog manjka

sredstava za obavljanje testiranja, zbog nepostojanja utvrđenih standarda i zbog nepostojanja zakonskih ovlasti Državnog inspektorata.

Osim gore navedenog, Komisija kao smatra da u Hrvatskoj ne postoji specifična normativa koja bi olakšala pristup pravosuđu u ovom području. U sadašnjem trenutku se primjenjuju opće odredbe građanskog prava, ne postoji razvijen institut posredovanja i alternativnog rješavanja sporova između proizvođača ili ponuđača usluga i potrošača.

## **7.7. Suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova**

U ovom dijelu *Avis-a*, Komisija ponavljači naglašava ogromnu važnost organizacije i dobrog funkcioniranja sustava pravosuđa i unutarnjih poslova na neovisan način, jer funkcioniranje ovih institucija na pouzdan i učinkovit način predstavlja garanciju za slobodu, sigurnost i pravdu- vrijednosti na kojima se temelji Europska unija.

Kako je već prije spomenuto, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* predviđa intenzivnu suradnju između Hrvatske i Europske unije u nekim izričito navedenim područjeima kao što su kontrola granice, procedure za priznavanje azila, sprečavanja pranja novca, borba protiv korupcije i organiziranog kriminala.

Što se tiče posebnih pitanja u ovom području, Komisija prima na znanje posljednje napore koje čini Hrvatska kako bi promijenila i modernizirala svoj sustav upravljanja i nadzora državne granice. Stvoren je novi zakonodavni okvir (novi *Zakon o zaštiti granice* stupio je na snagu 2003), ali Komisija smatra da bi se ovom pitanju trebala posvetiti veća pozornost i da u sadašnjem momentu reorganizacije pojedinih odjela u Ministarstvu unutarnjih poslova, nije moguće pouzdano utvrditi koliko je osoba točno zaposleno za nadzor i upravljanje nad državnom granicom. Komisija navodi na neophodnost zapošljavanja odgovarajućeg broja stručnog osoblja koje bi se bavilo ovim pitanjem, jer hrvatska bi granica dužine od 3.332 kilometara u bliskoj budućnosti mogla postati vanjska granica Europske unije.

Što se tiče fenomena migracija, korak naprijed je svakako usvajanje *Zakona o strancima* (2003), koji je uredio ova pitanja u jedinstvenom zakonskom tekstu za razliku od prijašnjeg stanja, kada je normativa o strancima bila sadržana u nekoliko zakonskih tekstova.

Situacija je slična i u normativi koja se odnosi na politiku prava na azil koje je garantirano Hrvatskim Ustavom. Hrvatska je nedavno usvojila *Zakon o azilu* (2003) u kojemu su obrađeni svi poznati osnovni pojmovi koji se odnose na ova pitanja (pojam «sigurne treće zemlje», slučajevi kada je zahtjev očiti neosnovan, žalbena procedura.itd.). Vodeći računa da se radi o zakonu koji je tek nedavno stupio na snagu, ipak je vidljivo da ova normativa nije praćena sa odgovarajućim strukturama, tako da se sadašnji centar za privremeni prihvat tražitelja azila ne čini odgovarajućom strukturu koja garantira prihvat u proceduri za priznavanje azila.

Što se tiče borbe protiv organiziranog kriminala, Komisija naglašava da se Hrvatska može smatrati «zemljom rizika» zbog svojeg zemljopisnog položaja zemlje tranzita, posebno za rizik trgovine ljudima, droge i oružja. Komisija je mišljenja da osim određenih zakonskih novosti donesenih u posljednje vrijeme, za učinkovitu borbu protiv ovih fenomena neophodno je unijeti izmjene i dopune Kaznenog zakona, kako bi se eksplicitno inkriminirala pojedina kaznena djela organiziranog kriminala, te bi ovo područje bilo u potpunosti harmonizirano sa zakonodavstvom ne samo Europske unije nego i Vijeća Europe i OSCE-a.

Kao što je već spomenuto, Hrvatska posjeduje posebnu strukturu za sprečavanje korupcije i organiziranog kriminala. (USKOK). Komisija ostaje pri svojoj prijašnjoj ocjeni da ova institucija ima potrebu za značajnim pojačanjima u ljudskim resursima i opremi kako bi mogla dati učinkovit odgovor u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala.

Što se tiče borbe protiv prijevara i korupcije, Komisija je mišljenja da bi postojeće zakonodavstvo trebalo biti značajnije poboljšano, kako bi se bolje označila pojedina kaznena djela kao preciznija definicija prijevare, aktivne i pasivne korupcije, jasnije definiranje kaznene odgovornosti pojedinaca-odgovornih osoba i odgovornost pravnih osoba.

Kako bi se dao zadovoljavajući odgovor u borbi protiv korupcije smatra se neophodnim razviti akcijske planove koji bi bili operativni pri raznim odsjecima javne uprave (policija, carina i pravosudni aparat).

Na području borbe protiv pranja novca podupiru se naporci koje čini Hrvatska u sprečavanju protiv ovog fenomena (u zadnjih nekoliko godine u domaćem zakonodavstvu su uneseni europski standardi novoj materiji). Postoji i posebna institucija (*Ured za sprečavanje pranja novca*) pri Ministarstvu financija. Ovaj ured je strukturiran kao samostalna i neovisna jedinica i trebao bi nadzirati sumnjive tokove

novca, ali Komisija smatra da se učinkovitost postojećih struktura u borbi protiv ovog fenomena čini vrlo slabašnom, napominje se da je u dosadašnjoj sudskoj praksi samo jedan slučaj pranja novca okončan osudom.

Kao opće mišljenje o ovom području Komisija naglašava da je u borbi protiv gorenavedenih fenomena neophodno postići značajniji stupanj suradnje između različitih ministarstava i drugih organa državne uprave koji su uključeni u borbi protiv ovih pojava (policija, carina) što nameće potrebu sklapanja sporazuma o razumijevanju između tih institucija.

Što se tiče pravosudne suradnje u građanskim i kaznenim pitanjima, Komisija priznaje da su pitanja izvrsnosti stranih sudske presude u građanskim i gospodarskim predmetima riješeni na sličan način kao i u zakonodavstvu Europske unije. Osim toga, Hrvatska je ratificirala i brojne konvencije koje obrađuju ovu materiju. Komisija poziva da Hrvatska još ratificira *Hašku konvenciju o uručenju sudske i izvansudske dokumente u građanskim i trgovackim predmetima iz 1965* i *Hašku konvenciju o uzimanju dokaza u građanskim i trgovackim predmetima u inozemstvu iz 1970 godine*.

Kao opći osvrt za pitanja iz Avis-a za područje pravosuđa unutarnjih poslova Komisija priznaje da je Hrvatska učinila napore u posljednje vrijeme kako bi uskladila vlastito zakonodavstvo u ovim područjeima sa pravnom stečevinom Zajednice. Zbog naročite važnosti dobrog funkcioniranja pravosudnog aparata i unutarnjih poslova zbog zaštite vrijednosti na kojima se temelji Europska unija, Komisija još jednom ističe potrebu za pojačanjem administrativnih i tehničkih sposobnosti osoblja zaposlenih u ovim institucijama.

## **8. Završne napomene i preporuke**

Osnovni cilj ovog istraživanja-prikaza bio je opis dinamike i razvoja odnosa između Hrvatske i Europske unije u procesu integracije Republike Hrvatske prema institucijama Europske unije koji bi trebao biti finaliziran punopravnim članstvom.

Na osnovu analize odnosa između institucija Europske unije i Hrvatske nastojalo se objasniti kakvo je stvarno stanje u kojem se nalaze institucije, zakonodavstvo i službena hrvatska politika kao i njihova podudarnost s europskim standardima. Među osnovnim završnim napomenama i preporukama mogu se navesti sljedeće točke:

- važnost činjenice što je proces europske integracije Hrvatske koji bi trebao biti okončan sa punopravnim članstvom u Europskoj uniji shvaćen kao prioritet u hrvatskoj vanjskoj politici. Ovaj prioritet u vanjskopolitičkoj orijentaciji Hrvatske čini se da ostaje nepobitan i nakon promjene vlasti u Hrvatskoj u studenom 2003. I u novoj organizaciji ministarstava nove Vlade, Ministarstvo za europske integracije je ostalo u svojoj sadašnjoj strukturi i danas predstavlja glavnu instituciju koja garantira i nadzire proces integracije Hrvatske u Europskoj uniji;
- usklađivanje hrvatskog zakonodavstva sa europskim standardima čini se da je apsolutni prioritet u procesu europskih integracija. Čini se ipak da je završetak usklađivanja cjelokupnog zakonodavstva sa *acquis communautaire* do 2007 godine prema objektivnim procjenama previše ambiciozno postavljeni cilj. Sadašnja je situacija karakterizirana sa visokim brojem usvojenih zakona u kratkom roku koji izgleda nisu praćeni sa odgovarajućim institucionalnim okvirom koji mogu garantirati njihovu primjenu. Riskira se dakle postojanje zakonodavstva bez odgovarajućih mehanizama koji trebaju garantirati primjenjivost zakona u korist krajnjih korisnika –građana;ù
- nadovezujući se na gorenavedenu tvrdnju, potrebno je naglasiti da primjena europskih standarda u domaće zakonodavstvo i stvaranje odgovarajućih institucija predstavlja samo prvi korak koji garantira primjenjivost europskih standarda u Hrvatskoj. Kako bi se omogućila puna primjena tih standarda, zakonske i institucionalne promjene moraju biti praćene sa odgovarajućim poboljšanjem sposobnosti osoblja koje je trenutno zaposleno u organima javne uprave. Kako bi se osiguralo ispunjenje ovih obveza, čini se neophodnim organizirati strukturirani jedan institucionalni organ koji će imati zadatku izobrazbe, praćenja i ocjenjivanja na jedinstven način osoblja zaposlenog u organima javne uprave u Hrvatskoj. Sadašnja institucija sa tim zadatkom (Središnji ured za javnu upravu) u sadašnjem trenutku nije u stanju garantirati taj zadatku , te se nameće potreba značajnog pojačavanja uloge ove institucije;
- skoro u svim izvještajima, odgovarajuće institucije Europske unije su naglasile teško stanje u pravosuđu. Nefunkcioniranje ovog sektora može imati mnogostrukе posljedice koje polaze od smanjenja povjerenja građana u funkcioniranje vladavine prava sigurnosti koje treba pružiti pravna država, do

slučajeva kada neučinkovitost pravosuđa može djelovati obeshrabrujuće na potencijalne investitore i dolazak stranog kapitala u Hrvatsku. Dakle, poboljšanje stanja u ovom sektoru treba biti jasno označeno kao glavni državni prioritet koji treba pokazati prve vidljive rezultate u bližoj budućnosti (smanjenje broja građanskih predmeta pred sudom, smanjenje trajanja postupaka, vidljivi rezultati u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala, etc);

- civilno društvo se ne čini dovoljno razvijenim u Hrvatskoj, može se slobodno reći da je samo u posljednjih nekoliko godina došlo do osnutka nekih institucija i udruga za zaštitu interesa građana, dok takve institucije u zapadnim zemljama imaju dugoročnu tradiciju. U tom smislu uloga države ne bi smjela biti ograničena samo na davanje odgovarajuće finansijske potpore odgovarajućim udrugama ili institucijama za potporu civilnog sektora, nego bi trebala biti orijentirana na promociju važnosti i uloge civilnog sektora na senzibilizaciju građanstva prema odgovarajućoj zaštiti vlastitih interesa.