

EUROPEIZACIJA HRVATSKOG PRAVA

1. Uvod

1. Stalne promjene obilježja su svakog pravnog sustava. Uzrok im treba tražiti u društvenim promjenama koje zahtijevaju odgovarajuće pravno uređenje. Što je razvoj nekog društva intenzivniji, to su potrebne veće promjene u pravnom sustavu koji ga uređuje. Ne slijede li promjene u pravu promjene u predmetu njegova uređenja, dolazi do raskoraka zbog kojeg statično pravo ne može pružiti odgovarajuću pravnu sigurnost koja je temelj zaštite i ostvarenja prava. Zbog svoje poslovične konzervativnosti pravo ionako kronično zaostaje za promjenama u društvu. Ono postaje kočnica napretka ako ne odgovara svrsi kojoj je namijenjeno.

Ne samo statičnost prava nego čak i zadovoljavajuća brzina razvoja pravnog sustava može dovesti do njegove nedjelotvornosti, ako se odjednom promijene osnove na kojima počiva društvo koje se njime uređuje. To je slučaj sa zemljama u tranziciji za koje se ne može reći da nisu imale dinamičan razvoj prava, ali je on tekao više ili manje u skladu s potrebama koje su diktirali društveni odnosi kojih sada više nema. Nakon izmjene političkih prilika i postavljanja društva na drukčije gospodarske temelje, zatečeni pravni sustav više ne zadovoljava potrebe i zahtijeva promjene kako bi ga se prilagodilo novom stanju u društvu.

Svako osuvremenjivanje prava znači njegovu modernizaciju, jer ga dovodi u sklad s prilikama i potrebama vremena u kome se primjenjuje. Pomaci u tome mogu biti manji, ali postupni i stalni, ako

se čine usporedno s promjenama prilika, onom brzinom kojom se i one mijenjaju. Zaostane li se u tome poslu, potrebni su veći zahvati koje obilježavaju reforme pravnog sustava. Dođe li pak do nagle korjenite promjene prilika, to zahtijeva i reformske zahvate iste takve naravi, a to je i te kako intenzivna i opsežna modernizacija pravnog sustava.

To se događa u Hrvatskoj kao posljedica tranzicije kroz koju prolazi. Riječ je o modernizaciji njezina prava koja traje od nastanka hrvatske države i bit će trajan proces kome su izložena i druga prava ne samo tranzicijskih zemalja nego i zemalja sa stabilnim i dobro uređenim pravnim sustavima. Neusklađenost prava s onim što se njime uređuje zahtijeva stvaranje takvog novog pravnog sustava koji bi zadovoljio nove potrebe. Taj se sustav najvećim dijelom stvara usvajanjem pravnih rješenja iz srednjoeuropskih pravnih sustava temeljenih na njemačkom pravu, pa tako modernizaciju hrvatskog prava valja u ovom času promatrati kao njegovu europeizaciju.

2. Povijesno nasljeđe

2. Pravo koje se na području današnje Hrvatske primjenjivalo do 1918. bilo je na razini u to doba modernih pravnih sustava. Tome je razlog što se Hrvatska tada nalazila u sastavu jedne od europskih velikih sila pa se ni pravo koje se u njoj primjenjivalo nije u biti razlikovalo od jednog od tada vodećih pravnih sustava u Europi. Posljedica pravnog položaja tadašnjih zemalja koje čine današnju Hrvatsku bila je da su se u nekim dijelovima Hrvatske propisi doneseni u Beču primjenjivali neposredno, a za neke se tražilo da ih prihvati i poseban Hrvatsko-ugarski sabor. Prihvaćali su se u pravilu u neizmjenjenu obliku ili s gotovo neznatnim razlikama, kao posljedici poboljšanja propisa uzora, korištenjem iskustava u njihovoj primjeni. Sustav upravne i sudbene vlasti u tadašnjoj državi snažno je utjecao na to da i primjena prava odgovara standardima koji su se u to doba smatrali modernima. Pravna je infrastruktura, naime, u cijeloj carevini djelovala na istim osnovama.

U to doba nije moglo biti riječi o nekom europskom pravu. Devetnaesto je stoljeće, naime, bilo vrijeme stvaranja nacionalnih država i uspostave njihovih pravnih sustava, a time i dokidanja jedinstvenog autonomnog prava nastalog na područjima djelovanja na kojima ga je spontano razvila praksa, kao što je to primjerice bio slučaj s jedinstvenim pravom trgovaca (*lex mercatoria, ius mercatorum*). I tamo gdje je postojalo jedinstveno, moglo bi se u neku ruku reći tada europsko, autonomno pravo, zamijenila su ga nacionalna prava koja su se nastavila odvojeno razvijati i u dvadesetom stoljeću. Posljedica utjecaja značajnijih pravnih sustava bila je da su u njima sadržana rješenja bila uzor za druge nacionalne pravne sustave. Iako se time svojevrsnom parcijalnom recepcijom praktički širilo područje primjene određenih pravnih pravila i preko granica nekog nacionalnog prava, nije bilo riječi o stvaranju nekog europskog prava, nego o utjecaju prava uzora na preuzimanje pojedinih njegovih rješenja u drugim pravnim sustavima.

3. Razdoblje između dvaju svjetskih ratova vrijeme je razvoja hrvatskog prava odvojeno od pravnog sustava u kome se prije nalazilo. Iako se na području privatnog prava i dalje velikim dijelom primjenjivalo dotadašnje pravo, što nije bilo slučaj s javnim pravom, to pravo više nije slijedilo trend razvoja pravnog sustava iz kojeg je poteklo. O hrvatskom privatnom pravu u to se vrijeme može govoriti kao o posebnoj pravnoj području građanskog i posebnoj pravnoj području trgovačkog prava u državi u kojoj su se nalazila područja današnje Hrvatske s obilježjima što su odgovarala temeljnim obilježjima tadašnjih odgovarajućih prava u drugim europskim državama. Što je vrijeme više odmicalo, razlike prema tim su se pravima povećavale kao posljedica razvoja pravnih sustava u tim državama i statičnosti prava na područjima koja čine današnju Hrvatsku.

Iako se javljaju nastojanja za harmonizacijom prava, posebice na području prava vrijednosnih papira, ni u tom se razdoblju ne može govoriti o postojanju europskog prava, nego samo o sličnosti ili istovjetnosti pojedinih rješenja u nacionalnim pravnim sustavima.

4. Nakon Drugog svjetskog rata hrvatsko se pravo značajno udaljava od ostalih pravnih sustava onih europskih zemalja s kojima je

do tada imalo značajne sličnosti. Zapravo je riječ o pravu bivše Jugoslavije. Usprkos federativnom uređenju zemlje i nekim posebnostima prava pojedinih republika, jedno vrijeme značajnijim na području privatnog prava, ipak se nije moglo govoriti o hrvatskom, nego o jugoslavenskom pravu. Ono se iz ideoloških razloga znatno razlikovalo od prava drugih europskih zemalja, kako onih istočnih tako i zapadnih. Razlikovanje od prvih utemeljeno je na osebujnom pristupu socijalističkom društvenom uređenju osnovanom na društvenom vlasništvu i samoupravljanju te radu, a ne vlasništvu, zbog čega su u pravni sustav bili uvedeni pravni instituti bez poznatih uzora u drugim pravima. Istočnoeuropske socijalističke zemlje u to su vrijeme svoje pravo temeljile na državnom vlasništvu, strogo ograničenom privatnom vlasništvu i administrativnom upravljanju privredom. Stoga se naše pravo nije moglo svrstati ni u skupinu prava istočnoeuropskih socijalističkih zemalja. S druge pak strane zemlje Zapadne Europe nastavile su s razvojem prava utemeljenog na privatnom vlasništvu, na čemu se temeljilo i hrvatsko pravo prije Drugog svjetskog rata. Iz toga proizlazi da je hrvatsko (zapravo jugoslavensko) pravo značajno odstupalo od jedne i od druge skupine prava.

U to vrijeme javljaju se prve europske asocijacije i postavljaju temelji za isprva sporadičnu, a poslije sve jaču i sustavniju harmonizaciju prava u Europi. Hrvatska kao dio Jugoslavije ostaje izvan tih procesa.

3. Stvaranje novog pravnog sustava

5. Stvaranjem samostalne hrvatske države počinje rad na stvaranju njezina pravnog sustava. Nikada se pravo neke države ne stvara tako da prestaje prethodno pravo i počinje novo, nego je uvijek riječ o prožimanju starog prava novim u nastajanju, tako da novo pravo postupno prevladava nad starim sve dok ga u konačnici potpuno ne zamijeni. Iznimke su neka posebna područja na kojima, kada je riječ o temeljnim ideološkim razlikama među državama, jednostavno treba uvesti novo pravo koje zamjenjuje ono staro, kao što je to primjerice

slučaj s pravom društava. Temeljna ideja u stvaranju pravnog sustava nove države bila je da se hrvatsko pravo vrati u krug pravnih sustava kojima je povijesno pripadalo, što znači skupini srednjoeuropskih prava utemeljenih na njemačkoj pravnoj tradiciji.

Vraćanje u tu skupinu pravnih sustava obilježava prihvaćanje pravnih rješenja iz tih sustava kakva su ona danas, što znači da je hrvatsko pravo odjednom moralo preskočiti gotovo osmadesetljetni postupni razvoj koji su ta prava u međuvremenu prošla. Pravni instituti u tim pravima bili su prvi uzor u stvaranju novog prava. Pritom se ne misli samo na propise u tim zemljama, nego i na sudsku praksu i pravnu književnost koji uzeti kao cjelina daju potpunu sliku o nekom pravu.

To je vrijeme postojanja europskog prava, tj. prava Europske zajednice, njezina primarnog i sekundarnog prava. Ono je izraz nastojanja za izjednačivanjem prava na području Europske unije, što je postupak kojim se žele prevladati razlike u nacionalnim pravnim sustavima nastale stvaranjem nacionalnih država i izgradnjom njihovih pravnih sustava. Čine ga temeljni akti Zajednice, odluke Europskog suda, uredbe, smjernice, odluke i neobvezne preporuke i stavovi. No, za izjednačenje prava posebnu ulogu ima tzv. sekundarno pravo, tj. uredbe i smjernice, ali ne treba zanemariti ni ulogu Europskog suda.

Na području privatnog prava spomenuti izvori djeluju fragmentarno, a ne kao sustav. Riječ je, naime, o tome da u zemljama članicama Unije postoje već ustaljeni pravni sustavi, pa je razumljivo da se može ići samo za njihovim približavanjem. Zato europsko pravo nije pravni sustav koji se primjenjuje u zemljama članicama u zamjenu za njihova nacionalna prava, nego sustav normi kojima se neposredno ili posredno zahvaća u pojedine pravne institute nacionalnog prava s konačnim ciljem da pravna rješenja u tome dijelu budu izjednačena na cijelom području Unije. To zahtijeva opsežno zakonodavno djelovanje zemalja članica koje se ogleda u stalnoj izmjeni propisa radi uvođenja novih ili izmjene dotadašnjih rješenja diktiranoj sekundarnim pravom Zajednice.

6. Stvaranje hrvatskog pravnog sustava od početka je značilo europeizaciju onog prava koje se do nastanka države primjenjivalo na njezinu današnjem teritoriju. Nije bilo ozbiljne dileme oko pitanje da li izgraditi neki novi osebujni pravni sustav ili se u stvaranju pravnog

sustava koristiti poznatim uzorima. Odgovor se u prilog tom drugom pristupu nametnuo manjim dijelom iz povijesnih, a mnogo više iz pragmatičnih razloga. Kako su uzorom prvenstveno bila rješenja iz njemačkog i austrijskog prava, njihovim prihvaćanjem u hrvatski su pravni sustav odmah ugrađivana i rješenja koja odgovaraju onome što je u to vrijeme u Uniji postignuto na području izjednačenja prava. Pritom se zbog veličine promjene nije moglo ići do kraja.

U prvim godinama po nastanku države, zbog poznatih okolnosti, nije moglo biti govora o ulasku Hrvatske u Europsku uniju. Stoga izgradnja pravnog sustava nije išla za potpunom prilagodbom europskom pravu, nego za prihvaćanjem njegovih rješenja u mjeri u kojoj je to: a) prema okolnostima bilo moguće i b) bilo korisno kako bi hrvatski pravni sustav prestao biti egzotičnim, po svojim osnovnim obilježjima postao prepoznatljiv osobama izvan zemlje i usporediv s pravnim sustavima zapadnoeuropskih zemalja. Pritom je u dijelu u kome se uređuju gospodarski odnosi od početka proklamiran izjednačeni pravni položaj domaćih i inozemnih osoba. U Ustav Republike Hrvatske unesene su norme kojima se jamče temeljna prava i slobode kao osnova za izgradnju pravnog sustava sa spomenutim obilježjima.

Takav pristup obilježava prvo desetljeće stvaranja pravnog sustava. Propisi koji ga čine nažalost su donošeni bez potrebne stručne koordinacije. Ona je dijelom bila samo politička, možda nekada i pomalo pretjerana, a ne i stručna. Pritom su neki propisi potpuno ili u velikoj mjeri već i tada bili prilagođeni europskom pravu, kao što je to primjerice slučaj sa Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakonom o zemljišnim knjigama, Zakonom o trgovačkim društvima, Stečajnim zakonom, Ovršnim zakonom, s time da su u ta dva posljednja zakona bile unesene i neke naše posebnosti. Posljedica izostanka potrebne stručne koordinacije bila je međusobna neusklađenost propisa, pa čak i kada je riječ o odnosu propisa višeg i nižeg ranga, te njihova protivnost Ustavu Republike Hrvatske.

To je, naime, bilo i vrijeme donošenja brojnih interventnih zakona, kao što su Zakon o sanaciji i restrukturiranju banaka, Zakon o sanaciji određenih poduzeća, koji su po pristupu njihovim adresatima i propisanim rješenjima odudarali od europskog prava. S druge strane,

usvajanje rješenja iz europskog prava nije moglo biti potpuno jer bi potpuno unošenje u pravni sustav sofisticiranih rješenja usvojenih u zemljama članicama Europske unije bilo preveliki šok za one koji primjenjuju pravo kao i za one prema kojima se ono primjenjuje. Bio bi to prebrz i prevelik skok iz pravnog sustava koji je u cijelosti odudarao od europskog prava, tako da se novoprihvaćene pravne norme ne bi mogle primijeniti onako kako se to zahtijeva, a to bi dovelo do kompromitiranja novog pravnog sustava i učinka pravne reforme suprotnog onome koji se njome htio postići.

Šteta što nerazvijena pravna infrastruktura u zemlji nije bila kadra primjereno pratiti ni takvu djelomičnu prilagodbu europskom pravu. Razloge tome treba tražiti u povijesnom nasljeđu, jer je spomenuta infrastruktura dugo bila zasnovana na potpuno drukčijim temeljima od onih koje zahtijeva novi pravni poredak, neodgovarajućoj kadrovskoj politici u pravosuđu i državnoj upravi, izostanku potrebnih ulaganja u te važne dijelove vlasti i nedovoljnom stručnom znanju osoba koje primjenjuju pravo zbog toga što stručnošću nisu slijedile provođenje promjena u mjeri u kojoj je to bilo potrebno, a za to im nisu bile pružene ni potrebne mogućnosti.

Prvo desetljeće donošenja propisa radi stvaranja hrvatskog pravnog sustava obilježili su:

- a) izostanak sustavnog, unaprijed detaljno planiranog pristupa tom važnom poslu,
- b) izostanak potrebne stručne koordinacije u donošenju propisa uz prenaglašenu političku koordinaciju,
- c) samo djelomična prilagodba europskom pravu uz, s pogrešnim pozivom na naše posebnosti, unošenje u pravni sustav i rješenja koja od njega odudaraju,
- d) pravna infrastruktura koja ne odgovara potrebama novog pravnog sustava,
- e) nepoduzimanje mjera da se podigne stručna razina primjene prava u zemlji,
- f) značajna nedjelotvornost pravnog sustava s posljedicom očite pravne nesigurnosti,
- g) značajno odstupanje od uspostave vladavine prava.

Sadašnjim propisanim pravnim okvirom stoga ne možemo biti zadovoljni. On u osnovi nije pogrešan i sadržava dosta rješenja koja odgovaraju onima u razvijenim pravnim sustavima, jer su propisi često rađeni po uzoru na neki od njih, ali su pritom učinjene i pogreške koje treba ukloniti. One su prepoznatljive i valja ih istaknuti, o njima zauzeti stav i što prije popraviti propise. Obavljanje tog posla zahtijeva da se pogreške tipiziraju kako bi se lakše otklonile i spriječilo da se ne ponove. Ovdje se navode neki tipični slučajevi.

Riječ je o propisima koji su međusobno u suprotnosti, nedovoljno doručeni i s prazninama koje valja popunjavati analogijama ako ih se i tako uopće može prevladati, protuustavni propisi, propisi koji neprimjereno zadiru u temeljna rješenja iz drugih propisa kojima se neko pitanje sustavno uređuje, propisi s rješenjima protivnim zahtjevima pravne sigurnosti, propisi kojima se pridaje učinak koji se njima ne može postići, propisi doneseni u prekoračenju ovlasti danih zakonom da se neko pitanje uredi podzakonskim aktom, propisi kojima se isti pravni institut stihijski nesustavno uređuje s većim brojem različitih propisa, propisi koji sadržavaju nepotrebna rješenja bez naziranja za to nekog razumnog cilja, propisi kojima se nekim adresatima nalaže primjena za njih neprimjerenih pravila rađenih za to da ih primjenjuju drugi adresati, propisi kojima se nalaže primjena rješenja nepoticajnih za njihove adresate i dr.¹ Tome treba dodati i slučajeve donošenja propisa i njihova gotovo istodobnog ukidanja, a da ih se nije ni primijenilo, propisa s kojima se izazivaju nepotrebni sukobi sa susjednim zemljama, iako se njihov zamišljeni učinak mogao ostvariti i na drugi način uz izbjegavanje tih sukoba, što je posljedica ishitrenog i nepromišljenog povlačenja poteza vlasti koja time samo gubi na vjerodostojnosti i ugrožava povjerenje u pravni sustav.

Pri donošenju propisa valja imati na umu da adresati pravne norme uvijek logično reagiraju na propis koji valja primijeniti. Ako on nije primjenjiv ili ako nije razuman, valja očekivati da će ga pokušati

¹ Za brojne primjere tipičnih pogrešaka u propisima kojima se potkrjepljuju ove tvrdnje v. Barbić, J., Propisi o gospodarskom poslovanju i vladavina prava, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 51 (2001), 6, str. 1301-1332.

zaobići. Nalaže li razumnost postupanja da se to, zbog nelogičnog ili neprimjerenog pravnog rješenja u propisu, tolerira, stvara se utisak da je dopušteno i razumno zaobići sve propise, a to je kraj svakog uređenog pravnog sustava. Što je stupanj koordinacije pri donošenju propisa manji, a on kod nas nažalost nije zadovoljavajući, to je spomenuta opasnost veća. Tu nije riječ o političkoj koordinaciji, koja je potrebna samo radi uspostave povoljne klime za stvaranje i primjenu pravnog sustava, nego o stručnoj koordinaciji kojoj ona prva mora samo stvoriti dobre uvjete za rad i ništa više. Što više zadire u onu stručnu, to gore po pravni sustav.

4. Proces prilagodbe europskom pravu

7. Sporazumom o stabilnosti i pridruživanju sklopljenim s Europskom unijom Hrvatska je preuzela obvezu prilagodbe svoga prava europskom pravu. Podnošenjem zahtjeva za članstvom učinjen je prvi korak prema politički postavljenom cilju da Hrvatska uđe u Uniju zajedno s Bugarskom i Rumunjskom 2007. ili 2008. godine. Bez obzira na to hoće li se Hrvatskoj priznati status kandidata za članstvo i o tome otpočeti pregovori s Europskom unijom te hoće li ona do zamišljenog roka ispuniti uvjete koji se traže za članstvo u Uniji, znatno su pojačani naponi na prilagodbi hrvatskog prava europskom pravu. Time je prihvaćanje samo nekih rješenja europskog prava preraslo u proces potpune europeizacije našeg prava. Nakon tog sporazuma s Unijom i podnošenja zahtjeva za članstvom započelo je razdoblje intenzivnog prihvaćanja pravnih stečevina Unije u naš pravni sustav.

Riječ je o najvećoj reformi prava u hrvatskoj povijesti. O kolikom je zahvatu u pravni sustav riječ najbolje govori podatak da se procjenjuje kako pravne stečevine Unije danas čini već oko 90.000 stranica raznih propisa podijeljenih na 31 područje pravnog uređenja. Predviđeno vrijeme za donošenje ogromnog broja propisa različitog pravnog ranga nije primjereno veličini planiranog zahvata. Za ono što su najstarije članice Unije stvarale desetljećima, a tranzicijske zemlje

koje sada u nju ulaze učinile u jednom desetljeću, u Hrvatskoj je planirano vrijeme od samo četiri godine. Sada se na brzinu kampanjski donosi ili mijenja velik broj propisa, među njima i najznačajniji zakoni na kojima počiva pravni sustav. Do sada je u prilagodbi našeg prava europskom pravu doneseno ili izmijenjeno stotinjak zakona, od kojih će neke do ulaska u Uniju trebati ponovno mijenjati u skladu s do tada učinjenim izmjenama europskog prava. Ubrzana prilagodba pravnog sustava standardima europskog prava, zbog neprimjerenosti za nju predviđenog vremena poslu koji treba obaviti, uzrokuje opasnost od povećanja njegove neusklađenosti.

Tako značajne i brze promjene ne bi mogle, bez ozbiljnih teškoća, provesti ni znatno bogatije zemlje sa stabiliziranim pravnim sustavima i stručnom razinom primjene prava znatno višom od Hrvatske. I u njima bi to izazvalo svojevrsan šok ako izmjene ne bi bile primjereno dozirane po intenzitetu i vremenu provođenja. Kod nas se taj zahvat, diktiran željom da se što prije nadoknadi ono što je prije propušteno, umjesto postupno provodi cjelovito i odjednom. Nastavi li se sa započetim predviđenim tempom rada, za najviše četiri godine bio bi izmijenjen gotovo cijeli pravni sustav zemlje. U njemu bi predvidivo daleko najveći dio bili europski propisi i propisi doneseni po uzoru na njih te vrlo mali dio izvorno hrvatskih propisa.

Kao i u prijašnjoj fazi stvaranja novog pravnog sustava, ponovo izostaje potrebna stručna koordinacija pri donošenju propisa. Kontrola znače li novi propisi i u kojoj mjeri prilagodbu europskom pravu nije dovoljna i ne može se smatrati dostatnom stručnom koordinacijom. Posljedica toga su suprotnosti među prihvaćenim rješenjima, njihova nedoradenost, učestali slučajevi protuustavnosti propisa pa i konceptijski pogrešna rješenja kojima se ne može postići željeni učinak, oduzimanje stečenih prava i sl. Sve to slabi pravni sustav pa će ubrzo trebati pristupiti izmjenama na brzinu donesenih propisa, nekada i bez prave stručne rasprave i u hitnom postupku, kako bi se ti nedostaci uklonili. Očit primjer učinjenih velikih pogrešaka pri izmjeni propisa jesu posljednje izmjene Ovršnog zakona čija primjena već sada znatno pridonosi pravnoj nesigurnosti u zemlji. Sadašnju fazu kampanjske brze prilagodbe zakona europskom pravu nažalost prate i ne baš rijetki

brzopleto stavljeni amandmani na zakonske prijedloge i njihovo nepromišljeno prihvaćanje od predlagatelja bez prethodnog konzultiranja sa strukom. Tome treba dodati i nekritičko usvajanje nekih naših “originalnih” pravnih rješenja za pojedina otvorena pitanja.

Nije, naime, dovoljno u propise ugraditi samo ono što znači prilagodbu europskom pravu, jer to, zbog prirode i načina djelovanja europskog prava, zahtijeva samo fragmentarne zahvate, a time se ne rješava pitanje cjeline pravnog sustava. Prilagodba pojedinih rješenja u propisima tom pravu ostaje bez željenog učinka ako su nova rješenja dio nedovoljno uređenog i nedjelotvornog pravnog sustava. Europeizacija prava znači dovođenje cijelog pravnog sustava na onu razinu na kojoj su pravni sustavi razvijenih europskih zemalja, a ne samo onih njegovih dijelova koji su uređeni europskim pravom.

Zato prilagodbu našeg prava europskom pravu treba iskoristiti za temeljito preispitivanje cijelog pravnog sustava. Ograničavanjem samo na unošenje u propise onoga što zahtijevaju pojedine norme europskog prava kojima se treba prilagoditi samo bi se djelomično obavio posao modernizacije hrvatskog prava. Pristup cjelokupnom pravnom sustavu potreban je bez obzira na to hoće li Hrvatska i kada će postati članicom Unije, jer je naš interes da imamo sređen, dobar i moderan pravni poredak radi zadovoljenja vlastitih, a ne tuđih potreba. Europsko pravo odnosno pravo najrazvijenijih zemalja članica Unije trebaju pri tome biti koristan uzor.

Prihvaćanje rješenja iz anglosaksonskih pravnih sustava moguće je u mjeri u kojoj se mogu uklopiti u pravni sustav koji se temelji na srednjoeuropskoj pravnoj tradiciji. Pritom treba razlikovati je li riječ o nametanju takvih rješenja silom gospodarske ili političke dominacije jačega ili o rješenjima koja doista unapređuju pravni sustav i bolje odgovaraju suvremenim potrebama. Zato nije preporučljivo njihovo mehaničko unošenje u naše pravo bez prethodne pažljive analize učinka takvih postupaka. I u tome se korisno poslužiti pravima uzorima o kojima je bilo riječi i prihvatiti način kako su takva rješenja unesena u ta prava.

8. Europeizaciju prava treba stoga shvatiti kao širi proces od gole prilagodbe europskom pravu. Pritom se korisno poslužiti nekim

pravom uzorom kao vodičem u tome poslu, što ne isključuje da se kao uzor ne uzmu i pojedina rješenja iz drugih prava u mjeri u kojoj se smatraju dobrim, korisnim i primjenjivim. Treba, naime, početi od toga da je u najrazvijenijim zemljama Unije razvoj prava u posljednja dva stoljeća išao postupno bez velikih potresa i promjena koje bi značile napuštanje jednih i prihvaćanje sasvim novih potpuno oprečnih osnova na kojima počiva pravni sustav, kao što se to u istom razdoblju više puta dogodilo u nas. Spomenute su zemlje tako izgradile stabilne pravne sustave koje stalno dorađuju pod utjecajem europskog prava. Logično je stoga koristiti se njihovim iskustvima, a ne izmišljati nova rješenja koja drugdje nisu prihvaćena.

Takav pristup modernizaciji prava donosi i druge prednosti. Pravni sustav ne čine samo propisi nego i način kako ih se primjenjuje. Europeizacija hrvatskog prava stoga znači i primjenu moderniziranog prava onako kako se to čini u razvijenim zemljama članicama Unije. Ocjena u kojoj je mjeri hrvatsko pravo modernizirano u krajnjoj će liniji ovisiti o njegovoj primjeni. Prihvaćanje pravnih rješenja po uzoru na neki od razvijenih pravnih sustava omogućuje i korištenje dugo stvarane sudske prakse u zemlji čije se pravo koristi kao uzor i tamošnje bogate pravne književnosti. To je način da se u stvaranju i primjeni prava koriste najbolja iskustva drugih nastala kroz dugo razdoblje.

Tako se izbjegavaju nepotrebna lutanja u primjeni prava i ponavljanje tuđih pogrešaka, naročito kada je riječ o novim rješenjima prihvaćenim u hrvatskom pravu provođenjem njegove europeizacije. Brzina kojom se želi modernizirati hrvatsko pravo ne dopušta gubitak vremena da bi se pronašla najbolja rješenja i primjena prava uskladila sa zahtjevima koji se postavljaju pred razvijene europske zemlje. Treba se stoga koristiti onim do čega su one u tome došle.

5. Pravna infrastruktura

9. Za primjenu prava na razini koja odgovara onoj u Europskoj uniji potrebna je takva pravna infrastruktura kojom se jamči pravna sigurnost. Ona je preduvjet koji svaka sređena država mora osigurati

onome tko živi ili djeluje na njezinu teritoriju. Bez nje nisu mogući normalan život ni realna predviđanja koja su prijeko potrebna za svako organizirano djelovanje. Za pravnu je pak sigurnost bitna vladavina prava, bez nje nema ni te sigurnosti.

Iako se u Ustavu Republike Hrvatske vladavina prava proglašava jednom od temeljnih vrednota ustavnog poretka (čl. 3.), ne može se reći da je u današnjem stanju prilagodbe hrvatskog prava europskom pravu postignuta njezina iole zadovoljavajuća razina. Pretpostavka za vladavinu prava jest pravni okvir koji pruža sigurnost i ne sputava slobodu djelovanja ograničavajući je samo kada to zahtijevaju potrebe pravne sigurnosti i ostvarenje nekog drugog općeg interesa. Time se u biti stvaraju uvjeti za slobodu djelovanja. Pravni okvir koji bi zadovoljio ta očekivanja čine:

a) jasni, međusobno usklađeni i stalni propisi koji brojem i opsegom ne prelaze razumnu mjeru pravnog uređenja podobnog za postizanje pravne sigurnosti,

b) stalna i bespogovorna primjena propisa bez izuzetka uz isključenje kampanja koje pokazuju da pravni sustav ne djeluje onako kako se to očekuje u sređenom pravnom poretku,

c) razumno brzo ostvarenje i zaštita prava s razumno predvidivim vremenom koje je za to potrebno i predvidivim učincima radnji koje se u tom cilju poduzimaju,

d) stručni, savjesni i nezavisni suci i upravni službenici na koje se ne može utjecati,

e) nemogućnost utjecanja izvanpostupovnim radnjama, posebice političkim upletanjem i pritiscima svake vrste, na vođenje postupaka i primjenu prava.

To je standard kojemu se sve zemlje više ili manje približuju. Bitno je, međutim, stalno nastojanje da ga se dostigne pa se po stupnju postignutog može ocijeniti u kojoj je mjeri negdje ostvarena vladavina prava. Za nju nije dovoljna ustavna proklamacija, nego i njezino ostvarenje. Ovisno o tome mogu se očekivati i odgovarajuća društvena kretanja, iako ona ne ovise samo o pravnom okviru koji je za njih postavljen. U nas nije sada ispunjena nijedna od spomenutih pretpostavki. Europeizacija prava zahtijeva bitna unapređenja na svim

spomenutim područjima. Sadašnji intenzivni rad na donošenju propisa treba jednako tako dopuniti djelovanjem na uspostavljanju pravne infrastrukture koja će omogućiti da se novo pravo primjenjuje na razini modernizacije pravnog sustava koja se provodi.

10. Pravna infrastruktura opterećena je posljedicama onoga što se u našem pravu i oko njega događalo posljednjih gotovo šezdeset godina. Ocjena svakog pravnog sustava ovisi o tome kako se primjenjuje, jer i najbolji propis može lošom primjenom biti upropašten kao što i lošiji propis može dobrom i razumnom primjenom zadovoljiti potrebe. U tome je iznimno važna uloga pravničke struke, jer o radu pravnika najvećim dijelom ovisi i primjena prava zbog toga što je ona glavni sadržaj onoga čime se bave. Stoga je i stanje u toj struci jedan od važnih pokazatelja kako se primjenjuje pravo, tj. kakva je pravna infrastruktura u nekoj zemlji. Ona ovisi o stupnju organiziranja institucija vlasti, ali velikim dijelom i o radu onih koji primjenjuju pravo. U sudbenoj i izvršnoj vlasti to su ponajprije pravnici.

Po naravi svoga poziva pravnici teže za tim da sve što rade bude pravno uređeno. To je bit struke kojoj pripadaju. Dobra pravna uređenost olakšava im, a loša otežava posao. Dobro uređeni pravni sustav stvara se dugotrajno, strpljivo, postupno i bez potresa, stalno i na čvrsto zadanim osnovama. Veličina izmjena takvih osnova uzrokuje temeljite izvanredne intervencije u većem ili manjem dijelu tog sustava. U svakom pravnom sustavu stalno se uvode novine, samo je pitanje jesu li one uvijek jednako usmjerene ili se smjer kretanja mijenja. Kampanje u primjeni prava znak su da ti uvjeti nisu ispunjeni, pa pravni sustav ne djeluje onako kako se to od njega očekuje. To je podloga za povećanje devijantnih ponašanja među kojima, kada je o ocjeni djelotvornosti pravnog sustava riječ, korupcija i pritisci raznih vrsta na one koji primjenjuju pravo zauzimaju istaknuta mjesta.

Izmjene u pravnom sustavu, ako idu u istom pravcu, znače njegov postupni, uredni razvitak i brže dovode do stvaranja zadovoljavajućeg standarda vladavine prava. Kada to nije slučaj, riječ je o stihijskim kretanjima, gubitku vremena zbog potrebe snalaženja u bitno izmijenjenim uvjetima, lutanja i ulaganja nepotrebnih dodatnih napora onih koji primjenjuju pravo, a stvaranje i uvođenje u život uređenog

pravnog sustava bitno je sporije. Znatian dio vremena i energije dodatno se gubi u napuštanju onoga što je neko vrijeme bilo uvriježeno i na privikavanje novom stanju, a rezultati su slabiji i upitno je postizanje konačnog cilja.

Pravnici u Hrvatskoj djeluju u ovim drugim spomenutim uvjetima. U našem su pravnom sustavu promjene stalne i ne idu uvijek u istom smjeru. Osnove na kojima počiva taj sustav u spomenutom su gotovo šezdesetogodišnjem razdoblju nekoliko puta temeljito mijenjane. Uzroci tome političke su naravi pa je politika i glavni krivac potresima koje su te promjene izazvale u pravnom sustavu. Svaki je takav zaokret u osnovama zahtijevao izmjenu većeg ili manjeg dijela tog sustava.

Posljedica je toga da se u navedenom razdoblju nekoliko puta na velikom području prava razvoj zaustavljao, sustav unazadio i u mnogo se čemu počinjalo gotovo iz početka. Za to su vrijeme zemlje u kojima nije bilo takvih drastičnih promjena sustavno izgrađivale svoje pravne sustave. Našem je pravu, nakon odvajanja iz pravnog sustava kome je povijesno pripadalo, takav sustavni razvoj nažalost bio uskraćen. Slijedilo je, naime, previše dugo razdoblje eksperimentiranja, vrludanja i trošenja beskrajne energije u uvođenje i “daljnji razvoj” stručno sumnjivih novina, što je zapravo negacija postupnog i razumnog razvitka pravnog sustava.

Velik broj današnjih pravnika, onih koji su danas u zreloj životnoj dobi i čije bi iskustvo mlađima mnogo značilo, školovao se i značajan dio svog radnog vijeka radio u tom razdoblju. Prolazili su promjene i svakih se petnaestak do dvadeset godina prilagođivali novim pravnim rješenjima, dok su njihovi kolege u zemljama sa sređenim pravnim sustavima za to vrijeme sustavno dograđivali svoja znanja i stjecali rutinu u onome što je u tim zemljama uobičajeni standard rada. Onima pak koji su prva pravnička znanja stjecali u posljednjih desetak godina bilo je utoliko lakše jer nisu morali trošiti energiju za odvikavanje od pravnih rješenja koja su zamijenjena novima, ali zato stručno izrastaju zajedno s izrastanjem novog pravnog sustava proživljavajući njegove dječje bolesti kao stručnjaci koji tek izgrađuju svoj stručni profil i stežu iskustva bez velikog oslonca na iskustva koja bi u tom sustavu imali oni prije njih.

Promjene koje se u nas sada provode zahtijevaju primjenu visoko postavljenih standarda i u primjeni prava. To traži kretanje brže od drugih, jer se i oni koje želimo sustići stalno kreću naprijed. Posljedica toga su potrebe za brzim razvojem pravničke struke. U kratkom vremenu struka mora proći ono što su drugi činili postupno, temeljito i u mnogo dužem razdoblju. Nakon toga slijedi vrijeme smirenijeg, ravnomjernijeg razvoja u razdobljima mnogo primjerenijim onome što treba učiniti nego što je to slučaj s onim što se sada događa.

Stanje u pravničkoj struci odgovara onome što se događalo s pravnim sustavom u prošlosti. Promjene, prilagodba novom stanju, pravna književnost koja u tome može biti od pomoći, po naravi stvari, s većim ili manjim kašnjenjem za dinamikom promjena i tako ponovno istim redom dalje doveli su do teškog snalaženja u uvijek novim uvjetima. Znanja stečena na studiju nisu dovoljna za primjenu uzastopno temeljito mijenjanog pravnog sustava. Programi predmeta koji se izučavaju na fakultetima sporo se mijenjaju i opterećeni su prethodnim sadržajima više nego što je to potrebno za razumijevanje i stjecanje novih znanja, a i nastavne metode u pravilu zaostaju za onima koje se koriste u modernoj sveučilišnoj nastavi u razvijenim zemljama. Na pravnicima ostaje da se nakon stjecanja temeljnih znanja na studiju sami stručno izgrađuju da bi mogli udovoljiti zahtjevima koje pred njih postavlja struka.

Sustavnog obrazovanja pravnika koji već rade u struci, međutim, nema. Povremeni stručni skupovi nisu za to dovoljni. Pravna književnost dovoljno se ne koristi, dijelom i zbog općih materijalnih prilika u društvu, pa se dovoljno ne koriste iskustva iz razvijenih prava koja se putem nje prenose. Sustavno pisana djela pojavljuju se doduše u razumnim vremenskim razmacima, ali njihovo nedovoljno korištenje ima kao posljedicu kašnjenje s novim izdanjima, a time i zakašnjelo prenošenje novih saznanja čitateljima. To dovodi do neažurnog obavještavanja pravničke javnosti, osim putem časopisa čije naklade nažalost pokazuju da dopiru samo do manjeg dijela pripadnika pravničke struke. Posljedica je toga da su pravnici prepušteni sami sebi i vlastitom snalaženju, što nerijetko dovodi do nepotrebnih lutanja u praksi. Tome treba dodati i pogreške učinjene u kadrovskoj strukturi unutar sudbene

i izvršne vlasti kojih je posljedica bio izostanak protoka potrebnih informacija i prijenosa iskustava unutar iste institucije ili među više njih koje primjenjuju pravo. U takvim uvjetima razina primjene prava zaostaje čak i za kvalitetom propisa prije njihove modernizacije.

Za njegovu dobru primjenu ipak je presudno znanje onoga tko primjenjuje pravo. Njime se mogu prevladati i nedostaci organizacijske naravi i usprkos njima zadovoljiti svakodobne potrebe primjene pravnog sustava. Tko nema znanja primjerena za zadovoljavajuću primjenu prava nije siguran, nesigurnost izaziva strah, a strah odbojnost prema svemu što je novo. Takva osoba nije podobna za donošenje odluke pa nepotrebno odlaže odlučivanje i u pravilu čini pogreške, na čijem se ispravljanju angažiraju drugi, predmeti se vraćaju na ponovni postupak, a to uzrokuje nepotreban gubitak vremena u ostvarenju i zaštiti prava. Posljedica toga su već kronično veliki zaostaci u radu sudova i upravnih tijela, koji se nažalost povećavaju, što pravni sustav čini nedjelotvornim.

To dovodi do nepoštovanja pravnog sustava, pa i odluka sudova i upravnih tijela, građanskog neposluha i uzimanja stvari u svoje ruke, do opće pravne nesigurnosti. Sve se više javljaju samovolja, samopomoć, korupcija i pritisak, čak i prijetnje fizičkom integritetu onih koji sudjeluju u primjeni prava koje nažalost ne ostaju samo na tome. Sporost i krajnja nesigurnost u ostvarivanju i zaštiti prava stvaraju opće nepovjerenje u pravni sustav i institucije vlasti, zbog njihove očite nedjelotvornosti, te izazivaju pravni nered. U takvim uvjetima u Hrvatskoj ne može biti riječi o zadovoljavajućoj primjeni prava, a pogotovo ne o prihvatljivoj razini vladavine prava koja bi odgovarala onome što se očekuje od hrvatskog prava nakon što se provede modernizacija koja je u tijeku.

Ni okruženje onih koji primjenjuju pravo ne potiče uspostavu i ostvarenje pravnog reda. Pritisci raznih vrsta, pretjerano izražena težnja u medijima za senzacionalizmom, često i uz očito zapostavljanje istine, medijski linč, prešućivanje u javnosti pozitivnih primjera primjene prava i kada ih ima, nestručno pa pritom i tendenciozno pisanje o stručnim pravnim pitanjima čine okruženje koje znatno otežava stvaranje modernog pravnog sustava. Tome treba dodati i izjave

visokih državnih dužnosnika koje ponekad zapravo znače opstrukciju pravosuđa, davanje uputa kako da sudovi djeluju, pa i posredno prijetnje sucima, koje izjave nažalost ostaju bez reakcije političkih stranaka kojima pripadaju. Sve to stvara klimu kojom se povećava nepovjerenje u pravni sustav i potiče njegovo nepoštovanje, a to dovodi do kršenja propisa i nepoštovanja odluka sudova i upravnih tijela.

To ne znači da ne treba iznositi kritiku. Ona je dapače potrebna da bi se utjecalo na poboljšanje prava. Njezin cilj, međutim, ne smije biti destrukcija pravnog sustava, nego pridonošenje njegovu dobrom djelovanju. Kritika stoga mora biti primjerena i objektivna, a ne jednostrana, isključiva, predimenzionirana i tendenciozna. Ne treba izbjegavati isticanje pogrešaka, ali se pritom mora iznositi istina i izraženi stav temeljiti na činjenicama za čije se iznalaženje treba potruditi, a ne bez provjere iznositi stvari koje ne odgovaraju stvarnom stanju. I ponavljanje neistina stvara sliku u javnosti koju je poslije teško promijeniti. Radi stvaranja povoljne klime za primjenu pravnog sustava ne smiju se zaobilaziti ni pozitivni primjeri njegove primjene. Kako u takvim uvjetima očekivati dobar rad onih koji pod stalnim neposrednim ili posrednim pritiskom primjenjuju pravo, nekada i u strahu za svoj život?

Država mora omogućiti stručnu izobrazbu stručnjaka u pravosuđu i upravnim tijelima. Samo znanje primjereno potrebama može unaprijediti rad u tim institucijama. Sucima i pravnicima u upravnim tijelima valja učiniti dostupnim sve izvore znanja da se stvore spomenute pretpostavke za njihov dobar rad. Potrebno im je stalno inoviranje znanja radi praćenja promjena i osposobljavanja za dobro obavljanje posla. Dužnost je države da za njih organizira prikladne seminare i radionice radi stjecanja potrebnih praktičnih znanja i prijenosa iskustava. Državu bi manje stajalo da se u kabinetu svakog suca i stručnog suradnika te pravnika u državnoj upravi nalazi ona stručna literatura koja mu je stalno potrebna, da mu je pri ruci kada mu zatreba u radu, jer će mu to olakšati snalaženje i donošenje pravilne odluke, nego posljedice loše donesene odluke. Donese li svaki od njih samo po jednu ispravnu odluku pod utjecajem pravne književnosti koja mu je dostupna, korist od toga daleko nadmašuje zanemariv

jednokratni izdatak za njezinu nabavu, a da se i ne govori o tome da se upotrebljava godinama i prenosi onima koji dolaze. Iskustva u drugim zemljama to jasno potvrđuju.

Sredstva namijenjena državnim proračunom obrazovanju sudaca su neznatna, praktički zanemariva, i pokazuju sadašnji odnos države prema pravosuđu. Usporedba sa za u tu svrhu raspoloživim sredstvima u razvijenim zemljama navodi na zaključak da se u takvim uvjetima i ne može očekivati bolja kvaliteta rada u pravosuđu.

Važan činitelj u tome je i provođenje prijeko potrebne informatizacije sudova i upravnih tijela. Dobro organizirano pravosuđe i izvršna vlast ne mogu se više zamisliti bez opremljenosti svih koji u njima djeluju računalima umreženim u sustav koji omogućuje stalan pristup svim podacima potrebnim za rad svih, a ne samo sudaca, posebice uvid u odluke svih sudova s podacima o sucima koji su ih donijeli. To obuhvaća i potpunu informatizaciju zemljišnih knjiga i katastra uz njihovo ažuriranje i stalnu dostupnost svim zainteresiranima. Sadašnju dostupnost sudskog registra treba proširiti i na informatizaciju registarskih spisa uz mogućnost stalnog uvida u sadržaj podataka iz isprava koje su u njima pohranjene. To uostalom zahtijeva i europska Smjernica br. 20034/58/EEC od 15. srpnja 2003. o izmjeni Prve smjernice o publicitetu kojom se zemljama članicama Unije ostavlja vrijeme do 31. prosinca 2006. da u svom zakonodavstvu propišu tu obvezu.

Po uzoru na zemlje u kojima je to već učinjeno, primjerice Austriju, valja organizirati i elektroničku dostavu podnesaka upućenih sudu te sudskih odluka i poziva svuda gdje je to moguće, kako bi se izbjegle sadašnje velike teškoće s dostavom zbog kojih se nekada i očitim zlouporabama nepotrebno otežu ili čak i onemogućavaju sudski postupci. Tu je riječ o značajnoj investiciji koju, s obzirom na njezin učinak na djelotvornost pravosuđa, kao prijeko potrebnoj bez obzira na veličinu financijskog izdatka, treba smatrati zanemarivom. Usporedba tih troškova s onima današnje nesigurne i nedovoljno učinkovite dostave pokazuje da bi se sve uloženo relativno brzo moglo vratiti uz nesumnjivu prednost ubrzanja i sigurnijeg vođenja postupaka.

Optimalna popunjenost sudačkim i drugim osobljem u pravosuđu i zaposlenicima u upravnim tijelima, koji nekada nemaju ni osiguran

radni prostor, uz provođenje spomenutih mjera kojima se stvaraju dobri uvjeti za njihov rad, pretpostavka je za zadovoljavajuće djelovanje sudske i izvršne vlasti bez koje se ne može govoriti o razini ostvarenja vladavine prava primjerenoj suvremenim zahtjevima moderniziranog pravnog sustava. Bez toga ni optimalno provedena europeizacija propisa neće značiti i modernizaciju hrvatskog prava. Ogroman trud koji se sada u to ulaže ostao bi bez očekivanog učinka, a za naše se pravo, čak i da se donesu najbolji mogući propisi, neće moći reći da je na razini kvalitete koju zahtijeva prilagodba suvremenom europskom pravu. Stoga naponi na tom području moraju biti sveobuhvatni i ne smiju se ograničiti samo na dio onoga što čini pravni sustav.

6. Europeizacija prava nije kampanja, nego stalno djelovanje

11. Europeizacija hrvatskog prava nije samo kampanja kojom se sadašnje stanje našeg prava usklađuje s europskim pravom kakvo je ono danas. Kampanjski je pristup potreban kada se u vrlo kratko vrijeme mora savladati sadašnja razlika između našeg i europskog prava. Takve su se kampanje provodile u svim zemljama kada su pristupale Europskoj uniji i značile velike reforme nacionalnih pravnih sustava koje nisu bile bezbolne. Svuda su zahtijevale velike prilagodbe u zakonodavstvu i primjeni prava. Ni Hrvatska u tome ne može biti iznimka, osim u tome da to čini u vrijeme kada europske stečevine imaju do sada najveći sadržaj koji će do njezina eventualnog ulaska u Uniju biti još veći, a namjerava ih unijeti u svoj pravni sustav u rekordno kratkom vremenu. Ta kampanja ima i svoje loše posljedice.

Brzi i opsežni zahvati u pravni sustav provode se vrlo učestalim donošenjem propisa i prijete prenormiranošću protiv koje se zdušno izjašnjavaju svi koji nakon toga obično podliježu istom izazovu – stalnom novom propisivanju normi i kada za to nema prave potrebe. Posljedica često i brzopletog donošenja propisa jest njihova nepreciznost i neodgovarajuće uređenje materije, što zahtijeva nova pravna

uređenja i dovodi do hipertrofije propisa te neujednačenosti njihove primjene i pravne nesigurnosti. No, to je danak današnjem vremenu koji više ili manje plaćaju i zemlje s razvijenijim pravnim sustavima od našeg. Riječ je o pojavi kojoj pravno uređenje na razini Europske unije daje dodatni poticaj.

U sadašnjoj se zakonodavnoj kampanji, uz nedovoljnu stručnu usklađenost djelovanja kakvu inače zahtijeva tako odgovoran rad, primjećuje da jasno postavljeni cilj prilagodbe pravnog sustava europskom pravu nije doveo do zadovoljavajuće skladnog djelovanja među ministarstvima koja izrađuju prijedloge propisa. Očiti su nepotrebna nervoza, stalni pritisak da se propisi donose na brzinu, što onemogućuje onakav rad kakav se traži u obavljanju tako ozbiljnog posla, a nažalost još uvijek sasvim ne izostaju ni pritisci za prihvaćanje rješenja koja nisu u skladu sa strukom. Stoga ozbiljno prijeti opasnost da se ponovi pogreška iz prošlosti.

Očit je trend neopravdanog bujanja propisa. Prijedlozi zakona koji zamjenjuju one sadašnje u pravilu su mnogo opsežniji od onih koje bi trebali staviti izvan snage. To je učinak neusklađenog djelovanja, jer se zbog nedovoljnog poznavanja stvari jednim propisom zadire u područje koje uređuje drugi. Posljedica toga su nepotrebna ponavljanja, pa i iskrivljavanja izvornih rješenja za neko pitanje. Pravni sustav tako postaje nepregledan i neusklađen, a na tome se ne može temeljiti vladavina prava. To se stanje mora mijenjati.

S bujanjem propisa susreću se i zemlje s dobro razvijenim pravnim sustavima. Bitno je pritom razlikovati:

a) unosi li se u propise samo ono što je zaista potrebno, pa broj normi raste zbog toga što to zahtijevaju stvarne potrebe za uređenjem onoga što još nije uređeno, a mora se pravno urediti,

b) je li takvo uređenje posljedica nerazumne želje, koja se nikada ne može ostvariti, da se baš sve mora urediti propisima što koči svako djelovanje te

c) je li to posljedica nepoznavanja stvari koje dovodi do pravnog uređenja nečega što je već uređeno nekim drugim propisom.

Primjenom spomenutih mjerila može se doći do razumnog broja propisa, njihova razumnog opsega i kvalitete koja je primjerena po-

trebama. Ne postigne li se to, propisi postaju kočnica svakog djelovanja, posebice u području gospodarstva. Njima se neopravdano sužava autonomija u uređenju pravnih odnosa preko mjere koju zahtijeva pravna sigurnost. Hrvatska nije jedina zemlja kojoj se to događa, što više moglo bi se reći da je to pojava i u pravnim sustavima koji nam služe kao uzor.

Valja stoga nastojati da se sadašnja praksa ne nastavi i poslije kampanjske opsežne izmjene pravnog sustava radi njegove prilagodbe europskom pravu. Nakon provedene prilagodbe, u kojoj se prema okolnostima može očekivati da se Hrvatskoj dopuste neki vremenski otkloni, ali ne veliki ni trajni, slijedi stalni postupni proces izmjena našeg prava onako kako se to čini u zemljama članicama Unije. U njima se pravo dinamično razvija. No, tada to više ne bi smjela biti kampanja, nego sustavan smiren rad, stalno potican novim sekundarnim izvorima europskog prava i pojavama koje zahtijevaju intervenciju u propisima kako bi se izbjegla zloraba prava i druga neželjena postupanja. Riječ je o postupnom daljnjem razvoju hrvatskog prava u mjeri u kojoj će to biti potrebno da ga se održi na razini modernih europskih pravnih sustava.

Spomenuti se razvoj ne ograničava samo na propise, nego se odnosi i na druge sastavnice hrvatskog prava - sudsku praksu i pravnu književnost. Samo njihov usporedni razvoj sa zakonodavstvom može imati kao posljedicu da hrvatsko pravo bude na razini razvijenih pravnih sustava u Europi. Zato i država mora redovito ispunjavati svoju zadaću na području stvaranja, održavanja i daljnjeg razvoja povoljne pravne infrastrukture. Ne učini li se to nakon što se provede sadašnja prilagodba hrvatskog prava europskom pravu, ono će se vrlo brzo naći u ponovnom zaostatku za razvijenim pravima.

Ne uđe li Hrvatska u planirano vrijeme u Europsku uniju, spomenutim bi propustom da se njezino pravo stalno i postupno razvija ono, i pod pretpostavkom da prethodno provede prilagodbu europskom pravu, vrlo brzo ponovo zaostalo za tim pravom i nacionalnim pravima zemalja članica, a to bi zahtijevalo ponovnu kampanju prilagodbe, nove nepotrebne napore i nervozu, u svakom slučaju neprikladnost tog prava da zadovolji zahtjeve suvremenog uređenja pravnih odnosa.

Uđe li pak u spomenuto vrijeme u Uniju, Hrvatska bi bila prisiljena na stalno redovito mijenjanje prava onako kako će se to zahtijevati u toj asocijaciji. Na to bi je prisiliti mehanizmi djelovanja u Uniji onako kako djeluju i prema drugim članicama. Posljedica toga bila bi da hrvatsko pravo ne bi zaostajalo za skupinom prava koja prihvaćaju i primjenjuju pravne standarde usvojene u najrazvijenijim europskim pravnim sustavima.

Europeizacija, a time i modernizacija hrvatskog prava isključivo je u našim rukama. Ona ovisi i o tome u kojoj će mjeri politika dopustiti da se pritom poštuju pravila struke. U općem je interesu da političke stranke svoju jedinstvenu predizbornu retoriku o potrebi ulaska Hrvatske u EU pretvore u konsenzus o jedinstvenom djelovanju pri usvajanju propisa kojima se provodi modernizacija hrvatskog prava: a) jer je ovoga puta riječ o kampanji kakva je bila provedena i u drugim zemljama, b) jer su pravna rješenja koja valja ugraditi u pravni sustav jednoznačno određena europskim pravom i ne daju prostora za neka naročita odstupanja, c) jer posao treba obaviti u neprimjereno kratko vrijeme i d) jer nema vremena za kasnija popravljivanja pogrešaka ako se u planirano vrijeme želi propise uskladiti s europskim pravom. Taj je konsenzus prijeko potreban i kada je riječ o poduzimanju mjera za bolje djelovanje sudbene i izvršne vlasti. Bude li tako hrvatsko pravo primjereno modernizirano, to bi značilo i njegovo konačno vraćanje u skupinu prava kojoj je izvorno pripadalo, ali na razini na kojoj se ona sada nalaze.

118. str. prazna