

# Primjenjivost koncepta diferencirane integracije na vladavinu prava - izazovi u zaštiti prvenstva prava Europske unije

---

**Blažević, Laura**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:226690>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-24**



*Repository / Repozitorij:*

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

**Laura Blažević**

**PRIMJENJIVOST KONCEPTA  
DIFERENCIRANE INTEGRACIJE NA  
VLADAVINU PRAVA – IZAZOVI U ZAŠTITI  
PRVENSTVA PRAVA EUROPSKE UNIJE**

**DIPLOMSKI RAD**

Zagreb, 2023

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

**PRIMJENJIVOST KONCEPTA DIFERENCIRANE INTEGRACIJE NA  
VLADAVINU PRAVA – IZAZOVI U ZAŠTITI PRVENSTVA PRAVA  
EUROPSKE UNIJE**

**DIPLOMSKI RAD**

Mentor: prof.dr.sc. Igor Vidačak

Studentica: Laura Blažević

Zagreb  
lipanj, 2023

## **IZJAVA O AUTORSTVU RADA I POŠTIVANJU ETIČKIH PRAVILA U AKADEMSKOM RADU**

Izjavljujem da sam diplomski rad „Primjenjivost koncepta diferencirane integracije na vladavinu prava – izazovi u zaštiti prvenstva prava Europske Unije“, koji sam predala na ocjenu mentoru prof. dr. sc. Igoru Vidačaku, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

---

Laura Blažević

## Sadržaj

1. Uvod .....	1
2. Osvrt na rezultate dosadašnjih istraživanja .....	3
3. Teorijski okvir za analizu .....	5
4. Trendovi diferencirane integracije u EU .....	7
5. Evolucija mehanizama zaštite vladavine prava u Europskoj Uniji .....	10
6. Izazovi zaštite vladavine prava i tumačenja prvenstva EU prava - studije slučaja .....	14
6.1. Poljska.....	16
6.2. Mađarska .....	18
6.3. Njemačka.....	21
7. Moguće posljedice diferencirane integracije u području vladavine prava .....	23
8. Zaključak .....	26
9. Literatura .....	30

## Popis ilustracija

Graf 1 Ocjena vladavine prava u Poljskoj tijekom vremena, 2015. – 2022. ....	18
Graf 2 Ocjena vladavine prava u Mađarskoj tijekom vremena, 2015. - 2022. ....	19
Graf 3 Ocjena vladavine prava u Njemačkoj tijekom vremena, 2015. - 2022. ....	23
Graf 4 Ocjena vladavine prava u državama članicama EU .....	26

## 1. Uvod

Diferencirana integracija se opisuje kao koncept gdje se nekim državama članicama unutar supranacionalne organizacije poput Europske Unije omogućava produbljenje njihove integracije u odnosu na druge članice, stvarajući tako hijerarhiju razina participacije (Bellamy i Kröger, 2017: 2). To podrazumijeva da neke države članice napreduju brže od ostalih kada se govori o zakonodavstvu, politikama i ciljevima. Koncept diferencirane integracije je postao važan u kontekstu Europske Unije jer pruža mogućnost konstantnog rasta i razvoja Europske Unije, čak iako neke članice nisu voljne ili sposobne držati korak s ostalim članicama kada se radi o integraciji. Ovaj koncept omogućava fleksibilnost i raznolikost u pristupima koji mogu poslužiti različitim zemljama unutar Europske Unije u ostvarenju njihovih prioriteta i interesa, a u isto vrijeme potpomagati EU u ispunjenju njezinih zajedničkih ciljeva (Schimmelfennig, 2019: 99 – 102).

Pojam diferencirane integracije je također jako važan za politički i pravni sustav Europske Unije jer omogućava članicama da se na različitim razinama uključe u procese unutar EU. U praksi, diferencirana integracija se koristila u velikim razmjerima u područjima poput jedinstvenog tržišta i Schengen zone, s nekim članicama koje više participiraju u ovim područjima i više su integrirane od ostalih, omogućavajući glatko funkcioniranje politika EU. Uz to, ovaj koncept je potaknuo razvoj ambicioznijih politika u određenim područjima poput Europske monetarne unije. Prema izvještaju Europskog Parlamenta, diferencirana integracija s jedne strane omogućava zemljama koje su spremne za dublju integraciju da krenu naprijed bez da ih druge članice u tome ograničavaju što ojačava njihovu posvećenost vladavini prava i poboljšava njihov pravni sustav. S druge strane, ona može voditi ka fragmentaciji EU pravnog okvira stvarajući tako sustav gdje se različita pravila različito primjenjuju na države članice. To može dovesti do pravne nesigurnosti koja može potkopati vladavinu prava (Europski Parlament, 2019).

Problem kojim će se ovaj rad baviti jest povezanost koncepta diferencirane integracije s konceptom vladavine prava. Kao ključna stavka integracijskog procesa EU, diferencirana integracija i njezin potencijal da se proširi na vladavinu prava je važna tema za diskusiju zadnjih nekoliko godina. Ovaj koncept može igrati ključnu ulogu za održivost zakonodavnog okvira Europske Unije a također može poslužiti i kao okvir za analizu izazova u području

zaštite vladavine prava u nekim državama članicama poput Mađarske i Poljske. Naime, članice Europske Unije poput navedenih oštro izazivaju i narušavaju načelo prvenstva prava EU<sup>1</sup>, te vidno krše EU zakone i postavke vladavine prava. To je dovelo do tenzija između institucija EU i nacionalnih autoriteta te stavlja u pitanje otpornost načela prvenstva prava EU. Euroskepticizam i porast populističkih pokreta u nekim državama članicama isto tako je potaknuo propitkivanje primjenjivosti i kompatibilnosti EU prava od strane nacionalnih sudova, tvrdeći tako da ugrožava suverenost, identitet i fundamentalna načela ustavnog poretka tih država (Kelemen i Pech, 2018).

Cilj ovog istraživanja je dati doprinos znanstvenom istraživanju o primjenjivosti diferencirane integracije na vladavinu prava EU i što to znači za njezinu budućnost, uzimajući postojeće primjere nepoštivanja prvenstva prava EU iz Poljske i Mađarske te Njemačke. Fenomen diferencirane integracije i njezino potencijalno širenje na vladavinu prava nisu još uvijek dovoljno istraženi u literaturi, pa je stoga glavno istraživačko pitanje na koje će rad odgovoriti koje su moguće implikacije širenja diferencirane integracije na vladavinu prava za budućnost Europske Unije.

Metodologija istraživanja se oslanja na analizu niza primarnih i sekundarnih izvora podataka, kao i studiju slučaja odabranih triju država članica EU. Primarni izvori uključuju izvještaje i rezolucije europskih institucija, posebice Europskog Parlamenta, te nekolicinu dodatnih službenih dokumenata poput Ugovora Europske Unije koji predstavljaju legislativni okvir za analizu vladavine prava i načela prvenstva prava Europske Unije. Ograničena sekundarna literatura obuhvaća radove autora koji se bave pravnim i politološkim aspektima zaštite vladavine prava i načela prvenstva prava Europske Unije. Odabir država članica za studije slučaja temelji se na recentnim primjerima osporavanja načela prvenstva prava EU u novim i starim državama članicama.

Struktura rada je osmišljena tako da nakon uvodnog dijela slijedi osvrt na rezultate dosadašnjih istraživanja uz navođenje relevantne literature vezane uz istraživačko pitanje, te analiza rasprava i kontroverza o primjenjivosti diferencirane integracije na vladavinu prava uključujući pogled na načelo prvenstva prava EU. Nakon toga bit će riječ o teorijskom okviru za analizu odnosa između diferencirane integracije i vladavine prava u kontekstu EU, te različitim

---

<sup>1</sup> Načelo prvenstva prava Europske Unije je fundamentalno načelo pravnog poretka EU koji nalaže da zakonodavni sustav Europske Unije ima prioritet u odnosu na zakonodavstvo nacionalnih država članica i njihovih zakona. Ovo načelo je utemeljeno, od strane Europskog suda pravde u slučaju *Costa v. Enel* (1964). Europski sud pravde je donio odluku da EU pravo formira ključni dio nacionalnog pravnog poretka država članica i da ima prvenstvo nad nacionalnim zakonima bez obzira na datum i vrijeme njihovog začetka (Eur-LEX, 2023).



pristupima u literaturi o ovom pitanju. Iduće poglavlje se odnosi na trendove diferencirane integracije u EU, primarno na koncepte poput fleksibilne integracije, pojačane suradnje, varijabilne geometrije, integracija/Europa 'više brzina' i politike isključivanja (*opt-out*). Četvrto poglavlje će se osvrnuti na evoluciju mehanizama zaštite vladavine prava u Europskoj Uniji koji uključuju okvir 'Mehanizam vladavine prava', pravne instrumente i institucije poput Europskog javnog tužiteljstva (EPPO), 'Agencije EU za temeljna prava', te pravne dokumente i inicijative donesene od strane europskih institucija. Peto poglavlje se sastoji od pojašnjenja razvitka postojećih mehanizama zaštite vladavine prava u EU od procedura zaštite temeljnih vrijednosti EU do zaštite vladavine prava u korištenju EU fondova. Uz to, naglasak će biti i na analizi izvješća o stanju vladavine prava u državama članicama, radu Suda EU i procedure zaštite vladavine prava kroz sudsku praksu Europske Unije. U šestom poglavlju, na primjerima studija slučaja u Poljskoj, Mađarskoj i Njemačkoj, otkrit će se izazovi zaštite vladavine prava kroz primjere nepoštivanja prvenstva prava Europske Unije i tumačenja prvenstva prava EU. Sedmo poglavlje, i posljednje, predstavlja moguće posljedice diferencirane integracije u području vladavine prava s osvrtom na opće, trenutno stanje vladavine prava u državama članicama.

Budući da postoji deficit politoloških radova u ovom području i temi, posebice u hrvatskoj literaturi, očekuje se da će provedeno istraživanje i analiza mogućeg utjecaja diferencirane integracije na vladavinu prava EU dati doprinos akademskim raspravama o jačanju načela prvenstva prava EU i zaštite vladavine prava kao takve. Također, očekuje se da će ovaj rad potaknuti daljnja istraživanja ovog područja i komunikaciju o budućnosti Europske Unije i njezine nadležnosti po pitanju prava, te potvrditi hipotezu da se diferencirana integracija ne može koristiti u svrhu stvaranja fleksibilnosti unutar vladavine prava za države članice.

## **2. Osvrt na rezultate dosadašnjih istraživanja**

Pojam diferencirane integracije se po prvi puta počeo istraživati u 1990-im godinama kroz političke i akademske debate o budućnosti europske integracije. Posebno je služio kao odgovor na prepreku koju je postavio Ugovor iz Maastrichta koji je kao cilj zagovarao sve bližu Uniju što se činilo nerealistično svim državama članicama.

Dosadašnja istraživanja i primarni izvori literature uključuju strategije i izvještaje kreirane od strane Europskih institucija (Europskog parlamenta, te AFCO<sup>2</sup> i JURI<sup>3</sup> odbora) te nekolicina službenih dokumenata koji služe kao podloga za razumijevanje pojma diferencirane integracije, vladavine prava i načela prvenstva prava EU. Također uključuju i autore poput Franka Schimmelfenniga koji u svojim radovima o diferenciranoj integraciji navodi kako se neke politike i pravila Europske Unije poput monetarne politike mogu primijeniti na neke države članice, druge poput unutarnjeg tržišta su usvojene od strane ne-članica, a treće poput Schengen zone se ne primjenjuju u pojedinim članicama, ali se primjenjuju u nekim ne-članicama (Holzinger i Schimmelfennig, 2012:292). Drugi autori tvrde kako diferencirana integracija potkopava fundamentalne vrijednosti Europske Unije poput jednakosti, demokracije i vladavine prava (Kelemen, 2019).

Kelemen tvrdi u svom istraživanju da bi diferencijaciju u slučaju vladavine prava trebalo odbaciti. Naime, diferencijacija u vladavini prava bi značila dopuštanje vladama članica da odstupe od EU načela vladavine prava poput garantiranja neovisnosti sudstva, jednakosti pred zakonom i poštivanje fundamentalnih ljudskih prava. Pristupi poput diferencirane integracije i ustavnog pluralizma štete vladavini prava Europske Unije, prema autoru, zbog toga što EU nema razvijene institucije i oslanja se isključivo na pravednu suradnju država. Kelemen zagovara da je poštivanje vladavine prava EU od krucijalne važnosti za opstanak Europske Unije i da je to njezin najjači stup na koji se može osloniti. Nadalje, građani unutar EU nemaju pravo na žalbu kod Europskog suda pravde, već je na nacionalnim sudovima koji djeluju kao sudovi pravnog sustava EU da provode pravo Europske Unije te da se prema potrebi obrate Sudu EU-a oko pitanja prava zajednice. Ako je nacionalno pravosuđe zarobljeno autokracijom, cijela struktura pravnog poretka EU-a prestaje funkcionirati i budući da je EU (za razliku od SAD-a) dobrovoljna unija bez prisilnih kapaciteta, ne može postojati intervencija Unije za provedbu pravnih normi unutar devijantnih država članica (Kelemen, 2019: 250-252). Zaključuje kako zbog pojavljujućih autokratskih režima poput Poljske i Mađarske, diferencirana integracija u vladavini prava nije poželjna i dapače, štetna je za održanje EU i njezinog pravnog sustava.

---

<sup>2</sup> Odbor za ustavna pitanja (AFCO) bavi se aspektima povezanim s procesom europske integracije, provedbe i izmjene Ugovora, te Poslovnika Europskog parlamenta (Europski parlament, 2023).

<sup>3</sup> Odbor za pravna pitanja (JURI) bavi se inicijativama u području obveza poduzeća u pogledu dužne pažnje, korporativnog nefinancijskog izvješćivanja, odgovornosti za štetu u okolišu, statuta europskih prekograničnih udruženja, izazova s kojima se suočavaju organizatori sportskih događanja u digitalnom svijetu, financiranja sudskih postupaka te učinka nasilja između partnera u intimnoj vezi i prava na skrbništvo na žene i djecu (Europski parlament, 2023).

Na istoj strani su i autori poput Renate Uitz koja ističe: „Diferencijacija se, međutim, ne može i ne smije koristiti za opravdanje namjernog kršenja temeljnih vrijednosti Unije ili temelja pravnog poretka EU-a, prvenstva prava EU-a. Bez takvih temelja ne postoji osnova za diferencirano upravljanje, jer premise "zajednice vrijednosti i zakona" nestaju.“ (Uitz, 2022: 948). Zemlje poput Mađarske i Poljske se međutim ne drže uvijek takvih pravila i zakona EU, a s time niti načela prvenstva prava EU.

S druge strane, postoje pobornici diferencirane integracije. Uz ograničenja ujednačenosti i jednoglasnog dogovora, većina vlada koje su usredotočene na *status quo* određuju granice integracije. Takva bi država mogla blokirati bilo kakvu vertikalnu ili horizontalnu integraciju koja nadilazi njezin najpoželjniji ishod. Diferencirana integracija onda proširuje te granice prevladavanjem rigidnosti jedinstvene integracije. Time se stvaraju prilike za integriranje politika i skupina zemalja na različitim razinama centralizacije, stoga je to učinkovita strategija za zadovoljavanje međunarodne heterogenosti i izbjegavanje zastoja kada je potrebna međuvladina suglasnost (Leuffen i dr. 2022: 77-78).

Upozorenja su na snazi od strane Europskog parlamenta u svojoj Rezoluciji od 17. siječnja 2019. godine o diferenciranoj integraciji čime „ponavlja svoje uvjerenje da diferencirana integracija, kao što je predviđeno člancima 20. i 46. UEU-a mora ostati otvorena svim državama članicama i mora i dalje služiti kao primjer dublje europske integracije u kojoj nijedna država članica nije dugoročno isključena iz neke politike, te je se ne smije smatrati sredstvom olakšavanja rješenja „à la carte” kojima se dovodi u pitanje metoda Unije i institucionalni sustav EU-a.“ (Europski Parlament, 2019).

### **3. Teorijski okvir za analizu**

Diferencirana integracija se često definira kao mehanizam preko kojeg države članice EU-a imaju različita prava i obveze u vezi s određenim politikama jer neke članice prihvaćaju suradnju na određenim politikama ili su u skladu s određenim standardom, dok druge odbijaju ili usvajaju različite standarde. Ti oblici diferencijacije mogu biti privremeni ili trajni i mogu funkcionirati unutar ili izvan ugovora EU. Diferencirana integracija potencijalno rješava tipičan problem kolektivnog djelovanja dopuštajući državama da se integriraju u različitim stupnjevima i različitim brzinama, pri čemu se politika koja koristi većini ili svim stranama može zaustaviti ili učiniti neefikasnom (Bellamy i Kröger, 2017: 626-628).

U početku, Ugovori EU nisu uključivali odredbe o diferenciranoj integraciji koje se odnose na mogućnost da jedna ili više država članica dugoročno ne primjenjuje pravo EU-a. Prvi istaknuti primjer diferencirane integracije pojavio se u Ugovoru o Europskoj uniji (UEU), poznatom i kao Ugovor iz Maastrichta. Tim je Ugovorom uvedena mogućnost ekonomske i monetarne unije (EMU) u ograničenom broju država članica, a Ujedinjenom Kraljevstvu i Danskoj omogućeno je i moguće trajno izuzeće od te politike. Određene mjere gospodarskog upravljanja, kao što su sankcije za države članice koje krše pravila o proračunskom deficitu, primjenjuju se samo na države euro područja koje sudjeluju u EMU-u. UEU je UK-u odobrio i izuzeće od socijalne politike, iako je ta odredba kasnije ukinuta Ugovorom iz Amsterdama (Peers, 2015).

S druge strane, Europska Unija je bazirana na vladavini prava gdje je svaki postupak, dakle, utemeljen na Ugovorima Europske Unije koji su dobrovoljno prihvaćeni od strane svih država članica Europske unije. „*Vladavina prava navedena je u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji kao 1 od zajedničkih vrijednosti svih država članica EU-a. Na temelju vladavine prava sva tijela javne vlasti uvijek djeluju u okviru ograničenja utvrđenih zakonom, u skladu s vrijednostima demokracije i temeljnih prava, te je pod nadzorom neovisnih i nepristranih sudova. Poštovanje vladavine prava ključno je za samo funkcioniranje EU-a, odnosno za učinkovitu primjenu prava EU-a, za pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, za održavanje okruženja pogodnog za ulaganja i za međusobno povjerenje.*“ (EUR-Lex, 2023).

Budući da je vladavina prava od velike važnosti za opstanak Europske unije, a u trenutno vrijeme rastuće zabrinutosti oko potencijalnih izazova koje pred Europsku Uniju stavljaju različite države članice u smislu nepoštivanja načela prvenstva prava EU, ovaj rad želi odgovoriti na jedno pitanje: „Je li diferencirana integracija i u smislu vladavine prava, ne samo integracijskog procesa, dobar ili loš put ka rješavanju postojećih problema narušavanja demokratskih vrijednosti Europske unije i njezine vladavine prava od strane pojedinih država članica?“. Ovim radom se želi upotpuniti određena razina praznine u nedostatku literature i istraživanja o potencijalnim implikacijama upotrebe diferencirane integracije na vladavinu prava Europske unije kroz studije slučaja na primjerima iz Poljske, Mađarske i Njemačke, te aktualnim trendovima i kuda oni vode.

Stoga, ovim istraživačkim radom se želi dati doprinos predviđanju potencijalnih problema ili prednosti ako se bilo koji oblik diferencirane integracije iskoristi kao rješenje za ponovnu

uspostavu kontrole nad poštivanjem vladavine prava EU, ne samo od strane pojavljujućih autokratskih režima poput Poljske i Mađarske, već i demokratskih režima poput Njemačke.

#### 4. Trendovi diferencirane integracije u EU

Diferencirana integracija ima nekoliko glavnih oblika: Europa više brzina, varijabilna geometrija i Europa *à la carte*. Europa više brzina se odnosi na vremensku diferencijaciju, varijabilna geometrija na prostornu diferencijaciju i Europa *à la carte* na diferencijaciju prema načinu. Najpoznatiji, i možda onaj koji najviše opisuje trenutno model Europske Unije, jest model Europa više brzina. Pod tim nazivom misli se na diferencijaciju koja je privremena i koja se odnosi samo na države članice, te je implementirana Ugovorima Europske Unije. Ovaj koncept želi dati uvod u federalnu političku uniju kroz nekoliko razina gdje neke države surađuju usko u ranijim razdobljima integracije naspram drugih država koje to rade kasnije. U tom istom tonu, ovaj model označava ideju sve bliže Unije i integracije, gdje sve države članice na kraju dostignu jednaku razinu integracije (Schimmelfennig i Winzen, 2020).

Nadalje, drugi model diferencirane integracije - varijabilna geometrija - polazi od pretpostavke da su države Europske Unije toliko različite da njihovi zajednički ciljevi nisu ostvarivi. Na diferencijaciju se ovdje gleda iz perspektive prostora, to jest odvajanje jedne države od druge u procesu integracije je dopušteno i prihvaćeno, dovodeći tako do čvrstih država članica koje su ušle u duboku integraciju s perifernim članicama koje su se puno manje uključile u integraciju. I treći model, *à la carte* diferencirana integracija, se može najbolje opisati kao stanje gdje države članice mogu samostalno odlučiti područje politika u kojima žele participirati (Schimmelfennig i Winzen, 2020). *A la carte* model, iako članicama omogućuje da odlučuju u ovom smislu, također vodi ka slabijoj integraciji kada gledamo dugoročno i uz to pokazuje kako ne postoji neki snažan centar koji sve kontrolira i nadgleda (Verhelst, 2013: 13).

Osim ove podjele diferencirane integracije, postoji podjela na vertikalnu i horizontalnu diferencijaciju. Vertikalna diferencijacija se odnosi na činjenicu da razina integracije varira između politika gdje neke politike isključivo pripadaju nadležnosti država članica, a druge politike ostaju u nadležnosti Europske Unije. S druge strane, horizontalna diferencijacija se odnosi na varijacije između politika u smislu da se neke integrirane politike odnose na cijelu Europsku Uniju, a druge se čak još protežu na one države koje nisu članice Europske Unije dok pojedine politike čak isključuju neke članice Europske Unije (Leuffen i dr. 2022: 9).

Međutim, jedan instrument diferencirane integracije koji je u zadnje vrijeme više zaživio i zauzeo svoj prostor jest instrument pojačane suradnje (Kroll i Leuffen, 2015: 353). Pojačana suradnja se može podijeliti u tri faze: pokretanje, odobrenje i provedba. U početnoj fazi najmanje devet država članica, kao mjeru „krajnje mjere”, podnosi svoje zahtjeve pojačane suradnje Komisiji, koja će izdati prijedlog za odobravanje suradnje ili obavijestiti zainteresirane države članice o razlozima zbog kojih to nije učinila. Vijeće zatim odlučuje o odobrenju suradnje glasovanjem kvalificiranom većinom, uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta. Nakon odluke o odobrenju Komisija podnosi provedbeni prijedlog o kojem samo države članice sudionice glasuju u Vijeću (Kroll i Leuffen, 2015: 354).

Instrument pojačane suradnje, iako je uspostavljen još u 1990-im godinama, počeo se koristiti tek od 2010. godine i to najviše u područjima oko kojih države članice nikako ne mogu postići konsenzus. Autori Kroll i Leuffen naglašavaju njegovo korištenje u pravu primjenjivom na razvod braka i zakonsku rastavu gdje je 13 država članica zatražilo korištenje elementa pojačane suradnje u području prava za razvod braka, a Europska Komisija je 2010. godine započela njegovo implementiranje. Do 2013. godine, sve članice koje su sudjelovale u pojačanoj suradnji su glasovale u korist implementacije. Uvođenje pojačane suradnje u ovom području je imalo za cilj pružiti jasni zakonodavni okvir u području rastave braka i osigurati rješenja za građane koji se tiču zakonske sigurnosti, predvidljivosti i fleksibilnosti.

Drugi trend u diferenciranoj integraciji u EU je korištenje izuzeća od primjene prava EU-a (*opt-out*). Ovaj mehanizam omogućava državama članicama da budu izuzete od određenih politika ili inicijativa Europske Unije, te se koristi u nekim područjima poput Eurozone, Schengen zone, te pravosudnih i unutarnjih poslova. Izuzeće od primjene prava EU pruža veću fleksibilnost i autonomnost državama članicama, ali također se postavlja kao izazov legitimaciji pravnog sustava Europske Unije. Poznatiji primjeri *opt-out* mehanizma se mogu pronaći najviše u Ujedinjenom Kraljevstvu i Danskoj kada su odbile jedinstvenu valutu, te Irskoj u odbijanju Schengen zone (Duttle i dr. 2017: 406-408).

Prva značajna odredba vezana uz diferenciranu integraciju je bio izvorni Ugovor iz Maastrichta kojim je omogućeno da ekonomska i monetarna unija otpočne između ograničenog broja država, ali je isto tako omogućio i stalno izuzeće od primjene prava EU-a od ove politike Ujedinjenom Kraljevstvu i Danskoj (Peers, 2015: 6). Ovo izuzeće se također uvelo kasnije i u Ugovoru iz Amsterdama, kod pravosudnih i unutarnjih poslova gdje Ujedinjeno Kraljevstvo,

Irska i Danska nisu morale sudjelovati u pravilima i zakonima vezanim uz civilnu suradnju, azil i imigracijske politike.

Države članice s jasnije isključivim nacionalnim identitetima, kao što su Ujedinjeno Kraljevstvo i nordijske zemlje, češće su koristile pravo izuzeća od revizija Ugovora. Takvi nacionalni identiteti nerijetko stvaraju veliko javno protivljenje europskoj integraciji. Diferencijacija temeljena na pravima iz Ugovora se povećava kao rezultat proširenja i revizije Ugovora i varira između različitih *policy* arena. Uz to, siromašnije države su pogođene diferencijacijom jače nego neke bogatije članice EU i imaju veću potrebu za izuzećima kako bi pronašle način da se prilagode unutarnjem tržištu i troškovima regulacije EU politika (Duttler i dr. 2017: 409). Trenutno, tri države članice Europske Unije koriste pravo izuzeća od primjene prava EU-a: Danska, Irska i Poljska. Danska je izuzeta iz Eurozone i politika u Području slobode, sigurnosti i pravde (AFSJ), Irska iz područja Schengena i također iz politika AFSJ-a, a Poljska iz Povelje Europske Unije o temeljnim pravima.

Ukratko, neki primjeri korištenja različitih modela i elemenata diferencirane integracije u nedavnom razdoblju se mogu sažeti na sljedeći način. U sklopu pojačane suradnje, u 2012. godini 11 država članica EU-a se koristilo pojačanom suradnjom za uspostavu jedinstvenog patentnog sustava, poznatog pod nazivom 'Jedinstveni patent', koji pojednostavnjuje postupak stjecanja patenata u zemljama sudionicama. U 2017. godini, 10 država članica EU-a koristilo se pojačanom suradnjom za osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja (*European Public Prosecutor's Office*), odgovornog za istragu i osudu kaznenih djela protiv financijskih interesa EU-a.

Izuzeće od primjene prava EU (*opt-out*) Danska je iskoristila u slučaju Eurozone te time zadržava svoju valutu, Dansku krunu. Ujedinjeno Kraljevstvo koje je napustilo EU 2020. godine je iskoristilo izuzeće iz Eurozone i Schengen zone. Nadalje, Eurozona je primjer Europe više brzina s 20 članica EU-a koje trenutno koriste euro kao zajedničku valutu. U 2018. 9 država članica pristalo je osnovati 'Europsku intervencijsku inicijativu' - inicijativu za vojnu suradnju izvan formalnih obrambenih struktura EU-a. U slučaju varijabilne geometrije, godine 1999., 8 država članica EU-a uspostavilo je 'Europsku sigurnosnu i obrambenu politiku', koja je kasnije integrirana u zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku EU-a. Vojni odbor Europske Unije, koji je odgovoran za vojnu politiku EU-a, uključuje predstavnike svih država članica EU-a, ali se sastaje u dva različita sastava: jedna uključuje samo države članice EU-a koje sudjeluju u stalnoj strukturiranoj suradnji (PESCO) u području obrane, a druga obuhvaća

sve države članice EU-a. Nakon izlaska iz EU-a (Brexit), Ujedinjeno Kraljevstvo sada ima drugačiji odnos s EU naspram preostalih država članica. Ujedinjeno Kraljevstvo i EU dogovorili su 'Sporazum o trgovini i suradnji' kojim se utvrđuju njihovi budući odnosi u područjima kao što su trgovina i sigurnost. Ujedinjeno Kraljevstvo također više nije članica jedinstvenog tržišta i carinske unije EU-a (EUR-Lex, 2023).

Neki autori su istraživali i trendove vezane uz vertikalnu i horizontalnu integraciju na 19 područja javnih politika od čak 1950. do 2020. godine. Istraživanja su pokazala da je integracija danas dostigla onu najvišu razinu, to jest, proces zajedničkog donošenja odluka u redovnom zakonodavnom postupku. Skupni podaci pokazuju da se integracija povećala u posljednjih 60 godina. Nakon faza brzog rasta (1950-ih i kasnih 1980-ih do 1990-ih) uslijedila su razdoblja relativne stagnacije (1960-ih i 70-ih i najnovije nakon Lisabonskog ugovora). Međutim, u povijesnom procesu europskih integracija vertikalna integracija nikada nije smanjena. Ostavljajući po strani činjenicu da su neke zemlje ulazile i izlazile iz Europskog monetarnog aranžmana 1970-ih i 1980-ih, zemlje se nikada nisu povukle iz političke integracije nakon što su odlučile sudjelovati. Brexit 2020. je prvi i jedini zasad takav slučaj (Leuffen i dr. 2022: 40-42).

## **5. Evolucija mehanizama zaštite vladavine prava u Europskoj Uniji**

Vladavina prava temeljno je načelo na kojem se temelji Europska Unija (EU) i njezine države članice. Osigurava da svaki pojedinac i subjekt podliježu istom pravnom okviru i da nema proizvoljnog vršenja moći. EU je uveo različite mehanizme za zaštitu vladavine prava, koji su se tijekom vremena razvili kako bi zadovoljili promjenjive potrebe Unije. Mehanizmi, koje mogu primijeniti razni institucionalni akteri u slučaju sumnje da država članica krši vladavinu prava, mogu se podijeliti na političke, koji ne proizvode pravno obvezujuće učinke, i pravne, koji proizvode pravne učinke uključujući: pravno obvezujuću izjavu da je država članica povrijedila određeno pravilo prava Unije (članci 258. – 260. UFEU-a); pravno obvezujuće tumačenje prava Unije kojim se potvrđuje da zakoni, propisi ili prakse određene države članice krše vladavinu prava (članak 267. UFEU-a); novčanu kaznu izrečenu državi članici (članak 260. stavak 2. UFEU-a) zbog nepoštovanja presude donesene na kraju postupka zbog povrede; te suspenzija prava glasa države članice u EU (članak 7. UEU-a) (Maňko, 2019: 3).

Zaštitni mehanizam vladavine prava EU je najviše utemeljen u članku 7. Ugovora o Europskoj Uniji (UEU). Klauzula omogućuje EU da poduzme mjere u slučajevima kada države članice



moгу ozbiljno prekršiti vrijednosti na kojima se temelji Unija, poput vladavine prava. Postupak je podijeljen u dvije faze: preventivni mehanizam i mehanizam sankcija. Preventivni mehanizam omogućuje institucijama EU-a da rade sa svojim državama članicama i daju preporuke o tome kako riješiti probleme. Europska komisija prati situaciju i izvješćuje Vijeće, koje zatim može dati preporuke kvalificiranom većinom. Zainteresirane države članice imaju priliku komentirati preporuke, koje Vijeće zatim može usvojiti kvalificiranom većinom. U slučaju neuspješnosti preventivnog mehanizma, EU se može obratiti mehanizmu sankcija, što znači da Vijeće odluku donosi 4/5 većinom uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta. Odluka bi mogla uključivati obustavu određenih prava, poput prava glasa u Vijeću, ili obustavu financiranja iz EU fondova i proračuna. Mehanizam se još ne koristi u praksi, ali ostaje važan alat za zaštitu vladavine prava EU-a. Doduše, godine 2018. izglasano je pokretanje postupka protiv mađarske vlade prema članku 7. Ugovora od strane Europskog parlamenta, a tenzije se odvijaju i s Poljskom o čemu će biti riječ kasnije u radu (Europski Parlament, 2020)

Kao drugi bitan razvoj u zaštiti vladavine prava unutar EU jest zahtjev da članice moraju poštivati vladavinu prava pri korištenju europskih fondova. Europska Komisija je 2018. godine donijela zakonodavni prijedlog; 'Prijedlog Uredbe o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama', kojim se oštro izrazila želja za obranom financijskih interesa Europske Unije u slučaju da države članice odluče ne poštivati vladavinu prava EU. Iako je bilo dosta izmjena i prigovora ovom Prijedlogu od strane zastupnika u Europskom Parlamentu i ministara u Vijeću, dogovor je napokon postignut 2020. godine gdje se iskristaliziralo kako članice koje neće poštivati vladavinu prava EU neće imati daljnji pristup EU fondovima. Ne samo u slučaju korupcije i raznih prevara financijske prirode, već i u slučaju narušavanja demokracije, ljudskih prava, sloboda i jednakosti (Europski Parlament, 2020).

Uz to, ova Uredba ima dvije glavne sastavnice: opći mehanizam i poseban mehanizam. Opći mehanizam Komisiji omogućuje donošenje odluke ako smatra da u državi članici postoji opći nedostatak vladavine prava, a protiv odluke može se podnijeti žalba Sudu Europske Unije. Posebni mehanizam primjenjuje se na pojedinačne slučajeve u kojima postoji rizik zlouporabe sredstava EU-a ili u kojima postoji sistemski nedostatak pravnog sustava države članice. Komisija može donijeti odluku o suspenziji, smanjenju ili prekidu financiranja iz EU-a, a dotična država članica može uložiti žalbu na tu odluku Sudu EU-a (Europska Komisija, 2018).

Osim tih mehanizama, EU je uveo i godišnja izvješća o stanju vladavine prava u državama članicama. Prvo izvješće objavljeno je u rujnu 2020. i obuhvaća sve države članice EU-a. U izvješću se procjenjuje stanje u svakoj državi članici na temelju niza pokazatelja, kao što su neovisnost pravosuđa, borba protiv korupcije i sloboda medija. Izvješće se temelji na dijalogu između Komisije i država članica i pruža sveobuhvatan pregled stanja u svakoj državi članici. Izvješće sadržava i preporuke za svaku državu članicu kako bi se riješili utvrđeni izazovi. Uslijed novih izazova koji su se javili zbog ruske agresije nad Ukrajinom, u izvješću za 2022. godinu, EU je državama članicama naglasila po prvi puta posebne preporuke za očuvanje i poštivanje vladavine prava. Preporuke se najviše dotiču područja reforma pravosuđa, borbe protiv korupcije, slobode medija, te institucionalnih sustava provjera i ravnoteža (Europska Komisija, 2022).

Kod reforme pravosuđa se savjetuje jača uključenost sudstva u procedure imenovanja, te veća autonomija državnih odvjetništava. U borbi protiv korupcije treba ojačati mjere prevencije u smislu jačanja pravila o lobiranju i potencijalnom sukobu interesa, te osiguravanju kvalitetne istrage i kaznenog progona ako se uoči koruptivno ponašanje. U slučaju slobode medija, potrebna je transparentna i pravedna raspodjela državnog oglašavanja, neovisno upravljanje javnim medijima i mjere za poboljšanje sigurnosti novinara. Na zadnje, Komisija daje preporuke i za institucionalne provjere gdje savjetuje uključivanje dionika u zakonodavni proces, te uspostavljanje akreditiranih nacionalnih institucija za ljudska prava i osiguravanje otvorenog okvira za civilno društvo (Europska Komisija, 2022).

Sud EU-a također ima važnu ulogu u zaštiti vladavine prava u Uniji. Sud je odgovoran za tumačenje prava EU-a i osiguravanje njegove ujednačene primjene u cijeloj Uniji, međutim podliježe određenim ograničenjima. Drugim riječima, mandat Suda da na neki način osigura da se poštuje pravo u tumačenju i primjeni Ugovora donekle je ograničen u pogledu vrijednosti Unije. Prema članku 13. stavku 2. UEU-a, Sud može djelovati samo u okviru nadležnosti utvrđene Ugovorom. To može značiti da sudovi ne mogu izravno odlučiti o poštivanju vrijednosti kao što su vladavina prava ili demokracija (Van Elsuwege i Gremmelprez, 2020: 9). Međutim, s porastom prijetnji i izazova od strane država članica u zadnjih 10-ak i više godina što se tiče narušavanja same vladavine prava, Sud EU-a je uspio izboriti svoj glas u odlučivanju. Primjerice, u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, Sud EU-a je u sporovima koji se odnose i na probleme vladavine prava u državama članicama uspio na temelju zahtjeva prava EU-a o djelotvornoj sudskoj zaštiti kao važnom elementu poštovanja

vladavine prava iz članka 2. UEU, prisvojiti odlučivanje o pitanjima za koje se vjerovalo kako su izvan područja njegove nadležnosti (Van Elsuwege i Gremmelprez, 2020: 10).

Izdao je nekoliko značajnih presuda o vladavini prava, kao što je presuda u predmetu '*Komisija protiv Poljske*', u kojoj je utvrđeno da su promjene u pravosuđu poljske vlade nespojive s pravom EU-a, a još više je važan proceduralni pomak u slučaju '*Komisija protiv Poljske (neovisnost Vrhovnog Suda)*'<sup>4</sup>. Prema mišljenju Suda, primjena odredaba pobijanog nacionalnog zakonodavstva do donošenja konačne presude može napraviti ozbiljnu štetu pravnom poretku Unije, a time i pravima pojedinaca koja proizlaze iz prava Unije i vrijednostima navedenima u članku 2. UEU-a na kojima se EU temelji, posebice vladavini prava. Stoga je primjena privremenih mjera sve važniji alat za zaštitu temeljnih vrijednosti EU-a (Van Elsuwege i Gremmelprez, 2020: 22).

Sud je također uspostavio tzv. prethodni postupak, koji nacionalnim sudovima omogućuje da od Suda EU zatraže pojašnjenja o tumačenju prava Unije. Tim se mehanizmom osigurava dosljedna primjena vladavine prava u cijeloj Uniji i omogućuje rješavanje sporova između država članica i pojedinaca. Odgovor koji Sud EU pruži članicama nije samo obvezujući za nacionalne pojedine sudove koji su ga zatražili, nego kao presedan sadrži autoritativno tumačenje prava EU-a obvezujuće za sve države članice. Obveza poštovanja takvog tumačenja proizlazi iz načela usklađenog tumačenja. Nepoštovanje tumačenja prava Unije predviđenog u prethodnom postupku predstavlja povredu prava Unije koja može dovesti do postupka zbog povrede obveze koji je pokrenula Komisija (Mańko, 2019: 1-7).

Naposljetku, sudska praksa Unije također ima ključnu ulogu u zaštiti vladavine prava. EU ima sveobuhvatan sustav pravne zaštite koji uključuje mogućnost pojedinaca i subjekata da pred sudovima EU-a osporavaju zakonitost akata EU-a. Tim se sustavom osigurava poštovanje vladavine prava u cijeloj Uniji i odgovornost institucija EU-a prema građanima. Također se oštro zagovara uspostavljenost neovisnosti i nepristranost nacionalnih sudova kako i Suda EU. U nekim slučajevima, uspostavljena tijela EU-a poput Europskog suda za ljudska prava i Ureda europskog javnog tužitelja mogu služiti kao mjesto obraćanja Suda EU. Europski sud za ljudska prava (dalje u tekstu: ECHR) je odgovoran za tumačenje Europske Konvencije o

---

<sup>4</sup> U tom kontekstu potpredsjednik Suda naložio je Poljskoj da odmah spriječi primjenu odredbi nacionalnog zakonodavstva koje se odnosi na smanjenje dobi za umirovljenje sudaca Vrhovnog suda, podrazumijevajući da se suci koji su bili prisiljeni u mirovinu mogu vratiti na svoje položaje. Taj je nalog, na zahtjev Komisije, donesen na temelju članka 160. stavka 7. Poslovnika Suda, koji je podrazumijevao da se privremene mjere mogu odrediti prije nego što Poljska podnese svoja očitovanja. Takva iznimna radnja opravdana je neposrednim rizikom od ozbiljne i nepopravljive štete načelu djelotvorne sudske zaštite (Van Elsuwege i Gremmelprez, 2020:22).

ljudskim pravima i može se pobrinuti za slučajeve građana koji vjeruju kako su njihova prava prema Konvenciji povrijeđena u bilo kojoj državi članici (COE, 2023). Ako ECHR ustanovi da je država članica povrijedila prava utvrđena Konvencijom, može izdati presude koje traže od članice da popravi prekršaj. ECHR također može konzultirati ili prebaciti slučajeve Sudu EU-a ako smatra da članica krši EU pravo, osiguravajući tako međusobnu suradnju sudova.

S druge strane, Ured europskog javnog tužitelja (dalje u tekstu: EPPO), „je nadležan za podizanje optužnica u slučaju kaznenih djela koja utječu na financijske interese Europske Unije. Riječ je o radnjama koje su počinjene s namjerom, takozvanim kaznenim djelima iz PIF-a (Direktive o zaštiti financijskih interesa), kao što su prijevara, korupcija, pranje novca i pronevjera, koja mogu negativno utjecati na novac poreznih obveznika EU-a. Ta kaznena djela iz PIF-a navedena su u Direktivi (EU) 2017/1371, kako je provedena u okviru nacionalnog prava“ (EPPO, 2023). Zanimljivo je da se EPPO ne mora oslanjati na nacionalne autoritete, već ima nadležnost nad provođenjem istraga i osuda u svim državama članicama što pojačava mogućnost da je vladavina prava adekvatno uspostavljena diljem EU te da niti jedna članica ne može zaštititi individue ili skupine od istrage i osude. EPPO je uz to i neovisan od nacionalnih vlada i institucija čime postaje kompletno neovisan i nepristran, te svakoga podvrgava jednakih pravnim okvirima bez obzira na njihove političke veze ili utjecaj.

Mehanizmi za zaštitu vladavine prava u EU-u općenito su se s vremenom razvijali kako bi se zadovoljile promjenjive potrebe Unije. Od postupaka zaštite temeljnih vrijednosti Unije do zaštite vladavine prava pri korištenju sredstava EU-a, izvješća o stanju vladavine prava u državama članicama EU-a, radu Suda EU-a i postupku zaštite vladavine prava putem sudske prakse Europske Unije, EU ima sveobuhvatan sustav osiguravanja poštovanja i zaštite vladavine prava u cijeloj Uniji. Budući da se EU i dalje suočava s novim izazovima i prijetnjama vladavini prava, bit će važno nastaviti razvijati i jačati te mehanizme kako bi se osiguralo da Unija ostane zajednica utemeljena na vladavini prava.

## **6. Izazovi zaštite vladavine prava i tumačenja prvenstva EU prava - studije slučaja**

Iako, kao što smo mogli uočiti, postoje razni mehanizmi koji služe za zaštitu vladavine prava u Europskoj Uniji, ipak to ne sprječava pojavu prijetnji i izazova pravu EU-a. Jedna od najvećih prijetnji se nalazi upravo u narušavanju načela prvenstva prava Europske Unije. Za bolje razumijevanje načela prvenstva EU prava i njegove važnosti za države članice, te same

inspiracije za ovaj rad, važno je znati sljedeće činjenice. Iako je Ugovor iz Lisabona popraćen Deklaracijom o prvenstvu prava, ono nije sadržano u samom Ugovoru o EU. Dodatno, iako je već ranije naglašeno koliko je važno da države članice poštuju načelo, postoji jedna iznimka: ako je sporazum potpisan u duhu kršenja pravila unutarnjeg prava, koji se odnosi na nadležnost za sklapanje sporazuma i ima fundamentalnu važnost kao što je potpisivanje sporazuma od strane tijela koje nema ovlasti za to, ili ako Parlament nije zatražio odobrenje. I zadnje, prvenstvo prava je posljedica *pacta sunt servanda*<sup>5</sup> načela, generalnog načela Ugovora EU (Ziller, 2022: 7-9).

Međutim, prvenstvo prava Unije je sporno pitanje za neke države članice, posebice tamo gdje je pravo Unije u sukobu s nacionalnim pravom o osjetljivim pitanjima kao što su migracije, ljudska prava i nacionalni suverenitet. Neke su države članice dovele u pitanje nadmoć zakona Europske Unije odbijajući ga se pridržavati, nastojeći tumačiti zakone EU-a na način koji odgovara njihovim nacionalnim interesima, pa čak i prijeteci potpunim povlačenjem iz Unije.

Ovaj izazov nadmoći prava EU-a ima velike implikacije na vladavinu prava Europske Unije. Kada bi države članice mogle birati koje će aspekte zakona EU-a poštovati, vladavina prava diljem Unije postala bi proizvoljna i neuravnotežena. To potkopava povjerenje i suradnju koja je potrebna da bi EU funkcionirala kao kohezivna cjelina. U zadnjih 15 godina EU ne pokreće toliko postupaka zbog povrede prava ili postupke koji prisiljavaju države na usklađivanje, i sve to u korist stvaranja dijaloga i smanjivanja sukoba i napetosti između članica i zajednice. Međutim, to zauzvrat nije dobro za povjerenje u zakonodavni sustav Europske Unije i njezine institucije (Vincour i Hirsch, 2022).

Sukladno tome, danas vidimo trendove u nekim državama članicama koje su u jedan ili više navrata pokušale narušiti kredibilitet načela prvenstva EU prava, pozivajući se na različite razloge - od toga da EU prelazi domene svojih danih ovlasti i kompetencija, pa do optužbi da određena odluka ili doneseni zakon narušava konstitucionalni identitet i suverenost članice. Neke od tih država članica su Belgija, Češka, Francuska, Irska, Italija, a temelj ovoga rada, to jest studije slučaja su primarno Poljska, Mađarska i Njemačka.

---

<sup>5</sup> Države moraju poštovati i provoditi ugovore koje potpišu. Ovo je načelo staro koliko i praksa međunarodnih ugovora i obično se izražava latinskim *pacta sunt servanda*. Taj je izraz zapravo naslov članka 26. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, koja je 1969. kodificirala običajna pravila i načela koja su države primjenjivale stoljećima. Na temelju ovog načela država se ne može pozivati na svoje domaće pravo, bez obzira na njegov oblik ili status (ustav, zakon, sudska odluka itd.), kako bi izbjegla obvezu primjene ugovora koji je sklopila (čl. 27.) (Ziller, 2022: 9).

## 6.1. Poljska

Diskusije oko Poljskog nacionalnog prava i poljskog Ustava se vode već godinama, a tenzije nikako da se primire. Nakon što je 2015. godine, s izborom stranke 'Pravo i pravda' (PiS), krenula decentralizacija poljskog pravosudnog sustava, želja da se sucima nametne stroži nadzor je zakomplicirala situaciju. Od ulaska Poljske u Europsku Uniju nije bilo toliko problema u pridržavanju zakona EU i načela prvenstva EU prava od strane same Poljske. Čak i u prvim godinama vladanja stranke PiS, sve se činilo da ide u dobrom smjeru. Međutim, ono što je nedostajalo u poljskom zakonodavstvu jest primjena načela prvenstva EU prava u praksi, a ne samo u teoriji. Zahtjevi za preliminarnim presudama su bili rijetki naspram ostalih država članica, a dodatni problem je bio nedostatak perspektive o funkcioniranju EU prava i ulozi koju nacionalni suci moraju igrati sada kao Europski suci (Zoll i dr. 2022:1 – 11).

Godine 2005., poljski Ustav je imao prednost nad Europskim pravom. U to vrijeme je Poljski Ustavni Sud (PCT) morao odlučiti o ustavnosti Europskog prava u odnosu na sekundarno Europsko pravo gdje je predmet fokusa bila odredba poljskog Zakona o kaznenom postupku kojom se provodi Okvirna odluka Unije o europskom uhidbenom nalogu. Poljski Ustav je zabranio izručenje poljskog državljanina, bez obzira na to je li zahtjev za izručenje izdala država izvan EU-a ili je član EU-a. Okvirne odluke, donesene u skladu s Ugovorom iz Amsterdama, bile su dio prava Unije, ali ne i prava Zajednice (Zoll i dr. 2022: 11). Na kraju je PCT odbio to razlikovanje i odlučio da se mora ipak tumačiti na način koji je prilagođen Europskoj Uniji.

PCT je izrekao kako samo on ima nadležnost nad odlučivanjem o odnosu između pravila Europskog uhidbenog naloga i ustavne zabrane uručenja poljskih državljana. Dodatno je naglasio da dužnost da se implementira Europsko pravo vuče korijene iz samog Ustava, ali on sam ne garantira usklađenost prava s poljskih Ustavom, te sama činjenica da je nacionalno pravo posljedica implementacije Europskog prava ne opravdava nedostatak ustavnosti tog prava. Može se činiti kako je ustanovljeno da Ustav Poljske ima prednost pred pravom EU, ali s druge strane služi kao primjer spremnosti suradnje između Poljske i EU u traženju načina kako zaobići prepreke između poljskog Ustava i Europske Unije (Zoll i dr. 2022: 12).

Dakle, kada je sve u Poljskoj počelo ići nizbrdo? Kada su Jarosław Kaczyński i njegova stranka 2015. godine osvojili parlamentarne i predsjedničke izbore. To je označavalo prekretnicu u dotadašnjem funkcioniranju poljskog zakonodavstva i odnosa naspram EU prava. PCT je

proglasio zakon - koji je promijenjen od strane bivšeg parlamenta koji je učinio nemogućim izbor dva dodatna suca - neustavnim. Međutim, izbor sudaca od strane bivšeg parlamenta ne smije biti osporen i predsjednik Ustavnog suda je obvezan zaprimiti prisege sudaca. Budući da se to nije dogodilo, ponovni izbori sudaca od strane PiS-a su potkopali legitimnost Ustavnog Suda. Nakon toga, ovi postupci su se smatrali opravdanima među sucima i pravnicima koji su gledali na poljski čin kao temeljen na vrijednostima koje su zapisane u članku 2. i 19. UEU-a. „*Vlada je usvajajući novi zakon kršila načela vladavine prava sadržana u osnovama poljskih pravnih sustava i europskog prava. Većina sudaca pokušavala je braniti svoju neovisnost. Krajem godine, 21. prosinca 2016., predsjednik Republike imenovao je novu predsjednicu Ustavnog suda Juliju Przyłębsku, prema većini akademika, s teškim kršenjem postupka. Ustavni sud ubrzo je izgubio svoju nepristranu poziciju.*“ (Zoll i dr. 2022:17).

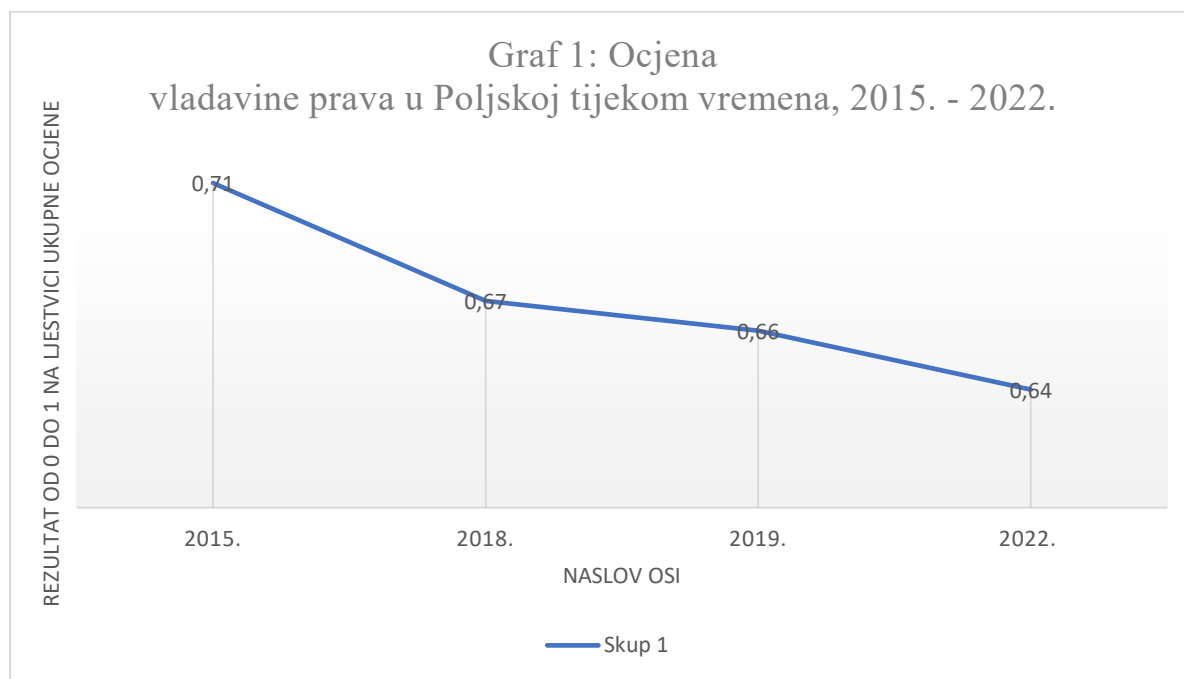
Dana 7. listopada 2021., Poljski Ustavni sud objavio je ocjenu kompatibilnosti nekih odredbi Ugovora o EU-u s poljskim Ustavom. U presudi je utvrđeno da nekoliko odredbi Ugovora o EU-u nisu u skladu s poljskim zakonom i stoga nisu važeće u Poljskoj. Presuda je jedna od nekoliko nedavnih presuda najviših sudova država članica EU-a kojima se odbacuje načelo EU-a o nadmoći prava. U drugoj presudi, PCT je naveo da je sudska odluka o provođenju privremene mjere bila *ultra vires* i u suprotnosti s poljskim zakonom jer je kršila poljski Ustav.

Međutim, razlog iza presude nije još bio objavljen za širu javnost, stoga su bilo kakvi komentari na sastav odluke bili bazirani na usmenom opravdanju koje je dao sudac izvjestitelj Bartosz Sochaski. Primjenjivost EU prava unutar poljskog zakonodavnog sustava je podosta ograničeno u praksi kao rezultat presude PCT-a. Seleksijski proces nacionalnog sudskog registra sprječava poljske sudove da pregledaju nominacije sudaca i/ili neovisnost i nepristranost samog sudstva. Isticalo se također da nacionalni sudovi koji imaju u planu započeti postupak prethodnog upućivanja u skladu s člankom 19. stavkom 1., paragraf 2 UEU-a, će morati potaknuti PCT da se odluči da li pitanje na agendi krši ili ne krši Ustav nakon presude (Ziller, 2022: 38-39).

Usporedno, Europska Komisija je 2019. i 2020. godine pokrenula dva nova postupka za očuvanje neovisnosti pravosuđa, pokušavajući tako usmjeriti Poljsku da poduzme korake i reforme u svom pravosudnom sustavu. Ali, 2021., uslijed nedostatka poljskih napora i volje za reformom, Europska komisija je ipak prosljedila slučaj Europskom Sudu pravde. U Izvješću o vladavini prava iz 2022. godine, Komisija je prikazala stanje u Poljskoj kao nepovoljno i razlog za zabrinutost. Razina neovisnosti pravosuđa je vrlo niska, korupcija u javnom sektoru

visoka, medijski pluralizam u opasnosti, a promicanje civilnih sloboda (posebice u slučaju LGBTIQ+ osoba) je stagnantno (Europska Komisija, 2022).

Na sljedećoj slici je prikazana ukupna ocjena vladavine prava u Poljskoj između 2015. – 2022. godine.



Izvor: World Justice Project.

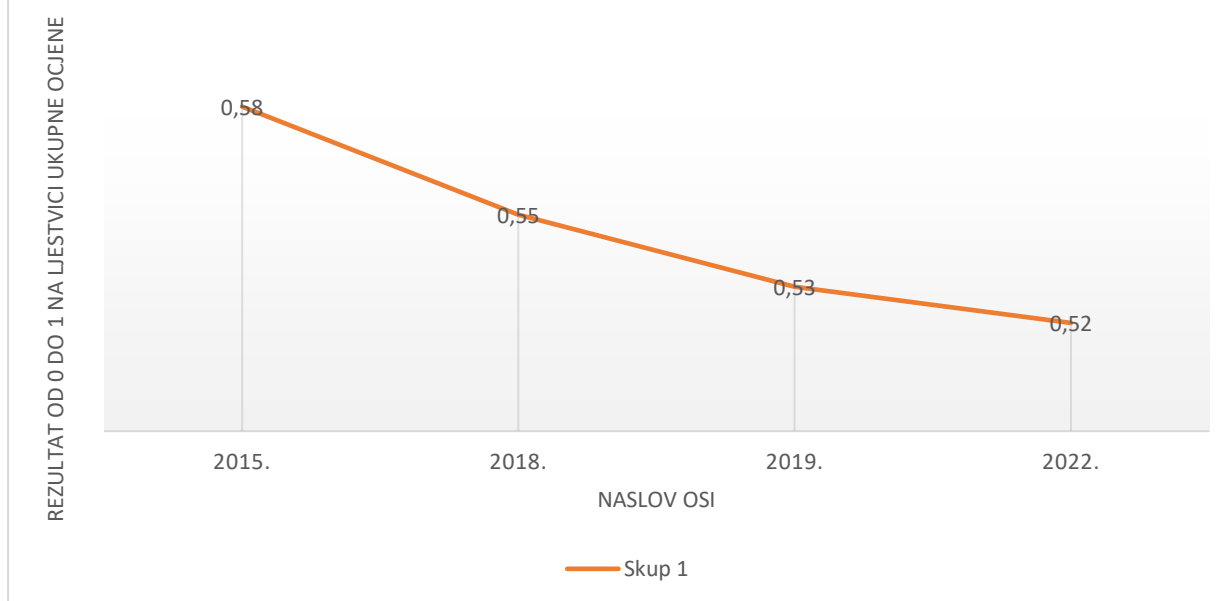
Ova ocjena proizlazi iz analize stanja nekoliko elemenata: kriminalnog prava, civilnog prava, provedbe propisa, reda i sigurnosti, fundamentalnih i općih prava, otvorenosti vlade i sustava, korupcije i ograničenja državnih ovlasti. Na ljestvici od 31 zemalja u regiji EU + EFTA + Sjeverna Amerika, Poljska zauzima 26. mjesto što ju svrstava ispred Mađarske, Bugarske, Hrvatske, Grčke i Rumunjske. Ukupna ocjena na ljestvici od 0 do 1 u regionalnom omjeru je 0,64. Najvišu ocjenu postiže u području reda i sigurnosti (0,85) kao i Mađarska, u razini korupcije (0,72), provedbi propisa (0,63), temeljnim ljudskim pravima i civilnom pravu (0,61), otvorenosti vlade i sustava (0,60), kriminalnom pravu (0,58), a najnižu u području ograničenja državnih ovlasti (0,54) (World Justice Project, 2023).

## 6.2. Mađarska

Slično, ili u ovom slučaju, gore nego Poljska, razvoj vladavine prava u Mađarskoj je jedan od najviše poražavajućih u Europi.



Graf 2: Ocjena vladavine prava u Mađarskoj tijekom vremena, 2015. - 2022.



Izvor: World Justice Project.

Na ljestvici od 31 zemalja u regiji EU + EFTA + Sjeverna Amerika, Mađarska zauzima posljednje 31. mjesto te je tako najgora država u Europi po pitanju vladavine prava. Njezina ukupna ocjena na ljestvici od 0 do 1 u regionalnom omjeru je 0,52. Prema prethodno navedenim elementima, Mađarska najvišu ocjenu postiže u redu i sigurnosti (0,91), te zatim opet pada u području temeljnih ljudskih prava (0,56), postojanju korupcije (0,49), provedbama propisa (0,46), građanskom i kriminalnim pravu (0,45), otvorenosti vlade i sustava (0,44), te najnižu ocjenu ima u području ograničenja državnih ovlasti (0,37) (World Justice Project, 2023). U idućem dijelu ćemo vidjeti i zašto je to tako.

Jedan koncept koji se dosta vezuje uz Poljsku i, u ovome slučaju Mađarsku, jest pojam ustavnog pluralizma. Ustavni pluralizam je teorija koju su razvili znanstvenici koji su pokušali riješiti sukob između Europskog suda pravde i nekih nacionalnih ustavnih sudova (prije svega Savezni ustavni sud Njemačke) u pogledu pitanja jesu li Sud Europske Unije ili nacionalni ustavni sudovi imali konačnu nadležnost odlučivati o predmetima koji se odnose na granice pravne nadležnosti EU-a (Kelemen i Pech, 2018: 5). Tu se radi o takozvanoj debati *Kompetenz-Kompetenz* koja se vrti oko toga koji sud može presuditi da je EU pravo prekoračilo granice svoje nadležnosti i prešlo u domenu nacionalnih, te je li ušlo u „sveto“ područje nacionalnih nadležnosti koje se sastoji od neotuđivog aspekta države – ustavnog identiteta.

Prema tome, Mađarska se uvelike poziva na ustavni pluralizam i koristi ga u nepoštivanju prava EU. U 2018., Mađarska je oživjela ustavni amandman o ustavnom identitetu pozivajući se na masovne migracije u Europi tvrdeći kako takve aktivnosti prijete nacionalnom suverenitetu Mađarske, te štoviše, negativno ističe kako Europska Unija „nameće“ obvezne kvote za distribuciju migranata koji dolaze u Europu i time ugrožava sigurnost, kulturu i populaciju u državi. Orban je obznanio kako Mađari ne žele da Mađarska postane zemlja imigranata, pa je izmjena mađarskog Ustava neizbježna kako bi se zapravo omogućilo vladi da se suprotstavi EU pravu o migracijama i kvotama (Kelemen i Pech, 2018: 13-16).

Mađarski Ustavni Sud stoga ne poštuje prvenstvo prava EU-a i to se posebice može vidjeti u presudi X/00477/2021 7. prosinca 2021. od strane Ustavnog Suda koja je bazirana na sumnji da je mađarsko zakonodavstvo o pravu na azil neusklađeno s pravom Europske Unije. I ovdje se Mađarska pozivala na kršenje suverenosti i ustavnog identiteta koje postavlja kao uvjete koji se moraju zadovoljiti kako bi poštivala prvenstvo prava Europske Unije (Ziller, 2022: 38).

Sud Europske Unije je osudio Mađarsku jer nije uspjela ispuniti svoje obaveze koje je uspostavila Europska Komisija, kao razlog dajući da je mađarsko zakonodavstvo u neskladu s pravom Europske Unije i to u više slučajeva. Sud je presudio neusklađenost u području prijavljivanja za azil isključivo u dvjema tranzitnim zonama za prijavitelje koji dolaze iz Srbije. Također, proglašeno je uspostavljanje sistema za opće zadržavanje tražitelja azila u tim tranzitnim zonama kao i sistem za udaljavanje svih ilegalnih državljana iz trećih zemalja, bez da se radi u skladu s procedurama koje su propisane *Direktivom o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom*. Mađarska naposljetku nije ispoštovala uvjete u Direktivi jer nije garantirala da tražitelji azila mogu ostati na mađarskom teritoriju do ishoda žalbe protiv odluke o odbijanju njihova zahtjeva za azil (Cseke, 2022).

Prema običnoj i ustanovljenoj sudskoj praksi, Mađarska zadržava svoju suverenost bez obzira na ulazak u Europsku Uniju, ali dozvoljava Uniji pravo da koristi svoju nadležnost u *ultra vires* nadziranju. U mađarskoj ustavnoj praksi, postoji pretpostavka o zadržanom suverenitetu, poput Solange II koji je pokrenuo njemački federalni Ustavni Sud o kojem će biti riječ kasnije. Dakle, Mađarska se vodi logikom da dok god institucije Europske Unije ne mogu garantirati efektivno izvršavanje zajedničkih kompetencija koje potkopavaju učinkovitost EU prava, Mađarska može izvršavati određene odluke i imati nadležnost u određenim područjima. Nedavna odluka Suda Europske Unije u slučaju 'Komisija protiv Mađarske', ima dobre temelje za razvoj sukoba

iako mađarski Ustavni Sud nije još javno iskazao neposluh naspram Suda EU (Petersen i Chatziathanasiou, 2020: 35-37).

U rujnu 2022., Europska Komisija je predložila da se zamrznu €7.5 milijardi u fondovima Europske Unije namijenjenih Mađarskoj uz pozivanje na korupciju i pitanja vezana uz javnu nabavu, nakon što je pokrenula mehanizam EU-a za uvjetovanje vladavine prava protiv Mađarske u travnju. Mađarska je predstavila 17 korektivnih mjera za rješavanje zabrinutosti Komisije, a ona je mjere nazvala „korakom u pravom smjeru” te je Mađarskoj dala rok do 19. studenoga za dokazivanje znatnog napretka u provedbi tih mjera. Komisija će zatim ponovno procijeniti situaciju prije očekivane odluke Vijeća o primjeni mehanizma uvjetovanosti vladavine prava u Mađarskoj (Europski Parlament, 2022).

Ono što se u 2023. godini saznaje o razvoju situacije jest da je Mađarska postigla dogovor s EU da može koristiti €5.8 milijardi iz paketa za oporavak od pandemije COVID-19 u zamjenu za donošenje pravnih reformi koje se odnose na jačanje državnog pravosudnog Vijeća. Uslijed visoke inflacije i ekonomskih problema, Mađarskoj je novac prijeko potreban, te je izgledno da će biti primorana pristati i na daljnje reforme. Osim fondova za oporavak, Mađarska vrlo vjerojatno neće zaprimiti sredstva iz kohezijskog fonda u iznosu od spomenutih €7.5 milijardi, naročito uz pritisak Europskog parlamenta na Komisiju da ostane pri odluci da se fondovi obustave. Mađarska je pritom, kao odgovor na situaciju, u Vijeću EU-a stavila veto na pomoć Ukrajini od strane EU-a u iznosu od €18 milijardi kao i na direktivu koja osigurava 15% minimalnog poreza na dobit (Meijers Committee, 2023). Naposljetku je mađarska vlada odobrila pomoć Ukrajini i minimalni porez na dobit u zamjenu da joj se zamrzne €6,3 milijardi umjesto originalnih €7,5 milijardi. Ovakva praksa izazivanja prvenstva prava Europske Unije se može vidjeti i u drugim zemljama, a Mađarska u ovom slučaju je pronašla uzor u Njemačkoj.

### 6.3. Njemačka

Njemački Savezni ustavni sud (‘BVerfG’) općenito prihvaća nadređenost pravnih normi EU-a, ali još uvijek ima tri iznimke: Solange pravo (očuvanje njemačkih temeljnih prava), očuvanje njemačkog ustavnog identiteta i *ultra vires* pravo (obuhvaća djela EU-a kada djeluje izvan svojih nadležnosti). Jedan od izazova koji je BVerfG postavio pred Europsku Uniju jest odbijanje primjene presude Suda EU-a u predmetu PSPP<sup>6</sup> (program kupnje u javnom sektoru)

---

<sup>6</sup> PSPP programom se omogućilo europskom sustavu središnjih banaka kupovanje imovine javnog sektora u državama članicama na sekundarnom tržištu (Ćapeta, 2020).

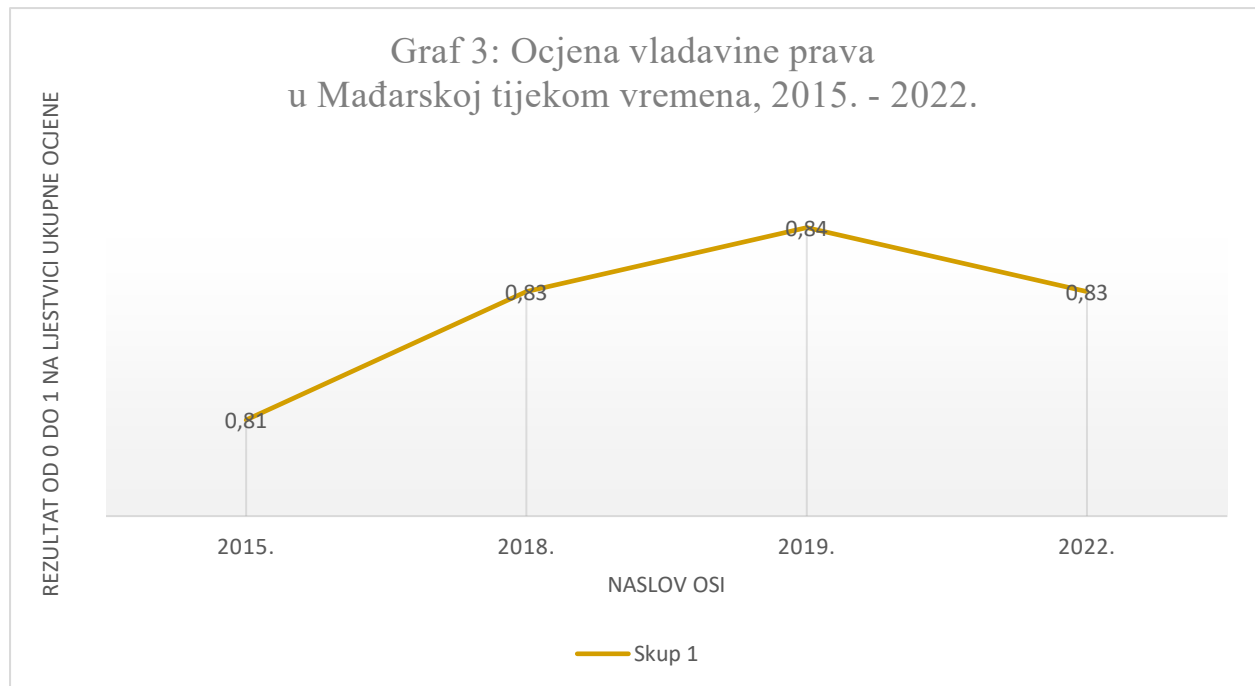
u 2020. godini jer je smatrao da je programom prekoračena nadležnost Europske Unije zanemarivanjem načela proporcionalnosti i neuspostava ravnoteže ciljeva monetarne politike s učincima gospodarske politike. BVerfG je 5. svibnja 2020. donio presudu i smatra da je program kršenje Ugovora EU-a (Petersen i Chatziathanasiou, 2020: 19-25).

Što se zapravo dogodilo? Presuda u okviru PSPP programa, kako kažu Petersen i Chatziathanasiou, krši pravo Europske Unije bez prevelikog razmišljanja. Prema članku 344. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije, države članice obvezuju se da neće osporavati tumačenje ili primjenu Ugovora Unije ni na koji drugi način osim onog predviđenog tim ugovorima. Prema tome, Sud EU ima nadležnost i pravo odlučiti o sporovima koji se odnose na interpretaciju Ugovora. Ovo se može iščitati iz članka 267. Ugovora Europske Unije koji nalaže da Sud EU odlučuje o svim pitanjima koja se tiču tumačenja Ugovora i sekundarnog prava EU, ali i o vrijednosti sekundarnog prava. Taj isti članak države članice obvezuje da iniciraju preliminarni postupak ukoliko postoje sumnje u tumačenje EU prava. Međutim, ono što je možda problematično i što je dovelo do sukoba jest činjenica da članak 267. ne spominje eksplicitno da su sudovi država članica vezani odlukom Suda EU, već se oslanja na pojam podrazumijevanja da je to obvezujuće. Sud EU u isto vrijeme ima nadležnost nad tumačenjem članka 127. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije kako bi ustanovio nadležnosti Europske središnje banke. BVerfG, time što je 'odmahnuo rukom' na presudu Suda EU, je prekršio pravo Europske Unije (Petersen i Chatziathanasiou, 2020: 54).

Teško je, s jedne strane, braniti odluku BVerfG-a, prije svega zbog njegova obrazloženja kad je riječ o prosudbi i ako je riječ o *ultra vires*: ako se time na očit način krši pravo EU-a i ako se krši strukturalna važnost. Navodno, niti jedan od ta dva uvjeta nije ispunjen, zbog čega odluka BVerfG-a izgleda neutemeljena. Uzimajući u obzir posljedice ovog pitanja, one bi mogle ugroziti učinkovitost monetarne politike ESB-a (zabrinutosti zbog pravne nesigurnosti s obzirom na to da će BVerfG moći preispitati sve odluke ESB-a) i ovlasti Suda EU-a te njegov odnos s nacionalnim sudovima (sadašnja zabrinutost da se druge države mogu pozvati na BVerfG da ubuduće izazivaju Sud EU-a) (Petersen i Chatziathanasiou, 2020). Iako odluka BVerfG-a ima negativne posljedice na monetarnu politiku Europske središnje banke, veća zabrinutost u ovome radu leži u tome koje su posljedice ovakvih odluka na prvenstvo prava Europske Unije. Druge države članice poput Mađarske i Poljske, koje su okarakterizirane kao one koje se najviše suprotstavljaju pravu EU-a, vidjevši Njemački pothvat i ono na što se pozivala (očuvanje njemačkog identiteta i prava), mogu iz toga uzeti podlogu za daljnje izazivanje Europske Unije i njezinog prvenstva prava nad nacionalnim sudovima. Slučaj

Mađarske služi kao primjer kako bi se sredstva njemačkog federalnog Ustavnog Suda mogla koristiti u zaštiti nacionalnog pravnog sustava od prvenstva prava EU kako bi se održala politička moć.

S druge strane, trend vladavine prava u Njemačkoj u usporedbi s Poljskom i Mađarskom, uspijeva održavati jednaku razinu kroz godine. Od 2015. ima značajan rast koji se nažalost malo smanjuje 2019. (moguća posljedica pandemije korona virusa kao i u ostalim državama).



Izvor: World Justice Project.

Na ljestvici od 31 zemalja u regiji EU + EFTA + Sjeverna Amerika, Njemačka zauzima čak 6. mjesto te je tako među najboljim državama u Europi kada se radi o pitanju vladavine prava. Njezina ukupna ocjena na ljestvici od 0 do 1 u regionalnom omjeru je 0,83. Najvišu ocjenu postiže u redu i sigurnosti (0,89), provedbi propisa i ograničenju državnih ovlasti (0,86), temeljnih ljudskih prava (0,85), postojanju korupcije i civilnom pravu (0,83), otvorenosti vlade i sustava (0,79), a najnižu na području kriminalnog prava (0,78). Dakle, Njemačka je među najviše rangiranim državama u Europi i Europskoj Uniji po pitanju vladavine prava (World Justice Project, 2023).

## **7. Moguće posljedice diferencirane integracije u području vladavine prava**

Nakon iznesenih primjera kako Mađarska, Poljska i Njemačka dolaze u sukobe sa Sudom EU i prvenstvom prava, diferencirana integracija u smislu vladavine prava bi Poljskoj i Mađarskoj

podosta odgovarala. Ove dvije članice tvrde kako bi sva pitanja oko organizacije nacionalnog sudstva i njihove neovisnosti od političke kontrole trebala biti u nadležnosti nacionalnih država. Prema tome bi politička kontrola njihovih vlada koju provode nad svojim sudstvom, koja je uz to neliberalna, bila kompatibilna s članstvom u Europskoj Uniji. S jedne strane, Kelemen ističe kako bi diferencijacija u vladavini prava (kao i sama teorija ustavnog pluralizma) bila devastirajuća za Europsku Uniju. To opravdava tvrdeći kako je Europska Unija utemeljena na vladavini prava, te budući da ima ograničene resurse i da joj je administracija slaba, mora se oslanjati na zakone i sudove kako bi upravljala i dostigla svoje političke ciljeve. Države članice ne smiju dobiti mogućnost da biraju koji im se zakoni sviđaju, a koji ne, jer bi to dovelo do propasti Unije (Kelemen, 2019: 248).

Dodatni problem je što u Europskoj Uniji ne postoji pravo žalbe EU sudu već je na nacionalnim sudovima da primjene EU pravo. U slučaju da je nacionalno sudstvo pod utjecajem neke autokratske države, struktura pravnog poretka Europske Unije prestaje funkcionirati. A budući da je Europska Unija dobrovoljna zajednica koja ne smije izvršiti pritisak na članice, ne može intervenirati kako bi implementirala pravne norme u državama članicama koje krše odredbe (Kelemen, 2019: 251). Da se diferencirana integracija proširi na vladavinu prava u toj mjeri da države članice mogu birati koje će pravo poštivati, a koje ne, ima li uopće smisla opstanak Europske Unije kao zajednice? Nema sumnje da bi uspjeh implementiranja diferencirane integracije u vladavinu prava doveo kompletni kaos, sumnju i paniku građana. Europska Unija nije samo zajednica država koje uživaju određene povlastice poput EU fondova, Schengena i Eurozone, već je to zajednica euroljana koji danas imaju svoj identitet naspram ostatka svijeta i kultura.

Kao što je već spomenuto, diferencijacija u vladavini prava uključuje to da će ona vrijediti u nekim državama, ali ne i drugim. Države članice bi stoga mogle prekršiti EU pravo koje se dotiče neovisnosti sudstva, jednakosti pred sudom ili ljudskih prava naposljetku. Mađarska i Poljska već koriste ustavni pluralizam kao tzv. „oružje“ u borbi protiv poštivanja EU prava. Kako se Njemačka pozvala na zaštitu ustavnog identiteta u svom slučaju, tako je Mađarska iskoristila isti taj razlog uz male preinake kako bi opravdala želju vlade da izbjeglice otpremi iz Mađarske i zaobiđe svoje obveze. Mađarska je, dakle, ustanovila kako ima pravo nadjačati EU pravo i zakon o premještanju izbjeglica ako je utvrdila da taj zakon povrjeđuje mađarski suverenitet ili Ustav i identitet (Kelemen, 2019: 255). Poljska vjeruje i zagovara isto, da nacionalno sudstvo nije od nikakve nadležnosti Europske Unije.

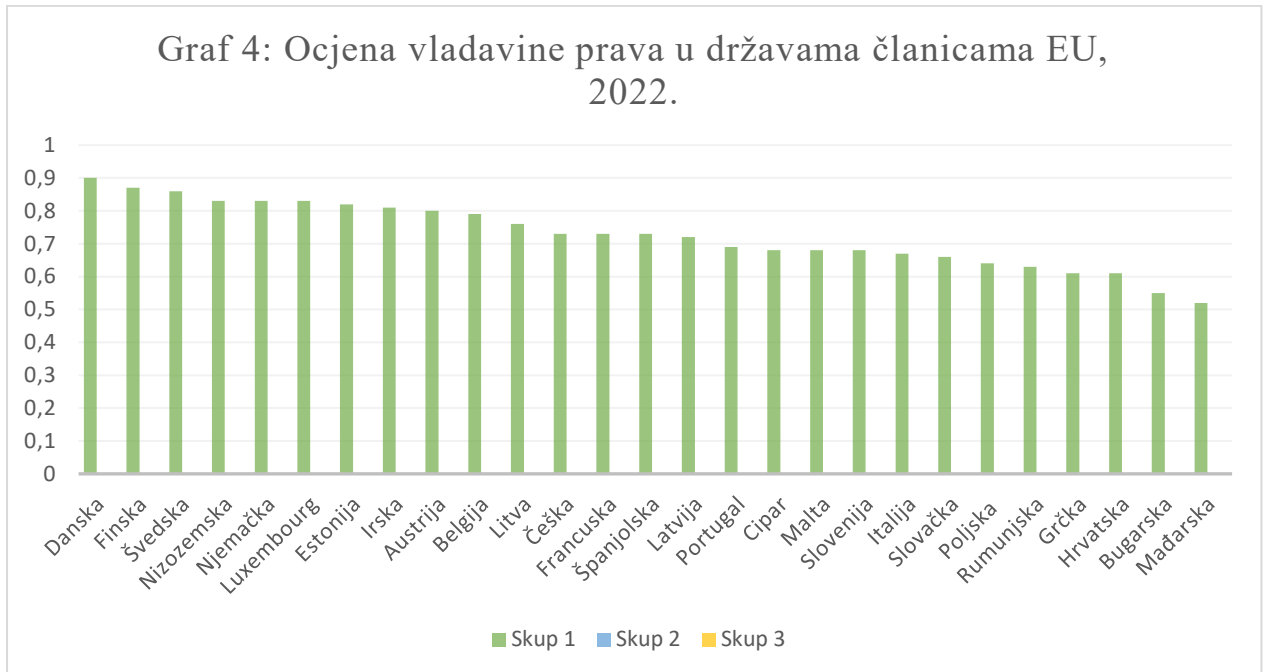
S tog gledišta, postaje očito da se osiguravanje jednakog postupanja prema državama članicama na temelju prava temelji isključivo na nadređenosti prava Unije. Kada bi određena država članica, a posebno njezin najviši sud, mogla jednostrano odrediti valjanost prava Unije, ona bi se stavila u bolji položaj u odnosu na druge države. To bi dovelo do nejednakog scenarija u kojem su određene države članice EU-a obvezane zakonom, dok druge nisu. EU djeluje na načelu uzajamnog delegiranja ovlasti među svim državama članicama. Stoga, ako bi jedna zemlja, bilo svojim najvišim sudom bilo drugim sredstvima, mogla samostalno utvrditi uvjete svojeg sudjelovanja u EU-u, to bi ugrozilo zajedničke uvjete na temelju kojih su države članice odlučile osnovati Uniju (Fabrinni, 2015: 1005).

Dakle, moguće posljedice diferencijacije u vladavini prava su sljedeće. Ako je dopuštena diferencijacija u integraciji vladavine prava, ona može dovesti do nedosljednih pravnih standarda i praksi među državama članicama. To pak može dovesti do fragmentacije i nedosljednosti unutar pravnog okvira Europske Unije. Zbog toga postaje izazov uspostaviti kohezivan i jedinstven pristup osiguravanju pravde i zaštiti prava unutar EU-a. Došlo bi do narušavanja načela jednakosti među državama članicama EU-a nejednakim postupanjem prema njima u pogledu vladavine prava, a takvo razlikovanje dovelo bi do povlaštenog postupanja prema određenim državama ili bi se na njih primjenjivalo manje obveza nego na druge države. Slijedom toga, pojavio bi se osjećaj nejednakosti, što bi moglo dovesti do nezadovoljstva među državama članicama.

Dopuštanjem diferencijacije vladavine prava unutar EU-a mogao bi se oslabiti proces integracije u EU. Europska Unija temelji se na zajedničkim vrijednostima, zajedničkim pravilima i zajedničkim obvezama. Međutim, dopuštanje diferencijacije vladavine prava može ugroziti tu integraciju erozijom veza među državama članicama i smanjenjem povjerenja potrebnog za učinkovitu suradnju unutar EU-a. U istom smjeru, omogućivanjem diferencirane integracije u vladavinu prava pojedinačnim državama članicama, može se stvoriti mogućnost zlorabe njihove ovlasti vršenjem nedopuštenog utjecaja ili manipuliranjem pravnim okvirom u njihovu korist. To bi moglo dovesti do toga da određene države iskoriste svoj položaj kako bi izbjegle odgovornost ili oslabile postojeće mehanizme provjera i ravnoteža. Općenito, dopuštanjem upotrebe diferencirane integracije na vladavinu prava EU-a moglo bi se ugroziti jedinstvo, jednakost i temeljna načela na kojima se Unija temelji. To bi moglo oslabiti sposobnost EU-a da odgovori na zajedničke izazove, zaštiti prava te osigura pravednu i dosljednu primjenu prava u svim državama članicama. Međutim, takve posljedice ne odvrću mogućnost širenja diferencirane integracije na vladavinu prava. Demokratski deficit

i nazadovanje demokracije bilježi sve veći rast u zemljama svijeta, a u Europi - osim Mađarske, Poljske i Njemačke - i druge zemlje izazivaju prvenstvo prava Europske Unije.

Vladavina prava općenito je u padu i to 5 godina za redom. Donji graf prikazuje ocjene svake države članice Europske Unije u 2022. u vezi kvalitete vladavine prava (World Justice Project 2023).



Izvor: World Justice Project.

Kao što se može vidjeti, Poljska i Mađarska su među zemljama koje najlošije stoje po pitanju vladavine prava u Europskoj Uniji, dok je Njemačka među uspješnijim državama članicama.

## 8. Zaključak

Ovim se radom istraživao utjecaj diferencirane integracije na vladavinu prava Europske Unije i moguće implikacije njezinog širenja za budućnost EU. Diferencirana integracija je jako dobar mehanizam za proširenje Europske Unije na druga područja i države, omogućavajući različite razine integracije ovisno o mogućnostima država. Dakle, i siromašnije države dobivaju priliku integrirati se brzinom koja im odgovara ovisno o njihovim političkim, ekonomskim i društvenim ciljevima, interesima i mogućnostima. Različiti modeli diferencirane integracije se koriste kako bi potaknuli suradnju i dali članicama izbor u vezi politika koje se donose na razini Europske Unije. Ponekad određena politika ne odgovara određenoj državi članici jer



jednostavno nije u skladu s njihovim tržištem ili potrebama i mogućnost *opt-out* mehanizma uvelike olakšava tim državama da nemaju dodatne troškove.

Ali s druge strane, države članice su počele djelovati s uvjerenjem kako je diferencirana integracija primjenjiva i na poštivanje vladavine prava koja je određena Ugovorima Europske Unije na čije su odredbe članice pristale ulaskom u Europsku Uniju. Te države su se počele pozivati na ustavni identitet i vrijednosti, te koriste koncept ustavnog pluralizma i diferencirane integracije kako bi opravdale svoje kršenje temeljnih zakona i odredbi poput temeljnih ljudskih prava. Tvrde kako Europska Unija i njezine institucije poput Suda EU, prelaze granice svoje nadležnosti u pitanjima koja bi se trebala ticati isključivo nacionalnog zakonodavstva. Međutim, pokazano je kako diferencijacija u vladavini prava može sa sobom donijeti katastrofalne posljedice. Kada bi države mogle same birati što će, i ako će, usvajati, istina je da bi to dovelo do veće fragmentacije. Već na primjerima država članica možemo vidjeti što se događa kada Europska Unija „popusti“ i ne započinje toliko kaznenih postupaka protiv članica kada zakoni ili odluke neke države nisu u skladu s onima EU.

Zasad postoji nekoliko zemalja koje su bile u središtu pozornosti u pogledu prvenstva prava EU-a koje se osporava. Pitanje je što će se dogoditi u budućnosti i hoće li više zemalja pokušati osporiti načelo prvenstva i na kojim osnovama. To je ozbiljno pitanje kojem se treba posvetiti svaka europska institucija i pronaći rješenja. Još uvijek ne postoji jasna definicija kršenja načela nadređenosti jer je često zamijenjena s kršenjem prava Unije koje nije isto. U njemačkom predmetu BVerfG je osporavao odluku i nadležnosti Suda EU-a, a ne nužno prvenstvo prava Unije. Ovo se čini kao sivo područje u kojem je nejasno što to načelo podrazumijeva i kada ga države članice ne poštuju. Budući da nije sadržan u Ugovorima, još ga je teže pravedno i odlučno tumačiti.

Načelo prvenstva prava EU-a treba razjasniti i objasniti tako da ima smisla za sve države članice i da su one toga svjesne. Čini se da postoji mnogo rupa u zakonu kada je riječ o načelu, a to je problem jer postavlja pitanje stvarne nužnosti načela. Mađarska i Poljska su zasad države koje sve više poprimaju oblike autokracija i suprotstavljaju se prvenstvu prava Europske Unije. Europska Unija počiva na vladavini prava, te iako nema svoj Ustav (barem ne još), ima Ugovore Europske Unije koji propisuju prava i obveze za države članice koje one moraju poštivati. S jedne strane, potvrđena je hipoteza da su implikacije širenja diferencirane integracije na vladavinu prava negativne kada pogledamo „sredstva“ kojima se već sad članice služe kako bi zaobišle načelo prvenstva, a što bi se tek dogodilo kada bi im put bio slobodan.

Uz to, vladavina prava je ionako već na 'klimavim nogama' u određenim državama članicama, te kada Europska Unija ne bi imala tako sustavne i čvrste zakone, neke zemlje koje su sada demokracije možda to više ne bi bile.

Ovim se radom željelo dati konstruktivan odgovor na pitanje širenja diferencirane integracije na vladavinu prava EU, te pronaći razloge zašto bi to sa sobom povuklo negativne posljedice po Europsku Uniju. Isto tako, radom se nastojalo doprinijeti istraživačkom i akademskom proučavanju izazova vladavine prava Europske Unije i važnosti načela prvenstva prava EU u nadolazećem razdoblju zbog nedostatne literature u ovom području. Uz to je naglasak bio na osvrtima na dosadašnja istraživanja i mišljenja, trendovima i oblicima diferencirane integracije u EU, evoluciji mehanizama zaštite vladavine prava u Europskoj Uniji, izazovima zaštite vladavine prava i tumačenja prvenstva prava EU na studijama slučaja Poljskoj, Mađarskoj i Njemačkoj, te mogućim posljedicama diferencirane integracije u području vladavine prava. U budućim radovima bi se trebalo osvrnuti i na globalne trendove i uzore, te partnerstva i sklonosti koja države članice EU imaju s drugim zemljama koje nisu demokracije, te mogućnosti implementacije načela prvenstva prava EU u Ugovore Europske Unije kako bi se jače osiguralo poštivanje prava EU.

**Sažetak:** Ovim se radom istražuje utjecaj i širenje diferencirane integracije na vladavinu prava Europske Unije. Pritom se fokus stavlja na trendove u diferenciranoj integraciji, kako i kada se oni primjenjuju, te na države poput Poljske, Mađarske i Njemačke koje u posljednje vrijeme iskazuju nepoštivanje vladavine prava i načela prvenstva prava Europske Unije. Upozorava se na negativne posljedice koje može imati diferencirana integracija ukoliko se primjeni i na vladavinu prava Europske Unije, te omogućavanje 'autokratskim' režimima unutar EU odstupanje od temeljnih demokratskih vrijednosti Unije. Kada se u obzir uzme i opće nazadovanje demokracije i vladavine prava unutar EU, te osporavanje i onemogućavanje donošenja politika od strane određenih članica u jednoglasnom sustavu donošenja odluka, jasno je da bi dopuštanje više fleksibilnosti po pitanju poštivanja prava koju pruža diferencirana integracija dovelo Europsku Uniju u stanje nesigurnosti, nejasnosti i gubitka svojih suštinskih vrijednosti. S obzirom na nedostatak radova u ovom području, cilj rada je dati doprinos akademskim raspravama o budućnosti zaštite vladavine prava Europske Unije, ali i granicama korištenja diferencirane integracije kako bi se državama članicama ili onim u nastajanju pružilo sve više fleksibilnosti prilikom integracije.

**Ključne riječi:** diferencirana integracija, vladavina prava, načelo prvenstva prava Europske Unije, ustavni pluralizam,

## 9. Literatura

Bellamy, R. i Kröger, S. (2017) A democratic justification of differentiated integration in a heterogeneous EU. *Journal of European integration* 39(5): 625-639.

COE (2023) European Court of Human Rights: Questions & Answers. [https://www.echr.coe.int/documents/questions\\_answers\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/questions_answers_eng.pdf) Pristupljeno 6. svibnja 2023.

Cseke, N. (2022) Primauté du droit de l'Union et ses limites dans l'interprétation par la Cour constitutionnelle hongroise. <https://blogdroiteuropeen.com/2022/02/24/la-primaute-du-droit-de-lunion-et-ses-limites-dans-linterpretation-par-la-cour-constitutionnelle-hongroise-par-nora-cseke/> Pristupljeno 4. svibnja 2023.

Ćapeta, T. (2020) Rat europskih sudova u jeku Covid krize: Njemački ustavni sud protiv Suda Europske Unije. <https://euractiv.jutarnji.hr/euractiv/energija-i-gospodarstvo/rat-europskih-sudova-u-jeku-covid-krize-njemacki-ustavni-sud-protiv-suda-europske-unije-10278085> Pristupljeno 15. svibnja 2023.

Duttler, T. i dr. (2017). Opting out from European Union legislation: the differentiation of secondary law. *Journal of European Public Policy*, 24(3): 406-428.

EPPO (2023) Prijavljivanje kaznenog djela Uredu europskog javnog tužitelja. <https://www.eppo.europa.eu/hr/prijavljivanje-kaznenog-djela-uredu-europskog-javnog-tuzitelja> Pristupljeno 7. svibnja 2023.

EUR-LEX (2023) Primat prava EU-a (prvenstvo, nadređenost). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:primacy\\_of\\_eu\\_law&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:primacy_of_eu_law&from=EN) Pristupljeno 7. svibnja 2023.

EUR-Lex (2023) Vladavina prava. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:rule\\_of\\_law](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:rule_of_law) Pristupljeno 9. svibnja 2023.

EUR-Lex (2023) Opting-out <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/opting-out.html> Pristupljeno 7. svibnja 2023.

Europska Komisija (2018) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States.

Europska Komisija (2022) 2022 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in Poland. [https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en#details](https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en#details) Pristupljeno 20. svibnja 2023.

Europska Komisija (2022) Izvješće o vladavini prava za 2022.: Komisija izdala posebne preporuke državama članicama. [https://croatia.representation.ec.europa.eu/news/izvjesce-o-vladavini-prava-za-2022-komisija-izdala-posebne-preporuke-drzavama-clanicama-2022-07-13\\_hr](https://croatia.representation.ec.europa.eu/news/izvjesce-o-vladavini-prava-za-2022-komisija-izdala-posebne-preporuke-drzavama-clanicama-2022-07-13_hr) Pristupljeno 15. svibnja 2023.

Europski Parlament (2019) European Parliament Resolution of 17 January 2019 on Differentiating Integration (2018/2093 (INI)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IP0044> Pristupljeno 16. svibnja 2023.

Europski Parlament (2020) Rule of law conditionality: MEPs strike a deal with Council. <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/press-room/20201104IPR90813/rule-of-law-conditionality-meps-strike-a-deal-with-council> Pristupljeno 15. svibnja 2023.

Europski parlament (2022) Rule of Law: MEPs debate Hungary's progress in addressing Commission's concerns. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2022-11-21/6/rule-of-law-meps-debate-hungary-s-progress-in-addressing-commission-s-concerns> Pristupljeno 13. svibnja 2023.

Europski parlament (2023) O nama. <https://www.europarl.europa.eu/committees/hr/afco/about> Pristupljeno 19. svibnja 2023.

Europski parlament (2023) O nama. <https://www.europarl.europa.eu/committees/hr/juri/about> Pristupljeno 19. svibnja 2023.

Fabbrini, F. (2016) After the OMT Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States. *German Law Journal* 16: 1003 - 1024.

Holzinger, K., & Schimmelfennig, F. (2012). Differentiated integration in the European Union: Many concepts, sparse theory, few data. *Journal of European Public Policy*, 19(2): 292-305.

Kelemen, R. D. (2016). On the unsustainability of constitutional pluralism: European supremacy and the survival of the Eurozone. *Maastricht journal of European and comparative law*, 23(1): 136-150.

Kelemen, R. D. (2019). Is differentiation possible in rule of law?. *Comparative European Politics*, 17: 246-260.

Kelemen, R. D. i Pech, L. (2018). Why autocrats love constitutional identity and constitutional pluralism. *Middlesex University London* 1-23.

Kroll, D. A., i Leuffen, D. (2015). Enhanced cooperation in practice. An analysis of differentiated integration in EU secondary law. *Journal of European Public Policy*, 22(3): 353-373.

Leuffen, Dirk i dr. (2022) *Integration and Differentiation in the European Union*. Palgrave Macmillan Cham.

Mańko, R. (2019). Protecting the rule of law in the EU: Existing mechanisms and possible improvements.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS\\_BRI\(2019\)642280\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf) Pristupljeno 20. svibnja 2023.

Meijers Committee (2023) Rule of Law Update – January 2023. <https://euruleoflaw.eu/rule-of-law-update-january-2023/> Pristupljeno 17. svibnja 2023.

Peers, S. (2015) Trends in differentiation of EU Law and lessons for the future. European Parliament.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510007/IPOL\\_IDA\(2015\)510007\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510007/IPOL_IDA(2015)510007_EN.pdf) Pristupljeno 21. svibnja 2023.

Petersen, N., i Chatziathanasiou, K. (2020). Primacy's Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/692276/IPOL\\_STU\(2021\)692276\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/692276/IPOL_STU(2021)692276_EN.pdf) Pristupljeno 21. svibnja 2023.

Schimmelfennig, F. (2019) Is differentiation the future of European integration? U: Fägersten, B. & von Sydow, G. (ur.) *Perspectives on the Future of the EU* (str. 99-121). Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.

Schimmelfennig, F. i Winzen, T. (2020) *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*. Oxford: Oxford University Press.

Uitz, R. (2022). The Rule of Law in the EU: Crisis–Differentiation–Conditionality. BRIDGE Network Working Paper No. 20 (2022). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4081601> Pristupljeno 21. svibnja 2023.

Van Elsuwege, P., i Gremmelprez, F. (2020). Protecting the rule of law in the EU legal order: a constitutional role for the court of justice. *European Constitutional Law Review*, 16(1): 8-32.

Verhelst, S. (2013). A Beginner's Guide to Differentiated Integration in the EU. *Studia Diplomatica*, 66 (3): 7-18.

Vincour, N. i Hirsch, C. (2022) How EU states defy the law and get away with it. <https://www.politico.eu/article/lawless-europe-eu-state-defy-law-impunity/> Pristupljeno 15. svibnja 2023.

World Justice Project (WJP) Rule of Law Index. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/> Pristupljeno 15. svibnja 2023.

Ziller, J. (2022). The Primacy of European Union Law. European Parliament Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies of the Union PE, 732.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732474/IPOL\\_STU\(2022\)732474\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732474/IPOL_STU(2022)732474_EN.pdf) Pristupljeno 21. svibnja 2023.

Zoll, F. i dr. (2022). Primacy of EU law and jurisprudence of Polish Constitutional Tribunal. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732475/IPOL\\_STU\(2022\)732475\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732475/IPOL_STU(2022)732475_EN.pdf) Pristupljeno 22. svibnja 2023.