

# Uskrata sredstava iz kohezijskih fondova Europske unije zbog kršenja vladavine prava i demokratskih vrijednosti

---

Šarić Maloseja, Nataša

Professional thesis / Završni specijalistički

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:114:245656>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-25**



Repository / Repozitorij:

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



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Poslijediplomski specijalistički studij  
Prilagodba Europskoj uniji: upravljanje projektima i korištenje fondova i programa Europske  
unije

Nataša Šarić Maloseja

**USKRATA SREDSTAVA IZ KOHEZIJSKIH FONDOVA EUROPSKE UNIJE ZBOG  
KRŠENJA VLADAVINE PRAVA I DEMOKRATSKIH VRIJEDNOSTI**

ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD

Zagreb, 2023.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Poslijediplomski specijalistički studij  
Prilagodba Europskoj uniji: upravljanje projektima i korištenje fondova i programa Europske  
unije

**USKRATA SREDSTAVA IZ KOHEZIJSKIH FONDOVA EUROPSKE UNIJE ZBOG  
KRŠENJA VLADAVINE PRAVA I DEMOKRATSKIH VRIJEDNOSTI**

ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD

Mentor: izv. prof. dr. sc. Snježana Vasiljević

Studentica: Nataša Šarić Maloseja

Zagreb,  
Svibanj 2023.

## **Izjava o autorstvu rada**

Izjavljujem da sam završni specijalistički rad „Uskrata sredstava iz kohezijskih fondova Europske unije zbog kršenja vladavine prava i demokratskih vrijednosti“ “ koji sam predala na ocjenu mentorici izv. prof. dr. sc. Snježani Vasiljević napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen niti korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove.

Nataša Šarić Maloseja, 19. svibnja 2023. godine u Zagrebu

## SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
2. VLADAVINA PRAVA I TEMELJNE VRIJEDNOSTI EUROPSKE UNIJE .....	2
3. MEHANIZMI PROVEDBE I KONTROLE PROVEDBE VLADAVINE PRAVA I TEMELJNIH VRIJEDNOSTI EUROPSKE UNIJE.....	5
3.1) Mehanizmi prevencije i ranog upozoravanja.....	7
3.2) Mehanizmi potpore.....	15
3.3) Mehanizmi sankcioniranja .....	15
3.3.1) Postupci zbog povrede prava EU-a, OLAF, EPPO.....	15
3.3.2) Okvir za vladavinu prava .....	21
3.3.3) Članak 7. Ugovora o Europskoj uniji .....	22
3.3.4) Uredba o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije.....	24
4. SLUČAJEVI KRŠENJA TEMELJNIH VRIJEDNOSTI EUROPSKE UNIJE .....	27
4.1) Mađarska .....	27
4.2) Poljska .....	33
5. ZAKLJUČAK .....	40
POPIS LITERATURE .....	43

## 1. UVOD

U Europskoj uniji (EU) se od 2010. godine u dvije države članice, Mađarskoj i Poljskoj, događaju retrogradni demokratski procesi, uz ozbiljno narušavanje ljudskih prava, sloboda i temeljnih političkih i društvenih vrijednosti. U jeku tih procesa se dogodio i izlazak Ujedinjenog Kraljevstva iz EU-a.

Zabrinjavajući anti-demokratski procesi se u isto vrijeme događaju i na globalnoj razini; premda Donald Trump više nije predsjednik Sjedinjenih Američkih Država, *trumpizam* je još uvijek prisutan, a na tlu Europe se dulje od godine dana događa rat – agresija Rusije na Ukrajinu.

EU je jedinstvena naddržavna organizacija koja se temelji između ostaloga i na poštivanju ljudskih prava i sloboda, demokraciji i vladavini prava. Recentni događaji su pokazali da su to vrlo krhke kategorije i da se ne smiju uzeti zdravo za gotovo.

Postavlja se pitanje jesu li događaji koji su označeni kao anti-demokratski u nekim državama članicama EU-a utjecali na promjenu stava institucija EU-a vezano uz pravila ponašanja u kontekstu poštivanja načela vladavine prava. Tema ovog rada je uskratava sredstava iz kohezijskih fondova EU-a zbog kršenja vladavine prava i demokratskih vrijednosti i s njom u vezi, glavno istraživačko pitanje rada je jesu li trenutni mehanizmi predviđeni Osnivačkim ugovorima dovoljni kako bi sankcionirali države članice koje očito i ozbiljno krše temeljne vrijednosti EU-a i odvratili ih od takvih praksa?

Kako bismo odgovorili na to pitanje bavit ćemo se dosezima članka 7. Ugovora o Europskoj uniji (UEU-a) i mehanizmima koje on sadrži za potrebe sprječavanja i suzbijanja ozbiljnog kršenja temeljnih vrijednosti EU-a od strane država članica. Tom je mehanizmu, s novim Višegodišnjim financijskim okvirom 2021.-2027.<sup>1</sup>, EU pridružila i drugi, koji se temelji na Uredbi o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije<sup>2</sup> (Uredba o uvjetovanosti), koja je u primjeni od 1. siječnja 2021. godine. Temeljna svrha ove Uredbe je „zaštiti financijske interese EU-a, odnosno dobro financijsko upravljanje i učinkovito korištenje proračunskih sredstava EU-a u slučajevima povreda načela vladavine prava koje bi mogle utjecati ili postoji ozbiljan rizik da bi mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom EU-a ili na zaštitu financijskih interesa EU-a na dovoljno izravan način“. Na temelju ove Uredbe je dvjema

---

<sup>1</sup> UREDBA VIJEĆA (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027., OJ L 433I, 22.12.2020

<sup>2</sup> UREDBA (EU) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, OJ L 433I, 22.12.2020

državama članicama zbog kršenja vladavine prava suspendirana isplata sredstava iz kohezijskih fondova EU-a.

Hipoteza ovog rada je da novi mehanizam postavljen Uredbom o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, izgrađen na iskustvu uspjeha i neuspjeha provedbe niza „mekih“ mehanizama koji su mu prethodili, predstavlja, za razliku od članka 7. UEU-a, učinkovit alat za zaštitu vladavine prava.

U završnom specijalističkom radu koristim metode istraživanja društvenih znanosti. Prije početka pisanja rada, metodom prikupljanja podataka prikupila sam i pregledala dostupnu postojeću literaturu i stručne članke vezane uz temu. Koristila sam metodu deskriptivne analize. Pregledala sam primarne i sekundarne izvore prava koristeći metodu analize.

U svom prvom dijelu, završni rad se bavi pojmom vladavine prava i temeljnih vrijednosti EU-a. U drugom dijelu se prikazuju postojeći mehanizmi zaštite vladavine prava i temeljnih vrijednosti, od onih koji se temelje na dijalogu i prevenciji, do mehanizama potpore i sankcioniranja. Treći dio rada se bavi slučajevima kršenja vladavine prava u Poljskoj i Mađarskoj.

Rad završavam osvrtom na polaznu hipotezu rada i zaključkom.

## **2. VLADAVINA PRAVA I TEMELJNE VRIJEDNOSTI EUROPSKE UNIJE**

EU je međunarodna organizacija *sui generis*, naddržavna, prvotno osnovana kao ekonomska zajednica s ciljem osiguranja ekonomske stabilnosti i prosperiteta narodima Europe, na kojima bi se gradilo blagostanje istih naroda, a na njemu posljedično mir i stabilnost.

EU, osnovana kao Europska zajednica za ugljen i čelik (1951.), a potom Europska ekonomska zajednica (1957.), dugi je niz desetljeća uspješno stvarala i izgrađivala jedinstveno europsko ekonomsko tržište i između ostaloga zahvaljujući njemu, EU je danas jedno od najpoželjnijih mjesta na Zemlji na kojem bi ljudi željeli živjeti (dokaz tome su migracije stotina tisuća migranata iz Bliskog Istoka i Afrike od 2015. godine do danas).

Međutim, nije EU samo zbog ekonomskog prosperiteta tako poželjna destinacija za migrante; jednako važno, a možda i važnije od toga jest činjenica da EU baštini pravo čovjeka na slobodu

i ljudsko dostojanstvo, što je ugrađeno u ustavne tradicije država članica i u konačnici u sam tekst Povelje o temeljnim pravima EU-a<sup>3</sup> (dalje u tekstu: Povelja EU-a).

Preambula Povelje EU-a navodi: „Svjesna svojeg duhovnog i moralnog nasljeđa, Unija se temelji na nedjeljivim, univerzalnim vrijednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti ... Ona (*Unija*) pojedinca postavlja u središte svog djelovanja...“. Dakle, pojedinac-čovjek je polazište za djelovanje EU-a, pa samim time i prava koja mu pripadaju.

EU je od svojih početaka osigurala poštovanje i zaštitu „klasičnih“ ljudskih prava, uspostavljenih Europskom Konvencijom Vijeća Europe za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP) - prava na život, zabranu mučenja, zabranu ropstva i prisilnog rada, prava na slobodu i sigurnost, prava na pošteno suđenje, nema kazne bez zakona, prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života, slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti, slobodu izražavanja, okupljanja i udruživanja, prava na brak, prava na djelotvoran pravni lijek, zabranu diskriminacije, a s vremenom su ta prava, uvjetovana razvojem događaja, dobila novu dimenziju i postala dio koncepta vladavine prava u EU-u.

Vladavina prava ima osim dimenzije upravo navedenih klasičnih ljudskih prava i dimenziju političkih prava. U uvodnim odredbama UEU-a je navedeno da države članice osnivaju EU između ostaloga nadahnute „kulturnim, vjerskim i humanističkim nasljeđem Europe iz kojeg su se razvile opće vrijednosti nepovredivih i neotuđivih prava ljudskog bića, slobode, demokracije, jednakosti i vladavine prava“ te „potvrđujući svoju privrženost načelima slobode, demokracije i poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava“, kao i „uspostavljanjem područja slobode, sigurnosti i pravde“.

Sukladno članku 2. UEU-a koji se nalazi u Općim odredbama „Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca“.

Članak 2. također navodi da su navedene vrijednosti zajedničke državama članicama, pa je stoga nametnuta i obveza svim onim zemljama koje žele postati članicama EU-a da poštuju iste vrijednosti, a što je uspostavljeno različitim mehanizmima partnerskih sporazuma i procesom

---

<sup>3</sup> Povelja Europske unije o temeljnim pravima (2016/C 202/02), Službeni list 202/389



pregovora o pristupanju jednom kad neka zemlja dobije status kandidatkinje nastavno na Kopenhaške kriterije.<sup>4</sup>

Vladavina prava je također navedena u članku 3. UEU-a u kojem se navodi da Unija „promovira ... njezine vrijednosti i dobrobit njezinih naroda“.

Na vrijednosti se referira i članak 7. UEU-a, o kojem će poslije biti detaljnije riječi, koji u stavku 1. propisuje mogućnost utvrđivanja „da postoji očita opasnost da država članica teško prekrši vrijednosti iz članka 2.“.

Osim tumačenja koncepta vladavine prava od strane Suda Europske unije (Sud EU-a) u recentnoj sudskoj praksi<sup>5</sup>, ista je nedavno definirana za potrebe Uredbe o uvjetovanosti, koja u članku 2. (u definicijama) navodi: „Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije: (a) „vladavina prava” odnosi se na vrijednost Unije sadržanu u članku 2. UEU-a. Njome su obuhvaćena načela zakonitosti što podrazumijeva transparentan, odgovoran, demokratski i pluralistički postupak donošenja zakona; pravne sigurnosti; zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti; učinkovite sudske zaštite, uključujući pristup pravosuđu, koju provode neovisni i nepristrani sudovi, također u pogledu temeljnih prava; diobe vlasti; te nediskriminacije i jednakosti pred zakonom. Vladavina prava tumači se uzimajući u obzir ostale vrijednosti i načela Unije sadržane u članku 2. UEU-a.“

Budući da je koncept vladavine prava donekle nedorečen za izravnu primjenu, kao i izričaj članka 2. UEU-a, Sud EU-a i Europski sud za ljudska prava Vijeća Europe (ESLJP) su dugo godina tumačili (i izgrađivali) vladavinu prava kroz svoju praksu. Nadležnost Suda EU-a da tumači značenje i primjenu navedenih odredbi je propisana člankom 19. UEU-a koji daje Sudu opću nadležnost tumačenja odredbi Osnivačkih ugovora.

Tako Sud EU-a u svom Mišljenju 2/13<sup>6</sup> od 18. prosinca 2014. prilikom odlučivanja o sukladnosti *Nacrta međunarodnog sporazuma o pristupanju Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* s temeljnim ugovorima EU-a, u paragrafima 167. i 168. navodi:

---

<sup>4</sup> European Council in Copenhagen - 21-22 June 1993- Conclusions of the Presidency – DOC 93/3 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_93\\_3](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_93_3)

<sup>5</sup> Sud EU-a, Predmet C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses protiv Tribunal de Contas*; predmet C-619/18 *Komisija protiv Poljske*

<sup>6</sup> Sud EU-a, *Mišljenje 2/13 - Mišljenje na temelju članka 218. stavka 11. UFEU-a – Nacrt međunarodnog sporazuma – Pristupanje Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – Sukladnost tog nacrta s UEU-om i UFEU-om*, ECLI:EU:C:2014:2454

„Te bitne značajke prava Unije dovele su do strukturirane mreže načela, pravila i međuzavisnih pravnih odnosa koji uzajamno povezuju samu Uniju i njezine države članice kao i države članice međusobno, koje sada sudjeluju, kako to podsjeća članak 1. drugi stavak UEU-a, u „procesu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Europe““.

Sud EU-a svoj stav temelji na pretpostavci da svaka država članica dijeli sa svim drugim državama članicama te priznaje da i one s njom dijele niz zajedničkih vrijednosti na kojima se temelji EU, kako je navedeno u članku 2. UEU-a. Ta pretpostavka podrazumijeva i opravdava postojanje uzajamnog povjerenja među državama članicama u priznavanju tih vrijednosti i stoga i u poštovanju prava EU-a u njegovoj provedbi.

Vladavina prava je dakle, u EU-u opća vrijednost i načelo, osnova i preduvjet, „pravila igre“, „kućni odgoj“ od kojeg sve kreće. Vladavina prava je osnova povezivanja EU-a i njezinih država članica vertikalno i horizontalno, temeljena na ustavnim tradicijama država članica, pravnim načelima, samim Osnivačkim ugovorima EU-a i načelu uzajamnog povjerenja.

Ovdje također vrijedi primijetiti da su institucije EU-a, premda nadležne u okvirima propisanim Osnivačkim ugovorima svaka na svoj način, različito reagirale u obrani temeljnih vrijednosti EU-a kad su one postale ugrožene: Europska komisija sporo zbog ograničenja koja proizlaze iz njezinih nadležnosti; Vijeće vrlo oprezno, suzdržano i nedovoljno iz političkih razloga; a Europski parlament vrlo proaktivno. Europska komisija je međutim, razvila različite mehanizme kojima je svrha stvoriti okvir unutar kojega bi se objektivno procjenjivalo poštivanje vrijednosti od strane država članica, mehanizmi koji stoje na raspolaganju Vijeću se temelje prvenstveno na dijalogu, a Europski parlament je taj koji svojim neobvezujućim rezolucijama uporno i sustavno proziva i poziva sve (institucije i države članice) na poštivanje vrijednosti iz Osnivačkih ugovora.

### **3. MEHANIZMI PROVEDBE I KONTROLE PROVEDBE VLADAVINE PRAVA I TEMELJNIH VRIJEDNOSTI EUROPSKE UNIJE**

Nakon 2010. godine se na razini institucija EU-a vode inicijative i rasprave o potrebi stvaranja mehanizama zaštite vladavine prava.

Dok su Europska komisija i Vijeće u taj proces ušle suzdržano i s respektom (ne treba zaboraviti niti to da ove dvije institucije često puta, pa i u ovom slučaju, imaju nepomirljive stavove kad je u pitanju bilo kakav nadzor nad državama članicama, odnosno da Vijeće osporava

nadležnosti Komisije u sličnim inicijativama, a za što opet treba vremena da se iskristalizira tko je za što nadležan i ovlašten), Europski parlament se vrlo proaktivno zauzeo za zaštitu vladavine prava i temeljnih vrijednosti. U svojim rezolucijama se zauzima za sveobuhvatno praćenje svih aspekata vladavine prava, proširuje lepezu kriterija po kojima bi trebalo nadzirati ne samo države članice, već i institucije, pa tako primjerice u Rezoluciji od 19. svibnja 2022. o Izvješću Komisije o vladavini prava za 2021. godinu<sup>7</sup> „ponavlja svoje stajalište da je korupcija ozbiljna prijetnja demokraciji, europskim financijskim sredstvima i vladavini prava; duboko je zabrinut zbog sve veće razine korupcije i pogoršanja stanja u nekim državama članicama, nastavka pojave slučajeva korupcije koji uključuju visoke dužnosnike i političare te infiltracije organiziranog kriminala u gospodarstvo i javni sektor; pozdravlja činjenicu da su u Izvješće o vladavini prava za 2021. uvršteni podaci o tome i poziva na to da se u buduća izvješća uvrste dodatna pojašnjenja o tome je li to utjecalo na sredstva EU-a; potiče Komisiju da ažurira i poboljša antikorupcijsku politiku i instrumente Unije, među ostalim osiguravanjem ujednačene definicije kaznenog djela korupcije i stvaranjem zajedničkih standarda i mjerila te jamčenjem njihove pravilne primjene i provedbe; podsjeća da je važno da države članice surađuju s Uredom europskog javnog tužitelja (EPPO) i aktivno podupiru njegove zadaće; poziva države članice koje to još nisu učinile da se pridruže EPPO-u; pozdravlja to što je Komisija poslala službene opomene gotovo svim državama članicama zbog neprenošenja Direktive o zaštiti zviždača.<sup>8</sup>“ Iz ovog teksta je vidljivo da Europski parlament korupciju smatra jednom od glavnih prepreka vladavini prava.

Europski parlament je kao dosljedan zagovornik u rujnu 2018. godine pokrenuo postupak protiv Mađarske zbog povrede članka 7. UEU-a<sup>9</sup>, međutim do odluke o utvrđivanju teškog i trajnog kršenja vrijednosti iz članka 2. UEU-a od strane Mađarske nije došlo zbog uvjeta jednoglasnog odlučivanja Vijeća, odnosno veta Poljske. Sama procedura članka 7. UEU-a je detaljnije opisana pod točkom 3.3.3).

Navedeni mehanizmi su različiti i nadopunjuju jedan drugoga. Sadrže mehanizme prevencije i ranog upozoravanja kao i mehanizme pružanja pomoći i potpore državama članicama kako bi

---

<sup>7</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 19. svibnja 2022. o Izvješću Komisije o vladavini prava za 2021. (2021/2180(INI)) (2022/C 479/02) P9\_TA(2022)0212

<sup>8</sup> Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije, OJL 305/17, stupila na snagu 16. prosinca 2019., a države članice su je morale prenijeti u nacionalna zakonodavstva do 17. prosinca 2021.

<sup>9</sup> European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL)) (2019/C 433/09)

im se što je moguće više olakšala zaštita temeljnih prava i vrijednosti, a koji su tijekom vremena nadopunjavani različitim mehanizmima sankcioniranja, koje prati i razvoj odgovarajućih institucionalnih okvira, poput stvaranja Ureda europskog javnog tužitelja 2021. godine.

Slijedi kratak pregled mehanizama.

### **3.1) Mehanizmi prevencije i ranog upozoravanja**

**Europski semestar** predstavlja mehanizam koordinacije ekonomskih, fiskalnih i socijalnih politika država članica, putem analiza ovih politika i davanja preporuka za strukturne reforme u državama članicama kojima je cilj rast i razvoj. Važan aspekt ovih analiza predstavljaju nacionalni zakonodavni, institucionalni i provedbeni okviri borbe protiv korupcije, učinkovitost pravosudnih sustava i reforme javnih uprava. U slučaju utvrđivanja ozbiljnih izazova u ovim područjima u pojedinim državama članicama, Vijeće na preporuku Komisije donosi posebne preporuke za te države članice.

**Mehanizam suradnje i provjere** se koristi jedino za potrebe dijaloga s Bugarskom i Rumunjskom, budući se uvidjelo prilikom njihovog pristupanja EU-u da im je potrebna daljnja pomoć i podrška u otklanjanju uočenih nedostataka u nekoliko ključnih područja za vladavinu prava.

Naime, prije samog formalnog pristupanja Rumunjske i Bugarske u članstvo EU-a, 1. siječnja 2007. godine, Europska komisija je u prosincu 2006. godine usvojila Odluku<sup>10</sup> o uspostavi ovog mehanizma kojom se od Bugarske i Rumunjske tražio dodatni napredak u odnosu na neovisno, profesionalno, učinkovito i transparentno pravosuđe i institucije koje se bave borbom protiv korupcije i organiziranog kriminala (Bugarska), a koja je ujedno sadržavala kriterije („*benchmarks*“) koje ove dvije države članice moraju ispuniti jer je ocjena Europske komisije bila da stanje u ovim područjima nije bilo zadovoljavajuće.

Mehanizam uključuje redovit dijalog između relevantnih službi Europske komisije i ovih dviju država članica te objavu godišnjih izvješća o ispunjavanju kriterija i davanje preporuka. Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove raspravlja o svakom godišnjem izvješću za ove dvije države članice i donosi zaključak.

---

<sup>10</sup> Nastavno na zaključak Vijeća ministara od 17. listopada 2006. (13339/06), Mehanizam je uspostavljen Odlukom Europske komisije od 13. prosinca 2006 (C(2006) 6569)

Mehanizam je zamišljen kao prijelazna mjera s idejom da ga se ukine kad Bugarska i Rumunjska ispune reformske ciljeve. Međutim i nakon više od desetljeća, do današnjeg dana nije ukinut, ali Komisija je na temelju njega stekla relevantne uvide i iskustvo na temelju kojeg je gradila nove mehanizme i rješenja za izazove povezane s kršenjem vladavine prava u svim ostalim državama članicama.

Jednako tako, na temelju iskustva stečenog u okviru ovog mehanizma, odnosno s idejom da se više ne pojavi slična situacija da je neku državu članicu potrebno „nadgledati“ i nakon njezina pristupanja u EU, proces pristupnih pregovora za članstvo u EU-u je značajno promijenjen. Iskustvo prvih takvih pregovora, s 35 pregovaračkih poglavlja u kojima je trajao proces pregovora s Europskom komisijom i ispunjavanja zadanih kriterija od strane države kandidatkinje, imala je Republika Hrvatska koja je postala članicom EU-a 1. srpnja 2013. godine. Nastavno na iskustvo pregovora s Republikom Hrvatskom, ovaj je proces dodatno modificiran u odnosu na države kandidatkinje koje trenutno vode pregovore o pristupanju EU-u, u kojem se dodatna pažnja posvećuje vladavini prava, odnosno poglavljima 23 „Pravosuđe i temeljna prava“ i 24 „Pravda, sloboda i sigurnost“ (u skladu s člankom 49. UEU-a, poštovanje vladavine prava preduvjet je za članstvo u EU-u).

Ovaj mehanizam je trebao biti jamstvo „uvjetnog“ ulaska Bugarske i Rumunjske u EU kako bi ove dvije države članice uz njegovu pomoć tijekom vremena ispravile svoje „sustavne“ nedostatke i dostigle željenu razinu vladavine prava. On je ujedno i preventivan, sa svrhom upozorenja i preventivnog utjecanja na sve buduće pristupnice u EU.

O učinkovitosti ovog mehanizma se može raspravljati. S jedne strane, iz činjenice da se primjenjuje i danas, 16 godina nakon uspostave, moglo bi se zaključiti da nije učinkovit i da nije polučio svoju svrhu. Za očekivati je bilo da će upravo zbog mehanizma provjere ove dvije države članice u tako dugom razdoblju uspjeti ukloniti manjkavosti iz svojih sustava i uskladiti ih na zadovoljavajući način sa standardima EU-a. Činjenica da ove dvije države članice nisu ispunile uvjete da zajedno s Republikom Hrvatskom 1. siječnja 2023. godine pristupe Schengenskom području također ukazuje na manjkavost ovog mehanizma u smislu njegove (ne)sposobnosti da potakne ili primora države članice na reforme.

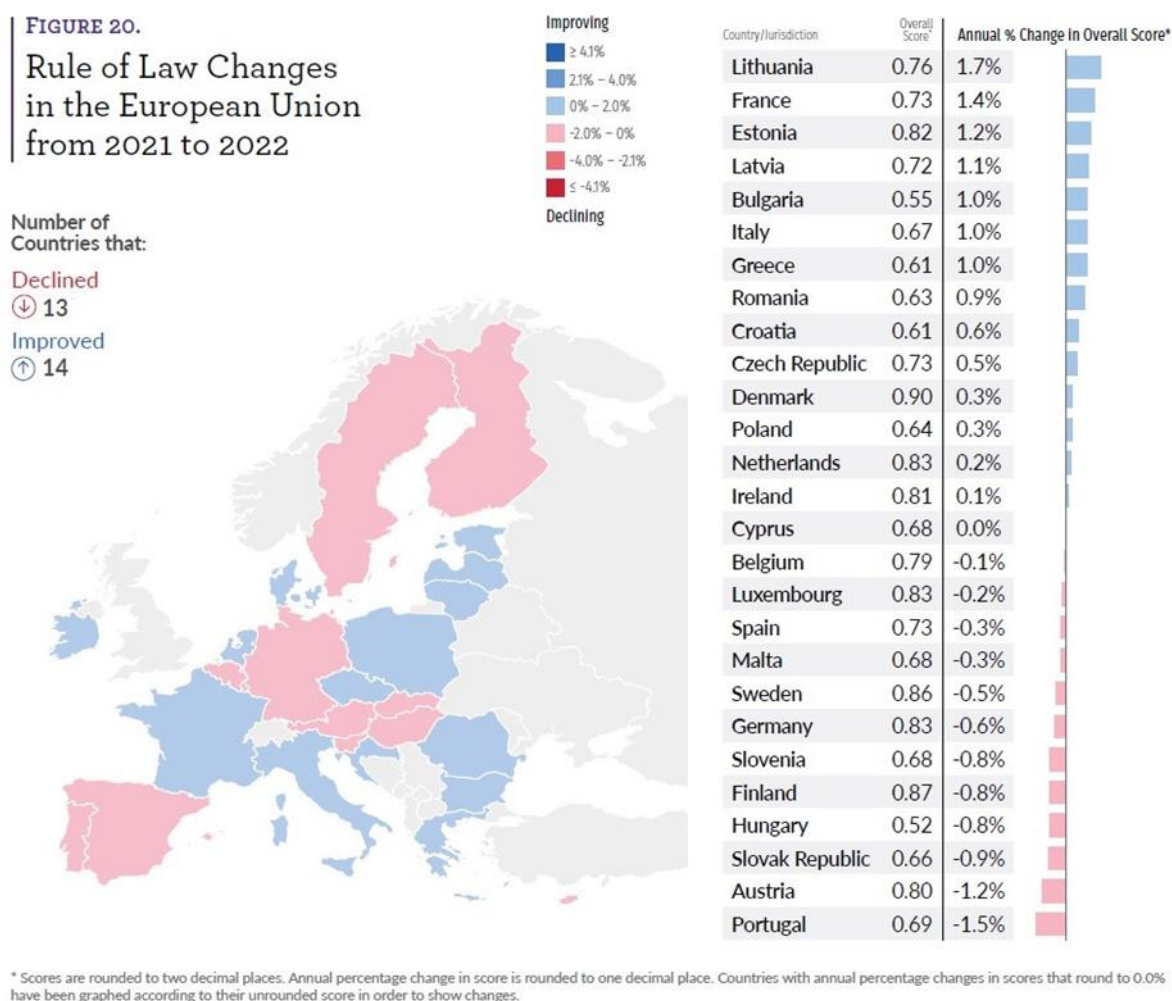
S druge strane, na temelju iskustva provedbe ovog mehanizma, EU je značajno modificirala proces pristupnih pregovora, pa se može reći da su lekcije naučene i da je isti ipak ostvario određenu svrhu.

Sigurno je i da je ovaj mehanizam doprinio razvoju unutarnjih čimbenika u Bugarskoj i Rumunjskoj za promicanje vladavine prava. U prilog tomu govori činjenica da je gđa. Laura Codruta Kövesi prva europska javna tužiteljica, državljanka Rumunjske i bivša glavna tužiteljica Nacionalnog anti-korupcijskog ureda Rumunjske.

Prvi pristupni pregovori nakon ulaska Bugarske i Rumunjske u EU, pristupni pregovori s Hrvatskom su vođeni na način da su sve odrednice mehanizma suradnje i provjere uvrštene u proces pristupnih pregovora. Paralela s mehanizmom je postojala i po pitanju dugogodišnjeg trajanja pristupnih pregovora Hrvatske jer je Europska komisija smatrala da pregovori trebaju trajati dok se svi zahtjevi iz pristupnog procesa ne ispune, bez obzira koliko dugo proces trajao. U računicama Europske komisije nije bila opcija da se jednom postignuti standardi u pregovorima mogu unazaditi nakon pristupanja u članstvo.

Danas više ni po tom pitanju nema nepoznanica. Praksa je pokazala da su brojne države članice srednje i istočne Europe, uključujući Hrvatsku, napravile retrogradne korake nakon što su pristupile EU-u.

Slika. 1. World Justice Project, Indeks vladavine prava, promjene u EU-u u razdoblju 2021. – 2022.



Slika 1.: Izvor: World Justice Project Rule of Law Index, 2022 Insights, Highlights and data trends from the WJP Rule of Law Index, 2022

Prema podacima World Justice Project-a, iz slike 1. je vidljivo da je u 13 država članica Europske unije došlo do trenda pogoršanja vladavine prava u razdoblju 2021.-2022. Države članice s najvećim negativnim trendom su Portugal, Austrija, Slovačka, Mađarska i Slovenija. Poljska i Hrvatska su bilježile neznatan pozitivan trend od 0,3 i 0,6%. Zanimljivo je vidjeti Bugarsku i Rumunjsku u gornjem dijelu tabele, s pozitivnim trendovima.

Na primjeru Hrvatske, po mišljenju autorice ovog teksta, do ozbiljnih retrogradnih procesa je došlo u mnogim aspektima vladavine prava, ljudskih i socijalnih prava u Republici Hrvatskoj, poput primjerice definiranja braka izmjenama Ustava Republike Hrvatske iz siječnja 2014. godine na „životnu zajednicu žene i muškarca“, daljnje dugotrajnosti sudskih postupaka i kršenja prava na suđenje u razumnom roku, praktičkog odbijanja konačne i nedvosmislene

zabrane ustaškog pozdrava „Za dom spremni“, donošenjem izmjena Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira iz travnja 2023. godine, koketiranja s Katoličkom crkvom i političkom krajnjom desnicom vezano uz pravo žene na pobačaj, nedovoljne brige o osobama s invaliditetom i ostalim ranjivim skupinama, povećan broj zločina iz mržnje i govora mržnje, naročito u odnosu na manjine, itd.<sup>11</sup>

U Prilogu<sup>12</sup> uz Izvješće o vladavini prava za 2022. godinu, Europska komisija za Hrvatsku navodi: „Uz podsjećanje na obveze preuzete u okviru nacionalnog plana za oporavak i otpornost koje se odnose na određene aspekte pravosudnog sustava i okvira za borbu protiv korupcije, Hrvatskoj se preporučuje da:

- ponovno razmotri novouvedene periodične sigurnosne provjere svih sudaca i državnih odvjetnika koje provodi nacionalna sigurnosna agencija i umjesto toga osigura njihov integritet na temelju drugih postojećih mehanizama, uzimajući u obzir europske standarde neovisnosti pravosuđa i autonomije državnih odvjetnika te mišljenje Venecijanske komisije,
- uvede sveobuhvatno zakonodavstvo u području lobiranja, među ostalim prema osobama na najvišim izvršnim položajima, te uspostavi javni registar lobista,
- dodatno ojača okvir za pravednu i transparentnu raspodjelu sredstava za državno oglašavanje utvrđivanjem jasnih mjerila, dobrih praksi i mjera nadzora kako bi se zajamčilo djelotvorno funkcioniranje novog postupka javnog natječaja za lokalne i regionalne medije,
- riješi pitanje strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja usmjerenih na novinare, među ostalim rješavanjem pitanja zlouporabe pravnih odredbi o kleveti i poboljšanjem informiranosti, uzimajući u obzir europske standarde o zaštiti novinara,
- osigura sustavniji odgovor na preporuke pučkog pravobranitelja i njegove zahtjeve za informacije“.

Stoga iskustvo ovog mehanizma i iskustvo Hrvatske koja je u potpunosti ispunila zadane kriterije iz pristupnih pregovora, ali ih i značajno unazadila u prvih deset godina svoga članstva, predstavljaju naučenu lekciju za buduće djelovanje EU-a u zaštiti vladavine prava.

---

<sup>11</sup> Vidi: Vasiljević, Snježana (2020) *Temeljna prava i vladavina prava u EU: izazovi prije i nakon pridruživanja* // Pravo i politika EU: stara pitanja novi odgovori / Bačić, Arsen (ur.), Zagreb, HAZU, 2020. (str. 16-24)

<sup>12</sup>Prilog Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Izvješće o vladavini prava za 2022. Stanje vladavine prava u Europskoj uniji Luxembourg, 13.7.2022. COM(2022) 500 final



## **Europski mehanizam za vladavinu prava**

Mehanizam je nastao na temelju dviju komunikacija Europske komisije iz travnja i srpnja 2019. godine pod nazivima „Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji: Trenutačno stanje i mogući sljedeći koraci“<sup>13</sup> i „Jačanje vladavine prava u Uniji: Nacrt za djelovanje“<sup>14</sup>.

U Komunikaciji iz srpnja 2019. Komisija je predložila potrebu intenzivnijeg zajedničkog rada EU-a i država članica na promicanju snažne političke i pravne kulture kojom se podupire vladavina prava te pozvala na osmišljavanje instrumenta za sprečavanje nastanka ili pogoršanja problema u području vladavine prava. Na temelju ovih dokumenata su se svi dionici pridružili raspravi i dijalogu o koordinaciji pristupa i definiranju budućeg mehanizma.

Europski mehanizam za vladavinu prava stoga je preventivni mehanizam suradnje i dijaloga. U središtu ovog mehanizma je godišnje Izvješće o vladavini prava, kojim se promiče vladavina prava u državama članicama i sprječava pojava ili produbljivanje problema. Ovaj je mehanizam komplementaran svim drugim mehanizmima, sa svrhom unaprjeđenja stanja vladavine prava u EU-u.

Izvješće je komparativni dokument koji sadrži godišnju ocjenu stanja u EU-u i u svakoj od 27 država članica u odnosu na niz pokazatelja, a pripremljen je na temelju metodologije koju su dogovorile sve države članice (dijalog s državama članicama - kontakt točkama za vladavinu prava, nevladinim organizacijama, profesionalnim udruženjima i drugim dionicima i dostavom Europskoj komisiji pisanih doprinosa; dolazak Komisije u države članice kako bi iz prve ruke dobila i provjerila informacije).

Izvješće prezentira pozitivna i negativna kretanja u državama članicama u četiri ključna područja vladavine prava: pravosudnom sustavu, okviru za borbu protiv korupcije, medijskom pluralizmu te drugim institucionalnim pitanjima vezanim uz sustav uzajamne kontrole i ravnoteže između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.

Prvo godišnje Izvješće o vladavini prava je usvojeno 2020. godine, a od 2022. godine Izvješće sadržava i posebne preporuke za sve države članice. Izvješće je izrađeno na načelima jednakog tretmana svih država članica, objektivnih kriterija, dijaloga, razmjene najboljih praksa.

Važnost ovih izvješća se temelji u činjenici što su ista sačinjena na temelju dijaloga s državama članicama, ali i doprinosa neovisnih institucija i civilnog društva na temelju kojih se mogu

---

<sup>13</sup> COM(2019) 163 „*Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji: Trenutačno stanje i mogući sljedeći koraci*, 3.4.2019.

<sup>14</sup> COM(2019) 343 „*Jačanje vladavine prava u Uniji: Nacrt za djelovanje*“, 17.7.2019.

vidjeti trendovi koji se trenutno događaju u državama članicama EU-a. Dodana vrijednost ovog instrumenta je da se pomogne državama članicama u nastojanjima da nastave s reformama i pozitivnim trendovima te da uvide u kojim područjima postoje negativni trendovi i gdje su potrebna poboljšanja.

Na temelju izvješća, institucije EU-a međusobno surađuju i rade na novim agendama unaprjeđenja vladavine prava, te se na nacionalnim razinama provodi dijalog između institucija, tijela i civilnog društva.

Tako je Vijeće ustalilo praksu organiziranja godišnjeg dijaloga država članica o vladavini prava kroz horizontalnu raspravu i rasprave o pojedinačnim izvješćima o vladavini prava za sve države članice. Komisija održava bilateralne sastanke na političkoj i tehničkoj razini s tijelima i dionicima u državama članicama kako bi se raspravljalo o ključnim reformama (u državama članicama su osnovane mreže kontaktnih točaka za vladavinu prava koje omogućuju redovitu komunikaciju između Komisije i država članica, a mreže djeluju i kao forum za razmjenu primjera najbolje prakse i informacija o planiranim ili postojećim reformama na nacionalnim razinama).

Europski parlament također održava rasprave o vladavini prava i po potrebi donosi rezolucije o konkretnim temama, organizira rasprave o vladavini prava za pojedine zemlje (primjerice prethodnih godina je organizirao misije praćenja u Bugarskoj, Malti, Slovačkoj i Sloveniji). Vrijedi podsjetiti da su na poziv Europskog parlamenta u Izvješće<sup>15</sup> za 2022. godinu uključene preporuke za države članice. Europski parlament također i dalje inzistira na međuinstitucionalnom sporazumu o mehanizmu EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava.<sup>16</sup>

S druge strane, nacionalni parlamenti primjerice Njemačke, Švedske i Francuske su također raspravljali o Izvješću o vladavini prava za 2020. godinu.<sup>17</sup>

Civilno društvo i dalje je ključan partner Europskoj komisiji u pripremi izvješća. Osim pisanih doprinosa organizacija civilnog društva, Europska komisija je u suradnji s Agencijom za

---

<sup>15</sup> *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Izvješće o vladavini prava za 2022.*, COM(2022) 500 final Luxembourg, 13.7.2022.

<sup>16</sup> *Izvješće o vladavini prava za 2022.*, str. 26. i 27.

<sup>17</sup> *The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values* - [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/727551/IPOL\\_STU\(2022\)727551\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/727551/IPOL_STU(2022)727551_EN.pdf)

temeljna prava, u okviru posjeta državama članicama organizirala i horizontalne sastanke s nizom ključnih organizacija civilnog društva i profesionalnih sugovornika.<sup>18</sup>

U Hrvatskoj je primjerice, 18. siječnja 2023. godine Delegacija Europske komisije u suradnji s Europskom komisijom i Agencijom za temeljna prava EU-a organizirala u Zagrebu okrugli stol o vladavini prava na temelju Izvješća o vladavini prava za Hrvatsku za 2022. godinu. Na događaju su sudjelovali predstavnici hrvatskih sudova, državnog odvjetništva, relevantnih ministarstava, parlamenta, civilnog društva, pučkih pravobranitelja, akademske zajednice i organizacija pravnih profesija. Cilj ovog dijaloga je bio poticanje rasprave o temama vladavine prava, identifikacija područja u kojima treba poduzeti dodatne napore i načina adresiranja strateških izazova u hrvatskom pravosuđu, uključujući učinkovitost i transparentnost pravosuđa, kvalitetu i uključivost nacionalnog zakonodavnog procesa, zaštitu novinara, povećanje financijskih sredstava za pravosuđe, poboljšanje načina komunikacije pravosuđa s javnosti.<sup>19</sup>

Mađarska, npr., u pisanom doprinosu za Izvješće o vladavini prava za 2020. godinu, navodi da je osnovala Radnu grupu za ljudska prava 2012. godine, s ciljem nadziranja provedbe ljudskih prava u Mađarskoj, konzultacija s organizacijama civilnog društva, predstavnicima udruga i drugih profesionalnih tijela, kao i s ciljem promicanja dijaloga o provedbi ljudskih prava u Mađarskoj. Radna grupa je osnovala Okrugli stol o ljudskim pravima u kojem trenutno sudjeluje 71 organizacija civilnog društva, a 40 dodatnih organizacija sudjeluje u aktivnostima tematskih radnih grupa u savjetodavnom svojstvu. Okrugli stol ima sastanke u 11 tematskih cjelina, od kojih se svaka bavi pravnim i praktičnim problemima sektorskih političkih prijedloga u odnosu na ranjive grupe društva. Od 2013. godine, održano je 138 sastanaka tematskih radnih grupa.<sup>20</sup>

Iz Izvješća o vladavini prava za 2022. godinu<sup>21</sup> proizlazi da se u mnogim državama članicama i dalje provode važne reforme u području vladavine prava kako bi se riješili utvrđeni problemi, ali i da u većini država članica i dalje postoje razlozi za zabrinutost u odnosu na različite teme (primjerice u Njemačkoj „i dalje postoje dugoročni izazovi u pogledu zapošljavanja i plaća sudaca“, u Portugalu i Francuskoj „vlade poduzimaju korake za rješavanje problema

---

<sup>18</sup> *Izvješće o vladavini prava za 2022.*, str. 26. i 27.

<sup>19</sup> <https://fra.europa.eu/en/news/2023/rule-law-dialogue-croatia>

<sup>20</sup> [2020\\_rule\\_of\\_law\\_report\\_-\\_input\\_from\\_member\\_states\\_-\\_hungary\\_-\\_additional\\_contribution.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-10/2020_rule_of_law_report_-_input_from_member_states_-_hungary_-_additional_contribution.pdf);  
[https://commission.europa.eu/system/files/2020-10/2020\\_rule\\_of\\_law\\_report\\_-\\_input\\_from\\_member\\_states\\_-\\_hungary\\_-\\_additional\\_contribution.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-10/2020_rule_of_law_report_-_input_from_member_states_-_hungary_-_additional_contribution.pdf)

<sup>21</sup> *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Izvješće o vladavini prava za 2022.*, COM(2022) 500 final Luxembourg, 13.7.2022.

nedostataka ljudskih resursa dodijeljenih pravosudnom sustavu, iako i dalje postoje izazovi“, u Danskoj su „ograničeni rashodi za pravosudni sustav izraženi kao postotak BDP-a te mali broj sudaca i dalje dugoročan izazov“, glede digitalizacije pravosuđa u „Belgiji, Bugarskoj i Malti i dalje postoje izazovi“, u Irskoj „zabrinjava predloženi sustav predviđenog Povjerenstva za imenovanje sudaca“, u Austriji „ograničeno sudjelovanje pravosudnih tijela u imenovanju predsjednika i potpredsjednika upravnih sudova i dalje zabrinjava“, u Španjolskoj „podudarnost mandata glavnog državnog odvjetnika i vlade i dalje zabrinjava“, u Hrvatskoj „novi zakoni kojima se zahtijevaju periodične sigurnosne provjere sudaca i državnih odvjetnika koje provodi Nacionalna sigurnosna agencija zabrinjavaju“, u Slovačkoj „sustav kaznene odgovornosti sudaca za „zlouporabu prava i dalje zabrinjava“).

### **3.2) Mehanizmi potpore**

**Program potpore strukturnim reformama**, uspostavljen Uredbom (EU) 2017/825<sup>22</sup> od 17. svibnja 2017., provodi Služba Europske komisije za potporu strukturnim reformama, pružanjem tehničke podrške strukturnim reformama u državama članicama, uključujući po pitanju javne uprave, pravosuđa i borbe protiv korupcije. Program raspolaže značajnim sredstvima iz Proračuna EU-a. Potpora se pruža na zahtjev država članica vezano za rješavanje definiranih reformskih prioriteta.

Europski strukturni i investicijski fondovi i fondovi za potporu politikama u području pravosuđa i sigurnosti su također osnovani s ciljem pružanja pomoći državama članicama u jačanju javne uprave i pravosuđa te povećanju kapaciteta za borbu protiv korupcije, odnosno jačanja okvira za provedbu vladavine prava.

### **3.3) Mehanizmi sankcioniranja**

#### **3.3.1) Postupci zbog povrede prava EU-a, OLAF, EPPO**

##### **Postupci zbog povrede prava EU-a**

Sukladno članku 258. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), u slučaju da smatra da država članica nije ispunila neku od svojih obveza iz ugovora, Europska komisija će kao

---

<sup>22</sup> Uredba (EU) 2017/825 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2017. o uspostavi Programa potpore strukturnim reformama za razdoblje od 2017. do 2020. i o izmjeni uredbi (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 1305/2013, OJ L 129, 19.5.2017

čuvarka ugovora donijeti obrazloženo mišljenje o toj stvari, nakon što je dotičnoj državi članici dala priliku da se očituje. Ukoliko država članica ne postupi po uputi Komisije u danom roku, Komisija može državu članicu tužiti Sudu EU-a zbog povrede prava EU-a.

Država članica također može iz istih razloga tužiti Sudu EU-a drugu državu članicu po proceduri propisanoj u članku 259. UFEU-a.

Ukoliko Sud EU-a utvrdi da država članica nije ispunila obvezu/e u skladu s ugovorima, tražit će od države članice na temelju članka 260. UFEU-a, poduzimanje potrebnih mjera kako bi se izvršila presuda Suda. Ukoliko Sud EU-a utvrdi da država članica nije postupila u skladu s naloženim mjerama Suda, može naložiti državi članici plaćanje novčane kazne (na prijedlog Europske komisije).

Komisija je prethodnih godina pokrenula niz postupaka<sup>23</sup> protiv država članica zbog povrede vladavine prava povezane s kršenjem prava Unije, a Sud je donio i privremene mjere<sup>24</sup>, primjerice za suspenziju nacionalnih mjera koje su utjecale na neovisnost pravosuđa, konkretno u Poljskoj. Tako je u predmetu C-619/18 *Komisija protiv Poljske*<sup>25</sup>, a zbog postojanja opasnosti od nastanka teške i nepopravljive štete u odnosu na načela učinkovite pravne zaštite u okviru primjene prava EU-a, Sud EU-a Rješenjem<sup>26</sup> od 17. prosinca 2018. godine naložio obustavu primjene odredaba Zakona o Vrhovnom sudu kojima se propisuje nova dobna granica za odlazak sudaca toga Suda u mirovinu te da Poljska poduzme sve potrebne mjere kako bi suci umirovljeni na temelju navedenih odredaba mogli nastaviti obavljati svoju dužnost, kao i da se suzdrži od imenovanja novih sudaca na mjesta umirovljenih do konačne odluke Suda EU-a o meritumu, uz obvezu obavješćivanja Europske komisije o donesenim mjerama u svrhu ispunjenja naloženoga. Sud je presudio o meritumu 24. lipnja 2019. navedenom presudom C-619/18 *Komisija protiv Poljske* i utvrdio povredu prava EU-a, i to članka 19. UFEU-a i članka 47. Povelje EU-a od strane Poljske.

Na isti je način u predmetu C-791/19 *Komisija protiv Poljske*<sup>27</sup>, Sud EU-a Rješenjem<sup>28</sup> od 8. travnja 2020. godine naložio Poljskoj suspenziju primjene odredaba Zakona o Vrhovnom sudu

---

<sup>23</sup> Primjerice vidi presude Suda EU-a: C-619/18 *Komisija protiv Poljske*; C-192/18 *Komisija protiv Poljske*; C-791/19 *Komisija protiv Poljske*; 15. 02. 2023. Europska komisija je pokrenula postupak protiv Poljske zbog odluka Ustavnog suda Poljske iz 2021. godine kojima osporava nadređenost prava EU-a; C-808/18 *Komisija protiv Mađarske*; C-821/19 *Komisija protiv Mađarske*; C-123/22 *Komisija protiv Mađarske*

<sup>24</sup> Sud EU-a, C-619/18 R *Komisija protiv Poljske*, ECLI:EU:C:2018:1021

<sup>25</sup> Sud EU-a, C-619/18 *Komisija protiv Poljske* ECLI:EU:C:2018:531

<sup>26</sup> Sud EU-a, C-619/18 R, *Komisija protiv Poljske* ECLI:EU:C:2018:1021

<sup>27</sup> Sud EU-a, C-791/19 *Komisija protiv Poljske* ECLI:EU:C:2021:596

<sup>28</sup> Sud EU-a, C-791/19 R, *Komisija protiv Poljske* ECLI:EU:C:2020:227

koje se odnose na nadležnosti Disciplinskog vijeća u odlučivanju o disciplinskoj odgovornosti sudaca do donošenja presude o meritumu stvari te da obavijesti Europsku komisiju u roku mjesec dana od dostave navedenog Rješenja o donesenim mjerama kojima bi se u potpunosti ispunilo traženo. Sud je presudom o meritumu utvrdio kršenje članka 19. UEU-a od strane Poljske time što nije zajamčila neovisnost i nepristranost Disciplinskog vijeća u provođenju nadzora nad odlukama donesenim u stegovnim postupcima protiv sudaca, time što je omogućila da praktički suci redovnih sudova mogu stegovno odgovarati zbog sadržaja svojih presuda i time što je predsjedniku Disciplinskog vijeća dodijelila diskrecijsku ovlast da odredi nadležni prvostupanjski stegovni sud za provođenje postupaka protiv sudaca redovnih sudova.

U predmetu C-506/04, *Wilson*<sup>29</sup> Sud je presudio da je pojam sudske neovisnosti „autonomni pojam prava EU-a i da to podrazumijeva da suci moraju biti zaštićeni od svih vanjskih intervencija koje bi mogle ugroziti njihovu neovisnu prosudbu“. U kasnijim odlukama (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*<sup>30</sup>, *Escribano Vindel*<sup>31</sup>) Sud je utvrdio da države članice sukladno načelu vladavine prava moraju „osigurati učinkovitu pravnu zaštitu, te da je za njezino osiguranje ključna neovisnost nacionalnih sudova“. Sud je također u presudi *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* neovisnost i nepristranost pravosuđa naveo kao preduvjet pravilnom funkcioniranju sustava pravosudne suradnje i načelu uzajamnog povjerenja među državama članicama, budući da samo neovisno tijelo „svoje sudske funkcije izvršava posve samostalno a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ne prima naloge ili upute ikoje vrste te da je tako zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke“.

Prateći ovu logiku Sud je u postupku povodom preliminarnog pitanja u presudi *Aranyosi i Căldăraru*<sup>32</sup> utvrdio da se izručenje prema Europskom uhidbenom nalogu može uvjetovati traženjem garancije poštivanja temeljnih prava od strane države članice izdavateljice Europskog uhidbenog naloga. Sud EU-a je u ovoj presudi zaključio da „u slučaju postojanja objektivnih, vjerodostojnih, preciznih i odgovarajuće aktualiziranih elemenata o postojanju sustavnih i općenitih nedostataka ili nedostataka koji dotiču određene skupine osoba ili pak određene centre za oduzimanje slobode u državi članici izdavateljici, pravosudno tijelo izvršenja mora na konkretan i precizan način ispitati postoje li u slučaju predaje navedenoj

---

<sup>29</sup> Sud EU-a, C-506/04, *Wilson*, ECLI:EU:C:2006:587

<sup>30</sup> Sud EU-a, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117

<sup>31</sup> Sud EU-a, C-49/18, *Escribano Vindel*, ECLI:EU:C:2019:106

<sup>32</sup> Spojeni predmeti Suda EU-a, C-404/15 i C-659/15 PPU *Aranyosi i Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:198

državi članici ozbiljni i utvrđeni razlozi za vjerovanje da će osoba na koju se odnosi europski uhidbeni nalog u svrhe izvršenja kaznenog progona ili izvršenja kazne oduzimanja slobode zbog uvjeta oduzimanja njezine slobode biti izložena stvarnoj opasnosti od podvrgavanja neljudskom i ponižavajućem postupanju u smislu članka 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. U tu svrhu ono od pravosudnog tijela koje je izdalo nalog mora zahtijevati dostavu dopunskih informacija koje, ... mora dostaviti te informacije... Pravosudno tijelo izvršenja mora odgoditi svoju odluku o predaji dotične osobe dok ne dobije dopunske informacije koje mu omogućavaju da otkloni postojanje takve opasnosti. Ako postojanje te opasnosti ne može biti otklonjeno u razumnom roku, to tijelo mora odlučiti treba li obustaviti postupak predaje“.

Nastavno na ovu presudu, a povodom zahtjeva Visokog suda Irske u postupku traženja izručenja poljskog državljanina na temelju Europskog uhidbenog naloga iz Irske u Poljsku, irski je sud također zatražio prethodnim pitanjem od Suda EU-a tumačenje treba li tražiti dodatne podatke od Poljske kako bi se uvjerio da će se traženoj osobi u Poljskoj pošteno i pravično suditi radi počinjenja kaznenih djela. Irski je sud svoj zahtjev temeljio na činjenici da se tražena osoba protivila dobrovoljom izručenju Poljskoj jer je smatrala da joj poljski nacionalni sud, nastavno na konkretne postupke EU-a protiv Poljske zbog kršenja prava EU-a ne može garantirati pošteno suđenje.

U ovom predmetu *povodom zahtjeva za prethodnu odluku Visokog suda Irske u postupku izvršenja europskih uhidbenih naloga izdanih protiv osobe*<sup>33</sup> Sud EU-a je odlučio da „u slučaju kada pravosudno tijelo izvršenja koje je pozvano odlučiti o predaji osobe protiv koje je izdan Europski uhidbeni nalog radi kaznenog progona raspolaže elementima poput onih koji su navedeni u obrazloženom prijedlogu Europske komisije donesenom primjenom članka 7. stavka 1. UEU-a, a koji upućuju na dokaze o postojanju stvarne opasnosti od povrede temeljnog prava na pošteno suđenje zajamčenog člankom 47. drugim stavkom Povelje EU-a o temeljnim pravima zbog sustavnih ili općih nedostataka u pogledu neovisnosti pravosuđa u državi članici izdavateljici, tada navedeno tijelo mora konkretno i precizno provjeriti s obzirom na osobnu situaciju te osobe kao i prirodu kaznenog djela zbog kojeg se progona te činjenični kontekst na kojima se Europski uhidbeni nalog temelji, a uzimajući u obzir informacije koje država članica izdavateljica pruži ... postoje li ozbiljni i utvrđeni razlozi zbog kojih se vjeruje da će navedena osoba biti izložena takvoj opasnosti u slučaju predaje toj potonjoj državi“.

---

<sup>33</sup> Sud EU-a, C-216/18 PPU, povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio High Court (Visoki sud, Irska), u postupku izvršenja europskih uhidbenih naloga izdanih protiv osobe, ECLI:EU:C:2018:586

U potonjem slučaju, stav Suda EU-a je zadirao u temelje pravosudne suradnje država članica EU-a koja počiva na načelima uzajamnog povjerenja i priznavanja sudskih presuda, sukladno kojima, osobito u području slobode, sigurnosti i pravde, se očekuje od svih država članica da poštuju pravo Unije i temeljna prava priznata tim pravom, odnosno pružanje odgovarajuće i stvarne zaštite temeljnih prava priznatih na razini Unije, i osobito onih u Povelji. Temelj povjerenja u pravosudnoj suradnji je premisa da države članice dijele zajedničke vrijednosti.

Ovo je druga presuda, nakon presude C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses iz veljače 2018. godine*, u kojoj Sud EU-a ulazi u ocjenu nacionalnog pravosuđa neke države članice u smislu da, premda je organizacija pravosuđa stvar države članice, pravosuđe koje nije neovisno ne može garantirati učinkovitu sudsku zaštitu prava zajamčenih pravom EU-a, odnosno vladavinu prava.

**Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF)** osnovan 1999. godine, Odlukom<sup>34</sup> Komisije o osnivanju Europskog ureda za borbu protiv prijevара, je neovisno tijelo, koje izvršava ovlasti Komisije za provođenje unutarnjih i vanjskih upravnih istraga s ciljem jačanja borbe protiv prijevара, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti koje štete financijskim interesima EU-a, kao i protiv bilo kojih drugih djelovanja ili djelatnosti kojima subjekti krše propise EU-a.

U provođenju unutarnjih upravnih istraga OLAF je ovlašten istraživati činjenice povezane s obavljanjem profesionalnih djelatnosti koje mogu predstavljati kršenje obveza od strane dužnosnika i službenika EU-a te dovesti do stegovnih i, u određenim slučajevima, kaznenih postupaka ili slično kršenje obveza od strane članova institucija i tijela, čelnika tijela ili članova osoblja institucija.

Ured je također odgovoran za pružanje potpore Komisiji u suradnji s državama članicama u području borbe protiv prijevара, za razvoj koncepta borbe protiv prijevара te za pripremu zakonodavnih i regulatornih inicijativa Komisije s ciljem sprečavanja prijevара. Na razini službe predstavlja Komisiju na međunarodnim i drugim odgovarajućim forumima u područjima iz svoje nadležnosti.

OLAF je odgovoran za i sve ostale operativne djelatnosti Komisije koje se odnose na borbu protiv prijevара, a posebno za razvoj potrebne infrastrukture, osiguravanje prikupljanja i analize

---

<sup>34</sup> Odluka komisije od 28. travnja 1999. o osnivanju Europskog ureda za borbu protiv prijevара (OLAF), OJ L 136, izmijenjena Odlukom Komisije 2013/478/EU od 27. rujna 2013., OJ L 257, Odlukom Komisije (EU) 2015/512 od 25. ožujka 2015., OJ L 81 i Odlukom Komisije (EU) 2015/2418 od 18. prosinca 2015., OJ L 333



informacija, davanje tehničke potpore drugim institucijama ili tijelima EU-a, kao i nadležnim nacionalnim tijelima, posebno u području osposobljavanja.

OLAF je u izravnom kontaktu s policijom i pravosudnim tijelima država članica, kao i s EPPO-om.

**Ured europskog javnog tužitelja (EPPO)** je započeo s radom 1. lipnja 2021. godine temeljem Uredbe<sup>35</sup> Vijeća o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja. Ured je neovisno tijelo EU-a u čijoj je nadležnosti istraga, kazneni progon i podizanje optužnica za kaznena djela prijevare, korupcije, pranja novca i prekogranične prijevare u području PDV-a, a kojima se šteti financijskim interesima EU-a. Nadležna tijela 22 države članice EU-a (Austrija, Belgija, Bugarska, Hrvatska, Cipar, Češka Republika, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Španjolska i Slovenija) u okviru tzv. „pojačane suradnje“ (enhanced cooperation) i institucije i tijela EU-a sudjeluju u radu EPPO-a te moraju prijaviti svaku kaznenu radnju koja utječe na proračun EU-a. Građani također mogu prijaviti EPPO-u navodne slučajeve u sumnju takvih kaznenih djela. Ured djeluje u bliskoj suradnji s OLAF-om.

U rujnu 2019. godine Europski parlament i Vijeće su imenovali gđu. Lauru Codruta Kövesi glavnom javnom tužiteljicom EPPO-a na mandat od 7 godina, bez mogućnosti reizbora na tu poziciju. Glavna tužiteljica je zadužena za organizaciju rada Ureda i njegovo učinkovito funkcioniranje.

EPPO čini Središnji Ured sa sjedištem u Luksemburgu i 35 ureda na terenu u 22 države članice.

U svom Izvješću<sup>36</sup> o rezultatima rada nakon jedne (prve) godine rada, EPPO navodi da je u tom razdoblju zaprimio i analizirao 4006 prijava sa sumnjom na počinjenje kaznenog djela, otvorio istrage u 929 slučajeva te izdao naloge za zamrzavanje 259 milijuna Eura (iznos za 4 puta veći od godišnjeg budžeta EPPO-a).

Od 4006 prijava, 1921 su prijavila nacionalna tijela, 1841 privatne osobe, 231 institucije, tijela, organizacije i agencije EU-a, a 13 prijava su po službenoj dužnosti prijavili delegirani EPPO nacionalni uredi.

---

<sup>35</sup> Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO“), OJL 283/1, 31. 10. 2017.

<sup>36</sup> <https://www.eppo.europa.eu/en/news/1-year-eppo-operations-larger-and-faster-eu-fraud-investigations>

Nastavno na ove brojke, može se zaključiti da se EPPO u kratkom vremenu pokazao vrlo učinkovitim i značajnim za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti.

Na hrvatskom primjeru, slučaju pokretanja postupka protiv najviših državnih dužnosnika (primjer uhićenja bivše hrvatske ministrice regionalnog razvoja i fondova EU-a), europska i hrvatska javnost je mogla vidjeti poštivanje od strane EPPO-a jednog od temeljnih načela vladavine prava: jednakosti svih pred zakonom. Osim toga, javnost svjedoči brzom i učinkovitim postupanju EPPO-a (na mrežnoj stranici EPPO-a se može naći informacija<sup>37</sup> objavljena 11. srpnja 2022. godine o prvoj presudi u Hrvatskoj donesenoj na temelju postupka pokrenutog od strane EPPO-a. Izrečena je kazna zatvora u trajanju od 10 mjeseci, koja je zamijenjena radom za opće dobro).

Ovakav rad i rezultati EPPO-a su jako bitni za zaštitu i promicanje vladavine prava, zato što EPPO djeluje brzo i učinkovito u procesuiranju kaznenih djela kojima su oštećeni financijski interesi EU-a, zato što koristi mehanizme zamrzavanja nezakonito stečenih sredstava i vraćanja istih u proračun EU-a, i jednako važno, zato što djeluje transparentno i odvraćajuće u smislu prevencije počinjenja budućih kaznenih djela. Osim toga, može se reći da ovakvo djelovanje EPPO-a vraća povjerenje građana u institucije i pravosuđe EU-a, što je neizmjerljivo važno, budući da brojna istraživanja javnog mnijenja pokazuju da građani država članica imaju slabo povjerenje u svoje nacionalne pravosudne sustave.

**3.3.2) Okvir za vladavinu prava** Europska komisija je utvrdila 2014. godine Komunikacijom Komisije Europskom parlamentu i Vijeću<sup>38</sup>. Ovo je instrument ranog upozoravanja koji omogućuje Europskoj komisiji otvaranje i pokretanje dijaloga s državom članicom radi rješavanja sustavnih prijetnji vladavini prava kako bi se spriječila eskalacija.

Europska komisija na temelju istih mjerila procjenjuje u odnosu na sve države članice da li nešto predstavlja sustavnu prijetnju vladavini prava. Stoga se proces temelji prvenstveno na načelu poštovanja ravnopravnosti država članica odnosno jednakog postupanja u odnosu na države članice te na načelima usredotočenosti na pronalaženje rješenja dijalogom s dotičnom državom članicom, osiguravanja objektivne i temeljite procjene situacije, navođenja brzih i

---

<sup>37</sup> <https://www.eppo.europa.eu/en/news/first-verdict-eppo-case-croatia-subsidy-fraud>

<sup>38</sup> Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava od 11.3.2014., COM(2014) 158 final

konkretnih mjera koje bi se mogle poduzeti da se ukloni sustavna prijetnja i izbjegne uporaba mehanizama iz članka 7. UEU-a.

Europska komisija daje svoju ocjenu o vladavini prava, potom mišljenje i preporuke. Ukoliko se problem uspješno ne riješi, sljedeći korak na raspolaganju je pokretanje postupka na temelju članka 7. UEU-a.

### **3.3.3) Članak 7. Ugovora o Europskoj uniji**

Ukoliko prethodno navedeni preventivni i upozoravajući mehanizmi koji se temelje na dijalogu institucija s državama članicama u slučaju kršenja vladavine prava ne poluče željene rezultate, krajnji pravni mehanizam u slučaju ozbiljnih nedostataka u pogledu vladavine prava u državi članici, koji stoji na raspolaganju je primjena članka 7. UEU-a.

Članak 7. je prvi put uvršten u Temeljne ugovore EU-a 1999. godine, stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama.

Ugovorom iz Nice koji je stupio na snagu 2003. godine, članak 7. je dodatno modificiran proširenjem mehanizma sankcioniranja na postojanje „očite opasnosti da država članica teško prekrši vrijednosti“, a nastavno na tadašnja događanja u Austriji, gdje je ekstremno desničarska stranka pod vodstvom Jörga Haider na izborima dobila dovoljno glasova i ušla u koalicijsku vladu.

Mudrost „stare Europe“ – prvotnih osnivačica EU-a, iz današnje perspektive je, može se reći zadivljujuća, jer su bile svjesne da moraju imati garanciju ukoliko nešto pođe po zlu nakon skorog primitka u članstvo osam post-komunističkih država Europe za koje se EU tada pripremala. Članak 7. je za te nove članice trebao biti iskaz dobrodošlice i poticanja da se unaprijed znaju pravila ponašanja i „kućni red“, ali i upozorenja da kršenje „kućnog reda“ neće proći bez posljedica, odnosno mehanizam zaštite europskog prava i poretka.

Trenutna verzija članka 7., dodatno mijenjana UFEU-om, se referira na članak 2. UEU-a u kojem su definirane vrijednosti čije kršenje je moguće sankcionirati sukladno članku 7.

Članak 7. UEU-a glasi:

„1. Na temelju obrazloženog prijedloga jedne trećine država članica, Europskog parlamenta ili Europske komisije, Vijeće može, odlučujući većinom od četiri petine svojih članova uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, utvrditi da postoji očita opasnost da država

članica teško prekrši vrijednosti iz članka 2. Prije nego što to utvrdi, Vijeće sasluša dotičnu državu članicu i može joj uputiti preporuke odlučujući u skladu s istim postupkom.

Vijeće redovito provjerava postoje li i dalje razlozi koji su bili temelj za takvo utvrđenje.

2. Europsko vijeće, odlučujući jednoglasno, na prijedlog jedne trećine država članica ili Europske komisije te uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta može utvrditi da država članica teško i trajno krši vrijednosti iz članka 2. nakon što pozove dotičnu državu članicu da se očituje.

3. Ako je utvrđeno kršenje temeljem stavka 2., Vijeće može, kvalificiranom većinom odlučiti da se dotičnoj državi članici suspendiraju određena prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ, uključujući pravo glasa predstavnika vlade te države članice u Vijeću. Pritom Vijeće uzima u obzir moguće posljedice takve suspenzije na prava i obveze fizičkih i pravnih osoba.

Obveze dotične države članice temeljem Ugovorâ u svakom slučaju i dalje obvezuju tu državu.

4. Vijeće može kvalificiranom većinom naknadno odlučiti izmijeniti ili opozvati mjere poduzete temeljem stavka 3., ako su se promijenile okolnosti zbog kojih su mjere uvedene.

5. Modaliteti glasovanja koji se primjenjuju na Europski parlament, Europsko vijeće i Vijeće za potrebe ovog članka utvrđeni su u članku 354. Ugovora o funkcioniranju Europske unije“.

Članak 7. je vrlo ozbiljan mehanizam koji stoji na raspolaganju europskim institucijama, ali i državama članicama, u slučaju ozbiljnog kršenja temeljnih vrijednosti EU-a od strane jedne ili više država članica. Države članice pojedinačno, ali i kolektivno unutar Vijeća Europske unije nisu do sada pokazale spremnost upotrijebiti ga iz očitih razloga što je u Vijeću svaka država članica ravnopravna sa svim ostalim državama članicama i što se djelovanje Vijeća temelji na međusobnom uvažavanju i suradnji. Iz tog razloga se članak 7. naziva „nuklearnom opcijom“.

U takvim okolnostima, gdje svi ravnopravno sjede i odlučuju za istim stolom, teško je bilo postići jednoglasnu odluku iz stavka 2. članka 7. kojom bi Vijeće utvrdilo teško i trajno kršenje vrijednosti EU-a od strane neke od država članica. Dok je sankcije/suspenziju određenih prava moguće uvesti kvalificiranom većinom (četiri petine), za oduzimanje prava glasa nekoj državi članici potrebna je jednoglasna odluka.

Europska komisija kao čuvarica ugovora je u prosincu 2017. godine pokrenula postupak protiv Poljske<sup>39</sup> zbog povrede članka 7., dok je Europski parlament u rujnu 2018. godine pokrenuo postupak protiv Mađarske<sup>40</sup> zbog povrede članka 7.

Niti jednoj od ove dvije države članice nije utvrđeno postojanje očite opasnosti teškog kršenja vladavine prava upravo zbog prava veta, jer su jedna drugu međusobno spasile od donošenja ovakve odluke.

Veliki nedostatak članka 7. je taj što je on političke prirode, odnosno što odluku donosi Vijeće, tj. države članice i iz tog razloga se do sada pokazao neučinkovitim odnosno neprovedivim u praksi.

### **3.3.4) Uredba o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije**

U sklopu pregovora o Planu oporavka i otpornosti (nakon pandemije) - tzv. Next Generation EU, Europsko vijeće je htjelo 2020. godine korištenje sredstava iz europskog proračuna vezati uz poštivanje vladavine prava, no Mađarska i Poljska su blokirale donošenje takve odluke.

Kao kompromisno rješenje usvojena je Uredba (EU) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. godine o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, koja je u primjeni od 1. siječnja 2021. godine, i u cijelosti je obvezujuća za sve države članice i izravno se primjenjuje u svim državama članicama. Uredba utvrđuje pravila potrebna za zaštitu proračuna Unije u slučaju povreda načelâ vladavine prava u državama članicama.

Članak 2. Uredbe definira vladavinu prava za potrebe Uredbe kako je naprijed spomenuto.

Uredba u članku 4. stavku 1. propisuje da se odgovarajuće mjere poduzimaju ako se utvrdi da povrede načelâ vladavine prava u državi članici utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu financijskih interesa Unije na dovoljno izravan način.

---

<sup>39</sup> Europska komisija, Obrazloženi prijedlog u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU u pogledu vladavine prava u Poljskoj, Prijedlog Odluke Vijeća o utvrđivanju da postoji očita opasnost da Republika Poljska teško prekrši vladavinu prava, Brisel, 20.12.2017. COM(2017) 835 final, 2017/0360(NLE)

<sup>40</sup> P8\_TA(2018)0340, Stanje u Mađarskoj, Rezolucija Europskog parlamenta od 12. rujna 2018. o prijedlogu kojim se Vijeće poziva da, u skladu s člankom 7. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji, utvrdi da postoji očita opasnost da Mađarska teško prekrši vrijednosti na kojima se temelji Europska unija (2017/2131(INL)), OJ C 433, 23.12.2019

U stavku 2. članka 4. su navedene povrede načela vladavine prava, a koje se za potrebe te Uredbe odnose se na jedno ili više od sljedećeg:

- „(a) pravilno funkcioniranje tijela koja izvršavaju proračun Unije, uključujući zajmove i druge instrumente zajamčene proračunom Unije, osobito u kontekstu postupaka javne nabave ili dodjele bespovratnih sredstava;
- (b) pravilno funkcioniranje tijela koja provode financijsku kontrolu, praćenje i revizije te pravilno funkcioniranje djelotvornih i transparentnih sustava financijskog upravljanja i odgovornosti;
- (c) pravilno funkcioniranje istražnih službi i službi državnog odvjetništva u vezi s istragom i kaznenim progonom prijevара, uključujući porezne prijevare, korupciju ili druge povrede prava Unije povezane s izvršenjem proračuna Unije ili zaštitom financijskih interesa Unije;
- (d) učinkovito sudsko preispitivanje radnji ili propusta tijela iz točaka (a), (b) i (c) koje provode neovisni sudovi;
- (e) sprječavanje i sankcioniranje prijevара, uključujući porezne prijevare, korupciju ili druge povrede prava Unije povezane s izvršenjem proračuna Unije ili zaštitom financijskih interesa Unije, te učinkovite i odvraćajuće kazne koje primateljima izriču nacionalni sudovi ili upravna tijela;
- (f) povrat nepropisno isplaćenih sredstava;
- (g) djelotvornu i pravodobnu suradnju s OLAF-om i, podložno sudjelovanju predmetne države članice, s EPPO-om u njihovim istragama ili kaznenim progonima na temelju primjenjivih akata Unije u skladu s načelom lojalne suradnje;
- (h) druge situacije ili postupak tijela koja su relevantna za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije“.

Europska komisija prilikom procjene i utvrđivanja eventualnog postojanja relevantnih povreda načela vladavine prava sukladno ovoj Uredbi, koristi izvore poput presuda Suda Europske unije, izvješća Revizorskog suda, godišnjeg izvješća o vladavini prava i pregleda stanja u području pravosuđa, izvješća OLAF-a i EPPO-a te prema potrebi i druge izvore poput izvješća, zaključaka i preporuka GRECO-a, Venecijanske komisije i drugih relevantnih međunarodnih organizacija.

U tom smislu, Europska komisija će pratiti djelotvornu i pravodobnu suradnju država članica naročito s OLAF-om, što je posebno važno za države članice koje ne sudjeluju u pojačanoj suradnji unutar EPPO-a jer je u tim državama članicama OLAF nadležan za istragu prijevара, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti koje štete financijskim interesima EU-a. Štoviše sustavno neprovođenje preporuka OLAF-a moglo bi se smatrati povredom načela vladavine prava u skladu s Uredbom o uvjetovanosti.

Sukladno članku 6. Uredbe o uvjetovanosti Europska Komisija šalje pisanu obavijest predmetnoj državi članici u kojoj navodi činjenične elemente i posebne razloge na kojima temelji svoje nalaze (te bez odgode obavješćuje Europski parlament i Vijeće o takvoj obavijesti i njezinu sadržaju). Drugi korak se sastoji u dostavi traženih informacija i mogućnosti podnošenja primjedbi o nalazima iznesenima u obavijesti Komisije od strane prozване države članice (u roku koji nije kraći od mjesec dana ni dulji od tri mjeseca od datuma obavijesti o nalazima). U svojim primjedbama država članica može predložiti donošenje korektivnih mjera za pristupanje rješavanju nalaza navedenih u obavijesti Komisije.

Na temelju izvješća države članice, Komisija provodi procjenu i donosi odluku.

Ako Komisija smatra da su uvjeti iz članka 4. ispunjeni i da se korektivnim mjerama koje je predložila država članica ne pristupa rješavanju nalaza iz obavijesti Komisije na odgovarajući način, Komisija podnosi Vijeću prijedlog provedbene odluke o odgovarajućim mjerama. U prijedlogu se navode posebni razlozi i dokazi na kojima se temelje nalazi Komisije.

Vijeće donosi provedbenu odluku u roku od mjesec dana od primitka prijedloga Komisije (uz mogućnost produljenja za najviše dva mjeseca u slučaju izvanrednih okolnosti). Vijeće također može kvalificiranom većinom izmijeniti prijedlog Komisije i donijeti izmijenjeni tekst putem provedbene odluke.

Nastavno na navedenu proceduru iz članka 6., ako su uvjeti navedeni u članku 4. ispunjeni, u slučaju kada „Komisija izvršava proračun Unije u okviru podijeljenog upravljanja s državama članicama na temelju članka 62. stavka 1. točke (b) Financijske uredbe<sup>41</sup>“, Vijeće može donijeti jednu od sljedećih odgovarajućih mjera ili više njih:

---

<sup>41</sup> Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012, OJ L 193, 30.7.2018,

- „i. suspenzija odobrenja jednog ili više programa (financiranih iz proračuna EU-a) ili njena izmjena;
- ii. suspenzija obveza;
- iii. smanjenje obveza, među ostalim putem financijskih ispravaka ili prijenosa u druge programe potrošnje;
- iv. smanjenje predfinanciranja;
- v. prekid rokova plaćanja;
- vi. suspenzija plaćanja“.

## **4. SLUČAJEVI KRŠENJA TEMELJNIH VRIJEDNOSTI EUROPSKE UNIJE**

### **4.1) Mađarska**

U Mađarskoj, u vrijeme komunističke vladavine, nastaje stranka lijevo-liberalne orijentacije Fidesz – Savez mladih demokrata. U međuvremenu je ta stranka promijenila svoju platformu i postala stranka desne konzervativne političke orijentacije te kao takva, prvi puta sudjeluje u koalicijskoj vlasti 1998. godine pod vodstvom Victora Orbana.

Fidesz se 2000. godine priključuje Europskoj pučkoj stranci te ostvaruje pobjede na europskim parlamentarnim izborima od 2004. do 2019. godine. Nastavno na recentna događanja u Mađarskoj, 2019. godine Fidesz napušta Europsku pučku stranku.

Na nacionalnoj razini stranka Fidesz pod vodstvom Victora Orbana dolazi na vlast 2010. godine osvojivši natpolovičnu većinu mjesta u mađarskom parlamentu, te isti rezultat ponavlja na nacionalnim parlamentarnim izborima 2014., 2018. i 2022. godine. Nakon izborne pobjede 2014. Orbán drži znameniti govor u kojemu, zagovara alternativnu demokraciju (suverenističku i konzervativnu) koju naziva iliberalnom, kako bi naglasio da je suprotna liberalnoj demokraciji Zapadne Europe, odnosno EU-a.

Fidesz je preuzeo vlast s očitom agendom preuzimanja apsolutne vlasti u državi, zauzimanjem i „zarobljavanjem“ svih institucija i poluga vlasti, što nužno za sobom povlači nedemokratske procese i kršenje ustavnih načela, uključujući vladavinu prava.

Tako je i počelo, izmjenom mađarskog ustava.



Mađarska je 2011. godine donijela novi ustav, pod nazivom Temeljni zakon<sup>42</sup>, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine.

Vladajuća stranka je u proceduri donošenja ovog Temelnog zakona manipulirala postojećim zakonima i procedurama jer je za proceduru donošenja odabrala korištenje parlamentarnog Poslovnika sukladno kojem član Parlamenta može predložiti svoj prijedlog zakona koji u proceduru ide po puno jednostavnijoj proceduri nego kada to isto čini Vlada. Na ovaj način je izbjegnuta šira rasprava i konzultacije s oporbom o samom tekstu ustava. Ilustrativna je razina manipulacije (i/ili protuzakonnosti) činjenica da je u nekim slučajevima naknadnih izmjena tog istog Temelnog zakona, donesenih po toj istoj proceduri, prošlo manje od deset dana od predlaganja zakonskog teksta do njegovog stupanja na snagu<sup>43</sup> (Hranjec, 2019:20).

Ova činjenica sama za sebe govori koliko je mađarska procedura donošenja Temelnog zakona suprotna ustaljenim pravilima parlamentarnih demokracija o načinu donošenja ustava kao temeljnog akta jednog pravnog i političkog sustava, procedurama koje su uključive, utemeljene na širokom društvenom konsenzusu i koje slijede zahtjevne propisane procedure.

Nakon izmjena ustava, uslijedile su brojne izmjene zakona koje su se odnosile na brojna područja koja zadiru u osnove političkog sustava u Mađarskoj i demokratska načela (funkcioniranje ustavnog i izbornog sustava, sukob interesa, privatnost i zaštita podataka, sloboda izražavanja, akademske slobode, religijske slobode, sloboda udruživanja, pravo na jednako postupanje, prava pripadnika manjina, uključujući Rome i Židove, temeljna prava migranata, tražitelja azila i izbjeglica, ekonomska i socijalna prava) te vladavinu prava, uključujući neovisnost pravosuđa<sup>44</sup>.

Ove su zakonodavne izmjene radikalizirale mađarsko društvo, a koliko daleko je to sve došlo pokazuju ekstremni primjeri poput govora mađarskog premijera Orbana 2015. godine u kojem koketira s idejom uvođenja smrtne kazne.

Kao i u slučaju Poljske, Europska komisija je pokrenula niz postupaka protiv Mađarske<sup>45</sup> zbog povrede prava Europske unije pred Sudom EU-a zbog kršenja demokratskih vrijednosti i

---

<sup>42</sup> [https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2023/03/fundamental\\_law\\_of\\_hungary\\_20230101.pdf](https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2023/03/fundamental_law_of_hungary_20230101.pdf)

<sup>43</sup> Hranjec, Roko (2019) *Vladavina prava u novim članicama Europske unije: slučaj Mađarske i Poljske*, Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti

<sup>44</sup> *Commission staff working document, 2022 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary* SWD (2022) 517 final, 13.7.2022.

<sup>45</sup> Među posljednjim tužbama koje je Europska komisija podnijela protiv Mađarske su primjerice tužbe od 19. 12. 2022. vezano uz izmjene određenih zakona radi zaštite maloljetnika - predmet C-769/22; i tužba od 12.11.2021. zbog neprovođenja presude Suda EU-a vezano uz postupak odobrenja međunarodne zaštite i povrata državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – predmet C-123/22

temeljnih prava u Mađarskoj, ali i niz postupaka pred Europskim sudom za ljudska prava Vijeća Europe zbog kršenja EKLJP-a.<sup>46</sup> Na dan 1. siječnja 2022. godine, 47 presuda ESLJP-a protiv Mađarske čeka izvršenje.<sup>47</sup>

U postupku koji je Europska komisija pokrenula protiv Mađarske zbog narušavanja neovisnosti pravosuđa, Sud EU-a je presudom C-286/12 *Komisija protiv Mađarske*<sup>48</sup> od 6. studenoga 2012. godine ustanovio kršenje prava EU-a u slučaju usvajanja nacionalnog zakonodavstva kojim je propisana obveza umirovljenja sudaca, državnih odvjetnika i notara s navršene 62 godine života.

Nizom presuda Suda EU-a je utvrđeno kršenje prava EU-a vezano uz privremeni prihvrat migranata. Tako je Sud presudom C-808/18 *Komisija protiv Mađarske*<sup>49</sup> od 17. prosinca 2020. utvrdio povredu obveze na temelju prava EU-a o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom; o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite te o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Također, presudom C-821/19 *Komisija protiv Mađarske*<sup>50</sup> od 16. studenoga 2021. Sud je utvrdio povredu obveza na temelju prava EU-a o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite; o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, time što je u svojem nacionalnom pravu Mađarska kriminalizirala ponašanje svake osobe koja u okviru aktivnosti organiziranja pruži pomoć pri izražavanju namjere za podnošenje zahtjeva za azil koji ne ispunjava nacionalne kriterije za davanje takve zaštite.

U predmetu *Pesti*<sup>51</sup>, povodom zahtjeva za prethodnu odluku, Sud EU-a je 23. studenoga 2021. donio odluku u kojoj presuđuje da je protivno pravu EU-a proglašenje nezakonitim od strane Vrhovnog suda Mađarske podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku od strane nižeg suda zbog toga što postavljena pitanja nisu relevantna niti potrebna za rješenje spora u glavnom postupku.

---

<sup>46</sup> Primjerice presuda od 16. 7. 2015. *Gazsó protiv. Mađarske* zbog kršenja prava na pravično suđenje ili presuda od 23. 6. 2016. *Baka protiv Mađarske* zbog kršenja prava pristupa pravosuđu i slobode izražavanja ili presuda *Szabó i Vissy protiv Mađarske* od 12. 1. 2016. zbog kršenja prava na privatnost ili presuda od 8. 4. 2014. *Magyar Keresztény Mennonita Egyház i drugi protiv Mađarske* zbog kršenja prava na udruživanje i prava na slobodu vjeroispovijesti

<sup>47</sup> Europska komisija, 2022 *Izveštće o vladavini prava, poglavlje o vladavini prava u Mađarskoj*, 13.7.2022. SWD(2022) 517 final

<sup>48</sup> Sud EU-a, C-286/12, Komisija protiv Mađarske, ECLI:EU:C:2012:687

<sup>49</sup> Sud EU-a, C-808/18, Komisija protiv Mađarske, ECLI:EU:C:2020:1029

<sup>50</sup> Sud EU-a, C-821/19, Komisija protiv Mađarske ECLI:EU:C:2021:930

<sup>51</sup> Sud EU-a, C-564/19, zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio *Pesti Központi Kerületi Bíróság (Mađarska)* – kazneni postupak protiv IS-a, ECLI:EU:C:2021:949

U predmetu *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*<sup>52</sup> od 19. ožujka 2020., povodom zahtjeva za prethodnu odluku, Sud je također utvrdio kršenje prava EU-a vezano uz priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, ali i odredbi Povelje EU-a o temeljnim pravima o pravu na učinkovit pravni lijek.

Europski parlament je 2018. godine Rezolucijom<sup>53</sup> od 12. rujna 2018. pokrenuo postupak protiv Mađarske zbog povrede članka 7. UEU-a, navodeći kršenja vrijednosti Europske unije u 12 područja.

Godišnje Izvješće o vladavini prava<sup>54</sup> za 2022. godinu navodi sljedeće preporuke u odnosu na Mađarsku:

„ojačati ulogu Državnog sudbenog vijeća, uz istodobnu zaštitu njegove neovisnosti, kako bi se učinkovito uravnotežile ovlasti predsjednika Državnog sudbenog ureda,

· prilagoditi pravila koja se odnose na Kúriju kako se imenovanja sudaca ne bi provodila izvan uobičajenog postupka, kako bi se ojačali kriteriji prihvatljivosti za predsjednika Kúrije i pojačala kontrola pravosudnih tijela nad predsjednikom Kúrije, uzimajući u obzir europske standarde, te kako bi se uklonila mogućnost preispitivanja nužnosti zahtjeva za prethodnu odluku, u skladu sa zahtjevima prava EU-a,

· donijeti sveobuhvatne reforme lobiranja i rotirajućih vrata te ojačati sustav imovinskih kartica, osiguravajući učinkovit nadzor i provedbu,

· ostvariti dobre rezultate u pogledu istraga, kaznenog progona i pravomoćnih presuda u predmetima korupcije na visokoj razini,

· uvesti mehanizme za jačanje funkcionalne neovisnosti regulatornog tijela za medije uzimajući u obzir europske standarde o neovisnosti regulatornih tijela za medije,

· ojačati pravila i mehanizme za poboljšanje neovisnog upravljanja i uredničke neovisnosti javnih medija, uzimajući u obzir europske standarde o javnim medijima,

---

<sup>52</sup> Sud EU-a, C-564/18, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba)*, ECLI:EU:C:2020:218

<sup>53</sup> *European Parliament Resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL)) (2019/C 433/09)*

<sup>54</sup> Europska komisija, *2022 Izvješće o vladavini prava, poglavlje o vladavini prava u Mađarskoj*, 13.7.2022. SWD(2022) 517 final

·donijeti zakonodavstvo kako bi se osigurala pravedna i transparentna raspodjela rashoda za oglašavanje koju provodi država i poduzeća u državnom vlasništvu,

·ukloniti prepreke koje utječu na organizacije civilnog društva.“

Europski parlament u Izvješću<sup>55</sup> iz 2022. godine traži od Europske komisije da ne odobri mađarski Plan oporavka i otpornosti dok Mađarska ne ispuni sve relevantne preporuke iz Europskog semestra i ne provede sve relevantne presude Suda EU-a i ESLJP-a te da se iz financijskih/kohezijskih sredstava namijenjenih Mađarskoj dodatno izuzmu oni programi koje Mađarska potencijalno može zlouporabiti za kršenje vladavine prava, te da se rigoroznije primijeni Uredba o općim odredbama<sup>56</sup> i Financijska uredba<sup>57</sup> kako bi se spriječila zlouporaba fondova EU-a u političke svrhe.

Europski parlament navodi da je i dalje zabrinut zbog stanja demokracije i ljudskih prava u Mađarskoj, ustavnog i izbornog sustava, neovisnosti pravosuđa, korupcije i sukoba interesa, slobode medija i govora, uključujući pluralizam medija, kao i akademskih sloboda, slobode vjeroispovijesti, slobode udruživanja, prava jednakosti, uključujući prava LGBTIQ, prava manjina, migranata, tražitelja azila, izbjeglica.

Europska komisija je u travnju 2022. godine predložila Vijeću zamrzavanje Mađarskoj 65% ili 7,5 milijardi EUR-a europskih sredstava iz Plana oporavka (tri operativna programa kohezijske politike za razdoblje od 2021. do 2027.) zbog korupcije i kršenja vladavine prava na temelju Uredbe o uvjetovanosti. Sukladno propisanoj proceduri iz Uredbe, pokrenut je proces dijaloga između Brisela i Budimpešte, a Mađarska se obvezala donijeti mjere kojima će ukloniti razloge zamrzavanju sredstava iz europskih fondova, odnosno najavila mjere kojima će se onemogućiti kršenje vladavine prava i time eliminirati rizike ugroze proračuna EU-a i financijskih interesa EU-a.

---

<sup>55</sup> P9\_TA(2022)0204 Ongoing hearings under Article 7(1) TEU regarding Poland and Hungary, *European Parliament Resolution of 5 May 2022 on ongoing hearings under Article 7(1) TEU regarding Poland and Hungary* (2022/2647(RSP)) (2022/c 465/13)

<sup>56</sup> Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike, OJ L 231, 30.6.2021.

<sup>57</sup> Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012, OJ L 193, 30.7.2018

Vijeće je 12. prosinca 2022. godine odobrilo Plan oporavka i otpornosti za Mađarsku te 15. prosinca 2022. godine donijelo Provedbenu odluku Vijeća o mjerama za zaštitu proračuna Unije od povreda načela vladavine prava u Mađarskoj.<sup>58</sup>

Mađarski Plan oporavka i otpornosti je usvojen tek nakon što je u njega uvršteno dodatno poglavlje pod nazivom „Upravljanje i javna uprava“ te sadrži ukupno 38 mjera sa 111 ciljeva, a 27 od tih mjera je ključnih („super mjere“), bez ispunjenja kojih Mađarska neće biti u mogućnosti dobiti isplatu sredstava iz Plana oporavka i otpornosti. Sve ove mjere je Mađarska u suradnji s Europskom komisijom, definirala i uvrstila u Plan kao ključne provedbene mjere koje adresiraju nastale probleme vezane uz vladavinu prava, neovisnost sudaca, uključujući razloge zbog kojih je po članku 7. UEU-a pokrenut postupak protiv Mađarske, nedavne preporuke iz Europskog semestra i Izvješća o vladavini prava, kao i revizorske mjere, odnosno mjere zaštite financijskih interesa EU-a.

Novo poglavlje „Upravljanje i javna uprava“ sadrži mjere koje se odnose na funkcioniranje javne uprave općenito, jačanje okvira za borbu protiv korupcije, unaprjeđenje sustava javne nabave, jačanje neovisnosti pravosuđa, poboljšanje kvalitete i transparentnosti zakonodavnog procesa kroz društveni dijalog, itd.

Na ispunjenju svih ovih mjera Mađarska radi već nekoliko godina, ali napredak u ispunjenju istih još uvijek nije zadovoljavajući. Primjerice, vezano uz borbu korupcije, Mađarska je u zadanom roku do 30. studenoga 2022. godine:

- ispunila sljedeće mjere: osnivanje anti-korupcijskog Task Force-a, jačanje revizije i kontrolnog mehanizma garantiranja pravilnog korištenja sredstava EU-a, smanjenje u postupcima javne nabave financiranih iz sredstava EU-a udjela postupaka s jednim ponuditeljem, jačanje suradnje s OLAF-om, usvajanje zakona koji će osigurati veću transparentnost u trošenju javnih sredstava;

- djelomično ispunila sljedeće mjere: razvoj alata za izvješćivanje putem kojeg će se nadzirati i izvješćivati o javnim nabavama na kojima je sudjelovao jedan ponuditelj, razvoj elektroničkog sustava javne nabave, razvoj okvira za procjenu učinkovitosti i analize troška i koristi/cost-benefit javnih nabava;

---

<sup>58</sup> Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/2506 o mjerama za zaštitu proračuna Unije od povreda načela vladavine prava u Mađarskoj, OJL 325/94

- nije ispunila sljedeće mjere: jačanje prevencije, otkrivanja i korekcije nezakonitosti i nepravilnosti vezanih uz fondove EU-a uspostavom novog tijela/Integrity authority, jačanje okvira za borbu protiv korupcije, osiguranje transparentnosti u korištenju sredstava EU-a putem fondacija koje bi u javnom interesu nadgledale korištenje sredstava, uspostava posebnog postupka za kaznena djela počinjena zbog zlouporabe položaja i ovlasti ili u korištenju javnih sredstava;

- nije postigla ključni napredak u provedbi mjera koje se stoga moraju i dalje nadzirati ili je za njihovu provedbu potrebno još vremena: smanjiti udio postupaka javne nabave financiranih iz nacionalnog proračuna u kojima sudjeluje jedan ponuditelj, usvojiti akcijski plan za javnu nabavu s ciljem liberalizacije postupka, educirati mikro, mala i srednja poduzeća o postupku javne nabave, uspostaviti shemu podrške za nadoknadu sredstava povezanih sa sudjelovanjem u javnoj nabavi mikro, malih i srednjih poduzeća.<sup>59</sup>

Kao što se može vidjeti iz navedenog primjera, nije dovoljno da Mađarska samo formalno usvoji navedene ključne mjere, već iste moraju biti u stvarnosti i provedene, a o ispunjenju kojih Mađarska mora podnijeti izvješće Europskoj komisiji, koja donosi procjenu i obavještava Vijeće o tome da li je ostvaren zadovoljavajući napredak ili ne. Sredstva iz Fonda za oporavak i otpornost za Mađarsku će biti zamrznuta do ispunjenja preporuka Europske komisije, ali i izvršenja presuda Suda EU-a i ESLJP-a. Konačnu odluku o ukidanju suspenzije/opoziva uvedenih mjera na temelju članka 7. Uredbe o uvjetovanosti donosi Vijeće EU-a, to jest države članice, kvalificiranom većinom.

## **4.2) Poljska**

Nastavno na parlamentarne izbore u listopadu 2015. godine, na vlast u Poljskoj je došla stranka Pravo i pravda, kojoj je uzor bio mađarski Fidesz. Po uzoru na mađarski scenarij, iste godine je poljska Vlada započela s reformom pravosuđa, pod krinkom stvaranja učinkovitijeg i pristupačnijeg pravosuđa, očišćenog od sudaca imenovanih u vrijeme komunizma (koji su bili izlika vladajućoj stranci za neučinkovito pravosuđe). Odlučeno je da reforma treba početi s reformom Ustavnog suda, onog koji na određeni način kontrolira političke i pravne procese u državi.

---

<sup>59</sup>[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL\\_BRI\(2023\)741581\(ANN01\)\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL_BRI(2023)741581(ANN01)_EN.pdf); [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL\\_BRI\(2023\)741581\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/741581/IPOL_BRI(2023)741581_EN.pdf)

Izmijenjeni su određeni zakoni u tom kontekstu, a predsjednik Republike je odbio potvrditi krajem 2015. godine imenovanje triju sudaca Ustavnog suda koje je već izabrao prethodni sastav parlamenta (2011.-2015.). Novi parlament je uskoro poništio ta tri imenovanja i izabrao tri nova suca Ustavnog suda Republike Poljske, koji su odmah nakon imenovanja pod okriljem noći u prosincu 2015. godine položili prisegu predsjedniku Republike. Do kraja 2016. godine većinu sudaca Ustavnog suda su činili novoizabrani suci, lojalni vladajućoj stranci i Vladi, uključujući predsjednicu istog Suda, koja je osobno intervenirala u neovisan rad sudaca, do mjere interveniranja u izreke i obrazloženja sudskih odluka (Bodnar, 2021:1063).<sup>60</sup>

Tijekom 2016. godine se nastavilo s izmjenama zakonodavstva s ciljem slabljenja neovisnosti pravosudnih tijela i jačanja uloge aparata izvršne vlasti; Ministarstvu pravosuđa je pripojeno Državno tužiteljstvo, odstranjivanjem neposlušnih tužitelja iz sustava ili njihovim degradiranjem, a Glavni tužitelj je dobio ovlast izmijeniti ili ukinuti bilo koju odluku bilo kojeg državnog tužitelja kojem je nadređen. Nadalje, ovlasti tajnih službi su proširene novim zakonskim izmjenama, gotovo bez demokratskog nadzora. Isto tako, Zakon o državnim službenicima je izmijenjen na način da se na visoke pozicije u državnoj službi mogu postaviti politički podobne osobe. Osim toga, u istom razdoblju je poljski parlament donio novi Zakon o medijima, zahvaljujući kojem su na upravljačke pozicije nacionalnog radija i televizije postavljeni vladajućoj stranci lojalni ljudi.

Protiv svih ovih zakona su bili podneseni zahtjevi za ocjenu ustavnosti Ustavnom sudu Republike Poljske. Dogodilo se da je o zahtjevu za ocjenom ustavnosti Zakona o medijima odlučivao Sud u sastavu sudaca izabranih prije 2015. godine, koji je donio odluku o neustavnosti odredbi o imenovanju čelnih ljudi u javnim medijima. O svim ostalim zahtjevima za ocjenom ustavnosti o kojima su odlučivali novoizabrani suci, Ustavni sud nikad nije donio odluku. Vlada Republike Poljske se međutim oglušila na navedenu presudu Ustavnog suda o neustavnosti Zakona o medijima s poljskim Ustavom.

U razdoblju od 2017. do 2020. godine poljski je parlament nastavio donositi zakone kojima je cilj i svrha bila drastično daljnje ograničenje neovisnosti i nepristranosti sudaca. Tako je, zahvaljujući izmjenama Zakona o općim/nizim sudovima, ministar pravosuđa od 2017. godine razriješio brojne predsjednike ovih sudova ili skratio mandate tadašnjim predsjednicima i imenovao nove predsjednike tih sudova – podobne i lojalne.

---

<sup>60</sup> Bodnar, Adam (2021) Polish Road Toward an Illiberal State: Methods and Resistance, 96 Indiana Law Journal (str. 1059-1087)

Nadalje, parlament je izmijenio postupak imenovanja članova Nacionalnog sudskog vijeća u čijoj je nadležnosti izbor sudaca, na način da je njegove članove iz redova sudaca sukladno navedenim zakonskim izmjenama birao parlament većinom od tri petine. Ujedno su skraćeni mandati tadašnjih članova Vijeća iz redova sudaca, tako da je uskoro Nacionalno sudsko vijeće, u novom sastavu, bilo u prilici imenovati suce dvaju novo-osnovanih odjela Vrhovnog suda: Odjela za izvanredni nadzor i javne poslove i Disciplinskog odbora. (EU je pokrenula postupak protiv Poljske zbog kršenja prava EU-a zbog ovih zakonskih rješenja, a Nacionalno sudsko vijeće je izbačeno iz Europske mreže sudskih vijeća 2018. godine).

Od 2017. godine je također započelo podrivanje neovisnosti Vrhovnog suda: smanjenjem dobne granice za odlazak u mirovinu sudaca Vrhovnog suda sa 70 na 65 godina i stvaranjem novog pravnog i institucionalnog okvira za provođenje disciplinskih postupaka protiv sudaca.

Nastavno na ove zakonske izmjene, 20 sudaca Vrhovnog suda je u tom trenutku bilo umirovljeno, uključujući tadašnju predsjednicu Vrhovnog suda (koji su ipak vraćeni na Vrhovni sud nakon Naloga Suda EU-a o suspendiranju primjene odredbi navedenog zakona o umirovljenju – presuda C-619/18 *Komisija protiv Poljske*<sup>61</sup>).

Događaji koji su uslijedili nastavno na osnivanje dvaju novih odjela Vrhovnog suda za nadzor i disciplinske postupke, mogli bi se nazvati lovom na vještice 21. stoljeća. Ovi su odjeli počeli provoditi progone sudaca koji su se usudili kritizirati novi sustav i boriti se za neovisnost pravosuđa, ukidanjem njihovih imuniteta, njihovim suspendiranjem, javnom porugom putem medija i sl..

### **„Pravna bitka“ Europske unije i Poljske**

Poljski Ustavni sud je 2005. godine prilikom pristupanja Poljske EU-u donio odluku K 18/04<sup>62</sup> s ocjenom da su odredbe Ugovora o pristupanju i mnoge druge (u tom postupku osporavane) odredbe Osnivačkih ugovora EU-a sukladne s Ustavom Republike Poljske. „Sud je naglasio da pristup Poljske EU-u nije utjecao na nadređenost Ustava nad cjelokupnim pravnim poretom. U slučaju sukoba, između normi Ustava i Zajednice/EU-a koje (*norme Zajednice*) ne mogu biti eliminirane/usklađene na način da tumače odnosnu autonomiju europskog i nacionalnog prava, nacija kao suveren, ili tijelo državne vlasti na temelju ovlasti iz Ustava da predstavlja naciju,

---

<sup>61</sup> Sud EU-a, C-619/18 Komisija protiv Poljske ECLI:EU:C:2018:531

<sup>62</sup><http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/documents/Polish%20Constitutional%20Tribunal%20Judgment%20Polands%20accession%20to%20the%20EU.pdf>



treba donijeti odluku izbora između tri opcije. Te su tri opcije: izmjena Ustava, izmjene odredbi Zajednice; ili ultimativno, odluka Poljske o izlasku iz EU-a<sup>63</sup> (Biernat, 2020:1107).

U razdoblju do 2016. godine poljski Ustavni sud je preispitivao u nekoliko navrata odnos s pravom EU-a i u svojim stavovima načelno pratio zauzeti stav iz odluke Ustavnog suda K 18/04.

Od 2017. godine poljski Ustavni sud je napravio zaokret u odnosu na svoja prethodna pravna stajališta, zauzimajući dijametralno suprotan stav Odluci K 18/04 da (u konkretnim predmetima) pravo Europske unije nije u skladu s Ustavom Republike Poljske.

19. studenoga 2019. godine Sud EU-a je donio presudu *A. K. i drugi protiv Vrhovnog suda Poljske*<sup>64</sup> s testom putem kojeg suci mogu ocijeniti neovisnost Nacionalnog sudskog vijeća i Disciplinskog odbora Vrhovnog suda. Vlada Republike Poljske se suprotstavila ovoj presudi Suda EU-a i mogućnosti ocjenjivanja ovih dvaju tijela od strane svih poljskih sudaca te je uspjela donijeti još jedan zakon kojim je dodatno ograničila suce da slobodno presuđuju, odnosno ojačala poziciju Disciplinskog odbora u pokretanju disciplinskih postupaka protiv sudaca putem (tzv. „Muzzle law“)<sup>65</sup>.

Ali kao rezultat provedbe ove presude Suda EU-a su tri odjela Vrhovnog suda (formirana prije 2015. godine i u sastavu starog kadra) donijela rezoluciju kojom se propisivalo izbacivanje iz sustava sudaca koji su nezakonito izabrani od strane novoosnovanog Nacionalnog sudskog vijeća.

S poljske strane, kako bi negirala nadređenost prava EU-a i osporila obvezu provedbe presuda Suda EU-a, pravna bitka je pokrenuta trima tužbama pred Ustavnim sudom Poljske po pitanju nadređenosti prava EU-a (pokrenutima na prijedlog Disciplinskog odbora Vrhovnog suda, predsjednika Republike i vladajuće stranke Pravo i Pravda).

---

<sup>63</sup> Biernat, Stanislaw (2020) How Far is it from Warsaw to Luxembourg and Karlsruhe: The Impact of the PSPP Judgement on Poland, 21 German Law Journal

<sup>64</sup> Sud EU-a, spojeni predmeti C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A. K. i drugi protiv Vrhovnog suda Poljske*, ECLI:EU:C:2019:982

<sup>65</sup> <https://judicature.duke.edu/articles/the-collapse-of-judicial-independence-in-poland-a-cautionary-tale/>

Odluke Ustavnog suda Poljske P 7/20<sup>66</sup> i K 3/21<sup>67</sup> predstavljaju kulminaciju novih stajališta ovog Suda u odnosu na pravo Europske unije.

14. srpnja 2021. godine poljski Ustavni sud je donio odluku P 7/20 kojom je odlučio da članak 4.3. druga rečenica UEU-a u vezi s člankom 279. UFEU-a, ukoliko/kad Sud EU-a *ultra vires* nametne obvezu Republici Poljskoj kao državi članici EU-a, određujući privremene mjere u odnosu na organizacijsku strukturu i funkcioniranje poljskih sudova i na način postupanja ovih sudova - nije u skladu s Ustavom Republike Poljske (člancima 2., 7., 8. stavak 1. i 90. stavak 1., u vezi s člankom 4. (1)), i u okviru ove nadležnosti nije pokriven načelima nadređenosti i izravnog učinka iz Ustava (članak 91 (1)-(3)).

Potom, 7. listopada 2021. godine poljski Ustavni sud je donio odluku K 3/21 nastavno na zahtjev predsjednika Republike u kojoj presuđuje:

„1. da određene odredbe (članak 1. stavak 1. i 2. u vezi s člankom 4. stavkom 3.) UEU-a nisu u skladu s Ustavom Republike Poljske (člancima 2., 8., i 90. stavak 1. ) budući „Europska unija donosi akt koji izlazi izvan okvira nadležnosti dodijeljenih Europskoj uniji od strane Poljske putem Osnivačkih ugovora, budući da Europska unija tumači da Ustav nije najviši zakon Republike Poljske koji ima prednost po pitanju obvezujuće pravne snage i primjene te budući da Europska unija tvrdi da Republika Poljska ne funkcionira kao suverena i demokratska država,

2. da članak 19. stavak 1., podstavak 2. UEU-a nije u skladu s određenim člancima Ustava Republike Poljske (članci 2., 7., 8. stavak 1., 90. stavak 1., 178. stavak 1. i 190. stavak 1.) jer se tumači na način da, radi osiguranja učinkovite pravne zaštite u područjima iz nadležnosti Europske unije daje domaćim sudovima (općim, upravnim, vojnim, Vrhovnom sudu) ovlasti da

a) prilikom odlučivanja zaobiđu odredbe Ustava što je suprotno člancima 2., 7., 8. stavak 1., 90. stavak 1. i 178. stavak 1. Ustava

b) presuđuju na temelju nevažećih odredbi koje je Sejm<sup>68</sup> poništio i/ili Ustavni sud proglasio neustavnima,

---

<sup>66</sup> <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11589-obowiazek-panstwa-czlonkowskiego-ue-polegajacy-na-wykonywaniu-srodkow-tymczasowych-odnoszacych-sie-do-ksztaltu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-wladzy-sadowniczej-tego-panstwa>

<sup>67</sup> <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>

<sup>68</sup>Parlament Republike Poljske čine donji dom - Sejm i Senat

3. da članak 19. stavak 1. podstavak 2. i članak 2. UEU-a s ciljem osiguranja učinkovite pravne zaštite u područjima prava Europske unije i osiguranja neovisnosti sudaca – daje domaćim sudovima ovlast:

a) preispitivanja zakonitosti procedure imenovanja suca, uključujući preispitivanje zakonitosti akta kojim predsjednik Republike imenuje suca, što nije u skladu s člancima 2., 8. stavak 1., 90. stavak 1., i 179 u vezi s člankom 144. (3)(17) Ustava;

b) preispitivanja zakonitosti rezolucije Nacionalnog sudskog vijeća o pravu upućivanja zahtjeva predsjedniku Republike za imenovanje suca, što nije u skladu s člancima 2., 8. stavak 1., 90. stavak 1., i 186. stavak 1. Ustava;

c) određivanja manjkavosti procesa imenovanja suca i posljedično, odbijanja prihvaćanja imenovane osobe na sudsku dužnost u skladu s člankom 179. Ustava kao suca – što nije u skladu s člancima 2., 8. stavak 1., 90. stavak 1., i 179. u vezi s člankom 144. (3)(17) Ustava“.

Europska komisija je u prosincu 2017. pokrenula protiv Poljske postupak iz članka 7. stavka 1. UEU-a. zbog kršenja vladavine prava.

Godišnje Izvješću o vladavini prava za 2022. godinu<sup>69</sup> u odnosu na Poljsku navodi sljedeće preporuke:

- „odvojiti funkciju ministra pravosuđa od funkcije glavnog državnog odvjetnika i osigurati funkcionalnu neovisnost državnog odvjetništva od Vlade,

·ojačati postojeća pravila o integritetu uvođenjem pravila o lobiranju i standardiziranog internetskog sustava za imovinske kartice javnih dužnosnika i zastupnika u Parlamentu,

·osigurati neovisne i djelotvorne istrage i kazneni progon, riješi pitanje širokog područja primjene imuniteta za nositelje najviših izvršnih funkcija i suzdrži se od uvođenja klauzula o nekažnjavanju (iznimki) u zakonodavstvo kako bi se ostvarili dobri rezultati u slučajevima korupcije na visokoj razini,

·osigurati da se izdavanje operativnih licencija medijskim kućama provodi poštenim, transparentnim i nediskriminirajućim postupcima,

---

<sup>69</sup> *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Izvješće o vladavini prava za 2022.*, COM(2022) 500 final Luxembourg, 13.7.2022.

- ojačati pravila i mehanizme za poboljšanje neovisnog upravljanja i uredničke neovisnosti javnih medija, uzimajući u obzir europske standarde o javnim medijima,
- osigurati sustavnije praćenje nalaza Vrhovnog ureda za reviziju i osigurati brzo imenovanje članova kolegija Vrhovnog ureda za reviziju,
- poboljšati okvir djelovanja civilnog društva i pravobranitelja, uzimajući u obzir europske standarde civilnog društva i institucija pučkog pravobranitelja“.

Slično kao i u slučaju Mađarske, 35 milijardi EUR-a je uskraćeno isplatiti Poljskoj iz kohezijskih fondova Europske unije (iz Plana oporavka i otpornosti).

U prosincu 2022. godine vladajuća stranka Pravo i pravda je dala naznačiti da je voljna povući se u sukobu s Briselom vezano uz prijepor oko odredbi o disciplinskom kažnjavanju sudaca, pa je u prosincu 2022. godine pripremila nacrt zakona sukladno kojem disciplinske postupke protiv sudaca više neće provoditi navedeni odjel Vrhovnog suda, već bi isti trebali prijeći u nadležnost Vrhovnog upravnog suda. Naime, ovakvim zakonom bi se ispunili zahtjevi Brisela koji smatra da je Vrhovni sud pod utjecajem izvršne vlasti, dok je Vrhovni upravni sud nešto neovisniji. Nacrt Zakona također predviđa ukidanje kažnjavanja onih sudaca koji javno propituju status kolega sudaca imenovanih na te funkcije proteklih godina. Usvajanje ovog zakona je uvjet odmrzavanju sredstava iz fondova EU-a namijenjenih Poljskoj.

Premda i dalje postoje kritičari koji tvrde da ovaj zakon ne zadovoljava ispunjavanje uvjeta koje je postavio Sud EU-a i na kojima inzistira Europska komisija, što je možda i istina, ali pokazuje da mehanizmi EU-a, naročita Uredba o uvjetovanosti „imaju zube“ i mogu ugristi, jer iznos novca namijenjenog Poljskoj iz kohezijskih fondova je značajan i potreban Poljskoj.

Osim što Poljska trpi financijsku štetu zbog uskrate sredstava iz Plana oporavka i otpornosti, Poljska isplaćuje Europskoj komisiji kaznu od 1 milijuna EUR-a dnevno zbog neispunjavanja naloga Suda EU-a od 14. srpnja 2021. godine zbog ne-ukidanja odredbi nacionalnog zakona o disciplinskom procesuiranju sudaca.<sup>70</sup>

Poljska, za razliku od Mađarske, mora ispuniti dvije „super mjere“ da bi dobila isplatu sredstava iz Plana oporavka i otpornosti, a obje se odnose na osiguranje neovisnosti pravosuđa.

---

<sup>70</sup> Nalog potpredsjednika Suda EU -a u predmetu C-204/21 R Komisija protiv Poljske, ECLI:EU:C:2021:878

## 5. ZAKLJUČAK

Institucije EU-a do donošenja Uredbe o uvjetovanosti nisu učinile dovoljno u zaštiti vladavine prava iz političkih i objektivnih razloga (Europska komisija je učinila najviše što je mogla uzimajući u obzir pravni okvir u kojem je postupala i njezine nadležnosti propisane Osnivačkim ugovorima). Međutim, još se jednom u povijesti pokazala ključna i presudna važnost Suda EU-a koji je svojim presudama prokrčio put institucijama u pronalaženju rješenja u cilju zaštite pravnog poretka i pravne stečevine EU-a na način da je rekao da nacionalna pravosuđa država članica moraju biti neovisna da bi mogla garantirati učinkovitu zaštitu prava zajamčenih pravom EU-a, odnosno vladavinu prava.

Iz ovog rada proizlazi potvrda postavljene hipoteze da je uskrata sredstava iz fondova EU-a na temelju Uredbe o uvjetovanosti učinkovit mehanizam sankcioniranja država članica u slučaju kršenja vladavine prava. Dokaz tomu je činjenica da, premda evidentno krše vladavinu prava dugi niz godina (Mađarska više od desetljeća), Poljska i Mađarska tek nakon primjene ove Uredbe i relativno nedavne uskrate isplate financijskih sredstava iz proračuna EU-a u njihove nacionalne proračune, pokazuju spremnost za konkretnim djelovanjem u smislu korigiranja štetnih reformi za vladavinu prava i njihovih učinaka.

Uredba o uvjetovanosti je mehanizam koji ima sve potrebne elemente za učinkovito odvracanje država članica od teških kršenja temeljnih vrijednosti EU-a; za razliku od članka 7. UEU-a koji je još uvijek u praksi neučinkovit.

Naime, jamstvo učinkovite primjene u praksi Uredbe o uvjetovanosti je činjenica da je donesena u formi uredbe, neposredno primjenjive i s izravnim učinkom u svim državama članicama i da je to trajni instrument koji nije vezan uz trenutni višegodišnji financijski okvir, već je primjenjiv na sve buduće proračune EU-a. Isto tako, Uredba o uvjetovanosti se primjenjuje na sve fondove EU-a, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, jer je zakonodavac pojasnio da se Uredba može aktivirati ukoliko nije osigurano pravilno funkcioniranje tijela koja provode planove za oporavak i otpornost.

Činjenica da Europska komisija prilikom procjene i utvrđivanja relevantnih povreda načela vladavine prava za potrebe ove Uredbe koristi izvješća i rezultate svih mehanizama izgrađenih tijekom godina i navedenih u ovom radu, govori u prilog tome da sav trud i rad nije bio uzaludan i da svaki od tih mehanizama doprinosi krajnjem cilju očuvanja temeljnih vrijednosti na kojima se EU zasniva.

Unatoč otporu država članica zbog pravne i političke osjetljivosti pitanja vladavine prava, EU je u konačnici uspjela pronaći zajednički nazivnik osiguranju poštivanja temeljnih vrijednosti EU-a u zahtjevu učinkovite zaštite financijskih interesa EU-a.

Iznimno bitan element koji ovoj Uredbi daje obilježje učinkovitog alata za dovođenje u red neposlušnih država članica je činjenica da je za kršenje njezinih odredbi nadležan Sud EU-a.

Poljska i Mađarska trenutno radi na ispunjenju zahtjeva Europske komisije proizašlih iz Mehanizma za oporavak i otpornost u smislu uklanjanja iz sustava nepravilnosti koje su od 2010. - 2015. sustavno i namjerno stvarane s ciljem slabljenja vladavine prava i demokracije. I u jednoj i u drugoj državi članici i dalje postoje otpori, ali se može primijetiti trend ustupanja, iako nevoljkog.

Svakako se može pretpostaviti da sve ostale države članice pažljivo promatraju razvoj događaja u odnosu na Mađarsku i Poljsku te da su ozbiljno shvatile da u slučaju kršenja vladavine prava ni same neće biti pošteđene od uskrate financijskih sredstava iz fondova EU-a, tako da ovaj mehanizam sankcioniranja ima jak upozoravajući i preventivan utjecaj na ponašanje ostalih država članica.

Evidentno je da je uslijed globalnih kriza i događanja proteklog desetljeća na globalnoj i europskoj razini došlo do retrogradnih demokratskih procesa i unazađivanja vladavine prava. Izvješće Europske komisije o vladavini prava za 2022. godinu pokazuje da većina država članica ima određene probleme ili izazove u području vladavine prava, iz različitih i kompleksnih razloga, jedan od kojih je i nepostojanje konkretnog i učinkovitog, direktno primjenjivog nadzornog mehanizma od strane EU-a. Kako je to često bio slučaj u EU-u, u nedostatku odgovarajućeg mehanizma, u konkretnom primjeru kršenja vladavine prava, EU je pribjegli Uredbi o uvjetovanosti, uz pomoć koje trenutno kontrolira i sankcionira neposlušne države članice.

S druge strane članak 7. UEU-a nije zaživio u praksi, prvenstveno zbog svog političkog karaktera jer odluku o utvrđivanju teškog i trajnog kršenja vrijednosti iz članka 2. UEU-a u ovom postupku donosi Vijeće EU-a jednoglasno, odnosno države članice imaju pravo veta.

Mišljenja sam da će EU stoga, u bliskoj budućnosti raditi na daljnjim zakonodavnim i institucionalnim izmjenama kako bi postojeće mehanizme zaštite i unaprjeđenja vladavine prava dodatno razvila i osigurala njihovu učinkovitost, i to izmjenama Osnivačkih ugovora.

Tom će prilikom biti potrebno doraditi i operacionalizirati članak 7. UEU-a u kako bi postao djelotvoran i učinkovit u ispunjavanju svoje svrhe, budući da je do sada njegova svrha mogla biti samo djelomično ostvarena. Institucije su na temelju članka 7. do sada uspjele pokrenuti dva puta postupak zbog povrede članka 7., ali ne i utvrditi kršenje istoga zbog prava veta. Međutim i primjena sadašnjeg članka 7. je polučila određene rezultate: pokazana je jasna namjera da se kršenje temeljnih vrijednosti neće tolerirati i pokrenut je postupak dijaloga s prijestupnicama državama članicama, što je isto urodilo određenim pozitivnim pomacima, premda ne dovoljnim.

Jedan od načina operacionalizacije članka 7. UEU-a je svakako uklanjanje političkog odlučivanja u što većem opsegu i uključivanje Suda EU-a u ovaj postupak.

Za očekivati je dakle, da će u budućim izmijenjenim Osnivačkim ugovorima vladavina prava biti konkretnije razrađena i propisana te da će postati primarna okosnica na kojoj će se graditi buduće pravno uređenje EU-a jer su nedavna događanja na tlu Europe pokazala da je vladavina prava u direktnoj korelaciji sa sigurnosnom politikom EU-a (vanjskom i unutarnjom).

Nastavno na navedeno, može se očekivati da će u budućim procesima proširenja EU-a, mehanizam suradnje i provjere koji se trenutno primjenjuje na Bugarsku i Rumunjsku, postati novi, dodatno prilagođen mehanizam koji će „imati zube“ i kojem će biti podvrgnute sve nove države članice EU-a kako bi se osiguralo poštivanje vladavine prava i onemogućili retrogradni procesi koji su se događali u većini država srednje i istočne Europe nakon ulaska u članstvo EU-a, uključujući Hrvatsku (Vasiljević, 2020)<sup>71</sup>.

Očekujem također da će izmjene osnivačkih ugovora sadržavati i detaljne odredbe i proceduru za izlazak iz EU-a, bilo zbog odluke države članice da želi izaći iz EU-a, kao što je to bio slučaj s Ujedinjenim Kraljevstvom, bilo zbog odluke većine država članica da nekoj od njih tamo više nije mjesto zbog kršenja, upravo vladavine prava i temeljnih vrijednosti.

Ukoliko bude budućih proširenja EU-a, odnosno daljnjeg geografskog širenja EU-a, ono će zasigurno biti samo u odnosu na one države koje su spremne istinski i u praksi poštivati i provoditi vladavinu prava.

---

<sup>71</sup> Vasiljević, Snježana (2020) *Temeljna prava i vladavina prava u EU: izazovi prije i nakon pridruživanja* // Pravo i politika EU: stara pitanja novi odgovori / Bačić, Arsen (ur.), Zagreb, HAZU, 2020. (str. 89-124)

## Popis literature:

1. Bodnar, Adam (2019) *Polish Road Toward an Illiberal State: Methods and Resistance*, 96 Indiana Law Journal, (str. 1059-1087)
2. Sionaidh, Douglas-Scott (2011) *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, Human Rights Law Review 11:4, (str. 645-682)
3. Vijeće Europske unije (28.11.2022.) *Pristupanje Europske unije Europskoj Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, 14858/22 LIMITE JAI 1479 FREMP 240
4. Fennelly, Nial (2011) *Human Rights and the National Judge: His Constitution; The European Union; The European Convention* u ERA Forum, Volume 12 (str. 87-103)
5. Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs (2017) *Game of Values: the Threat of Exclusive Constitutional Identity, the EU and Hungary*, u Bast Jürgen i Orgad Liav (ur.), 18 German Law Journal (str. 1721-1744)
6. Margaritis, Konstantinos (2013) *Some Thoughts on the Interrelation of Article 7 TEU with the EU Fundamental Rights Agency*, u Perspectives of Business Law Journal, Volume 2, Issue 1, (str. 143-147)
7. Đorđević, Ljubica (2014) *Protection of the EU Values in the EU Member States through the Sanction Mechanism: the Scope and the Impact of Article 7 TEU*, u Revija za Evropsko pravo, XVI Kragujevac, (str. 5-21)
8. Hranjec, Roko (2019) *Vladavina prava u novim članicama Europske unije: slučaj Mađarske i Poljske*, Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti
9. Vasiljević, Snježana (2020) *Temeljna prava i vladavina prava u EU: izazovi prije i nakon pridruživanja // Pravo i politika EU: stara pitanja novi odgovori / Bačić, Arsen (ur.), Zagreb, HAZU (str. 89-124)*
10. Biernat, Stanislaw (2020) *How Far is it from Warsaw to Luxembourg and Karlsruhe: The Impact of the PSPP Judgement on Poland*, 21 German Law Journal (str. 1104-1115)
11. Nagy, Csongor István (2020) *The Diagonality Problem of EU Rule of Law and Human Rights: Proposal for an Incorporation à l'Européenne*, 21(5) German Law Journal (str. 838-866)
12. Europski parlament, *Rezolucija Europskog parlamenta od 5. svibnja 2022. o tekućim saslušanjima u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a u pogledu Poljske i Mađarske (2022/2647(RSP) P9\_TA(2022)0204*
13. Europski parlament, *Rezolucija Europskog parlamenta od 19. svibnja 2022. o Izvješću Komisije o vladavini prava za 2021. (2021/2180(INI)) (2022/C 479/02) P9\_TA(2022)0212*
14. European Parliament, *European Parliament resolution of 10 June 2021 on the rule of law situation in the European Union and the application of the Conditionality Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 (2021/2711(RSP)) P9\_TA(2021)0287*
15. European Parliament, *European Parliament resolution of 9 June 2022 on the rule of law and the potential approval of the Polish national recovery plan (RRF) (2022/2703(RSP)) P9\_TA(2022)0240*



16. European Parliament, *European Parliament resolution of 10 June 2015 on the situation in Hungary* (2015/2700(RSP)) P8\_TA(2015)0227
17. Editorial Comments (2015) - *Safeguarding EU values in the Member States – Is Something finally happening?* Common Market Law Review 52 (str. 619-628)
18. Editorial Comments (2021) – *Clear and present danger: Poland, the rule of law and primacy*, Common Market Law Review 58 (str. 1635-1648)
19. *Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by Hungary of the rule of law*, 12266/1/18 REV1, 18. 09. 2018.
20. Wursthorn, Eric (2022) Executive summary - *Hungary and Poland Lose Battle over EU Regulation Withholding Payments for Rule of Law Breaches*, LGBT Law Notes 3
21. Halmai, Gábor (2019) *Populism, Authoritarianism and Constitutionalism*, 20 German Law Journal (str. 296.-312)
22. Kotarski, Kristijan (2020) *Zaštita vladavine prava, politika i financijskih interesa Europske unije, 1. dio*, Ekonomski lab, 13.11.2020., <https://arhivanalitika.hr/blog/zastita-vladavine-prava-politika-i-financijskih-interesa-europske-unije-1-dio/>
23. Kotarski, Kristijan (2020) *Zaštita vladavine prava, politika i financijskih interesa Europske unije, 2. dio*, Ekonomski lab, 17.11.2020., <https://arhivanalitika.hr/blog/zastita-vladavine-prava-politika-i-financijskih-interesa-europske-unije-2-dio/>
24. Europska komisija, *Komunikacija Europske komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću – Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji - Trenutačno stanje i mogući sljedeći koraci*, COM(2019) 163 final, 3.4.2019.
25. European Commission, Commission staff working document, *2022 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Poland* SWD (2022) 521 final, 13.7.2022.
26. European Commission, Commission staff working document, *2022 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary* SWD (2022) 517 final, 13.7.2022.
27. Europska komisija, *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Izvješće o vladavini prava za 2022.*, COM(2022) 500 final Luxembourg, 13.7.2022.
28. European Parliament, *European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded* (2017/2131(INL)) (2019/C 433/09)
29. Europska komisija, *Jačanje vladavine prava u Uniji: Nacrt za djelovanje*, 17.7.2019. COM(2019) 343
30. *Izvješće EPPO-a o rezultatima rada*: <https://www.eppo.europa.eu/en/news/1-year-eppo-operations-larger-and-faster-eu-fraud-investigations>
31. European Commission, *Commission staff working document, 2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602582109481&uri=CELEX%3A52020SC0316>
32. *Treaty on European Union* (Consolidated version 2016) OJ C 202, 7.6.2016

33. *Treaty on the Functioning of the European Union* (Consolidated version 2016) OJ C 202, 7.6.2016

34. *Povelja Europske unije o temeljnim pravima* (2016/C 202/02), Službeni list EU 202/389, 7.6.2016.

35. *UREDBA (EU) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije*, OJ L 433I, 22.12.2020.

## SUDSKA PRAKSA

Sud EU-a, Mišljenje 2/13, *Mišljenje na temelju članka 218. stavka 11. UFEU-a – Nacrt međunarodnog sporazuma – Pristupanje Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – Sukladnost tog nacрта s UEU-om i UFEU-om*, ECLI:EU:C:2014:2454

Sud EU-a, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses protiv Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117

Sud EU-a, C-404/15 i C-659/15 PPU, *Aranyosi i Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:198

Sud EU-a, C-286/12, *Komisija protiv Poljske*, ECLI:EU:C:2012:687

Sud EU-a, C-619/18, *Komisija protiv Poljske*, ECLI:EU:C:2018:531

Sud EU-a, C-619/18 R, *Komisija protiv Poljske*, ECLI:EU:C:2018:1021

Sud EU-a, C-791/19, *Komisija protiv Poljske*, ECLI:EU:C:2021:596

Sud EU-a, C-791/19 R, *Komisija protiv Poljske*, ECLI:EU:C:2020:227

Sud EU-a, C-204/21 R, *Komisija protiv Poljske, nalog potpredsjednika Suda EU-a*, ECLI:EU:C:2021:878

Presuda                    Ustavnog                    suda                    Poljske                    P                    7/20  
<https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11589-obowiazek-panstwa-czlonkowskiego-ue-polegajacy-na-wykonywaniu-srodkow-tymczasowych-odnoszacych-sie-do-kszaltu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-wladzy-sadowniczej-tego-panstwa>

Presuda                    Ustavnog                    suda                    Poljske                    K                    3/21  
<https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>