



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 2. prosinca 2021.¹

Predmet C-156/21

**Mađarska
protiv
Europskog parlamenta i
Vijeća Europske unije**

„Tužba za poništenje – Članak 151. stavak 1. Poslovnika Suda – Incidentalno pitanje – Zahtjev za izdvajanje dokumenta iz spisa – Mišljenje pravne službe Vijeća – Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 – Opći režim uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije – Zaštita proračuna Unije u slučaju povrede načelâ vladavine prava u državi članici – Pravna osnova Uredbe 2020/2092 – Članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a – Povreda članka 7. UEU-a i članka 269. UFEU-a – Povreda članka 4. stavka 1., članka 5. stavka 2. i članka 13. stavka 2. UEU-a – Načelo pravne sigurnosti – Načelo jednakog postupanja među državama članicama – Načelo proporcionalnosti”

1. Predmetnom tužbom², podnesenom na temelju članka 263. UFEU-a, Mađarska najprije zahtijeva od Suda da poništi Uredbu (EU, Euratom) 2020/2092³ i, podredno, neke od njezinih članaka.
2. U tužbi, čija *ustavna* relevantnost nije sporna, Sud treba utvrditi je li Uredba 2020/2092 kojom se uspostavlja mehanizam zaštite proračuna Unije od povreda načelâ vladavine prava u državama članicama koje su povezane s izvršenjem proračuna, donesena na prikladnoj pravnoj osnovi i je li u skladu s različitim odredbama primarnog prava, osobito člankom 7. UEU-a.
3. Sud je odlučio uputiti predmet punom sastavu Suda jer je taj sastav prikladan za rješavanje predmeta od „iznimna značaja” (članak 16. Statuta Suda).

¹ Izvorni jezik: španjolski

² U predmetu C-157/21, Poljska/Parlament i Vijeće, Republika Poljska iznosi isti zahtjev. Na isti datum iznosim svoje mišljenje u oba predmeta.

³ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (SL 2020., L 433 I, str. 1. i ispravak SL 2021., L 373, str. 94.)

I. Pravni okvir

A. Primarno pravo

4. Člankom 7. UEU-a propisuje se:

„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 saslušava 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. [UFEU-a].”

5. U skladu s člankom 269. UFEU-a:

„Sud je nadležan odlučivati o zakonitosti akta koji je usvojilo Europsko vijeće ili Vijeće na temelju članka 7. [UEU-a] isključivo na zahtjev dotične države članice na koju se odnosi utvrđenje Europskog vijeća ili Vijeća i isključivo u odnosu na postupovne odredbe sadržane u tom članku.

Taj se zahtjev mora podnijeti u roku od mjesec dana od dana tog utvrđenja. Sud odlučuje u roku od mjesec dana od dana podnošenja zahtjeva.”

6. U skladu s člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a:

„Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Revizorskim sudom, uredbama donose:

(a) financijska pravila kojima se pobliže određuje postupak koji treba usvojiti za utvrđivanje i izvršenje proračuna te za prikazivanje i reviziju računa”.

B. Uredba 2020/2092

7. U skladu s člankom 1. („Predmet“):

„Ovom se Uredbom utvrđuju pravila potrebna za zaštitu proračuna Unije u slučaju povreda načelâ vladavine prava u državama članicama.”

8. U skladu s člankom 2. („Definicije“):

„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;

[...]”.

9. Člankom 3. („Povrede načelâ vladavine prava”) utvrđuje se:

„Za potrebe ove Uredbe na povrede načelâ vladavine prava može ukazivati sljedeće:

- (a) ugrožavanje neovisnosti pravosuđa;
- (b) nesprječavanje, neispravljanje ili nesankcioniranje proizvoljnih ili nezakonitih odluka javnih tijela, uključujući tijela za izvršavanje zakonodavstva, uskraćivanje financijskih i ljudskih resursa kojim se utječe na njihovo pravilno funkcioniranje ili neosiguravanje nepostojanja sukoba interesa;
- (c) dostupnosti i učinkovitosti pravnih lijekova, među ostalim ograničavajućim postupovnim pravilima te neprovođenje presuda ili ograničavanje djelatvorne istrage, kaznenog progona ili sankcioniranja povreda prava”.

10. Člankom 4. („Uvjeti za donošenje mjera”) propisuje se:

„1. Odgovarajuće mjere poduzimaju se ako se u skladu s člankom 6. 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.

2. Za potrebe ove Uredbe povrede načelâ vladavine prava 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 tijelâ 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”.

11. U članku 5. („Mjere za zaštitu proračuna Unije”) navodi se:

„1. Ako su uvjeti navedeni u članku 4. ove Uredbe ispunjeni, može se donijeti jedna od sljedećih odgovarajućih mjera ili više njih skladu s postupkom predviđenim u članku 6. ove Uredbe:

[...]

- (b) ako Komisija izvršava proračun Unije u okviru podijeljenog upravljanja s državama članicama na temelju članka 62. stavka 1. točke (b) Financijske uredbe:
 - i. suspenzija odobrenja jednog ili više programa 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 plaćanjâ.

2. Ako odlukom o donošenju mjera nije utvrđeno drukčije, uvođenjem odgovarajućih mjera ne utječe se na obveze državnih subjekata iz stavka 1. točke (a) ili država članica iz stavka 1. točke (b) da provedu program ili fond na koji se mjera odnosi, a osobito obveze koje imaju prema krajnjim

primateljima ili korisnicima, uključujući obvezu isplate sredstava na temelju ove Uredbe i primjenjivih sektorskih ili financijskih pravila. Kada izvršavaju sredstva Unije u okviru podijeljenog upravljanja, države članice na koje se odnose mjere donesene na temelju ove Uredbe izvješćuju Komisiju o poštovanju tih obveza svaka tri mjeseca nakon donošenja tih mjera. Komisija provjerava poštuje li se primjenjivo pravo i prema potrebi poduzima sve odgovarajuće mjere za zaštitu proračuna Unije u skladu sa sektorskim i financijskim pravilima.

3. Poduzete mjere moraju biti proporcionalne. Utvrđuju se s obzirom na stvarni ili mogući učinak povreda načelâ vladavine prava na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na financijske interese Unije. Priroda, trajanje, ozbiljnost i opseg povreda načelâ vladavine prava uzimaju se u obzir na odgovarajući način. Mjere su, koliko je to moguće, usmjerene na djelovanja Unije pogođena tim povredama.

4. Komisija o obvezama država članica iz stavka 2. pruža informacije i smjernice u korist krajnjih primatelja ili korisnika putem svojih internetskih stranica ili portala. Komisija na istim internetskim stranicama ili portalu pruža i odgovarajuće alate kako bi krajnji primatelji ili korisnici obavijestili Komisiju o svakoj povredi tih obveza koja, prema mišljenju tih krajnjih primatelja ili korisnika, izravno na njih utječe [...].

5. Na osnovi informacija koje su dostavili krajnji primatelji ili korisnici u skladu sa stavkom 4. ovog članka Komisija čini sve što je u njezinoj moći kako bi osigurala da svi iznosi koje duguju državni subjekti ili države članice iz stavka 2. ovog članka budu stvarno plaćeni krajnjim primateljima ili korisnicima [...].”

12. Članak 6. („Postupak”) glasi:

„1. Ako ustanovi da ima opravdane razloge smatrati da su uvjeti iz članka 4. ispunjeni, Komisija, osim ako smatra da bi joj drugi postupci utvrđeni zakonodavstvom Unije omogućili učinkovitiju zaštitu proračuna Unije, šalje pisanu obavijest predmetnoj državi članici u kojoj navodi činjenične elemente i posebne razloge na kojima temelji svoje nalaze. Komisija bez odgode obavješćuje Europski parlament i Vijeće o takvoj obavijesti i njezinu sadržaju.

[...]

9. Ako Komisija smatra da su uvjeti iz članka 4. ispunjeni i da se korektivnim mjerama koje je predložila država članica na temelju stavka 5., ako postoje, ne pristupa rješavanju nalaza iz obavijesti Komisije na odgovarajući način, u roku od mjesec dana od primitka primjedbi države članice ili, u slučaju izostanka primjedbi, bez nepotrebne odgode i u svakom slučaju u roku od mjesec dana od roka utvrđenog u stavku 7., podnosi Vijeću prijedlog provedbene odluke o odgovarajućim mjerama. U prijedlogu se navode posebni razlozi i dokazi na kojima se temelje nalazi Komisije.

10. Vijeće donosi provedbenu odluku iz stavka 9. ovog članka u roku od mjesec dana od primitka prijedloga Komisije. U slučaju izvanrednih okolnosti, razdoblje za donošenje te provedbene odluke može se produljiti za najviše dva mjeseca. Kako bi se osigurala pravodobna odluka, Komisija se koristi svojim pravima na temelju članka 237. UFEU-a ako to smatra primjerenim.

11. Vijeće može kvalificiranom većinom izmijeniti prijedlog Komisije i donijeti izmijenjeni tekst putem provedbene odluke.”

C. Uredba (EZ) br. 1049/2001⁴

13. Članak 4. („Izuzeca”) glasi:

„[...]

2. Institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu:

[...]

— sudskog postupka i pravnog savjetovanja,

[...]

osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes.

3. Pristup dokumentu koji je sastavila institucija za internu uporabu ili koji je institucija zaprimila, a koji se odnosi na pitanje o kojem nije odlučivala, odbija se kad bi njegovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.

Pristup dokumentu koji sadrži mišljenja za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u dotičnoj instituciji odbija se čak i nakon što je odluka donesena ako njegovo otkrivanje može ozbiljno ugroziti proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.

[...]”.

II. Postupak pred Sudom

14. U svojoj tužbi Mađarska od Suda zahtijeva da⁵:

- poništi Uredbu 2020/2092 o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije;
- podredno, poništi sljedeće odredbe Uredbe 2020/2092: članak 4. stavak 1. i članak 4. stavak 2. točku (h), članak 5. stavak 2. i članak 5. stavak 3. pretposljednju i posljednju rečenicu i članak 6. stavke 3. i 8.;
- naloži Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije snošenje troškova.

15. Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da odbije tužbu i da Mađarskoj naloži snošenje troškova.

16. Parlament je 12. svibnja 2021. zatražio da se o predmetu odlučuje na temelju članka 133. Poslovnika Suda (ubrzani postupak), što je predsjednik Suda prihvatio 9. lipnja 2021.

⁴ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.)

⁵ U skladu s člankom 16. trećim stavkom Statuta Suda, Mađarska je od Suda zahtijevala da u predmetu odlučuje veliko vijeće.

17. Vijeće je 12. svibnja 2021. od Suda zatražilo da, u skladu s člankom 151. stavkom 1. Poslovnika, ne uzme u obzir određene odlomke tužbe Mađarske ni njezin Prilog A.3 jer se u njima preuzima ili oni upućuju na mišljenje pravne službe Vijeća koje nije objavljeno. Sud je 29. lipnja 2021. odlučio na temelju stavka 5. navedenog članka da će se o tom pitanju, kao i o meritumu, odlučiti u presudi.

18. Na raspravi održanoj pred Sudom na plenarnoj sjednici 11. i 12. listopada 2021. sudjelovali su Mađarska, Republika Poljska, Europski parlament i Vijeće, kao i Europska komisija i vlade Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Irske, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Kraljevine Nizozemske, Republike Finske i Kraljevine Švedske.

19. U svojem ću mišljenju najprije razmotriti incidentalno pitanje koje je istaknulo Vijeće. Zatim ću iznijeti pravni kontekst na kojem se temelje sastavljanje i donošenje Uredbe 2020/2092. Na kraju ću se zadržati na devet razloga za poništenje koje je istaknula Mađarska.

III. Incidentalno pitanje

20. Vijeće poziva Sud da „ne uzima u obzir odlomke tužbe i njezinih priloga, osobito Prilog A.3, koji upućuju, u kojima se preuzima ili koji odražavaju analizu provedenu u mišljenju pravne službe Vijeća (dokument Vijeća 13593/18) [u daljnjem tekstu: mišljenje] od 25. listopada 2018., a posebno odlomke [točaka 21., 22., 164. i 166.]”.

21. Mađarska od Suda zahtijeva da odbije zahtjev Vijeća i, podredno, da mu naloži podnošenje mišljenja.

22. Najprije moram pojasniti da Vijeće ne zahtijeva *izdvajanje* mišljenja iz spisa koje Mađarska jednostavno nije kao takvo uključila u svoju tužbu. Stoga se ne može govoriti o izdvajanju dokumenta koji nije uložen u spis. Kao što to proizlazi iz teksta tužbe na temelju članka 151. Poslovnika, zahtjev Vijeća jest samo da se *ne uzimaju u obzir* odlomci tužbe i njezinih priloga u kojima se preuzima ili koji upućuju na navedeno mišljenje.

23. Sve države Unije, kao i Komisija, raspolažu mišljenjem kao članovi Vijeća ili sudionici zakonodavnog postupka koji je doveo do donošenja Uredbe 2020/2092.

24. Osim toga, postojanje mišljenja otkriveno je u tisku⁶ i njegov je sadržaj dostupan na internetu. Međutim, Vijeće je odlučilo zadržati povjerljivost mišljenja i odbilo je neke zahtjeve za pristup podnesene na temelju Uredbe br. 1049/2001 te je objavilo samo točke 1. do 8.⁷

⁶ Članak u novinama *Político* od 29. listopada 2018.

⁷ Dokument kojem je Vijeće dodijelilo broj ST 13593 2018 INIT. Točke 1. do 8 sadržavaju uvod i prikaz pravnog okvira te činjenica, ali je iz njih ispuštena pravna analiza. Te su točke javne od 18. prosinca 2020.: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/es/pdf>. Vidjeti u tom pogledu presudu Općeg suda od 21. travnja 2021., Pech/Vijeće (T-252/19, EU:T:2021:203, t. 2 do 4.).

25. Riječ je stoga o paradoksu jer su sve stranke u ovom postupku imale zakonit pristup dokumentu, a samo Sud nema službena saznanja o njemu. U tim okolnostima, zahtjev Vijeća zapravo iznenađuje⁸ i ne podudara se s *klasičnim* slučajevima izdvajanja iz spisa dokumenta dostavljenih Sudu, na koje se upućuje u sudskoj praksi.

26. U tužbi Mađarske i njezinim priložima sadržano je sljedeće:

- odlomak mišljenja preuzet u točki 4. dokumenta iz Priloga 3., naslovljenog *Non-paper from Hungary*, koji se odnosi na prijedlog Komisije od 9. studenoga 2018. koji je doveo do Uredbe 2020/2092;
- upućivanja na mišljenje kojima se, čini se, preuzima njegov sadržaj, ali ne mogu utvrditi odražavaju li ga doslovno ili je riječ o preoblikovanju koje je provela Mađarska (točke 22. i 164. tužbe, kao i točke 2. do 7. i 9. Priloga 3.); i
- jednostavna upućivanja na mišljenje u okviru određenih argumenata Mađarske (točke 21. i 166. tužbe).

27. Prije nego što razmotrim meritum incidentalnog pitanja, smatram korisnim navesti relevantna pravila i sudsku praksu Suda o pristupu, otkrivanju i pozivanju pred sudom na dokumente institucija Unije, osobito na mišljenja njihovih pravnih službi.

A. Pravila o pristupu i pozivanju pred sudom na dokumente institucija Unije

28. Pristup fizičkih i pravnih osoba dokumentima institucija Unije uređuje se Uredbom br. 1049/2001. Svrha je Uredbe osigurati najveći mogući pristup pa je u članku 2. stavku 1. pravo na pristup svim dokumentima Unije utvrđeno kao opće načelo, koje, međutim, podliježe određenim uvjetima i ograničenjima⁹.

29. Prethodno citiranim člankom 4. Uredbe br. 1049/2001 uspostavlja se sustav izuzeća koja se primjenjuju na pravo na pristup koji ovisi o razlozima od javnog ili privatnog interesa. Među tim izuzećima navodi se uskraćivanje pristupa dokumentima:

- ako bi [njihovo] otkrivanje ugrozilo zaštitu „sudskog postupka i pravnog savjetovanja, [...] osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes”;
- koje je sastavila „institucija za internu uporabu ili koj[e] je institucija zaprimila, a koji se odnos[e] na pitanje o kojem nije odlučivala, [...] kad bi njegovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes”.

30. Uredba br. 1049/2001 primjenjuje se samo na zahtjeve za pristup koje podnose fizičke i pravne osobe, ali ne i države članice. Kad je riječ o zakonodavnim aktima Vijeća, države članice, logično, raspolažu dokumentima koje je sastavila ta institucija.

⁸ Sličan zahtjev podnesen je Općem sudu. Protiv njegova rješenja od 20. svibnja 2020., Nord Stream 2/Parlament i Vijeće (T-526/19, EU:T:2020:210), podnesena je žalba, žalbeni postupak je još u tijeku te je u njemu nezavisni odvjetnik M. Bobek dao svoje mišljenje od 6. listopada 2021., Nord Stream 2/Parlament i Vijeće (C-348/20 P, EU:C:2021:831).

⁹ „Svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili registriranim sjedištem u državi članici ima pravo na pristup dokumentima institucija, podložno načelima, uvjetima i ograničenjima utvrđenim ovom Uredbom.”

31. Međutim, što se tiče otkrivanja ili objavljivanja dokumenata kojima je pristup ograničen, države članice moraju zatražiti odobrenje koje je, kad je riječ o Vijeću, uređeno njegovim poslovníkom¹⁰. Prilog II. Poslovníku sadržava posebna pravila Vijeća o javnom pristupu njegovim dokumentima, koja upućuju na Uredbu br. 1049/2001¹¹.

32. Upućivanje na pravila iz Uredbe br. 1049/2001 dopunjeno je smjernicama o postupanju s internim dokumentima Vijeća¹². Točkom 5. tih smjernica utvrđuje se da su dokumenti s oznakom „LIMITE” obuhvaćeni obvezom čuvanja poslovne tajne u skladu s člankom 339. UFEU-a i člankom 6. stavkom 1. Poslovníka Vijeća te da se s njima, nadalje, mora postupati u skladu s važećim zakonodavstvom EU-a, osobito Uredbom (EZ) br. 1049/2001.

33. Što se tiče pristupa dokumentima s oznakom „LIMITE”, točke 20. do 22. smjernica Vijeća uvjetuju njihovu objavu prethodnim odobrenjem Vijeća¹³.

B. Sudska praksa koja se osobito odnosi na pristup mišljenjima pravnih službi institucija i pozivanje na njih pred sudom

34. Sudska praksa Suda uglavnom se razvila na temelju slučajeva u kojima su fizičke i pravne osobe zatražile pristup dokumentima institucija, a institucije su im ga uskratile.

35. U okviru te sudske prakse Sud je primijenio i protumačio Uredbu br. 1049/2001 osobito u pogledu zahtjeva za pristup pravnim mišljenjima institucija Unije. Ta Uredba ima „određenu indikativnu vrijednost za potrebe odmjeravanja interesâ, koje je potrebno provesti kako bi se odlučilo” o zahtjevima za izdvajanje dokumenata iz spisa u predmetu koji se vodi pred Sudom¹⁴.

36. Prema mišljenju Suda, „bilo bi protivno javnom interesu [odraženom u članku 4. Uredbe br. 1049/2001]– koji zahtijeva da institucije mogu dobivati mišljenja svojih pravnih službi dana potpuno neovisno – dopustiti da se takvi interni dokumenti mogu podnositi u okviru spora pred Sudom a da to podnošenje nije dopustila dotična institucija ili naložio Sud [...]”¹⁵.

¹⁰ Odluka Vijeća od 1. prosinca 2009. o donošenju Poslovníka Vijeća (SL 2009., L 325, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 181.). U skladu s člankom 6. stavkom 2. Poslovníka „Vijeće ili Coreper može odobriti proizvodnju za korištenje u sudskim postupcima preslika ili izvataka dokumenata Vijeća koji nisu još objavljeni u skladu s odredbama o javnom pristupu dokumentima”.

¹¹ Članak 5.: „Kad država članica upućuje zahtjev Vijeću, on se obrađuje u skladu s člancima 7. i 8. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 i odgovarajućim odredbama ovog Priloga. U slučaju potpunog ili djelomičnog odbijanja pristupa, podnositelja zahtjeva obavješćuje se da ponovni zahtjev mora uputiti izravno Vijeću”.

¹² Napomena Vijeća od 10. travnja 2018. o postupanju s internim dokumentima Vijeća na internetskoj stranici <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7695-2018-INIT/es/pdf>.

¹³ Točka 20.: „Dokumenti s oznakom ‚LIMITE’ ne smiju postati javno dostupni osim ako su takvu odluku donijeli propisno ovlašteni službenici Vijeća, nacionalno upravno tijelo neke države članice (vidjeti stavak 21.) ili, ako je primjenjivo, Vijeće, u skladu s Uredbom (EZ) br. 1049/2001 i Pravilnikom Vijeća”.

Točka 21.: „Osoblje iz bilo koje institucije ili tijela EU-a osim Vijeća ne može samostalno donijeti odluku o javnoj objavi dokumenta s oznakom ‚LIMITE’ bez prethodnog savjetovanja s Glavnim tajništvom Vijeća (GTV). Osoblje nacionalnog upravnog tijela neke države članice savjetuje se s GTV-om prije donošenja takve odluke, osim ako je jasno da se taj dokument može javno objaviti, u skladu s člankom 5. Uredbe (EZ) br. 1049/2001”.

Točka 22. „Sadržaj dokumenta s oznakom ‚LIMITE’ može se objaviti samo na sigurnim internetskim stranicama odnosno mrežnim platformama koje je odobrilo Vijeće ili onima koje imaju značajke zaštićenog pristupa (npr. Portal za delegate)”.

¹⁴ Presuda od 31. siječnja 2020., Slovenija/Hrvatska (C-457/18, EU:C:2020:65; u daljnjem tekstu: presuda Slovenija/Hrvatska, t. 67.) i rješenje od 14. svibnja 2019., Mađarska/Parlament (C-650/18, neobjavljeno, EU:C:2019:438; u daljnjem tekstu: rješenje Mađarska/Parlament, t. 9., 12. i 13.)

¹⁵ Presuda Slovenija/Hrvatska, t. 66., u kojoj se navodi rješenje Mađarska/Parlament, t. 8. i 9.

37. U tom smislu, svrha je izuzeća koje se odnosi na pravno savjetovanje iz članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001 „zaštita interesa institucije za traženje pravnog savjetovanja i dobivanje otvorenog, objektivnog i cjelovitog mišljenja”¹⁶.

38. Ispitivanje koje Vijeće treba provesti prilikom primjene tog izuzeća, koje treba usko tumačiti¹⁷, provodi se u tri faze koje su detaljno objašnjene u presudi Švedska i Turco/Vijeće (t. 37. do 47.):

- „Kao prvo, Vijeće se mora uvjeriti da se dokument čije se razotkrivanje traži doista odnosi na pravno mišljenje.”
- „Kao drugo, Vijeće mora ispitati ugrožava li razotkrivanje dijelova predmetnog dokumenta za koje je utvrđeno da se odnose na pravno savjetovanje ‚zaštitu koju pravna mišljenja moraju uživati’ [...]. Kako bi se moglo pozvati na rizik od ugrožavanja tog interesa, on mora biti razumno predvidljiv, a ne samo hipotetski.”
- „Kao treće i konačno, ako Vijeće smatra da razotkrivanje dokumenta ugrožava potrebnu zaštitu pravnog savjetovanja kako je upravo definirana, na njemu je da provjeri postoji li prevladavajući javni interes koji opravdava to razotkrivanje, neovisno o ugrožavanju, koje iz toga proizlazi, njegove sposobnosti traženja pravnog savjetovanja i dobivanja otvorenih, objektivnih i cjelovitih mišljenja”¹⁸.

39. U cijelom tom postupku valja uzeti u obzir načelna utvrđenja koja je Sud iznio u presudi ClientEarth/Komisija¹⁹:

- „– Uredba br. 1049/2001 [...] odražava volju izraženu u članku 1. drugom stavku UEU-a za obilježavanje nove faze u procesu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Europe, u kojoj se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima [...].
- Taj temeljni Unijin cilj također je izražen, s jedne strane, u članku 15. stavku 1. UFEU-a – koji, među ostalim, predviđa da institucije, tijela, uredi i agencije Unije pri svome radu koliko je god to moguće poštuju načelo otvorenosti djelovanja, koje je također potvrđeno člankom 10. stavkom 3. UEU-a i člankom 298. stavkom 1. UFEU-a – kao i, s druge strane, time što je pravo na pristup dokumentima ugrađeno u članak 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima [...].
 - Iz uvodne izjave 2. Uredbe br. 1049/2001 proizlazi da transparentnost daje više legitimnosti institucijama Unije i da ih čini učinkovitijima i odgovornijima prema građanima u demokratskom sustavu. Omogućavajući otvorenu raspravu o različitim stajalištima, ona, nadalje, doprinosi jačanju povjerenja svojih građana [...].”

¹⁶ Presuda od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374; u daljnjem tekstu: presuda Švedska i Turco/Vijeće, t. 42.)

¹⁷ *Ibidem*, t. 36.

¹⁸ Vidjeti u tom smislu presude Švedska i Turco/Vijeće, t. 38. do 44.; od 3. srpnja 2014., Vijeće/in't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, t. 96.) i rješenje Mađarska/Parlament, t. 11.

¹⁹ Presuda od 4. rujna 2018. (C-57/16 P, EU:C:2018:660, t. 73. do 75.) i rješenje Mađarska/Parlament, t. 13.

40. Moguće je da zahtjev „otvorenosti” (transparentnosti) ipak nije dovoljan kako bi se opravdalo zadržavanje mišljenja institucije priloženog tužbi u spisu ako postoje određeni rizici. Jedan od njih je prisiliti instituciju da „[javno zauzme] stajalište o mišljenju koje je, prema svemu sudeći, bilo namijenjeno za internu uporabu, [što bi imalo] negativne reperkusije na [...] interes [institucije] da zahtijeva pravna mišljenja i da dobiva istinita, objektivna i cjelovita mišljenja”²⁰.

41. Osim toga, dopuštanjem zadržavanja dokumenta u spisu, iako institucija nije dopustila njegovo otkrivanje, omogućilo bi se zaobilaženje postupka zahtijevanja pristupa dokumentu uspostavljenog Uredbom br. 1049/2001²¹.

42. Što se tiče mišljenja institucija *danih u okviru zakonodavnih postupaka*, sudskom praksom Suda uspostavljeno je puno šire pravo na pristup i veća povezana obveza otkrivanja.

43. Tako je jasno navedeno u presudi Švedska i Turco/Vijeće, kad je Sud odbio „opravdanja” na koja se pozvala ta institucija radi izdvajanja iz spisa mišljenja pravne službe o zakonodavnom prijedlogu. Vijeće je tvrdilo da otkrivanje tog mišljenja „može navesti na sumnju u zakonitost predmetnog zakonodavnog akta” i „dovesti u pitanje neovisnost navedene službe”²².

44. U odgovoru na te argumente Sud je naveo:

- Što se tiče prvog argumenta, „upravo transparentnost u tom pogledu, time što se omogućuje otvorena rasprava o razlikama između više stajališta, pridonosi tome da se institucijama osigura veća legitimnost u očima građana Unije i tako poveća njihovo povjerenje. Naime, upravo nedostatak informacija i rasprave kod građana može izazvati sumnje, ne samo u pogledu zakonitosti pojedinačnog akta, nego i u pogledu legitimnosti procesa odlučivanja u cjelini”²³.
- Što se tiče drugog argumenta, naveden rizik (dovođenja u pitanje neovisnosti pravne službe) ne može biti samo hipotetski i ne smije se miješati s interesom izbjegavanja eventualnih pritisaka s ciljem utjecanja na sadržaj mišljenja koja daje ta služba²⁴.

45. Iz navedenog „proizlazi da se Uredbom br. 1049/2001 načelno nalaže obveza otkrivanja mišljenja pravne službe Vijeća koja se odnose na zakonodavni postupak”. Time se ne isključuje mogućnost „otkrivanja određenog pravnog mišljenja, danog u kontekstu zakonodavnog postupka, koje je osobito osjetljive prirode ili ima osobito širok doseg koji prelazi okvir zakonodavnog postupka o kojem je riječ”²⁵.

C. Analiza zahtjeva Vijeća

46. U zahtjevu Vijeća treba razlikovati dva dijela.

²⁰ Presuda Slovenija/Hrvatska, t. 70.

²¹ Rješenje Mađarska/Parlament, t. 14. i presuda Slovenija/Hrvatska, t. 68.

²² Presuda Švedska i Turco/Vijeće, t. 54.

²³ *Ibidem*, t. 59.

²⁴ *Ibidem*, t. 62. do 66.

²⁵ *Ibidem*, t. 68. i 69.

47. Prvi dio odnosi se na zahtjev za izdvajanje iz spisa iz Priloga 3. tužbi, koji sadržava takozvani dokument *Non-paper from Hungary* koji se odnosi na prijedlog Komisije koji je doveo do Uredbe 2020/2092. U tom dokumentu *Non-paper from Hungary* preuzet je tekst odlomka mišljenja pravne službe a sadržava i upućivanja na to mišljenje kojima se, *čini se*, preuzima njegov sadržaj.

48. Budući da je *Non-paper from Hungary* dokument koji je sastavila i podnijela Mađarska tijekom zakonodavnog postupka za donošenje Uredbe 2020/2092, na njega se ne primjenjuju pravila o pristupu dokumentima institucija Unije.

49. Stoga ništa ne sprečava Mađarsku, kao državu koja je autor dokumenta, da ga podnese u okviru postupka pred Sudom, iako sadržava izravno ili neizravno doslovno navođenje mišljenja pravne službe Vijeća.

50. U drugom dijelu zahtjeva Vijeća, ta institucija od Suda zahtijeva da ne uzme u obzir odlomke tužbe Mađarske u kojima se upućuje na sadržaj mišljenja, u kojima se on preuzima ili koji odražavaju analizu provedenu u mišljenju.

51. U teoriji, iz tog zahtjeva mogao bi se dopustiti samo dio koji se odnosi na preuzimanje sadržaja mišljenja, a ne na točke tužbe koje se samo podudaraju s njim. Država koja osporava valjanost zakonodavnog akta Unije ima punu procesnu legitimaciju braniti svoja stajališta, neovisno o tome podudaraju li se ona sa sadržajem dokumenata sastavljenih u okviru postupka koji je doveo do donošenja tog akta.

52. Da je Mađarska uputila zahtjev Vijeću za pristup mišljenju, na nju bi se načelno mogao primijeniti Poslovnik te institucije, čijim se člankom 6. stavkom 2. utvrđuje da Vijeće može *odobriti* „proizvodnju za korištenje u sudskim postupcima preslika ili izvatka dokumenata Vijeća koji nisu još objavljeni u skladu s odredbama o javnom pristupu dokumentima”.

53. Kad je riječ o dokumentima Vijeća s oznakom „LIMITE”, kao što je to ovdje slučaj, smjernicama o postupanju s internim dokumentima Vijeća, na koje sam ranije uputio, utvrđuje se u njihovoj točki 5. da su obuhvaćeni obvezom čuvanja poslovne tajne u skladu s člankom 339. UFEU-a i člankom 6. stavkom 1. Poslovnika Vijeća te da se s njima, nadalje, mora postupati u skladu s važećim zakonodavstvom EU-a, osobito Uredbom (EZ) br. 1049/2001. Što se tiče tih dokumenata s oznakom „LIMITE”, točke 20. i 21. smjernica Vijeća uvjetuju njihovu objavu prethodnim odobrenjem Vijeća.

54. Budući da je riječ od dokumentu s oznakom „LIMITE”, za koji je Vijeće dalo samo vrlo ograničenu mogućnost objavljivanja i u pogledu kojeg je fizičkim osobama odbilo nekoliko zahtjeva za pristup, Mađarskoj bi bilo potrebno prethodno odobrenje Vijeća za uključivanje spornog mišljenja kao priloga svojoj tužbi²⁶. Kao što sam to već iznio, kad bi se bez razlike dopustilo uključivanje dokumenta u spis, iako institucija nije odobrila njegovo otkrivanje, bilo bi lako zaobići postupak zahtijevanja pristupa uspostavljenog Uredbom, br. 1049/2001²⁷.

55. Naposljetku, za rješavanje tog pitanja važno je, na jedan ili drugi način, uzeti u obzir sudsku praksu Suda o uključivanju u spis pravnih mišljenja sastavljenih u okviru zakonodavnih postupaka koje zahtijeva ispitivanje u tri faze na koje sam već uputio²⁸.

²⁶ Jednu od tih odluka Vijeća o odbijanju Opći sud poništio je presudom od 21. travnja 2021., Pech/Vijeće (T-252/19, EU:T:2021:203).

²⁷ Rješenje Mađarska/Parlament, t. 14. i presuda Slovenija/Hrvatska, t. 68. Kao što sam to također objasnio, u Poslovniku Vijeća i njegovim općim smjernicama o pristupu dokumentima Vijeća upućuje se na Uredbu br. 1049/2001.

²⁸ Točka 38. ovog mišljenja

56. Što se tiče prve faze toga ispitivanja, nedvojbeno je da je ovdje riječ o *pravnom mišljenju* (pravne službe Vijeća) te da je to okolnost koju stranke ne osporavaju.

57. U drugoj fazi tog ispitivanja trebat će ocijeniti predstavlja li otkrivanje tog određenog mišljenja *razumno predvidljiv, a ne samo hipotetski rizik za zaštitu pravnog savjetovanja Vijeća*.

58. Kako bih ocijenio postoji li takav rizik u ovom predmetu, prihvatit ću kao premisu da je Mađarska trebala odobrenje Vijeća za *podnošenje* mišljenja u okviru postupka pred Sudom.

59. Prema mojem mišljenju, isto bi odobrenje bilo potrebno da je Mađarska namjeravala *uključiti* u svoju tužbu odlomke dokumenta s oznakom „LIMITE” kojima Vijeće ograničava pristup, kao što je to ovdje slučaj, pod uvjetom da je u praksi objavljen njihov cjelovit ili bitan sadržaj.

60. Kad nema prethodno odobrenje Vijeća, država članica može zanemariti taj zahtjev za objavljivanje i podnošenje povjerljivih dokumenata te institucije pred sudom; dovoljno je samo da ih ne uključi kao dokumentarne dokaze priložene svojoj tužbi, nego da sadržaj tih dokumenata uključi u tužbu.

61. Polazeći od tih razmatranja, sljedeće okolnosti mogu biti relevantne:

- Mišljenje je (osim u svojim prvim osam točaka koje su objavljene, ali su samo informativne a ne analitičke prirode) interni dokument s oznakom „LIMITE”, koji podliježe obvezi čuvanja poslovne tajne.
- Mađarska zakonito raspolaze tekstom mišljenja jer je država članica. Dobila ga je, stoga, a da nije zaobišla postupak iz Poslovnika Vijeća, čijim se člankom 5. Priloga II. predviđa, naime, da države članice moraju od te institucije zatražiti pristup dokumentima, ali ta se formalnost isključivo odnosi na dokumente kojima one ne raspolazu.
- Vijeće nije bilo dužno javno zauzeti stajalište o mišljenju njegove pravne službe jer je moglo odgovoriti na tužbu Mađarske, a da pritom nije trebalo dati izričitu ocjenu o njemu²⁹.
- „Proizvodnjom za korištenje u sudskim postupcima” ne mogu se smatrati obična sporedna upućivanja na odlomke mišljenja u tužbi. Samo da su ta upućivanja po svojem opsegu istovjetna neovlaštenom otkrivanju samog mišljenja, moglo bi se tvrditi da je riječ o zaobilaženju obveznog odobrenja od Vijeća.
- Kao što sam to već naveo, Mađarska ima puno pravo iznijeti svoje pravne argumente i da odgovaraju onima pravne službe Vijeća koji su poznati toj državi članici s obzirom na to da sudjeluje u postupku izrade Uredbe 2020/2092.

62. Stoga ne smatram da postoji razumno predvidljiv, a ne samo hipotetski rizik za zaštitu pravnog savjetovanja Vijeća. Međutim, da je to tako i da prođe druga faza ispitivanja, još bi trebalo u trećoj fazi odvagati postoji li *prevladavajući javni interes* koji opravdava zadržavanje u spisu izravnih i neizravnih upućivanja na odlomke mišljenja pravne službe Vijeća.

²⁹ Tijekom rasprave Vijeće se nije moralo očitovati o mišljenju svoje pravne službe.

63. Kako ću u nastavku navesti, u ovom slučaju postoji taj prevladavajući javni interes, neovisno o interesu Mađarske da se zahtjev Vijeća odbije i da se zadrže upućivanja na mišljenje koja potkrjepljuju njezinu tezu o (navodnoj) ništavosti Uredbe 2020/2092.

64. Prevladavajući interes koji u ovom predmetu opravdava pozivanje na odlomke mišljenja pravne službe Vijeća pred sudom i njihovo otkrivanje jest transparentnost zakonodavnog postupka.

65. Podsjećam na to da se pristupom dokumentima Vijeća kad ono djeluje u svojstvu zakonodavca potiče transparentnost i otvorenost zakonodavnog postupka i pridonosi jačanju demokracije tako što se građanima omogućuje da provjere sve informacije koje su bile temelj zakonodavnog akta³⁰.

66. Štoviše, u okviru transparentnog zakonodavnog postupka sva utemeljena pravna mišljenja, za ili protiv određenog prijedloga, kojima se suzakonodavcima (koji su odgovorni za donošenje konačne odluke) i građanima općenito daju elementi prosudbe koji su nužni za ocjenu tog prijedloga moraju biti dobrodošla.

67. To je moguće samo ako se izražena pravna mišljenja objave, upravo kako bi se „omogućila otvorena rasprava o razlikama između više stajališta, [što] pridonosi tome da se institucijama osigura veća legitimnost u očima građana Unije i tako poveća njihovo povjerenje”³¹.

68. Na temelju tih razmatranja, s kojima se u potpunosti slažem, Sud je utvrdio da u pravilu postoji *obveza* otkrivanja pravnih mišljenja koja se odnose na zakonodavni postupak³². Obrnuta strana te obveze jest da se u pogledu tih mišljenja ne prihvaća „opća potreba za povjerljivošću”³³.

69. Međutim, ta obveza nije apsolutna. Konkretno, „ne znači da nije moguće odbiti, iz razloga zaštite pravnog savjetovanja, otkrivanje određenog pravnog mišljenja danog u kontekstu zakonodavnog postupka, koje je osobito osjetljive prirode ili ima osobito širok doseg koji prelazi okvir zakonodavnog postupka o kojem je riječ”³⁴.

70. Mišljenje koje je ovdje sporno sastavljeno je u okviru zakonodavnog postupka za donošenje Uredbe 2020/2092. Smatram da Vijeće nije obrazložilo da je riječ o mišljenju „osobito osjetljive prirode” iako je ta uredba nedvojbeno važna za Uniju i njezine države članice.

71. Sadržaj pravnog mišljenja mora biti osobito osjetljive prirode. S tog gledišta, iako se odnosi na relevantnu zakonodavnu mjeru, *osjetljivost* mišljenja može se priznati samo ako mišljenje sadržava posebno osjetljive informacije (na primjer o povjerljivim ili tajnim pitanjima), ali ne i ako je riječ o običnom vrednovanju aspekata tumačenja Ugovorâ, kao što su oni koji se odnose na pravne osnove navedene mjere.

72. Prema mojem mišljenju, Vijeće ne opravdava ni to da mišljenje ima „osobito širok doseg koji prelazi okvir zakonodavnog postupka o kojem je riječ”.

³⁰ Presuda Švedska i Turco/Vijeće, t. 67.

³¹ *Ibidem*, t. 59. U istoj točki dodaje se: „Naime, upravo nedostatak informacija i rasprave kod građana može izazvati sumnje ne samo u pogledu zakonitosti pojedinačnog akta nego i u pogledu legitimnosti procesa odlučivanja u cjelini.”

³² Presuda Švedska i Turco/Vijeće, t. 68. i 71.

³³ *Ibidem*, t. 57.

³⁴ *Ibidem*, t. 69.

73. Iako taj izraz iz presude Švedska i Turco/Vijeće nije previše jasan (jer se, u načelu, pravna mišljenja o zakonodavnom prijedlogu ograničavaju samo na ispitivanje njegove valjanosti ili nedostataka), smatram da se odnosi na mišljenja koja, s obzirom na to da nadilaze sadržaj eventualno pobijanog pravila, nisu relevantna za sudski postupak u kojem ih se namjerava podnijeti.

74. Stoga, transparentnost zakonodavnog postupka mora u ovom slučaju imati prednost u odnosu na hipotetski rizik (koji ovdje nije utvrđen) od toga da pravno savjetovanje Vijeća bude nezaštićeno ili da se njegovoj pravnoj službi otežava davanje „otvorenih, objektivnih i cjelovitih mišljenja”³⁵, što su kvalitete koje, uostalom, jamče članovi te službe svojom profesionalnošću i koje Vijeće mora sačuvati.

75. S obzirom na sve prethodno navedeno, predlažem Sudu da odbije incidentalni zahtjev Vijeća.

IV. Uredba 2020/2092: pravilo između financijske uvjetovanosti i jamstva vladavine prava

76. Radi boljeg razumijevanja mehanizma uvjetovanosti iz Uredbe 2020/2092 nužno je osvrnuti se na: (a) zakonodavni postupak za njezino donošenje i (b) istovjetne mehanizme koji su već predviđeni pravom Unije i kojima se sada dodaje i mehanizam uveden tom uredbom.

A. Zakonodavni postupak za donošenje Uredbe 2020/2092

77. Sastavljanje Uredbe 2020/2092 bilo je osobito složeno i provedeni zakonodavni postupak pomaže da je se protumači na odgovarajući način³⁶.

78. Ta uredba proizlazi iz nastojanja Unije da poboljša svoje instrumente čiji je cilj osigurati da države članice poštuju načela vladavine prava. Ta vrijednost Unije, utvrđena u članku 2. UEU-a, ugrožena je nedavnim praksama nekih njezinih država članica, kao što su to u više navrata istaknuli Parlament i Komisija. Neke od tih država primatelji su znatnih sredstava iz proračuna Unije³⁷.

79. Unija raspolaže ograničenim brojem pravnih instrumenata za suočavanje s povredama vladavine prava:

- Mehanizmom iz članka 7. UEU-a nastoji se utvrditi „da postoji očita opasnost da država članica teško prekrši vrijednosti iz članka 2.” ili „da država članica teško i trajno krši” te vrijednosti, s posljedicama koje su svojstvene jednom ili drugom utvrđenju. Funkcioniranje mehanizma *otežano* je potrebom za jednoglasnom odlukom Europskog vijeća u drugom od navedenih slučajeva.

³⁵ *Ibidem*, t. 64.

³⁶ Vidjeti Louis, J.-V., „Respect de l’État de droit et protection des finances de l’Union”, *Cahiers de droit européen*, 2020., br. 1, str. 3. do 20. i Baraggia, A. i Bonelli, M., „Linking Money to Values: the new Rule of Law Regulation and its constitutional challenges”, *German Law Journal*, u tisku.

³⁷ Prema podacima Komisije dostupnima na internetskoj stranici <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU>, Mađarska je jedan od glavnih primatelja strukturnih fondova Unije *per capita* s 25 424 713 942 eura u okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. (2 532 eura po stanovniku) i s visokim postotkom javnih ulaganja zemlje koja sufinancira Unija. Prema podacima Komisije dostupnima na internetskoj stranici <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>, Republika Poljska ističe se kao jedan od glavnih korisnika strukturnih fondova Unije, s obzirom na to da je u okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. primila 89 990 274 817 eura (2 262 eura po stanovniku).

– Tužbe zbog povrede obveze koje podnese Komisija (članak 258. UFEU-a) ili druga država članica (članak 259. UFEU-a) omogućuju da se razjasni je li država članica povrijedila neku od svojih obveza koje ima na temelju Ugovorâ.

80. Komisija je 2014. donijela „novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava” „kako bi se osigurala učinkovita i usklađena zaštita vladavine prava u svim državama članicama. Riječ je o okviru za pristup situacijama u kojima postoji sustavna prijetnja vladavini prava i za rješavanje takvih situacija”³⁸.

81. Novim okvirom nastojalo se „ukloniti buduće prijetnje vladavini prava u državama članicama prije nego se ispune uvjeti za aktiviranje mehanizama predviđenih člankom 7. UEU-a. Okvir je stoga namijenjen ispunjavanju praznine. Nije alternativa mehanizmima iz članka 7. UEU-a već im prethodi i dopunjuje ih”³⁹.

82. Komisija je 2019. ažurirala svoju strategiju i stvorila Europski mehanizam vladavine prava⁴⁰. Temelji se na bliskom dijalogu s nacionalnim tijelima i dionicima, čime se jamči transparentnost te se objektivno i nepristrano uključuju sve države članice. Komisija s tim podacima sastavlja godišnje izvješće koje uključuje ocjenu svake države članice⁴¹.

83. U tom kontekstu, Komisija je u svibnju 2018. podnijela prijedlog Uredbe o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama⁴².

84. Čini se da je prijedlog izazvao određen otpor pravne službe Vijeća. Revizorski sud dao je određene preporuke za poboljšanje njegova sadržaja⁴³ nakon što je istaknuo da je pravna osnova prijedloga dvojbena, da u njemu nisu jasno utvrđeni kriteriji, da se njime Komisiji daje vrlo široka margina prosudbe i zaobilazi postupak iz članka 7. UEU-a.

85. Nakon složenog zakonodavnog postupka Europsko vijeće je u srpnju 2020.⁴⁴ postiglo dogovor za odobrenje višegodišnjeg financijskog okvira (u daljnjem tekstu: VFO) za razdoblje 2021. – 2027. i plana za oporavak Europe *Next Generation EU* (u daljnjem tekstu: plan *Next Generation EU*). U dogovoru se navodi da će se „uvest[i] [...] sustav uvjetovanosti radi zaštite proračuna i instrumenta *Next Generation EU*”.

³⁸ Dokument COM(2014) 158 *final*, od 11. ožujka 2014., Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava.

³⁹ U Mišljenju pravne službe Vijeća br. 10296/14 od 27. svibnja 2014. kritizira se ta Komunikacija Komisije i pritom ističe da poštovanje vladavine prava može biti predmet djelovanja institucija samo u okviru postupka iz članka 7. UEU-a ili ako postoji druga posebna materijalna nadležnost.

⁴⁰ Dokument COM(2019) 163 *final*, od 3. travnja 2019., Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću: Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji Trenutačno stanje i mogući sljedeći koraci; Dokument COM(2019) 343 *final*, od 17. srpnja 2019., Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Jačanje vladavine prava u Uniji Nacrt za djelovanje

⁴¹ Za godine 2020. i 2021. vidjeti Dokument COM(2020) 580 *final*, od 30. rujna 2020., Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Izvješće o vladavini prava za 2020. Stanje vladavine prava u Europskoj uniji; kao i Dokument COM(2021) 700 *final*, od 20. srpnja 2021., Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Izvješće o vladavini prava za 2021. Stanje vladavine prava u Europskoj uniji

⁴² Dokument COM(2018) 324 *final*, od 2. svibnja 2018., Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama

⁴³ Vidjeti mišljenje Revizorskog suda br. 1/2018 o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 2. svibnja 2018. o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama (SL 2018., C 291, str. 1.).

⁴⁴ Dokument EUCO 10/20, prilog, t. 22. i 23., Zaključci Europskog vijeća od 21. srpnja 2020.

86. Unatoč tom dogovoru, dva su zakonodavca i dalje su imala različita stajališta o tome kakva će biti Uredba 2020/2092:

- Parlament je želio zaštititi vladavinu prava proračunom, dok je Vijeće željelo zaštititi proračun Unije ispunjavanjem zahtjeva vladavine prava.
- Parlament je zagovarao široku primjenu Uredbe, dok ju je Vijeće željelo ograničiti zahtijevanjem izravne veze između povrede vladavine prava i određenih negativnih učinaka na proračun Unije⁴⁵.

87. Dva su zakonodavca 5. studenoga 2020. postigla dogovor u pogledu teksta koji je, s manjim izmjenama, postao Uredba 2020/2092 koja je stupila na snagu 1. siječnja 2021.

88. Mađarska i Republika Poljska usprotivile su se tekstu koji su dogovorili zakonodavci te, iako nisu mogle spriječiti njegovo donošenje jer je njegova pravna osnova članak 322. stavak 1. UFEU-a kojim se predviđa kvalificirana većina, zaprijetile su sprječavanjem donošenja VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. i plana *Next Generation EU*, čije odobrenje zahtijeva jednoglasnost država članica.

89. Situacija je riješena u okviru Europskog vijeća u prosincu 2020., u čije je zaključke uključena „obveza” o doseg i primjeni Uredbe 2020/2092⁴⁶.

90. Iako Europsko vijeće nema zakonodavne ovlasti u tom području, njegovi zaključci potvrđuju postupovna i materijalna jamstva sadržana u Uredbi 2020/2092 u korist država članica i nude tumačenje (koje bi se moglo kvalificirati kao odobreno, s obzirom na autora, ali ne i obvezujuće) značenja i dosega nekoliko njezinih elemenata. U svakom slučaju, podsjećam na to da je tumačenje Uredbe 2020/2092 na Sudu.

91. Konkretno, u skladu sa zaključcima Europskog vijeća novu uredbu „treba primjenjivati uz puno poštovanje članka 4. stavka 2. UEU-a, posebno nacionalnih identiteta država članica koji su neodvojivo povezani s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturama, načela dodjeljivanja, kao i načela objektivnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja prema državama članicama”.

92. Elementi dogovora koje navodi Europsko vijeće su, među ostalim, sljedeći⁴⁷:

- Cilj Uredbe jest zaštita proračuna Unije, što uključuje instrument *Next Generation EU*, dobrog financijskog upravljanja proračunom te financijskih interesa Unije⁴⁸.

⁴⁵ Vidjeti Rubio, E., *Rule of Law Conditionality — what could an acceptable compromise look like?*, Institut Jacques Delors Policy Brief, listopad 2020.; Dimitrovs, A. i Droste, H., „Conditionality Mechanism: What’s In It?”, *VerfBlog*, 30.12.2020., <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>.

⁴⁶ Dokument EUCO 22/20, t. 2., Zaključci Europskog vijeća od 11. prosinca 2020. Vidjeti kritike na te zaključke u Beramdane, A., „Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l’État de droit?”, *Revue du droit de l’Union européenne*, 2021., br. 1, str. 155.; Scheppele, K. L., Pech, L. i Platon, S., „Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law”, *VerfBlog*, 13.12.2020., <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/i> Alemanno, A. i Chamon, M., „To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It”, *VerfBlog*, 11.12.2020., <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>, prema kojima je Europsko vijeće djelovalo *ultra vires*.

⁴⁷ Vidjeti detaljnu analizu u Editorial Comments, „Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law”, *Common Market Law Review*, 2021., br. 2, str. 267. do 284.

⁴⁸ Ta je tvrdnja u skladu s time da je Uredba zamišljena kao instrument proračunske uvjetovanosti koji je drukčiji od mehanizma zaštite vladavine prava.

- Primjena mehanizma uvjetovanosti na temelju Uredbe bit će objektivna, pravedna, nepristrana i utemeljena na činjenicama te će se njome osigurati zakonito postupanje, nediskriminacija i jednako postupanje prema državama članicama.
- Kako bi osigurala poštovanje tih načela, Komisija namjerava izraditi i donijeti smjernice o načinu na koji će primjenjivati Uredbu, uključujući metodologiju za provedbu svoje procjene. Takve smjernice izradit će se uz blisko savjetovanje s državama članicama. U slučaju podnošenja tužbe za poništenje u vezi s Uredbom, smjernice će biti dovršene nakon presude Suda kako bi se u njih uključili svi relevantni elementi koji proizlaze iz takve presude⁴⁹.
- Mjere u okviru mehanizma morat će biti proporcionalne učinku kršenja vladavine prava na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na financijske interese Unije te će se uzročna veza takvih kršenja i negativnih posljedica na financijske interese Unije morati dovoljno izravno i propisno utvrditi.
- Aktivacijske čimbenike utvrđene u Uredbi treba tumačiti i primjenjivati kao zatvoreni popis homogenih elemenata na koje ne smiju utjecati čimbenici ili događaji drukčije prirode. Uredba se ne odnosi na općenite nedostatke⁵⁰.
- Primjena mehanizma supsidijarne je prirode u odnosu na druge postupke utvrđene pravom Unije i primjenjuje se ako se njima ne bi omogućila učinkovitija zaštita proračuna Unije.

93. Zbog te „obveze” Europskog vijeća Mađarska i Republika Poljska ukinule su svoj veto na VFO i plan *Next Generation EU* pa su Vijeće 14. prosinca, a Parlament 16. prosinca 2020. konačno donijeli Uredbu 2020/2092⁵¹.

94. Smanjenje područja primjene Uredbe 2020/2092 zahtjevom „dovoljno izravne” veze između izvršavanja proračuna i povrede načela vladavine prava, na neki je način „kompenzirano” primjenom tog mehanizma financijske uvjetovanosti na sredstva koja Unija mobilizira u korist država članica posredstvom plana *Next Generation EU* koji je uspostavljen u skladu s Uredbom (EU) 2020/2094⁵². Usto, Uredba 2020/2092 primjenjuje se na „raširene” povrede načela vladavine prava i na one „pojedinačne”⁵³.

95. (Ne)primjena Uredbe 2020/2092, međutim, i dalje stvara međuinstitucijske sukobe između Komisije i Parlamenta⁵⁴.

⁴⁹ Parlament je izrazio protivljenje toj obvezi te kritizirao Komisiju jer je prihvatila potrebu izrade smjernica za primjenu Uredbe 2020/2092 i jer je uvjetovala donošenje tih smjernica presudom Suda u slučaju mogućih tužbi za poništenje te uredbe. Vidjeti Rezoluciju Europskog parlamenta od 8. srpnja 2021. o izradi smjernica za primjenu općeg režima uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (2021/2071(INI)). U prosincu 2021. smjernice još nisu donesene pa je primjena Uredbe *de facto* obustavljena.

⁵⁰ O potonjoj tvrdnji vidjeti bilješku 53. ovog mišljenja.

⁵¹ Rezolucija Europskog parlamenta od 17. prosinca 2020. o višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021. – 2027., Međuinstitucijskom sporazumu, Instrumentu EU-a za oporavak i Uredbi o vladavini prava (2020/2923(RSP)), posebno t. 4.

⁵² Uvodna izjava 7. Uredbe Vijeća od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 (SL 2020., L 433 I, str. 23.). Vidjeti također članak 8. Uredbe 2021/241.

⁵³ U skladu s uvodnom izjavom 15. Uredbe 2020/2092, „[p]ovrede načela vladavine prava, posebice one koje osobito utječu na pravilno funkcioniranje javnih tijela i učinkovito sudsko preispitivanje, mogu ozbiljno naštetiti financijskim interesima Unije. To se odnosi na pojedinačne povrede načela vladavine prava i još više na povrede koje su raširene ili su posljedica učestalih praksi ili propusta javnih tijela ili općih mjera koje su donijela takva tijela”. Ističem da, suprotno navedenom, u skladu sa zaključcima Europskog vijeća od 11. prosinca 2020. „Uredba se ne odnosi na općenite nedostatke”. Ta tvrdnja nije u skladu s onim što je navedeno u toj uvodnoj izjavi i stoga ne može utjecati na tumačenje Uredbe 2020/2092.

⁵⁴ Predsjednik Europskog parlamenta zatražio je 20. listopada 2021. od pravne službe te institucije da pripremi tužbu protiv Europske komisije zbog neprimjene Uredbe 2020/2092. Navedeni zahtjev doveo je do podnošenja tužbe zbog propusta u predmetu C-657/21, Europski parlament/Komisija, koji je u tijeku pred Sudom.

B. Mehanizam financijske uvjetovanosti u pravu Unije

96. Unija ima proračun koji joj osigurava sredstva potrebna za postizanje njezinih ciljeva i provođenje njezinih politika. Taj se proračun, ne dovodeći u pitanje ostale prihode, financira iz vlastitih izvora (članak 311. UFEU-a) prema odredbama koje se utvrđuju odlukom Vijeća⁵⁵. Proračun je instrument prava Unije kojim se godišnje odražava načelo solidarnosti⁵⁶ u financijskom smislu i ima ustavnu važnost.

97. Prihodi i rashodi godišnjeg proračuna Unije utvrđeni su višegodišnjim planom na koji se upućuje u članku 312. UFEU-a. VFO-om osigurava se da se izdaci Unije razvijaju na uredan način i u granicama njezinih vlastitih sredstava. Trenutačno je važeći VFO za razdoblje 2021. – 2027.⁵⁷ koji za suočavanje s gospodarskim posljedicama bolesti COVID-19 predviđa povećanje vlastitih sredstava od 0,6 %, uz sredstva mobilizirana donošenjem instrumenta za oporavak⁵⁸.

98. U skladu s člankom 317. prvim stavkom UFEU-a, za izvršenje proračuna Unije odgovorna je Komisija. Komisija izvršava proračun „u suradnji s državama članicama u skladu s odredbama uredaba donesenih na temelju članka 322. [UFEU-a], [...] vodeći pritom računa o načelima dobrog financijskog upravljanja. Države članice surađuju s Komisijom kako bi osigurale da se odobrena proračunska sredstva koriste u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja”⁵⁹.

99. Člankom 310. stavkom 6 UFEU-a propisuje se da „Unija i države članice, u skladu s člankom 325., suzbijaju prijevaru i svaki drugi oblik nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije”.

100. Financijskom uredbom⁶⁰ predviđa se da Komisija može izvršavati proračun Unije izravno, neizravno i u okviru podijeljenog upravljanja s državama članicama. U praksi Komisija izvršava više od 70 % proračuna u okviru podijeljenog upravljanja s državama članicama, u skladu s odredbama članka 63. Financijske uredbe. U okviru tog podijeljenog upravljanja, tijela država članica obavljaju, na osnovi delegiranja, zadaće potrebne za izvršavanje sredstava iz proračuna Unije pod nadzorom Komisije⁶¹.

⁵⁵ Za VFO za razdoblje 2021. – 2027., riječ je o Odluci Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. prosinca 2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom (SL 2020., L 424, str. 1.).

⁵⁶ Vidjeti Lenaerts, K. i Adam, S., „La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l’Union européenne”, *Cahiers de droit européen*, 2021., br. 2, str. 307. do 417.

⁵⁷ Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027. (SL 2020., L 433 I, str. 11.).

⁵⁸ Tim se instrumentom Komisija iznimno ovlašćuje da u ime Unije privremeno ugovori pozajmljivanja na tržištima kapitala u maksimalnoj vrijednosti od 750 milijardi eura, od čega će se najviše 360 milijardi eura iskoristiti za dodjelu zajmova a najviše 390 milijardi eura za pokrivanje troškova, pri čemu oba iznosa služe isključivo za suočavanje s posljedicama krize uzrokovane bolešću COVID-19. Kao što sam to već istaknuo u svojem mišljenju od 18. ožujka 2021., Njemačka/Poljska (C-848/19, EU:C:2021:218), bilješka 43., riječ je o najvećem nastojanju solidarnosti koje je Unija provela u svojoj povijesti

⁵⁹ U članku 310. stavku 5. UFEU-a ponavlja se da se „[p]roračun [...] izvršava u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja. Države članice surađuju s Unijom kako bi osigurale da se odobrena proračunska sredstva koriste u skladu s tim načelom”.

⁶⁰ 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 (SL 2018., L 193, str. 1. i ispravak SL 2018., L 294, str. 45.) (u daljnjem tekstu: Financijska uredba)

⁶¹ U članku 63. Financijske uredbe navodi se da „[a]ko Komisija izvršava proračun podijeljenim upravljanjem, zadaće koje se odnose na izvršenja proračuna prenose se na države članice. Komisija i države članice moraju poštovati načela dobrog financijskog upravljanja, transparentnosti i nediskriminacije te osiguravati vidljivost djelovanja Unije prilikom upravljanja sredstvima Unije. U tu svrhu Komisija i države članice moraju ispuniti svoje obveze kontrole i revizije te preuzeti s time povezane odgovornosti koje su utvrđene u ovoj Uredbi. Dodatne odredbe utvrđuju se u sektorskim pravilima”.

101. U tom kontekstu podijeljenog izvršavanja proračuna između Komisije i država članica pojavili su se mehanizmi uvjetovanosti koji su obuhvaćeni Financijskom uredbom i drugim posebnim pravilima Unije.

102. Sustavi uvjetovanosti radi zaštite dobrog upravljanja proračunom odražavaju širi fenomen korištenja uvjetovanosti u pravu Unije i u drugim zemljama (među ostalim i onima koje imaju savezne pravne sustave)⁶² te međunarodnim organizacijama poput Međunarodnog monetarnog fonda ili Svjetske banke.

103. U pravu Unije uvjetovanost se prirodno primjenjuje na pristupanje novih država koje podliježu ispunjavanju takozvanih *kriterija iz Kopenhagena* i uobičajena je praksa u vanjski odnosima Unije, čije su potpore za razvoj podređene, jednako prirodno, poštovanju zahtjeva u području ljudskih prava⁶³.

104. U području unutarnjih odnosa između država članica i institucija Unije, uvjetovanost se osobito primjenjivala u okviru instrumenata gospodarske i socijalne kohezije te upravljanja proračunom⁶⁴.

105. Ukratko se mogu navesti sljedeći primjeri financijske uvjetovanosti iz nove Uredbe o zajedničkim odredbama o strukturnim fondovima za razdoblje 2021. – 2027.⁶⁵:

- Okolišna i klimatska uvjetovanost predviđena člankom 6. („Klimatske ciljne vrijednosti i mehanizam za prilagodbu klimatskim promjenama”) i člankom 9. stavkom 4.
- Uvjetovanost koja se temelji na poštovanju „horizontalnih načela” (članak 9.) koja se odnose na zaštitu temeljnih prava i usklađenost s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima tijekom provedbe fondova.
- Uvjetovanost povezana sa specifičnim ciljevima, predviđena člankom 15. („Uvjeti koji omogućuju provedbu”) i Prilogom III.⁶⁶. Prilog III. sadržava „horizontalne uvjete koji

⁶² U Sjedinjenim Američkim Državama savezne institucije u svojim odnosima sa saveznom zemljama i lokalnim zajednicama primijenile su financijsku uvjetovanost kako bi dodjelu sredstava iz saveznog proračuna podvrgnule poštovanju, među ostalim, zabrane rasne segregacije u školstvu i centrima za zapošljavanje, uvođenja minimalne plaće, uvođenja samostalne javne uprave ili određivanja najviše brzine na autocestama u cijeloj zemlji. Osnova te savezne financijske uvjetovanosti nalazi se u članku I. stavku 8. prvom podstavku Ustava Sjedinjenih Američkih Država (*the Spending Clause of the Constitution*), koji ovlašćuje Kongres „to lay and collect Taxes, [...] to [...] provide for the [...] general Welfare of the United States”). Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država utvrdio je zahtjeve za korištenje te uvjetovanosti, među ostalim, u presudama *South Dakota v. Dole*, 483 U. S. 203 (1987.) i *NFIB v. Sebelius*, 567 U. S. 519 (2012.). Vidjeti Yeh, Brian T., *The Federal Government's Authority to Impose Conditions on Grant Funds*, Congressional Research Service, 2017., na internetskoj stranici <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44797.pdf> i Margulies, P., „Deconstructing Sanctuary Cities: The Legality of Federal Grant Conditions That Require State and Local Cooperation on Immigration Enforcement”, *Wash. & Lee L. Rev.* 2018., str. 1507.

⁶³ Vidjeti Viță, V., „Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017., str. 116. do 143.

⁶⁴ Vidjeti Viță, V., *Conditionalities in Cohesion Policy*, Research for REGI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles, 2018.

⁶⁵ 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 (SL 2021., L 231, str. 159. i ispravak SL 2021., L 261, str. 58.) (u daljnjem tekstu: Uredba o zajedničkim odredbama 2021. – 2027.) Tom se Uredbom jačaju mehanizmi uvjetovanosti već predviđeni za VFO za razdoblje 2014. – 2020. u Uredbi (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL 2013., L 347, str. 320. i ispravak SL 2016., L 200, str. 140.).

⁶⁶ Međutim, Prilog IV. sadržava „[t]ematsk[e] uvjete koji omogućuju provedbu primjenjiv[e] za EFRR, ESF+ i Kohezijski fond [...]”.

omogućuju provedbu primjenjive na sve specifične ciljeve i kriterije potrebne za procjenu njihova ispunjenja”. Prilog III. uključuje djelotvorne mehanizme praćenja tržišta javne nabave; alate i kapacitete za djelotvornu primjenu pravila o državnim potporama; djelotvornu primjenu i provedbu Povelje o temeljnim pravima i provedbu i primjenu Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom (UNCRPD) u skladu s Odlukom Vijeća 2010/48/EZ⁶⁷. U slučaju nepoštovanja tih uvjeta Komisija može suspendirati nadoknadu troškova države.

- Makroekonomska uvjetovanost predviđena člankom 19. („Mjere kojima se djelotvornost fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem”). Tom se odredbom ovlašćuje Vijeće da, na prethodni prijedlog Komisije, u cijelosti ili djelomično suspendira obveze ili plaćanja za jedan program ili više programa neke države članice: i. ako ta država članica ne donese dovoljne korektivne mjere ili ne djeluje na način kako bi spriječila prekomjernu neravnotežu utvrđenu na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011⁶⁸; ii. ako Komisija zaključi da država članica nije poduzela mjere u skladu s Uredbom (EZ) br. 332/2002⁶⁹ i odluči da neće odobriti isplatu financijske pomoći dodijeljene toj državi članici i iii. ako Vijeće ocijeni da država članica ne ispunjava program makroekonomske prilagodbe iz članka 7. Uredbe (EU) br. 472/2013⁷⁰ ili ne poštuje mjere koje se zahtijevaju na temelju odluke Vijeća koja je donesena u skladu s člankom 136. stavkom 1. UFEU-a.

106. U istom smislu, člancima 96. i 97. Uredbe o zajedničkim odredbama 2021. – 2027. Komisija se ovlašćuje da prekine rok za plaćanja ili suspendira plaćanja državama članicama kada postoje ozbiljna nepravilnosti ili nedostatak ili obrazloženo mišljenje Komisije u pogledu postupka zbog povrede prava na temelju članka 258. UFEU-a u vezi s pitanjem kojim se ugrožava zakonitost i pravilnost rashoda. Komisija također može, u skladu s člankom 104., provesti financijske ispravke *a posteriori* smanjivanjem potpore programu iz fondova ako dođe do takvih situacija.

107. Mehanizmi uvjetovanosti nalaze se također u sektorskim pravilima koja se primjenjuju na financijske instrumente Unije. Neki od primjera su sljedeći:

- Makroekonomska uvjetovanost, predviđena člankom 10. Uredbe (EU) 2021/241⁷¹, slično kao i člankom 19. Uredbe o zajedničkim odredbama 2021. – 2027. Makroekonomska uvjetovanost prelazi sa strukturnih fondova na Mehanizam za oporavak i otpornost koji je glavno financijsko sredstvo Instrumenta Europske unije za oporavak koji je donesen Uredbom 2020/2094 kao dopuna VFO-u s ciljem suočavanja s financijskim posljedicama bolesti COVID-19. Taj će mehanizam provoditi Komisija izravnim upravljanjem u skladu s relevantnim pravilima koja su donesena u skladu s člankom 322. UFEU-a, konkretno Financijskom uredbom i Uredbom 2020/2092.
- Uvjetovanost čiji je cilj poštovanje standarda ljudskih prava u okviru europskog integriranog upravljanju granicama, predviđena člankom 4. Uredbe (EU) 2021/1148⁷².

⁶⁷ Odluka od 26. studenoga 2009. o sklapanju Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom od strane Europske zajednice (SL 2010., L 23, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 66., str. 55.)

⁶⁸ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL 2011., L 306, str. 25.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 5., str. 186.)

⁶⁹ Uredba Vijeća od 18. veljače 2002. o uspostavi instrumenta srednjoročne financijske pomoći platnim bilancama država članica (SL 2002., L 53, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 57.)

⁷⁰ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o jačanju gospodarskog i proračunskog nadzora država članica europodručja koje su u poteškoćama ili kojima prijete ozbiljne poteškoće u odnosu na njihovu financijsku stabilnost (SL 2013., L 140, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 6., str. 90.)

⁷¹ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL 2021., L 57, str. 17.)

⁷² Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi, u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama, Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL 2021., L 251, str. 48.)

- Uvjetovanost usmjerena prema poštovanju ljudskih prava i okolišnih ciljeva, predviđena člankom 4. Uredbe (EU) 2021/1229, kojom se utvrđuje instrument za kreditiranje u javnom sektoru u okviru mehanizma za pravednu tranziciju⁷³.
- Klimatska i okolišna uvjetovanost za izravna plaćanja poljoprivrednicima u okviru zajedničke poljoprivredne politike, predviđena člancima 43. do 47. Uredbe (EU) br. 1307/2013⁷⁴.

108. Ti mehanizmi uvjetovanosti različiti su, ali svi imaju zajedničku logiku: prihvatljivost za plaćanje iz proračuna Unije uvjetovana je poštovanjem određenih horizontalnih zahtjeva koji su različiti i dodatni u odnosu na one koji su izravno predviđeni europskim fondom iz kojeg se plaćanje izvršava⁷⁵.

109. Financijska uvjetovanost uvedena Uredbom 2020/2092 povezana je, što se tiče izvršenja proračuna, s poštovanjem vladavine prava koja je „ključna [...] za zaštitu drugih temeljnih vrijednosti [iz članka 2. UEU-a]”⁷⁶. Što se tiče horizontalnog uvjeta, države članice moraju ga se pridržavati pri izvršenju proračuna Unije.

110. Financijska uvjetovanost podrazumijeva vezu između solidarnosti i odgovornosti. Unija državama članicama prenosi sredstva iz svojeg proračuna pod uvjetom da se ona odgovorno troše, što podrazumijeva da se to čini u skladu s vrijednostima Unije poput vladavine prava. Samo ako se proračun izvršava u skladu s vrijednostima Unije, postoji dovoljno uzajamno povjerenje među državama članicama pri dodjeli financijskih sredstava samoj Uniji, koja su joj neophodna za postizanje njezinih ciljeva.

111. Svima je jasno da ta nova dimenzija tehnike uvjetovanosti ima znatne posljedice na odnose Unije s državama članicama. Na temelju mehanizma uvjetovanosti institucije Unije raspolažu pojačanim ovlastima kako bi postigle da države članice poštuju vrijednosti prava Unije kad sudjeluju u upravljanju proračunom Unije.

112. Stoga, primjena tehnike financijske uvjetovanosti u pravilima sekundarnog prava mora biti u skladu sa zahtjevima primarnog prava i obuhvaćena ovlastima koje su dodijeljene Uniji.

113. Dosad je u sudskoj praksi Suda prije svega razmotrena okolišna uvjetovanost koja se primjenjuje na izravna plaćanja poljoprivrednicima⁷⁷ te makroekonomska uvjetovanost koja je razmatrana, na povoljan način, u presudi Pringle⁷⁸.

⁷³ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 14. srpnja 2021. o instrumentu za kreditiranje u javnom sektoru u okviru mehanizma za pravednu tranziciju (SL 2021., L 274, str. 1.)

⁷⁴ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL 2013., L 347, str. 608. i ispravak SL 2016., L 130, str. 7.)

⁷⁵ Na primjer, poštovanje države članice zahtjeva makroekonomske ravnoteže uvjetuje isplate iz strukturnih fondova poput EFRR-a ili ESF-a.

⁷⁶ Uvodna izjava 6. Uredbe 2020/2092

⁷⁷ Iz sudske prakse o okolišnoj uvjetovanosti u slučaju izravnih plaćanja poljoprivrednicima mogu se navesti presude od 27. siječnja 2021., De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71, t. 31. do 41.) i od 25. srpnja 2018., Teglgaard i Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, t. 42. i sljedeće). U točki 39. presude od 7. kolovoza 2018., Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637) ističe se da „[u] skladu s člankom 93. potonje [U]redbe [br. 1306/2013], standardi za dobro poljoprivredno i okolišno stanje dio su pravila o višestrukoj sukladnosti, koja se, kao što to predviđa članak 91. te uredbe, moraju poštovati pod prijetnjom administrativne kazne. Ti se standardi utvrđuju na nacionalnoj razini, navedeni su u Prilogu II. istoj uredbi i odnose se, među ostalim, na područje okoliša”.

⁷⁸ Presuda od 27. studenoga 2012. (C-370/12, EU:C:2012:756, t. 69.): „[...] strogim uvjetima kojima podliježe dodjela financijske pomoći u okviru mehanizma stabilnosti na temelju članka 136. stavka 3. UFEU-a, odredbe koja je predmet preispitivanja UFEU-a, nastoji se zajamčiti da će taj mehanizam pri svojem funkcioniranju biti u skladu s pravom Unije, uključujući mjere koje donese Unija u okviru koordinacije gospodarskih politika država članica”.

114. U potonjoj presudi Sud je smatrao da je uvjetovanost prikladan mehanizam za osiguravanje poštovanja prava Unije i mjera koordinacije gospodarskih politika država koje su donijele institucije Unije. Također je naveo da makroekonomska uvjetovanost predviđena člankom 3., člankom 12. stavkom 1. i člankom 13. stavkom 3. prvim podstavkom Ugovora o uspostavljanju Europskog stabilizacijskog mehanizma (Ugovor o ESM-u)⁷⁹ osigurava usklađenost aktivnosti ESM-a, osobito s člankom 125. UFEU-a i mjerama koordinacije koje je donijela Unija⁸⁰.

115. Ovaj predmet i predmet C-157/21 pružaju Sudu mogućnost da utvrdi svoju sudsku praksu koja se odnosi na financijsku uvjetovanost tako da je proširi na instrument s kojim institucije, kako bi zaštitile proračun Unije, potiču države članice na poštovanje vrijednosti vladavine prava iz članka 2. UEU-a.

116. Nakon tih razmatranja provesti ću analizu sljedećih razloga ništavosti na koje se poziva mađarska vlada.

V. Prvi tužbeni razlog: nepostojanje ili neprikladnost pravne osnove Uredbe 2020/2092

A. Argumenti stranaka

117. Prema mišljenju mađarske vlade, iako se člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a ovlašćuje zakonodavca Unije za donošenje financijskih pravila o izvršenju proračuna Unije, Uredba 2020/2092 ne sadržava proračunske ili financijske odredbe.

118. Stoga, pravna osnova Uredbe 2020/2092 nije prikladna i Unija nije nadležna za donošenje pravila sekundarnog prava s tim sadržajem.

119. Prema njezinu mišljenju, Uredbom 2020/2092 omogućuje se Komisiji i Vijeću da definiraju pojam vladavine prava i postupke kojima se povređuju zahtjevi naloženi tom vrijednošću Unije. Odobrenim mehanizmom odobrava se uvođenje sankcija koje utječu na temeljne strukture države članice u odnosu na koje Unija nema nadležnost.

120. Ti postupci nisu obuhvaćeni člankom 322. UFEU-a i stoga on nije prikladna pravna osnova za Uredbu 2020/2092, čije je područje primjene protivno postupku iz članka 7. UEU-a.

121. Osim toga, mađarska vlada navodi razlike između Uredbe 2020/2092 i drugih financijskih i proračunskih pravila Unije koja se temelje na članku 322. stavku 1. točki (a) UFEU-a.

122. Među elementima Uredbe 2020/2092 koji nisu u skladu s člankom 322. UFEU-a, mađarska vlada upućuje, s jedne strane, na sukobe interesa pri raspodjeli sredstava Unije. Uredba 2020/2092 ne sadržava nijedno postupovno pravilo za države članice u pogledu utvrđivanja pravila o sukobima interesa i njihovu uklanjanju, čime se omogućuje donošenje mjera protiv tih država na temelju neodređenih povreda koje nadilaze zahtjeve predviđene Financijskom uredbom.

⁷⁹ Ugovor o uspostavljanju Europskog stabilizacijskog mehanizma između Kraljevine Belgije, Savezne Republike Njemačke, Republike Estonije, Irske, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Talijanske Republike, Republike Cipar, Velikog Vojvodstva Luksemburg, Republike Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Portugalske Republike, Republike Slovenije, Slovačke Republike i Republike Finske, sklopljen u Bruxellesu 2. veljače 2012.

⁸⁰ Presuda od 27. studenoga 2012., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, t. 111. i 112.). Točke 154. do 156. odnosile su se na djelovanje Komisije u okviru Ugovora o ESM-u radi osiguravanja poštovanja uvjetovanosti povezane s financijskom pomoći. Na isto se upućivalo u presudi od 20. rujna 2016., Mallis i Malli/Komisija i ESB (C-105/15 P, EU:C:2016:702, t. 54.).

123. S druge strane, navodi da se člankom 5. stavkom 2. Uredbe 2020/2092 države članice obvezuju na to da iz vlastitog proračuna financiraju programe iz kojih Unija povlači svoja sredstva s ciljem zaštite korisnika. Ta odredba nije u skladu s pravilima o izvršenju proračuna Unije i predstavlja sankciju za državu članicu koja povređuje zahtjeve vladavine prava.

124. Prema mišljenju mađarske vlade, članak 322. UFEU-a ne može služiti kao temelj za uvođenje obveza za nacionalne proračune jer se njime samo potiče donošenje pravila o izvršenju proračuna Unije.

125. Parlament i Vijeće osporavaju argumente mađarske vlade i smatraju da je članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a prikladna pravna osnova Uredbe 2020/2092⁸¹.

126. Prema mišljenju tih dviju institucija, Uredbom 2020/2092 uspostavlja se mehanizam proračunske (financijske) uvjetovanosti kojim se nastoji osigurati poštovanje zahtjeva vladavine prava u skladu s drugim, već postojećim mehanizmima uvjetovanosti u Uniji. Analiza cilja i sadržaja te uredbe ide tomu u prilog.

B. Analiza

127. Najprije ću podsjetiti na ustaljenu sudsku praksu Suda o izboru pravnih osnova iz primarnog prava za potrebe donošenja pravila sekundarnog prava⁸²:

- „[I]zbor pravne osnove za neki akt Unije mora [se] temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta. Ako ispitivanje predmetnog akta pokaže da on ima dvije svrhe ili dvije sastavnice te ako se jedna od njih može prepoznati kao glavna ili prevladavajuća, dok je druga samo sporedna, takav se pravni akt mora temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi, naime na onoj koja je u skladu s glavnom ili prevladavajućom svrhom ili sastavnicom”⁸³.
- „Štoviše, [...] radi utvrđivanja odgovarajuće pravne osnove može [se] uzeti u obzir pravni kontekst u kojem se nalazi novi propis, osobito s obzirom na to da takav kontekst može pružiti pojašnjenje u pogledu svrhe navedenog propisa”⁸⁴.
- Nakon donošenja pravila o usklađivanju, „zakonodavac Unije ne može biti lišen mogućnosti da taj akt prilagodi svim promjenama okolnosti ili razvoju znanja, s obzirom na njegovu zadaću osiguravanja zaštite općih interesa priznatih Ugovorom”⁸⁵.

128. U skladu s tom sudskom praksom, na temelju analize cilja i sadržaja Uredbe 2020/2092 moći će se razjasniti je li članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a prikladna pravna osnova za njezino donošenje, je li pravna osnova morala biti drukčija i je li Unija nadležna za donošenje te uredbe.

⁸¹ Radi izbjegavanja ponavljanja, u daljnjem tekstu smatrat ću da se države koje su sudjelovale na raspravi (osim, naravno, Mađarske i Republike Poljske) i Komisija slažu s tezama Parlamenta i Vijeća.

⁸² Presude od 8. prosinca 2020., Poljska/Parlament i Vijeće (C-626/18, EU:C:2020:1000, t. 43. do 47.); od 8. prosinca 2020., Mađarska/Parlament i Vijeće (C-620/18, EU:C:2020:1001, t. 38. do 42.) i od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće (C-482/17, EU:C:2019:1035)

⁸³ Presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće (C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 31.)

⁸⁴ *Ibidem*, t. 32.

⁸⁵ *Ibidem*, t. 38.

1. Cilj Uredbe 2020/2092

129. U skladu s člankom 1. cilj Uredbe 2020/2092 jest „utvr[diti] pravila potrebna za zaštitu proračuna Unije u slučaju povreda načelâ vladavine prava u državama članicama”.

130. U nekoliko uvodnih izjava Uredbe 2020/2092 ističe se veza između poštovanja vladavine prava i dobrog financijskog upravljanja proračunom Unije.

- U uvodnoj izjavi 7. navodi se da „[k]ad god države članice izvršavaju proračun Unije, [...] poštovanje vladavine prava ključan je preduvjet za poštovanje načela dobrog financijskog upravljanja sadržanih u članku 317. [...] [UFEU-a]”.
- U uvodnoj izjavi 8.⁸⁶ navodi se da države članice mogu osigurati dobro financijsko upravljanje samo ako javna tijela postupaju u skladu s pravom, ako se protiv prijevara kazneno postupa i ako postoji odgovarajuće učinkovito sudsko preispitivanje upravnih odluka.
- U uvodnoj izjavi 9.⁸⁷ ističe se važnost neovisnosti pravosuđa i istražnih službi u borbi protiv nezakonitih i proizvoljnih odluka javnih tijela koje bi mogle naštetiti financijskim interesima Unije.
- U uvodnoj izjavi 13. potvrđuje se da „postoji jasna veza između poštovanja vladavine prava i učinkovitog izvršenja proračuna Unije u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja”.
- U uvodnoj izjavi 15. ustraje se na tome da „[p]ovrede načelâ vladavine prava, posebice one koje osobito utječu na pravilno funkcioniranje javnih tijela i učinkovito sudsko preispitivanje, mogu ozbiljno naštetiti financijskim interesima Unije”.

131. U skladu s tim uvodnim izjavama, čija usklađenost s odredbama Uredbe 2020/2092 nije sporna, smatram da je cilj te uredbe stvaranje posebnog mehanizma za osiguravanje pravilnog izvršenja proračuna Unije u slučaju da neka država članica povrijedi načela vladavine prava i time ugrozi dobro upravljanje sredstvima Unije ili njezine financijske interese.

132. Čin mi se da je taj cilj u skladu s odabirom članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a kao pravne osnove Uredbe 2020/2092⁸⁸.

133. Parlament i Vijeće tvrde da cilj sporne uredbe proizlazi iz tih uvodnih izjava. Osporavaju analizu mađarske vlade koja tvrdi da se Uredbom 2020/2092 nastoji dodati još jedan postupak uz one već predviđene⁸⁹ za zaštitu vladavine prava, a da za to nema pravne osnove u primarnom pravu.

⁸⁶ „Države članice mogu osigurati dobro financijsko upravljanje samo ako javna tijela postupaju u skladu s pravom, ako istražne službe i državno odvjetništvo učinkovito postupaju protiv prijevara, uključujući poreznu prijevaru, utaju poreza, korupciju, sukob interesa ili druge povrede prava te ako neovisni sudovi i Sud Europske unije mogu provoditi učinkovito sudsko preispitivanje proizvoljnih ili nezakonitih odluka javnih tijela, uključujući odluka tijela za izvršavanje zakonodavstva.”

⁸⁷ „Neovisnost i nepristranost pravosuđa trebala bi uvijek biti zajamčena, a istražne službe i državno odvjetništvo trebali bi moći pravilno izvršavati svoje funkcije. Pravne i istražne službe te državno odvjetništvo trebali bi raspolagati dostatnim financijskim i ljudskim resursima te postupcima kako bi postupali učinkovito i uz puno poštovanje prava na pošteno suđenje, uključujući prava na obranu. Pravomoćne presude trebale bi se učinkovito izvršavati. Ti se uvjeti zahtijevaju kao minimalno jamstvo protiv nezakonitih i proizvoljnih odluka javnih tijela koje bi mogle naštetiti financijskim interesima Unije.”

⁸⁸ Vidjeti Martín Rodríguez, P., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2021., str. 131., prema kojem „članak 322. UFEU-a pruža više nego dovoljnu pravnu osnovu za utvrđivanje te [financijske] uvjetovanosti koja, uostalom, već postoji u odnosu na konkretne materijalne sadržaje vladavine prava [...]”.

⁸⁹ Europski mehanizam zaštite vladavine prava, pregled stanja u području pravosuđa u Europskoj uniji, postupak zbog povrede obveze i postupak iz članka 7. UFEU-a.

134. Točno je da se čini da uvodna izjava 14. Uredbe 2020/2092, ako se tumači izvan konteksta, pruža određenu potporu tezi mađarske vlade jer se u njoj navodi da „[m]ehanizam koji je predviđen ovom Uredbom *dopunjuje* te instrumente zaštitom proračuna Unije od povreda načelâ vladavine prava koje utječu na njezino dobro financijsko upravljanje ili zaštitu financijskih interesa Unije”.

135. Ta očita nedosljednost u logici uvodnih izjava Uredbe 2020/2092 možda proizlazi iz tijeka njezina zakonodavnog postupka. Kao što sam to već objasnio, Komisijin prvotni prijedlog manje je odražavao financijsku uvjetovanost predviđenog mehanizma i više je utjecao na zaštitu vladavine prava. Zbog prigovora Vijeća konačni tekst Uredbe 2020/2092 postao je instrument financijske uvjetovanosti u okviru kojeg očuvanje vladavine prava djeluje kao horizontalni uvjet koji su države dužne poštovati pri izvršenju proračuna.

136. Zato treba detaljno analizirati sadržaj Uredbe 2020/2092 kako bi se razjasnilo je li „konačan zakonodavni proizvod” zaista mehanizam financijske uvjetovanosti poput ostalih mehanizama prava Unije. Ako je to slučaj, članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a prikladna je pravna osnova jer je ta uredba pravilo o izvršenju proračuna.

137. Ako to nije slučaj, kao što to tvrdi mađarska vlada, riječ je o još jednom instrumentu za zaštitu vladavine prava s proračunskim konotacijama, za koji članak 322. UFEU-a nije prikladna pravna osnova i za čije provođenje Unija nije nadležna.

138. Prema mojem mišljenju, cilj je Uredbe 2020/2092 osigurati, posredstvom mehanizma uvjetovanosti, pravilno izvršenje proračuna Unije u slučaju povreda načelâ vladavine prava u državi članici koje ugrožavaju dobro financijsko upravljanje sredstvima Unije.

139. Stoga je cilj Uredbe 2020/2092, razmatran u cjelini, zaštita proračuna Unije od posebnih situacija koje ugrožavaju njegovo pravilno izvršenje i predstavljaju povrede vladavine prava. Stoga njezin cilj nije zaštititi vladavinu prava mehanizmom kojim se izriču sankcije.

140. S tog gledišta, cilj Uredbe 2020/2092 usporediv je s ciljem Financijske uredbe, čija pravna osnova u članku 322. UFEU-a nije sporna.

141. Naime, u zajedničkoj izjavi sastavljenoj prilikom donošenja Uredbe 2020/2092, Parlament, Vijeće i Komisija iznijeli su svoju namjeru uključivanja sadržaja Uredbe 2020/2092 u Financijsku uredbu u trenutku njezine izmjene⁹⁰.

142. Kao što to navodi Vijeće, izbor europskog zakonodavca da sastavi pravilo namijenjeno osiguravanju prikladnog izvršenja proračuna Unije u slučajevima povreda vladavine prava obuhvaćen je njegovom diskrecijskom ovlašću prilikom donošenja zakonodavstva.

⁹⁰ Ta zajednička izjava glasi kako slijedi: „Ne dovodeći u pitanje Komisijino pravo inicijative, Europski parlament, Vijeće i Komisija suglasni su razmotriti uključivanje sadržaja ove Uredbe u Uredbu (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. (‘Financijska uredba’) pri njezinoj sljedećoj reviziji”. Vidjeti njezin tekst u prilogu dokumentu COM/2020/843 *final* od 14. prosinca 2020., Komunikacija Komisije Europskom parlamentu na temelju članka 294. stavka 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije o stajalištu Vijeća u pogledu donošenja Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije.

143. U svakom slučaju, takav se izbor ne može kvalificirati kao očito pogrešan. Poštovanje načelâ vladavine prava može biti od temeljne važnosti za dobro funkcioniranje javnih financija i pravilno izvršenje proračuna⁹¹.

144. Ukratko, čini mi se da je uspostava mehanizma financijske uvjetovanosti povezanog s vladavinom prava vjerodostojna zakonodavna opcija koja se uklapa u primarno pravo.

2. Sadržaj Uredbe 2020/2092

145. Prilikom ocjene toga je li Uredba 2020/2092 obuhvaćena člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a, neophodno je usto, u skladu sa sudskom praksom Suda, analizirati njezin sadržaj.

146. Na temelju te analize moći će se provjeriti jesu li elementi Uredbe 2020/2092 svojstveni stvarnom mehanizmu financijske uvjetovanosti (u skladu s onima koji već postoje u pravu Unije) i prema tome utvrditi je li članak 322. stavak 1. točka (a) pravilna pravna osnova Uredbe.

a) Uvjeti za donošenje mjera u postupku iz Uredbe 2020/2092

147. U skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe 2020/2092 „[o]dgovarajuće mjere poduzimaju se ako se u skladu s člankom 6. 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”.

148. Stranke u postupku ne slažu se u pogledu tumačenja te odredbe:

- Mađarska vlada tvrdi da se odredbom uvodi postupak u tri faze u kojem treba dokazati: (a) povredu vladavine prava; (b) ozbiljnu i dovoljno izravnu opasnost za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije i (c) potrebu za donošenjem proporcionalnih mjera za suočavanje s tom opasnošću. Prema njezinom mišljenju, pravna osnova članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a ne obuhvaća prvu od tih faza.
- Parlament i Vijeće ne slažu se s tim tumačenjem i smatraju da se postupak sastoji samo od dvije faze: (a) dokaza o postojanju povrede vladavine prava koja izravno dovodi do ozbiljne opasnosti za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije i (b) donošenja mjera za njezino suzbijanje. Stoga, uvjetovanost se primjenjuje samo na povrede vladavine prava koje izravno utječu na izvršenje proračuna Unije i koje imaju određenu težinu.

149. Prema mojem mišljenju, relevantno je potonje tumačenje članka 4. stavka 1. Uredbe 2020/2092. Financijska uvjetovanost ograničena je na povrede vladavine prava koje su dovoljno izravno povezane s izvršenjem proračuna i utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa Unije.

⁹¹ Vidjeti u tom smislu točke 10. i 11. mišljenja Revizorskog suda br. 1/2018 o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 2. svibnja 2018. o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama (SL 2018., C 291, str. 1.).

150. *Doslovno* tumačenje dovodi do tog zaključka jer članak 4. stavak 1. Uredbe 2020/2092 zahtijeva dovoljno izravnu vezu između povrede vladavine prava i izvršenja proračuna. Samo se tako može aktivirati mehanizam uvjetovanosti kako bi Uredba 2020/2092 mogla spriječiti isključivo povrede vladavine prava koje su izravno povezane s izvršenjem proračuna, a ne sve povrede vladavine prava.

151. U istom smislu, u članku 2. točki (a) Uredbe 2020/2092 navodi se definicija vladavine prava, ali jedino „[z]a potrebe [t]e [u]redbe”. Točno je da se tom odredbom općenito (kao vrijednost Unije sadržanu u članku 2. UEU-a) i otvoreno definira „vladavina prava” jer je povezuje s načelima navedenima u nastavku teksta, ali, ponavljam, s ograničenim dosegom koji sam upravo istaknuo.

152. Isto tako, u članku 3. Uredbe 2020/2092 navedene su određene okolnosti koje upućuju na povredu načelâ vladavine prava „[z]a potrebe [t]e [u]redbe”.

153. *Sustavno* tumačenje članka 4. stavka 1. Uredbe 2020/2092, u vezi s drugim njezinim člancima, navodi me i na zaključak da se financijska uvjetovanost primjenjuje samo na teške povrede vladavine prava koje izravno utječu na izvršenje proračuna Unije.

154. Okolnosti koje upućuju na „povrede načelâ vladavine prava”, navedene kao primjer u članku 3. Uredbe 2020/2092, ograničene su u članku 4. stavku 2. iste uredbe na neka područja djelovanja nacionalnih tijela, koja su izravno povezana s izvršenjem proračuna Unije.

155. Ustrajem na tome da slučajevi iz članka 4. stavka 2. Uredbe 2020/2092 odgovaraju posebnim aktivnostima izvršenja proračuna ili općim aktivnostima, pod uvjetom da potonje aktivnosti podrazumijevaju nadzor nad aktivnostima izvršenja proračuna.

156. Točno je da neke opće aktivnosti navedene u članku 4. stavku 2. Uredbe 2020/2092⁹², koje se razmatraju zasebno, ne bi kao takve trebale utjecati na izvršenje proračuna Unije, u smislu članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a, niti su automatski povezane s dobrim financijskim upravljanjem⁹³ ili zaštitom financijskih interesa Unije.

157. Međutim, cilj je članka 4. stavka 2. Uredbe 2020/2092 ograničiti proširenje onih općih aktivnosti koje su, s obzirom na to da ih obavljaju nacionalna tijela, povezane s izvršenjem proračuna. To je slučaj sa sljedećim:

- Postupanjem istražnih službi i službi državnog odvjetništva koje se u tom okviru primjenjuju samo na „povrede prava Unije povezane s izvršenjem proračuna Unije ili zaštitom financijskih interesa Unije” (točka (c)).
- Učinkovitim sudskim preispitivanjem koje provode neovisni sudovi, pod uvjetom da se provodi u vezi s radnjama ili propustima nacionalnih tijela koji su pak povezani (u skladu s točkama (a), (b) i (c) istog stavka) s izvršenjem proračuna Unije (točka (d)).

⁹² Točke (c) („pravilno funkcioniranje istražnih službi i službi državnog odvjetništva”), (d) („učinkovito sudsko preispitivanje [...] koje provode neovisni sudovi”) i (e) („sprječavanje i sankcioniranje prijevара, uključujući porezne prijevare, korupciju ili druge povrede prava Unije”).

⁹³ U skladu s člankom 2. točkom 59. Financijske uredbe „dobro financijsko upravljanje” znači „izvršenje proračuna u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti”.

– Sprečavanjem i sankcioniranjem prijevара, uključujući korupciju ili druge povrede prava Unije koje su, ponavljam, povezane „s izvršenjem proračuna Unije ili zaštitom financijskih interesa Unije” (točka (e)).

158. Što se tiče zadnje odredbe (točka (h)) koja se odnosi na „druge situacije ili postupak tijela”, oni su obuhvaćeni Uredbom 2020/2092 samo ako su „relevantn[i] za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije”. Zadnja odredba stoga ne obuhvaća postupanja koja su nepovezana s izvršenjem proračuna.

159. Prema mojem mišljenju, tehnika kojom se koristi zakonodavac za utvrđivanje područja i zahtjevâ primjene spornog mehanizma prikladna je jer se njome kao *horizontalni* uvjet za pravilno izvršenje proračuna nalaže poštovanje načelâ vladavine prava.

160. Teške povrede tih načela koje omogućuju primjenu mehanizma uvjetovanosti proizlaze iz aktivnosti izvršenja proračuna Unije ili općih aktivnosti državnih tijela koje se izravno odnose na navedeno izvršenje proračuna.

161. U svakom slučaju, člankom 6. stavkom 9. Uredbe 2020/2092 zahtijeva se od Komisije da navede posebne razloge i podnese konkretne dokaze o postojanju teške povrede načelâ vladavine prava koja je izravno povezana s izvršenjem proračuna. Samo se tako protiv države članice koja je počinila povredu mogu poduzeti odgovarajuće mjere.

162. *Teleološko i povijesno* tumačenje članka 4. stavka 1. Uredbe 2020/2092 također me navode na zaključak da se financijska uvjetovanost primjenjuje samo na one povrede vladavine prava koje izravno utječu na izvršenje proračuna Unije.

163. U tom pogledu ponavljam da je korisno uzeti u obzir tijek zakonodavnog postupka koji je doveo do donošenja Uredbe 2020/2092.

164. Kao što sam to već istaknuo, Komisijin prvotni prijedlog bio je više usmjeren na zaštitu vladavine prava i manje je odražavao financijsku uvjetovanost mehanizma. Zbog intervencije Vijeća konačni tekst Uredbe 2020/2092 postao je jasniji instrument financijske uvjetovanosti u okviru kojeg očuvanje vladavine prava djeluje kao horizontalni uvjet koji su države dužne poštovati pri izvršenju proračuna.

165. U izmjeni sadržaja zakonodavnog teksta ključni element bilo je uključivanje u članak 4. stavak 1. Uredbe 2020/2092 *dovoljno izravne*⁹⁴ veze između izvršenja proračuna i povrede načelâ vladavine prava⁹⁵.

⁹⁴ Presuda od 6. studenoga 2014., Italija/Komisija (C-385/13 P, EU:C:2014:2350, t. 68. i 69.), odnosi se na nužnost postojanja dovoljno izravne veze između povrede prava Unije koju je navodno počinila država članica korisnica i mjere koja je predmet zatraženog financiranja, kao elementa koji Komisiji omogućuje da naloži suspenziju plaćanja strukturnih fondova državi članici.

⁹⁵ Martín Rodríguez, P., *op. cit.*, str. 133., također ističe da je ključ za tumačenje Uredbe 2020/2092 zahtjev utjecaja „na dovoljno izravan način”.

166. Uvođenje tog elementa, koji je predmet znatnih kritika u određenoj pravnoj teoriji⁹⁶, podrazumijeva određeno smanjenje područja primjene iz Komisijina prvotnog prijedloga. U svojoj konačnoj verziji mehanizam financijske uvjetovanosti usko je povezan s izvršenjem proračuna Unije kako ne bi došlo do povrede članka 7. UEU-a i kako bi se pravni akt mogao obuhvatiti pravnom osnovom članka 322. UFEU-a⁹⁷.

167. *Dovoljno izravnom* vezom osigurava se da se mehanizam uvjetovanosti ne primjenjuje na bilo koju tešku povredu vladavine prava, nego da se ograničava na one teške povrede koje su usko povezane s izvršenjem proračuna⁹⁸. Komisija treba dokazati tu vezu prije nego što predloži korektivne mjere i nema nikakvog automatizma pri njezinu dokazivanju, neovisno o tome koliko je povreda načelâ vladavine prava bila teška.

168. U uvodnoj izjavi 13. Uredbe 2020/2092 ističe se ta veza tako što osigurava da „[s]toga postoji jasna veza između poštovanja vladavine prava i učinkovitog izvršenja proračuna Unije u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja”.

169. Ukratko, doslovno, sustavno, teleološko i povijesno tumačenje članka 4. stavka 1. Uredbe 2020/2092 u skladu s hermeneutičkim kriterijima navodi me na tvrdnju da se tom uredbom uspostavlja mehanizam financijske uvjetovanosti koji se primjenjuje samo u odnosu na teške povrede vladavine prava koje izravno utječu na izvršenje proračuna Unije. Tako shvaćena Uredba 2020/2092 ima dostatnu pravnu osnovu u članku 322. stavku 1. točki (a) UFEU-a.

170. Ta tvrdnja nije dovedena u pitanje argumentom mađarske vlade o (navodnoj) proturječnosti između odredbi Financijske uredbe o sukobu interesa (članak 61.)⁹⁹ i članka 3. točke (b) Uredbe 2020/2092, kojim se kao okolnost koja upućuje na povredu načelâ vladavine prava kvalificira, među ostalim, slučaj kad nacionalna tijela ne osiguravaju „nepostojanj[e] sukoba interesa”.

171. Kao što to ističe Vijeće, primjena Uredbe 2020/2092 supsidijarna je u odnosu na primjenu ostalih financijskih pravila Unije. Člankom 6. stavkom 1. Uredbe 2020/2092 predviđa se da Komisija aktivira mehanizam „osim ako smatra da bi joj drugi postupci utvrđeni zakonodavstvom Unije omogućili učinkovitiju zaštitu proračuna Unije”¹⁰⁰.

⁹⁶ Izdavač časopisa *European Papers*, 2020., br. 5, str. 1101. do 1104., kvalificira zahtjev prema Komisiji da dokaže da se povreda vladavine prava isključivo odnosi na zaštitu financijskih interesa Unije kao *probatio diabólica*. Dodaje da taj zahtjev „will presumably render inoperative the conditionality mechanism” i da Uredba 2020/2092 „appears to be doomed to fail” ako se primjenjuje samo na ponašanja država koja utječu na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije.

⁹⁷ U točki 2. podtočki (e) zaključaka Europskog vijeća od 10. i 11. prosinca 2020. potvrđuje se da „će se uzročna veza takvih kršenja i negativnih posljedica na financijske interese Unije morati dostatno izravno i propisno utvrditi. Puki nalaz o tome da je došlo do kršenja vladavine prava nije dovoljan za aktivaciju mehanizma”.

⁹⁸ U točki 2. podtočki (h) svojih zaključaka od 10. i 11. prosinca 2020. Europsko vijeće nadilazi tekst Uredbe i pritom navodi da „[a]ko se takve informacije i nalazi [na kojima Komisija temelji svoju ocjenu], neovisno o njihovom izvoru, upotrebljavaju za potrebe Uredbe, Komisija će osigurati utvrđivanje njihove relevantnosti i upotrebe isključivo s obzirom na cilj Uredbe da se zaštite financijski interesi Unije”.

⁹⁹ U skladu s člankom 61. stavkom 3. Financijske uredbe, „[z]a potrebe stavka 1. sukob interesa postoji ako je ugroženo nepristrano i objektivno obnašanje funkcije financijskog izvršitelja ili druge osobe iz stavka 1. zbog obiteljskih, emotivnih, političkih ili nacionalnih razloga, ekonomskog interesa ili drugog izravnog ili neizravnog osobnog interesa”.

¹⁰⁰ U točki 2. podtočki (d) zaključaka Europskog vijeća od 11. prosinca 2020. navodi se da će se „[p]ri primjeni mehanizma uzimat[i] [...] u obzir njegova supsidijarna priroda. Mjere u okviru mehanizma razmatrat će se samo ako se drugim postupcima utvrđenima pravom Unije, među ostalim na temelju Uredbe o zajedničkim odredbama, Financijske uredbe ili postupaka zbog povrede na temelju Ugovora, ne bi omogućila učinkovitija zaštita proračuna Unije”.

172. To znači da se postupak rješavanja sukoba interesa iz članka 61. Financijske uredbe primjenjuje na posebne slučajeve i da se mehanizam iz Uredbe 2020/2092 aktivira samo ako je funkcioniranje tijela države članice koje sudjeluje u izvršenju proračuna ugroženo posebno ozbiljnim sukobom interesa.

b) Kriteriji za donošenje mjera u postupku iz Uredbe 2020/2092

173. Prema mišljenju mađarske vlade, mjere koje institucije Unije mogu donijeti na temelju Uredbe 2020/2092 zapravo su sankcije za povredu pravila vladavine prava, a ne stvarne „mjere” za zaštitu proračuna Unije. Zato je pravna osnova članka 322. stavka 1. točke (a) neprikladna.

174. To proizlazi iz uvodne izjave 18. i članka 5. stavka 3. Uredbe 2020/2092 u kojima su utvrđeni kriteriji za prilagodbu tih mjera koji više uzimaju u obzir samu povredu (odnosno njezinu prirodu, trajanje, ozbiljnost i opseg te „namjeru” države članice) nego zaštitu proračuna Unije.

175. Vijeće i Parlament odgovaraju da se člankom 5. stavkom 3. Uredbe 2020/2092 uvodi hijerarhija kriterija, među kojima se ističu proporcionalnost i „stvarni ili mogući učinak povreda načelâ vladavine prava na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na financijske interese Unije”. Što se tiče „[p]rirod[e], trajanj[a], ozbiljnost[i] i opseg[a] povreda načelâ vladavine prava”, to su čimbenici koji se supsidijarno ocjenjuju. Kriterij namjere države koja je počinila povredu koji se navodi u uvodnoj izjavi 18. nema normativnu vrijednost.

176. Prema mojem mišljenju, tekst članka 5. stavka 3. i tekst uvodne izjave 18. Uredbe 2020/2092 ne podudaraju se u potpunosti. Čini se da se u potonjoj uvodnoj izjavi kriterij koji se odnosi na „učinke na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili financijske interese Unije” smatra supsidijarnim pri donošenju mjera.

177. Međutim, smatram da se na temelju sustavnog tumačenja članka 5. stavka 3. Uredbe 2020/2092 može zaključiti da donošenje mjera treba prije svega biti u skladu s proporcionalnošću i stvarnim ili mogućim učinkom povreda načelâ vladavine prava na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na financijske interese Unije. Tako priroda mjera, koja se ne podudara s prirodom sankcija koje se izriču za povredu načelâ vladavine prava, ostaje ista¹⁰¹.

178. Priroda, trajanje, ozbiljnost i opseg povrede načelâ vladavine prava koju je počinila predmetna država mogu poslužiti samo za utvrđivanje učinka njezinih djelovanja na izvršenje proračuna Unije.

179. Tim je tumačenjem članak 5. stavak 3. Uredbe 2020/2092 obuhvaćen člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a jer su mjere koje su njime predviđene, ponavljam, korektivne mjere koje se odnose na proračun, a ne sankcije za državu članicu koja je počinila povredu.

180. Mađarska vlada dvoji u pogledu toga da je sadržaj posljednje rečenice članka 5. stavka 3. Uredbe 2020/2092 („[m]jere su, koliko je to moguće, usmjerene na djelovanja Unije pogođena tim povredama”) u skladu s tom pravnom osnovom. Tako bi se dopustila „unakrsna” uvjetovanost koja nadilazi uvjetovanost koja se odnosi na zaštitu proračuna Unije.

¹⁰¹ Vidjeti po analogiji sudsku praksu Suda u skladu s kojom „[...] obveza vraćanja pogodnosti koja je neosnovano stečena protupropisnim ponašanjem ne predstavlja sankciju, nego je jednostavno posljedica utvrđenja da nisu bili ispunjeni traženi uvjeti za stjecanje pogodnosti koja proizlazi iz propisa Unije, zbog čega je stečena pogodnost neosnovana” (presude od 1. listopada 2020., Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767, t. 64.) i od 26. svibnja 2016., Județul Neamț iy Județul Bacău (C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, t. 50. i navedena sudska praksa)).

181. Objašnjenje Vijeća koje se temelji na načelu proporcionalnosti čini mi se uvjerljivim. Iznimno prihvaćanje „unakrsne” financijske uvjetovanosti objašnjava se činjenicom da određene povrede načelâ vladavine prava koje su počinila nacionalna tijela mogu utjecati na puno veći broj sektora i bilo bi neproporcionalno donositi korektivne financijske mjere u svima njima. Kao što je tvrdilo Vijeće na raspravi, također su mogući slučajevi u kojima povrede načelâ vladavine prava postaju poznate nakon potpune provedbe određenih programa potrošnje Unije u odnosu na koje financijski ispravak nije moguć. U tom slučaju, taj ispravak mogao bi utjecati na druge postojeće programe potrošnje s ciljem osiguravanja djelotvornosti mehanizma uvjetovanosti¹⁰².

182. Tako shvaćeno izvanredno prihvaćanje „unakrsne” financijske uvjetovanosti (koja podrazumijeva mogućnost neproširenja ispravka na sve sektore pogođene povredom vladavine prava ili mogućnost njegova proširenja na postojeće proračunske rashode Unije) ne lišava mehanizam njegove proračunske prirode i u skladu je s člankom 322. UFEU-a.

c) Kriteriji za ukidanje mjera u postupku iz Uredbe 2020/2092

183. Člankom 7. stavcima 1. i 2. Uredbe 2020/2092 predviđa se ukidanje mjera na zahtjev države ili na prijedlog Komisije ako nestanu uvjeti za njihovo donošenje.

184. To znači da je nastavak postojanja učinka ili rizika od utjecaja na izvršenje proračuna Unije nužan za zadržavanje donesenih korektivnih mjera financijske uvjetovanosti.

185. Kao što to tvrdi Vijeće, ako prestane učinak na izvršenje proračuna, korektivne se mjere ukidaju iako država članica i dalje povređuje načelâ vladavine prava. Kao što je to Europski parlament istaknuo na raspravi, mogućnost ukidanja ne postoji u slučaju sankcija.

186. Stoga je očito (zapravo se potvrđuje) da se mehanizmom uvjetovanosti primjenjuju financijski ispravci, a ne sankcije za povredu načelâ vladavine prava.

d) Zaštita korisnikâ u postupku iz Uredbe 2020/2092

187. Člankom 5. stavkom 2. Uredbe 2020/2092¹⁰³, u vezi s uvodnom izjavom 19., uvodi se jamstvo za krajnje primatelje ili korisnike programa potrošnje koji se financiraju iz proračuna Unije.

188. Donošenje mjera financijske uvjetovanost kad država počini povredu načelâ vladavine prava ne smije ugroziti krajnje korisnike sredstava, koji ih i dalje moraju primati. Osim toga, država je dužna redovito izvješćivati Komisiju o ispunjavanju te obveze.

189. Prema mišljenju mađarske vlade, dotična država članica mora snositi plaćanje sredstava korisnicima u slučaju financijskog ispravka, i to na teret vlastitog proračuna. Stoga se Uredbom 2020/2092 državama nalaže obveza u pogledu njihova nacionalnog proračuna, što nije predviđeno člankom 322. UFEU-a.

¹⁰² Ako Sud ne prihvati taj pristup zbog slabe veze s povredom vladavine prava, trebao bi poništiti samo izraz „koliko je to moguće” iz članka 5. stavka 3. *in fine* Uredbe 2020/2092 (koji nije materijalne prirode), tako da njegovim sadržajem samo propisuje da su „[m]jere [...] usmjerene na djelovanje Unije pogođena tim povredama”.

¹⁰³ Vidjeti prijepis te odredbe u točki 11. ovog mišljenja.

190. Vijeće odgovara da članak 5. stavak 2 Uredbe 2020/2092 ima deklaratorni učinak i da se njime državi članici ne nalažu dodatne obveze uz one koje su određene „primjenjiv[im] sektorski[im] ili financijski[im] pravil[ima]”. Zapravo, njime je dodan samo jedan način nadzora ispunjavaju li se već postojeće obveze u sektorskim pravilima radi zaštite korisnikâ sredstava iz proračuna Unije u slučaju financijskih ispravaka.

191. Prema mojem mišljenju, argumentaciju mađarske vlade treba odbiti jer je zaštita korisnikâ iz članka 5. stavka 2. Uredbe 2020/2092 uobičajena i logična mjera u okviru podijeljenog upravljanja sredstvima iz proračuna Unije.

192. Kao što to pojašnjava u uvodnoj izjavi 19. Uredbe 2020/2092 „[...] u okviru podijeljenog upravljanja plaćanja Komisije državama članicama pravno [su] neovisna od plaćanja nacionalnih tijela korisnicima”.

193. Iz te premise proizlazi da mjere donesene na temelju Uredbe 2020/2092 ne utječu „na dostupnost sredstava za plaćanja korisnicima u skladu s rokovima plaćanja utvrđenima u primjenjivim sektorskim i financijskim pravilima [...]. Odluke donesene na temelju ove Uredbe i obveze prema krajnjim primateljima ili korisnicima utvrđene u ovoj Uredbi dio su primjenjivog prava Unije u pogledu provedbe financiranja u okviru podijeljenog upravljanja”.

194. S obzirom na razdvajanje Komisijinih plaćanja državi članici od plaćanja nacionalnih tijela nadležnih za upravljanje korisnicima programa i sredstava koja se financiraju iz proračuna Unije, logično je da se u pravilu državama članicama naloži obveza da nastave s plaćanjima korisnicima, uključujući u slučaju financijskog ispravka koji je donijela Unija.

195. Štoviše, financijski ispravak izgubio bi svoju djelotvornost ako bi nacionalna tijela mogla od korisnikâ zahtijevati povrat primljenih sredstava ili ako im ne bi isplatila odobrena sredstva, nakon što institucije Unije odobre mjeru zaštite njezina proračuna zbog postojanja povrede načelâ vladavine prava koja utječe na upravljanje njime.

196. U tim slučajevima, financijski ispravak koji donesu institucije Unije mora snositi država članica koja je počinila povredu i ne smije ga prenijeti na korisnike sredstava koji nisu povezani s tom povredom¹⁰⁴.

197. Učinak financijskih ispravaka može biti na štetu fizičkih i pravnih osoba države članice samo ako su one odgovorne za povrede pravila Unije kojima se uređuje dodjeljivanje sredstava iz njezina proračuna, što nije slučaj, ponavljam, prilikom primjene Uredbe 2020/2092.

198. Suprotno tomu, ako je odgovornost za povrede na nacionalnim tijelima, na njima je da se suoče s posljedicama svojih akata kojima su obrazložene korektivne mjere¹⁰⁵, kao što je to slučaj s primjenom Uredbe 2020/2092.

¹⁰⁴ U obranu korisnika, Vijeće se poziva na zaštitu njihovih stečenih prava i njihova legitimna očekivanja, kao i na načelo prema kojem odgovor na povredu obveze ne može dovesti do druge povrede.

¹⁰⁵ U pogledu upravljanja sredstvima EFRR-a, Sud je presudio da tako treba biti i kad je povrat iznosa nemoguć „[...] ako se ustanovi da je ta nemogućnost posljedica pogreške ili nemara te države članice” (presuda od 1. listopada 2020., Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767, t. 71.)).

199. Isti smisao potvrđen je člankom 103. Uredbe o zajedničkim odredbama 2021. – 2027. kojim se uređuju financijski ispravci koje primjenjuju države članice¹⁰⁶. Zaštita krajnjih korisnika predviđa se također člankom 11. Uredbe (EU) br. 1306/2013¹⁰⁷.

200. Konačno, jamstvo uvedeno člankom 5. stavkom 2. Uredbe 2020/2092 u korist krajnjih korisnika bez poteškoća je obuhvaćeno mehanizmom financijske uvjetovanosti i povezano je s izvršenjem proračuna Unije, tako da je dostatno obuhvaćeno člankom 322. UFEU-a.

201. Stoga smatram da prvi tužbeni razlog valja odbiti.

VI. Drugi tužbeni razlog: povreda članka 7. UEU-a i zajednička povreda članka 4. stavka 1., članka 5. stavka 1., članka 13. stavka 2. UEU-a i članka 269. UFEU-a

202. U svojem drugom tužbenom razlogu mađarska vlada navodi dvije povrede Ugovorâ:

- Povredu članka 7. UEU-a.
- Povredu članka 269. UFEU-a i načela institucionalne ravnoteže iz članka 13. stavka 2. UEU-a.

203. Pozivajući se na (navodnu) povredu članka 7. UEU-a, mađarska vlada povezuje je s povredom načela dodjeljivanja ovlasti iz članka 4. stavka 1. i članka 5. stavka 2. UEU-a zbog neprikladnosti pravne osnove na kojoj se temelji Uredba 2020/2092. U dijelu u kojem na taj način ponavlja argumente iz prvog tužbenog razloga za poništenje, upućujem na ono što sam već iznio u pogledu tih argumenata.

A. Prvi dio drugog tužbenog razloga: povreda članka 7. UEU-a

1. Argumenti stranaka

204. Mađarska vlada ističe da postupak iz Uredbe 2020/2092 nije ništa drugo nego konkretiziranje postupka predviđenog člankom 7. UEU-a, što se tom odredbom ni bilo kojom drugom odredbom primarnog prava ne dopušta. Dvije od triju faza tog postupka podudaraju se s fazama mehanizma iz članka 7. UEU-a, čiji su uvjeti za pokretanje stroži od uvjeta primjenjivih na donošenje mjera na temelju pobijane uredbe.

205. Prema mišljenju mađarske vlade, cilj Uredbe 2020/2092 podudara se s ciljem članka 7. UEU-a jer se njome žele kazniti povrede načelâ vladavine prava uvođenjem sankcija. To je istaknuto nepostojanjem pravog mehanizma uvjetovanosti; nedostatkom stvarne veze između povreda načelâ vladavine prava i proračuna Unije; povezanošću mjera s onima koje se primjenjuju na povrede vladavine prava više nego s proračunom Unije; uzimanjem u obzir namjere države članice kao relevantnog čimbenika; i ukidanjem mjera povezanim s prestankom povreda.

¹⁰⁶ O ranijim propisima i sudskoj praksi o financijskim ispravcima vidjeti Guillem Carrau, J., „Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales”, Revista Aragonesa de Administración Pública, 2018., br. 51, str. 281. do 319.

¹⁰⁷ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008 (SL 2013., L 347, str. 549. i ispravci SL 2016., L 130, str. 6., SL 2017., L 327, str. 83. i SL 2018., L 233, str. 3.). U nezinu članku 11. navodi se: „Osim ako je drugačije navedeno u pravu Unije, plaćanja koja se odnose na financiranja utvrđena ovom Uredbom korisnicima se plaćaju u cijelosti”.

206. Parlament i Vijeće osporavaju ta razmatranja i pritom tvrde da je mehanizam iz Uredbe 2020/2092 neovisan o postupku iz članka 7. UEU-a, da se njime žele postići drukčiji ciljevi i da je uređen drugim pravilima. Njime se želi zaštititi proračun Unije, a ne sankcionirati povrede vladavine prava. Uvjeti donošenja i vrste mjera razlikuju se od onih iz članka 7. UEU-a.

2. Analiza

207. Kako bi se utvrdilo uspostavlja li se Uredbom 2020/2092 postupak koji je u skladu s postupkom iz članka 7. UEU-a, prvo treba razjasniti je li potonji mehanizam jedini način zaštite vrijednosti vladavine prava kojim raspolaže pravni poredak Unije.

a) Nepostojanje isključivosti iz članka 7. UEU-a za zaštitu vladavine prava

208. Prema mojem mišljenju, člankom 7. UEU-a ne ovlašćuje se zakonodavca Unije da pravilima sekundarnog prava uvede drugi sličan mehanizam, iako s manjim materijalnim i postupovnim zahtjevima, čiji je cilj također zaštititi vladavinu prava i kojim se primjenjuju slične sankcije.

209. Međutim, to ne znači da se vladavina prava može zaštititi *isključivo* člankom 7. UEU-a¹⁰⁸. Ništa se ne protivi tomu da se drugim instrumentima koji nisu instrument iz članka 7. UEU-a osigura ta zaštita, pod uvjetom da su bitne značajke drukčije od značajki tog instrumenta.

210. Načela vladavine prava imaju, kao što to ističe Vijeće, strukturnu vrijednost u pravnom poretku Unije, tako da povreda tih načela na nju može ozbiljno utjecati¹⁰⁹. Stoga je Sud, osobito u svojoj sudskoj praksi o neovisnosti pravosuđa¹¹⁰ i o europskim uhidbenim nalogima i nalogima za predaju¹¹¹ istaknuo vrijednosti iz članka 2. UEU-a i priznao prikladnost pravila sekundarnog prava za njihovu zaštitu, neovisno o odredbama članka 7. UEU-a. U okviru zaštite vladavine prava također je opravdao priznavanje aktivne procesne legitimacije trećih država za podnošenje tužbi za poništenje¹¹².

211. Što se tiče uhidbenog naloga i naloga za predaju, ako Europsko vijeće i Vijeće nisu donijeli odluke navedene u članku 7. UEU-a, ali postoje elementi kojima se dokazuju sustavni ili opći nedostaci u pogledu neovisnosti pravosuđa u državi članici izdateljici, pravosudno tijelo izvršenja ih može odbiti ako postoje ozbiljni i utvrđeni razlozi zbog kojih se vjeruje da će tražena

¹⁰⁸ Vidjeti u tom smislu Martín Rodríguez, P., *op.cit.*, str. 99. do 101.

¹⁰⁹ Vidjeti Rossi, L. S., „La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020., br. 3, str. 639. do 657.

¹¹⁰ Sud navodi da „ Unija okuplja države koje su slobodno i dobrovoljno odlučile usvojiti zajedničke vrijednosti navedene u članku 2. UEU-a, koje poštuju te vrijednosti i obvezuju se promicati ih. Konkretno, iz članka 2. UEU-a proizlazi da se Unija temelji na vrijednostima, poput vladavine prava, koje su zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladava, među ostalim, pravda. U tom pogledu valja istaknuti da uzajamno povjerenje među državama članicama i osobito njihovim sudovima počiva na temeljnoj pretpostavci prema kojoj države članice dijele niz zajedničkih vrijednosti na kojima se temelji Unija, kako je to navedeno u tom članku” (vidjeti u tom smislu presude od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-791/19, EU:C:2021:596 t. 50.); od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 42. i 43.) i od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 160.)).

¹¹¹ Presuda od 17. prosinca 2020., Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, t. 57. i 58.) i od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 71. i 72.). Sud se poziva na zaštitu vladavine prava radi utvrđivanja dodatnog razloga za odbijanje izvršenja te vrste naloga.

¹¹² Presuda od 22. lipnja 2021., Venezuela/Vijeće (Utjecaj na treću državu) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, t. 48. do 50.)

osoba, u slučaju njezine predaje potonjoj državi članici, biti izložena stvarnoj opasnosti od povrede njezina temeljnog prava na pošteno suđenje zajamčenog člankom 47. drugim stavkom Povelje¹¹³.

212. Tako se ističe da Sud u tim slučajevima primjenjuje jedno od načela vladavine prava kako bi utvrdio iznimku od uhićenja i predaje tražene osobe, koja nije povezana s postupkom iz članka 7. UEU-a.

213. Sličan je slučaj sa zaštitom neovisnosti nacionalnih sudaca nadležnih za primjenu prava Unije, čiju je obranu Sud prihvatio ponovno se pozivajući na vrijednost vladavine prava¹¹⁴, čak i ako se nije primijenio članak 7. UEU-a.

214. Poštovanje vrijednosti zajamčenih člankom 2. UEU-a od strane države članice uvjet je za uživanje svih prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ na tu državu članicu. Stoga država članica ne može izmijeniti svoje zakonodavstvo na način da to dovede do smanjenja zaštite vrijednosti vladavine prava, vrijednosti koja je konkretizirana, među ostalim, člankom 19. UEU-a. Države članice su dužne osigurati da se s obzirom na tu vrijednost izbjegne svako slabljenje njihova zakonodavstva u području organizacije pravosuđa, suzdržavajući se od donošenja pravila koja mogu ugroziti neovisnost sudaca¹¹⁵.

215. Ti dijelovi sudske prakse Suda o zaštiti vrijednosti vladavine prava otkrivaju da su pravila koja su donijele institucije Unije kojima je cilj odgovoriti, u posebnim područjima (i ne nužno mehanizmom iz članka 7. UEU-a), na određene povrede te vrijednosti koje utječu na upravljanje proračunom u skladu s primarnim pravom.

216. Ako te povrede utječu na izvršenje proračuna Unije koje provode države članice, ustrajem na tome da zakonodavca ništa ne sprečava da donese neko pravilo (poput Uredbe 2020/2092) kako bi sačuvao taj proračun, a da pritom ne dovede do sukoba s člankom 7. UEU-a ili ga ne primijeni.

b) Usporedba postupka iz članka 7. UEU-a s postupkom iz Uredbe 2020/2092

217. Analiza Uredbe 2020/2092 pomaže pri razjašnjavanju je li postupak koji se uvodi tom uredbom stvarni mehanizam financijske uvjetovanosti koji je sličan onima koji već postoje u pravu Unije ili je pak instrument za sankcioniranje povreda načelâ vladavine prava sličan onome iz članka 7. UEU-a.

218. Tu sam analizu u pogledu pravne osnove Uredbe 2020/2092 proveo prilikom ispitivanja prethodnog razloga za poništenje. Iz toga zaključujem da treba odbiti argumente mađarske vlade o prirodi uvjetovanosti kojom se, prema njezinu mišljenju, više žele suzbiti povrede vladavine prava, nego zaštititi proračun Unije.

¹¹³ Presuda od 17. prosinca 2020., Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhiđbeni nalog) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, t. 69.)

¹¹⁴ Presude od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-791/19, EU:C:2021:596, t. 58.) i od 20. travnja 2021., Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, t. 51.)

¹¹⁵ Prema riječima Suda, „zahtjev neovisnosti sudova, koji je svojstven zadaći suđenja, proizlazi iz bitnog sadržaja prava na djelotvornu sudsku zaštitu i temeljnog prava na pošteno suđenje, koje je od ključne važnosti kao jamstvo zaštite svih prava koja osobe izvode iz prava Unije i očuvanja zajedničkih vrijednosti država članica navedenih u članku 2. UEU-a, osobito vrijednosti vladavine prava”. Presude od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce) (C-791/19, EU:C:2021:596, t. 51. i 58.); od 20. travnja 2021., Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, t. 51.) i od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecâtorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 162.)

219. Sada ću nadopuniti svoje izlaganje pozivanjem na sudsku praksu Suda o razlikama između mehanizama financijske uvjetovanosti¹¹⁶ i tužbi zbog povrede obveze, čija povezanost po analogiji pruža neke elemente ocjene koji su valjani u ovom predmetu. Oba postupka međusobno su neovisna jer imaju različite ciljeve i uređuju ih različita pravila.

220. Među tim razlikama ističu se sljedeće:

- U okviru tužbi podnesenih na temelju članka 258. UFEU-a, Komisija je slobodna ne nastaviti postupak ako je država članica prestala s navodnom povredom, što nije slučaj, na primjer, u postupku poravnanja računa EFSJP- u kojem Komisija nema diskrecijsku ovlast na temelju koje bi mogla odstupiti od pravila kojima se uređuje ta podjela obveza¹¹⁷.
- U okviru postupka poravnanja računa EFSJP-a, Komisija je dužna primijeniti financijski ispravak ako izdaci za koje se traži financiranje nisu učinjeni u skladu s pravilima Unije. Takav ispravak ima za cilj izbjeći terećenje EFSJP-a za iznose koji nisu služili financiranju cilja koji se želi postići spornim propisom Unije i stoga ne predstavlja sankciju¹¹⁸.
- Postupci suspenzije ili smanjenja financijske potpore iz strukturnih fondova Unije za nacionalne aktivnosti razlikuju se od postupka uređenog člankom 258. UFEU-a i nisu u skladu s njime. Ako Komisija odluči da neće pokrenuti postupak zbog povrede obveze ili odustati od njega, to ne znači da ona ne može suspendirati ili smanjiti potporu Unije za nacionalnu aktivnost, osobito ako nisu poštovani jedan ili više uvjeta koje je to financiranje trebalo ispuniti. Zbog toga Komisija mora donijeti odluku kojom se, naravno, uzima u obzir postupak zbog povrede obveze koji je pokrenut u skladu s člankom 258. UFEU-a ili to da je Sud utvrdio takvu povredu¹¹⁹.
- Za razliku od pokretanja postupka zbog povrede obveze, odluka o suspenziji ili smanjenju financiranja Unije predstavlja akt kojim se nanosi šteta njezinu primatelju, koji se može pobijati tužbom podnesenom sudovima Unije¹²⁰.

221. Ta se sudska praksa primjenjivala kako bi se mogle ozakoniti odredbe o uvjetovanosti koje su povezivale plaćanje sredstava iz proračuna Unije s poštovanjem horizontalnih obveza, poput pravilnog funkcioniranja nacionalnih sustava za upravljanje sredstvima i njihov nadzor, koje su pridonosile dobrom financijskom upravljanju proračunom Unije. Isto vrijedi i u slučaju sustavnih nedostataka u funkcioniranju nacionalnih tijela za izvršenje proračuna Unije¹²¹.

222. S obzirom na tu sudsku praksu treba provjeriti razlikuje li se mehanizam iz članka 7. UEU-a od onog uvedenog Uredbom 2020/2092.

¹¹⁶ Poput postupka poravnanja računa EFSJP-a ili postupaka suspenzije ili povlačenja strukturnih potpora.

¹¹⁷ Presude od 11. siječnja 2001., Grčka/Komisija (C-247/98, EU:C:2001:4, t. 13.) i od 7. veljače 1979., Francuska/Komisija (15/76 i 16/76, EU:C:1979:29, t. 27. i 28.)

¹¹⁸ Cilj postupka poravnanja računa nije samo utvrditi istinitost i usklađenost izdataka s pravom, nego i pravilnu raspodjelu između država članica i Unije financijskog tereta koji proizlazi iz zajedničke poljoprivredne politike. Vidjeti presudu od 11. siječnja 2001., Grčka/Komisija (C-247/98, EU:C:2001:4, t. 13. i 14.).

¹¹⁹ Presuda od 25. listopada 2007., Komninou i dr./Komisija (C-167/06 P, EU:C:2007:633, t. 52.); rješenje od 11. srpnja 1996., An Taisce i WWF UK/Komisija (C-325/94 P, neobjavljeno, EU:C:1996:293, t. 23.). Vidjeti također presudu Općeg suda od 26. veljače 2013., Španjolska/Komisija (T-65/10, T-113/10 i T-138/10, EU:T:2013:93, t. 109.).

¹²⁰ Rješenje od 11. srpnja 1996., An Taisce i WWF UK/Komisija (C-325/94 P, neobjavljeno, EU:C:1996:293, t. 24.)

¹²¹ Presude od 2. travnja 2020., Komisija/Španjolska (C-406/19 P, EU:C:2020:276, t. 49. i 50.) i od 15. listopada 2014., Danska/Komisija (C-417/12 P, EU:C:2014:2288, t. 81. do 83.)

223. Što se tiče *donošnja mjera*, ono je člankom 7. UEU-a uvjetovano utvrđenjem da država članica teško i trajno krši vrijednosti iz članka 2. UEU-a. Međutim, članak 4. stavak 1. Uredbe 2020/2092 odnosi se samo na povredu načelâ vladavine prava koju počini država članica, koja utječe ili postoji ozbiljan i izravan rizik od toga da bi mogla utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom ili na zaštitu financijskih interesa Unije.

224. Prag iz članka 7. UEU-a viši je od praga iz Uredbe 2020/2092 jer se njime zahtijeva postojanje teške i trajne povrede bilo koje vrijednosti iz članka 2. (ne samo vladavine prava).

225. Člankom 7. UEU-a ne zahtijeva se dovoljno izravna veza s određenim područjem prava Unije, kao što se to čini Uredbom 2020/2092 tako što se njome zahtijeva veza između povrede vladavine prava i izvršenja proračun Unije. Primjena Uredbe 2020/2092 je, naime, puno ograničenija od primjene članka 7. UEU-a.

226. Mehanizam iz Uredbe 2020/2092, u pogledu uvjeta za donošenje mjera, sličan je drugim instrumentima financijske uvjetovanosti i izvršenja proračuna, a ne onom iz članka 7. UEU-a. Sličnost s drugima, a ne s mehanizmom iz članka 7. UEU-a odražena je, na primjer, u:

- Financijskoj uredbi, čijim se člankom 131. stavkom 3. dopušta suspenzija plaćanja sredstava ako se utvrdi, ili je potrebno provjeriti je li došlo do nepravilnosti, prijevare ili kršenja obveza izvršenja pravne obveze, ili ako je zbog nepravilnosti, prijevare ili kršenja obveza dovedena u pitanje pouzdanost ili djelotvornost sustava unutarnje kontrole osobe ili subjekta koji izvršavaju sredstva Unije ili zakonitost i pravilnost temeljnih transakcija.
- Uredbi o zajedničkim odredbama 2021. – 2027., kojom se na sličan način predviđa mogućnost suspenzije plaćanja (članak 97. stavak 1.) i financijskih ispravaka (članak 104. stavak 1.).

227. Nadalje, u pogledu makroekonomske uvjetovanosti iz Uredbe 2021/241, korektivne mjere donose se u skladu s njezinim člankom 10. „[...] ako Vijeće u skladu s člankom 126. stavkom 8. ili stavkom 11. UFEU-a odluči da država članica nije poduzela učinkovito djelovanje za ispravljanje prekomjernog deficita, osim ako je Vijeće utvrdilo postojanje snažnog gospodarskog pada za Uniju u cjelini [...]”.

228. Što se tiče *vrsta mjera*, Uredba 2020/2092 opet se odnosi više na mehanizme uvjetovanosti od Financijske uredbe i drugih pravila Unije nego na postupak iz članka 7. UEU-a.

229. Člankom 7. stavkom 3. UEU-a predviđa se da Vijeće može odlučiti „da se dotičnoj državi članici suspendiraju određena prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ”. Mjere u tom pogledu kojima raspolaže Vijeće uvelike nadilaze one koje su povezane s izvršenjem proračuna Unije i koje su predviđene člankom 5. stavkom 1. Uredbe 2020/2092¹²². Potonje mjere (među ostalim suspenzije programa, obveza i plaćanja) tipične su za pravo Unije o izvršenju proračuna.

230. Što se tiče *kriterija odabira mjera*, oni iz Uredbe 2020/2092 općenito odgovaraju kriterijima iz financijskih propisa Unije i udaljuju se od postupka iz članka 7. UEU-a, čijim se stavkom 3. propisuje da prilikom donošenja mjera Vijeće uzima u obzir njihove moguće posljedice na prava i obveze fizičkih i pravnih osoba.

¹²² Suspenzija odobrenja jednog ili više programa ili njena izmjena; suspenzija obveza; smanjenje obveza, među ostalim putem financijskih ispravaka ili prijenosa u druge programe potrošnje; smanjenje predfinanciranja; prekid rokova plaćanja; i suspenzija plaćanja.

231. U to pogledu upućujem na analizu članka 5. stavka 3. Uredbe 2020/2092 koju sam iznio u okviru prethodnog tužbenog razloga u odnosu na načelo proporcionalnosti kao kriterij prilagodbe mjera uz kriterije prirode, ozbiljnosti i učestalosti nepravilnosti, kao i njihovih finansijskih posljedica na proračun Unije.

232. Ti se kriteriji nalaze i u finansijskim pravilima Unije, uključujući kriteriji povezivanja s pravilnošću rashoda¹²³. Postupak makroekonomske uvjetovanosti iz Mehanizma za oporavak i otpornost uključuje, osim kriterija proporcionalnosti, i druge posebne kriterije socijalne ili gospodarske prirode¹²⁴.

233. Što se tiče *ukidanja mjera*, u članku 7. stavku 4. UEU-a ističe se da Vijeće može odlučiti izmijeniti ili opozvati mjere poduzete temeljem stavka 3., ako su se promijenile okolnosti zbog kojih su mjere uvedene.

234. Člankom 7. stavcima 1. i 2. Uredbe 2020/2092 primjenjuje se sličan kriteriji koji je, međutim, povezan s utjecajem povrede načelâ vladavine prava na dobro izvršenje proračuna Unije. Samo je u tom slučaju ukidanje mjera finansijskog ispravka uvjetovano time da država članica prestane s takvim povredama¹²⁵.

235. Ista je logika članka 10. stavka 6. Uredbe 2021/241. Opća finansijska pravila Unije slijede sličnu smjernicu za ukidanje mjera u slučaju privremene suspenzije ili privremenog finansijskog ispravka¹²⁶.

236. Ukratko, uvjeti za donošenje, vrste mjera, kriteriji odabira i kriteriji ukidanja mjera približavaju mehanizam iz Uredbe 2020/2092 finansijskim pravilima Unije i udaljavaju ga od postupka iz članka 7. UEU-a.

237. Stoga smatram da prvi dio drugog tužbenog razloga treba odbiti.

B. Drugi dio drugog tužbenog razloga: povreda načela institucionalne ravnoteže i članka 269. UFEU-a

1. Argumenti stranaka

238. Prema mišljenju mađarske vlade, Uredbom 2020/2092 povređuje se načelo institucionalne ravnoteže utvrđeno u članku 13. stavku 2. UEU-a i u članku 269. UFEU-a u pogledu nadležnosti Suda.

¹²³ U skladu s uvodnom izjavom 70. Uredbe o zajedničkim odredbama 2021. – 2027., pri provedbi mjera za zaštitu finansijskih interesa i proračuna Unije (prekid rokova plaćanja, suspenzija međuplaćanja i primjena finansijskih ispravaka) „Komisija bi trebala poštovati načelo proporcionalnosti uzimajući u obzir prirodu, ozbiljnost i učestalost nepravilnosti i njihove finansijske posljedice na proračun Unije”.

¹²⁴ U članku 10. stavku 4. Uredbe 2021/241 navodi se da „[o]pseg i razina suspenzije obveza ili plaćanja koju treba odrediti moraju biti razmjerni, njima se mora poštovati jednakost postupanja prema državama članicama i uzimati u obzir gospodarske i socijalne okolnosti dotične države članice, posebno razina nezaposlenosti, razina siromaštva ili socijalne isključenosti u dotičnoj državi članici u odnosu na prosjek Unije i utjecaj suspenzije na gospodarstvo dotične države članice”.

¹²⁵ U praksi, država članica mora odustati od sredstava iz proračuna Unije ili prestati s povredama načelâ vladavine prava koje utječu na izvršenje proračuna Unije.

¹²⁶ Vidjeti članak 63. stavak 8. *in fine* Finansijske uredbe.

239. Mađarska vlada smatra da postupak iz Uredbe 2020/2092, koji je lakši, brži i učinkovitiji od postupka iz članka 7. UEU-a za sankcioniranje povreda načelâ vladavine prava, mijenja institucionalnu ravnotežu na kojoj se temelji postupak iz članka 7. UEU-a, a time i onaj iz članka 13. UEU-a, na štetu dotične države članice. Osim toga, na temelju njega Sud provodi nadzor bez ograničenja koji je puno intenzivniji od nadzora iz članka 269. UFEU-a.

240. Parlament i Vijeće osporavaju te argumente. Prema njihovu mišljenju, postupkom iz Uredbe 2020/2092 ne povređuje se načelo institucionalne ravnoteže jer je slično onom koji se primjenjuje u drugim financijskim pravilima Unije. Osim toga, ograničenje nadzora Suda propisano člankom 269. UFEU-a ne mora se primjenjivati na mehanizme financijske uvjetovanosti.

2. Analiza

241. Mađarska vlada navodi dva razloga koji dovode do poništenja Uredbe 2020/2092: (a) razlog povezan sa stvaranjem postupka odlučivanja koji je usporedan s onim iz članka 7. UEU-a, kojim se narušava institucionalna ravnoteža uspostavljena tim člankom i člankom 13. stavkom 2. UEU-a i (b) neusklađenost neograničenog sudskog nadzora Suda nad mjerama donesenim na temelju Uredbe 2020/2092 sa znatno ograničenijim nadzorom iz članka 269. UFEU-a.

a) Postupak odlučivanja iz Uredbe 2020/2092 u usporedbi s postupkom odlučivanja iz članka 7. UEU-a

242. Člankom 7. UEU-a uvodi se strog sustav odlučivanja koji uključuje posebne modalitete glasovanja¹²⁷. Postupci se razlikuju ovisno o tome je li utvrđena samo opasnost o teškoj povredi vrijednosti iz članka 2. UEU-a ili je utvrđeno postojanje povrede.

243. U prvom slučaju (opasnost od povrede):

- Prijedlog daje jedna trećina država članica, Europski parlament ili Komisija.
- 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.

244. U drugom slučaju (postojanje povrede):

- Europsko vijeće, odlučujući jednoglasno, na prijedlog jedne trećine država članica ili 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.
- Ako je utvrđeno kršenje, Vijeće može kvalificiranom većinom odlučiti da se dotičnoj državi članici suspendiraju određena prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ. Vijeće može kvalificiranom većinom naknadno odlučiti izmijeniti ili opozvati poduzete mjere, ako su se promijenile okolnosti zbog kojih su mjere uvedene.

¹²⁷ U skladu s člankom 7. stavkom 5. UEU-a „[m]odaliteti glasovanja koji se primjenjuju na Europski parlament, Europsko vijeće i Vijeće za potrebe ovog članka utvrđeni su u članku 354. [UFEU-a]”.

245. Stoga se člankom 7. UEU-a predviđaju dva glasovanja u Vijeću, jedno većinom od četiri petine i drugo kvalificiranom većinom, te još jedno glasovanje u Europskom vijeću, koje je jednoglasno, ali dotična država članica ne može sudjelovati u njima. Riječ je o neobaveznom postupku i nema predviđenih rokova za njegove različite faze. Odvija se prije svega u okviru Vijeća, osim u slučaju inicijative obrazloženog prijedloga koji daje jedna trećina država članica, Parlament ili Komisija.

246. Uredba 2020/2092 udaljava se od tog sustava i približava postupcima iz članka 258. UFEU-a:

- Inicijativa je isključivo na Komisiji koja je aktivira ako ustanovi da ima opravdane razloge smatrati da su uvjeti iz članka 4. Uredbe 2020/2092 ispunjeni.
- Komisija državi članici šalje „pisanu obavijest [...] u kojoj navodi činjenične elemente i posebne razloge na kojima temelji svoje nalaze” (članak 6. stavak 1.).
- U roku koji određuje Komisija, država članica „dostavlja tražene informacije i može podnijeti primjedbe o nalazima” u kojima „može predložiti donošenje korektivnih mjera za pristupanje rješavanju nalaza navedenih u obavijesti Komisije” (članak 6. stavak 5.).
- Komisija ocjenjuje primljene informacije i primjedbe države članice, kao i primjerenost korektivnih mjera. Ako „namjerava podnijeti prijedlog [Vijeću], ona državi članici [...] daje mogućnost da dostavi svoje primjedbe, osobito o proporcionalnosti predviđenih mjera” (članak 6. stavci 6. i 7.).
- Ako ustraje u svojoj namjeri, Komisija podnosi Vijeću prijedlog provedbene odluke i navodi posebne razloge i dokaze na kojima temelji svoje nalaze (članak 6. stavak 9.).
- Vijeće donosi provedbenu odluku na prijedlog Komisije ili ga može izmijeniti kvalificiranom većinom „i donijeti izmijenjeni tekst putem provedbene odluke” (članak 6. stavak 11.).

247. Stoga, u Uredbi 2020/2092 postoji prethodna faza kojom upravlja Komisija i koja se sastoji od dva kruga savjetovanja s uključenom državom, na sličan način kao što je to slučaj s postupcima povodom tužbi zbog povrede obveze. Postupak je obavezan za Komisiju i u svim su njegovim fazama utvrđeni rokovi. Postoji glasovanje Vijeća kvalificiranom većinom u kojem sudjeluje država na koju se to odnosi.

248. U odnosu na postupak iz članka 7. UEU-a, postupak iz Uredbe 2020/2092 blaži je i omogućuje, kao što je to upravo navedeno, lakše donošenje korektivnih mjera.

249. Vijeće zagovara da se tim postupkom poštuje institucionalna ravnoteža i da je sličan onom koji se primjenjuje za druge proračunske akte Unije na temelju članka 317. drugog stavka UFEU-a i članka 291. stavka 2. UFEU-a.

250. Međutim, ta je tvrdnja obilježena dvama poteškoćama koje se odnose na dodjelu provedbenih ovlasti Vijeću i intervenciju Europskog vijeća u iznimnim situacijama.

251. Dodjela provedbenih ovlasti Vijeću povezana je s „važno[šću] financijskih učinaka mjera koje se donose na temelju [Uredbe 2020/2092]”¹²⁸. Međutim, nije jasno je li u skladu s člankom 317. UFEU-a, na temelju kojeg samo Komisija izvršava proračun Unije u suradnji s državama članicama na vlastitu odgovornost.

252. Može li se na temelju pravnog akta poput Uredbe 2020/2092, čija je pravna osnova članak 322. stavak 1. točka (a) UFEU-a i kojim se utvrđuju financijska pravila za izvršenje proračuna Unije, dodijeliti Vijeću nadležnost za provedbu tih pravila? Sudska praksa Suda pomaže dati odgovor na to pitanje¹²⁹. Moguće je razlikovati, kao što je to Vijeće tvrdilo na raspravi, izvršenje proračuna u užem smislu (izvršenje obveza potrošnje), koje se člankom 317. UFEU-a pripisuje Komisiji, i izvršenje proračuna u širem smislu, koje se predviđa člankom 322. stavkom 1. točkom (a), kad se ono odnosi na financijska pravila o utvrđivanju i izvršenju proračuna. Potonjim financijskim pravilima uređuje se naknadno djelovanje Komisije u ispunjavanju obveza potrošnje. Što se tiče tih financijskih pravila, u članku 322. UFEU-a nema rezerve u korist Komisije. Stoga je sudjelovanje Vijeća u izvršavanju financijskih pravila o donošenju i primjeni proračuna moguće na temelju članka 291. UFEU-a, pod uvjetom da se to sudjelovanje opravda¹³⁰, kao što je to u ovom slučaju učinjeno uvodnom izjavom 20. Uredbe 2020/2092.

253. Naime, člankom 291. UFEU-a, koji se nalazi pod naslovom UFEU-a posvećenom „pravnim aktima Unije”, predviđa se:

- U skladu s njegovim stavkom 1., države članice usvajaju sve mjere nacionalnog prava potrebne za provedbu pravno obvezujućih akata Unije.
- U skladu s njegovim stavkom 2., „[k]ada su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, tim se aktima provedbene ovlasti dodjeljuju Komisiji ili Vijeću u posebnim valjano utemeljenim slučajevima [...]”.

254. Tom se odredbom dopušta da se Komisiji i Vijeću dodijele ovlasti provedbe propisa koje, u protivnom, imaju države članice. Jedan od posebnih slučajeva u kojima se za dodjeljivanje nadležnosti Vijeću mogu zahtijevati jedinstveni uvjeti za provedbu odnosi se na izvršenje proračuna u širem smislu.

255. Kao što to tvrdi Vijeće, drugim financijskim pravilima Unije također mu se dodjeljuju ovlasti za izvršenje proračuna. To je slučaj članka 19. stavaka 6., 7., 8., 11. i 13. Uredbe o zajedničkim odredbama 2021. – 2027., kojim se Vijeću dodjeljuje ovlast za donošenje provedbenih mjera u okviru mehanizma makroekonomske uvjetovanosti koji se njime uvodi. Isto vrijedi i za Uredbu 2021/241 u skladu s kojom:

- „Smatra se da je Vijeće usvojilo prijedlog Komisije za odluku o suspenziji obveza osim ako Vijeće odluči provedbenim aktom odbiti takav prijedlog kvalificiranom većinom u roku od mjesec dana od podnošenja prijedloga Komisije” (članak 10. stavak 3.).

¹²⁸ Uvodna izjava 20. Uredbe 2020/2092

¹²⁹ Vidjeti presudu od 24. listopada 1989., Komisija/Vijeće (16/88, EU:C:1989:397, t. 15. do 18.).

¹³⁰ U skladu s ustaljenom praksom Suda, „Vijeće, ovisno o naravi i sadržaju osnovnog akta koji treba provesti ili izmijeniti, mora valjano utemeljiti iznimku od pravila prema kojem je obično na Komisiji da izvršava provedbenu ovlast [presuda od 1. ožujka 2016., National Iranian Oil Company/Vijeće (C-440/14 P, EU:C:2016:128, t. 60 i navedena sudska praksa)]”.

– „Vijeće na prijedlog Komisije provedbenom odlukom odobrava ocjenu plana za oporavak i otpornost koji je država članica dostavila [...]” (članak 20.).

256. Stoga se može prihvatiti da mehanizam financijske uvjetovanosti iz Uredbe 2020/2092 odgovara jednom od tih „posebn[o] valjano utemeljenim slučajevima” u kojima se prihvaća dodjela provedbenih ovlasti Vijeću.

257. Što se tiče sudjelovanja Europskog vijeća u postupku odlučivanja iz Uredbe 2020/2092, to je sudjelovanje predviđeno samo u njezinoj uvodnoj izjavi 26.¹³¹ te nije uključeno u tekst odredbi (iako je spomenuto u obvezi Europskog vijeća iz prosinca 2020.). Budući da se uvodnim izjavama mora sažeto obrazložiti daljnji sadržaj izreke akta (odnosno njegovih odredbi), one nemaju pravni učinak ako premašuju tu funkciju¹³².

258. Da to sudjelovanje Europskog vijeća (u obliku *kočnice za hitne slučajeve* tijekom postupka odlučivanja iz Uredbe 2020/2092) ima obvezujuće pravne učinke ne bi bilo u skladu s primarnim pravom¹³³ jer mu se nijednim pravilom iz Ugovorâ ne dodjeljuju takve ovlasti¹³⁴.

259. Komisija prihvaća sudjelovanje Europskog vijeća jer je riječ o „političk[oj] rasprav[i] koja ne podrazumijeva formalni korak u postupku ni sudjelovanje Europskog vijeća u izvršenju proračuna te se njime ne bi trebala ugroziti učinkovitost mehanizma s obzirom na to da ne utječe na ovlast Vijeća za donošenje odluka ni ulogu Komisije”¹³⁵.

260. Tako shvaćeno sudjelovanje i polazeći od pretpostavke da se *politička* intervencija Europskog vijeća ne nalazi u tekstu odredbi Uredbe 2020/2092 i da ne može zadirati u postupak odlučivanja koji se njome predviđa, prigovori mađarske vlade protiv sudjelovanja Europskog vijeća bespredmetni su.

¹³¹ U skladu s uvodnom izjavom 26. Uredbe 2020/2092 „[p]ostupkom [...] trebalo bi poštovati načela objektivnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja prema državama članicama te bi se on trebao provoditi na osnovi nepristranog pristupa koji se temelji na dokazima. Ako iznimno predmetna država članica smatra da postoje ozbiljne povrede tih načela, može od predsjednika Europskog vijeća zatražiti da predmet uputi sljedećem Europskom vijeću. U takvim izvanrednim okolnostima ne bi trebalo donositi nikakvu odluku u vezi s mjerama sve dok Europsko vijeće ne raspravi o tom predmetu. Taj postupak u pravilu ne smije trajati dulje od tri mjeseca nakon što Komisija podnese svoj prijedlog Vijeću”.

¹³² Sud je u više navrata imao priliku navesti da uvodne izjave akta Unije nemaju obvezujuću pravnu snagu i da se na njih ne može korisno pozvati kako bi se odstupilo od samih odredaba predmetnog akta ni kako bi se te odredbe tumačile na način koji je očito suprotan njihovu tekstu. Vidjeti u tom smislu presude od 4. ožujka 2020., *Marine Harvest/Komisija* (C-10/18 P, EU:C:2020:149, t. 44.); od 2. travnja 2009., *Tyson Parketthande* (C-134/08, EU:C:2009:229, t. 16.) i od 10. siječnja 2006., *IATA i ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, t. 76.).

¹³³ Pravne učinke ne proizvodi ni obveza Europskog vijeća iz dokumenta EUCO 22/20, zaključci Europskog vijeća od 11. prosinca 2020., točka 2., podtočka (j), u kojoj se navodi: „U slučaju da dotična država članica podnese zahtjev u skladu s uvodnom izjavom 26. Uredbe predsjednik Europskog vijeća stavit će tu točku na dnevni red Europskog vijeća. Europsko vijeće nastojat će oblikovati zajedničko stajalište o tom pitanju.”

¹³⁴ Vidjeti u tom pogledu presudu od 6. rujna 2017., *Slovačka i Mađarska/Vijeće* (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, t. 148.), u kojoj se navodi: „[s] druge strane, članak 78. stavak 3. UFEU-a Vijeću omogućuje donošenje mjera kvalificiranom većinom, kao što je to učinilo Vijeće donošenjem pobijane odluke. Načelo institucionalne ravnoteže zabranjuje da Europsko vijeće izmijeni to pravilo glasovanja namećući Vijeću, putem zaključaka usvojenih u skladu s člankom 68. UFEU-a, pravilo jednoglasnosti”.

¹³⁵ Dokument COM(2020) 843 *final*, od 14. prosinca 2020., Komunikacija Komisije Europskom Parlamentu na temelju članka 294. stavka 6. UFEU-a o stajalištu Vijeća u pogledu donošenja Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, str. 3.

b) *Moguća povreda članka 269. UFEU-a*

261. Prema mišljenju mađarske vlade, mjere iz Uredbe 2020/2092 podvrgnute su potpunom sudskom nadzoru Suda koji može odlučivati o meritumu donesenih odluka, a ne samo o „postupovn[im] odredb[ama]”. Suprotno tomu, člankom 269. UFEU-a ograničava se na potonje odredbe pobijanje akata Europskog vijeća i Vijeća donesenih u okviru članka 7. UEU-a.

262. Prešutna je premisa u tom dijelu tužbenog razloga da se mehanizam iz Uredbe 2020/2092 zapravo podudara s onim iz članka 7. UEU-a. Zbog dosad iznesenih razloga smatram da ta premisa nije točna, što dovodi u pitanje cijeli naknadni tijek argumentacije mađarske vlade.

263. Dvostruka razina sudskog nadzora u jednom slučaju (članak 263. UFEU-a) i u drugom (članak 269. UFEU-a) nesporna je jer Sud:

- Zadržava svoju *opću* nadležnost za nadzor zakonitosti akata koje su donijeli Komisija i Vijeće na temelju Uredbe 2020/2092 i koji su predmet tužbe za poništenje. Tako osobito proizlazi iz članka 263. UFEU-a (u odnosu na odluke kojima se uvode korektivne mjere) i članka 265. UFEU-a (u odnosu na moguće nedjelovanje Komisije tijekom odvijanja postupka).
- U skladu s člankom 269. UFEU-a ima *ograničenu* nadležnost u pogledu povrede postupovnih pravila, a ne materijalnih pravila, u slučaju tužbe za poništenje protiv akata koje je donijelo Europsko vijeće ili Vijeće na temelju članka 7. UEU-a.

264. Sud je pojasnio nekoliko značajki postupka iz članka 7. UEU-a u presudi od 3. lipnja 2021., Mađarska/Parlament¹³⁶. Konkretno, presudio je da:

- Članak 269. UFEU-a odnosi se samo na akte Vijeća i Europskog vijeća donesene u okviru postupka iz članka 7. UEU-a, ali ne i na rezolucije Parlamenta donesene na temelju tog istog članka¹³⁷.
- Te rezolucije Parlamenta podliježu „opć[oj] nadležnosti koja je Sudu Europske unije priznata člankom 263. UFEU-a u svrhu nadzora zakonitosti akata institucija Unije”¹³⁸.
- Budući da članak 269. UFEU-a sadržava ograničenje opće nadležnosti Suda, treba ga restriktivno tumačiti¹³⁹.

265. Konkretno, s obzirom na razlike između dvaju postupaka ništa ne sprečava da akti Komisije i Vijeća u skladu s Uredbom 2020/2092 budu podvrgnuti potpunom nadzoru zakonitosti (znači bez ograničenja) Suda, na temelju članka 263. UFEU-a, a ne ograničenom nadzoru iz članka 269. UFEU-a koji se iznimno primjenjuje samo na akte donesene u skladu s člankom 7. UEU-a.

266. Stoga drugi dio drugog tužbenog razloga treba odbiti.

¹³⁶ (C-650/18 EU:C:2021:426, t. 30.)

¹³⁷ Presuda od 3. lipnja 2021., Mađarska/Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426, t. 32.)

¹³⁸ *Ibidem*, t. 33.

¹³⁹ *Ibidem*, t. 31.

VII. Treći tužbeni razlog: povreda načela pravne sigurnosti

A. Argumenti stranaka

267. Mađarska vlada ističe da je pojam vladavine prava na kojem se temelju Uredba 2020/2092 apstraktan, da ne može biti predmet ujednačene definicije u pravu Unije i da ga trebaju konkretizirati pravni poreci svake države članice. Člankom 2. točkom (a) Uredbe 2020/2092 proširuje se taj pojam i negativno utječe na pravnu sigurnost.

268. Osim toga, prema mišljenju mađarske vlade, „aspekti” kojima se točno određuje pojam vladavine prava u članku 4. stavku 2. Uredbe 2020/2092 (u kojem su navedeni primjeri određenih područja u kojima su moguće povrede) izraženi su otvoreno i apstraktno, čime povređuju zahtjeve pravne sigurnosti.

269. Taj nedostatak proširuje se na druge odredbe Uredbe 2020/2092 (članak 4. stavak 1. i članak 4. stavak 2. točka (h), članak 5. stavak 3., članak 6. stavci 3. i 8.), što podrazumijeva visok stupanj pravne nesigurnosti.

270. Parlament i Vijeće osporavaju te argumente jer smatraju da je definicija vladavine prava za potrebe primjene Uredbe 2020/2092 valjana i da se njome poštuje pravna sigurnost, kao i ostali uvjeti primjene mehanizma uvjetovanosti.

B. Analiza

271. Najprije ću podsjetiti na to da, prema mišljenju Suda:

- Načelo pravne sigurnosti „zahtijeva, s jedne strane, da su pravna pravila jasna i precizna i, s druge strane, da je njihova primjena za osobe predvidljiva, osobito kada za pojedince i poduzetnike mogu imati nepovoljne posljedice. Preciznije, spomenuto načelo zahtijeva da propis omogućava zainteresiranim osobama da znaju točan opseg obveza koje im taj propis nameće i da potonje osobe mogu nedvojbeno znati svoja prava i obveze te da se posljedično mogu ponašati u skladu s njima”¹⁴⁰.
- To se načelo „osobito strogo nameće kada postoji propis koji može imati financijske posljedice”¹⁴¹.
- „Budući da je pravnom pravilu svojstven određeni stupanj nesigurnosti u pogledu njegova smisla i dosega, potrebno je samo ispitati [...] je li predmetni pravni akt dvosmislen na način da se njime navedenu državu članicu sprečava da s dovoljnom sigurnošću otkloni eventualne dvojbe o doseg ili smislu pobijane uredbe”¹⁴².
- Zahtjeve načela pravne sigurnosti „ne treba shvatiti na način da nameću da propis koji upotrebljava apstraktni pravni pojam navede različite konkretne slučajeve u kojima ga se može primijeniti, s obzirom na to da zakonodavac ne može unaprijed utvrditi sve te slučajeve”¹⁴³.

¹⁴⁰ Presuda od 29. travnja 2021., Banco de Portugal i dr. (C-504/19, EU:C:2021:335, t. 51.)

¹⁴¹ *Ibidem*, t. 52.

¹⁴² Presuda od 14. travnja 2005., Belgija/Komisija (C-110/03, EU:C:2005:223, t. 31.)

¹⁴³ Presuda od 20. srpnja 2017., Marco Tronchetti Provera i dr. (C-206/16, EU:C:2017:572, t. 42.)

– Poštovanje zahtjeva pravne sigurnosti treba odvagnuti u odnosu na javni interes¹⁴⁴.

272. Iako je pojam vladavine prava kao vrijednost Unije utvrđen u članku 2. UEU-a širok, ništa ne sprečava zakonodavca Unije da ga pojasni u posebnom materijalnom području kao što je to izvršenje proračuna u svrhu utvrđivanja mehanizma financijske uvjetovanosti.

273. Pojam vladavine prava ima autonomno značenje u pravnom poretku Unije. Državama članicama ne može se prepustiti da u svojim nacionalnim pravima odrede granice tog pojma zbog opasnosti koju bi to podrazumijevalo za njegovu ujednačenu primjenu. Iako taj pojam dosad još nije bio predmet sustavnog zakonodavnog razvoja, vjerojatno ne bi bilo prepreka tomu da to bude u područjima nadležnosti Unije.

274. Kao što sam to već naveo, sudska praksa Suda pridonijela je razvoju vrijednosti vladavine prava u pogledu njezinih posljedica na djelotvornu sudsku zaštitu ili neovisnost sudova. Zaključci iz sudske prakse mogu zakonodavcu Unije pružiti smjernice koje mogu pomoći pri točnom određivanju te vrijednosti u pravilima sekundarnog prava. To je bio slučaj s Uredbom 2020/2092.

275. U okviru nadzora zakonitosti, Sud treba provjeriti jesu li definicija vladavine prava iz članka 2. točke (a) Uredbe 2020/2092, kao i upućivanja na povrede (članak 3.) te primjeri povreda načelâ koja obuhvaća (članak 4. stavak 2.) u skladu sa zahtjevima načela pravne sigurnosti.

276. U definiciji iz članka 2. točke (a) Uredbe 2020/2092 postoje tri elementa:

- Vladavina prava je vrijednost Unije sadržana u članku 2. UEU-a.
- Uključuje sedam pravnih načela: načelo zakonitosti koje podrazumijeva transparentan, odgovoran, demokratski i pluralistički postupak donošenja zakona; načelo pravne sigurnosti; zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti; učinkovite sudske zaštite koju provode neovisni i nepristrani sudovi, također u pogledu temeljnih prava; diobe vlasti; te nediskriminacije i jednakosti pred zakonom.
- Ta načela tumače se „uzimajući u obzir ostale vrijednosti i načela Unije sadržane u članku 2. UEU-a”.

277. Ponavljam da se u toj definiciji, koja je dana samo u svrhu Uredbe 2020/2092, preuzima pojam iz članka 2. UEU-a i razrađuje ga na način da se detaljno navode sedam načela koja uključuje zakonodavac. Ona se temelje na sudskoj praksi Suda i radu Komisije¹⁴⁵, koji sami ovise o elementima vladavine prava koje su utvrdila međunarodna tijela poput Venecijanske komisije¹⁴⁶.

278. Karakterizacija vladavine prava upućivanjem na prethodno navedena načela ispunjava minimalne zahtjeve jasnoće, preciznosti i predvidljivosti koji se traže načelom pravne sigurnosti. Države članice imaju dovoljnu razinu poznavanja obveza koje proizlaze iz tih načela, tim više što se smatra da je većina utvrđena sudskom praksom Suda.

¹⁴⁴ Presuda od 30. travnja 2020., Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, t. 45.)

¹⁴⁵ Dokument COM(2014) 158 *final*, Komunikacija Komisije „Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava”, Prilog I.

¹⁴⁶ Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) Vijeća Europe

279. Točno je da ta načela imaju neizbježan stupanj apstrakcije i da zakonodavac ne može utvrditi sve slučajeve u kojima će ona biti primjenjiva. Ta okolnost, koja je zajednička svim pravnim pravilima koja daju učinak određenom načelu prava, sama po sebi ne povređuje zahtjeve pravne sigurnosti. Konkretiziranje primjene načela u određenom slučaju jest na onome tko ga tumači.

280. Utvrđivanje u članku 3. Uredbe 2020/2092 onoga što „na povrede načelâ vladavine prava može ukazivati” (ugrožavanje neovisnosti pravosuđa, nesankcioniranje proizvoljnih ili nezakonitih odluka javnih tijela ili ograničavanje dostupnosti i učinkovitosti pravnih lijekova) otkriva napore zakonodavca da olakša primjenu načelâ vladavine prava i poveća pravnu sigurnost.

281. Isto vrijedi za članak 4. stavak 2. Uredbe 2020/2092 koji sadržava indikativni popis elemenata koji mogu dovesti do povreda načelâ vladavine prava.

282. Cilj tog popisa jest utvrditi povrede načelâ vladavine prava koje mogu uzrokovati donošenje mjera uvjetovanosti iz Uredbe 2020/2092 kad postoji izravna veza s izvršenjem proračuna Unije.

283. Točka (h) tog popisa odnosi se na „druge situacije ili postupak tijela koja su relevantna za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije”. Njezino je uključivanje, kao što sam to već naveo, logično i opseg njezina izraza ne utječe na pravnu sigurnost više od bilo koje druge slične odredbe. Ta se odredba nalaže zbog nemogućnosti iscrpnog navođenja popisa djelovanja država članica koja bi mogla povrijediti načelâ vladavine prava prilikom izvršenja proračuna Unije.

284. Člankom 4. stavkom 2. Uredbe 2020/2092 ograničava se njezina primjena na materijalno područje nadležnosti Unije, poput izvršenja njezina proračuna. Njome se tako državama članicama pruža pravna sigurnost jer im omogućuje da saznaju *ex ante* o kojim „aspektima” njihova djelovanja ovisi financijska uvjetovanost zbog povrede načelâ vladavine prava, koja je ograničena na izvršenje proračuna Unije.

285. Korištenje relativno neodređenih pojmova u članku 4. stavku 2. Uredbe 2020/2092, prema mojem mišljenju, ne podrazumijeva dvosmislenost koja je protivna zahtjevima načela pravne sigurnosti. Pojmovi koji su njime obuhvaćeni jesu pojmovi koji se uvelike koriste u drugim pravilima Unije, osobito u financijskom području. Za njihovo dodatno pojašnjenje potrebna je upravna praksa Komisije¹⁴⁷ i Vijeća prilikom primjene Uredbe 2020/2092, pod naknadnim nadzorom Suda.

286. Osim članaka Uredbe 2020/2092 koje sam upravo naveo, mađarska vlada dodaje i druge članke te uredbe kojima se, prema njezinu mišljenju, također povređuje načelo pravne sigurnosti.

287. Kao prvo, upućuje na članak 4. stavak 1. Uredbe 2020/2092 kojim se predviđaju korektivne mjere ako „[...] 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”.

288. Prema mišljenju mađarske vlade, zbog mogućnosti donošenja mjera u slučaju ozbiljne opasnosti proširuje se primjena Uredbe 2020/2092 na nesigurne ili nedokazane situacije. Osim toga, ovlašćuje se Komisija za predlaganje proizvoljnih mjera koje nisu povezane s izvršenjem proračuna Unije, što je u suprotnosti sa zahtjevima pravne sigurnosti.

¹⁴⁷ Komisija je na raspravi izvijestila da je u tijeku izrada nacрта smjernica za olakšavanje primjene Uredbe 2020/2092 primjenom tehnike koja se uvelike koristi u drugim područjima (na primjer, u području državnih potpora).

289. Međutim, smatram da te argumente nije moguće prihvatiti. Predviđanje mjera ne samo ako postoji dokazana povreda načelâ vladavine prava koja je izravno povezana s izvršenjem proračuna Unije, nego i ako postoji ozbiljna opasnost da će se to dogoditi, ne dovodi ni do kakve pravne nesigurnosti.

290. Kao što ću to iznijeti u odgovoru na četvrti tužbeni razlog, u financijskim i proračunskim odredbama Unije uobičajeno je uzeti u obzir već počinjene povrede i ozbiljnu opasnost ili ozbiljnu prijetnju da bi se one mogle dogoditi.

291. Ako bi se slijedila teza mađarske vlade, teško bi se opasnost ili prijetnja na temelju bilo kojeg pravnog pravila mogle smatrati činjeničnim stanjem, što su pojmovi koji sami po sebi ne upućuju na budućnost na potpuno predvidljiv način¹⁴⁸.

292. Kao drugo, mađarska vlada ponavlja da upućivanje iz članka 4. stavka 2. točke (h) Uredbe 2020/2092 na „druge situacije ili postupak tijela koja su relevantna za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije” nije u skladu s načelom pravne sigurnosti. Objasnio sam već zašto se ne slažem s tim argumentom.

293. Kao treće, mađarska vlada smatra da se člankom 5. stavkom 3. Uredbe 2020/2092 povređuje načelo pravne sigurnosti jer se njime pravilno ne određuje vrsta i opseg korektivnih mjera koje se mogu donijeti protiv države članice i jer se njime ne jamči izravna veza između tih mjera i povrede načelâ vladavine prava.

294. Podsjećam na to da se člankom 5. stavkom 3. Uredbe 2020/2092 dopušta donošenje mjera koje su proporcionalne stvarnom ili mogućem učinku povreda načelâ vladavine prava na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na financijske interese Unije. Za njihovo donošenje valja odvagati prirodu, trajanje, ozbiljnost i opseg povreda tih načela.

295. Ne vidim nikakvu neusklađenost tog načina utvrđivanja vrste i opsega mjera s načelom pravne sigurnosti. Kao što to ističe Parlament, učinkovitost mehanizma financijske uvjetovanosti temelji se na ovlasti dodijeljenoj Komisiji za predlaganje korektivnih mjera koje odgovaraju posebnostima svakog pojedinog slučaja. U svakom slučaju, Komisija mora opravdati i obrazložiti mjere koje predloži Vijeće te su one podvrgnute sudskom nadzoru Suda.

296. Što se tiče (navodnog) nepostojanja izravne veze između povrede i korektivnih mjera zbog činjenice da su, u skladu s posljednjom rečenicom članka 5. stavka 3. Uredbe 2020/2092 „[m]jere [...], *koliko je to moguće*¹⁴⁹, usmjerene na djelovanja Unije pogođena tim povredama”, argumentacija mađarske vlade mi se ponovno čini neuvjerljivom.

297. U toj odredbi ne nalazim nijednu neusklađenost s načelom prave sigurnosti jer postoje situacije u kojima nije moguće predvidjeti *ex ante* koji će odgovori najbolje odgovarati djelovanjima koja predstavljaju povredu. Logično je da Komisija i Vijeće imaju mogućnost donošenja korektivnih mjera, uključujući „unakrsne” mjere, kao što je to već opisano¹⁵⁰, pod uvjetom da to opravdaju na odgovarajući način i uz naknadni nadzor Suda.

¹⁴⁸ Članak 7. UEU-a odnosi se na „opasnost [od] [...] teško[g] [kršenja] vrijednosti iz članka 2.”.

¹⁴⁹ Moje isticanje

¹⁵⁰ Točka 181. i bilješka 102. ovog mišljenja.

298. Kao četvrto, mađarska vlada tvrdi da se člankom 6. stavcima 3. i 8. Uredbe 2020/2092 povređuje načelo pravne sigurnosti jer se njime ne definiraju dovoljno precizno informacije koje Komisija mora odvagati u okviru provedbe svojih ocjena.

299. No, i taj argument treba odbiti. Komisija mora dokazati povrede načelâ vladavine prava, kao i proporcionalnost korektivnih mjera koje smatra odgovarajućima za ispravljanje tih povreda. Čini mi se logičnim da u tu svrhu može prikupiti informacije iz svih izvora kojoj su joj dostupni, kao što se to navodi u članku 6. stavku 3. Uredbe 2020/2092. Ako država koja je počinila povredu smatra da te informacije nisu točne, raspolaže dvama krugovima savjetovanja kako bi ih osporila pred Komisijom prije nego što Komisija predloži mjere Vijeću.

300. S obzirom na navedeno, treći tužbeni razlog treba odbiti.

VIII. Razlozi za djelomično poništenje različitih odredbi Uredbe 2020/2092

301. U četvrtom, petom, šestom, sedmom, osmom i devetom tužbenom razlogu mađarska vlada zahtijeva poništenje različitih odredbi Uredbe 2020/2092 argumentima kojima većinom ponavlja argumente istaknute u nekom od prva tri razloga za poništenje.

302. Prema mišljenju Suda, *djelomično* poništenje akta Unije moguće je samo ako su elementi čije se poništenje traži odvojivi od ostatka akta. Taj zahtjev nije ispunjen ako se djelomičnim poništenjem akta mijenja njegova bit¹⁵¹.

303. U skladu s tom sudskom praskom, nedopušten je četvrti tužbeni razlog mađarske vlade u kojem traži da se članak 4. stavak 1. Uredbe 2020/2092 proglašni ništavim jer ta odredba odgovara biti te uredbe, s obzirom na to da se njome utvrđuju uvjeti donošenja korektivnih mjera zbog povrede načelâ vladavine prava koje imaju izravnu vezu s izvršenjem proračuna Unije. Bez tog članka Uredba 2020/2092 ne bi se mogla primijeniti.

304. Isto rasuđivanje vrijedi za sedmi i osmi tužbeni razlog u kojima mađarska vlada zahtijeva poništenje članka 5. stavka 3. Uredbe 2020/2092 kojim se utvrđuju kriteriji za donošenje korektivnih mjera. Mehanizam financijske uvjetovanosti bez mogućnosti primjene korektivnih mjera zbog nedostatka kriterija ne bi imao svrhu, tako da je taj članak ključan za provedbu pobijane uredbe.

305. U svakom slučaju, analizirat ću sve tužbene razloge za djelomično poništenje, uključujući ta tri koja smatram nedopuštenima ako Sud bude smatrao da valja ispitati meritum.

A. Četvrti tužbeni razlog: članak 4. stavak 1. Uredbe 2020/2092

1. Argumenti stranaka

306. Prema mišljenju mađarske vlade, člankom 4. stavkom 1. Uredbe 2020/2092 povređuju se načela proporcionalnosti i pravne sigurnosti jer se njime dopušta donošenje korektivnih mjera u slučaju ozbiljnog rizika za dobro financijsko upravljanje ili za financijske interese Unije.

¹⁵¹ Presude od 11. prosinca 2008, Komisija/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, t. 105. i 106.) i od 24. svibnja 2005., Francuska/Parlament i Vijeće (C-244/03, EU:C:2005:299, t. 12. i 13.)

307. Dodaje da bi se priznavanjem takve mogućnosti, koja nije predviđena drugim financijskim pravilima Unije, oslobodilo Komisiju obveze provođenja objektivne ocjene za potrebe dokazivanja veze između povrede načelâ vladavine prava i izvršenja proračuna Unije.

308. Parlament i vijeće osporavaju tu argumentaciju mađarske vlade.

2. Analiza

309. Člankom 4. stavkom 1. Uredbe 2020/2092 dopušta se donošenje korektivnih mjera ako u pogledu „povred[a] načelâ vladavine prava u državi članici [...] 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”¹⁵².

310. Drugim financijskim pravilima Unije predviđaju se slične mjere za slučajeve u kojima su povrede počinjene i za slučajeve u kojima postoji rizik od toga da bi se mogle dogoditi. Neki od primjera su sljedeći:

- Članak 63. stavak 2. drugi i četvrti podstavak Financijske uredbe odnosi se na podijeljeno upravljanje između Unije i država članica te se njime tim državama nalažu *ex ante* kontrole, uključujući na licu mjesta, uzoraka reprezentativnih transakcija ili transakcija koje se temelje na riziku. Osim toga, „[k]ao dio procjene rizika te u skladu sa sektorskim pravilima, Komisija nadzire sustave upravljanja i kontrole uspostavljene u državama članicama. Komisija u svojem revizorskom radu [...] uzima u obzir razinu procijenjenog rizika u skladu sa sektorskim pravilima”.
- Člankom 104. Uredbe o zajedničkim odredbama 2021. – 2027. predviđa se da „Komisija provodi financijske ispravke smanjivanjem potpore programu iz fondova ako zaključi da [...] postoji ozbiljan nedostatak koji ugrožava potporu iz fondova koja je već isplaćena programu”.
- Financijskom uredbom (člancima 135. do 143.) uspostavlja se sustav ranog otkrivanja kako bi se isključila dodjela sredstava iz proračuna Unije podnositeljima zahtjeva i korisnicima koji se nalaze u situacijama koje predstavljaju ozbiljan rizik za financijske interese Unije.

311. Uzimanje u obzir samo onih povreda (pravila Unije) koje su već počinjene, a ne ozbiljnog rizika od njih, nije u skladu s dobrim financijskim upravljanjem proračunom Unije koje se zahtijeva člankom 317. UFEU-a. Dobro financijsko upravljanje podrazumijeva ispravljanje već počinjenih povreda, ali i odvagivanje opasnosti (pod uvjetom da su ozbiljne i vjerodostojne) od toga da će te povrede nastati i dovesti do neželjenih financijskih posljedica.

312. U sudskoj praksi Suda zagovara se primjena kriterija ozbiljnog rizika za donošenje financijskih ispravaka ili drugih mjera kojima se štiti proračun Unije u pogledu država članica ako te države provode nedovoljne kontrole prilikom kojih nije potrebno dokazati stvarni gubitak¹⁵³.

313. U Uredbi 2020/2092 ocjena ozbiljnog rizika od povrede načela vladavine prava koji je izravno povezan s izvršenjem proračuna, kao kriterija za donošenje korektivnih mjera, čini mi se posebno relevantnom s obzirom na horizontalnu prirodu mehanizma uvjetovanosti.

¹⁵² Moje isticanje

¹⁵³ Presuda od 7. listopada 2004., Španjolska/Komisija (C-153/01, EU:C:2004:589, t. 66. i 67.)

314. Opći nedostaci nacionalnih tijela u pogledu poštovanja načelâ vladavine prava u vezi s proračunom mogu sami po sebi predstavljati rizik za dobro upravljanje proračunom i financijske interese Unije.

315. Člankom 4. stavkom 1. Uredbe 2020/2092 predviđa se slučaj *ozbiljnog* rizika od mogućeg utjecaja na proračun ili financijske interese Unije. Tako je u skladu sa zahtjevima načela proporcionalnosti jer mjere za odgovor na rizik trebaju biti povezane s njegovim intenzitetom i njegovim utjecajem na proračun ili financijske interese Unije. To potvrđuje članak 5. stavak 3. Uredbe 2020/2092.

316. Suprotno onomu što tvrdi mađarska vlada, ne utvrđuje se neka vrsta pretpostavke rizika koja bi oslabjela vezu između povrede načelâ vladavine prava i izvršenja proračuna Unije. Komisija ni u jednom trenutku nije oslobođena obveze dokazivanja da postoji opasnost ili rizik koji, ustrajem, mora biti ozbiljan, stvaran i ne samo hipotetski.

317. U tim okolnostima, članak 4. stavak 1. Uredbe 2020/2092 u skladu je s načelom pravne sigurnosti, tako da četvrti tužbeni razlog treba odbiti.

B. Peti tužbeni razlog: članak 4. stavak 2. točka (h) Uredbe 2020/2092

318. Prema mišljenju mađarske vlade, u članku 4. stavku 2. točki (h) Uredbe 2020/2092 nisu detaljno utvrđeni slučajevi u kojima može doći do povrede načelâ vladavine prava. Tom se odredbom povređuje načelo pravne sigurnosti jer se u njoj bez dodatnih pojašnjenja upućuje na „druge situacije ili postupak tijela”.

319. Taj tužbeni razlog treba odbiti zbog razloga navedenih u odgovoru na treći tužbeni razlog.

C. Šesti tužbeni razlog: povreda članka 5. stavka 2. Uredbe 2020/2092

1. Argumenti stranaka

320. Prema mišljenju mađarske vlade, obveza iz članka 5. stavka 2. Uredbe 2020/2092 (ukratko, da država članica protiv koje se donose mjere mora nastaviti financirati krajnje korisnike programâ):

- nije u skladu s pravnom osnovom te uredbe, s obzirom na to da se obveza ispunjava na teret proračuna država članica;
- njome se povređuju odredbe prava Unije u području proračunskog deficita i načelo jednakosti država članica.

321. Parlament i Vijeće osporavaju tu argumentaciju te ponavljaju, kao što su to već učinili u pogledu prvog tužbenog razloga, da se člankom 5. stavkom 2. Uredbe 2020/2092 ne uvodi nikakva dodatna obveza uz one već postojeće te da je nužan za osiguranje zaštite prava koja su stekli korisnici. Osim toga, ističu da je odgovornost za postizanje ciljeva u pogledu proračunskog deficita na državi članici u skladu s njezinim zakonodavnim opcijama, pod uvjetom da se pridržava pravila Unije (među ostalim, Uredbe 2020/2092).

2. Analiza

322. Što se tiče usklađenosti članka 5. stavka 2. Uredbe 2020/2092 s pravnom osnovom članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a, već sam se očitovao u okviru ispitivanja prvog tužbenog razloga.

323. Što se tiče (ne)usklađenosti te odredbe s pravilima Unije o nadzoru prekomjernog javnog deficita, ne slažem se s tezom mađarske vlade.

324. Svaka država članica (osobito ako nije članica eurozone) može izraditi i nadzirati svoj proračun, pri čemu je obvezna samo poštovati granice određene pravom Unije. Uredbom 2020/2092 ne zadire se u slobodu države članice da u tim granicama odaberu vlastite proračunske mogućnosti u pogledu javnih prihoda i rashoda.

325. Prilikom izvršavanja te proračunske ovlasti, točno je da država članica mora snositi troškove financijskih ispravaka, koji su propisani u okviru Uredbe 2020/2092, i konkretno onih koji proizlaze iz obveze poštovanja zahtjeva koji se odnosi na nastavak financiranja krajnjih korisnika programâ.

326. Što se tiče (navodno) lakšeg preuzimanja te obveze u slučaju *velikih* država, jednakost među državama članicama ne dovodi se u pitanje kad se Uredbom 2020/2092 svim državama nalaže ista obveza nastavka financiranja krajnjih korisnika.

327. Osim toga, financiranje koje država članica primi iz proračuna Unije u pravilu je povezano s gospodarskom snagom i stanovništvom te države, kao relevantnim čimbenicima. Države s manjom gospodarskom snagom i stanovništvom korisnici su programâ Unije ovisno o svojim posebnim značajkama. Financijski ispravci zbog povrede načelâ vladavine prava stoga utječu na njih u istoj mjeri.

328. Okolnost da je neka država, neovisno o njezinoj gospodarskoj snazi i stanovništvu, neto porezni obveznik ili neto primatelj sredstava Unije, ne mijenja tu situaciju. Logično, neto primatelji sredstava iz proračuna Unije proporcionalno su više izloženi mehanizmu financijske uvjetovanosti od neto poreznih obveznika, ali to je neizbježno i ne dovodi do diskriminacije među državama članicama.

329. Šesti tužbeni razlog stoga treba odbiti.

D. Sedmi tužbeni razlog: članak 5. stavak 3. predzadnja rečenica Uredbe 2020/2092

330. Prema mišljenju mađarske vlade, članak 5. stavak 3. treća rečenica Uredbe 2020/2092 (u skladu s kojom „[p]riroda, trajanje, ozbiljnost i opseg povreda načelâ vladavine prava uzimaju se u obzir na odgovarajući način”) nije u skladu s pravnom osnovom Uredbe i člankom 7. UFEU-a. Tvrdi da ta odredba nije povezana s proračunom ili financijskim interesima Unije te da usto nije precizna kao što se to zahtijeva načelom pravne sigurnosti.

331. Te argumente treba odbiti zbog razloga istaknutih u okviru ispitivanja prvog i trećeg tužbenog razloga.

E. Osmi tužbeni razlog: članak 5. stavak 3. zadnja rečenica Uredbe 2020/2029

332. Mađarska vlada ističe da se člankom 5. stavkom 3. zadnjom rečenicom Uredbe 2020/2029 („[m]jere su, koliko je to moguće, usmjerene na djelovanja Unije pogođena tim povredama”) ne jamči postojanje izravne veze između povrede načelâ vladavine prava koja se konkretno utvrdi i tih mjera. Prema njezinu mišljenju, odredbom se povređuje načelo proporcionalnosti i načelo pravne sigurnosti.

333. Odbijanje tog tužbenog razloga temelji se na argumentima iznesenima u okviru prvog i trećeg tužbenog razloga.

F. Deveti tužbeni razlog: članak 6. stavci 3. i 8. Uredbe 2020/2029

334. Mađarska vlada smatra da se člankom 6. stavcima 3. i 8. Uredbe 2020/2029 (na temelju kojeg Komisija mora uzeti u obzir „relevantne informacije iz dostupnih izvora, uključujući odluke, zaključke i preporuke institucija Unije, drugih relevantnih međunarodnih organizacija i drugih priznatih institucija”) povređuje načelo pravne sigurnosti jer se njime odgovarajuće ne definiraju upućivanja i izvori koje treba primijeniti.

335. Odbijanje tog tužbenog razloga temelji se na razmatranjima iznesenima u okviru trećeg tužbenog razloga.

IX. Troškovi

336. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da su Parlament i Vijeće postavili zahtjev da se Mađarskoj naloži snošenje troškova, a ona nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje troškova.

337. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, Europska komisija, Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Republika Finska i Kraljevina Švedska snosit će vlastite troškove.

X. Zaključak

338. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da:

- „1. Odbije incidentalno pitanje Vijeća kojim ono zahtijeva da se ne uzmu u obzir odlomci tužbe Mađarske i njezini prilozi, osobito Prilog A.3, koji upućuju, u kojima se preuzima ili koji odražavaju analizu provedenu u mišljenju pravne službe Vijeća (dokument Vijeća 13593/18) od 25. listopada 2018.
2. Odbije prvi, drugi i treći tužbeni razlog Mađarske protiv Uredbe (EU, Euratom) 2020/2029 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, u kojima se traži poništenje Uredbe.

3. Proglasi nedopuštenima četvrti, sedmi i osmi tužbeni razlog, te odbije peti, šesti i deveti tužbeni razlog, kojima se podredno traži poništenje članka 4. stavka 1., članka 4. stavka 2. točke (h), članka 5. stavka 2., članka 5. stavka 3. predzadnje rečenice, članka 5. stavka 3. zadnje rečenice i članka 6. stavaka 3. i 8. Uredbe 2020/2092.
4. Mađarskoj naloži snošenje vlastitih troškova i troškova Europskog parlamenta i Vijeća.
5. Europska komisija, Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Republika Finska i Kraljevina Švedska snosit će vlastite troškove.”