



Bruxelles, 17.7.2019.  
COM(2019) 343 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM  
VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I  
ODBORU REGIJA**

**Jačanje vladavine prava u Uniji  
Nacrt za djelovanje**

## I. UVOD

Europska unija temelji se na skupu zajedničkih vrijednosti koje uključuju temeljna prava, demokraciju i vladavinu prava<sup>1</sup>. One su temelj naših društava i zajedničkog identiteta. Demokracija ne može funkcionirati bez neovisnih sudova koji jamče zaštitu temeljnih prava i građanskih sloboda, kao ni bez aktivnog civilnog društva i slobodnih medija kojima se osigurava pluralizam. Vladavina prava ustaljeno je načelo s jasno definiranim osnovnim značenjem. Unatoč različitim nacionalnim identitetima te pravnim sustavima i običajima koje je Unija dužna poštovati, to je osnovno značenje jednako u svim državama članicama<sup>2</sup>.

Vladavina prava znači da sva tijela javne vlasti uvijek djeluju u okviru ograničenja utvrđenih zakonom, u skladu s vrijednostima demokracije i temeljnih prava te pod nadzorom neovisnih i nepristranih sudova. Vladavina prava izravno utječe na sve građane: ona je preduvjet za osiguravanje jednakosti pred zakonom i zaštite prava pojedinaca, za sprečavanje zlouporabe ovlasti javnih tijela te za osiguravanje da donositelji odluka snose odgovornost. Poštovanje vladavine prava je i ključan preduvjet da bi građani imali povjerenje u javne institucije. Bez takvog povjerenja demokratska društva ne mogu funkcionirati. Vladavina prava obuhvaća pitanja na koji se način donose zakoni o odgovornosti, primjenjuju li se pravedno i koliko su učinkoviti. Ona obuhvaća i institucionalne aspekte poput neovisnih i nepristranih sudova<sup>3</sup> te diobe vlasti<sup>4</sup>, što su prepoznali i Sud Europske unije i Europski sud za ljudska prava. U nedavnim presudama Suda Europske unije i dalje se ističe da je vladavina prava temelj pravnog poretka EU-a<sup>5</sup>.

Europski projekt oslanja se na trajno poštovanje vladavine prava u svim državama članicama. To je preduvjet za učinkovitu primjenu prava Unije i za uzajamno povjerenje među državama članicama. Osim toga, vladavina prava presudna je za dobro funkcioniranje Europske unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde te kao jedinstvenog tržišta u kojem se zakoni primjenjuju učinkovito i ujednačeno, a proračuni troše u skladu s primjenjivim propisima. Prijetnje vladavini prava potkopavaju pravne, političke i gospodarske temelje funkcioniranja EU-a. Stoga je promicanje i podupiranje vladavine prava središnja zadaća Europske komisije kao čuvarice Ugovora. Nedostaci u području poštovanja vladavine prava u jednoj državi članici utječu na druge države članice i EU u cjelini, a Unija ima zajednički interes za rješavanje pitanja vladavine prava bez obzira na to gdje se ona pojavljuju.

Dok se u načelu smatra da sve države članice poštuju vladavinu prava u svakom trenutku, nedavno dovodenje vladavine prava u pitanje u nekim državama članicama pokazalo je da se to ne može uzeti zdravo za gotovo. To je izazvalo zabrinutost u pogledu sposobnosti Unije da riješi takve situacije. U središtu brojnih predmeta koji su nedavno odjeknuli na razini EU-a bila je neovisnost pravosudnog postupka. Drugi su se primjeri odnosili na oslabljene ustavne sudove, povećanu upotrebu izvršnih uredbi ili ponovljene napade jedne grane vlasti na drugu. Iz šire perspektive, korupcija na visokoj razini i zlouporaba položaja

---

<sup>1</sup> Članak 2. Ugovora o Europskoj uniji.

<sup>2</sup> Vladavina prava utvrđena je u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji kao jedna od temeljnih vrijednosti Unije koje su zajedničke državama članicama.

<sup>3</sup> Člankom 19. Ugovora o Europskoj uniji utvrđena je obveza država članica da osiguraju učinkovitu pravnu zaštitu. Kako je Sud utvrdio u predmetu C-72/15 *Rosneft*, samo postojanje učinkovite pravne zaštite „bit je vladavine prava“.

<sup>4</sup> Prilog Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava od 11.3.2014., COM(2014) 158 final i nedavna sudska praksa Suda EU-a, predmet C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses protiv Tribunal de Contas*, predmet C-216/18 PPU *LM*, predmet C-619/18 *Komisija protiv Poljske* (odluka od 17. prosinca 2018.).

<sup>5</sup> Presuda od 24. lipnja 2019. u predmetu C-619/18 *Komisija protiv Poljske*.

povezani su sa situacijama u kojima politička moć pokušava steći nadmoć nad vladavinom prava, dok su pokušaji ograničavanja pluralizma i slabljenja ključnih nadzornika kao što su civilno društvo i neovisni mediji znakovi upozorenja da je vladavina prava ugrožena<sup>6</sup>.

U Komunikaciji od 3. travnja 2019.<sup>7</sup> Europska komisija iznijela je pregled postojećih instrumenata za suočavanje s izazovima povezanim s vladavinom prava u Uniji i pokrenula raspravu o tome kako ih ojačati. U toj su raspravi sudjelovale institucije i tijela EU-a, države članice, međunarodne organizacije, pravosudne mreže, civilno društvo i akademske zajednice te su svi sudionici dali vrijedne doprinose. Tijekom te rasprave istaknute su važnost vladavine prava i potreba za snažnijim instrumentima vladavine prava u EU-u. U tome se odražava rastuća zabrinutost institucija EU-a u pogledu pitanja vladavine prava.

U svibnju 2019. u Sibiu europski čelnici su se jednoglasno obvezali da će „nastaviti štiti naš način života, demokraciju i vladavinu prava”<sup>8</sup>. Europsko Vijeće potvrdilo je preuzetu obvezu iz Sibiu u Strateškom programu donesenom 21. lipnja 2019.<sup>9</sup> U njemu se traži da pitanja vladavine prava imaju veći prioritet u Europskom vijeću i Vijeću. Poštovanje vladavine prava bilo je česta tema rasprava u Europskom parlamentu u mandatu 2014.–2019.<sup>10</sup>, kao i programa predsjedništava Vijeća<sup>11</sup>. Vladavina prava bila je i važna tema tijekom kampanje za europske izbore 2019. Europske političke stranke počele su razmatrati trebaju li iz svojih redova isključiti stranke koje dovode u pitanje vladavinu prava i zajedničke vrijednosti EU-a.

Iako ta rasprava nije ni približno završena<sup>12</sup>, u ovoj su Komunikaciji utvrđene konkretne kratkoročne i srednjoročne mjere. Neke od njih mogu se odmah provesti. Druge će trebati doraditi, što će biti važan aspekt rada novog sastava Komisije, Europskog parlamenta i Vijeća. Jačanje vladavine prava u Uniji jest i mora ostati najvažniji zajednički cilj.

## II. VLADAVINA PRAVA: ZAJEDNIČKA VRIJEDNOST SVIH EUROPLJANA

Od Komunikacije iz travnja zahuktava se rasprava o vladavini prava. Komisija je primila niz doprinosa i stajališta. Primljeno je 60 pisanih doprinosa<sup>13</sup> nacionalnih subjekata, subjekata iz EU-a i međunarodnih institucijskih subjekata te civilnog društva i akademske zajednice. Komisija je sudjelovala i na konferencijama i u raspravama na europskoj razini i u glavnim gradovima. U doprinosima su naglašene važnost vladavine prava i obveze poštovanja vladavine prava u cijelom EU-u. Potvrđene su i važnost i komplementarnost triju stupova promicanja, prevencije i odgovora utvrđenih u Komunikaciji iz travnja. Neki su smatrali da je prioritet razvoj instrumenata, a drugi da se napredak može ostvariti boljim provođenjem

<sup>6</sup> Uz politička zbivanja, narednih bi godina i tehnološki i društveni razvoj mogli stvoriti nove izazove za vladavinu prava, primjerice u pogledu umjetne inteligencije i njezine upotrebe u osjetljivim područjima kao što su pravosudni sustavi.

<sup>7</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću: Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji – Trenutačno stanje i mogući sljedeći koraci (COM(2019) 163 final).

<sup>8</sup> Vidjeti prethodnu bilješku.

<sup>9</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

<sup>10</sup> U listopadu 2016. Europski parlament donio je rezoluciju u kojoj traži uvođenje mehanizma za praćenje demokracije, vladavine prava i temeljnih prava na razini Unije.

<sup>11</sup> Vidjeti primjerice osamnaestomjesečni program Vijeća za razdoblje od 1. siječnja 2019. do 30. lipnja 2020.: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/hr/pdf>

<sup>12</sup> Primjerice, Vijeće planira preispitati vlastiti dijalog o vladavini prava u okviru finskog predsjedništva u jesen 2019.

<sup>13</sup> Sažetak doprinosa dostupan je na adresi [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu\\_en#stakeholder-contributions](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions)

postojećih alata. U nekoliko doprinosa dovedena je u pitanje europska dimenzija te teme. U tome se odražava činjenica da se važnost vladavine prava za funkcioniranje EU-a, njegove građane i poduzeća ne može uzeti zdravo za gotovo te da bi je trebalo dodatno promicati i objasniti. Istaknuto je i da treba pokazati da je djelovanje EU-a objektivno, razmjerno i nediskriminatorno te da bi službeni odgovor EU-a trebao uslijediti samo ako nacionalni sustavi provjere i ravnoteže nisu djelotvorni.

K tome, u travnju 2019. Komisija je provela istraživanje Eurobarometra u svim državama članicama. Rezultati pokazuju izrazitu potporu vladavini prava uz male razlike među državama članicama<sup>14</sup>. Važnost ključnih načela vladavine prava<sup>15</sup> prepoznalo je više od 80 % građana u svim državama članicama. Drugi je važan rezultat snažna potpora ulozi medija i civilnog društva u osiguravanju da osobe na vlasti snose odgovornost, gdje više od 85 % Europljana smatra da je važno da mediji, novinari i civilno društvo mogu djelovati slobodno i iznositi kritike bez opasnosti od zastrašivanja.

U istraživanju Eurobarometra naglašeno je i da je Europljanima važno da se vladavina prava poštuje diljem EU-a te se 89 % ispitanika slaže da se vladavina prava mora poštovati u svim državama članicama EU-a.

Građani Europe traže i da se poboljša poštovanje vladavine prava: više od 80 % njih podržava određena poboljšanja ključnih načela vladavine prava. Posebice je istaknuto da treba pojačati učinkovitu sudsku zaštitu, zakonitost i izbjegavanje proizvoljnih odluka, kao i slobodu medija i civilnog društva.

U savjetovanjima nakon Komunikacije iz travnja spremnost mnogih organizacija civilnog društva i akademske zajednice da se dodatno angažiraju na promicanju i podupiranju vladavine prava te da djeluju kao zviždači kad se pojave problemi pokazala je važnost vladavine prava za građane. Neke od mjera koje su bile posebno zanimljive su organiziranje dijaloga s građanima diljem EU-a, razvoj „pismenosti” o vladavini prava s dostupnim i pristupačnim izvorima te otvorene platforme za razmjenu informacija i upozorenja.

### **III. DIJELJENA ODGOVORNOST SVIH DRŽAVA ČLANICA I INSTITUCIJA EU-A**

Odgovornost za osiguravanje poštovanja vladavine prava kao zajedničke vrijednosti prvenstveno snose sve države članice. Osiguravanje pravilnog funkcioniranja države njihova je interna ustavna odgovornost, ali i odgovornost prema Uniji i drugim državama članicama. Načelo lojalne suradnje (članak 4. stavak 3. UEU-a) naglašava dužnost država članica da olakšavaju ostvarivanje zadaća Unije i suzdržavaju se od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije. Istaknuta je i dužnost država članica da si međusobno pomažu, što znači da su sve institucije EU-a odgovorne za pružanje razmjerne pomoći državama članicama za osiguravanje poštovanja vladavine prava.

U Komunikaciji iz travnja istaknuto je da je vladavina prava i jedno od temeljnih načela vanjskog djelovanja EU-a, koje je sve važnije za postupak pristupanja EU-u i za politiku susjedstva. U Strateškom programu Europskog vijeća potvrđeno je da je promicanje

---

<sup>14</sup> Posebno istraživanje Eurobarometra 489 – vladavina prava:  
<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>

<sup>15</sup> Zakonitost, pravna sigurnost, jednakost pred zakonom, dioba vlasti, zabrana proizvoljnosti, kazne za korupciju i učinkovita pravna zaštita koju pružaju neovisni sudovi.

europskih vrijednosti u središtu vanjskih odnosa EU-a. Komisija već aktivno podupire reforme vladavine prava u trećim zemljama.

Druga je temeljna obveza država članica da građanima jamče ostvarivanje njihovih prava, posebice osiguravanjem pristupa pravosuđu i poštenog suđenja. Člankom 19. UEU-a nacionalnim sudovima i Sudu Europske unije povjerena je zadaća osiguravanja primjene prava Unije u svim državama članicama i pravne zaštite prava pojedinaca u područjima obuhvaćenima pravom Unije. Naime, nacionalni sudovi imaju ključnu ulogu u primjeni prava Unije jer su prvenstveno odgovorni za primjenu prava Unije i za pokretanje postupka odlučivanja o prethodnom pitanju iz članka 267. UFEU-a kako bi osigurali usklađenost i jedinstvo u tumačenju prava Unije. U tom pogledu te kako je potvrđeno nedavnom sudskom praksom Suda Europske unije, jamstvo neovisnosti pravosuđa pravna je obveza u srži vladavine prava.

Učinkovita pravna zaštita neovisnih sudova propisana je člankom 19. stavkom 1. UEU-a kao konkretan izraz vrijednosti vladavine prava. Ta je odredba osnova za niz zahtjeva za odluku o prethodnim pitanjima koje su uputili nacionalni sudovi i postupaka zbog povrede koje je Komisija pokrenula pred Sudom. Sud je još 2006. presudio da je pojam „sudska neovisnost” autonomni pojam prava Unije i da to podrazumijeva da suci moraju biti zaštićeni od svih vanjskih intervencija koje bi mogle ugroziti njihovu neovisnu prosudbu<sup>16</sup>. Nakon toga uslijedilo je nekoliko važnih presuda 2018. i 2019. Sud je utvrdio da države članice u skladu sa zakonodavstvom Unije moraju osigurati da njihovi sudovi ispunjavaju zahtjeve učinkovite pravne zaštite, koja je konkretan izraz vladavine prava, te da je za njezino osiguravanje ključna neovisnost nacionalnih sudova<sup>17</sup>.

U drugim je presudama Sud detaljnije utvrdio zahtjeve kojima se jamče neovisnost i nepristranost te napomenuo da su oni od presudne važnosti za pravilno funkcioniranje sustava pravosudne suradnje, utjelovljenog u mehanizmu za odlučivanje o prethodnim pitanjima u skladu s člankom 267. UFEU-a i za instrumente sekundarnog prava na temelju načela uzajamnog povjerenja<sup>18</sup>. Sud je donio i privremene mjere za suspenziju nacionalnih reformi koje bi utjecale na neovisnost pravosuđa<sup>19</sup>. Sud je nedavno utvrdio da, iako je organizacija pravosuđa u državama članicama u nacionalnoj nadležnosti, države članice moraju poštovati obveze prava Unije pri izvršavanju te nadležnosti te stoga mogu podlijetati preispitivanju koje provodi Sud<sup>20</sup>. Drugi predmeti koje su nacionalni sudovi i Komisija pokrenuli pred Sudom još su u postupku te bi mogli rezultirati daljnjim važnim odlukama koje će ući u sudsku praksu.

U sudskoj praksi Suda naglašava se da sustavni problemi povezani s vladavinom prava mogu imati konkretan učinak na financije Unije<sup>21</sup>.

#### **IV. MJERE ZA JAČANJE VLADAVINE PRAVA**

---

<sup>16</sup> Predmet C-506/04 *Wilson*.

<sup>17</sup> Predmet C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, predmet C-49/18 *Escribano Vindel*.

<sup>18</sup> Kad je riječ o sastavu sudskog tijela te imenovanju, trajanju mandata i osnovama za izuzeće, odbijanje i razrješenje njegovih članova te stegovnom režimu koji se primjenjuje na suce, predmet C-216/18 PPU *LM* i predmet C-8/19 PPU *RH*.

<sup>19</sup> Predmet C-619/18 R *Komisija protiv Poljske*, odluka od 17. prosinca 2018.

<sup>20</sup> Predmet C-619/18 *Komisija protiv Poljske*.

<sup>21</sup> To uključuje odluke o prethodnim pitanjima o potrebi za učinkovitom istragom poreznih prijevара ili prijevара povezanih s financijskim sredstvima Unije (vidjeti npr. predmete C-617/10 *Åkerberg Fransson*, C-105/14 *Taricco*, C-42/17 *M.A.S.* i C-612/15 *Kolev*).

U Komunikaciji iz travnja popisani su postojeći instrumenti za poticanje i provedbu vladavine prava u EU-u. Nakon ocjene dosadašnjih iskustava Komisija je utvrdila načine za jačanje tog paketa instrumenata, koji počiva na tri stupa: promicanju kulture vladavine prava, sprečavanju nastanka ili pogoršanja problema u području vladavine prava te sposobnosti pružanja učinkovitog zajedničkog odgovora nakon utvrđivanja problema od dovoljno velike važnosti.

Ovdje je važno podsjetiti na temeljna načela na kojima počiva djelovanje EU-a u području vladavine prava. Prvo, postoji legitimni interes EU-a i drugih država članica za pravilno funkcioniranje vladavine prava na nacionalnoj razini. Drugo, glavnu odgovornost za osiguravanje poštovanja vladavine prava snose države članice te bi nacionalni mehanizmi pravne zaštite uvijek trebali biti na prvom mjestu. Treće, uloga EU-a u tom području mora biti objektivna i jednaka u odnosu na sve države članice, a sve institucije EU-a trebaju doprinijeti tome u skladu sa svojim institucijskim ulogama. Naposljetku, cilj ne smije biti nametanje sankcija, nego pronalaženje rješenja kojima se štiti vladavina prava, i to na temelju suradnje i uzajamne potpore, ali ne isključujući učinkovit, razmjeran i odvrćajući odgovor kao krajnju mjeru.

### ***Promicanje: širenje znanja i zajedničke kulture vladavine prava***

Najbolje je jamstvo za poštovanje zajedničkih vrijednosti EU-a postojanje snažne političke i pravne kulture kojom se podupire vladavina prava u svakoj državi članici. Međutim, ne može se pretpostaviti da je to uvijek slučaj. Politička zbivanja u nekoliko država članica dovela su u pitanje načela poput diobe vlasti, lojalne suradnje među institucijama i poštovanja oporbe ili neovisnosti pravosuđa – nekad i kao rezultat namjernih političkih odluka. Nedostatak informacija i ograničena upoznatost javnosti s prijetnjama vladavini prava potiču takva zbivanja. Istraživanje Eurobarometra pokazalo je da više od polovine Europljana smatra da nisu dovoljno informirani o temeljnim vrijednostima EU-a.

Taj nedostatak treba nadoknaditi proaktivnim djelovanjem za promicanje vladavine prava unutar EU-a, i na stručnoj razini i u široj javnosti. Cilj je takvih djelovanja ugraditi vladavinu prava u nacionalni i europski politički diskurs širenjem znanja i informacija o zahtjevima prava i standardima Unije, kao i o važnosti vladavine prava za građane i poduzeća, te osnaživanjem dionika koji su zainteresirani za promicanje tema vladavine prava. Da bi građani i poduzeća cijevali ulogu i važnost pravosudnih sustava, oni moraju biti moderni i pristupačni. Od ključne je važnosti i uzajamno povjerenje u pravosudne sustave, što je preduvjet za doista funkcionalno jedinstveno tržište.

Namjera Vijeća da raspravlja o svojem pristupu vladavini prava tijekom finskog predsjedništva u jesen 2019. mogla bi rezultirati korisnim poboljšanjima za promicanje vladavine prava među državama članicama<sup>22</sup>.

**Civilno društvo, mediji, akademska zajednica i obrazovni sustavi država članica** mogu imati ulogu u uvođenju vladavine prava u javne rasprave i obrazovne programe. U tom je pogledu ključni izazov poticanje kulture vladavine prava u javnosti, kako je prepoznato u Preporuci Vijeća o promicanju zajedničkih vrijednosti<sup>23</sup>. Komisija je primila doprinose organizacija civilnog društva koje su pokazale spremnost da nastave raditi na tome<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Vidjeti uvod i sljedeći odjeljak o prevenciji.

<sup>23</sup> Preporuka Vijeća od 22. svibnja 2018. o promicanju zajedničkih vrijednosti, uključivog obrazovanja i europske dimenzije u nastavi, 2018/C 195/0, SL 7.6.2018.

<sup>24</sup> Vidjeti odjeljak II.

Komisija će razraditi ideju da svake godine organizira događanje o vladavini prava za međusobni dijalog organizacija civilnog društva i oblikovatelja politika na razini EU-a. Nastavit će pridavati posebnu pozornost pokušajima vršenja pritiska na civilno društvo i neovisne medije te dalje poticati njihov rad. U novom višegodišnjem financijskom okviru Komisija je predložila snažniji i dosljedniji okvir za financiranje takvog rada iz budućeg programa Prava i vrijednosti<sup>25</sup> te iz programa Kreativna Europa<sup>26</sup>, iako ti programi nisu izričito povezani s vladavinom prava. Komisija poziva Europski parlament i Vijeće da brzo donesu te programe kako bi oni mogli biti pokrenuti na vrijeme. Nadalje, treba nastaviti podupirati istraživanja u području vladavine prava financirana sredstvima EU-a te prikladno širiti rezultate tekućih projekata.

**Transparentnost i pristup informacijama** ključni su alati civilnog društva i medija u okviru nacionalnog sustava provjera i ravnoteža. Zakoni o transparentnosti i pristupu informacijama<sup>27</sup> moraju se učinkovito primjenjivati u svim državama članicama i na razini EU-a. Kako bi povećala vidljivost vladavine prava, Komisija namjerava izraditi namjensku komunikacijsku strategiju o vladavini prava koja će uključivati dostupnost relevantnih informacija na svim službenim jezicima i jasno objašnjenje važnosti vladavine prava za Uniju u cjelini te za pojedince i poduzeća.

**Europske mreže** već imaju važnu ulogu u promicanju vladavine prava i razmjeni ideja i najbolje prakse<sup>28</sup>. U području pravosuđa, mreže poput Europske mreže predsjednika vrhovnih sudova Europske unije, Udruženja državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova Europske unije, Europske mreže sudbenih vijeća i Europske mreže za osposobljavanje sudaca treba podupirati kako bi se dodatno promicala vladavina prava. Komisija bi pri podupiranju tih mreža prednost trebala dati projektima kojima se promiče vladavina prava, s posebnim naglaskom na države članice koje se suočavaju s izazovima u području vladavine prava<sup>29</sup>. Trebalo bi poticati i podupirati i daljnju suradnju institucija zaduženih za ustavni nadzor, uključujući u pogledu aktivnosti Konferencije europskih ustavnih sudova. I Europska mreža pučkih pravobranitelja mogla bi dodatno proširiti svoju razmjenu iskustava i dobre prakse za promicanje dobre uprave i pridonijeti prikupljanju i širenju relevantnih podataka.

Općenito, i nacionalni pravosudni sustavi imaju važnu ulogu u promicanju standarda vladavine prava. Sudjelovanje nacionalnih sudskih vijeća, sudaca i javnih tužitelja u nacionalnim raspravama o reformi pravosuđa samo je po sebi važan dio nacionalnih sustava provjera i ravnoteža.

**Nacionalni parlamenti** imaju ključnu ulogu u osiguravanju vladavine prava u državama članicama, i to i kao zakonodavci i kao nadzornici izvršne vlasti. Europski parlament,

---

<sup>25</sup> Komisija je predložila dodjelu 641 milijuna EUR za provedbu programa Prava i vrijednosti za razdoblje 2021. – 2027.

<sup>26</sup> Komisija je predložila dodjelu 1,85 milijardi EUR za provedbu programa Kreativna Europa za razdoblje 2021. – 2027., uključujući iznos od najviše 160 milijuna EUR za međusektorske sastavnice. Četiri prioriteta programa uključuju promicanje aktivnosti za „poticanje slobodnog, raznolikog i pluralističkog medijskog okruženja, kvalitetnog novinarstva i medijske pismenosti”. Jedan je od ciljeva osiguranje stabilnog financiranja za projekte povezane sa slobodom medija i medijskim pluralizmom.

<sup>27</sup> Oni uključuju Uredbu (EZ) br. 1049/2001 i sektorski pristup informacijama u skladu s pravom Unije. Opće nacionalne obveze proizlaze i iz Europske konvencije o ljudskim pravima.

<sup>28</sup> Obuhvaćena su i savjetodavna tijela pravosudnih mreža Vijeća Europe kao što su Savjetodavno vijeće europskih sudaca (CCJE) i Savjetodavno vijeće europskih tužitelja (CCPE).

<sup>29</sup> U okviru programa Pravosuđe Komisija osigurava bespovratna sredstva za poslovanje određenih europskih mreža u području pravosuđa koje su sklopile sporazume o partnerstvu s Komisijom. Druge mreže primaju financijska sredstva iz niza Unijinih programa i projekata.

Konferencija parlamentarnih odbora za poslove Unije parlamenta Europske unije i Konferencija predsjednika parlamenta država članica Europske unije mogli bi dati prednost međuparlamentarnom dijalogu o pitanjima vladavine prava, primjerice organiziranjem događanja svake godine. To bi mogla biti i tema u okviru rasprava o pitanjima povezanim s EU-om u nacionalnim parlamentima. Komisija je spremna pridonijeti poticanju takvog dijaloga. Korisni bi bili i bilateralna parlamentarna potpora i razmjene, primjerice o najboljim praksama iz perspektive bolje regulative (u obliku izrade zakonodavstva na temelju dokaza ili transparentnosti postupaka) ili međustranačke parlamentarne skupine o vladavini prava.

U Komunikaciji iz travnja naglašena je korist koja bi mogla proizaći iz jačanja suradnje s **Vijećem Europe**. Memorandumom o razumijevanju između Vijeća Europe i Europske unije iz 2007. Vijeću Europe daje se posebna uloga mjerila za ljudska prava, vladavinu prava i demokraciju u Europi, a EU se obvezao uzimati u obzir rad Europskog Vijeća. U potpunosti poštujući institucijske i političke odgovornosti obiju institucija, Komisija namjerava nadograditi tu suradnju i povećati sudjelovanje EU-a u tijelima Vijeća Europe snažnijom i sustavnijom suradnjom na razini službi. Europska unija već je aktivna sudionica u Vijeću Europe na brojnim razinama, među ostalim i kao promatrač u Venecijanskoj komisiji<sup>30</sup> zajedno s Komisijom. Važan je dodatni korak to što je Unija dobila status promatrača u Skupini država protiv korupcije (GRECO) Vijeća Europe. U dogovoru s Vijećem, Komisija je poduzela potrebne korake i zatražila status promatrača<sup>31</sup>, koji joj je odobren u srpnju 2019.<sup>32</sup> EU osigurava znatna financijska sredstva za aktivnosti Vijeća Europe<sup>33</sup>.

Pristupanje Europske unije Europskoj konvenciji o ljudskim pravima<sup>34</sup> bit će snažan politički signal da je Unija predana vladavini prava i da podupire Konvenciju i njezin provedbeni sustav, posebice pravosudni. Komisija pojačano radi na ponovnom pokretanju pristupnih pregovora<sup>35</sup>.

Komisija će proširiti i suradnju s **drugim međunarodnim institucijama** koje rade na pitanjima vladavine prava snažnijom i sustavnijom suradnjom na razini službi. Te institucije uključuju Organizaciju za europsku sigurnost i suradnju (OESS), koja radi na vladavini prava u okviru svojega rada na demokratizaciji, te Organizaciju za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD), gdje bi se u okviru suradnje mogle istražiti socioekonomske koristi vladavine prava.

Raspravi međunarodne zajednice o vladavini prava i njezinim implikacijama pridonijeli su i rad posebnog izvjestitelja Ujedinjenih naroda o neovisnosti sudaca i odvjetnika i Ureda Ujedinjenih naroda za organizirani kriminal i narkotike, koji osigurava tajništvo Konvencije protiv korupcije, te Svjetske banke.

---

<sup>30</sup> Europska komisija za demokraciju putem prava ili Venecijanska komisija savjetodavno je tijelo Vijeća Europe koje se sastoji od neovisnih stručnjaka u području ustavnog prava.

<sup>31</sup> Odluka Vijeća (EU) 2019/1086 od 18. lipnja 2019., SL L 171, 26.6.2019., str. 115.–116.

<sup>32</sup> <https://www.coe.int/en/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>

<sup>33</sup> Financiranje iz niza programa EU-a tijekom 2018. iznosilo je 27,5 milijuna EUR u preuzetim obvezama.

<sup>34</sup> Što je predviđeno člankom 6. stavkom 2. UEU-a.

<sup>35</sup> U mišljenju A-2/13 od 18. prosinca 2014. Sud Europske unije zaključio je da prvi nacrt sporazuma u nekim točkama, od kojih su neke pravno i politički složene, nije u skladu s Ugovorima. Zbog toga će Unija morati pregovarati o izmjenama nacrta Sporazuma o pristupanju kako bi se Uniji omogućilo sklapanje Sporazuma i pristupanje Europskoj konvenciji o ljudskim pravima. Nakon razmatranja Komisija se konzultirala s radnom skupinom Vijeća o mogućim rješenjima za pitanja iznesena u mišljenju Suda. Savjetovanje je urodilo plodom i Komisija se nada da će uvjeti za nastavak pregovora biti uskoro ispunjeni.



Međunarodne organizacije poput OECD-a rade na vladavini prava s gledišta gospodarskog razvoja te važnosti vladavine prava za opću poslovnu i ulagačku klimu. I Europski gospodarski i socijalni odbor naglasio je da je potrebno detaljnije razmotriti gospodarske aspekte vladavine prava. U okviru europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika, važnost vladavine prava za poslovno okruženje uzeta je u obzir u okviru promicanja strukturnih reformi kojima se potiče gospodarski rast u područjima kao što su učinkoviti pravosudni sustav i suzbijanje korupcije, a tu su poveznicu prepoznali i Europska središnja banka i europski socijalni partneri, koji su naglasili važnost vladavine prava kao jamstva za europske građane, poslodavce i radnike.

Komisija namjerava iskoristiti spremnost svih tih aktera da se uključe u promicanje vladavine prava.<sup>36</sup>

Komisija će:

- u potpunosti iskoristiti mogućnosti financiranja civilnog društva i akademskih zajednica koji podupiru jačanje kulture vladavine prava, posebice u široj javnosti, te razmotriti ideju da svake godine organizira događanje o vladavini prava za nacionalne dionike i organizacije civilnog društva;
- poboljšati suradnju s Vijećem Europe, uključujući Venecijansku komisiju i GRECO, te dodatno razmotriti mogućnosti da ga podupire u radu koji je povezan s prioritetima EU-a u području vladavine prava;
- pojačati suradnju s drugim međunarodnim organizacijama kao što su Organizacija za europsku sigurnost i suradnju i Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj;
- dodatno razviti suradnju s europskim pravosudnim i drugim mrežama na promicanju standarda vladavine prava, uključujući potencijalnu potporu u pogledu suradnje među ustavnim sudovima;
- izraditi namjensku javnu komunikacijsku strategiju o vladavini prava, uključujući proširenje namjenskih internetskih stranica o vladavini prava kako bi one postale referentna točka za sve relevantne informacije.

Komisija poziva:

- Europski parlament i nacionalne parlamente da razviju posebnu međuparlamentarnu suradnju u pitanjima vladavine prava, kojoj Komisija može pridonijeti;
- Vijeće i države članice da razmotre načine za promicanje standarda vladavine prava, uključujući u kontekstu tekućih ili budućih rasprava o vladavini prava;
- države članice da povećaju promicanje vladavine prava na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, uključujući putem obrazovanja i civilnog društva;
- organizacije civilnog društva i socijalne partnere da nastave pratiti raspravu o utjecaju i konkretnim posljedicama nedostataka u području vladavine prava te joj pridonositi u područjima u svojoj nadležnosti.

### ***Prevenција: suradnja i potpora za jačanje vladavine prava na nacionalnoj razini***

Glavnu odgovornost za osiguravanje poštovanja vladavine prava na nacionalnoj razini snose države članice. Nacionalno pravosuđe, zajedno s drugim nacionalnim sustavima provjere i ravnoteže kao što su ustavni sudovi i pravobranitelj, prva je ključna linija obrane u slučaju napada bilo koje razine državne vlasti na vladavinu prava. Bez obzira na to, EU ima

<sup>36</sup> Vidjeti npr. izjavu europskih socijalnih partnera o vladavini prava od 8. svibnja 2019.

legitimnu ulogu u pružanju potpore nacionalnim tijelima i osiguravanju da se negativna kretanja rješavaju u ranoj fazi. Uloga institucija EU-a trebala bi biti olakšavanje suradnje i dijaloga kako bi se spriječilo da problemi dosegnu točku u kojoj je potreban službeni odgovor u skladu s Okvirom za vladavinu prava, postupcima zbog povrede ili postupcima na temelju članka 7. Ugovora o Europskoj uniji.

Kako bi EU u tom pogledu u potpunosti ispunio svoju ulogu, institucije EU-a moraju razviti snažniju svijest i bolje razumijevanje o razvoju događaja u pojedinim državama članicama na temelju namjenskog praćenja, radi utvrđivanja rizika za vladavinu prava, razvoja mogućih rješenja i pravovremene usmjerene potpore. Takvim praćenjem trebale bi se obuhvatiti reforme i kretanja u području vladavine prava u država članicama te pomoći pri praćenju održivosti i trajnosti reformi provedenih zahvaljujući intervenciji EU-a kao što su postupci zbog povrede ili Mehanizam provjere i suradnje.

Kako bi se ojačala sposobnost EU-a, **Komisija namjerava produbiti postupak praćenja kretanja u području vladavine prava u državama članicama.** U suradnji s državama članicama i prema potrebi ostalim institucijama EU-a, postupak praćenja bit će u obliku **ciklusa revizije vladavine prava** koji će imati sljedeća obilježja:

(i) *Opseg*

Ciklusom revizije obuhvatile bi se sve različite sastavnice vladavine prava, uključujući primjerice sustavne probleme u postupku donošenja zakona, nedostatak učinkovite pravne zaštite od strane neovisnih i nepristranih sudova ili nepoštovanje diobe vlasti.<sup>37</sup> Ispitat će se i sposobnost država članica da se bore protiv korupcije i, ako postoji veza s primjenom prava EU-a, razmotriti pitanja u pogledu medijskog pluralizma i izbora. Relevantno je i praćenje učinkovite provedbe prava EU-a, posebno sposobnost svih aktera uključenih u provedbu prava EU-a da izvršavaju svoje dužnosti: sudovi, tužiteljstva, tijela kaznenog progona, neovisna tijela, javne uprave s nadzornom ulogom, pravobranitelji, institucije za ljudskih prava i branitelji istih.<sup>38</sup>

Iako bi se praćenjem obuhvatile sve države članice, ono bi trebalo biti intenzivnije u državama članicama u kojima je utvrđena opasnost od regresije ili konkretna slabost.<sup>39</sup>

(ii) *Izvori informacija*

Revizija bi se oslanjala na dosljednu uporabu postojećih izvora informacija. Time bi se veći naglasak stavio na niz područja koja su relevantna za vladavinu prava. Svi akteri, institucijski i oni iz civilnog društva, trebaju razmjenjivati informacije i iznositi svoje stajalište. Postoje brojni izvori informacija, uključujući tijela Vijeća Europe, Organizaciju za europsku sigurnost i suradnju, Organizaciju za gospodarsku suradnju i razvoj, kao i tijela

---

<sup>37</sup> Na primjer, postupci i javne izjave kojima se napadaju pojedini suci ili pravosuđe obuhvaćene su tom kategorijom.

<sup>38</sup> Učinkovita provedbena sposobnost uprava i tijela država članica ovisi o sljedećim ključnim komponentama: i. provedbenim ovlastima i pravnim lijekovima, ii. zahtjevima u pogledu kapaciteta ili resursa, iii. zahtjevima o neovisnosti, prema potrebi, iv. postupcima izvršenja i v. suradnji među tijelima različitih država članica.

<sup>39</sup> Za utvrđivanje konkretnih rizika i slabosti posebno je relevantan kontrolni popis vladavine prava Venecijanske komisije.

EU-a kao što je Agencija za temeljna prava.<sup>40</sup> Agencija za temeljna prava, u čijoj su nadležnosti mjere u području vladavine prava poput učinkovitog pravnog lijeka, razvila je Informacijski sustav EU-a o temeljnim pravima (EFRIS) kako bi se olakšao pristup relevantnim postojećim informacijama i izvješćima o stanju u državama članicama. Ta bi se raznolikost izvora informacija mogla bolje iskoristiti, objediniti i dopuniti nego što je to danas slučaj. Moraju se razviti posebni oblici poput pojačanog praćenja, među ostalim u suradnji s nacionalnim tijelima i drugim institucijama EU-a, uz stalno prikupljanje informacija i dijalog s nacionalnim tijelima i dionicima.

(iii) *Uključenost država članica i dionika*

Uz oslanjanje na relevantne izvore, Komisija će **pozvati sve države članice da se dodatno uključe u razmjenu informacija i dijalog o pitanjima povezanim s vladavinom prava** kao što je reforma pravosuđa, borba protiv korupcije, zakonodavni postupak ili mjere kojima se podupire civilno društvo i neovisne medije kao aktere u vladavini prava. O nizu tih pitanja, ako su povezana s ključnim čimbenicima koji omogućuju rast, raspravlja se u okviru europskog semestra. Taj će se dijalog dopuniti usmjerenijim pristupom vladavini prava kojim će se obuhvatiti dodatna pitanja u tom području. Redovitost i intenzitet suradnje trebali bi se pojačati u državama članicama u kojima su izazovi povezani s vladavinom prava očitiji, ponovno u cilju pronalaska kooperativnih rješenja za probleme prije nego što eskaliraju.

Na temelju toga trebalo bi uspostaviti **mrežu nacionalnih kontaktnih točaka u državama članicama** radi dijaloga o pitanjima povezanim s vladavinom prava. Ta bi se mreža temeljila i mogla bi obuhvatiti već postojeće kontakte u područjima relevantnima za vladavinu prava kao što su mreže nacionalnih kontaktnih točaka u području pravosuđa i borbe protiv korupcije.<sup>41</sup> Mreža bi služila kao forum za raspravu o horizontalnim pitanjima, uključujući, prema potrebi, o mogućem razvoju instrumenata koji se odnose na vladavinu prava na području EU-a te za razmjenu informacija i najboljih praksi. Osobe za kontakt bit će zadužene za bilateralni dijalog sa svakom državom članicom i pomogle bi u pripremi i prikupljanju relevantnih informacija za izvješće o vladavini prava (vidjeti u nastavku). Mreža nacionalnih kontaktnih točaka mogla bi oformiti forum za rano upozoravanje o reformama u području vladavine prava te poslužiti za raspravu među državama članicama.

Relevantna tijela Vijeća Europe, kao i OESS i OECD, te pravosudne mreže također mogu biti pozvani da podijele svoje stručno znanje i iznesu svoja stajališta, uključujući Europske mreže predsjednika vrhovnih sudova EU-a, Udruženje državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova Europske unije i Europsku mrežu sudbenih vijeća.

Taj je dijalog posebno važan za rano otkrivanje potencijalnih pitanja povezanih s vladavinom prava jer se uređenim i redovitim dijalogom pomaže u boljem razumijevanju i smanjenju rizika od sukoba. Dijalogom se također može pružiti prilika državama članicama da u fazi pripreme raspravljaju o reformama u području vladavine prava, uključujući rasprave o sudskoj praksi Suda Europske unije. Standardi koje je razvio Sud mogu poslužiti kao smjernice kad se reformama treba pristupiti s oprezom (primjerice reforme koje mogu

---

<sup>40</sup> U tom je pogledu, među ostalim, Sud prepoznao potpunu legitimnost i relevantnost podataka koje su dostavile međunarodne organizacije koje djeluju u području javnog prava kao što su Vijeće Europe i njegova tijela.

<sup>41</sup> Države članice trebale bi odrediti kontaktne točke koje bi se primjerice mogle nalaziti u javnoj upravi ili pravosuđu. Već postoje slične strukture koje podržavaju Komisiju u prikupljanju informacija za Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u i u dijalogu s državama članicama o antikorupcijskim politikama.

imati negativan ili možda neželjeni učinak na neovisnost sudaca ili regulatornih tijela). Dijalogom će se pridonijeti utvrđivanju moguće potrebe za vanjskom potporom ili stručnim znanjem o posebnim nacionalnim okolnostima.

*(iv) Godišnje izvješće o vladavini prava*

Kako bi se osigurala potrebna transparentnost i osviještenost te vladavina prava ostala dio političkog programa EU-a, Komisija namjerava objaviti godišnje izvješće o vladavini prava sa sažetkom stanja u državama članicama. Na temelju različitih prethodno opisanih izvora izvješće bi sadržavalo **sintezu znatnih kretanja** u državama članicama i na razini EU-a, uključujući sudsku praksu Suda EU-a te druge informacije kao što su relevantni dijelovi Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u i izvješća za pojedine zemlje u okviru europskog semestra. To predstavlja priliku za izvješćivanje o stanju formalnih postupaka u području vladavine prava, kao i o radu institucija EU-a u promicanju standarda vladavine prava te razvoju kulture vladavine prava. U izvješću bi se mogle istaknuti najbolje prakse i prepoznati problemi koji se ponavljaju. Revizija bi se namjenski usmjerila na pitanja od izravne važnosti za vladavinu prava u EU-u.

**Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u** koji pruža usporedive podatke o neovisnosti, kvaliteti i učinkovitosti nacionalnih pravosudnih sustava mogao bi se dalje razvijati i poboljšavati, među ostalim radi boljeg pokrivanja relevantnih područja povezanih s vladavinom prava, primjerice kaznenog i upravnog pravosuđa.

Izvješće o vladavini prava moglo bi poslužiti kao osnova za dijalog s Europskim parlamentom i Vijećem i unutar njih.

*(v) Međuinstitucijski dijalozi o vladavini prava*

Ciklusom revizije mogla bi se održati dinamičnost rasprave i nastaviti s poboljšavanjem instrumenata za jačanje vladavine prava. On bi mogao predstavljati važan doprinos radu **Europskog parlamenta i Vijeća**, po mogućnosti u kontekstu redovite i dosljedne međuinstitucijske suradnje.

Europski parlament i Vijeće bi se u raspravama mogli osloniti na Komisijino Godišnje izvješće o vladavini prava. Kad je riječ o Vijeću, revizija bi mogla, primjerice, poslužiti kao podloga za rasprave o vladavini prava ili se u zaključcima Vijeća mogu predložiti daljnje mjere. U tom kontekstu Komisija pozdravlja predstojeće rasprave o načinu na koji Vijeće pristupa vladavini prava koje će se održati tijekom finskog predsjedanja u drugoj polovini 2019. što bi, zajedno s tekućim raspravama o mehanizmu istorazinskog ocjenjivanja, moglo ojačati relevantne sinergije. Godišnje izvješće o vladavini prava također bi moglo biti temelj za rasprave u Europskom parlamentu i Vijeću. Rad institucija bit će najučinkovitiji ako se radi o zajedničkom procesu koji će različite institucije popratiti svojim doprinosom. Mogle bi doprinijeti i druge institucije EU-a kao što su Gospodarski i socijalni odbor i Odbor regija.

Komisija sa zadovoljstvom očekuje produblјivanje rada s Europskim parlamentom, Vijećem i državama članicama u sljedećim mjesecima i ne isključuje mogućnost za bolje uzajamno upoznavanje nacionalnih sustava predviđenu Ugovorima. Međutim, Komisija kao čuvarica Ugovora treba nastaviti postupati neovisno u pogledu sadržaja i vremenskog okvira procjena. U kontekstu rasprave o vladavini prava predložena je ideja o osnivanju panela neovisnih stručnjaka izvan Komisije ili institucija EU-a s ciljem pružanja stručnih i

objektivnih procjena izazova povezanih s vladavinom prava, dok se drugi prijedlozi odnose na osnivanje nove agencije. Međutim, takvi pristupi uzrokuju brojne probleme u smislu legitimiteta, ravnoteže prijedloga i odgovornosti za rezultate. Iako se Komisija već oslanja na sve legitimne izvore informacija i stručnog znanja te unakrsno provjerava različite izvore informacija što će i dalje činiti, vanjsko stručno mišljenje ne može zamijeniti reviziju koju je provela sama Komisija, posebno ako bi zaključci Komisije mogli biti osnova za akte s pravnim i financijskim posljedicama te koje bi se moglo osporiti na Sudu. Europski parlament ili Vijeće također ne smiju delegirati donošenje odluka vanjskim tijelima. Potrebno je zadržati nadležnost i odgovornost institucija u skladu s institucionalnom ravnotežom utvrđenom u Ugovorima.

Naposljetku, Komisija poziva i **europske političke stranke** da se pobrinu da njihovi nacionalni članovi u paneuropskim programima poštuju vladavinu prava i postupaju s naglaskom na vladavinu prava. U Uredbi br. 1141/2014 o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada<sup>42</sup> zahtijeva se poštovanje vrijednosti na kojima se Unija temelji, posebno u njihovu programu i aktivnostima kako je navedeno u članku 2. UEU-a<sup>43</sup>. U slučajevima kada Komisija ima razloga vjerovati da je poštovanje tih vrijednosti dovedeno u pitanje, može od Tijela za europske političke stranke i europske političke zaklade zatražiti da provjeri usklađenost s uvjetima utvrđenima u Uredbi<sup>44</sup>. Odluka o brisanju stranke ili zaklade iz Registra može se donijeti ako Tijelo utvrdi da je došlo do očitog i ozbiljnog kršenja tih uvjeta.

Komisija će:

- uspostaviti ciklus revizije vladavine prava kako bi pratila stanje u pogledu vladavine prava u državama članicama. Kako bi podržala taj proces, Komisija će pripremiti godišnje izvješće o vladavini prava, dodatno razviti Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u i ojačati dijalog s drugim institucijama EU-a, državama članicama i dionicima;
- uspostaviti poseban dijalog sa svim državama članicama o temama povezanim s vladavinom prava, uključujući s pomoću mreže osoba za kontakt.

Komisija poziva:

- države članice da odrede svoje nacionalne kontaktne točke za dijalog i razmjenu informacija o pitanjima povezanim s vladavinom prava;
- Europski parlament i Vijeće da organiziraju posebno praćenje godišnjeg izvješća Komisije o vladavini prava i surađuju s Komisijom na cjelovitom pristupu kako bi se dosljedno objedinio rad institucija na ranom otkrivanju i rješavanju pitanja vladavine prava;
- europske političke stranke da osiguraju da njihovi nacionalni članovi poštuju vladavinu prava.

***Odgovor: provedba na razini EU-a ako nacionalni mehanizmi zakažu***

<sup>42</sup> Uredba br. 2019/493 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2019. o izmjeni Uredbe br. 1141/2014 u pogledu postupka provjere povezanog s kršenjima pravila o zaštiti osobnih podataka u kontekstu izbora za Europski parlament.

<sup>43</sup> Članak 3. točka (c) o utvrđivanju uvjeta za registraciju političkih stranaka.

<sup>44</sup> Vidjeti članak 10. stavak 3. o uspostavi mehanizma za provjeru sukladnosti s uvjetima i zahtjevima za registraciju.

EU bi trebao biti snažniji zahvaljujući razvoju pristupa promicanju i prevenciji čime bi se pomoglo i pri sprječavanju ozbiljnih i stalnih izazova u pogledu vladavine prava u budućnosti. Time bi se znatno smanjila potreba za odgovorom na razini EU-a. Bez obzira na to, kada se čini da se nacionalnim mjerama zaštite vladavine prava ne mogu ukloniti prijetnje vladavini prava u državi članici, institucije EU-a i države članice imaju zajedničku odgovornost za poduzimanje mjera u cilju rješavanja tog problema. To je potvrdio Sud EU-a.

**Sud** je u nedavnim presudama u kontekstu postupaka zbog povrede i prethodnih odluka dodatno pojasnio zahtjeve koji proizlaze iz prava EU-a u pogledu vladavine prava, a posebno u pogledu neovisnosti pravosuđa.<sup>45</sup> Sud je ponovno potvrdio važnost neovisnosti pravosuđa i poštovanja vladavine prava za učinkovito funkcioniranje EU-a: naredio je obustavu nacionalnih zakona kojima se, prema procjeni Komisije, utječe na neovisnost pravosuđa i utvrdio da je organizacija pravosuđa u državama članicama podložna ispunjavanju obveza iz prava EU-a. Te su odluke važan element za proces vladavine prava na razini EU-a te imaju važnu ulogu u rješavanju tih pitanja. U sudskoj praksi Suda naglašava se da sustavni problemi povezani s vladavinom prava mogu imati konkretan učinak na financije Unije.<sup>46</sup>

Komisija će se nadovezati na tu sudsku praksu: odlučna je pred Sudom pokrenuti postupke u slučaju problema koji utječu na primjenu prava EU-a ako se oni ne mogu riješiti putem nacionalnih sustava provjere i ravnoteže. Komisija će na temelju postojećeg pristupa provedbi<sup>47</sup> i razvoja sudske prakse Suda EU-a nastaviti sa strateškim pristupom postupcima zbog povrede prava u području vladavine prava i tražiti hitne postupke te privremene mjere kad god je to potrebno. Komisija će također aktivno promicati standarde razvijene u sudskoj praksi Suda, među ostalim i prikupljanjem relevantnih zaključaka Suda.

Kao što je istaknuto u Komunikaciji iz travnja i u doprinosima koji su uslijedili, vrijeme je od ključne važnosti pri rješavanju moguće krize povezane s vladavinom prava. Mnogi izazovi povezani s vladavinom prava pogoršavaju se s vremenom i što dulje ih se rješava, veći je rizik od ukorjenjivanja i teže je poništiti negativni učinak za EU i državu članicu. Stoga je važno da institucije EU-a djeluju brzo i imaju dosljedan te usklađen pristup te, posebno, da formalni procesi Okvira za vladavinu prava<sup>48</sup> i u skladu s člankom 7. UEU-a imaju jasnije postavljene postupke i vremenske okvire.

U skladu s **člankom 7. UEU-a** institucije bi trebale surađivati kako bi se pojačala kolektivna priroda donošenja odluka. Komisija pozdravlja namjeru Vijeća da postigne dogovor o novim postupcima u pogledu saslušanja iz članka 7. To je važan korak ka učinkovitijim postupcima. Bilo bi posebno korisno kada bi Vijeće razmotrilo može li se rasprava u Vijeću za opće poslove poboljšati pripremom na tehničkoj razini u radnoj skupini Vijeća. To bi također moglo pridonijeti poboljšanju postupka donošenja odluka u pogledu institucijskih

---

<sup>45</sup> Vidjeti prethodni odjeljak III. Treba napomenuti da je nezavisni odvjetnik u mišljenju u predmetu C-619/18, *Komisija protiv Poljske*, izjavio da se sudski postupci mogu voditi usporedno s postupcima iz Okvira za vladavinu prava iz 2014. ili članka 7. UEU-a, čak i ako se bave istim pitanjima.

<sup>46</sup> To uključuje odluke o prethodnim pitanjima, uključujući u pogledu članka 325. UFEU-a, o potrebi za učinkovitim istragom poreznih prijevara ili prijevara povezanih s financijskim sredstvima Unije (vidjeti npr. predmete C-617/10 *Åkerberg Fransson*, C-105/14 *Taricco*, C-42/17 *M.A.S.* i C-612/15 *Kolev*).

<sup>47</sup> To je u skladu sa strateškim pristupom iz provedbenih mjera Komisije utvrđenih u Komunikaciji Komisije iz 2016. „Pravo EU-a: Boljom primjenom do boljih rezultata”, SL C 18, 19.1.2017., str. 10. – 20.

<sup>48</sup> To je nedavno u sklopu svoje sudske prakse potvrdio Sud kao instrument koji čini sastavni dio pravnog poretka EU-a i ima pravne učinke (rješenje Suda od 17. prosinca 2018. u predmetu C-619/18 R).

koraka, uz jasna postupovna pravila. Kako bi se osigurala institucionalna ravnoteža, Europskom parlamentu treba omogućiti da izloži svoj slučaj u pokrenutim postupcima. Moglo bi se razmotriti i *ad hoc* sudjelovanje vanjskih tijela Vijeća Europe ili drugih vanjskih stručnjaka.

Komisija će razmisliti i o tome kako dodatno uključiti druge institucije u ranoj fazi postupka o **Okviru za vladavinu prava iz 2014.**, poštujući pritom potrebu za povjerljivim dijalogom s dotičnom državom članicom na početku postupka.<sup>49</sup> Glavni cilj uvijek treba biti pronalaženje rješenja što je prije moguće. Međutim, ako to ne uspije, potrebno je osigurati da su Europski parlament i Vijeće u potpunosti u tijeku te da mogu izraziti stajališta i pronaći rješenje prije nego što dođe do kritične faze. To će biti u skladu s kolektivnim pristupom vladavini prava među institucijama.

Trajna objektivna procjena situacije koja se temelji na stručnom znanju i relevantnim informacijama i dalje je od ključne važnosti. Postupak se i dalje mora temeljiti na javnim i priznatim standardima vladavine prava. Procjena i dijalog trebali bi se temeljiti na svim dostupnim izvorima **relevantnog stručnog znanja** pri čemu bi Komisija zadržala autonomiju i neovisnost pri ocjenjivanju u skladu s ulogom čuvarice Ugovora.<sup>50</sup> Države članice koje su u postupku koji se odnosi na vladavinu prava mogu zatražiti stručno znanje tijela Vijeća Europe ili drugih neovisnih tijela, ne samo kao način rješavanja pitanja, već i radi dokazivanja dobre vjere i olakšavanja konstruktivnog dijaloga.<sup>51</sup> Mišljenje takvih tijela može se zatražiti i u nedostatku jasno definiranih parametara o određenom pitanju.

**Brzo smirivanje stanja ili izlazna perspektiva iz formalnog postupka vladavine prava** temelj je za učinkovit pristup EU-a vladavini prava i u duhu je iskrene suradnje, čim dotična država članica poduzme mjere potrebne za ponovnu uspostavu vladavine prava. EU i ostale države članice moraju imati jamstva da je vladavina prava uspostavljena na održiv način. U tu svrhu, obavijest o namjeri zaključivanja postupka može se povezati s potporom Komisije dotičnoj državi članici kako bi se osiguralo da se obveze učinkovito provode i održavaju, uključujući naknadno praćenje. Takvo naknadno praćenje moglo bi se primijeniti i nakon završetka specifičnih procesa kao što je Mehanizam suradnje i provjere.<sup>52</sup>

Osim formalnih postupaka povezanih s vladavinom prava, također može postojati potreba za djelovanjem u određenim područjima aktivnosti EU-a na koja bi mogli utjecati nedostaci u vladavini prava u državama članicama. Nedavne presude Suda pokazale su primjerice učinak općih nedostataka u neovisnosti pravosuđa na uzajamno povjerenje na kojem se temelje instrumenti u području slobode, sigurnosti i pravde.<sup>53</sup>

Taj zaštitni pristup funkcioniranju EU-a također je osnova za Uredbu koju je 2018. predložila Komisija kako bi se osigurala zaštita proračuna EU-a u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama.<sup>54</sup> Takav pristup mogao bi biti potreban i u

---

<sup>49</sup> Prve faze dijaloga u okviru za vladavinu prava nisu javne.

<sup>50</sup> Tijela Vijeća Europe obavljaju niz tehničkih evaluacija koje se temelje na sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava i standardima koje je razvio. Međutim, nema ograničenja u pogledu stručnog znanja na kojem Komisija može temeljiti procjenu.

<sup>51</sup> Potrebno je razmotriti i treba li Komisija izravno pozvati Vijeće Europe i njegova tijela da procijene specifična pitanja u državama članicama.

<sup>52</sup> Mehanizam suradnje i provjere uspostavljen je kao prijelazna mjera za praćenje pravosudne reforme i borbe protiv korupcije u Bugarskoj i Rumunjskoj u vrijeme njihova pristupanja Uniji 2007. Nakon završetka tih posebnih mehanizama, praćenje bi se trebalo nastaviti u okviru horizontalnih instrumenata.

<sup>53</sup> Predmet C-216/18 PPU LM.

<sup>54</sup> Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama, COM/2018/324 final.

drugim politikama EU-a, osim u području zaštite financijskih interesa EU-a, kako bi se izbjegli ili otklonili posebni rizici za provedbu prava ili politika EU-a. Komisija će istražiti potrebu za daljnjim mjerama za otklanjanje mogućeg učinka trajnih problema s vladavinom prava na druge politike EU-a.

Operativna poboljšanja mogla bi pripomoći pri zaštiti financijskih interesa EU-a. Na temelju mjera planiranih u novoj Strategiji Komisije za borbu protiv prijevара (CAFS)<sup>55</sup> Komisija će razmotriti mogućnost za uspostavu funkcije analize podataka kojom će se prikupljati podaci iz različitih izvora o sustavima uspostavljenima u državama članicama radi zaštite financijskih interesa EU-a. Time bi se moglo omogućiti utvrđivanje problema u upravljanju rizicima povezanim s financijskim interesima EU-a i potencijalno koristiti za izdavanje upozorenja u slučaju pojave problematičnih obrazaca kao što je sporo i ograničeno reagiranje na izvješća Europskog ureda za borbu protiv prijevара (OLAF), te u budućnosti suradnja s Uredom europskog javnog tužitelja, ili nedovoljne kontrolne strukture na nacionalnoj razini. Zamisao je reagirati u vrlo ranoj fazi i utvrditi je li problem ograničen ili predstavlja uzorak. Tim bi se sustavom mogao poduprijeti mehanizam iz prijedloga Komisije koji se odnosi na opće nedostatke u sustavu vladavine prava ili druge postupke povezane sa zaštitom financijskih interesa EU-a.

Komisija će:

- u potpunosti iskoristiti svoje ovlasti kao čuvarica Ugovorâ kako bi se osiguralo da se poštuju zahtjevi EU-a u vezi s vladavinom prava;
- strateški pristupati postupcima zbog povrede, na temelju razvoja sudske prakse Suda EU-a i promicati standarde koji su razvijeni u sudskoj praksi Suda, među ostalim i prikupljanjem relevantnih zaključaka Suda;
- razmotriti kako redovitije uključiti druge institucije EU-a u provedbu Okvira za vladavinu prava iz 2014.;
- podržati države članice u smirivanju stanja ili izlaznoj perspektivi iz formalnog postupka vladavine prava, uključujući naknadnim praćenjem;
- do kraja 2020. ispitati jesu li radi učinka trajnih problema s vladavinom prava na provedbu politika EU-a potrebni novi mehanizmi uz predloženu Uredbu o zaštiti proračuna Unije;
- istražiti mogućnost, nadovezujući se na strategiju Komisije za borbu protiv prijevара, funkcije analize podataka kako bi se lakše utvrdili problemi u upravljanju rizicima povezani sa zaštitom financijskih interesa EU-a. Također će se razmotriti mogućnost izdavanja upozorenja, ako je potrebno, pri pojavi problematičnih uzoraka.

Komisija poziva:

- Europski parlament i Vijeće da razmisle o jačanju kolektivnog pristupa među institucijama u pogledu postupaka iz članka 7. UEU-a;
- Vijeće da nastavi s namjerom poboljšanja postupka iz članka 7. jasnijim i stabilnijim postupovnim pravilima;
- Europski parlament i Vijeće da brzo donesu Uredbu o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama.

## V. ZAKLJUČAK I SLJEDEĆI KORACI

<sup>55</sup> COM (2019) 196 final.



Poštovanje vladavine prava zajednička je odgovornost svih institucija EU-a i svih država članica. Sve strane moraju preuzeti tu odgovornost i ispuniti svoje zadaće. Uz mjere koje treba poduzeti u okviru ove Komunikacije, Komisija se zalaže za nastavak rasprave i poduzimanje odgovarajućih dodatnih mjera u okviru svoje nadležnosti. Zajednički cilj mora biti razvoj koordiniranog i dosljednog strateškog pristupa za Uniju koji uključuje sve relevantne aktere. Ključni elementi takvog strateškog pristupa uključuju promicanje zajedničke kulture vladavine prava u cijelom EU-u, stvarni kapacitet za rano rješavanje problema s pomoću preventivnih mjera te, ako preventivne mjere nisu dovoljne, zalaganje za učinkovito zajedničko djelovanje kako bi se ograničilo širenje problema.

U ovoj se Komunikaciji iznosi niz obveza i mogućih smjerova djelovanja u okviru prijedloga Komisijina plana za djelovanje. U sljedećim mjesecima potrebna je daljnja suradnja s drugim institucijama EU-a, državama članicama i dionicima. Tijekom rasprave iznesene su brojne pozitivne ideje koje je potrebno daljnje procijeniti i koje doprinose konkretnim koracima u budućnosti, uz one poduzete na temelju ove Komunikacije. Komisija poziva sve dionike da se pridruže raspravi i raduje se dijalogu s novoizabranim Parlamentom i Vijećem o koordinaciji pristupa.

U međuvremenu, Komisija će i dalje imati ulogu čuvarice Ugovora, poduzeti odgovarajuće i razmjerne mjere radi poštovanja prava EU-a te ulagati u jačanje kapaciteta EU-a u tom pogledu. Rezultat bi trebao biti jačanje vladavine prava u EU-u i stavljanje naglaska na važnost vladavine prava za sve građane EU-a i za EU u cjelini.