



Bruxelles, 3.4.2019.
COM(2019) 163 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU I VIJEĆU**

Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji
Trenutačno stanje i mogući sljedeći koraci

I. UVOD

Vladavina prava jedna je od temeljnih vrijednosti Europske unije¹ te odraz našeg zajedničkog identiteta i zajedničkih ustavnih tradicija. Ona je osnova demokratskog sustava u svim državama članicama i preduvjet za osiguranje zaštite temeljnih prava. 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. Presudna je i za osiguranje suradnje država članica i njihovih građana u duhu uzajamnog povjerenja, a povjerenje u javne institucije, među ostalim u pravosudni sustav, ključno je za dobro funkcioniranje demokratskih društava. Vladavina prava također je jedno je od temeljnih načela vanjskog djelovanja EU-a.² Sve u svemu, riječ je o ustaljenom načelu s jasno definiranim osnovnim značenjem koje se može objektivno ocijeniti kako bi se nedostaci mogli utvrditi na pouzdanj i stabilnoj osnovi.

Što je vladavina prava?

Vladavina prava utvrđena je u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji kao jedna od temeljnih vrijednosti Unije. 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. Uključuje, među ostalim, načela kao što su zakonitost, koja podrazumijeva transparentan, odgovoran, demokratski i pluralistički postupak donošenja zakona, pravna sigurnost, zabrana proizvoljnog izvršenja izvršnih ovlasti, učinkovita sudska zaštita koju osiguravaju neovisni i nepristrani sudovi, učinkovito sudsko preispitivanje³, uključujući poštovanje temeljnih prava, dioba vlasti i jednakost pred zakonom.⁴ Ta načela priznali su Sud Europske unije i Europski sud za ljudska prava.⁵

I sama Europska unija temelji se na vladavini prava, a svako djelovanje EU-a utemeljeno je na Ugovorima, koje su dobrovoljno i demokratski donijele sve države članice. S obzirom na to koliko je ona bitna za povjerenje građana u Uniju i učinkovitu provedbu politika, vladavina prava od vitalne je važnosti za budućnost Europe. Postoji sve veća svijest o ključnom mjestu koje vladavina prava ima u načinu funkcioniranja EU-a, kao i zajednički stav različitih strana o tome da je potrebno poboljšati način na koji se u Europskoj uniji osigurava njezino poštovanje.⁶ Osim toga, nedavna sudska praksa Suda Europske unije dala je prijeko potreban doprinos njezinu jačanju i potvrdila Uniju kao zajednicu vrijednosti.⁷ Cilj je ove Komunikacije obogatiti raspravu o daljnjem jačanju vladavine prava u Uniji i pozvati

¹ Članak 2. Ugovora o Europskoj uniji.

² Članak 21. Ugovora o Europskoj uniji.

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

⁴ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava od 11.3.2014., COM(2014) 158 final.

⁵ 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 Juízes Portugueses protiv Tribunal de Contas*; predmet C-216/18 PPU, LM, predmet C-619/18 *Komisija protiv Poljske* (odluka od 17. prosinca 2018.).

⁶ Vladavina prava predmet je tekuće rasprave o budućnosti Europe u kojoj su važan doprinos dale različite europske političke grupacije kao i države članice.

⁷ Predmet C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses protiv Tribunal de Contas*; predmet C-284/16, *Achmea*; predmet C-216/18 PPU LM; predmet C- 621/18, *Wightman*; predmet C-619/18 R, *Komisija protiv Poljske*, odluka od 17. prosinca 2018.

sve dionike da to pitanje razmotre i iznesu svoje mišljenje. Na temelju toga Komisija će u lipnju objaviti svoje zaključke.

Europske integracije i same su dale znatan i trajan doprinos poretku koji se temelji na pravilima u Europi. Unija je postupno izgradila područje slobode, suradnje i stabilnosti u kojem se države članice, građani i poduzetnici mogu osloniti na okvir predvidivih i pravičnih pravila i sustav učinkovitih pravnih lijekova. U takvom okruženju mir je siguran, demokracija cvjeta, a poduzeća uspješno posluju. Međutim, posljednjih godina sve je očiglednije da su temeljne vrijednosti i načela Unije, uključujući vladavinu prava, pod pritiskom i da im je potrebno posvetiti posebnu pozornost. Stoga je postalo jasno da je potrebno učiniti više kako bi se vladavina prava učvrstila i održala u cijeloj Uniji.

Ako se vladavina prava u svim državama članicama ne zaštiti na odgovarajući način, poljuljano je temeljno uporište Unije za solidarnost, koheziju i povjerenje koje je potrebno za međusobno priznavanje nacionalnih odluka i funkcioniranje unutarnjeg tržišta kao cjeline. Nedostaci povezani s vladavinom prava mogu utjecati i na gospodarstvo, jednako kao što su učinkoviti pravosudni sustavi i snažni okviri za borbu protiv korupcije ključni za dobro funkcioniranje poslovnog okruženja i stabilne javne financije.⁸

Pitanje vladavine prava u jednoj državi članici utječe na Uniju u cijelosti. Iako bi nacionalni sustavi provjere i ravnoteže uvijek trebali biti na prvom mjestu, Unija ima zajednički interes za rješavanje problema vladavine prava bez obzira na to gdje se oni pojavljuju. Nedavni izazovi povezani s vladavinom prava u nekim državama članicama prouzročili su zabrinutost u pogledu sposobnosti Unije da riješi takve situacije. Sigurnost u to da se nedostaci mogu otkloniti pridonijela bi jačanju povjerenja među državama članicama te između država članica i institucija EU-a.

Zato EU izrađuje niz instrumenata za bolju provedbu vladavine prava. Oni nadilaze članak 7. Ugovora o Europskoj uniji, najistaknutiji mehanizam za zaštitu svih zajedničkih vrijednosti, iako se primjenjuje tek iznimno. Preventivni okvir primjenjuje se od 2014.⁹ Trenutačno se raspravlja o drugim idejama koje bi trebale pridonijeti promicanju koordiniranog pravnog odgovora na takve rizike u državama članicama, uključujući prijedlog Komisije za osiguranje zaštite financijskih interesa EU-a u slučaju da postoje opći nedostaci povezani s vladavinom prava¹⁰ i osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja.¹¹ Svi ti instrumenti pretpostavljaju zajedničko razumijevanje onoga što vladavina prava znači, njezinih glavnih značajki i mjesta gdje mogu nastati nedostaci.

Ukratko, vladavina prava središnji je stup naše vizije budućnosti Europe. U okviru razmatranja povezanih s neformalnim sastankom Europskog vijeća u Sibiuu 9. svibnja 2019. i sljedećeg Strateškog programa Europskog vijeća, u ovoj Komunikaciji analizira se iskustvo stečeno posljednjih godina i predstavljaju mogući smjerovi budućih djelovanja. Ova Komunikacija se oslanja na postojeću javnu raspravu o vladavini prava u Europskoj uniji te

⁸ Uspješne javne institucije pridonose višem rastu i preduvjet su za uspješnu provedbu drugih reformi. Empirijska analiza pokazuje da je bolja kvaliteta institucija općenito povezana s većom produktivnošću, vidjeti Godišnji pregled rasta za 2019., COM(2018) 770 final.

⁹ Vidjeti prethodnu bilješku 4.

¹⁰ Prijedlog Uredbe o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama, COM (2018) 324.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en.

se u njoj institucije Unije i države članice, kao i drugi dionici, pozivaju da iznesu svoje ideje o mogućem razvoju instrumenata vladavine prava u budućnosti.¹²

II. DANAŠNJI INSTRUMENTI VLADAVINE PRAVA

1. Članak 7. UEU-a i okvir za vladavinu prava

Članak 7. UEU-a i dalje je izniman, ali najistaknutiji instrument koji EU ima na raspolaganju u slučaju ozbiljnih nedostataka u pogledu vladavine prava u državi članici.¹³ Postupak kojim se upozorava na očitu opasnost od teškog kršenja na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a dosad je pokrenut dva puta: u prosincu 2017. Komisija ga je pokrenula protiv Poljske¹⁴, a u rujnu 2018. Europski parlament protiv Mađarske¹⁵. Iako su krajnje posljedice postupka iz članka 7. UEU-a vrlo ozbiljne te iako dijalog s dotičnom državom članicom u okviru članka 7. UEU-a sam po sebi ima određenu vrijednost, napredak Vijeća u tim dvama predmetima mogao je biti značajniji. Vijeće je moralo uspostaviti nove postupke za primjenu tog članka u praksi, a njihova puna učinkovitost još se treba pokazati.

Komisija je **okvir za vladavinu prava** utvrdila 2014.¹⁶, a njegovu ulogu potvrdio je i Sud.¹⁷ Njime se osigurava postupak dijaloga s državom članicom koji se odvija u fazama i strukturiran je na temelju mišljenja i preporuka Komisije. Cilj je spriječiti nastajanje sustavne prijetnje vladavini prava, za čije bi uklanjanje bilo potrebno primijeniti postupak iz članka 7. UEU-a. Okvir za vladavinu prava dosad je prvi i jedini put upotrijebljen na početku dijaloga s Poljskom u siječnju 2016.¹⁸ Iako je dijalog pomogao u utvrđivanju problema i formuliranju rasprave, nedostaci u pogledu vladavine prava nisu uklonjeni te je Komisija u prosincu 2017. pokrenula postupak iz članka 7. stavka 1. UEU-a.

2. Postupci zbog povrede i odluke o prethodnim pitanjima

Komisija je pokrenula nekoliko **postupaka zbog povrede** kao odgovor na ozbiljne probleme s vladavinom prava povezane s kršenjem prava Unije, a taj načina djelovanja EU-a postaje sve značajniji zahvaljujući nedavnim presudama Suda Europske unije („Sud”).

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 već 2006. presudio da je pojam „sudske

¹² Ova inicijativa usmjerena je na jačanje vladavine prava, ali ne uključuje veća područja demokracije ili temeljnih prava. Unatoč tomu, vladavina prava u samoj je svojoj biti neraskidivo povezana s temeljnim pravima i demokracijom: iako je vladavina prava usmjerena na ograničavanje i neovisno preispitivanje izvršenja javnih ovlasti, njome se promiče i demokracija jer od nositelja javne vlasti zahtijeva odgovornost te je neophodna za zaštitu temeljnih prava.

¹³ Vidjeti i Komunikaciju Komisije od 15. listopada 2003.: Poštovanje i promicanje vrijednosti na kojima se Unija temelji, COM(2003) 606 final.

¹⁴ Prijedlog odluke Vijeća o utvrđivanju da postoji očita opasnost da Republika Poljska teško prekrši vladavinu prava (COM(2017) 835 final, 20.12.2017.).

¹⁵ Rezolucija Europskog parlamenta od 12. rujna 2018. kojom se Vijeće poziva da, u skladu s člankom 7. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji, utvrdi da postoji očita opasnost da Mađarska teško prekrši vrijednosti na kojima se temelji Europska unija (2017/2131 (INL)).

¹⁶ Vidjeti prethodnu bilješku 4.

¹⁷ Vidjeti predmet C-619/18 R, *Komisija protiv Poljske*, nalog od 17. prosinca 2018.

¹⁸ Dijalog se odvijao od siječnja 2016. do prosinca 2017. Komisija je donijela jedno mišljenje i četiri preporuke.

neovisnosti” autonomni pojam prava EU-a i da to podrazumijeva da suci moraju biti zaštićeni od svih vanjskih intervencija koje bi mogle ugroziti njihovu neovisnu prosudbu.¹⁹ Nakon toga uslijedilo je nekoliko važnih presuda 2018. Kao prvo, Sud je utvrdio da države članice u skladu sa zakonodavstvom Unije moraju osigurati da njihovi sudovi ispunjavaju zahtjeve učinkovite pravne zaštite, koja je konkretan iskaz vladavine prava, te da je za njezino osiguranje ključna neovisnost nacionalnih sudova.²⁰ U drugim presudama Sud je detaljnije utvrdio zahtjeve kojima se jamči 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.²¹ Sud je donio i privremene mjere za suspenziju nacionalnih reformi koje bi utjecale na neovisnost pravosuđa.²² Pred Sudom je još predmeta koje su pokrenuli nacionalni sudovi i Komisija.

U sudskoj praksi Suda naglašava se da sustavni problemi povezani s vladavinom prava mogu imati **konkretan učinak na financije Unije**.²³

3. Drugi mehanizmi i okviri

Postoje brojni drugi mehanizmi i okviri kojima se pridonosi rješavanju pitanja povezanih s vladavinom prava u državama članicama, bilo na sveobuhvatan način s pomoću namjenskih instrumenata, ili drugim mjerama za nadzor nacionalnih politika ili primjene prava EU-a. Ti instrumenti imaju važnu ulogu ranog upozoravanja i prevencije jer omogućavaju rješavanje problema povezanih s vladavinom prava u državama članicama prije nego što se pojavi potreba za primjenom članka 7.

- U okviru **europskog semestra**, odnosno ciklusa za koordinaciju ekonomskih, fiskalnih i socijalnih politika, izrađuju se analize po državama članicama i daju preporuke za strukturne reforme kojima se potiče rast. Analiza u okviru tog instrumenta obuhvaća borbu protiv korupcije, učinkovite pravosudne sustave i reformu javne uprave. Ako se u izvješćima za pojedine države članice utvrde ozbiljni izazovi u tim područjima, Vijeće donosi posebne preporuke za te zemlje.
- U godišnjem **pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u** u obzir se uzima niz pokazatelja za ocjenu neovisnosti, kvalitete i učinkovitosti nacionalnih pravosudnih sustava. Taj se komparativni instrument nadopunjuje ocjenama za pojedinačne zemlje, koje se predstavljaju u izvješćima po državama članicama te omogućuju dublju analizu nacionalnog pravnog i institucionalnog konteksta.
- **Mehanizam suradnje i provjere** uspostavljen je kao poseban mehanizam za Bugarsku i Rumunjsku po njihovom pristupanju Uniji 2007. kako bi im se pomoglo u otklanjanju preostalih nedostataka u područjima reforme pravosuđa, borbe protiv korupcije i, za Bugarsku, organiziranog kriminala.²⁴ Taj je mehanizam prijelazna mjera te je cilj

¹⁹ Predmet C-506/04, *Wilson*.

²⁰ Predmet C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*; predmet C-49/18, *Escribano Vindel*.

²¹ 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 *Irska protiv LM* i predmet C-8/19 PPU, *RH*.

²² Predmet C-619/18 R, *Komisija protiv Poljske*, odluka od 17. prosinca 2018.

²³ To uključuje odluke o prethodnim pitanjima o potrebi učinkovite istrage 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*).

²⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en.

zatvoriti ga kad utvrđene referentne vrijednosti budu uspješno ispunjene. Stečeno iskustvo relevantno je za rješavanje izazova povezanih s vladavinom prava u svim državama članicama.

- **Komisijina Služba za potporu strukturnim reformama** pruža tehničku podršku strukturnim reformama u državama članicama, uključujući u područjima koja su bitna za veće poštovanje vladavine prava kao što su javna uprava, pravosudni sustav i borba protiv korupcije. Potpora se pruža na zahtjev država članica i prilagođena je potrebama za rješavanjem definiranih reformskih prioriteta.²⁵
- **Europski strukturni i investicijski fondovi** i fondovi za potporu **politikama u području pravosuđa i sigurnosti** isto tako pomažu državama članicama u jačanju javne uprave i pravosuđa te povećanju kapaciteta za borbu protiv korupcije.²⁶ Osim toga, fondovi pridonose poboljšanju institucionalnih kapaciteta javnih tijela i učinkovite javne uprave primjenom *ex ante* uvjeta (u razdoblju financiranja 2014.–2020.), koje će zamijeniti poticajni uvjeti u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira (2021.–2027.).²⁷ Time se jača okvir za primjenu vladavine prava.
- Komisija je kao dio sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira predložila **novi mehanizam za zaštitu proračuna Unije u slučaju da na njega utječu opći nedostaci u pogledu vladavine prava u državama članicama ili ako postoji rizik da će se to dogoditi**.²⁸ Poštovanje vladavine prava bitan je preduvjet za poštovanje načela dobrog financijskog upravljanja i zaštitu proračuna Unije. Predložena uredba Uniji bi omogućila da poduzme odgovarajuće i razmjerne mjere za rješavanje tih pitanja.
- **Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF)** otkriva i istražuje prijave, korupciju i druga kaznena djela koja utječu na financijske interese EU-a te izdaje preporuke koje nacionalnim tijelima omogućuju pokretanje upravnih ili sudskih postupaka. Osnivanje **Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO)** bit će prijelomni događaj u razvoju institucionalnog okvira na razini EU-a i borbi protiv kaznenih djela koja utječu na financijske interese EU-a. Ured europskog javnog tužitelja počeo će s radom krajem 2020., a imat će ovlast za istragu i progon kaznenih djela koja utječu na proračun Unije. Ured će djelovati u bliskoj suradnji s OLAF-om.
- Kao središnji aspekt vanjske politike EU-a, vladavina prava sve je bitniji čimbenik u **procesu pristupanja EU-u i politici susjedstva**, dok jačanje ključnih institucija, kao što je pravosudni sustav, i borba protiv korupcije postaju sve prominentnije teme u nastojanjima EU-a za promicanje reformi u cilju ispunjavanja kriterija iz

²⁵ Program potpore strukturnim reformama uspostavljen je Uredbom (EU) 2017/825 od 17. svibnja 2017. te raspolaže proračunom u iznosu od 142,8 milijuna EUR za razdoblje 2017.–2020. Uredba (EU) 2017/825 izmijenjena je Uredbom (EU) 2018/1671 od 23. listopada 2018. kako bi se povećala financijska omotnica tog programa i prilagodio njegov opći cilj, čime je financijska omotnica dosegla 222,8 milijuna EUR. U kontekstu prijedloga o VFO-u za razdoblje 2021.–2027. Komisija je predložila dodjelu 840 milijuna EUR za tehničku podršku te uključivanje instrumenta za tehničku podršku u prijedlog Programa potpore reformama, što obuhvaća „instrument za provedbu reformi” i „instrument za konvergenciju”.

²⁶ Preispitivanjem Komisijine strategije za borbu protiv prijevара nastoje se ojačati analitički kapaciteti Komisije da ocijeni sposobnost država članica za borbu protiv prijevара te učinkovitost i djelotvornost pomoći koja se državama članicama pruža. Komisija usto, kako bi ojačala zaštitu financijskih interesa EU-a, državama članicama pruža smjernice za izradu nacionalnih strategija za borbu protiv prijevара u cilju utvrđivanja i uklanjanja postojećih nedostataka u nacionalnim sustavima te jačanja koordinacije među nacionalnim tijelima i s EU-om, uključujući OLAF.

²⁷ Prijedlog Uredbe o zajedničkim odredbama (COM/2018/375), članak 11.

²⁸ Vidjeti prethodnu bilješku 10.

Kopenhaga.²⁹ Vladavina prava ima svoje uporište i u pristupnim pregovorima, u kojima ukupna brzina pregovora ovisi o napretku u tom području.³⁰ U Strategiji za zapadni Balkan iz veljače 2018.³¹ stavlja se još snažniji naglasak na reforme u području vladavine prava, a njezino poštovanje ističe kao neophodan uvjet za pristupanje EU-u.

III. ŠIRA RASPRAVA O VLADAVINI PRAVA

Sve veća važnost vladavine prava kao pitanja od zajedničkog interesa odražava se u širim raspravama u institucijama i tijelima Unije³² te na drugim forumima³³.

Europski parlament donio je u listopadu 2016. Rezoluciju o mehanizmu EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava.³⁴ U toj rezoluciji Komisiju se poziva da uspostavi sveobuhvatno praćenje svih država članica i institucija EU-a te godišnji ciklus izvješćivanja i preporuka. Taj poziv ponovljen je 2018.³⁵ Osim toga, Europski parlament donio je rezolucije o vladavini prava u nekoliko država članica.

Vijeće je, pored svoje jasne institucionalne uloge u skladu s člankom 7. UEU-a, uspostavilo i godišnji dijalog o vladavini prava na Vijeću za opće poslove, koji je svake godine posvećen određenoj temi. Taj postupak planira se preispitati tijekom finskog predsjedanja Vijećem u jesen 2019.

Brojni **nacionalni parlamenti** dali su svoj doprinos promišljanjima o vladavini prava donošenjem rezolucija i organiziranjem rasprava na tu temu.³⁶

Vijeće Europe ima ključnu ulogu u razvoju definicija i standarda povezanih s vladavinom prava izvan institucijskog konteksta EU-a. Vladavina prava spominje se kao element zajedničke baštine u preambuli Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Presude Europskog suda za ljudska prava znatno su pridonijele definiciji, promicanju i jačanju vladavine prava te su istaknule blisku povezanost vladavine prava i demokratskog društva. Venecijanska komisija Vijeća Europe objavila je 2016. „kontrolni popis vladavine prava”.³⁷ Vijeće Europe taj pristup primjenjuje u konkretnim slučajevima koji se odnose na države članice, pri čemu se oslanja na stručno znanje Venecijanske komisije i Skupine država protiv korupcije (GRECO) Vijeća Europe te posebno praćenje.

Europske pravosudne mreže, stručne skupine i odvjetničke udruge te organizacije civilnog društva isto su tako dale svoj obol razvoju zajedničkog razumijevanja na europskoj

²⁹ Vidjeti https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.

³⁰ Konkretno poglavlja 23. (pravosuđe i temeljna prava) i 24. (pravosuđe, sloboda i sigurnost).

³¹ COM (2018) 65 final.

³² Kao što je Odbor regija.

³³ Kao što su Organizacija za europsku sigurnost i suradnju/Ured za demokratske institucije i ljudska prava.

³⁴ Rezolucija Europskog parlamenta od 25. listopada 2016. s preporukama Komisiji o uspostavi mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava (2015/2254 (INL)).

³⁵ Rezolucija Europskog parlamenta od 14. studenoga 2018. o potrebi za sveobuhvatnim mehanizmom EU-a za zaštitu demokracije, vladavine prava i temeljnih prava (2018/2886 (RSP)).

³⁶ Na primjer, rezolucija francuskog parlamenta pod nazivom *Résolution relative au respect de l'état de droit au sein de l'Union européenne*, rasprava održana 14. veljače 2019. na Odboru za pitanja EU-a u nizozemskom parlamentu, ili rasprava od 12. ožujka 2019. na Odboru za vanjske poslove belgijskog Zastupničkog doma. Zanimanje nacionalnih parlamenata odražava se i u Konferenciji parlamentarnih odbora za poslove Unije parlamenata Europske unije.

³⁷ Kontrolni popis vladavine prava, Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), CDL-AD (2016) 007.

i nacionalnoj razini te imaju ključnu ulogu u promicanju zajedničkih standarda i najbolje prakse.

IV. OCJENA DOSADAŠNJEG ISKUSTVA

Dosadašnje iskustvo upućuje na određene zajedničke značajke koje bi mogle poslužiti kao temelj za buduća razmatranja, a riječ je o nekoliko temeljnih načela. Prvo, postoji legitimni interes EU-a i drugih država članica za pravilno funkcioniranje vladavine prava u svakoj državi članici. Drugo, primarna odgovornost za osiguravanje vladavine prava mora biti na svakoj državi članici te bi nacionalni mehanizmi pravne zaštite uvijek trebali biti na prvom mjestu jer se osim pravnog poretka EU-a trebaju poštovati i nacionalni pravni poretki. Treće, uloga EU-a u tom području mora biti objektivna i jednaka u odnosu na sve države članice te počivati na doprinosu svih njegovih institucija u skladu s njihovom institucionalnom ulogom. Naposljetku, cilj ne smije biti nametanje sankcija, već pronalaženje rješenja kojima se štiti vladavina prava, i to na temelju suradnje i uzajamne potpore.

Potreba za promicanjem standarda vladavine prava

Sudskom praksom Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava postavljaju se ključni zahtjevi i standardi EU-a koje EU i njegove države članice trebaju poštovati kako bi se zaštitila vladavina prava. Osim toga, Vijeće Europe izradilo je standarde te izdaje mišljenja i preporuke kojima se definiraju jasno utvrđene smjernice za promicanje i očuvanje vladavine prava.³⁸ Ti zahtjevi i standardi temelj su za poštovanje vladavine prava u svim državama članicama, bez obzira na njihove ustavne strukture.

Ključna načela, kao što su neovisnost sudstva i dioba vlasti, trebala bi biti usađena u političku kulturu država članica. Ako se može primijeniti opći europski standard, on može poslužiti kao mjerilo za ocjenu mogućeg nedostatka i kao smjernica za pronalaženje rješenja.

Međutim, iskustvo je pokazalo da ta sudska praksa, načela i standardi nisu uvijek dovoljno poznati na nacionalnoj razini. Ako standardi nisu dovoljno poznati, oni ne mogu imati važnu ulogu u oblikovanju nacionalnih politika niti mogu biti temelj za raspravu o nacionalnim reformama, te se mogu osporiti u dijalogu s institucijama EU-a.

Prepoznavanje znakova upozorenja

Rano otkrivanje znakova upozorenja u području vladavine prava može imati brojne prednosti. Ako predmetna država članica može rano utvrditi i priznati razvoj potencijalnog problema na razini EU-a, zabrinutost na razini EU-a može se učinkovitije izraziti, a to može biti dovoljno za aktivaciju nacionalnih sustava provjere i ravnoteže bez potrebe za formalnijim poduzimanjem mjera na razini EU-a. Rano upozoravanje može imati različite oblike.

Ponavljajući problemi otkrivaju se lakše i brže. U središtu je vladavine prava potreba da se na sva tijela javne vlasti u svakom trenutku primjenjuju utvrđene vrijednosti, pravila i postupci. Činjenica da tijela javne vlasti i izabrane većine u nekoj državi članici zanemaruju

³⁸ Npr. Preporuka CM/Rec(2010)12 o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti; „Kontrolni popis vladavine prava” Venecijanske komisije, CDL-AD(2016)007; Akcijski plan Vijeća Europe o jačanju sudske neovisnosti i nepristranosti; te mišljenja Venecijanske komisije i evaluacije Skupine država protiv korupcije (GRECO).

primjenjive propise i postupke vrlo je jasan znak upozorenja. Primjerice, u fokusu brojnih predmeta koji su nedavno odjeknuli na razini EU-a bila je neovisnost pravosudnog postupka. Pravosuđe je okosnica vladavine prava, a pokušaji političkih aktera da naruše njegovu neovisnost i obvezujuću snagu njegovih odluka poticanjem političkog ili nekog drugog pritiska na pojedinačne suce, uplitanjem u određene predmete, nepoštovanjem sudskih odluka ili ponovnim otvaranjem pravomoćnih sudskih odluka, dobro su poznate teme. Drugi noviji primjeri odnose se na oslabljene ustavne sudove ili druge provjere zakona koje je donio parlament i vladinih mjera, ili sve češće donošenje izvršnih odluka. Nejasan postupak donošenja zakona političkim većinama može olakšati oslabljivanje ili zaobilaženje sustava provjere i ravnoteže. Čestim javnim napadima jedne razine državne vlasti na drugu narušava se temeljno načelo diobe vlasti. Poteškoće u tim područjima znak su upozorenja da je potencijalni problem u području vladavine prava u nastajanju te to može biti prilika za dijalog i moguću ranu primjenu pravnih sredstava.

U širem kontekstu, korupcija na visokoj razini i zlouporaba položaja povezani su sa situacijama u kojima politička moć nastoji prevagnuti nad vladavinom prava. Strukturni nedostaci mogu stvoriti i kontekst u kojem postoji povećani rizik od problema u području vladavine prava. Strukturni nedostaci u pravosudnim sustavima, kao što su nedovoljna jamstva za sudsku neovisnost, uzrokuju veći rizik od pritiska na sudstvo. Slično tome, opće slabosti u javnoj upravi mogu osigurati temelj za proizvoljne odluke i stvoriti prilike za korupciju te okolnosti u kojima se službenici teže mogu oduprijeti pritisku. Takve poteškoće služe kao pokazatelji mogućih problema u području vladavine prava.

Prve znakove zabrinutosti u pogledu nedostataka u području vladavine prava obično izražavaju akteri unutar države članice. Sloboda izražavanja i informiranja te sloboda i pluralizam medija još jedna je od temeljnih vrijednosti na kojima se zasniva Europska unija. Civilno društvo i neovisni mediji bitni su čuvari zdravih demokracija te stoga imaju ključnu ulogu u prozivanju onih koji su na vlasti, sudjelovanju u javnim raspravama i propitivanju javnih odluka. Zbog toga su pokušaji njihova oslabljivanja ili vršenja pritiska na njih dodatan znak upozorenja.

Produbljivanje specifičnog znanja u državama članicama

Razina osviještenosti o tim znakovima upozorenja, a time i sposobnost Unije da pravovremeno odgovori na njih, ovisi o razini informiranosti Komisije, drugih institucija i drugih država članica. Određeni znakovi upozorenja mogu se prepoznati samo stjecanjem boljeg uvida u prakse država članica putem dijaloga s nadležnim tijelima i dionicima. Takvo poznavanje stanja u državama članicama ključno je za sprečavanje mogućih prijetnji vladavini prava i prema potrebi učinkovito pružanje odgovora na njih. Važno je i osigurati da su reforme koje provode države članice u potpunosti u skladu sa zahtjevima na temelju prava EU-a i europskim standardima u području vladavine prava. Naposljetku, produbljivanje znanja o pojedinim državama članicama potrebno je kako bi se utvrdio način na koji se s pomoću financijskih sredstava EU-a i tehničke pomoći može pružiti najbolja potpora vladavini prava u državama članicama. Kako bi se osigurala vladavina prava u Uniji, pravednost, objektivnost i jednako postupanje moraju biti ugrađeni u sve sustave. Tehničko stručno znanje i sposobnost za analizu na razini Unije ključni su da bi se osiguralo da se pri ocjeni u potpunosti uzmu u obzir nacionalne tradicije, ali da se pritom i dalje može jasno utvrditi gdje postoje problemi.

Europski semestar, dopunjen pregledom stanja u području pravosuđa u EU-u, pokazao se kao dobar okvir za razvoj znanja o vladavini prava u državama članicama te bi trebalo razmisliti o tome može li se njihov potencijal dodatno iskoristiti.

Poboljšati sposobnost reakcije EU-a na probleme u području vladavine prava

Iskustvo iz prethodnih godina i širi dijalog o tom pitanju jasno su pokazali da je potrebno poboljšati sposobnost EU-a da odgovori u slučaju teškog kršenja vladavine prava. Na primjer, iskustvo stečeno u okviru postupaka na temelju članka 7. UEU-a koji su u tijeku pokazalo je da postoji potreba za daljnjim razmatranjem načina na koji se taj postupak može provesti na najučinkovitiji način. Osim toga, zbog raznolikosti pitanja iz područja vladavine prava potrebna je i raznolikost u odgovoru na razini EU-a.

Stoga bi EU trebao intervenirati u raznim oblicima. Čak i neformalno upućivanje na moguće poteškoće u ranoj fazi može omogućiti nacionalnim tijelima da ponovno razmotre situaciju ili pokrenu nacionalne mehanizme provjere i ravnoteže.

Iako je dijalog od ključne važnosti, kako bi se povećala mogućnost da mjere koje iz njega proizlaze imaju odgovarajući fokus i smjer, on bi trebao biti dio strukturiranog procesa. Mnogi problemi iz područja vladavine prava pogoršavaju se s vremenom i što dulje ih se rješava, veći je rizik od ukorjenjivanja i štete za EU i za predmetnu državu članicu. Poduzimanje mjera u fazama ima određene prednosti, razmjerno težini problema i s nižim pragom u odnosu na djelovanje u okviru članka 7. UEU-a. Ako se takve mjere provedu, korisne mogu biti i revizije ili naknadno praćenje: iskustvo upućuje na to da je primjena *ex ante* uvjeta na fondove EU-a djelovala kao snažan poticaj, ali kad se jednom takva mjera odobri, postoji rizik od nazadovanja politike ili struktura.

Kad sve institucije preuzmu odgovornost u tom procesu, u skladu sa svojim različitim ulogama, djelovanje EU-a ima i veću snagu. Intervencija EU-a u kriznoj situaciji politički je osjetljiva i uvijek će biti jača ako se podrži zajedničkim pristupom. Potpora djelovanju Komisije iz Europskog parlamenta i Vijeća te učinkovitiji unutarnji postupci institucija za uklanjanje zabrinutosti u području vladavine prava u državama članicama mogu biti snažan način da se naglasi potreba za odgovorom države članice i povećaju poticaji za pronalaženje rješenja.

Dugoročno uklanjanje nedostataka strukturnim reformama

EU ima sve veću ulogu i u jačanju kapaciteta i funkcioniranja nacionalnih tijela i institucija zaduženih za nacionalne sustave provjere i ravnoteže.

Financijskim sredstvima EU-a znatno se doprinijelo izgradnji kapaciteta u javnim ustanovama za potporu vladavini prava. U programskom razdoblju 2014.–2020. gotovo polovina država članica koristila je strukturne fondove za potporu reformama kojima se jačaju pravosuđe i javna uprava ili za borbu protiv korupcije. Time se pokazalo i da uloga EU-a nije samo izražavanje zabrinutosti, već i pružanje praktičnih rješenja. Primjerice, Komisijina Služba za potporu strukturnim reformama, u okviru Programa potpore strukturnim reformama, može surađivati s nacionalnim institucijama radi pomoći u reformama koje su relevantne za vladavinu prava.

Uporaba fondova i programa EU-a za jačanje vladavine prava također će biti učinkovitija ako je popraćena i preporukama za strukturne reforme u okviru europskog semestra.

Općenitije, politika Unije u područjima kao što su javna nabava, bolja regulativa i suradnja u području kaznenog i građanskog prava može pridonijeti osiguravanju dosljedne primjene europskih standarda relevantnih za vladavinu prava.

V. MOGUĆI SMJEROVI ZA BUDUĆNOST

Može se smatrati da se učinkovita provedba vladavine prava u Uniji temelji na tri stupa. Prvi je **promicanje** vladavine prava, koje uključuje produbljivanje zajedničkog rada na boljem razumijevanju vladavine prava u Europi. Drugi je **prevencija** problema u području vladavine prava, sa sposobnošću intervencije u ranoj fazi i izbjegavanjem rizika od pogoršanja. Treći i posljednji stup čini sposobnost pružanja učinkovitog zajedničkog **odgovora** nakon utvrđivanja problema od dovoljno velike važnosti.

Promicanje: širenje znanja i zajedničke kulture vladavine prava

Najbolji jamac vladavine prava u svakoj državi članici snažna je politička i pravna kultura kojom se ona podupire. Premda Unija poštuje političke i ustavne strukture država članica, u skladu s obvezama koje proizlaze iz članstva u Uniji te demokratskim naslijeđem Europe, nacionalni propisi i strukture moraju odražavati standarde i norme EU-a u pogledu vladavine prava kao zajedničke vrijednosti EU-a i poštovati jamstva vladavine prava u primarnom i sekundarnom zakonodavstvu EU-a.

Korisno može biti i promicanje osviještenosti u široj javnosti o važnosti vladavine prava u demokraciji, a mogle bi se podupirati i komunikacijske aktivnosti kojima se nastoje uključiti građani.

Radi produbljivanja te političke i pravne kulture te njezina očuvanja u svim državama članicama važno je promicati znanje o relevantnoj sudskoj praksi i standardima u području vladavine prava kako bi se, na primjer, o evaluacijama i mišljenjima tijela kao što su Venecijanska komisija i GRECO raspravljalo na nacionalnoj razini. Na taj način doprinijet će se tome da sve strane razumiju što se od njih očekuje i na koji bi način institucije i zakoni trebali odražavati temeljna načela. Zajednički pristupi u tim područjima mogu pomoći u promicanju snažne kulture vladavine prava u svim relevantnim institucijama i profesijama.

Postojanje zajedničkog pristupa, standarda i normi ne podrazumijeva identičan način njihove provedbe. Međutim, zajedničkim pristupom omogućuje se jednostavnija ocjena pojedinih nacionalnih sustava s obzirom na ispunjavanje referentnih mjerila i pouzdano utvrđivanje njihove primjerenosti.

To je osobito bitno zbog toga što poštovanje vladavine prava ne ovisi samo o postojanju zakona i institucijskih struktura nego i o institucionalnoj praksi. Primjerice, Venecijanska komisija upozorila je na to da je jedan od temelja vladavine prava lojalna suradnja među institucijama, odnosno prihvaćanje jedne razine vlasti da druge razine imaju legitimne funkcije koje je potrebno poštovati. Lojalna suradnja može se naći pod velikim pritiskom, čak i ako je utvrđena zakonima ili ustavima. Razmjena stručnog znanja među praktičarima iz različitih država članica, kao što su suci, tužitelji i stručnjaci za borbu protiv korupcije, može pomoći razumjeti na što se to odnosi u praksi. Drugi ključni elementi prakse upravljanja uz poštovanje vladavine prava i uvažavanje drugih razina vlasti transparentno su oblikovanje politika i izrada zakonodavstva. Sve se instance slažu da državna vlast podliježe određenoj odgovornosti i ograničenjima koja se u demokratskom društvu trebaju poštovati.

EU pruža jedinstvenu platformu za razvoj i promicanje osviještenosti o izazovima u području vladavine prava. Kao što je predložio Europski parlament, osim institucija EU-a u to bi mogli biti uključeni i nacionalni parlamenti te drugi ključni sudionici na nacionalnoj razini. Posebno je važno civilno društvo, među ostalim na regionalnoj i lokalnoj razini. Komisija je već predložila da se povećaju financijska sredstva i potpora za uspješno civilno društvo, promicanje medijskog pluralizma i umrežavanje među dionicima u području vladavine prava te potporu organizacijama, tijelima i subjektima na razini Unije koji djeluju u općem europskom interesu u području pravosuđa i vladavine prava.³⁹

Za promicanje vladavine prava posebno je važan odnos između EU-a i Vijeća Europe. Institucije EU-a i države članice mogle bi to dodatno razviti u cilju promicanja zajedničke kulture vladavine prava u EU-u.

EU bi mogao razmotriti i kako najbolje promicati rad Vijeća Europe na zajedničkim standardima vladavine prava. Promicanje standarda vladavine prava moglo bi se razvijati i u smjeru istorazinske ocjene, kao što su konkretno predložile neke države članice.

Moguća pitanja za daljnje razmatranje

- Na koji način EU može bolje promicati postojeće pravne zahtjeve EU-a i europske standarde u području vladavine prava, posebno na nacionalnoj razini?
- Na koji način EU najbolje može poticati ključne mreže i civilno društvo te privatni sektor na razvijanje rasprave na lokalnoj razini o pitanjima povezanim s vladavinom prava, uključujući gospodarsku dimenziju tih pitanja, te promicati standarde na kojima se temelji vladavina prava?
- Mogu li države članice učiniti više za promicanje rasprava o vladavini prava na nacionalnoj razini, primjerice putem rasprava u nacionalnim parlamentima, stručnih foruma i aktivnosti podizanja razine osviještenosti u široj javnosti?
- Na koji bi način EU i njegove države članice trebali pojačati suradnju s Vijećem Europe i drugim međunarodnim organizacijama koje čuvaju vladavinu prava, uključujući potporu radu Vijeća Europe i u odnosu na njegove evaluacije i preporuke?

³⁹ Prijedlog uredbe o uspostavi programa Kreativna Europa (od 2021. do 2027.) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1295/2013 (COM(2018)366 final, 30.5.2018.); Prijedlog uredbe o uspostavi programa Prava i vrijednosti (COM(2018)383 final, 30.5.2018.); Prijedlog uredbe o uspostavi programa Pravosuđe (COM(2018)384 final, 30.5.2018.). Novim programom Kreativna Europa podupirat će se i mjere kojima se nastoji ojačati europski sektor informativnih medija, novinarska sloboda, raznolikost i pluralizam novinarskog sadržaja te kritički pristup medijskom sadržaju s pomoću medijske pismenosti.

- Na koji način EU može nadopuniti rad Vijeća Europe i promicati zajedničke pristupe na razini EU-a? Može li istorazinska ocjena među državama članicama pomoći u tom procesu?
- Na koji se način mogu poboljšati i dodatno razviti postojeće mjere koje poduzimaju Europski parlament i Vijeće? Mogu li se klubovi zastupnika i nacionalni parlamenti više angažirati?

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

Glavnu odgovornost za osiguravanje poštovanja vladavine prava na nacionalnoj razini snose države članice. Međutim, Unija može pružiti znatnu potporu državama članicama u izgradnji dugoročnog pristupa koji pomaže osigurati da nacionalni sustavi provjere i ravnoteže mogu odgovoriti na izazove te konačno da se EU ne nađe u situaciji da mora rješavati krizu vladavine prava u određenoj državi članici. To podrazumijeva pomoć u stvaranju otpornosti u ključnim sustavima i institucijama kako bi ih se pripremlilo na razdoblja političke napetosti.

Dublje razumijevanje razvoja događaja u državama članicama doprinijelo bi usmjeravanju te potpore i ranom utvrđivanju rizika za vladavinu prava. Relevantna bi područja mogla biti nacionalni sustavi provjere i ravnoteže, neovisnost sudstva, kvaliteta javne uprave, politike borbe protiv korupcije, transparentnost zakonodavnog postupka i bolja izrada zakonodavstva. Takvim prikupljanjem informacija mogao bi se osigurati opći okvir za redovitu suradnju i dijalog s državama članicama te obavješćivanje Europskog parlamenta i Vijeća. Iako bi se trebao odnositi na sve države članice, mogao bi biti intenzivniji u državama članicama u kojima su utvrđeni nedostaci ili konkretni rizici. Naposljetku, trebala bi se pronaći ravnoteža između potrebe za postizanjem dostatne razine razumijevanja specifičnosti pojedinih država članica i potrebe da se uzmu u obzir financijski i ljudski resursi. Cilj takvog aranžmana bio bi pružiti čvršći temelj za rani dijalog o političkim inicijativama s posljedicama na vladavinu prava. Trebalo bi razmotriti mogućnost daljnjeg razvoja upotrebe postojećih instrumenata, uključujući europski semestar i pregled stanja u području pravosuđa u EU-u, radi boljeg rješavanja problema u području vladavine prava.

Još jedno dopunsko sredstvo bilo bi produblјivanje suradnje i praktične potpore kako bi se povećao konstruktivan doprinos Unije ranom rješavanju problema te pridonijelo ugradnji održivih rješenja u procese reformi koji su u tijeku. To bi se moglo provesti na zahtjev država članica i uključivalo bi odgovarajuće akcijske planove, a Europski parlament i Vijeće mogli bi biti uključeni u definiranje i promicanje takvih inicijativa. U tom kontekstu posebna bi se pozornost mogla usmjeriti na provedbu zakonodavstva EU-a s dimenzijom vladavine prava. Državama članicama mogla bi se osigurati i tehnička podrška u okviru Programa potpore strukturnim reformama.

Moguća pitanja za daljnje razmatranje

- Na koji način EU može povećati svoje kapacitete za izgradnju dubljih i usporedivih baza saznanja o stanju vladavine prava u državama članicama, produktivniji dijalog i rano prepoznavanje mogućih problema? Na koji se način postojeći instrumenti mogu dodatno razviti u cilju ocjene stanja vladavine prava?
- Na koji bi se način razmjena mišljenja između Komisije i država članica o problemima u području vladavine prava mogla najproduktivnije organizirati?

- Na koji se način stručno znanje i potpora EU-a mogu najučinkovitije usmjeriti na države članice?
- Može li se s pomoću izraženijeg međuinstitucijskog pristupa dati veći značaj preventivnim mjerama?

Odgovor: provedba na razini Unije ako nacionalni mehanizmi zakažu

Sud Europske unije u okviru postupaka zbog povrede prava i odluka o prethodnim pitanjima sve više razmatra pitanja iz područja vladavine prava s posljedicama za primjenu prava Unije. Komisija će se u svojem djelovanju nadovezati na noviju sudsku praksu Suda, primjerice u pogledu neovisnosti nacionalnih sudova i učinkovite zaštite financijskih interesa Unije. Općenito, učinkovitost kojom neovisna tijela i nacionalni sudovi provode pravo Unije također pridonosi jačanju vladavine prava u državama članicama. Stoga će Komisija, prema potrebi, i dalje jamčiti ispravnu primjenu i provedbu prava Unije putem postupaka zbog povrede u području vladavine prava.

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. Osim zajedničke obveze zaštite vrijednosti EU-a, postoji zajednički interes za rješavanje problema, kao što su prijetnje za ustavne sudove ili neovisnost sudstva, prije nego što oni mogu ugroziti provedbu europskog prava i politika te financiranja EU-a. Takvo djelovanje može se razlikovati ovisno o okolnostima, kao što je postojanje povrede, ili kako bi se osigurala proporcionalnost. Različiti pristupi mogu biti primjereni i s obzirom na različita područja politika, a jedan od primjera je prijedlog Komisije o zaštiti financijskih interesa EU-a od rizika od narušavanja vladavine prava.

Komisija je 2014. uspostavila okvir za vladavinu prava kako bi odgovorila u situacijama kada postoje jasne naznake sustavnih rizika za vladavinu prava u određenoj državi članici koji bi mogli dovesti do očite opasnosti od teškog kršenja vladavine prava koje bi za posljedicu imalo aktiviranje članka 7. UEU-a. Okvir se dosad primijenio u jednom slučaju i poslužio je kao prijelazna mjera. Pomogao je u uspostavljanju dijaloga, detaljnom utvrđivanju činjenica, analizi i izradi preporuka te uspostavi baze znanja koja se pokazala korisnom u daljnjem djelovanju Unije. Unatoč tome mogle bi se razmotriti mogućnosti za neka poboljšanja. Na primjer, moglo bi se pojačati rano informiranje Vijeća i Europskog parlamenta i njihova potpora u tom procesu. Druga bi mogućnost bila podupiranje dijaloga i preporuka uz posebne akcijske planove i tehničku podršku kako bi se situacija riješila u određenom vremenskom okviru ili utvrđivanje jasnije granice trajanja faze dijaloga.

Te bi promjene i dalje trebale imati za cilj pronalaženje rješenja za krizne situacije i utvrđivanje primjerenih pravnih lijekova. Za to je potreban učinkovit dijalog i komunikacijski kanali. Međutim, mogla bi se razmotriti i mogućnost težih posljedica ako država članica odbije poduzeti mjere za rješavanje problema. To bi moglo proizići i iz pojačane svijesti o stvarnim posljedicama trajnih nedostataka u vladavini prava u državama članicama za funkcioniranje Unije, što je već prepoznato u prijedlogu za zaštitu financijskih interesa EU-a u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava.

Moguća pitanja za daljnje razmatranje

- Na koji se način relevantna sudska praksa Suda Europske unije može učinkovito

prenositi i na koji se način može u potpunosti iskoristiti njezin potencijal?

- Na koji se način Komisija, Europski parlament i Vijeće mogu učinkovitije koordinirati i osigurati pravovremen i primjeren odgovor u slučaju krize vladavine prava u državi članici?
- Na koje se načine može dodatno pojačati Okvir za vladavinu prava? Treba li to podrazumijevati veću suradnju s drugim institucijama i međunarodnim partnerima (npr. Vijeće Europe/Venecijanska komisija, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju/Ured za demokratske institucije i ljudska prava)?
- Postoje li i druga područja, osim financijskih interesa EU-a, u kojima bi EU trebao izraditi posebne mehanizme (uključujući uvjete povezane s vladavinom prava) kako bi se izbjegli ili uklonili specifični rizici za provedbu prava ili politika EU-a?

VI. ZAKLJUČAK

Komisija poziva Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće i države članice te relevantne dionike, uključujući pravosudne mreže i civilno društvo te širu javnost, da razmisle o pitanjima koja su iznesena u ovoj Komunikaciji. Postavljena pitanja upućuju na to da postoji velik broj područja u kojima bi se mogla predvidjeti poboljšanja.

Takvo bi promišljanje samo po sebi doprinijelo provedbi vladavine prava jer bi se potaknula rasprava i zajamčio trajan fokus na to pitanje. Komisija smatra da bi jačanje provedbe vladavine prava moglo imati ključan doprinos za budućnost Unije. Time bi se omogućila veća jasnoća i dosljednost, pridonijelo osiguranju jednakog postupanja prema svim državama članicama te zaštitili zajednički interesi svih strana na temelju učinkovite primjene prava EU-a u svim državama članicama.

Komisija će se u lipnju 2019. ponovno osvrnuti na to pitanje u svojim zaključcima i prijedlozima. Oni će se temeljiti na raspravi koja je u tijeku među institucijama i u društvu u cjelini i na razvoju sudske prakse Suda Europske unije te će se u njima nastojati utvrditi pristup za jačanje vladavine prava u Uniji u okviru važećih Ugovora.