

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Vladavina prava i fond za oporavak”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2022/C 194/05)

Izjavitelj: **Christian BÄUMLER**

Odluka Plenarne skupštine:	25.3.2021.
Pravna osnova:	pravilo 32. stavak 2. Poslovnika samoinicijativno mišljenje
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	16.12.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.1.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	566
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	204/14/18

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) naglašava da se Europska unija temelji na vrijednostima kao što su poštovanje ljudskog dostojanstva, sloboda, demokracija, jednakost, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.

1.2. U svojem mišljenju EGSO navodi da je poštovanje tih vrijednosti, a osobito vladavine prava, od temeljne važnosti za građane EU-a i opstanak Europske unije.

1.3. EGSO se zalaže da Vijeće Europske unije i Europska komisija uvedu visoke i odvraćajuće sankcije u slučaju sustavnih nedostataka u pogledu vladavine prava koji ugrožavaju proračun Europske unije.

1.4. EGSO smatra da je od ključne važnosti da države članice u nacionalnim programima obnove prikažu koje će mjere poduzeti za jačanje vladavine prava.

1.5. EGSO poziva na to da svi programi koji primaju potporu iz proračuna EU-a podliježu pravnim zahtjevima u pogledu slobode informiranja i transparentnosti.

1.6. EGSO poziva na to da sudjelovanje u pojačanoj suradnji s Uredom europskog javnog tužitelja postane preduvjetom za sudjelovanje u programima koji se financiraju iz proračuna EU-a.

1.7. EGSO poziva na daljnji razvoj Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) u agenciju za vladavinu prava i administrativnu učinkovitost.

1.8. EGSO smatra da sustavni nedostaci u vladavini prava u državama članicama negativno utječu na proračun EU-a te poziva na prebacivanje tereta dokazivanja.

1.9. EGSO poziva EU da zaštiti nevladine organizacije koje promiču ljudska prava i vladavinu prava od neprimjerenog utjecaja te da podupre njihovo financiranje.

1.10. EGSO poziva europske institucije da pokrenu kampanju s civilnim društvom pod nazivom „Moj EU – moja prava”, u kojoj se poziva na dijalog na razini EU-a o važnosti vladavine prava.

2. Opće napomene

Kontekst prijedloga

2.1. Europska unija temelji se na vrijednostima navedenima u članku 2. UEU-a. Među njima su poštovanje ljudskog dostojanstva, sloboda, demokracija, jednakost, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Usto europsko društvo odlikuju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost žena i muškaraca ⁽¹⁾.

2.2. Poštovanje tih vrijednosti od temeljne je važnosti za sve građane i građanke EU-a. U kontekstu europske povijesti, osobito zločinâ protiv čovječnosti počinjenih u svjetskim ratovima, Europska unija dala je zaštitničko obećanje da će jamčiti mir u Europi i čuvati temeljna prava svih svojih građana i građanki. Iz toga proizlazi mandat Europske unije za praćenje i sprečavanje sustavnih povreda tih vrijednosti.

2.3. Osim toga, poštovanje tih vrijednosti, osobito vladavine prava, preduvjet je za postojanje Europske unije u njezinu sadašnjem obliku: Europska unija zadovoljava načelo vladavine prava samo ako sve države članice zadovoljavaju zahtjeve vladavine prava. Samo tako moguće je osigurati da se politike Unije, uključujući rashode iz europskog proračuna, pravilno provode u svim državama članicama. Nadalje, suradnja između pravosuđa i uprava država članica temelji se na uzajamnom povjerenju u to da sve države članice dijele i u praksi žive zajedničke vrijednosti. Samo na temelju toga moguće je da uprave i pravosudna tijela država članica ostvaruju prekograničnu suradnju te priznaju i provode odluke iz drugih država članica.

2.4. Nadalje, te su vrijednosti, osobito vladavina prava, itekako važne za održivi gospodarski razvoj Europske unije. Naime, uz jamčenje sigurnosti ulaganja te poštovanje pravila tržišnog natjecanja i drugih gospodarskih propisa, povjerenje u pravni sustav u cjelini ključno je za privatna ulaganja i prekograničnu trgovinu. Stoga je za održivi oporavak jedinstvenog europskog tržišta od gospodarskih posljedica pandemije bolesti COVID-19, uz poduzimanje posebnih mjera potpore, primjerice u okviru fonda za oporavak, nužno poštovanje europskih vrijednosti, osobito vladavine prava.

2.5. Naposljetku, načelo vladavine prava i druge vrijednosti iz članka 2. UEU-a dio su identiteta Europske unije. Vladavina prava sastavni je dio demokratskog i pluralističkog društva u Europi, koje je jedno od osnivačkih obećanja Unije. Međutim, važnost vladavine prava proteže se i izvan granica Unije. Vanjska i sigurnosna politika Unije uvelike se temelji na vrijednostima iz članka 2. UEU-a i načelu vladavine prava. U svojoj vanjskoj politici Europska unija zagovara globalni poredak utemeljen na pravu i vrijednostima. U tome Europska unija može biti i dalje vjerodostojna samo ako i ona sama i sve njezine države članice zadovoljavaju te zahtjeve. Integracijska sposobnost i globalna atraktivnost Unije također se uvelike temelje na poštovanju tih vrijednosti.

2.6. Europske institucije u brojnim mišljenjima i zakonodavnim aktima dosljedno naglašavaju važnost vrijednosti iz članka 2. UEU-a, osobito poštovanja vladavine prava. Uz ostale mogućnosti sankcioniranja, osobito postupak zbog povrede Ugovorâ na temelju članka 263. UFEU-a, Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁾ sada pruža mogućnost financijskog sankcioniranja sustavnih povreda vladavine prava. To služi prvenstveno zaštitu proračuna Unije. Međutim, time se može i općenito pridonijeti boljoj zaštiti vladavine prava u svim državama članicama. Uredbom se također nastoji ojačati vjerodostojnost Unije, a time i olakšati ulaganja.

2.7. EGSO pozdravlja uvođenje te nove uredbe. Osim zaštite vladavine prava i financijskih interesa Unije, Uredbom se promiče i društvena prihvaćenost financijskih transfera unutar Europske unije, osobito onih preko fonda za oporavak, u svim državama članicama. Međutim, za učinkovitost Uredbe ključno je da se ona provede u praksi te da se uvedu brze i sveobuhvatne sankcije za povrede vladavine prava koje istodobno ugrožavaju proračun Unije.

2.8. Osim tog novog praćenja, koje je posebno usmjereno na vladavinu prava u pogledu dodjele sredstava, Komisija bi također trebala nastaviti u potpunosti provoditi i po potrebi jačati svoju opću ulogu u praćenju proračuna EU-a. Naime, svaka zloupotreba sredstava EU-a, čak i kada se ne temelji na nedostacima u vladavini prava, šteti europskim programima i ugledu EU-a. Osim toga, Komisija bi trebala osigurati da se građani EU-a bolje upoznaju s time koje konkretne lokalne

⁽¹⁾ Članak 2. UEU-a.

⁽²⁾ Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (SL L 433 I, 22.12.2020., str. 1.).

projekte (su)financira EU. U tu bi svrhu trebalo prilagoditi i relevantne propise o transparentnosti i informiranju javnosti, primjerice s pomoću tablica o građevinskim projektima ili informacija dostupnih na internetu, te jasnije isticati sudjelovanje EU-a.

3. Opći zahtjevi

3.1. EGSO poziva na strogu primjenu te nove uredbe u svim proračunski relevantnim područjima. Kako bi Komisija ispunjavala zadaće praćenja koje su joj prenesene Uredbom i Ugovorima, mora osigurati odgovarajuće ljudske i financijske resurse i dosljedno slijediti upozorenja o mogućim povredama. Pritom Komisija mora strogo primjenjivati objektivne kriterije i ispitivati povrede na isti način u svim državama članicama. Osim toga, Komisija bi trebala snažnije kontrolirati pravilnu provedbu programâ EU-a u trećim zemljama te i na njih, osobito na zemlje kandidatkinje, primjenjivati iste kriterije kao na države članice.

3.2. Konkretno, Komisija i države članice moraju osigurati da se iz proračuna Unije ne izvršavaju plaćanja čija se upotreba ne može u potpunosti dokazati. Za sve korisnike plaćanja iz proračuna Unije, bez obzira na to je li njihov organizacijski oblik definiran javnim ili privatnim pravom, moraju vrijediti odgovarajuća pravila o transparentnosti. Države članice i Komisija trebale bi sveobuhvatno informirati civilno društvo o upotrebi sredstava i savjetovati se s njime o mogućim poboljšanjima upotrebe sredstava. Za planiranje i izvršenje proračuna potrebni su transparentan postupak i savjetovanje, koji uključuju savjetovanje s državama članicama i organizacijama civilnog društva.

3.3. U slučaju sustavnih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama koji istodobno ugrožavaju proračun Unije potrebna je rana i brza reakcija, osobito Komisijina. Samo tako može se osigurati rano otkrivanje i zaustavljanje neželjenih pojava. Usto se u slučaju povreda moraju izricati odvraćajuće kazne: kako bi zaštitila valjanost prava Unije, Komisija izriče znatne financijske sankcije i u drugim područjima, primjerice u svrhu provedbe prava tržišnog natjecanja. Zbog temeljne važnosti vladavine prava i zaštite proračuna Unije Komisija i Vijeće moraju i u tim područjima izricati visoke i odvraćajuće kazne. To bi u slučaju moguće reforme Uredbe trebalo i izričito utvrditi u njezinu tekstu. Usto EGSO zahtijeva da Komisija i Vijeće blisko surađuju s Europskim parlamentom i da on u slučaju moguće reforme Uredbe u budućnosti dobije jednaka postupovna prava kao Vijeće.

3.4. EGSO smatra da sustavni nedostaci u vladavini prava u državi članici uvijek narušavaju ili barem ozbiljno ugrožavaju provedbu programa koje financira EU, a time i zaštitu proračuna EU-a. Stoga, ako se u državi članici utvrde sustavni nedostaci u pogledu vladavine prava, ta država članica trebala bi snositi teret dokazivanja da su provedba programa financiranih sredstvima EU-a i zaštita proračuna EU-a zajamčene. EGSO poziva da se to pojasni u Uredbi (EU, Euratom) 2020/2092.

3.5. Uz mogućnosti predviđene Uredbom (EU, Euratom) 2020/2092, Komisija, Vijeće Europske unije i Europski parlament trebali bi se u slučaju sustavnog kršenja vladavine prava koristiti i svim drugim raspoloživim sredstvima sankcioniranja. Među njima su osobito postupak zbog povrede Ugovorâ na temelju članka 263. UFEU-a i postupak na temelju članka 7. UEU-a. Navedene europske institucije trebale bi i pri primjeni tih postupaka voditi računa o njihovoj što bržoj provedbi i poraditi na odvraćajućim kaznama. Kako bi Komisija mogla brzo reagirati u slučaju povreda načela vladavine prava, trebala bi bez odlaganja donijeti provedbene smjernice, osobito za Uredbu (EU, Euratom) 2020/2092. U tim smjernicama Komisija bi trebala posebno utvrditi pod kojim uvjetima smatra nužnim financijsko sankcioniranje i koje financijske sankcije smatra primjerenima. Nadalje, trebala bi utvrditi i uvjete pod kojima će dodatno pokrenuti postupak zbog povrede Ugovorâ na temelju članka 263. UFEU-a ili postupak na temelju članka 7. UEU-a.

3.6. Osim toga, Europska komisija, Vijeće Europske unije i Europski parlament trebali bi i dalje voditi kontinuirani dijalog o vladavini prava sa svim državama članicama te javno i jasno imenovati povrede načela vladavine prava. Europske institucije trebale bi još više međusobno surađivati kako bi dodatno promicale načela vladavine prava i istražile moguće daljnje načine zaštite vladavine prava u svim državama članicama.

4. Posebni zahtjevi

4.1. Kad je riječ o fondu za oporavak, EGSO izražava žaljenje zbog toga što se odluke Europske komisije s ocjenama programâ država članica samo u ograničenoj mjeri odnose na temeljnu važnost vladavine prava. Kako je prethodno prikazano, vladavina prava ima temeljnu važnost za održivi gospodarski razvoj Europske unije, zbog čega se mora na

primjeren način uzeti u obzir u okviru fonda za oporavak. U tom pogledu nije dovoljno da Komisija svoju ocjenu uvelike temelji na gospodarskim pokazateljima, primjerice onima iz europskog semestra. Kao što je EGSO već zatražio, Komisija bi i u okviru europskog semestra trebala u većoj mjeri uzimati u obzir važnost vladavine prava za održivi gospodarski razvoj te uključiti relevantne pokazatelje⁽³⁾.

4.2. EGSO smatra da programi koje su države članice dosad dostavile sadržavaju premalo inicijativa za jačanje vladavine prava. Tako, među ostalima, programi Italije, Hrvatske i Češke sadržavaju pojedine inicijative u području vladavine prava, primjerice mjere za suzbijanje korupcije i povećanje učinkovitosti pravosudnih tijela. Međutim, EGSO smatra da to, promatrano općenito kao i za sve države članice, ne odražava dovoljno temeljnu važnost vladavine prava. Stoga EGSO smatra iznimno važnim da sve države članice u nacionalnim programima prikažu koje će mjere poduzeti za jačanje vladavine prava.

4.3. Osim toga, EGSO poziva na daljnji razvoj zahtjeva za izvršenje proračuna Unije, uključujući Uredbu (EU, Euratom) 2020/2092. U budućnosti bi svi programi koji primaju potporu iz proračuna Unije trebali podlijegati dalekosežnim nacionalnim zakonima o slobodi informiranja i transparentnosti kako bi se medijskim institucijama, nevladinim organizacijama i civilnom društvu omogućio jednostavan i sveobuhvatan pristup informacijama. Iznimka od toga moguća je samo u slučaju krajnje nužde uvjetovane interesima nacionalne sigurnosti. Europska komisija trebala bi stalno preispitivati primjerenost tih nacionalnih zakona o slobodi informiranja i po potrebi podnositi prijedloge za njihovu izmjenu, uzimajući u obzir i druga mišljenja, primjerice ona Europskog parlamenta i EGSO-a.

4.4. EGSO podržava osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja jer će on imati bitnu ulogu u zaštiti financijskih interesa Unije i kaznenom progonu prekograničnih kaznenih djela. EGSO je uvjeren da Ured europskog javnog tužitelja već sada ima odvratajući učinak i da će dugoročno pridonositi znatnom poboljšanju prekograničnog kaznenog progona. Zbog toga EGSO poziva sve države članice da se pridruže pojačanoj suradnji s Uredom europskog javnog tužitelja i da to postane preduvjetom za sudjelovanje u programima koje financira EU.

4.5. Novoosnovani Ured europskog javnog tužitelja preuzima zadaće koje je dosad obavljao OLAF. Stoga EGSO poziva na daljnji razvoj OLAF-a u Europsku agenciju za vladavinu prava i administrativnu učinkovitost. Ta nova agencija trebala bi općenito i kontinuirano provjeravati vladavinu prava u državama članicama te na odgovarajući način savjetovati Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europsku komisiju o primjeni Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092. Osim toga, ta bi nova agencija trebala izricati opće preporuke za jačanje vladavine prava i administrativne učinkovitosti država članica te u tom smislu podupirati države članice i njihove uprave. Ako države članice ne budu slijedile značajne preporuke te agencije, trebalo bi ih obvezati da to na odgovarajući način opravdaju.

4.6. Usto bi Europska komisija trebala izraditi i daljnje inicijative za jačanje vladavine prava i primjenu europskih temeljnih prava u svim državama članicama. Tako bi za osoblje pravosudnih tijela država članica kao i za nevladine organizacije, koje se posebno zalažu za vladavinu prava i zaštitu temeljnih i ljudskih prava, trebalo uvesti i proširivati programe razmjene, primjerice preko programa Erasmus+, kako bi se ojačalo i razvijalo zajedničko razumijevanje vladavine prava u Europi. U tu bi svrhu Europska komisija trebala povećati financiranje dobrovoljnih i prekograničnih programa osposobljavanja za te zaposlenike pravosudnih tijela u državama članicama; trebalo bi također podupirati obrazovne programe nevladinih organizacija koje promiču vladavinu prava i zaštitu temeljnih i ljudskih prava. Cilj bi trebao biti promicanje europskog načela vladavine prava kojim se uzimaju u obzir pravne tradicije država članica kao i obvezujuća priroda zajedničkih minimalnih standarda za sve države članice.

4.7. EGSO smatra da je za zaštitu vladavine prava izuzetno važno civilno društvo, zbog čega i ono snosi primjerenu odgovornost. Stoga bi Komisija u svrhu jačanja vladavine prava u svim državama članicama trebala novim programom snažnije podupirati platforme civilnog društva koje su posvećene prvenstveno zaštiti vladavine prava u državama članicama i odgovarajuće obrazovne programe⁽⁴⁾. U okviru tog programa EU bi trebao podupirati financiranje nevladinih organizacija. Potrebno je osigurati zaštitu od neprikladnog utjecaja i drugih oblika zadiranja u neovisnost nevladinih organizacija od strane tvorca politika, lobista i drugih aktera.

⁽³⁾ Vidjeti i mišljenje EGSO-a o temi „Vladavina prava i njezin utjecaj na gospodarski rast”, ECO/511 (SL C 429, 11.12.2020., str. 16.), točka 7.1. i dalje; mišljenje EGSO-a o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću – Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji, SOC/627 (SL C 282, 20.8.2019., str. 39.), točka 4.1. i dalje.

⁽⁴⁾ Vidjeti i mišljenje EGSO-a o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću – Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji, SOC/627 (SL C 341, 24.8.2021., str. 56.), točka 3.9. i dalje; mišljenje EGSO-a „Aktivni plan za europsku demokraciju”, SOC/672, točka 6.2.1. i dalje.

4.8. Naposljetku, upravo bi Europska komisija, Vijeće Europske unije, Europski parlament i EGSO trebali podizati svijest svih građana EU-a o važnosti europskih vrijednosti, osobito vladavine prava. EU-u je potrebna komunikacijska strategija u kojoj se koncept vladavine prava povezuje sa stvarnim okolnostima. U tu bi svrhu navedene europske institucije, u suradnji s drugim akterima civilnog društva, trebale pokrenuti odgovarajuću kampanju o važnosti vladavine prava pod nazivom „Moj EU – moja prava”, koja bi se obraćala svim skupinama stanovništva, svima pružala temeljne informacije o vladavini prava na jasan način i pozivala na dijalog diljem EU-a ⁽³⁾.

Bruxelles, 20. siječnja 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽³⁾ Vidjeti i mišljenje EGSO-a, o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Europskom Vijeću i Vijeću – Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji, SOC/627, točka 3.19.; mišljenje EGSO-a o temi „Akcijski plan za europsku demokraciju”, SOC/672, točka 4.3.2.

PRILOG

Sljedeći su amandmani odbijeni tijekom rasprave premda su dobili barem četvrtinu glasova (pravilo 59. stavak 3. Poslovnika):

AMANDMAN 1.

Podnosi:

TEDER Reet

SOC/692 – Vladavina prava i fond za oporavak

Točka 3.4.

Izmijeniti kako slijedi:

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
<p>EGSO smatra da sustavni nedostaci u vladavini prava u državi članici uvijek narušavaju ili barem ozbiljno ugrožavaju provedbu programa koje financira EU, a time i zaštitu proračuna EU-a. Stoga, ako se u državi članici utvrde sustavni nedostaci u pogledu vladavine prava, ta država članica trebala bi snositi teret dokazivanja da su provedba programa financiranih sredstvima EU-a i zaštita proračuna EU-a zajamčene. EGSO poziva da se to pojasni u Uredbi (EU, Euratom) 2020/2092.</p>	<p>EGSO smatra da sustavni nedostaci u vladavini prava u državi članici uvijek narušavaju ili barem ozbiljno ugrožavaju provedbu programa koje financira EU, a time i zaštitu proračuna EU-a. Stoga, ako se u državi članici utvrde sustavni nedostaci u pogledu vladavine prava, ta država članica trebala bi biti obvezna u potpunosti sudjelovati u istraživanju povreda i uklanjanju nedostataka kako bi se osigurala pravilna provedba programa financiranih sredstvima EU-a i zaštita proračuna EU-a zajamčene. EGSO poziva da se to pojasni u Uredbi (EU, Euratom) 2020/2092.</p>

Obrazloženje

Vladavina prava mora se zajamčiti legitimnim sredstvima. Teret dokazivanja u svojem sadašnjem obliku jedno je od glavnih temeljnih načela pravne valjanosti. Promjena ili prebacivanje tereta dokazivanja mogla bi biti vrlo opasan presedan i ugroziti temelje vladavine prava.

Rezultat glasanja:

Za: 41

Protiv: 65

Suzdržanih: 13

AMANDMAN 2.**Podnosi:**

TEDER Reet

SOC/692 – Vladavina prava i fond za oporavak**Točka 1.6.**

Izmijeniti kako slijedi:

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
EGSO smatra da sustavni nedostaci u vladavini prava u državama članicama negativno utječu na proračun EU-a te poziva na prebacivanje tereta dokazivanja.	EGSO smatra da nedostaci u vladavini prava u državama članicama negativno utječu na proračun EU-a te se zalaže za ciljani odgovor na nedostatke i strogo poštovanje zakona u provedbi programa koje financira EU i zaštite proračuna EU-a.

Obrazloženje

Vladavina prava mora se zajamčiti legitimnim sredstvima. Teret dokazivanja u svojem sadašnjem obliku jedno je od glavnih temeljnih načela pravne valjanosti. Promjena ili prebacivanje tereta dokazivanja mogla bi biti vrlo opasan presedan i ugroziti temelje vladavine prava.

Rezultat glasanja:

Za: 72

Protiv: 141

Suzdržanih: 18