



Mediji i informiranje

Sud Europske unije
PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 217/21
U Luksemburgu 2. prosinca 2021.

Mišljenje nezavisnog odvjetnika u predmetima C-156/21 i C-157/21
Mađarska i Poljska/Parlament i Vijeće

Nezavisni odvjetnik M. Campos Sánchez-Bordona: treba odbiti tužbe Mađarske i Poljske protiv režima uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije u slučaju povreda načelâ vladavine prava

Taj režim donesen je na temelju prikladne pravne osnove, u skladu je s člankom 7. UEU-a i poštuje načelo pravne sigurnosti

Zakonodavac Unije donio je 16. prosinca 2020. uredbu¹ kojom se uspostavlja opći režim uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije u slučaju povreda načelâ vladavine prava u državama članicama. Kako bi se postigao taj cilj, Uredbom se omogućuje Vijeću da na zahtjev Europske komisije donese, među ostalim, mjere poput suspenzije plaćanja koja se financiraju iz proračuna Unije ili suspenzije odobrenja jednog ili više programa financiranih iz tog proračuna.

Mađarska i Poljska podnijele su pojedinačne tužbe Sudu Europske unije u kojima traže da se Uredba poništi. Njihovo pobijanje temelji se, među ostalim razlozima, na nepostojanju ili neprikladnosti pravne osnove odabrane za Uredbu, njezinoj neusklađenosti s člankom 7. UEU-a² i povredi načela pravne sigurnosti.

U mišljenju koje je danas izneseno nezavisni odvjetnik Manuel Campos Sánchez-Bordona, kao prvo, ističe da je cilj Uredbe stvaranje **posebnog mehanizma za osiguravanje pravilnog izvršenja proračuna Unije** u slučaju da neka država članica povrijedi načela vladavine prava i time ugrozi dobro upravljanje sredstvima Unije ili njezine financijske interese. U tom kontekstu ističe da se **Uredbom ne nastoji zaštititi vladavina prava s pomoću mehanizma kojim se izriču sankcije sličnom onom iz članka 7. UEU-a, nego se uspostavlja instrument financijske uvjetovanosti kako bi se očuvala ta vrijednost Unije.** Prema njegovu mišljenju, diskrecijska ovlast koju imaju institucije Unije obuhvaća tu zakonodavnu opciju, koja se ne može kvalificirati kao očito pogrešna jer poštovanje načelâ vladavine prava može biti od temeljne važnosti za dobro funkcioniranje javnih financija i pravilno izvršenje proračuna Unije.

Osim toga, ističe se da se Uredbom zahtijeva postojanje **dovoljno izravne veze** između povrede vladavine prava i **izvršenja proračuna**, tako da se ona **ne može primijeniti na sve povrede vladavine prava, nego na one koje su izravno povezane s upravljanjem proračunom Unije.** Suprotno tomu, zaštita krajnjih primatelja programa potrošnje koji se financiraju iz proračuna Unije uobičajena je i logična mjera u okviru podijeljenog upravljanja tim sredstvima, stoga financijski ispravak koji donesu institucije Unije mora snositi država članica koja je počinila povredu i ne smije ga prenijeti na korisnike sredstava koji nisu povezani s tom povredom. Nezavisni odvjetnik smatra da i cilj i sadržaj **Uredbe** pokazuju da ona **predstavlja financijsko pravilo u smislu članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a i da je stoga taj članak mogao biti prikladna pravna osnova za njezino donošenje.**

Kao drugo, nezavisni odvjetnik smatra da se člankom 7. UEU-a ne ovlašćuje zakonodavca Unije da uvede drugi sličan mehanizam, čiji je cilj također zaštititi vladavinu prava i kojim se primjenjuju

¹ Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (SL 2020., L 433, str. 1. i ispravak SL 2021., L 373, str. 94.)

² Tim se člankom predviđa mogućnost da se protiv države članice pokrene postupak zbog teškog kršenja vrijednosti Unije ili očite opasnost od toga.

slične sankcije. Međutim, smatra da se **člankom 7. UEU-a ne sprečava da se ta zaštita osigura drugim instrumentima različitim od onih iz te odredbe**, pod uvjetom da su njihove bitne značajke drukčije od značajki zaštite koja je zajamčena tim člankom. Podsjeća na to da je Sud već utvrdio posljedice povrede vrijednosti Unije, konkretno, u područjima europskog uhidbenog naloga i neovisnosti nacionalnih sudaca, iako u tim slučajevima nije primijenjen članak 7. UEU-a.

Nezavisni odvjetnik smatra da su pravila koja su donijele institucije Unije kojima je cilj odgovoriti **u posebnim područjima** na određene povrede te vrijednosti vladavine prava koje utječu na upravljanje proračunom **u skladu s Ugovorima**. Dok se člankom 7. UEU-a donošenje mjera uvjetuje utvrđivanjem činjenice da država članica teško i trajno povređuje vrijednosti Unije, **Uredba se odnosi samo na povredu** načelâ vladavine prava koju počinji država članica, **koja utječe ili postoji ozbiljan i izravan rizik od toga da bi mogla utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom ili na zaštitu financijskih interesa Unije**.

Prema mišljenju nezavisnog odvjetnika, **mehanizam iz Uredbe sličan je drugim instrumentima financijske uvjetovanosti i izvršenja proračuna koji postoje u različitim područjima prava Unije**, a ne onom iz članka 7. UEU-a. Osim toga, za razliku od Uredbe, člankom 7. UEU-a zahtijeva se postojanje teške i trajne povrede **bilo koje vrijednosti prava Unije**, a ne samo vladavine prava. Stoga se ograničenje nadležnosti Suda predviđeno člankom 269. UFEU-a u vezi s člankom 7. UEU-a ne može primijeniti na Uredbu, koja podliježe potpunom nadzoru zakonitosti iz članka 263. UFEU-a. Isto tako, postupak odlučivanja utvrđen u članku 6. Uredbe razlikuje se od onog iz članka 7. UEU-a i njime se ne povređuje načelo institucionalne ravnoteže jer je dodjeljivanje provedbenih ovlasti Vijeću u skladu sa širokim pojmom izvršenja proračuna iz članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a te se njime ne povređuje članak 317. UFEU-a, kojim se Komisiji dodjeljuje ovlast za izvršenje proračuna u užem smislu. Stoga nezavisni odvjetnik smatra da je **Uredba u skladu s člankom 7. UEU-a**.

Kao treće, nezavisni odvjetnik smatra da, iako je pojam vladavine prava kao vrijednosti Unije širok, **zakonodavac Unije može taj pojam pojasniti** u posebnom materijalnom području kao što je izvršenje proračuna u svrhu utvrđivanja mehanizma financijske uvjetovanosti. Podsjeća u tom pogledu na to da se u Uredbi navodi **sedam pravnih načela**³, koja treba tumačiti s obzirom na ostale vrijednosti i načela Unije iz članka 2. UEU-a. Osim toga, u članku 3. Uredbe pojašnjavaju se neke okolnosti koje upućuju na povredu načelâ vladavine prava, a njezin članak 4. stavak 2. sadržava indikativan popis elemenata koji mogu dovesti do povreda navedenih načela. Tako se utvrđuju povrede koje mogu uzrokovati donošenje mjera uvjetovanosti iz Uredbe, koje ovise o postojanju izravne veze s izvršenjem proračuna Unije. U oba se elementa očituje napor zakonodavca da olakša primjenu načelâ vladavine prava i poveća pravnu sigurnost.

Prema mišljenju nezavisnog odvjetnika, karakterizacija vladavine prava upućivanjem na navedena načela **ispunjava minimalne zahtjeve jasnoće, preciznosti i predvidljivosti koje zahtijeva pravna sigurnost**. Naime, države članice u dovoljnoj su mjeri upoznate s obvezama koje proizlaze iz tih načela, tim više ako se uzme u obzir da je većina utvrđena sudskom praksom Suda.

U tim okolnostima nezavisni odvjetnik predlaže **Sudu da odbije tužbe za poništenje koje su podnijele Mađarska i Poljska**.

NAPOMENA: Sud nije vezan mišljenjem nezavisnog odvjetnika. Zadaća je nezavisnih odvjetnika predložiti Sudu u punoj neovisnosti pravno rješenje u predmetu za koji su zaduženi. Suci Suda sada počinju vijećati u ovom predmetu. Presuda će se donijeti naknadno.

NAPOMENA: Tužba za poništenje služi za poništenje akata institucija Unije koji su protivni pravu Unije. Pod određenim uvjetima države članice, europske institucije i pojedinci mogu podnijeti tužbu za poništenje Sudu ili Općem sudu. Ako je tužba osnovana, akt se poništava. Dotična institucija mora popuniti eventualnu pravnu prazninu nastalu poništenjem akta.

³ Načelo zakonitosti koje podrazumijeva transparentan, odgovoran, demokratski i pluralistički postupak donošenja zakona; načelo pravne sigurnosti; zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti; učinkovite sudske zaštite, uključujući pristup pravosuđu, koju provode neovisni i nepristrani sudovi, također u pogledu temeljnih prava; načelo diobe vlasti; te načela nediskriminacije i jednakosti pred zakonom.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

Cjelovit tekst mišljenja ([C-156/21](#) i [C-157/21](#)) objavljuje se na stranici CURIA na dan čitanja.

Osoba za kontakt: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293

Snimke s čitanja mišljenja dostupne su na "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106