



Mediji i informiranje

Sud Europske unije
PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 28/22
U Luxembourggu 16. veljače 2022.

Presude u predmetima C-156/21 Mađarska/Parlament i Vijeće
i C-157/21 Poljska/Parlament i Vijeće

Mjere za zaštitu proračuna Unije: puni sastav Suda odbija tužbe koje su Mađarska i Poljska podnijele protiv mehanizma uvjetovanosti prema kojem primanja financijskih sredstava iz proračuna Unije ovise o tome da države članice poštuju načela vladavine prava

Taj mehanizam donesen je na odgovarajućoj pravnoj osnovi, u skladu je s postupkom predviđenim u članku 7. UEU-a te osobito poštuje granice ovlasti dodijeljenih Uniji i načelo pravne sigurnosti

Dana 16. prosinca 2020. Parlament i Vijeće donijeli su uredbu¹ kojom se uspostavlja opći režim uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije u slučaju povrede načela vladavine prava u državi članici. Kako bi se postigao taj cilj, uredba omogućava Vijeću da na Komisijin prijedlog donese mjere zaštite poput suspenzije plaćanjâ na teret proračuna Unije ili suspenzije odobrenja jednog ili više programa na teret tog proračuna².

Mađarska i Poljska podnijele su Sudu tužbe za poništenje te uredbe. Svoje tužbe temelje, među ostalim, na nepostojanju odgovarajuće pravne osnove u UEU-u i UFEU-u, na zaobilaženju postupka predviđenog u članku 7. UEU-a³, na prekoračenju ovlasti Unije i na povredi načela pravne sigurnosti. U potporu svojoj argumentaciji, Mađarska i Poljska pozvale su se na **povjerljivo mišljenje pravne službe Vijeća** o prvotnom prijedlogu iz kojeg je proizašla ta uredba, što **Sud smatra dopuštenim**, unatoč prigovorima Vijeća, na temelju **prevladavajućeg javnog interesa za transparentnost zakonodavnog postupka**.

U tim dvama predmetima Mađarska i Poljska su se međusobno podržale, dok su Belgija, Danska, Njemačka, Irska, Španjolska, Francuska, Luksemburg, Nizozemska, Finska, Švedska i Komisija intervenirale u potporu Parlamentu i Vijeću. Na zahtjev Parlamenta, Sud je o tim predmetima odlučivao u ubrzanom postupku. Usto su ti predmeti dodijeljeni punom sastavu Suda, uzimajući u obzir temeljnu važnost pitanja koja se njima postavljaju o mogućnostima koje mogu proizlaziti iz Ugovorâ kako bi se Uniji omogućilo da zaštiti svoj proračun i svoje financijske interese od povreda načela vladavine prava u tim državama članicama.

Sud utvrđuje, kao prvo, u pogledu pravne osnove uredbe, da se postupak predviđen uredbom može pokrenuti samo u slučajevima u kojima postoje opravdani razlozi da bi se smatralo ne samo da su počinjene povrede načela vladavine prava u državi članici, nego prije svega da te povrede utječu ili postoji ozbiljan rizik da bi mogle na dovoljno izravan način utjecati na dobro upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa. Osim toga, mjere koje se mogu donijeti na temelju uredbe odnose se isključivo na izvršenje proračuna Unije te su sve namijenjene ograničenju financiranja iz tog proračuna ovisno o utjecaju takve povrede ili takvog ozbiljnog rizika na proračun. Stoga se **uredbom nastoji zaštititi proračun Unije od utjecaja koji na dovoljno izravan način proizlaze iz povreda načela vladavine prava, a ne sankcionirati te povrede kao takve**.

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 433I, str. 1. i ispravak SL 2021., L 373, str. 94.)

² Međutim, u takvim slučajevima uredbom se štite legitimni interesi krajnjih primatelja i korisnika.

³ Člankom 7. UEU-a predviđa se mogućnost pokretanja postupka protiv države članice u slučaju teškog kršenja vrijednosti Unije ili u slučaju očite opasnosti takvog kršenja.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da **poštovanje, od strane država članica, zajedničkih vrijednosti na kojima se Unija temelji, koje su one utvrdile i dijele te koje definiraju sâm identitet Unije kao zajedničkog pravnog poretka tih država⁴, poput vladavine prava i solidarnosti, opravdava uzajamno povjerenje između tih država. S obzirom na to da je to poštovanje uvjet uživanja svih prava koja proizlaze iz primjene Ugovorâ na državu članicu, Unija mora biti u mogućnosti, unutar granica svojih ovlasti, zaštititi te vrijednosti.**

O tom pitanju Sud pojašnjava, s jedne strane, da se **poštovanje tih vrijednosti ne može svesti na obvezu koju država kandidatkinja ima kako bi pristupila Uniji** i koje bi se mogla osloboditi nakon svojega pristupanja. S druge strane, naglašava da je **proračun Unije jedan od glavnih instrumenata koji omogućava da se** u politikama i djelovanjima Unije **konkretizira temeljno načelo solidarnosti** među državama članicama i da provedba tog načela putem tog proračuna počiva na uzajamnom povjerenju koje one imaju u odgovorno korištenje zajedničkih sredstava koja ulaze u navedeni proračun.

Međutim, **dobro financijsko upravljanje proračunom Unije i financijski interesi Unije mogu biti ozbiljno ugroženi povredama načela vladavine prava počinjenih u državi članici.** Naime, posljedice tih povreda mogu biti, među ostalim, nepostojanje jamstva da će rashodi obuhvaćeni proračunom Unije ispunjavati sve uvjete financiranja propisane pravom Unije i, slijedom toga, ispunjavati zadane ciljeve Unije kada ona financira takve rashode.

Slijedom toga, horizontalni „**mehanizam uvjetovanosti**”, poput onog uspostavljenog uredbom, kojim se primanje financijskih sredstava iz proračuna Unije uvjetuje time da država članica poštuje načela vladavine prava **može ulaziti u ovlasti koje su Ugovorima povjerene Uniji kako bi se uspostavila „financijska pravila” u vezi s izvršenjem proračuna Unije.**

Kao drugo, Sud utvrđuje da se postupkom uspostavljenim **Uredbom ne zaobilazi postupak predviđen u članku 7. UEU-a i da se njime poštuju granice ovlasti dodijeljenih Uniji.**

Naime, svrha postupka predviđenog u članku 7. UEU-a jest ta da se Vijeću omogući sankcioniranje teških i trajnih povreda zajedničkih vrijednosti na kojima se Unija zasniva i kojima se definira njezin identitet kako bi se, među ostalim, dotičnoj državi članici naložilo da prestane s tim povredama. Nasuprot tomu, uredbom se nastoji zaštititi proračun Unije, i to samo u slučaju povrede načela vladavine prava u državi članici kojom se utječe ili koja predstavlja ozbiljan rizik utjecaja na dobro izvršenje tog proračuna. Slijedom toga, **navedenim postupkom iz članka 7. UEU-a i postupkom uspostavljenim uredbom nastoje se postići različiti ciljevi i svaki ima jasno razgraničen predmet.**

Osim toga, s obzirom na to da uredba omogućava Komisiji i Vijeću da ispituje samo situacije i djelovanja koja se mogu pripisati tijelima države članice i koja se čine relevantnima za dobro izvršenje proračuna Unije, **ovlastima povjerenima tim institucijama tom uredbom ne prekoračuju se granice ovlasti dodijeljenih Uniji.**

Kao treće, u pogledu argumenta Mađarske i Poljske, koji se temelji na povredi načela **pravne sigurnosti**, osobito time što se uredbom ne definira pojam „vladavina prava” ni njegova načela, Sud naglašava da su načela iz te uredbe, kao sastavnice toga pojma⁵, opširno razvijena u njegovoj sudskoj praksi, da ta načela izvire iz **zajedničkih vrijednosti koje države članice priznaju i primjenjuju** u svojim pravnim porecima te da proizlaze iz pojma „vladavina prava” koji države članice dijele i kojem pristupaju, kao zajedničkoj vrijednosti njihovih ustavnih tradicija. Stoga Sud smatra da **države članice same trebaju dovoljno precizno odrediti bitan sadržaj i zahtjeve koji proizlaze iz svakog od tih načela.**

⁴ Temeljne vrijednosti Unije i zajedničke državama članicama, sadržane u članku 2. UEU-a obuhvaćaju načela poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.

⁵ Prema uredbi, tim pojmom obuhvaćena su načela zakonitosti što podrazumijeva transparentan, odgovoran, demokratski i pluralistički postupak donošenja zakona; pravne sigurnosti; zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti; učinkovite sudske zaštite, uključujući pristup pravosuđu, koju provode neovisni i nepristrani sudovi, također u pogledu temeljnih prava; diobe vlasti; te nediskriminacije i jednakosti pred zakonom.

Sud usto pojašnjava da se za donošenje mjera zaštite koje se njome predviđaju uredbom zahtijeva da se utvrdi **stvarna veza** između povrede načela vladavine prava i utjecaja ili ozbiljnog rizika utjecaja na dobro financijsko upravljanje Unije ili na njezine financijske interese i da se takva povreda mora odnositi na **situaciju ili djelovanje** koje se može pripisati tijelu države članice i **relevantno je za dobro izvršenje proračuna** Unije. Ističe da je **pojam „ozbiljan rizik” preciziran u Financijskoj uredbi** Unije i naglašava da **mjere zaštite** koje se mogu donijeti moraju biti **strogo proporcionalne utjecaju** utvrđene povrede na proračun Unije. Osobito, prema mišljenju Suda, te mjere mogu obuhvaćati radnje i programe koji nisu radnje i programi na koje utječe ta povreda samo u mjeri koja je strogo nužna za postizanje cilja **zaštite tog proračuna u cijelosti**. Naposljetku, utvrđujući da Komisija mora poštovati, pod nadzorom suda Unije, **stroge postupovne zahtjeve** koji uključuju, među ostalim, **nekoliko savjetovanja s dotičnom državom članicom**, Sud zaključuje da **uredba ispunjava zahtjeve načela pravne sigurnosti**.

U tim okolnostima **Sud u cijelosti odbija tužbe koje su podnijele Mađarska i Poljska**.

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.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

Cjelovit tekst i kratki prikaz presuda ([C-156/21](#) i [C-157/21](#)) objavljuje se na stranici CURIA na dan objave.

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

Snimke s objave presude nalaze se na „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106