

**Silom prava ili snagom novca do vladavine prava u EU?**  
**EU kao globalni lider u vladavini prava u EU , Zagreb, 22 veljače 2019.**  
**Iris Goldner Lang\***

Naslov mog današnjeg izlaganja je «Silom prava ili snagom novca do vladavine prava u Europskoj uniji?». U izlaganju ću se baviti novom zakonodavnom inicijativom Unije kojom se, u slučaju povrede vladavine prava u pojedinoj državi članici, toj državi mogu uskratiti sredstva koja bi inače dobila iz budžeta Unije. Riječ je o prijedlogu Uredbe o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama. Dalje ću je u izlaganju nazivati Uredba o vladavini prava.

U izlaganju ću kratko izložiti svoje viđenje razloga uspostavljanja spone između povrede vladavine prava ili temeljnih prava, i uskrate financiranja iz europskih fondova, te otvoriti pitanja učinkovitosti, pravednosti i zakonitosti predložene mjere.

Pritom bih – inspirirana tekstom kanadske profesorice Audrey Macklin pod naslovom «The Rule of Law, the Force of Law and the Rule of Force», tj. prevedeno na hrvatski “Vladavina prava, sila prava i vladavina sile”, koji se doduše bavio jednom potpuno drugom tematikom od tematike današnje konferencije – htjela sugerirati da je povezivanje povrede vladavine prava s uskratom europskog novca snažna manifestacija nečega što bismo mogli nazvati «sila prava».

Dopustite mi da ovu tvrdnju, te vezu između vladavine prava, vladavine sile i sile prava obrazložim na primjeru Mađarske i Poljske. Prvo, događaje u Mađarskoj i Poljskoj institucije Europske unije i niz država članica definiraju kao odstupanje od vladavine prava prema kombinaciji «vladavine silom» i «vladavine pravom». Pritom «vladavinu pravom» možemo shvatiti kao iskrivljenu inačicu «vladavine prava», u kojoj su pravila ponašanja i dalje zadana pravom, ali nije bitno koji je sadržaj niti ciljevi tog prava, tj. da li ono zadovoljava kriterije liberalne demokracije. S druge strane, Europska unija pokušava osmisliti načine kako da države članice kao što su Mađarska i Poljska natjera na poštivanje europskog shvaćanja vladavine prava i pritom koristi ili planira uvesti «silu prava», koja se manifestira kroz «snagu novca».

Zašto mislim da je za novopredložene mjere primjeren pojam «sila prava»? Iz razloga što se njima nastoji ostvariti poštivanje europskog shvaćanja vladavine prava, korištenjem prisile i sankcija, a ne mjerama kojima bi europsko shvaćanje vladavine prava postalo prihvaćen ili internaliziran oblik političkog razmišljanja i ponašanja u tim državama članicama. Nije slučajnost da je zastupnica u Europskom parlamentu i bivša europka povjerenica za pravosuđe i temeljna prava Vivien Reding, vezano uz nove zakonodavne prijedlog, izjavila da je uspostavljanje veze s novcem, citiram, «najučinkovitiji način da se utječe na

---

\* Jean Monnet Professor of EU Law and Holder of the UNESCO Chair on Free Movement of People, Migration and Inter-Cultural Dialogue, University of Zagreb.

ponašanje vlade kao što je Poljska» i dodala, opet citiram: «To je jedino što oni razumiju.»

I to me dovodi do pitanja učinkovitosti, što je - po mom mišljenju - ključna slabost predložene mjere. Naime, učinkovitost povezivanja poštivanja vladavine prava s dobivanjem europskih sredstava ovisi o tome kako definiramo cilj predložene mjere. Ovdje vidim dvije mogućnosti. Prvo, ukoliko je cilj novopredložene mjere ograničen na nametanje određenih zakonodavnih promjena u pojedinoj državi članici, moguće je da će taj cilj doista biti ostvaren, pod uvjetom da je dotična država, kao neto primatelj europskih sredstava, ovisna o europskim fondovima. Ukoliko se pak radi o državi članici koja je neto davatelj, logika mrkve i batine koja se provlači kroz ova pravila, bit će daleko manje motivirajuća. Posljedično, različit, tj. diskriminatoran učinak novopredložene mjere na neto primatelje, u odnosu na neto davatelje, mogao bi dovesti do percepcije te mjere kao nepravedne, a time i do otvorenog ili prikrivenog negodovanja pojedinih država članica.

S druge strane, ukoliko je cilj novopredložene mjere dublji, tj. ukoliko se stvaranjem spone između europskih novaca i vladavine prava želi postići usvajanje novih obrazaca političkog razmišljanja i ponašanja u državama kao što su Mađarska i Poljska, vrlo je upitno da li će se taj cilj moći ostvariti. Naime, za očekivati je da će se novopredložena mjera percipirati ne kao interna, već kao nametnuta izvana, posebno ukoliko u dotičnoj državi članici ne postoji kritična masa građana i organizacija koje dijele europsko shvaćanje vrijednosti propisanih čl. 2 UEU. Drugim riječima, mislim da nametanje određenih standarda izvana i njihovo vezivanje uz financijske sankcije može uroditi dubinskom promjenom pravne kulture i političkih obrazaca ponašanja samo ukoliko postoji stvarna predanost i podrška iznutra – u pojedinoj državi članici.

Svi mi koji smo sudjelovali ili pratili pregovore za članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji možemo lako povući paralelu između gornje tvrdnje i hrvatskih iskustava vezanih uz pretpristupnu obvezu ispunjenja političkih kriterija iz Kopenhagena. Ti su kriteriji – koji se velikim dijelom podudaraju s europskim vrijednostima propisanim čl. 2 UEU – od 1993. godine dio preduvjeta za ulazak neke države u Europsku uniju. Međutim, kao što je pokazalo hrvatsko iskustvo, ispunjavanje kopenhaskih kriterija tijekom pretpristupnih pregovora dosad se pokazalo relativno uspješnim, jer na strani države kandidatkinje obično postoji snažna motivacija za članstvom i u političkim strukturama i među građanima, pa postoje preduvjeti za usvajanje ili internaliziranje vanjskih standarda. Pristupanje Uniji je tako okidač i katalizator unutarnjih političkih i institucionalnih reformi kojima, u idealnim okolnostima, dolazi do stvarne prilagodbe europskim vrijednostima. S druge strane, događanja u Mađarskoj i Poljskoj otvaraju pitanja uspješnosti i reverzibilnosti ostvarenih pretpristupnih reformi. Novopredložena mjera je tako neizravno priznanje Unije da u njoj – posebno nakon proširenja na države Srednje i istočne Europe – postoje velike razlike u pravnim kulturama i političkim obrascima ponašanja, i otvoreno je pitanje da li će se ovom mjerom te razlike uspjeti smanjiti.

Za razliku od pretpristupnih pravila, nametanje uvjeta u poslijepristupnom razdoblju rjeđa je pojava u europskom pravu. Primjere uvjetovanosti (engl. conditionality) doduše nalazimo vezano uz različite fondove i danas, kao i u nizu mjera usvojenih kao odgovor na financijsku krizu 2010. godine - uključujući i Europski stabilizacijski mehanizam (ESM) - gdje se bailout tj. financijsko spašavanje pojedine države veže uz nacionalnu obvezu provođenja reformi i štednje. Na primjer, kod Europskog stabilizacijskog mehanizma, logika je sljedeća: cilj je ESM-a financijska stabilnost eurozone. U tu svrhu Ugovor o uspostavi ESM-a propisuje da se državi u dugovima mogu posuditi sredstva, uz uvjet njenog provođenja reformi i štednje, kako u budućnosti ne bi ušla u nove dugove. Drugim riječima, postoji izravna i precizno definirana veza između postavljenog uvjeta reformi i štednje i svrhe samog instrumenta – ESM-a, tj. između povrede tog uvjeta i rizika od neostvarenja cilja ESM-a.

Međutim, odnos između ključnih ciljeva europskih fondova i novopredložene uredbe je kompleksniji. Prijedlog Uredbe o vladavini prava zapravo neizravno mijenja ili proširuje ciljeve pojedinog europskog fonda - što me dovodi do druge potencijalne slabosti novih mehanizama. Na primjer, cilj je Europskog fonda za regionalni razvoj jačanje gospodarske i socijalne kohezije smanjivanjem razlika između regija Europske unije. Iako uspješnost rezultata ulaganja iz Europskog fonda za regionalni razvoj može djelomično ovisiti i o funkcioniranju vladavine prava, uvjet poštivanja vladavine prava nije izravno vezan uz ostvarenje kohezije kao ključnog cilja tog Fonda. Drugim riječima, povreda vladavine prava ne mora nužno utjecati na uspješnost kohezije. Iz tog razloga pojedine države članice prijedlog nove Uredbe o vladavini prava doživljavaju kao neizravno proširivanje ciljeva europskih fondova vladavinom prava kao dodatnim ciljem.

Dapače, postoji opasnost da uskraćivanje sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj, kao posljedica povrede vladavine prava, dovede do daljnjeg zaostajanja siromašnih regija, i time do sve veće divergencije, umjesto smanjivanja razlika između regija, kao ključnog cilja kohezijske politike. Drugim riječima, cilj vladavine prava u pojedinim situacijama može biti dijametralno suprotan osnovnom cilju pojedinog fonda, pa može izazvati političko i građansko negodovanje. Doduše, prijedlog Uredbe o vladavini prava predviđa da posljedice uskraćivanja financiranja snose tijela javne vlasti koja su odgovorna za povredu vladavine prava, a ne krajnji primatelji, kako se ne bi desilo da primjerice lokalne škole, mali i srednji poduzetnici, Erasmus studenti ili udruge snose štetu nastalu uskraćivanjem sredstava. Međutim, upitno je da li će se pojedina država članica toga doista i držati, posebno ako je u financijskim poteškoćama.

Upitnost postojanja dovoljno snažne veze između uvjeta vladavine prava i samog cilja financiranja, dovodi u pitanje i zakonitost novopredložene Uredbe o vladavini prava. Prijedlog Uredbe se temelji na čl. 322(1)(a) UFEU, kojim se propisuje donošenje financijskih pravila kojima se određuje postupak za utvrđivanje i izvršenje proračuna. U samom se prijedlogu Uredbe izričito navodi da je isključivi cilj Uredbe zaštita financijskih interesa Unije od mogućeg financijskog gubitka uzrokovanog općim nedostacima u pogledu vladavine prava. Da li je doista odgovornost u slučaju gubitak novca europskih građana jedina svrha novopredložene Uredbe ili je njena druga i barem jednako važna, ali

neizrečena namjena zaštita vladavine prava sama po sebi, te promjena političke i pravne kulture o kojoj sam prethodno pričala? Osobno vjerujem u potonje. U tom je slučaju upitno da li je čl. 322(1)(a) UFEU odgovarajuća pravna osnova za novopredloženu mjeru. Ukoliko je, pak, ključni cilj prijedloga Uredbe zaštita vladavine prava neovisno o zaštiti financijskih interesa Unije, prijedlog Uredbe mogao bi se shvatiti kao stvaranje duplog režima kojim se zaobilazi postupak predviđen čl. 7 UEU.

Da bi uvjet vladavine prava bio zakonit, morala bi postojati «dovoljno izravna veza» između predmetne povrede i financijskih interesa Unije – kao što je Sud Europske unije naveo u Spojenim predmetima T-99/09 i T-308/09 Italija v. Komisija (para. 53). Međutim, nemaju svi opći nedostaci u pogledu vladavine prava učinak na djelotvornu potrošnju sredstava iz europskih fondova - kao što je u svom Mišljenju o usklađenosti prijedloga Uredbe o vladavini prava s Osnivačkim ugovorima izjavilo Vijeće ministara, (para. 28). Moguća je situacija da postoji povreda vladavine prava, ali da se ona ne odražava na uspješnu realizaciju sredstava iz europskih fondova. Zato, povezivanje povrede vladavine prava s uskratom europskih sredstava, samo po sebi nije dovoljno kako bi se dokazala dovoljno izravna veza sa zaštitom financijskih interesa Unije.

Uz to, u samom prijedlogu Uredbe o vladavini prava trenutno ne postoje jasni standardi za utvrđivanje kada opći nedostaci u pogledu vladavine prava doista dovode u opasnost financijske interese Unije. Drugim riječima, prijedlog Uredbe nedovoljno precizno definira sam uvjet vladavine prava. Ovlast utvrđivanja povrede vladavine prava u potpunosti je prepuštena Europskoj komisiji, koja Vijeću dostavlja prijedlog provedbenog akta kojim se državi članici uskraćuju sredstva i taj se akt smatra automatski usvojenim od strane Vijeća ministara, osim ako ga Vijeće u roku od mjesec dana ne odbije ili ne izmijeni kvalificiranom većinom. Prepuštanje Komisiji da utvrdi povredu bez preciznih mjernih pokazatelja, u kombinaciji s mogućnošću blokiranja ili izmjene Komisijinog prijedloga isključivo obrnutom kvalificiranom većinom u Vijeću, daje iznimnu moć Komisiji i otvara pitanje njene kontrole te zakonitosti samog postupka.

Na kraju, ne bih htjela da se moje kritike na račun novopredložene mjere shvate kao pogrešna poruka da je poželjno zadržati status quo, bez obzira da li iz razloga što Unija nema ovlasti ili obvezu štititi temeljne vrijednosti propisane čl. 2 UEU, ili zato što su joj već sada na raspolaganju odgovarajući mehanizmi za zaštitu tih vrijednosti. Upravo suprotno.

Postojeći europski mehanizmi za zaštitu vladavine prava i ostalih vrijednosti iz čl. 2 UEU nisu dovoljno učinkoviti. Postupci zbog povrede europskog prava od strane neke države članice tj. infrakcijski postupci nisu uvijek najbolje rješenje, zbog nesigurne pravne osnove. Pozivanje na načelo učinkovite pravne zaštite iz čl. 19 UEU i čl. 47 Povelje o temeljnim pravima možda može riješiti problem ograničavanja neovisnosti sudstva – kao što pokazuje infrakcijski postupak protiv Poljske, koji je trenutno u tijeku. Međutim, on vjerojatno ne bi mogao poslužiti kao adekvatna pravna osnova u nekim drugim situacijama kada bi se radilo o povredi nekih drugih temeljnih vrijednosti. Čak i ako bi se našla odgovarajuća pravna osnova, pitanje je da li bi se infrakcijskim postupkom

moglo jednako široko i sistematično odgovoriti na postojanje sistemskih nedostataka u poštivanju temeljnih vrijednosti, u situacijama kao što je recimo kod Mađarske, gdje je Europski Parlament zatražio aktivaciju čl. 7 UEU, pozivajući se na povredu demokracije, ravnopravnosti, vladavine prava i ljudskih prava u Mađarskoj i nabrajajući 12 ključnih područja gdje je uočio nedostatke.

Uz infrakcijske postupke, Uniji su trenutno na raspolaganju i čl. 7 UEU i tzv. mehanizam Okvira vladavine prava. Bez ulaženja u detaljniju raspravu o ta dva mehanizma, samo bih htjela reći da se Okvir vladavine prava dosad pokazao neučinkovitim, dok čl. 7 UEU – koji bi trebao biti zadnja opcija u slučaju povrede temeljnih vrijednosti Unije i koji neki nazivaju «nuklearnom opcijom» ili «kočnicom u slučaju opasnosti» - u praksi nalikuje na slijepu ulicu.

S druge strane, trendovi u nizu država članica upozoravaju da nedjelovanje Unije može imati ozbiljne društvene, ekonomske i političke posljedice. Prvo, ona može potaknuti daljnji pad temeljnih vrijednosti Unije u dotičnoj državi članici. Drugo, nepoduzimanje nikakvih novih koraka moglo bi imati «spillover» učinak, tj. dovesti do širenja, sličnih vrsta povreda temeljnih vrijednosti u druge države članice. Na kraju, pasivan stav prema novijim događajima mogao bi dovesti do promjene standarda kojima definiramo vladavinu prava i ostale temeljne vrijednosti na nivou cijele Europske unije.

Zato je proaktivan pristup Unije, kojim bi se temeljne vrijednosti štatile na nadnacionalnom, europskom nivou, važan ne samo radi očuvanja tih vrijednosti, već i zbog daljnje europske integracije i kredibiliteta Unije. Bez ulaženja u raspravu o situaciji u Mađarskoj i Poljskoj, dosadašnja iskustva – primjerice ona vezana uz uvođenje mlakih diplomatskih mjera država članica u odnosu na Austriju 2000. godine povodom ulaska radikalno desne Haiderove stranke u austrijsku vladu - pokazuju da neadekvatna reakcija Europske unije u slučaju povrede europskih vrijednosti u nekoj državi članici stavlja na kocku ne samo očuvanje i percepciju tih vrijednosti na nivou cijele Unije, već i kredibilitet Unije prema unutra i prema van. Iz tih razloga mislim da pitanje koje si trebamo postaviti nije da li Europska unija treba nešto poduzeti, već što i kako.