



Strasbourg, 11.3.2014.  
COM(2014) 158 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU**

**Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava**

## **SADRŽAJ**

### KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU: Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava

1.	Uvod .....	2
2.	Zašto je vladavina prava od temeljne važnosti za EU.....	3
3.	Zašto je potreban novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava.....	5
4.	Način funkcioniranja novog okvira EU-a za vladavinu prava .....	6
4.1.	Razlozi aktivacije novog okvira EU-a za vladavinu prava .....	6
4.2.	Novi okvir EU-a kao proces s tri faze .....	7
5.	Zaključak.....	9

## 1. Uvod

Vladavina prava temelj je svih modernih ustavnih demokracija. Ona je jedno od temeljnih načela koja proizlaze iz zajedničkih ustavnih tradicija svih država članica EU-a i, kao takva, jedna od glavnih vrijednosti na kojima se Unija temelji. Na to se podsjeća i u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU), kao i u preambulama Ugovora i Povelje o temeljnim pravima EU-a. Zbog toga je, u skladu s člankom 49. UEU-a, poštovanje vladavine prava preduvjet za članstvo u EU-u. Zajedno s demokracijom i ljudskim pravima, i vladavina prava jedan je od triju stupova Vijeća Europe i uključena je u preambulu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP)<sup>1</sup>.

Međusobno povjerenje među državama članicama EU-a i njihovim pravnim sustavima temelj je Unije. Način provedbe vladavine prava na nacionalnoj razini ima ključnu ulogu u tom pogledu. Povjerenje svih građana EU-a i nacionalnih tijela u funkcioniranje vladavine prava posebno je bitno za daljnji razvoj EU-a u „područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica”<sup>2</sup>. To će se povjerenje izgraditi i održavati samo ako se vladavina prava bude poštovala u svim državama članicama.

Različiti ustavi i pravosudni sustavi država članica EU-a u pravilu su dobro osmišljeni i njima se predviđa zaštita građana od svih prijetnji vladavini prava. No noviji događaji u nekim državama članicama pokazali su da nedostatak poštovanja vladavine prava, a stoga i temeljnih vrijednosti koje se vladavinom prava nastoji štititi, može postati ozbiljan problem. Tijekom tih događaja, šira javnost jasno je zatražila od EU-a, posebno od Komisije, da poduzme mјere. Rezultati su postignuti. Međutim, Komisija i EU morali su pronaći *ad hoc* rješenja jer postojeći mehanizmi i postupci EU-a nisu uvijek bili prikladni za osiguravanje učinkovitog i pravovremenog odgovora na prijetnje vladavini prava.

Komisija je zaštitnica Ugovorâ i odgovorna je za osiguravanje poštovanja vrijednosti na kojima se Unija temelji te za zaštitu općeg interesa Unije. Stoga mora imati aktivnu ulogu u tom pogledu<sup>3</sup>. U rujnu 2012., u svojem godišnjem govoru o stanju Unije za Europski parlament, predsjednik Barroso izjavio je: „Potreban nam je bolje razvijen skup instrumenata, a ne samo izbor između „meke sile” političkog uvjeravanja i „nuklearne opcije” iz članka 7. UEU-a. U sljedećem godišnjem govoru izjavio je da je „iskustvo potvrđilo korisnost uloge Komisije kao neovisnog i objektivnog suca. To bismo iskustvo trebali učvrstiti općenitijim okvirom [...]. Komisija će o tome objaviti komunikaciju. Vjerujem da je riječ o ključnoj raspravi za našu predodžbu Europe.”<sup>4</sup>

U lipnju 2013. Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove naglasilo je da je „poštovanje vladavine prava preduvjet za zaštitu temeljnih prava” i pozvalo Komisiju „na daljnju raspravu u skladu s Ugovorima o mogućoj potrebi te obliku suradničke i sustavne metode rješavanja tih

<sup>1</sup> Vidjeti preambulu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te članak 3. Statuta Vijeća Europe (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>).

<sup>2</sup> Vidjeti članak 3. stavak 2. UEU-a i članak 67. UFEU-a.

<sup>3</sup> Vidjeti govor potpredsjednice Reding, povjerenice EU-a za pravosuđe, „EU i vladavina prava – što sljedeće učiniti?”([http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-677\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm)).

<sup>4</sup> Vidjeti [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-596\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm) i [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm)

pitanja”. U travnju 2013. Vijeće za opće poslove održalo je sveobuhvatnu raspravu o toj temi.<sup>5</sup>

U srpnju 2013. Europski parlament zatražio je da se „trajna sukladnost država članica s temeljnim vrijednostima Unije te zahtjevima demokracije i vladavine prava redovito ocjenjuje”<sup>6</sup>.

Ovom se Komunikacijom odgovara na te zahtjeve. Na temelju iskustva Komisije, međuinsticunalne rasprave i opsežnog savjetovanja<sup>7</sup>, ovom se Komunikacijom utvrđuje novi okvir kako bi se osigurala učinkovita i usklađena zaštita vladavine prava u svim državama članicama. Riječ je o okviru za pristup situacijama u kojima postoji sustavna prijetnja vladavini prava i za rješavanje takvih situacija.<sup>8</sup>

Okvirom se nastoji ukloniti buduće prijetnje vladavini prava u državama članicama prije nego se ispune uvjeti za aktiviranje mehanizama predviđenih člankom 7. UEU-a. Okvir je stoga namijenjen ispunjavanju praznine. Nije alternativa mehanizmima iz članka 7. UEU-a već im prethodi i dopunjaje ih. Njime se ne dovode u pitanje ovlasti Komisije u pogledu rješavanja određene situacije obuhvaćene područjem primjene prava EU-a s pomoću postupaka zbog kršenja Ugovorâ na temelju članka 258. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Gledano iz šire europske perspektive, okvirom bi se trebalo pridonijeti ostvarivanju ciljeva Vijeća Europe, među ostalim i na temelju stručnosti Europske komisije za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija)<sup>9</sup>.

## 2. ZAŠTO JE VLADAVINA PRAVA OD TEMELJNE VAŽNOSTI ZA EU

Načelo vladavine prava postupno je postalo dominantan organizacijski model suvremenog ustavnog prava i međunarodnih organizacija (uključujući Ujedinjene narode i Vijeće Europe) za reguliranje izvršavanja javnih ovlasti. Tim se načelom osigurava da se sve javne ovlasti provode u okviru ograničenja utvrđenih zakonom, u skladu s vrijednostima demokracije i temeljnih prava, a pod nadzorom neovisnih i nepristranih sudova.

<sup>5</sup> U ožujku 2013. ministri vanjskih poslova Danske, Finske, Njemačke i Nizozemske zatražili su više europskih zaštitnih mjeru kako bi se osigurala sukladnost s temeljnim vrijednostima Unije u državama članicama. O raspravi Vijeća za opće poslove vidjeti [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf). O zaključcima Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove vidjeti [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf)

<sup>6</sup> Vidi rezolucije EP-a kojima se utvrđuju razne preporuke institucijama EU-a o tome kako ojačati zaštitu iz članka 2. UEU-a (izvješće Ruija Tavaresa iz 2013., izvješća Louisa Michela i Kinge Göncz iz 2014. – <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/reports.html>).

<sup>7</sup> U okviru *Assises de la Justice*, konferencije na visokoj razini o budućnosti pravosuđa u EU-u, koja je održana u studenome 2013. s više od 600 dionika i zainteresiranih strana, jedan je skup posebno posvećen temi „Ususret novom mehanizmu vladavine prava”. Prije i poslije konferencije organiziran je poziv na sudjelovanje, što je rezultiralo mnogim pisanim doprinosima (vidjeti [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm)).

<sup>8</sup> Kao što je predsjednik Barroso istaknuo u svom govoru o stanju Unije u rujnu 2013., okvir „bi se trebao temeljiti na načelu jednakosti država članica i aktivirati samo u slučajevima kada postoji ozbiljan i sustavan rizik za vladavinu prava, i to prema unaprijed određenim mjerilima“ (vidjeti [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm)).

<sup>9</sup> Venecijanska komisija, pod službenim nazivom Europska komisija za demokraciju kroz pravo, savjetodavno je tijelo Vijeća Europe za ustavna pitanja (vidjeti [http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation)).

Točan sadržaj načela i standarda koji proizlaze iz vladavine prava može varirati na nacionalnoj razini, ovisno o ustavnom uređenju države članice. Ipak, sudska praksa Suda Europske unije (dalje u tekstu: „Sud”) i Europskog suda za ljudska prava, kao i dokumenti koje sastavi Vijeće Europe, na osnovi ponajprije stručnosti Venecijanske komisije, pružaju netaksativan niz tih načela i stoga definiraju osnovno značenje vladavine prava kao zajedničke vrijednosti EU-a u skladu s člankom 2. UEU-a.

Među tim su načelima **zakonitost**, što podrazumijeva transparentan, pouzdan, demokratski i pluralističan proces donošenja zakona; **pravna sigurnost**; **zabrana proizvoljnosti izvršnih ovlasti**; **neovisni i nepristrani sudovi**; **učinkovit sudski nadzor uključujući poštovanje temeljnih prava**; i **jednakost pred zakonom**<sup>10</sup>.

I Sud i Europski sud za ljudska prava potvrdili su da ta načela nisu samo formalni i proceduralni zahtjevi. Ona su sredstva kojima se osigurava usklađenost s demokracijom i ljudskim pravima te poštovanje istih. Vladavina prava stoga je ustavno načelo koje ima i formalne i sadržajne komponente<sup>11</sup>.

To znači da je poštovanje vladavine prava suštinski povezano s poštovanjem demokracije i temeljnih prava: ne može postojati demokracija niti poštovanje temeljnih prava bez poštovanja vladavine prava i obratno. Temeljna su prava djelotvorna samo ako su utuživa. Demokracija je zaštićena ako temeljna uloga pravosuđa, uključujući ustavne sudove, može osigurati slobodu izražavanja, slobodu okupljanja i poštovanje pravila kojima se uređuju politički i izborni procesi.

Unutar EU-a vladavina prava osobito je važna. Poštovanje vladavine prava nije samo preduvjet za zaštitu svih temeljnih vrijednosti navedenih u članku 2. UEU-a. Ono je preduvjet i za poštovanje svih prava i obveza koje proizlaze iz Ugovorâ i međunarodnog prava. Povjerenje svih građana EU-a i nacionalnih tijela u pravne sustave svih drugih država članica ključno je za funkciranje cijele Unije kao „područja slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica”. Danas se sudska odluka u građanskim i trgovačkim stvarima nacionalnog suda mora automatski priznati i izvršiti u drugoj državi članici, a europski uhidbeni nalog za navodnog počinitelja kaznenog djela izdan u jednoj državi članici mora se provesti kao takav i u drugoj državi članici<sup>12</sup>. Iz tih je primjera jasno zašto se sve države članice moraju zabrinuti ako se u jednoj državi članici načelo vladavine prava ne poštuje u potpunosti. Upravo stoga EU ima snažan interes u očuvanju i jačanju vladavine prava diljem Unije.

---

<sup>10</sup> Za pregled sudske prakse mjerodavne za vladavinu prava i načela koja se nalažu vladavinom prava vidjeti Prilog I.

<sup>11</sup> Sud ne navodi vladavinu prava samo kao formalni i proceduralni uvjet, već ističe i njezinu stvarnu vrijednost, navodeći da „Unija utemeljena na vladavini prava” znači da institucije EU-a podliježu sudsakom nadzoru usklađenosti njihova djelovanja ne samo s Ugovorom nego „s općim pravnim načelima koja uključuju temeljna prava” (vidjeti *ex pluribus*, predmet C-50/00 P, Union de Pequeños Agricultores [2002.] ECR I- 06677, točke 38. i 39.; spojene predmete C-402/05 P i C-415/05 P, Kadi, [2008.] ECR I- 06351, točku 316.). To je potvrdio i Europski sud za ljudska prava, koji vladavini prava daje stvarni sadržaj tvrdeći da je taj pojам implicitno sadržan u svim člancima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (vidjeti na primjer ECtHR Stafford protiv Ujedinjene Kraljevine, 28. svibnja 2001., točku 63.). Treba naglasiti da u francuskoj verziji Sud ne koristi samo izraz „pre-eminence du droit“ nego i „Etat de droit“.

<sup>12</sup> Vidjeti predmet C-168/13, Jeremy F. protiv premijera, još neobjavljen, točke 35. i 36.

### **3. ZAŠTO JE POTREBAN NOVI OKVIR EU-A ZA JAČANJE VLADAVINE PRAVA**

U slučajevima kada mehanizmi uspostavljeni na nacionalnoj razini kako bi se osigurala vladavina prava prestanu djelovati učinkovito, nastaje sustavna prijetnja vladavini prava, a time i funkciranju EU-a kao područja slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica. U takvim slučajevima EU mora djelovati kako bi zaštitio vladavinu prava kao zajedničku vrijednost Unije.

Međutim, iskustvo je pokazalo da se sustavna prijetnja vladavini prava u državama članicama ne može u svim okolnostima učinkovito rješavati instrumentima koji trenutačno postoje na razini Unije.

Mjere koje je Komisija poduzela kako bi pokrenula **postupke zbog kršenja Ugovorâ**, na temelju **članka 258. UFEU-a**, pokazale su se važnim instrumentom za rješavanje određenih problema u vezi s vladavinom prava<sup>13</sup>. No Komisija može pokrenuti postupke zbog kršenja samo ako ti problemi istovremeno predstavljaju kršenje određene odredbe zakonodavnih akata EU-a.<sup>14</sup>

Postoje problematične situacije koje su izvan područja primjene zakonodavstva EU-a, pa se ne mogu smatrati kršenjem obveza iz Ugovorâ, ali ipak su sustavna prijetnja vladavini prava. Za takve situacije mogu se primjenjivati **mehanizmi prevencije i sankcioniranja predviđeni člankom 7. UEU-a**. Komisija je jedan od aktera koji su Ugovorom ovlašteni za izdavanje obrazloženog prijedloga za aktiviranje tih mehanizama. Cilj je člankom 7. UEU-a osigurati da sve države članice poštuju zajedničke vrijednosti EU-a, uključujući vladavinu prava. Područje njegove primjene nije ograničeno na područja obuhvaćena pravom EU-a, već se njime EU-u daju ovlasti za intervenciju u svrhu zaštite vladavine prava i u područjima u kojima države članice samostalno djeluju. Kako je objašnjeno u Komunikaciji Komisije o članku 7. UEU-a, to je opravданo zbog činjenice da „ako država članica krši temeljne vrijednosti na način koji je dovoljno ozbiljan da bi bio obuhvaćen člankom 7., vjerojatno je da će narušiti sam temelj Unije i povjerenje među njezinim članicama, bez obzira na područje u kojem dolazi do kršenja”<sup>15</sup>.

Ipak, preventivni mehanizam iz članka 7. stavka 1. UEU-a može se aktivirati samo u slučaju „očite opasnosti da država članica teško prekrši vrijednosti”, a mehanizam sankcioniranja iz članka 7. stavka 2 UEU-a samo u slučaju da „država članica teško i trajno krši” vrijednosti iz

---

<sup>13</sup> Vidjeti, na primjer, predmete C-286/12, Komisija protiv Mađarske, još neobjavljen (jednak tretman u pogledu obaveznog umirovljenja sudaca i državnih odvjetnika); C-518/07, Komisija protiv Njemačke [2010.] ECR I- 01885 i C-614/10, Komisija protiv Austrije, još neobjavljen (neovisnost tijela za zaštitu podataka).

<sup>14</sup> Aktivnosti Komisije kako bi se osigurala usklađenost s Poveljom o temeljnim pravima pokazuju to pravno ograničenje koje proizlazi iz samog Ugovora. Kao što je objasnila u svojoj Komunikaciji „Strategija za učinkovitu provedbu Povelje o temeljnim pravima” od 19. listopada 2010. (COM (2010) 573 završna verzija), Komisija je odlučna u namjeri da iskoristi sva sredstva koja su joj na raspolaganju kako bi osigurala da države članice u potpunosti poštuju Povelju. To se posebno odnosi na članak 47. Povelje, kojim se propisuje da svatko kome su povrijeđena prava zajamčena zakonodavstvom EU-a ima pravo na učinkovit pravni lijek pred neovisnim sudom. Međutim, Komisija to može učiniti u odnosu na države članice „samo pri provedbi prava Unije”, kako je točno određeno člankom 51. Povelje. Vidjeti, primjerice, predmet C-87/12, Kreshnik Ymeraga i drugi protiv ministra rada, zapošljavanja i imigracije, još neobjavljen, C-370/12, Thomas Pringle protiv vlade Irske, Irske i državnog odvjetnika, još neobjavljen i C-617/10, Åklagaren protiv Hansa Åkerberga Franssona, još neobjavljen.

<sup>15</sup> Komunikacija Komisije od 15. listopada 2003.: Poštovanje i promicanje vrijednosti na kojima se Unija temelji, COM (2003) 606 završna verzija.

članka 2. UEU-a. Granične vrijednosti za aktiviranje oba mehanizma iz članka 7. UEU-a vrlo su visoke i naglašavaju prirodu tih mehanizama kao krajnjih sredstava.

Nedavni razvoj događaja u nekim državama članicama pokazao je da ti mehanizmi nisu uvijek primjereni za brzo reagiranje na prijetnje vladavini prava u nekoj od država članica.

Dakle postoje situacije u kojima se prijetnje koje se odnose na vladavinu prava ne mogu učinkovito rješavati s pomoću postojećih instrumenata<sup>16</sup>. **Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava** kao ključne zajedničke vrijednosti EU-a potreban je uz postojeće postupke zbog kršenja Ugovorâ i mehanizme iz članka 7. UEU-a. Okvir će biti dopuna svim mehanizmima koji već postoje na razini Vijeća Europe za zaštitu vladavine prava<sup>17</sup>. On odražava i ciljeve EU-a da zaštiti svoje temeljne vrijednosti i da postigne daljnji stupanj međusobnog povjerenja i integracije u području slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica.

Utvrđivanjem novog okvira za jačanje vladavine prava, Komisija nastoji osigurati jasnoću i povećati predvidivost u pogledu mjera koje će možda morati poduzeti u budućnosti, istodobno osiguravajući ravnopravan tretman svih država članica. Na temelju ove Komunikacije, Komisija se želi uključiti u daljnje rasprave s državama članicama, Vijećem i Europskim parlamentom o tim pitanjima.

#### **4. NAČIN FUNKCIJONIRANJA NOVOG OKVIRA EU-A ZA VLADAVINU PRAVA**

Svrha okvira jest omogućiti Komisiji da pronađe rješenje zajedno s dotičnom državom članicom kako bi se spriječila pojava sustavne prijetnje vladavini prava u toj državi članici zbog koje bi moglo doći do toga da „postoji očita opasnost da država članica teško prekrši vrijednosti” u smislu članka 7. UEU-a, što bi zahtijevalo pokretanje mehanizama predviđenih tim člankom.

Kako bi se osigurala ravnopravnost država članica, okvir će se primjenjivati na isti način za sve države članice i djelovat će na temelju istih mjerila za određivanje onoga što predstavlja sustavnu prijetnju vladavini prava.

##### **4.1. Razlozi aktivacije novog okvira EU-a za vladavinu prava**

Okvir će se aktivirati u situacijama kada nadležna tijela države članice poduzimaju mjere ili toleriraju situacije koje bi mogle sustavno i negativno utjecati na integritet, stabilnost ili pravilno funkcioniranje institucija i sigurnosnih mehanizama uspostavljenih na nacionalnoj razini kako bi se osigurala vladavina prava.

Novi okvir EU-a za vladavinu prava nije osmišljen kako bi se aktivirao u slučaju pojedinačnih povreda temeljnih prava ili sudskih pogreški. Ti se slučajevi mogu i trebaju razmatrati u okviru nacionalnih pravosudnih sustava te u kontekstu kontrolnih mehanizama uspostavljenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koju su potpisale sve države članice EU-a.

<sup>16</sup> U nekim slučajevima sustavni nedostaci u vezi s vladavinom prava mogu se ukloniti pomoću mehanizama suradnje i provjere koji se temelje na Aktu o pristupanju Rumunjske i Bugarske. Međutim, ti mehanizmi, s osnovom izravno u primarnom zakonodavstvu EU-a, odnose se na rješavanje pretpriступnih i stoga prijelaznih situacija. Zbog toga nisu prikladni za uklanjanje prijetnji vladavini prava u *svim* državama članicama EU-a.

<sup>17</sup> Člankom 8. Statuta Vijeća Europe predviđeno je da se državi članici koja je „teško prekršila” načela vladavine prava i ljudskih prava mogu suspendirati prava zastupanja te čak može biti isključena iz Vijeća Europe. Kao i mehanizmi iz članka 7. UEU-a, ni taj mehanizam još nikad nije korišten.

Glavna je svrha ovira uklanjati **prijetnje vladavini prava** (kako su definirane u Odjeljku 2.) koje su **sustavne prirode**<sup>18</sup>. Politički, institucionalni i/ili pravni poredak države članice kao takve, njezina ustavna struktura, dioba vlasti, neovisnost ili nepristranost slobodne vlasti, ili njezin sustav sudske nadzore, uključujući ustavni sud ako postoji, moraju biti ugrožene – na primjer kao posljedica donošenja novih mera ili rasprostranjenih praksi tijela javne vlasti i nedostatka domaće pravne zaštite. Okvir će se aktivirati kada se nacionalne „mere zaštite vladavine prava“ čine nedostatnima za učinkovito uklanjanje tih prijetnji.

Okvirom se Komisiju ne sprječava da koristi svoje ovlasti u skladu s člankom 258. UFEU-a u situacijama koje pripadaju području primjene prava EU-a. Njime se ne sprječava niti izravno aktiviranje mehanizama iz članka 7. UEU-a ako iznenadno pogoršanje u nekoj državi članici bude zahtijevalo jaču reakciju EU-a<sup>19</sup>.

#### 4.2. Novi okvir EU-a kao proces s tri faze

Ako postoje jasne naznake sustavne prijetnje vladavini prava u državi članici, Komisija će pokrenuti strukturiranu razmjenu s tom državom članicom. Proces se temelji na sljedećim načelima:

- usredotočenost na pronalaženje rješenja **dijalogom** s dotičnom državom članicom,
- osiguravanje **objektivne i temeljite procjene** situacije,
- poštovanje načela **jednakog postupanja** s državama članicama,
- navođenje **brzih i konkretnih mera** koje bi se mogle poduzeti da se ukloni sustavna prijetnja i izbjegne uporaba mehanizama iz članka 7. UEU-a.

Proces se u pravilu odvija u tri faze: procjena Komisije, preporuka Komisije i praćenje mera poduzetih prema preporuci.

##### *Procjena Komisije*

Komisija će prikupiti i pregledati sve relevantne informacije te procijeniti postoje li jasne naznake sustavne prijetnje vladavini prava, kako je ranije opisana. Ta se procjena može temeljiti na naznakama koje Komisija dobije iz dostupnih izvora i priznatih institucija, uključujući osobito tijela Vijeća Europe i Agenciju Europske unije za temeljna prava<sup>20</sup>.

Ako nakon te preliminarne procjene Komisija bude smatrala da stvarno postoji sustavna prijetnja vladavini prava, pokrenut će dijalog s dotičnom državom članicom slanjem „mišljenja o vladavini prava“ i navođenjem razloga svoje zabrinutosti te time dati dotičnoj državi članici mogućnost da se očituje. Mišljenje može biti rezultat korespondencije i sastanaka s odgovarajućim tijelima i, prema potrebi, može uslijediti daljnja korespondencija.

<sup>18</sup> Za pojam „sustavnih nedostataka“ u usklađenosti s temeljnim pravima pri djelovanju u području primjene prava EU-a, vidjeti, primjerice, spojene predmete C-411/10 i 493/10, N.S., još neobjavljene, točke 94. i 106.; i predmet C-4/11, Njemačka protiv Kaveha Puida, još neobjavljen, točku 36. Za pojam „sustavan“ ili „strukturiran“ u kontekstu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, vidjeti i ulogu Europskog suda za ljudska prava u utvrđivanju temeljnih sustavnih problema, kao što je definirano u Rezoluciji Res(2004)3 Odbora ministara od 12. svibnja 2004. o sudske odlukama koje otkrivaju osnovne sustavne probleme, (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

<sup>19</sup> Vidjeti i Komunikaciju Komisije od 15. listopada 2003. (bilješka 15.).

<sup>20</sup> Vidjeti posebno članak 4. stavak 1. točku (a) Uredbe Vijeća (EZ) br. 168/2007 o osnivanju Agencije Europske unije za temeljna prava (SL L 53., str. 1.).

Komisija očekuje da dotična država članica surađuje tijekom cijelog procesa i da se suzdrži od donošenja bilo kakvih nepovratnih mjera povezanih s problematičnim pitanjima na koje upozorava Komisija, sve do procjene tih pitanja, u skladu s **obvezom lojalne suradnje** utvrđenom u članku 4. stavku 3. UEU-a. Pri ocjenjivanju ozbiljnosti prijetnje razmotrit će se je li država članica surađivala u tom procesu ili ga je čak ometala.

U toj fazi postupka Komisija će objaviti svoju procjenu i slanje mišljenja, ali sadržaj razmjena s dotičnom državom članicom u pravilu će biti povjerljiv, kako bi se olakšalo brzo postizanje rješenja.

#### *Preporuka Komisije*

U drugoj fazi, osim ako je predmet u međuvremenu već riješen na zadovoljavajući način, Komisija će izdati „preporuku o vladavini prava“ upućenu dotičnoj državi članici ako ustanovi da postoje objektivni dokazi sustavne prijetnje i da nadležna tijela te države članice ne poduzimaju odgovarajuće mjere za uklanjanje prijetnje.

U svojoj preporuci Komisija će jasno navesti razloge svoje zabrinutosti i preporučiti da država članica riješi navedene probleme u propisanom roku i obavijesti Komisiju o koracima koje je poduzela u tu svrhu. Prema potrebi, preporuka može uključivati posebne upute o načinima i mjerama rješavanja situacije.

Procjena i zaključci Komisije temeljiti će se na rezultatima dijaloga s dotičnom državom članicom, kao i na bilo kakvim dodatnim dokazima, o kojima bi se država članica također trebala prethodno očitovati.

Komisija će objaviti slanje preporuke i njezin glavni sadržaj.

#### *Praćenje mjera poduzetih prema preporuci Komisije*

U trećoj fazi, Komisija će pratiti mjere koje je dotična država članica poduzela prema preporuci koja joj je upućena. Praćenje se može temeljiti na dalnjim razmjenama s dotičnom državom članicom i može se primjerice usredotočiti na to javljaju li se i dalje određene prakse koje su uzrok zabrinutosti, ili na način na koji država članica provodi mjere za rješavanje situacije na koje se u međuvremenu obvezala.

Ako država članica u propisanom roku nije poduzela zadovoljavajuće mjere prema preporuci, Komisija će razmotriti mogućnost aktiviranja jednog od mehanizama utvrđenih člankom 7. UEU-a<sup>21</sup>.

#### *Institucionalna interakcija*

Europski parlament i Vijeće redovito se i detaljno izvješćuju o napretku postignutom u svakoj pojedinoj fazi.

#### *Korist od stručnog znanja treće strane*

Kako bi dobila stručno znanje o određenim pitanjima povezanim s vladavinom prava u državama članicama, Komisija može, posebno u fazi procjene, zatražiti vanjske stručnjake, uključujući stručnjake iz Agencije Europske unije za temeljna prava<sup>22</sup>. Takvim se doprinosima vanjskih stručnjaka posebno može pomoći pružanju usporedne analize postojećih

<sup>21</sup> Vidjeti i Komunikaciju Komisije od 15. listopada 2003. (bilješka 15.).

<sup>22</sup> Agencija Europske unije za temeljna prava može dati savjet u okviru svojih zadaća kako je utvrđeno Uredbom Vijeća (EZ) br. 168/2007 (vidjeti bilješku 20.).

pravila i praksi u drugim državama članicama kako bi se osigurao jednak tretman država članica, na temelju zajedničkog razumijevanja vladavine prava unutar EU-a.

Ovisno o situaciji, Komisija može odlučiti zatražiti savjet i pomoći članova pravosudnih mreža unutar EU-a, kao što su Mreža predsjednika vrhovnih sudova EU-a<sup>23</sup>, Udrženje državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova EU-a<sup>24</sup> ili Europska mreža pravosudnih vijeća<sup>25</sup>. Komisija će zajedno s tim mrežama ispitati kako se takva pomoći, prema potrebi, može brzo pružiti i jesu li potrebne posebne mjere u tu svrhu.

Komisija će u pravilu i u odgovarajućim slučajevima zatražiti savjet Vijeća Europe i/ili njegove Venecijanske komisije te će koordinirati svoje analize s njima u svim slučajevima kada i oni razmatraju i analiziraju predmet.

## 5. ZAKLJUČAK

Ovom se Komunikacijom utvrđuje novi okvir EU-a za vladavinu prava kao doprinos Komisije jačanju sposobnosti EU-a da osigura učinkovitu i jednaku zaštitu vladavine prava u svim državama članicama. Time se odgovara na zahtjeve Europskog parlamenta i Vijeća. Iako se Komunikacijom ne isključuje budući razvoj Ugovorâ u spomenutom području, o čemu će se morati raspravljati u okviru šireg razmatranja budućnosti Europe, ona se temelji na nadležnostima Komisije kako je predviđeno postojećim Ugovorima. Uloga Europskog parlamenta i Vijeća, uz djelovanje Komisije, bit će od iznimne važnosti u jačanju nastojanja EU-a da poštuje vladavinu prava.

---

<sup>23</sup> Mreža predsjednika vrhovnih sudova Europske Unije (vidjeti <http://www.networkpresidents.eu/>).

<sup>24</sup> Udrženje državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova Europske unije (vidjeti <http://www.aca-europe.eu/index.php/en>).

<sup>25</sup> Europska mreža pravosudnih vijeća (vidjeti <http://www.encj.eu>).