



EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 11.3.2014
COM(2014) 158 final

ANNEXES 1 to 2

PRILOZI

KOMUNIKACIJI KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Novi okvir EU-a za jačanje vladavini prava

Prilog I.: Vladavina prava kao temeljno načelo Unije

Vladavina prava i pravni sustav Unije

Vladavina prava pravno je obvezujuće ustavno načelo. Jednoglasno je priznato kao jedno od temeljnih načela sadržanih u svim ustavnim sustavima država članica EU-a i Vijeća Europe.

Davno prije izravnog pozivanja na načelo vladavine prava u Ugovorima EU-a¹, Sud je u presudi u slučaju „Les Verts” 1986. naglasio da se Europska unija „temelji na vladavini prava budući da niti njezine države članice niti njezine institucije ne mogu izbjegći provjeru sukladnosti mjera koje su donijele s osnovnom ustavnom poveljom, Ugovorom”².

U svojoj sudskoj praksi, Sud navodi da je vladavina prava izvor u potpunosti utuživih načela koja se primjenjuju unutar pravnog sustava EU-a. Sud također naglašava da su ta načela opća pravna načela koje proizlaze iz ustavnih tradicija koje su zajedničke državama članicama. Važna su sljedeća načela:

- (a) **načelo zakonitosti**, koje u suštini uključuje transparentan, pouzdan, demokratski i pluralističan postupak donošenja zakona. Sud je potvrdio načelo zakonitosti kao temeljno načelo Unije, navodeći da „[...] u zajednici kojom upravlja vladavina prava pridržavanje zakonitosti mora se primjereni osigurati”³;
- (b) **pravna sigurnost**, koja zahtijeva, među ostalim, da pravila budu jasna i predvidiva te da se ne mogu naknadno mijenjati. Sud je istaknuo važnost pravne sigurnosti navodeći da na temelju načela pravne sigurnosti i zaštite opravdanih očekivanja, „[...] učinak zakonodavstva [Unije] mora biti jasan i predvidiv za one koji mu podliježu [...]”. Sud je također naveo da „[...] načelo pravne sigurnosti sprječava da neka mjera [Unije] stupi na snagu od trenutka prije njezine objave, a samo iznimno može vrijediti suprotno, ako je to nužno radi postizanja neke svrhe i ako se odgovarajuće poštaju legitimna očekivanja uključenih strana”⁴;
- (c) **zabrana proizvoljnosti izvršnih ovlasti**. Sud je naveo: „Međutim, u svim pravnim sustavima država članica, svaka intervencija tijela javne vlasti u području privatnih aktivnosti fizičke ili pravne osobe mora imati pravnu osnovu i biti opravdana razlozima utvrđenima zakonom, stoga se tim sustavima osigurava, premda u različitim oblicima, zaštita od proizvoljne ili nerazmjerne intervencije. Potreba za takvom zaštitom mora se priznati kao opće načelo prava [Unije]. [...]”⁵;
- (d) **neovisan i učinkovit sudski nadzor, uključujući poštovanje temeljnih prava**. Sud je ponovio da je EU unija koja se temelji na vladavini prava, u kojoj je djelovanje njezinih institucija podložno preispitivanju sukladnosti naročito s Ugovorima, s općim pravnim načelima i temeljnim pravima”. Sud je naveo da to znači osobito da „pojedinci imaju pravo na učinkovitu sudsku zaštitu prava koja imaju na temelju pravnog poretku Unije”. Sud je jasno objasnio da je pravo na takvu zaštitu „jedno od

¹ Na vladavinu prava prvi put se poziva u preambuli Ugovora iz Maastrichta 1992. U Ugovoru iz Amsterdama vladavina prava spominje se u članku 6. stavku 1. gotovo na isti način kao u sadašnjem članku 2. UEU-a.

² Predmet 294/83, „Les Verts” protiv Europskog parlamenta, [1986.] ECR 01339, točka 23.

³ Predmet C-496/99 P, Komisija protiv CAS Succhi di Frutta [2004.] ECR I- 03801, točka 63.

⁴ Spojeni predmeti 212 do 217/80 Amministrazione delle Finanze dello Stato protiv Salumija [1981.] ECR 2735, točka 10.

⁵ Spojeni predmeti 46/87 i 227/88 Hoechst protiv Komisije [1989.] ECR 02859, točka 19.

općih pravnih načela koja proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i koje je određeno člancima 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda”⁶.

- (e) osim toga, s obzirom na vezu između prava na poštenu suđenje i diobe vlasti, Sud je izričito naveo da „[...] opće načelo prava [Unije] prema kojem svaka osoba ima pravo na poštenu suđenje, a koje je inspirirano člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [...] obuhvaća pravo na sud koji je neovisan, posebno o izvršnoj vlasti [...].” Načelo diobe vlasti je, naravno, važan element pri osiguravanju poštovanja načela vladavine prava. No ono se može javiti u različitim oblicima s obzirom na različite parlamentarne modele i različite stupnjeve primjene tog načela na nacionalnoj razini. U tom pogledu, Sud je spomenuo operativnu diobu vlasti, podrazumijevajući time neovisan i učinkovit sudski nadzor te ističući da se „[...] pravom EU-a ne sprječava državu članicu da istodobno izvršava zakonske, upravne i sudske dužnosti, pod uvjetom da izvršava te dužnosti u skladu s načelom diobe vlasti koje je svojstveno funkcioniranju vladavine prava”⁷.
- (f) **jednakost pred zakonom.** Sud je naglasio ulogu jednakog postupanja kao općeg načela prava EU-a navodeći da je „potrebno podsjetiti se da je načelo jednakog postupanja opće načelo prava EU-a, utvrđeno člancima 20. i 21. Povelje o temeljnim pravima Europske unije”⁹.

Vladavina prava i Vijeće Europe

Ti aspekti vladavine prava kao zajedničkog obilježja Unije u potpunosti se odražavaju na razini Vijeća Europe. Iako nema definicije u Statutu Vijeća Europe niti u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹⁰, iako točan skup načela, standarda i vrijednosti koje proizlaze iz vladavine prava može varirati na nacionalnoj razini, Venecijanska komisija u izvješću iz 2011. naziva vladavinu prava „temeljnim i zajedničkim europskim standardom za usmjeravanje i ograničavanje provedbe demokratske vlasti” i „sastavnim dijelom svakog demokratskog društva” koji „zahtijeva da donositelji odluka sa svima postupaju dostojanstveno, ravnopravno, razumno i u skladu sa zakonom te da svi imaju mogućnost osporavanja odluka pred neovisnim i nepristranim sudovima”¹¹. Konkretnije, na temelju među ostalim i mjerodavne sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, Venecijanska komisija u svom izvješću utvrdila je sljedeći niz važnih zajedničkih i općih obilježja vladavine prava, koji nije potpun:

- (a) zakonitost (uključujući transparentan, pouzdan i demokratski proces donošenja zakona);
- (b) pravna sigurnost;

⁶ Predmet C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami i drugi protiv Parlamenta i Vijeća, još neobjavljen, točka 91.; Predmet C-550/09 E i F, [2010.] ECR I-06213, točka 44.; Predmet C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores [2002.] ECR I-06677, točke 38. i 39.

⁷ Spojeni predmeti C-174/98 P i C-189/98 P Nizozemska i Van der Wal protiv Komisije, [2000.] ECR I-00001, točka 17.

⁸ Predmet C-279/09, DEB, [2010.] ECR I- 13849, točka 58.

⁹ Predmet C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals protiv Komisije [2010.] ECR I- 08301, točka 54.

¹⁰ U preambuli Opće deklaracije Ujedinjenih naroda o ljudskim pravima (1948.) poziva se i na vladavinu prava, ali se ne nudi njezina definicija.

¹¹ Vidjeti Izvješće Venecijanske komisije od 4. travnja 2011., Studija br. 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev).

- (c) zabrana proizvoljnosti;
- (d) pristup pravosuđu pred neovisnim i nepristranim sudovima;
- (e) poštovanje ljudskih prava, nediskriminacija i jednakost pred zakonom.

Vladavina prava na nacionalnoj razini

Iako nacionalni ustavi i sudovi ne daju njezinu točnu ili iscrpnu definiciju, niti je uvek jasno i jednoliko kodificirana u pisanim ustavima, vladavina prava zajednički je nazivnik modernih europskih ustavnih tradicija. U mnogim se okolnostima nacionalni sudovi pozivaju na nju kako bi usmjerili tumačenje nacionalnog prava ili je koriste kao izvor za izvođenje u potpunosti utuživih načela.

Prilog II.

Okvir Europske unije za vladavinu prava

