

# Međudnos vladavine prava i financijskih instrumenata Europske unije razvijenih tijekom pandemijskog razdoblja - nove perspektive

---

Žunić Kovačević, Nataša; Pisačić, Viktorija

Source / Izvornik: **Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, 2024, XV, 177 - 195**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.32984/gapzh.15.1.7>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:733889>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-09-13**

**PRAVI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

  
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

dr. sc. Nataša Žunić Kovačević\*

Viktorija Pisačić\*\*

## MEĐUODNOS VLADAVINE PRAVA I FINANCIJSKIH INSTRUMENTATA EUROPSKE UNIJE RAZVIJENIH TIJEKOM PANDEMIJSKOG RAZDOBLJA – NOVE PERSPEKTIVE

Od 1. siječnja 2021. u Europskoj uniji na snazi je Uredba o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije. Njezino stupanje na snagu označilo je početak nove ere za raspolaganje proračunskim sredstvima Europske unije. Naime, navedena uredba ovlašćuje Uniju da uvjetuje isplate iz svoga proračuna te iz programa uspostavljenih za oporavak od pandemije poštivanjem vladavine prava u državama članicama. U suprotnom, ako su vrijednosti okupljene pod širim pojmom načela vladavine prava ugrožene, Unija može uskratiti isplatu sredstava iz proračuna, zatražiti prijevremenu isplatu na temelju ugovora o zajmu ili pak zabraniti sklapanje novih ugovora o financiranju pojedinoj državi članici. U skladu s navedenim, jasno je da upravo ta uredba čini srž međuodnosa vladavine prava i financijskih instrumenata Europske unije, a poglavito onih koji su nastali za potrebe gospodarskog oporavka tijekom pandemije. Imajući u vidu navedeno, cilj je ovoga rada pravna analiza međuodnosa javnog financijskog prava Unije i načela vladavine prava, s posebnim osvrtom na recentni postupak pokrenut na temelju Uredbe o uvjetovanosti. Prvi dio rada prikazat će tijek donošenja Uredbe u širem kontekstu društveno-političkih zbivanja u Europskoj uniji koja su potaknula njezino usvajanje. Sljedeći će dio rada prikazati tijek usvajanja Uredbe koji je znatno utjecao na njezin sadržaj i opseg primjene. Središnji dio rada analizirat će sam tekst Uredbe, posebno imajući u vidu uvjete za njezinu primjenu te mehanizme koji Uniji stoje na raspolaganju u odnosu na države članice. Konačno, rad će izložiti povezanost zaštite vladavine prava i novih instrumenata Unije razvijenih tijekom pandemijskog razdoblja, imajući u vidu mjere koje je Unija poduzela upravo koristeći se mehanizmom uvjetovanosti, nakon čega će uslijediti zaključna razmatranja.

**Ključne riječi:** Uredba o uvjetovanosti, Europska unija, vladavina prava

---

\* Dr. sc. Nataša Žunić Kovačević, redovita profesorica na Katedri za financijsko pravo Pravnog fakulteta u Rijeci (Full Professor, Chair of Financial Law, University of Rijeka, Faculty of Law), e-mail: natasazk@uniri.hr, ORCID ID: orcid.org/0000-0001-6923-5658

\*\* Viktorija Pisačić, mag. iur., asistentica na Katedri za financijsko pravo Pravnog fakulteta u Rijeci (Research and teaching assistant, Chair of Financial Law, University of Rijeka, Faculty of Law), e-mail: vpisa-cic@uniri.hr, ORCID ID: orcid.org/0009-0003-1033-6827

## 1. UVOD

Pravna struktura Europske unije temelji se na premisi da svaka država članica dijeli sa svim ostalim državama članicama skup zajedničkih vrijednosti koje čine jezgru pravnog poretka Unije.<sup>1</sup> Jedna od navedenih zajedničkih vrijednosti Unije jest i vladavina prava<sup>2</sup>, koja se smatra temeljem svih modernih ustavnih demokracija.<sup>3</sup> Vladavina prava u suvremenim se državama shvaća kao „ideal pravednog društva, jer nosi u sebi kompleksnost i isprepletenost kauzalnih i teleoloških aspekata društvenog razvoja.“<sup>4</sup> Iako nas složenost tog načela sprečava da detaljnije raspravimo sve moguće aspekte vladavine prava, može se reći da u svojoj osnovi ona ima ograničavanje arbitrarne vlasti.<sup>5</sup> U skladu s time, danas vladavina prava podrazumijeva da obnašanje vlasti mora biti u skladu s pravom<sup>6</sup>, odnosno zahtijeva da se i nositelji vlasti, ali i svi ostali pojedinci pridržavaju ustava i zakona. Posljedično, „vladavina prava izravno utječe na građane, ona je preduvjet za osiguravanje jednakosti pred zakonom i zaštite prava pojedinaca.“<sup>7</sup>

To načelo razvilo se pod okriljem engleske pravne tradicije.<sup>8</sup> Danas je ono prihvaćeno ne samo u Ujedinjenom Kraljevstvu i državama koje su povijesno bile pod njegovim utjecajem, već je ugrađeno u ustave brojnih država diljem svijeta.<sup>9</sup> Stoga ne iznenađuje da je upravo vladavina prava izričito navedena u čl. 2. Ugovora o Europskoj uniji (dalje u tekstu: UEU) koji se, uz Ugovor o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu: UFEU), smatra aktom ustavnog karaktera za pravni poredak Unije.<sup>10</sup> Iako ne postoji hijerarhija među načelima iz čl. 2. UEU-a, vladavina prava ističe se kao primarno načelo, odnosno izvorište svih ostalih vrijednosti na kojima počiva pravna stečevina

---

<sup>1</sup> Kellerbauer, Klamert, i Tomkin (eds.) 2019, 32.

<sup>2</sup> Budući da temeljita pravna analiza obuhvata načela vladavine prava nadilazi opseg ovoga rada, za iscrpnu analizu načela vladavine prava v. Rundle, 2022.

<sup>3</sup> Europska komisija: *Komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću: Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava*, dostupno na [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa-75ed71a1.0007.01/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa-75ed71a1.0007.01/DOC_1&format=PDF).

<sup>4</sup> Lauc 2016, 47.

<sup>5</sup> Rundle 2022, 6.

<sup>6</sup> Vuković 2005, 17.

<sup>7</sup> Kostadinov 2021, 366.

<sup>8</sup> U državama kontinentalnog prava pandanom načelu vladavine prava smatra se koncept pravne države (njem. *Rechtsstaat*), razvijen u njemačkoj pravnoj doktrini te francuski koncept pravne države (fr. *état de droit*). Oba su koncepta također proizišla iz nastojanja za ograničavanjem vlasti apsolutističkih monarha, a polaze od ideje da ljudska prava moraju biti zaštićena od samovoljnih akata vladara, a ako ih se ograničava, to može biti učinjeno jedino putem zakona. V. više: Vuković, *op. cit.* u n. 6.

<sup>9</sup> Vuković, *op. cit.* 19.

<sup>10</sup> Čapeta i Rodin 2018, 4.

Unije<sup>11</sup>, poput načela zakonitosti, neovisnosti i nepristranosti sudova te načela pravne sigurnosti.<sup>12</sup>

Međutim, upravo su sva navedena načela koja proizlaze iz vladavine prava u posljednjem desetljeću znatno narušena u dvjema članicama EU-a. Demokratsko propadanje<sup>13</sup> u Mađarskoj započinje još 2010. kada je na parlamentarnim izborima pobijedila stranka Viktora Orbána. Godinu dana poslije u Mađarskoj je donesen novi ustav, sada pod nazivom Temeljni zakon, čije su odredbe osmišljene kao temelj za sustavno udaljšavanje od demokratskog režima, odnosno za uspostavu autokracije vladajuće stranke i njezina čelnika.<sup>14</sup> Čak je i sam postupak donošenja ustavnog akta bio sporan<sup>15</sup> jer je usvojen „dvotrećinskom većinom vladajuće koalicije koja je iz pregovora gotovo potpuno isključila oporbene stranke.“<sup>16</sup> Odredbe novog ustava centralizirale su zakonodavnu i izvršnu vlast, oslabile ustavni sud i sudbenu vlast te ograničile građanske slobode i slobodu govora.<sup>17</sup> S druge strane, u Poljskoj je vladavina prava ugrožena na drukčiji način. Od 2014. godine i izborne pobjede stranke Pravo i pravda, navedena stranka ugrožava sustav diobe vlasti, krši ustav, ali i međunarodne ugovore.<sup>18</sup> Ipak, te se povrede ne očituju u izmjenama ustava kao u Mađarskoj, već u njegovim sustavnim povredama donošenjem zakona koji su suprotni ustavnim načelima te u gubitku neovisnosti ustavnog suda.<sup>19</sup>

Protekom vremena, bilo je sve jasnije da su i Mađarska i Poljska faktično postale jednostranački režimi u kojima sudstvo nije neovisno, a sustavno se narušavaju i sve ostale vrijednosti na kojima se temelji Europska unija. Kako bi utjecala na krizu vladavine prava u navedenim državama članicama, Unija je pokrenula postupke protiv obje države na temelju čl. 7. UEU-a, no on se pokazao neučinkovitim u praksi, što će biti objašnjeno u nastavku.<sup>20</sup> Konačno, činjenica da obje navedene države u usporedbi s ostalim državama članicama primaju najviše sredstava iz proračuna EU-a<sup>21</sup> potaknula je nastanak ideje o uvjetovanju isplate sredstava iz proračuna Unije poštivanjem njezinih temeljnih vrijednosti, a posebice vladavine prava.

<sup>11</sup> Vladavina prava spominje se u osnivačkim ugovorima od Maastrichtskog ugovora (1992.). Međutim, Sud EU-a i prije njegova prihvaćanja u predmetu *Les Verts* iz 1983. naveo je da je Europska unija utemeljena na vladavini prava. (Nap. a. vidjeti inačicu presude na engleskom jeziku u kojoj se izričito spominje termin *rule of law*). Detaljnije v. *Pech* 2010, 359–396.

<sup>12</sup> Đerđa i Ljubanović 2019, 127.

<sup>13</sup> Engl. *democratic decay*, o čemu v. više: *Daly* 2019, 9–36; *Drinóczi i Bień-Kacala* 2019, 1140.

<sup>14</sup> Tako i: *Kelemen; Pech* 2019, 63.

<sup>15</sup> Vidjeti primjerice Mišljenje Venecijanske komisije no. 621/2011, dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e).

<sup>16</sup> *Bonić* 2011, 55.

<sup>17</sup> *Kurti* 2020, 67.

<sup>18</sup> *Adamska-Gallant* 2022, 2.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Tako i: *Novak* 2020, 827–846.

<sup>21</sup> *Baraggia i Bonelli* 2022, 131.

## 2. TIJEK USVAJANJA UREDBE: OD INSTRUMENTA ZAŠTITE VLADAVINE PRAVA PUTEV PRORAČUNA DO INSTRUMENTA ZA ZAŠTITU PRORAČUNA NA TEMELJU VLADAVINE PRAVA

### 2.1. Začetak ideje o novom instrumentu za zaštitu vladavine prava

Začetkom Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (dalje u tekstu: Uredba o uvjetovanosti, Uredba) može se označiti prijedlog njemačke vlade iznesen još 2017. godine tijekom rasprave o Višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje od 2021. do 2027.<sup>22</sup> Naime, njemačka je vlada uočila da su vrijednosti okupljene pod širim pojmom načela vladavine prava ugrožene u Mađarskoj i Poljskoj, koje su ujedno države članice koje primaju najviše sredstava iz europskog proračuna.<sup>23</sup> U skladu s time, predloženo je da se isplata sredstava iz fondova Unije uvjetuje upravo poštivanjem navedenog načela, što inicijalno nije naišlo na odobravanje. Tadašnji predsjednik Komisije Jean-Claude Juncker navedeni prijedlog ocijenio je „otrovom za kontinent“<sup>24</sup> jer je smatrao da bi takav mehanizam uvjetovanosti unio razdor u Europsku uniju. Međutim, kako je kriza vladavine prava u Mađarskoj i Poljskoj postajala sve ozbiljnijom, postalo je jasno da je potreban nov instrument za učinkovitu zaštitu te temeljne vrijednosti Unije.

S pravom se može postaviti pitanje zašto je Uniji uopće potreban još jedan instrument zaštite njezinih temeljnih vrijednosti kada istu mogućnost već predviđa odredba čl. 7. UEU-a. Točnije, čl. 7. UEU-a Uniji stavlja na raspolaganje ovlast da, kada država članica teško krši vrijednosti iz čl. 2. Ugovora, Vijeće donese odluku kojom se suspendiraju prava navedene države.<sup>25</sup> Imajući u vidu navedenu odredbu, s jedne je strane neupitno da je upravo vladavina prava jedna od temeljnih vrijednosti Unije istaknutih u čl. 2. UEU-a. S druge strane, jasno je da se suspenzija prava koja proizlaze iz članstva u Uniji može odnositi i na primanje sredstava iz proračuna Unije. Stoga odgovor na postavljeno pitanje treba potražiti u poteškoćama u dosadašnjoj primjeni navedenog mehanizma iz čl. 7. UEU-a u praksi.<sup>26</sup> Naime, postupak koji je propisan čl. 7. UEU-a čini ga neučinkovitim. Tome u prilog govori priopćenje Europskog parlamenta iz 2020. koje ističe da se, unatoč postupku koji je protiv Mađarske

<sup>22</sup> Višegodišnji financijski okvir (dalje u tekstu: VFO, engl. *Multiannual Financial Framework*, skraćeno: MFF) zajednički je naziv za odredbe koje uređuju donošenje godišnjeg proračuna Unije. VFO se donosi u obliku uredbe u posebnom zakonodavnom postupku, odnosno putem jednoglasne odluke Vijeća i uz suglasnost Parlamenta. Svrha je VFO-a osigurati kretanje rashoda Unije u granicama njezinih vlastitih sredstava.

<sup>23</sup> *Baraggia i Bonelli*, 2020, 132.

<sup>24</sup> Politico EU; *Juncker: German plan to link funds and rules would be 'poison'* <https://www.politico.eu/article/juncker-german-plan-to-link-funds-and-rules-would-be-poison/>.

<sup>25</sup> Čl. 7., Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena inačica iz 2016.), SL EU C 202/47, 7.6.2016.

<sup>26</sup> Tako i: *Kirst* 2021, 101–110.

i Poljske pokrenut na temelju čl. 7. UEU-a, stanje vezano uz vladavinu prava pogoršalo.<sup>27</sup> Novak smatra da je jedan od uzroka poteškoća u primjeni navedenog članka nedostatak lojalne suradnje između institucija EU-a, ali i nedostatak želje institucija te država članica da taj rezultat bude postignut.<sup>28</sup> Imajući u vidu navedeno, jasno je zašto je Komisija započela postupak usvajanja novog mehanizma zaštite vladavine prava. Ipak, bilo je nužno da novi mehanizam, odnosno u konkretnom slučaju, Uredba o uvjetovanosti, ne dođe u koliziju sa čl. 7. UEU-a, neovisno o tome kakav bio njezin učinak u praksi. Stoga je Uredba o uvjetovanosti tijekom postupka donošenja morala proći kroz proces preobrazbe iz instrumenta zaštite vladavine prava putem proračuna u instrument zaštite proračuna na temelju poštivanja vladavine prava.

## 2.2. Specifičnosti usvajanja Uredbe

Usprkos inicijalnim negativnim reakcijama na prijedlog za uvjetovanjem isplate sredstava iz proračuna Unije, Europska komisija 2018. godine izložila je Prijedlog uredbe o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama.<sup>29</sup> Međutim, u Prijedlogu uredbe nedvojbeno je veći naglasak stavljen na zaštitu vladavine prava, nego na zaštitu dobrog financijskog upravljanja proračunom EU-a. Tako je u preambuli, između ostalog, istaknuto kako će „Prijedlog pridonijeti osiguravanju poštovanja vladavine prava u svim državama članicama“ te da se „Prijedlogom predviđaju mjere proporcionalne općim nedostacima u pogledu vladavine prava.“<sup>30</sup> Također, Komisija navodi da je jedan od razloga izrade Prijedloga zahtjev institucija Unije, ali i šire javnosti, da EU poduzme mjere kako bi zaštitio vladavinu prava. Preambula Prijedloga daje naslutiti kako je zaštita proračuna Unije zapravo sekundarni cilj mehanizma uvjetovanosti.

Nakon iznošenja razloga koji su potaknuli sastavljanje Prijedloga uredbe, nužno je osvrnuti se i na njezinu pravnu osnovu. Naime, Komisija je Prijedlog uredbe utemeljila na čl. 322., st. 1., toč. a UFEU-a, kojim su Parlament i Vijeće ovlašteni donositi uredbe za utvrđivanje i izvršenje proračuna. Upravo je odabir navedenog članka UFEU-a kao pravnog temelja Uredbe o uvjetovanosti bio prvi kamen spoticanja na koji je naišao Prijedlog uredbe.<sup>31</sup> Tako je Pravna služba Vijeća smatrala problema-

<sup>27</sup> Europski parlament, priopćenje: *Pogoršava se stanje vladavine prava u Poljskoj i Mađarskoj*, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/press-room/20200109IPR69907/pogorsava-se-stanje-vladavine-prava-u-poljskoj-i-madarskoj>.

<sup>28</sup> Više o tome v. *Novak, op. cit.*

<sup>29</sup> Europska komisija. Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama, COM(2018) 324 final 2018/0136(COD), 2.5.2018.

<sup>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> § 1. Mišljenje Pravne službe Vijeća Europske unije, Interinstitutional File: 2018/0136(COD), 25.10.2018. (dalje u tekstu: Mišljenje Pravne službe Vijeća).

tičnim pitanje prikladnosti čl. 322. UFEU-a da posluži kao pravna osnova Uredbe te konačno, pitanje mogućnosti provedbe postupka uvjetovanosti koji je predviđen Uredbom.<sup>32</sup>

Pitanje kompatibilnosti mehanizma uvjetovanosti i čl. 7. UEU-a proizlazi iz ranije prihvaćenog tumačenja navedenog članka. Naime, „činjenica je da čl. 7. UEU-a sam po sebi ne sadrži osnovu za daljnji razvoj postupka koji regulira, stoga sekundarno zakonodavstvo ne smije mijenjati, dopunjavati ili imati učinak zaobilaženja postupka predviđenog u čl. 7. UEU-a.“<sup>33</sup> Nadalje, Pravna služba Vijeća ističe kako je uvjetovanost isplate sredstava iz EU fondova već ustaljena praksa, čiju je sukladnost s primarnim pravom Unije u nekoliko različitih predmeta potvrdio i Sud EU-a.<sup>34</sup> Prema mišljenju Pravne službe Vijeća, upravo je ta dobro uspostavljena sudska praksa mjerilo za ocjenu kompatibilnosti određenog mehanizma uvjetovanosti s drugim mehanizmima kontrole koji su utemeljeni osnivačkim ugovorima, kao što je čl. 7. UEU-a. Konačno, Pravna služba Vijeća apstrahirala da je, imajući u vidu navedeno, najvažnije utvrditi jesu li dva postupka, odnosno postupak utvrđen čl. 7. UEU-a i postupak predviđen u Prijedlogu uredbe, neovisni jedan o drugome. Dva kriterija na temelju kojih se procjenjuje njihova neovisnost jesu pravni akti kojima su osnovani te njihovi ciljevi.<sup>35</sup> I dok je prvi kriterij, odnosno različitost propisa koji uređuju novi mehanizam uvjetovanosti te postupak predviđen čl. 7. UEU-a bio nesporan, drugi kriterij, odnosno ciljevi navedenih mehanizama podvrgnuti su detaljnoj pravnoj analizi. Zaključci navedene analize su sljedeći. Članak koji je Komisija odabrala kao pravni temelj mehanizma uvjetovanosti, odnosno čl. 322. UFEU-a ocijenjen je ispravnim. Unatoč tome, nedostaci u vezi s pravnom arhitekturom mehanizma uvjetovanosti prema mišljenju Vijeća bili su sljedeći. Prvo, uvjet za pokretanje mehanizma uvjetovanosti kako je naveden u čl. 3. Prijedloga uredbe nije adekvatan. Naime, spomenuti članak definirao je kako se mjere na temelju Uredbe poduzimaju u slučajevima kada opći nedostatak u vezi s vladavinom prava u državi članici utječe ili bi mogao utjecati na načelo dobrog financijskog upravljanja ili načelo zaštite financijskih interesa Unije. Navedeno upućivanje na vladavinu prava kao uvjet za pokretanje mehanizma uvjetovanosti ocijenjeno je kao nedostatno za uspostavu veze s provedbom proračuna Unije, što je nužno za stvarnu uvjetovanost troškova. Nadalje, Vijeće je podrprlo stav da se postojanje rizika za proračun Unije mora utvrditi na temelju jasnih standarda.<sup>36</sup> Konačno, režim uvjetovanosti kakav je predviđen Prijedlogom uredbe ne može se smatrati neovisnim ili autonomnim u odnosu na postupak utvrđen u čl. 7. UEU-a jer se ciljevi i posljedice oba postupka ne razlikuju i postoji rizik od njihova

---

<sup>32</sup> § 9. *Ibidem.*

<sup>33</sup> § 13. *Ibidem.*

<sup>34</sup> Primjerice, u predmetu *Pringle C-370/12* te u predmetu *Gauweiler C-62/14*.

<sup>35</sup> § 17. Mišljenje Pravne službe Vijeća.

<sup>36</sup> § 51. *Ibidem.*

preklapanja. Kako bi se navedeno izbjeglo, Pravna služba Vijeća predložila je sljedeće: i) slučajevi neispravnog djelovanja država moraju se identificirati preciznom definicijom; ii) takvo neispravno djelovanje država članica konkretno utječe ili prijeti dobrom financijskom upravljanju, odnosno financijskim interesima Unije; iii) nužno je uspostaviti kriterij izravne veze između neispravnog djelovanja države članice i uporabe proračuna korištenjem provjerljivih dokaza te (iv) poduzete mjere moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti.<sup>37</sup>

Mišljenje Pravne službe, zajedno s političkim oklijevanjem država članica u Vijeću da stvore snažan mehanizam za zaštitu vladavine prava i suoče se s krizom u Mađarskoj i Poljskoj, predstavljalo je značajnu prepreku usvajanju Uredbe. Ipak, do neočekivana obrata u procesu usvajanja Uredbe dolazi zbog izbijanja pandemije virusa COVID-19. Negativne ekonomske implikacije pandemije<sup>38</sup> neočekivano su uzrokovale i neke pozitivne ishode, među koje se ubraja i konačno usvajanje Uredbe o uvjetovanosti.

### 2.3. Pandemija kao katalizator usvajanja mehanizma uvjetovanosti

Tijekom pandemije države članice Unije, u pokušaju da izbjegnu kolaps zdravstvenog sustava, uvele su *lockdown*.<sup>39</sup> Međutim, ista se mjera negativno odrazila na uobičajene ekonomske aktivnosti te na globalnu trgovinu pa je stoga zdravstvena kriza prerasla u ekonomsku krizu.<sup>40</sup> Stoga je Unija već u ožujku 2020. poduzela mjere za suzbijanje negativnih učinaka pandemije na gospodarstvo država članica.<sup>41</sup> Ipak, kontinuirani intenzitet krize i simetrični šok koji je uzrokovala u državama članicama uvjerio je države članice u nužnost stvaranja novih instrumenata, a pogotovo plana oporavka na razini Unije.<sup>42</sup> Stoga je Komisija u svibnju 2020. predložila plan oporavka *NextGenerationEU* (dalje u tekstu: NGEU), vrijedan više od 800 milijardi eura, koji će se financirati zaduživanjem Unije na tržištima kapitala, a potom će se sredstva alocirati državama članicama u obliku zajmova ili pak bespovratnih potpora.<sup>43</sup> Upravo je snažan politički konsenzus za uspostavom plana oporavka na razini Unije poslužio kao poticaj za usvajanje Uredbe o uvjetovanosti.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Više o tome v. Žunić Kovačević 2020, 483–499.

<sup>39</sup> Uvođenje karantene ili restriktivnih mjera da bi se povećala sigurnost. Definicija preuzeta s portala Jezik.hr. Dostupno na <https://jezik.hr/koronavirus/pretraga/?search=lock+down>.

<sup>40</sup> *Fromage* 2020, 385.

<sup>41</sup> Primjerice, aktivirana je opća klauzula o odstupanju od Pakta o stabilnosti i rastu, prvi put u povijesti EU-a, s ciljem da se državama omogući veću fleksibilnost u provedbi fiskalne politike u kriznom razdoblju. V. više: *Dermine* 2020, 337–358.

<sup>42</sup> Više o tome v. *Lionello* 2020, 22–4.

<sup>43</sup> Više o tome v. *De Witte* 2021, 635–682.



Očekivano, prijedlog Komisije da se isplata sredstava iz plana oporavka NGEU, ali i iz proračuna Unije veže uz uvjet poštivanja vladavine prava naišao je na protivljenje Mađarske i Poljske. Vrhunac političke napetosti koja je pratila usvajanje Uredbe bila je zajednička prijetnja vetom za usvajanje plana oporavka, a koju su navedene dvije države izrazile deklaracijom u studenom 2020.<sup>44</sup> Točnije, Mađarska i Poljska prijetile su ulaganjem veta na zakonodavni paket koji je činio plan oporavka NGEU, ali i na izglasavanje novog Višegodišnjeg financijskog okvira.<sup>45</sup> Uzimajući u obzir urgentnost za uspostavljanje djelotvornog instrumenta za oporavak od pandemije, institucije Unije bile su prisiljene na pronalazak kompromisnog rješenja vezano za mehanizam uvjetovanosti. Rezultat političkog kompromisa apstrahiran je u zaključcima sjednice Vijeća od 10. i 11. prosinca 2020. Točnije, Komisija se obvezala objaviti Smjernice o primjeni Uredbe o uvjetovanosti, a koje će biti izrađene u uskoj suradnji sa državama članicama. Nadalje, članak Uredbe koji propisuje kriterije za njezinu primjenu ocijenjen je kao *numerus clausus*, a sama primjena Uredbe odgođena je sve dok o njejoj sukladnosti s primarnim pravom Unije ne bude donesena odluka Suda EU-a.<sup>46</sup> Uredba je usvojena 16. prosinca 2020., a njen konačni tekst rezultat je s jedne strane intervencija pravne službe Vijeća te s druge strane, nužnog kompromisa koji je učinjen kako Mađarska i Poljska ne bi opstruirale usvajanje plana oporavka NGEU.<sup>47</sup>

#### 2.4. Uloga Suda EU-a za primjenu Uredbe o uvjetovanosti

Čak i nakon svih navedenih prepreka koje su obilježile nastanak Uredbe o uvjetovanosti, njeno usvajanje nije označilo njihov završetak. Naime, u posljednjem činu usvajanja Uredbe glavna uloga pripala je Sudu Europske unije. Očekivano, Mađarska i Poljska podnijele su tužbu kojom zahtijevaju poništenje Uredbe o uvjetovanosti.<sup>48</sup>

Poljska je u tužbi osporavala postojanje nadležnosti Unije da uvede mehanizam uvjetovanosti kojim se „institucijama Unije povjerava nadzor nad poštovanjem načela vladavine prava u državama članicama i poštovanjem tih načela uvjetuje isplatu sredstava iz proračuna Unije.“<sup>49</sup> Nadalje, Poljska je isticala i da su donošenjem Uredbe prekršena načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, budući da smatra kako se

---

<sup>44</sup> Vlada Republike Poljske. *Zajednička deklaracija predsjednika vlade Poljske i Mađarske*. Dostupno na Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary - Poland in the EU - Gov.pl website ([www.gov.pl](http://www.gov.pl)).

<sup>45</sup> *De Witte* 2021, 635-682.

<sup>46</sup> Zaključci sjednice Vijeća Europske unije EUCO 22/20 od 11. 12. 2020., dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>.

<sup>47</sup> Tako i *Nguyen* 2020.

<sup>48</sup> Predmet koji je pokrenula Mađarska vodio se na Sudu EU-a pod posl.br. C-156/21, a predmet koji je pokrenula Poljska pod posl.br. C-157/21.

<sup>49</sup> § 63., presuda Suda EU-a u predmetu C-157/21, *Republika Poljska protiv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije*, ECLI:EU:C:2022:98 (dalje u tekstu: Presuda Suda EU-a C-157/21).

zaštita proračuna Unije ne ubraja u njezine isključive nadležnosti.<sup>50</sup> Na tom tragu, Poljska je navela i da ne postoji odredba osnivačkih ugovora koja bi Uniji dodijelila nadležnost za donošenje Uredbe te da je zato njezino donošenje povreda načela dodjeljivanja iz čl. 4. UFEU-a. Uz to, jedan od tužbenih razloga bila je (navodna) povreda načela jednakosti država članica, odnosno povreda njihova ustavnog identiteta.<sup>51</sup> Mađarska je poduprla sve navedene tužbene zahtjeve, a Poljska je učinila isto u postupku koji je pokrenula Mađarska.

S druge strane, Mađarska je u tužbi podnesenoj Sudu EU-a u odnosu na Uredbu o uvjetovanosti isticala slične argumente. Oспоравала je pravnu osnovu Uredbe, odnosno čl. 322., st. 1. UFEU-a ističući da se „bitni elementi pobijane Uredbe, kao što je definicija pojma „vladavina prava” ili mogući oblici povrede načela vladavine prava, ne mogu objektivno smatrati financijskim pravilima kojima se pobliže određuje postupak koji treba usvojiti za izvršenje proračuna.“<sup>52</sup> Također, Mađarska je u tužbi istaknula da je Uredba u koliziji s već spomenutim čl. 7. UFEU-a koji dodjeljuje institucijama Unije nadležnost da utvrde i po potrebi sankcioniraju povrede temeljnih vrijednosti Unije.<sup>53</sup> Zanimljivo je istaknuti i kako Mađarska u tužbi navodi da je „vladavina prava ideal ili, u najboljem slučaju, orijentacijska točka koja se nikada u cijelosti ne postigne.“<sup>54</sup>

Kao rezultat političkog kompromisa, odnosno ustupaka Mađarskoj i Poljskoj kako ne bi uložile veto na plan oporavka, odlučeno je da se Uredba neće primjenjivati dok o njoj ne odluči Sud EU-a.<sup>55</sup> S obzirom na brojnost argumenata iznesenih protiv Uredbe o uvjetovanosti, Sud EU-a je ponovno, kao i tijekom globalne financijske krize, dobio nezahvalnu ulogu odlučiti o zakonitosti instrumenta Unije o kojemu ovisi oporavak od posljedica krize.<sup>56</sup> Ipak, Sud je argumentirano pobio navode objiju država, čime je omogućio da se Uredba o uvjetovanosti napokon počne primjenjivati. Tako je u odnosu na navode Poljske Sud istaknuo da nije povrijeđeno načelo supsidijarnosti, budući da se „financijska pravila kojima se uređuje proračun Unije na temelju čl. 322. UFEU-a nisu mogla donijeti na razini država članica.“<sup>57</sup> U presudi temeljem tužbe koju je podnijela Poljska ističe se tumačenje Suda kako Uredba „ne ovlašćuje Vijeće da donosi sankcije, nego samo mjere za zaštitu proračuna Unije i njezinih fi-

<sup>50</sup> § 230. i 232. Presuda Suda EU-a C-157/21.

<sup>51</sup> § 273. – 279. Presuda Suda EU-a C-157/21.

<sup>52</sup> § 70. Presude Suda EU-a C-156/21 predmet *Mađarska protiv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije*, ECLI:EU:C:2022:97 (dalje: Presuda Suda EU-a C-156/21).

<sup>53</sup> § 155. – 198. Presuda Suda EU-a C-156/21 ECLI:EU:C:2022:97.

<sup>54</sup> § 200. Presuda Suda EU-a C-156/21 ECLI:EU:C:2022:97.

<sup>55</sup> Tako i: *Hillion*, 2021, 267–284.

<sup>56</sup> Više o ulozi Suda EU-a za uspostavu instrumenata za oporavak od globalne financijske krize v. *Pisačić*, 2023, 113–135.

<sup>57</sup> § 240. Presuda Suda EU-a, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:98.

nancijskih interesa.<sup>58</sup> Vezano uz to, u predmetu koji je pokrenula Mađarska Sud je istaknuo kako „vrste mjera koje se mogu donijeti, kriteriji za odabir i njihov opseg kao i uvjeti za donošenje i ukidanje navedenih mjera, po tome što su svi povezani s utjecajem ili ozbiljnim rizikom od utjecaja na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu financijskih interesa Unije, podupiru utvrđenje prema kojem je svrha Uredbe zaštita proračuna Unije.“<sup>59</sup> Očekivano, Sud EU-a u oba je predmeta u veljači 2022. presudio kako su tužbe neutemeljene, što je napokon otvorilo vrata primjeni Uredbe.

### **3. UREDBA O UVJETOVANOSTI KAO SREDIŠTE MEĐUODNOSA FINACIJSKIH INSTRUMENTATA UNIJE I VLADAVINE PRAVA**

Imajući u vidu stav Vijeća da Uredba mora jasno odražavati povezanost između povreda vladavine prava i zaštite proračuna Unije, evidentno je kako preambula Uredbe u svom većem dijelu služi upravo tome cilju. Uvodno vrijedi istaknuti recital Uredbe koji naglašava vladavinu prava kao ključan faktor zaštite svih ostalih vrijednosti Unije. Naime, „poštovanje vladavine prava suštinski je povezano s poštovanjem demokracije i temeljnih prava. Demokracija i poštovanje temeljnih prava ne mogu postojati bez poštovanja vladavine prava i obratno.“<sup>60</sup> Potom preambula uspostavlja vezu između vladavine prava i načela dobrog financijskog upravljanja iz čl. 317. UFEU-a. Naime, Uredbom je naglašeno da, kada god države članice „izvršavaju proračun Unije, uključujući sredstva dodijeljena putem Instrumenta EU-a za oporavak i putem zajmova i drugih instrumenata zajamčenih proračunom Unije, poštovanje vladavine prava ključan je preduvjet za poštovanje načela dobrog financijskog upravljanja.“<sup>61</sup> Navedena su načela međusobno povezana, budući da je dobro financijsko upravljanje moguće osigurati kada javna tijela postupaju u skladu s pravom. Navedeno je pogotovo naglašeno u pogledu rada državnog odvjetništva kada postupa protiv poreznih prijevara te u vezi sa sudskim preispitivanjem odluka javnih tijela. Osim navedenog, istaknuta je i važnost dovoljnog iznosa sredstava kako bi tijela javne vlasti, a pogotovo sudovi, mogli obavljati zadaće iz svoje nadležnosti.<sup>62</sup> Konačno, u preambuli je apstrahirano kako sve navedeno karakterizira jasnu vezu između poštovanja vladavine prava i učinkovitog izvršenja proračuna Unije u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja.

---

<sup>58</sup> § 262. Presuda Suda EU-a, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:98.

<sup>59</sup> § 114. Presude Suda EU-a C-156/21, ECLI:EU:C:2022:98.

<sup>60</sup> Recital 6. preambule Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, SL EU 433/1, 22.12.2020. (dalje u tekstu: Uredba o uvjetovanosti).

<sup>61</sup> Uredba o uvjetovanosti, recital 7. preambule.

<sup>62</sup> Uredba o uvjetovanosti, recital 9. preambule.

### 3.1. Temeljne značajke Uredbe o uvjetovanosti

Prvi članak Uredbe o uvjetovanosti „utvrđuje pravila potrebna za zaštitu proračuna Unije u slučaju povreda načela vladavine prava u državama članicama.“<sup>63</sup> Kako bi navedeno bilo moguće, bilo je nužno definirati što se u kontekstu Uredbe o uvjetovanosti smatra vladavinom prava. Stoga ne čudi kako je drugi članak Uredbe upravo definicijski članak, kojim je vladavina prava definirana kao „vrijednost Unije sadržana u čl. 2. UEU-a. Njome su obuhvaćena 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.“<sup>64</sup> Izuzev navedene definicije, Uredba sadrži još samo jednu definiciju, a koja se odnosi na pojam državnog subjekta.

Sljedeći je članak ključan s aspekta primjene Uredbe jer sadržava uvjete koji se moraju ispuniti kako bi se aktivirao mehanizam uvjetovanosti. Tako čl. 4. propisuje kako je nužno utvrditi da „povrede načela vladavine prava u državi članici utječu ili postoji ozbiljan rizik od toga da bi mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu financijskih interesa Unije na dovoljno izravan način. U smjernicama za primjenu Uredbe o uvjetovanosti koje je donijela Komisija pojašnjeno je da se uvjeti iz čl. 4. Uredbe smatraju ispunjenima „samo ako Komisija ima opravdane razloge smatrati i. da je u državi članici prekršeno barem jedno od načela vladavine prava iz članka 2. Uredbe, ii. da se navedena povreda odnosi barem na jednu od situacija koje se mogu pripisati tijelu države članice ili barem jedan postupak takvih tijela, te iii) postoji istinska, odnosno stvarna veza između tih povreda i tog učinka ili ozbiljnog rizika od nastanka tog učinka.“<sup>65</sup> Za potrebe Uredbe, povredom vladavine prava smatra se utjecaj na „pravilno funkcioniranje tijela koja izvršavaju proračun Unije, osobito u kontekstu postupaka javne nabave ili dodjele bespovratnih sredstava.“<sup>66</sup> Međutim, Uredba za ostvarenje vladavine prava ne ističe samo zakonito funkcioniranje tijela koja su izravno involvirana u izvršavanje proračuna Unije već i tijela koja nadziru navedeni proces. Poseban je naglasak na pravilnom funkcioniranju državnog odvjetništva prilikom kaznenog progona, pogotovo poreznih prijevара, korupcije ili drugih povreda povezanih s izvršenjem proračuna Unije te s druge strane na učinkovitom sudskom preispitivanju odluka koje bi mogle imati

<sup>63</sup> Čl. 1. Uredbe o uvjetovanosti.

<sup>64</sup> Čl. 2. Uredbe o uvjetovanosti.

<sup>65</sup> Komunikacija Komisije Smjernice za primjenu Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (2022/C 123/02).

<sup>66</sup> Čl. 4., st. 2. Uredbe o uvjetovanosti.

utjecaj na upravljanje proračunskim sredstvima EU-a. Istaknuta je i važnost povrata nepropisno isplaćenih sredstava. Konačno, smatra se da države poštuju vladavinu prava u kontekstu Uredbe ako djelotvorno i pravodobno surađuju s OLAF-om u skladu s načelom lojalne suradnje. Unatoč egzaktnom navođenju elemenata nužnih za ostvarenje vladavine prava, Uredba ostavlja mogućnost da do aktivacije mehanizma uvjetovanosti dođe i u slučaju povrede koja nije obuhvaćena čl. 4., propisavši da se povredom vladavine prava mogu smatrati „i druge situacije ili postupak tijela koja su relevantna za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije.“<sup>67</sup>

Mjere koje Uniji stoje na raspolaganju za zaštitu proračuna Unije navedene su u čl. 5. Uredbe o uvjetovanosti. Ako se utvrdi da su ispunjeni uvjeti za primjenu mehanizma uvjetovanosti, EU može poduzeti različite mjere, ovisno o načinu izvršavanja proračuna Unije. U slučaju kada proračun izvršava Komisija u okviru izravnog upravljanja<sup>68</sup> Unija može: i) suspendirati plaćanja, izvršenja pravne obveze ili raskid pravne obveze; ii) zabraniti preuzimanje novih pravnih obveza; iii) suspendirati obročne isplate sredstava u potpunosti ili djelomično te zatražiti prijevremenu otplatu zajmova; iv) suspendirati ili smanjiti gospodarsku prednost na temelju instrumenta zajamčenog proračunom Unije te v) zabraniti sklapanje novih sporazuma o zajmovima.<sup>69</sup> Ipak, u praksi je neizravno upravljanje proračunom Unije mnogo zastupljenije pa tako „većinom proračunskih rashoda (do 80 %) upravljaju zemlje EU-a u okviru takozvanog podijeljenog upravljanja rashoda.“<sup>70</sup> U tom slučaju, mehanizam uvjetovanosti temeljem Uredbe Komisiji omogućava sljedeće: i) suspenziju odobrenja jednog ili više programa; ii) suspenziju obveza; iii) smanjenje obveza; iv) smanjenje predfinanciranja; v) prekid rokova plaćanja te vi) suspenziju plaćanja.<sup>71</sup> Kao što je ranije navedeno, Sud EU-a zauzeo je stav kako navedene mjere nisu sankcije, no u akademskoj zajednici postoje oprečna mišljenja.<sup>72</sup> Preostali članci Uredbe uređuju

---

<sup>67</sup> Čl. 4. Uredbe o uvjetovanosti.

<sup>68</sup> Na temelju čl. 62., st. 1. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije. Proračun EU-a može se izvršavati putem: i) izravnog upravljanja putem službi EU-a, uključujući osoblje u delegacijama Unije pod nadzorom voditelja delegacije, ii) podijeljenog upravljanja s državama članicama ili iii) neizravnog upravljanja, primjerice povjerenjem zadaća izvršenja proračuna trećim zemljama ili tijelima koje su one imenovala; međunarodnim organizacijama ili njihovim agencijama, Europskoj investicijskoj banci (EIB) ili Europskom investicijskom fondu (EIF), tijelima javnog prava, uključujući organizacije država članica.

<sup>69</sup> Čl. 5., st. 1. a Uredbe o uvjetovanosti.

<sup>70</sup> Europska komisija, Zadaće Europske komisije u području proračuna i financiranja, dostupno na [https://commission.europa.eu/about-european-commission/what-european-commission-does/budget-and-funding\\_hr](https://commission.europa.eu/about-european-commission/what-european-commission-does/budget-and-funding_hr).

<sup>71</sup> Čl. 5., st. 1. b Uredbe o uvjetovanosti.

<sup>72</sup> Tako i: Łacny 2021, 79–105; Goldner Lang 2019, 1–26.

postupak provedbe mehanizma uvjetovanosti<sup>73</sup>, rok do kojega je Komisija obvezna izvijestiti o učinkovitosti Uredbe<sup>74</sup> te konačno dan njezina stupanja na snagu.

#### 4. MEĐUDNOS VLADAVINE PRAVA I FINANCIJSKIH INSTRUMENTATA UNIJE NASTALIH U PANDEMIJSKOM RAZDOBLJU

Povezanost zaštite načela vladavine prava te financijskih instrumenata Unije razvijenih tijekom pandemije proizlazi iz nekoliko različitih faktora. Prvo, Uredba o uvjetovanosti usvojena je usporedno sa zakonodavnim paketom koji čini pravni okvir plana oporavka Unije od posljedica pandemije. Drugo, Uredbom je predviđeno kako će se mehanizam uvjetovanosti primijeniti i kod alokacije sredstava namijenjenih za oporavak od ekonomskih posljedica pandemije.<sup>75</sup> Treće, mehanizam uvjetovanosti posredno je utjecao na način raspodjele sredstava predviđenih planom oporavka, što je označilo novu perspektivu za odnos financijskih instrumenata EU-a te vladavine prava. Naime, tek dva mjeseca nakon što je Sud EU-a odlučio kako su tužbe Mađarske i Poljske za poništenjem Uredbe neutemeljene, Komisija je aktivirala mehanizam uvjetovanosti u odnosu na Mađarsku. Tako je 27. travnja 2022. sukladno čl. 6. Uredbe Mađarskoj upućena pisana obavijest u kojoj je Komisija iznijela nalaze o problemima u sustavu javne uprave u navedenoj državi. Komisija je utvrdila „sistemске nepravilnosti, nedostatke i slabosti u postupcima javne nabave“<sup>76</sup>, primjerice visoku stopu postupaka sa samo jednim ponuditeljem, čime se krši vladavina prava. U skladu s Uredbom, Mađarska je imala pravo očitovati se o nalazima Komisije te predložiti korektivne mjere, što je i učinila.<sup>77</sup> Ipak, Komisija je navedeno očitovanje te predložene mjere označila neadekvatnima te je u rujnu 2022. donijela prijedlog provedbene odluke Vijeća.<sup>78</sup> Vijeće je usvojilo prijedlog Komisije te je Mađarskoj suspendiran iznos od 55 % proračunskih obveza u okviru sljedećih operativnih programa kohezijske politike: „(i) operativni program za okoliš i energetska učinkovitost, (ii) operativni program za integrirani promet te (iii) operativni program za razvoj teritorija i naselja plus.“<sup>79</sup>

Paralelno s ovim postupkom, odvijao se i postupak povezan s planom oporavka od pandemije. Naime, kako bi države članice primile financijsku pomoć iz Mehaniz-

<sup>73</sup> Čl. 6. do 8. Uredbe o uvjetovanosti.

<sup>74</sup> Čl. 9. Uredbe o uvjetovanosti određuje da Komisija do 12. siječnja 2024. izvješćuje Europski parlament i Vijeće o primjeni, a pogotovo o učinkovitosti donesenih mjera.

<sup>75</sup> § 7. preambule Uredbe o uvjetovanosti.

<sup>76</sup> § 2. preambule Provedbene odluke Vijeća (EU) 2022/2506 od 15. prosinca 2022. o mjerama za zaštitu proračuna Unije od povreda načela vladavine prava u Mađarskoj.

<sup>77</sup> § 6. preambule Provedbene odluke Vijeća Europske unije (EU) 2022/2506.

<sup>78</sup> Navedeno je u skladu s postupkom propisanim čl. 6., st. 9. Uredbe o uvjetovanosti.

<sup>79</sup> Čl. 2. Provedbene Odluke Vijeća (EU) 2022/2506.

ma oporavka i otpornosti<sup>80</sup>, bile su obvezne Komisiji dostaviti nacionalne planove oporavka i otpornosti. Kao izravna posljedica postupka koji je u odnosu na nju pokrenut temeljem Uredbe o uvjetovanosti, Mađarska je u svoj Plan oporavka i otpornosti vrijedan 5,81 milijardu eura ipak uvrstila 38 mjera koje su usmjerene na poboljšanje stanja vezano uz poštivanje vladavine prava.<sup>81</sup> Predlaganje navedenih mjera zasigurno je bilo ponukano i odgađanjem Komisije da prihvati Plan oporavka i otpornosti.<sup>82</sup> Iako je u konačnici Plan oporavka i otpornosti usvojen, Komisija je odgodila isplatu sredstava sve dok mjere koje su u njemu predložene ne budu implementirane.

S druge strane, u odnosu na Poljsku nije aktiviran mehanizam uvjetovanosti temeljem Uredbe, no čini se da je njegova aktivacija u odnosu na Mađarsku bila dovoljna kako bi i Poljska u svoj Plan oporavka i otpornosti vrijedan 35,4 milijarde eura uvrstila mjere kojima se poboljšava situacija u pogledu neovisnosti pravosuđa. U priopćenju za medije povodom usvajanja Plana oporavka i otpornosti ističe se navod predsjednice Komisije Ursule von der Leyen, kako je „odobrenje plana povezano s jasnim obvezama koje je Poljska preuzela u vezi neovisnosti pravosuđa, a koje će se morati ispuniti prije bilo kakvog stvarnog plaćanja.“<sup>83</sup> Dakle, kao i kod Mađarske, Unija je odgodila isplatu sredstava za oporavak od pandemije sve dok nisu doneseni zakoni kojima se država ponovno usmjerava put vladavine prava.

## 5. ZAKLJUČAK

Uredba o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije koja je na snazi od 1. siječnja 2021. novi je instrument javnofinancijskog prava EU-a usvojen tijekom pandemijskog razdoblja. Ipak, začetak ideje o uvjetovanju isplate sredstava iz proračuna EU-a poštivanjem vladavine prava nastao je mnogo ranije, odnosno 2017. godine kada se raspravljalo o VFO-u za razdoblje 2020. – 2027. Navedeni prijedlog

---

<sup>80</sup> Mehanizam za oporavak i otpornost (engl. *Recovery and Resilience Facility*, kraće RRF) središnja je komponenta plana oporavka *NextGeneration* EU-a putem kojega je državama članicama dodijeljen najveći iznos sredstava za oporavak od ekonomskih implikacija pandemije. Uspostavljen je Uredbom. V. više: Europska komisija, Mehanizam za oporavak i otpornost: [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en).

<sup>81</sup> Europski parlament, Priopćenje: *Rule of law-related 'super milestones' in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland*, dostupno na [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_BRI\(2023\)741581](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_BRI(2023)741581).

<sup>82</sup> Reuters. *EU approves Hungary's recovery plan, but withholds cash, moves to freeze other funds*. Dostupno na <https://www.reuters.com/markets/europe/eu-approves-hungarys-recovery-plan-holds-cash-moves-freeze-other-funds-2022-11-30/>.

<sup>83</sup> Europska komisija, priopćenje za medije: *NextGenerationEU: European Commission endorses Poland's €35.4 billion recovery and resilience plan*. Dostupno na [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_3375](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3375).

ponukan je krizom vladavine prava u Mađarskoj i Poljskoj, koje su ujedno dvije države članice koje primaju najviše sredstava iz proračuna, odnosno fondova Unije.

Međutim, u prve tri godine od predstavljanja ideje o mehanizmu uvjetovanosti nije bilo dovoljno političkog konsenzusa između država članica, ali ni između institucija Unije da se navedeni mehanizam usvoji. Tijekom 2020. postalo je jasno kako će zdravstvena kriza zbog izbijanja pandemije virusa COVID-19 uzrokovati i ozbiljne ekonomske posljedice. Sve su države članice bile složne kako je nužno uspostaviti plan oporavka na razini Unije. Navedeni trenutak institucije Unije iskoristile su kako bi se napokon usvojila Uredba o uvjetovanosti. Mađarska i Poljska nastojale su političkim pritiskom, a kasnije i tužbom pred Sudom EU-a spriječiti primjenu ovog instrumenta, no Uredba je ipak stupila na snagu. Očekivano, prvi je postupak temeljem Uredbe proveden upravo u odnosu na Mađarsku, i to tijekom 2021. godine.

Aktivacija mehanizma uvjetovanosti u odnosu na Mađarsku potaknula je navedenu državu da u svoj plan investicija usmjerenih na oporavak od pandemije uvrsti i 27 mjera s ciljem poboljšanja stanja po pitanju vladavine prava. Iako mehanizam nije aktiviran u odnosu na Poljsku, i ona je poduzela slične mjere. Obje su države već nakon prve aktivacije mehanizma uvjetovanosti donijele zakone kojima se pridonosi neovisnosti sudstva te poštovanju trodiobe vlasti. Sukladno tome, može se zaključiti kako se Uredbom o uvjetovanosti formalno štiti proračun Unije, a kako je njen pravi cilj djelovanje na države u kojima je vladavina prava ugrožena. U odnosu na prijašnje instrumente koji su Uniji bili na raspolaganju za isti cilj, poput primjene postupka temeljem čl. 7. UEU-a, mehanizam uvjetovanosti pokazao se znatno učinkovitijim u praksi, budući je već ostvario ranije rezultate. Konačno, uvjetovanost alokacije sredstava iz proračuna Unije može se smatrati učinkovitim instrumentom, ne samo u svjetlu dobrog financijskog upravljanja proračunom EU-a već i za zaštitu vladavine prava kao temeljne vrijednosti Unije.

## LITERATURA

1. Adamska-Gallant, A. (2022). *Backsliding of the Rule of Law in Poland – a Systemic Problem With the Independence of Courts*. International Journal for Court Administration, 13 (3), str. 2–12.
2. Baraggia, A.; Bonelli, M. (2022). *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and its Constitutional Challenges*. German Law Journal, 23 (2), str. 131–156. <https://doi.org/10.1017/glj.2022.17>
3. Bonić, T. (2011). *Posttranzicijsko ustavotvorstvo u Mađarskoj*. Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku, 2 (7), str. 54–60.
4. Čapeta, T.; Rodin, S. (2018). *Osnove prava Europske unije*. Narodne novine, Zagreb.



5. Daly, Tom Gerald. (2019). *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*. Hague Journal on the Rule of Law, 11 (1), str. 9–36.
6. De Witte, B. (2021). *The European Union's COVID-19 Recovery Plan: the Legal Engineering of an Economic Policy Shift*. Common Market Law Review, 58 (3), str. 635–682. <https://doi.org/10.54648/cola2021046>
7. Dermine, P. (2020). *The EU's Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe: Between Continuity and Rupture*. Legal Issues of Economic Integration, 47 (4), str. 337–358. <https://doi.org/10.54648/leie202002>
8. Drinóczi, T.; Bień-Kacała, A. (2019). *Illiberal Constitutionalism: the Case of Hungary and Poland*. German Law Journal, 20 (8), str. 1140–1166.
9. Đerđa, D.; Ljubanović, B. (2019). *Vladavina prava i legitimnost upravnih sudaca*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 56 (1), str. 125–156. <https://doi.org/10.31141/zrpf.2019.56.131.125>
10. Fromage, D. (2021). *Towards Increasing Unity and Continuing Executive Predominance Within the E(M)U Post-COVID?*. Legal Issues of Economic Integration, 47 (4), str. 385–408. <https://doi.org/10.54648/leie2020022>
11. Goldner Lang, I. (2019). *The Rule of Law, the Force of Law and the Power of Money in the EU*, Croatian Yearbook of European Law & Policy, 15 (1), str. 1–26. <https://doi.org/10.3935/cyelp.15.2019.365>
12. Hillion, C. (2021). *Compromising (on) the General Conditionality Mechanism and the Rule of Law*, Common Market Law Review, 58 (2), str. 267–284. <https://doi.org/10.54648/cola2021020>
13. Kelemen, R.; Pech, T. (2019). *The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland*. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 21, str. 59–74. <https://doi.org/10.1017/cel.2019.11>
14. Kellerbauer, M.; Klamert, Marcus; Tomkin, J. (2019). *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford University Press, Oxford.
15. Kirst, N. (2021). *Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?*. European papers, 6 (1), str. 101–110.
16. Kostadinov, B. (2021). *Vladavina prava – backsliding ili globalni kraj liberalne demokracije?* u: Bačić, A. (ur.), *Ustavne promjene ili političke nagodbe – Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*. HAZU, Zagreb.
17. Łacny, J. (2021). *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No. 2092/2020—Is it all About the Money?* Hague Journal on the Rule of Law, 13, str. 79–105. <https://doi.org/10.1007/s40803-021-00154-6>
18. László, K. (2020). *Orbánism: The Culture of Illiberalism in Hungary*. Ethnologia Europaea, 50 (2), str. 62–79. doi: <https://doi.org/10.16995/ee.1055>
19. Lionello, L. (2020). *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, EUROJUS, vol. 2020, str. 22–42. Dostupno na <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/lionello-nextgen.pdf>
20. Lauc, Z. (2016). *Načelo vladavine prava u teoriji i praksi*. Pravni vjesnik, 32 (3-4), str. 45–67.

21. Nguyen, T. (2020). *The EU's new rule of law mechanism; How it works and why the 'deal' did not weaken it*. Policy brief. Hertie School Jacques Delors Centre. Dostupno na [https://www.hertieschool.org/fileadmin/2\\_Research/1\\_About\\_our\\_research/2\\_Research\\_centres/6\\_Jacques\\_Delors\\_Centre/Publications/20201217\\_Rule\\_of\\_law\\_Nguyen.pdf](https://www.hertieschool.org/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20201217_Rule_of_law_Nguyen.pdf)
22. Novak, S. (2020). *Lojalna suradnja institucija Europske unije pri provođenju članka 7. Ugovora o Europskoj uniji*. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 41 (3), str. 827–846. Dostupno na <https://doi.org/10.30925/zpfsr.41.3.8>
23. Pisačić, V. (2023). *Razvoj supranacionalnog sustava javnih financija u svjetlu primarnog prava Europske unije: analiza prakse Suda EU-a*. Pravni vjesnik, 39 (1), str. 113–135. <https://doi.org/10.25234/pv/24892>
24. Pech, L. (2010). 'A Union Founded on the Rule of Law :Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law'. *European Constitutional Law Review*, 6 (3), str. 359–396. <https://doi.org/10.1017/S1574019610300034>
25. Rundle, K. (2022). *Revisiting the Rule of Law*. Cambridge University Press, Cambridge.
26. Vuković, Đ. (2005). *Pravna država*. Zgombić&partneri, Zagreb.
27. Žunić Kovačević, N. (2021). *Posljedice i učinci pandemije bolesti COVID-19 na fiskalni sustav i opozivanje*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 58 (2), str. 483–499.

## Pravni izvori

1. Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena inačica iz 2016.), SL EU C 202/47, 7.6.2016.
2. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena inačica iz 2016.), SL EU C 202/47, 7.6.2016.
3. Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, SL EU 433/1, 22.12.2020.
4. Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredbi (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012.
5. Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama, COM(2018) 324 final 2018/0136(COD), 2.5.2018.
6. Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/2506 od 15. prosinca 2022. o mjerama za zaštitu proračuna Unije od povreda načelâ vladavine prava u Mađarskoj.
7. Smjernice za primjenu Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (2022/C 123/02).

## Sudska praksa

1. Sud Europske unije, C-157/21, *Republika Poljska protiv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije*, ECLI:EU:C:2022:98
2. Sud Europske unije, C-156/21, *Mađarska protiv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije*, ECLI:EU:C:2022:97

## Mrežni izvori

1. Europska komisija, *Mehanizam za oporavak i otpornost*. Dostupno na [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en) (12. 4. 2023.).
2. Europska komisija, priopćenje za medije: *NextGenerationEU: European Commission endorses Poland's €35.4 billion recovery and resilience plan*. Dostupno na [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_3375](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3375) (17. 4. 2023.).
3. Europska komisija. *Zadaće Europske komisije u području proračuna i financiranja*. Dostupno na [https://commission.europa.eu/about-european-commission/what-european-commission-does/budget-and-funding\\_hr](https://commission.europa.eu/about-european-commission/what-european-commission-does/budget-and-funding_hr) (20. 4. 2023.).
4. Europski parlament. *Priopćenje: Rule of law-related 'super milestones' in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland*. Dostupno na [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_BRI\(2023\)741581](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_BRI(2023)741581) (20. 4. 2023.).
5. Mišljenje Pravne službe Vijeća Europske unije, Interinstitutional File: 2018/0136(COD). Dostupno na <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1643685&l=en&t=D> (21. 4. 2023.).
6. Mišljenje Venecijanske komisije no. 621/2011. Dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e) (10. 4. 2023.).
7. Politico EU. *Juncker: German plan to link funds and rules would be 'poison'*. <https://www.politico.eu/article/juncker-german-plan-to-link-funds-and-rules-would-be-poison/> (5. 4. 2023.).
8. Reuters. *EU approves Hungary's recovery plan, but withholds cash, moves to freeze other funds*. Dostupno na <https://www.reuters.com/markets/europe/eu-approves-hungarys-recovery-plan-holds-cash-moves-freeze-other-funds-2022-11-30/> (5. 5. 2023.).
9. Vlada Republike Poljske. *Zajednička deklaracija predsjednika vlade Poljske i Mađarske. Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary - Poland in the EU*. Dostupno na <https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary> (3. 4. 2023.).
10. Zaključci sjednice Vijeća Europske unije EUCO 22/20. Dostupno na <https://www.consiliium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf> (16. 4. 2023.).

## Summary

### THE INTERPLAY BETWEEN THE RULE OF LAW AND THE FINANCIAL INSTRUMENTS OF THE EUROPEAN UNION DEVELOPED DURING THE PANDEMIC - NEW PERSPECTIVES

*The Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget has been in force since the beginning of 2021. Its entry into force marked the beginning of a new era for the European Union budget management. Specifically, the Regulation empowers the Union to suspend disbursements from the Union budget and programs established for pandemic recovery, if the condition of compliance with the rule of law is not fulfilled. Put differently, if the values encompassed by the broader concept of the rule of law are threatened, the Union can suspend the payments from the budget, request early repayment of loans, or even prohibit the conclusion of new agreements on loans with a particular Member State. Thus, the Rule of Law Conditionality Regulation clearly stands at the core of the relationship between the rule of law and the financial instruments of the EU, particularly those created for economic recovery during the pandemic. Therefore, the aim of this paper is a legal analysis of the interplay between the EU public finance law and the rule of law. In doing so, particular attention is drawn to the recent procedures initiated under the Rule of Law Conditionality Regulation. The first section of the paper presents the process of adopting the Regulation in the context of socio-political developments in the EU. The next section illustrates the course of the Regulation's adoption, which has significantly influenced its content and scope of application. The central part of the paper is the analysis of the Regulation's wording, particularly considering the conditions for its application and the mechanisms available to the Union regarding the Member States. Finally, the connection between the rule of law protection and the new instruments developed during the pandemic is discussed, taking into account the measures undertaken by utilizing the conditionality mechanism.*

**Key words:** Conditionality Regulation; European Union; rule of law

