

Vladavina prava u državama Europske unije

Križanić, Sara

Master's thesis / Diplomski rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:646762>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-27**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet u Zagrebu
Katedra za ustavno pravo

Sara Križanić

VLADAVINA PRAVA U DRŽAVAMA EUROPSKE UNIJE

Diplomski rad

Mentor: prof. dr. sc. Biljana Kostadinov

Zagreb, lipanj 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, Sara Križanić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Sara Križanić, v.r.

| | |
|---|----|
| Sadržaj | |
| 1. UVOD | 1 |
| 2. VLADAVINA PRAVA | 2 |
| 2.1. DEFINICIJA VLADAVINE PRAVA..... | 2 |
| 2.2. „RULE OF LAW BACKSLIDING“ | 3 |
| 3. ORGANIZACIJE KOJE PROMIČU VLADAVINU PRAVA | 4 |
| 3.1. UJEDINJENI NARODI | 4 |
| 3.2. VIJEĆE EUROPE | 5 |
| 3.3. EUROPSKA UNIJA..... | 6 |
| 4. VLADAVINA PRAVA U ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE | 7 |
| 4.1.OPĆENITO O VLADAVINI PRAVA U DRŽAVAMA ČLANICAMA | 7 |
| 4.2. POLJSKA | 8 |
| 4.3. MAĐARSKA | 13 |
| 4.4. MEHANIZAM UVJETOVANOSTI EU-a | 17 |
| 4.5. BUGARSKA | 20 |
| 4.6. RUMUNJSKA..... | 23 |
| 4.7. GRČKA | 26 |
| 4.8. HRVATSKA | 27 |
| 5. ZAKLJUČAK | 31 |
| 6. LITERATURA..... | 33 |

1. UVOD

Načelo vladavine prava, kao pravni i politički koncept, stoljećima je predmet promišljanja filozofa počevši od Platona i Aristotela, a zatim i Locka, Hayeka, Dicey, Fullera, Dworkina i mnogih drugih.¹ Načelo vladavine prava prvi je put zabilježeno u Engleskoj 1215. godine u Velikoj povelji sloboda (*Magna Charta Libertatum*) koja je do danas ostala simbol ograničenja samovoljne vladarove vlasti.² Ono je ideal na kojem počivaju moderne liberalne demokracije. Vladavina prava, uz vrijednosti „poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti..., poštovanja ljudskih prava, uključujući i prva pripadnika manjina“, priznata je kao jedna od temeljnih zajedničkih vrijednosti članica Europske unije, a u kojima „prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.“³ Promicanje i zaštita ljudskih prava, demokracije i vladavine prava, temeljna je zadaća Vijeća Europe, a čemu najviše doprinose presude Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) i mišljenja Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija).⁴ Neke države, a ponajviše su to države europske tradicije, imaju dugu tradiciju štovanja načela vladavine prava, dok je u drugima njegova uspostava tek u nastajanju. Unatoč proklamacijama u međunarodnim dokumentima i nacionalnim ustavima, posljednje desetljeće obilježile su promjene na političkoj sceni u pojedinim državama koje su, po sličnom modelu, dovele do odstupanja od demokracije i vladavine prava. Najbolji primjer su Poljska i Mađarska čije su vlade u konstantnom sukobu s Bruxellesom zbog sustavnih prijetnji vladavini prava. Zabrinjavajuće rezultate imaju i Bugarska i Rumunjska u kojima reforme teku presporo te tako ne udovoljavaju zahtjevima „Mehanizma suradnje i provjere“, koji je za ove dvije države osmišljen kao „prijelazna mjera“ u procesu pristupa Europskoj uniji.⁵ Na kraju, situacija u Hrvatskoj također nije najbolja, obzirom da se prema Indeksu vladavine prava za 2021. godinu Svjetskog projekta pravde našla na 46. mjestu od 139 analiziranih država, a članice Europske unije sa slabijim rezultatima su samo Grčka, Bugarska i Mađarska.⁶

¹ Stanford Encyclopedia of Philosophy, *The Rule of Law*, <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/> (5. travnja 2022.).

² Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, *Magna Charta*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021., <https://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=38022> (7. travnja 2022.).

³ Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, 2016/C 202/01, čl. 2.

⁴ Vijeće Europe, <https://www.coe.int/en/web/portal/home> (6. travnja 2022.).

⁵ *Mehanizam suradnje i provjere za Bugarsku i Rumunjsku*, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_hr (4. travnja 2022.).

⁶ World Justice Project, *Rule of Law Index 2021*, str. 22 - 23, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf> (4. travnja 2022.).

2. VLADAVINA PRAVA

2.1. DEFINICIJA VLADAVINE PRAVA

Postoje različite definicije vladavine prava, no ono na što sve upućuju jest da je to sastavni element pravne države, ono je, kako ističe prof. Lauc „ideal pravednog društva, jer nosi u sebi kompleksnost i isprepletenost kauzalnih i teleoloških aspekata društvenog razvoja“.⁷ Tako Lauc kaže da je vladavina prava složeni koncept koji „obuhvaća ključne ustavne postulate kao što su dioba vlasti, kočnica i ravnoteža, nezavisno sudstvo, zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, jamstvo autonomije državnih i društvenih subjekata, ustavni identitet, učinkovit gospodarski sustav, demokratska vlast i ekološki osviješteno društvo.“⁸ U udžbeniku „Ustavno uređenje europske Hrvatske“ prof. Smerdel definira vladavinu prava kao „sustav političke vlasti utemeljen na poštivanju ustava, zakona i drugih propisa, kako od strane građana (adresata pravnih normi), tako i od samih nositelja državne vlasti (adresanata pravnih normi). Svi zakoni, drugi propisi, kao i postupci nositelja vlasti imaju biti utemeljeni na zakonu, odnosno na zakonu utemeljenom propisu. To izražava ustavno načelo ustavnosti i zakonitosti.“⁹ Europska komisija u Komunikaciji za jačanje vladavine prava iz 2019. godine istaknula je da „Vladavina prava znači da sva tijela javne vlasti uvijek djeluju u okviru ograničenja utvrđenih zakonom, u skladu s vrijednostima demokracije i temeljnih prava te pod nadzorom neovisnih i nepristranih sudova.“¹⁰ Stručnjaci za ustavno pravo, pa tako i prof. Lauc, razdvajaju vladavinu prava na dvije dimenzije, vladavina prava u formalnom i materijalnom smislu.¹¹ Lauc objašnjava da se formalna dimenzija odnosi na proceduralni značaj tog načela koji pojedincima osigurava predvidljivost i sigurnost potrebnu da bi svoje ponašanje prilagodili propisanim pravilima.¹² Drugi aspekt vladavine prava je njegova materijalna dimenzija, odnosno prema Laucu, dimenzija koja govori kakav bi trebao biti sadržaj pravnih propisa, dimenzija koju čini skup ideala, vrijednosti i ciljeva koji se nastoje ostvariti propisivanjem takvih pravila.¹³ Uzimajući u obzir obje dimenzije, vladavina prava kako zaključuje prof. Kostadinov „djelovanje je tijela

⁷ Lauc, Z., *Načelo vladavine prava u teoriji i praksi*, Pravni vjesnik, vol. 32, br. 3 - 4, 2016., str. 47., <https://hrcak.srce.hr/179198> (2. travnja 2022.).

⁸ *Ibid.*, str. 59.

⁹ Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 8.

¹⁰ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, *Jačanje vladavine prava u Uniji*, COM(2019) 343, Bruxelles, 17. srpnja 2019., str. 1.

¹¹ Lauc, *op. cit.* u bilj. 7, str. 51.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

javnih vlasti u okviru ograničenja utvrđenih zakonom, u skladu s vrijednostima demokracije i temeljnih prava te pod nadzorom neovisnih i nepristranih sudova...“¹⁴

2.2. „RULE OF LAW BACKSLIDING“

Potreba definiranja i jednake valorizacije obje dimenzije vladavine prava osobito je važna kako ne bi došlo do krivih tumačenja i zloupotrebe. Tako prof. Lauc upozorava da pozivanje na načelo vladavine prava „može dovesti do toga da se koristi kao sredstvo opravdavanja različitih ideoloških ciljeva i interesa, kao sredstvo legitimizacije određenog oblika političkog poretka.“¹⁵ Ovakva opasnost nije samo teoretske naravi, ona je već neko vrijeme prisutna u prijašnjim liberalnim demokratskim državama. U posljednjih desetak godina dogodile su se promjene vlasti u pojedinim državama Europske unije koje su ugrozile demokratske sustave i uzrokovale tzv. *rule of law backsliding* tj. nazadovanje načela vladavine prava. Zajedničko takvim vlastima je da su to predstavnici populističkih stranaka, a oni su, ističe Koncewicz, provoditelji „političke pravde“ (Kirchheimer).¹⁶ Takvi akteri, objašnjava Koncewicz, nastupaju kao „osloboditelji naroda“ od, kako tvrde, kompromitirane političke elite čije su uobičajene procedure pretjerano birokratizirane i spore, a narod ih „ne razumije i ne mari za njih.“¹⁷ U svom djelovanju, objašnjava, koriste se konceptom populističkog konstitucionalizma kao opreke liberalnom konstitucionalizmu.¹⁸ Glavni cilj takvih političkih opcija, tvrde Pech i Scheppele, je ukorjenjivanje vladajuće stranke, odnosno uspostava autokracije.¹⁹ Kao što postoje razne definicije načela vladavine prava tako postoje i razne definicije nazadovanja vladavine prava. Tako autori Pech i Scheppele definiraju ovu pojavu kao „proces kroz koji izabrana tijela javne vlasti namjerno provode vladine nacрте čiji je cilj sustavno slabljenje, uništavanje ili hvatanje unutarnjih provjera vlasti u cilju razbijanja liberalno demokratske države i učvršćivanja dugoročne vladavine dominantne stranke.“²⁰ Analizirajući takve situacije, Pech i Scheppele primjećuju zajednička obilježja te zaključuju da akteri svoj cilj nastoje postići uzurpacijom institucija i dokidanjem mehanizama provjera i ravnoteža (*checks and balances*), uspostavom

¹⁴ Kostadinov, B., *Vladavina prava-backsliding ili globalni kraj liberalne demokracije?*, u: Bačić, A. (ur.), *Ustavne promjene ili političke nagodbe Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*, Zagreb, 2021., str. 365., <https://dizbi.hazu.hr/a/?pr=iiif.v.a&id=2315160&tify=%7b%22view%22:%22info%22%7d> (2. travnja 2022.).

¹⁵ Lauc, *op. cit.* u bilj. 7, str. 52.

¹⁶ Koncewicz, T. T., *From Constitutional to Political Justice: The Tragic Trajectories of the Polish Constitutional Court*, *Verfassungsblog*, 27. veljače 2019., <https://verfassungsblog.de/from-constitutional-to-political-justice-the-tragic-trajectories-of-the-polish-constitutional-court/> (20. ožujka 2022.).

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Pech, L.; Scheppele, K. L., *What is Rule of Law Backsliding?*, *Verfassungsblog*, 2. ožujka 2018., <https://verfassungsblog.de/what-is-rule-of-law-backsliding/> (2. travnja 2022.).

²⁰ *Ibid.*

kontrole nad slobodnim medijima te povredom nezavisnosti pravosuđa.²¹ Svoje tendencije, upozorava Koncewicz, dobro maskiraju retorikom konstitucionalizma, korištenjem institucija i zakonskih procedura.²² Koncept *constitutional capture* tj. „ustavno zarobljavanje“ (izraz koji je osmislio prof. Muller), smatra Koncewicz, zapravo predstavlja „sustavno slabljenje provjera i ravnoteže te učvršćivanje moći tako što se otežavaju buduće promjene u mehanizmima kontrole.“²³ Do „ustavnog zarobljavanja“, smatraju Pech i Scheppele, obično dolazi u situaciji kada „značajan broj građana gubi vjeru u vladajući sustav“ uslijed „povećanja nejednakosti, trajne nezaposlenosti ili predatorskih praksi vladajućih elita...popraćenih krizom u stranačkom sustavu u kojoj je barem jedna od vodećih stranaka, prepuna sukoba ili naglo skreće u krajnost koja se zatim na sljedećim izborima predstavlja kao normalna opcija.“²⁴ Takva situacija, dalje objašnjavaju Pech i Scheppele, dovodi do nezadovoljstva građana koji, željni promjena, glasaju za one koji nude radikalne reforme i pritom ističu „volju naroda“ kao svoju misao vodilju, postupajući po modelima već afirmiranih autokracija.²⁵ Sve to, objašnjava Koncewicz, svojstveno je „politici ogorčenosti“, koja cilja institucije koje bi inače bile mehanizam kočenja političke moći.²⁶ Za njih su institucije prihvatljive ako provode njihovu volju, a politika je iznad prava, ističe Koncewicz, stoga je cilj prilagoditi pravna pravila da ispune „političku pravdu.“²⁷

3. ORGANIZACIJE KOJE PROMIČU VLADAVINU PRAVA

3.1. UJEDINJENI NARODI

Organizacija Ujedinjenih naroda (UN) ima temeljnu zadaću održavanja međunarodnog mira i sigurnosti, promicanje ljudskih prava i razvoja, te u tu svrhu postoji potreba uspješnog ostvarivanja načela vladavine prava na globalnom planu.²⁸ U tom kontekstu jačanje vladavine prava jedan je od postavljenih ciljeva Programa održivog razvoja do 2030.²⁹ Glavni tajnik UN-a u tu svrhu donosi smjernice kakav bi trebao biti pristup UN-a pri ostvarivanju tog cilja. Za Ujedinjene narode vladavina prava je „načelo upravljanja u kojem su sve osobe, institucije i entiteti, javni i privatni, uključujući samu državu, odgovorni po zakonima koji se javno objavljuju, jednako provode i neovisno prosuđuju, a koji su u skladu s međunarodnim normama

²¹ *Ibid.*

²² Koncewicz, *op. cit.* u bilj. 16.

²³ *Ibid.*

²⁴ Pech; Scheppele, *op. cit.* u bilj. 19.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Koncewicz, *op. cit.* u bilj. 16.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ UN and the rule of law, *What is the Rule of Law*, <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/> (12. travnja 2022.).

²⁹ *Ibid.*

i standardima ljudskih prava.³⁰ Vladavina prava ističe se kao temeljni element u kontekstu UN-ovog humanitarnog djelovanja i programa za ljudska prava, a njenu važnost za održavanje mira navode Opća skupština i Vijeće sigurnosti u svojim rezolucijama.³¹

3.2. VIJEĆE EUROPE

Organi Vijeća Europe koji bi trebali ostvarivati učinkovito provođenje načela vladavine prava su Europski sud za ljudska prava (ESLJP), Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), Parlamentarna skupština (PSVE), Povjerenik za ljudska prava, Odbor ministara i glavni tajnik.³² Rad ovih institucija pokazao je, kako navode Çali i Demir-Gürsel, da u više od polovice država članica Vijeća Europe postoje neke naznake „erozije liberalnih demokratskih institucija i vladavine prava.“³³ Vijeće Europe, upozoravaju Çali i Demir-Gürsel, ima alate kojima može odgovoriti na kršenja temeljnih načela organizacije od strane država članica, a oni se kreću „od pravnih mehanizama do blažih sankcija, praćenja, političkog pritiska te prozivanja i sramoćenja.“³⁴ Autori upućuju na Statut Vijeća Europe, koji u članku 8. predviđa krajnju mjeru za kršenje načela organizacije, a to je ovlast Odbora ministara da isključi državu članicu u slučaju teške povrede članka 3., međutim, kako navode, taj mehanizam nikada nije korišten.³⁵ Doprinos Vijeća Europe u kontekstu vladavine prava sastoji se ponajviše u definiranju sustavnih prijetnji vladavini prava. Europski sud za ljudska prava vidi vladavinu prava kao koncept „svojstven svim člancima Konvencije.“³⁶ Europska komisija za demokraciju putem prava, tzv. Venecijanska komisija, je savjetodavno tijelo za pitanja demokracije i prava, čiji su članovi neovisni stručnjaci koji služe u svom osobnom svojstvu i ne smiju primati nikakve naputke svojih država.³⁷ Kako konstatira Repetto, u posljednjih tridesetak godina Venecijanska komisija istaknula se kao ključan akter upravljanja ustavnim tranzicijama u državama Istočne Europe, promicanjem temeljnih načela liberalne demokracije.³⁸ Primarna

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Vijeće Europe, *op. cit.* u bilj. 4.

³³ Çali, B.; Demir-Gürsel, E., *The Council of Europe's Responses to the Decay of the Rule of Law and Human Rights Protections: A Comparative Appraisal*, European Convention on Human Rights Law Review, Brill, 13. rujna 2021., str. 168., https://brill.com/view/journals/eclr/2/2/article-p165_165.xml (3. travnja 2022.).

³⁴ *Ibid.*, str. 172.

³⁵ *Ibid.*, str. 173.

³⁶ Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), *Izvešće o vladavini prava*, Study No. 512 / 2009, 4. travnja 2011., str. 6., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e) (12. travnja 2022.).

³⁷ Council of Europe, European Commission, *Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law*, 21. veljače 2002., https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute (12. travnja 2022.).

³⁸ Repetto, G., *The Venice Commission and the Construction of European Constitutional Law, Brief Remarks on a Recent Book by Sergio Bartole*, The Italian Review of International and Comparative Law, Brill, 15. ožujka 2022., str. 464., https://brill.com/view/journals/iric/1/2/article-p463_015.xml?rskey=B8Vyt7&result=1 (11. travnja 2022.).

zadaca Komisije je sastavljanje mišljenja u kojima pruža pravne savjete državama koje su joj podnijele na ispitivanje nacрте zakona ili zakone koji su već na snazi.³⁹ Venecijanska komisija 2011. godine sastavila je Izvješće o vladavini prava u kojem ističe potrebu suglasne definicije vladavine prava.⁴⁰ Tako Komisija definira vladavinu prava kao zahtjev „da svi budu tretirani od strane svih donositelja odluka dostojanstveno, jednako i racionalno te u skladu sa zakonom, te moraju imati priliku osporiti te odluke pred neovisnim i nepristranim sudovima zbog njihove nezakonitosti, u pravičnom postupku.“⁴¹ Kako bi odredila kriterije za procjenu stanja vladavine prava, Komisija je 2016. godine sastavila dokument Kontrolni popis za vladavinu prava (*Rule of Law Checklist*).⁴² Unatoč svim alatima i procedurama, Vijeće Europe ne uspijeva riješiti situacije u pojedinim članicama pa tako i u slučaju Poljske i Mađarske, ponajviše jer institucije do sada nisu djelovale sinkronizirano te radi političkih saveza i kočnja od strane samih članica.⁴³

3.3. EUROPSKA UNIJA

Funkcioniranje Europske unije ovisi o poštovanju vladavine prava, a to načelo predstavlja jednu od temeljnih vrijednosti Europske unije. Europska komisija 11. ožujka 2014. donijela je Komunikaciju „Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava” kojim utvrđuje kako će Komisija reagirati u slučaju pojavljivanja jasnih naznaka prijetnje vladavini prava u zemlji članici Unije.⁴⁴ Kako bi podigla javnu svijest i potaknula otvaranje rasprava o pitanjima vladavine prava na nacionalnoj i europskoj razini, Europska komisija objavila je 3. travnja 2019. Komunikaciju „Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji.”⁴⁵ Podlogu za takav dijalog između institucija EU-a i država članica te drugim sudionicima, predstavlja godišnje Izvješće Komisije o vladavini prava koje „obuhvaća četiri stupa: pravosudni sustav, okvir za borbu protiv korupcije, medijski pluralizam i ostala institucionalna pitanja povezana s diobom vlasti.“⁴⁶ U Komunikaciji iz srpnja 2019., Komisija je naglasila da se čitavo funkcioniranje europskog projekta oslanja „na trajno poštovanje vladavine prava u svim državama članicama.“⁴⁷

³⁹ Council of Europe, Venice Commission, *The Commission's activities*, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN (9. travnja 2022.).

⁴⁰ Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), *Izvješće o vladavini prava*, *op. cit.* u bilj. 36, str. 3.

⁴¹ *Ibid.*, str. 5.

⁴² Council of Europe, Venice Commission, *The Commission's activities*, *op. cit.* u bilj. 39.

⁴³ Čali; Demir-Gürsel, *op. cit.* u bilj. 33, str. 179.

⁴⁴ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, *Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava*, COM(2014) 158, Bruxelles, 11. ožujka 2014.

⁴⁵ Europska komisija, *Inicijativa za jačanje vladavine prava u EU-u*, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_hr (4. travnja 2022.).

⁴⁶ Europska komisija, *Mehanizam vladavine prava*, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_hr (4. travnja 2022.).

⁴⁷ Komunikacija Komisije COM(2019) 343, *op. cit.* u bilj. 10, str. 1.

Promjene koje su se dogodile u državama članicama nažalost ukazuju na nespremnost institucija EU-a za ovakve neočekivane izazove. Tako Pech i Scheppele zaključuju da već dugo postoji pretpostavka da će „pristupne provjere jamčiti da nijedna zemlja neće biti primljena u klub EU-a ako već nije došla u fazu održivog demokratskog režima utemeljenog na vladavini prava...“⁴⁸

4. VLADAVINA PRAVA U ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE

4.1. OPĆENITO O VLADAVINI PRAVA U DRŽAVAMA ČLANICAMA

Načelno, države Europske unije poštuju vladavinu prava, što potvrđuju i Indeksi vladavine prava za 2020. i 2021., međutim, zabrinjavaju rezultati Bugarske, Grčke, Hrvatske, Mađarske, Poljske i Rumunjske.⁴⁹ Iako se čini kao da su ovo izdvojeni slučajevi, Koncewicz upozorava na tzv. „efekt prelijevanja.“⁵⁰ Tome svjedoči sve jači zamah krajnje desnice u državama članicama EU-a. Ne samo da je na mađarskim parlamentarnim izborima Viktor Orban osvojio četvrti uzastopni mandat, već si je ponovno osigurao i dvotrećinsku većinu zbog čega se očekuje da u Mađarskoj u skorije vrijeme neće biti poboljšanja.⁵¹ O trendu jačanja krajnje desnice svjedoči i situacija u Francuskoj u kojoj je 10. travnja 2022. održan prvi krug predsjedničkih izbora, a drugi krug su izborili aktualni predsjednik Emmanuel Macron i predstavnica stranke Nacionalno okupljanje, Marine Le Pen koja zagovara „anti-imigrantsku i anti-EU politiku.“⁵² Europska unija opravdano je strahovala od scenarija u kojem bi pobijedila Le Pen, a mnogi analitičari isticali su kako bi to značilo da je Europska unija dobila još jednog Orbana. Tijekom predizborne kampanje Le Pen je najavljivala savez s Mađarskom i Poljskom i pritom kritizirala sankcije koje su tim državama nametnute radi sustavnog kršenja načela vladavine prava.⁵³ Podržala je, kao i Orban, poljski spor protiv EU-a vezano za negiranje nadređenosti europskog prava nacionalnom.⁵⁴ Drugi krug izbora održan je 24. travnja 2022., a unatoč velikoj nepopularnosti među Francuzima, pobjedu je ipak odnio Macron, osvojivši 58,55% glasova.⁵⁵ Njegova pobjeda više je izraz straha od ekstremne desnice, nego slaganja Francuza s njegovom

⁴⁸ Pech; Scheppele, *op. cit.* u bilj. 19.

⁴⁹ World Justice Project, *Rule of Law Index 2021*, *op. cit.* u bilj. 6, str. 22 - 23.

⁵⁰ Koncewicz, *op. cit.* u bilj. 16.

⁵¹ Hina, *Orban premoćno pobijedio*, Index.hr, 4. travnja 2022., <https://www.index.hr/vijesti/clanak/u-madjarskoj-prebrojani-skoro-svi-glasovi-orban-premocno-pobijedio/2353100.aspx> (4. travnja 2022.).

⁵² Kirby, P., *French election: Macron v Le Pen - two visions for presidency*, BBC, 11. travnja 2022., <https://www.bbc.com/news/world/europe> (11. travnja 2022.).

⁵³ Duhaček, G., *Ne podnosi NATO i simpatizira Putina. Mogla bi postati predsjednica Francuske*, Index.hr, 11. travnja 2022., <https://www.index.hr/vijesti/clanak/ne-podnosi-nato-i-simpatizira-putina-mogla-bi-postati-predsjednica-francuske/2355181.aspx> (14. travnja 2022.).

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Kirby, P., *French election result: Macron defeats Le Pen and vows to unite divided France*, BBC, 25. travnja 2022., <https://www.bbc.com/news/world-europe-61209058> (25. travnja 2022.).

politikom, međutim kao takva u okvirima EU-a dočekana je s olakšanjem. Europska komisija zaključila je „Nedostaci u području poštovanja vladavine prava u jednoj državi članici utječu na druge države članice i EU u cjelini, a Unija ima zajednički interes za rješavanje pitanja vladavine prava bez obzira na to gdje se ona pojavljuju.“⁵⁶

4.2. POLJSKA

Poljska, država koja se nakon pada komunizma 1989. godine i ulaska u Europsku uniju 2004. godine, pokazala kao primjer uspješne tranzicije i dobre suradnje s EU-om, izazvala je zabrinutost Europske komisije nakon izbora u listopadu 2015. godine na kojima je, osvojivši samostalno apsolutnu većinu u parlamentu, pobijedila radikalno konzervativna stranka, Pravo i pravda (PiS).⁵⁷ Novoizabrana vlast provela je političke reforme i donijela niz izmjene zakona kojima je znatno otežala funkcioniranje Ustavnog suda i drugih državnih institucija, a dovedene su „u pitanje medijske slobode i pluralizam medija.“⁵⁸ Osobitu zabrinutost Europske komisije, kako je navedeno u Preporukama Komisije za Poljsku, u studenom i prosincu 2015. godine izazvala je situacija na poljskom Ustavnom sudu, odnosno njegov sastav i skraćivanje mandata njegovu dotadašnjem predsjedniku i potpredsjedniku.⁵⁹ Problemi su počeli izborima za donji dom Parlamenta, Sejm (kraj 7. saziva, izbori za 8.) u listopadu 2015., kada je zakonodavna vlast kojoj se mandat bližio kraju, predložila pet osoba kandidata za suce Ustavnog suda od kojih je troje trebalo preuzeti funkciju tijekom mandata te vlasti, a dvoje tijekom mandata nove vlasti.⁶⁰ U vezi s time, Ustavni sud donio je dvije odluke, 3. i 9. prosinca 2015. Odlukom od 3. prosinca presudio je da je odlazeća zakonodavna vlast bila ovlaštena predložiti troje sudaca na mjesta onih kojima je mandat prestajao za vrijeme mandata te vlasti, ali takvu im ovlast nije priznao za preostala dva mjesta.⁶¹ Odlukom od 9. prosinca poništio je pravnu osnovu odluke kojom bi nova vlast izabrala troje novih sudaca na mjesta koja su već na zakonit način trebala biti popunjena kandidatima prethodne vlasti.⁶² Zanimljivo je da ovi predloženi suci nisu preuzeli svoju dužnost, već su na tu funkciju stupili oni koje je predložila nova vlast.⁶³

⁵⁶ Komunikacija Komisije COM(2019) 343, *op. cit.* u bilj. 10, str. 1.

⁵⁷ Jutarnji.hr, *Radikalni zaokret, Alarm u EU: Poljska srlja u diktaturu? Kako se država koju su od pada komunizma smatrali primjerom u samo dva mjeseca pretvorila u problem*, Jutarnji list, 25. prosinca 2015., <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/alarm-u-eu-poljska-srlja-u-diktaturu-kako-se-drzava-koju-su-od-pada-komunizma-smatrali-primjerom-u-samo-dva-mjeseca-pretvorila-u-problem-200659> (19. ožujka 2022.).

⁵⁸ Hina, *Vladavina prava i mediji, Burna rasprava u EP-u o Poljskoj*, Jutarnji list, 19. siječnja 2016., <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/burna-rasprava-u-ep-u-o-poljskoj-88759> (19. ožujka 2022.).

⁵⁹ Preporuka Komisije (EU) 2016/1374 od 27. srpnja 2016. u pogledu vladavine prava u Poljskoj, Službeni list Europske unije, OJ L 217, 12. kolovoza 2016., str. 54.

⁶⁰ *Ibid.*, str. 57.

⁶¹ *Ibid.*, str. 57.

⁶² *Ibid.*, str. 57 - 58.

⁶³ *Ibid.*, str. 58.

Odluke Ustavnog suda nisu provedene unatoč apelima Europske komisije iznesenim u Preporukama u kojima ističe kako je „usklađenost s konačnim sudskim odlukama neophodan uvjet neodvojiv od vladavine prava.“⁶⁴ Nakon toga, 22. prosinca 2015. Sejm je donio Zakon o izmjeni Zakona o Ustavnom sudu (pitanja kvoruma, većine, nemogućnost rješavanja žurnih predmeta, stegovni postupak) koji je usprkos zabrinutosti Europske komisije i Venecijanske komisije, stupio na snagu.⁶⁵ Tim izmjenama uvedena je mogućnost da nova vlast postavi novih pet sudaca i pritom poništi odluku prijašnje vlasti, a što je na kraju i provedeno.⁶⁶ Taj Zakon, 9. ožujka 2016. Ustavni sud proglasio je protuustavnim, međutim odluka nikada nije objavljena u Službenom listu, a kako navodi Europska komisija „kad je objavljivanje odluke preduvjet za njezino stupanje na snagu i kad je takvo objavljivanje obveza državnog tijela, a ne suda koji je donio odluku, ex post kontrola od strane tog državnog tijela u pogledu zakonitosti odluke nije u skladu s vladavinom prava.“⁶⁷ Takvo odbijanje objavljivanja odluke, objašnjava Komisija, osporava „pravni i operativni učinak obvezujuće i konačne odluke te se krše načela zakonitosti i diobe vlasti.“⁶⁸ Novi Zakon o Ustavnom sudu donesen je 22. srpnja 2016. za kojeg je Komisija utvrdila da je protivan odlukama od 3. i 9. prosinca 2015. jer njegove odredbe omogućuju da predsjednik Ustavnog suda dodjeljuje slučajeve sucima koji još nisu stupili na dužnost, ali su položili prisegu predsjedniku Republike, a takva odredba očito je donesena u korist troje nezakonito predloženih sudaca.⁶⁹ Ovakvom protuustavnom izmjenom sudaca Ustavnog suda narušeno je načelo diobe vlasti kao sastavni čimbenik vladavine prava u pravnoj državi. Povrijeđeno je pravo na pravičan postupak iz čl. 6. st. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, a koje podrazumijeva pravo na neovisni i nepristran sud ustanovljen na zakonu.⁷⁰ Takav sastav Suda, na koji su podnesene brojne pritužbe, a o kojima su često odlučivali baš tako izabrani suci, kao i stalne neosnovane promjene u sastavima vijeća, povlače pitanje legitimiteta njegovih odluka. Tim pitanjem bavio se i Europski sud za ljudska prava (ESLJP) koje je u presudi *Xero Flora v. Poljska*, donesenoj 7. svibnja 2021. godine utvrdio da je povrijeđeno pravo na pravično suđenje obzirom da je u vijeću poljskog Ustavnog suda, sudio i jedan od nezakonito izabranih sudaca, čime je povrijeđeno pravo na „sud ustanovljen na

⁶⁴ *Ibid.*, str. 58.

⁶⁵ *Ibid.*, str. 54 - 55.

⁶⁶ *Ibid.*, str. 54.

⁶⁷ *Ibid.*, str. 59.

⁶⁸ *Ibid.*, str. 59.

⁶⁹ *Ibid.*, str. 57 - 59.

⁷⁰ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te Protokol br. 1, Protokol br. 4, Protokol br. 6 i Protokol br. 7 uz tu konvenciju (pročišćen tekst), Narodne novine, br. 6/1999, čl. 6. st. 1.

zakonu.⁷¹ ESLJP utvrdio je da je postupak imenovanja sudaca inherentni element pojma „uspostavljen zakonom.“⁷² Nadovezujući se na ovaj slučaj, poljski pučki pravobranitelj Adam Bodnar, naveo je slučaj još jednog nezakonito postavljenog suca.⁷³ Uslijedio je odgovor Ustavnog suda 15. lipnja 2021. kojim presudu ESLJP-a u slučaju *Xero Flora* kvalificira kao *sententia non existens* prozivajući ESLJP za nedozvoljeno uplitanje u nacionalni pravni poredak, a takvo postupanje *ultra vires*.⁷⁴ Ustavni sud išao je tako daleko da je u presudi K 6/21 u studenom 2021. utvrdio da se čl. 6. EKLJP-a odnosi samo na sudove, ali ne i na Ustavni sud, koji to nije.⁷⁵ Sve ovo utjecalo je na kvalitetu rada suda kojemu, kako piše Koncewicz, „nedostaje osoblja, postupci traju duže i postoji problem s izvršenjem odluka.“⁷⁶ Primjetan je znatan pad broja podnesenih predmeta i donesenih odluka.⁷⁷ Poljski Ustavni sud primjer je „zarobljenog suda“, koji je, kako tumači Koncewicz, prihvatio ulogu produžene ruke političke vlasti i predstavlja najvažniji instrument u „zarobljavanju države.“⁷⁸ Ovakvo narušavanje ideala vladavine prava, kako dalje objašnjava, moguće je ispraviti jedino potpuno novim sastavom Ustavnog suda lišenog pristranih i ovisnih sudaca koje je postavila politička vlast.⁷⁹ U takvim okolnostima Ustavni sud je spriječen osigurati učinkovito ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti zbog čega zabrinutost izazivaju novi zakoni i izmjene zakona koje je, većinom u ubrzanom postupku, donio novi sastav Sejma (npr. Zakon o medijima, Zakon o državnim službenicima, Zakona o policiji, Zakon o državnom odvjetništvu, Zakon o ombudsmanu, Zakon o Nacionalnom vijeću za medije, Zakon o borbi protiv terorizma).⁸⁰ U Preporuci donesenoj 20. prosinca 2017. Komisija je istaknula kako se novim izmjenama zakona kojima se uređuje pravosudni aparat, osobito narušava neovisnost sudaca Vrhovnog suda te da je tim izmjenama omogućeno značajno preoblikovanje sastava Vrhovnog suda (pitanja vezana za pomoćnike sudaca, umirovljenje, produljenje mandata, stegovni postupak).⁸¹ Isto tako, izmjene Zakona o

⁷¹ Leloup, M., *The ECtHR Steps into the Ring*, Verfassungsblog, 10. svibnja 2021., <https://verfassungsblog.de/the-ecthr-steps-into-the-ring/> (19. ožujka 2022.).

⁷² *Ibid.*

⁷³ Lawson, R., „*Non-Existent*“, Verfassungsblog, 18. lipnja 2021., <https://verfassungsblog.de/non-existent/> (20. ožujka 2022.).

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Letowska, E., *The Honest (though Embarrassing) Coming-out of the Polish Constitutional Tribunal*, Verfassungsblog, 29. studenog 2021., <https://verfassungsblog.de/the-honest-though-embarrassing-coming-out-of-the-polish-constitutional-tribunal/> (20. ožujka 2022.).

⁷⁶ Koncewicz, *op. cit.* u bilj. 16.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Preporuka Komisije (EU) 2016/1374, *op. cit.* u bilj. 59, str. 66.

⁸¹ Preporuka Komisije (EU) 2018/103 od 20. prosinca 2017. u pogledu vladavine prava u Poljskoj kojom se dopunjuju preporuke (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 i (EU) 2017/1520, Službeni list Europske unije, OJ L 17, 23. siječnja 2018., str. 54 - 55.

DSV-u koje predviđaju da predsjednik Republike imenuje „sve nove suce na preporuku novoosnovanog Državnog sudbenog vijeća“, otvaraju prostor za imenovanje članova po političkoj osnovi.⁸² Neovisnost sudstva, dioba vlasti i pravna sigurnost, kao sastavnice vladavine prava, ovakvim izmjenama ozbiljno su povrijeđene. Što se tiče neovisnosti i nepristranosti sudaca Vrhovnog suda, ESLJP u veljači 2022. godine donio je presudu u slučaju *Advance Pharma v. Poland*.⁸³ Pravilnost izbora sudaca tog suda upitna je obzirom da ih bira DSV koje je, kako objašnjava Szwed, i sam kompromitiran zakonodavnim reformama 2017. godine.⁸⁴ Jedan od pokazatelja sustavnog narušavanja vladavine prava je i novi stegovni postupak za suce i djelovanje Stegovnog vijeća Vrhovnog suda koje provodi neosnovane postupke protiv politički nepodobnih sudaca aktivista, donošenjem stegovnih mjera, ukidanjem imuniteta i smanjivanjem plaća tim sucima.⁸⁵ U slučaju C-791/19, takozvani *muzzle law* slučaj, Sud EU-a složio se sa Europskom komisijom i utvrdio da Stegovno vijeće nije neovisno tijelo i da ne jamči nepristranost i pravičnost stegovnog postupka te da su pravila po kojima ono može kazniti suce koji podnose zahtjeve Sudu EU-a radi prethodnih pitanja od izrazite opasnosti za cijeli pravni sistem EU-a.⁸⁶ U predmetu C-204/21 potpredsjednik Suda EU-a naložio je trenutnu suspenziju primjene zakonskih odredbi koje reguliraju nadležnost tog Vijeća.⁸⁷ Poljska vlada ignorirala je i ove odluke pa je predsjednik Vrhovnog suda ponovno pokrenuo Stegovno vijeće.⁸⁸ Činjenicu da je kršenje neovisnosti i nepristranosti sudaca i dalje aktualnost potvrđuju zahtjevi iz ožujka 2022. koje je aktualna predsjednica Vrhovnog suda, Małgorzata Manowska, podnijela Stegovnom vijeću Vrhovnog suda.⁸⁹ Zahtijevala je pokretanje stegovnog postupka protiv troje sudaca Vrhovnog suda koji su htjeli ispitivati zakonitost postavljanja sudaca od strane DSV-a i pritom primijeniti presude Suda EU-a i ESLJP-a te Rezoluciju Vrhovnog suda od 23. siječnja 2020.⁹⁰ Jedan od slučajeva koji se odnose na suce redovnih sudova, a koji su još uvijek u procesu ESLJP-a, je i slučaj *Glowacka v. Poland*, slučaj sutkinje Regionalnog suda u Krakovu, protiv koje je pokrenut stegovni postupak i kojoj prijete suspenzija jer je u sudskoj

⁸² *Ibid.*, str. 55.

⁸³ Szwed, M., *When Is a Court Still a Court?*, Verfassungsblog, 11. veljače 2022., <https://verfassungsblog.de/when-is-a-court-still-a-court-and-what-makes-a-judge-a-judge/> (19. ožujka 2022.).

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Preporuka Komisije (EU) 2018/103, *op. cit.* u bilj. 81, 61 - 62.

⁸⁶ Jaraczewski, J., *Polexit or judicial dialogue?*, Verfassungsblog, 19. srpnja 2021., <https://verfassungsblog.de/polexit-or-judicial-dialogue/> (19. ožujka 2022.).

⁸⁷ Pech, L., *Protecting Polish Judges from Political Control*, Verfassungsblog, 20. srpnja 2021., <https://verfassungsblog.de/protecting-polish-judges-from-political-control/> (19. ožujka 2022.).

⁸⁸ Jaraczewski, *op. cit.* u bilj. 86.

⁸⁹ Jalouszewski, M., *Manowska wants legal judges of the Supreme Court to be prosecuted. Repression for applying EU law*, Rule of Law, 31. ožujka 2022., <https://ruleoflaw.pl/manowska-wants-legal-judges-of-the-supreme-court-to-be-prosecuted-repression-for-applying-eu-law/> (14. travnja 2022.).

⁹⁰ *Ibid.*

odluci primijenila sudsku praksu ESLJP-a.⁹¹ Poljska populistička vlast ustrajna je i u naumu da suprotno temeljnom principu funkcioniranja EU-a proglasi primat poljskog ustavnog prava nad pravom EU-a, što je vidljivo iz slučaja K 3/21 koji je poljskom Ustavnom sudu u srpnju 2021. podnio poljski premijer.⁹² Osim toga, to Stegovno vijeće, čije je djelovanje također predmet ispitivanja Suda EU-a i ESLJP-a te kojem su nametnute privremene mjere, podnijelo je zahtjev Ustavnom sudu da ispita zakonitost tih naloga Suda EU-a, a Ustavni sud donio je odluku u kojoj se slaže s tvrdnjom podnositelja zahtjeva da je takvim nalogima Sud EU-a prekoračio svoje ovlasti i da poljski Ustav ima prednost pred pravom EU-a.⁹³ Daljnji niz povreda potvrđuje i situacije s poljskim pučkim pravobraniteljem (ombudsmanom). Petogodišnji mandat dotadašnjeg ombudsmana, Adama Bodnara izabranog prije PiS-ova dolaska na vlast koji se, kako piše Muszyński, istaknuo u nastojanjima da ukaže na povrede vladavine prava koju provodi nova vlast, završavao je 9. rujna 2020. godine.⁹⁴ Prema tadašnjim propisima ombudsman kojem završava mandat trebao je obnašati dužnost dok na dužnost ne stupi novi, a takva odredba smetala je vladajućima kojima se žurilo na tu poziciju postaviti svog kandidata, stoga su podnijeli zahtjev Ustavnom sudu da takvu odredbu proglasi protuustavnom jer kako tvrde, time bi ombudsman mogao ostati na dužnosti u nedogled.⁹⁵ Izborni proces je takav da se o novom kandidatu moraju usuglasiti oba doma Parlamenta u kojima većinu drže dvije različite stranke, a međusobno blokiranje dovelo bi do toga da dotadašnji, politički nepodobni ombudsman, ostane i dalje na dužnosti.⁹⁶ Kako zaključuje Muszyński, Ustavni sud prihvatio je biti nadopuna zakonodavstvu što nikako nije njegova uloga obzirom da su pravomoćne sudske odluke konačne dok se zakoni mogu mijenjati ako za to postoji politička volja.⁹⁷ Sud je ponudio objašnjenje da propisi dopuštaju da Parlament izabere privremenog ombudsmana čime je, kako dalje objašnjava Muszyński, PiS-u dao oružje kojim može ucjenjivati opoziciju.⁹⁸ Poljska vlast i dalje odbija u potpunosti provesti presude Suda EU-a i ESLJP-a, što potvrđuje i činjenica da prijedlozi koje su Parlamentu podnijeli predsjednik i zastupnici PiS-a ne predviđaju to, a prijedlozi oporbe nemaju podršku vlade.⁹⁹ Zbog toga su u ožujku 2022. godine, suci poljskog

⁹¹ Vijeće Europe, *op. cit.* u bilj. 4.

⁹² Jaraczewski, *op. cit.* u bilj. 86.

⁹³ Jaraczewski, *op. cit.* u bilj. 86.

⁹⁴ Muszyński, J., *Bad Tandem*, Verfassungsblog, 27. travnja 2021., <https://verfassungsblog.de/bad-tandem/> (20. ožujka 2022.).

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Rule of Law, *94 Supreme Court judges appeal to the Sejm: Restore the legal NCJ and full rule of law*, Rule of Law, 25. ožujka 2022., <https://ruleoflaw.pl/94-supreme-court-judges-appeal-to-the-sejm-restore-the-legal-ncj-and-full-rule-of-law/> (14. travnja 2022.).

Vrhovnog suda uputili priopćenje Parlamentu sa zahtjevom da se u potpunosti implementira presuda Suda EU-a od 15. srpnja 2021. godine kojom bi se ukinulo nezakonito Stegovno vijeće, a što je jedan od zahtjeva Europske Komisije kako bi se Poljskoj dodijelila blokirana sredstva iz Nacionalnog plana obnove.¹⁰⁰ Kritizirali su i nedostatak zakonskih izmjena glede DSV-a koje bi ovom tijelu vratile njegovu ustavnu funkciju, osobito dužnost zaštite neovisnosti sudova i sudaca.¹⁰¹ U svom priopćenju suci su naglasili da se u trenutku ruske agresije na Ukrajinu, Poljska mora vratiti temeljnim vrijednostima Unije među kojima je i vladavina prava te da „Trebalo bi biti očito svakome od nas koliko je poštovanje ovih vrijednosti važno za jedinstvo i suradnju među državama članicama Europske unije, što predstavlja stvarno jamstvo zaštite interesa naše zemlje.“¹⁰² Prvi potpredsjednik Europske komisije, Frans Timmermans, 2016. godine na raspravi u Europskom parlamentu, upozorio je „Demokraciju se ne može koristiti kao argument protiv vladavine prava i poštivanja ljudskih prava...Ne možete se skrivati iza nacionalnog suvereniteta jer ste potpisali europske ugovore, a oni obvezuju na poštivanje vladavine prava... Imate pravo na svoja vlastita mišljenja, ali ne i na svoje vlastite činjenice.“¹⁰³

4.3. MAĐARSKA

Zbog brojnih zakonskih izmjena koje predstavljaju kršenje načela vladavine prava, Mađarska je u sukobu s institucijama EU-a te se od 12. rujna 2018. godine na nju primjenjuje članak 7. Ugovora o Europskoj uniji.¹⁰⁴ Otkako je na mađarskim parlamentarnim izborima 2010. godine pobijedila desno orijentirana populistička stranka Fidesz, na čelu s Viktorom Orbanom, započelo je sustavno narušavanje načela vladavine prava.¹⁰⁵ Sličnost sa situacijom u Poljskoj, autori Bard, Grabowska-Moroz i Zoltan Kazai, vide u činjenice da su obje vlade uvele gotovo iste političke i zakonodavne mjere kako bi ostvarile svoje ciljeve i učinile mehanizme europske vladavine prava neučinkovitima, kažu koristile su „pravne i ustavne alate za postizanje svojih ciljeva.“¹⁰⁶ Orbanov autoritarni model, „iliberalne demokracije“ (Zakaria),¹⁰⁷ kako ističe Fleck,

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Hina, *op. cit.* u bilj. 58.

¹⁰⁴ Michelot, M., *The „Article 7“ proceedings against Poland and Hungary: What concrete effects?*, Notre Europe Jacques Delors Institute, 6. svibnja 2019., https://institutdelors.eu/en/publications/__trashed/ (12. travnja 2022.).

¹⁰⁵ Zsiros, S., *Hungary election: A short history of Viktor Orbán's strained relationship with the EU*, Euronews, 30. ožujka 2022., <https://www.euronews.com/my-europe/2022/03/30/hungary-election-a-short-history-of-viktor-orban-s-strained-relationship-with-the-eu> (12. travnja 2022.).

¹⁰⁶ Bard, P.; Grabowska-Moroz, B.; Zoltan Kazai, V., *Rule of Law Backsliding in the European Union Lessons from the Past, Recommendations for the Future*, Reconnect, 15. siječnja 2021., <https://reconnect-europe.eu/blog/rule-of-law-backsliding-in-the-european-union-lessons-from-the-past-recommendations-for-the-future/> (11. travnja 2022.).

¹⁰⁷ Plattner, M.F., *Illiberal Democracy and the Struggle on the Right*, Journal of Democracy, vol. 30, br. 1, 2019., <https://www.journalofdemocracy.org/articles/illiberal-democracy-and-the-struggle-on-the-right/> (8. svibnja 2022.).

„nije poput diktature prošlosti, to je nova vrsta autoritarne vladavine u kojoj mađarske vladine snage mogu učinkovito sakriti svoj stvarni karakter...formalno koristi pravni okvir i institucije, ali bez zadržavanja bilo koje europske vrijednosti i europske pravne kulture.“¹⁰⁸ Ovakav model Scheppele slikovito naziva „Frankenstate.“¹⁰⁹ Pobjedom na izborima 2010. godine stranka Fidesz osigurala je Orbanu dvotrećinsku većinu svih zastupnika potrebnu za promjenu Ustava (Temelnog zakona) 2011. godine.¹¹⁰ Promjene su donesene bez zadovoljavajućeg procesa javnog savjetovanja i bez održavanja referenduma, a Venecijanska komisija izrazila je osudu takvog postupanja: „Žalosno je da je ustavotvorni proces, uključujući izradu i konačno usvajanje novog Ustava, bilo pod utjecajem nedostatka transparentnosti, nedostataka u dijalogu većine i oporbe, nedovoljne mogućnosti za adekvatnu javnu raspravu i vrlo kratkog vremenskog okvira.“¹¹¹ Od tada Ustav je nekoliko puta mijenjan te su ovlasti Ustavnog suda ograničene u više aspekata.¹¹² Naime, kontroliranje Ustavnog suda počelo je već 2010. kada su promijenjena pravila izbora i sastava Suda, a već u jesen 2010. vlada je oduzela Sudu ovlasti da izriče presude vezane uz državne financijske poslove te su na mjesta dotadašnjih sudaca dovedeni politički podobni suci.¹¹³ U jednom od amandmana sucima je zabranjeno pozivanje na odluke koje su donesene po pravilima starog Ustava.¹¹⁴ Osim toga, više od tridesetak zakonodavnih područja regulirano je tzv. „kardinalnim zakonima“ za čije donošenje je potrebna dvotrećinska većina zastupnika prisutnih na glasovanju, a takvom većinom vrši se i izbor sudaca Ustavnog suda, predsjednika Kurije, glavnog državnog odvjetnika i voditelja Državnog ureda za reviziju.¹¹⁵ Činjenicu da se za donošenje, ne samo temeljnih načela, već i ovako specifičnih odluka, zahtjeva dvotrećinska većina, Venecijanska komisija ocijenila je kao rizik za demokraciju.¹¹⁶ Postupci donošenja većine „kardinalnih zakona“ bili su netransparentni, stoga su organizacije Venecijanska komisija i OESS, izrazile nezadovoljstvo i u slušaju amandmana izbornog

¹⁰⁸ NHC, *Rule of Law Backsliding in the European Union*, NHC, 14. srpnja 2021., <https://www.nhc.nl/rule-of-law-backsliding-in-the-european-union/> (12. travnja 2022.).

¹⁰⁹ Scheppele, K. L., *Not your Father's Authoritarianism: The Creation of the „Frankenstate“*, APSA, 2013., https://www.academia.edu/2773381/Reflections_on_Democracy_in_Eastern_Europe_5_author_forum_ (8. svibnja 2022.).

¹¹⁰ Pap, A. L., *Four Recommendations for Constitutional Restoration in Hungary*, Verfassungsblog, 19. prosinca 2021., <https://verfassungsblog.de/four-recommendations-for-constitutional-restoration-in-hungary/> (25. ožujka 2022.).

¹¹¹ Meyer-Resende, M., *Removing the Cement from Hungary's Constitutional Edifice*, Verfassungsblog, 24. prosinca 2021., <https://verfassungsblog.de/removing-the-cement-from-hungarys-constitutional-edifice/> (24. ožujka 2022.).

¹¹² Matić; Verseck, *Zbogom pravnoj državi!*, DW, 13. ožujka 2013., <https://www.dw.com/hr/zbogom-pravnoj-dr% C5% BEavi/a-16666393> (24. ožujka 2022.).

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Scheppele, K. L., *Escaping Orbán's Constitutional Prison*, Verfassungsblog, 21. prosinca 2021., <https://verfassungsblog.de/escaping-orbans-constitutional-prison/> (25. ožujka 2022.).

¹¹⁵ Pap, *op. cit.* u bilj. 110.

¹¹⁶ Meyer-Resende, *op. cit.* u bilj. 111.

zakonodavstva koji su doneseni u brzom postupku i bez javnih konzultacija i to u vrijeme izvanrednog stanja izazvanog pandemijom.¹¹⁷ Primjeri ovakvog „zarobljavanja države“, kako objašnjava Gyory, su: regulacija medija kardinalnim zakonom (kojom bi se moglo otežati novoj vladi preustroj široko kritiziranog medijskog regulatornog režima i zamjenu vodstva regulatornog tijela koje se općenito smatra pristranim), tužiteljski monopol (ukorijenjen Ustavom otežao bi novoj vladi uspostavu antikorupcijske agencije s ovlastima kaznenog progona), Zakon o organizaciji i ovlastima državnog odvjetništva, koji je također kardinalni zakon (nemogućnost nove vlade da organizira učinkovito neovisno tijelo unutar državnog odvjetništva), zatim glavni državni odvjetnik izabran je dvotrećinskom većinom na devet godina, a mogao bi ostati na dužnosti nakon isteka mandata dok se ne izabere novi...¹¹⁸ Pristranost Ustavnog suda, kako tumači Gyory, može se vidjeti i iz činjenice, da bez obzira na povremena proglašenja vladinog zakonodavstva neustavnim, nikada nije ocijenio neustavnim nijedan zakon koji je doista bio važan „bez obzira koliko su bili čvrsti ustavni argumenti za to.“¹¹⁹ Opasnost ovakvog pristranog Ustavnog suda, kako Gyory dalje objašnjava, nalazi se i u mogućnosti da opširno tumači opseg kardinalnih zakona i tako politiku Fidesz-a „uzdignute na razinu ustavnog imperativa“ (zabrana pomilovanja, diskriminatorno LGBTQ+ zakonodavstvo, zabrana beskućništva...) ¹²⁰ Sve ovo osiguralo je koncentraciju moći u rukama vladajućih, a zahtjevi ovako velike parlamentarne većine otežavaju reforme i povratak liberalnim idejama čak i u slučaju promjene vlasti. Važnost institucija za ovakve populističke autoritarne režime vidljiva je i iz mađarske reorganizacije pravosuđa. Pod izlikom osuvremenjivanja i poboljšanja učinkovitosti sudstva, kako opisuje Scheppele, iznenadno je smanjena dob za umirovljenje sudaca i javnih bilježnika, što je uostalom omogućilo i izmjenu sudskih uprava i postavljanje stranačkih osoba na te funkcije.¹²¹ Sud EU-a u slučaju C-286/12 utvrdio je da je takvo postupanje nezakonito, što znači da ta radna mjesta nisu bila otvorena, stoga su nezakonito popunjena.¹²² Nezavisnost sudaca ugrožavana je „kardinalnim zakonom“ kojim je, slično kao i u poljskom slučaju, onemogućeno podnošenje prethodnih pitanja Sudu EU-a, što je taj sud u predmetu Case 564/19, utvrdio kao nezakonito.¹²³ U Izvješću o vladavini prava za Mađarsku, Europska komisija ističe probleme u pravosuđu vezane za neovisnost sudova, a osobito nova

¹¹⁷ Bogdandy, A.; Spieker, L. D., *How to Set Aside Hungarian Cardinal Laws*, *Verfassungsblog*, 18. ožujka 2022., <https://verfassungsblog.de/how-to-set-aside-hungarian-cardinal-laws/> (25. ožujka 2022.).

¹¹⁸ Gyory, C., *Governance or Revolution?*, *Verfassungsblog*, 16. prosinca 2021., <https://verfassungsblog.de/governance-or-revolution/> (26. ožujka 2022.).

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Scheppele, *op. cit.* u bilj. 109.

¹²² Scheppele, *op. cit.* u bilj. 114.

¹²³ *Ibid.*

pravila za imenovanje članova Ustavnog suda u Vrhovni sud (Kuriya) mimo redovite procedure.¹²⁴ Tako se u Izvješću navodi da je izbor predsjednika Vrhovnog suda izabran usprkos mišljenju Državnog sudbenog vijeća (DSV), a naglašava se i potrebu za jačim ovlastima neovisnog DSV-a kao protuteža ovlastima predsjednika Državnog ureda za sudstvo.¹²⁵ Neovisnost sudaca jedan je od glavnih zahtjeva vladavine prava, a zloupotreba ovog načela u slučaju Mađarske, vidljiva je i u izboru predsjednika Vrhovnog suda, koji je na dužnost stupio u prosincu 2021. godine na devetogodišnji mandat, a kako tvrdi Scheppele, također je izabran po političkom kriteriju.¹²⁶ Izabran je u procesu kojeg uređuje novi zakon, donesen dvotrećinskom većinom, koji je, kako dalje objašnjava, omogućio njegov izbor zaobilazeći redovite procedure, a kako bi ga se zacementiralo na ovu funkciju te kako bi kontrolirao popunjavanje drugih sudačkih pozicija i dodjelu predmeta.¹²⁷ Slučajem prethodnog nezakonitog smjenjivanja predsjednika Vrhovnog suda, Andrása Baka, po dolasku Fidesz-a na vlast 2011., bavio se ESLJP.¹²⁸ Do sučeve smjene je došlo zbog nagle promjene zahtjeva kvalifikacija za tu poziciju.¹²⁹ Osim toga, novoosnovanom Državnom uredu za sudstvo dana je ovlast da dodijeli bilo koji slučaj bilo kojem sudu, pod objašnjenjem da se tako rasterećuje sustav od nagomilanih slučajeva.¹³⁰ U vezi s okvirom za borbu protiv korupcije, Komisija je izrazila nezadovoljstvo ograničenim opsegom strategije, a postoje problemi u sustavu financiranja političkih stanaka, lobiranja i prakse „rotirajućih vrata.“¹³¹ Ugroženost medijskog pluralizma i slobode medija i dalje je vidljiva, a osobito stoga što je upitna neovisnost Tijela za medije (Vijeće za medije ugasilo neovisnu radiostanicu Klubradio).¹³² Utjecaj politike na medije vidljiv je i iz velike količine državnog oglašavanja (The Megafon centre-„Nazivaju se vođama mišljenja, međutim njihove se poruke preklapaju s komunikacijom vlade.“)¹³³ Također, medijima je ograničen i pristup javnim informacijama. Tijekom pandemije vlada je zabranila svim medijima, osim javnoj televiziji i agenciji MTI, pristup zdravstvenim ustanovama.¹³⁴

¹²⁴ Radni dokument službi Komisije, Izvješće o vladavini prava za 2021. Poglavlje za Mađarsku, SWD(2021) 714, Bruxelles, 20. srpnja 2021., str. 5.

¹²⁵ *Ibid.*, str. 1.

¹²⁶ Scheppele, *op. cit.* u bilj. 114.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Scheppele, *op. cit.* u bilj. 109.

¹³¹ Izvješće SWD (2021) 714, *op. cit.* u bilj. 124, str. 10 - 15.

¹³² Izvješće SWD (2021) 714, *op. cit.* u bilj. 124, str. 15 - 20.

¹³³ Makszimov, V., *Orban's influencers shower cash, become largest social media spenders*, Euroactiv, 4. siječnja 2022., https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/orbans-influencers-shower-cash-become-largest-social-media-spenders/ (26. ožujka 2022.).

¹³⁴ Makszimov, V., *Hungarian government overrides court decision on press COVID access*, Euroactiv, 7. veljače 2022., https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/hungarian-government-overrides-court-decision-on-press-covid-access/ (26. ožujka 2022.).

Neovisni mediji i novinari često su izloženi zastrašivanju i ometanju rada.¹³⁵ Što se tiče ostalih institucionalnih pitanja povezanih s diobom vlasti, postoji problem netransparentnosti i loše kvalitete zakonodavnog postupka, a upitna je i neovisnost povjerenika za temeljna prava.¹³⁶ Postoji pritisak vlade na organizacije civilnog društva pa tako Pardavi ističe „Vladavina prava u zemlji..., ozbiljno je narušena, a civilno društvo na meti je vladinog zakonodavstva, medijske pristranosti i izravnog zastrašivanja.“¹³⁷ Svaka nada da bi se situacija u Mađarskoj mogla početi rješavati dolaskom na vlast nove koalicije ujedinjene oporbe, koja se sastojala od čak šest stranaka najrazličitijih programa i opredjeljenja, sada je u potpunosti uništena. Na održanim izborima 3. travnja 2022. Viktor Orban ostvario je četvrtu uzastopnu pobjedu i ponovno može računati na dvotrećinsku većinu što znači da može nastaviti s dosadašnjom politikom.¹³⁸ Iako je njegova pobjeda uvjerljiva, upitna je njena pravednost. Katelin Cseh, zastupnica u Europskom parlamentu, zabrinuto je upozorila: „Ovo je rezultat koji možete postići u zemlji u kojoj jedna osoba potpuno vlada medijima, gdje nema rasprave.“¹³⁹ Međutim, ključ rješenja možda se nalazi u novom mehanizmu uvjetovanosti koji povezuje korištenje sredstava EU-a s ostvarivanjem načela vladavine prava u članicama.

4.4. MEHANIZAM UVJETOVANOSTI EU-a

Postavlja se pitanje kako riješiti krizu vladavine prava u članicama Europske unije? Države u kojima je došlo do ovakvih povreda, sustavno ignoriraju apele europskih institucija čiji su se dosadašnji mehanizmi pokazali neučinkovitim. Poljska i Mađarska podvrgnute su proceduri iz članka 7. Ugovora o Europskoj uniji koji predviđa suspenziju određenih prava, pa i prava glasa predstavnika država u Vijeću, u slučaju da „članica teško i trajno krši vrijednosti iz članka 2.“¹⁴⁰ Ovaj mehanizam pokazao se kao neučinkovit u slučaju Poljske i Mađarske, a znanstvenici koji godinama prate krizu vladavine prava u EU-u, konstanto su upozoravali da se sredstva Unije u pojedinim članicama koriste u svrhu financiranja aktivnosti koje nikako nisu u skladu s temeljnim vrijednostima Unije.¹⁴¹ U tom kontekstu, Kelemen i Scheppele, upozorili su da EU ima „vrlo učinkovito oružje na raspolaganju, takvo koje odgovara njenom karakteru

¹³⁵ Izvješće SWD (2021) 714, *op. cit.* u bilj. 124, str. 15 - 20.

¹³⁶ *Ibid.*, str. 20 - 26.

¹³⁷ NHC, *Debating Rule of Law in Hungary: Civil Society vs. Government Perspective*, NHC, 9. listopada 2018., <https://www.nhc.nl/debating-rule-of-law-in-hungary-civil-society-vs-government-perspective/> (26. ožujka 2022.).

¹³⁸ Vecernji.hr, *Parlamentarni izbori, Premoćna pobjeda Viktora Orbana na izborima u Mađarskoj*, Večernji list, 4. travnja 2022., <https://www.vecernji.hr/vijesti/madarska-ceka-rezultate-orban-se-nada-cetvrtom-mandatu-na-biralistima-se-stvarale-velike-guzve-1576043> (5. travnja 2022.).

¹³⁹ Hina, *op. cit.* u bilj. 51.

¹⁴⁰ Pročišćena verzija UEU i UFEU, SL 2016/C 202/01, *op. cit.* u bilj. 3, čl. 7.

¹⁴¹ Kelemen, R. D.; Scheppele, K. L., *How to Stop Funding Autocracy in the EU*, Verfassungsblog 10. rujna 2018., <https://verfassungsblog.de/how-to-stop-funding-autocracy-in-the-eu/> (10. travnja 2022.).

dobrovoljne unije: odbijanje plaćanja autokracija u usponu koje krše vladavinu prava.“¹⁴² Rješenje se možda nalazi u Uredbi (EU) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. godine o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna EU-a. Uredba izravno povezuje obvezu država da poštuju načelo vladavine prava s pravom država na sredstva proračuna EU-a, tako određuje: „Kad god države članice izvršavaju proračun Unije, uključujući sredstva dodijeljena putem Instrumenta Europske unije za oporavak uspostavljenog na temelju Uredbe Vijeća (EU) 2020/2094 i putem zajmova i drugih instrumenata zajamčenih proračunom Unije, te bez obzira na način provedbe kojom se koriste, poštovanje vladavine prava ključan je preduvjet za poštovanje načela dobrog financijskog upravljanja sadržanih u članku 317. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).“¹⁴³ Uredba izričito ovlašćuje Komisiju da predloži Vijeću donošenje mjera navedenih u čl. 5. (djelomična ili potpuna suspenzija, prekid ili smanjenje sredstava, zabrana sklapanja novih financijskih sporazuma s Unijom te zahtjev za podmirenje već dobivenih kredita prije roka) ako se, kako je određeno u čl. 4. st. 1. „utvrdi 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.“¹⁴⁴ Takva uvjetovanost prvi put je predložena 2017., međutim ta ideja sve do 2020. godine nije zaživjela.¹⁴⁵ U srpnju 2020. održano je zasjedanje Europskog vijeća na kojem je dogovoren novi sedmogodišnji proračun i fond za oporavak te Uredba o uvjetovanosti.¹⁴⁶ Međutim, Poljska i Mađarska iz očitih razloga nisu pokazale spremnost na ovakav mehanizam kontrole vladavine prava te su prijetile ulaganjem veta na proračun, a koji se donosi jednoglasno, ako se ne odustane od mehanizma uvjetovanosti.¹⁴⁷ Situacija se privremeno riješila tako što je Komisija obustavila primjenu mehanizma do donošenja odluke Suda EU-a o tužbama za poništenje Uredbe koje su u ožujku 2021. godine podnijele Poljska i Mađarska.¹⁴⁸ Naime, u podnesenim tužbama, Poljska (C-157/21) i Mađarska

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Uredba (EU) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, Službeni list Europske unije, OJ L 433I, 22. prosinca 2020., točka 7.

¹⁴⁴ *Ibid.*, čl. 4. i 5.

¹⁴⁵ Kirst, N., *Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?*, European Papers, 22. travnja 2021., str. 102 - 103. <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/rule-law-conditionality-long-awaited-step-towards-solution-rule-law-crisis> (3. travnja 2022.).

¹⁴⁶ *Ibid.*, str. 103.

¹⁴⁷ Pistor, K., *Vladavina prava u Europskoj uniji ne može se braniti samo na sudu*, Poslovni dnevnik, 27. veljače 2022., <https://www.poslovni.hr/svijet/vladavina-prava-u-europskoj-uniji-ne-moze-se-braniti-samo-na-sudu-4326758> (2. travnja 2022.).

¹⁴⁸ Berger, M.; Progin-Theuerkauf, S., *ECJ confirms Validity of the Rule of Law Conditionality Regulation*, European law blog, 11. ožujka 2022., <https://europeanlawblog.eu/2022/03/11/ecj-confirms-validity-of-the-rule-of-law-conditionality-regulation/> (2. travnja 2022.).

(C-156/21) zapravo inzistiraju na tome da je jedini način provjere usklađenosti članica s člankom 2. Ugovora o EU-u, procedura iz članka 7. te da ni Ugovor o EU-u ni Ugovor o funkcioniranju EU-a ne predviđaju ovakav mehanizam te da je stoga donošenjem ove Uredbe narušeno načelo pravne sigurnosti.¹⁴⁹ Sud EU-a donio je presudu 16. veljače 2022. godine i u potpunosti odbacio te dvije tužbe, a u presudi je istaknuo kako se EU temelji na vrijednostima iz članka 2. UEU-a, a jedna od tih vrijednosti je i vladavina prava te je upozorio da je člankom 49. UEU-a kao uvjet za pristupanje EU-u propisano poštivanje tih vrijednosti.¹⁵⁰ Sud je također obrazložio da se postupak iz čl. 7. primjenjuje u slučaju teškog i trajnog kršenja bilo koje od temeljnih vrijednosti, dok se Uredba odnosi samo na vladavinu prava.¹⁵¹ Povreda mora imati izravan učinak na sredstva, a mjera koja se određuje mora biti proporcionalna počinjenoj povredi.¹⁵² Osim što je definitivno potvrđena zakonitost ove Uredbe, kako tumače Berger i Progin-Theuerkauf „Komisija sada raspolaže novim alatom za suzbijanje kršenja vladavine prava.“¹⁵³ Autorice primjećuju kako su Poljska i Mađarska, za razliku od dosadašnjeg ujedinjenog stava prema Bruxellesu, na presudu reagirale drugačije.¹⁵⁴ Poljska vlada, dalje objašnjavaju, čini se uvidjevši prednosti koje pruža članstvo u EU-u, a ponukana situacijom ruske invazije na Ukrajinu, dala je prvu naznaku ponovnog približavanja EU-u.¹⁵⁵ Tome svjedoči i sastanak poljskog premijera M. Morawiecki s predsjednicom Europske komisije Ursulom von der Leyen dva dana nakon objave presude.¹⁵⁶ Suprotno tome, Mađarska je na presudu reagirala optužujući Sud EU-a da je presuda politički motivirana i da je takvom presudom Europska unija prekoračila svoje ovlasti.¹⁵⁷ Nakon travanjskih izbora u Mađarskoj i ponovne Orbánove pobjede, predsjednica Europske komisije 5. travnja najavila je pokretanje mehanizma uvjetovanosti vladavine prava protiv Mađarske.¹⁵⁸ Pokretanje ovog mehanizma moglo bi rezultirati zamrzavanjem 6,14 milijardi eura koje Mađarska dobiva iz proračuna EU-a.¹⁵⁹ Situacija narušavanja vladavine prava u Poljskoj, osobito povrede koje se odnose na nezakonito Stegovno vijeće Vrhovnog suda, stegovni postupak i nezakonite smjene sudaca,

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Verellen, T., *Hungary's Lesson for Europe*, Verfassungsblog, 8. travnja 2022., <https://verfassungsblog.de/hungarys-lesson-for-europe/> (10. travnja 2022.).

¹⁵⁹ Liboreiro, J., *Rule of law: What happens after Brussels triggers the conditionality mechanism against Hungary?*, Euronews, 6. travnja 2022., <https://www.euronews.com/my-europe/2022/04/06/rule-of-law-what-happens-after-brussels-triggers-the-conditionality-mechanism-against-hung> (22. travnja 2022.).

opravdano povlače pitanje pokretanja mehanizma uvjetovanosti i protiv Poljske. U ovom trenutku pokretanje mehanizma nije u planu obzirom da je Poljskoj naloženo da popravi situaciju u pogledu navedenih povreda, a za što joj nije određen rok.¹⁶⁰ Osim toga, Poljska mora platiti novčanu kaznu od milijun eura dnevno koju joj je naložio Sud EU-a u presudi koja se odnosi na odbijanje suspenzije Stegovnog vijeća.¹⁶¹ U tom kontekstu, nizozemska zastupnica u Europskom parlamentu Sophie in 't Veld, poručila je: „Zabrinuti smo da Komisija pregovara s poljskom vladom, dok se o vladavini prava ne bi trebalo pregovarati. O neovisnosti pravosuđa ne može se pregovarati.“¹⁶²

4.5. BUGARSKA

Fokus Europske unije u pogledu narušavanja vladavine prava posljednjih nekoliko godina bio je na situaciji u Poljskoj i Mađarskoj, međutim to ne znači da je situacija u drugim članicama u skladu s vrijednostima na kojima počiva Unija. Od njenog pridruživanja EU-u 2007. godine, Bugarska je pod nadzorom Europske komisije putem Mehanizma suradnje i provjere (CVM) u pogledu reformi pravosuđa i borbe protiv korupcije.¹⁶³ Promotrimo li trenutnu situaciju, čini se da se ovim mehanizmom, kako ističe Vassileva „pruža lažna utjeha da postoji postupak kojim se osigurava usklađenost s vrijednostima EU-a.“¹⁶⁴ Bugarska je prožeta korupcijom, političkim progonima i napadima na suce koji ne pristaju na političku kontrolu. Ugrožavanje načela vladavine prava vidljivo je iz problema narušavanja neovisnosti pravosuđa i nedodirljivog statusa glavnog državnog odvjetnika. Tako je 2018. godine predsjednik bugarskog Vrhovnog kasacijskog suda, Lozan Panov, upozorio na kršenje načela diobe vlasti: „Volio bih da mogu reći...povezanost između pravosuđa i izvršne vlasti je suzbijena... Umjesto toga, moram vam reći da su napadi na članove pravosuđa koji odbiju surađivati s izvršnom vlasti postali okrutniji... Jao svakome tko se usprotivi nedodirljivom statusu glavnog tužitelja.“¹⁶⁵ Državnim odvjetništvom upravlja glavni državni odvjetnik, a Europska komisija, Venecijanska komisija i ESLJP godinama su upozoravali na opasnost strukture tog tijela, kako objašnjava Vassileva „vertikalne, "staljinističke" strukture u kojoj sve odluke ovise o jednoj osobi.“¹⁶⁶ Unatoč

¹⁶⁰ Tidey, A., *Hungary could lose out as EU moves to link cash to rule of law respect*, Euronews, 6. travnja 2022., <https://www.euronews.com/my-europe/2022/04/05/watch-live-ukraine-likely-to-overshadow-vdl-s-address-to-meps-on-bloc-s-political-prioriti> (22. travnja 2022.).

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ Mehanizam suradnje i provjere za Bugarsku i Rumunjsku, *op. cit.* u bilj. 5.

¹⁶⁴ Vassileva, R., *The Disheartening Speech by the President of Bulgaria's Supreme Court Which Nobody in Brussels Noticed*, Verfassungsblog, 11. srpnja 2018., <https://verfassungsblog.de/the-disheartening-speech-by-the-president-of-bulgarias-supreme-court-which-nobody-in-brussels-noticed/> (27. ožujka 2022.).

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*

pokrenutim reformama, pozicija glavnog državnog odvjetnika i dalje osigurava veliki utjecaj u Bugarskoj, pogotovo stoga što ima ovlast „poništiti ili izmijeniti svaku odluku bilo kojeg državnog odvjetnika koju još nije preispitao sudac.“¹⁶⁷ Veliki je problem nemogućnost provođenja učinkovite kaznene istrage protiv glavnog državnog odvjetnika i njegovih zamjenika.¹⁶⁸ Kako piše Stoychev „Unatoč brojnim izvješćima o zloporabama, neuspjelim kaznenim istragama ili potpunom izostanku kaznene istrage za određena kaznena djela, osobito korupcije visokog ranga, nijedan glavni državni odvjetnik nije odgovarao niti se suočio s bilo kakvim posljedicama za svoja djela ili propuste u posljednja tri desetljeća.“¹⁶⁹ Ovakav nedodirljivi status glavnog državnog odvjetnika, kakav mu pruža bugarski Ustav, upozorava Vassileva „stvara mogućnosti za političko zlostavljanje.“¹⁷⁰ Iako je Parlament 29. siječnja 2021. odobrio izvršenje presude u predmetu Kolevi protiv Bugarske ESLJP-a iz 2010.godine (Sud utvrdio da bugarsko vertikalno državno odvjetništvo ne zadovoljava mehanizam provjera i ravnoteže), kojim bi se uspostavio novi model istrage, a koji je predviđao da bi istragu provodio posebni državni odvjetnik, ovaj zakon Ustavni sud je proglasio neustavnim 11. svibnja 2021.¹⁷¹ Europska komisija u Izvješću za Bugarsku izrazila je zabrinutost za položaj glavnog državnog odvjetnika u Vrhovnom pravosudnom vijeću (VPV), najvišem upravnom tijelu u bugarskom pravosudnom sustavu.¹⁷² VPV nadležno je za upravljanje sudstvom i trebalo bi osiguravati njegovu neovisnosti, ono je sastavljeno od vijeća, sudačkog i državnoodvjetničkog, koja biraju, imenuju, promiču, premještaju i razrješavaju suce, državne odvjetnike i istražitelje, a kako glavni državni odvjetnik ima odlučujuću ulogu u državnoodvjetničkom vijeću (ali i veliki utjecaj na plenarnu sjednici i sudačko vijeće), očita je opasnost za nezavisnost i nepristranost tih važnih funkcija.¹⁷³ Takav utjecaj glavnog državnog odvjetnika na izbor ovih funkcija, objašnjava Vassileva, vidljiv je iz slučaja izbora zamjenika glavnog državnog odvjetnika 2018. godine kada je kandidata predložio sam glavni državni odvjetnik, a „niti jedan član vijeća nije postavljao nikakva pitanja i glasovanje je bilo jednoglasno.“¹⁷⁴ Iako bi VPV prema bugarskom

¹⁶⁷ Radni dokument službi Komisije, Izvješće o vladavini prava za 2020. Poglavlje za Bugarsku, SWD(2020) 301, Bruxelles, 30. rujna 2020., str. 3.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Stoychev, S., *This is how Bulgarian Judicial Independence Ends...Not with a Bang but a Whimper*, Verfassungsblog, 3. lipnja 2019., <https://verfassungsblog.de/this-is-how-bulgarian-judicial-independence-ends-not-with-a-bang-but-a-whimper/> (27. ožujka 2022.).

¹⁷⁰ Vassileva, *op. cit.* u bilj. 164.

¹⁷¹ Radni dokument službi Komisije, Izvješće o vladavini prava za 2021. Poglavlje za Bugarsku, SWD(2021) 703, Bruxelles, 20. srpnja 2021., str. 3 - 4.

¹⁷² Izvješće SWD(2020) 301, *op. cit.* u bilj. 167, str. 3.

¹⁷³ Izvješće SWD(2021) 703, *op. cit.* u bilj. 171, str. 2 - 9.

¹⁷⁴ Vassileva, R., *The Polish Judicial Council v The Bulgarian Judicial Council: Can You Spot the Difference?*, Verfassungsblog, 22. rujna 2018., <https://verfassungsblog.de/the-polish-judicial-council-v-the-bulgarian-judicial-council-can-you-spot-the-difference/> (27. ožujka 2022.).

Ustavu trebalo biti neovisno tijelo, narušavanje načela diobe vlasti i miješanje izvršne vlasti u rad ovog tijela je neporecivo. Jedan od primjera koji ukazuju na takvu praksu, piše Vassileva, je i slučaj iz 2018. godine kada je u Bukureštu održana Opća skupština Europske mreže pravosudnih vijeća (ENCJ) na kojoj se glasalo za suspenziju iz članstva poljskog DSV-a, obzirom na sustavno kršenje vladavine prava u toj državi i pokretanje postupka po čl. 7. UEU.¹⁷⁵ Bugarski predstavnici ostali su suzdržani, nakon što je predstavnik Magdalinchev izvijestio VPV da je tražio mišljenje Ministarstvo vanjskih poslova i Ministarstvo pravosuđa o njihovom stajalištu o tom pitanju, koja su dala izričite pisane naputke.¹⁷⁶ Vassileva objašnjava da takvo postupanje predstavlja izravno kršenje odredbi bugarskog Ustava koji „izričito kaže da su pravosudna tijela neovisna o izvršnoj vlasti i da su suci, porotnici, tužitelji i istražitelji vezani samo zakonom.“¹⁷⁷ Unatoč provedenim reformama, VPV i dalje izaziva sumnju pristranosti, a Vassileva ističe kako su provedene samo „kozmetičke“ promjene.¹⁷⁸ Osim toga, predstavnici civilnih organizacija upozoravaju na problem paralelnog sudskog sustava (specijalizirani kazneni sudovi) zbog čega je čest sukob nadležnosti s redovnim sudovima.¹⁷⁹ Naglašavaju kršenje neovisnosti sudaca specijaliziranih kaznenih sudova zbog načina na koji su izabrani, odnosno velik broj sudaca bivši su državni tužitelji koji su, kako je ranije rečeno, pod kontrolom glavnog državnog odvjetnika.¹⁸⁰ Čini se, kako piše Vassileva, da postoji netrpeljivost vladajuće strukture prema Vrhovnom kasacijskom sudu, kao konačnoj žalbenoj instanci koja može poništiti odluke Specijaliziranog kaznenog žalbenog suda, zbog čega se vrše pritisci na taj sud.¹⁸¹ Primjer ugrožavanja neovisnosti sudaca, kao i u daleko jače kritiziranom poljskom slučaju, svakako su i stegovni postupci protiv sudaca za koje Vassileva zaključuje da su samo „fasada političkoj represiji nad sucima s mišljenjima koja se razlikuju od mišljenja Vlade.“¹⁸² Jedan takav primjer, navodi Vassileva, je i slučaj bugarske sutkinje Miroslave Todorove (predsjednica Bugarske udruge sudaca (BJA), najveće profesionalne organizacije pravosuđa u Bugarskoj) koja je protiv Bugarske 2013. podnijela tužbu ESLJP-a, a Sud je donio presudu 2021. presudivši djelomično u njenu korist.¹⁸³ Todorova je u tužbi ukazala na neka sustavna pitanja bugarskog pravosuđa (upitne politike i sudska imenovanja VPV-a te neprimjerene izjave

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ Vassileva, R., *Capturing Bulgaria's Justice System: The Homestretch*, Verfassungsblog, 9. siječnja 2019., <https://verfassungsblog.de/capturing-bulgarias-justice-system-the-homestretch/> (28. ožujka 2022.).

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Vassileva, R., *Yellow Light for Disciplining Inconvenient Judges?*, Verfassungsblog, 4. studenog 2021., <https://verfassungsblog.de/yellow-light-for-disciplining-inconvenient-judges/> (28. ožujka 2022.).

¹⁸³ *Ibid.*

vlade), a tužbu je podnijela nakon što je VPV zbog njenih javnih iskaza o tim pitanjima pokrenuo stegovni postupak protiv nje i nakon što je smijenjena.¹⁸⁴ Jedan od važnih mehanizama provedbe načela vladavine prava je i sloboda medija, a iako je Bugarska po tom pitanju provela određene reforme i uspostavila zaštitne mehanizme, Europska komisija ističe da i dalje postoji problem s nedostatkom transparentnosti vlasništva nad medijima i rizikom za sigurnost novinara.¹⁸⁵ U kontekstu borbe protiv korupcije, Komisija upozorava da „postoje znatni izazovi u pogledu djelotvornosti mjera koje se odnose na integritet javne uprave, lobiranje i zaštitu zviždača, za koje ne postoje posebni propisi.“¹⁸⁶ Prema Mehanizmu suradnje i provjere (CVM), jedan od šest zahtjeva koje je Bugarska morala ispuniti je i neovisnost pravosuđa.¹⁸⁷ Poprilično iznenađujuće, obzirom na stvarnu situaciju, Europska komisija 2019. preporučila je da se mehanizam u odnosu na Bugarsku zatvori, obrazlažući kako je Bugarska udovoljila kriterijima.¹⁸⁸ O situaciji narušavanja vladavine prava u Bugarskoj te često preblagoj reakciji institucija EU-a, Vassileva je zaključila: „Bugarsko ustrajno nepoštivanje vrijednosti EU-a se ignorira samo zato što korumpirana bugarska Vlada ne osporava ovlasti Bruxellesa. To je, pak, opasan presedan jer bi državljani EU-a trebali imati ista prava: Bugare se ne smije tretirati kao građane drugog reda.“¹⁸⁹

4.6. RUMUNJSKA

Rumunjska, kao i Bugarska, pridružila se Europskoj uniji 2007. godine te je od tada pod nadzorom Europske komisije putem Mehanizma suradnje i provjere (CVM), a referentne vrijednosti koje se prate „odnose se na djelotvornost i transparentnost pravosudnog sustava, rad ključnih ustanova u raznim područjima, kao što su integritet i borba protiv korupcije na svim razinama te sprječavanje korupcije.“¹⁹⁰ Narušavanje načela vladavine prava u većini država ima isti obrazac – pokušati prilagoditi pravna pravila potrebama vladajućih, pa tako ni Rumunjska nije iznimka. Analitičari rumunjske situacije navode neke primjere pokušaja izmjene zakonodavstva s tim ciljem. Tako je jedna od promjena i reforma kaznenog procesnog zakonodavstva u pogledu provođenja istrage te materijalnog zakonodavstva u pogledu elemenata kaznenog djela korupcije.¹⁹¹ Kazneno djelo pronevjera, po tim izmjenama, više se

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Izvješće SWD(2021) 703, *op. cit.* u bilj. 171, str. 1.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Mehanizam suradnje i provjere za Bugarsku i Rumunjsku, *op. cit.* u bilj. 5.

¹⁸⁸ Vassileva, *op. cit.* u bilj. 182.

¹⁸⁹ Vassileva, *op. cit.* u bilj. 164.

¹⁹⁰ Mehanizam suradnje i provjere za Bugarsku i Rumunjsku, *op. cit.* u bilj. 5.

¹⁹¹ Pech, L.; Perju, V.; Platon, S., *How to Address Rule of Law Backsliding in Romania*, Verfassungsblog, 29. svibnja 2019., <https://verfassungsblog.de/how-to-adress-rule-of-law-backsliding-in-romania/> (29. ožujka 2022.).

ne progoni po službenoj dužnosti već samo na zahtjev oštećenika.¹⁹² Zatim, kazneno djelo zlouporaba položaja, a za koje su osuđeni mnogi rumunjski političari, počinjeno je samo u slučaju ako postoji namjera da se pribavi nedozvoljena materijalna korist za sebe, člana obitelji ili rođaka, ali više ne i za treću osobu.¹⁹³ Kako objašnjavaju Pech, Perju i Platon, da bi navodno udovoljili zahtjevu EU-a za rješavanje problema zagušenosti zatvora, mahom su pomilovani osuđenici uključujući i one osuđene radi korupcije, a smanjeni su i rokovi zastare za korupcijska kaznena djela.¹⁹⁴ Osim toga, došlo je do promjena postupaka za odabir sudskih vijeća te su uvedeni novi mehanizmi ponovnog pokretanja postupaka koji su postali pravomoćni.¹⁹⁵ Jedan od najboljih pokazatelja narušavanja vladavine prava je dokidanje neovisnosti pravosuđa. U tom pogledu Europska komisija izrazila je zabrinutost, obzirom da su u razdoblju 2018.-2019. godine provedene reforme pravosuđa, a koje se odnose na status sudaca i državnih odvjetnika, reorganizaciju pravosudnog sustava i Vrhovnog sudskog vijeća, a koje prema mišljenju Venecijanske komisije i Suda EU-a imaju negativan utjecaj na neovisnost, kvalitetu i učinkovitost pravosuđa.¹⁹⁶ Osobitu zabrinutost predstavlja novoformljeni Odjel za istraživanje kaznenih djela počinjenih unutar pravosudnog sustava (SIIIJ).¹⁹⁷ Postoji problem sa „sustavom građanskopravne odgovornosti sudaca i državnih odvjetnika, programima prijevremenog umirovljenja, stupanjem u službu te statusom i imenovanjem visoko pozicioniranih državnih odvjetnika.“¹⁹⁸ Sud EU-a donio je presudu u svibnju 2021. godine kojom je potvrdio zabrinutost za učinak tih reformi na neovisnost pravosuđa te istaknuo kako „država članica ne može izmijeniti svoje zakonodavstvo, posebno u pogledu organizacije pravosuđa, na način koji bi negativno utjecao na zaštitu vrijednosti vladavine prava.“¹⁹⁹ Također, vezano za SIIIJ, upozorio je da uspostavljanje takvog specijaliziranog odjela mora udovoljavati „objektivnim i provjerljivim zahtjevima“ i da se „mora osigurati da se taj odjel ne upotrebljava kao instrument političkog nadzora...“²⁰⁰ Rumunjski Ustavni sud vezano za tu presudu donio je u lipnju 2021. presudu, a u njoj je, kako objašnjava Selejan-Gutan, gotovo zabranio primjenu prava Unije i

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ Radni dokument službi Komisije, Izvješće o vladavini prava za 2020. Poglavlje za Rumunjsku, SWD(2020) 322, Bruxelles, 30. rujna 2020., str. 2 - 6.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ *Ibid.*, str. 3.

¹⁹⁹ Radni dokument službi Komisije, Izvješće o vladavini prava za 2021. Poglavlje za Rumunjsku, SWD(2021) 724, Bruxelles, 20. srpnja 2021., str. 4.

²⁰⁰ *Ibid.*, str. 5.

naložio nepoštivanje odredaba suprotnih nacionalnom pravu.²⁰¹ Selejan-Gutan navodi kako je Ustavni sud „čak utvrdio da je Sud EU-a presudio *ultra vires* kada je ovlastio nacionalne suce da ne primjenjuju nacionalno pravo suprotno pravu EU-a.“²⁰² Što se tiče SIII, kako dalje objašnjava, presudio je da taj odjel „ispunjava jamstva propisana navedenom presudom i da je u skladu s ustavnim odredbama koje se odnose na vladavinu prava i pristup pravosuđu.“²⁰³ Napad na neovisnost pravosuđa ostvaruje se putem dalekosežnih kadrovskih promjena. Pech, Perju i Platon ističu kako je do promjena došlo i na rumunjskom Ustavnom sud, a na čelo Pravosudne inspekcije, odgovorne za provedbu stegovnih postupaka u pravosuđu, postavljen je kandidat bez odgovarajućih kriterija.²⁰⁴ Dogodile su se i brojne smjene javnih tužitelja, kao npr. slučaj glavne tužiteljice Nacionalne uprave za borbu protiv korupcije (DNA) Laure Codruțe Kövesi.²⁰⁵ Ovaj slučaj ispitivao je i ESLJP te je presudio u njenu korist, a u presudi je upozorio na mogući odvratajući učinak koji bi stegovni postupci i razrješenja mogla izazvati kod tužitelja i sudaca da sudjeluju u javnim raspravama o reformama i pitanjima neovisnosti pravosuđa.²⁰⁶ Autori Pech, Perju i Platon objašnjavaju kako je narušen ustavni poredak, obzirom da su nekim odlukama Ustavnog suda uskraćene ustavne ovlasti predsjednika, kao na primjer njegova uloga u imenovanju i razrješenju tužitelja.²⁰⁷ Što se tiče pluralizma i slobode medija, radi se na uspostavljanju zaštitnih mjera, međutim njihova provedba je neodgovarajuća.²⁰⁸ Postoji i problem s nedovoljnom razinom transparentnosti vlasništva nad medijima zbog čega postoji opasnost od izloženosti političkom pritisku, a osobito ako se financiraju državnim oglašavanjem.²⁰⁹ U kontekstu borbe protiv korupcije u Rumunjskoj, Komisija ističe da su „potrebne izmjene kaznenih zakona. U nedostatku kvalitetnih zakonodavnih i političkih rješenja za odluke Ustavnog suda, sve su veće prepreke i pravna nesigurnost u pogledu borbe protiv korupcije.“²¹⁰ U svom pismu Rumunjskoj, prvi potpredsjednik Europske komisije F. Timmermans ističe i kako „hitne mjere treba usvojiti samo kada postoji stvarna „hitnost“...nepostojanje procjene učinka i sveobuhvatnih javnih...savjetovanja, nepredvidivost zakonodavnog postupka...također predstavljaju daljnje rizike za vladavinu prava.“²¹¹

²⁰¹ Selejan-Gutan, B., *A Tale of Primacy Part. II*, Verfassungsblog, 18. lipnja 2021., <https://verfassungsblog.de/a-tale-of-primacy-part-ii/> (29. ožujka 2022.).

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ Pech; Perju; Platon, *op. cit.* u bilj. 191.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ Izvješće SWD(2020) 322, *op. cit.* u bilj. 196, str. 6 - 7.

²⁰⁷ Pech; Perju; Platon, *op. cit.* u bilj. 191.

²⁰⁸ Izvješće SWD(2021) 724, *op. cit.* u bilj. 199, str. 16.

²⁰⁹ *Ibid.*, str. 17.

²¹⁰ *Ibid.*, str. 1.

²¹¹ Pech; Perju; Platon, *op. cit.* u bilj. 191.

4.7. GRČKA

Činjenica da se današnja Grčka u pogledu vladavine prava nalazi među državama Europske unije koje imaju slabije rezultate, zapravo je ironična s obzirom na to da je kolijevka načela vladavine prava, baš kao i demokracije, upravo Grčka.²¹² Bogdandy govori kako „Za razliku od drugih suvremenih izazova vladavini prava, poput onih u Mađarskoj i Poljskoj, problemi Grčke ne proizlaze iz oblika vladine čvrste ruke, već institucionalne slabosti.“²¹³ Autor dalje objašnjava kako je kriza vladavine prava u Grčkoj započela 2010., a kao najveći problem ističe se slabost administracije i pravosuđa koji bi trebali biti temelj funkcioniranja „učinkovite moderne države.“²¹⁴ Bogdandy ističe da su problem „Dužina sudskih postupaka, korupcija, nedovoljna administrativna stručnost i nedostatak koordinacije te sustavni problemi.“²¹⁵ U Izvješćima Komisije za 2020. i 2021. godinu, kao prioritet su istaknute reforme grčkog pravosuđa, a mnoge reforme već su provedene te je donesen i Zakon o pravosudnom osoblju.²¹⁶ Međutim i dalje zabrinjavaju postupci imenovanja sudaca i državnih odvjetnika pa tako Europska komisija upozorava „Kad je riječ o najvišim položajima sudaca i državnih odvjetnika, kao što su predsjednik i potpredsjednik Državnog vijeća ili Vrhovnog suda, Ustavom je propisano da se imenovanja provode predsjedničkom uredbom na prijedlog Vijeća ministara.“²¹⁷ Takav sustav imenovanja organizacija GRECO ocijenila je kao zabrinjavajući obzirom da „su ti položaji podložni potencijalno snažnom utjecaju izvršne vlasti, i preporučio je revidiranje.“²¹⁸ Trud Grčke da udovolji zahtjevima vladavine prava vidljiv je i iz brojnih reformi za borbu protiv korupcije, a čemu je pridonijela i reforma Ustava iz 2019. godine čime je izmijenjen režim imuniteta za zastupnike Parlamenta i ministre te je produljen rok zastare za istragu, a uklanjanju korupcije pridonijelo je i ukidanje imuniteta za neka korupcijska kaznena djela.²¹⁹ Nedostaci se i dalje uočavaju u sustavu nadzora te nedostatku resursa za provođenje istrage, a neuređeno je i lobiranje te okvir zaštite zviždača.²²⁰ Grčkim Ustavom garantirana je sloboda izražavanja i pravo na pristup informacijama, a osigurani su i pluralizam medija i sloboda tiska, no i dalje zabrinjava nedovoljna transparentnosti vlasništva nad medijima te rizik

²¹² National Geographic, *Rule of Law*, <https://www.nationalgeographic.org/encyclopedia/rule-law/> (11. travnja 2022.).

²¹³ Bogdandy, A., *Rule of law and state reform in Greece*, Max Planck Institute, <https://www.mpil.de/en/pub/research/archive/rule-of-law-and-state-reform.cfm> (11. travnja 2022.).

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ Radni dokument službi Komisije, Izvješće o vladavini prava za 2021. Poglavlje za Grčku, SWD(2021) 709, Bruxelles, 20. srpnja 2021., str. 1.

²¹⁷ *Ibid.*, str. 2.

²¹⁸ *Ibid.*, str. 3.

²¹⁹ *Ibid.*, str. 1.

²²⁰ *Ibid.*, str. 8 - 9.

za sigurnost novinara.²²¹ Grčka je reformama uspjela poboljšati zakonodavni postupak, ali i dalje postoje problemi u tom smislu.²²² Čini se kako je Grčka jedna od primjera u kojima se stanje vladavine prava, iako sporo, postupno popravlja.

4.8. HRVATSKA

Vladavina prava jedna je od temeljnih vrijednosti Ustava Republike Hrvatske te je kao takva navedena u članku 3. Ustava.²²³ Ona je temelj za tumačenje Ustava, ali i drugih zakona i propisa. Koncept vladavine prava podrazumijeva i diobu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast, kako je određeno u čl. 4., a kao „oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.“²²⁴ Rezultati Hrvatske prema Indeksu vladavine prava Svjetskog projekta pravde pokazuju da je stanje lošije nego u većini država Europske unije. Hrvatska se 2021. godine našla na 46. od 139 mjesta, a članice Europske unije koje su prema ovom Indeksu ostvarile slabiji rezultat su Grčka, Bugarska i Mađarska.²²⁵ Europska komisija u Izvješćima za 2020.²²⁶ i 2021.,²²⁷ u poglavljima za Hrvatsku, navodi kako se problemi koji se javljaju u pogledu vladavine prava odnose prvenstveno na pravosudni sustav i borbu protiv korupcije, ali postoje određene slabosti u sustavu provjere i ravnoteže, ponajviše u smislu sudjelovanja građana u zakonodavnom procesu. Dugi niz godina hrvatsko pravosuđe zagušeno je velikim brojem neriješenih predmeta i presporim postupcima, a čemu svjedoči i broj podnesenih tužbi ESLJP-u upravo u pogledu kršenja prava na pravično suđenje iz članka 6. EKLJP-a.²²⁸ Komisija ističe kako su unatoč određenim poboljšanjima u pogledu skraćivanja postupka i smanjivanja neriješenih predmeta, a čemu je doprinijelo i poboljšanje elektroničke komunikacije na sudovima, i dalje prisutni „ozbiljni nedostaci u pogledu učinkovitosti i kvalitete.“²²⁹ Neovisnost i nepristranost pravosuđa jedna je od temeljnih zahtjeva uspješnog ostvarivanja vladavine prava. U Hrvatskoj je zabilježen silazni trend razine percepcije neovisnosti pravosuđa šire javnosti pa je 2021. „udio javnosti koja neovisnost pravosuđa smatra

²²¹ *Ibid.*, str. 9 - 10.

²²² *Ibid.*, str. 9 - 10.

²²³ Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), Narodne novine, br. 85/2010., čl. 3.

²²⁴ *Ibid.*, čl. 4.

²²⁵ World Justice Project, *Rule of Law Index 2021*, *op. cit.* u bilj. 6.

²²⁶ Radni dokument službi Komisije, Izvješće o vladavini prava za 2020. Poglavlje za Hrvatsku, SWD(2020) 310, Bruxelles, 30. rujna 2020.

²²⁷ Radni dokument službi Komisije, Izvješće o vladavini prava za 2021. Poglavlje za Hrvatsku, SWD(2021) 713, Bruxelles, 20. srpnja 2021.

²²⁸ V.P.P., *Novi sudac iz hrvatske kvote, Derencinović otkrio zašto se Hrvati najčešće obraćaju Europskom sudu za ljudska prava: Hrvatski prosjek nešto viši u odnosu na druge države*, Tportal.hr, 24. lipnja 2021., <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/derencinovic-otkrio-zasto-se-hrvati-najcesce-obracaju-europskom-sudu-za-ljudska-prava-hrvatski-prosjek-nesto-visi-u-odnosu-na-druge-drzave-20210623> (14. travnja 2022.).

²²⁹ Izvješća SWD(2021) 713, *op. cit.* u bilj. 227, str. 1.

dobrom ili vrlo dobrom smanjio se s 24 % na 17 %“ što je među najnižim rezultatima EU-a.²³⁰ Takvoj lošoj slici, ističe Europska komisija, pridonijela je i višemjesečna kriza izbora predsjednika Vrhovnog suda te stegovni i kazneni postupci pokrenuti protiv sudaca optuženih za zlouporabu položaja.²³¹ Situacija ustavne krize izbora predsjednika Vrhovnog suda, rezultat je trenutne političke kombinacije vladajuće strukture. Takvu situaciju prof. Kostadinov objašnjava kao „konfliktnu kohabitaciju predsjednika Republike Zorana Milanovića s predsjednikom Vlade Andrejom Plenkovićem i parlamentarnom većinom izabranom na temelju suprotnog političkog programa.“, a u kojoj svaka strana nastoji ograničiti ovlasti druge strane i proširiti svoje.²³² Prijetnja je to urednom funkcioniranju države, a kako upozorava Kostadinov, „stabilnost državne vlasti i redovito djelovanje sudbene vlasti,“ u općem je interesu svih građana.²³³ U komentaru Odluke Ustavnog suda RH o ustavnosti načina izbora predsjednika Vrhovnog suda (Rješenje broj: U-I-1039/2021, U-I-1620/2021 od 23. ožujka 2021.), Kostadinov ističe da taj interes, a koji se „treba osigurati pravodobnim izborom predsjednika Vrhovnog suda, stavljen je na drugo mjesto u vrijednosnoj hijerarhiji, ispod na Ustavnom sudu osmišljenog novog zakonskog postupka.“²³⁴ Ustav RH u članku 119. stavku 2. određuje da predsjednik Vrhovnog suda bira i razrješuje Hrvatski sabor, na prijedloga predsjednika Republike.²³⁵ Prema tome, ovlašten predlagatelj je predsjednik Republike, a miješanje DSV-a u izbor predsjednika Vrhovnog suda, trebalo bi tumačiti kao administrativnu pomoćnu funkciju kojom se ne smije dokinuti izvorna ustavna ovlast predsjednika Republike da predloži kandidata. Kako zaključuje prof. Kostadinov „Države u kojima Državno sudbeno vijeće ima ustavne ovlasti u postupku izbora predsjednika Vrhovnog suda nisu primjeri uzornih razvijenih demokracija (primjerice, Bugarska, Slovačka, Rumunjska), u njima zakonodavna vlast, parlament ne bira predsjednika Vrhovnog suda.“²³⁶ Javni poziv kojeg propisuje Zakon o sudovima, zaključuje Kostadinov „trebao biti na Ustavnom sudu (is)pravno protumačen kao pomoćno sredstvo predsjednika Republike za predlaganje kandidata, što je i stajalište iz Izdvojenih mišljenja u ovom predmetu.“²³⁷ Osim toga, dalje tumači kako bi u skladu s pomoćnom naravi takvog poziva, trebalo provesti samo jedan javni poziv, a nakon toga „je

²³⁰ *Ibid.*, str. 2.

²³¹ *Ibid.*, str. 1.

²³² Kostadinov, B., Hrvatska u konfliktnoj kohabitaciji (Milanović – Plenković), Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 71, br. 2, 2021., str. 132., <https://doi.org/10.3935/zpfz.71.2.01> (4. svibnja 2022.).

²³³ *Ibid.*, str. 139.

²³⁴ *Ibid.*, str. 139.

²³⁵ Ustav RH, *op. cit.* u bilj. 223, čl. 119. st. 2.

²³⁶ Kostadinov, B., 'Pokušava se zakonom ograničiti primjena ustavnih ovlasti predsjednika RH i Sabora', Večernji list, 11. ožujka 2021., <https://www.vecernji.hr/vijesti/pokusava-se-zakonom-ograniciti-primjena-ustavnih-ovlasti-predsjednika-rh-i-sabora-1475697> (5. svibnja 2022.).

²³⁷ Kostadinov, *op. cit.* u bilj. 232, str. 142 - 143.

predsjednik Republike slobodan ne predložiti niti jednog kandidata koji se javio i uputiti svoj izbor Hrvatskom saboru.²³⁸ Kostadinov smatra kako se „pozivom na nove nedorečene zakonske odredbe o javnom pozivu Državnog sudbenog vijeća“ pokušalo spriječiti „Hrvatski sabor u izboru čelnika sudbene vlasti prema Ustavom utvrđenom postupku izbora“, a što predstavlja narušavanje vladavine prava.²³⁹ Slučaj izbora predsjednika Vrhovnog suda također je ukazao na još jednu povredu načela vladavine prava, a to je pitanje neovisnosti Ustavnog suda. Kako primjećuje prof. Kostadinov, odluku u ovom predmetu Ustavni sud je donio neuobičajenom brzinom, što izaziva sumnju u postojanje vanjskih utjecaja na suce.²⁴⁰ U sadržajnom smislu, odluka suda je donesena pozivanjem na načelo diobe vlasti, a koje je ovdje, kako tumači, protumačeno protivno ustavnopravnoj znanosti.²⁴¹ Ovakva situacija izbora predsjednika Vrhovnog suda, pokušaj je mijenjanja propisa višeg ranga nižim, tj. Ustava zakonom, protivno temeljnim postavkama pravnog poretka, te Kostadinov smatra „Vladajuća parlamentarna većina dobila je odlukom Ustavnog suda uslugu, naglo usporavanje promjene na čelu sudbene vlasti, ali i prešutnu izmjenu ustavnog postupka izbora predsjednika Vrhovnog suda i ustavnog položaja predsjednika Republike.“²⁴² Neovisnosti pravosuđa trebala bi pridonositi neovisna i samostalna tijela Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće, a kako bi uspješno provodila taj zadatak, potrebno je riješiti problem nedostatka resursa te ojačati ulogu tih tijela u odabiru sudaca i državnih odvjetnika.²⁴³ Moguća prijetnja načelu vladavine prava, a koja se očituje kao narušavanje načela trodiobe vlasti te načela nepovredivosti neovisnosti sudaca, nalazi se u izmjenama Zakona o sudovima koje predviđaju sigurnosne provjere svih sudaca koje bi se provodile periodično, a koje su stupile na snagu 1. ožujka 2022.²⁴⁴ Naime, kao opravdanje uvođenja sigurnosnih mjera ministar je naveo „poboljšanje kontinuirano visoke razine negativne percepcije javnosti o korupciji u pravosuđu. Te je kao argument naveo i nekoliko pojedinačnih slučajeva neprimjerenih kontakata sudaca i neprikladnog ponašanja, a u kojima se stegovni postupci nisu pokazali kao učinkoviti.“²⁴⁵ Prije stupanja na snagu ovih odredbi, Opća sjednica Vrhovnog suda iskazala je jednoglasno protivljenje navodeći u priopćenju „Odredba je diskriminatorna u odnosu na suce kao

²³⁸ *Ibid.*, str. 143.

²³⁹ Kostadinov, *op. cit.* u bilj. 236.

²⁴⁰ Kostadinov, *op. cit.* u bilj. 232, str. 141.

²⁴¹ *Ibid.*, str. 142.

²⁴² *Ibid.*, str. 143.

²⁴³ Izvješća SWD(2021) 713, *op. cit.* u bilj. 227, str. 4 - 5.

²⁴⁴ Jurasić, M., *Periodične provjere svih sudaca i prije primjene idu na popravni, a bilo bi najbolje da se ukinu*, Večernji list, 22. ožujka 2022., <https://www.vecernji.hr/vijesti/periodicne-provjere-svih-sudaca-i-prije-primjene-idu-na-popravni-a-bilo-bi-najbolje-da-se-ukinu-1572650> (15. travnja 2022.).

²⁴⁵ *Ibid.*

dužnosnike sudbene vlasti jer u sklopu ravnopravnosti tri državne vlasti, takve periodične provjere se ne predviđaju niti se propisuju za nositelje izvršne i zakonodavne vlasti. Na način kako je to predložilo Ministarstvo, suci u Hrvatskoj bili bi jedini u nekoj zemlji članici EU koji bi bili podvrgnuti takvim provjerama.²⁴⁶ U pogledu ovih izmjena Zakona, ministar je zatražio mišljenje Venecijanske komisije koja je 21. ožujka 2022. donijela mišljenje u kojem se protivi takvim sigurnosnim provjerama.²⁴⁷ Istaknula je da takve provjere sudaca, koje bi u ovom slučaju provodila izvršna vlast, predstavljaju „vanjski pritisak“ na sudbenu vlast.²⁴⁸ Također je postavila pitanje nužnosti ovakvih mjera obzirom da već postoji niz mehanizama kojim se osigurava integritet sudaca kao što su imovinske kartice, ocjene rada sudaca, stegovni, prekršajni i kazneni postupci.²⁴⁹ Preporučila je da se preispita propisivanje ovih provjera te da se integritet sudaca pokuša osigurati na temelju postojećih mehanizama uvođenjem alternativne strategije.²⁵⁰ Što se tiče borbe protiv korupcije, Europska Komisija ističe kako unatoč uspostavljenom okviru, i dalje postoje nedostaci u zakonodavstvu i praksi, a percepcija razine korupcije je i dalje visoka.²⁵¹ Negativnoj slici pridonose česte afere i sumnje u zlouporabu položaja vladajućih. Iako je najavljeno ukidanje političkog imuniteta ministara, to još nije provedeno, a u tom kontekstu organizacija GRECO preporučila je ukidanje političkog imuniteta za kaznena djela korupcije.²⁵² Zabrinjavajući su postupci javne nabave u kojima postoji rizik korupcije te nedostatak etičkih kodeksa za državne službenike na lokalnoj i regionalnoj razini.²⁵³ U pogledu pluralizma i slobode medija, Komisija ističe da Hrvatska ima zadovoljavajući zakonodavni okvir, međutim postoji sumnja u političku neovisnost Agencije za elektroničke medije.²⁵⁴ Postoji i problem glede državnog oglašavanja koje može uzrokovati politički pritisak na medije koji se tako financiraju.²⁵⁵ U zadnje vrijeme učestale su prijetnje novinarima i veliki broj tzv. SLAPP tužbi.²⁵⁶ Iako postoji zakonodavni okvir za postupke

²⁴⁶ Toma, I., *Izmjene zakona, Vrhovni sud protiv sigurnosnih provjera sudaca, Ministarstvo: Zakon ostaje*, Jutarnji list, 4. prosinca 2021., <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vrhovni-sud-protiv-sigurnosnih-provjera-sudaca-ministarstvo-zakon-ostaje-15128766> (15. travnja 2022.).

²⁴⁷ Udruga hrvatskih sudaca, *Mišljenje Venecijanske komisije o sigurnosnim provjerama sudaca u Republici Hrvatskoj*, 23. ožujka 2022., <http://uhs.hr/archives/1768> (15. travnja 2022.).

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ Izvješće SWD(2021) 713, *op. cit.* u bilj. 227, str. 9.

²⁵² *Ibid.*, str. 10.

²⁵³ *Ibid.*, str. 13 - 14.

²⁵⁴ *Ibid.*, str. 15.

²⁵⁵ *Ibid.*, str. 16.

²⁵⁶ *Ibid.*, str. 18.

javnog savjetovanja u procesu donošenja propisa, čini se da je sudjelovanje više formalnost nego što građani doista mogu utjecati na taj proces.²⁵⁷

5. ZAKLJUČAK

Povijest nije ravna linija, to je zaključak koji se nameće kada promatramo cjelokupnu situaciju u današnjem svijetu. Jednom usvojene i priznate vrijednosti, ne garantiraju da će se one doista i poštovati. U potpisanoj „Deklaraciji o vladavini prava u Europskoj uniji“ istraživačka skupina Helsinški forum za vladavinu prava, istaknula je važnost vladavine prava za sveopće blagostanje: „Od Drugog svjetskog rata Europa je svjedočila prednostima poretka utemeljenog na pravu. Mir, prosperitet i napredak izrasli su iz zajedničke predanosti vladavini prava, kako između pojedinaca tako i između država.“²⁵⁸ Bez puno ustručavanja mogli bismo reći da su temeljne demokratske vrijednosti ozbiljno ugrožene te da postoji opravdan strah da će ogorčenost i nesigurnost voditi u daljnje povrede. Europska unija trenutno se suočava s brojnim problemima, a jedan od njih je i kriza izazvana narušavanjem načela vladavine prava u pojedinim članicama. Sustavne povrede vladavine prava predstavljaju veliku opasnost obzirom da su rezultat, kako kažu Pech i Scheppele, „hvatanja moći“²⁵⁹ diktatorski nastrojenih političkih opcija. Takve politike suprotne su temeljnoj ideji pravne države koja počiva na vladavini prava, kao ideje o tome da nitko i ništa nije iznad prava. Doslovno shvaćeno kao vladavina prava, a ne čovjeka. Tako Deinhammer ističe „vladavina prava ključna je za moralni legitimitet političkog sustava i za otvoreno društvo...“²⁶⁰ Odgovornost je podijeljena. Europska komisija upozorila je „Odgovornost za osiguravanje poštovanja vladavine prava kao zajedničke vrijednosti prvenstveno snose sve države članice. Osiguravanje pravilnog funkcioniranja države njihova je interna ustavna odgovornost, ali i odgovornost prema Uniji i drugim državama članicama.“²⁶¹ Odgovornost je i na organizacijama čiji je zadatak osigurati učinkovitu provedbu vladavine prava. Stoga autori Helsinškog foruma za vladavinu prava upozoravaju „Vrijeme je ključno. Ako se nazadovanje vladavini prava dogodi brže od korektivnih mjera, protok vremena neizbježno će nagrizzati poredak koji se temelji na pravu.“²⁶² Presudom Suda EU-a iz veljače 2022. u povodu poljske i mađarske tužbe protiv Uredbe kojom se predviđa mehanizam

²⁵⁷ *Ibid.*, str. 1.

²⁵⁸ Helsinki Rule of Law Forum, *A Declaration on the Rule of Law in the European Union*, Verfassungsblog, 18. ožujka 2022., <https://verfassungsblog.de/a-declaration-on-the-rule-of-law-in-the-european-union/> (13. travnja 2022.).

²⁵⁹ Pech; Scheppele, *op. cit.* u bilj. 19.

²⁶⁰ Deinhammer, R., *The Rule of Law: Its Virtues and Limits*, *Obnovljeni Život*, vol. 74, br. 1, 2019., str. 33., <https://hrcak.srce.hr/215994> (5. travnja 2022.).

²⁶¹ Komunikacija Komisije COM(2019) 343, *op. cit.* u bilj. 10, str. 3.

²⁶² Helsinki Rule of Law Forum, *op. cit.* u bilj. 258.

uvjetovanosti, konačno je Europska komisija dobila mogućnost za poduzimanje konkretnih mjera protiv članica koje sustavno krše načelo vladavine prava. Uredbom je određeno da Komisija mora utvrditi izravnu vezu povrede načela vladavine prava na sredstva Unije, stoga se postavlja pitanje koliki će doista biti učinak ovog mehanizma. Preostaje nam vidjeti kakav će biti daljnji razvoj situacije obzirom da je nakon travanjskih izbora u Mađarskoj, Europske komisije najavila pokretanje postupka protiv Mađarske. Iako je na predsjedničkim izborima u Francuskoj pobijedio Macron, Europska unija opravdano je strahovala od situacije u kojoj bi pobjeda pripala kandidatkinji krajnje desnice, Marine Le Pen. Francuska je druga gospodarska sila EU-a te njena jedina velika vojna sila nakon izlaska Velike Britanije.²⁶³ Situacija u kojoj bi u jednoj takvoj članici vlast imala opcija koja zatire ideje vladavine prava, bila bi poražavajuća za cijelo funkcioniranje Europske unije, osobito stoga što se Francuska i Njemačka ističu kao *trendseteri* europskih vrijednosti. Stoga je od neizmjerne važnosti da organizacije počnu primjenjivati mehanizme koji im stoje na raspolaganju kako bi spriječili daljnje narušavanje temeljnih demokratskih vrijednosti.

²⁶³ Adler, K., *France divided, EU delighted over Macron win*, BBC, 25. travnja 2022., <https://www.bbc.com/news/world-europe-61212577> (25. travnja 2022.).

6. LITERATURA

1. Knjige i članci:

Çali, B.; Demir-Gürsel, E., *The Council of Europe's Responses to the Decay of the Rule of Law and Human Rights Protections: A Comparative Appraisal*, European Convention on Human Rights Law Review, Brill, 13. rujna 2021., str. 165 - 179, https://brill.com/view/journals/eclr/2/2/article-p165_165.xml (3. travnja 2022.)

Deinhammer, R., *The Rule of Law: Its Virtues and Limits*, Obnovljeni Život, vol. 74, br. 1, 2019., str. 33 - 44, <https://hrcak.srce.hr/215994> (5. travnja 2022.)

Kirst, N., *Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?*, European Papers, 22. travnja 2021., str. 101 - 110, <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/rule-law-conditionality-long-awaited-step-towards-solution-rule-law-crisis> (3. travnja 2022.)

Kostadinov, B., Hrvatska u konfliktnoj kohabitaciji (Milanović – Plenković), Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 71, br. 2, 2021., str. 131 - 156, <https://doi.org/10.3935/zpfz.71.2.01> (4. svibnja 2022.)

Kostadinov, B., *Vladavina prava-backsliding ili globalni kraj liberalne demokracije?*, u: Bačić, A. (ur.), *Ustavne promjene ili političke nagodbe Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*, Zagreb, 2021. str. 365 - 379, <https://dizbi.hazu.hr/a/?pr=iiif.v.a&id=2315160&tify=%7b%22view%22:%22info%22%7d> (2. travnja 2022.)

Lauc, Z., *Načelo vladavine prava u teoriji i praksi*, Pravni vjesnik, vol. 32, br. 3 - 4, 2016., str. 45 - 67, <https://hrcak.srce.hr/179198> (2. travnja 2022.)

Repetto, G., *The Venice Commission and the Construction of European Constitutional Law, Brief Remarks on a Recent Book by Sergio Bartole*, The Italian Review of International and Comparative Law, Brill, 15. ožujka 2022., str. 463 - 478, https://brill.com/view/journals/iric/1/2/article-p463_015.xml?rskey=B8Vyt7&result=1 (11. travnja 2022.)

Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013.

2. Novinski članci i blogovi:

Adler, K., *France divided, EU delighted over Macron win*, BBC, 25. travnja 2022., <https://www.bbc.com/news/world-europe-61212577> (25. travnja 2022.)

Bard, P.; Grabowska-Moroz, B.; Zoltan Kazai, V., *Rule of Law Backsliding in the European Union Lessons from the Past, Recommendations for the Future*, Reconnect, 15. siječnja 2021.,

<https://reconnect-europe.eu/blog/rule-of-law-backsliding-in-the-european-union-lessons-from-the-past-recommendations-for-the-future/> (11. travnja 2022.)

Berger, M.; Progin-Theuerkauf, S., *ECJ confirms Validity of the Rule of Law Conditionality Regulation*, European law blog, 11. ožujka 2022., <https://europeanlawblog.eu/2022/03/11/ecj-confirms-validity-of-the-rule-of-law-conditionality-regulation/> (2. travnja 2022.)

Bogdandy, A., *Rule of law and state reform in Greece*, Max Planck Institute, <https://www.mpil.de/en/pub/research/archive/rule-of-law-and-state-reform.cfm> (11. travnja 2022.)

Bogdandy, A.; Spieker, L. D., *How to Set Aside Hungarian Cardinal Laws*, Verfassungsblog, 18. ožujka 2022., <https://verfassungsblog.de/how-to-set-aside-hungarian-cardinal-laws/> (25. ožujka 2022.)

Duhaček, G., *Ne podnosi NATO i simpatizira Putina. Mogla bi postati predsjednica Francuske*, Index.hr, 11. travnja 2022., <https://www.index.hr/vijesti/clanak/ne-podnosi-nato-i-simpatizira-putina-mogla-bi-postati-predsjednica-francuske/2355181.aspx> (14. travnja 2022.)

Gyory, C., *Governance or Revolution?*, Verfassungsblog, 16. prosinca 2021., <https://verfassungsblog.de/governance-or-revolution/> (26. ožujka 2022.)

Helsinki Rule of Law Forum, *A Declaration on the Rule of Law in the European Union*, Verfassungsblog, 18. ožujka 2022., <https://verfassungsblog.de/a-declaration-on-the-rule-of-law-in-the-european-union/> (13. travnja 2022.)

Hina, *Orban premoćno pobijedio*, Index.hr, 4. travnja 2022., <https://www.index.hr/vijesti/clanak/u-madjarskoj-prebrojani-skoro-svi-glasovi-orban-premocno-pobijedio/2353100.aspx> (4. travnja 2022.)

Hina, *Vladavina prava i mediji, Burna rasprava u EP-u o Poljskoj*, Jutarnji list, 19. siječnja 2016., <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/burna-rasprava-u-ep-u-o-poljskoj-88759> (19. ožujka 2022.)

Jaloszewski, M., *Manowska wants legal judges of the Supreme Court to be prosecuted. Repression for applying EU law*, Rule of Law, 31. ožujka 2022., <https://ruleoflaw.pl/manowska-wants-legal-judges-of-the-supreme-court-to-be-prosecuted-repression-for-applying-eu-law/> (14. travnja 2022.)

Jaraczewski, J., *Polexit or judicial dialogue?*, Verfassungsblog, 19. srpnja 2021., <https://verfassungsblog.de/polexit-or-judicial-dialogue/> (19. ožujka 2022.)

Jurasić, M., *Periodične provjere svih sudaca i prije primjene idu na popravni, a bilo bi najbolje da se ukinu*, Večernji list, 22. ožujka 2022., <https://www.vecernji.hr/vijesti/periodicne-provjere-svih-sudaca-i-prije-primjene-idu-na-popravni-a-bilo-bi-najbolje-da-se-ukinu-1572650> (15. travnja 2022.)

Jutarnji.hr, *Radikalni zaokret, Alarm u EU: Poljska srlja u diktaturu? Kako se država koju su od pada komunizma smatrali primjerom u samo dva mjeseca pretvorila u problem*, Jutarnji list, 25. prosinca 2015., <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/alarm-u-eu-poljska-srlja-u-diktaturu-kako-se-drzava-koju-su-od-pada-komunizma-smatrali-primjerom-u-samo-dva-mjeseca-pretvorila-u-problem-200659> (19. ožujka 2022.)

Kelemen, R. D.; Scheppele, K. L., *How to Stop Funding Autocracy in the EU*, Verfassungsblog 10. rujna 2018., <https://verfassungsblog.de/how-to-stop-funding-autocracy-in-the-eu/> (10. travnja 2022.)

Kirby, P., *French election: Macron v Le Pen - two visions for presidency*, BBC, 11. travnja 2022., <https://www.bbc.com/news/world/europe> (11. travnja 2022.)

Kirby, P., *French election result: Macron defeats Le Pen and vows to unite divided France*, BBC, 25. travnja 2022., <https://www.bbc.com/news/world-europe-61209058> (25. travnja 2022.)

Koncewicz, T. T., *From Constitutional to Political Justice: The Tragic Trajectories of the Polish Constitutional Court*, Verfassungsblog, 27. veljače 2019., <https://verfassungsblog.de/from-constitutional-to-political-justice-the-tragic-trajectories-of-the-polish-constitutional-court/> (20. ožujka 2022.)

Kostadinov, B., *'Pokušava se zakonom ograničiti primjena ustavnih ovlasti predsjednika RH i Sabora'*, Večernji list, 11. ožujka 2021., <https://www.vecernji.hr/vijesti/pokusava-se-zakonom-ograniciti-primjena-ustavnih-ovlasti-predsjednika-rh-i-sabora-1475697> (5. svibnja 2022.)

Lawson, R., *"Non-Existent"*, Verfassungsblog, 18. lipnja 2021., <https://verfassungsblog.de/non-existent/> (20. ožujka 2022.)

Leloup, M., *The ECtHR Steps into the Ring*, Verfassungsblog, 10. svibnja 2021., <https://verfassungsblog.de/the-ecthr-steps-into-the-ring/> (19. ožujka 2022.)

Letowska, E., *The Honest (though Embarrassing) Coming-out of the Polish Constitutional Tribunal*, Verfassungsblog, 29. studenog 2021., <https://verfassungsblog.de/the-honest-though-embarrassing-coming-out-of-the-polish-constitutional-tribunal/> (20. ožujka 2022.)

Liboreiro, J., *Rule of law: What happens after Brussels triggers the conditionality mechanism against Hungary?*, Euronews, 6. travnja 2022., <https://www.euronews.com/my-europe/2022/04/06/rule-of-law-what-happens-after-brussels-triggers-the-conditionality-mechanism-against-hung> (22. travnja 2022.)

Maksimov, V., *Hungarian government overrides court decision on press COVID access*, Euroactiv, 7. veljače 2022., https://www.euroactiv.com/section/politics/short_news/hungarian-government-overrides-court-decision-on-press-covid-access/ (26. ožujka 2022.)

Makszimov, V., *Orban's influencers shower cash, become largest social media spenders*, Euroactiv, 4. siječnja 2022., https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/orbans-influencers-shower-cash-become-largest-social-media-spenders/ (26. ožujka 2022.)

Matić; Verseck, *Zbogom pravnoj državi!*, DW, 13. ožujka 2013., <https://www.dw.com/hr/zbogom-pravnoj-dr%C5%BEavi/a-16666393> (24. ožujka 2022.)

Meyer-Resende, M., *Removing the Cement from Hungary's Constitutional Edifice*, Verfassungsblog, 24. prosinca 2021., <https://verfassungsblog.de/removing-the-cement-from-hungarys-constitutional-edifice/> (24. ožujka 2022.)

Michelot, M., *The „Article 7“ proceedings against Poland and Hungary: What concrete effects?*, Notre Europe Jacques Delors Institute, 6. svibnja 2019., https://institutdelors.eu/en/publications/__trashed/ (12. travnja 2022.)

Muszyński, J., *Bad Tandem*, Verfassungsblog, 27. travnja 2021., <https://verfassungsblog.de/bad-tandem/> (20. ožujka 2022.)

NHC, *Debating Rule of Law in Hungary: Civil Society vs. Government Perspective*, NHC, 9. listopada 2018., <https://www.nhc.nl/debating-rule-of-law-in-hungary-civil-society-vs-government-perspective/> (26. ožujka 2022.)

NHC, *Rule of Law Backsliding in the European Union*, NHC, 14. srpnja 2021., <https://www.nhc.nl/rule-of-law-backsliding-in-the-european-union/> (12. travnja 2022.)

Pap, A. L., *Four Recommendations for Constitutional Restoration in Hungary*, Verfassungsblog, 19. prosinca 2021., <https://verfassungsblog.de/four-recommendations-for-constitutional-restoration-in-hungary/> (25. ožujka 2022.)

Pech, L., *Protecting Polish Judges from Political Control*, Verfassungsblog, 20. srpnja 2021., <https://verfassungsblog.de/protecting-polish-judges-from-political-control/> (19. ožujka 2022.)

Pech, L.; Perju, V.; Platon, S., *How to Address Rule of Law Backsliding in Romania*, Verfassungsblog, 29. svibnja 2019., <https://verfassungsblog.de/how-to-adress-rule-of-law-backsliding-in-romania/> (29. ožujka 2022.)

Pech, L.; Scheppele, K. L., *What is Rule of Law Backsliding?*, Verfassungsblog, 2. ožujka 2018., <https://verfassungsblog.de/what-is-rule-of-law-backsliding/> (2. travnja 2022.)

Pistor, K., *Vladavina prava u Europskoj uniji ne može se braniti samo na sudu*, Poslovni dnevnik, 27. veljače 2022., <https://www.poslovni.hr/svijet/vladavina-prava-u-europskoj-uniji-ne-moze-se-braniti-samo-na-sudu-4326758> (2. travnja 2022.)

Plattner, M.F., *Illiberal Democracy and the Struggle on the Right*, Journal of Democracy, vol. 30, br. 1, 2019., <https://www.journalofdemocracy.org/articles/illiberal-democracy-and-the-struggle-on-the-right/> (8. svibnja 2022)

Rule of Law, *94 Supreme Court judges appeal to the Sejm: Restore the legal NCJ and full rule of law*, Rule of Law, 25. ožujka 2022., <https://ruleoflaw.pl/94-supreme-court-judges-appeal-to-the-sejm-restore-the-legal-ncj-and-full-rule-of-law/> (14. travnja 2022.)

Scheppele, K. L., *Escaping Orbán's Constitutional Prison*, Verfassungsblog, 21. prosinca 2021., <https://verfassungsblog.de/escaping-orbans-constitutional-prison/> (25. ožujka 2022.)

Scheppele, K. L., *Not your Father's Authoritarianism: The Creation of the „Frankenstate“*, APSA, 2013., https://www.academia.edu/2773381/Reflections_on_Democracy_in_Eastern_Europe_5_author_forum_ (8. svibnja 2022.)

Selejan-Gutan, B., *A Tale of Primacy Part. II*, Verfassungsblog, 18. lipnja 2021., <https://verfassungsblog.de/a-tale-of-primacy-part-ii/> (29. ožujka 2022.)

Stoychev, S., *This is how Bulgarian Judicial Independence Ends...Not with a Bang but a Whimper*, Verfassungsblog, 3. lipnja 2019., <https://verfassungsblog.de/this-is-how-bulgarian-judicial-independence-ends-not-with-a-bang-but-a-whimper/> (27. ožujka 2022.)

Szwed, M., *When Is a Court Still a Court?*, Verfassungsblog, 11. veljače 2022., <https://verfassungsblog.de/when-is-a-court-still-a-court-and-what-makes-a-judge-a-judge/> (19. ožujka 2022.)

Tidey, A., *Hungary could lose out as EU moves to link cash to rule of law respect*, Euronews, 6. travnja 2022., <https://www.euronews.com/my-europe/2022/04/05/watch-live-ukraine-likely-to-overshadow-vdl-s-address-to-meps-on-bloc-s-political-prioriti> (22. travnja 2022.)

Toma, I., *Izmjene zakona, Vrhovni sud protiv sigurnosnih provjera sudaca, Ministarstvo: Zakon ostaje*, Jutarnji list, 4. prosinca 2021., <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vrhovni-sud-protiv-sigurnosnih-provjera-sudaca-ministarstvo-zakon-ostaje-15128766> (15. travnja 2022.)

Vassileva, R., *Capturing Bulgaria's Justice System: The Homestretch*, Verfassungsblog, 9. siječnja 2019., <https://verfassungsblog.de/capturing-bulgarias-justice-system-the-homestretch/> (28. ožujka 2022.)

Vassileva, R., *The Disheartening Speech by the President of Bulgaria's Supreme Court Which Nobody in Brussels Noticed*, Verfassungsblog, 11. srpnja 2018., <https://verfassungsblog.de/the-disheartening-speech-by-the-president-of-bulgarias-supreme-court-which-nobody-in-brussels-noticed/> (27. ožujka 2022.)

Vassileva, R., *The Polish Judicial Council v The Bulgarian Judicial Council: Can You Spot the Difference?*, Verfassungsblog, 22. rujna 2018., <https://verfassungsblog.de/the-polish-judicial-council-v-the-bulgarian-judicial-council-can-you-spot-the-difference/> (27. ožujka 2022.)

Vassileva, R., *Yellow Light for Disciplining Inconvenient Judges?*, Verfassungsblog, 4. studenog 2021., <https://verfassungsblog.de/yellow-light-for-disciplining-inconvenient-judges/> (28. ožujka 2022.)

Vecernji.hr, *Parlamentarni izbori, Premoćna pobjeda Viktora Orbana na izborima u Mađarskoj*, Večernji list, 4. travnja 2022., <https://www.vecernji.hr/vijesti/madarska-ceka-rezultate-orban-se-nada-cetvrtom-mandatu-na-biralistima-se-stvarale-velike-guzve-1576043> (5. travnja 2022.)

Verellen, T., *Hungary's Lesson for Europe*, Verfassungsblog, 8. travnja 2022., <https://verfassungsblog.de/hungarys-lesson-for-europe/> (10. travnja 2022.)

V.P.P., *Novi sudac iz hrvatske kvote, Derenčinović otkrio zašto se Hrvati najčešće obraćaju Europskom sudu za ljudska prava: Hrvatski prosjek nešto viši u odnosu na druge države*, Tportal.hr, 24. lipnja 2021., <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/derencinovic-otkrio-zasto-se-hrvati-najcesce-obracaju-europskom-sudu-za-ljudska-prava-hrvatski-prosjek-nesto-visi-u-odnosu-na-druge-drzave-20210623> (14. travnja 2022.)

Zsiros, S., *Hungary election: A short history of Viktor Orbán's strained relationship with the EU*, Euronews, 30. ožujka 2022., <https://www.euronews.com/my-europe/2022/03/30/hungary-election-a-short-history-of-viktor-orban-s-strained-relationship-with-the-eu> (12. travnja 2022.)

3. Mrežni izvori:

Council of Europe, Venice Commission, *Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law*, 21. veljače 2002., https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute (12. travnja 2022.)

Council of Europe, Venice Commission, *The Commission's activities*, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN (9. travnja 2022.)

Europska komisija, *Inicijativa za jačanje vladavine prava u EU-u*, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_hr (4. travnja 2022.)

Europska komisija, *Mehanizam vladavine prava*, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_hr (4. travnja 2022.)

Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), *Izješće o vladavini prava*, Study No. 512 / 2009, 4. travnja 2011., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e) (12. travnja 2022.)

Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, *Magna Charta*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021., <https://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=38022> (7. travnja 2022.)

Mehanizam suradnje i provjere za Bugarsku i Rumunjsku, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_hr (4. travnja 2022.)

National Geographic, *Rule of Law*, <https://www.nationalgeographic.org/encyclopedia/rule-law/> (11. travnja 2022.)

Stanford Encyclopedia of Philosophy, *The Rule of Law*, <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/> (5. travnja 2022.)

Udruga hrvatskih sudaca, *Mišljenje Venecijanske komisije o sigurnosnim provjerama sudaca u Republici Hrvatskoj*, 23. ožujka 2022., <http://uhs.hr/archives/1768> (15. travnja 2022.)

UN and the rule of law, *What is the Rule of Law*, <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/> (12. travnja 2022.)

Vijeće Europe, <https://www.coe.int/en/web/portal/home> (6. travnja 2022.)

World Justice Project, *Rule of Law Index 2021*, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf> (4. travanj 2022.)

4. Pravni izvori:

Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, *Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava*, COM(2014) 158, Bruxelles, 11. ožujka 2014.

Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, *Jačanje vladavine prava u Uniji*, COM(2019) 343, Bruxelles, 17. srpnja 2019.

Preporuka Komisije (EU) 2016/1374 od 27. srpnja 2016. u pogledu vladavine prava u Poljskoj, Službeni list Europske unije, OJ L 217, 12. kolovoza 2016.

Preporuka Komisije (EU) 2018/103 od 20. prosinca 2017. u pogledu vladavine prava u Poljskoj kojom se dopunjuju preporuke (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 i (EU) 2017/1520, Službeni list Europske unije, OJ L 17, 23. siječnja 2018.

Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, 2016/C 202/01

Radni dokument službi Komisije, *Izvešće o vladavini prava za 2020. Poglavlje za Bugarsku*, SWD(2020) 301, Bruxelles, 30. rujna 2020.

Radni dokument službi Komisije, *Izvešće o vladavini prava za 2021. Poglavlje za Bugarsku*, SWD(2021) 703, Bruxelles, 20. srpnja 2021.

Radni dokument službi Komisije, Izvješće o vladavini prava za 2021. Poglavlje za Grčku, SWD(2021) 709, Bruxelles, 20. srpnja 2021.

Radni dokument službi Komisije, Izvješće o vladavini prava za 2020. Poglavlje za Hrvatsku, SWD(2020) 310, Bruxelles, 30. rujna 2020.

Radni dokument službi Komisije, Izvješće o vladavini prava za 2021. Poglavlje za Hrvatsku, SWD(2021) 713, Bruxelles, 20. srpnja 2021.

Radni dokument službi Komisije, Izvješće o vladavini prava za 2021. Poglavlje za Mađarsku, SWD(2021) 714, Bruxelles, 20. srpnja 2021.

Radni dokument službi Komisije, Izvješće o vladavini prava za 2020. Poglavlje za Rumunjsku, SWD(2020) 322, Bruxelles, 30. rujna 2020.

Radni dokument službi Komisije, Izvješće o vladavini prava za 2021. Poglavlje za Rumunjsku, SWD(2021) 724, Bruxelles, 20. srpnja 2021.

Uredba (EU) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, Službeni list Europske unije, OJ L 433I, 22. prosinca 2020.

Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), Narodne novine, br. 85/2010.