

III

(Pripremni akti)

REVIZORSKI SUD

MIŠLJENJE br. 1/2018

(u skladu s člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a)

o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 2. svibnja 2018. o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama

(2018/C 291/01)

SADRŽAJ

	Odlomak	Stranica
UVOD	1. – 8.	2
Pozadina	1. – 4.	2
Prijedlog Komisije	5. – 8.	3
OPĆE PRIMJEDBE	9. – 18.	3
Opći cilj zaštite proračuna Unije	9. – 11.	3
Novi mehanizam s velikim diskrecijskim ovlastima za Komisiju	12. – 16.	4
Nije provedeno posebno savjetovanje s dionicima	17.	4
Nije provedena procjena učinka	18.	4
POSEBNE PRIMJEDBE	19. – 30.	5
Izvori smjernica i kriteriji nisu jasno navedeni.	19. – 23.	5
Komisiji nisu zadani rokovi.	24.	6
Nema jasne obveze u skladu s kojom bi Komisija trebala procjenjivati mogućnost ukidanja mjera na vlastitu inicijativu	25.	6
Ne postoji zahtjev u skladu s kojim bi Komisija trebala procjenjivati mogući učinak na krajnje korisnike i relevantni nacionalni proračun	26. – 29.	6
Suradnja s Uredom europskog javnog tužitelja ne primjenjuje se na sve države članice. . .	30.	7

REVIZORSKI SUD EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a posebno njegov članak 322. stavak 1. točku (a), te Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, a posebno njegov članak 106.a,

uzimajući u obzir prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama koji je donijela Komisija („prijedlog“) ⁽¹⁾,

uzimajući u obzir zahtjev Komisije za mišljenje o prethodno navedenom prijedlogu od 3. svibnja 2018., koji je Sud zaprimio 14. svibnja 2018.,

DONIO JE SLJEDEĆE MIŠLJENJE:

UVOD

Pozadina

1. Komisija je komunikacijom iz 2014. „Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava“ ⁽²⁾ utvrdila novi okvir kako bi se zajamčila učinkovita i usklađena zaštita vladavine prava u svim državama članicama. Tim je okvirom pružena struktura unutar koje su se mogle uklanjati i rješavati sustavne prijetnje vladavini prava, čime su se nastojale izbjeći buduće prijetnje vladavini prava u državama članicama prije nego što se ispune uvjeti za aktiviranje mehanizama iz članka 7. Ugovora o Europskoj uniji (UEU). Svrha je tog okvira bila dopuniti mehanizme iz članka 7. UEU-a te se njime ne dovodi u pitanje primjena postupaka zbog kršenja Ugovora na temelju članka 258. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

2. Kako je objašnjeno u komunikaciji Komisije iz 2018. „Nov, moderan višegodišnji financijski okvir za Europsku uniju koja učinkovito ostvaruje svoje prioritete nakon 2020.“ ⁽³⁾, „Unija je zajednica utemeljena na zakonu i njezine su vrijednosti temelj njezina postojanja. Te vrijednosti prožimaju njezinu cjelokupnu pravnu i institucijsku strukturu i sve njezine politike i programe. Poštovanje tih vrijednosti mora se osigurati u svim politikama Unije. To se odnosi i na proračun EU-a, u kojem je poštovanje temeljnih vrijednosti bitan preduvjet za dobro financijsko upravljanje i učinkovito financiranje sredstvima EU-a. Poštovanje vladavine prava važno je europskim građanima, ali je isto tako važno za poslovanje, inovacije i ulaganja. Europsko gospodarstvo najbolje se razvija tamo gdje su pravni i institucijski okvir potpuno u skladu sa zajedničkim vrijednostima Unije.“

3. Europski parlament pozvao je 14. ožujka 2018. „Komisiju da predloži mehanizam kojim se na države članice koje ne poštuju vrijednosti sadržane u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) mogu primjenjivati financijske posljedice“, međutim, istodobno je upozorio na to „da krajnji korisnici proračuna Unije nikako ne mogu biti žrtve kršenja pravila za koja nisu odgovorni“. Dodao je da je „stoga uvjeren da proračun Unije nije [bio] pravi instrument za rješavanje povreda članka 2. UEU-a te da bi država članica trebala snositi financijske posljedice neovisno o izvršenju proračuna“ ⁽⁴⁾.

4. Prema mišljenju Komisije „trenutačno ne postoji nijedan mehanizam kojim bi se zaštitio novac poreznih obveznika EU-a u slučajevima nedostataka u pogledu vladavine prava u pojedinoj državi članici“ ⁽⁵⁾. Prema postojećim pravilima države članice obvezne su pokazati da svojim sustavima i postupcima za upravljanje uporabom financijskih sredstava EU-a i kontrolu te uporabe u dostatnoj mjeri štite financijske interese Unije ⁽⁶⁾, a ako to ne učine, Komisija poduzima korektivne mjere (primjerice, obustava plaćanja ili primjena financijskih ispravaka). U slučajevima u kojima utvrdi da je došlo do kršenja prava EU-a Komisija može protiv relevantne države članice pokrenuti postupak zbog kršenja Ugovora na temelju članka 258. UFEU-a. Nadalje, u slučajevima u kojima određena država članica ne poštuje temeljne vrijednosti iz članka 2. UEU-a, uključujući vladavinu prava, Komisija može aktivirati mehanizam iz članka 7. UEU-a, što u konačnici može dovesti do obustave određenih prava (uključujući prava glasa u Vijeću, vidjeti stavak 15.).

⁽¹⁾ COM(2018) 324 final od 2. svibnja 2018.

⁽²⁾ COM(2014) 158 final od 11. ožujka 2014.

⁽³⁾ COM(2018) 98 final od 14. veljače 2018.

⁽⁴⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 14. ožujka 2018. o sljedećem VFO-u: priprema stajališta Parlamenta o VFO-u za razdoblje nakon 2020. (2017/2052(INI)).

⁽⁵⁾ Vidjeti informativni letak Komisije „EU budget for the future – sound financial management and the rule of law“ (Proračun EU-a za budućnost – dobro financijsko upravljanje i vladavina prava), <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/20d5496b-526a-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-hr>

⁽⁶⁾ U skladu s člankom 59. stavkom 2. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (Financijska uredba) (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.) „Pri provedbi zadaća vezanih uz izvršenje proračuna, države članice poduzimaju sve potrebne mjere, uključujući zakonodavne, regulatorne i administrativne mjere, kako bi zaštitile financijske interese Unije...[.]“

Prijedlog Komisije

5. Uzimajući u obzir činjenicu da je opći cilj prijedloga doprinijeti pravilnom izvršavanju proračuna EU-a, Komisija je za prijedlog odabrala istu pravnu osnovu na kojoj se temelji i Financijska uredba – članak 322. stavak 1. točku (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Prijedlog je donesen u obliku samostalne uredbe u sklopu regulatornog paketa za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027.

6. Konkretnije, u prijedlogu Komisije žele se utvrditi „pravila potrebna za zaštitu proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama” koji utječu ili bi mogli utjecati na primjenu načela dobrog financijskog upravljanja ili načela zaštite financijskih interesa Unije. Prijedlogom se stoga Komisiji daje pravo pokretanja relevantnog postupka prije nego što dođe to takvog utjecaja. Prijedlogom se želi ostvariti pozitivan učinak na dobro financijsko upravljanje proračunom EU-a zahvaljujući većoj zaštiti od mogućih praksi ili propusta nacionalnih tijela kojima se krši vladavina prava.

7. U prijedlogu se predviđa da Komisija, nakon što uzme u obzir informacije i primjedbe koje joj je dostavila relevantna država članica, Vijeću podnese prijedlog provedbenog akta o odgovarajućim mjerama (ovisno o naravi, ozbiljnosti i opsegu općeg nedostatka u pogledu vladavine prava). Smatra se da je Vijeće donijelo taj prijedlog ako u roku od mjesec dana kvalificiranom većinom ne odluči odbiti ili izmijeniti prijedlog Komisije. Odgovarajuće mjere mogu poprimiti oblik obustave, smanjenja ili ograničenja pristupa financijskim sredstvima EU-a za relevantnu državu članica, bilo u cijelosti ili djelomično.

8. Prijedlogom se Komisiju obvezuje da procijeni slučajeve u kojima je relevantna država članica podnijela dokaze o potpunom ili djelomičnom otklanjanju ili nepostojanju prethodno utvrđenih općih nedostataka te da, u slučaju da je procjena pozitivna, Vijeću dostavi prijedlog odluke o potpunom ili djelomičnom ukidanju tih mjera. Ako se takva odluka ne donese do godine $n + 2$, predmetna država članica trajno će izgubiti suspendirane obveze za godinu n .

OPĆE PRIMJEDBE

Opći cilj zaštite proračuna Unije

9. Sud pozdravlja cilj zakonodavne inicijative Komisije da se proračun Unije zaštiti od općih nedostataka u pogledu vladavine prava (vidjeti **okvir 1.**) u određenoj državi članici koji utječu ili bi mogli utjecati na dobro financijsko upravljanje ili zaštitu financijskih interesa Unije.

Okvir 1. – Vladavina prava u Uniji

Sudska praksa Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava, kao i dokumenti koje sastavi Vijeće Europe, na osnovi ponajprije stručnog znanja Venecijanske komisije, polazište su osnovnog značenja vladavine prava kao zajedničke vrijednosti EU-a u skladu s člankom 2. UEU-a.

Relevantna načela obuhvaćaju načelo zakonitosti, koje podrazumijeva transparentan, odgovoran, demokratski i pluralistički proces donošenja zakona, načelo pravne sigurnosti, načelo zabrane proizvoljnosti izvršnih ovlasti, načelo neovisnih i nepristranih sudova, načelo učinkovitog sudskog nadzora uključujući poštovanje temeljnih prava te načelo jednakosti pred zakonom.

10. Sud napominje da Komisija predloženi mehanizam temelji na tome da je poštovanje vladavine prava nužni preduvjet za jamčenje usklađenosti s načelima dobrog financijskog upravljanja financijskim sredstvima EU-a. Sud se slaže sa stajalištem Komisije da bi nezakonite i proizvoljne odluke javnih tijela nadležnih za upravljanje financijskim sredstvima i sudski nadzor mogle naštetiti financijskim interesima Unije.

11. Kao vrhovna revizijska institucija Unije Sud je svjestan toga da je povjerenje svih građana EU-a i nacionalnih tijela u funkcioniranje vladavine prava posebno bitno za daljnji razvoj EU-a u „područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica” (¹). Sud također prihvaća da su neovisnost i nepristranost sudbene vlasti od ključne važnosti za jamčenje dobrog financijskog upravljanja i zaštite proračuna EU-a, osobito u pogledu sudske provedbe zakonskih prava, borbe protiv prijevара i drugih pravno utemeljenih interesa EU-a.

(¹) Članak 3. stavak 2. UEU-a i članak 67. UFEU-a, COM(2014) 158 final od 11. ožujka 2014.

Novi mehanizam s velikim diskrecijskim ovlastima za Komisiju

12. Sud napominje da je predloženi mehanizam konkretniji od članka 7. UEU-a u pogledu cilja, opsega i raspona mjera koje se mogu poduzeti te da ga se može brže primijeniti. Nacrtom uredbe Komisiji se dodjeljuju veće diskrecijske ovlasti u tom procesu nego postojećim pravilima za suzbijanje kršenja jedne od temeljnih vrijednosti iz članka 2. UEU-a.

13. Komisija bi pokrenula relevantni postupak u slučajevima u kojima utvrdi da ima „opravdane razloge” vjerovati da su uvjeti iz članka 3. prijedloga ispunjeni. Komisija pritom može uzeti u obzir sve relevantne informacije navedene u uvodnoj izjavi 12. predmetnog prijedloga, uključujući odluke koje je donio Sud Europske unije, izvješća Revizorskog suda te zaključke i preporuke relevantnih međunarodnih organizacija (vidjeti odlomak 19.). Međutim, kriteriji za pokretanje predmetnog postupka i za kvalitativnu ocjenu nisu jasno definirani (vidjeti odlomke 20. – 23.).

14. Kao odgovor na zaključak Komisije relevantna država članica treba dostaviti sve tražene informacije i može iznijeti svoje primjedbe, koje bi Komisija trebala uzeti u obzir. Komisija u svakom zasebnom slučaju odlučuje o tome koje bi mjere bile odgovarajuće. U prijedlogu se navodi da bi Komisija pritom primjenjivala načelo proporcionalnosti te da bi svaki slučaj evaluirala prema njegovim značajkama (težina, vrijeme, trajanje, ponavljanje, namjera navedenog postupanja te stupanj suradnje i učinci tog nedostatka na odgovarajuća financijska sredstva EU-a). Kriteriji za odabir i opseg mjera također nisu jasno definirani (vidjeti odlomak 20.).

15. Prema članku 7. UEU-a za utvrđivanje jasne opasnosti od teškog kršenja vrijednosti na koje se upućuje u članku 2. Vijeće mora donijeti odluku četveropetinskom većinom. Nadalje, kako bi se utvrdila odgovornost pojedine države članice za teško i trajno kršenje vrijednosti na koje se upućuje u članku 2., potrebna je jednoglasna odluka u Europskom vijeću, na temelju prijedloga Komisije i nakon pribavljanja suglasnosti Europskog parlamenta. Nakon što se utvrdi da je došlo do kršenja, Vijeće kvalificiranom većinom može odlučiti da će predmetnoj državi članici suspendirati određena članska prava, uključujući njezina glasačka prava u Vijeću. Međutim, u okviru predloženog mehanizma prijedlog Komisije smatra se prihvaćenim ako ga Vijeće ne odbije ili izmijeni. Za blokiranje prijedloga Komisije potrebna je odluka kvalificiranom većinom u Vijeću u roku od mjeseca dana („glasovanje obrnutom kvalificiranom većinom”). Europski parlament obavijestilo bi se samo o svim predloženim ili donesenim mjerama.

16. Nedostatnim kriterijima za donošenje ključnih odluka pri provedbi predloženog zakonodavstva i činjenicom da se prijedlog Komisije usvaja glasovanjem obrnutom kvalificiranom većinom u Vijeću doprinosi se velikim diskrecijskim ovlastima koje su Komisiji dodijeljene prijedlogom.

Nije provedeno posebno savjetovanje s dionicima

17. U članku 11. stavku 3. UEU-a od Komisije se traži da „obavlja šira savjetovanja sa zainteresiranim strankama kako bi osigurala koherentno i transparentno djelovanje Unije”. Točnije, člankom 2. Protokola br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti priloženog Ugovoru predviđeno je da „prije nego što predloži zakonodavne akte, Komisija provodi opsežna savjetovanja”. Iako je svjestan činjenice da se o toj temi vodila opsežna rasprava – uključujući u Europskom parlamentu i Vijeću – Sud smatra da bi za Komisiju bilo od ključne važnosti da prije objave prijedloga provede posebno savjetovanje s dionicima.

Nije provedena procjena učinka

18. U skladu s Međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva Komisija bi trebala obavljati procjene učinka svih svojih zakonodavnih i nezakonodavnih inicijativa, delegiranih akata i provedbenih mjera za koje se očekuje da će imati znatan učinak na gospodarstvo, okoliš ili društvo. Unatoč mogućem učinku na krajnje korisnike (vidjeti odlomak 26.) i činjenici da određeni dijelovi proračuna Unije vjerojatno neće biti obuhvaćeni tim mehanizmom (vidjeti odlomak 26.), Sud napominje da nije provedena procjena učinka. Komisija smatra da se pravilima donesenima u skladu s člankom 322. UFEU-a pruža opći okvir za provedbu programa potrošnje, što upućuje na to da ne postoje izravni učinci na gospodarstvo, okoliš ili društvo koji bi se mogli na koristan način analizirati. Sud, s druge strane, smatra da bi provedba procjene učinka prije objave prijedloga zakonodavnim tijelima omogućila bolju informiranost pri donošenju odluka.

POSEBNE PRIMJEDBE**Izvori smjernica i kriteriji nisu jasno navedeni**

19. U prijedlogu nije jasno navedeno kojim bi se dostupnim izvorima smjernica Komisija trebala služiti pri provedbi svoje kvalitativne ocjene za utvrđivanje općih nedostataka u pogledu vladavine prava koji ugrožavaju dobro financijsko upravljanje. U njemu se jedino navodi da Komisija svoju ocjenu može temeljiti na informacijama iz svih dostupnih izvora. Prema mišljenju Suda jasnijim preciziranjem mogle bi se povećati transparentnost i sljedivost predloženog mehanizma te mogućnost provedbe revizije nad njim kao i pravna sigurnost te neproizvoljnost izvršnih ovlasti za koje se predlaže da ih se dodijeli Komisiji. U **okviru 2.** prikazani su neki od mogućih izvora smjernica.

Okvir 2. – Primjeri mogućih izvora smjernica

Komisija bi se kao izvorima smjernica mogla služiti poglavljem 23. (pravosuđe i temeljna prava) i poglavljem 24. (pravda, sloboda i sigurnost) koja se primjenjuju na pregovore o pristupanju EU-u, kao i mehanizmom suradnje i provjere za Bugarsku i Rumunjsku, koji je uveden radi uklanjanja nedostataka u područjima pravosudne reforme, korupcije ili organiziranog kriminala. Drugi su primjeri mogućih relevantnih izvora smjernica popis mjerila za vladavinu prava koji je sastavila Venecijanska komisija, Preporuka Vijeća Europe CM/Rec (2010)12 o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornost, Izvješće Venecijanske komisije o neovisnosti pravosudnog sustava – Dio 1.: neovisnost sudaca (CDL-AD(2010)004) i Izvješće Venecijanske komisije – Dio II.: tužiteljstvo (CDL-AD(2010)040).

20. Člankom 4. stavkom 3. prijedloga propisuje se da bi poduzete mjere trebale biti razmjerne vrsti, ozbiljnosti i opsegu općeg nedostatka. Proporcionalnost bi trebalo zajamčiti na način da se uzmu u obzir težina situacije, njezino trajanje, ponavljanje, namjera i stupanj suradnje relevantne države članice te učinci tog općeg nedostatka na odgovarajuća financijska sredstva EU-a.

21. Predložene bi mjere također trebale biti „u što većoj mjeri usmjerene na djelovanja Unije na koja taj nedostatak utječe ili bi mogao utjecati”. Međutim, nisu utvrđeni precizni kriteriji za ključne odluke kao što su pokretanje postupka ili odabir mjera i utvrđivanje njihova razmjera, čime se ne jamči dosljedna primjena odredbi.

22. Prema Komisiji detaljnije navođenje kriterija nije potrebno i bilo bi kontraproduktivno jer se opći nedostaci u pogledu vladavine prava trebaju utvrđivati na temelju kvalitativne ocjene, koja ne omogućuje upotrebu kvantitativnih kriterija. Svaki kvantitativan pristup znatno bi oslabio mehanizam zbog rizika od toga da se njime ne bi obuhvatili svi mogući slučajevi. Nadalje, Komisija navodi argument da teret dokazivanja za njezinu kvalitativnu ocjenu, koja podliježe sudskom nadzoru, leži na njoj i Vijeću.

23. U okviru revizija postupka u slučaju prekomjernog deficita i postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža⁽¹⁾ koje je proveo, Sud je utvrdio da postoje jasni kriteriji, na temelju kojih je mogao zaključiti da postoje određeni nedostaci u dosljednoj i transparentnoj primjeni tih dvaju postupaka. U tom kontekstu Sud smatra da treba izraditi kriterije kojima bi se omogućila kritička procjena dosljednosti pri primjeni odredbi kako bi se zajamčilo jednako postupanje prema državama članicama u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava koji ugrožavaju dobro financijsko upravljanje.

1. preporuka

Sud preporučuje zakonodavnim tijelima da u prijedlogu uredbe ili u mogućim provedbenim pravilima utvrde jasne i konkretne kriterije na temelju kojih se može definirati što se smatra općim nedostacima u pogledu vladavine prava koji ugrožavaju dobro financijsko upravljanje te kriterije za utvrđivanje opsega mjera. Pri utvrđivanju kriterija mogli bi se uzeti u obzir izvori smjernica kojima se Komisija služila u kontekstu pregovora za pristupanje EU-u, kao i mehanizam suradnje i provjere za praćenje napretka država članica.

⁽¹⁾ Tematsko izvješće br. 10/2016: „Kako bi se zajamčila djelotvorna provedba postupka u slučaju prekomjernog deficita, potrebna su dodatna poboljšanja” i tematsko izvješće br. 3/2018 „Revizija postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža”.

Komisiji nisu zadani rokovi

24. Unatoč tome što Komisiji nisu zadani nikakvi rokovi, nacrtom uredbe utvrđuju se strogi rokovi unutar kojih relevantna država članica mora odgovoriti na obavijest Komisije (u roku koji nije kraći od mjesec dana) te unutar kojih Vijeće može odbiti prijedlog odluke kvalificiranom većinom (u roku od mjesec dana). Sud napominje da se Ugovorom ne propisuju nikakvi rokovi za mehanizam iz članka 7. UEU-a ili postupak zbog kršenja Ugovora iz članka 258. UFEU-a. Komisija je obavijestila Sud o tome da u svakom slučaju ima obvezu djelovati u razumnom vremenskom okviru ⁽¹⁾.

2. preporuka

Sud preporučuje zakonodavnim tijelima da utvrde temelj za određivanje vremenskih rokova unutar kojih relevantna država članica mora dostaviti tražene informacije i, u relevantnim slučajevima, uvedu slične rokove za Komisiju, primjerice, kad je riječ o ukidanju mjera u slučajevima u kojima povezani opći nedostaci više ne postoje.

Nema jasne obveze u skladu s kojom bi Komisija trebala procjenjivati mogućnost ukidanja mjera na vlastitu inicijativu

25. U skladu s člankom 6. stavkom 2. prijedloga Komisija ima obvezu provesti procjenu u vezi s ukidanjem mjera na temelju zahtjeva koji je podnijela relevantna država članica. Međutim, Sud napominje da prijedlog ne sadržava odredbu kojom se od Komisije traži da na vlastitu inicijativu provede procjenu u slučaju u kojem spomenuti zahtjev ne postoji, a postoje opravdani razlozi za takvu odluku. Komisija je obavijestila Sud da bi ona ipak tako postupila.

Ne postoji zahtjev u skladu s kojim bi Komisija trebala procjenjivati mogući učinak na krajnje korisnike i relevantni nacionalni proračun

26. Odgovarajuće mjere mogu se donijeti u okviru izravnog, neizravnog i podijeljenog načina upravljanja, pri čemu se, u skladu s obrazloženjem iz prijedloga, pri čemu „odgovornost za posljedice [preuzimaju] oni koji su odgovorni za utvrđene nedostatke”. Ako odlukom Vijeća nije utvrđeno drukčije, uvođenje tih mjera ne bi trebalo utjecati na obvezu tijela javne vlasti ili država članica da provedu program ili fond na koji se mjera odnosi ni na obvezu isplate sredstava krajnjim korisnicima ⁽²⁾. Sud ističe da prijedlog ne sadržava odredbu o načinu na koji bi se to zajamčilo. To bi u praksi značilo da relevantna država članica treba intervenirati i izvršiti plaćanje ili na neki drugi način osigurati financiranje relevantnih projekata ili programa.

27. U tom kontekstu Sud napominje da se isplate nacionalnih financijskih sredstava i sredstava EU-a mogu uvjetovati dostupnošću proračunskih sredstava, kao što je Sud utvrdio tijekom svojih revizija ⁽³⁾. Komisija je obavijestila Sud da je za sljedeći VFO predložila pravila ⁽⁴⁾ kojima bi se uveo niz obveza za nacionalna tijela kako bi se zajamčilo da se korisnicima plaćanja izvrše u cijelosti i na vrijeme. Međutim, Sud ističe da prijedlog uredbe o zajedničkim odredbama također sadrži klauzulu prema kojoj se obveza relevantnog nacionalnog tijela da zajamči plaćanje korisniku uvjetuje dostupnošću financijskih sredstava ⁽⁵⁾.

28. Cilj je nacrtu uredbe u cijelosti zaštititi proračun Unije. Pritom se, međutim, nastoji zajamčiti da sve posljedice poduzetih mjera snose tijela javne vlasti odgovorna za utvrđene opće nedostatke, a ne nevladini krajnji korisnici ⁽⁶⁾ (kao što su studenti programa Erasmus, istraživači ili organizacije civilnog društva) ili druge države članice (npr. kroz programe

⁽¹⁾ Vidjeti spojene predmete C-74/00 P i C-75/00 P Falck SpA i Acciaierie di Bolzano SpA protiv Komisije Europskih zajednica, EU:C:2002:524, t. 139. – 141. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47692&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=263967>

⁽²⁾ To je u skladu s točkom 119. Rezolucije Europskog parlamenta od 14. ožujka 2018. „Sljedeći VFO: priprema stajališta Parlamenta o VFO-u za razdoblje nakon 2020.”, u kojemu se spominje da „krajnji korisnici proračuna Unije nikako ne mogu biti žrtve kršenja pravila za koja nisu odgovorni”.

⁽³⁾ Tijekom svojih revizija u području podijeljenog upravljanja Sud je utvrdio slučajeve u kojima su sklopljeni ugovori između nacionalnih tijela i krajnjih korisnika koji su sadržavali uvjetne klauzule u kojima su plaćanja bila povezana s dostupnošću proračunskih sredstava.

⁽⁴⁾ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financiranju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike te upravljanju njome i o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1306/2013 (COM(2018)393 final) i prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize (COM(2018)375 final).

⁽⁵⁾ Vidjeti članak 68. stavak 1. točku (b) prijedloga uredbe o zajedničkim odredbama.

⁽⁶⁾ Ovisno o uredbi na kojoj se financiranje sredstvima EU-a temelji, krajnje se korisnike također naziva krajnjim primateljima.

u okviru Europske teritorijalne suradnje). Imajući taj cilj u vidu, prijedlogom se za izravno i neizravno upravljanje predviđa da se mjere mogu primjenjivati jedino u slučajevima u kojima je tijelo javne vlasti relevantni korisnik. Stoga, ako je relevantni korisnik nevladino tijelo, financijska sredstva EU-a koja to tijelo prima izostavljaju se iz mjera koje bi Komisija predložila. Bez procjene učinka kojom bi se razjasnilo koji dio proračuna Unije svakako ne bi bio pod zaštitom predloženog mehanizma, teško je utvrditi njegov potencijalni opseg.

3. preporuka

Sud preporučuje zakonodavnim tijelima da zatraže od Komisije da u svojem prijedlogu Vijeću detaljno procijeni način na koji će se zaštititi pravno utemeljeni interesi krajnjih korisnika. Kad su u pitanju sve mjere iz članka 4. stavka 1. prijedloga (kao što su smanjenje obveza ili obustava obveza ili plaćanja), trebalo bi zaštititi prava krajnjih korisnika.

29. U slučajevima u kojima se kao zamjena za obustavljena ili smanjena financijska sredstva EU-a upotrebljavaju nacionalna sredstva ta bi se sredstva trebala isplaćivati iz nacionalnog proračuna relevantne države članice. To ima posljedice za proračun predmetne države članice⁽¹⁾, osobito u slučajevima kada su obustave ili smanjenja velikih razmjera.

4. preporuka

Sud preporučuje zakonodavnim tijelima da zatraže od Komisije da, prije donošenja odluke o tome koje odgovarajuće mjere predložiti, procijeni moguće posljedice koje bi smanjenje iznosa financijskih sredstava EU-a imalo za nacionalni proračun relevantne države članice uzimajući pritom u obzir načela proporcionalnosti i nediskriminacije.

Suradnja s Uredom europskog javnog tužitelja ne primjenjuje se na sve države članice

30. Opći nedostatak u pogledu vladavine prava u određenoj državi članici može se odnositi na djelotvornu i pravodobnu suradnju s Europskim uredom za borbu protiv prijevara i Uredom europskog javnog tužitelja. Sud skreće pozornost na činjenicu da neke države članice nisu sudionice suradnje s Uredom europskog javnog tužitelja, zbog čega se odredbe koje se odnose na Ured europskog javnog tužitelja, nakon njegova osnivanja, primjenjuju jedino na države članice koje sudjeluju u suradnji.

5. preporuka

Sud preporučuje zakonodavnim tijelima da razjasne da se odredbe koje se odnose na Ured europskog javnog tužitelja mogu, nakon njegova osnivanja, primijeniti jedino na države članice sudionice.

Revizorski sud usvojio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourg u 12. srpnja 2018.

Za Revizorski sud
Klaus-Heiner LEHNE
predsjednik

⁽¹⁾ U svojoj rezoluciji od 14. ožujka 2018. Europski parlament naveo je da „proračun Unije nije pravi instrument za rješavanje povreda članka 2. UEU-a te da bi država članica trebala snositi financijske posljedice neovisno o izvršenju proračuna”.