Konferencija

EU kao globalni lider u vladavini prava, 22.2.2019.

Moja prezentacija

U ovoj vrlo kratkoj prezentaciji, koja ne bi smjela biti dulja od 15ak, 20 minuta (i stoga sad pokrećem svoju štopericu), htjela bih otvoriti dvije teme i to više s namjerom da otvorim pitanja za daljnju diskusiju, nego da na njih ponudim odgovore. Kao prvo, osvrnut ću se na praksu Europskog suda u kojoj se pozivao na vladavinu prava kako bih pokušala dokučiti kako taj Sud razumije i upotrebljava ovaj koncept. Kao drugo, postavit ću pitanje, što koncept vladavine prava znači kad je primijenjen na sud kao jednu od institucija vlasti.

Oni koji se bave pravom EU znaju da je Europski sud vladavinu prava prvi put spomenuo 1986., dakle prije nego što je izrijekom unesena u Osnivački ugovor, u predmetu *Les Verts* (294/83). U tom je predmetu Sud smatrao da je EU (i sad citiram)

“zajednica koja se temelji na pravu, u smislu da i njezine države članice i njezine institucije podliježu kontroli sukladnosti svojih akata s osnovnom ustavnom poveljom, što je Ugovor.” (t. 23).

Kontrolu tijela vlasti u EU, Sud ne provodi samo u odnosu na Ugovorom predviđena pravna pravila, već ispituje poštuju li institucije cijelo pravo EU, a ono uključuje i nepisana opća načela prava, a tako su se u Uniji počela štiti temeljna ljudska prava, od kojih su mnoga danas kodificirana u Povelji (kako je Sud proširio svoj izričaj u primjerice predmetu C-50/00 P UPA, t. 38-39). Važan dio ove sudske prakse naglašava da se svaki pojedinac koji smatra da mu je bilo institucija EU ili tijelo države onemogućilo da se koristi pravima koja mu dodjeljuje europski pravni poredak mora moći obratiti nekom sudu koji će biti ovlašten provjeriti je li postupak takvog tijela bio u skladu s pravom EU.

Važan aspekt vladavine prava, kako ga vidi Europski sud, jest, dakle u postojanju mogućnosti sudskog nadzora nad ostalim granama vlasti. Iako je Sud u dosadašnjoj praksi u kojoj se izričito i pozivao na koncept vladavine prava, naglašavao samo ovaj formalni aspekt, to ne vodi nužno do zaključka da Sud na vladavinu prava gleda kao na isključivo formalni zahtjev koji nije ovisan o vrijednosnom sadržaju primjenjivih pravnih pravila. Širi kontekst, u kojem Sud zahtjeva određenu kvalitetu zaštite prava pojedinaca, ukazuje na to da Sud mogućnost ostvarenja vladavine prava vidi isključivo u pravnom uređenju koje počiva na vrijednostima liberalne demokracije, koja su uz vladavinu prava također nabrojana kao temeljne vrijednosti u članku 2 UEU: ljudsko dostojanstvo, sloboda, demokracija, jednakost, i zaštita temeljnih prava.

Vladavina prava u EU nije, dakle, neutralno načelo. Ono zahtjeva da sudovi kontroliraju zadiru li institucije vlasti neosnovano u liberalne vrijednosti zagarantirane pojedincima na razini EU.

Nadalje, valja naglasiti da je Europska unija pravni poredak federalnog tipa, u smislu da su regulatorne ovlasti i izvršenje javnih ovlasti podijeljene između institucija na EU razini i onih na razini država članica. Za razliku od nekih drugih federalnih uređenja, primjerice onog SADa, Europska unija nije samodostatna na federalnoj, europskoj razini. Unija je utemeljena na tzv. vertikalnom federalizmu, koji, čak i kada osnovnu regulatornu ovlast dodjeljuje europskim institucijama, u provedbi takvih regulatornih rješenja ovisi o postojećim tijelima vlasti u državama članicama. U onoj mjeri u kojoj nacionalni parlamenti, vlade ili druga tijela vlasti funkcioniraju u svrhu provedbe prava EU, vladavina prava kao europski koncept ograničava i njihove aktivnosti. Stoga vladavina prava zahtjeva ne samo sudsku kontrolu institucija EU, već i institucija vlasti u državama.

Međutim, nadležnost Europskog suda ograničena je i postoji jedan jedini postupak u kojem Sud ima ovlast direktno kontrolirati nacionalna tijela: tzv. infrakcijski ili na hrvatskom jeziku, povredbeni postupak. Taj postupak, međutim, ne mogu pokrenuti pojedinci, a kao što smo vidjeli, koncept vladavine prava u EU pretpostavlja upravo mogućnost sudske zaštite pojedinaca od samovolje institucija vlasti.

Zbog navedenog, nacionalni sudovi postaju važni sudionici garancije vladavine prava u EU. U tom je kontekstu, smatram, moguće i potrebno promatrati najnovija nastojanja Europskog suda da nacionalne sudove predstavi kao dio europskog sudstva. Ovo opredjeljenje Europskog suda nije novo. Počevši od trenutka kad je ustanovljavanjem izravnog učinka europskog prava ovlastio i obvezao nacionalne sudove da primjenjuju pravo EU, preko sudske prakse kojom je ograničio nacionalnu procesnu autonomiju ovlašćujući nacionalne sudove na postupanja na koja nisu bili ovlašteni u domaćim pravnim porecima, Europski je sud na nacionalne sudove djelomično gledao kao na europske sudove. U toj svojoj funkciji, nacionalni sudovi zajedno s Europskim sudom osiguravaju vladavinu prava kako je doživljava europski pravni poredak. Vladavina prava u EU nemoguća je bez sudjelovanja nacionalnih sudova.

Pojava tzv. iliberalnih demokracija u Europi stoga ugrožava cijelu ideju Europske unije utemeljene na vladavini prava. Događaji u Poljskoj i Mađarskoj, a sutra moguće i nekim drugim članicama EU, zabrinjavajući su prvenstveno, iako ne isključivo, upravo zbog pokušaja slabljena nezavisnog sudstva, shvaćenog kao sudstva koje je spremno kontrolirati poštuju li institucije vlasti liberalne demokratske vrijednosti.

Kako politički proces za sada na ovo nije uspio djelotvorno utjecati, a o čemu će biti više riječi u sljedećem panelu, Europski je sud, kao i u nekim ranijim situacijama u povijesti Europske unije, stvorio prostor za sudsku intervenciju na moguće urušavanje nezavisnosti sudstva. Najvažniji korak u tom smjeru bila je presuda u predmetu *Associacao Sinidical dos Juizes Portugueses* (C-64/16 Udruga portugalskih sudaca) iz veljače 2018. U kontekstu rasprave koju sam započela, važan je aspekt ove presude to što je Sud nacionalne sudove kao sudove u funkciji europskog prava opravdao vladavinom prava kao europskim konceptom.

No, vladavina prava kao vrijednost izražena u članku 2 UEU nije sudski ostvariva norma. Ona prvenstveno služi Europskom sudu za interpretaciju ostalih normi prava EU. Tako u predmetu *Associacao* svoju nadležnost da ustanovi narušava li portugalski propis nezavisnost sudstva, Europski sud nije utemeljio izravno na vladavini prava iz članka 2, već na članku 19 UEU koji je smatrao konkretizacijom vladavine prava.

Predmetom *Associacao* Sud se ovlastio da provodi sudski nadzor nad nacionalnim propisima koji organiziraju sudsku granu vlasti u državama članicama. U ovom kratkom vremenu ne stignem ulaziti u detalje argumentacije Suda kojom je opravdao vlastitu nadležnost. Ono što jest važno je, međutim, da je ovom presudom Sud omogućio vlastitu nadležnost nad nacionalnim propisima koji u državama članicama uređuju sudstvo, nadležnost za koju se do tada nije nužno smatralo da Sud posjeduje.

Ovakvo je tumačenje, što su primijetili svi pravni komentatori ove presude, bio kreativni potez Suda da otvori put kontroli mjera kojima se u Poljskoj i Mađarskoj pokušava ograničiti nezavisnost sudstva. To je otvorilo put Sudu da se proglasi nadležnim u predmetu koji je Komisija pokrenula protiv Poljske, a koji se temelji na argumentaciji, između ostalog, povrede članka 19 u kontekstu vladavine prava (C-619/18). U tom su predmetu za sad, donesene samo privremene mjere, a konačna se odluka Suda još čeka. Uz to, i jednako važno, novu nadležnost iskoristili su i nacionalni sudovi, mahom poljski. Po mojem brojanju, na Sud je do sada pristiglo 9 zahtjeva za prethodnu odluku poljskih sudova, od čega čak 5 s Vrhovnog suda. Stigao je i jedan zahtjev suda iz Bugarske. Svi oni od Suda traže dodatnu interpretaciju koncepta vladavine prava i članka 19 UEU kako bi mogli otkloniti primjenu državnih mjera koje po njima ugrožavaju nezavisnost sudstva.

I konačno, valja spomenuti još jedan važan razvoj sudske prakse – one započete predmetima Aranyosi i Caldararu (C-404/15 i 659/15) i potom predmetom LM (C-216/18 PPU), koji su se ticali izručenja temeljem europskog uhidbenog naloga, a slično se razvijaju i predmeti u području azila. Ti predmeti ovlastili su i obvezali nacionalne sudove jedne države članice da kontroliraju poštivanje vladavine prava u drugim državama članicama.

Sve ovo stvara kompleksnu sliku sustava sudskog osiguranja vladavine prava u EU. Ona u svakom slučaju obuhvaća ne samo Europski sud, već i sudove država članica kao glavne garante vladavine prava i dodjeljuje im dalekosežne ovlasti. U kojoj mjeri je ovako zamišljen sustav doista i provediv u praksi relevantno je i još neodgovoreno pitanje.

Da zaključim prvi dio svog izlaganja, čini se da je Europski sud do sada koncept vladavine prava izričito isticao u svojoj sudskoj praksi kako bi opravdao i izrazio važnost ovlasti sudova u kontroli ostalih institucija vlasti, a u svrhu zaštite pojedinca od njihove samovolje. U toj ulozi, osim Europskog suda, i nacionalni su sudovi funkcionalno europski sudovi.

Iako se o ovoj temi može još mnogo reći, ovime ću je, za sada, završiti što mi ostavlja još ??? (manje od 10 minuta) da barem otvorim drugu jako važnu, i meni osobno, jako zanimljivu temu.

I sudovi su, naime, institucije vlasti. U kontekstu koncepta vladavine prava oni s jedne strane kontroliraju pridržavaju li se ostale institucije vlasti prava, ali su istovremeno, ili bi trebali biti, i sami subjekti vladavine prava. Vladavina prava i od sudova traži da postupaju u skladu s pravom. Iako se ovo čini samo-objašnjivom i jednostavnom tvrdnjom, to nije tako. Priča se komplicira jednom kad prestanemo na pravo gledati kao na skup objektivnih i jasnih pravnih pravila i priznamo očitu činjenicu da pravna pravila nisu dovoljno određena i jasna. Njihovo značenje i njihov doseg ovisi o interpretaciji, a interpretacija ovisi uvijek o interpretu. Kako konačnu riječ o tome što znače pravna pravila imaju sudovi, to sudove stavlja u poziciju da kreiraju pravna pravila, a da pri tome nisu podložni kontroli kao druge institucije koje oni sami kontroliraju.

Teza o neodređenosti prava, tekovina pravnog realizma, nije jednostavan niti neosporavani koncept. Bez mogućnosti da ovdje uđem u ova kompleksna pitanja pravne teorije, dovoljno je (u prilog toj tezi) možda ukazati da u onim sustavima i pred onim sudovima u kojima su izdvojena mišljenja moguća, različitih stajališta sudaca o značenju pravnih normi ne nedostaje. To je posebice točno za norme ustavnog karaktera, ali nije isključeno ni pri tumačenju zakona ili drugih propisa.

Ako, dakle, pravne norme omogućuju više od jednog značenja, a suci su ti koji rade izbor primjenjivog značenja, kako možemo tvrditi da su suci ograničeni pravom?

Zanimljivo i u neku ruku paradoksalno, Europski se sud pozivao na koncept vladavine prava upravo u predmetima u kojima je pročitao norme Osnivačkog ugovora mnogo šire nego što je to na prvi pogled upućivao tekst primjenjivih pravnih pravila. Time je istovremeno uglavnom širio i vlastitu nadležnost. U predmetu *Les Verts*, Sud je tako, u ime vladavine prava, proširio vlastitu nadležnost nadzora i na akte Europskog parlamenta, iako ta institucija nije u relevantno vrijeme bila opisana kao potencijalni tuženik normama Osnivačkog ugovora koje su uređivale sudsku nadležnost. Europska je integracija u doba rješavanja predmeta, međutim, evoluirala dalje od originalnog teksta svojih Osnivačkih ugovora, što je Sud u svojoj presudi uzeo u obzir.

2008., u predmetu *Kadi* (C–402/05 P and C–415/05 P) Sud je, suprotno odluci Općeg suda, zauzeo stajalište kako u postupku povodom tužbe za poništenje akta Unije ima ovlast posredno ocjenjivati pravnu valjanost rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a kojima se nalažu mjere ograničavanja pojedinaca, a koje Unija osporavanim aktom prenosi u svoj interni pravni poredak. Smatrao je da pojedinci uvijek moraju imati pravo pristupiti sudovima radi nadzora je li došlo do povrede njihovih temeljenih prava.

U predmetu *Rosnef* presuđenom 2017. (C-72/15), Sud je proširio svoju nadležnost u prethodnom postupku na ocjenu pravne valjanosti akata usvojenih na temelju zajedničke vanjske i sigurnosne politike usprkos izričitom ugovornom isključenju takve ovlasti (uz jedinu iznimku tužbi za poništenje mjera ograničavanja protiv pojedinaca).

I konačno, u već spomenutom predmetu *Associacao*, Sud se, u ime vladavine prava, proglasio nadležnim kontrolirati nacionalne propise kojima se u državama članicama uređuje sudstvo, i to u predmetu u kojem se nije radilo o provedbi europskog prava, i iako je sve do te presude opće stajalište bilo da pravo EU organizaciju sudstva u potpunosti prepušta državama članicama. Dapače, sjetite li se razdoblja pred pristupanje Hrvatske Europskoj uniji, jedan je od važnih problema koji su isticale nevladine organizacije bio i taj što po stupanju Hrvatske u članstvo, EU gubi mogućnost kontrole zadovoljava li hrvatsko sudstvo zahtjeve prava EU. Smatralo se da je tu kontrolu moguće provoditi u kontekstu političkih uvjeta za članstvo prije članstva, ali ne i nakon stupanja države u članstvo EU.

Niti jednu od navedenih odluka Europskog suda, iako su odstupale od doslovnog ili barem očekivanog značenja pravnih pravila nije se u bitnome smatralo nelegitimnom. Većina je pravnih komentatora odobravala izbor koji je napravio Sud, koliko god on bio neočekivan.

Ovo otvara pitanje legitimiteta sudskih odluka. Ako legitimitet sudskih odluka utemeljujemo na ideji vladavine prava, tj. sudske odluke poštujemo i provodimo zato što su utemeljene u pravu, ako se pokaže da pravo nije to što ograničava suce, ili barem nije jedino što utječe na ishod sudske odluke, što takvim odlukama daje legitimitet? Kako znamo koja je sudska odluka koja odstupa od doslovnog teksta ili uobičajenog značenja legitimna, a koja nije?

Kao što sam najavila, u ovom drugom dijelu svog izlaganja otvorila sam više pitanja nego što sam na njih ponudila odgovore. Smatram, međutim, da se ni u pravnoj teoriji ni u praksi u Hrvatskoj tim pitanjima nismo dovoljno bavili. Jedan razlog tome može biti što su ona nezgodna. Ona dovode u pitanje uspostavljene istine i s time i uspostavljeni poredak liberalne demokracije. Stoga neki upozoravaju da je opasno postavljati takva pitanja. No, skrivanje određenih istina ne dovodi do toga da one nestanu. Stoga je, barem na ovakvim skupovima, i barem u akademskom okruženju, nužno na ova pitanja tražiti odgovore.

Prije nego što završim, dozvolite mi da se vratim nazad u svoju ulogu moderatora ovog panela i postavim još jedno pitanje koje će nas uvesti u prezentaciju našeg idućeg govornika, profesora Mateja Avbelja. Odlučuju li suci temeljem pravnih normi ili se, pak, u svojim obrazloženjima na njih pozivaju samo zato da bi javno opravdali svoje izbore koji, međutim, nisu napravljeni temeljem normi, već temeljen drugih utjecaja koji postoje izvan pravne norme? Ako pravno pravilo nije to što suca dovodi do 'ispravnog' odgovora na pojedinu pravnu situaciju, što je to što u tom slučaju, utječe na sudsko donošenje odluka? U kojoj mjeri je to ideologija samog suca, i kako da to uopće saznamo? Matej, izvoli, the floor is yours.