

Bruxelles, 18. srpnja 2022.
(OR. en)

11408/22

JAI 1044
FREMP 157
AG 91
POLGEN 111

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	14. srpnja 2022.
Za:	Glavno tajništvo Vijeća
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 500 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Izvješće o vladavini prava za 2022. Stanje vladavine prava u Europskoj uniji

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 500 final.

Priloženo: COM(2022) 500 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Luxembourg, 13.7.2022.
COM(2022) 500 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Izvješće o vladavini prava za 2022.

Stanje vladavine prava u Europskoj uniji

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

1. UVOD

Europska unija je unija vrijednosti koje obuhvaćaju temeljna prava, demokraciju i vladavinu prava. To je temelj našeg društva i našeg zajedničkog identiteta¹. Izazovi u pogledu vladavine prava u državi članici utječu na pravni poredak i funkcioniranje EU-a u cjelini. Vladavina prava koristi svima u EU-u i jasno je da građani u svakoj državi članici snažno podupiru načela vladavine prava².

Posljednjih godina suočili smo se sa sve većim poteškoćama u pogledu vladavine prava u EU-u i svijetu. Pandemija bolesti COVID-19 stavila je na kušnju otpornost nacionalnih sustava u očuvanju vladavine prava u kriznim vremenima, vršeći pritisak na uspostavljene sustave ustavne provjere i ravnoteže te na sposobnost demokratskih institucija i njihovih nadzornih tijela da obavljaju svoj rad.

Ničim izazvana i neopravdana vojna agresija Rusije na Ukrajinu i njezin narod izravno utječe na vrijednosti EU-a i svjetski poredak utemeljen na pravilima. Njome se teško krši međunarodno pravo i načela Povelje UN-a te potkopava demokracija i vladavina prava, kao i europska i globalna sigurnost i stabilnost. Zaštita i poštovanje naših demokratskih institucija i vrijednosti zajednička je odgovornost država članica i institucija EU-a. To je još važnije sada kad EU-u i njegovim državama članicama prijete neprijateljski strani akteri koji se koriste dezinformacijama i kibernetičkim napadima kako bi pokušali ugroziti naše demokracije.

Komisija prepoznaje svoju posebnu ulogu u ostvarivanju te zajedničke odgovornosti, bilo poticanjem promjena i suradnje bilo ukazivanjem i reakcijom na propuste. Tu ulogu ispunjava na različite načine s pomoću različitih instrumenata koji su joj dostupni, ali cilj je uvijek jasan: istinski promijeniti način na koji građani osjećaju utjecaj vladavine prava u svakodnevnom životu. Komisija je osigurala i da se u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost prednost daje pokretanju reformi pravosuđa, okvira za borbu protiv korupcije i javne uprave te digitalizaciji pravosudnih sustava u državama članicama, što je ključno za snažnu ulagačku klimu.

Tijekom protekle godine vladavina prava bila je istaknuta tema na europskom dnevnom redu, a Izvješće o vladavini prava za 2021. dalo je velik doprinos informiranju političke i tehničke rasprave i na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Godišnje izvješće o vladavini prava doista je ključno za naše napore da ostvarimo praktičan učinak na promicanje i zaštitu vladavine prava u EU-u. Uzimajući u obzir nacionalne tradicije, osiguravajući jednako postupanje i temeljeći se na transparentnoj i objektivnoj metodologiji, izvješće je omogućilo konstruktivnu raspravu i bogatu razmjenu najboljih praksi među državama članicama, i u Vijeću i na tehničkoj razini, kao i u okviru rasprava održanih s Komisijom u Europskom parlamentu i nacionalnim parlamentima na temelju izvješća za 2021. Pouke iz iskustva drugih zemalja omogućuju državama članicama da pronađu najbolji način za napredak te spriječe nastanak ili pogoršanje problema povezanih s vladavinom prava.

¹ „Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.” (Ugovor o Europskoj uniji, članak 2.).

² Posebno istraživanje Eurobarometra br. 508 o vrijednostima i identitetima građana EU-a (2021.) pokazuje da 82 % Europljana podupire ta načela.

Ovo treće izdanje izvješća sljedeći je korak u doprinosu Komisije vladavini prava jer je ono prvo izvješće koje uključuje posebne preporuke državama članicama, kako je predsjednica von der Leyen najavila u Govoru o stanju Unije 2021.³ U skladu s preventivnom prirodom izvješća cilj je preporuka poduprijeti države članice u njihovim nastojanjima da nastave s tekućim ili planiranim reformama, potaknuti pozitivne pomake i pomoći im da utvrde u kojim bi područjima mogla biti potrebna poboljšanja ili daljnje postupanje u vezi s nedavnim promjenama ili reformama, među ostalim i radi rješavanja sustavnih problema u određenim slučajevima.

Komisija je pri sastavljanju preporuka posebnu pozornost posvetila tome da budu usmjerene i utemeljene na europskom pravu i standardima, uz istodobno poštovanje posebnosti nacionalnih pravnih sustava. Jednako su važni i dosljednost i sinergije s drugim procesima i instrumentima, kao što su europski semestar, opći sustav uvjetovanosti za zaštitu proračuna EU-a i Mehanizam za oporavak i otpornost. U kasnijim izdanjima izvješća o vladavini prava razmotrit će se praćenje provedbe preporuka.

Kao i u prethodnim izdanjima, u Izvješću o vladavini prava za 2022. razmatraju se pomaci povezani s:

- **pravosudnim sustavima** u državama članicama, s naglaskom na njihovoj neovisnosti, kvaliteti i djelotvornosti. To su ključni parametri kojima se osigurava učinkovitost primjene i provedbe prava EU-a, poštovanje vladavine prava i održavanje uzajamnog povjerenja. Potpuno neovisni pravosudni sustavi koji dobro funkcioniraju ključni su kako bi se osiguralo da pravosuđe funkcionira u korist građana i poduzeća. Neophodni su i za pravosudnu suradnju u EU-u, kao i za funkcioniranje jedinstvenog tržišta i pravnog poretka EU-a u cjelini⁴;
- **okvirima za borbu protiv korupcije** usmjerenima na učinkovitost nacionalnih politika za borbu protiv korupcije i procjenu različitih ključnih područja djelovanja država članica radi sprečavanja i borbe protiv korupcije. Učinkoviti okviri za borbu protiv korupcije, kao i transparentnost i integritet u izvršavanju državnih ovlasti, jačaju pravne sustave i povjerenje građana i poduzeća u javna tijela;
- **slobodom i pluralizmom medija** s naglaskom na ključnim područjima uključujući neovisnost regulatornih tijela za medije, transparentnost vlasništva nad medijima, transparentnost i pravednost u dodjeli državnog oglašavanja, sigurnost novinara i pristup informacijama. Ovogodišnje izvješće prvo je koje uključuje sustavno izvješćivanje o javnim medijima. Slobodno i pluralističko medijsko okruženje ključno je u omogućivanju vladavine prava, demokratske odgovornosti i borbe protiv korupcije. Važnost slobodnih i pluralističkih medija dovela je do nekoliko nedavnih inicijativa na razini EU-a⁵;

³ [Govor o stanju Unije 2021.](#)

⁴ Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022.

⁵ Preporuka Komisije o jamčenju zaštite, sigurnosti i jačanja položaja novinara i drugih medijskih djelatnika u Europskoj uniji, C(2021) 6650, 16.9.2021.; Prijedlog direktive o zaštiti osoba uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”), COM(2022) 177, 27.4.2022.; i Preporuka Komisije o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”), C(2022) 2428, 27.4.2022. Komisija provodi i akcijski plan za medije i audiovizualnu politiku, čime se povećava financijska potpora EU-a projektima za slobodu i pluralizam medija.

- **institucijskim pitanjima povezanim sa sustavom provjere i ravnoteže** s naglaskom na područjima od ključne važnosti za vladavinu prava, kao što su kvaliteta i uključivost nacionalnog zakonodavnog postupka, uloga ustavnih sudova i neovisnih tijela kao što su pučki pravobranitelj, tijela za ravnopravnost⁶ i nacionalne institucije za ljudska prava te uloga organizacija civilnog društva u zaštiti vladavine prava. U analizu su uključeni i promjenjivi učinci pandemije bolesti COVID-19, kao i odgovor na nju. Ovogodišnje izvješće prvo je koje uključuje pregled provedbe presuda Europskog suda za ljudska prava.

Izvješće o vladavini prava daje i pregled važnih pomaka na razini EU-a te bi ga nadalje trebalo promatrati u širem kontekstu drugih područja djelovanja koja pridonose poštovanju demokratskih vrijednosti i ljudskih prava unutar i izvan Unije. U ovom je izvješću sažeta Komisijina upotreba ključnih alata kao što su Mehanizam za oporavak i otpornost, Uredba o općoj uvjetovanosti⁷ i pregled stanja u području pravosuđa u EU-u. Komisija provodi i postupke zbog povrede kad pitanja vladavine prava predstavljaju povredu prava EU-a.

Još jedan primjer komplementarnog djelovanja jest promicanje temeljnih prava: izvješće o primjeni Povelje EU-a o temeljnim pravima za 2022.⁸ bit će usmjereno na građanski prostor i njegovu ulogu u zaštiti i promicanju tih prava. Civilno društvo ključni je partner EU-a u provedbi njegovih politika u području temeljnih prava i u tijeku je rasprava na razini EU-a o tome kako povećati potporu i sudjelovanje civilnog društva na razini EU-a.

Ruska invazija na Ukrajinu istaknula je važnost demokratskih vrijednosti, ljudskih prava i vladavine prava. EU ima posebnu ulogu u promicanju tih vrijednosti u svijetu, kao alternativa autoritarnim modelima koji krše međunarodno pravo i ljudska prava, a to je i središnja značajka procesa proširenja. Vjerodostojnost naših vanjskih politika oslanja se na stanje vladavine prava u samom EU-u.

2. KLJUČNI ASPEKTI STANJA VLADAVINE PRAVA U DRŽAVAMA ČLANICAMA

U ovom se izvješću utvrđuju važne zajedničke teme i trendovi, konkretni izazovi i pozitivni pomaci u četirima stupovima. Navedeni primjeri koji odražavaju te pomake proizlaze iz ocjena u 27 poglavlja o pojedinačnim zemljama, koja su sastavni dio ovog izvješća i pružaju detaljan kontekst u svakoj državi članici⁹. Izvješće sadržava i posebne preporuke državama članicama¹⁰.

Metodologija izvješća o vladavini prava i njegove preporuke

Ocjene u poglavljima o pojedinačnim zemljama izrađene su na temelju područja primjene i metodologije koji su ažurirani nakon rasprava s državama članicama¹¹. Poglavlja o

⁶ Komisija će 2022. predložiti mjere za jačanje uloge i neovisnosti tijela za ravnopravnost.

⁷ Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, SL L 433I, 22.12.2020., str. 1.

⁸ Objava je predviđena za prosinac 2022.

⁹ Poglavlja o pojedinačnim zemljama dostupna su [ovdje](#).

¹⁰ U bilješkama u ovom izvješću upućuje se na preporuke koje su navedene u Prilogu i uključene u poglavlja o pojedinačnim zemljama.

¹¹ Metodologija je ažurirana nakon rasprava s državama članicama, posebno kako bi se bolje utvrdila upotreba izvora za procjenu i uzelo u obzir uključivanje preporuka u izvješće. Metodologija je dostupna [ovdje](#).

pojedinačnim zemljama temelje se na kvalitativnoj ocjeni koju je Komisija samostalno provela i usmjerena su na sintezu važnih pomaka od srpnja 2021. Ocjena prikazuje i izazove i pozitivne aspekte utvrđene u državama članicama. U svakom poglavlju o pojedinačnoj zemlji analiza je posebno usmjerena na područja u kojima su se dogodili važni pomaci ili za koja su u prethodnom izvješću utvrđeni važni izazovi koji su i dalje prisutni u ovom izvještajnom razdoblju.

U skladu s preventivnom prirodom izvješća cilj je preporuka pomoći državama članicama i poduprijeti ih u njihovim nastojanjima da nastave s reformama i utvrde u kojim bi područjima mogla biti potrebna poboljšanja ili daljnje postupanje u vezi s nedavnim promjenama ili reformama, na temelju kontinuiranog dijaloga s njima¹².

U pripremi preporuka iz ovog izvješća poštovana su sljedeća načela:

- sve države članice podliježu preporukama za pojedinačnu zemlju, uz potpuno poštovanje načela jednakog postupanja i proporcionalnosti;
- preporuke su uključene u izvješće i temelje se na detaljnoj procjeni u poglavljima o pojedinačnim zemljama, pri čemu se primjenjuju objektivni kriteriji utemeljeni na pravu EU-a ili europskim i međunarodnim standardima;
- preporuke su razmjerne utvrđenim izazovima. Potiču i poduzimanje pozitivnih reformi;
- preporuke su dovoljno konkretne kako bi se državama članicama omogućilo da poduzmu konkretne i provedive daljnje mjere, uzimajući u obzir nacionalne nadležnosti, pravne sustave i prema potrebi institucionalni kontekst;
- Komisija je pri pripremi preporuka posebnu pozornost posvetila dosljednosti i sinergijama s drugim postupcima, kao što su europski semestar, Uredba o općoj uvjetovanosti i nacionalni planovi za oporavak i otpornost¹³;
- kasnija izdanja izvješća o vladavini prava uključivat će praćenje provedbe preporuka.

Izvješće je rezultat bliske suradnje s državama članicama i temelji se na različitim nacionalnim, međunarodnim i drugim izvorima¹⁴. Sve su države članice pozvane da sudjeluju u postupku izrade, dostave pisani doprinos¹⁵ i sudjeluju u ciljanim posjetima zemljama provedenima u razdoblju od veljače do travnja 2022.¹⁶ Nadalje, u okviru ciljanog savjetovanja s dionicima dobiveni su vrijedni horizontalni doprinosi i doprinosi za pojedinačne zemlje¹⁷. Vijeće Europe dostavilo je pregled svojih nedavnih mišljenja i

¹² Preporukama se ne dovodi u pitanje nijedan postupak koji Komisija može pokrenuti u okviru drugih pravnih instrumenata, kao što su postupci zbog povrede ili Uredba o općoj uvjetovanosti.

¹³ Prema potrebi, utvrđena stajališta Komisije u okviru tih postupaka koji se odnose na predmetnu državu članicu utvrđuju se prije preporuka.

¹⁴ Izvori godišnjeg izvješća o vladavini prava uključuju posebice pisane informacije dobivene od država članica, pisane doprinose primljene tijekom ciljanog savjetovanja s dionicima i informacije međunarodnih organizacija ili informacije primljene od nacionalnih tijela i dionika tijekom posjeta zemljama. Ti izvori služe kao temelj za Komisiju ocjenu i ne predstavljaju stajalište Komisije.

¹⁵ [Izvješće o vladavini prava za 2022. – doprinos država članica](#).

¹⁶ Informacije o posjetima zemljama dostupne su u poglavljima o pojedinačnim zemljama. Komisija je u posjetima zemljama raspravljala s nacionalnim tijelima država članica, među ostalim s pravosudnim i neovisnim tijelima, tijelima za izvršavanje zakonodavstva, ali i dionicima kao što su udruženja novinara i civilno društvo.

¹⁷ Savjetovanje je provedeno u razdoblju od prosinca 2021. do siječnja 2022. [Izvješće o vladavini prava za 2022. – ciljano savjetovanje s dionicima](#).

izvješća o državama članicama EU-a¹⁸. Prije donošenja ovog izvješća države članice imale su priliku dostaviti najnovije podatke za poglavlje o svojoj zemlji.

2.1. Pravosudni sustavi

Neovisnost, kvaliteta i učinkovitost ključni su parametri djelotvornog pravosudnog sustava. Djelotvorni pravosudni sustavi neophodni su za primjenu i provedbu prava EU-a i poštovanje vladavine prava. Neovisnost pravosuđa iznimno je važna za pravičnost sudskih postupaka. To je zahtjev koji proizlazi iz načela djelotvorne sudske zaštite iz članka 19. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i prava na djelotvoran pravni lijek pred sudom iz članka 47. Povelje EU-a o temeljnim pravima¹⁹. Neovisni suci i sudovi jamče zaštitu prava pojedinaca koja proizlaze iz prava Unije i očuvanje zajedničkih vrijednosti država članica iz članka 2. UEU-a, osobito vrijednosti vladavine prava²⁰. Pri reformi svojih pravosudnih sustava države članice moraju u potpunosti poštovati zahtjeve utvrđene pravom EU-a i sudskom praksom Suda EU-a²¹.

Percepcija neovisnosti pravosuđa u EU-u

Prema Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022., istraživanja Eurobarometra provedena 2022. pokazuju da se percepcija neovisnosti među poduzećima poboljšala u otprilike dvije trećine država članica u usporedbi s 2021.²² Međutim, istraživanja među širom javnosti ukazala su na smanjenje percepcije neovisnosti pravosuđa u više od polovine država članica. Relativne percepcije među državama članicama nisu se mnogo mijenjale. U Finskoj, Danskoj, Austriji, Luksemburgu, Nizozemskoj i Njemačkoj razina percepcije neovisnosti u široj javnosti i dalje je posebno visoka (iznad 75 %), dok je u Slovačkoj, Poljskoj i Hrvatskoj i dalje vrlo niska (ispod 30 %).

Sudbena vijeća i postupci imenovanja sudaca kao ključne mjere za zaštitu neovisnosti pravosuđa

Sudbena vijeća mogu biti posebno važna zaštitna mjera za neovisnost pravosuđa, kako je prepoznato u sudskoj praksi Suda EU-a²³. Ona mogu djelovati kao zaštita između pravosuđa i drugih grana vlasti u pitanjima kao što su imenovanje i karijera sudaca, kao i njihova uloga u upravljanju pravosudnim sustavom. U okviru Vijeća Europe razvijeni su važni europski standardi o načinu na koji bi trebalo uspostaviti sudbena vijeća kako bi se na najbolji način zaštitila njihova neovisnost, među ostalim u pogledu njihova sastava²⁴. Sudbena vijeća trebaju i odgovarajuća sredstva za učinkovito funkcioniranje i ispunjavanje svojih zadaća.

U nizu država članica započeo je rad na jačanju neovisnosti sudbenih vijeća. U [Luksemburgu](#) su predložene zakonodavne izmjene kako bi se sastav budućeg sudbenog vijeća uskladio s europskim standardima. Njima bi se utvrdile nadležnosti sudbenog vijeća u pogledu upravljanja karijerama sudaca i uveo novi stegovni sustav. U [Hrvatskoj](#) se nedavnim

¹⁸ [Izvješće o vladavini prava za 2022. – doprinos Vijeća Europe.](#)

¹⁹ [Povelja EU-a o temeljnim pravima.](#)

²⁰ Presuda Suda EU-a od 24. lipnja 2019., *Komisija protiv Poljske*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, t. 44. i 58.

²¹ Upućivanje na ključne presude u razdoblju od prethodnog izvješća nalazi se u odjeljku 4.

²² Slike 50. i 52., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022.

²³ Sud EU-a prepoznao je da sudbena vijeća može predstavljati mjeru za zaštitu neovisnosti pravosuđa pod uvjetom da se osigura dovoljna neovisnost takvog tijela u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast i tijela kojima podnosi mišljenje. Vidjeti npr. presudu od 2. ožujka 2021., *A.B. i drugi (imenovanje sudaca Vrhovnog suda – djelovanje)*, C-824/18, t. 123.–125. i navedenu sudsku praksu.

²⁴ Vidjeti posebno Preporuku CM/Rec(2010)12 Vijeća Europe.

izmjenama jača uloga dvaju vijeća u odabiru sudaca i državnih odvjetnika. U [Italiji](#) je nedavno donesen novi zakon o reformi pravosudnog sustava kojim se predviđa uspostava i funkcioniranje Visokog sudbenog vijeća, uključujući način na koji se biraju njegovi članovi. Parlament u [Cipru](#) nedavno je izglasao reforme povezane sa sastavom sudbenog vijeća. U [Nizozemskoj](#) su predviđene moguće promjene u sastavu i imenovanju sudbenog vijeća. U [Švedskoj](#) od 2020. istražni odbor koji uključuje sve stranke ispituje kako ojačati neovisnost pravosuđa te se očekuje da će dostaviti svoje izvješće do veljače 2023.

Pomaci povezani s nacionalnim sudbenim vijećima ključna su tema u nekoliko država članica. U [Španjolskoj](#) i dalje postoji problem kašnjenja u obnovi sudbenog vijeća te su izneseni dodatni pozivi na izmjenu sustava imenovanja vijeća. U [Bugarskoj](#) sve više zabrinjava funkcioniranje Vrhovnog sudbenog vijeća i potreba za rješavanjem pitanja njegova sastava. U [Irskoj](#) zabrinjava predloženi sastav predviđenog Povjerenstva za imenovanje sudaca. U [Slovačkoj](#) je sudbeno vijeće preuzelo nove zadaće nakon ustavne reforme, no sustav razrješenja njegovih članova i dalje je sporan. U [Portugalu](#) je dovršetak zakonodavnog okvira za Visoko vijeće za upravne i porezne sudove u tijeku od 2004. te su poduzete nove mjere za rješavanje pitanja povezanih s dodjelom predmeta na sudovima²⁵.

U drugim državama članicama strukturni ili sustavni problemi nisu riješeni. U [Poljskoj](#) i dalje nije riješen ozbiljan problem u pogledu neovisnosti nacionalnog sudbenog vijeća, iako je istaknut u nizu presuda Suda EU-a i Europskog suda za ljudska prava, čime su potvrđene bojazni koje je Komisija utvrdila u kontekstu postupka iz članka 7. stavka 1. UEU-a. Te se bojazni odražavaju i u široj preporuci za državu članicu u okviru europskog semestra koja se odnosi na zaštitu neovisnosti pravosuđa. U [Mađarskoj](#) se Državno sudbeno vijeće i dalje suočava s izazovima u pogledu uspostave ravnoteže između ovlasti predsjednika Državnog ureda za pravosuđe u pogledu upravljanja sudovima i preporuke za državu članicu o jačanju neovisnosti sudstva iznesene u okviru europskog semestra, kao i s time povezanim problemima iznesenima u kontekstu postupka iz članka 7. stavka 1. UEU-a²⁶.

Način imenovanja sudaca može imati ključan utjecaj na neovisnost pravosuđa i javnu percepciju neovisnosti. Kako je utvrdio Sud EU-a, kako bi se zajamčila neovisnost pravosuđa, materijalne pretpostavke i postupovna pravila kojima se uređuju imenovanja sudaca moraju biti dostatna da spriječe opravdane sumnje u neovisnost predmetnih sudaca od vanjskih čimbenika i u njihovu neutralnost kao sudaca²⁷.

Od posljednjeg izvješća neke su države članice započele s poboljšanjima postupaka imenovanja sudaca. U [Irskoj](#) se novim nacrtom zakona o imenovanju sudaca ograničava diskrecijsko pravo vlade u postupku. U [Hrvatskoj](#) je završen postupak imenovanja predsjednika Vrhovnog suda te je izmijenjen postupak kojim se uređuje postupak odabira kako bi se izbjegla moguća buduća mrtva točka. U [Češkoj](#) se izmijenjenim zakonodavstvom nastoji uspostaviti transparentan i ujednačen sustav zapošljavanja i odabira sudaca i

²⁵ Preporuke se odnose na BG, IE, ES, IT, CY, LU, PT, SK, SE.

²⁶ Preporuke se odnose na HU.

²⁷ Vidjeti Sud Europske unije, presuda od 2. ožujka 2021., *A.B. i drugi (imenovanje sudaca Vrhovnog suda – djelovanje)*, C-824/18, t. 117., 119. i 123. i navedenu sudsku praksu. Sudjelovanje neovisnih tijela, kao što su sudbena vijeća, u postupku imenovanja sudaca u načelu može pridonijeti povećanju objektivnosti tog postupka, pod uvjetom da je takvo tijelo i samo dovoljno neovisno od zakonodavne i izvršne vlasti (vidjeti presude od 15. srpnja 2021., *Komisija protiv Poljske*, C-791/19, t. 98.–108.; od 20. travnja 2021., *Repubblika i Il-Prim Ministru*, C-896/19, t. 66.; od 2. ožujka 2021., *A.B. i drugi (imenovanje sudaca Vrhovnog suda – djelovanje)*, C-824/18, t. 66., 124. i 125.; i od 19. studenoga 2019., *A.K. i drugi*, spojeni predmeti C-585/18, C-624/18 i C-625/18, t. 137. i 138.).

predsjednika sudova. Parlament u [Cipru](#) nedavno je glasovao o reformi postupaka imenovanja sudaca i predsjednikâ novog predloženog Vrhovnog ustavnog suda i Visokog suda. U [Nizozemskoj](#) se razmatra nekoliko promjena za daljnje jačanje neovisnosti pravosuđa, među ostalim u pogledu imenovanja sudaca Vrhovnog suda.

U drugim državama članicama koje su poduzele korake za poboljšanje tih postupaka i dalje postoje izazovi, posebice povezani s imenovanjem na višim sudovima i na položaje predsjednika sudova. Iako su u [Malti](#) poduzeti koraci za depolitizaciju imenovanja predsjednika Vrhovnog suda, pravosudna tijela još uvijek nisu uključena u taj postupak. U [Grčkoj](#) postupak imenovanja sudaca i državnih odvjetnika na najviše položaje, uključujući nedovoljno sudjelovanje pravosudnih tijela u postupku odabira, i dalje zabrinjava. U [Austriji](#) je najavljena reforma postupka imenovanja predsjednika i potpredsjednika Vrhovnog suda kako bi se riješio problem nedovoljnog sudjelovanja pravosudnih tijela u postupku, ali ograničeno sudjelovanje pravosudnih tijela u imenovanju predsjednika i potpredsjednika upravnih sudova i dalje zabrinjava²⁸.

Postupci imenovanja na položaje sudaca na visokoj razini i dalje su ključan problem. U [Litvi](#) je imenovanje predsjednika Vrhovnog suda u tijeku od rujna 2019. jer zakonom nisu predviđeni rokovi za postupak odabira te se predsjedniku Republike daje diskrecijsko pravo u pogledu rokova postupaka odabira za Vrhovni sud. U [Latviji](#) je odbijanje kandidata za mjesto suca Vrhovnog suda od strane parlamenta bilo obilježeno kontroverzama u pogledu mogućeg neprimjerenog političkog utjecaja. U [Poljskoj](#) su određena imenovanja na Vrhovni sud bila predmet ključnih presuda Suda EU-a i Europskog suda za ljudska prava. U [Mađarskoj](#) se zabrinutost posebno odnosi na mogućnost diskrecijskih odluka u pogledu imenovanja i promaknuća sudaca, uključujući izbor predsjednika Vrhovnog suda, dodjelu predmeta i bonuse. U [Bugarskoj](#) nepostojanje redovitog natječaja za imenovanje sudaca na više položaje, u kombinaciji s raširenom upotrebom upućivanja, predstavlja rizik za neovisnost pravosuđa²⁹.

Autonomija i neovisnost državnog odvjetništva kao ključni elementi za dobro funkcioniranje kaznenopravnog sustava

Iako u EU-u ne postoji jedinstven model institucijskog ustroja državnog odvjetništva, uvijek su potrebne institucijske zaštitne mjere kako bi se osiguralo da je državno odvjetništvo dovoljno autonomno i da može provoditi učinkovite i nepristrane istrage i pokretati postupke pred sudom bez političkog pritiska. To nije nužno samo za nacionalno kazneno pravo i kazneno pravo EU-a, već i za mnoga druga važna pitanja kao što su zaštita financijskih interesa EU-a i borba protiv govora mržnje u digitalnom okruženju.

Nekoliko država članica pokrenulo je reforme za jačanje neovisnosti svojih državnih odvjetništava. U [Austriji](#) se nastavlja pripremni rad na reformi državnog odvjetništva s ciljem jačanja njegove neovisnosti. Reformom koja je u pripremi u [Češkoj](#) uspostavio bi se fiksni mandat glavnog državnog odvjetnika i drugih glavnih tužitelja te bi se primijenili jasni uvjeti za njihovo razrješenje. U [Bugarskoj](#) se vlada u okviru plana za oporavak i otpornost obvezala uspostaviti učinkovit mehanizam za odgovornost i kaznenu odgovornost glavnog državnog odvjetnika i njegovih zamjenika, kao i sudske preispitivanje odluka državnog odvjetništva o nepokretanju istraga. U [Španjolskoj](#) su donesene pravne izmjene s ciljem povećanja transparentnosti odnosa između vlade i glavnog državnog odvjetnika, dok podudarnost mandata glavnog državnog odvjetnika i vlade i dalje zabrinjava. U [Slovačkoj](#) Ministarstvo pravosuđa priprema izmjenu kako bi se ograničila ovlast glavnog državnog odvjetnika da

²⁸ Preporuke se odnose na EL, CY, MT, AT.

²⁹ Preporuke se odnose na BG, LV, LT, HU.

poništi odluke državnog odvjetništva u pojedinačnim predmetima, nakon što je izražena zabrinutost zbog odluka o zatvaranju nekoliko predmeta povezanih s korupcijom na visokoj razini³⁰.

Međutim, u nekim državama članicama postoji zabrinutost u pogledu neovisnosti i autonomije državnog odvjetništva. U [Sloveniji](#) je izražena zabrinutost zbog ovlasti ministra unutarnjih poslova da daje upute policiji u pojedinačnim predmetima, što utječe na neovisan rad državnih odvjetnika. U [Poljskoj](#) i dalje zabrinjava funkcioniranje državnog odvjetništva s obzirom na to da funkciju ministra pravosuđa i glavnog državnog odvjetnika obavlja ista osoba. Poljski sudovi istaknuli su i zabrinutost da se praksa upućivanja državnih odvjetnika može smatrati oblikom degradacije i diskriminacije. U [Mađarskoj](#) su izmijenjena pravila o razrješenju glavnog državnog odvjetnika, dok se preporukom GRECO-a o uklanjanju mogućnosti zadržavanja glavnog državnog odvjetnika na dužnosti nakon isteka njegova mandata i dalje nije bavilo, a nedostatak odgovornosti za nepokretanje ili zatvaranje istraga zabrinjava³¹.

Stegovni okviri i odgovornost sudaca i državnih odvjetnika

Sud EU-a nastavio je razvijati svoju sudsku praksu o osnovnim zaštitnim mjerama kako bi se osiguralo da se stegovni okvir ne može upotrebljavati kao instrument za političku kontrolu sudskih odluka³². Te zaštitne mjere uključuju jasna pravila kojima se definiraju ponašanje koje se smatra stegovnim prekršajem i primjenjive sankcije. Stegovni postupci moraju se provoditi uz sudjelovanje neovisnog tijela, a postupci moraju u potpunosti štititi prava utvrđena u člancima 47. i 48. Povelje, a posebno pravo na obranu. Naposljetku, moraju postojati pravila kojima se osigurava da se odluke koje donose stegovna tijela mogu osporavati na sudu³³.

U nekim državama članicama u tijeku su reforme za povećanje zaštitnih mjera za neovisnost pravosuđa u stegovnim postupcima. U [Španjolskoj](#) je uspostavljen novi stegovni sustav za državne odvjetnike. U [Sloveniji](#) su na inicijativu pravosudnog sustava u pripremi izmjene za poboljšanje stegovnog okvira. U [Belgiji](#) su uvedeni standardni obrasci za izvješćivanje o stegovnim mjerama protiv sudaca i državnih odvjetnika, a prvo konsolidirano izvješće o stegovnim postupcima pripremit će Visoko vijeće za pravosuđe 2022.

U drugim državama članicama i dalje postoji zabrinutost da bi se stegovni postupci mogli upotrijebiti za ograničavanje neovisnosti pravosuđa. U svojem planu za oporavak i otpornost [Poljska](#) se obvezala provesti reforme stegovnog sustava protiv sudaca, raspustiti stegovno vijeće Vrhovnog suda i pokrenuti postupak preispitivanja za suce na koje utječu odluke tog vijeća³⁴. Planom se nastoje ojačati određeni aspekti neovisnosti pravosuđa. U međuvremenu, unatoč presudama Suda EU-a, stegovno je vijeće nastavilo odlučivati o predmetima koji se odnose na suce, među ostalim i suspendirajući ih s dužnosti. U [Rumunjskoj](#) primjena stegovnih sankcija i uloga pravosudne inspekcije i dalje izaziva zabrinutost, iako se očekuje

³⁰ Preporuke se odnose na CZ, ES, AT, SK. Relevantna ključna etapa uključena je u plan za oporavak i otpornost Bugarske.

³¹ Preporuke se odnose na PL.

³² Sud je nedavno podsjetio na to načelo u predmetima koji se odnose na stegovno vijeće poljskog Vrhovnog suda (presuda od 15. srpnja 2021., *Europska komisija protiv Republike Poljske*, C-791/19) i rumunjsku pravosudnu inspekciju (presuda od 18. svibnja 2021., *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i drugi protiv Inspekția Judiciară i drugi*, spojeni predmeti C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19).

³³ Presuda Suda EU-a od 25. srpnja 2018., *LM*, C-216/18 PPU, t. 67.

³⁴ U lipnju 2022. donesen je niz zakonodavnih izmjena.

da će se nacrtom zakona koji je trenutačno u pripremi reformirati stegovni sustav. Zaštitne su mjere potrebne i za druge mehanizme odgovornosti. U [Hrvatskoj](#) novi zakoni kojima se zahtijevaju periodične sigurnosne provjere sudaca i državnih odvjetnika koje provodi Nacionalna sigurnosna agencija zabrinjavaju. U [Slovačkoj](#) sustav kaznene odgovornosti sudaca za „zlouporabu prava” i dalje zabrinjava. U [Sloveniji](#) u pravilima kojima se uređuju parlamentarne istrage nedostaju zaštitne mjere u pogledu neovisnosti sudaca i državnih odvjetnika³⁵.

Ulaganje u kvalitetu i učinkovitost pravosuđa

Učinkovit pravosudni sustav omogućuje upravljanje brojem predmeta i neriješenim predmetima te izricanje presuda bez nepotrebnog odlaganja. Iako postoje mnoge razlike među državama članicama i unutar njih, ovisno o vrsti postupka (npr. građanski i trgovački, kazneni, upravni) i sudskim instancama, pretjerano dugi postupci i znatan broj neriješenih predmeta narušavaju povjerenje građana i poduzeća u nacionalne pravosudne sustave i učinkovitost borbe protiv korupcije (vidjeti i odjeljak 2.2.). Odgovarajući ljudski i financijski resursi ključni su uvjeti za kvalitetu i učinkovitost pravosudnih sustava. Niz država članica to je prepoznalo dodjelom dodatnih sredstava za jačanje otpornosti pravosudnih sustava u svojim nacionalnim planovima za oporavak i otpornost te ulaganjem u digitalizaciju pravosuđa.

Ulaganje u ljudske i financijske resurse te digitalizacija pravosudnog sustava neophodni su za suočavanje sa širim izazovima u pogledu učinkovitosti koji postoje u nizu država članica. U [Hrvatskoj](#), [Cipru](#), [Malti](#) i [Portugalu](#) u tijeku su inicijative za svladavanje dugotrajnih izazova povezanih s učinkovitošću pravosudnog sustava, među ostalim u pogledu dugotrajnih sudskih postupaka. U [Italiji](#) su donesene sveobuhvatne reforme građanskopravnog i kaznenopravnog sustava s ciljem poboljšanja kvalitete i učinkovitosti pravosudnog sustava, uključujući u pogledu broja neriješenih predmeta i trajanja postupaka. U [Grčkoj](#) je nedavno doneseno novo zakonodavstvo o organizaciji sudova i statusu sudaca kako bi se svladali izazovi povezani s učinkovitošću i kvalitetom pravosuđa. U [Mađarskoj](#) je na snagu stupio novi zakon o novčanoj naknadi zbog kašnjenja u građanskom postupku kojim se predviđa naknada u slučaju povrede temeljnog prava na okončanje građanskog postupka u razumnom roku. U [Irskoj](#) je predložen nacrt zakona kojim se uspostavlja program naknade za slučajeve prekomjernog trajanja sudskog postupka.

Osiguravanje dugoročne otpornosti pravosudnog sustava mora uključivati jamčenje privlačnosti pravosudnih zanimanja, među ostalim odgovarajućom naknadom, i smanjenje broja slobodnih radnih mjesta za suce, tužitelje i sudsko osoblje. U [Belgiji](#) se radi na povećanju sredstava koja se dodjeljuju pravosudnom sustavu. U [Njemačkoj](#) je najavljeno produljenje „Pakta za vladavinu prava” kako bi se osigurala dodatna sredstva za pravosuđe i digitalizaciju, ali i dalje postoje dugoročni izazovi u pogledu zapošljavanja i plaća sudaca. U [Portugalu](#) i [Francuskoj](#) vlade poduzimaju korake za rješavanje problema nedostatka ljudskih resursa dodijeljenih pravosudnom sustavu, iako i dalje postoje izazovi. U [Sloveniji](#) je vlada bez savjetovanja sa sudskim tijelima smanjila prethodno dogovoreni proračun za sudove, sudbeno vijeće i državno odvjetništvo, a sudbeno vijeće pokrenulo je postupke za ocjenu ustavnosti plaća sudaca. U [Danskoj](#) su ograničeni rashodi za pravosudni sustav izraženi kao

³⁵ Preporuke se odnose na HR, PT, RO, SI, SK. Kad je riječ o Poljskoj, stegovni sustav za suce bio je predmet postupka zbog povrede. Relevantna ključna etapa uključena je u nacionalni plan za oporavak i otpornost.

postotak BDP-a te mali broj sudaca i dalje dugoročan izazov, posebno u pogledu osiguravanja učinkovite obrade predmeta³⁶.

U mnogim državama članicama i dalje se provode inicijative za poboljšanje digitalizacije pravosuđa, često na temelju iskustva s pandemijom bolesti COVID-19. Važno je osigurati učinkovitost digitalnih alata u praksi. U [Belgiji](#), [Bugarskoj](#) i [Malti](#) i dalje postoje izazovi, ali su u odgovarajućim planovima za oporavak i otpornost predviđena poboljšanja. U [Italiji](#) digitalizacija dodatno napreduje na građanskim sudovima, no na kaznenim sudovima i u državnim odvjetništvima i dalje postoje izazovi. Države članice s tekućim projektima za daljnje poboljšanje razine digitalizacije pravosuđa uključuju [Švedsku](#), [Nizozemsku](#), [Latviju](#), [Portugal](#), [Estoniju](#), [Dansku](#), [Austriju](#), [Rumunjsku](#), [Sloveniju](#), [Španjolsku](#) i [Finsku](#)³⁷.

Odvjetnici kao ključni dionici u pravosudnim sustavima koji se temelje na vladavini prava

Odvjetnici i njihova strukovna udruženja imaju temeljnu ulogu u jačanju vladavine prava i osiguravanju zaštite temeljnih prava, uključujući pravo na pošteno suđenje. Neke su države članice poduzele mjere kako bi olakšale pristup odvjetnicima. U [Latviji](#) je Vrhovni sud potvrdio da je sudjelovanje odvjetnika u sudskim postupcima ključno za osiguravanje prava na pošteno suđenje te je donio presudu u korist prava odvjetnika na pristup informacijama kako bi mogli obavljati svoje dužnosti. U [Luksemburgu](#) su Ministarstvo pravosuđa i Odvjetnička komora zajedno razvili zakonodavstvo kojim je pravna pomoć postala dostupnija. U [Litvi](#) se priprema reforma sustava pravne pomoći. U [Irskoj](#) visoki troškovi sudskih postupaka i nedostaci u sustavu pravne pomoći i dalje zabrinjavaju te se trenutno radi na rješavanju tih izazova³⁸.

Jedan od ključnih elemenata slobode obavljanja pravne struke jest poštovanje povjerljivosti odnosa s klijentima. U preporukama Vijeća Europe jasno se navodi da sve iznimke od načela tajnosti moraju biti u skladu s načelima vladavine prava. U [Litvi](#) se pred Europskim sudom za ljudska prava vode postupci u pogledu poštovanja poslovne tajne odvjetnika.

2.2. Okvir za borbu protiv korupcije

Korupcija šteti vladavini prava i povjerenju građana i poduzeća u javne institucije. Sveobuhvatan pristup borbi protiv korupcije mora se temeljiti na kombinaciji preventivnih i represivnih mjera. Za to je potreban čvrst pravni i institucionalni okvir, dostatni administrativni i pravosudni kapaciteti, kao i politička volja za provedbu, uključujući učinkovitu istragu i kazneni progon. Kad je riječ o prevenciji, pouzdane i učinkovite cjelovite mjere uključuju sprečavanje i rješavanje sukoba interesa, osiguravanje transparentnosti sustava lobiranja, sustave prijave imovine i interesa, djelotvornu zaštitu zviždača te transparentnost financiranja političkih stranaka.

Percepcija korupcije u EU-u

Rezultati indeksa percepcije korupcije (CPI)³⁹ pokazuju da je deset država članica među prvih dvadeset zemalja koje se smatraju najmanje korumpiranim u svijetu, dok je prosječna

³⁶ Preporuke se odnose na BE, DK, DE, FR, MT.

³⁷ Preporuke se odnose na FR, IT, NL, FI.

³⁸ Preporuke se odnose na IE, LT, LU.

³⁹ Svake ih godine objavljuje organizacija Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

ocjena EU-a globalno dobra i poboljšala se u odnosu na prošlu godinu⁴⁰. Neke su države članice ostvarile bolje rezultate u odnosu na prethodne godine, a neke i dalje imaju znatno gore rezultate od ostalih država članica EU-a.

Istraživanja Eurobarometra o korupciji za 2022.⁴¹ pokazuju da je korupcija i dalje ozbiljan problem za građane i poduzeća EU-a. Gotovo sedam od deset Europljana (68 %) smatra da je korupcija u njihovoj državi raširena, a više od četiri od deset Europljana (41 %) smatra da se razina korupcije u njihovoj državi povećala. Istodobno, samo 31 % ispitanika smatra da su nastojanja njihove vlade u borbi protiv korupcije djelotvorna. Usto, više od šezdeset posto europskih poduzeća (63 %) smatra da je problem korupcije u njihovoj državi raširen, a većina poduzeća (51 %) smatra da korumpirani pojedinci ili poduzeća u njihovoj državi vjerojatno neće biti uhvaćeni ni prijavljeni policiji ili državnom odvjetništvu.

Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i njihova provedba

Države članice u skladu s međunarodnim pravom moraju održavati učinkovite i koordinirane antikorupcijske politike⁴². Najčešći način da se to olakša jest uspostava i provedba nacionalne strategije za borbu protiv korupcije⁴³. Iako uspostava takvih strategija sama po sebi nije zahtjev, one su važne za pretvorbu političkih obveza u konkretne mjere kako bi se osiguralo da se zakonodavni ili institucijski nedostaci rješavaju na dosljedan, sveobuhvatan i koordiniran način te kako bi se naponi u borbi protiv korupcije prilagodili promjenjivom okruženju⁴⁴. Gotovo sve države članice trenutačno imaju nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, koje redovito ocjenjuju i revidiraju. Od srpnja 2021. [Hrvatska](#), [Rumunjska](#), [Grčka](#), [Litva](#) i [Malta](#) revidirale su ili donijele strategije i popratne akcijske planove, a [Njemačka](#), [Češka](#), [Italija](#) i [Latvija](#) trenutačno revidiraju svoje strategije. Postupak provedbe doveo je do važnih prijedloga reformi u nekim državama članicama. U [Portugalu](#) je donesen zakonodavni paket za borbu protiv korupcije i njezino sprečavanje u javnom i privatnom sektoru, a u [Finskoj](#) su u tijeku revizije kaznenopravnog zakonodavstva za borbu protiv korupcije⁴⁵.

Jačanje kapaciteta institucija i pravnog okvira za borbu protiv korupcije

Države članice imaju opsežno zakonodavstvo kojim se njihovim kaznenopravnim sustavima pružaju alati za borbu protiv korupcije. Nekoliko država članica i dalje radi na uklanjanju zakonodavnih nedostataka i usklađivanju postojećih okvira s međunarodnim antikorupcijskim

⁴⁰ Kao i prošle godine, šest država članica (Danska, Finska, Švedska, Nizozemska, Luksemburg i Njemačka) ima 80 ili više od maksimalnih 100 bodova na indeksu, a njih još pet (Austrija, Estonija, Irska, Belgija i Francuska) ima više od 72 boda.

⁴¹ Posebno istraživanje Eurobarometra br. 523 o korupciji (2022.) i istraživanje Flash Eurobarometer br. 507 o stavovima poduzeća o korupciji u EU-u (2022.). Podaci Eurobarometra o stavovima poduzeća o korupciji, koji se ažuriraju svake druge godine. Podaci Eurobarometra o percepciji korupcije i iskustvima građana i poduzeća iz prošlogodišnjeg izvješća ažuriraju se svake druge godine. Prethodne skupove podataka čine Posebno istraživanje Eurobarometra br. 502 (2020.) i istraživanje Flash Eurobarometer br. 482 (2019.).

⁴² Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC) obvezuje države stranke da, u skladu s temeljnim načelima svojih pravnih sustava, razvijaju, provode ili održavaju učinkovite i koordinirane politike za borbu protiv korupcije kojima se promiče sudjelovanje društva i koje odražavaju načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integriteta, transparentnosti i odgovornosti. Sve države članice i EU stranke su Konvencije.

⁴³ Vidjeti i [Izjavu iz Kuala Lumpura o strategijama za borbu protiv korupcije](#).

⁴⁴ Kao što je navedeno u prošlogodišnjem izvješću, jasni i mjerljivi ciljevi, odgovarajući resursi, namjenska potpora i praćenje provedbe, redovite evaluacije i jasno definirane odgovornosti za specijalizirane institucije, kao i velik angažman relevantnih dionika važni su elementi za djelotvornu provedbu tih strategija i postizanje konkretnih rezultata (COM(2021) 700 final, str. 11.).

⁴⁵ Preporuke se odnose na LV, LT, PT, SI, FI.

normama⁴⁶ i pravom EU-a⁴⁷. [Poljska](#) je povećala kaznene sankcije za korupciju u javnom životu, a [Grčka](#) je jasnije utvrdila definicije aktivnog i pasivnog podmićivanja. U drugim državama članicama raspravlja se o reformama materijalnog ili postupovnog kaznenog prava. [Finska](#) planira kriminalizirati trgovanje utjecajem, dok [Slovačka](#) nastoji proširiti definiciju podmićivanja u svojem nacionalnom pravu. [Njemačka](#) se obvezala na jačanje kaznenih sankcija za podmićivanje zastupnika u parlamentu. U drugim državama članicama i dalje postoje posebne zakonodavne praznine. U [Švedskoj](#) su nedostaci u pravnoj definiciji podmićivanja stranih dužnosnika uzrok ograničenih kaznenih progona i pravomoćnih presuda⁴⁸.

Borba protiv korupcije oslanja se na čvrst pravni okvir za borbu protiv korupcije i na osiguravanje njegove učinkovite provedbe. Sposobnost tijela za izvršavanje zakonodavstva, tijela kaznenog progona i pravosuđa da provode odredbe kaznenog prava za borbu protiv korupcije ključna je za učinkovitu borbu protiv korupcije. To se temelji na ovlastima i autonomiji nadležnih tijela te na njihovoj specijalizaciji, analitičkim kapacitetima i resursima. Pristup relevantnim informacijama i međusobna povezanost registara isto su tako ključni kako bi se tim tijelima omogućilo provođenje složenih financijskih istraga. Uspješne antikorupcijske istrage i kazneni progon oslanjaju se i na učinkovitu suradnju između tijela kaznenog progona i drugih agencija, kao što su financijsko-obavještajne jedinice te porezna tijela, tijela za reviziju i tijela nadležna za tržišno natjecanje.

U nekim državama članicama provedene su ili se razmatraju strukturne i organizacijske promjene s ciljem povećanja kapaciteta tijela za borbu protiv korupcije. U [Danskoj](#) je osnovana nova nacionalna istražna jedinica kako bi se poboljšalo postupanje s teškim kaznenim djelima, uključujući složene slučajeve korupcije. U [Bugarskoj](#) su predviđene reforme za restrukturiranje Komisije za borbu protiv korupcije, dok su specijalizirana pravosudna tijela ukinuta. Istodobno se takvim reformama treba dati prednost učinkovitoj istrazi korupcije, posebno u pogledu slučajeva korupcije na visokoj razini⁴⁹.

Mnoge države članice poduzele su korake za povećanje kapaciteta tijela kaznenog progona odgovornih za borbu protiv korupcije, primjerice dodatnim resursima ([Irska](#), [Latvija](#)) ili dodatnim osposobljavanjem ([Estonija](#), [Španjolska](#)). Državna odvjetništva u mnogim državama članicama navode ograničenja resursa kao izazov, što ponekad pogoršavaju dodatni nedostaci. U [Rumunjskoj](#) se zahtjevi u pogledu radnog staža smatraju preprekama pri zapošljavanju specijaliziranih državnih odvjetnika. U [Luksemburgu](#) i [Portugalu](#) utvrđeno je da nedostatak resursa uzrokuje kašnjenja u kaznenom progonu predmeta. U [Slovačkoj](#) bi optužbe za politički motivirane odluke o pokretanju istraga korupcije mogle narušiti suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva i učinkovitost borbe protiv korupcije, kao i povjerenje javnosti u integritet institucija. U [Sloveniji](#) je izražena zabrinutost u pogledu operativne autonomije policije u istragama korupcije⁵⁰.

⁴⁶ Prvenstveno Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji i njegova Građanskopravna konvencija o korupciji; Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama; i Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije.

⁴⁷ Zakonodavstvo EU-a koje ima važan učinak na olakšavanje borbe protiv korupcije uključuje pravila o kriminalizaciji korupcije, zamrzavanju i oduzimanju imovine, zaštiti financijskih interesa EU-a, standarde za zaštitu zviždača, revidirana pravila protiv pranja novca, posebno uspostavom registara stvarnog vlasništva nad poduzećima, te daljnje korake za pomoć u razmjeni financijskih informacija i ubrzanje financijskih istraga.

⁴⁸ Preporuke se odnose na FI, SE.

⁴⁹ Preporuke se odnose na BG.

⁵⁰ Preporuke se odnose na CY, IT, FR, LU, RO, SI, SK.

Uklanjanje prepreka u kaznenim istragama, kaznenom progonu i primjeni odvraćajućih sankcija za korupciju

Postupovni nedostaci mogu ozbiljno ometati istragu i kazneni progon predmeta povezanih s korupcijom i narušiti učinkovitost borbe protiv korupcije. Primjeri uključuju pretjerano složene ili nejasne odredbe o ukidanju imuniteta i kratke rokove zastare, što može spriječiti zaključivanje složenih predmeta, posebno ako se kombiniraju s drugim čimbenicima koji pridonose dugotrajnim postupcima. Takve prepreke mogu biti posebno štetne za složene predmete povezane s korupcijom na visokoj razini i mogu stvoriti rizik od nekažnjavanja, zbog čega napori u borbi protiv korupcije gube svoj odvraćajući učinak.

Neke su države članice uvele mjere za smanjenje prepreka u učinkovitim istragama i kaznenom progonu. Novim mjerama u [Portugalu](#) nastoji se povećati učinkovitost pravosudnog sustava u rješavanju predmeta povezanih s korupcijom i ubrzati rad državnog odvjetništva, među ostalim produljenjem zastare za kaznena djela korupcije. U [Litvi](#) je zakonodavni okvir izmijenjen kako bi se omogućila šira upotreba digitalnih alata⁵¹.

Prekomjerno trajanje kaznenih postupaka u predmetima povezanim s korupcijom može spriječiti pravovremeno zaključivanje predmeta, što otežava postizanje dobrih rezultata u pogledu pravomoćnih presuda. Iako su u [Malti](#) ukupno dodijeljena veća sredstva za istrage i kazneni progon, istrage slučajeva povezanih s korupcijom na visokoj razini i dalje dugo traju. Još uvijek nedostaju rezultati u pogledu pravomoćnih presuda. Kašnjenja u kaznenom progonu slučajeva korupcije na visokoj razini predstavljaju problem i u [Češkoj](#). U [Španjolskoj](#) trajanje istraga korupcije i kaznenog progona i dalje zabrinjava, posebno u pogledu složenih predmeta povezanih s korupcijom na visokoj razini⁵².

U nekim je državama članicama imunitet članova vlade za kaznena djela korupcije problem koji izaziva zabrinutost. [Hrvatska](#) je nedavno donijela izmjene kojima se ukida imunitet članova Vlade za kaznena djela korupcije. U [Poljskoj](#) postoji zabrinutost u pogledu širokog područja primjene imuniteta viših rukovoditelja koji su ujedno i zastupnici u parlamentu, kao i u pogledu odredbi kojima se propisuje nekažnjavanje za javne dužnosnike koji počine kazneno djelo zlouporabe položaja⁵³.

Neke države članice i dalje konsolidiraju svoje dobre rezultate u istragama, kaznenom progonu i sankcioniranju korupcije na visokoj razini⁵⁴. U [Austriji](#) se istrage političke korupcije na visokoj razini pomno nadziru, među ostalim u okviru parlamentarnog istražnog odbora. U [Rumunjskoj](#) se učinkovitost istrage i sankcioniranja korupcije na visokoj razini dodatno poboljšala, među ostalim postizanjem napretka u predmetima koji su zbog postupovnih razloga već godinama u tijeku. [Francuska](#) ostvaruje kontinuirane opipljive rezultate u predmetima korupcije na visokoj razini, unatoč izazovima povezanim s ograničenim resursima i strukturnim slabostima.

U drugim državama članicama tek treba ostvariti dobre rezultate u rješavanju slučajeva korupcije na visokoj razini, među ostalim učinkovitim istragama i kaznenim progonima te

⁵¹ U kontekstu plana za oporavak i otpornost.

⁵² Preporuke se odnose na CZ, ES, MT. Ključna etapa u smanjenju broja neriješenih predmeta i trajanja postupaka uključena je i u plan za oporavak i otpornost Hrvatske.

⁵³ Preporuke se odnose na PL.

⁵⁴ Kako je navedeno u Izvješću o vladavini prava za 2020., zbog nedostatka ujednačenih, ažuriranih i konsolidiranih statističkih podataka o svim državama članicama teže je pratiti i uspoređivati uspješnost provedbe istraga i progona kaznenih djela korupcije. Procjena se temelji na podacima koje su dostavile države članice.

primjenom odvratajućih sankcija na temelju pravomoćnih presuda. U [Bugarskoj](#) još uvijek nema kontinuiranih dobrih rezultata u donošenju presuda u predmetima korupcije na visokoj razini. U [Grčkoj](#) su pokrenuti sudski postupci za ograničen broj kaznenih progona povezanih s korupcijom, iako tek treba utvrditi napredak u pogledu pravomoćnih presuda. U [Mađarskoj](#) su otvoreni neki novi predmeti korupcije na visokoj razini, no nedostatak dobrih rezultata u pogledu istraga, kaznenih progona i pravomoćnih presuda povezanih s optužbama za korupciju koje se odnose na visoke dužnosnike i njihov najuži krug i dalje je ozbiljan razlog za zabrinutost⁵⁵.

Jačanje okvira za sprečavanje korupcije i integritet

Okviri za transparentno i odgovorno upravljanje i integritet ključni su za sprečavanje korupcije na svim razinama javne uprave i vlasti. Države članice nastavile su poduzimati mjere za jačanje okvira za sprečavanje korupcije i integritet u protekloj godini, među ostalim za ažuriranje etičkih standarda, za bolju provedbu ili reviziju pravila o prijavi imovine i interesa, neusklađenosti i sukoba interesa, za jačanje mehanizama unutarnje kontrole te za reguliranje lobiranja i rotirajućih vrata.

Poticanje integriteta u javnom životu i sprečavanje sukoba interesa

Do sukoba interesa dolazi kad javni dužnosnik ima privatni ili profesionalni interes koji bi mogao ometati nepristrano i objektivno obavljanje njegovih dužnosti⁵⁶. Kako bi se spriječili takvi sukobi interesa, većina država članica uspostavila je mjere koje obuhvaćaju širok raspon izabranih i imenovanih javnih dužnosnika. U nizu država članica utvrđeni su izazovi, a neke poduzimaju korake za jačanje svojih okvira. U [Španjolskoj](#) je Ured za sukobe interesa pojačao svoju ulogu u pružanju etičkih smjernica i osposobljavanju javnih dužnosnika. U [Slovačkoj](#) su u tijeku rasprave o osnivanju Ureda za zaštitu javnog interesa koji bi nadgledao provedbu novih pravila o sukobu interesa. U [Malti](#) su ažurirana pravila o integritetu u javnoj službi, među ostalim u policiji. U [Nizozemskoj](#) je u tijeku rad na okviru za integritet policije, uz uspostavu novih struktura. U [Rumunjskoj](#) je povećana usmjerenost na integritet tijela za izvršavanje zakonodavstva donijela pozitivne rezultate. [Bugarska](#) je nastavila uvoditi mjere za poboljšanje integriteta određenih sektora, uključujući policiju i pravosuđe. U [Irskoj](#) je predstojeća zakonodavna reforma usmjerena na jačanje Komisije za standarde u javnim službama kako bi se mogao bolje provoditi okvir za integritet. U [Estoniji](#) postoje smjernice o sukobima interesa, ali one ne podliježu učinkovitom mehanizmu provjere i provedbe⁵⁷.

Na visoke državne dužnosnike i zastupnike u parlamentu često se primjenjuju posebna pravila o integritetu. Većina država članica ima uspostavljene kodekse ponašanja i pravila o sprečavanju sukoba interesa i neusklađenosti s drugim aktivnostima. Važno je da praktična provedba tih pravila podliježe redovitoj provjeri i evaluaciji. Pomaci u protekloj godini uključuju ojačana pravila o izvanparlamentarnom radu i aktivnostima parlamentarnih zastupnika, kao što je sudjelovanje u odborima trgovačkih društava u [Luksemburgu](#). Povjerenstvo za etiku Nacionalne skupštine u [Francuskoj](#) bilo je aktivno u izdavanju mišljenja i provjeravanju financijskih izvještaja radi otkrivanja sukoba interesa. U nekim su državama članicama poboljšanja utvrđena ili se provode. U [Nizozemskoj](#) je u pripremi Kodeks ponašanja za ministre i državne tajnike. U [Finskoj](#) je u pripremi zakonodavstvo za postroženje pravila o sukobu interesa za javne dužnosnike i ministre. U [Belgiji](#) nedostaje široka politika integriteta za ministre i njihove kabinete, kao i za zastupnike u parlamentu, a

⁵⁵ Preporuke se odnose na BG, EL, HU.

⁵⁶ Vijeće Europe, Preporuka Rec(2000)10 o kodeksima ponašanja za javne dužnosnike.

⁵⁷ Preporuke se odnose na BG, EE, IE, SK.

postojeći kodeksi ponašanja i dalje imaju nedostatke. U [Češkoj](#) ne postoji etički kodeks kojim bi se uredio okvir za integritet zastupnika u parlamentu. U [Italiji](#) je u parlamentu već nekoliko godina u postupku prijedlog propisa o sukobu interesa za političke dužnosnike, uključujući zastupnike u parlamentu⁵⁸.

- *Lobiranje i rotirajuća vrata*

Lobiranje je legitiman čin političkog sudjelovanja⁵⁹. Međutim, ono mora biti popraćeno strogim zahtjevima transparentnosti i integriteta kako bi se osigurala odgovornost i uključivost u donošenju odluka⁶⁰ (vidjeti i odjeljak 2.4.). Neke su države članice revidirale svoje okvire kako bi osigurale veću transparentnost, dok u drugima pravila još uvijek nedostaju ili bi se mogla poboljšati. U [Cipru](#) su donesena pravila o lobiranju i javno dostupnim registrima lobista i sastanaka. U [Njemačkoj](#) je u 2022. na snagu stupio novi registar lobista na saveznoj razini te je najavljeno uvođenje „zakonodavnog otiska”.

U drugim državama članicama ([Belgija](#), [Hrvatska](#), [Italija](#), [Španjolska](#) i [Latvija](#)) u tijeku su rasprave o novom zakonodavstvu o lobiranju. U [Estoniji](#) postoje smjernice za lobiranje te su održane rasprave o zakonodavnoj transparentnosti i integritetu u pogledu lobiranja. U [Austriji](#) radna skupina koja je prije više od dvije godine dobila mandat za predlaganje reforme lobiranja još nije uspjela postići dogovor. U [Francuskoj](#) postoji zabrinutost u pogledu dosljednosti primjene pravila lobiranja na sve vrste aktera u lobiranju. Posebni propisi o lobiranju još uvijek ne postoje ili bi se mogli poboljšati u nizu država članica⁶¹.

Još je jedno područje pod javnim nadzorom u mnogim državama članicama reguliranje i provedba pravila o rotirajućim vratima između javnih i privatnih funkcija. [Hrvatska](#) je produljila razdoblje mirovanja za imenovanja dužnosnika na rukovodeća radna mjesta u relevantnim poduzećima s 12 na 18 mjeseci. U [Nizozemskoj](#) je Vlada najavila da namjerava uvesti stroža ograničenja nakon prestanka radnog odnosa. U nekoliko država članica pravila o rotirajućim vratima imaju praznine ili nedostatke. U [Njemačkoj](#) su propisi o ograničenjima nakon prestanka radnog odnosa i razdobljima mirovanja i dalje rascjepkani i nedosljedni za različite funkcije. U [Švedskoj](#) su pravila o rotirajućim vratima za najviše izvršne funkcije u Vladi općenito ograničena te je vlada pokrenula evaluaciju postojećeg okvira. U [Danskoj](#) ne postoje pravila o rotirajućim vratima za ministre. U [Češkoj](#) su razdoblja mirovanja koja obuhvaćaju državne službenike i članove Vlade i dalje ograničena⁶².

- *Prijava imovine i interesa*

Prijavama imovine i interesa javnih dužnosnika podupire se transparentnost i odgovornost javnog sektora kako bi se promicao integritet i spriječila korupcija. Sve države članice uvele su određena pravila kojima se osigurava da kategorije dužnosnika u javnom sektoru podliježu obvezama prijave imovine i interesa. Međutim, ona se razlikuju u opsegu, transparentnosti i dostupnosti objavljenih informacija, kao i u razini i učinkovitosti provjere i provedbe.

Iako u nekim državama članicama aktivnosti u pogledu reformi napreduju, i dalje postoje izazovi koje je potrebno riješiti. U [Portugalu](#) su proširene i ojačane obveze predaje imovinske kartice za političke i više javne dužnosnike. Iako tijelo zaduženo za praćenje i provjere još

⁵⁸ Preporuke se odnose na BE, CZ, NL.

⁵⁹ OECD (2021.), Lobiranje u 21. stoljeću.

⁶⁰ OECD (2010.), Preporuka Vijeća o načelima transparentnosti i integriteta pri lobiranju; Standardi Vijeća Europe o transparentnosti lobiranja, Preporuka CM/Rec(2017)2.

⁶¹ Preporuke se odnose na BE, DK, DE, EE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, PL, RO, SK. Relevantne ključne etape uključene su i u plan za oporavak i otpornost Češke.

⁶² Preporuke se odnose na BE, DK, DE, IE, NL, SE.

nije u funkciji, radi se na rješavanju tog pitanja. U [Rumunjskoj](#) je elektroničko dostavljanje prijava imovine i interesa obvezno od siječnja 2022., iako postoje određeni izazovi u pogledu učinkovite provjere dostavljenih podataka. Iako imovinske kartice u [Grčkoj](#) podnosi velik broj dužnosnika, provjerava se točnost samo ograničenog dijela imovinskih kartica. U [Mađarskoj](#) i dalje postoji zabrinutost zbog nedostatka sustavnih provjera i nedovoljnog nadzora imovinskih kartica. U [Belgiji](#) provjera i transparentnost takvih kartica i dalje zabrinjavaju jer se sadržaj imovinskih kartica može procijeniti samo tijekom kaznene istrage. U [Austriji](#) zastupnici u Parlamentu nisu obvezni prijavljivati imovinu, kamate, dugove ni obveze⁶³.

- *Zaštita zviždača*

Poticanje i zaštita onih koji otkrivaju zlodjela ima ključnu ulogu u otkrivanju i sprečavanju korupcije, kako u javnom tako i u privatnom sektoru. Prenošenje Direktive (EU) 2019/1937 o zaštiti zviždača⁶⁴ u nacionalno pravo potaknulo je niz država članica da donesu zakonodavstvo, dok su mnoge još uvijek u postupku revizije postojećeg nacionalnog zakonodavstva ili uvođenja novih pravila i pojednostavnjenja institucijskog okvira za postupanje s prijavama zviždača.

Financiranje političkih stranaka

Financiranje političkih stranaka važno je rizično područje za korupciju, te je nekoliko država članica donijelo ili razmatra reforme za povećanje transparentnosti i nadzora. U [Poljskoj](#) su revidirana pravila o financiranju političkih stranaka kako bi se povećala transparentnost. U [Nizozemskoj](#) se nastavljaju rasprave o zaštiti političkih stranaka od vanjskog utjecaja. U [Estoniji](#) bi se nacrtom zakonodavstva koji se priprema nastojale povećati ovlasti Odbora za nadzor financiranja političkih stranaka. U [Austriji](#) je Parlament u postupku donošenja reformi za rješavanje dugotrajnih pitanja povezanih s postojećim sustavom, među ostalim u pogledu ovlasti njezina Revizorskog suda. [Danska](#) namjerava preispitati i izmijeniti sustav financiranja političkih stranaka, iako bez konkretnog vremenskog okvira. Izazovi postoje i u drugim državama članicama, kao što je [Italija](#), gdje praksa usmjeravanja donacija političkim strankama putem političkih zaklada predstavlja prepreku javnoj odgovornosti zbog nepostojanja jedinstvenog elektroničkog registra⁶⁵.

Programi za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima

Programi za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima stvaraju rizik od korupcije i izazivaju zabrinutost u pogledu sigurnosti, pranja novca i utaje poreza⁶⁶. Komisija smatra da dodjela građanstva EU-a u zamjenu za unaprijed utvrđena plaćanja ili ulaganja, bez stvarne povezanosti s predmetnom državom članicom, ugrožava bit građanstva EU-a i krši pravo EU-a⁶⁷. Stoga je Komisija pozvala države članice da stave izvan snage programe za dodjelu državljanstva ulagačima i poduzmu odgovarajuće mjere za uklanjanje rizika povezanih s programima dodjele prava boravka ulagačima⁶⁸. [Bugarska](#) je u ožujku 2022. stavila izvan

⁶³ Preporuke se odnose na CZ, IE, EL, CY, HU, PL, AT, PT, SK. Relevantne ključne etape uključene su i u plan za oporavak i otpornost Hrvatske.

⁶⁴ Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL L 305, 26.11.2019., str. 17.).

⁶⁵ Preporuke se odnose na DK, IT, AT.

⁶⁶ Izvješće Komisije „Programi za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima u Europskoj uniji” doneseno 23. siječnja 2019., COM(2019) 12 final.

⁶⁷ Komisija je pokrenula postupke zbog povrede u pogledu programa Cipra i Malte.

⁶⁸ Preporuka u kontekstu ruske invazije na Ukrajinu povezana s programima za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima donesena 28. ožujka 2022., C(2022) 2028. Programi za dodjelu prava boravka ulagačima

snage svoj program za dodjelu državljanstva ulagačima. [Cipar](#) je već u studenome 2020. prestao primati nove zahtjeve u okviru svojeg programa te je sada i prestao obrađivati zahtjeve. [Malta](#) je 2. ožujka 2022. obustavila svoj program za ruske i bjeloruske državljane, ali ga i dalje primjenjuje za druge državljane⁶⁹.

Ublažavanje učinka pandemije na korupciju

Trend povećanja rizika od korupcije povezanog s bolešću COVID-19 traje od 2020., a ugrožena područja i dalje uključuju izdavanje potvrda o cijepljenju protiv ili preboljenju bolesti COVID-19, ili testiranju na tu bolest, te nabavu medicinske zaštitne opreme. Povećana primjena ubrzanih i pojednostavnjenih postupaka javne nabave često je dovodila do izravnih dodjela ili nekonkurentnih postupaka nabave. Kako bi otkrile i spriječile korupciju u takvim postupcima, države članice povećale su transparentnost i pojačale praćenje. Nadležna tijela u nekoliko država članica provela su ciljne revizije ([Austrija](#), [Češka](#), [Slovenija](#) i [Portugal](#)) ili aktivnosti nadzora ([Litva](#)). U [Belgiji](#) je Revizorski sud objavio poseban pregled za povećanje transparentnosti u pogledu vladinih mjera potpore.

2.3. Medijski pluralizam i sloboda medija

Neovisni i slobodni mediji nadzornici su demokracije. Slobodno i pluralističko medijsko okruženje ključno je za obranu vladavine prava pozivanjem vlasti i institucija na odgovornost. Političkim ili državnim pritiskom ili kontrolom medija potkopava se sloboda govora i izražavanja te sloboda traženja, primanja i prenošenja informacija. Sukob interesa i vrlo koncentrirano tržište na kojem dominira samo nekoliko sudionika isto tako mogu ugroziti slobodu medija. U EU-u države članice imaju pozitivnu obvezu novinarima zajamčiti povoljno okruženje, zaštititi njihovu sigurnost i promicati medijski pluralizam i slobodu medija. Izazovi na tom području utvrđeni u prethodnim izvješćima o vladavini prava doveli su do nekoliko nedavnih inicijativa EU-a, uključujući preporuku o sigurnosti novinara i paket mjera za rješavanje problema zlonamjernih tužbi protiv javnog sudjelovanja.

Alat za praćenje medijskog pluralizma

Alatom za praćenje medijskog pluralizma procjenjuju se rizici za slobodu i pluralizam medija u svim državama članicama, s naglaskom na četirima područjima: osnovna zaštita slobode medija, tržišna pluralnost, politička neovisnost i društvena uključivost medija⁷⁰. Najnoviji rezultati praćenja medijskog pluralizma (2022.) pokazuju da od 2021. nije bilo većih promjena u tim područjima, iako postoje određene razlike u posebnim pokazateljima u tim općim područjima. Pokazatelj koji se odnosi na novinarstvo i njegovu zaštitu zabilježio je blago pogoršanje. Došlo je do poboljšanja pokazatelja koji se odnosi na transparentnost vlasništva nad medijima nakon što je nekoliko država članica provelo zakonodavstvo EU-a kojim se uređuje to pitanje. Rizik od koncentracije informativnih medija i dalje je vrlo visok

provode se u ukupno 19 država članica: Bugarskoj, Češkoj, Estoniji, Irskoj, Grčkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Hrvatskoj, Italiji, Cipru, Latviji, Litvi, Luksemburgu, Malti, Nizozemskoj, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj i Slovačkoj.

⁶⁹ Komisija je nastavila postupke zbog povrede protiv Malte.

⁷⁰ Alat za praćenje medijskog pluralizma bio je važan izvor za Komisijina izvješća o vladavini prava. To je znanstveni i sveobuhvatan alat za bilježenje stanja medijskih okvira, u kojem se evidentiraju pojedinosti o prijetnjama medijskom pluralizmu i slobodi medija u državama članicama i nekim državama kandidatkinjama. Sufinancira se sredstvima EU-a, a Centar za slobodu i pluralizam medija njime se neovisno i redovito služi od 2013./2014. Komisija se koristila i drugim izvorima, kao što su Svjetski indeks slobode medija organizacije Reporteri bez granica i Platforma Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara, kako je navedeno u poglavljima o pojedinačnim zemljama.

na cijelom kontinentu, te nije postignut napredak u pogledu političke neovisnosti, za koju i dalje postoji srednji rizik. U Alat za praćenje medijskog pluralizma po prvi je puta uveden opći poredak država članica grupiranih u pet razina rizika, pri čemu se Bugarska, Grčka, Mađarska, Malta, Poljska, Rumunjska i Slovenija smatraju visokorizičnim zemljama.

Jačanje neovisnog funkcioniranja medijskih regulatornih tijela

Nacionalna medijska regulatorna tijela imaju bitnu ulogu u očuvanju medijskog pluralizma. Kako bi to osigurala, moraju biti funkcionalno i praktično neovisna i raspolagati dostatnim resursima te nepristrano i transparentno izvršavati svoje ovlasti. Sve države članice donijele su zakonodavstvo kojim se utvrđuju nadležnosti i neovisnost medijskih regulatornih tijela. Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama (AVMSD)⁷¹ revidirana 2018. uključuje popis zahtjeva (neovisnost od vlade, nepristranost, transparentnost, odgovornost, resursi, imenovanje i razrješenje te mehanizmi žalbe) koje države članice moraju osigurati u pogledu svojih medijskih tijela. Od objave Izvješća o vladavini prava za 2021. [Cipar](#), [Estonija](#), [Francuska](#), [Nizozemska](#), [Slovačka](#) i [Slovenija](#) prate druge države članice i donose odredbe za povećanje neovisnosti medijskih tijela i/ili proširenje nadležnosti nadležnih tijela na nova područja. U drugim državama članicama reforme su u tijeku.

Unatoč službenom ažuriranju pravnog okvira, njegova učinkovitost ili funkcionalna neovisnost regulatornih tijela u praksi u nekim državama članicama i dalje zabrinjava. Neki od razloga za zabrinutost odnose se na mogući neprimjeren politički utjecaj na postupak imenovanja ili funkcioniranje regulatornih tijela, a drugi na nedovoljna sredstva. U [Mađarskoj](#), u kojoj postoje dostatna financijska sredstva i detaljan pravni okvir za osnivanje i rad Medijskog tijela, i dalje treba ojačati njegovu funkcionalnu neovisnost. U [Sloveniji](#) i dalje postoje pitanja o tome bi li se novim pravnim okvirom osigurala neovisnost od političkog utjecaja, a potpuna provedba opsežnih nadležnosti s pomoću dostupnih resursa i dalje predstavlja izazov. U [Španjolskoj](#) se novim zakonodavstvom regulatornom tijelu za audiovizualni sektor dodjeljuju nove nadležnosti, ali su njegovi resursi i dalje razlog za zabrinutost. U [Rumunjskoj](#) funkcioniranje i proračun Nacionalnog vijeća za audiovizualne medije zabrinjavaju, posebno s obzirom na sredstva potrebna za poboljšanje informatičkih sustava⁷².

Poboljšanja i prepreke koje se odnose na transparentnost vlasništva nad medijima

Transparentnost vlasništva nad medijima izravno je povezana sa slobodom i pluralizmom medija, posebno ako vlasništvo rezultira izravnom ili neizravnom kontrolom ili znatnim utjecajem nad pruženim sadržajem. Informacije o vlasništvu korisnicima omogućuju donošenje informiranih prosudbi o sadržaju. Europski standardi⁷³ potiču države članice da donesu posebne mjere u tom području, što je isto tako predviđeno zakonodavstvom EU-a⁷⁴. Od posljednjeg izvješća u [Hrvatskoj](#), [Cipru](#), [Estoniji](#), [Grčkoj](#), [Poljskoj](#), [Portugalu](#) i [Španjolskoj](#) doneseno je novo zakonodavstvo kojim se povećava transparentnost vlasništva nad medijima ili poboljšava javna dostupnost informacija o vlasništvu nad medijima. U [Bugarskoj](#) i [Slovačkoj](#) razmatraju se zakoni za povećanje transparentnosti vlasništva nad

⁷¹ Direktiva (EU) 2018/1808 od 14. studenoga 2018.

⁷² Preporuke se odnose na ES, HU.

⁷³ Preporuka CM/Rec(2018)11 Odbora ministara državama članicama o pluralizmu medija i transparentnosti vlasništva nad medijima.

⁷⁴ Direktiva (EU) 2010/13/EU od 10. ožujka 2010., članak 5. stavak 2., kako je izmijenjen Direktivom (EU) 2018/1808 od 14. studenoga 2018. Opće (nesektorske) obveze transparentnosti stvarnog vlasništva sadržane su i u direktivama o sprečavanju pranja novca (Direktivi (EU) 2018/843 od 30. svibnja 2018. i Direktivi (EU) 2015/849 od 20. svibnja 2015.).

medijima. U [Litvi](#) su poduzete praktične mjere za povećanje transparentnosti te je pokrenut poseban informacijski sustav proizvođača i distributera javnih informacija.

Neke se države članice suočavaju s posebnim izazovima pri provedbi pravila. U [Češkoj](#) pravila za povećanje transparentnosti stvarnog vlasništva nad medijskim kućama donesena 2021. još nisu potpuno provedena te nedostatak potpune transparentnosti vlasništva i sukob interesa i dalje zabrinjavaju. I dalje postoje izazovi u pogledu transparentnosti vlasništva nad medijima u [Nizozemskoj](#) i [Francuskoj](#). U [Sloveniji](#) i dalje postoje izazovi u utvrđivanju krajnje vlasničke strukture određenih medijskih kuća⁷⁵.

Zaštita medija od političkog pritiska i utjecaja

Ranjivosti i rizici za vladavinu prava povećavaju se kad su mediji izloženi političkim pritiscima i utjecajima, posebno onima koje vrše javna tijela i vladajuće stranke, čime se ugrožava neovisnost medija. Transparentna i pravedna pravila za dodjelu državnog oglašavanja i zaštitne mjere za sprečavanje politizacije javnih medija prepoznate su kao posebno važne. Drugi način izvršavanja političkog pritiska povezan je s licenciranjem.

- *Ublažavanje rizika povezanih s nedostatkom transparentnosti i pravednosti u dodjeli državnog oglašavanja*

Državno oglašavanje uključuje sve oblike korištenja državnog proračuna, na svim razinama, ili proračuna poduzeća pod kontrolom države za potrebe oglašavanja i kampanja. Važno je da dodjela sredstava bude transparentna i da se odvija na temelju poštenih kriterija kako bi se spriječio rizik da se državno oglašavanje upotrebljava kao sredstvo političkog utjecaja i da se sredstva upotrebljavaju u korist određenih medijskih kuća. Iako u nekoliko država članica i dalje postoje problemi, pomacima u nekoliko drugih država članica nastojalo se riješiti posebno pitanje transparentnosti državnog oglašavanja. U [Hrvatskoj](#) su donesena ažurirana pravila kojima se uređuje transparentnost državnog oglašavanja, ali još ima prostora za poboljšanje. [Malta](#) i [Cipar](#) donijeli su smjernice koje nisu ugrađene u zakonodavstvo. Malta je njima utvrdila standarde za plaćanje državnih oglasa i promidžbenih materijala, a Cipar je pokrenuo kampanje za povećanje razine informiranosti i oglašavanje koje provodi vladin ured za medije i informiranje. U [Austriji](#) je Vlada najavila postupak razmatranja zbog zabrinutosti u pogledu visoke potrošnje na državno oglašavanje, pravednosti i transparentnosti dodjele sredstava te političkog utjecaja na taj proces⁷⁶.

– Zaštita neovisnosti javnih medija

Pravila o neovisnom upravljanju i uredničkoj neovisnosti javnih medija ključna su za sprečavanje političkog utjecaja na taj važan medijski sektor. Iako financiranje javne radiodifuzije i sredstva dodijeljena organizacijama za radiodifuziju radi ostvarivanja te javne usluge ostaju u nadležnosti svake države članice u mjeri u kojoj takvo financiranje ne utječe neopravdano na trgovinu i tržišno natjecanje u EU-u⁷⁷, postoje europski standardi i vodeća načela u pogledu neovisnosti, regulatornog okvira i okvira politika, financiranja, imenovanja, odgovornosti, upravljanja, transparentnosti i otvorenosti⁷⁸. Sve države članice imaju zakonodavne i institucionalne sustave za reguliranje javnih medija, a neke žele ojačati neovisnost svoje javne radiotelevizije. U [Bugarskoj](#) se razmatra revizija zakona kojom se želi detaljnije definirati područje javne usluge i povezano financiranje. U [Rumunjskoj](#) se

⁷⁵ Preporuke se odnose na CZ, FR.

⁷⁶ Preporuke se odnose na BG, HR, HU, AT.

⁷⁷ Protokol (br. 29) o sustavu javne radiodifuzije u državama članicama, priložen Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije.

⁷⁸ [Preporuka Vijeća Europe CM/Rec\(2012\)1 o upravljanju javnim medijima](#).

raspravlja o reformi zakona o javnim radiotelevizijskim i radijskim poduzećima čiji je cilj neovisnije i profesionaliziranije upravljanje. U [Luksemburgu](#) je Parlamentu predstavljen nacrt zakona za jačanje neovisnosti javnih medija. Međutim, u nekim državama članicama postojeća pravila nisu jamčila neovisnost u dovoljnoj mjeri. Pitanja koja izazivaju zabrinutost uključuju rizik od politizacije imenovanja i razrješenja rukovoditelja i članova odbora u [Češkoj](#), [Slovačkoj](#) i [Cipru](#), neovisnost javnih medija u [Malti](#) i upravljanje njima, te praktične izazove koji postoje prema postojećim pravilima o ograničavanju političkog utjecaja u [Sloveniji](#). U [Poljskoj](#) neovisnost javnih medija i dalje zabrinjava, među ostalim u pogledu zaštitnih mjera za imenovanja na izvršne položaje. Iako su javni mediji u [Grčkoj](#) regulirani čvrstim pravnim okvirom, mogući politički utjecaj na imenovanje članova odbora zabrinjava. U [Mađarskoj](#) javni mediji djeluju u složenom institucionalnom sustavu, no postoji zabrinutost u pogledu uredničke neovisnosti⁷⁹.

– *Politički pritisak i utjecaj na medije putem ograničenja i odluka o licenciranju*

Iako se u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima izričito navodi da pravo na slobodu izražavanja ne sprečava države da poduzeća za radiodifuziju i televizijska poduzeća podvrgnu sustavu licenciranja, pri izvršavanju te ovlasti treba uzeti u obzir pluralizam medijskog okruženja te se ono treba temeljiti na objektivnim i transparentnim postupcima i kriterijima. U [Poljskoj](#) je predsjednik u konačnici uložio veto na prijedlog zakonodavnih izmjena čiji je cilj zabrana koncesija za radiodifuzijske usluge operaterima pod kontrolom osoba registriranih izvan EGP-a. Međutim, dvije televizijske postaje bile su suočene s osobito dugim upravnim postupcima produljenja njihovih dozvola koja su vodila regulatorna tijela⁸⁰.

Pristup informacijama kao nužan preduvjet za medije, civilno društvo i povjerenje javnosti

Pravo na pristup informacijama u posjedu javnih tijela ključno je kako bi novinari mogli obavljati svoj posao, kao i za civilno društvo i građane u cjelini. Od objave posljednjeg izvješća o vladavini prava u [Nizozemskoj](#) je na snagu stupilo novo zakonodavstvo kojim je pristup javnim informacijama postao širi i brži. U [Finskoj](#) se poduzimaju koraci za reformu Zakona o aspektu javnosti vladinih aktivnosti kako bi se proširio ustavom zajamčen pristup dokumentima. U [Španjolskoj](#) je u tijeku zakonodavni rad na jačanju pristupa informacijama reformom zakona o službenim tajnama. U [Danskoj](#) su u tijeku političke rasprave kako bi se razmotrilo uklanjanje određenih ograničenja prava na pristup informacijama. U drugim državama članicama i dalje postoje neki praktični ili pravni razlozi za zabrinutost. U [Belgiji](#) bi nedavno doneseno zakonodavstvo kojim se uvode novi razlozi za odbijanje i kašnjenja u obradi zahtjeva za javne isprave moglo utjecati na pravo na pristup informacijama i javnim ispravama. U [Litvi](#) postoji zabrinutost da je način na koji nadležna tijela tumače pravila o zaštiti podataka doveo do ograničenja pristupa novinara informacijama. U [Austriji](#) i dalje postoje izazovi povezani s nedostatkom sveobuhvatnog i provedivog pravnog okvira za pristup dokumentima i javnim informacijama, te nije ostvaren napredak u pogledu nacrtu zakonodavstva. U [Malti](#) se novinari i dalje suočavaju s preprekama kad traže pristup informacijama u posjedu javnih tijela. U [Mađarskoj](#) je pristup javnim informacijama i dalje bio otežan u okviru „stanja opasnosti”⁸¹.

Prijetnje sigurnosti novinara

Novinari se i dalje suočavaju s prijetnjama i preprekama u radu, uključujući fizičke napade prijavljene u nekoliko država članica. Platforma Vijeća Europe za promicanje zaštite

⁷⁹ Preporuke se odnose na CZ, CY, HU, MT, PL, RO, SI, SK.

⁸⁰ Preporuke se odnose na PL. U tijeku je postupak zbog povrede prava u pogledu Mađarske.

⁸¹ Preporuke se odnose na BE, DK, DE, EE, ES, LT, LU, MT, AT, FI.

novinarstva i sigurnosti novinara i Platforma za mapiranje slobode medija 2021. utvrdile su znatno povećanje broja upozorenja⁸², što uključuje i povećanje broja napada na internetu. Kršenja uključuju verbalno uznemiravanje, pravne prijetnje, fizičke napade, napade na imovinu, poticanje na nasilje, kampanje sramoćenja i cenzuru. Preporuka Komisije o sigurnosti novinara iz 2021. uključuje mjere koje se odnose na učinkovitu i nepristranu istragu i progon kaznenih djela, neovisne mehanizme odgovora i potpore, pristup mjestima i informacijama, sigurnost tijekom prosvjeda, osposobljavanje te sigurnost na internetu i digitalno osnaživanje.

Neke su države članice poduzele ili pojačale postojeće mjere za poboljšanje sigurnosti novinara. U [Francuskoj](#) je zakonodavstvom prepoznata uloga novinara u demonstracijama, a odbor za vezu između Ministarstva unutarnjih poslova i medija sada omogućuje stalni dijalog o sigurnosti na prosvjedima ili demonstracijama. U [Nizozemskoj](#) je Vlada nastavila poboljšavati, financirati i razvijati platformu „PersVeilig” te promicati blisku suradnju državnih odvjetnika, policije i medijskih dionika. U [Njemačkoj](#) tijela saveznih pokrajina, Vijeće za medije i drugi medijski dionici trenutačno raspravljaju o ažuriranju postojećih načela ponašanja za medije i policiju kako bi se riješilo pitanje sigurnosti novinara tijekom prosvjeda. U [Grčkoj](#) se često prijavljuju prijetnje i fizički napadi, a Vlada je nedavno postigla dogovor o Memorandumu o razumijevanju o zaštiti novinara. U drugim državama članicama bit će potrebni odlučniji naponi kako bi se ta situacija riješila. U [Hrvatskoj](#) na profesionalno okruženje za novinare utječu verbalni napadi, među ostalim političara, na novinare. U [Sloveniji](#) su neprijateljsko okruženje, uznemiravanje novinara na internetu i prijetnje novinarima sve veći problem. U [Slovačkoj](#) je odgođeno donošenje predloženog zakonodavstva o zaštiti novinara⁸³.

Nastavljaju se kazneni postupci u predmetima povezanim s ubojstvima novinara u EU-u. U [Malti](#) je navodni glavni organizator ubojstva novinarku Daphne Caruane Galizije optužen za sudjelovanje u ubojstvu i zločinačko udruživanje te je u tijeku kazneni postupak. Zasebno izvješće o javnoj istrazi ubojstva objavljeno je u srpnju 2021. i u njemu je utvrđeno da država i njezini subjekti nisu u potpunosti zaštitili novinarku od stvarnih i neposrednih rizika te da nisu djelovali kako bi spriječili njezino ubojstvo. U izvješću je utvrđen niz preporuka koje se odnose na vladavinu prava, uključujući medijsko okruženje u zemlji. U [Slovačkoj](#) je u tijeku suđenje povezano s ubojstvom Jana Kuciaka i njegove zaručnice Martine Kusnirove, dok je u [Nizozemskoj](#) započelo suđenje povezano s ubojstvom novinara Petera R. de Vriesa. Ubojstvo novinara Giorgiosa Karaivaza u travnju 2021. pod istragom je nadležnih tijela u [Grčkoj](#).

Pravne prijetnje i zloupotreba sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja

Strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja poseban su oblik uznemiravanja novinara i branitelja prava koji su angažirani u javnom sudjelovanju na pitanjima od javnog interesa. One su sve češće u EU-u. Potrebne su učinkovite zaštitne mjere kako bi se spriječilo da takvo uznemiravanje ušutka novinare i ima negativan učinak na slobodu medija i izražavanja. Kleveta je jedna od najčešćih osnova na kojima se protiv novinara pokreću strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja.

Kako bi se odgovorilo na prijetnju koju predstavljaju strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja, neke su države članice počele raspravljati ili razmatrati uvođenje postupovnih

⁸² Platforma Vijeća Europe pokazuje povećanje broja upozorenja za 42 %, dok je Platforma za mapiranje slobode medija zabilježila povećanje broja upozorenja u državama članicama EU-a od 72 % u razdoblju od 2020. do 2021., uz znatan postotak upozorenja za 2021. povezanih s uznemiravanjem i napadima na internetu tijekom prosvjeda povezanih s bolešću COVID-19.

⁸³ Preporuke se odnose na EL, HR, SI, SK.

jamstava i/ili revidiraju svoje zakone o kleveti. U [Litvi](#) su pripremljene zakonodavne izmjene kako bi se omogućilo rano odbacivanje takvih predmeta i revidirala kaznena odgovornost za klevetu. U [Irskoj](#) je Ministarstvo pravosuđa pokrenulo reviziju koja je dovela do preporuka o novom mehanizmu protiv strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja kojim se omogućuje rano odbacivanje. U [Malti](#) je Vlada predložila zakonodavne izmjene radi reforme određenih postupovnih aspekata zakona o kleveti. Iako su u [Italiji](#) kazne zatvora zbog klevete uglavnom ukinute nakon ključne presude Ustavnog suda 2021., sve veća raširenost strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja te kombinacija kaznenih i građanskih tužbi za klevetu izazivaju zabrinutost. U [Slovačkoj](#) još nisu donesene izmjene za smanjenje kazne za klevetu. U [Hrvatskoj](#) je broj slučajeva zloporabe sudskih postupaka usmjerenih protiv novinara i dalje visok, čime se ugrožava postojanje manjih, lokalnih medijskih kuća i nezavisnih novinara. I dalje postoji niz primjera takvih tužbi protiv novinara koje su pokrenuli političari ili javni dužnosnici, uključujući suce. U [Poljskoj](#) je zajednica informativnih medija i dalje izložena prijetnjama koje proizlaze iz strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja koje su, čini se, usmjerene uglavnom na novinare koji nadziru vladine aktivnosti⁸⁴.

2.4. Druga institucionalna pitanja povezana sa sustavom provjere i ravnoteže

Institucionalni sustav provjere i ravnoteže sastavni je dio vladavine prava u demokraciji. Njime se osigurava sustav uzajamnog nadzora kojim se jamči da ovlasti koje izvršava jedno državno tijelo podliježu nadzoru drugih tijela. Iako se model sustava provjere i ravnoteže može razlikovati među državama članicama u skladu s njihovim pravnim i ustavnim tradicijama, sve one moraju podlijegati takvom sustavu kako bi se osiguralo poštovanje vladavine prava i demokratskih normi. Organizacije civilnog društva i neovisna tijela kao što su tijela za ravnopravnost, pučki pravobranitelj i nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava neizostavan su element sustava provjere i ravnoteže u zdravoj demokraciji, a pokušaji ograničavanja njihova prostora djelovanja mogu predstavljati prijetnju vladavini prava.

Kvaliteta i uključivost zakonodavnog postupka

Slijedeći trend zabilježen u izvješćima o vladavini prava za 2020. i 2021., niz država članica nastavio je poboljšavati kvalitetu zakonodavnog postupka. Poboljšanjem sudjelovanja dionika, među ostalim organizacija civilnog društva, može se pridonijeti kvaliteti zakonodavstva i transparentnosti postupka. [Bugarska](#) je donijela nova pravila za poboljšanje zakonodavnog postupka, a [Španjolska](#) poduzima inicijative za povećanje sudjelovanja javnosti u oblikovanju politika. U [Estoniji](#) su naponi usmjereni na stvaranje novih digitalnih platformi za sudjelovanje javnosti u postupku donošenja odluka. Praksa javnih savjetovanja na nacionalnoj razini u [Francuskoj](#) dodatno je ojačana i proširena na druga područja, uključujući pravosudni sustav. U [Luksemburgu](#) je predstavljen nacrt revizije ustava s ciljem uvođenja zakonodavne inicijative za građane.

U nizu država članica nedostatak službenog okvira za savjetovanje s dionicima ili njegova nedovoljna primjena u praksi i dalje izaziva zabrinutost. U [Cipru](#) i [Malti](#) ne postoji formalizirani postupak za javna savjetovanja, pa ona imaju ograničenu ulogu u oblikovanju politika. U [Grčkoj](#) se javno savjetovanje o nacrtu zakonodavstva često organizira prekasno, pa doprinos organizacija civilnog društva i javnosti nema učinak. U [Luksemburgu](#) i [Slovačkoj](#) opća uključivost zakonodavnog postupka i dalje zabrinjava. U [Latviji](#) postoji određena zabrinutost zbog ograničenog sudjelovanja organizacija civilnog društva na lokalnoj razini. [Poljska](#) se u okviru svojeg plana za oporavak i otpornost obvezala donijeti

⁸⁴ Preporuke se odnose na IE, HR, IT.

mjere kojima bi se osigurao bolji i stabilniji regulatorni okvir. U [Mađarskoj](#) je nedostatak javnog savjetovanja, zajedno s ubrzanim zakonodavnim postupkom, dodatno oslabio kvalitetu regulatornog okruženja. U [Rumunjskoj](#) i dalje postoji zabrinutost povezana s redovitom primjenom izvanrednih pravilnika Vlade, kao i s praktičnim okolnostima javnih savjetovanja, posebno u pogledu učinkovitog praćenja prijedloga koje je podnijelo civilno društvo⁸⁵.

Iskustva stečena u primjeni izvanrednih mjera i tijekom pandemije bolesti COVID-19

Suočene s izazovima povezanim s povratkom pandemije bolesti COVID-19 u jesen i zimu 2021., neke države članice nastavile su primjenjivati izvanredna stanja, dok su u većini država članica takvi režimi i povezana ograničenja temeljnih prava postupno ukinuti. Brojne države članice sad izvlače pouke iz tog iskustva i u nekim slučajevima ažuriraju svoje pravne okvire kako bi poboljšale pripravnost za buduće krize. U [Portugalu](#) i [Švedskoj](#) posebne strukture razmatraju kako uspostaviti trajne pravne okvire za upravljanje u iznimnim okolnostima, a slična se razmatranja odvijaju i u [Nizozemskoj](#). U [Danskoj](#) je Vlada preispitala primjenu Zakona o epidemiji donesenog u veljači 2021. te je provedeno opsežno savjetovanje s dionicima. U [Češkoj](#) je Ministarstvo zdravstva provelo reviziju postupka donošenja pandemijskih mjera nakon što su neke od njih poništili sudovi. U [Francuskoj](#) je Državno vijeće posvetilo svoju godišnju studiju za 2021. izvanrednim stanjima i dalo prijedloge za njihovo bolje definiranje i organizaciju.

Primjena ovlasti za izvanredne situacije nastavila se i izvan konteksta pandemije bolesti COVID-19 u vezi s drugim krizama. [Mađarska](#) je nakon invazije na Ukrajinu proglasila još jedno „stanje opasnosti” u skladu s izmijenjenim ustavnim odredbama. [Poljska](#) je uvela izvanredno stanje na poljsko-bjeloruskoj granici, što je uzrokovalo zabrinutost dionika u pogledu ustavnosti i ograničenja temeljnih prava. [Litva](#) je izvanredno stanje proglasila i kao odgovor na instrumentalizaciju migracija koju provodi Bjelarus. Ograničenja rada nadzornih tijela i novinara izazvala su kritike i postupno su ukinuta.

Uloga ustavnih sudova u sustavu provjere i ravnoteže

Ustavni sudovi imaju ključnu ulogu u sustavu provjere i ravnoteže te su nastavili izvršavati tu ulogu u kontekstu pandemije bolesti COVID-19. To je bio slučaj u [Francuskoj](#), gdje je Ustavni sud definirao granice izvršne i zakonodavne vlasti tijekom izvanrednog zdravstvenog stanja, te u [Njemačkoj](#), [Španjolskoj](#) i [Italiji](#), gdje su ustavni sudovi provodili ocjenu ustavnosti izvanrednih mjera poduzetih u borbi protiv pandemije bolesti COVID-19.

Ustavni sudovi provodili su nadzor i u drugim ključnim područjima, kao što su izbori. U [Portugalu](#) je Ustavni sud pozvan preispitati izborne zakone. Novi parlamentarni saziv započeo je nakon te revizije i kasnijeg ponovljenog glasovanja. U [Cipru](#) su u tijeku strukturiranja razmatranja, a o osnivanju Ustavnog suda još se raspravlja u Parlamentu.

U drugim državama članicama neke odluke koje su donijeli ustavni sudovi izazvale su zabrinutost u pogledu nadređenosti prava EU-a. U [Rumunjskoj](#) je Vlada izrazila jasnu predanost načelu nadređenosti prava EU-a, ali činjenica da Ustavni sud osporava to načelo i dalje izaziva zabrinutost⁸⁶. Nakon što je njemačka Vlada službeno preuzela obveze kojima je

⁸⁵ Preporuke se odnose na EE, CY, LV, LU, PT, RO.

⁸⁶ U dvjema presudama Sud EU-a presudio je da rizik od stegovnih sankcija ne bi trebao spriječiti nacionalne sudove da izuzmu iz primjene one odluke Ustavnog suda koje su suprotne pravu EU-a (presuda Suda od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion e.a., u spojenim predmetima C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19), kao i da pravo EU-a isključuje bilo koje nacionalno pravilo ili praksu koja bi dovela do

jasno priznala nadređenost prava EU-a, Komisija je u [Njemačkoj](#) zaključila postupak zbog povrede prava koji se odnosi na presudu njemačkog Ustavnog suda. U [Poljskoj](#) je Ustavni sud izričito osporio nadređenost prava EU-a te je određene odredbe ugovorâ EU-a smatrao neustavnima. Zbog toga je Komisija protiv [Poljske](#) pokrenula postupak zbog povrede koji je još u tijeku⁸⁷.

Nacionalne institucije za ljudska prava, pučki pravobranitelji, tijela za ravnopravnost i provedba presuda Europskog suda za ljudska prava

Nacionalne institucije za ljudska prava⁸⁸, pučki pravobranitelji, tijela za ravnopravnost i druga neovisna tijela i dalje imaju ulogu u nacionalnom sustavu provjere i ravnoteže. U nekim državama članicama status takvih tijela dodatno je ojačan. U [Švedskoj](#) je novoosnovana nacionalna institucija za ljudska prava započela s radom u siječnju 2022. U [Portugalu](#) je provedena reforma unutarnje strukture Ureda pučkog pravobranitelja kako bi bio u skladu s njegovim mandatom, a u [Latviji](#) su izmijenjena pravila o imenovanju pučkog pravobranitelja. U [Belgiji](#) je Savezni institut za ljudska prava tijekom prvih godina svojeg djelovanja izdao brojna mišljenja i preporuke. Osiguravanje odgovarajućeg daljnjeg postupanja na temelju nalaza neovisnih institucija važan je dio učinkovitog sustava provjere i ravnoteže⁸⁹.

Međutim, nacionalnim institucijama za ljudska prava, pučkim pravobraniteljima i tijelima za ravnopravnost potrebna su strukturna jamstva neovisnosti i dostatna sredstva za učinkovit rad, a niz se njih i dalje suočava s izazovima. U [Poljskoj](#) novi pučki pravobranitelj, imenovan u srpnju 2021., i dalje ima ključnu ulogu u zaštiti vladavine prava, iako je njegova sposobnost djelovanja sputana ograničenim resursima. U [Litvi](#) postoji bojazan da Uredu parlamentarnih pučkih pravobranitelja nedostaju resursi za ispunjavanje svojeg mandata, a novi nacrt zakonodavstva kritiziran je zbog mogućeg negativnog učinka na njegov rad. U [Mađarskoj](#) je zabrinutost u pogledu neovisnosti povjerenika za temeljna prava i dalje prisutna nakon integracije Tijela za jednako postupanje u Ured povjerenika, a u ožujku 2022. Pododbor UN-a za akreditaciju Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava zadržao je svoju preporuku da se status mađarske nacionalne institucije za ljudska prava snizi na status B. U [Hrvatskoj](#) postoje izazovi kad je riječ o daljnjem postupanju u pogledu preporuka pučkog pravobranitelja i njihovu praćenju te kad je riječ o pristupu informacijama. Niz država članica dosad nije osnovao nacionalnu instituciju za ljudska prava u skladu s Pariškim načelima UN-a. Dok su [Italija](#), [Malta](#) i [Rumunjska](#) pokrenule taj proces, takvi planovi ne postoje u [Češkoj](#)⁹⁰.

Rezultati provedbe vodećih presuda Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) jednako su tako važan pokazatelj funkcioniranja vladavine prava u određenoj zemlji. Poglavlja o pojedinačnim zemljama stoga prvi put uključuju sustavne pokazatelje o provedbi vodećih

stegovne odgovornosti nacionalnih sudaca za nepoštovanje tih odluka (presuda Suda od 22. veljače 2022., RS, u predmetu C-430/21, t. 87.). Važno je napomenuti da je rumunjski Visoki kasacijski sud donio nekoliko presuda kojima je ukinuo sudsku praksu Ustavnog suda o sastavu sudskih vijeća kako bi proveo presudu Suda EU-a od 21. prosinca 2021., čime je dao prednost načelu nadređenosti prava EU-a.

⁸⁷ Priopćenje Komisije za medije IP/21/7070 od 22. prosinca 2021. Vidjeti odjeljak 3.2. u nastavku.

⁸⁸ Pariškim načelima UN-a, koje je 1993. podržala Opća skupština UN-a (Rezolucija A/RES/48/134), utvrđuju se glavni kriteriji koje moraju ispuniti nacionalne institucije za ljudska prava. Nacionalne institucije za ljudska prava periodično se akreditiraju pred Pododborom za akreditaciju Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava.

⁸⁹ Preporuke se odnose na HR, NL, PL.

⁹⁰ Preporuke se odnose na CZ, IT, LT, MT, PL, RO, SI.

presuda Europskog suda za ljudska prava u svim državama članicama⁹¹. Iako se uspješnost razlikuje među državama članicama, ukupno oko 40 % vodećih presuda Europskog suda za ljudska prava koje se odnose na države članice EU-a u posljednjih deset godina nije provedeno⁹².

Nacionalni sustav provjere i ravnoteže povezan s upotrebom špijunskog softvera

U srpnju 2021. Amnesty International i skupina istraživačkih novinara otkrili su da je nekoliko vlada u svijetu upotrebljavalo posebno invazivan špijunski softver poznat pod nazivom Pegasus. Ciljevi u EU-u uključivali su novinare, odvjetnike, nacionalne političare i zastupnike u Europskom parlamentu. Ta je tema prošle godine postupno dobila na važnosti⁹³: iako je povezana s nacionalnom sigurnošću, postoji potreba za nacionalnim sustavom provjere i ravnoteže kako bi se osigurala primjena zaštitnih mjera i poštovanje temeljnih prava. U [Mađarskoj](#) su zaključene istrage na temelju navoda povezanih s upotrebom softvera za nadzor Pegasus protiv odvjetnika i novinara, no postoji zabrinutost zbog nepostojanja učinkovitog sudskog nadzora u pogledu primjene mjera tajnog nadzora izvan okvira kaznenih postupaka. U [Poljskoj](#), unatoč navodima o upotrebi Pegasus i jednakovrijednog špijunskog softvera za nadzor, državno odvjetništvo nije pokrenulo nijednu istragu. U [Francuskoj](#) je Ured državnog odvjetništva u Parizu pokrenuo kaznenu istragu o navodnoj upotrebi špijunskog softvera za nadzor, posebno usmjerenog protiv novinara. U [Španjolskoj](#) je upotreba Pegasus i jednakovrijednog špijunskog softvera za nadzor bila predmet istrage pučkog pravobranitelja i sudskog postupka. Iako su države članice nadležne jamčiti svoju nacionalnu sigurnost, pri tome moraju primjenjivati relevantno pravo EU-a, uključujući sudsku praksu Suda EU-a. U skladu s vladavinom prava, kad se sigurnosne službe država članica koriste takvim alatima, moraju biti pod dostatnim nadzorom kako bi se u potpunosti poštovalo pravo EU-a, uključujući temeljna prava kao što su zaštita osobnih podataka, sigurnost novinara i sloboda izražavanja. Pri upotrebi sredstava nadzora u kaznenim istragama moraju se poštovati i postupovna prava, uključujući prava optuženika. Stoga je potreban snažan institucionalni sustav provjere i ravnoteže, čime se jamči funkcioniranje, suradnja i uzajamna kontrola državnih tijela pri čemu jedno državno tijelo izvršava vlast, a druga tijela ga nadziru.

Organizacije civilnog društva kao ključni akteri u području vladavine prava

Organizacije civilnog društva i branitelji ljudskih prava imaju ključnu ulogu u praćenju i sprečavanju kršenja vladavine prava i aktivno pridonose poticanju vladavine prava, demokracije i temeljnih prava na terenu. Pravom EU-a⁹⁴, dopunjenim europskim standardima,⁹⁵ utvrđeni su ključni zahtjevi za osiguravanje djelovanja organizacija civilnog društva bez neopravdanog uplitanja. Nakon dolaska milijuna ljudi u EU u bijegu od ruske invazije na Ukrajinu, civilno društvo odigralo je ključnu ulogu u njihovu prihvatu u dotičnim državama članicama te osiguravanju osnovnih potrepština i pružanju ključnih usluga, uključujući psihološku i medicinsku pomoć.

⁹¹ Donošenje potrebnih izvršnih mjera za presude ESLJP-a nadzire Odbor ministara Vijeća Europe.

⁹² Europska mreža za provedbu i Međunarodno izvješćivanje o demokraciji, *Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law* (Pravda koja kasni i uskraćena pravda: Neprovedba presuda europskih sudova i vladavine prava).

⁹³ Europski parlament osnovao je poseban istražni odbor („PEGA”) koji se bavi upotrebom špijunskog softvera za nadzor Pegasus i drugih sličnih tehnologija u EU-u.

⁹⁴ Presuda od 18. lipnja 2020., *Komisija/Mađarska*, C-78/18, EU:C:2020:476, t. 112. i 113.

⁹⁵ Vidjeti posebno Preporuku Rec(2007)14 Odbora ministara Vijeća Europe o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi.

Poduzimaju se koraci za poboljšanje stanja organizacija civilnog društva u nekoliko država članica. U [Bugarskoj](#) je započelo s radom Vijeće za razvoj civilnog društva osnovano s ciljem pomaganja organizacijama civilnog društva. U [Rumunjskoj](#) se organizacije civilnog društva suočavaju s izazovima, ali postoje planovi za pojednostavnjenje postupaka registracije nevladinih organizacija. U [Švedskoj](#) se revidiraju okvirna pravila o radu i financiranju organizacija civilnog društva. U [Malti](#) su razmotreni postojeći problemi u pogledu pristupa organizacija civilnog društva financiranju. Iako u većini država članica postoji poticajno okruženje za civilno društvo, a prostor za djelovanje civilnog društva i dalje se smatra otvorenim⁹⁶, u nekim se državama članicama organizacije civilnog društva i dalje suočavaju s izazovima. To može uključivati opterećujuće postupke registracije, poteškoće u pristupu financiranju, restriktivno zakonodavstvo i neodgovarajuću zaštitu od napada i prijetnji, uključujući strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja i kampanje sramoćenja. U [Irskoj](#) i dalje postoje pravne prepreke za financiranje civilnog društva, a u [Njemačkoj](#) sustav izuzeća od plaćanja poreza za organizacije civilnog društva i dalje izaziva zabrinutost, iako bi se to moglo riješiti predstojećim reformama. U [Sloveniji](#) se civilno društvo suočilo s izazovima u pogledu negativnog diskursa, dok su riješena pitanja povezana s financiranjem i ograničenjima slobode okupljanja. U [Češkoj](#) postoji određena zabrinutost u pogledu pristupa organizacija civilnog društva javnom financiranju, dok u [Slovačkoj](#) programi javnih potpora i dalje isključuju organizacije koje rade na pitanjima povezanim s rodnom ravnopravnošću i pravima LGBTIQ osoba. U [Cipru](#) je Vlada poduzela mjere za bolju pomoć civilnom društvu i poboljšanje komunikacije s javnim tijelima. U [Italiji](#) su postupci registracije organizacija civilnog društva i dalje složeni. U [Grčkoj](#) se neki zahtjevi za registraciju i dalje smatraju nerazmjernima, dok je u tijeku preispitivanje postojećeg zakonodavstva pred Državnim vijećem. U [Španjolskoj](#) Parlament radi na reformi Zakona o sigurnosti građana nakon što je i civilno društvo izrazilo zabrinutost u pogledu tog zakona. Iako su u [Francuskoj](#) doneseni novi zakoni za poboljšanje financijskog okruženja za udruge, niz dionika izrazio je zabrinutost u pogledu učinka Zakona o načelima republike na građanski prostor⁹⁷.

U nekim državama članicama sustavna ograničenja dodatno su pogoršala sposobnost civilnog društva da djeluje s mogućim odvrćajućim učinkom. U [Poljskoj](#) se stanje prostora za građansko djelovanje dodatno pogoršalo, a nedavni nacrt zakonodavstva mogao bi imati dodatni negativan učinak. U [Mađarskoj](#) je neovisno civilno društvo i dalje pod pritiskom, a organizacije koje predstavljaju zajednicu LGBTIQ izvještavaju o tome da su meta kampanja sramoćenja koje je pokrenula Vlada, pri čemu se preispituje uloga države u financiranju civilnog društva⁹⁸.

3. ZBIVANJA I MJERE NA RAZINI EUROPSKE UNIJE

3.1. Dijalog i daljnje postupanje povezano s Izvješćem o vladavini prava

Međuinstitucijski dijalog

Vijeće je nastavilo s praksom organiziranja godišnjeg dijaloga o vladavini prava na temelju Izvješća o vladavini prava. Predsjedništvo Vijeća organiziralo je u rujnu 2021. u okviru Vijeća za opće poslove horizontalnu raspravu o zbivanjima u području vladavine prava

⁹⁶ U skladu s ocjenom nevladine organizacije CIVICUS. Ocjene su na ljestvici od pet kategorija definirane kako slijedi: otvoren, sužen, ometan, ograničen i zatvoren. U usporedbi s 2021. dvije su države članice pale na ljestvici s ocjene otvoren na sužen, a jedna s ocjene sužen na ometan.

⁹⁷ Preporuke se odnose na DE, IE, EL, SE.

⁹⁸ Preporuke se odnose na HU, PL.

općenito. Vijeće za opće poslove održalo je i rasprave za pojedine zemlje u studenome 2021.⁹⁹ i travnju 2022.¹⁰⁰, s naglaskom na relevantnim zbivanjima istaknutima u poglavljima za pojedine zemlje u Izvješću o vladavini prava. Ciljane rasprave o temama povezanim s vladavinom prava održane su i u Vijeću za pravosuđe, na čijem su sastanku u prosincu 2021. ministri i ministrice razmijenili mišljenja o učinku pandemije bolesti COVID-19 na funkcioniranje sudova, a u ožujku 2022. raspravljali o pitanju pristupa odvjetniku i vladavini prava. Države članice pokazale su jasan interes za razmjenu informacija o zbivanjima i primjera najbolje prakse te za uključiv i konstruktivan doprinos sprečavanju problema.

Europski parlament nastavio je održavati rasprave o vladavini prava. Od srpnja 2021. donio je nekoliko rezolucija o vladavini prava i konkretnijim pitanjima kao što su sloboda medija i civilno društvo¹⁰¹. Parlament je donio i posebnu rezoluciju o Izvješću o vladavini prava za 2021.¹⁰², posebice pozdravljajući predanost uključivanju posebnih preporuka državama članicama. U rezoluciji su ponovljene prethodno izdane preporuke, posebno o potrebi za utvrđivanjem alata koji se mogu upotrijebiti ako se ne riješe nedostaci, kao i o potpori Parlamenta za međuinstitucijski sporazum o mehanizmu EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava. Komisija cijeni suradnju s Europskim parlamentom i jasno je dala do znanja da međuinstitucijska suradnja ima središnju ulogu u jačanju kapaciteta EU-a za praćenje i očuvanje vladavine prava. Osim toga, odluka o uključivanju preporuka u izvješće za 2022. odgovor je na poziv Europskog parlamenta.

Europski parlament organizirao je i rasprave za pojedine zemlje, posebno u okviru Skupine za praćenje demokracije, vladavine prava i temeljnih prava Odbora Europskog parlamenta za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE). Skupina za praćenje provela je misije praćenja u Bugarskoj, Malti, Slovačkoj i Sloveniji te je održala rasprave o svojim nalazima. Osim rasprave o nadređenosti prava EU-a, Europski parlament donio je rezoluciju u kojoj poziva na poduzimanje dodatnih mjera za rješavanje pitanja vladavine prava u Poljskoj i Mađarskoj¹⁰³.

⁹⁹ Rasprava je bila usredotočena na ključna zbivanja u Hrvatskoj, Italiji, Cipru, Latviji i Litvi.

¹⁰⁰ Rasprava je bila usredotočena na ključna zbivanja u Luksemburgu, Mađarskoj, Malti, Nizozemskoj i Austriji.

¹⁰¹ Rezolucija Europskog parlamenta od 10. ožujka 2022. o vladavini prava i posljedicama presude Suda EU-a, P9_TA(2022)0074; Rezolucija Europskog parlamenta od 8. ožujka 2022. o smanjenju prostora za djelovanje civilnog društva u Europi, P9_TA(2022)0056; od 16. prosinca 2021. o temeljnim pravima i vladavini prava u Sloveniji, posebno kašnjenju imenovanja tužitelja za EPPO, P9_TA(2021)0512; od 15. prosinca 2021. o učincima organiziranog kriminala na vlastita sredstva EU-a i na zloupotrebu sredstava EU-a s posebnim naglaskom na podijeljenom upravljanju iz perspektive revizije i kontrole, P9_TA(2021)0501; od 11. studenoga 2021. o jačanju demokracije te slobode i pluralizma medija u EU-u: neprikladna upotreba mjera građanskog i kaznenog prava za ušutkavanje novinara, nevladinih organizacija i civilnog društva, P9_TA(2021)0451.

¹⁰² Rezolucija Europskog parlamenta od 19. svibnja 2022. o izvješću Komisije o vladavini prava za 2021., P9_TA(2022)0212.

¹⁰³ Rezolucija Europskog parlamenta od 5. svibnja 2022. o saslušanjima u tijeku u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a u pogledu Poljske i Mađarske, P9_TA(2022)0204; Europski parlament donio je od 20. srpnja 2021. ukupno tri rezolucije o vladavini prava u Poljskoj i Mađarskoj: Rezolucija Europskog parlamenta od 21. listopada 2021. o krizi vladavine prava u Poljskoj i nadređenosti prava EU-a, P9_TA(2021)0439; od 16. rujna 2021. o slobodi medija i daljnjem pogoršanju stanja vladavine prava u Poljskoj, P9_TA(2021)0395; od 8. srpnja 2021. o povredama prava EU-a i prava građana pripadnika zajednice LGBTIQ u Mađarskoj nakon izmjena zakona koje je donio mađarski parlament, P9_TA(2021)0362.

Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) preko svoje *Ad hoc* skupine za temeljna prava i vladavinu prava¹⁰⁴ te Odbor regija preko Povjerenstva za građanstvo, upravljanje, institucijske i vanjske poslove¹⁰⁵ nastavili su raspravljati i o vladavini prava na razini EU-a. EGSO je u studenome 2021. organizirao konferenciju usmjerenu na doprinos civilnog društva mehanizmu vladavine prava.

Dijalog s tijelima i dionicima u državama članicama

Komisija je nastavila sa svojim aktivnostima informiranja na nacionalnoj razini u državama članicama. Održani su bilateralni sastanci na političkoj i tehničkoj razini kako bi se raspravljalo o ključnim reformama u okviru daljnjeg postupanja povezanog s izvješćem za 2021. Nacionalni parlamenti imaju ključnu ulogu u očuvanju vladavine prava, i kao zakonodavci i u pozivanju izvršne vlasti na odgovornost, a rasprave o izvješću za 2021. bile su važna tema posjeta povjerenika nacionalnim parlamentima¹⁰⁶.

Mreža kontaktnih točaka za vladavinu prava omogućuje redovitu komunikaciju između Komisije i država članica. Mreža se nastavila redovito sastajati kako bi pripremila godišnje izvješće o vladavini prava i sve više djeluje kao forum za razmjenu primjera najbolje prakse i informacija o planiranim ili postojećim reformama na nacionalnoj razini.

Komisija će nastaviti jačati dijalog s dionicima i tijelima u državama članicama, a naglasak će biti i na provedbi preporuka iz ovog izvješća.

Dijalog s civilnim društvom i potpora civilnom društvu na razini EU-a

Civilno društvo i dalje je ključan partner Europske komisije u pripremi godišnjeg izvješća o vladavini prava. Osim velikog broja pisanih doprinosa civilnog društva i sastanaka održanih u okviru posjeta zemljama, Komisija je organizirala i horizontalne sastanke s nizom ključnih mreža organizacija civilnog društva i drugih ključnih sugovornika¹⁰⁷. Te su mreže izradile zajedničke preporuke o postupku izrade izvješća o vladavini prava¹⁰⁸. Civilno društvo može imati i važnu ulogu u daljnjem postupanju povezanom s izvješćem, a Komisija će nastaviti s takvim daljnjim postupanjem zajedno s civilnim društvom na nacionalnoj razini u suradnji s predstavništvima Komisije i Agencijom za temeljna prava.

U okviru programa Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti (CERV) Komisija je dodatno poradila na potpori organizacijama civilnog društva, posebno manjim, lokalnim organizacijama koje se suočavaju s posebnim ograničenjima. Od raspoloživog proračuna programa (1,55 milijardi EUR) gotovo trećina posebno je rezervirana za organizacije civilnog društva, a najmanje 40 % tog iznosa dodjeljuje se lokalnim i regionalnim organizacijama civilnog društva. Osim potpore posebnim projektima, predviđena su i bespovratna sredstva za

¹⁰⁴ *Ad hoc* skupina za temeljna prava i vladavinu prava horizontalno je tijelo u sklopu EGSO-a čiji je zadatak europskim organizacijama civilnog društva pružati forum za susrete i dijeljenje ocjena o stanju temeljnih prava, demokracije i vladavine prava u državama članicama.

¹⁰⁵ Ovlašti Povjerenstva za građanstvo, upravljanje, institucijske i vanjske poslove (CIVEX) uključuju ustavna pitanja, rukovođenje, bolju izradu zakonodavstva, načelo supsidijarnosti i proporcionalnosti.

¹⁰⁶ Godišnje izvješće za 2021. o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti te o odnosima s nacionalnim parlamentima.

¹⁰⁷ Mreža za ljudska prava i demokraciju, Agencija za temeljna prava, Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava i Civilno društvo Europe.

¹⁰⁸ [Preporuke civilnog društva: kako Komisija može poboljšati vjerodostojnost, uključivost i učinak izvješća o vladavini prava, Europsko partnerstvo za demokraciju.](#)

potporu izgradnji kapaciteta organizacija civilnog društva, financiranje njihovih tekućih troškova i razvoj.

Komisija je i dalje predana promišljanju o tome kako povećati uključenost civilnog društva, profesionalnih mreža i drugih dionika u raspravu o vladavini prava na nacionalnoj razini i na razini EU-a. To se odnosi i na pripremu izvješća i na daljnje postupanje. Općenito, u okviru daljnjeg postupanja nakon Konferencije o budućnosti Europe, Komisija će razmotriti na koje je načine moguće proširiti opseg svojeg djelovanja u području vladavine prava kako bi ono izravnije uključivalo građane.

3.2. Međunarodna suradnja

Vladavina prava vodeće je načelo za djelovanje EU-a izvan njegovih granica. Vladavina prava ključna je za djelovanje EU-a na globalnoj razini, pri čemu je prioritet suradnja s partnerima na zaštiti i promicanju ljudskih prava te jačanju demokracija u cijelom svijetu. EU i njegove države članice najveći su globalni donator potpore demokraciji. Ruska invazija na Ukrajinu naglašava potrebu za jačanjem našeg djelovanja na promicanju i obrani naših vrijednosti, za pružanjem primjera i suradnjom s našim međunarodnim partnerima, primjerice na forumima UN-a i Vijeća Europe. Komisija i nekoliko država članica pridonijele su obvezama preuzetima na sastanku na vrhu za demokraciju, čiji je domaćin bio predsjednik Sjedinjenih Američkih Država, održanom radi promicanja demokratskih vrijednosti u svijetu, te tijekom godine djelovanja predvode nastojanja da se one provedu.

EU nepokolebljivo brani ljudska prava, demokraciju i vladavinu prava u cijelom svijetu, što pokazuje novi Akcijski plan EU-a za ljudska prava i demokraciju za razdoblje 2020.–2024.¹⁰⁹, u skladu s ciljevima održivog razvoja¹¹⁰. U neposrednom susjedstvu ključni uvjeti za članstvo u EU-u utvrđeni u „Kopenhaškim kriterijima” uključuju vladavinu prava, koja je ključna kako bi zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje ostvarile svoju europsku perspektivu, te revidiranu metodologiju proširenja, pri čemu je vladavina prava u samom središtu procesa pristupanja. EU će i dalje dosljedno pristupati suradnji s kandidatima i potencijalnim kandidatima, zemljama u susjedstvu i cjelokupnom vanjskom djelovanju na bilateralnoj, regionalnoj i multilateralnoj razini. EU se redovito bavi pitanjima vladavine prava u dijalozima o ljudskim pravima s partnerskim zemljama i na multilateralnoj razini, posebno s Ujedinjenim narodima.

Poštovanje vladavine prava na globalnoj razini uključuje jačanje suradnje s međunarodnim i regionalnim organizacijama u pitanjima vladavine prava¹¹¹. Vladavina prava, demokracija i ljudska prava i dalje su ključni prioriteti suradnje između EU-a i Vijeća Europe¹¹². U tom je kontekstu EU obnovio svoju predanost zaštiti i promicanju neovisnog civilnog društva, uz istodobnu zaštitu boraca za ljudska prava i slobodnih medija. Predanost EU-a poštovanju, zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava, demokracije i vladavine prava na dosljedan i koherentan način u svim područjima svojeg vanjskog djelovanja te podupiranju sustava UN-a za ljudska prava kao temelja svojeg vanjskog djelovanja jednako je tako ključno vodeće načelo za sudjelovanje EU-a u forumima UN-a. Međunarodne organizacije, posebno ključna tijela

¹⁰⁹ [Akcijski plan EU-a za ljudska prava i demokraciju za razdoblje 2020.–2024.](#)

¹¹⁰ [Ciljevi održivog razvoja.](#)

¹¹¹ Na primjer, Ujedinjeni narodi, Vijeće Europe, Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS).

¹¹² [Zaključci Vijeća o prioritetima EU-a za suradnju s Vijećem Europe u razdoblju od 2020. do 2022.](#)

Vijeća Europe¹¹³, i dalje su važni partneri u pripremi izvješća i očuvanju vladavine prava u Europi, s kojima će Komisija nastaviti blisko surađivati.

Komisija nastoji dodatno ojačati taj ključni element u svojem radu u području vladavine prava, nadovezujući se na svoje bliske odnose s Vijećem Europe i drugim međunarodnim tijelima.

3.3. Djelovanje EU-a za očuvanje vladavine prava

Godišnje izvješće o vladavini prava preventivan je mehanizam čiji je cilj poboljšati stanje vladavine prava u EU-u, informirati o izazovima i u ranoj fazi olakšati pronalaženje rješenja kako bi se spriječilo pogoršanje stanja. Njime se dopunjuje niz drugih mehanizama i instrumenata na razini EU-a, od kojih svaki ima vlastitu svrhu. Ovaj odjeljak sadržava pregled relevantnih mjera i mehanizama.

Sudska praksa Suda Europske unije (Sud EU-a) o vladavini prava i dalje se konsolidira. Sud EU-a odlučivao je o nizu zahtjeva za prethodnu odluku koje su uputili nacionalni sudovi. U presudi od 6. listopada 2021.¹¹⁴ Sud EU-a pojasnio je tri vrste situacija u kojima se nacionalni sud najviše instance može suzdržati od podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu EU-a ako se pred njim postavi pitanje o tumačenju prava EU-a¹¹⁵. U drugom predmetu Sud EU-a presudio je da se pravo EU-a protivi tome da nacionalni vrhovni sud proglaši zahtjev za prethodnu odluku nezakonitim zbog toga što upućena pitanja nisu relevantna ili nužna¹¹⁶. Sud EU-a ustvrdio je na temelju nadređenosti prava EU-a da se nacionalni sudovi ne bi zbog rizika od stegovnih sankcija trebali ustezati izuzeti iz primjene odluke Ustavnog suda koje su suprotne pravu EU-a¹¹⁷.

Sud EU-a nastavio je ispitivati predmete povrede koje je pred njim pokrenula Komisija. Komisija je zatražila od Suda Europske unije da izrekne novčane kazne kad se ne poštuju privremene mjere Suda EU-a¹¹⁸. Komisija je pokretanjem postupaka zbog povrede, kad je to relevantno za rješavanje konkretnih povreda vladavine prava, nastavila izvršavati svoju ulogu čuvarice ugovora EU-a¹¹⁹.

Postupak za poštovanje zajedničkih vrijednosti EU-a iz članka 7. UEU-a nastavlja se u Vijeću u odnosu na [Poljsku](#) i [Mađarsku](#). Taj postupak Vijeću omogućuje da utvrdi postojanje očite

¹¹³ Venecijanska komisija, Skupina država protiv korupcije (GRECO), Parlamentarna skupština Vijeća Europe (PACE), Europski sud za ljudska prava (ESLJP).

¹¹⁴ Presuda od 6. listopada 2021., *Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

¹¹⁵ Sud je naveo tri slučaja u kojima nacionalni sudovi najviše instance nisu obvezni uputiti zahtjev za prethodnu odluku u predmetu *Cilfit* (presuda od 6. listopada 1982., *Cilfit i dr.*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335): i. pitanje nije relevantno za rješavanje spora; ii. Sud je već protumačio predmetnu odredbu prava EU-a i iii. pravilno tumačenje prava EU-a toliko je očito da ne dopušta mogućnost opravdane sumnje. Međutim, ako pitanje koje se odnosi na tumačenje prava EU-a ne uključuje nijednu od tih situacija, sud najviše instance mora se obratiti Sudu.

¹¹⁶ Presuda od 23. studenoga 2021., *IS*, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

¹¹⁷ Presuda od 21. prosinca 2021., *Euro Box Promotion e.a.*, u spojenim predmetima C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19.

¹¹⁸ Sud je 27. listopada 2021. Poljskoj izrekao novčanu kaznu u iznosu od milijun EUR u obliku dnevne novčane kazne sve dok se u potpunosti ne provede nalog za privremene mjere od 14. srpnja 2021., koji se osobito odnosi na funkcioniranje stegovnog vijeća poljskog Vrhovnog suda.

¹¹⁹ Konkretno, Komisija je 22. prosinca 2021. odlučila pokrenuti postupak zbog povrede protiv Poljske zbog ozbiljne zabrinutosti u pogledu poljskog Ustavnog suda i njegove nedavne sudske prakse kojom se osporava nadređenost prava EU-a.

opasnosti od teškog kršenja vrijednosti Unije i da poduzme daljnje mjere povezane s takvim rizicima. Vijeće je u veljači 2022. održalo saslušanja za [Poljsku](#), a u svibnju 2022. za [Mađarsku](#), kao i saslušanje u pogledu općeg trenutačnog stanja obiju država članica u prosincu 2021.¹²⁰

Poštovanje vladavine prava i dalje je preduvjet za pravilno upravljanje sredstvima EU-a. Uredbom o općoj uvjetovanosti¹²¹ nastoji se zaštititi dobro financijsko upravljanje proračunom Unije i financijske interese Unije od povreda načela vladavine prava. Komisija prati stanje u svim državama članicama otkad se Uredba o općoj uvjetovanosti počela primjenjivati 1. siječnja 2021. i donijela je smjernice o njezinoj primjeni¹²². U presudama od 16. veljače 2022. Sud EU-a¹²³ potvrdio je usklađenost Uredbe s Ugovorima EU-a. Komisija je u travnju 2022. prvi put pokrenula službeni postupak u skladu s Uredbom o općoj uvjetovanosti u odnosu na Mađarsku¹²⁴.

Povezani okvir za zaštitu nekoliko fondova EU-a jest Uredba o zajedničkim odredbama¹²⁵, koja je stupila na snagu 1. srpnja 2021. Njome se od država članica zahtijeva da u okviru „horizontalnih uvjeta koji omogućuju provedbu” uspostave djelotvorne mehanizme kako bi se osigurala usklađenost programa koji se podupiru iz fondova i njihove provedbe s pravima i načelima sadržanima u Povelji o temeljnim pravima, uključujući pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje pred neovisnim i nepristranim sudom koji je prethodno ustanovljen zakonom. Države članice moraju osigurati da je horizontalni uvjet koji omogućuje provedbu ispunjen tijekom pripreme programa i da ostane ispunjen tijekom cijelog programskog razdoblja.

Niz pitanja povezanih s vladavinom prava, posebno u pogledu učinkovitosti pravosudnih sustava, borbe protiv korupcije te kvalitete i uključivosti zakonodavnog postupka, jednako je tako dio europskog semestra u mjeri u kojoj su ti aspekti od makroekonomske važnosti i utječu na poslovno okruženje, ulaganja, gospodarski rast i radna mjesta. Kako bi se konkretnim reformama i ulaganjima u području vladavine prava odgovorilo na niz relevantnih preporuka za pojedinu državu članicu u okviru semestra, Komisija je s nekoliko država članica razmijenila mišljenja i odredila konkretne ključne etape nacionalnih planova oporavka u okviru mehanizma za oporavak i otpornost, koje je Vijeće naknadno službeno odobrilo.

U proljetnom paketu europskog semestra 2022. Komisija je Vijeću predložila dodatne preporuke za dvije države članice povezane s vladavinom prava¹²⁶. Komisija pruža i tehničku potporu državama članicama, posebno u okviru Instrumenta za tehničku potporu, kako bi poboljšala učinkovitost, kvalitetu i neovisnost javne uprave i pravosudnih sustava. Komisija nastavlja promicati reformu pravosuđa godišnjim pregledom stanja u području

¹²⁰ Na temelju članka 7. UEU-a Komisija je 2017. pokrenula postupak protiv Poljske, a Europski parlament 2018. protiv Mađarske.

¹²¹ Uredba 2020/2092 od 16. prosinca 2020., SL L 433I, 22.12.2020., str. 1.

¹²² C(2022) 1382 final. Smjernice o primjeni Uredbe o općoj uvjetovanosti.

¹²³ Vidjeti predmete C-156/21 i C-157/21. Sud EU-a donio je 16. veljače 2022. svoje presude i odbio tužbe koje su Poljska i Mađarska podnijele za poništenje Uredbe o općoj uvjetovanosti.

¹²⁴ Komisija je 27. travnja 2022. prvi put poduzela prvi korak postupka uspostavljenog na temelju članka 6. stavka 1. Uredbe o općoj uvjetovanosti.

¹²⁵ Uredba (EU) 2021/1060 od 24. lipnja 2021.

¹²⁶ [Europski semestar 2022.: Proljetni paket](#).

pravosuđa u EU-u¹²⁷. Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022. prvi put uključuje anketne podatke o tome kako poduzeća doživljavaju učinkovitost zaštite ulaganja u različitim državama članicama¹²⁸. Rezultati upućuju na to da su upravno postupanje, stabilnost i kvaliteta zakonodavnog postupka, kao i učinkovitost sudova i zaštita imovine ključni čimbenici usporedive važnosti za povjerenje u zaštitu ulaganja. Europski semestar i pregled stanja u području pravosuđa nadopunjuju Izvješće o vladavini prava te se, prema potrebi, uzimaju u obzir u izvješću.

Sloboda medija i medijski pluralizam postali su važno područje djelovanja na razini EU-a. U akcijskom planu za europsku demokraciju i akcijskom planu za medije i audiovizualnu politiku za 2020. najavljen je niz inicijativa za potporu i zaštitu slobode i pluralizma medija. Komisija je u rujnu 2021. predstavila preporuku državama članicama o sigurnosti novinara¹²⁹. Komisija je u travnju 2022. donijela paket mjera za zaštitu novinara i organizacija civilnog društva od zlouporabe sudskih postupaka (strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja)¹³⁰. Komisija priprema i europski zakon o slobodi medija.

4. ZAKLJUČCI I SLJEDEĆI KORACI

Vladavina prava ključna je za stabilno, otporno, pravedno i demokratsko političko, gospodarsko i socijalno okruženje u EU-u. Od ključne je važnosti za dobro funkcioniranje jedinstvenog tržišta i za Uniju u cjelini. Osim toga, odražava težnje i vrijednosti Europljana sadržane u članku 2. Ugovora. Komisija je predana zaštiti i promicanju vladavine prava kao jamstva ugovora EU-a i nadređenosti prava EU-a. Dinamičan i napredan prijelaz EU-a na zelenije, digitalnije i socijalno pravednije društvo mora se i dalje graditi na čvrstim temeljima. Ruska invazija na Ukrajinu podsjetnik je na pritisak na vrijednosti EU-a koje negujemo. Zaštita naših građana i njihovih prava zahtijeva odlučnu i dosljednu obranu vladavine prava u EU-u.

Godišnje izvješće o vladavini prava važan je dio napora za promicanje i zaštitu vladavine prava u EU-u na nacionalnoj i europskoj razini. Oslanjajući se na kontinuirani angažman država članica i suradnju s njima, ovogodišnje izvješće pokazuje da se u mnogim državama članicama i dalje provode važne reforme u području vladavine prava kako bi se riješili problemi utvrđeni u prethodnim izdanjima. Međutim, u nekim državama članicama i dalje postoje bitni razlozi za zabrinutost.

Ovim trećim izdanjem, izvješće o vladavini prava i ciklus rasprava koji je uslijedio s državama članicama, uključujući nacionalne parlamente, Europski parlament i Vijeće, postaju ustaljena praksa. U skladu s preventivnom prirodom izvješća, preporukama, koje se ove godine prvi put navode, nastoji se poduprijeti države članice u reformama. U nekim

¹²⁷ Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022. objavljen je 19. svibnja 2022.: [Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u](#).

¹²⁸ Slike 54. i 55., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022.

¹²⁹ Preporuka Komisije o jamčenju zaštite, sigurnosti i jačanja položaja novinara i drugih medijskih djelatnika u Europskoj uniji, C(2021) 6650 final, 16.9.2021.

¹³⁰ Prijedlog direktive o zaštiti osoba uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”), COM(2022) 177 final, 27.4.2022., i Preporuka Komisije o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”), C(2022) 2428, 27.4.2022.

slučajevima preporuke usmjeravaju države članice da poduzmu mjere za rješavanje određenih problema navedenih u izvješću.

Komisija je ovo izvješće pripremila na temelju kontinuiranog dijaloga s državama članicama, pri čemu je u potpunosti očuvala političku odgovornost za svoju ocjenu i izdane preporuke. U sljedećem izdanju pratit će se kretanja i ocijeniti provedba preporuka.

Na početku novog godišnjeg ciklusa dijaloga o vladavini prava Komisija poziva Vijeće i Europski parlament da nastave održavati opće rasprave i rasprave o pojedinim zemljama na temelju ovog izvješća i iskoriste priliku koju pružaju preporuke za daljnje razmatranje konkretne provedbe. Komisija pozdravlja i daljnju raspravu na nacionalnoj razini u kojoj sudjeluju nacionalni parlamenti, civilno društvo i drugi ključni akteri, ali i na europskoj razini, uz povećan angažman građana. Komisija poziva države članice da se konkretno djeluju u odnosu na pitanja utvrđena u izvješću i spremna im je pomoći u provedbi preporuka iz izvješća.