



Vijeće  
Europske unije

Bruxelles, 3. studenoga 2022.  
(OR. en)

9304/22  
ADD 1 REV 2 (fi,hr,pt)

JAI 686  
FREMP 103  
POLGEN 64  
JUSTCIV 73  
CONSOM 124  
DROIPEN 65  
EJUSTICE 55

#### POP RATNA BILJEŠKA

---

Br. dok. Kom.:	COM(2022) 234 final/3 - Part 2/2
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCI, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u

---

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 234 final/3 - Part 2/2.

---

Priloženo: COM(2022) 234 final/3 - Part 2/2



Bruxelles, 31.10.2022.  
COM(2022) 234 final/3

PART 2/2

**CORRIGENDUM**

This document corrects document COM(2022) 234 final of 19.5.2022.

Concerns the HR language version.

An error in Figure 51 has been corrected.

The text shall read as follows:

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

**Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u**

### 3.3. Neovisnost

Neovisnost sudstva, koja je sastavni dio zadaće donošenja sudskih odluka, zahtjev je koji proizlazi iz načela učinkovite sudske zaštite iz članka 19. UEU-a te iz prava na učinkovit pravni lijek pred sudom koje je utvrđeno u članku 47. Povelje EU-a o temeljnim pravima <sup>(1)</sup>. Taj zahtjev pretpostavlja:

(a) **vanjsku neovisnost**, koja znači da predmetno tijelo svoje funkcije izvršava samostalno, a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu prema bilo kojem drugom tijelu i da ne prima naloge ili napatke bilo koje vrste te da je tako zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke; te

(b) **unutarnju neovisnost i nepristranost**, koja znači osiguravanje jednakog odmaka od stranaka spora i njihovih pripadajućih interesa u odnosu na predmet spora <sup>(2)</sup>.

Neovisnost sudstva jamstvo je zaštite svih prava koja osobe izvode iz prava Unije i očuvanja zajedničkih vrijednosti država članica navedenih u članku 2. UEU- a, osobito vrijednosti vladavine prava <sup>(3)</sup>. Očuvanje pravnog poretka EU-a od temeljne je važnosti za sve građane i poduzeća čija su prava i slobode zaštićeni na temelju prava EU-a.

Visoka percepcija neovisnosti sudstva ključna je za povjerenje koje pravosuđe u društvu u kojem se primjenjuje vladavina prava mora stvoriti kod pojedinaca te doprinosi poslovnom okruženju koje pogoduje rastu jer percipirani nedostatak neovisnosti može odvratiti ulaganja <sup>(4)</sup>. Uz pokazatelje percepcije neovisnosti sudstva iz različitih izvora, u Pregledu stanja prikazan je niz pokazatelja koji se odnose na organizaciju pravosudnih sustava u svrhu zaštite neovisnosti sudstva u određenim situacijama u kojima ona može biti ugrožena. Na temelju informacija dobivenih od Europske mreže sudbenih vijeća (ENCJ), Mreže predsjednika vrhovnih sudova EU-a (NPSJC) i Stručne skupine za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma (EGMLTF), u Pregledu stanja prikazani su pokazatelji u vezi sa sigurnosnim provjerama sudaca, mogućnost viših/vrhovnih sudova da na vlastitu inicijativu donose odluke o dosljednosti sudske prakse nižih sudova, zaštitne mjere u situacijama „rotirajućih vrata” u pogledu sudaca i državnih odvjetnika, kao i detaljnije mišljenje o mogućnosti preispitivanja odluke državnog odvjetnika o nepokretanju kaznenog progona.

---

<sup>1</sup> Vidjeti <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

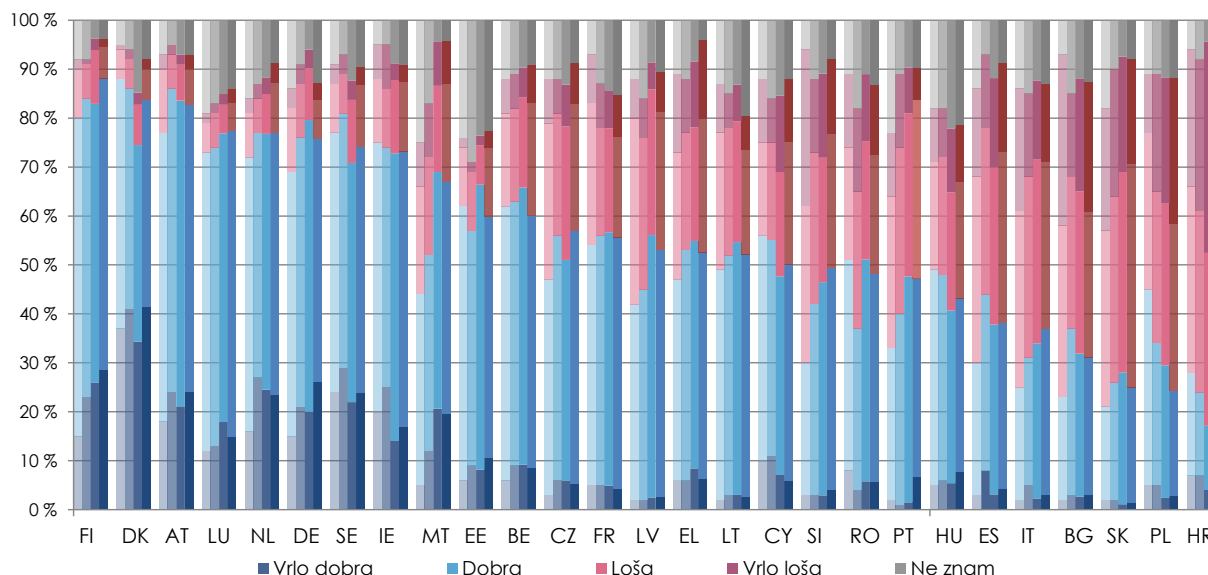
<sup>2</sup> Sud, presuda od 16. studenoga 2021., *Kazneni postupci protiv WB i dr.*, spojeni predmeti od C-748/19 do C-754/19, presuda od 6. listopada 2021., *W. Ž.*, C-487/19, presuda od 15. srpnja 2021., *Komisija protiv Poljske*, C-791/13, presuda od 2. ožujka 2021., *AB*, C-824/18, presuda od 19. studenoga 2019., *A. K. i dr.*, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, t. 121. i 122.; presuda od 5. studenoga 2019., *Komisija protiv Poljske*, C-192/18, presuda od 24. lipnja 2019., *Komisija protiv Poljske*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 t. 73. i 74.; presuda od 27. veljače 2018., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C- 64/16, EU:C:2018:117, t. 44.; presuda od 25. srpnja 2018., *Minister for Justice and Equality* (Nedostaci u pravosudnom sustavu), C- 216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 65.

<sup>3</sup> Sud, presuda od 24. lipnja 2019., *Komisija protiv Poljske*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, t. 44.

<sup>4</sup> Svjetski gospodarski forum 2020. i 2021. nije objavio ljestvicu indeksa globalne konkurentnosti (GCI).

### 3.3.1. Percepcija neovisnosti sudstva i učinkovitost zaštite ulaganja

**Slika 50.: Kako šira javnost percipira neovisnost sudova i sudaca (\*) (izvor: Eurobarometar <sup>5</sup>) – svijetle boje: 2016., 2020. i 2021., tamne boje: 2022.)**

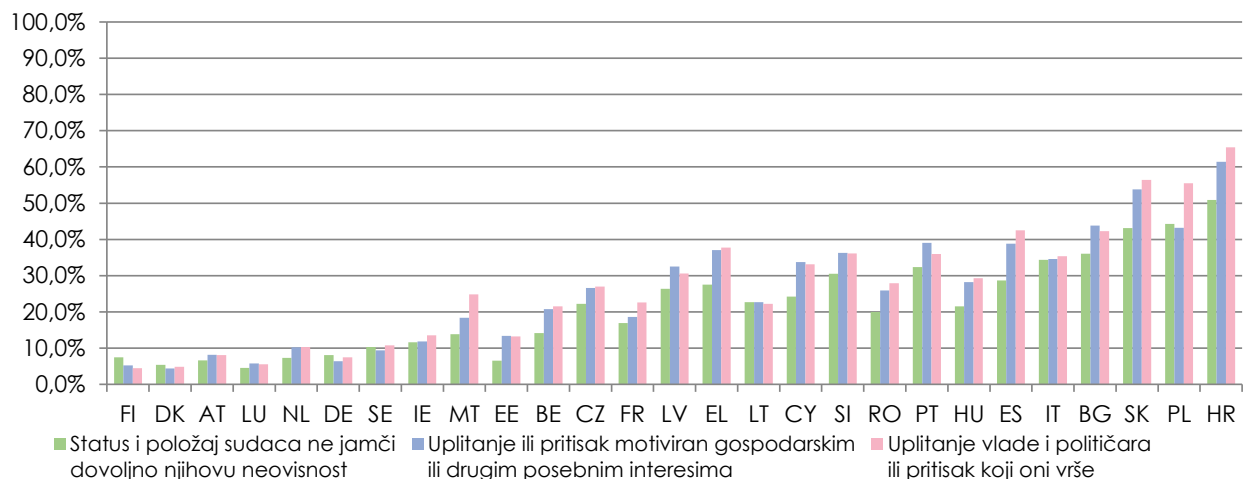


(\*) Države članice poredane su po postotku ispitanika koji su izjavili da je pravosudni sustav u pogledu neovisnosti sudova i sudaca vrlo dobar ili dobar (ukupno dobar); ako neke države članice imaju isti postotak ukupno dobrih ocjena, poredane su po postotku ispitanika koji su izjavili da je pravosudni sustav u pogledu neovisnosti sudova i sudaca loš ili vrlo loš (ukupno loš); ako neke države članice imaju isti postotak ukupno dobrih i ukupno loših ocjena, poredane su po postotku ispitanika koji su izjavili da je pravosudni sustav u pogledu neovisnosti sudova i sudaca vrlo dobar; ako neke države članice imaju isti postotak ukupno dobrih, ukupno loših i vrlo dobrih ocjena, poredane su po postotku ispitanika koji su izjavili da je pravosudni sustav u pogledu neovisnosti sudova i sudaca vrlo loš.

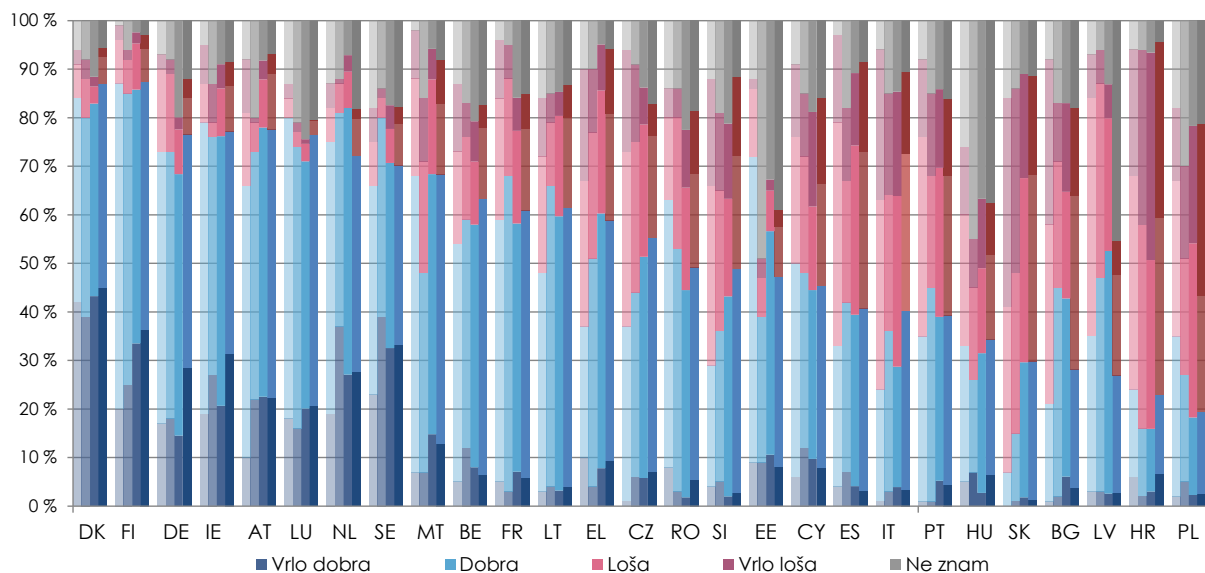
Na slici 51. prikazani su glavni razlozi zbog kojih ispitanici smatraju da sudovima i sucima nedostaje neovisnosti. Ispitanici iz šire javnosti koji su ocijenili neovisnost pravosudnog sustava kao „lošu” ili „vrlo lošu” mogli su birati među trima razlozima kojima objašnjavaju svoju ocjenu. Redoslijed država članica jednak je kao na slici 50.

<sup>5</sup> Anketa Eurobarometra FL503, provedena od 17. do 24. siječnja 2022. Odgovori na pitanje: „Kako biste na temelju vlastitih saznanja ocijenili pravosudni sustav u (vašoj državi) u pogledu neovisnosti sudova i sudaca? Biste li rekli da je vrlo dobar, dobar, loš ili vrlo loš?”, vidjeti: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_hr](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_hr)

**Slika 51.: Glavni razlozi zbog kojih javnost ima percepciju manjka neovisnosti (udio svih ispitanika – viša vrijednost znači veći utjecaj) (izvor: Eurobarometar <sup>6</sup>)**



**Slika 52.: Kako poduzeća percipiraju neovisnost sudova i sudaca (\*) (izvor: Eurobarometar <sup>7</sup>) – svijetle boje: 2016., 2020. i 2021., tamne boje: 2022.)**



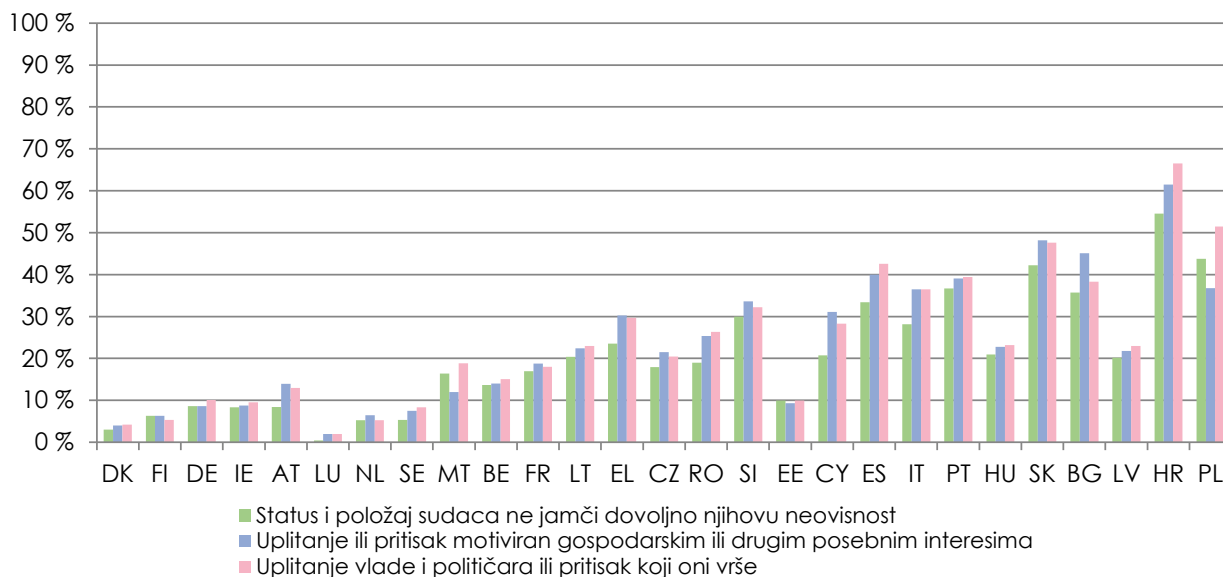
<sup>6</sup> U anketi Eurobarometra FL503 odgovara se na sljedeće pitanje: „U kojoj se mjeri sljedećim razlozima može objasniti vaša ocjena neovisnosti pravosudnog sustava u (našoj državi): u velikoj mjeri, donekle, baš i ne može, uopće ne može?” ako je odgovor na prvo pitanje „loša” ili „vrlo loša”.

<sup>7</sup> Anketa Eurobarometra FL504, provedena od 17. do 24. siječnja 2022. Odgovori na pitanje: „Kako biste na temelju vlastitih saznanja ocijenili pravosudni sustav u (našoj državi) u pogledu neovisnosti sudova i sudaca? Biste li rekli da je vrlo dobar, dobar, loš ili vrlo loš?”, vidjeti: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_hr](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_hr). Broj ispitanih poduzeća 2021. povećao se na 500 za sve države članice osim za MT, CY i LU, u kojima je uzorak obuhvaćao 250 poduzeća. Prethodnih godina uzorak je obuhvaćao 200 poduzeća za sve države članice, osim za DE, ES, FR, PL i IT, u kojima je uzorak obuhvaćao 400 poduzeća.

(\*) Države članice poredane su po postotku ispitanika koji su izjavili da je pravosudni sustav u pogledu neovisnosti sudova i sudaca vrlo dobar ili dobar (ukupno dobar); ako neke države članice imaju isti postotak ukupno dobrih ocjena, poredane su po postotku ispitanika koji su izjavili da je pravosudni sustav u pogledu neovisnosti sudova i sudaca loš ili vrlo loš (ukupno loš); ako neke države članice imaju isti postotak ukupno dobrih i ukupno loših ocjena, poredane su po postotku ispitanika koji su izjavili da je pravosudni sustav u pogledu neovisnosti sudova i sudaca vrlo dobar; ako neke države članice imaju isti postotak ukupno dobrih, ukupno loših i vrlo dobrih ocjena, poredane su po postotku ispitanika koji su izjavili da je pravosudni sustav u pogledu neovisnosti sudova i sudaca vrlo loš.

Na slici 53. prikazani su glavni razlozi zbog kojih ispitanici smatraju da sudovima i sucima nedostaje neovisnosti. Ispitana poduzeća koja su ocijenila neovisnost pravosudnog sustava kao „lošu” ili „vrlo lošu” mogla su birati među trima razlozima kojima objašnjavaju svoju ocjenu. Redoslijed država članica jednak je kao na slici 52.

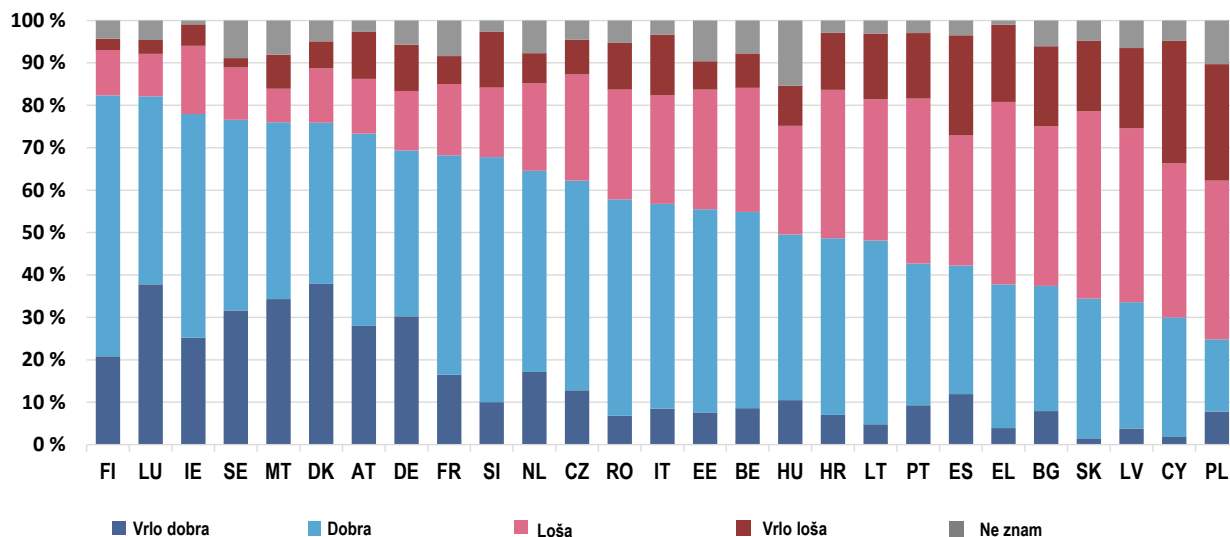
**Slika 53.: Glavni razlozi zbog kojih poduzeća imaju percepciju manjka neovisnosti (udio svih ispitanika – viša vrijednost znači veći utjecaj) (izvor: Eurobarometar <sup>(8)</sup>)**



<sup>8</sup> Anketa Eurobarometra FL504; odgovori na pitanje: „U kojoj se mjeri sljedećim razlozima može objasniti vaša ocjena neovisnosti pravosudnog sustava u (vašoj državi): u velikoj mjeri, donekle, baš i ne može, uopće ne može?” ako je odgovor na prvo pitanje bio „loša” ili „vrlo loša”.

Na slici 54. prikazan je novi pokazatelj o tome kako poduzeća doživljavaju učinkovitost zakona i sudova u zaštiti ulaganja u pogledu, prema njihovu mišljenju, neopravdanih odluka ili nedjelovanja države.

**Slika 54.: Kako poduzeća doživljavaju učinkovitost zakona i sudova u zaštiti ulaganja**  
(izvor: Eurobarometar <sup>9</sup>)

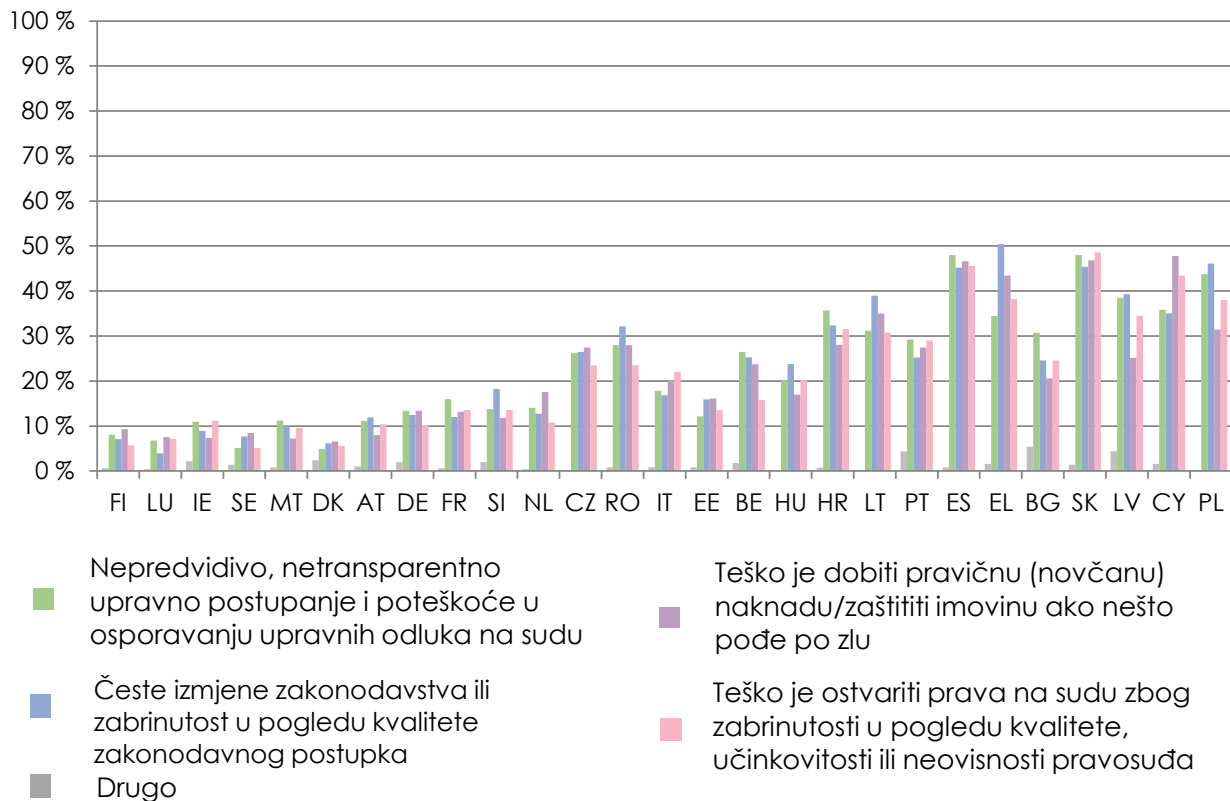


(\*) Države članice poredane su po kombiniranom postotku ispitanika koji su izjavili da zakoni i sudovi vrlo dobro ili dobro (ukupno dobro) štite ulaganja.

<sup>9</sup> Anketa Eurobarometra FL504; odgovori na pitanje: „Kako prema vašem mišljenju zakoni i sudovi u (vašoj zemlji) štite vaša ulaganja ako nešto pođe po zlu?” Za potrebe ankete ulaganje je definirano na način da uključuje bilo koju vrstu imovine koju poduzeće posjeduje ili kontrolira i koju karakterizira ulaganje kapitala ili drugih sredstava, očekivanje dobiti ili profita ili preuzimanje rizika.

Na slici 55. prikazani su glavni razlozi zbog kojih ispitanici smatraju da nedostaje učinkovita zaštita ulaganja. Ispitana poduzeća koja su zaštitu ulaganja ocijenila kao „prilično lošu” ili „vrlo lošu” mogla su birati među četirima razlozima kojima objašnjavaju svoju ocjenu (a neki su naveli „ostalo”). Redoslijed država članica jednak je kao na slici 54.

**Slika 55.: Glavni razlozi zbog kojih poduzeća smatraju da zaštita ulaganja nije učinkovita**  
(izvor: Eurobarometar <sup>(10)</sup>)



<sup>10</sup> Anketa Eurobarometra FL504; odgovori na pitanje: „Koji su vaši glavni razlozi za zabrinutost u pogledu učinkovitosti zaštite ulaganja?” ako je odgovor na treće pitanje bio „prilično loša” ili „vrlo loša”.

### 3.3.2. Strukturna neovisnost

Jamstva strukturne neovisnosti zahtijevaju pravila, posebno u pogledu sastava suda i imenovanja, trajanja dužnosti kao i razloga za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeća i opoziva njegovih članova, koja omogućuju da se kod pojedinaca otkloni svaka legitimna sumnja u otpornost suda na vanjske čimbenike i njegovu neutralnost u odnosu na suprotstavljene interese<sup>(11)</sup>. Ta pravila moraju posebno omogućiti isključenje ne samo svakog izravnog utjecaja, u obliku naputaka, nego i posrednijih oblika utjecaja koji mogu usmjeriti odluke dotičnih sudaca<sup>(12)</sup>.

Razrađeni su europski standardi, u čemu je predvodilo Vijeće Europe, na primjer u *Preporuci Vijeća Europe iz 2010. o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti*<sup>(13)</sup>. U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u prikazani su određeni pokazatelji koji su važni za procjenu organizacije pravosudnih sustava radi zaštite neovisnosti sudstva.

Konkretno, ovo izdanje Pregleda stanja sadržava nove pokazatelje o: i. uključenim tijelima i učestalosti mogućih sigurnosnih provjera sudaca (slika 56.); ii. mogućnosti da viši/vrhovni sudovi odlučuju o dosljednosti sudske prakse na vlastitu inicijativu (slika 57.); i iii. postojećim zaštitnim mjerama koje se odnose na privremeno zapošljavanje sudaca/državnih odvjetnika na političkim položajima (slika 58.)<sup>(14)</sup>. U njemu se iznosi i detaljniji pregled mogućnosti preispitivanja odluke državnog odvjetnika o nepokretanju kaznenog progona u predmetu koji uključuje kaznena djela sa žrtvom ili predmetu koji uključuje „kaznena djela bez žrtava” (npr.

---

<sup>11</sup> Vidjeti presudu Suda od 16. studenoga 2021., *Kazneni postupci protiv WB i dr.*, spojeni predmeti od C-748/19 do C-754/19, t. 67., presudu od 6. listopada 2021., *W.Ż.*, C-487/19, t. 109., presudu od 15. srpnja 2021., *Komisija protiv Poljske*, C-791/19, t. 59., presudu od 2. ožujka 2021., *A.B.*, C-824/18, t. 117., presudu od 19. studenoga 2019., *A. K. i dr.* (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, t. 121. i 122.; presudu od 24. lipnja 2019., *Komisija protiv Poljske*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, t. 73. i 74.; presudu od 25. srpnja 2018., *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, t. 66., presudu od 27. veljače 2018., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C- 64/16, EU:C:2018:117, t. 44. Vidjeti i točke 46. i 47. Preporuke CM/Rec(2010)12 o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti (koju je donio Odbor ministara Vijeća Europe 17. studenoga 2010.) i obrazloženje, u kojima stoji da ovlast donošenja odluka o izboru i karijeri sudaca ne treba ovisiti o izvršnim i zakonodavnim vlastima. Kako bi se jamčila njegova neovisnost, najmanje bi pola članova nadležnog tijela trebali biti suci koje su izabrali njihovi kolege. Međutim, ako je ustavnim ili drugim zakonskim odredbama propisano da čelnici države, vlade ili zakonodavne vlasti donose odluke o odabiru i karijeri sudaca, neovisno i stručno nadležno tijelo sastavljeno u znatnoj mjeri od sudaca (ne dovodeći u pitanje pravila primjenjiva na sudbena vijeća iz Poglavlja IV.) trebalo bi biti ovlašteno donositi preporuke ili davati mišljenja kojih će se odgovarajuće tijelo koje provodi imenovanja pridržavati u praksi.

<sup>12</sup> Vidjeti presudu Suda od 2. ožujka 2021., *A.B.*, C-824/18, t. 119., presudu od 19. studenoga 2019., *A. K. i dr.* (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, t. 123.; presudu od 24. lipnja 2019., *Komisija protiv Poljske*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, t. 112.

<sup>13</sup> Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12 o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti, koju je donio Odbor ministara Vijeća Europe 17. studenoga 2010. i obrazloženje (dalje u tekstu „Preporuka CM/Rec(2010)12”).

<sup>14</sup> Podaci se temelje na odgovorima na ažurirani upitnik koji je sastavila Komisija u bliskoj suradnji s ENCJ-om. Odgovori na ažurirani upitnik od onih država članica koje nemaju sudbena vijeća, koje nisu članice ENCJ-a ili čije je članstvo u ENCJ-u suspendirano (CZ, DE, EE, CY, LU, AT i PL) dobiveni su u suradnji s Mrežom predsjednika vrhovnih sudova EU-a. Zaštitne mjere u vezi s državnim odvjetnicima na slici 57. temelje se na odgovorima na ažurirani upitnik koji je sastavila Komisija u bliskoj suradnji sa Stručnom skupinom za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma.

korupcija ili pranje novca) (slika 59.) te su prikazana tijela nadležna za provođenje kaznenih istraga (slika 60.)<sup>(15)</sup>. Na slikama se nalaze nacionalni okviri na snazi u prosincu 2021.

Na slikama prikazanima u Pregledu stanja ne pruža se ocjena niti se prikazuju kvantitativni podaci o učinkovitosti tih zaštitnih mjera. Njima se ne nastoji dati slika o složenosti i pojedinostima postupaka ni popratnih zaštitnih mjera. Važno je napomenuti i da je provedba politika i praksi za promicanje integriteta i sprečavanje korupcije u pravosuđu isto tako bitna za jamstvo neovisnosti sudstva. Naposljetku, radi djelotvorne zaštite neovisnosti sudstva, osim svih nužnih propisa, potrebna je i kultura integriteta i nepristranosti koja je zajednička svim sucima te koji poštuju društvo u cjelini.

Posebno mjesto pravosuđa u sustavu diobe vlasti i stavljanje naglaska na neovisnost i nepristranost sudstva zahtijevaju da se zakoni kojima se uređuje procjena ili evaluacija profesionalnih dužnosti sudaca sastavljaju i primjenjuju s velikom pažnjom, a uloga izvršne ili zakonodavne vlasti u tom postupku trebala bi biti ograničena na ono što je apsolutno nužno<sup>(16)</sup>.

Na slici 56. prikazano je je li u državama članicama nacionalna sigurnosna agencija uključena u provedbu sigurnosnih provjera sudaca, bilo kandidata za suce ili postojećih sudaca, te koliko se često provode.

Sudjelovanje nacionalnih sigurnosnih agencija koje pripadaju izvršnoj vlasti u imenovanju i statusu sudaca posebno je osjetljivo iz perspektive neovisnosti sudstva. Iako može postojati legitiman interes za provođenje provjere sigurnosti, posebno za određena posebna sudačka mjesta<sup>(17)</sup>, to bi trebalo učiniti uz potpuno poštovanje neovisnosti sudstva. Prema europskim standardima, „neovisnost znači da sudstvo nije pod vanjskim pritiskom i da nije izloženo političkom utjecaju ili manipulaciji, posebno izvršne vlasti”<sup>(18)</sup>. Sigurnosne provjere sudaca, posebno kada ih provodi izvršno tijelo, mogu predstavljati takav „vanjski pritisak”<sup>(19)</sup>. Kada provjere sigurnosti/integriteta ne provode samoupravna tijela sudstva, nego vanjsko tijelo, potrebno je u najvećoj mogućoj mjeri razmotriti poštovanje načela diobe vlasti i sustava provjere i ravnoteže<sup>(20)</sup>.

---

<sup>15</sup> Slike se temelje na odgovorima na ažurirani upitnik koji je sastavila Komisija u bliskoj suradnji sa Stručnom skupinom za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma.

<sup>16</sup> Venecijanska komisija, Mišljenje br. 819/2015 o nacrtu zakona o provjeri integriteta u Ukrajini, CDL-AD(2015)031, 25. listopada 2015., točka 40., i Venecijanska komisija, Mišljenje br. 789/2014, Podnesak amicus curiae Ustavnom sudu Moldove o određenim odredbama zakona o ispitivanju profesionalnog integriteta, CDL-AD(2014)039-e, 15. prosinca 2014., točka 14.

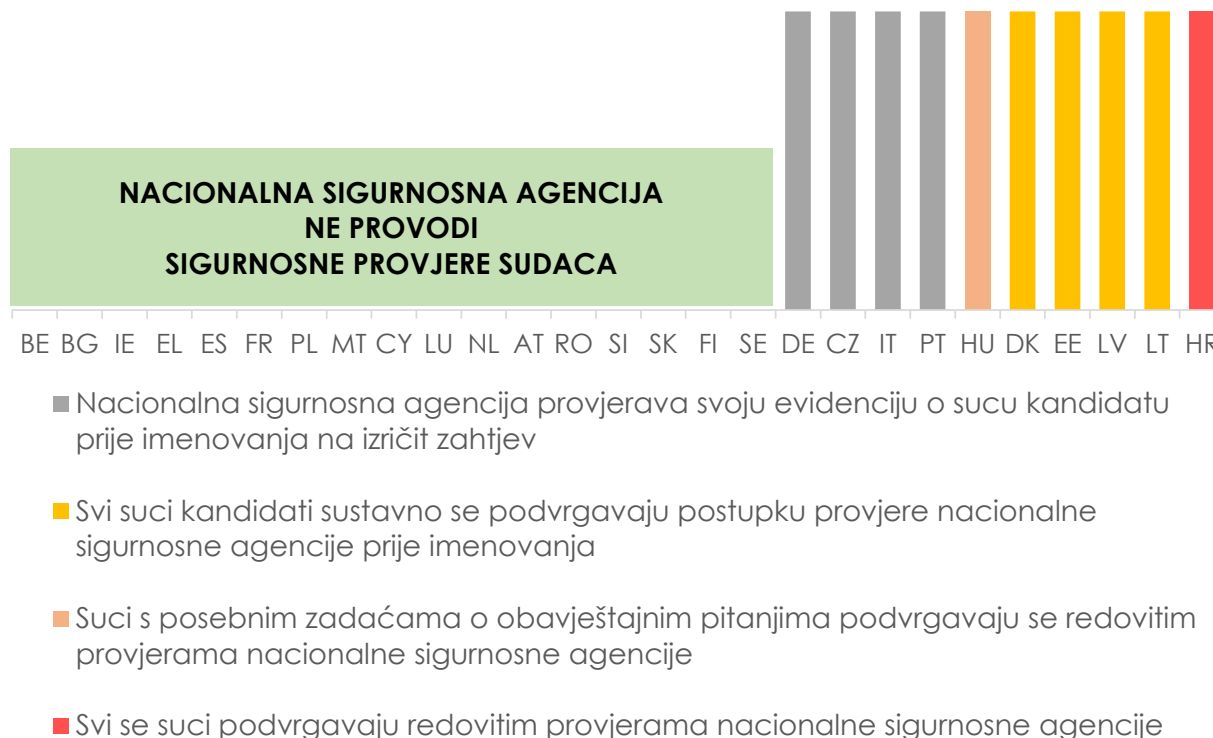
<sup>17</sup> „Autoritet sudstva može se održati samo ako (a) pravni sustav uspostavi odgovarajuće mehanizme kojima se osigurava da kandidati nisu imenovani sucem ako nemaju potrebne kompetencije ili ne zadovoljavaju najviše standarde integriteta; i (b) iz sudstva budu uklonjeni oni za koje se utvrdi da su nesposobni, korumpirani ili povezani s organiziranim kriminalom.”, Venecijanska komisija, Mišljenje br. 1073/2021 o uvođenju postupka obnove sigurnosne provjere izmjenama Zakona o sudovima, CDL(2022)002, 18. ožujka 2022., točka 14.

<sup>18</sup> Venecijanska komisija, CDL-AD(2016)007, Kontrolni popis vladavine prava, točka 74.

<sup>19</sup> Venecijanska komisija, Mišljenje br. 1073/2021 o uvođenju postupka obnove sigurnosne provjere izmjenama Zakona o sudovima, CDL(2022)002, 18. ožujka 2022., točka 13.

<sup>20</sup> Venecijanska komisija, CDL-AD(2021)046, Republika Moldova – Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i Glavne uprave za ljudska prava i vladavinu prava Vijeća Europe o određenim mjerama koje se odnose na odabir kandidata za administrativne položaje u tijelima samouprave sudaca i tužitelja i izmjenu nekih normativnih akata, točka 16.

**Slika 56.: Nacionalne sigurnosne provjere sudaca: uključena tijela i vremenski raspored (\*) (21)**



(\*) **DE:** U svim saveznom državama nacionalna sigurnosna agencija može provjeriti svoju evidenciju o sucu kandidatu prije imenovanja na izričit zahtjev. U dvjema saveznom državama nacionalna sigurnosna agencija provodi provjeru svoje evidencije o svim sucima kandidatima prije imenovanja: u Bavarskoj (ako sudac kandidat ne da suglasnost za provjeru evidencije, ne može biti imenovan); od 2021. u Mecklenburgu-Vorpommernu (nije potrebna suglasnost). U skladu sa zakonom nacionalna sigurnosna agencija ili agencije saveznih država provode postupke provjere samo ako se suci bave zadaćama u okviru sudske uprave i moraju dobiti pristup klasificiranim podacima u tu svrhu. Osim toga, suci su pravno izuzeti od sigurnosnih provjera kada im je odobren pristup klasificiranim podacima jer bi takvi postupci mogli utjecati na neovisnost sudstva. **EE:** Služba unutarnje sigurnosti provodi sigurnosnu provjeru kandidata za sudačku dužnost, osim ako kandidat ima valjanu dozvolu za pristup državnoj tajni koja je klasificirana kao najviša tajna ili ako kandidat obnaša funkciju u okviru koje po službenoj dužnosti ima pravo na pristup svim razinama državne tajne. Služba unutarnje sigurnosti predstavlja informacije prikupljene tijekom sigurnosne provjere odboru za ispitivanje suca i daje mišljenje o tome ispunjava li osoba koja je podnijela zahtjev uvjete za izdavanje dozvole za pristup državnoj tajni. **HR:** Sigurnosno-obavještajna agencija svakih pet godina provodi sigurnosne provjere svih kandidata za suce i svih postojećih sudaca (kao i državnih odvjetnika). U skladu sa zakonom, u slučaju postojećih sudaca sigurnosno-obavještajna agencija provodi provjeru koja uključuje intervju i zatim šalje svoje izvješće predsjedniku Vrhovnog suda, koji će ga zatim dodijeliti vijeću od pet sudaca Vrhovnog suda kako bi odlučili postoji li sigurnosni problem. Ako vijeće utvrdi sigurnosni problem, o tome se obavješćuju ministar pravosuđa, predsjednik Suda i Sudbeno vijeće te predsjednik Visokog suda u kojemu dotični sudac zasjeda. Ministar pravosuđa propisat će podzakonske akte kojima se uređuje postupak provedbe sigurnosnih provjera. **FR:** Kao i svi državni službenici, svi suci kandidati podvrgavaju se provjeri policijske evidencije/administrativnoj istrazi koju vodi nacionalna policija pod nadležnošću glavnog državnog odvjetnika (provjera njegove evidencije, klasificiranih podataka, moralnog ponašanja...). **IT:** Grafikon prikazuje situaciju u

<sup>21</sup> Podaci prikupljeni ažuriranim upitnikom koji je sastavila Komisija u bliskoj suradnji s ENCJ-om. Odgovori na ažurirani upitnik za one države članice koje nemaju sudbena vijeća, koje nisu članice ENCJ-a ili čije je članstvo u ENCJ-u suspendirano dobiveni su u suradnji s Mrežom predsjednika vrhovnih sudova EU-a (NPSC).

kojoj se nalaze suci na građanskim i kaznenim sudovima. Nacionalne sigurnosne agencije nisu uključene u postupak imenovanja upravnih sudaca. **HU**: Svi predsjednici, potpredsjednici i suci regionalnih sudova koji dopuštaju prikupljanje obavještajnih podataka ili rješavaju predmete povezane s klasificiranim podacima moraju proći sigurnosnu provjeru koju provodi nacionalna sigurnosna agencija. Sigurnosna provjera provodi se prije preuzimanja njihovih odgovornosti, a zatim svakih pet godina (odjeljak 71/C stavak 7. Zakona CXXV. iz 1995. o nacionalnoj sigurnosti i odjelci od 42/A do 42/C Zakona CLXII. iz 2011. o statusu i naknadi sudaca). **NL**: Prije imenovanja suca kandidata potrebno je predati potvrdu o dobrom ponašanju (VOG). To se provodi samo pri prvom imenovanju ili kad sudac postane predsjednik suda. Organizacija koja izdaje VOG-ove zove se Justis i tijelo je za provjeru koje je agencija za analizu troškova i koristi s neovisnom upravom, a službeno djeluje u okviru Ministarstva pravosuđa i sigurnosti. To tijelo provjerava je li povijest kandidata (u kontekstu pravosuđa) u suprotnosti s obavljanjem nove dužnosti. Justis nije nacionalna sigurnosna agencija (AIVD). Justis odlučuje o tome hoće li izdati potvrdu o dobrom ponašanju. Ako netko želi uložiti žalbu na tu odluku, predmet može uputiti upravnom sucu. **PL**: Kada se osoba prvi put prijavi na sudačko radno mjesto, predsjednik nadležnog suda (na kojem je otvoreno to radno mjesto) od regionalnog ravnatelja policije traži informacije o kandidatu. **RO**: Suci svake godine daju službenu izjavu da nisu operativci, uključujući tajne agente, doušnike ili suradnike obavještajnih službi. **SE\***: Odbor za imenovanje sudaca, neovisno pravosudno tijelo, provodi postupak provjere za sve razine sigurnosti za predsjednike sudova na temelju upitnika. Svaki sud provodi postupak provjere za sve razine sigurnosti za prvostupanijske ili drugostupanijske suce. Švedska sigurnosna služba provodi provjeru evidencije (je li kandidat na bilo koji način naveden u njezinim evidencijama) koja se obavlja prije nego što osoba može sudjelovati u sigurnosno osjetljivim aktivnostima (Služba ne prikuplja podatke putem upitnika, to je zadaća Odbora za imenovanje sudaca). Za predsjednike sudova vlada odlučuje koja će se radna mjesta uvrstiti na najvišu sigurnosnu razinu, a vladin ured odlučuje koja će se radna mjesta klasificirati za sigurnost na nižim razinama sigurnosne zaštite. Za prvostupanijske ili drugostupanijske suce vlada odlučuje koja će se radna mjesta klasificirati za sigurnost na najvišoj razini sigurnosne zaštite, a sud odlučuje koja će se radna mjesta klasificirati za sigurnost na nižoj razini sigurnosne zaštite.

Na slici 57. prikazano je mogu li sudovi ili suci na vlastitu inicijativu donositi odluke o dosljednosti sudske prakse nižih sudova. Takve odluke mogle bi biti savjetodavne ili obvezne te bi se mogle primjenjivati samo na određeni predmet ili na sve slične predmete. Na slici u nastavku prikazane su četiri situacije u državama članicama: viši sudovi/suci i. ne mogu donositi takve odluke na vlastitu inicijativu, ii. mogu donositi savjetodavne (neobvezujuće) odluke opće primjene koje se primjenjuju na sve sudove/suce u određenim vrstama predmeta (npr. izjave o primjeni), iii. mogu donositi obvezne odluke o konkretnoj primjeni koje se odnose samo na određenu sudsku odluku (npr. odluka kojom se suca/panel obvezuje na prilagodbu nacрта presude) ili iv. mogu donositi obvezne odluke opće primjene koje se primjenjuju na sve sudove/suce u određenim vrstama predmeta.

Vrhovni sudovi, kao sudovi koji odlučuju u posljednjem stupnju i viši/žalbeni sudovi općenito, ključni su za osiguravanje jedinstvene primjene prava u državama članicama. Ipak, hijerarhijska pravosudna organizacija ne bi smjela ugroziti pojedinačnu neovisnost<sup>(22)</sup>. Viši sudovi ne bi trebali davati upute sucima o načinu na koji bi trebali odlučivati o pojedinačnim predmetima, osim u nacionalnim zahtjevima za prethodne odluke ili pri odlučivanju o pravnim lijekovima u skladu sa zakonom<sup>(23)</sup>. Prema Venecijanskoj komisiji hijerarhijska organizacija pravosuđa u smislu podređenosti sudaca višim stupnjevima u aktivnostima donošenja sudskih odluka bila bi jasno kršenje načela unutarnje neovisnosti<sup>(24)</sup>. Svaki postupak ujednačavanja sudske prakse mora biti u skladu s temeljnim načelima diobe vlasti, a čak i nakon takve odluke višeg/vrhovnog suda,

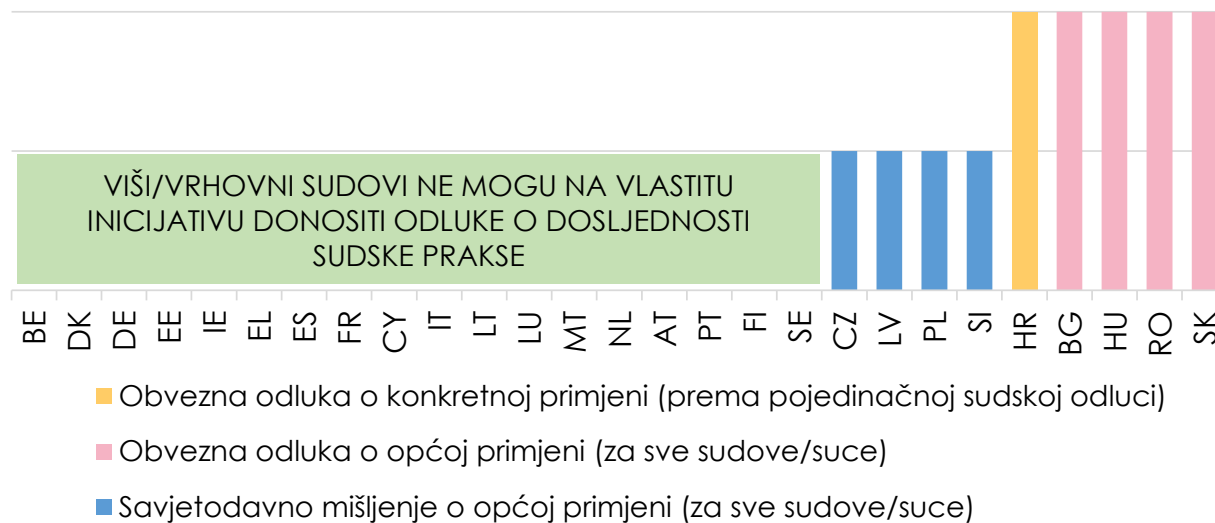
<sup>22</sup> Preporuka CM/Rec(2010)12, točka 22.

<sup>23</sup> Preporuka CM/Rec(2010)12, točka 23.

<sup>24</sup> Venecijanska komisija, Izvješće o neovisnosti pravosudnog sustava, Dio I.: neovisnost sudova, studija br. 494/2008, 16. ožujka 2010., CDL-AD(2010)004, točke od 68. do 72.

svi sudovi i suci moraju ostati nadležni za neovisnu i nepristranu ocjenu svojih predmeta te za razlikovanje novih predmeta od tumačenja koje je prethodno ujednačio viši/vrhovni sud.

**Slika 57.: Mogućnost viših/vrhovnih sudova da na vlastitu inicijativu donose odluke o dosljednosti sudske prakse nižih sudova (\*)**

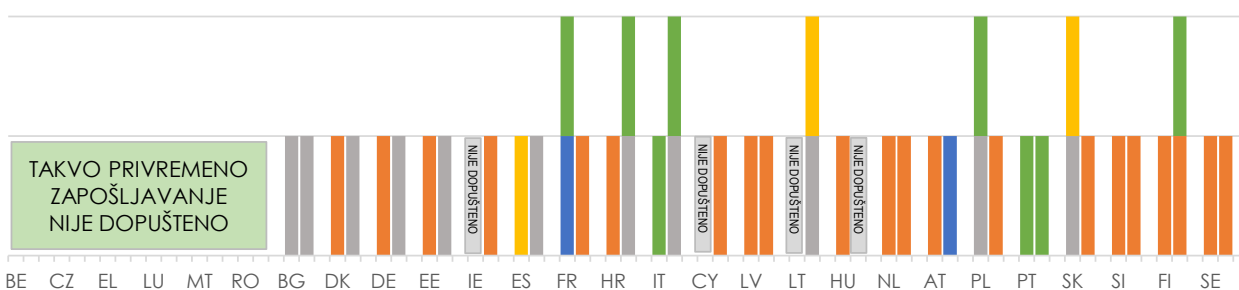


(\*) **BG:** Tijekom evaluacije sudaca, koja predstavlja objektivnu ocjenu njihovih profesionalnih, poslovnih i moralnih kvaliteta, dokazanih u obavljanju njihove funkcije, uzima se u obzir nepoštovanje obvezne odluke ili općeg usmjerenja za određene vrste predmeta. **CZ:** Vrhovni sud i Vrhovni upravni sud mogu izdati objedinjena mišljenja koja formalno nisu obvezujuća za sudove niže razine. Obvezujuća priroda objedinjenih mišljenja ne temelji se na njihovu formalnom statusu, nego na ovlastima vrhovnih sudova i uvjerljivosti njihova obrazloženja. Vrhovni sud upotrebljava objedinjena mišljenja za pravna pitanja za koja smatra da su od posebne važnosti. Kad je riječ o mogućnosti razlika u mišljenju, sudac je pri donošenju odluka obavezan poštovati zakon. Razlike u mišljenju stoga su moguće, ali takva bi odluka trebala biti propisno opravdana. **HR:** Na svakom županijskom sudu i na Visokom trgovačkom sudu, Visokom prekršajnom sudu, Visokom upravnom sudu, Visokom kaznenom sudu i Vrhovnom sudu postoje službe evidencije, praćenja i proučavanja sudske prakse koje evidentiraju presude kako bi se o njima mogle obavijestiti stranke te koje mogu upozoriti suca/komoru ako nacrt presude odstupa od prethodno donesene sudske prakse i mogu predložiti raspravu o razlikama na sjednici odjela u skladu s člankom 40. Zakona o sudovima kako bi donijele odluku odjela koja je obvezujuća za sve suce na sudu. **LV:** U okviru plenarnog zasjedanja (skupština svih sudaca Vrhovnog suda) i glavne skupštine sudaca odjela Vrhovnog suda mogu se donositi mišljenja o pitanjima tumačenja i primjene pravnih standarda u obliku odluke, koja se objavljuju na internetskim stranicama. **HU:** Sudac može odstupati od obvezne odluke „samo ako se činjenice u predmetu razlikuju od činjenica iz obvezne odluke ili s obrazloženjem različitih pravnih pitanja.” **PL:** Među ostalim, prvi predsjednik Vrhovnog suda ili predsjednici vijeća Vrhovnog suda ili predsjednik Vrhovnog upravnog suda mogu na vlastitu inicijativu predložiti da vijeće sastavljeno od sedam sudaca Vrhovnog suda/Vrhovnog upravnog suda u slučaju neusklađenosti sudskih odluka/presuda koje donose sudovi razjasni „apstraktno pravno pitanje”. Apstraktna rezolucija koju je donijelo sedam sudaca, kojom se tumači zakon, nije obvezujuća za niže sudove i ima utjecaj na niži sud samo na temelju ovlasti Vrhovnog suda/Vrhovnog upravnog suda i uvjerljivosti njihova obrazloženja. Takve apstraktne rezolucije mogu biti obvezujuće za Vrhovni sud samo ako to odluči panel od sedam sudaca, osim ako ih poništi veće vijeće (npr. rezolucija cijelog vijeća Vrhovnog suda ili cijelog Vrhovnog suda; članak 88. Zakona o Vrhovnom sudu). **RO:** Kako bi se osiguralo da svi sudovi dosljedno tumače i provode pravo, Visoki sud i Kasacijski sud u postupku „žalbe u interesu zakona”, po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranaka, odlučuje o pravnim pitanjima koja su sudovi različito rješavali. Takve odluke ne utječu na sudske presude koje se ispituju ili na status stranaka u tim predmetima. U skladu s člankom 99. Zakona br. 303/2004 o statutu sudaca i državnih odvjetnika, neuvažavanje žalbi u interesu prava Visokog kasacijskog suda predstavlja stegovnu povredu. To znači da se protiv dotičnog suca može pokrenuti stegovni postupak. **SI:** Načelna pravna mišljenja o pitanjima važnima za ujednačenu primjenu zakona imaju prirodu normativnog pojedinačnog pravnog akta čije područje primjene nadilazi određeni slučaj. Obvezujuća je za sva vijeća Vrhovnog suda i, samo na temelju obrazloženja, za niže sudove, za koje je ustavnim

pravom dopušteno odstupiti od usvojenog načelnog pravnog mišljenja, kao u slučaju odstupanja od ustaljene sudske prakse, ako je takvo odstupanje potkrijepljeno obrazloženjem. **SK**: Sud/sudac je obavezan odlukom hijerarhijski višeg suda. U određenim predmetima niži sud ima pravo odstupiti od obvezne odluke hijerarhijski viših sudova/sudaca. Tri su glavna razloga za to: i. promjena činjenica; ii. različito pravno mišljenje izraženo u presudi Suda EU-a; i iii. izmjena zakona. Za određene postupke sudac može biti podvrgnut stegovnom postupku na Vrhovnom sudu.

Na slici 58. prikazane su zaštitne mjere koje su na snazi u situacijama u kojima se suci ili državni odvjetnici odluče privremeno zaposliti na politički izloženim funkcijama, posebno kao političari, ministri, vladini dužnosnici, članovi kabineta ili na funkcijama u drugim političkim uredima. Na slici je prikazano mogu li se suci ili državni odvjetnici zaposliti i kasnije se vratiti na dužnost suca ili državnog odvjetnika ili postoje li posebna pravila za zaštitu njihove nepristranosti.

**Slika 58.: Zaštitne mjere koje se odnose na privremeno zapošljavanje sudaca/državnih odvjetnika kao političara/ministara/vladinih dužnosnika/članova kabineta/u drugim političkim uredima (\*)**



Za svaku državu članicu dva stupca predstavljaju pravila na snazi za:

1. suca
2. državnih odvjetnika
  - Odobrenje tijela koje je potrebno kako bi sudac/državni odvjetnik privremeno napustio svoj položaj
  - Potrebno razdoblje mirovanja prije nego što se osoba može vratiti na dužnost suca/državnog odvjetnika
  - Obavijest o novom privremenom zapošljavanju koju sudac/državni odvjetnik upućuje određenom tijelu
  - Nema posebnih pravila na snazi, ali se primjenjuju opće etičke norme

(\*) **BG**: Suci mogu biti privremeno imenovani na te funkcije. Za njihovo ponovno imenovanje na dužnost sudaca/državnih odvjetnika/istražnih sudaca uspostavljena su posebna postupovna pravila koja zahtijevaju da se zahtjev podnese nadležnom panelu Vrhovnog sudskeg vijeća u roku od 14 dana od datuma njihova razrješenja s druge (privremene) funkcije radi njihova vraćanja na dužnost. **DE**: Ako je državni odvjetnik izabran u Savezni parlament (Bundestag)/imenovan članom savezne vlade, prava i dužnosti koje proizlaze iz javnog zaposlenja suspendiraju se tijekom trajanja mandata (uz iznimku dužnosti povezanih sa službenom tajnom i zabrane prihvaćanja nagrada ili poklona); po isteku mandata u Bundestagu odgovarajući javni službenik može zatražiti (u roku od tri mjeseca nakon završetka mandata) ponovno uključivanje u prijašnju službu, što se mora ostvariti u roku od tri mjeseca nakon zahtjeva i na istoj ili jednakoj razini kao i prethodno radno mjesto (ako se ne zatraži ponovno uključivanje u službu, prava i dužnosti koje proizlaze iz javnog zaposlenja i dalje su suspendirana). U slučaju povratka javnog dužnosnika nakon razdoblja aktivnosti u svojstvu člana vlade, što je u načelu moguće uz suglasnost objiju strana (u suprotnom se primjenjuje status umirovljenja), ne primjenjuju se posebna pravila (zakonske obveze objavljivanja ili povezane mogućnosti privremene zabrane pokretanja određenih djelatnosti) – takvi se zahtjevi primjenjuju samo ako bivši član vlade ima namjeru baviti se naknadnim djelatnostima u privatnom sektoru. **DK**: Preduvjet je da se državnom odvjetniku nakon povratka u službu može odobriti i izdati uvjerenje o sigurnosnoj provjeri. **EE**: Suci: iako ne postoji poseban propis kojim bi se ograničila područja u kojima sudac može raditi nakon povratka na sudačku dužnost, postoji jedan važan uvjet: sudac se može vratiti na slobodno mjesto suca na

istom sudu ako najmanje mjesec dana unaprijed o tome obavijesti predsjednika odgovarajućeg suda. Ako nakon odlaska iz državne službe sudac nema mogućnost vratiti se na slobodno mjesto suca na istom sudu i ne želi biti premješten na drugi sud, sudac se razrješuje dužnosti i prima naknadu u iznosu koji je jednak njegovoj šestomjesečnoj plaći. Državni odvjetnici: državni odvjetnik ne može biti član političke stranke. **ES:** Suci: suci koji postanu članovi parlamenta ili vlade mogu se vratiti na isti sud ili na isto sudačko mjesto nakon svojeg političkog mandata. Jedina iznimka od tih pravila primjenjuje se na suce Vrhovnog suda koji nakon povratka na dužnost suca izgube svoje sudačko mjesto na Vrhovnom sudu i moraju zasjedati na nižem sudu. Nadalje, opća pravila o povlačenju i izuzeću primjenjuju se ako sudac po povratku na sudstvo mora donijeti odluku u predmetu koji uključuje političare ili političke interese. Državni odvjetnici: osobe koje se vrate na državnoodvjetničku dužnost moraju se suzdržati, a prema potrebi ih se može osporiti, od uplitanja u sve predmete u koje su uključene političke stranke ili skupine ili predmete njihovih članova koji obnašaju ili su obnašali javnu dužnost. **FR:** Da bi se vratio u sudstvo, sudac koji je prethodno bio političar/ministar/vladin dužnosnik/član kabineta mora se prijaviti na novo mjesto, a Vijeće mora službeno odobriti njegovo imenovanje. Prije nego što se vrati na sudačku dužnost, osoba mora čekati tijekom razdoblja mirovanja od pet godina u području obnašanja javnog mandata ili tri godine u slučaju mandata u Europskom parlamentu. **HR:** Postoje posebna pravila o radnim mjestima na koja se državni odvjetnici mogu privremeno uputiti, kao i o postupku koji se mora slijediti. **IT:** Grafikon prikazuje stanje na građanskim i kaznenim sudovima. Visoko sudbeno vijeće mora dati odobrenje sucima na građanskim i kaznenim sudovima. Upravni suci mogu raditi u savjetodavnim odjelima Državnog vijeća ili u odjelima nadležnosti koji nisu nadležni za pitanja povezana s prethodnom aktivnošću suca. Državni odvjetnici koji se kandidiraju na parlamentarnim izborima mogu se vratiti državnom odvjetništvu samo u okrugu koji nije onaj u kojem se kandidiraju na izborima (bez obzira na to jesu li izabrani). Državni odvjetnici se ne smiju kandidirati na parlamentarnim izborima u okrugu u kojem su obavljali dužnosti u posljednjih šest mjeseci prije svoje kandidature. Državni odvjetnici ne smiju se kandidirati za regionalne i općinske izbore u regiji u kojoj obavljaju dužnosti. **LV:** Suci ne mogu ni na koji način sudjelovati u političkom životu (ne mogu biti ni članovi političkih stranaka). **AT:** Kad je riječ o državnim odvjetnicima, prije nego što se vrati na mjesto državnog odvjetnika na rukovodećem položaju (tj. voditelja ureda državnog odvjetnika, ureda višeg državnog odvjetnika, ureda glavnog državnog odvjetnika), osoba mora čekati tijekom razdoblja mirovanja od pet godina. **PL:** Kad je riječ o imenovanju na političke položaje, izabrani se sudac mora odreći mandata suca, ali zadržava pravo na povratak na sudačko radno mjesto (na dužnost koja je postojala prije imenovanja) ako razdoblje u kojem je politička funkcija obnašana nije dulje od devet godina. Odobrenje izdaje Državno sudbeno vijeće. **PT:** Sucima je potrebno prethodno odobrenje Visokog sudbenog vijeća, a državnim odvjetnicima odobrenje Vrhovnog vijeća državnog odvjetništva (CSMP). **SK:** Nakon povratka na dužnost suca sudac se ne smije prijaviti za mjesto predsjednika ili potpredsjednika suda. Obavijest se dostavlja Ministarstvu pravosuđa 60 dana prije povratka na mjesto suca.

– Zaštitne mjere u vezi s funkcioniranjem nacionalnih javnih tužiteljstava u EU-u –

Državno odvjetništvo ima važnu ulogu u kaznenopravnom sustavu, kao i suradnji među državama članicama u kaznenim stvarima. Pravilno funkcioniranje državnog odvjetništva od ključne je važnosti za učinkovitu borbu protiv kriminala, uključujući gospodarski i financijski kriminal, kao što su pranje novca i korupcija. Prema sudskoj praksi Suda Europske unije u vezi s Okvirnom odlukom o Europskom uhidbenom nalogu <sup>(25)</sup>, ured državnog odvjetnika može se smatrati nadležnim pravosudnim tijelom države članice za potrebe izdavanja i izvršavanja europskog uhidbenog naloga svaki put kad može postupati neovisno, a da nije, izravno ili neizravno, izloženo riziku podređenosti nalogima ili pojedinačnim uputama izvršne vlasti, poput ministarstva pravosuđa <sup>(26)</sup>.

<sup>25</sup> Okvirna odluka Vijeća 2002/584/PPU o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SL L 190, 18.7.2002., str. 1.).

<sup>26</sup> Sud Europske unije, presuda od 27. svibnja 2019., *OG i PI (Državno odvjetništvo u Lübecku i Zwickauu)*, spojeni predmeti C-508/18 i C-82/19 PPU, t. 73., 74. i 88., ECLI:EU:C:2019:456; presuda od 27. svibnja 2019., C-509/18, t. 52., ECLI:EU:C:2019:457; vidjeti i presude od 12. prosinca 2019., *Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu)*, u spojenim predmetima C-566/19 PPU i C-626/19, ECLI:EU:C:2019:1077; *Openbaar Ministerie (Švedsko državno odvjetništvo)*, C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078, i *Openbaar Ministerie (Državni odvjetnik pri Sudu u Bruxellesu)*, C-

Državna odvjetništva u cijelom EU-u organizirana su na različite načine i ne postoji jedinstveni model za sve države članice. Međutim, Vijeće Europe primijetilo je raširenu tendenciju da ured državnog odvjetnika bude neovisniji, a ne podređen izvršnoj vlasti ili povezan s njome<sup>(27)</sup>. Prema Savjetodavnom vijeću europskih državnih odvjetnika, učinkovito i autonomno državno odvjetništvo koje se obvezuje na poštovanje vladavine prava i ljudskih prava u provođenju pravde jedan je od stupova demokratske države<sup>(28)</sup>. Osim toga, u demokratskom društvu sudovi i istražna tijela ne smiju biti pod političkim pritiskom. Pojam neovisnosti znači da su državni odvjetnici slobodni od nezakonitog upletanja u izvršavanje njihovih dužnosti kako bi se osiguralo potpuno poštovanje i primjena prava i načela vladavine prava te da nisu izloženi nikakvom političkom pritisku ili nezakonitom utjecaju bilo kakve vrste<sup>(29)</sup>. Neovisnost se ne primjenjuje samo na državno odvjetništvo u cjelini, nego i na njegova posebna tijela i pojedinačne državne odvjetnike<sup>(30)</sup>. Bez obzira na model nacionalnog pravosudnog sustava ili pravnu tradiciju na kojoj se temelji, europskim standardima zahtijeva se da države članice poduzmu učinkovite mjere kako bi državnim odvjetnicima zajamčile mogućnost izvršavanja profesionalne dužnosti i ispunjavanja obveze pod odgovarajućim pravnim i organizacijskim uvjetima<sup>(31)</sup> i bez nepotrebnog upletanja<sup>(32)</sup>. Konkretno, ako vlada daje napatke opće prirode, npr. o kaznenoj politici, takvi napatci moraju biti u pisanom obliku i objavljeni na odgovarajući način<sup>(33)</sup>. Ako vlada ima ovlast davati napatke u pogledu kaznenog progona u određenom predmetu, takvi napatci moraju uključivati odgovarajuća jamstva<sup>(34)</sup>. Prema Preporuci iz 2000. Odbora ministara Vijeća Europe trebalo bi u načelu zabraniti davanje napatka o nepokretanju kaznenog progona ili bi takvi napatci trebali biti iznimke koje su podložne posebnim zaštitnim mjerama<sup>(35)</sup>. Ako državni odvjetnik odluči da neće pokrenuti kazneni progon, zainteresirane

---

627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079; presuda od 24. studenoga 2020., *AZ*, C-510/19, t. 54., ECLI:EU:C:2020:953. Vidjeti i presudu od 10. studenoga 2016., *Kovalkovas*, C-477/16 PPU, t. 34. i 36., ECLI:EU:C:2016:861, i presudu od 10. studenoga 2016., *Poltorak*, C-452/16 PPU, t. 35., ECLI:EU:C:2016:858, o izrazu „pravosudni”, koji se odnosi na sudbenu vlast, „koju treba [...], u skladu s načelom diobe vlasti koje obilježava funkcioniranje pravne države, razlikovati od izvršne vlasti”. Vidjeti i Mišljenje br. 13(2018) Neovisnost, odgovornost i etika državnih odvjetnika, koje je donijelo Savjetodavno vijeće europskih državnih odvjetnika (CCPE), preporuka xii.

<sup>27</sup> CDL-AD(2010)040-e, Izvješće o europskim standardima u pogledu neovisnosti pravosudnog sustava: Dio II. Državno odvjetništvo – izvješće doneseno na 85. plenarnom zasjedanju Venecijanske komisije (Venecija, 17. i 18. prosinca 2010.), točka 26.

<sup>28</sup> Mišljenje br. 15 (2020) Savjetodavnog vijeća europskih državnih odvjetnika (CCPE) o ulozi državnih odvjetnika u hitnim situacijama, posebno u slučaju pandemije.

<sup>29</sup> Mišljenje br. 16 (2021) Savjetodavnog vijeća europskih državnih odvjetnika (CCPE) o posljedicama odluka međunarodnih sudova i ugovornih tijela u pogledu praktične neovisnosti državnih odvjetnika, točka 13.

<sup>30</sup> Mišljenje br. 16 (2021) Savjetodavnog vijeća europskih državnih odvjetnika (CCPE) o posljedicama odluka međunarodnih sudova i ugovornih tijela u pogledu praktične neovisnosti državnih odvjetnika, točka 13.

<sup>31</sup> Preporuka Rec(2000)19 o ulozi državnog odvjetništva u kaznenopravnom sustavu, koju je 6. listopada 2000. donio Odbor ministara Vijeća Europe (Preporuka iz 2000.), točka 4.

<sup>32</sup> Preporuka iz 2000., točke 11. i 13. Vidjeti i: Mišljenje br. 13(2018) Neovisnost, odgovornost i etika državnih odvjetnika, koje je donijelo Savjetodavno vijeće europskih državnih odvjetnika (CCPE), preporuke i. i iii.; Skupina država protiv korupcije (GRECO), četvrti evaluacijski krug „Sprečavanje korupcije kod saborskih zastupnika, sudaca i državnih odvjetnika”, u velikom broju preporuka traži se uvođenje mehanizama za zaštitu državnog odvjetništva od neprimjerenog utjecaja na kaznene istrage i neprimjerenog upletanja u njih.

<sup>33</sup> Preporuka iz 2000., točka 13. podtočka (c).

<sup>34</sup> Preporuka iz 2000., točka 13. podtočka (d)

<sup>35</sup> Preporuka iz 2000., točka 13. podtočka (f). Vidjeti i Mišljenje br. 13(2018) Neovisnost, odgovornost i etika državnih odvjetnika, koje je donijelo Savjetodavno vijeće europskih državnih odvjetnika (CCPE), preporuka iv.

stranke (uključujući žrtve) trebale bi moći osporiti tu odluku (<sup>36</sup>), što je isto tako oblik odgovornosti državnih odvjetnika (<sup>37</sup>).

Odluka o nepokretanju kaznenog progona može biti problem u pogledu odgovornosti državnih odvjetnika, zbog čega je pravni lijek važan (<sup>38</sup>). Na slici u nastavku nalazi se detaljniji pregled mogućnosti preispitivanja odluke državnog odvjetnika o nepokretanju kaznenog progona. U tim podacima ne procjenjuje se učinkovito funkcioniranje državnog odvjetništva jer to zahtijeva kvalitativnu procjenu u okviru koje se uzimaju u obzir posebne okolnosti svake države članice.

Na slici 59. prikazana su tijela koja odlučuju o zahtjevu za preispitivanje odluke državnog odvjetnika o nepokretanju kaznenog progona u pojedinačnom predmetu zbog kaznenih djela bez žrtava (npr. pranja novca, korupcije) i kaznenih djela sa žrtvom (npr. tjelesnih ozljeda) (<sup>39</sup>). Prikazano je tko provjerava rad pojedinih državnih odvjetnika, što ima utjecaj na funkcioniranje državnog odvjetništva. U nekim državama članicama odluku o nepokretanju kaznenog progona preispituju različita tijela: viši državni odvjetnici (uključujući, prema potrebi, glavnog državnog odvjetnika) ili sud. U nekim državama članicama odluka se najprije preispituje pred višim državnim odvjetnicima, a zatim se ta odluka može osporiti pred sudom (zemlje u kojima je stupac u dvije boje). Ako je stupac u jednoj boji, samo viši državni odvjetnik ili samo sud preispituje odluku o nepokretanju kaznenog progona. U nekim državama članicama odluka se ne može preispitati.

---

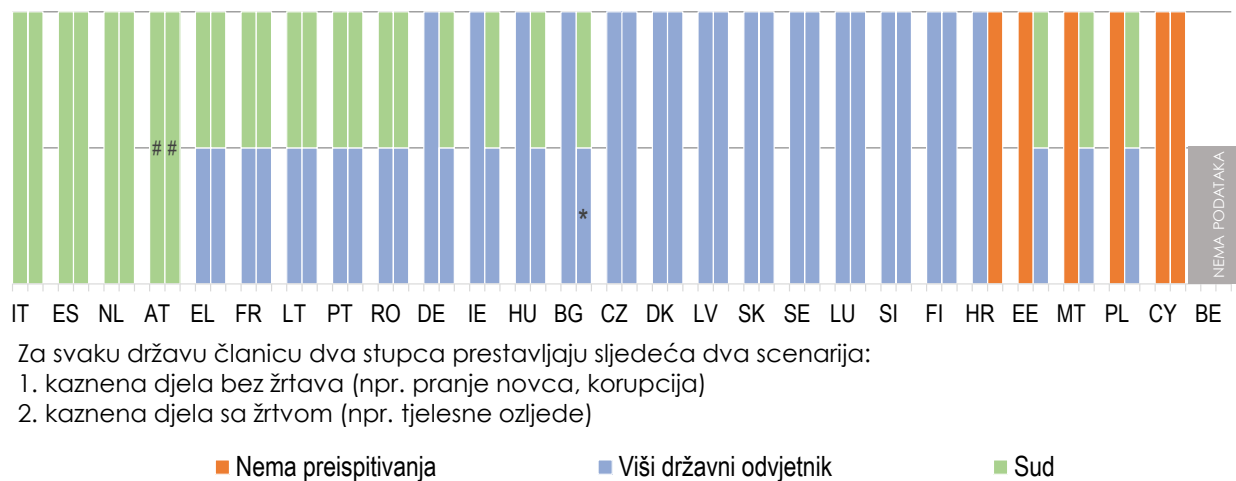
<sup>36</sup> Preporuka iz 2000., točka 34.

<sup>37</sup> CDL-AD(2010)040-e, Izvješće o europskim standardima u pogledu neovisnosti pravosudnog sustava: Dio II. Državno odvjetništvo – izvješće doneseno na 85. plenarnom zasjedanju Venecijanske komisije (Venecija, 17. i 18. prosinca 2010.), točka 45.

<sup>38</sup> CDL-AD(2010)040-e, Izvješće o europskim standardima u pogledu neovisnosti pravosudnog sustava: Dio II. Državno odvjetništvo – izvješće doneseno na 85. plenarnom zasjedanju Venecijanske komisije (Venecija, 17. i 18. prosinca 2010.), točka 45.

<sup>39</sup> Žrtva, kako je definirano u članku 2. Direktive 2012/29/EU od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP, znači fizička osoba koja je pretrpjela štetu, uključujući tjelesnu, umnu ili emocionalnu štetu ili ekonomski gubitak koji je izravno uzrokovan kaznenim djelom ili članovi obitelji osobe čija je smrt izravno uzrokovana kaznenim djelom i koji su pretrpjeli štetu kao posljedicu smrti te osobe.

**Slika 59.: Tijelo koje preispituje odluku državnog odvjetnika o nepokretanju kaznenog progona (\*) (izvor: Europska komisija i Stručna skupina za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma)**



Za svaku državu članicu dva stupca predstavljaju sljedeća dva scenarija:

1. kaznena djela bez žrtava (npr. pranje novca, korupcija)
2. kaznena djela sa žrtvom (npr. tjelesne ozljede)

■ Nema preispitivanja      ■ Viši državni odvjetnik      ■ Sud

(\*) Za sve države članice: Ako takvo preispitivanje postoji, u slučaju kaznenih djela bez žrtava, odluku o nepokretanju kaznenog progona mogao bi osporiti viši državni odvjetnik (u BG, CZ, DE, ES, FR, LV, LU, PL, PT i RO), podnositelj pritužbe koji je izvijestio o navodnom kaznenom djelu (u DE (putem stegovne prijave), IE (Nacionalna policijska služba), FR (uključujući upravna tijela), PL (kad je riječ o tijelima državnih i lokalnih vlasti i privatnim strankama u određenim slučajevima), HR, IT, LV, HU, NL, SI i SK) ili drugi, kao što su osobe koje imaju pretpostavljeni/legitimni interes (DK, DE, RO), povjerenik za pravnu zaštitu (AT), svatko (PT: za određena kaznena djela bez žrtava) i svatko (FI). U slučaju kaznenih djela sa žrtvom, odluku o nepokretanju kaznenog progona može osporiti viši državni odvjetnik (u BG, CZ, DE, FR, LV, LU, PT i RO), žrtva (u BG, CZ, DE, EE, IE, ES, FR, IT, LV, HU, MT, NL, AT, PT, PL, SI i SK) ili drugi, kao što su osobe koje imaju pretpostavljeni/legitimni interes (DK, DE, RO), uprava koja ima pravo djelovati (FR) i svatko (FI). Privatna tužba moguća je u BG, IE, HR, HU, MT, PL, PT, SI i SE.

Simboli „##” za AT: Austrijsko pravo poznaje različite vrste odluka o nepokretanju kaznenog progona. Ako se državno odvjetništvo suzdrži od pokretanja istrage zbog nepostojanja početne sumnje, odluka se ne može osporiti (međutim, nije obvezujuća). Ako državno odvjetništvo odluči da neće kazneno goniti nakon istrage (za određena kaznena djela bez i sa žrtvom), odluka se može osporiti pred sudom. Simbol „\*” za BG: Državni odvjetnik odlučuje jesu li ispunjeni zakonski uvjeti za pokretanje prethodnog postupka. Ako nisu, državni odvjetnik donosi odluku o odbijanju pokretanja prethodnog postupka (odbijanje pokretanja istrage). Protiv tog odbijanja žalba se može podnijeti samo višem državnom odvjetniku. Ako su prethodni postupci pokrenuti, državni odvjetnik može ih obustaviti nakon što budu dovršeni ili može uputiti predmet sudu (odluka o pokretanju kaznenog progona). Protiv odluke o nepokretanju kaznenog progona za kaznena djela sa žrtvom može se podnijeti žalba sudu u roku od sedam dana. Nakon isteka navedenog roka protiv odluke se još uvijek može podnijeti žalba, ali samo višem državnom odvjetniku. Kad je riječ o kaznenim djelima bez žrtava, odluku o nepokretanju kaznenog progona može po službenoj dužnosti poništiti samo viši državni odvjetnik na prijedlog ili vlastitu inicijativu. EE: Žrtva može državnom odvjetništvu podnijeti žalbu protiv odluke istražnog tijela o nepokretanju kaznenog postupka. Odluka državnog odvjetnika da ne pokrene ili da obustavi kazneni postupak može se osporiti pred glavnim državnim odvjetnikom. Odluka glavnog državnog odvjetnika može se osporiti na okružnom sudu. ES: Istražni sudac tijelo je koje ima ovlast odlučiti hoće li pokrenuti kazneni progon ili ne. Nakon odluke o nepokretanju kaznenog progona istražni sudac trebao bi obavijestiti druge stranke u postupku (tj. državnog odvjetnika i žrtvu/podnositelja pritužbe), koje mogu osporiti odluku pred sudom. IT: U svakom kaznenom postupku, ako državni odvjetnik smatra da nisu ispunjeni uvjeti za kazneni progon (npr. zbog nedostatnih dokaza), podnosi zahtjev za razrješenje sucu za preliminarnu istragu koji odlučuje hoće li prihvatiti zahtjev državnog odvjetnika. CY: Ako je državni odvjetnik odlučio da neće pokrenuti kazneni progon u nekom predmetu (na temelju raspoloživih dokaza i preporuka odvjetnika iz odvjetničkog

ureda), samo on sam može poništiti takvu odluku. **LT**: Odluka istražitelja u prethodnom postupku o nepokretanju istrage donosi se samo uz suglasnost voditelja tijela za istragu. Odluka o nepokretanju istrage dostavlja se u roku od 24 sata državnom odvjetniku koji provjerava odluku u roku od deset dana. Protiv negativne odluke državnog odvjetnika može se podnijeti žalba sudu. Protiv odluke istražitelja isto se tako može podnijeti žalba državnom odvjetniku. Ako se žalba odbije, protiv odluke državnog odvjetnika može se podnijeti žalba sudu. Protiv odluke suda ponovno se može podnijeti žalba višem sudu. **HU**: Sudsko preispitivanje kaznenih djela sa žrtvom moguće je samo u okviru privatne tužbe (npr. u slučajevima uvrede i klevete) ili zamjenske privatne tužbe (nakon odluke državnog odvjetnika o nepokretanju kaznenog progona). **MT**: Progon kaznenih djela prenosi se s policije na Ured državnog odvjetnika. Prijenos se planira završiti do kraja 2025. U listopadu 2020. glavni državni odvjetnik preuzeo je odlučivanje o kaznenom progona i pokretanje postupka pred nižim sudovima za određena teška kaznena djela. Uredba koja je stupila na snagu u listopadu 2020. predviđa sudsko preispitivanje (pred građanskim sudovima) odluka državnog odvjetnika o nepokretanju kaznenog progona zbog nezakonitosti ili neopravdanosti. Kad ovlasti za donošenje odluke o pokretanju kaznenog progona i provedbu kaznenog progona ima ravnatelj policije, odluka se može osporiti pred Magistratskim sudom. **PL**: Razlikuje se odluka o odbijanju pokretanja kaznenog progona i odluka o obustavi kaznenog progona. Pokretanje kaznenog progona pred državnim odvjetništvom i pred sudom može osporavati žrtva, država, lokalna uprava ili ustanova zajednice koja je prijavila navodno kazneno djelo. Prekid kaznenog progona mogu osporiti stranke u postupku, državna ili lokalna uprava koja je prijavila navodno kazneno djelo i, samo ako je navodno kazneno djelo dovelo do kršenja prava te osobe, osoba koja prijavljuje kazneno djelo koje se odnosi samo na određene vrste kaznenih djela navedenih u zakonu. **PT**: Odluka državnog odvjetnika o nepokretanju kaznenog progona može se preispitati u autonomnoj postupovnoj fazi, „instrução” (ponovno otvaranje istrage), koja posebno predviđa sudsko potvrđivanje odluke o podizanju optužnice ili pokretanju istrage. To ponovno otvaranje istrage može zatražiti „assistente” ako postupak ne ovisi o privatnoj tužbi. Odluka državnog odvjetnika o nepokretanju kaznenog progona može se preispitati i pred neposrednim višim državnim odvjetnikom u roku od 20 dana od datuma nakon kojeg se više ne može tražiti otvaranje istrage. **SI**: Državni odvjetnici ne mogu odbaciti kaznene prijave za određena kaznena djela bez supotpisa voditelja državnog odvjetništva. Državni odvjetnici moraju obavijestiti određene kategorije osoba i državnih tijela koji su podnijeli kaznenu prijavu o svojoj namjeri i razlozima za odbacivanje prijave te im tako omogućuju da daju mišljenje o razlozima za odbacivanje. Nakon što je donesena odluka o odbacivanju kaznene prijave ili prekidu kaznenog progona, ona je konačna, ali oštećena stranka može odlučiti pokrenuti kazneni progon (po privatnoj tužbi). **SE**: Odluka je javna. Žrtva kaznenog djela, kao i osumnjičenik, mogu zatražiti preispitivanje. O zahtjevu odlučuje državni odvjetnik koji je donio odluku. U slučaju novih dokaza ili okolnosti državni odvjetnik može odlučiti o poduzimanju radnji. Ako nema novih podataka, Razvojni centar odlučuje o preispitivanju.

Na slici 60. prikazan je prvi pregled tijela i tijela ovlaštenih za provođenje kaznenih istraga u vezi s financijskim i gospodarskim kriminalom i svim drugim kaznenim djelima. Neovisni i nepristrani pravosudni sustavi koji učinkovito provode antikorupcijsko zakonodavstvo provođenjem nepristranih istraga i kaznenih progona važni su za učinkovitu borbu protiv korupcije<sup>(40)</sup>, kao i protiv drugog financijskog i gospodarskog kriminala.

---

<sup>40</sup> Izvješće o vladavini prava za 2020. – Komunikacija Komisije o stanju vladavine prava u Europskoj uniji, str. 13. i neslužbeni dokument Vijeća 8478/21 od 12. svibnja 2021., dostupan na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8478-2021-INIT/en/pdf>

**Slika 60.: Tijela ovlaštena za provođenje kaznene istrage (\*) (Izvor: Europska komisija i Stručna skupina za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma)**

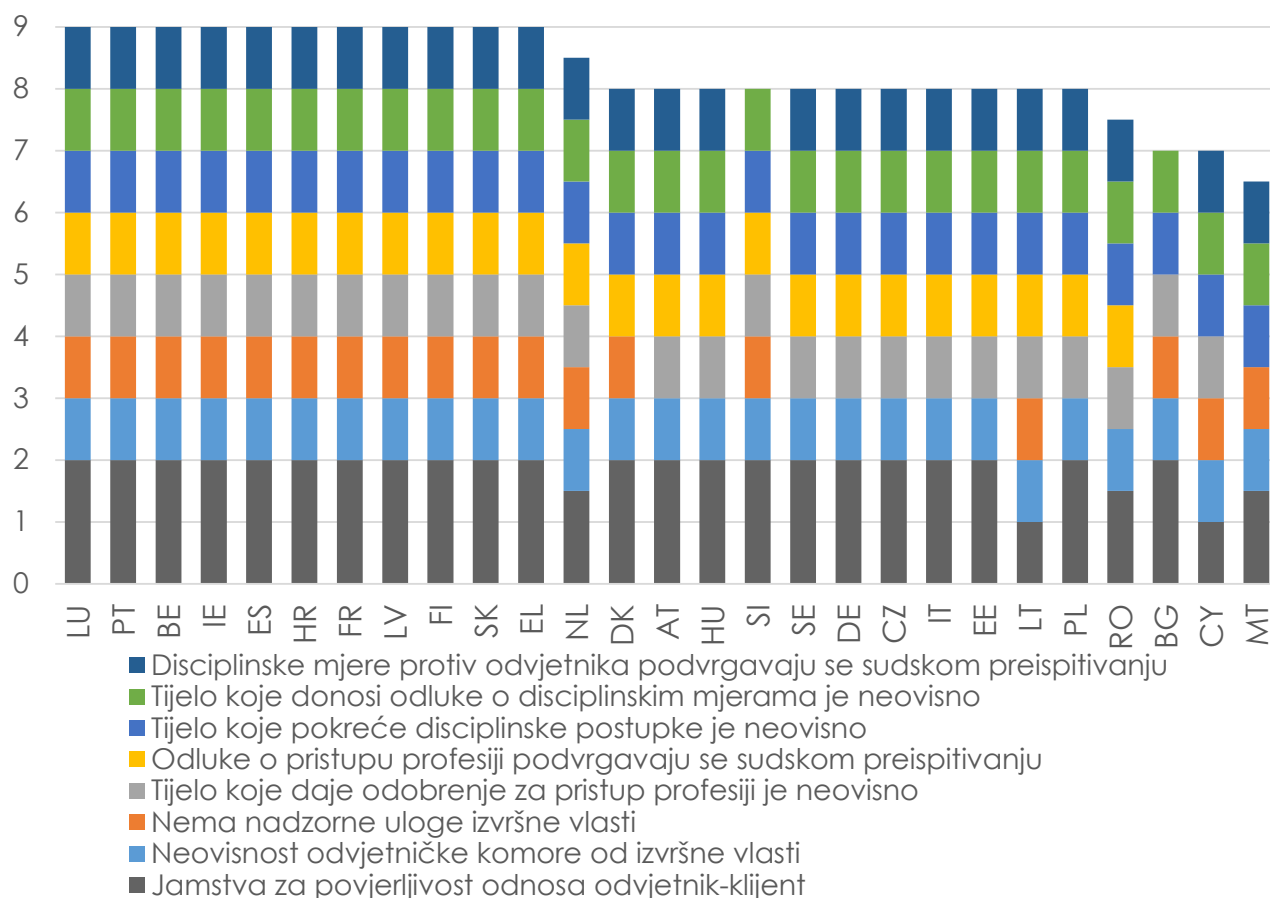
	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE
Policija	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Državni odvjetnik	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Istražni sudac	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Žandarmerija										●									●		●						
Vojna tijela									●						●												
Porezna uprava	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Nacionalna sigurnosna agencija			●			●														●							
Drugo (navedite)	●	●	●					●				●		●	●	●			●	●	●					●	

(\*) **CZ:** Policijska tijela uključuju i opću inspekciju sigurnosnih snaga, zatvorsku službu, carinske službenike, vojnu policiju te tijela Službe za sigurnosne informacije i tijela vanjske obavještajne službe, koji istražuju kaznena djela koja su počinili članovi Službe za sigurnosne informacije odnosno vanjske obavještajne službe. **EE:** Tajna služba uspostavljena je za održavanje nacionalne sigurnosti prikupljanjem informacija i provedbom preventivnih mjera te istragom kaznenih djela. Osim što je sigurnosna institucija, ona je i policijsko tijelo koje provodi kaznene istrage uglavnom u vezi s terorizmom i korupcijom velikih razmjera. **PL:** Agencija za unutarnju sigurnost, vanjska obavještajna agencija i vojna protuobavještajna/obavještajna služba trebale bi državnom odvjetniku dostaviti sve dokaze o navodnim kaznenim djelima. U kategoriji „ostalo” države članice navele su: **BE:** Nekoliko agencija za javne usluge na saveznoj razini. **BG:** Istražni carinski inspektor. **ES:** Carinska tijela. **IT:** Policija uključuje sljedeća tijela kaznenog progona: Polizia di Stato, Guardia di Finanza i Carabinieri. U skladu s člancima 55. i 57. Zakona o kaznenom postupku druga tijela i agencije mogu obavljati funkcije pravosudne policije (kaznene istrage) u granicama predviđenima zakonom (npr. carinski službenici). **LV:** Služba državne sigurnosti, Odjel za unutarnju sigurnost Državne porezne uprave, vojna policija, latvijska zatvorska uprava, Ured za sprečavanje i suzbijanje korupcije, porezna i carinska policija Državne porezne službe, državna granična straža, kapetani pomorskih plovila, zapovjednik jedinice latvijskih nacionalnih oružanih snaga koje se nalaze na državnom području strane zemlje, Ured za unutarnju sigurnost. **LT:** Državna služba za graničnu stražu, Služba za posebne istrage, Služba za istraživanje financijskog kriminala, Carina Republike Litve i Odjel za vatrogasce i spašavanje, Odjel za zatvorske kazne. **LU:** Neki prisegnuti javni službenici (sudski policijski službenici) različitih uprava, npr. carinskih uprava. **NL:** Posebna istražna tijela, odnosno FIOD (financijsko-gospodarska inspekcija), inspekcija za socijalnu skrb, inspekcija u području okoliša i inspekcija u poljoprivredi. **PL:** Granična straža, Središnji ured za borbu protiv korupcije. **SK:** Kazneni ured Financijske uprave (FACO) posebna je jedinica unutar Financijske uprave Slovačke koja je ovlaštena za otkrivanje i istragu kaznenih djela u području carinskih i poreznih propisa. **FI:** Carina, granična straža i obrambene snage također mogu istraživati kaznena djela. Carina ima ovlasti za istraživanje slučajeva pranja novca.

– Neovisnost odvjetničkih komora i odvjetnika u EU-u –

Odvjetnici i njihova profesionalna udruženja imaju važnu ulogu u osiguranju zaštite temeljnih prava i jačanju vladavine prava<sup>(41)</sup>. Pravedan sustav provođenja pravde zahtijeva da odvjetnici mogu slobodno obavljati djelatnosti savjetovanja i zastupanja svojih stranaka. Pripadnost odvjetnika slobodnim zanimanjima i ovlaštenja koja proizlaze iz toga pomažu u održavanju neovisnosti, a odvjetničke komore imaju važnu ulogu u jamčenju neovisnosti odvjetnika. Europski standardi, među ostalim, zahtijevaju slobodu obavljanja odvjetničkog zanimanja, neovisnost odvjetničkih komora i utvrđuju osnovna načela disciplinskog postupka protiv odvjetnika<sup>(42)</sup>.

**Slika 61.: Neovisnost odvjetničkih komora i odvjetnika, 2021. (\*) (izvor: Europska komisija i CCBE<sup>(43)</sup>)**



<sup>41</sup> „Odvjetnici imaju važnu ulogu u zaštiti vladavine prava i neovisnosti pravosuđa, uz poštovanje diobe vlasti i temeljnih prava.”, *Pristup odvjetniku i vladavina prava*, dokument predsjedništva za raspravu za sastanak Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove 3. i 4. ožujka 2022.: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6319-2022-INIT/hr/pdf>

<sup>42</sup> Preporuka br. R(2000) 21 Odbora ministara Vijeća Europe.

<sup>43</sup> Podaci za 2021. prikupljeni iz odgovora članova CCBE-a na upitnik.

(\*) Najviši mogući broj bodova: 9 bodova. Anketa provedena krajem 2021. Za pitanje o jamstvima povjerljivosti odnosa odvjetnik/stranka dodijeljeno je 0,5 bodova za svaki scenarij u potpunosti (pretraga i oduzimanje e-podataka u posjedu odvjetnika, pretraga prostora odvjetnika, presretanje komunikacije odvjetnika/stranke, nadzor odvjetnika ili njegovih prostora, porezna revizija odvjetničkog društva i druge administrativne provjere). Za sve ostale kriterije koji su u potpunosti ispunjeni dodijeljen je 1 bod, a nijedan bod nije dodijeljen ako kriterij nije ispunjen. Zbog promjene metodologije rezultati nisu usporedivi s onima prikazanim na slici 58. u Pregledu stanja u području pravosuđa za 2021. **RO, CY, MT:** Odgovori iz 2020., prilagođeni novoj metodologiji. **FR:** Zakonodavnom izmjenom 2021. uvedena je mogućnost sudskog preispitivanja disciplinskih mjera protiv odvjetnika. **DK:** Odluke o ovlaštenju za obavljanje odvjetničke djelatnosti ili za pristupanje profesiji odobrava Ministarstvo pravosuđa na temelju preporuke i savjetovanja s Danskom odvjetničkom komorom. **AT:** Ministarstvo pravosuđa ima određene strukturne nadzorne ovlasti (povezane s nadzorom zakonitosti administrativnog upravljanja odvjetničkom komorom), no nema ovlasti nadzora svakodnevnog poslovanja odvjetničkih komora. **SE:** Državni odvjetnik ima nadzorne ovlasti u odnosu na odvjetnike i može zatražiti da disciplinske mjere protiv nemarnog člana provodi Disciplinsko vijeće ili Odbor za članove koji više ne ispunjavaju formalne uvjete za članstvo. **CZ:** Ministarstvo pravosuđa i dalje ima nadzornu ulogu u određenim pitanjima. **EE:** Ministarstvo pravosuđa ima široke nadzorne ovlasti nad organizacijom sustava pravne pomoći. **LT:** Djelatnosti Litavske odvjetničke komore temelje se na načelu neovisnog samoupravljanja odvjetnika, međutim, u skladu sa Zakonom o odvjetničkoj komori kojim se uređuju djelatnosti Litavske odvjetničke komore, Litavska odvjetnička komora zakonski je obvezna koordinirati postupke koji se odnose isključivo na djelatnosti odvjetnika s Ministarstvom pravosuđa. **PL:** Ministarstvo pravosuđa ima nadzornu ulogu nad odvjetničkom komorom, organizira ispite odvjetničke komore i kontrolira sustav minimalnih pravnih troškova.

### 3.3.3. Sažetak o neovisnosti sudstva

Neovisnost sudstva temeljni je element učinkovitog pravosudnog sustava. Ključna je za poštovanje vladavine prava, pravičnost sudskih postupaka te za povjerenje građana i poduzeća u pravni sustav. Zbog toga bi u svakoj reformi pravosuđa trebalo poštovati vladavinu prava i pridržavati se europskih standarda o neovisnosti sudstva. U Pregledu stanja za 2022. prikazani su trendovi u percepciji šire javnosti i poduzeća o neovisnosti pravosuđa. U ovom se izdanju navode i određeni pokazatelji koji se odnose na nacionalne sigurnosne provjere sudaca, na mogućnosti viših/vrhovnih sudova da na vlastitu inicijativu donose odluke o dosljednosti sudske prakse nižih sudova, na pravila kojima se uređuju „rotirajuća vrata”, kao i na detaljniji uvid u mogućnost preispitivanja odluke državnog odvjetnika o nepokretanju kaznenog progona. Iz samih strukturnih pokazatelja nije moguće izvući zaključke o neovisnosti pravosuđa u državama članicama, no oni predstavljaju moguće elemente koji se mogu uzeti kao polazna točka za takvu analizu.

- U Pregledu stanja za 2022. prikazuju se promjene u **percepciji neovisnosti** iz anketa provedenih među širom javnošću (Eurobarometar) i poduzećima (Eurobarometar):
  - iz sedme ankete Eurobarometra među širom javnošću (slika 50.) vidljivo je da se percepcija neovisnosti *poboljšala* u više od tri petine država članica u usporedbi s 2016. Percepcija neovisnosti u široj javnosti *poboljšala* se u polovini država članica koje se suočavaju s posebnim izazovima u usporedbi s 2016. Međutim, u usporedbi s proteklom godinom, percepcija neovisnosti u široj javnosti *smanjila se* u više od polovine svih država članica i u više od polovine država članica koje se suočavaju s posebnim izazovima, a u nekoliko država članica razina percepcije neovisnosti i dalje je posebno niska.

- Iz sedme ankete Eurobarometra među poduzećima (slika 52.) vidljivo je da se percepcija neovisnosti *poboljšala* u više od polovine država članica u usporedbi s 2016. U usporedbi s prošlom godinom, percepcija poduzeća o neovisnosti  *smanjila se* u manje od trećine svih država članica (u usporedbi s prošlom godinom kad je to bio slučaj u više od polovine država članica) i u oko petine država članica koje se suočavaju s posebnim izazovima. U nekoliko država članica razina percepcije neovisnosti i dalje je poprilično niska.
- Među razlozima zbog kojih se smatra da sudovima i sucima nedostaje neovisnosti najviše se navodi *upletanje vlada i političara ili pritisak koji oni vrše*, a slijedi ga *pritisak motiviran gospodarskim ili drugim posebnim interesima*. U usporedbi s prethodnim godinama oba su razloga i dalje naglašena u nekoliko država članica u kojima se smatra da je neovisnost sudstva vrlo niska (slike 51. i 53.).
- Među razlozima za dobru percepciju neovisnosti sudova i sudaca gotovo četiri petine poduzeća i šire javnosti (41 % odnosno 42 % svih ispitanika) navelo je *jamstva koja proizlaze iz statusa i položaja sudaca*.
- U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u prvi su put predstavljeni rezultati ankete Eurobarometra o tome kako poduzeća doživljavaju učinkovitost zakona i sudova u zaštiti ulaganja u pogledu, prema njihovu mišljenju, neopravdanih odluka ili nedjelovanja države (slika 54.). 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. Među razlozima za zabrinutost poduzeća u pogledu učinkovitosti zaštite ulaganja (slika 55.), *nepredvidljivo, netransparentno upravno postupanje i poteškoće u osporavanju upravnih odluka na sudu* bili su najčešće navedeni razlog, nakon čega su uslijedile *česte izmjene zakonodavstva ili zabrinutost u pogledu kvalitete zakonodavnog postupka*.
- Na slici 56. prikazano je je li u državama članicama nacionalna sigurnosna agencija uključena u provedbu sigurnosnih provjera sudaca kandidata ili postojećih sudaca te koja je učestalost takvih provjera.
- Na slici 57. prikazano je mogu li viši ili vrhovni sudovi na vlastitu inicijativu donijeti odluku o dosljednosti sudske prakse nižih sudova. Takve odluke mogle bi biti savjetodavne ili obvezne prirode i mogle bi se primjenjivati samo na određeni predmet pred nižim sudom ili na sve slične predmete na svim sudovima.
- Na slici 58. prikazane su zaštitne mjere koje su na snazi u situacijama u kojima se suci ili državni odvjetnici odluče privremeno zaposliti na politički izloženim funkcijama, posebno kao političari, ministri, vladini dužnosnici, članovi kabineta ili na funkcijama u drugim političkim uredima.
- Na slici 59. prikazane su zaštitne mjere koje su na snazi u pogledu odluke državnog odvjetnika o nepokretanju kaznenog progona. Na ažuriranoj slici nalazi se detaljniji pregled dostupnih zaštitnih mjera u slučaju kaznenih djela bez žrtava (npr. pranje novca) i u slučaju kaznenih djela sa žrtvom. Iako u nekim državama članicama u oba slučaja postoji mogućnost osporavanja odluke o nepokretanju kaznenog progona pred sudom, u većini država članica postoji ili preispitivanje koje provodi viši državni odvjetnik, sud ili oboje. U nekoliko država članica ne postoji mogućnost preispitivanja odluke o nepokretanju kaznenog progona.

- Na slici 60. prikazan je prvi pregled tijela ovlaštenih za provođenje kaznenih istraga. Na slici je prikazano da u većini država članica kaznenu istragu mogu provoditi ne samo policija i državni odvjetnici, nego i razna druga državna tijela.
- Na slici 61. prikazano je da je, iako u određenim državama članicama izvršna vlast ima svojevrsnu nadzornu ulogu u odnosu na odvjetničku komoru, neovisnost odvjetnika u načelu zajamčena, što odvjetnicima omogućuje da savjetuju i zastupaju svoje klijente bez ikakvog utjecaja.

#### **4. ZAKLJUČCI**

Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2022. pokazuje da postoji raznolika slika učinkovitosti pravosudnih sustava u državama članicama. Iako je u nekim državama članicama visoka razina digitalizacije pravosudnog sustava omogućila gotovo neometano funkcioniranje sudova i državnog odvjetništva tijekom pandemije bolesti COVID-19, u drugima je privremeno zatvaranje sudova dovelo do smanjenja učinkovitosti, posebno na prvostupanjskim sudovima.

U ažuriranom odjeljku posvećenom digitalizaciji pravosudnih sustava prikazani su trendovi u pogledu daljnjeg uvođenja digitalnih alata koji su na raspolaganju sudovima, državnim odvjetnicima i članovima osoblja. I dalje postoje izazovi u pogledu stvaranja potpunog povjerenja građana u pravne sustave svih država članica. Informacije u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u pridonose praćenju provedenom u okviru Europskog mehanizma vladavine prava i unose se u godišnje izvješće Komisije o vladavini prava.