

Bruxelles, 10.7.2020.  
COM(2020) 306 final

**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 2020.**

HR

HR

HR

## 1. Uvod

Učinkoviti pravosudni sustavi od ključne su važnosti za provedbu prava EU-a te očuvanje vladavine prava i vrijednosti na kojima se EU temelji. Kad primjenjuju pravo EU-a, nacionalni sudovi djeluju kao sudovi EU-a. Prvenstveno su nacionalni sudovi ti koji jamče učinkovitu provedbu prava i obveza predviđenih na temelju prava EU-a (članak 19. UEU-a).

Učinkoviti pravosudni sustavi iznimno su važni i za uzajamno povjerenje, dobro okruženje za ulaganja i održivost dugoročnog rasta. Zbog tih se razloga poboljšanje učinkovitosti, kvalitete i neovisnosti nacionalnih pravosudnih sustava i dalje nalazi među prioritetima europskog semestra – EU-ova godišnjeg ciklusa koordinacije gospodarske politike. U godišnjoj strategiji održivog rasta za 2020., u kojoj se utvrđuje strategija gospodarske politike i politike zapošljavanja EU-a, a održivost i socijalna uključenost stavljaju se u središte gospodarske politike EU-a, ponovo se naglašava povezanost učinkovitih pravosudnih sustava i poslovnog okruženja u državama članicama. Potpuno neovisni pravosudni sustavi koji dobro funkcioniraju mogu imati pozitivan učinak na ulaganja i stoga pridonijeti produktivnosti i tržišnom natjecanju. Osim toga, važni su i za osiguravanje učinkovitog prekograničnog izvršavanja ugovora i upravnih odluka te za rješavanje sporova, što je od ključne važnosti za funkcioniranje jedinstvenog tržišta <sup>(1)</sup>.

U tom se kontekstu u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u daje godišnji pregled pokazatelja usmjerenih na bitne parametre učinkovitih pravosudnih sustava: učinkovitost, kvalitetu i neovisnost. U izdanju za 2020. dodatno se razrađuju pokazatelji za sva tri elementa. U njemu se ne navode posljedice krize uzrokovane bolešću COVID-19 jer podaci obuhvaćaju godine od 2012. do 2019., ali ne i 2020.

### *– Europski mehanizam za vladavinu prava –*

Kako je najavljeno u političkim smjernicama predsjednice von der Leyen, Komisija je uspostavila sveobuhvatan europski mehanizam za vladavinu prava kako bi produbila praćenje stanja u državama članicama. Mehanizam za vladavinu prava djelovat će kao preventivni alat, kojim se produbljuje dijalog i zajednička informiranost o pitanjima povezanim s vladavinom prava. Njegove glavne značajke detaljno su navedene u komunikaciji Komisije iz 2019. („Jačanje vladavine prava u Uniji – Nacrt za djelovanje”). Taj novi mehanizam oslanjat će se na godišnje izvješće o vladavini prava, koje će sadržavati sažetak značajnih promjena (i pozitivnih i negativnih) u svim državama članicama. Izvješće će se temeljiti na različitim izvorima, uključujući i Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u.

---

<sup>1</sup> Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Utvrdjivanje i uklanjanje prepreka na jedinstvenom tržištu”, COM(2020) 93 i prateći SWD(2020) 54.

### ***Što je Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u?***

Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u godišnji je usporedni informativni alat. Svrha mu je pomagati EU-u i državama članicama u poboljšavanju učinkovitosti njihovih nacionalnih pravosudnih sustava osiguravanjem objektivnih, pouzdanih i usporedivih podataka o nizu pokazatelja koji su važni za ocjenu učinkovitosti, kvalitete i neovisnosti pravosudnih sustava u svim državama članicama. U njemu se ne prikazuje opća jedinstvena ljestvica, već se daje pregled načina funkcioniranja svih pravosudnih sustava na temelju pokazatelja koji su od zajedničkog interesa za sve države članice.

U Pregledu stanja ne promiče se nijedna posebna vrsta pravosudnog sustava i prema svim se državama članicama postupa jednako.

Učinkovitost, kvaliteta i neovisnost glavni su parametri učinkovitog pravosudnog sustava bez obzira na model nacionalnog pravosudnog sustava ili pravnu tradiciju na kojoj se temelji. Podatke o tim trija parametrima treba tumačiti zajedno jer su sva tri elementa često međusobno povezana (inicijative usmjerene na poboljšanje jednog od njih mogu utjecati na ostale elemente).

Pregled stanja u području pravosuđa uglavnom je usmjeren na građanske i trgovačke parnice te na upravne predmete kako bi se državama članicama pomoglo u njihovim nastojanjima da stvore okruženje koje je povoljnije za ulaganja, poduzeća i građane. Pregled stanja usporedni je alat koji se razvija u dijalogu s državama članicama i Europskim parlamentom <sup>(2)</sup>. Cilj mu je utvrditi osnovne parametre učinkovitog pravosudnog sustava i pružiti relevantne godišnje podatke.

### ***Koja se metodologija upotrebljava u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u?***

U Pregledu stanja upotrebljava se niz različitih izvora informacija. Velik dio kvantitativnih podataka dostavlja Europska komisija za učinkovitost pravosuđa (CEPEJ) Vijeća Europe, s kojom je Komisija sklopila ugovor za provedbu posebne godišnje studije. Ti podaci obuhvaćaju razdoblje od 2012. do 2018., a države članice dostavile su ih u skladu s metodologijom CEPEJ-a <sup>(3)</sup>. U studiji se nalaze i iscrpne primjedbe i obrasci s informacijama po državama u kojima se daje širi kontekst. Treba ih čitati zajedno s brojčanim podacima <sup>(4)</sup>.

U podacima o trajanju postupaka koje je prikupio CEPEJ prikazano je „vrijeme potrebno za donošenje odluke”, a riječ je o izračunanoj duljini trajanja sudskih postupaka (na temelju omjera predmeta u postupku i riješenih predmeta). U podacima o učinkovitosti sudova u primjeni prava EU-a u određenim područjima prikazano je prosječno trajanje postupaka izvedeno iz stvarnog trajanja predmeta pred sudovima. Treba napomenuti da se trajanje sudskih postupaka može znatno razlikovati među zemljopisnim područjima unutar države članice, osobito u gradskim središtima gdje zbog trgovačkih aktivnosti opterećenost brojem predmeta može biti veća.

Ostali izvori podataka, koji obuhvaćaju razdoblje od 2010. do 2019. <sup>(5)</sup>: skupina osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave <sup>(6)</sup>, Europska mreža sudbenih vijeća (ENCJ) <sup>(7)</sup>, Mreža predsjednika vrhovnih sudova Europske unije (NPSJC) <sup>(8)</sup>, Udruženje državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova

<sup>2</sup> Npr. Rezolucija Europskog parlamenta od 29. svibnja 2018. o Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2017. (P8\_TA(2018)0216).

<sup>3</sup> Kako bi se smanjilo promatrano razdoblje, u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. kao polazna referentna godina za podatke CEPEJ-a uzima se 2012., za razliku od izdanja za 2019., u kojemu su se upotrebljavali podaci počevši od 2010.

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en)

<sup>5</sup> Za jednu se sliku (48.) još uvijek koriste podaci iz 2010. jer je u nekim državama članicama relevantno istraživanje u okviru Izvješća o globalnoj konkurentnosti o percepciji neovisnosti provedeno 2010., 2011. ili 2012.

<sup>6</sup> Kako bi se pomoglo u izradi Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u i radi promicanja razmjene najbolje prakse u području učinkovitosti pravosudnih sustava, Komisija je od država članica zatražila da odrede dvije osobe za kontakt, jednu iz sudstva i drugu iz ministarstva pravosuđa. Ta neformalna skupina redovito se sastaje.

<sup>7</sup> U ENCJ-u objedinjene su nacionalne institucije u državama članicama neovisne o izvršnoj i zakonodavnoj vlasti te odgovorne za podupiranje sudstva u neovisnom izvršavanju pravde: <https://www.encj.eu/>.

<sup>8</sup> NPSJC osigurava forum preko kojeg europske institucije mogu tražiti mišljenja vrhovnih sudova te ih međusobno približiti poticanjem rasprave i razmjene ideja: <http://network-presidents.eu/>.

Europske unije (ACA-Europe)<sup>(9)</sup>, Europska mreža za tržišno natjecanje (ECN)<sup>(10)</sup>, Odbor za komunikacije (COCOM)<sup>(11)</sup>, Europska promatračnica za povrede prava intelektualnog vlasništva<sup>(12)</sup>, Mreža za suradnju u području zaštite potrošača (CPC)<sup>(13)</sup>, Stručna skupina za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma (EGMLTF)<sup>(14)</sup>, Eurostat<sup>(15)</sup>, Europska mreža za pravosudnu izobrazbu (EJTN)<sup>(16)</sup> i Svjetski gospodarski forum (WEF)<sup>(17)</sup>.

Metodologija koja se upotrebljava u Pregledu stanja tijekom godina dodatno je poboljšana i razrađena bliskom suradnjom sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave, osobito putem upitnika (koji se ažurira svake godine) i prikupljanja podataka o određenim aspektima funkcioniranja pravosudnih sustava.

Dostupno je sve više podataka, posebno o pokazateljima učinkovitosti pravosudnih sustava, jer su mnoge države članice uložile u svoje kapacitete za izradu boljih pravosudnih statistika. Preostale poteškoće oko prikupljanja ili pružanja podataka obično su posljedica nedostatnih statističkih kapaciteta ili činjenice da se nacionalne kategorije za koje se podaci prikupljaju ne podudaraju u potpunosti s kategorijama koje se upotrebljavaju u Pregledu stanja. Podaci koji nedostaju samo su u vrlo malom broju slučajeva posljedica nesuradnje pojedinih nacionalnih tijela u dostavi tih podataka. Komisija i dalje potiče države članice da dodatno smanje količinu podataka koji nedostaju.

### ***Kako se Pregledom stanja u području pravosuđa u EU-u pridonosi europskom semestru?***

Pregledom stanja osiguravaju se elementi za ocjenu učinkovitosti, kvalitete i neovisnosti nacionalnih pravosudnih sustava te se time nastoji pomoći državama članicama da poboljšaju učinkovitost svojih nacionalnih pravosudnih sustava. Uspoređivanjem informacija o pravosudnim sustavima u Pregledu stanja olakšava se utvrđivanje nedostataka i najbolje prakse te praćenje problema i napretka. U kontekstu europskog semestra posebna ocjenjivanja po državama obavljaju se u bilateralnom dijalogu s predmetnim nacionalnim tijelima i predmetnim dionicima. Ta se ocjena odražava u godišnjim izvješćima za pojedine države u okviru europskog semestra te objedinjuje uvide iz Pregleda stanja i kvalitativnu analizu po državama, u kojoj se odražavaju obilježja pravnih sustava i širi kontekst predmetnih država članica. Ako utvrđeni nedostaci imaju makroekonomsku važnost, Komisija na temelju te analize može predložiti Vijeću

<sup>9</sup> ACA-Europe sastoji se od Suda EU-a i državnih vijeća ili vrhovnih upravnih sudova svake države članice EU-a: <http://www.juradmin.eu/index.php/en/>.

<sup>10</sup> ECN je osnovan kao forum za rasprave i suradnju europskih tijela za tržišno natjecanje u slučajevima u kojima se primjenjuju članci 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. ECN predstavlja okvir za mehanizme bliske suradnje iz Uredbe Vijeća 1/2003. Komisija i nadležna tijela za tržišno natjecanje iz svih država članica EU-a međusobno surađuju kroz ECN: [http://ec.europa.eu/competition/ecn/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html).

<sup>11</sup> COCOM se sastoji od predstavnika država članica EU-a. Njegova je glavna uloga pružanje mišljenja o nacrtima mjera koje Komisija namjerava donijeti u vezi s digitalnim tržištem: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/communications-committee>.

<sup>12</sup> Europska promatračnica za povrede prava intelektualnog vlasništva mreža je stručnjaka i dionika specijalista. Sastoji se od predstavnika javnog i privatnog sektora koji surađuju u aktivnim radnim skupinama: <https://euipo.europa.eu/ohimportal/en/web/observatory/home>.

<sup>13</sup> CPC je mreža nacionalnih tijela odgovornih za provedbu propisa EU-a o zaštiti potrošača u zemljama EU-a i EGP-a: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/consumer\\_protection\\_cooperation\\_network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/consumer_protection_cooperation_network/index_en.htm).

<sup>14</sup> EGMLTF se redovito sastaje radi razmjene stajališta i pomaganja Komisiji u utvrđivanju politike i izradi novog zakonodavstva u području sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma: [http://ec.europa.eu/justice/civil/financial-crime/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/civil/financial-crime/index_en.htm).

<sup>15</sup> Eurostat je statistički ured EU-a: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>.

<sup>16</sup> EJTN je glavna platforma za izobrazbu i razmjenu znanja o europskom pravosuđu te glavni promicatelj toga znanja. Izrađuje standarde i programe izobrazbe, koordinira razmjene i programe izobrazbe u pravosuđu, širi stručno znanje u vezi s izobrazbom te promiče suradnju među ustanovama EU-a za pravosudnu izobrazbu. EJTN ima 34 člana koji predstavljaju države članice EU-a i transnacionalna tijela EU-a: <http://www.ejtn.eu/>.

<sup>17</sup> WEF je međunarodna organizacija za javno-privatnu suradnju, a članovi su joj trgovačka društva: <https://www.weforum.org/>.

donošenje preporuka za pojedine države radi poboljšanja nacionalnih pravosudnih sustava u pojedinim državama članicama (<sup>18</sup>).

### ***Zašto su učinkoviti pravosudni sustavi važni za poslovno okruženje koje je povoljno za ulaganja?***

Utvrđeno je da učinkoviti pravosudni sustavi u kojima se poštuje vladavina prava imaju pozitivan učinak na gospodarstvo. Kada pravosudni sustavi jamče izvršenje prava, vjerovnici su spremniji pozajmljivati, poduzeća nisu sklona oportunističkom ponašanju, transakcijski su troškovi niži, a inovativna poduzeća spremnija su na ulaganja. Pozitivan učinak nacionalnih pravosudnih sustava koji dobro funkcioniraju na gospodarstvo potkrijepljen je raznim studijama i znanstvenom literaturom, uključujući one Međunarodnog monetarnog fonda (<sup>19</sup>), Europske središnje banke (<sup>20</sup>), OECD-a (<sup>21</sup>), Svjetskog gospodarskog foruma (<sup>22</sup>) i Svjetske banke (<sup>23</sup>).

U jednoj je studiji utvrđeno da skraćivanje trajanja sudskih postupaka za 1 % (izmjereno vremenom potrebnim za donošenje odluke (<sup>24</sup>)) može dovesti do povećanja rasta poduzeća (<sup>25</sup>), a povećanje za 1 % broja poduzeća koja smatraju da je pravosudni sustav neovisan obično je povezano s većim prometom i rastom produktivnosti (<sup>26</sup>). Druga studija ukazala je na pozitivnu korelaciju između percepcije pravosudne neovisnosti i tokova izravnih stranih ulaganja u srednjoj i istočnoj Europi (<sup>27</sup>).

Osim toga, u nekoliko anketa istaknuta je važnost učinkovitosti nacionalnih pravosudnih sustava za poduzeća. Primjerice, u jednoj anketi 93 % velikih poduzeća odgovorilo je da sustavno i kontinuirano

<sup>18</sup> U okviru europskog semestra 2020. Vijeće je na temelju prijedloga Komisije izdalo preporuke za osam država članica koje se odnose na njihove pravosudne sustave (HR, IT, CY, HU, MT, PL, PT i SK). Osim tih država članica koje su dobile prijedlog preporuka, dodatnih osam država članica (BE, BG, IE, EL, ES, LV, RO i SI) suočava se s posebnim problemima u pogledu svojih pravosudnih sustava, uključujući probleme s vladavinom prava i neovisnošću pravosuđa, koje Komisija prati u okviru europskog semestra. Ti se problemi odražavaju u uvodnim izjavama predloženih preporuka za pojedine države i u izvješćima koja se odnose na te države članice. Najnovija izvješća za pojedine države, koja su objavljena 26. veljače 2020., dostupna su na adresi: [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports_en).

<sup>19</sup> MMF, Regionalni gospodarski izgledi, studeni 2017., *Europe: Europe Hitting its Stride*, str. xviii., str. 40., 70.: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/EUR/2017/November/eur-booked-print.ashx?la=en>.

<sup>20</sup> ESB, *Structural policies in the euro area* (Strukturne politike u europodručju), lipanj 2018., *ECB Occasional Paper Series* (Serija povremenih publikacija ESB-a), br. 210: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op210.en.pdf?3db9355b1d1599799aa0e475e5624651>.

<sup>21</sup> Vidjeti npr. *What makes civil justice effective?* (Što čini građansko pravosuđe učinkovitim?), Napomene o politici Odjela za ekonomiju OECD-a, br. od 18. lipnja 2013. i *The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics* (Ekonomija građanskog pravosuđa: novi podaci o državama i empirijski podaci), Radni dokumenti Odjela za ekonomiju OECD-a, br. 1060.

<sup>22</sup> Svjetski gospodarski forum, *The Global Competitiveness Report 2019* (Izvješće o globalnoj konkurentnosti za 2019.), listopad 2019.: <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>.

<sup>23</sup> Svjetska banka, *World Development Report 2017: Governance and the Law, Chapter 3: The role of law* (Izvješće o svjetskom razvoju za 2017.: Upravljanje i pravo, 3. poglavlje: Uloga zakona), str. 83., 140.: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.

<sup>24</sup> Pokazatelj „vrijeme potrebno za donošenje odluke” odnosi se na broj neriješenih predmeta podijeljen s brojem riješenih predmeta na kraju godine i pomnožen s 365 (dana). To je standardni pokazatelj koji je utvrdio CEPEJ Vijeća Europe: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp).

<sup>25</sup> Vincenzo Bove i Leandro Elia: *The judicial system and economic development across EU Member States* (Pravosudni sustav i gospodarski razvoj u državama članicama EU-a), tehničko izvješće Zajedničkog istraživačkog centra (JRC), EUR 28440 EN, Ured za publikacije EU-a, Luxembourg, 2017.: [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594\\_2017\\_the\\_judicial\\_system\\_and\\_economic\\_development\\_across\\_eu\\_member\\_states.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594_2017_the_judicial_system_and_economic_development_across_eu_member_states.pdf).

<sup>26</sup> *Idem*.

<sup>27</sup> *Effect of judicial independence on foreign direct investment in Eastern Europe and South Asia* (Učinak pravosudne neovisnosti na izravna strana ulaganja u istočnoj Europi i južnoj Aziji); Bülent Dogru; 2012., MPRA Munich Personal RePEc Archive: [https://mpa.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA\\_paper\\_40322.pdf](https://mpa.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA_paper_40322.pdf). Države članice EU-a koje su bile uključene u studiju: BG, HR, CZ, EE, HU, LV, LT, RO, SK i SI.

analizira uvjete vladavine prava (uključujući neovisnost pravosuđa) u zemljama u koje ulažu<sup>(28)</sup>. U drugoj je anketi više od polovine malih i srednjih poduzeća odgovorilo da su troškovi i prekomjerno trajanje sudskih postupaka bili glavni razlozi zbog kojih ne pokreću sudske postupke zbog povrede prava intelektualnog vlasništva<sup>(29)</sup>. U komunikaciji Komisije „Utvrđivanje i uklanjanje prepreka na jedinstvenom tržištu”<sup>(30)</sup> i Akcijskom planu za provedbu pravila jedinstvenog tržišta<sup>(31)</sup> isto se daje uvid u važnost učinkovitih pravosudnih sustava za funkcioniranje jedinstvenog tržišta, osobito za poduzeća.

### ***Kako Komisija podupire provedbu dobrih reformi pravosuđa s pomoću tehničke potpore?***

Države članice mogu se osloniti na tehničku potporu Komisije koja je dostupna preko Glavne uprave za potporu strukturnim reformama (GU REFORM) u okviru programa potpore strukturnim reformama<sup>(32)</sup>, koja ima ukupni proračun od 222,8 milijuna EUR za razdoblje 2017.–2020. Od 2017. godine 16 država članica<sup>(33)</sup> prima ili je zatražilo tehničku potporu u mnogim područjima. To obuhvaća, primjerice, tehničku potporu za poboljšanje učinkovitosti sudskog sustava, reforme zemljopisnog rasporeda sudova, potporu u pogledu organizacije sudova, osmišljavanja ili provedbe programa e-pravosuđa i kiberpravosuđa, sustava upravljanja predmetima, postupaka odabira i promaknuća sudaca, izobrazbe sudaca te izvansudskog rješavanja potrošačkih sporova. Komisija je u svibnju 2020. predstavila i svoje prijedloge za plan oporavka<sup>(34)</sup>. U okviru plana oporavka predložen je **Instrument za tehničku potporu**<sup>(35)</sup> kao instrument koji se nastavlja na postojeći program potpore strukturnim reformama. Instrument se temelji na uspjehu tog programa i omogućuje Komisiji da pomaže u jačanju institucijskih i administrativnih kapaciteta država članica EU-a. Instrument će omogućivati državama članicama da i dalje traže tehničku potporu, među ostalim i u području pravosudnog sustava.

<sup>28</sup> The Economist Intelligence Unit: *Risk and Return – Foreign Direct Investment and the Rule of Law* (Rizik i povrat ulaganja – Izravna strana ulaganja i vladavina prava), 2015. [http://www.biiicl.org/documents/625\\_d4\\_fdi\\_main\\_report.pdf](http://www.biiicl.org/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf), str. 22.

<sup>29</sup> Ured Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO), *Intellectual Property (IP) SME Scoreboard 2016* (Pregled stanja u području intelektualnog vlasništva za MSP-ove za 2016.): [https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document\\_library/observatory/documents/sme\\_scoreboard\\_study\\_2016/Executive-summary\\_en.pdf](https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/sme_scoreboard_study_2016/Executive-summary_en.pdf).

<sup>30</sup> COM(2020) 93 i SWD(2020) 54.

<sup>31</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Dugoročni akcijski plan za bolju provedbu i osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta”, COM(2020) 94, vidjeti ponajprije 4., 6. i 18. mjeru.

<sup>32</sup> [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp\\_hr](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_hr)

<sup>33</sup> BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI i SK.

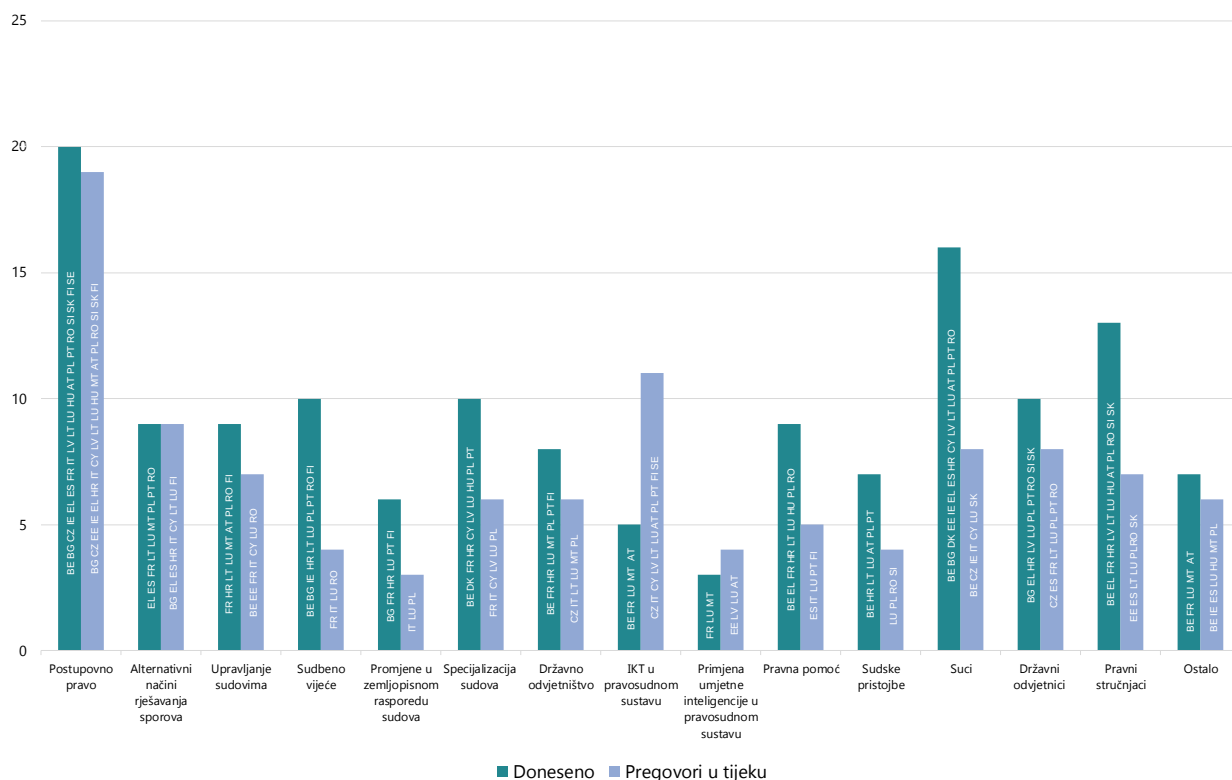
<sup>34</sup> Vidjeti priopćenje za medije IP/20/940 od 27. svibnja 2020., dostupno na adresi: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_20_940).

<sup>35</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM:2020:0409:FIN>

## 2. KONTEKST: KLJUČNA KRETANJA U PRAVOSUDNIM REFORMAMA U 2019.

Velik je broj država članica 2019. nastavio sa svojim nastojanjima u pogledu dodatnog poboljšanja učinkovitosti pravosudnih sustava. Na slici 1. daje se pregled donesenih i planiranih mjera u različitim funkcionalnim područjima pravosudnih sustava u državama članicama koje provode reformske aktivnosti.

**Slika 1.: Zakonodavne i regulatorne aktivnosti koje se odnose na pravosudne sustave u 2019. (donesene mjere/inicijative o kojima se pregovara po državi članici) (izvor: Europska komisija <sup>(36)</sup>)**



U mnogim državama članicama 2019. se velika pozornost i dalje pridavala postupovnom pravu sa znatnim brojem tekućih ili planiranih zakonodavnih aktivnosti. Intenzivnija aktivnost zabilježena je i u pogledu reformi koje se odnose na status sudaca te pravila za pravne stručnjake i tužitelje. U usporedbi s posljednjim izdanjem Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u dodatno se pojačalo donošenje mjera u područjima kao što je upravljanje sudovima i sudbenim vijećima jer su države članice provodile ranije najavljene planove. Aktivnosti u drugim područjima, kao što su razvoj informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT) za pravosudne sustave ili promjene u zemljopisnom rasporedu sudova, usporile su se. Neke države članice već aktivno upotrebljavaju (ili barem planiraju upotrebljavati) umjetnu inteligenciju u svojim pravosudnim sustavima. U pregledu se još jednom potvrđuje opažanje da je za reforme pravosuđa potrebno vrijeme, ponekad i nekoliko godina, od njihove najave do donošenja zakonodavnih i regulatornih mjera i njihove stvarne provedbe na terenu.

<sup>36</sup> Informacije su prikupljene u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave 26 država članica. Njemačka je objasnila da je u tijeku niz reformi povezanih s pravosuđem kod kojih se područje primjene i opseg reforme mogu razlikovati među 16 saveznih pokrajina.

### 3. GLAVNI NALAZI PREGLEDA STANJA U PODRUČJU PRAVOSUĐA U EU-U ZA 2020.

Učinkovitost, kvaliteta i neovisnost glavni su parametri učinkovitog pravosudnog sustava, a u Pregledu stanja prikazani su pokazatelji za sva tri parametra.

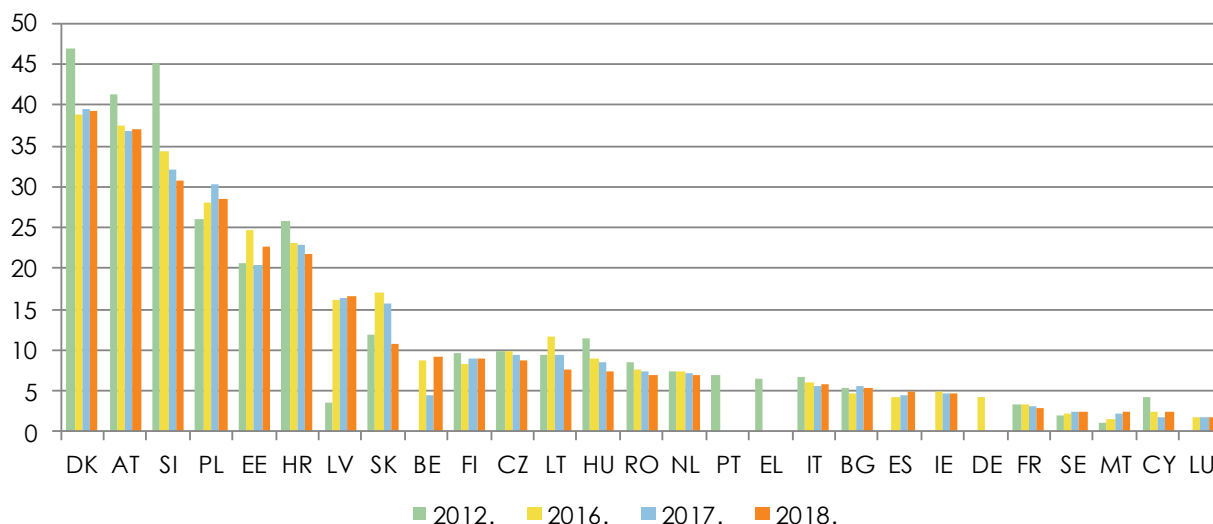
#### 3.1. Učinkovitost pravosudnih sustava

U Pregledu stanja prikazani su pokazatelji učinkovitosti postupaka u širokim područjima građanskih, trgovačkih i upravnih predmeta te u posebnim područjima u kojima upravna tijela i sudovi primjenjuju pravo EU-a <sup>(37)</sup>.

##### 3.1.1. Kretanja u broju predmeta

Broj predmeta u nacionalnim pravosudnim sustavima smanjio se u većini država članica te je i dalje uvelike ispod razina iz 2012., iako se i dalje znatno razlikuje među državama članicama (slika 2.). To pokazuje važnost pridavanja pažnje učinkovitosti pravosudnih sustava.

**Slika 2.: Broj novih građanskih, trgovačkih, upravnih i ostalih predmeta u razdoblju 2012.–2018. (\*) (prvi stupanj/na 100 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a <sup>(38)</sup>)**

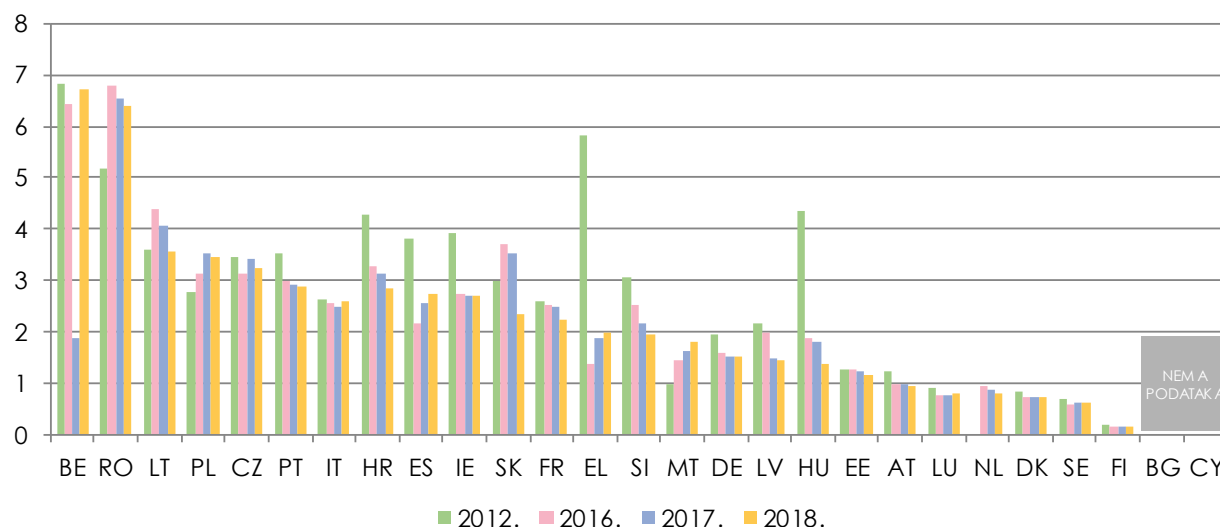


(\*) Na temelju metodologije CEPEJ-a ova kategorija uključuje sve građanske i trgovačke parnične i izvanparnične predmete, izvanparnične zemljišnoknjižne predmete i predmete koji se odnose na poslovne registre, predmete koji se odnose na ostale registre, ostale izvanparnične predmete, upravne predmete i ostale nekaznene predmete. Metodologija je izmijenjena u LV (i primijenjena retroaktivno na podatke za 2016. i 2017.), SK i SE (podaci za 2016. i 2017. prilagođeni su kako bi predmeti iz migracijskog prava bili uključeni kao upravni predmeti, u skladu s metodologijom CEPEJ-a).

<sup>37</sup> Izvršenje sudskih odluka isto je tako važno za učinkovitost pravosudnog sustava. Međutim, usporedivi podaci nisu dostupni u većini država članica.

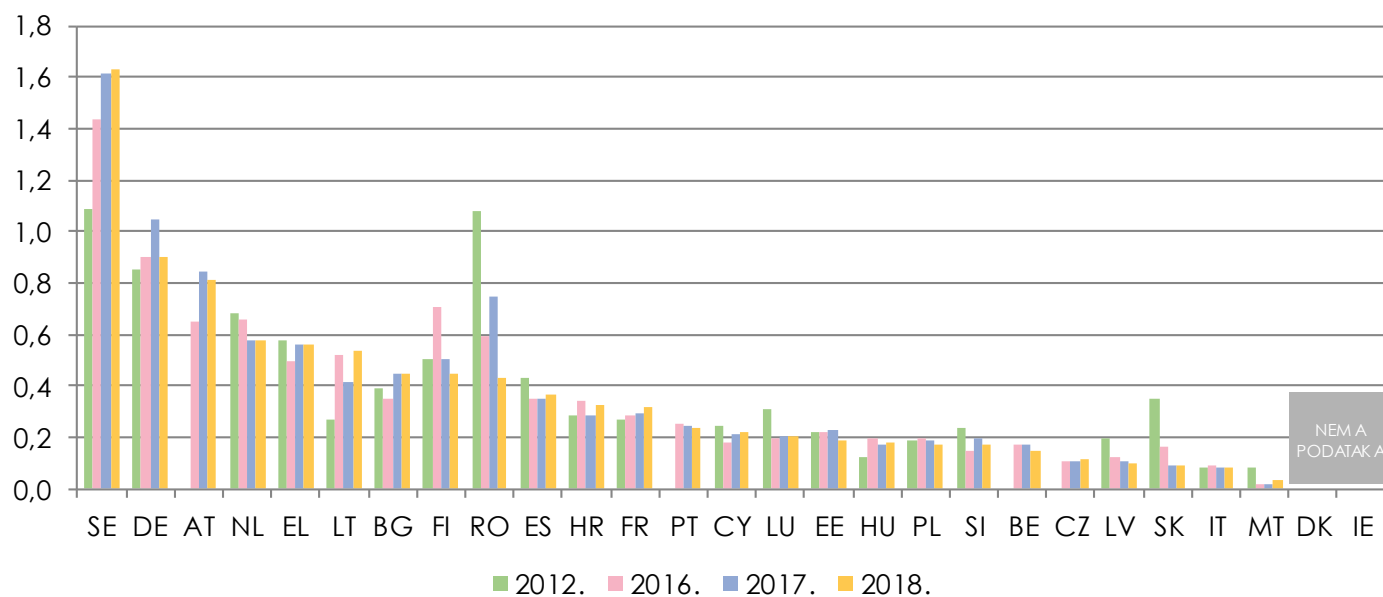
<sup>38</sup> Studija iz 2019. o funkcioniranju pravosudnih sustava u državama članicama EU-a koju je za Komisiju provelo Tajništvo CEPEJ-a: [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en).

**Slika 3.: Broj novih građanskih i trgovačkih parničnih predmeta u razdoblju 2012.–2018. (\*) (prvi stupanj/na 100 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)**



(\*) Na temelju metodologije CEPEJ-a građanski/trgovački parnični predmeti odnose se na sporove između stranaka, npr. sporove u vezi s ugovorima. Izvanparnični građanski/trgovački predmeti odnose se na neosporavane postupke, npr. neosporavane platne naloge. Metodologija je izmijenjena u EL i SK. Podaci za NL uključuju izvanparnične predmete.

**Slika 4.: Broj novih upravnih predmeta u razdoblju 2012.–2018. (\*) (prvi stupanj/na 100 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)**



(\*) Na temelju metodologije CEPEJ-a upravni predmeti odnose se na sporove između pojedinaca i lokalnih, regionalnih ili nacionalnih tijela. DK i IE ne evidentiraju zasebno upravne predmete. U RO je 2018. provedena dejuridizacija nekih upravnih postupaka. Metodologija je izmijenjena u EL, SK i SE. Migracijski predmeti u SE uključeni su u upravne predmete (retroaktivno primijenjeno na podatke za 2016. i 2017.).

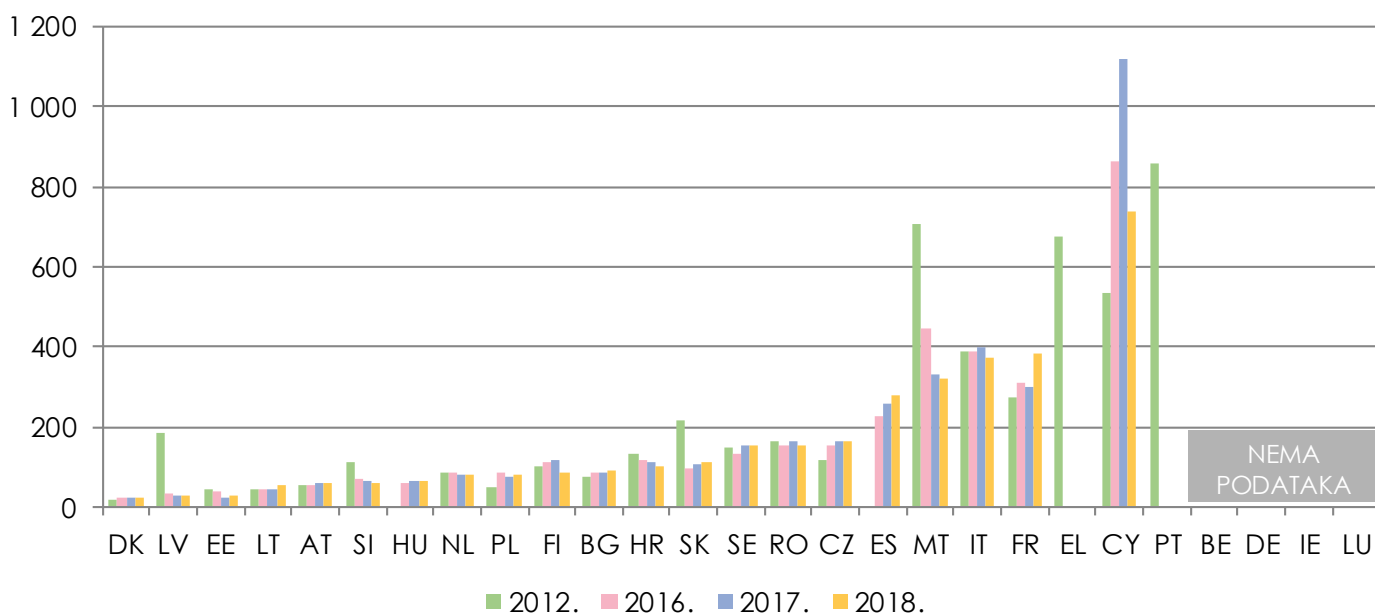
### 3.1.2. Opći podaci o učinkovitosti

Pokazatelji učinkovitosti postupaka u širokim područjima građanskih, trgovačkih i upravnih predmeta: procijenjeno trajanje postupka (vrijeme potrebno za donošenje odluke), stopa rješavanja predmeta i broj predmeta u postupku.

#### – Procijenjeno trajanje postupaka –

Trajanje postupaka pokazuje procijenjeno vrijeme (u danima) potrebno za rješavanje predmeta na sudu, odnosno vrijeme koje je potrebno sudu da donese prvostupanjsku odluku. Pokazatelj „vrijeme potrebno za donošenje odluke” odnosi se na broj neriješenih predmeta podijeljen s brojem riješenih predmeta na kraju godine i pomnožen s 365 (dana) <sup>(39)</sup>. To je izračunan iznos koji pokazuje procijenjeno minimalno vrijeme koje će sudu trebati za rješavanje predmeta uz zadržavanje postojećih uvjeta rada. S rastom te vrijednosti raste i vjerojatnost da će sudu trebati dulje vrijeme za donošenje odluke. Brojke se uglavnom odnose na postupke na prvostupanjskim sudovima i uspoređuju se, ako su dostupni, podaci za 2012., 2016., 2017. i 2018. <sup>(40)</sup>. Dvije slike prikazuju vrijeme potrebno za donošenje odluke u 2018. u građanskim i trgovačkim parničnim predmetima te upravnim predmetima na sudovima svih stupnjeva, a jedna slika prikazuje prosječno trajanje postupaka na sudovima prvog i drugog stupnja u predmetima koji se odnose na pranje novca.

**Slika 5.: Procijenjeno vrijeme potrebno za rješavanje građanskih, trgovačkih, upravnih i ostalih predmeta u razdoblju 2012.–2018. (\*) (prvi stupanj/u danima) (izvor: studija CEPEJ-a)**

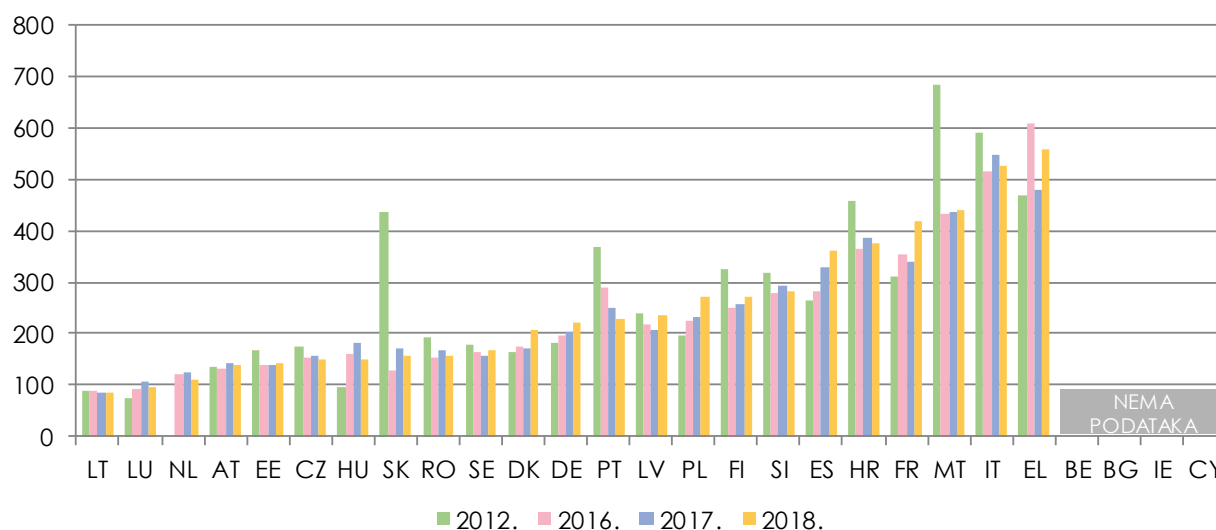


(\*) Na temelju metodologije CEPEJ-a ova kategorija uključuje sve građanske i trgovačke parnične i izvanparnične predmete, izvanparnične zemljišnoknjižne predmete i predmete koji se odnose na poslovne registre, predmete koji se odnose na ostale registre, ostale izvanparnične predmete, upravne predmete i ostale nekaznene predmete. Metodologija je izmijenjena u SK. Predmeti u postupku uključuju sudove svih stupnjeva u CZ, a do 2016. i u SK. LV: naglo smanjenje posljedica je reforme sustava sudova te provjera radi otkrivanja pogrešaka i čišćenja podataka u informacijskom sustavu sudova.

<sup>39</sup> Trajanje postupaka, stopa rješavanja predmeta i broj predmeta u postupku standardni su pokazatelji koje je utvrdio CEPEJ: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp).

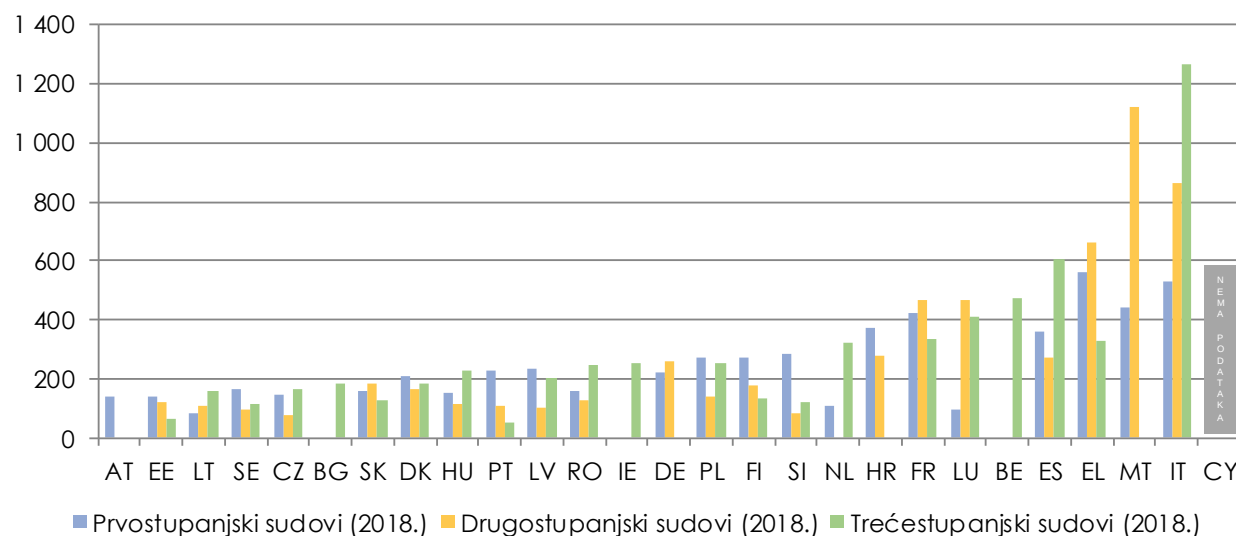
<sup>40</sup> Godine su odabrane kako bi se očuvala sedmogodišnja perspektiva s 2012. kao polaznom godinom, pri čemu se istodobno izbjegava prenatrpanost slika. Podaci za 2010., 2013., 2014. i 2015. dostupni su u izvješću CEPEJ-a.

**Slika 6.: Procijenjeno vrijeme potrebno za rješavanje građanskih i trgovačkih parničnih predmeta u razdoblju 2012.–2018. (\*) (prvi stupanj/u danima) (izvor: studija CEPEJ-a)**



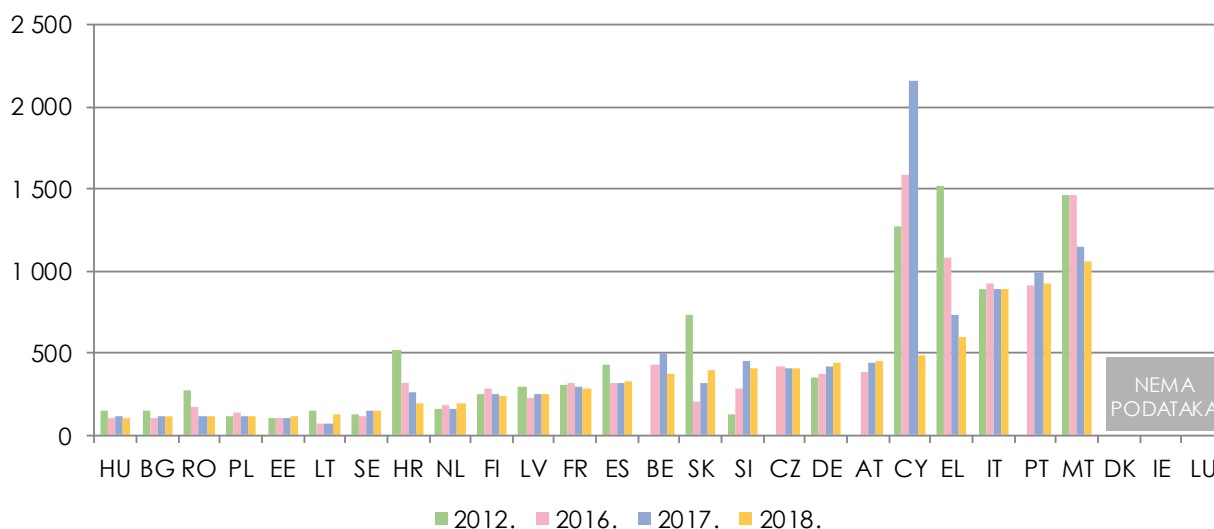
(\*) Na temelju metodologije CEPEJ-a građanski/trgovački parnični predmeti odnose se na sporove između stranaka, npr. sporove u vezi s ugovorima. Izvanparnični građanski/trgovački predmeti odnose se na neosporavane postupke, npr. neosporavane platne naloge. Metodologija je izmijenjena u EL i SK. Predmeti u postupku uključuju sudove svih stupnjeva u CZ, a do 2016. i u SK. Podaci za NL uključuju izvanparnične predmete.

**Slika 7.: Procijenjeno vrijeme potrebno za rješavanje građanskih i trgovačkih parničnih predmeta (\*) na svim stupnjevima 2018. (prvi, drugi i treći stupanj/u danima) (izvor: studija CEPEJ-a)**



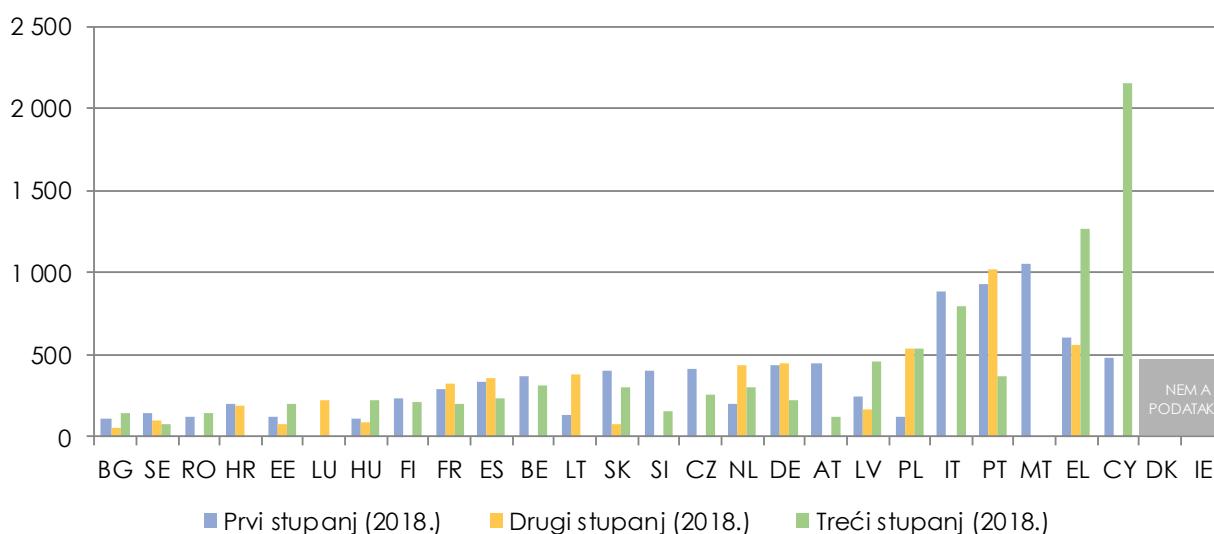
(\*) Raspored se utvrđuje prema stupnju suda s najduljim postupcima u svakoj državi članici. Podaci nisu dostupni za prvostupanjske i drugostupanjske sudove u BE, BG i IE, za drugostupanjske sudove u NL, za drugostupanjske i trećestupanjske sudove u NL i AT ni za drugostupanjske sudove u DE i HR. U MT nema trećestupanjskog suda. Pristup trećestupanjskom sudu može biti ograničen u nekim državama članicama.

**Slika 8.: Procijenjeno vrijeme potrebno za rješavanje upravnih predmeta u razdoblju 2012.–2018. (\*) (prvi stupanj/u danima) (izvor: studija CEPEJ-a)**



(\*) Na temelju metodologije CEPEJ-a upravni predmeti odnose se na sporove između pojedinaca i lokalnih, regionalnih ili nacionalnih tijela. Metodologija je izmijenjena u **EL** i **SK**. Predmeti u postupku uključuju sudove svih stupnjeva u **CZ**, a do 2016. i u **SK**. **DK** i **IE** ne evidentiraju zasebno upravne predmete. **CY**: broj riješenih predmeta 2018. povećao se zbog toga što su za neke predmete provedena zajednička suđenja, zbog povlačenja 2 724 objedinjena predmeta i zbog osnivanja Upravnog suda prije dvije godine.

**Slika 9.: Procijenjeno vrijeme potrebno za rješavanje upravnih predmeta (\*) na svim stupnjevima 2018. (prvi stupanj i, ako je primjenjivo, drugi i treći stupanj/u danima) (izvor: studija CEPEJ-a)**

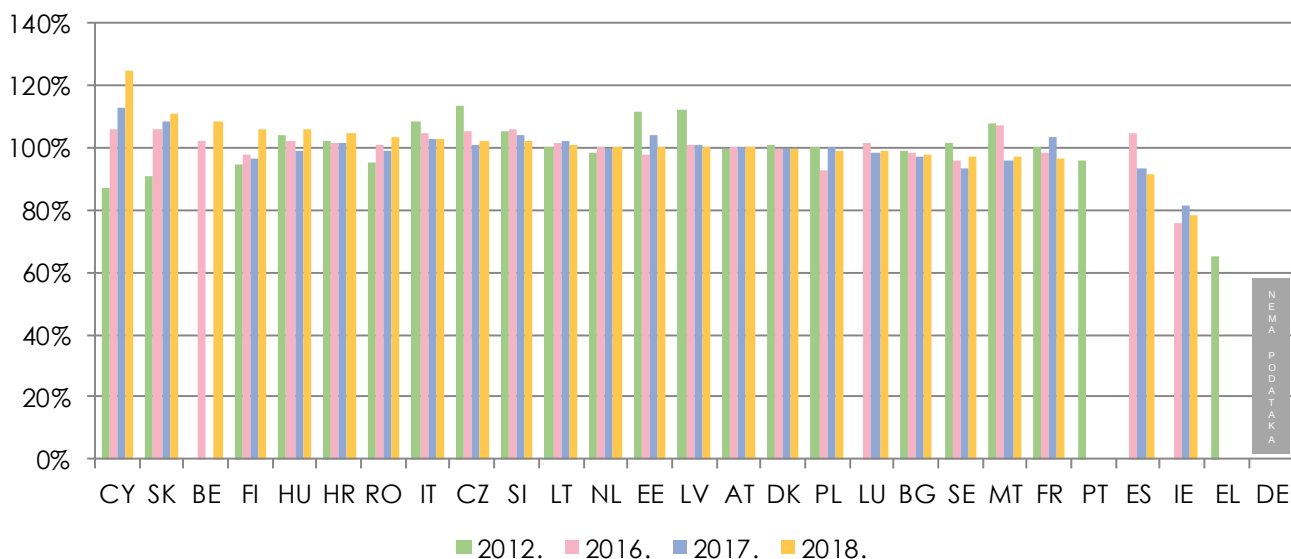


(\*) Raspored se utvrđuje prema stupnju suda s najduljim postupcima u svakoj državi članici. Podaci nisu dostupni: za prvostupanjski sud u **LU**, za drugostupanjske sudove u **MT** i **RO** te trećestupanjski sud u **NL**. Vrhovni ili drugi najviši sud jedini je stupanj za žalbe u **CZ**, **IT**, **CY**, **AT**, **SI** i **FI**. Trećestupanjski sud za te vrste predmeta ne postoji u **HR**, **LT**, **LU** i **MT**. Najviši upravni sud je prvostupanjski i jedini sud za određene predmete u **BE**. Pristup trećestupanjskom sudu može biti ograničen u nekim državama članicama. **DK** i **IE** ne evidentiraju zasebno upravne predmete.

#### – Stopa rješavanja predmeta –

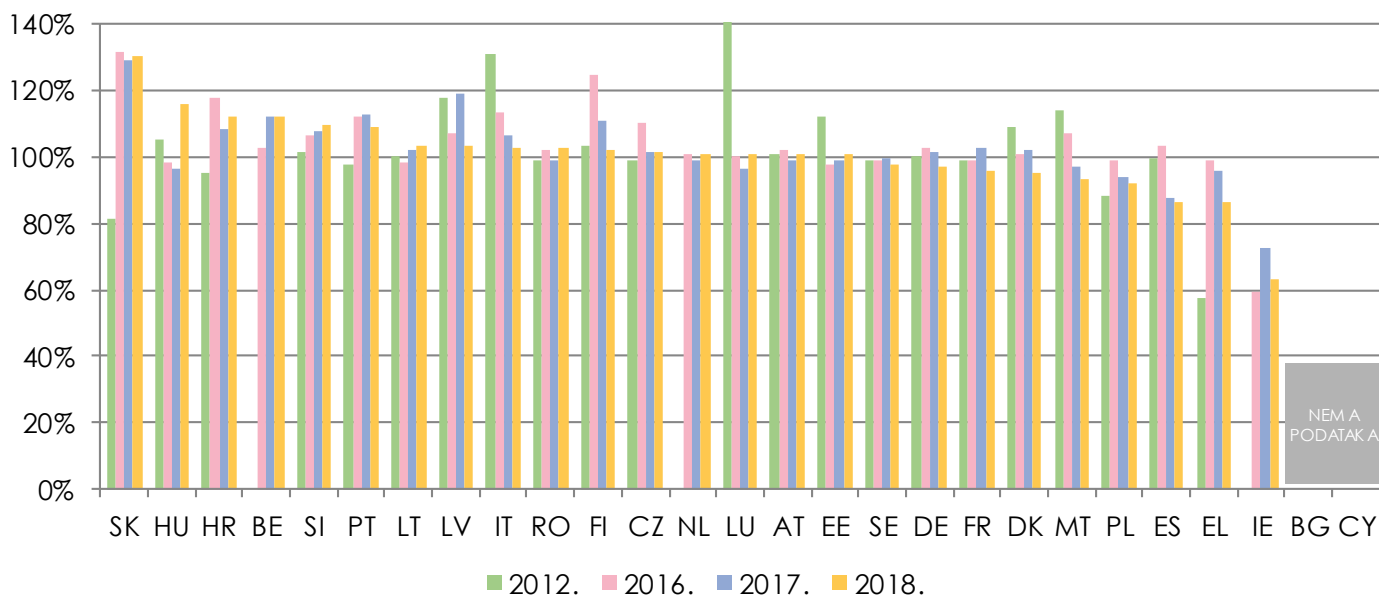
Stopa rješavanja predmeta omjer je broja riješenih predmeta i broja novih predmeta. Njome se mjeri zaostaje li sud s rješavanjem novih predmeta. Kad je stopa rješavanja predmeta oko 100 % ili viša, to znači da je pravosudni sustav sposoban riješiti barem sve nove predmete. Kad je stopa rješavanja ispod 100 %, to znači da sudovi rješavaju manje predmeta od broja novih predmeta.

**Slika 10.: Stopa rješavanja građanskih, trgovačkih, upravnih i ostalih predmeta u razdoblju 2012.–2018. (\*)** (prvi stupanj/u postocima – vrijednosti veće od 100 % ukazuju na to da se rješava više predmeta nego što je zaprimljeno, a vrijednosti ispod 100 % ukazuju na to da se rješava manje predmeta nego što je zaprimljeno) (izvor: studija CEPEJ-a)



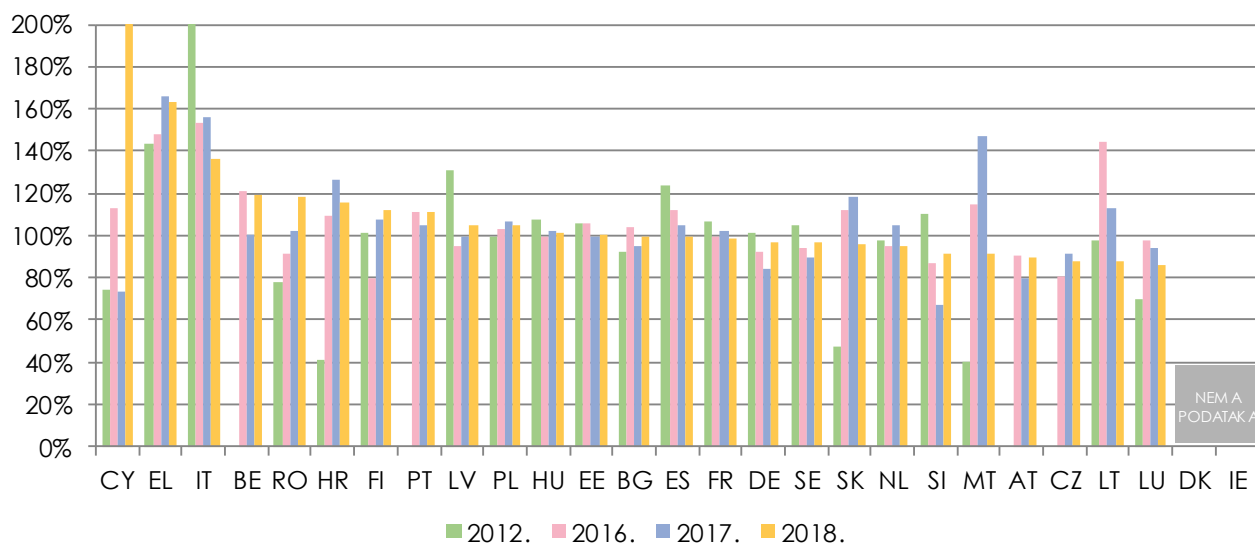
(\*) Metodologija je izmijenjena u SK. IE: očekuje se da će zbog metodologije biti prijavljen manji broj riješenih predmeta od stvarnog. IT: 2013. uvedena je drugačija klasifikacija građanskih predmeta.

**Slika 11.: Stopa rješavanja građanskih i trgovačkih parničnih predmeta u razdoblju 2012.–2018. (\*)** (prvi stupanj/u postocima) (izvor: studija CEPEJ-a)



(\*) Metodologija je izmijenjena u EL i SK. IE: očekuje se da će zbog metodologije biti prijavljen manji broj riješenih predmeta od stvarnog. IT: 2013. uvedena je drugačija klasifikacija građanskih predmeta. Podaci za NL uključuju izvanparnične predmete.

**Slika 12.: Stopa rješavanja upravnih predmeta u razdoblju 2012.–2018.(\*) (prvi stupanj/u postocima) (izvor: studija CEPEJ-a)**

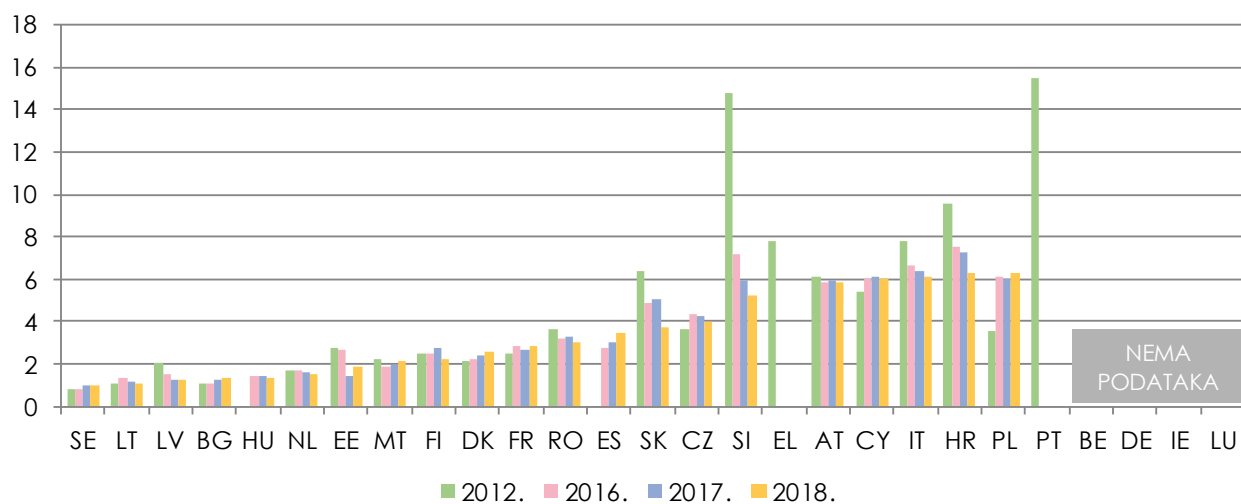


(\*) Prethodne vrijednosti za neke države članice smanjene su za potrebe prikaza (CY 2018. = 219 %; IT 2012. = 279,8 %). Metodologija je izmijenjena u EL i SK. DK i IE ne evidentiraju zasebno upravne predmete. Broj riješenih predmeta u CY povećao se zbog toga što su za neke predmete provedena zajednička suđenja, zbog povlačenja 2 724 objedinjena predmeta i zbog osnivanja Upravnog suda prije dvije godine.

#### – Predmeti u postupku –

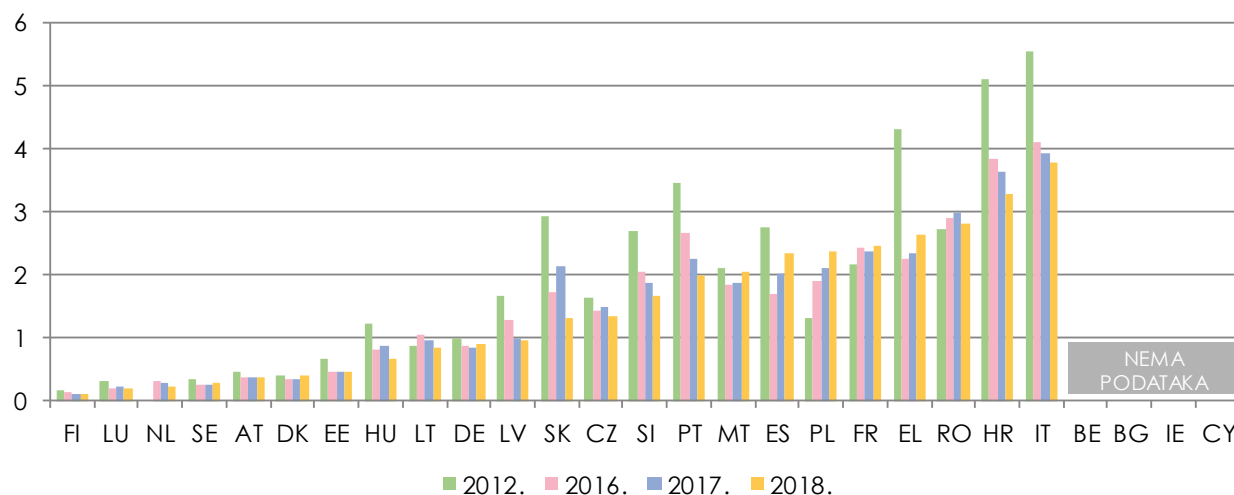
Broj predmeta u postupku odnosi se na broj predmeta koji su ostali neriješeni na kraju određene godine. To utječe i na vrijeme potrebno za donošenje odluke.

**Slika 13.: Broj građanskih, trgovačkih, upravnih i ostalih predmeta u razdoblju 2012.–2018.**(\*) (prvi stupanj/na 100 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)



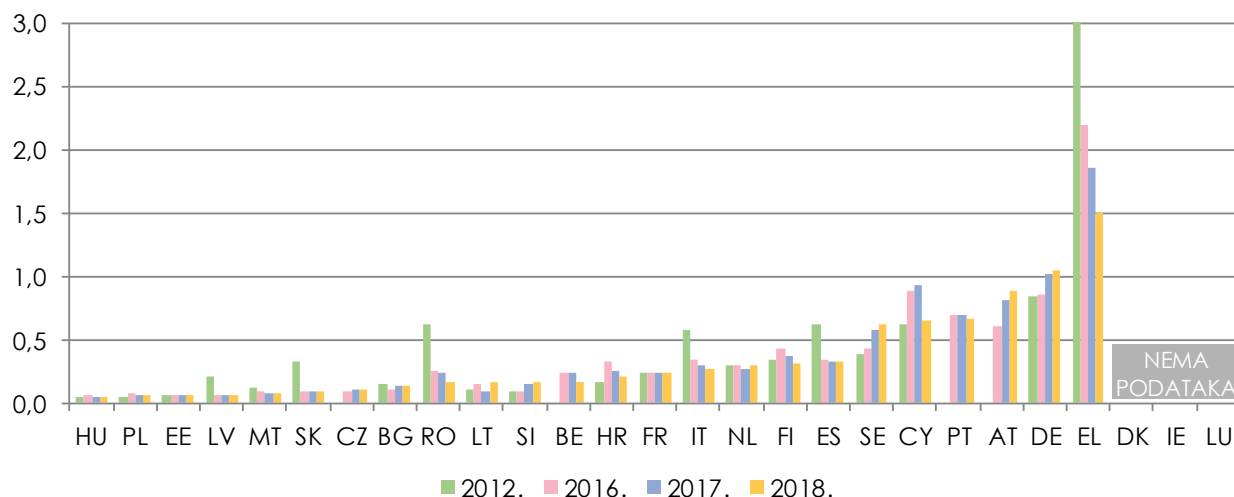
(\*) Metodologija je izmijenjena u SK. Predmeti u postupku uključuju sudove svih stupnjeva u CZ, a do 2016. i u SK. IT: 2013. uvedena je drugačija klasifikacija građanskih predmeta.

**Slika 14.: Broj građanskih i trgovačkih parničnih predmeta u postupku u razdoblju 2012.–2018. (\*) (prvi stupanj/na 100 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)**



(\*) Metodologija je izmijenjena u **EL** i **SK**. Predmeti u postupku uključuju sudove svih stupnjeva u **CZ**, a do 2016. i u **SK**. **IT**: 2013. uvedena je drugačija klasifikacija građanskih predmeta. Podaci za **NL** uključuju izvanparnične predmete.

**Slika 15.: Broj upravnih predmeta u postupku u razdoblju 2012.–2018. (\*) (prvi stupanj/na 100 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)**



(\*) Prethodne vrijednosti za neke države članice smanjene su za potrebe prikaza (**EL** 2012. = 3,5). Metodologija je izmijenjena u **EL** i **SK**. Predmeti u postupku uključuju sudove svih stupnjeva u **CZ**, a do 2016. i u **SK**. **DK** i **IE** ne evidentiraju zasebno upravne predmete.

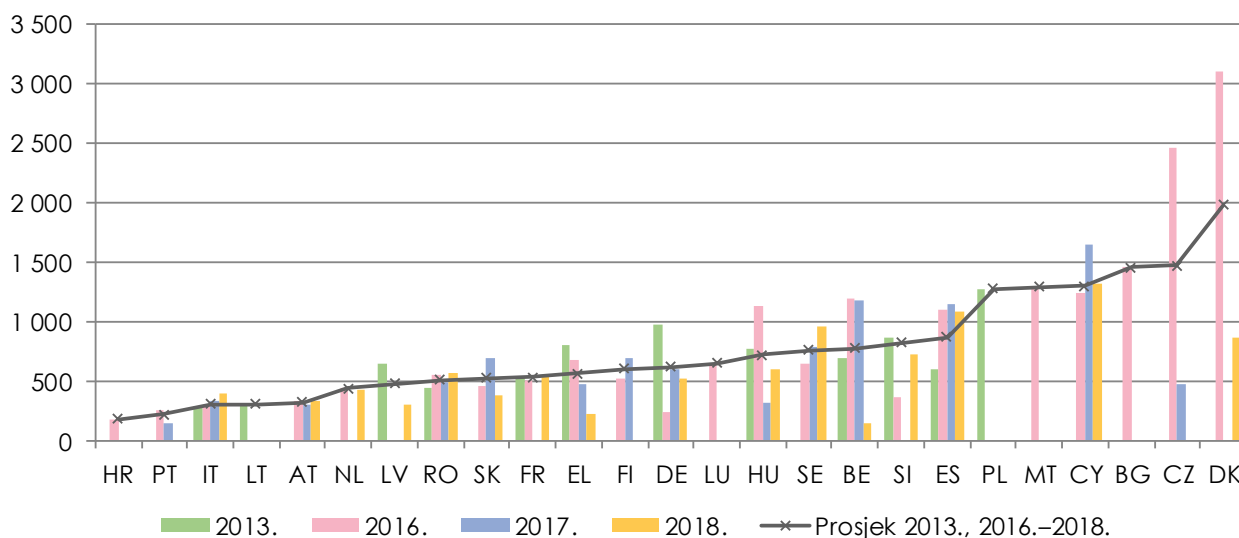
### 3.1.3. Učinkovitost u posebnim područjima prava EU-a

U ovom se odjeljku dopunjuju opći podaci o učinkovitosti pravosudnih sustava i prikazuje se prosječno trajanje postupaka (<sup>41</sup>) u posebnim područjima koja uključuju pravo EU-a. Podaci iz Pregleda stanja za 2020. nastavljaju se na prijašnje podatke iz područja tržišnog natjecanja, elektroničkih komunikacija, žiga EU-a, prava zaštite potrošača te sprečavanja pranja novca. Područja se odabiru na temelju važnosti za jedinstveno tržište i poslovno okruženje. Općenito, posljedice dugotrajnih kašnjenja sudskih postupaka mogle bi se negativno odraziti na prava koja proizlaze iz prava EU-a, npr. kad više nisu dostupni odgovarajući pravni lijekovi ili kad više nije moguće osigurati povrat velike financijske štete.

#### – Tržišno natjecanje –

Učinkovitom provedbom prava tržišnog natjecanja osiguravaju se ravnopravni uvjeti za poduzeća pa je ona stoga ključna za privlačno poslovno okruženje. Na slici 16. prikazano je prosječno trajanje predmeta u kojima se preispituju odluke nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja na temelju članaka 101. i 102. UFEU-a (<sup>42</sup>).

**Slika 16.: Tržišno natjecanje: prosječno trajanje sudskog preispitivanja u razdoblju 2013.–2018. (\*) (prvi stupanj/u danima) (izvor: Europska komisija i Europska mreža za tržišno natjecanje)**



(\*) **EE:** nema predmeta. **IE** i **AT:** scenarij nije primjenjiv jer tijela nisu ovlaštena donositi odgovarajuće odluke. **AT:** podaci uključuju predmete povezane s povredom članaka 101. i 102. UFEU-a o kojima odlučuje sud nadležan za tržišno natjecanje, ali koji se ne temelje na žalbama protiv nacionalnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. U **BG** i **IT** korištena je procjena trajanja. Prazan stupac može označavati da država članica nije prijavila nijedan predmet za tu godinu. U mnogim je državama članicama broj predmeta nizak (manje od pet godišnje), zbog čega godišnji podaci mogu ovisiti o jednom iznimno dugotrajnom ili kratkotrajnom predmetu. Mnogi najdugotrajniji predmeti u skupu podataka uključivali su vrijeme potrebno za upućivanje Sudu Europske unije (npr. **LT**), ocjenu ustavnosti (npr. **SK**) ili posebna postupovna kašnjenja (npr. **CZ**, **EL**, **HU**).

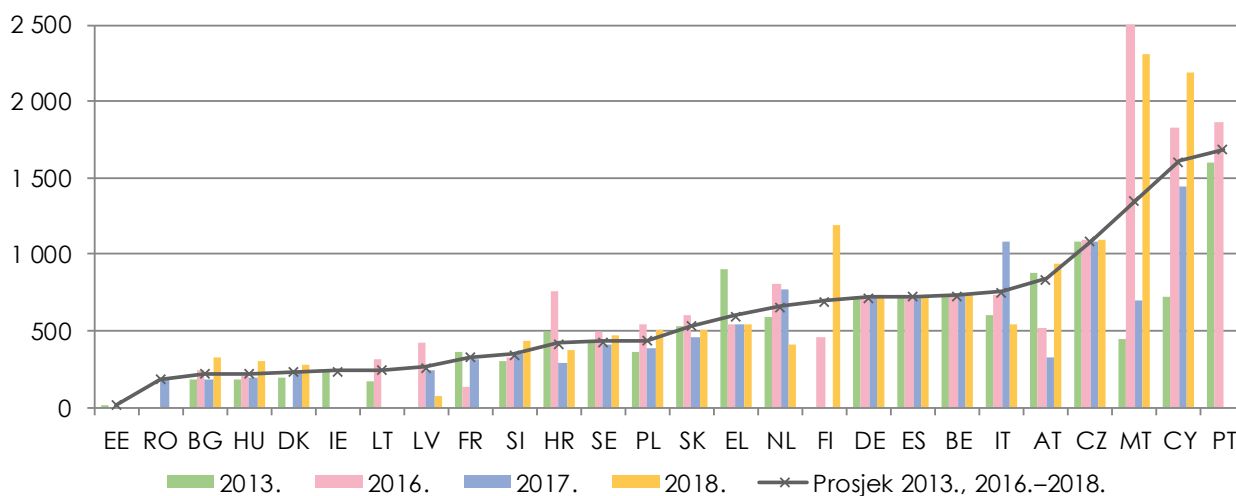
<sup>41</sup> Trajanje postupaka u posebnim područjima izračunano je u kalendarskim danima, počevši od dana podnošenja tužbe ili žalbe pred sudom (ili pravomoćnosti optužnice) do dana kad je sud donio odluku (slike 16.–21.). Vrijednosti su raspoređene na temelju ponderiranih prosjeka podataka za 2013. i 2016.–2018. na slikama 16.–18., podataka za 2013., 2015., 2016. i 2018. na slici 19. te podataka za 2014. i 2016.–2018. na slikama 20. i 21. Tamo gdje podaci nisu bili dostupni za sve godine prosjek odražava dostupne podatke izračunane na temelju svih predmeta, uzorka predmeta ili procjena.

<sup>42</sup> Vidjeti <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT>.

– Elektroničke komunikacije –

Cilj je zakonodavstva EU-a o elektroničkim komunikacijama povećati tržišno natjecanje, pridonijeti razvoju jedinstvenog tržišta i ostvariti ulaganja, inovacije i rast. Pozitivni učinci za potrošače mogu se ostvariti učinkovitom provedbom tog zakonodavstva, što može dovesti do nižih cijena i bolje kvalitete usluga za krajnje korisnike. Na slici 17. prikazano je prosječno trajanje predmeta u kojima sud preispituje odluke nacionalnih regulatornih tijela na temelju primjene prava EU-a o elektroničkim komunikacijama <sup>(43)</sup>. Obuhvaćen je širok spektar predmeta, u rasponu od složenijih „tržišnih analiza” do pitanja usmjerenih na potrošače.

**Slika 17.: Elektroničke komunikacije: prosječno trajanje postupaka sudskog preispitivanja u razdoblju 2013.–2018. (\*) (prvi stupanj/u danima) (izvor: Europska komisija i Odbor za komunikacije)**



(\*) Broj predmeta razlikuje se po državama članicama. Prazan stupac označava da država članica nije prijavila nijedan predmet za tu godinu. (osim **PT** za 2017. i 2018. i **RO** za 2018.: nema podataka). **LU**: nema predmeta. U nekim sudskim stupnjevima ograničeni broj odgovarajućih predmeta (**LV**, **LT**, **MT**, **SK**, **SE**) može dovesti do toga da godišnji podaci ovise o trajanju jednog iznimno dugotrajnog ili kratkotrajnog predmeta, pa razlike između uzastopnih godina mogu biti velike. **DK**: za prvostupanjske žalbe nadležno je neformalno sudsko tijelo. **ES**, **AT** i **PL**: nadležni su različiti sudovi, ovisno o sadržaju predmeta. **MT**: za 2016. zabilježen je jedan iznimno dugotrajan predmet koji je trajao 2 500 dana, a odnosio se na složeno pitanje pri čemu je lokalno tijelo zajedno s nekoliko stanovnika podnijelo tužbu zbog navodnih štetnih emisija iz mobilnih radiokomunikacijskih baznih postaja.

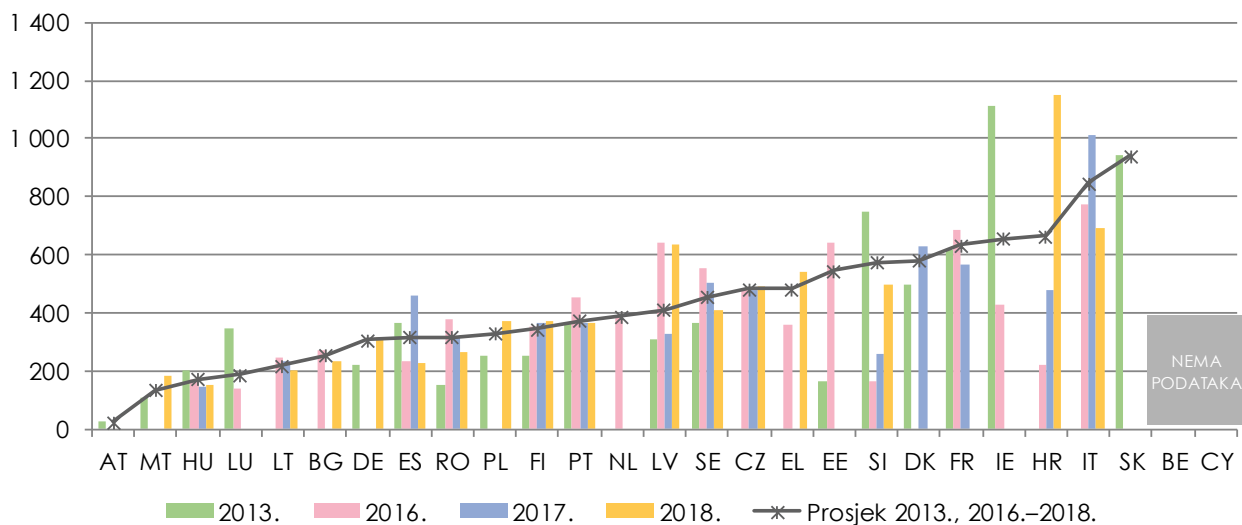
– Žig EU-a –

Učinkovita provedba prava intelektualnog vlasništva ključna je za poticanje ulaganja u inovacije. U zakonodavstvu EU-a o žigu EU-a <sup>(44)</sup> važna uloga dodijeljena je nacionalnim sudovima koji djeluju kao sudovi EU-a i donose odluke koje utječu na jedinstveno tržište. Na slici 18. prikazano je prosječno trajanje postupaka koji se odnose na povredu žiga EU-a u parnicama između privatnih stranaka.

<sup>43</sup> Izračun je izvršen na osnovi trajanja žalbenih predmeta protiv odluka nacionalnih regulatornih tijela koja primjenjuju nacionalne zakone o provedbi regulatornog okvira za elektroničke komunikacije (Direktiva 2002/19/EZ (Direktiva o pristupu), Direktiva 2002/20/EZ (Direktiva o ovlaštenju), Direktiva 2002/21/EZ (Okvirna direktiva), Direktiva 2002/22/EZ (Direktiva o univerzalnoj usluzi)) i ostalo mjerodavno pravo EU-a, kao što su program za politiku radiofrekvencijskog spektra, odluke Komisije o radiofrekvencijskom spektru, isključujući Direktivu 2002/58/EZ o privatnosti i elektroničkim komunikacijama.

<sup>44</sup> Uredba (EU) 2017/1001 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2017. o žigu Europske unije (SL L 154, 16.6.2017., str. 1.–99.).

**Slika 18.: Žig EU-a: prosječno trajanje predmeta koji se odnose na povredu žiga EU-a u razdoblju 2013.–2018. (\*) (prvi stupanj/u danima) (izvor: Europska komisija i Europska promatračnica za povrede prava intelektualnog vlasništva)**



(\*) **FR, IT, LT i LU:** uzorak predmeta koji se upotrebljava za podatke iz određenih godina. **BG:** za 2016. upotrijebljene su procjene sudova. **PL:** za 2015. upotrijebljene su procjene sudova. Posebno dugotrajni predmeti koji su utjecali na prosjek evidentirani su u **EE, IE, LV i SE**. **EL:** podaci se temelje na ponderiranom prosječnom trajanju na dvama sudovima; za 2018. nema podataka o prosječnom trajanju predmeta zbog novog sustava IKT-a. **ES:** u izračun prosječnog trajanja uključeni su predmeti koji se odnose na druga prava intelektualnog vlasništva EU-a; za 2018. upotrebljava se procjena.

#### – Zaštita potrošača –

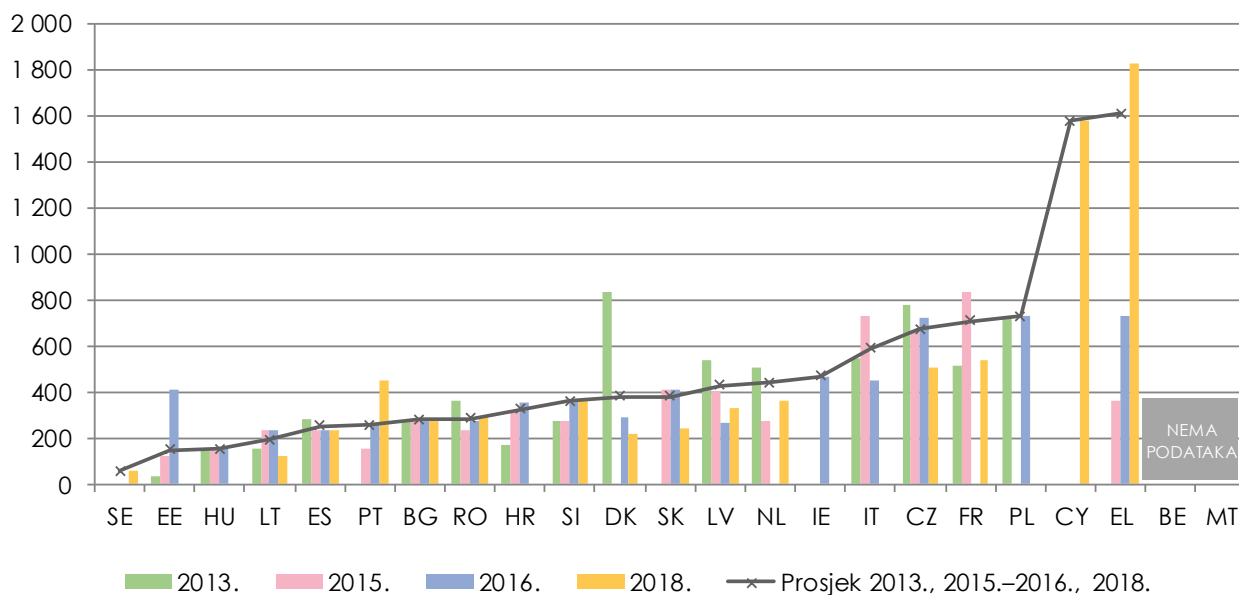
Učinkovitom provedbom prava o zaštiti potrošača potrošačima se osigurava ostvarivanje koristi od njihovih prava, a trgovačkim društvima onemogućuje se da povredom pravila o zaštiti potrošača nepošteno ostvaruju korist. Tijela za zaštitu potrošača i sudovi imaju ključnu ulogu u provedbi prava EU-a o zaštiti potrošača (<sup>45</sup>) unutar različitih nacionalnih provedbenih sustava. Na slici 19. prikazano je prosječno trajanje postupaka sudskog preispitivanja odluka tijela za zaštitu potrošača na temelju primjene prava EU-a.

Za potrošače ili trgovačka društva učinkovita provedba može uključivati lanac sudionika, ne samo sudove, već i upravna tijela. Kako bi se nastavilo s analizom tog provedbenog lanca, ponovno je prikazano trajanje postupaka tijela za zaštitu potrošača. Na slici 20. prikazano je prosječno trajanje postupaka u kojima nacionalna tijela za zaštitu potrošača donose upravne odluke u razdoblju 2014.–2018. od trenutka pokretanja predmeta. Odgovarajuće odluke uključuju odluke o povredi materijalnih pravila, privremene mjere, naloge za obustavu postupka, pokretanja sudskih postupaka ili okončanja predmeta.

<sup>45</sup> Slike 19. i 20. odnose se na provedbu Direktive o nepoštenim uvjetima (93/13/EEZ), Direktive o prodaji robe široke potrošnje i jamstvima (1999/44/EZ), Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi (2005/29/EZ), Direktive o pravima potrošača (2011/83/EZ) i njihovih nacionalnih provedbenih odredaba.

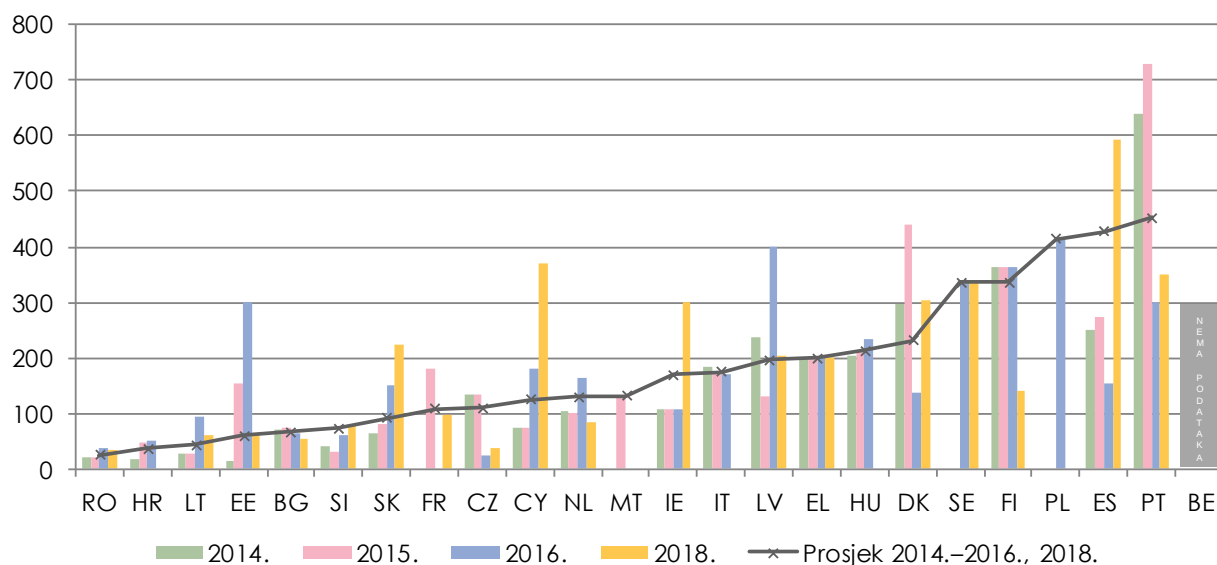
**Slika 19.: Zaštita potrošača: prosječno trajanje sudskog preispitivanja u razdoblju 2013.–2018. (\*)**

(prvi stupanj/u danima) (izvor: Europska komisija i Mreža za suradnju u području zaštite potrošača)



(\*) AT, FI, DE i LU: scenarij nije primjenjiv jer tijela za zaštitu potrošača nisu ovlaštena odlučivati o povredama mjerodavnih pravila o zaštiti potrošača. Broj relevantnih predmeta nizak je (manje od pet) u CY, IE, NL i SE. EL i RO dostavili su procjenu prosječnog trajanja.

**Slika 20.: Zaštita potrošača: prosječno trajanje postupaka u kojima tijela za zaštitu potrošača donose upravne odluke u razdoblju 2014.–2018. (\*) (prvi stupanj/u danima) (izvor: Europska komisija i Mreža za suradnju u području zaštite potrošača)**

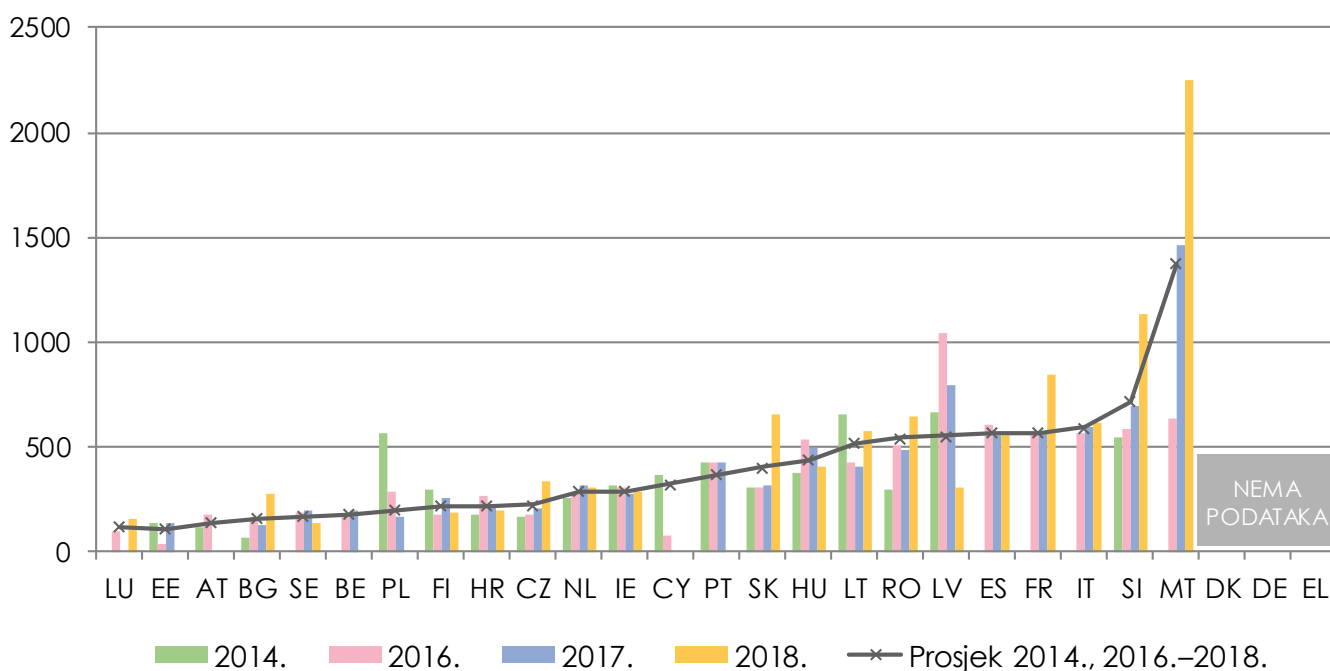


(\*) AT, DE i LU: scenarij nije primjenjiv jer tijela za zaštitu potrošača nisu ovlaštena odlučivati o povredama mjerodavnih pravila o zaštiti potrošača. Broj relevantnih predmeta nizak je (manje od pet) u NL i SE. DK, FI, FR, EL, FR i RO dostavili su procjenu prosječnog trajanja.

– Pranje novca –

Osim što pridonosi borbi protiv kriminala, učinkovitost borbe protiv pranja novca ključna je za dobro funkcioniranje, integritet i stabilnost financijskog sektora, povjerenje u financijski sustav i pošteno tržišno natjecanje na jedinstvenom tržištu<sup>(46)</sup>. Međunarodni monetarni fond ističe da pranje novca može odvratiti strana ulaganja, poremetiti međunarodne tokove kapitala i negativno utjecati na makroekonomske rezultate zemlje, što dovodi do smanjenja blagostanja i izvlačenja sredstava iz produktivnijih gospodarskih aktivnosti<sup>(47)</sup>. Direktivom o sprečavanju pranja novca zahtijeva se da države članice vode statistiku o učinkovitosti svojih sustava za suzbijanje pranja novca ili financiranja terorizma<sup>(48)</sup>. U suradnji s državama članicama ažuriranim upitnikom prikupljeni su podaci o sudskim fazama u nacionalnim sustavima borbe protiv pranja novca. Na slici 21. prikazano je prosječno trajanje prvostupanjskih predmeta koji se odnose na kaznena djela pranja novca.

**Slika 21.: Pranje novca: prosječno trajanje sudskih predmeta u razdoblju 2014.–2018. (\*)**  
(prvi stupanj/u danima) (izvor: Europska komisija i Stručna skupina za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma)



(\*) Nema podataka za 2018.: BE, EE, CY, AT, PL i PT. ES, NL: procijenjeno trajanje. LV: zbog relativno malog broja predmeta 2016. različiti čimbenici mogu utjecati na trajanje postupka, npr. zastoj u jednom predmetu iz objektivnih razloga. PL: izračun trajanja postupaka za 2016. temelji se na nasumično odabranom uzorku predmeta. SE: izračun iz 2017. na temelju uzorka riješenih predmeta; za 2018. navedeni su preliminarni podaci. IT: podaci se odnose na sudove koji su odgovorili na upite, a obuhvaćaju oko 91 % ukupnih postupaka u 2015. te oko 99 % u 2016. i 2017.; podaci se odnose na suđenja i sudske rasprave u prethodnom postupku.

<sup>46</sup> Uvodna izjava 2. Direktive (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma.

<sup>47</sup> Informativni pregled MMF-a, 8. ožujka 2018.: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>.

<sup>48</sup> Članak 44. stavak 1. Direktive (EU) 2015/849. Vidjeti i revidirani članak 44. Direktive (EU) 2018/843, koji je stupio na snagu u lipnju 2018., a države članice morale su ga provesti najkasnije do siječnja 2020.

### 3.1.4. Sažetak o učinkovitosti pravosudnih sustava

Učinkovit pravosudni sustav omogućuje upravljanje brojem predmeta i neriješenim predmetima te izricanje presuda bez nepotrebne odgode. Glavni pokazatelji koji se koriste u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za praćenje učinkovitosti pravosudnih sustava jesu *trajanje postupaka* (procijenjeno ili prosječno vrijeme u danima koje je potrebno za rješavanje predmeta), *stopa rješavanja predmeta* (omjer broja riješenih predmeta i broja novih predmeta) i broj *predmeta u postupku* (koji su ostali neriješeni na kraju godine).

#### *Opći podaci o učinkovitosti*

Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. sadržava podatke o učinkovitosti koji obuhvaćaju sedam godina (2012.–2018.). U tom vremenskom razdoblju moguće je utvrditi određena kretanja i uzeti u obzir da je često potrebno vrijeme da se pokaže učinak pravosudnih reformi.

Prema dostupnim podacima od 2012. za građanske, trgovačke i upravne predmete učinkovitost se popravila ili ostala stabilna u 11 država članica, dok se u osam država članica smanjila, iako često tek neznatno.

Pozitivna kretanja mogu se uočiti u većini država članica za koje je u kontekstu europskog semestra utvrđeno da se suočavaju s određenim problemima <sup>(49)</sup>:

- od 2012. u gotovo svim tim državama članicama **trajanje prvostupajskih postupaka** u širokoj kategoriji „svi predmeti” (slika 5.) te kategoriji građanskih i trgovačkih parničnih predmeta (slika 6.) smanjilo se ili je ostalo stabilno. Trajanje postupaka u upravnim predmetima (slika 8.) smanjilo se ili je ostalo stabilno od 2012. u većini tih država članica. Cjelokupno gledajući, trajanje postupaka u 2018. povećalo se u samo nekoliko država članica,
- u Pregledu stanja prikazani su podaci o **trajanju postupaka na svim sudskim stupnjevima** za građanske i trgovačke parnične predmete (slika 7.) te upravne predmete (slika 9.). Podaci pokazuju da sudovi višeg stupnja rade učinkovitije u nizu država članica za koje je utvrđeno da se suočavaju s problemima povezanim s trajanjem postupaka na prvostupajskim sudovima. S druge strane, u nekim drugim državama članicama koje se suočavaju s problemima postupci na sudovima višeg stupnja prosječno traju i dulje nego na prvostupajskim sudovima,
- u širokoj kategoriji „svi predmeti” i kategoriji građanskih i trgovačkih parničnih predmeta (slike 10. i 11.) ukupan broj država članica u kojima je **stopa rješavanja predmeta** veća od 100 % povećao se od 2012. Gotovo sve države članice, uključujući i one koje se suočavaju s problemima, izvijestile su 2018. o visokoj stopi rješavanja predmeta (više od 97 %), što znači da sudovi općenito mogu rješavati nove predmete u tim kategorijama. U upravnim predmetima (slika 12.) može se primijetiti veća razlika u stopi rješavanja predmeta iz godine u godinu pa su neke države članice ostvarile dobar napredak, iako je ta stopa niža nego u drugim kategorijama predmeta. Konkretno, većina država članica koje se suočavaju s problemima izvijestila je o povećanju stope rješavanja predmeta za upravne predmete od 2012.,
- gotovo sve države članice koje imaju znatne poteškoće zbog velikog **broja neriješenih**

<sup>49</sup> HR, IT, CY, HU, MT, PT i SK primili su 2019. preporuke u okviru europskog semestra, dok su za BE, BG, IE, EL, ES, LV, PL, RO i SI utvrđeni problemi koji se mogu iščitati u uvodnim izjavama preporuka za pojedine države i izvješćima za pojedine države za 2019.

Promjenjivost rezultata tijekom analiziranih sedam godina može se objasniti kontekstualnim čimbenicima (variranje broja novih predmeta za više od 10 % nije neuobičajeno) ili sustavnim nedostacima (manjak fleksibilnosti i sposobnosti reagiranja ili nedosljednosti u postupku reforme).

**predmeta**, neovisno o kategoriji predmeta, od 2012. stalno ostvaruju napredak. Često se ostvaruje znatan napredak u smanjenju broja neriješenih građanskih i trgovačkih parničnih predmeta (slika 14.) te upravnih predmeta (slika 15.). Unatoč tim poboljšanjima i dalje postoje znatne razlike između država članica s relativno malim brojem neriješenih predmeta i država članica s velikim brojem neriješenih predmeta, a u nekim se državama članicama čini da se broj neriješenih predmeta povećava.

#### *Učinkovitost u posebnim područjima prava EU-a*

Podaci o prosječnom trajanju postupaka u posebnim područjima prava EU-a (slike 16.–21.) daju uvid u funkcioniranje pravosudnih sustava u tim vrstama poslovnih sporova.

Podaci o učinkovitosti u posebnim područjima prava prikupljaju se na temelju usko definiranih scenarija pa broj relevantnih predmeta može biti nizak. Ipak, te brojke u usporedbi s izračunanim trajanjem postupaka prikazanim u općim podacima o učinkovitosti prikazuju stvarno prosječno trajanje postupaka u svim relevantnim predmetima u posebnim područjima u određenoj godini. Stoga je važno istaknuti da nekoliko država članica za koje se na temelju općih podataka o učinkovitosti čini da se ne suočavaju s problemima prijavljuje znatno dulje prosječno trajanje postupaka u posebnim područjima prava EU-a. Istodobno, trajanje postupaka u različitim posebnim područjima može se znatno razlikovati i u istoj državi članici.

Iz podataka za posebna područja prava EU-a proizlaze sljedeća kretanja:

- za **predmete iz područja tržišnog natjecanja** (slika 16.), iako se ukupan broj predmeta na sudovima u svim državama članicama neznatno povećao, trajanje postupaka sudskog preispitivanja smanjilo se ili ostalo stabilno u šest država članica, a povećalo se u pet drugih država članica. To pozitivno kretanje nastavilo se u 2018., kada su samo dvije države članice prijavile da prosječno trajanje postupka premašuje 1 000 dana (u usporedbi s trima državama članicama u 2017.),
- u području **elektroničkih komunikacija** (slika 17.) broj predmeta na sudovima nastavio se povećavati, čime je prekinuto pozitivno kretanje u pogledu skraćivanja trajanja postupaka koje je zabilježeno prethodnih godina. Većina država članica evidentirala je 2018. povećanje prosječnog trajanja postupaka, u usporedbi i s 2017. i s 2013.,
- kad je riječ o **predmetima koji se odnose na povredu žiga EU-a** (slika 18.), kretanja prosječnog trajanja postupaka u 2018. znatno su se razlikovala. Neke države članice evidentirale su nagla povećanja dok su se druge uspjele bolje nositi sa svojim brojem predmeta i smanjiti vrijeme potrebno za rješavanje predmeta,
- mogući kombinirani učinak lanca provedbe koji se sastoji od postupaka upravnog i sudskog preispitivanja prikazan je u području prava o zaštiti potrošača (slike 19. i 20.). Sedam država članica izvijestilo je 2018. da je njihovim tijelima za zaštitu potrošača trebalo u prosjeku manje od tri mjeseca za donošenje odluke u predmetima obuhvaćenima pravom EU-a o zaštiti potrošača, dok je u devet država članica za to bilo potrebno više od šest mjeseci. Postupak sudskog preispitivanja upravne odluke u slučajevima u kojima su odluke tijela za zaštitu potrošača osporavane na sudovima u većini je država članica 2018. trajao u prosjeku manje od jedne godine,
- učinkovita borba protiv **pranja novca** ključna je za zaštitu financijskog sustava, poštenog tržišnog natjecanja i sprečavanje negativnih gospodarskih posljedica. Problemi s trajanjem sudskih postupaka koji se odnose na kaznena djela pranja novca mogu utjecati na učinkovito

suzbijanje pranja novca. U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. prikazani su ažurirani podaci o trajanju sudskih postupaka koji se odnose na kaznena djela pranja novca (slika 21.). Iz njih je vidljivo da dok u gotovo polovini država članica prvostupanjski postupci traju u prosjeku do godinu dana, u nekoliko država članica koje se suočavaju s problemima u pogledu kaznenog progona za kaznena djela pranja novca ti postupci traju u prosjeku oko dvije godine <sup>(50)</sup>.

### 3.2. Kvaliteta pravosudnih sustava

Ne postoji jedan jedinstveni način za mjerenje kvalitete pravosudnih sustava. U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. nastavljaju se analizirati čimbenici koji se, u načelu, prihvaćaju kao relevantni za poboljšanje kvalitete pravosuđa. Kao i prethodnih godina, razvrstani su u četiri kategorije:

1. dostupnost pravosuđa građanima i poduzećima;
2. odgovarajuća materijalna sredstva i ljudski resursi;
3. uvođenje alata za ocjenu; i
4. primjena standarda kvalitete.

#### 3.2.1. Dostupnost

Dostupnost je potrebna u cijelom pravosudnom lancu kako bi se osobama omogućilo dobivanje odgovarajućih informacija – o pravosudnom sustavu, o tome kako podnijeti tužbeni zahtjev i povezanim financijskim aspektima te o trenutnom stanju određenog postupka do njegova okončanja – kako bi se presudama moglo brzo pristupiti na internetu.

– *Davanje informacija o pravosudnom sustavu* –

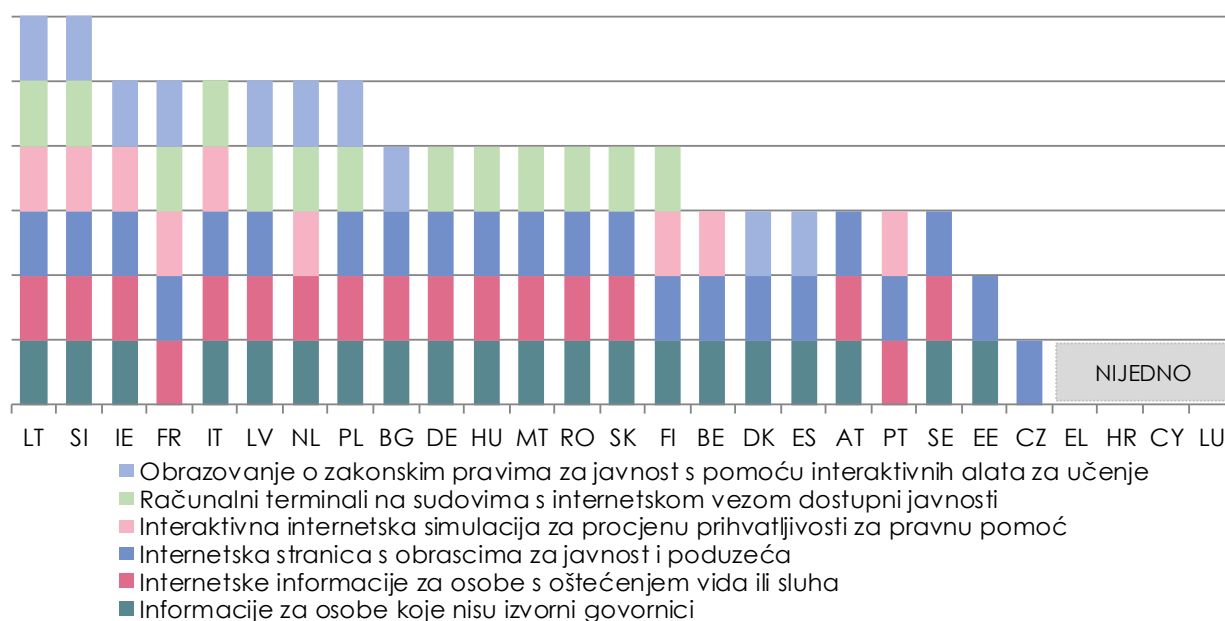
Da bi pravosuđe bilo prilagođeno građanima informacije o pravosudnom sustavu trebaju biti ne samo lako dostupne, već i prilagođene posebnim skupinama u društvu, koje inače ne bi mogle lako pristupiti tim informacijama. Na slici 22. prikazana je dostupnost informacija na internetu o posebnim aspektima pravosudnog sustava i za posebne skupine u društvu.

**Slika 22.: Dostupnost informacija o pravosudnom sustavu na internetu za opću javnost, 2019. (\*) (izvor: Europska komisija <sup>(51)</sup>)**

---

50 Direktivom (EU) 2018/1673 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o borbi protiv pranja novca kaznenopravnim sredstvima uklonit će se pravne prepreke koje mogu odgoditi kazneni progon, primjerice da kazneni progon zbog pranja novca može započeti tek kad su zaključeni postupci za temeljno predikatno kazneno djelo. Države članice Direktivu moraju prenijeti u nacionalno zakonodavstvo do 8. prosinca 2020.

51 Podaci za 2019. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.



(\*) **DE**: svaka savezna pokrajina kao i savezna razina pojedinačno odlučuju koje će informacije pružati na internetu.

#### – Pravna pomoć, sudske pristojbe i troškovi pravnog zastupanja –

Troškovi sudskog postupka ključan su čimbenik u pristupu pravosuđu. Visoki troškovi sudskog postupka, uključujući sudske pristojbe<sup>(52)</sup> i troškove pravnog zastupanja<sup>(53)</sup>, mogu otežati pristup pravosuđu. Troškovi sudskog postupka u građanskim i trgovačkim stvarima nisu usklađeni na razini EU-a. Uređeni su nacionalnim zakonodavstvom, stoga se razlikuju od jedne države članice do druge.

Pristup pravnoj pomoći temeljno je pravo zajamčeno Poveljom<sup>(54)</sup>. Njome se omogućuje pristup pravosuđu onima koji ne bi mogli snositi ili unaprijed platiti troškove sudskog postupka. Većina država članica pravnu pomoć dodjeljuje na temelju dohotka podnositelja zahtjeva<sup>(55)</sup>.

Na slici 23. prikazana je dostupnost pune ili djelomične pravne pomoći u konkretnom predmetu u području zaštite potrošača koji uključuje tužbeni zahtjev u vrijednosti od 6 000 EUR. Uspoređuju se dohodovni pragovi za dodjelu pravne pomoći, izraženi kao postotak praga siromaštva Eurostata u svakoj državi članici<sup>(56)</sup>. Na primjer, ako je prag za pravnu pomoć utvrđen na 20 %, to znači da podnositelj zahtjeva s dohotkom 20 % višim od praga siromaštva Eurostata u svojoj državi članici i dalje ispunjava uvjete za dobivanje pravne pomoći. S druge strane, ako je prag za

<sup>52</sup> Pod pojmom sudskih pristojbi podrazumijeva se iznos koji treba platiti za pokretanje nekaznenih sudskih postupaka.

<sup>53</sup> Troškovi pravnog zastupanja naknade su za usluge koje odvjetnici pružaju svojim klijentima.

<sup>54</sup> Članak 47. stavak 3. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

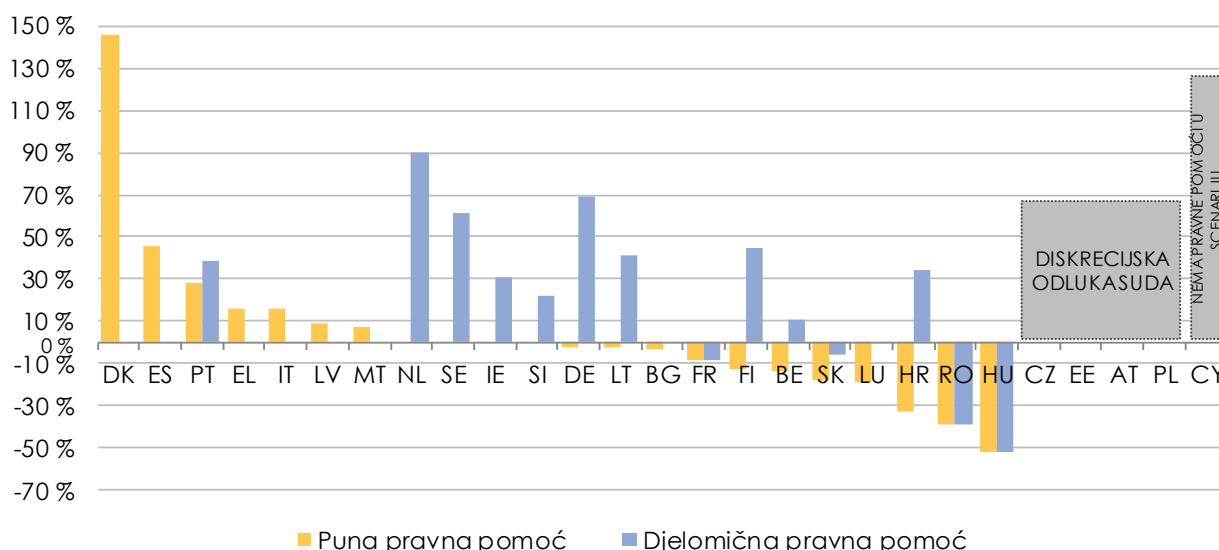
<sup>55</sup> Države članice primjenjuju različite metode za utvrđivanje praga prihvatljivosti, npr. u obzir uzimaju različita referentna razdoblja (mjesečni/godišnji dohodak). Otprilike pola država članica ujedno ima i prag koji se odnosi na osobnu imovinu podnositelja zahtjeva. To na ovoj slici nije uzeto u obzir. U BE, BG, IE, ES, FR, HR, HU, LV, LT, LU, NL i PT određene kategorije osoba (npr. pojedinci koji primaju određene naknade) automatski imaju pravo na pravnu pomoć u građanskim/trgovačkim sporovima. Dodatni kriteriji koje države članice mogu upotrijebiti za dodjelu pravne pomoći, kao što je meritum spora, nisu prikazani na ovoj slici. Iako to nije izravno povezano sa slikom, u nekim državama članicama (AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT i SI) pravna pomoć nije ograničena na fizičke osobe.

<sup>56</sup> Kako bi se prikupili usporedivi podaci, odgovarajući prag siromaštva Eurostata za svaku državu članicu pretvoren je u mjesečni dohodak. Prag rizika od siromaštva (AROP) postavljen je na 60 % nacionalne srednje vrijednosti (medijana) ekvivalentnoga raspoloživog dohotka kućanstava. *European Survey on Income and Living Conditions* (Europsko istraživanje o dohotku i životnim uvjetima), tablica Eurostata ilc\_li01, dostupna na adresi: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

pravnu pomoć manji od 0, to znači da osoba s dohotkom manjim od praga siromaštva možda ne ispunjava uvjete za dobivanje pravne pomoći.

U okviru sustava pravne pomoći nekih država članica osigurava se podmirenje 100 % troškova povezanih s parnicom (puna pravna pomoć), što se dopunjuje sustavom za podmirenje dijela tih troškova (djelomična pravna pomoć), a kriteriji prihvatljivosti za ta dva sustava razlikuju se. U drugim državama članicama predviđen je sustav samo pune ili samo djelomične pravne pomoći.

**Slika 23.: Dohodovni prag za pravnu pomoć u konkretnom predmetu u području zaštite potrošača u 2019. (\*) (razlike u postotku od praga siromaštva Eurostata) (izvor: Europska komisija i CCBE <sup>(57)</sup>)**

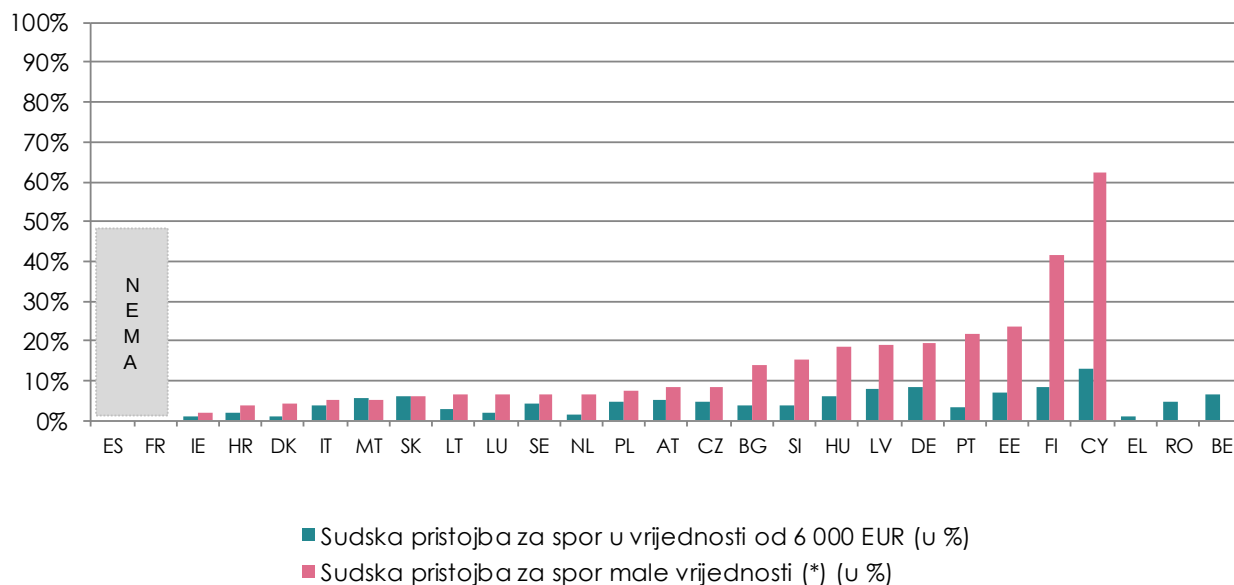


(\*) **EE:** odluka o dodjeli pravne pomoći ne temelji se na razini financijskih sredstava podnositelja zahtjeva. **IE:** pri dodjeli djelomične pravne pomoći moraju se uzeti u obzir raspoloživa sredstva podnositelja zahtjeva. **LV:** pragovi se razlikuju po općinama, na grafikonu je prikazana gornja granica.

Većina država članica zahtijeva da stranke pri pokretanju sudskog postupka plate sudsku pristojbu. Primatelji pravne pomoći često su izuzeti od plaćanja sudskih pristojbi. Samo u BG, EE, IE, NL, PL i SI primatelji pravne pomoći nisu automatski izuzeti od plaćanja sudskih pristojbi. U CZ sud na pojedinačnoj osnovi odlučuje o izuzeću primatelja pravne pomoći od plaćanja sudskih pristojbi. Na slici 24. uspoređuje se razina sudskih pristojbi za navedena dva scenarija, prikazana kao udio u vrijednosti spora. Ako je, na primjer, na slici u nastavku sudska pristojba utvrđena na 10 % spora u vrijednosti od 6 000 EUR, potrošač će morati platiti 600 EUR sudske pristojbe za pokretanje sudskog postupka. Sporovi male vrijednosti temelje se na pragu siromaštva Eurostata za svaku državu članicu.

<sup>57</sup> Podaci za 2019. prikupljeni iz odgovora članova CCBE-a na upitnik na temelju sljedećeg konkretnog scenarija: spor između potrošača i trgovačkog društva (navedene su dvije različite vrijednosti spora: 6 000 EUR i prag siromaštva Eurostata u svakoj državi članici). S obzirom na to da uvjeti za pravnu pomoć ovise o situaciji u kojoj se nalazi podnositelj zahtjeva, upotrijebljen je sljedeći scenarij: podnositelj je 35-godišnji zaposleni samac bez uzdržavanih osoba, koji nema osiguranje za troškove pravne zaštite, s redovitim prihodima i unajmljenim stanom.

**Slika 24.: Sudske pristojbe za pokretanje sudskog postupka u konkretnom predmetu u području zaštite potrošača u 2019. (\*) (razina sudske pristojbe kao udio u vrijednosti spora) (izvor: Europska komisija i CCBE <sup>58</sup>))**

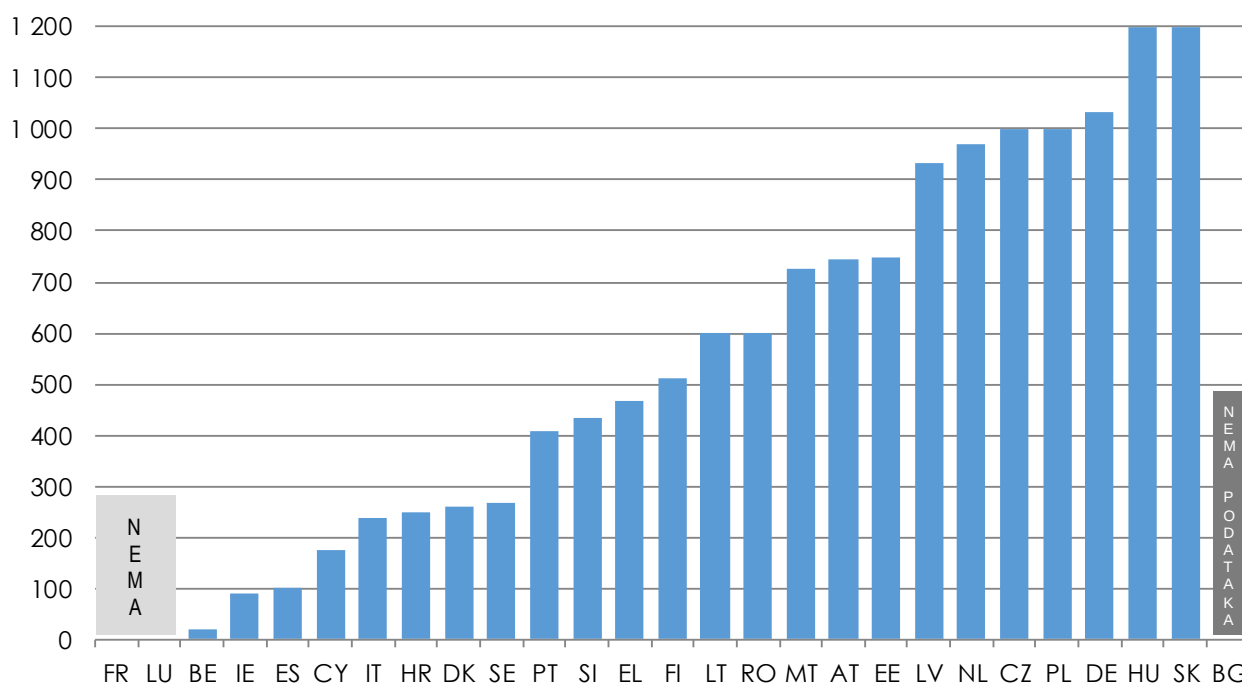


(\*) „Spor male vrijednosti” znači spor koji odgovara pragu siromaštva Eurostata za samca u svakoj državi članici, pretvoren u mjesečni dohodak (npr. 2019. ta se vrijednost kretala u rasponu od 164 EUR u **RO** do 1 804 EUR u **LU**). **BE**, **EL** i **RO**: nisu dostavljene informacije o sudskim pristojbama za sporove male vrijednosti. **LU**: stranke u sporu moraju platiti pristojbe sudskog izvršitelja kako bi pokrenule postupak kao tužitelji osim ako su korisnici pravne pomoći. **NL**: sudske pristojbe za dohodak < 2 275 EUR/mjesečno.

<sup>58</sup> Podaci se odnose na dohodovne pragove koji su vrijedili 2019. i prikupljeni su iz odgovora članova CCBE-a na upitnik na temelju sljedećeg konkretnog scenarija: spor između potrošača i trgovačkog društva (navedene su dvije različite vrijednosti spora: 6 000 EUR i prag siromaštva Eurostata u svakoj državi članici).

Učinkovito prisilno izvršavanje ugovora od ključne je važnosti za gospodarstvo. Vjerojatnost povrata stvarnih troškova parnice jača položaj vjerovnika koji želi prisilno izvršiti ugovor. Obično se od vjerovnika, kao tužitelja, traži da plati sudsku pristojbu za pokretanje sudskog postupka. Sudovi u načelu nalažu tuženiku koji je izgubio parnicu da u potpunosti nadoknadi sudske pristojbe koje je unaprijed platio tužitelj koji je pobijedio u parnici. Na slici 25. prikazane su razine sudskih pristojbi koje se zahtijevaju za pokretanje sudskog postupka u konkretnom trgovačkom predmetu (vidjeti bilješku 59.).

**Slika 25.: Sudske pristojbe za pokretanje sudskog postupka u konkretnom trgovačkom predmetu u 2019. (\*) (u EUR) (izvor: Europska komisija i CCBE <sup>(59)</sup>)**

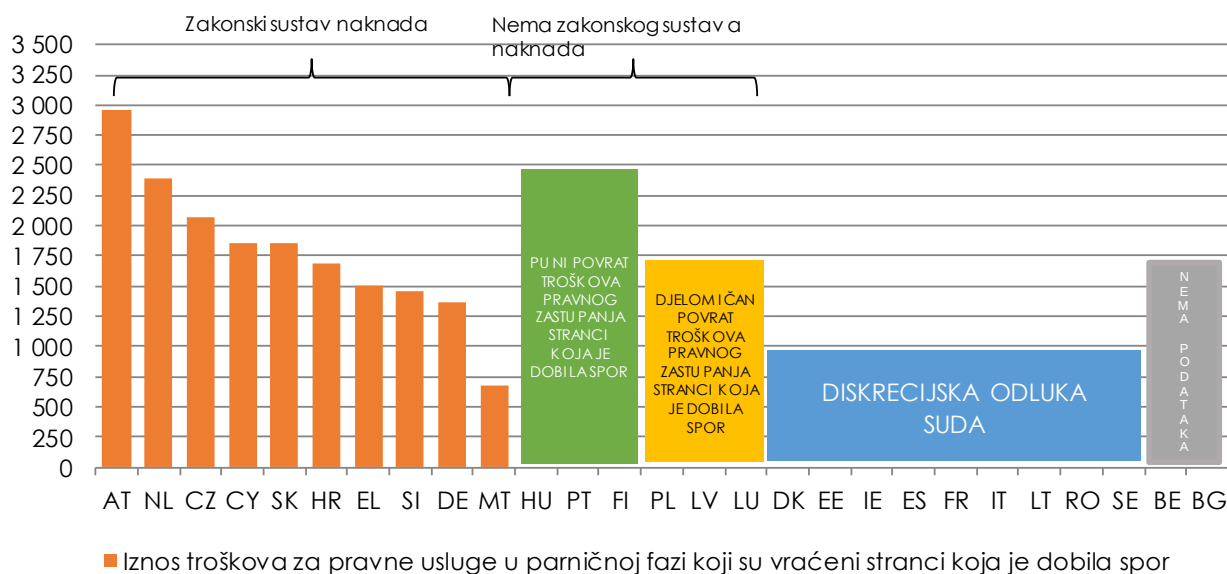


(\*) O povratu sudskih pristojbi u **ES**, **PT** i **RO** odlučuje se na pojedinačnoj osnovi u svakom predmetu. U **EL** i **HU** stranka koja dobije spor nema pravo na potpuni povrat sudskih pristojbi.

Obično vjerovnik mora unaprijed platiti troškove svojeg odvjetnika ne samo tijekom parnične faze, već i u pretparničnoj fazi. Kad je riječ o naknadi troškova, većina država članica primjenjuje pravilo prema kojemu se od stranke koja izgubi parnicu očekuje da snosi ne samo vlastite pravne troškove, već i troškove stranke koja je dobila parnicu. Takvim pravilom o prijenosu troškova na stranku koja je izgubila parnicu odvraća se potencijalne tužitelje od toga da pokreću tužbe u predmetima s niskom vjerojatnošću dobivanja tužbe i istodobno potiče pokretanje tužbi u predmetima s visokom vjerojatnošću dobivanja tužbe. Na slici 26. prikazani su iznosi koje bi sud dodijelio uspješnom tužitelju u konkretnom scenariju trgovačkog predmeta (vidjeti bilješku 60.). Mogu se razlikovati tri glavna sustava: 1. u državama članicama sa zakonskim sustavom naknada povrat troškova pravnog zastupanja ovisi o razini zakonske naknade koja je predviđena za rad odvjetnika, a one se znatno razlikuju među državama članicama; 2. u državama članicama bez zakonskog sustava naknada postoji puna (HU, PT, FI) ili djelomična (PL, LV, LU) nadoknada troškova pravnog zastupanja i 3. u nizu država članica o povratu tih troškova odlučuje sud na pojedinačnoj osnovi u svakom predmetu.

<sup>59</sup> Podaci su prikupljeni iz odgovora članova CCBE-a na upitnik na temelju sljedećeg konkretnog scenarija: spor između dvaju trgovačkih društava u prekograničnom trgovačkom parničnom postupku koji se odnosi na prisilno izvršenje ugovora. Navedena vrijednost spora iznosi 20 000 EUR. Od članova CCBE-a zatraženo je da dostave informacije o sudskim pristojbama koje treba platiti za pokretanje tužbe u predmetu iz scenarija.

**Slika 26.: Mogućnost povrata troškova pravnog zastupanja u trgovačkoj parnici u 2019. (\*)**  
(u EUR) (izvor: Europska komisija i CCBE <sup>(60)</sup>)



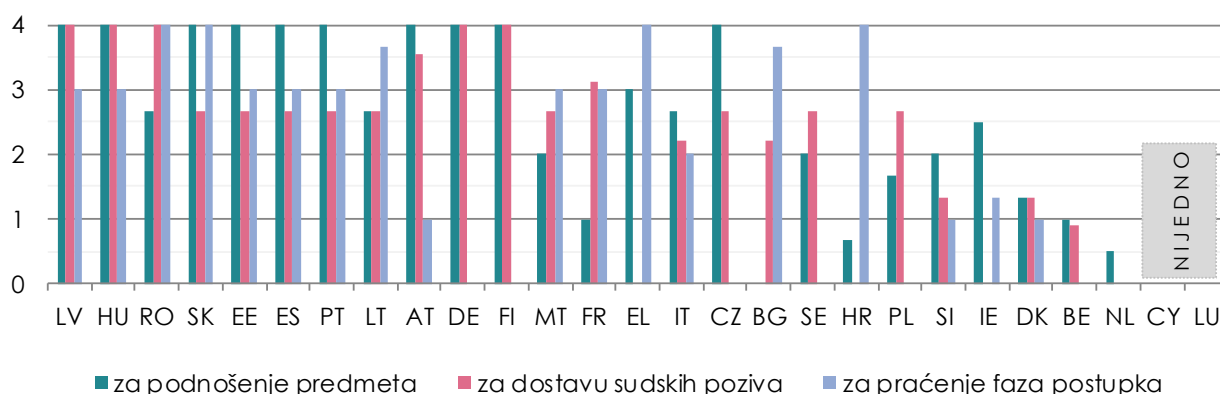
(\*) Na ovoj slici troškovi pravnog zastupanja ne uključuju administrativne troškove i PDV (ako se on mora platiti). Hipotetski troškovi pravnog zastupanja za parničnu fazu predviđeni scenarijem iznose 1 650 EUR. Puni povrat u sustavima bez zakonske naknade znači da se može izvršiti povrat za taj iznos (1 650 EUR). Države članice s djelomičnim povratom (PL, LV, LU) razvrstane su po iznosu troškova pravnog zastupanja za koji se može izvršiti povrat (od najvišeg prema najnižem, iznosi se kreću u rasponu 1 275 EUR–500 EUR). Slika ne uključuje informacije o mogućnosti povrata troškova pravnog zastupanja za pretparničnu fazu, koja nije predviđena u svim državama članicama. **AT**: scenarij nije potpuno primjenjiv na austrijski sustav nadoknade. **MT**: u Malti ne postoji pojam odvjetničke naknade koja se plaća po satu, već se troškovi pravnog zastupanja nadoknađuju na temelju vrijednosti spora. **IT**: u Italiji postoji zakonska naknada (3 235 EUR u scenariju), ali sud može odlučivati o nadoknadi troškova unutar određenog raspona. **LT**: o nadoknadi troškova odlučuje sud uzimajući u obzir smjernice Ministarstva pravosuđa; maksimalni iznos u scenariju bio bi 3 350 EUR.

#### – Podnošenje i praćenje tužbenih zahtjeva na internetu –

Mogućnost obavljanja posebnih koraka u sudskom postupku elektroničkim putem važan je dio kvalitete pravosudnih sustava jer elektroničko podnošenje tužbenih zahtjeva te mogućnost praćenja i poduzimanja daljnjih koraka na internetu mogu olakšati pristup pravosuđu i smanjiti kašnjenja i troškove. Sustavi IKT-a na sudovima imaju sve veću ulogu u prekograničnoj suradnji pravosudnih tijela te olakšavaju provedbu zakonodavstva EU-a, na primjer zakonodavstva koje se odnosi na postupke za sporove male vrijednosti.

<sup>60</sup> Podaci su prikupljeni iz odgovora članova CCBE-a na upitnik na temelju istog hipotetskog slučaja kao i za sliku 25. (vidjeti bilješku 58.). Kao osnova za izračun troškova pravnog zastupanja korišten je sljedeći scenarij: trgovačko društvo koje želi prisilno izvršiti ugovor angažiralo je specijaliziranog i iskusnog odvjetnika koji je u pretparničnoj fazi obavio tri sata rada, pri čemu je sastavio jedan dokument za naknadu od 150 EUR na sat (ukupno 450 EUR), a u parničnoj fazi obavio je 11 sati rada, pri čemu je sastavio tri dokumenta i sudjelovao na dvama ročištima za neto naknadu od 150 EUR na sat (ukupno 1650 EUR). Od članova CCBE-a zatraženo je da dostave informacije: a) o zakonskoj naknadi predviđenoj za rad u (pret)parničnoj fazi (ako postoji) i b) o iznosu troškova pravnog zastupanja za koje bi sud stranci koja je izgubila spor opravdano naredio da ih nadoknadi.

**Slika 27.: Dostupnost elektroničkih sredstava u 2018. (\*)** (0 = dostupno na 0 % sudova, 4 = dostupno na 100 % sudova <sup>(61)</sup>) (izvor: studija CEPEJ-a)



(\*) Nova metodologija, podaci nisu usporedivi s podacima za prethodne godine. **DK i RO:** predmeti se sudu mogu podnijeti elektroničkom poštom.

#### – Pristupanje presudama –

Osiguravanje dostupnosti presuda na internetu povećava transparentnost pravosudnih sustava, pomaže građanima i poduzećima da razumiju svoja prava te može pridonijeti dosljednosti sudske prakse. Modaliteti objavljivanja sudskih odluka na internetu ključni su za uspostavu tražilica prilagođenih korisnicima <sup>(62)</sup> koje omogućuju lakšu dostupnost sudske prakse pravnim stručnjacima i široj javnosti. Neometan pristup sudskoj praksi i njezina jednostavna ponovna upotreba omogućuju inovativne aplikacije za „pravnu tehnologiju” koje praktičarima služe kao potpora u radu.

Objavljivanje sudskih odluka na internetu zahtijeva uravnoteživanje različitih interesa unutar granica postavljenih pravnim okvirima i okvirima politika. Opća uredba o zaštiti podataka <sup>(63)</sup> u potpunosti se primjenjuje na obradu osobnih podataka koju provode sudovi. Pri ocjenjivanju toga koje podatke treba javno objaviti potrebno je postići pravednu ravnotežu između prava na zaštitu podataka i prava na javnu dostupnost sudskih odluka i transparentnost pravosuđa. To je osobito slučaj ako postoji prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje tih podataka. U mnogim se državama na temelju prava ili prakse zahtijeva anonimizacija ili pseudonimizacija <sup>(64)</sup> sudskih odluka prije objave, bilo da se to radi sustavno ili na zahtjev. Podaci koji nastaju u okviru

<sup>61</sup> Podaci se odnose na 2018. Stopa upotrebe opreme koja se kreće od 100 % (uređaj se u potpunosti upotrebljava) do 0 % (uređaj ne postoji) upućuje na funkcionalno postojanje uređaja obuhvaćenog grafikonom na sudovima prema sljedećoj ljestvici: 100 % = 4 boda ako se primjenjuje u svim predmetima/1,33 boda po pojedinom predmetu; 50 %–99 % = 3 boda ako se primjenjuje u svim predmetima/1 bod po pojedinom predmetu; 10 %–49 % = 2 boda ako se primjenjuje u svim predmetima/0,66 bodova po pojedinom predmetu; 1 %–9 % = 1 bod ako se primjenjuje u svim predmetima/0,33 boda po pojedinom predmetu. „Pojedini predmet” odnosi se na vrstu parničnog postupka koji se rješava (građanski/trgovački, kazneni, upravni ili drugi).

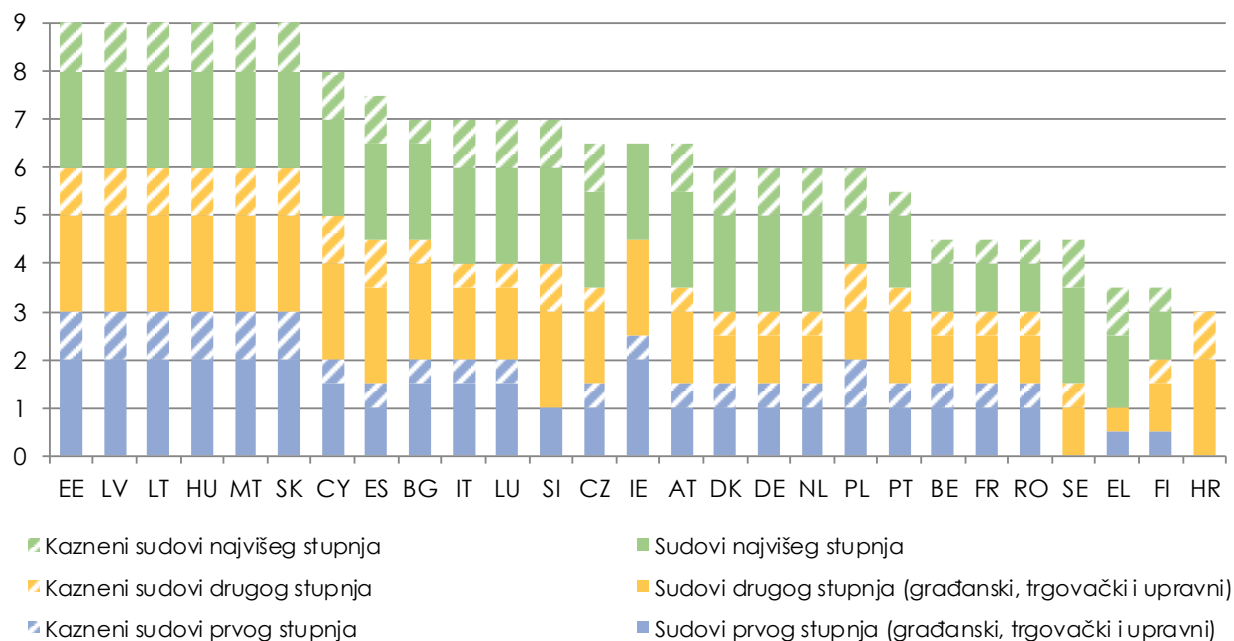
<sup>62</sup> Vidjeti *Best practice guide for managing Supreme Courts* (Vodič s primjerima najbolje prakse za upravljanje vrhovnim sudovima), izrađen u okviru projekta pod naslovom „Supreme Courts as guarantee for effectiveness of judicial systems” (Vrhovni sudovi kao jamstvo učinkovitosti pravosudnih sustava), str. 29.  
Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.).

<sup>64</sup> Anonimizacija/pseudonimizacija učinkovitija je uz pomoć algoritma. Međutim, potreban je ljudski nadzor jer algoritmi ne razumiju kontekst.

pravosuđa uređuju se i europskim zakonodavstvom o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora <sup>(65)</sup>.

Dostupnost sudskih odluka u strojno čitljivom obliku <sup>(66)</sup> olakšava stvaranje pravosudnog sustava koji je prilagođen algoritmima <sup>(67)</sup>.

**Slika 28.: Pristup javnosti objavljenim presudama na internetu u 2019. (\*)**  
(građanski/trgovački, upravni i kazneni predmeti, svi stupnjevi) (izvor: Europska komisija <sup>(68)</sup>)



(\*) Najviši mogući broj bodova: 9 bodova. Za građanske/trgovačke, upravne i kaznene predmete dodijeljen je po jedan bod za svaki stupanj na kojem su dostupne sve presude, a 0,5 bodova ako su dostupne samo neke presude. Ako u državi članici postoje samo dva stupnja, bodovi su dodijeljeni za tri stupnja tako da odgovarajući viši stupanj predstavlja stupanj koji ne postoji. Kod onih država članica u kojima se ne pravi razlika između dvaju područja prava (građansko/trgovačko i upravno), za oba je područja dodijeljen jednak broj bodova. **BE:** za građanske i kaznene predmete svaki sud ima pravo odlučivati o objavi svojih presuda. **BG:** odluke Kasacijskog suda u kaznenim predmetima objavljuju se osim ako sadržavaju povjerljive informacije. **DE:** svaka savezna pokrajina odlučuje o tome hoće li prvostupanjske presude biti dostupne na internetu. **IE:** u skraćenim kaznenim postupcima obično se ne donosi pisana presuda. **CY:** u upravnim i kaznenim predmetima suci odlučuju o tome koje će se presude objaviti. **LU i SE:** sudovi ne objavljuju redovito presude na internetu (samo one koje se odnose na značajne predmete). **AT:** u prvom i drugom stupnju suci odlučuju o tome koje se presude objavljuju. **NL:** sudovi odlučuju o objavi u skladu s objavljenim kriterijima. **PL:** u upravnim predmetima voditelj odjela na svakom sudu odlučuje o objavi. **PT:** u građanskim i kaznenim predmetima komisija na sudu odlučuje o objavi.

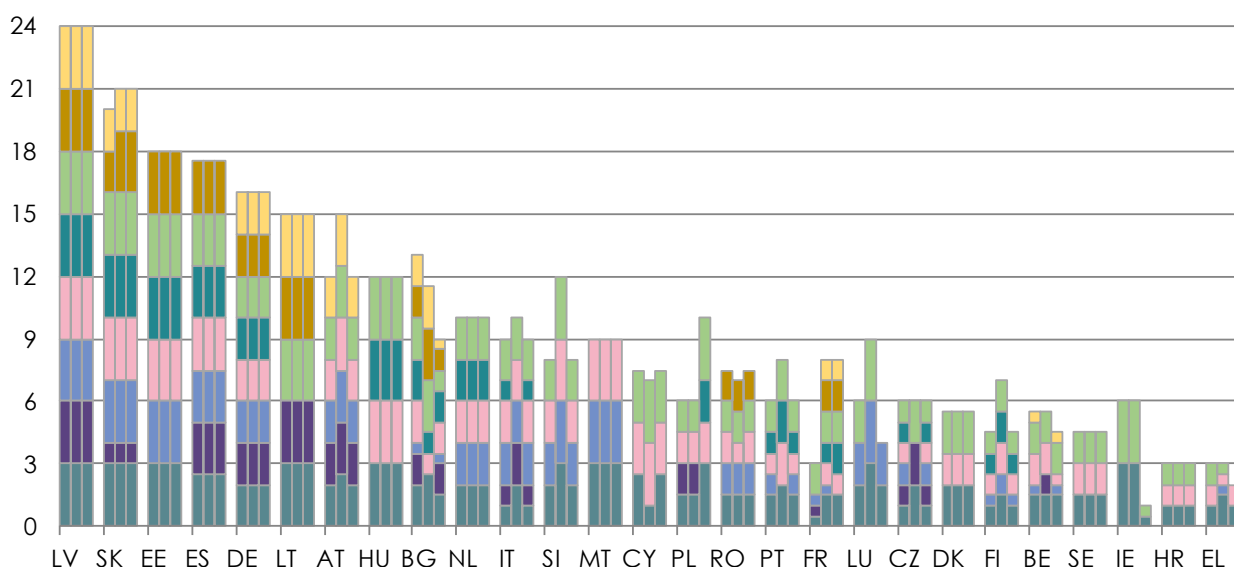
<sup>65</sup> Direktiva 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenoga 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (SL L 345, 31.12.2003., str. 90.) i Direktiva (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (SL L 172, 26.6.2019., str. 56.).

<sup>66</sup> Presude oblikovane u skladu sa standardima (npr. Akoma Ntoso) i njihovi povezani metapodaci mogu se besplatno preuzeti u obliku baze podataka ili drugim automatiziranim sredstvima (npr. sučelje za programiranje aplikacija).

<sup>67</sup> Vidjeti i Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europska strategija za podatke, COM(2020) 66 final, Komisijinu Bijelu knjigu o umjetnoj inteligenciji – Europski pristup izvrsnosti i povjerenju, COM(2020) 65 final te Zaključke Vijeća i predstavnika vlada država članica, koji su se sastali u okviru Vijeća, o najboljoj praksi u vezi s objavom sudskih odluka na internetu (SL C 362, 8.10.2018., str. 2.).

<sup>68</sup> Podaci za 2019. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

**Slika 29.: Modaliteti za izradu strojno čitljivih sudskih odluka u 2019. (\*)**  
(građanski/trgovački, upravni i kazneni predmeti, svi stupnjevi) (izvor: Europska komisija <sup>(69)</sup>)



Za svaku državu članicu na tri stupca prikazani su mehanizmi koji postoje za sljedeće vrste predmeta (s lijeva na desno):

1. građanske/trgovačke predmete;
2. upravne predmete;
3. kaznene predmete.

■ Presude i njihovi povezani metapodaci mogu se besplatno preuzeti u obliku baze podataka ili drugim automatiziranim sredstvima

■ Anonimizacija/pseudonimizacija potpomognuta je algoritmom

■ Postoje pravila za određivanje otkrivaju li se osobni podaci u presudama objavljenima na internetu

■ Presude imaju povezane informacije („metapodaci“) o navodima iz nacionalnog prava/sudske prakse i/ili prava/sudske prakse EU-a te o upućivanjima na njih

■ Presude imaju povezane informacije („metapodaci“) o ključnim riječima, datumu odluke itd.

■ Presude dobivaju europsku identifikacijsku oznaku sudske prakse (ECLI)

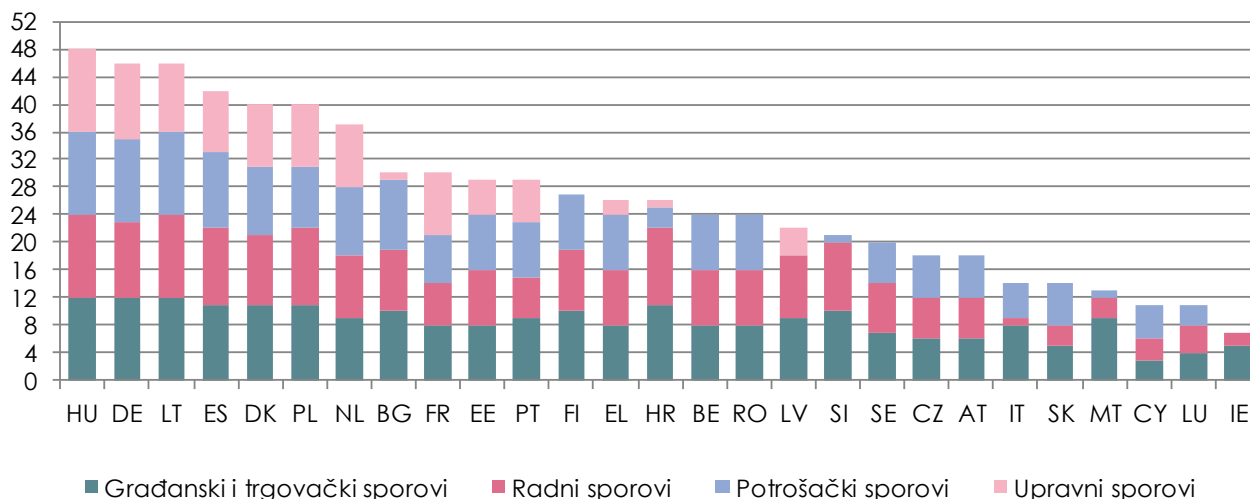
■ Presude su oblikovane u skladu sa standardom koji omogućuje njihovu strojnu čitljivost

(\*) Najviši mogući broj bodova: 24 boda po vrsti predmeta. Za svaki od triju stupnjeva (prvi, drugi i posljednji) može se dodijeliti jedan bod ako su obuhvaćene sve sudske odluke. Ako su na određenom stupnju obuhvaćene samo neke sudske odluke, dodjeljuje se samo pola boda. Ako u državi članici postoje samo dva stupnja, bodovi su dodijeljeni za tri stupnja tako da odgovarajući viši stupanj predstavlja stupanj koji ne postoji. Kod onih država članica u kojima se ne pravi razlika između upravnih i građanskih/trgovačkih predmeta za oba je pravna područja dodijeljen jednak broj bodova. **ES:** nije dopuštena upotreba baze podataka Glavnog sudbenog vijeća (CGPJ) u komercijalne svrhe ni masovno preuzimanje informacija. Pri ponovnoj upotrebi tih informacija za izradu baza podataka ili u komercijalne svrhe moraju se poštovati postupak i uvjeti koje je utvrdilo Glavno sudbeno vijeće preko svojeg Centra za sudsku dokumentaciju. **FR:** javnosti su besplatno dostupne samo presude koje je objavio Kasacijski sud (Cour de Cassation). Presude koje su objavili žalbeni sudovi u bazi podataka „Jurica“ dostupne su preko privatne virtualne pravosudne mreže i izdavačima pravnih tekstova. Presude koje su prvostupanjski i visoki sudovi dostavili Kasacijskom sudu ne podliježu anonimizaciji ni pseudonimizaciji. Uspostavljen je otvoren pristup sudskim presudama, osim u slučaju opetovanih i sustavnih zahtjeva. Ponovna upotreba osobnih podataka sudaca i sudskog osoblja za evaluaciju, analizu, uspoređivanje ili predviđanje njihovih stvarnih ili pretpostavljenih praksi kažnjiva je. **IE:** u irskom pravnom sustavu ne postoje specijalizirani sudovi za rješavanje upravnih predmeta. **LU:** u upravnim predmetima postoje samo dva sudska stupnja.

– Pristup alternativnim načinima rješavanja sporova –

Na slici 30. prikazana su nastojanja država članica usmjerena na promicanje dobrovoljne primjene alternativnih načina rješavanja sporova putem različitih inicijativa, koje se mogu razlikovati ovisno o pravnom području (<sup>70</sup>).

**Slika 30.: Promicanje i poticanje primjene alternativnih načina rješavanja sporova u 2019. (\*) (izvor: Europska komisija (<sup>71</sup>))**



(\*) Najviši mogući broj bodova: 52 boda. Ukupni pokazatelji temelje se na sljedećim pokazateljima: 1. internetska stranica s informacijama o ADR-u; 2. promidžbene kampanje u medijima; 3. brošure za javnost; 4. sud održava posebna informativna predavanja o ADR-u na zahtjev; 5. koordinator za ADR/mirenje na sudovima; 6. objavljivanje ocjena o primjeni ADR-a; 7. objavljivanje statističkih podataka o primjeni ADR-a; 8. troškovi (djelomično ili u cijelosti) nastali ADR-om podmiruju se iz pravne pomoći; 9. potpun ili djelomičan povrat plaćenih sudskih pristojbi (uključujući biljege) u slučaju uspješnog ADR-a; 10. u postupku ADR-a nisu obvezni odvjetnici; 11. sudac može djelovati kao izmiritelj; 12. dogovor stranaka postaje izvršiv na sudu i 13. korištenje elektroničkih alata za rješavanje spora s pomoću ADR-a. Za svaki od tih 13 pokazatelja dodijeljen je jedan bod za svako pravno područje. **CZ:** nisu dostupni podaci za upravne sporove. **DK:** svaki sud ima predstavnika odgovornog za promicanje primjene mirenja. Upravni sudovi mogu predložiti mirenje strankama. **IE:** upravni predmeti obuhvaćeni su kategorijom građanskih i trgovačkih predmeta. **EL:** ADR postoji u postupku javne nabave, a provodi se pred upravnim žalbenim sudovima. **ES:** ADR je obavezan za predmete u području radnog prava. **LT:** tajnik Uprave za nacionalne sudove koordinira postupke sudskog mirenja na sudovima. **PT:** u građanskim/trgovačkim sporovima sudske pristojbe nadoknađuju se samo u predmetima koje rješavaju mirovni suci. **SK:** u slovačkom pravnom poretku nije moguća primjena ADR-a u upravne svrhe. **SE:** suci imaju postupovno diskrecijsko pravo u vezi s ADR-om. Obavezna je zadaća sudaca da nastoje postići mirno rješavanje sporova, osim ako to nije prikladno zbog prirode predmeta.

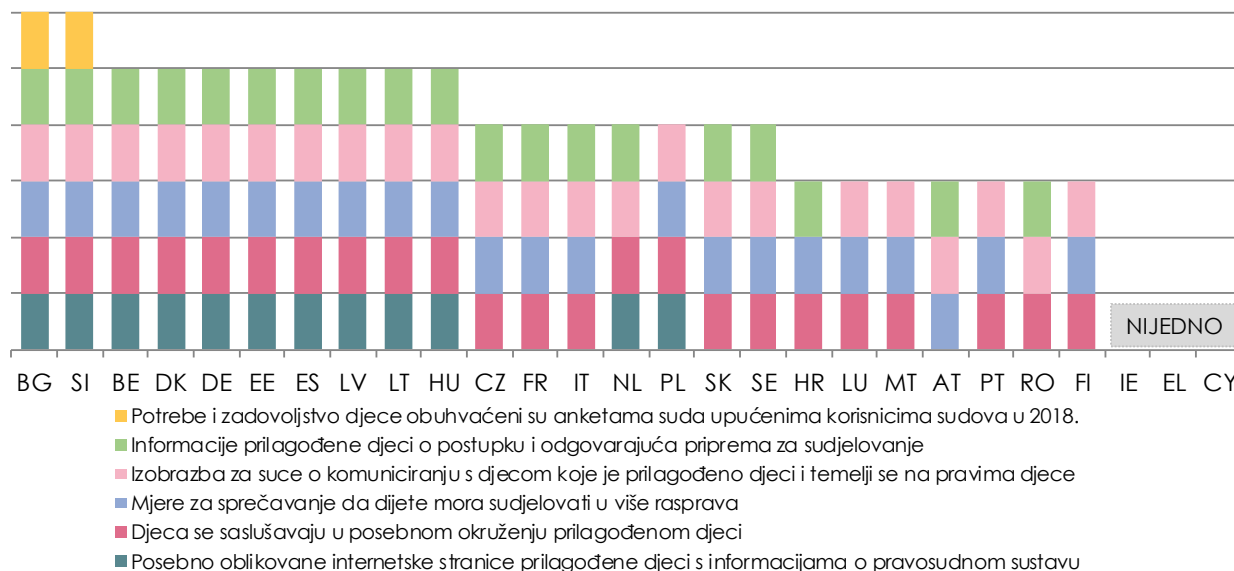
<sup>70</sup> Načinima promicanja i poticanja primjene alternativnih načina rješavanja sporova (ADR) nisu obuhvaćeni obvezni zahtjevi za primjenu ADR-a prije obraćanja sudovima jer takvi zahtjevi dovode do zabrinutosti oko njihove usklađenosti s pravom na učinkovit pravni lijek pred sudom, koje je ugrađeno u Povelju EU-a o temeljnim pravima.

<sup>71</sup> Podaci za 2019. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

– *Pravosuđe prilagođeno djeci* –

Na slici 31. prikazani su različiti mehanizmi u državama članicama koji pravosudni sustav čine pristupačnijim za djecu i prilagođenijim njihovim potrebama, na primjer davanjem informacija prilagođenih djeci o postupcima ili poduzimanjem mjera kako bi se spriječilo da djeca moraju sudjelovati na više ročišta.

**Slika 31.: Pravosuđe prilagođeno djeci u 2019. (\*) (izvor: Europska komisija (<sup>72</sup>))**



### 3.2.2. Resursi

Za dobro funkcioniranje pravosudnog sustava nužni su dostatni resursi, uključujući potrebna ulaganja u fizičku i tehničku infrastrukturu te kvalificirano i osposobljeno osoblje svih kategorija koje prima primjerenu naknadu. Bez prikladnih objekata, alata ili osoblja s potrebnim kvalifikacijama, vještinama i pristupom trajnoj izobrazbi dovodi se u pitanje kvaliteta postupaka i odluka.

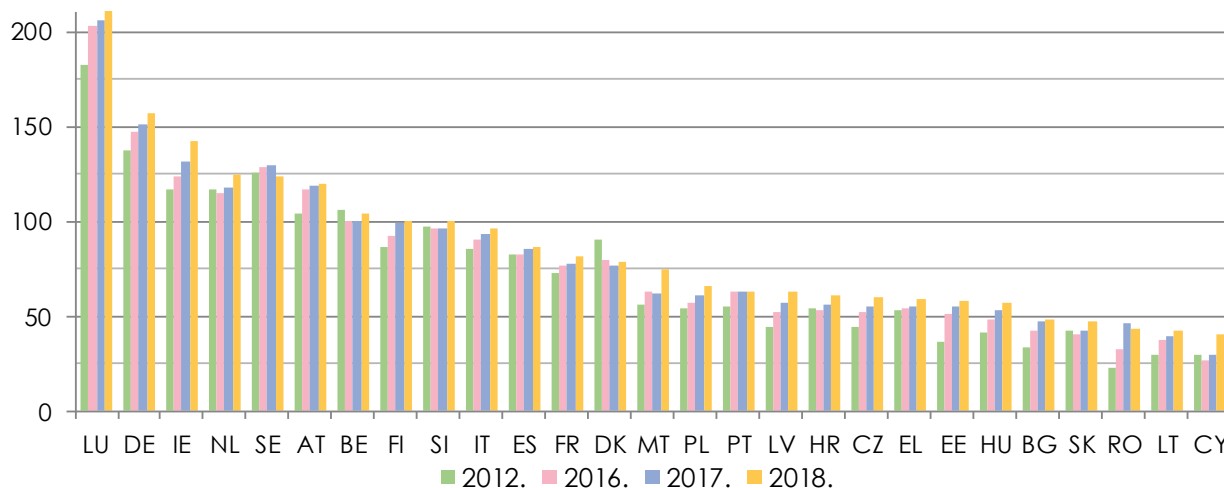
– *Financijska sredstva* –

Na slikama u nastavku prikazuju se stvarna državna potrošnja za rad pravosudnog sustava (isključujući zatvore) po stanovniku (slika 32.) i kao udio u bruto društvenom proizvodu (BDP) (slika 33.) te, naposljetku, glavne kategorije izdataka za sudove (slika 34.) (<sup>73</sup>).

<sup>72</sup> Podaci za 2019. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

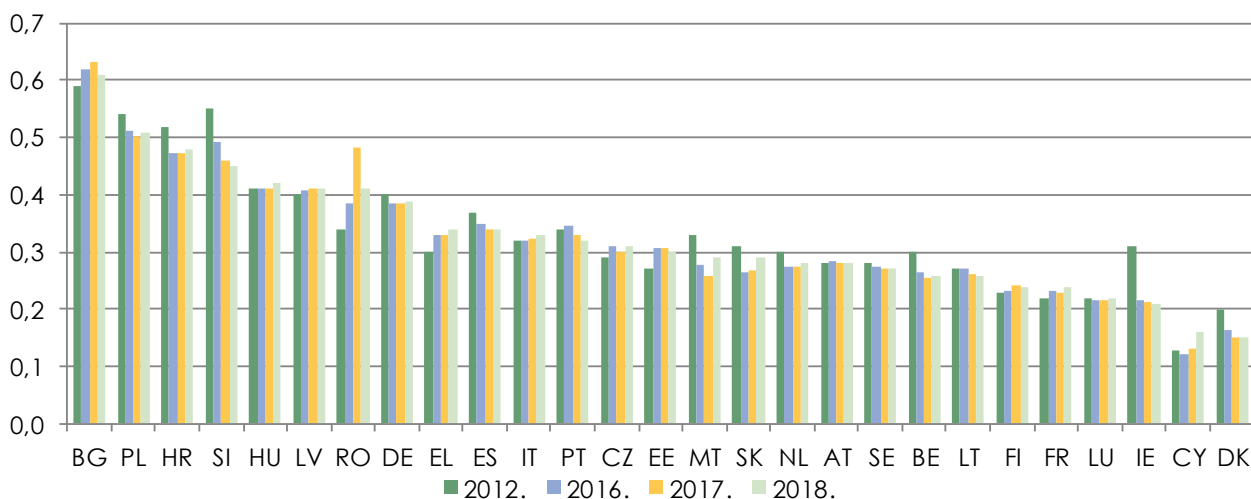
<sup>73</sup> Ukupni (stvarni) rashodi opće države za upravljanje upravnim, građanskim i kaznenim sudovima i pravosudnim sustavom, njihov rad ili potporu njihovu radu, uključujući izvršenje novčanih kazni i nagodbi koje su odredili sudovi te djelovanje sustava probacije, i za pravnu pomoć, kao i pravno zastupanje i savjetovanje u ime države ili drugih koje osigurava država, u novcu ili uslugama, isključujući zatvorske uprave (podaci o nacionalnim računima, raščlamba funkcija vlade (COFOG), skupina 03.3), tablica Eurostata gov\_10a\_exp, dostupna na adresi: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

**Slika 32.: Ukupni rashodi opće države za sudove u 2012. i u razdoblju 2016.–2018. (\*) (u EUR po stanovniku) (izvor: Eurostat)**



(\*) Države članice poredane su prema rashodima u 2018. (od najviših do najnižih). Podaci iz 2018. za **ES, FR, HR, PT** i **SK** privremeni su.

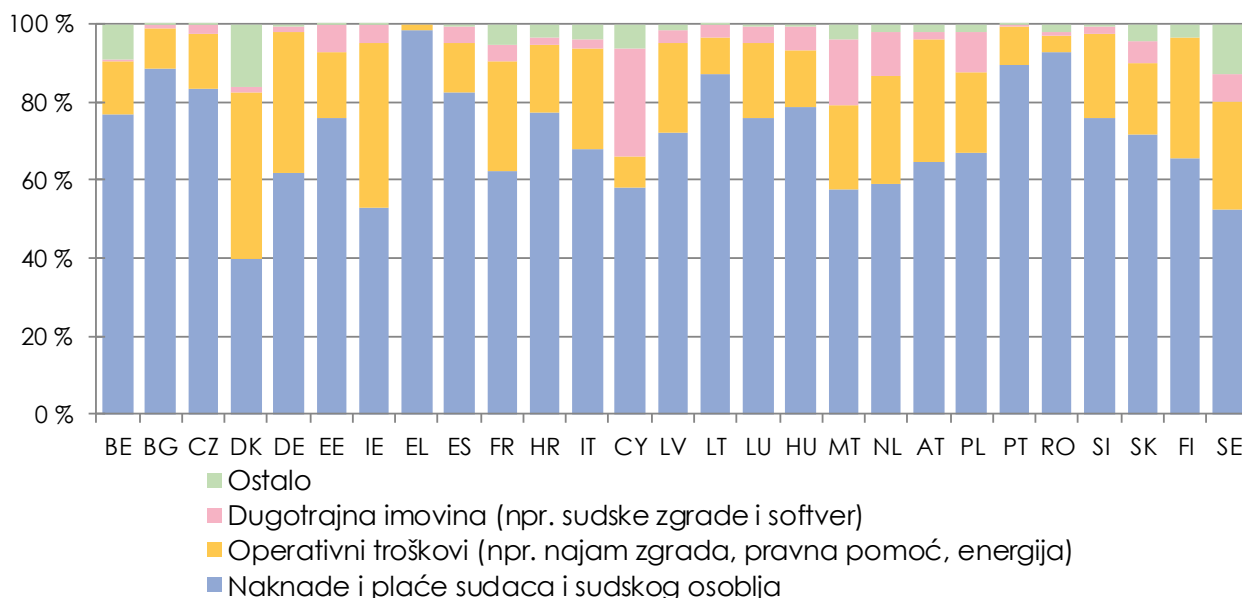
**Slika 33.: Ukupni rashodi opće države za sudove u 2012. i u razdoblju 2016.–2018. (\*) (kao postotak BDP-a) (izvor: Eurostat)**



(\*) Države članice poredane su prema rashodima u 2018. (od najviših do najnižih). Podaci iz 2018. za **ES, FR, HR, PT** i **SK** privremeni su.

Na slici 34. prikazane su glavne ekonomske kategorije od kojih se sastoje rashodi države za sudove: 1. plaće sudaca i sudskog osoblja, uključujući socijalne doprinose („naknade zaposlenicima”<sup>(74)</sup>); 2. operativni troškovi za robu i usluge koje koriste sudovi, primjerice najam zgrada, potrošni uredski materijal, energija i pravna pomoć („intermedijarna potrošnja”<sup>(75)</sup>); 3. ulaganje u dugotrajnu imovinu, primjerice sudske zgrade i softver („bruto investicije u fiksni kapital”<sup>(76)</sup>) i 4. ostali rashodi.

**Slika 34.: Ukupni rashodi opće države za sudove po kategorijama (\*) (u 2018., kao postotak ukupnih rashoda) (izvor: Eurostat)**



(\*) Za **ES**, **FR**, **HR** i **SK** podaci su privremeni, a za **PT** procijenjeni.

#### – Ljudski resursi –

Primjereni ljudski resursi ključni su za kvalitetu pravosudnog sustava. Raznolikošću među sucima, uključujući rodnu ravnotežu sudaca, osiguravaju se dodatno znanje, vještine i iskustvo te se time odražava stvarno stanje društva.

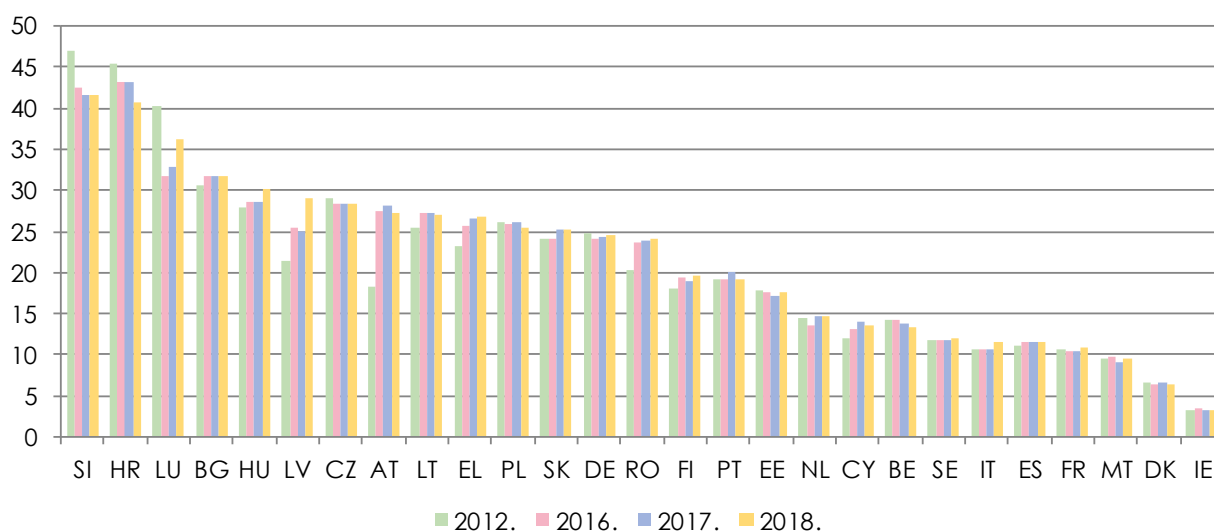
<sup>74</sup> Naknade zaposlenicima sastoje se od plaće u gotovini ili u naravi (D.11) te stvarnih i pripisanih socijalnih doprinosa poslodavca (D.121 i D.122). Vidjeti: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation\\_of\\_employees](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation_of_employees).

<sup>75</sup> Intermedijarna potrošnja pojam je iz područja nacionalnih računa kojim se mjeri vrijednost robe i usluga potrošenih kao ulazna sredstva u procesu proizvodnje. Ona isključuje [dugotrajnu imovinu](#) čija se potrošnja evidentira kao potrošnja [fiksno kapitala](#). Roba i usluge mogu u proizvodnom procesu biti ili promijenjeni ili iskorišteni.

Vidjeti [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Intermediate\\_consumption](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Intermediate_consumption).

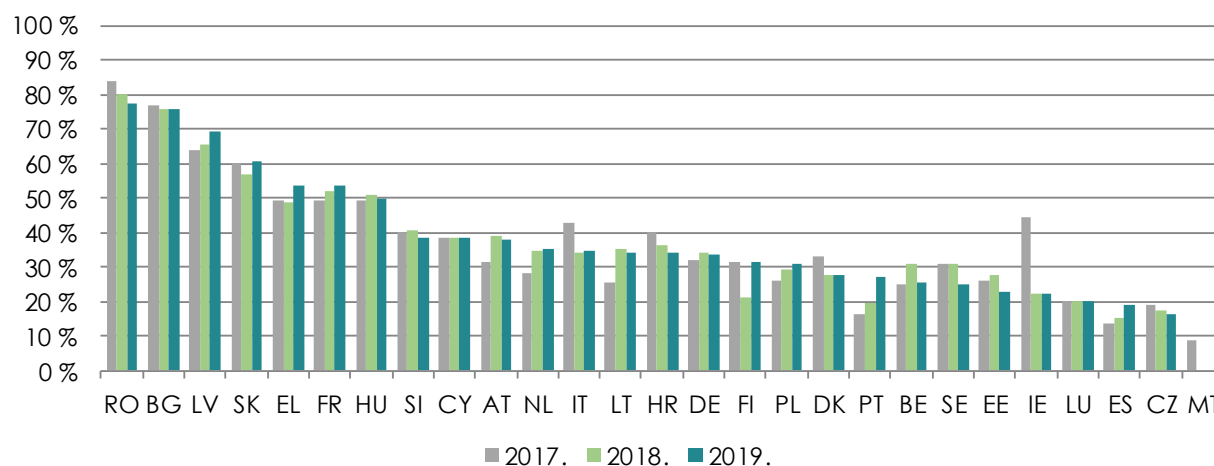
<sup>76</sup> Bruto investicije u fiksni kapital, skraćeno GFCF, sastoje se od ulaganja domaćih proizvođača, nakon odbitka troškova, u dugotrajnu [imovinu](#) tijekom određenog razdoblja. Obuhvaćaju i određene dodatke vrijednosti neproizvedene imovine koje su ostvarili proizvođači ili institucijske jedinice. Dugotrajna imovina jest materijalna ili nematerijalna imovina proizvedena kao ostvarenje proizvodnih procesa koja se više puta ili trajno koristi više od godinu dana. Vidjeti [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross\\_fixed\\_capital\\_formation\\_\(GFCF\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross_fixed_capital_formation_(GFCF)).

**Slika 35.: Broj sudaca u razdoblju 2012.–2018. (\*) (na 100 000 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)**



(\*) Na temelju metodologije CEPEJ-a ova kategorija uključuje suce koji rade u punom radnom vremenu. Ne uključuje *Rechtspfleger*/sudske službenike koji postoje u nekim državama članicama. **AT:** podaci o upravnom pravu prvi su put uvršteni u ciklus za 2016. **EL:** ukupan broj profesionalnih sudaca uključuje različite kategorije tijekom prethodno prikazanih godina, čime se djelomično mogu objasniti promjene u njihovu broju. Od 2016. podaci o broju profesionalnih sudaca obuhvaćaju sve razine na kaznenim i građanskim sudovima te upravne suce. **IT:** regionalni revizorski odbori, lokalni porezni odbori i vojni sudovi ne uzimaju se u obzir. **LU:** brojke su revidirane nakon primjene poboljšane metodologije.

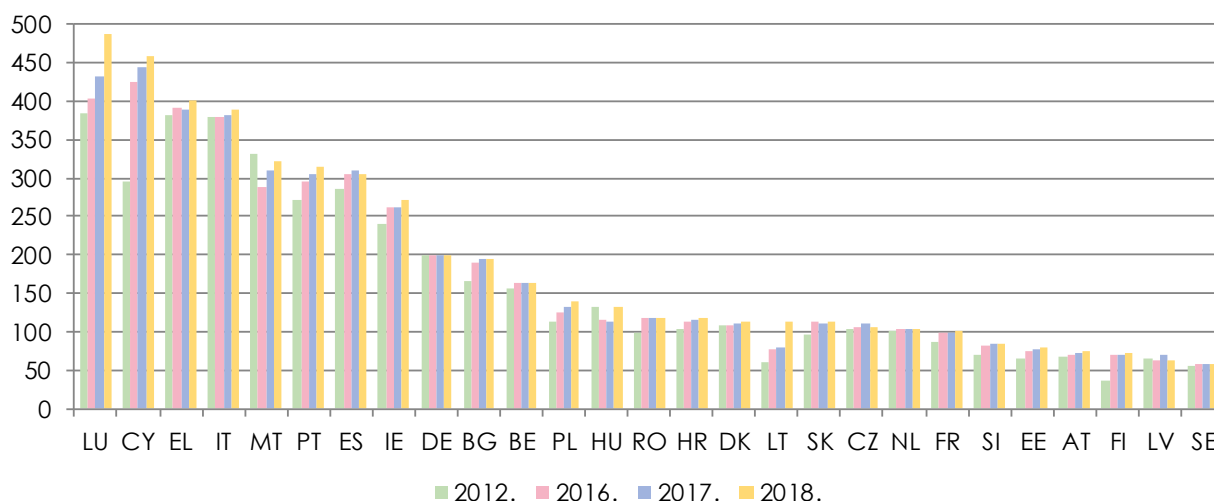
**Slika 36.: Udio sutkinja na vrhovnim sudovima u razdoblju 2017.–2019. (\*) (izvor: Europska komisija <sup>(77)</sup>)**



(\*) Poredano po brojčanim podacima iz 2019., od najvišeg do najnižeg.

<sup>77</sup> Podaci iz 2019. Europski institut za ravnopravnost spolova, baza podataka o rodnoj statistici, dostupno na adresi: [http://eige.europa.eu/lt/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm\\_jud\\_natcrt\\_wmid\\_natcrt\\_supcrt](http://eige.europa.eu/lt/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natcrt_wmid_natcrt_supcrt).

**Slika 37.: Broj odvjetnika u razdoblju 2012.–2018. (\*) (na 100 000 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)**

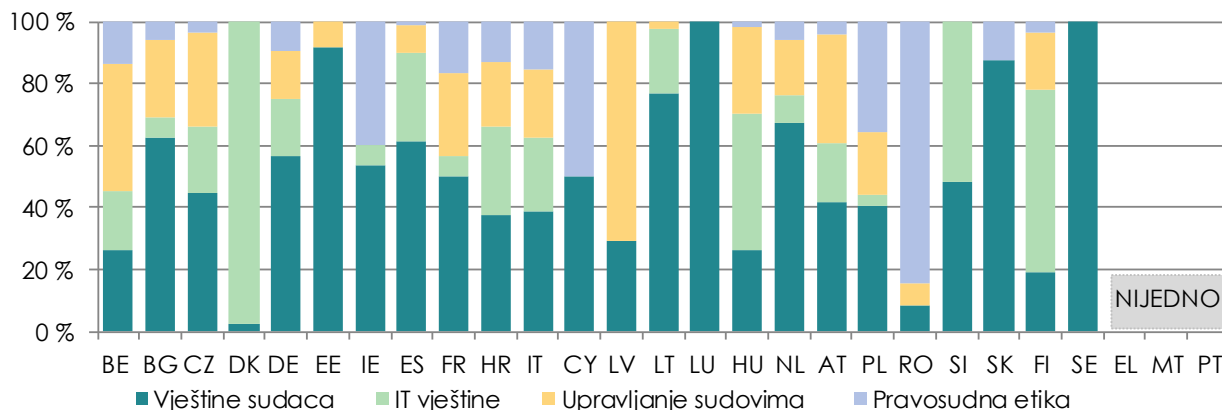


(\*) Na temelju metodologije CEPEJ-a odvjetnik je osoba koja je kvalificirana i ovlaštena u skladu s nacionalnim pravom braniti svoje klijente i postupati u njihovo ime, baviti se odvjetničkim zanimanjem, izlaziti pred sud ili savjetovati i zastupati svoje klijente u pravnim pitanjima (Preporuka (2000)21 Odbora ministara Vijeća Europe o slobodi obavljanja odvjetničkog zanimanja). **DE:** u Njemačkoj nema razlike između različitih skupina odvjetnika, kao primjerice između odvjetnika nižeg ranga (engl. solicitors) i odvjetnika višeg ranga (engl. barristers). **FI:** od 2015. navedeni broj odvjetnika obuhvaća odvjetnike iz privatnog sektora i odvjetnike iz javnog sektora.

#### – Izobrazba –

Pravosudna izobrazba važna je za doprinos kvaliteti sudskih odluka i pravosudnih usluga pruženih građanima. Podacima navedenima u nastavku obuhvaća se pravosudna izobrazba u širokom rasponu područja, uključujući komunikaciju sa strankama i novinarima te pravosudne vještine.

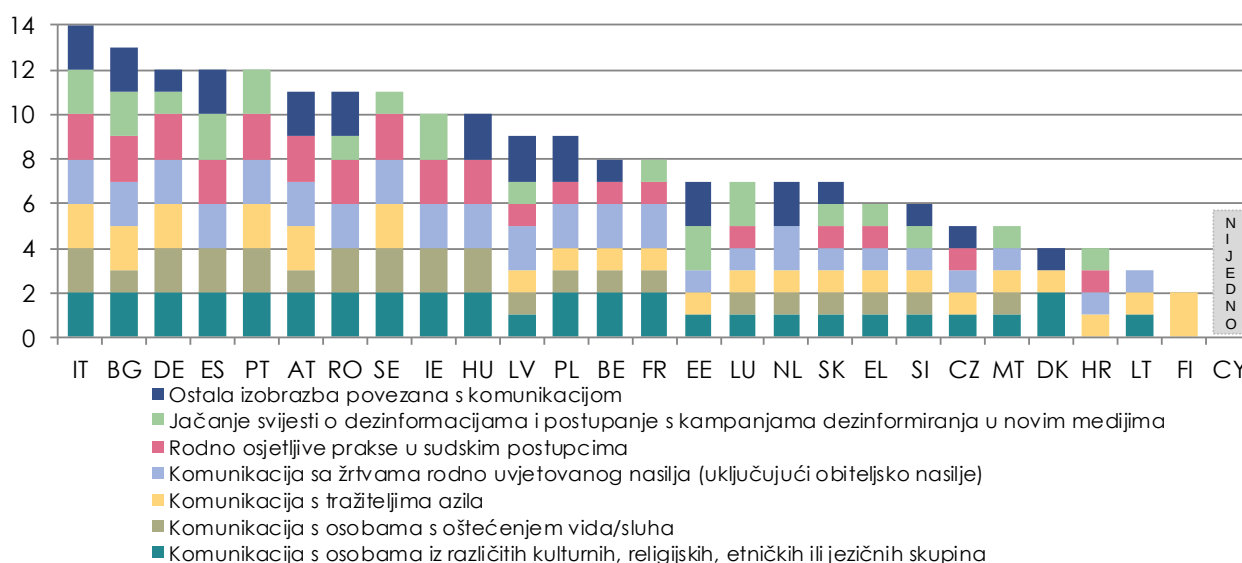
**Slika 38.: Udio aktivnosti trajne izobrazbe sudaca o različitim vrstama vještina u 2018. (\*) (kao postotak ukupnog broja sudaca uključenih u te vrste izobrazbe) (izvor: Europska komisija <sup>(78)</sup>)**



(\*) (\*) Na slici 38. prikazana je raspodjela sudaca koji sudjeluju u aktivnostima trajne izobrazbe (tj. aktivnostima nakon početnog razdoblja izobrazbe potrebne da se postane sucem) u svakom od četiriju utvrđenih područja kao postotak ukupnog broja sudaca uključenih u te vrste izobrazbe. Aktivnosti pravne izobrazbe nisu uzete u obzir. Tijela nadležna za pravosudnu izobrazbu u **EL**, **MT** i **PT** nisu provodila posebne aktivnosti izobrazbe o odabranim vještinama. **DK:** uključujući sudsko osoblje. **AT:** uključujući državne odvjetnike.

<sup>78</sup> Podaci za 2018. prikupljeni su u suradnji s Europskom mrežom za pravosudnu izobrazbu (EJTN) i CEPEJ-om. Vještine sudaca uključuju aktivnosti kao što su vođenje rasprava, sastavljanje odluka ili govorništvo.

**Slika 39.: Dostupnost izobrazbe o komunikaciji za suce u 2019. (\*) (izvor: Europska komisija <sup>(79)</sup>)**



(\*) Najviši mogući broj bodova: 14 bodova. Države članice dobile su 1 bod ako imaju početnu izobrazbu i 1 bod ako imaju trajnu izobrazbu (najviše dva boda za svaku vrstu izobrazbe). **DK**: ne nudi se izobrazba o komuniciranju s osobama s oštećenjem vida ili sluha jer država tim osobama nudi potporu u obliku alata ili pomoćnika u sudnici, npr. tumača za gluhe osobe. Ostale vrste izobrazbe koje se odnose na komunikaciju uključuju tečajeve usmjerene na jačanje vještina komuniciranja s javnošću i medijima (**BE, BG, EE, LV, NL, PL, RO i SK**); tečajeve o vještinama ispitivanja (**DE i AT**) i tečajeve o upravljanju ljudima (**BE, ES i PL**), a izobrazbe u području mekih vještina obuhvaćaju veću jasnoću sudskih odluka i metode prezentacije (**CZ, DK, LV, HU, PL i SK**).

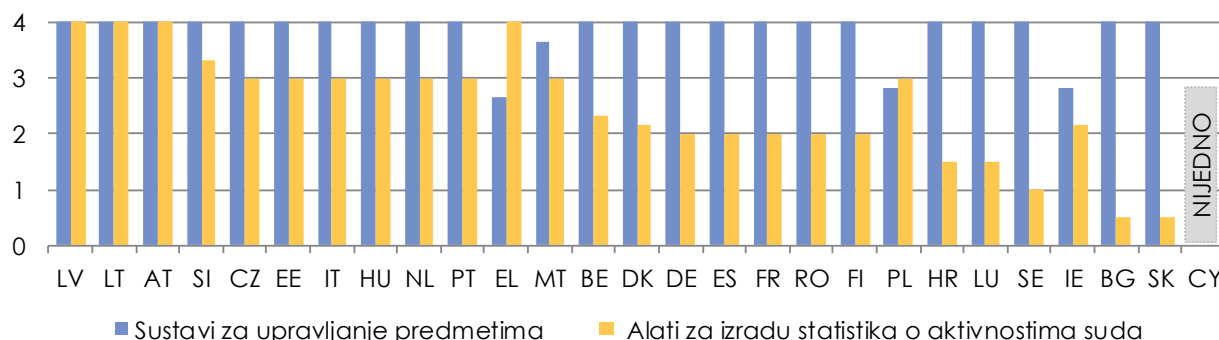
### 3.2.3. Alati za ocjenu

Praćenjem i ocjenjivanjem rada sudova pomaže se u otkrivanju nedostataka i potreba te se tako omogućuje da pravosudni sustav poveća svoju kvalitetu. Redovitim ocjenjivanjem pravosudnog sustava mogla bi se poboljšati njegova sposobnost reagiranja na sadašnje i buduće izazove. Odgovarajućim alatima IKT-a mogli bi se osigurati sustavi za upravljanje predmetima u stvarnom vremenu te bi se moglo pomoći u vođenju standardiziranih statistika sudova na razini cijele države. Osim toga, mogli bi se upotrebljavati za upravljanje neriješenim predmetima i automatiziranim sustavima ranog upozorenja. Ankete su, iz perspektive pravnik i korisnika sudova, ključne za ocjenu rada pravosudnih sustava. Odgovarajuće daljnje mjere na temelju nalaza iz anketa preduvjet su za poboljšanje kvalitete pravosudnih sustava.

<sup>79</sup>

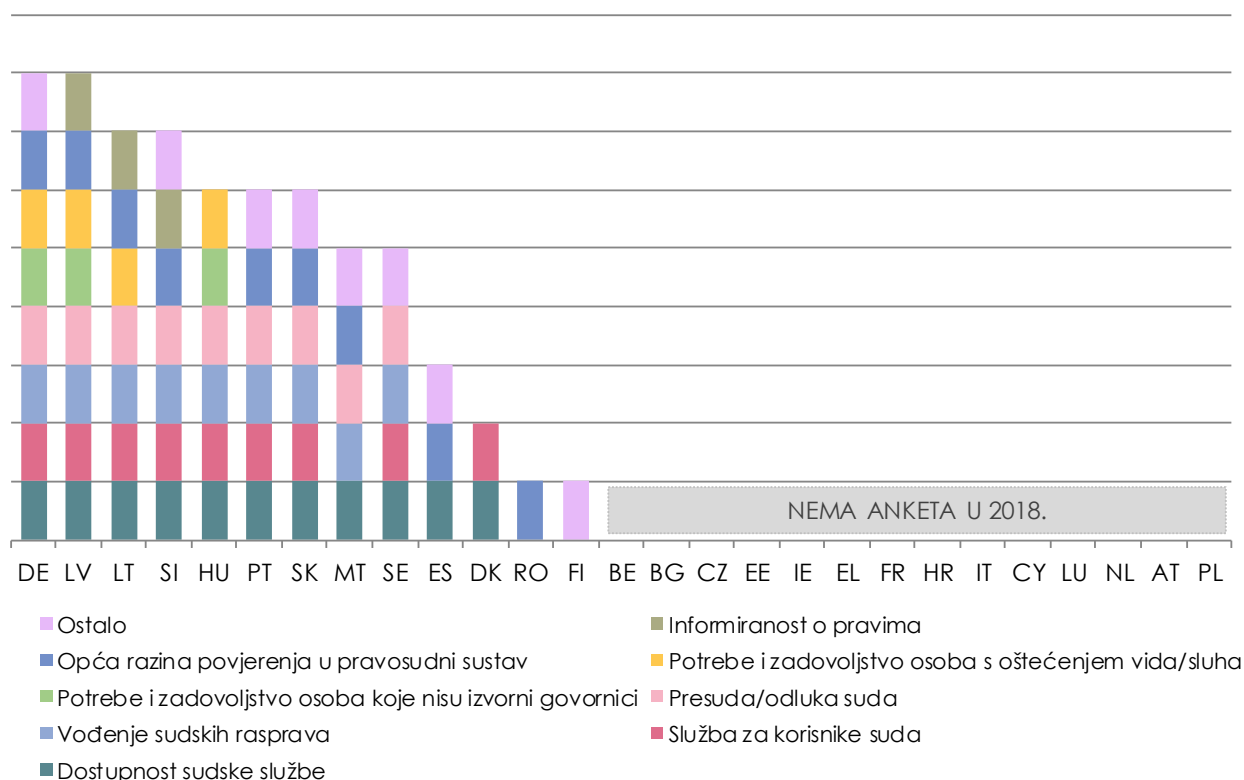
Podaci za 2019. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

**Slika 40.: Dostupnost IKT-a za upravljanje predmetima i vođenje statistika o radu sudova u 2018. (\*)**  
(0 = dostupno na 0 % sudova, 4 = dostupno na 100 % sudova <sup>(80)</sup>) (izvor: studija CEPEJ-a)



(\*) Nova metodologija, podaci nisu usporedivi s podacima za prethodne godine.

**Slika 41.: Teme anketa provedenih među korisnicima sudova ili pravnim stručnjacima u 2018. (\*)** (izvor: Europska komisija <sup>(81)</sup>)



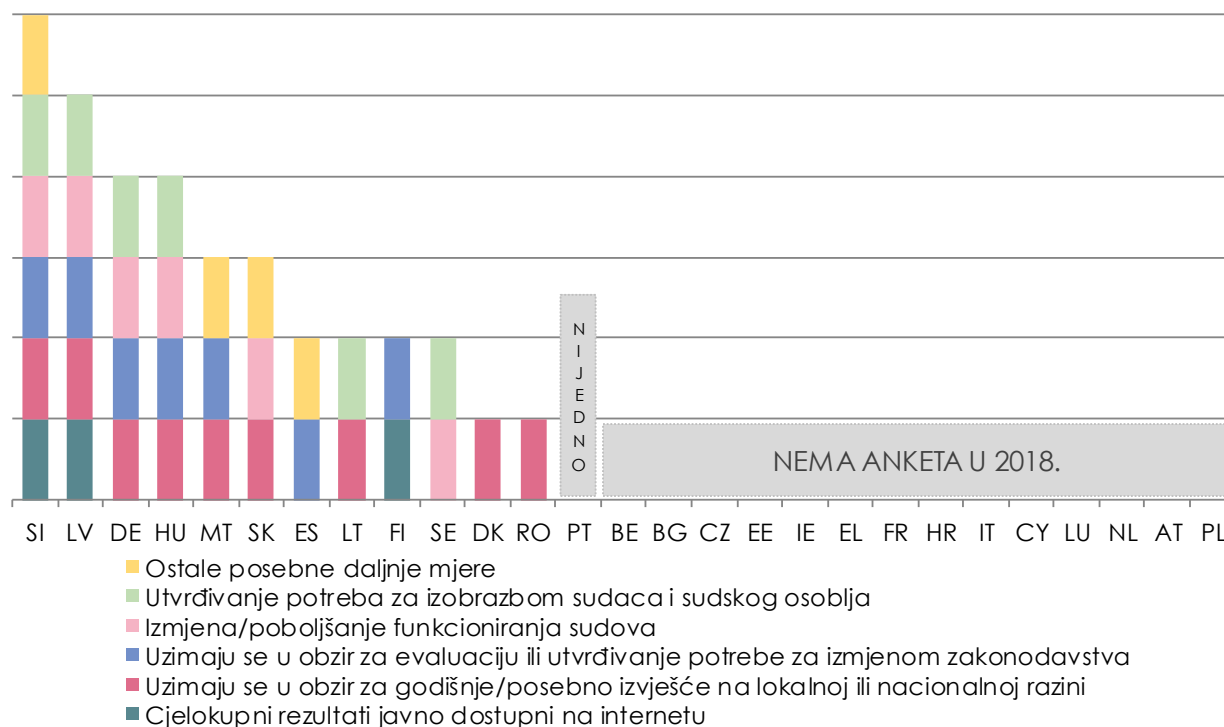
(\*) Državama članicama dodijeljen je po jedan bod po navedenoj temi ankete neovisno o tome je li anketa provedena na razini države, regije ili suda. „Ostale teme” uključuju: ankete među odvjetnicima o funkcioniranju određenih sudova (ES); informiranost o mjerama IKT-a kao sredstva za poboljšanje pristupačnosti za korisnike (MT); resurse i materijalne uvjete sudova (PT); pitanja koja se odnose na projekte o pravičnosti postupka (SI) i mogućnosti poboljšanja funkcioniranja sudova (SK); koncepte primjerene kazne (FI) i zadovoljstvo pravnih

<sup>80</sup> Podaci iz 2018. Stopa upotrebe opreme koja se kreće od 100 % (uređaj se u potpunosti upotrebljava) do 0 % (uređaj ne postoji) upućuje na funkcionalno postojanje uređaja obuhvaćenog grafikonom na sudovima prema sljedećoj ljestvici: 100 % = 4 boda ako se primjenjuje u svim predmetima/1,33 boda po pojedinom predmetu; 50 %-99 % = 3 boda ako se primjenjuje u svim predmetima/1 bod po pojedinom predmetu; 10 %-49 % = 2 boda ako se primjenjuje u svim predmetima/0,66 bodova po pojedinom predmetu; 1 %-9 % = 1 bod ako se primjenjuje u svim predmetima/0,33 boda po pojedinom predmetu. „Pojedini predmet” odnosi se na vrstu parničnog postupka koji se rješava (građanski/trgovački, kazneni, upravni ili drugi).

<sup>81</sup> Podaci za 2018. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

stručnjaka i korisnika sudova uslugama pravosudnog sustava (SE). U DE proveden je niz različitih anketa na razini saveznih pokrajina.

**Slika 42.: Daljnje mjere povezane s anketama provedenima među korisnicima sudova ili pravnim stručnjacima u 2018. (\*) (izvor: Europska komisija <sup>(82)</sup>)**



(\*) Državama članicama dodijeljen je po jedan bod po vrsti daljnjih mjera. Kategorija „ostale posebne daljnje mjere” uključivala je: inspekcije (ES); primjenu smjernica za izradu unutarnjih politika (MT); objavljivanje informativnih alata za širu javnost (SI) i izvješća o samoocjenjivanju sudova (SK).

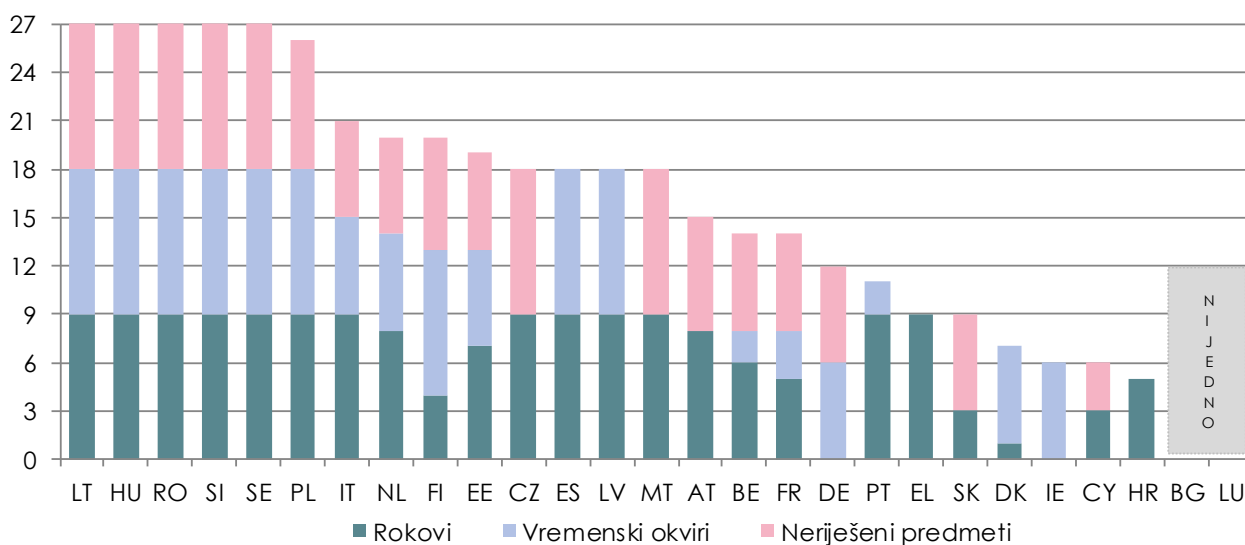
### 3.2.4. Standardi

Standardima se može poboljšati kvaliteta pravosudnih sustava. Nakon pregleda standarda o vremenskom rasporedu i pružanju informacija strankama u prošlim izdanjima, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. usmjeren je na rokove, neriješene predmete i vremenske okvire kao alat za upravljanje u pravosuđu <sup>(83)</sup>. Na slici 43. prikazan je pregled država članica koje koriste standardne mjere za rokove, vremenske okvire i neriješene predmete te prvi put uključuje informacije raščlanjene po pravnim područjima i sudskim stupnjevima na kojima takvi standardi postoje. Rokovi podrazumijevaju kvantitativne rokove, npr. maksimalan broj dana od prijave predmeta do prvog ročišta. Neriješeni predmeti stariji su od utvrđenog vremenskog razdoblja. Vremenski su okviri mjerljivi ciljevi/prakse, npr. određivanje prethodno utvrđenih kvota za predmete koje treba riješiti u određenom vremenskom razdoblju.

<sup>82</sup> Podaci za 2018. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

<sup>83</sup> Za potrebe Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u standardi o rokovima i vremenskim okvirima nadilaze zahtjeve koji proizlaze iz prava na raspravu u razumnom roku kako je propisano u članku 47. Povelje EU-a o temeljnim pravima i u članku 6. Europske konvencije o ljudskim pravima.

**Slika 43.: Postojanje standarda o vremenskom rasporedu u 2019. (\*) (izvor: Europska komisija <sup>(84)</sup>)**



(\*) Državama članicama dodijeljen je po jedan bod po stupnju (prvi, drugi i posljednji) za svako pravno područje (građansko/trgovačko, upravno i kazneno) ako je u njemu utvrđen standard. Najviši mogući broj bodova: 27 bodova. Ako u državi članici postoje samo dva stupnja, bodovi su dodijeljeni za tri stupnja tako da odgovarajući viši stupanj predstavlja stupanj koji ne postoji. Kod onih država članica u kojima se ne pravi razlika između dvaju područja prava (građansko/trgovačko i upravno) za oba su područja dodijeljeni jednaki bodovi.

<sup>84</sup>

Podaci za 2019. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

### 3.2.5. Sažetak o kvaliteti pravosudnih sustava

Jednostavan pristup, dostatna sredstva, učinkoviti alati za ocjenu i odgovarajući standardi i prakse čimbenici su koji pridonose visokoj kvaliteti pravosudnih sustava. Građani i poduzeća očekuju učinkovit pravosudni sustav u kojem se donose visokokvalitetne odluke. U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. razrađuje se usporedna analiza tih čimbenika.

#### *Dostupnost*

U ovom izdanju ponovno se razmatra niz elemenata koji pridonose pravosudnom sustavu prilagođenom građanima:

- gotovo sve države članice osiguravaju pristup **određenim informacijama na internetu** o svojem pravosudnom sustavu, uključujući središnji internetski portal s internetskim obrascima i interaktivnim informacijama o zakonskim pravima (slika 22.). Razlike se pojavljuju kad je riječ o sadržaju informacija te o tome koliko su one prilagođene potrebama građana. Primjerice, samo ograničen broj država članica (devet) omogućuje građanima da s pomoću interaktivne internetske simulacije saznaju imaju li pravo na pravnu pomoć. Međutim, u većini država članica dostupne su informacije za osobe koje nisu izvorni govornici te informacije prilagođene osobama s oštećenjem vida ili sluha,
- **dostupnost pravne pomoći i visina sudskih pristojbi** imaju velik utjecaj na pristup pravosuđu, osobito za siromašne građane. Na slici 23. vidi se da u pojedinim državama članicama potrošači s dohotkom ispod praga siromaštva Eurostata ne bi primili pravnu pomoć. U usporedbi s prethodnom godinom dostupnost pravne pomoći ostala je nepromijenjena. Istodobno, tijekom godina, pravna pomoć postala je manje dostupna u nekim državama članicama. Visina sudskih pristojbi (slika 24.) i dalje je uglavnom nepromijenjena od 2016. iako je teret sudskih pristojbi i dalje razmjerno visok u sporovima male vrijednosti. Poteškoće u ostvarivanju koristi od pravne pomoći u kombinaciji s visokim razinama sudskih pristojbi u nekim državama članicama mogle bi imati odvratajući učinak kad je riječ o pristupu siromašnih građana pravosuđu,
- pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. prvi put uključuje i informacije o **sudskim pristojbama i mogućnosti povrata troškova pravnog zastupanja u trgovačkim predmetima**. Visina sudskih pristojbi za trgovačke parnice (slika 25.) znatno se razlikuje među državama članicama (u rasponu od 0,1 % do 6 % vrijednosti spora), pri čemu samo dvije države članice uopće nemaju sudske pristojbe. Na slici 26. prvi je put prikazano u kojoj mjeri stranka koja je pobijedila u trgovačkom predmetu može ostvariti povrat troškova pravnog zastupanja. Kad je riječ o mogućnosti povrata troškova pravnog zastupanja za parničnu fazu, postoje znatne razlike između država članica sa zakonskim sustavom naknada i onima bez njega te unutar tih skupina (osobito između izdašnijih i manje izdašnih zakonskih sustava naknada). Osim toga, u mnogim državama članicama mogućnost povrata troškova pravnog zastupanja ovisi o diskrecijskoj odluci sudova. Razina izdašnosti sustava za povrat troškova pravnog zastupanja može imati poticajne ili odvratajuće učinke na vjerojatnost pokretanja postupka, a time i na opći pristup pravosuđu,
- **dostupnost elektroničkih sredstava** tijekom trajanja sudskog postupka pridonosi lakšem pristupu pravosuđu i smanjenju kašnjenja i troškova. Na slici 27. vidi se da u više od polovine država članica elektroničko podnošenje zahtjeva i dostava sudskih poziva nisu uvedeni ili su mogući samo u ograničenoj mjeri, kao što se već moglo vidjeti u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019. I dalje postoje veliki nedostaci, ponajprije u pogledu mogućnosti praćenja sudskih postupaka na internetu, pri čemu nijedna država članica nije u potpunosti uvela mogućnost takvog praćenja na svim sudovima i u svim pravnim područjima,
- u usporedbi s prethodnim godinama **internetski pristup sudskim presudama** (slika 28.) ostao je stabilan, osobito s obzirom na objavljivanje presuda na najvišim stupnjevima: 19 država članica objavljuje sve presude u građanskim/trgovačkim i upravnim predmetima, a isti broj država članica objavljuje i sve presude u kaznenim predmetima sudova najvišeg stupnja. Ti

pozitivni podaci potiču sve države članice na daljnja poboljšanja jer odluke na sudovima najvišeg stupnja imaju važnu ulogu u pogledu dosljednosti sudske prakse. Na sudovima nižih stupnjeva broj država članica koje objavljuju sve presude i dalje je znatno niži, i u kaznenim i u građanskim/trgovačkim i upravnim predmetima, a ti su brojčani podaci stabilni još od 2017.,

- u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. produbljuje se analiza **mehanizama koji postoje u državama članicama, a koji mogu olakšati izradu strojno čitljivih sudskih odluka** (slika 29.). Sve države članice imaju barem neke mehanizme za građanske/trgovačke, upravne i kaznene predmete. Međutim, mogu se primijetiti znatne razlike među državama članicama. Čini se da su upravni sudovi relativno napredniji u pogledu stvaranja čimbenika koji omogućuju pravosudni sustav prilagođen algoritmima. Osim toga, čini se da pravosudni sustavi u kojima su uvedeni mehanizmi za izradu presuda u skladu sa standardima koji omogućuju njihovu strojnu čitljivost imaju potencijal za ostvarivanje boljih rezultata u budućnosti,
- u usporedbi s prethodnim godinama i dalje raste broj država članica koje promiču dobrovoljnu primjenu **alternativnih načina rješavanja sporova** (ADR) (slika 30.) za rješavanje privatnih sporova. To je uglavnom postignuto uvođenjem više poticaja za korištenje ADR-a u različitim pravnim područjima. Već drugu godinu zaredom u obzir su uzeti i upravni sporovi, kod kojih je došlo do blagog rasta jer sada više od polovine država članica u praksi dopušta ADR u tom području,
- u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. prvi je put prikazan pročišćeni pregled mjera koje su države članice poduzele kako bi **pravosudni sustav učinile prilagođenim djeci** (slika 31.). Gotovo sve države članice napravile su barem neke prilagodbe za djecu, pri čemu posebno prevladavaju mjere za sudske rasprave prilagođene djeci (među ostalim i s obzirom na okruženje u kojem se odvijaju) i za sprečavanje potrebe za djetetovim sudjelovanjem u više sudskih rasprava. Međutim, manje od polovine država članica ima posebne internetske stranice prilagođene djeci na kojima se daju informacije o pravosudnom sustavu.

### *Resursi*

Kako bi pravosudni sustavi u državama članicama bili visoke kvalitete, potrebne su dostatne razine financijskih sredstava i ljudskih resursa, uključujući potrebna ulaganja u fizičku i tehničku infrastrukturu, odgovarajuću početnu i trajnu izobrazbu te raznolikost među sucima, uključujući rodnu ravnotežu. Iz Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. vidljivo je sljedeće:

- kad je riječ o **financijskim sredstvima**, podaci pokazuju da su u 2018., ukupno gledajući, rashodi opće države za sudove u državama članicama i dalje ostali uglavnom stabilni iako i dalje postoje znatne razlike u stvarnim iznosima, i u EUR po stanovniku i kao postotak BDP-a (slike 32. i 33.). Gotovo sve države članice povećale su svoje rashode po stanovniku 2018. (povećanje u odnosu na 2017.), a većina je povećala svoje rashode i kao postotak BDP-a,
- kao i za 2019., u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. prikazana je i **raščlamba ukupnih rashoda po različitim kategorijama** na temelju podataka Eurostata. Na slici 34. vidljive su velike razlike u obrascima potrošnje među državama članicama. S jedne strane, dok najveći udio u troškovima u većini država članica otpada na naknade i plaće sudaca i sudskog osoblja (uključujući socijalne doprinose), ulaganja u dugotrajnu imovinu, kao što su sudske zgrade i softver, općenito su vrlo niska, a u nekim državama članicama u to se uopće ne ulaže. S druge strane, rashodi za operativne troškove (npr. najam zgrada, pravna pomoć i drugi potrošni materijal) znatno su veći u nekoliko država članica nego u većini ostalih. Ta raščlamba i dalje je relativno stabilna iz godine u godinu (slika 34.),
- **žene** i dalje čine manje od 50 % sudaca na **razini vrhovnih sudova** u većini država članica (slika 36.). Promjene tijekom trogodišnjeg razdoblja od 2017. do 2019. pokazuju da se kretanja razlikuju među državama članicama, ali i da se od 2010. udio žena među sucima na vrhovnim

sudovima povećao u većini država članica,

- kad je riječ o **izobrazbi sudaca**, iako gotovo sve države članice provode barem neke oblike trajne izobrazbe o vještinama sudaca, manji broj njih provodi izobrazbu o IT vještinama, upravljanju sudovima i sudskoj etici te je udio sudaca koji su uključeni u takvu izobrazbu i dalje nizak u većini država (slika 38.). Nastavlja se trend poboljšanja u pogledu izobrazbe o komuniciranju sa strankama iz ranjivih skupina, osobito kad je riječ o osobama s oštećenjima vida ili sluha, žrtvama rodno uvjetovanog nasilja i tražiteljima azila (slika 39.). U usporedbi s prethodnom godinom dostupnija je postala i izobrazba o jačanju svijesti o dezinformacijama i postupanju s njima.

#### *Alati za ocjenu*

- Iako je većina država članica u potpunost provela **sustave IKT-a za upravljanje predmetima** (uz nekoliko iznimaka), i dalje postoje nedostaci u pogledu alata za izradu statistika o radu sudova (slika 40.). Ti sustavi služe u različite svrhe, uključujući izradu statistika, te bi se trebali dosljedno primjenjivati u cijelom pravosudnom sustavu. Neke države članice imaju sustave ranog upozorenja radi otkrivanja neispravnosti ili nepoštovanja standarda za obradu predmeta, kojima se omogućuje pravodobno pronalaženje rješenja. U nekim državama članicama još uvijek nije moguće osigurati prikupljanje podataka iz svih pravosudnih područja na razini cijele države.
- Ponovno se smanjila **upotreba anketa** među korisnicima sudova i pravnim stručnjacima (slika 41.) te sve veći broj država članica odlučuje ne provoditi ankete. Međutim, čini se da postoje određene razlike s obzirom na to koje države članice nisu provodile ankete, što upućuje na to da se ankete ponekad provode samo svake druge godine ili svakih nekoliko godina. Česte teme u anketama i dalje su dostupnost, usluge za korisnike, sudske rasprave i presude te opće povjerenje u pravosudni sustav, no samo je nekoliko država članica provodilo ankete o zadovoljstvu skupina s posebnim potrebama ili informiranosti pojedinaca o njihovim pravima. Gotovo sve države članice koje su provodile ankete provele su i daljnje mjere (slika 42.), iako se njihov opseg i dalje znatno razlikuje. Rezultati su se općenito uzimali u obzir u godišnjim ili posebnim izvješćima, a u mnogim državama članicama uzimali su se u obzir pri ocjenjivanju ili su se koristili za utvrđivanje potrebe za izmjenama zakonodavstva.

#### *Standardi*

Standardima se može poboljšati kvaliteta pravosudnih sustava. U ovom izdanju Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u nastavljaju se detaljnije analizirati određeni standardi usmjereni na poboljšanje stanja u vezi s trajanjem postupaka i informiranjem stranaka te se ti standardi detaljnije raščlanjuju vodeći računa o sudskom stupnju i pravnim područjima za koje takvi standardi postoje.

- Gotovo sve države članice primjenjuju standarde o vremenskom rasporedu iako oni nisu uvijek u jednakoj mjeri razrađeni na svim sudskim stupnjevima i u svim pravnim područjima. Najrašireniji su standardi kojima se utvrđuju rokovi (npr. fiksno vrijeme od prijave predmeta do prvog ročišta), dok su standardi o vremenskim okvirima (kojima se, primjerice, unaprijed određuje kvota za predmete koji moraju biti riješeni unutar određenog vremena) i neriješenim predmetima i dalje relativno manje uobičajeni (slika 43.). Međutim, određene države članice koje se suočavaju s posebnim problemima u pogledu učinkovitosti trenutačno ne primjenjuju takve standarde ili ih primjenjuju samo u ograničenoj mjeri.

### 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 Povelji EU-a o temeljnim pravima (članak 47.)<sup>(85)</sup>. Taj zahtjev pretpostavlja: (a) vanjsku neovisnost, koja znači da predmetno tijelo svoje funkcije izvršava posve samostalno, a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu prema ikom drugom tijelu i da ne prima naloge ili naputke ikoje 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>(86)</sup>. Neovisnost sudstva jamstvo je zaštite svih prava koja osobe izvođe iz prava Unije i očuvanja zajedničkih vrijednosti država članica navedenih u članku 2. UEU- a, osobito vrijednosti vladavine prava<sup>(87)</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.

Percepcija neovisnosti sudstva čimbenik je kojim se potiče rast jer percepcija manjka neovisnosti može odvraćati od ulaganja. Uz pokazatelje percepcije neovisnosti sudstva iz različitih izvora u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. 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, u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. prikazani su ažurirani pokazatelji u vezi s pravnim zaštitnim mjerama u disciplinskim postupcima protiv sudaca i imenovanjem članova sudbenih vijeća te dva nova pregleda disciplinskih postupaka protiv državnih odvjetnika.

---

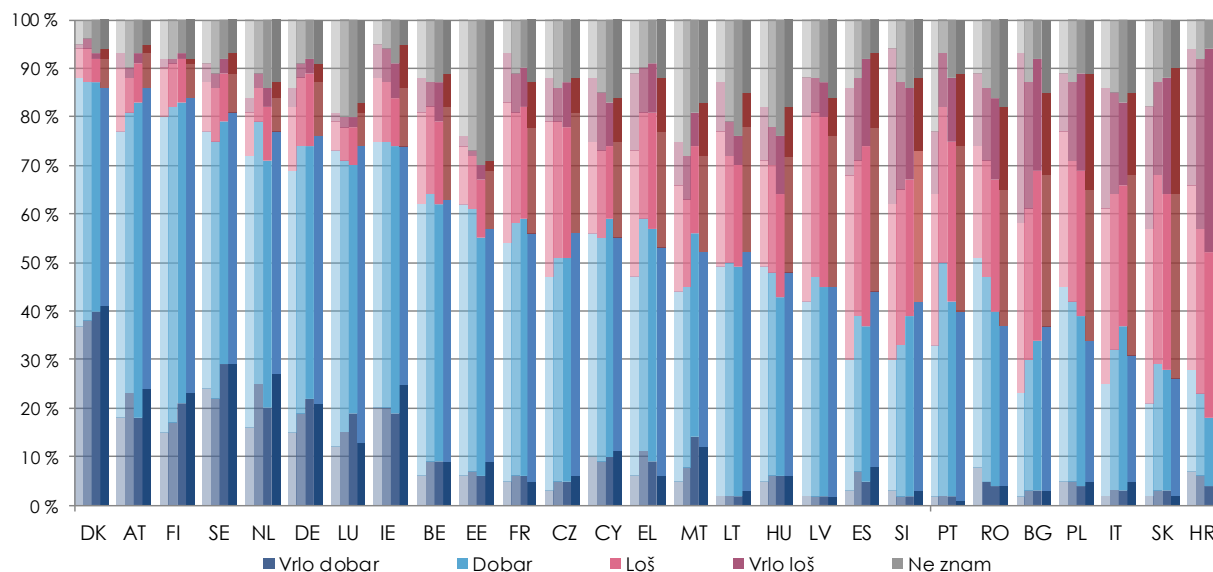
<sup>85</sup> Vidjeti <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>.

<sup>86</sup> Sud Europske unije, presuda od 19. studenoga 2019., *A. K. i drugi*, C 585/18, C 624/18 i C 625/18, ECLI:EU:C:2019:982, t. 121. i 122.; 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>87</sup> Sud Europske unije, presuda od 24. lipnja 2019., *Komisija protiv Poljske*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 t. 44.

### 3.3.1. Percepcija neovisnosti sudstva

**Slika 44.: Percepcija neovisnosti sudova i sudaca u javnosti (\*) (izvor: Eurobarometar <sup>(88)</sup>) – svijetle boje: 2016. 2018. i 2019., tamne boje: 2020.)**

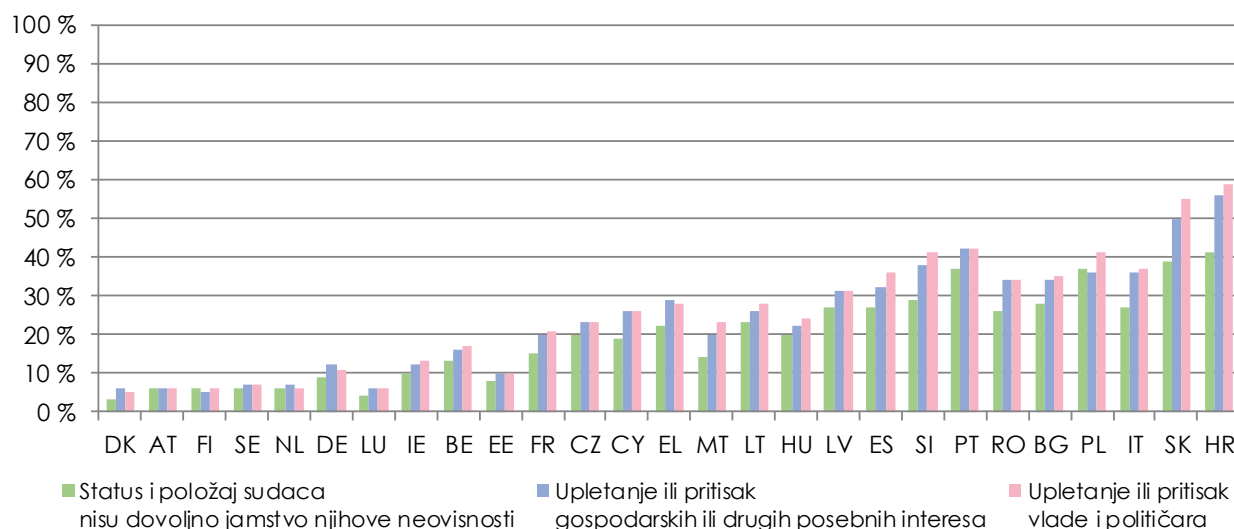


(\*) Države članice poredane su po postotku ispitanika koji su izjavili da je pravosudni sustav u pogledu neovisnosti sudova i sudaca vrlo dobar ili dobar (ukupno dobar); ako neke države članice imaju isti postotak ukupno dobrih ocjena, poredane su po postotku ispitanika koji su izjavili da je pravosudni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

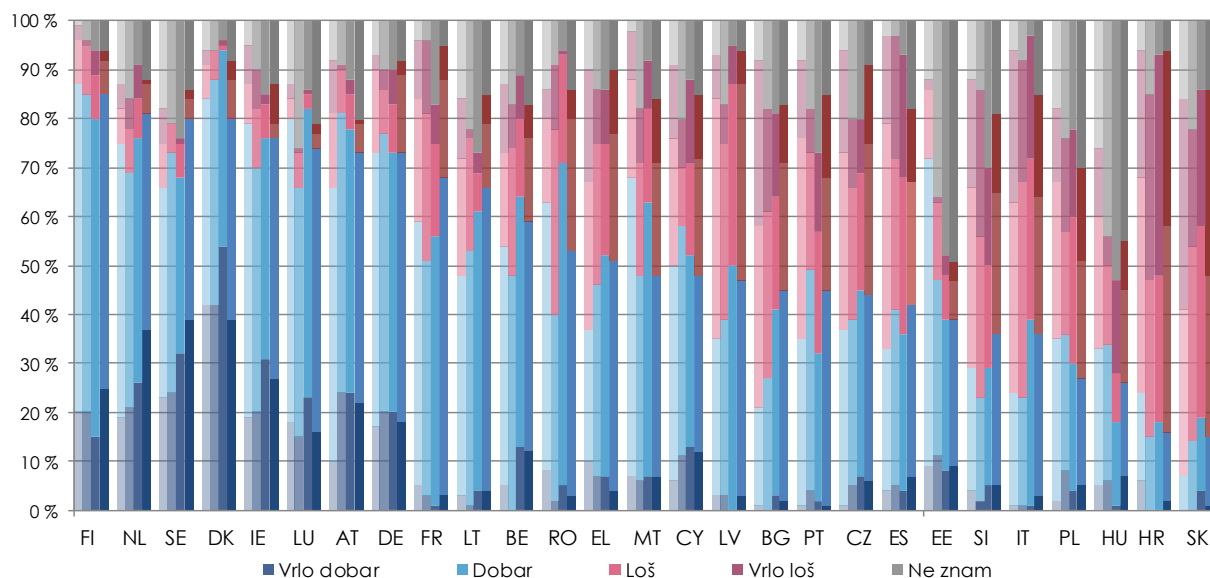
Na slici 45. prikazani su glavni razlozi zbog kojih ispitanici smatraju da sudovima i sucima nedostaje neovisnosti. Ispitanici iz šire javnosti koji su ocijenili neovisnost pravosudnog sustava kao „lošu” ili „vrlo lošu” mogli su birati među trima razlozima kojima objašnjavaju svoju ocjenu. Redoslijed država članica jednak je kao na slici 44.

<sup>88</sup> Anketa Eurobarometra FL483, provedena od 7. do 11. siječnja 2020. 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\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en).

**Slika 45.: Glavni razlozi zbog kojih javnost ima percepciju manjka neovisnosti (udio svih ispitanika – viša vrijednost znači veći utjecaj) (izvor: Eurobarometar <sup>(89)</sup>)**



**Slika 46.: Percepcija neovisnosti sudova i sudaca među trgovačkim društvima (\*) (izvor: Eurobarometar <sup>(90)</sup> – svijetle boje: 2017. 2018. i 2019., tamne boje: 2020.)**



(\*) 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 odgovora,

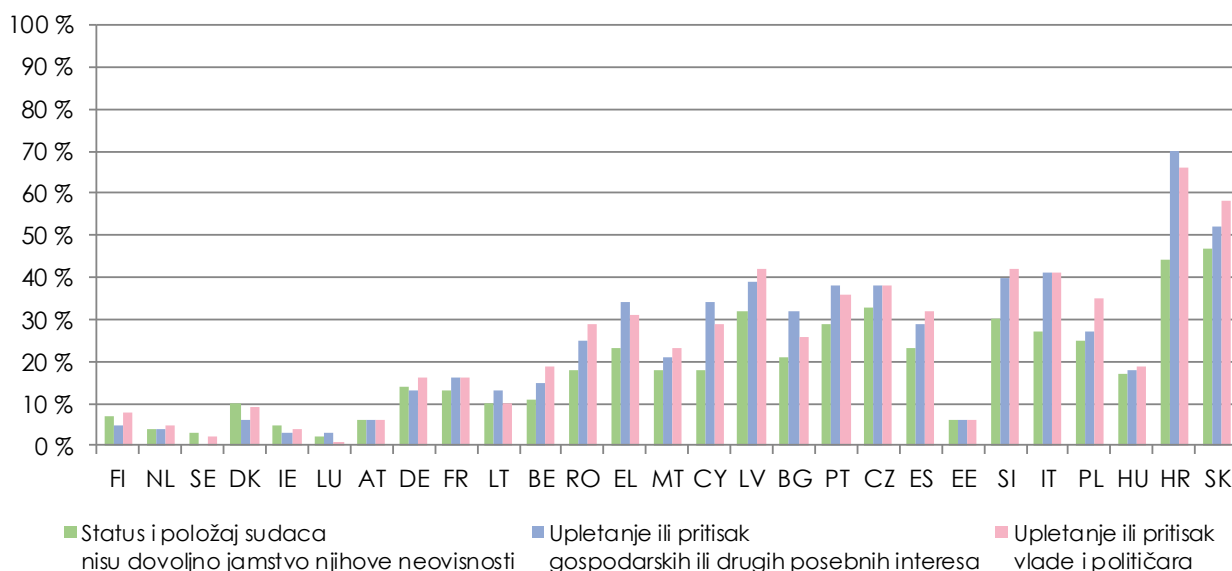
<sup>89</sup> Anketa Eurobarometra FL483, odgovori na pitanje: „U kojoj se mjeri sljedećim razlozima može objasniti vaša ocjena neovisnosti pravosudnog sustava u (našoj državi): u velikoj mjeri, donekle, baš i ne može, uopće ne može?”

<sup>90</sup> Anketa Eurobarometra FL484, provedena od 7. siječnja do 20. siječnja 2019. 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\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en).

poredane su po postotku ispitanika koji su izjavili da je pravosudni sustav u pogledu neovisnosti sudova i sudaca vrlo loš.

Na slici 47. prikazani su glavni razlozi zbog kojih ispitanici smatraju da sudovima i sucima nedostaje neovisnosti. Ispitana društva koja su ocijenila neovisnost pravosudnog sustava kao „lošu” ili „vrlo lošu” mogla su birati među trima razlozima kojima objašnjavaju svoju ocjenu. Redosljed država članica jednak je kao na slici 46.

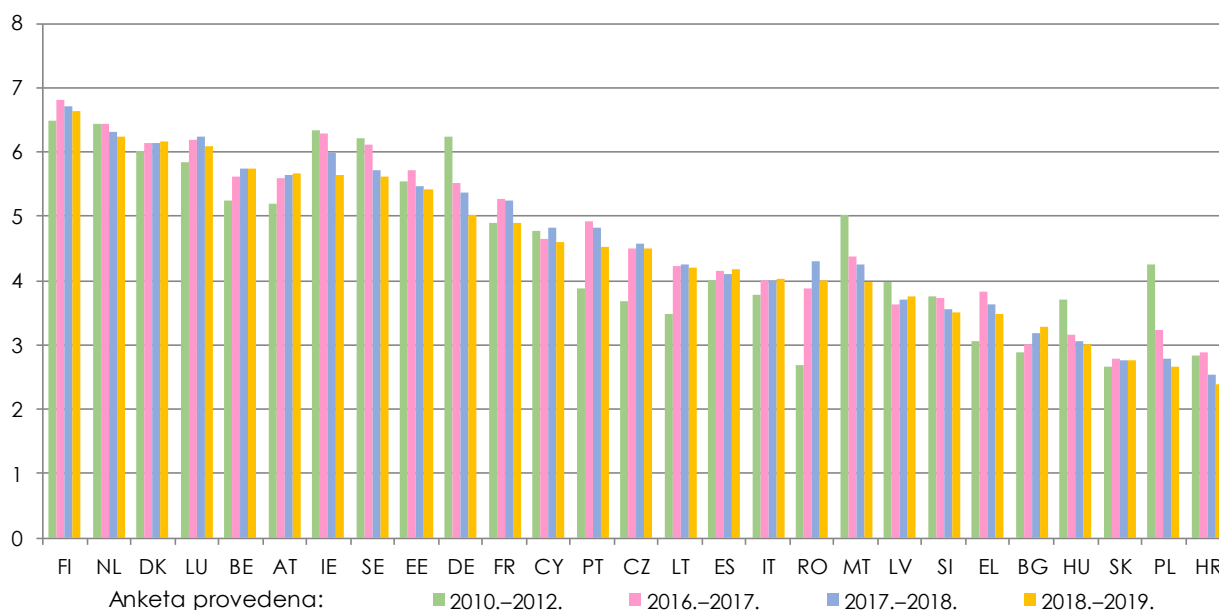
**Slika 47.: Glavni razlozi zbog kojih trgovačka društva imaju percepciju manjka neovisnosti (udio svih ispitanika – viša vrijednost znači veći utjecaj) (izvor: Eurobarometar <sup>(91)</sup>)**



**Slika 48.: Svjetski gospodarski forum (WEF): percepcija poduzeća o neovisnosti sudstva u razdoblju 2010.–2019. (percepcija – viša vrijednost znači bolja percepcija) (izvor: Svjetski gospodarski forum <sup>(92)</sup>)**

<sup>91</sup> Anketa Eurobarometra FL484, odgovori na 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?”

<sup>92</sup> Pokazatelj Svjetskog gospodarskog foruma (WEF) temelji se na anketnim odgovorima na pitanje: „Koliko je pravosudni sustav u vašoj državi neovisan o utjecaju vlade, pojedinaca ili trgovačkih društava? [1 = uopće nije neovisan; 7 = u potpunosti je neovisan]”. Odgovori na anketu dobiveni su na temelju reprezentativnog uzorka poduzeća koja pripadaju glavnim sektorima gospodarstva (poljoprivreda, proizvodna industrija, neproizvodna industrija i usluge) u svim predmetnim državama članicama. Anketa se provodila u različitim oblicima, uključujući razgovore uživo ili telefonske razgovore s direktorima poduzeća, tiskane obrasce poslane poštom i ankete na internetu. Vidjeti <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>.



### 3.3.2. Strukturna neovisnost

Jamstva strukturne neovisnosti zahtijevaju pravila, osobito u pogledu sastava suda, imenovanja, trajanja dužnosti kao i razloga za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeće i opoziv njegovih članova, koja omogućuju da se kod pojedinaca otkloni svaka legitimna sumnja u pogledu otpornosti navedenog tijela na vanjske čimbenike i njegove neutralnosti u odnosu na suprotstavljene interese<sup>(93)</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>(94)</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>(95)</sup>. U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. prikazan je niz pokazatelja koji se odnose na organizaciju pravosudnih sustava u svrhu zaštite neovisnosti sudstva.

Ovo izdanje Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u sadržava ažurirane pokazatelje za tijela uključena u disciplinske postupke protiv sudaca (slike 49. i 50.) i pokazatelje za imenovanje

<sup>93</sup> Vidjeti presudu Suda od 19. studenoga 2019., *A. K. i drugi* (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 Suda od 25. srpnja 2018., *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, t. 66. 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 polovina članova tijela trebali bi 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 izboru 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>94</sup> Vidjeti presudu Suda od 19. studenoga 2019., *A. K. i drugi* (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, t. 123.; presudu Suda do 24. lipnja 2019., *Komisija protiv Poljske*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, t. 112.

<sup>95</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”).

članova sudbenih vijeća (slike 51. i 52.)<sup>(96)</sup>. U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. nalaze se i informacije o tijelima uključenima u disciplinske postupke protiv državnih odvjetnika (slike 53. i 54.) te ažurirani detaljniji prikaz o naputcima državnim odvjetnicima u pojedinačnim slučajevima (slika 55.)<sup>(97)</sup>. Na slikama se nalaze nacionalni okviri na snazi u prosincu 2019.

Na slikama u Pregledu stanja ne daje se ocjena niti se prikazuju kvantitativni podaci o učinkovitosti tih zaštitnih mjera. Njima se ne nastoji dati slika o složenosti i detaljima zaštitnih mjera. Postojanje više zaštitnih mjera samo po sebi ne osigurava učinkovitost pravosudnog sustava. 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 potrebna je kultura integriteta i nepristranosti koja je zajednička svim sucima i koju poštuje društvo u cjelini.

– *Zaštitne mjere u disciplinskim postupcima protiv sudaca* –

Disciplinski postupci protiv sudaca ubrajaju se među najosjetljivije postupke u kontekstu pravosudne neovisnosti. Prema presudi Suda, „pravila koja uređuju stegovni sustav [...] osoba koje su zadužene za suđenje, sadržavaju nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od upotrebe takvoga sustava za politički nadzor nad sadržajem pravosudnih odluka”<sup>(98)</sup>. Skup jamstava koje je Sud utvrdio kao ključan za očuvanje neovisnosti pravosuđa obuhvaća pravila kojima se utvrđuje ponašanje koje se smatra disciplinskim prekršajem te stvarno primjenjive sankcije, pravila kojima je predviđeno uključivanje neovisnog tijela u skladu s postupkom u kojem su u cijelosti zajamčena prava zaštićena člancima 47. i 48. Povelje, a posebno prava obrane, te pravila kojima se utvrđuje mogućnost pokretanja pravnih postupaka kojima se osporavaju odluke disciplinskih tijela<sup>(99)</sup>. Sud je presudio da „članak 267. UFEU- a nacionalnim sudovima daje najširu mogućnost obraćanja Sudu (...) u svakom stadiju postupka kada to smatraju prikladnim”<sup>(100)</sup>. Prema presudi Suda bilo koji nacionalni propis kojim se priječi to diskrecijsko pravo kako bi se izbjegla izloženost disciplinskim sankcijama „negativno utječe na ovlasti koje su nacionalnim sudovima priznate člankom 267. UFEU-a i, posljedično, na učinkovitost suradnje između Suda i nacionalnih sudova (...) uspostavljene putem mehanizma zahtjeva za prethodnu odluku”<sup>(101)</sup>. Sud je naveo i da činjenica da sudovi „ne podliježu stegovnim sankcijama zbog (...) podnošenj[a] zahtjeva za prethodnu odluku Sudu (...) predstavlja jamstvo svojstveno neovisnosti sudova”<sup>(102)</sup>.

<sup>96</sup> Podaci se temelje na odgovorima na ažurirani upitnik koji je sastavila Komisija u 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 (CZ, DE, EE, CY, LU, AT, PL i FI) dobiveni su u suradnji s Mrežom predsjednika vrhovnih sudova EU-a.

<sup>97</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>98</sup> Vidjeti presudu Suda od 5. studenoga 2019., *Komisija protiv Poljske*, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, t. 114.; presudu Suda od 24. lipnja 2019., *Komisija protiv Poljske*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, t. 77. i presudu Suda od 25. srpnja 2018., *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, t. 67.

<sup>99</sup> Vidjeti presudu Suda Europske unije od 24. lipnja 2019., *Komisija protiv Poljske*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, t. 77. i presudu Suda od 25. srpnja 2018., *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, t. 67.

<sup>100</sup> Vidjeti presudu Suda od 5. srpnja 2016., *Ognjanov*, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, t. 17. Vidjeti i presudu Suda Europske unije od 19. studenoga 2019., *A. K. i drugi* (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, t. 103.

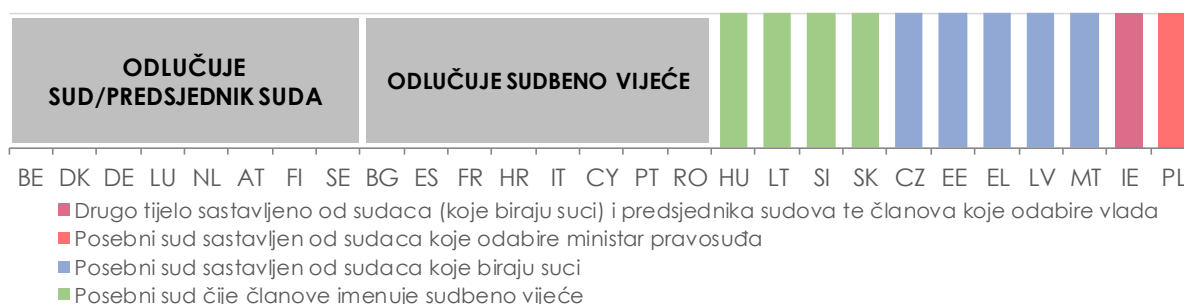
<sup>101</sup> Vidjeti presudu Suda od 5. srpnja 2016., *Ognjanov*, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, t. 25.

<sup>102</sup> Vidjeti rješenje Suda od 12. veljače 2019., *RH*, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110, t. 47.

Prema standardima Vijeća Europe, ako suci ne ispunjavaju svoje dužnosti učinkovito i pravilno, moguć je disciplinski postupak protiv sudaca<sup>(103)</sup>. Tumačenje zakona, ocjena činjenica i odvagivanje dokaza od strane sudaca u postupku donošenja odluka ne bi trebali prouzrokovati građansku ili disciplinsku odgovornost, osim u slučajevima zle namjere i grubog nemara<sup>(104)</sup>. Nadalje, disciplinske postupke treba voditi neovisno tijelo ili sud sa svim jamstvima pravičnog suđenja. Sudac protiv kojeg se vodi disciplinski postupak trebao bi imati pravo na osporavanje odluke i kazne. Disciplinske sankcije trebale bi biti razmjerne<sup>(105)</sup>.

Na slici 49. prikazan je ažurirani pregled tijela koja odlučuju o disciplinskim sankcijama protiv redovnih sudaca, a to mogu biti: (a) redovna neovisna tijela kao što su sudovi (vrhovni sud, upravni sud ili predsjednik suda) ili sudbena vijeća, odnosno (b) druga tijela čije je članove izričito imenovalo sudbeno vijeće, suci ili izvršna vlast.

**Slika 49.: Tijelo koje odlučuje o disciplinskim sankcijama protiv sudaca (\*)<sup>(106)</sup>**



(\*) **BG:** predsjednik suda može izreći blaže disciplinske sankcije. Sve odluke o disciplinskim mjerama mogu se sudski preispitivati pred Vrhovnim upravnim sudom. **CZ:** disciplinske predmete ispituju disciplinska vijeća Vrhovnog upravnog suda. Članove predlaže predsjednik suda na temelju popisa sudaca, a biraju se ždrijebom. **DK:** o disciplinskim sankcijama odlučuje posebni Revizijski sud koji se sastoji od pet članova, koje formalno imenuje ministar pravosuđa, ali ih predlažu Vrhovni sud, visoki sudovi, Udruga sudaca odnosno Odvjetnička komora, uz istaknutog člana akademske zajednice. Predsjednik prvostupanjskog suda može izdati upozorenje. **DE:** disciplinske mjere mogu se izreći u okviru službenih disciplinskih postupaka (vidjeti članak 63. njemačkog Zakona o sudstvu za savezne suce i jednakovrijedne odredbe na razini saveznih pokrajina), a izriču ih službenički sudovi („Dienstgericht des Bundes“ službenički je sud za savezne suce, a „Dienstgerichte der Länder“ službenički je sud za suce saveznih pokrajina), koji su posebni paneli na redovnim sudovima. Članove tih panela imenuju suci („Präsidium“) određenog suda (Savezni sud, viši regionalni sud ili regionalni sud). Manje ozbiljne disciplinske mjere, kao što je ukor, mogu se izreći u okviru disciplinskog rješavanja (vidjeti članak 64. njemačkog Zakona o sudstvu za savezne suce i jednakovrijedne odredbe na razini saveznih pokrajina), a izriče ih predsjednik suda ili ministar pravosuđa (i na razini saveznih pokrajina i na saveznoj razini). **EE:** disciplinske predmete ispituje disciplinsko vijeće sudaca koje imenuje Vrhovni sud i opća skupština svih estonskih sudaca. **IE:** o disciplinskim mjerama odlučuje Odbor za ponašanje sudaca, koji je osnovalo Sudbeno vijeće i koji se sastoji od triju sudaca koje su izabrali njihovi kolege, pet predsjednika sudova (članovi po službenoj dužnosti) i pet članova laika koje imenuje vlada. Suci se može smijeniti na temelju Ustava zbog navedenih povreda ili nesposobnosti za rad ako oba doma parlamenta (Oireachtas) donesu odluke kojima se traži smjena određenog suca. **EL:** disciplinsku nadležnost nad sucima u prvom i drugom stupnju imaju vijeća sastavljena od redovnih sudaca višeg ranga, koji se biraju ždrijebom. Disciplinsku nadležnost nad sucima visokog ranga ima Vrhovno disciplinsko vijeće. **IT:** odluke Sudbenog vijeća o disciplinskim mjerama mogu se sudski preispitivati pred Vrhovnim sudom. **LV:** disciplinske predmete ispituje Pravosuđni disciplinski odbor čiji se članovi imenuju na općoj skupštini sudaca. **ES:** disciplinske odluke o manjim disciplinskim prekršajima donosi upravljačko vijeće odgovarajućeg suda okruga u kojem sudac protiv kojeg se izriče disciplinska mjera obavlja dužnost (Visoki sud, Nacionalni sud i Vrhovni sud, a u skladu s člankom 421. stavkom 1. točkom (a) Organskog zakona o pravosuđu takve odluke mogu donositi čak i predsjednici Vrhovnog suda, Nacionalnog suda i Višeg suda na kojima sudac protiv kojeg se izriče disciplinska mjera obavlja dužnost). **LT:** u prvom stupnju odlučuje Pravosuđni sud časti, čiji se članovi i predsjednik (sudac kojeg bira Sudbeno vijeće) utvrđuju odlukom Sudbenog vijeća. Čini ga šest sudaca koje odabire i imenuje Sudbeno vijeće, dva člana koje imenuje predsjednik Republike i dva člana koje imenuje predsjednik parlamenta (Seimas). U drugom stupnju odlučuje Vrhovni sud. **HU:** disciplinske predmete ispituje Službenički sud, a njega imenuje Nacionalno sudbeno vijeće. Predsjednik suda može izreći najblažu sankciju („upozorenje“), koju se može osporavati pred Službeničkim sudom. **MT:** odlučuje Odbor za suce, koji je pododbor Komisije za pravosuđe. Odbor se sastoji od triju sudaca koje biraju njihovi kolege. **PL:** ministar pravosuđa bira suce koji sude u disciplinskim postupcima nakon neobvezujućeg savjetovanja s Nacionalnim sudbenim vijećem. Za Disciplinsko vijeće Vrhovnog suda, čija je zadaća odlučivanje, među ostalim, o disciplinskim predmetima protiv sudaca u drugom stupnju, utvrđeno je da nije neovisni sud u smislu prava EU-a u trima presudama Vrhovnog suda, kojima je provedena presuda Suda Europske unije od 19. studenog 2019. **SI:** disciplinski sud imenuje Sudbeno vijeće, a članovi su članovi samog Vijeća i suci koje predloži Vrhovni sud. **SK:** predsjednici prvostupanjskih sudova ovlašteni su izricati disciplinske sankcije u obliku „pisanog upozorenja“. Disciplinske panele imenuje Sudbeno vijeće. Ustavni sud nadležan je za disciplinske postupke protiv predsjednika i potpredsjednika Vrhovnog suda. **SE:** suca je moguće

<sup>103</sup> Točka 69. Preporuke CM/Rec(2010)12.

<sup>104</sup> Točka 66. Preporuke CM/Rec(2010)12.

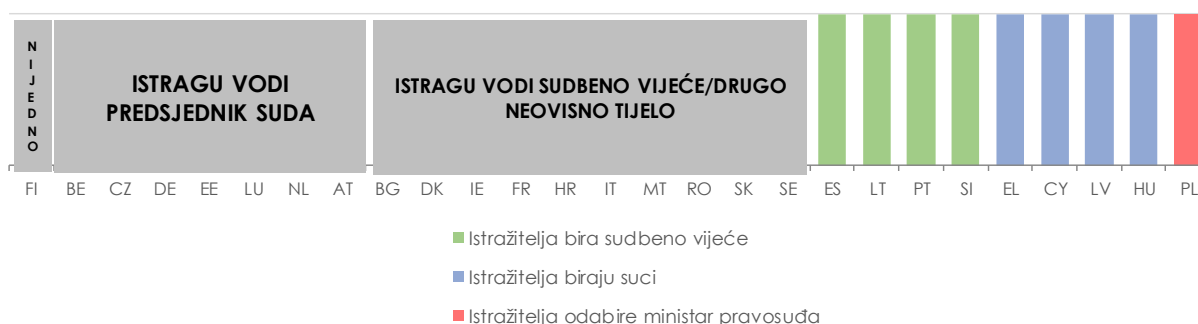
<sup>105</sup> Točka 69. Preporuke CM/Rec(2010)12.

<sup>106</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).

smijeniti samo ako je počinio teško kazneno djelo ili opetovano zanemarivao dužnosti te tako dokazao da je nesposoban obnašati dužnost. Ako drugo tijelo, a ne sud, donese odluku o smjeni suca (u praksi je to Nacionalni disciplinski odbor), predmetni sudac može zatražiti preispitivanje te odluke na sudu. Odluku može osporavati sam sudac pred okružnim sudom ili uz potporu sindikata pred radnim sudom kao prvostupanjskim sudom.

Na slici 50. prikazan je ažurirani pregled istražnih tijela koja provode službenu istragu tijekom disciplinskih postupaka protiv sudaca. To se ne odnosi na preliminarne istrage u kojima se odlučuje o pokretanju službenog disciplinskog postupka. Faza istrage posebno je osjetljiv korak u disciplinskom postupku jer bi mogla utjecati na neovisnost sudstva. Istražne ovlasti mogu primjenjivati: (a) redovna neovisna tijela kao što su predsjednici sudova ili sudbena vijeća ili (b) drugi istražitelji koje su izrijekom imenovali sudbeno vijeće, suci ili druga tijela kako bi provodili istrage u disciplinskim postupcima protiv sudaca.

**Slika 50.: Istražitelj zadužen za službeni disciplinski postupak protiv sudaca (\*) <sup>(107)</sup>**



(\*) **BG:** istragu vodi administrativni čelnik suda [za činjenice koje bi mogle dovesti do sankcije u obliku ukora] ili vijeće sudaca (disciplinski panel) pri Vrhovnom pravosudnom vijeću Bugarske. Inspektorat Vrhovnog pravosudnog vijeća provodi inspekcije na temelju kojih može donositi prijedloge za provođenje disciplinskog postupka. **CZ:** i ministar pravosuđa može provesti neke preliminarne istrage kako bi pripremio zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka, a obično se savjetuje s predsjednikom suda na kojem predmetni sudac obavlja dužnost. **DK:** bilo tko može podnijeti pritužbu Posebnom revizijskom sudu, koji se nalazi i kojim se upravlja na Vrhovnom sudu te koji odlučuje nakon saslušanja objiju stranaka. Istragu može voditi i predsjednik državnog odvjetništva. **DE:** nema službene predistražne faze. Ako se izriču manje ozbiljne disciplinske mjere, kao što je ukor, predsjednik suda i najviše službeničko tijelo (obično ministarstvo pravosuđa, i na razini saveznih pokrajina i na saveznoj razini) ocjenjuju činjenice. Najviše službeničko tijelo odlučuje treba li pokrenuti disciplinski postupak pred sudom. Sud potom provodi službene istrage. **EE:** predsjednik suda ili kancelar pravosuđa (ombudsman) mogu provesti istragu. **IE:** suci ne podliježu disciplinskom tijelu ili disciplinskom sustavu osim postupka na temelju Ustava prema kojem je suca moguće smijeniti zbog navedenih povreda ili nesposobnosti za rad ako oba doma parlamenta (Oireachtas) donesu odluke kojima se traži smjena određenog suca. **EL:** za građanske i kaznene sudove: pravosudna inspekcija, čiji se članovi biraju ždrijebom među sucima. Za upravne sudove: istražitelj se bira ždrijebom među članovima Državnog vijeća. **ES:** pokretača disciplinskih postupaka imenuje Glavno sudbeno vijeće. Pokretač se bira među sucima Vrhovnog suda i sucima s više od 25 godina pravnog iskustva, no on tijekom mandata obavlja isključivo dužnosti pokretača. **FR:** predsjednik Sudbenog vijeća za provođenje relevantnih istraga bira jednog ili dva člana Sudbenog vijeća. Ministarstvo može zatražiti izvješće od pravosudne inspekcije prije odluke o pokretanju postupka pred Vijećem. **IT:** ovlast za provođenje istrage ima glavni državni odvjetnik pri Vrhovnom sudu. Ovlast za provođenje upravnih istraga ima Glavni inspektorat pri Ministarstvu pravosuđa. **CY:** istragu vodi istražni sudac kojeg imenuje Vrhovni sud. **LV:** istragu vodi Pravosudni disciplinski odbor. **HU:** istragu vodi disciplinski povjerenik kojeg imenuje Službenički tribunal (disciplinski sud). **LT:** istragu vodi Povjerenstvo za pravosudnu etiku i disciplinske postupke, čiji se članovi i predsjednik (bira ga Sudbeno vijeće) utvrđuju odlukom Sudbenog vijeća, a čine ga četiri suca koje imenuje Sudbeno vijeće, dva člana koje imenuje predsjednik Republike i jedan član kojeg imenuje predsjednik parlamenta (Seimas). Predsjednik Povjerenstva za pravosudnu etiku i disciplinske postupke ima pravo povjeriti predsjedniku suda na kojem je sudac zaposlen ili predsjedniku višeg suda provođenje istrage i predstavljanje njezinih rezultata. **MT:** istragu vodi Odbor za suce. **NL:** istragu vodi glavni državni odvjetnik. **PL:** ministar pravosuđa za vođenje istraga imenuje službenika za disciplinske postupke za redovne suce te njegova dva zamjenika (oni mogu imenovati vlastite zamjenike među kandidatima iz redova sudaca). Ministar pravosuđa može preuzeti svaku istragu koja je u tijeku imenovanjem ad hoc službenika za disciplinske postupke ministra pravosuđa. **PT:** Sudbeno vijeće imenuje pravosudnu inspekciju, koja vodi istrage. **RO:** istragu vodi pravosudna inspekcija. **SI:** istragu vodi tužitelj u disciplinskim postupcima kojeg imenuje Sudbeno vijeće, a kandidate predlaže Vrhovni sud. **SK:** istragu vodi disciplinski panel, a imenuje ga Sudbeno vijeće. **SE:** parlamentarni ombudsman i kancelar pravosuđa djeluju kao tužitelji u slučajevima teške zloupotrebe dužnosti.

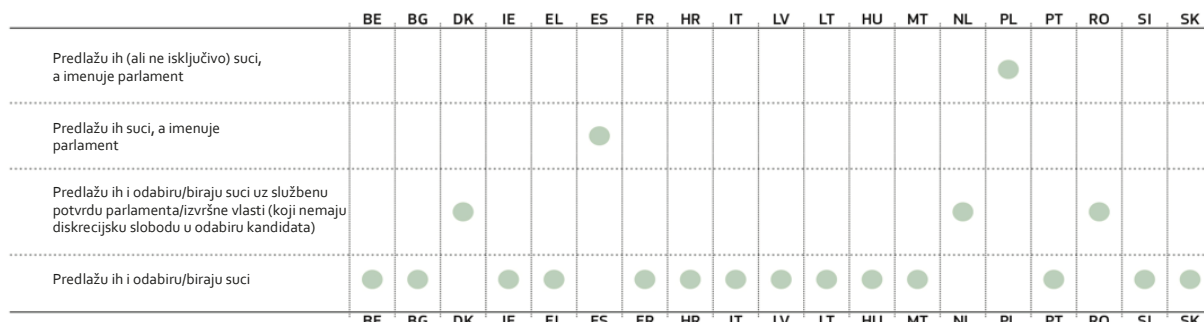
– Zaštitne mjere u pogledu predlaganja sudaca članova sudbenih vijeća –

<sup>107</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).

Sudbena vijeća ključna su tijela u osiguravanju neovisnosti pravosudnih sustava. Države članice same odlučuju o organizaciji svojih pravosudnih sustava, među ostalim i o osnivanju sudbenog vijeća. Međutim, u uvriještenim europskim standardima, posebno u Preporuci CM/Rec(2010)12, preporučuje se da bi „najmanje polovina članova [sudbenih vijeća] trebali (...) biti suci koje su izabrali njihovi kolege iz svih razina sudstva s poštovanjem pluralizma unutar sudbenog sustava” (<sup>108</sup>). Na slici u nastavku prikazana je uključenost sudstva u imenovanje sudaca članova sudbenih vijeća.

**Slika 51.: Imenovanje sudaca članova sudbenih vijeća: uključenost sudstva (\*) (<sup>109</sup>)**



(\*) Države članice prikazane su abecednim redom svojih zemljopisnih imena na izvornom jeziku. Na slici se nalaze nacionalni okviri na snazi u prosincu 2019. **DK:** suce članove Vijeća biraju suci. Sve članove formalno imenuje ministar pravosuđa. **EL:** suci članovi biraju se ždrijebjom. **ES:** suce članove imenuje parlament – Vijeće priopćuje parlamentu popis kandidata koje su podržali udruga sudaca ili 25 sudaca. **NL:** suce članove biraju pravosudna tijela, a imenuju se na prijedlog Sudbenog vijeća, među ostalim na temelju savjeta odbora za odabir (koji se uglavnom sastoji od sudaca i sudskog osoblja). Svi članovi Sudbenog vijeća službeno se imenuju kraljevskim dekretom – upravnim aktom koji ne ostavlja diskrecijski prostor izvršnoj vlasti. **PL:** kandidate za suce članove predlaže skupina od barem 2 000 građana ili 25 sudaca. Među tim kandidatima klubovi zastupnika izabiru do devet kandidata, koje odbor donjeg doma parlamenta (Sejm) uzima u obzir pri sastavljanju konačnog popisa od 15 kandidata, koje imenuje Sejm. **RO:** kampanju i izbor sudaca članova organizira Više sudbeno vijeće. Nakon što se potvrdi konačan popis izabranih sudaca članova, Senat ga u cijelosti odobrava. Senat može odbiti odobriti popis samo ako je u postupku izbora članova vijeća došlo do povrede prava i samo ako je povreda utjecala na rezultat izbora. Kad je riječ o izboru kandidata, Senat ne raspolaže diskrecijskom ovlašću.

Na ovoj je slici prikazan sastav sudbenih vijeća (<sup>110</sup>) prema postupku imenovanja. Konkretno, na njoj je prikazano jesu li članovi vijeća suci/državni odvjetnici koje su predložili i odabrali/izabrali njihovi kolege, članovi koje su imenovala tijela izvršne ili zakonodavne vlasti ili članovi koje su imenovala druga tijela. Najmanje polovina članova vijeća trebali bi biti suci koje su odabrali njihovi kolege sa svih razina sudstva vodeći računa o pluralizmu u pravosuđu (<sup>111</sup>). Na slici se nalazi činjenični prikaz sastava sudbenih vijeća, a ne kvalitativna ocjena njihova stvarnog funkcioniranja.

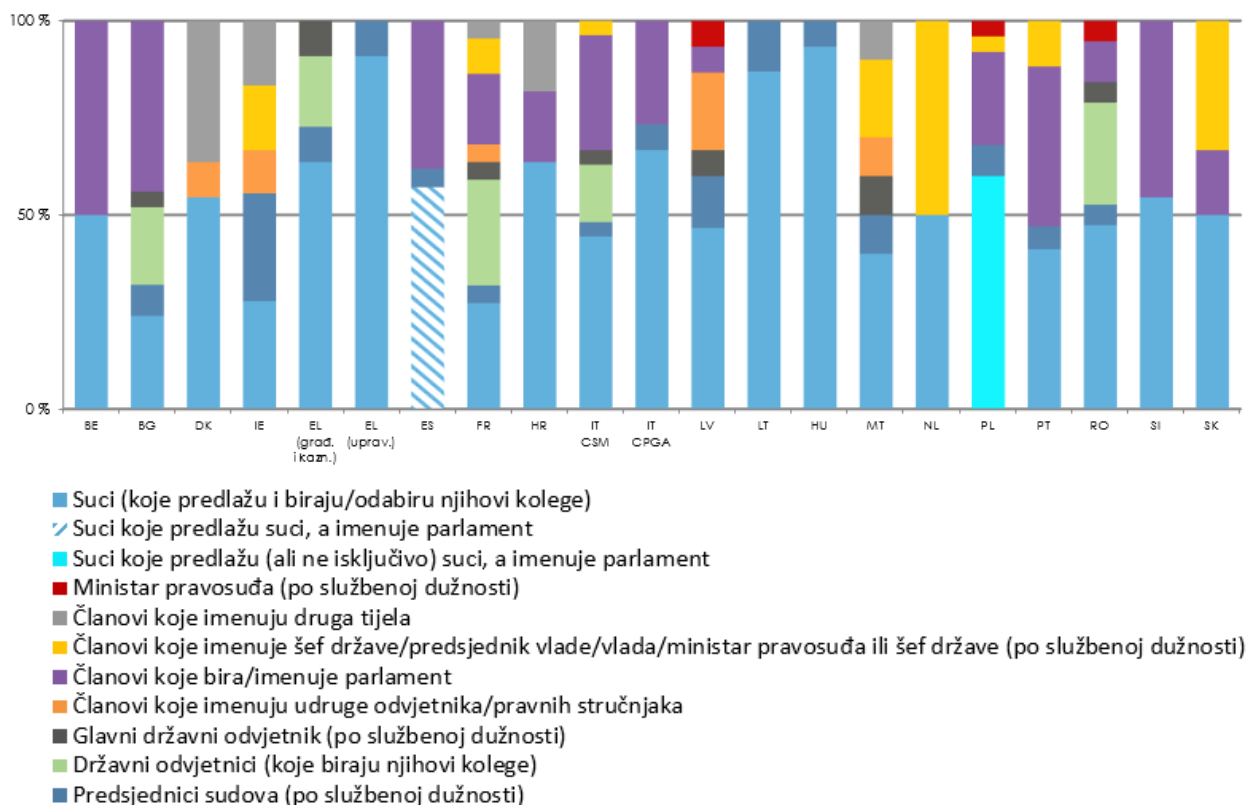
**Slika 52.: Sastav sudbenih vijeća prema postupku imenovanja (\*)**

<sup>108</sup> Preporuka CM/Rec(2010)12, točka 27.; vidjeti i Akcijski plan Vijeća Europe za 2016., točka C podtočka ii.; Mišljenje br. 10(2007) Savjetodavnog vijeća europskih sudaca (CCJE) upućeno Odboru ministara Vijeća Europe, o sudbenom vijeću u službi društva, točka 27.; i ENCJ, *Izvešća o sudbenim vijećima za razdoblje 2010.–2011.*, točka 2.3.

<sup>109</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).

<sup>110</sup> Sudbena vijeća neovisna su tijela, osnovana u skladu sa zakonom ili ustavom, koja nastoje zaštititi neovisnost sudstva i pojedinih sudaca i time promicati učinkovito funkcioniranje pravosudnog sustava.

<sup>111</sup> Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12 Odbora ministara državama članicama o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti, točke 26.–27.



(\*) **BE:** pravosuđni su članovi suci ili državni odvjetnici. **BG:** Vrhovno pravosudno vijeće sastoji se od Sudbenog vijeća (četnaest članova koje čine predsjednik Vrhovnog kasacijskog suda i Vrhovnog upravnog suda, šest članova koje izravno biraju suci i šest članova koje bira Narodna skupština) i Državnoodvjetničkog vijeća (jedanaest članova koje čine glavni državni odvjetnik, četiri člana koje izravno biraju državni odvjetnici, jedan član kojeg izravno biraju istražni suci i pet članova koje bira Narodna skupština). **DK:** sve članove Nacionalnog odbora za upravljanje sudovima formalno imenuje ministar pravosuđa. Kategorija „članovi koje su imenovala druga tijela” uključuje dva predstavnika sa sudova (koje imenuje sindikat administrativnog osoblja i sindikat policije). Osim toga, postoji Vijeće za imenovanje sudaca, koje izrađuje prijedloge za imenovanje sudaca (polovina njegovih članova suci su koje su izabrali njihovi kolege). **IE:** slika odražava sastav Sudske službe, članice Europske mreže sudbenih vijeća, u skladu s okvirom na snazi početkom prosinca 2019. Novo Sudbeno vijeće službeno je osnovano 17. prosinca 2019. u skladu sa Zakonom o Sudbenom vijeću iz 2019. Prva plenarna sjednica Sudbenog vijeća, koje se sastoji od svih sudaca u Irskoj, održana je 7. veljače 2020. **ES:** članove Vijeća koji dolaze iz sudstva imenuje parlament – Vijeće priopćuje parlamentu popis kandidata koje su podržali udruga sudaca ili 25 sudaca. **EL (građansko i kazneno pravosuđe):** Vijeće ima ukupno 11/15 članova, od kojih su 7/11 suci. Suci i državni odvjetnici biraju se ždrijebom. **EL (upravno pravosuđe):** Vijeće ima ukupno 11/15 članova, od kojih su 10/14 suci, koji se biraju ždrijebom. **FR:** Vijeće ima dva sastava – jedan koji je nadležan za redovne suce i jedan nadležan za državne odvjetnike. Vijeće uključuje jednog člana Conseil d'Etat kojeg je izabrala opća skupština Conseil d'Etat. **IT-CSM:** Consiglio Superiore della Magistratura (zadužen za građanske i kaznene sudove te državno odvjetništvo). Prema Ustavu, predsjednik Republike, prvi predsjednik Visokog kasacijskog suda i glavni državni odvjetnik pri Visokom kasacijskom sudu članovi su tog vijeća po službenoj dužnosti. **IT-CPGA:** Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (zadužen za upravne sudove). **MT:** vođa opozicije imenuje jednog člana laika. **NL:** članovi se službeno imenuju kraljevskim dekretom na prijedlog ministra sigurnosti i pravosuđa. **PL:** kandidate za suce članove predlaže skupina od barem 2 000 građana ili 25 sudaca. Među tim kandidatima klubovi zastupnika izabiru do devet kandidata, koje odbor donjeg doma parlamenta (Sejm) uzima u obzir pri sastavljanju konačnog popisa od 15 kandidata, koje imenuje Sejm. Vrhovni sud, provodeći prethodnu odluku Suda Europske unije donesenu u spojenim predmetima C-585/18, C-624/18 i C-625/18, presudio je 23. siječnja 2020. da u svojem postojećem sastavu Vijeće nije neovisno o izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, pa suci imenovani na njegov zahtjev ne mogu odlučivati o predmetima. Na izvanrednoj sjednici Opće skupštine Europske mreže sudbenih vijeća (ENCJ) 17. rujna 2018. donesena je odluka o suspendiranju članstva Nacionalnog sudbenog vijeća (KRS) jer više nije ispunjavalo zahtjeve ENCJ-a u pogledu neovisnosti o izvršnoj i zakonodavnoj vlasti na način kojim bi se osigurala neovisnost poljskog pravosuđa. **PT:** slika se odnosi na sastav Visokog sudbenog vijeća (Conselho Superior da Magistratura). Osim toga, postoje i Visoko vijeće za upravne i porezne sudove (Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais) i Visoko državnoodvjetničko vijeće (Conselho Superior do Ministério Público). **RO:** izabrane suce potvrđuje Senat. **SI:** članove koji nisu suci bira Državni zbor na prijedlog predsjednika Republike.

### – Zaštitne mjere u vezi s funkcioniranjem nacionalnih državnih odvjetništava u EU-u –

Državno odvjetništvo ima važnu ulogu u kaznenopravnom sustavu, kao i u 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 kontekstu Okvirne odluke o Europskom uhiđenom nalogu <sup>(112)</sup>, ured državnog odvjetnika može

<sup>112</sup> Okvirna odluka Vijeća 2002/584/PUP o Europskom uhiđenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SL L 190, 18.7.2002., str. 1.).

se smatrati nadležnim pravosudnim tijelom države članice za potrebe izdavanja europskog uhićenog naloga u svakom slučaju u kojem može postupati neovisno, a da nije, izravno ili neizravno, izloženo riziku podređenosti nalogima ili pojedinačnim uputama izvršne vlasti, poput ministarstva pravosuđa<sup>(113)</sup>.

Državna odvjetništva u cijelom EU-u organizirana su na različite načine i ne postoji jedinstveni model za sve države članice. Međutim, raširena je tendencija da ured državnog odvjetnika bude neovisniji, a ne podređen izvršnoj vlasti ili povezan s njome<sup>(114)</sup>. Prema Savjetodavnom vijeću europskih državnih odvjetnika za učinkovitu borbu protiv korupcije i pranja novca te povezanog gospodarskog i financijskog kriminala, poštovanje vladavine prava može se dodatno jamčiti većom neovisnošću i autonomijom državnog odvjetništva, zajedno s njegovom odgovornošću<sup>(115)</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 svoje profesionalne dužnosti i ispunjavanja svoje obveze pod odgovarajućim pravnim i organizacijskim uvjetima<sup>(116)</sup> i bez nepotrebnog upletanja<sup>(117)</sup>. Konkretno, ako vlada daje naputke opće prirode, npr. o kaznenoj politici, takvi naputci moraju biti u pisanom obliku i objavljeni na odgovarajući način<sup>(118)</sup>. Ako vlada ima ovlast davati naputke u pogledu kaznenog progona u određenom predmetu, takvi naputci moraju uključivati odgovarajuća jamstva<sup>(119)</sup>. Prema Preporuci iz 2000. Odbora ministara Vijeća Europe trebalo bi zabraniti davanje naputaka o nepokretanju kaznenog progona<sup>(120)</sup>. Ako državni odvjetnik odluči da neće pokrenuti kazneni progon, zainteresirane strane (uključujući žrtve) trebale bi moći osporiti tu odluku<sup>(121)</sup>.

---

<sup>113</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 (Državni odvjetnici pri sudovima 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-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079. 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>114</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>115</sup> Mišljenje br. 14(2019), Uloga državnih odvjetnika u borbi protiv korupcije i povezanog gospodarskog i financijskog kriminala, koje je donijelo Savjetodavno vijeće europskih državnih odvjetnika (CCPE), preporuka iii.

<sup>116</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>117</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), preporuka 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>118</sup> Preporuka iz 2000., točka 13. podtočka (c).

<sup>119</sup> Preporuka iz 2000., točka 13. podtočka (d)

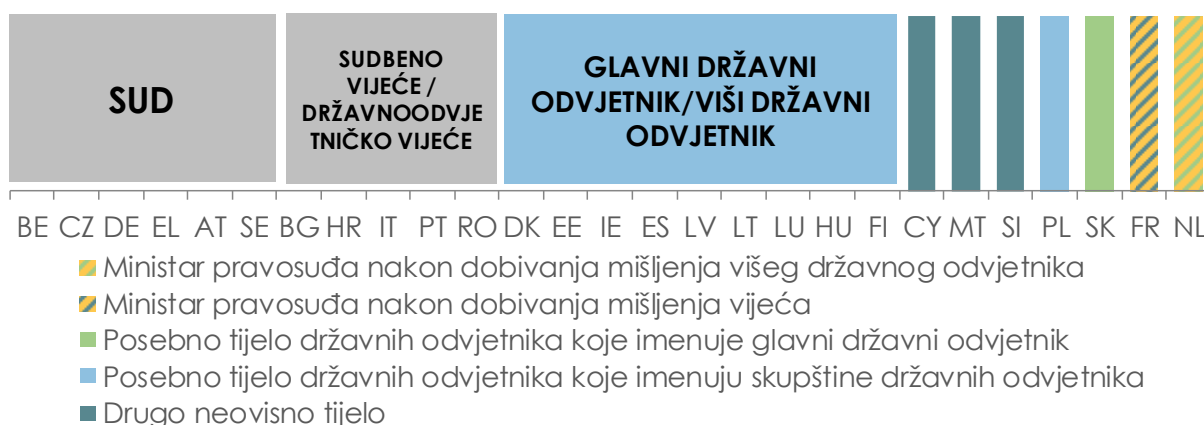
<sup>120</sup> Preporuka iz 2000., točka 13. podtočka (f). Vidjeti i Mišljenje br. 13(2018) Neovisnost, odgovornost i etika državnih odvjetnika, koje je donijelo Savjetodavno vijeće europskih državnih odvjetnika (CCPE), preporuka iv.

<sup>121</sup> Preporuka iz 2000., točka 34.

Na slikama u nastavku prikazan je činjenični pregled određenih aspekata okvira koji se primjenjuje na državna odvjetništva te se ne ocjenjuje njihovo stvarno funkcioniranje, za što je potrebna kvalitativna ocjena u kojoj se uzimaju u obzir posebne okolnosti u svakoj državi članici.

Na slici 53. prikazuje se pregled tijela koja odlučuju o disciplinskim sankcijama protiv državnih odvjetnika nižeg ranga. To mogu biti: (a) neovisna tijela kao što su sudovi ili sudbena vijeća ili državnoodvjetnička vijeća ili (b) druga tijela, kao što su glavni državni odvjetnik ili viši državni odvjetnik, neovisna tijela, posebna tijela sastavljena od državnih odvjetnika ili ministar pravosuđa. Ako nije drukčije navedeno u objašnjenju ispod slike, odluka tijela o disciplinskim mjerama protiv državnog odvjetnika može se sudski preispitivati <sup>(122)</sup>.

**Slika 53.: Tijelo koje odlučuje o disciplinskim sankcijama protiv državnih odvjetnika (\*)** (izvor: Europska komisija i Stručna skupina za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma)



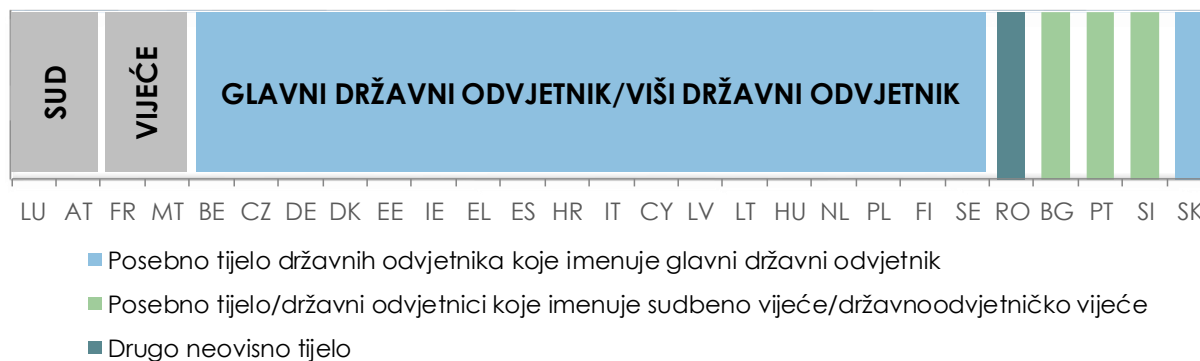
(\*) **BE:** viši državni odvjetnik (načelnik ureda državnog odvjetnika) ovlašten je odlučivati o lakšim disciplinskim sankcijama, dok teške sankcije izriču prvostupanjski disciplinski sudovi. Protiv odluka o disciplinskim mjerama može se podnijeti žalba pred disciplinskim žalbenim sudom. **BG:** Državnoodvjetničko vijeće Vrhovnog pravosudnog vijeća sastoji se od glavnog državnog odvjetnika, četiriju članova koje biraju državni odvjetnici, jednog člana kojeg biraju istražni suci i pet članova koje bira Narodna skupština. Njegove odluke o disciplinskim mjerama protiv državnog odvjetnika mogu se sudski preispitivati pred Vrhovnim upravnim sudom. Administrativni voditelj državnog odvjetništva može mu izreći samo ukor, o čemu obavješćuje Državnoodvjetničko vijeće, koje tu sankciju može potvrditi ili povući. **CZ:** disciplinske predmete ispituje disciplinsko vijeće Vrhovnog upravnog suda. Vijeće se sastoji od dva suca (sudac Vrhovnog upravnog suda i sudac Vrhovnog suda), dva državna odvjetnika, odvjetnika i još jednog pravnog stručnjaka iz druge grane pravne struke. Članove vijeća izabire ždrijebom predsjednik Vrhovnog upravnog suda s popisa kandidata koje su dostavili predstavnici različitih grana pravne struke (Vrhovni upravni sud, predsjednik Vrhovnog suda, glavni državni odvjetnik, predsjednik Odvjetničke komore i dekani pravnih fakulteta). Protiv odluke disciplinskog vijeća nije moguća žalba. **DK:** dansko Ministarstvo pravosuđa ovlašteno je odlučivati o posebnim disciplinskim mjerama protiv državnih odvjetnika. Međutim, u praksi Ministarstvo pravosuđa ovlašćuje Državno odvjetništvo da vodi disciplinske mjere protiv državnih odvjetnika. Protiv svih odluka o disciplinskim mjerama koje je donijelo Državno odvjetništvo može se podnijeti žalba Ministarstvu pravosuđa. Moguće je sudsko preispitivanje disciplinskih mjera koje je donijelo Ministarstvo pravosuđa, a državni odvjetnik može uložiti pritužbu parlamentarnom ombudsmanu. **DE:** viši državni odvjetnik može izreći disciplinsku mjeru blaže prirode. Zbog nadležnosti saveznih pokrajina za uređivanje disciplinskog prava za pokrajinske dužnosnike zakoni saveznih pokrajina imaju razne posebne značajke u tom pogledu. **EE:** glavni državni odvjetnik odlučuje o disciplinskim mjerama, uključujući razrješenje dužnosti, na prijedlog Državnoodvjetničkog disciplinskog odbora. Protiv odluka o disciplinskim mjerama može se podnijeti žalba pred upravnim sudom. **IE:** zamjenik predsjednika državnog odvjetništva odlučuje o disciplinskim sankcijama protiv državnih odvjetnika nižeg ranga. Protiv preporuke odgovarajućeg rukovoditelja o potrebi izricanja disciplinske mjere može se podnijeti žalba pred vanjskim Disciplinskim žalbenim odborom, prije nego što se ta disciplinska odluka donese. **EL:** peteročlana disciplinska vijeća Žalbenog suda prvenstveno su odgovorna za odlučivanje o disciplinskim pristupima i za izricanje svih disciplinskih sankcija državnim odvjetnicima osim razrješenja dužnosti, o čemu se odlučuje na plenarnoj sjednici Kasacijskog suda. Protiv odluka peteročlanih disciplinskih vijeća može se podnijeti žalba pred sedmeročlanim disciplinskim odborom Vrhovnog suda. **ES:** najviši državni odvjetnici iz različitih tijela Državnog odvjetništva odlučuju o disciplinskim mjerama, protiv kojih se može podnijeti žalba pred Fiskalnim vijećem (Consejo Fiscal). To se tijelo sastoji od glavnog državnog odvjetnika, zamjenika glavnog državnog odvjetnika, glavnog inspektora i šest drugih državnih odvjetnika. Odluke tog tijela mogu se sudski preispitivati na Nacionalnom sudu (Audiencia Nacional). **FR:** o mjerama odlučuje Ministarstvo pravosuđa nakon što tijelo Conseil Supérieur de la Magistrature donese neobvezujuće mišljenje. Protiv odluka o disciplinskim mjerama može se podnijeti žalba pred Državnim vijećem (Conseil d'Etat). **HR:** Državnoodvjetničko vijeće odlučuje o disciplinskim mjerama, koje se mogu sudski preispitivati pred upravnim sudovima. **IT:** odluke Sudbenog vijeća o disciplinskim mjerama mogu se sudski preispitivati pred Vrhovnim sudom. **CY:** disciplinske mjere donosi Komisija za javne službe, ustavno tijelo koje se sastoji od pet članova koje imenuje predsjednik Republike na mandat od šest godina. Protiv odluka o disciplinskim mjerama može se podnijeti žalba pred upravnim sudom, a potom i pred Vrhovnim sudom. **LV:** glavni državni odvjetnik može odlučiti o bilo kojoj disciplinskoj mjeri protiv bilo kojeg državnog odvjetnika. Rukovoditelji državnih odvjetništava mogu državnim odvjetnicima koji su pod njihovim rukovodstvom u dosje unijeti zabilješku ili izreći ukor. U slučaju ozbiljnijeg prijestupa rukovoditelj državnog odvjetništva može podnijeti prijedlog glavnom državnom odvjetniku o primjeni druge disciplinske mjere. Protiv odluka o disciplinskim mjerama koje je donio rukovoditelj državnog odvjetništva može se podnijeti žalba glavnom državnom odvjetniku. Protiv odluka o disciplinskim mjerama koje je donio glavni državni odvjetnik može se podnijeti žalba pred Disciplinskim sudom. **LT:** o disciplinskim mjerama odlučuje glavni državni odvjetnik. Protiv odluka o disciplinskim mjerama može se podnijeti žalba pred upravnim sudom. **LU:** o disciplinskim mjerama odlučuje glavni državni odvjetnik. **HU:** glavni državni odvjetnik odlučuje o mjerama kojima se sankcioniranom državnom odvjetniku oduzima priznanje, smanjuje mu se platni razred ili rang ili ga se razrješuje dužnosti. Voditelj odjela (viši državni odvjetnik) može izreći blaže mjere (opomena, ukor) protiv državnog odvjetnika koji mu je podređen. Protiv odluka o

<sup>122</sup> Preporuka iz 2000., točka 5. podtočka (e).

disciplinskim mjerama može se podnijeti žalba pred radnim sudom. **MT:** Odbor za odvjetnike i državne odvjetnike sastoji se od odvjetnika kojeg imenuje Komisija za pravosuđe, odvjetnika kojeg imenuje glavni državni odvjetnik i triju državnih odvjetnika koje imenuje Državnoodvjetničko vijeće. Odbor može izreći novčanu kaznu, opomenu i ukor te izdati preporuke državnom odvjetniku. Odbor može zatražiti od Komisije za pravosuđe da preporuči predsjedniku Vlade da savjetuje predsjedniku Malte da državnog odvjetnika suspendira ili ga razriješi dužnosti. Protiv mjera koje je donio Odbor može se podnijeti žalba Komisiji za pravosuđe. **NL:** hijerarhijski nadređeni državni odvjetnik može izreći određene mjere blaže prirode (pisani ukor, smanjenje godišnjeg dopusta, dodatni radni sati). Ministar pravosuđa može odlučiti o premještanju bez pristanka, suspenziji s dužnosti, novčanoj kazni i mjerama koje se odnose na plaću nakon što hijerarhijski nadređeni državni odvjetnik predloži tu mjeru ili izda savjet. Vlada je ovlaštena razriješiti državnog odvjetnika dužnosti nakon što hijerarhijski nadređeni državni odvjetnik predloži razrješenje ili da savjet o tome. Protiv odluka o disciplinskim mjerama može se podnijeti žalba pred Središnjim žalbenim sudom (Centrale Raad van Beroep). **AT:** o disciplinskim mjerama odlučuje posebno sudsko vijeće. **PL:** o disciplinskim mjerama na prvom stupnju općenito odlučuje disciplinsko tijelo u Uredu glavnog državnog odvjetnika, koje se sastoji od triju državnih odvjetnika koje imenuju skupštine državnih odvjetnika. Protiv tih se mjera može podnijeti žalba pred Disciplinskim vijećem Vrhovnog suda, koje u određenim slučajevima djeluje kao tijelo koje odlučuje u prvom stupnju. Kad djeluje kao drugostupanjski sud, to se Vijeće sastoji od dvaju sudaca Disciplinskog vijeća i jednog suca laika. Glavni državni odvjetnik (koji je ujedno i ministar pravosuđa) može razriješiti dužnosti državnog odvjetnika koji je dvaput sankcioniran sankcijom koja nije ukor, u slučaju počinjenja novog disciplinskog prijestupa (koje ne utvrđuje disciplinski sud). Nije moguće sudsko preispitivanje te odluke glavnog državnog odvjetnika. **PT:** o donošenju disciplinskih mjera odlučuje disciplinski odjel Visokog državnoodvjetničkog vijeća. Protiv odluka tog odjela može se podnijeti žalba plenarnoj sjednici Visokog državnoodvjetničkog vijeća, a potom i Vrhovnom upravnom sudu. **RO:** o disciplinskim mjerama odlučuje Više sudbeno vijeće. Protiv odluka o disciplinskim mjerama može se podnijeti žalba pred Vrhovnim sudom. **SI:** o disciplinskim sankcijama odlučuje disciplinski sud, a njega imenuje Državnoodvjetničko vijeće. Prvostupanjski disciplinski sud sastoji se od šest državnih odvjetnika koje predlaže glavni državni odvjetnik i triju sudaca koje predlaže predsjednik prvostupanjskog disciplinskog suda za suce iz redova članova tog suda. Drugostupanjski disciplinski sud sastoji se od šest članova koje imenuje Državnoodvjetničko vijeće: predsjednika, zamjenika predsjednika i dva člana predlaže predsjednik drugostupanjskog disciplinskog suda za suce iz redova članova tog suda; dva vrhovna državna odvjetnika predlaže glavni državni odvjetnik. **SK:** o disciplinskim mjerama odlučuje disciplinski odbor sastavljen od triju državnih odvjetnika koje imenuje glavni državni odvjetnik iz baze podataka s barem 40 osoba koje je predložilo Državnoodvjetničko vijeće. Protiv tih odluka može se podnijeti žalba pred disciplinskim žalbenim odborom u Uredu glavnog državnog odvjetništva, koji se sastoji od pet državnih odvjetnika koje imenuje glavni državni odvjetnik iz baze podataka s osobama koje je predložilo Državnoodvjetničko vijeće. Sudsko preispitivanje odluka disciplinskog žalbenog odbora moguće je pred regionalnim sudovima. **FI:** o disciplinskim mjerama odlučuje glavni državni odvjetnik. Protiv odluka o donošenju disciplinskih mjera može se podnijeti žalba pred upravnim sudom.

Na slici 54. prikazan je pregled istražnih tijela koja provode istragu tijekom disciplinskih postupaka protiv državnih odvjetnika. Ako nije drukčije navedeno u bilješkama uz sliku, to se ne odnosi na preliminarne istrage u kojima se odlučuje o pokretanju službenog disciplinskog postupka. Faza istrage važan je korak u disciplinskom postupku jer bi mogla utjecati na autonomiju državnog odvjetništva. Istražne ovlasti mogu izvršavati: (a) redovna neovisna tijela kao što su sud ili sudbeno vijeće ili državnoodvjetničko vijeće ili (b) glavni državni odvjetnik ili viši državni odvjetnik ili (c) druga tijela.

#### Slika 54.: Istražitelj zadužen za službeni disciplinski postupak protiv državnih odvjetnika (\*) (Izvor: Europska komisija i Stručna skupina za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma)

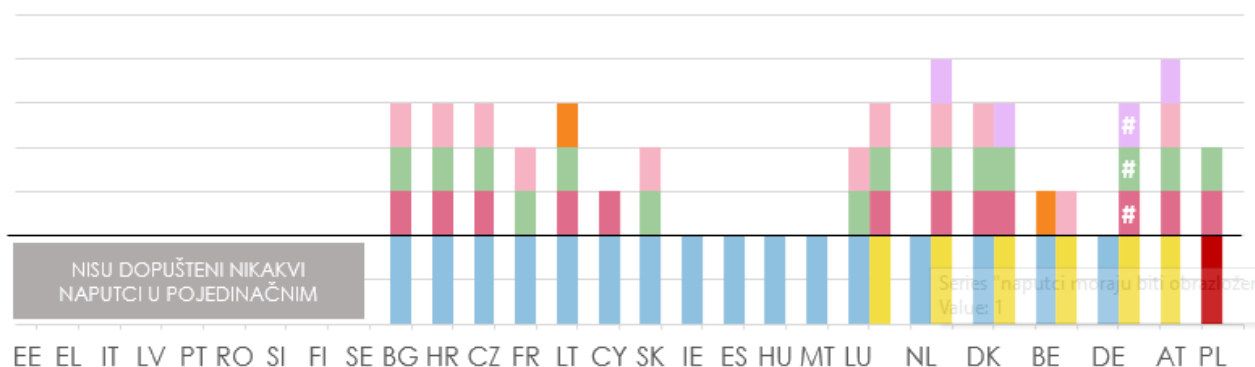


(\*) **BE:** istragu provodi hijerarhijski nadređeni državni odvjetnik. **BG:** administrativni rukovoditelj državnog odvjetništva provodi istragu u slučaju ukora. Za sve ostale sankcije istragu provodi tročlani disciplinski panel, a njega bira Državnoodvjetničko vijeće Vrhovnog pravosudnog vijeća iz redova svojih članova. Državnoodvjetničko vijeće Vrhovnog pravosudnog vijeća sastoji se od glavnog državnog odvjetnika, četiriju članova koje biraju državni odvjetnici, jednog člana kojeg biraju istražni suci i pet članova koje bira Narodna skupština. Inspektorat Vrhovnog pravosudnog vijeća provodi inspekcije na temelju kojih može donositi prijedloge za provođenje disciplinskog postupka. **CZ:** glavni državni odvjetnik i najviši državni odvjetnik mogu pregledati spis predmeta državnog odvjetnika i tražiti njegovu izjavu. **DK:** istragu provodi državno odvjetništvo. **DE:** načelnik ureda državnog odvjetnika ne samo što odlučuje o pokretanju disciplinskog postupka protiv državnog odvjetnika, već i vodi taj disciplinski postupak. Zbog nadležnosti saveznih pokrajina za uređivanje disciplinskog prava za pokrajinske dužnosnike zakoni saveznih pokrajina imaju razne posebne značajke u tom pogledu. **EE:** istragu provodi hijerarhijski nadređeni državni odvjetnik ili glavni državni odvjetnik, ovisno o tome tko je pokrenuo disciplinski postupak. Oni mogu zadaću prikupljanja dokaza i traženja objašnjenja dodijeliti drugom državnom odvjetniku koji nije ni član disciplinskog odbora ni državni odvjetnik protiv kojeg je postupak pokrenut ni podređeni tom državnom odvjetniku. Predmet se vodi pred državnoodvjetničkim disciplinskim odborom, koji se sastoji od dvaju državnih odvjetnika iz Ureda glavnog državnog odvjetnika, dvaju državnih odvjetnika iz okružnih ureda državnog odvjetništva i jednog suca. **IE:** istragu provodi hijerarhijski nadređeni državni odvjetnik. Održavanje istrage u slučajevima sa složenim činjeničnim stanjem ili u kojima je riječ o sumnji na ozbiljnu povredu dužnosti pripremit će odjel za ljudske resurse. **EL:** istragu provodi hijerarhijski nadređeni državni odvjetnik. **ES:** istragu provodi hijerarhijski nadređeni državni odvjetnik. **FR:** nakon upravne istrage ministar pravosuđa može odlučiti povjeriti istragu predmeta Visokom sudbenom vijeću (Conseil Supérieur de la Magistrature). **HR:** istragu vodi nadređeni državni odvjetnik. **IT:** ovlast za provođenje istrage ima glavni državni odvjetnik pri Vrhovnom sudu. Ovlast za provođenje upravnih istraga ima Glavni inspektorat pri Ministarstvu pravosuđa. **CY:** glavni državni odvjetnik imenuje jednog ili više službenika s višim rangom od predmetnog službenika, koji provode istragu i sastavljaju izvješće. Glavni državni odvjetnik potom na temelju dokaza odlučuje o upućivanju predmeta Komisiji za javne službe. **LV:** dužnosnik s ovlastima za primjenjivanje disciplinskih sankcija (glavni državni odvjetnik ili rukovoditelji državnih odvjetništava) pregledava sve materijale koje je primio i traži objašnjenje od državnog odvjetnika te, prema potrebi, organizira istragu disciplinskog prijestupa. Istragu može voditi državni odvjetnik iz Ureda glavnog državnog odvjetnika ili rukovoditelj državnih odvjetništava. **LT:** odjel za unutarnje istrage Ureda glavnog državnog odvjetnika ili službena inspeksijska komisija osnovana u skladu s nalogom glavnog državnog odvjetnika. **LU:** istragu provodi vijeće Vrhovnog suda. **HU:** disciplinski povjerenik koji istražuje slučaj jest državni odvjetnik kojeg je voditelj odjela (viši državni odvjetnik) imenovao da provede istragu slučaja predmetnog državnog odvjetnika. **MT:** predmet istražuje Odbor za odvjetnike i državne odvjetnike.

To tijelo sastoji se od odvjetnika kojeg imenuje Komisija za pravosuđe, odvjetnika kojeg imenuje glavni državni odvjetnik i triju državnih odvjetnika koje imenuje Državnoodvjetničko vijeće. **NL**: istragu provodi hijerarhijski nadređeni državni odvjetnik. **AT**: istragu provodi posebno sudsko vijeće. **PL**: predmet istražuje službenik za disciplinske postupke, odnosno državni odvjetnik kojeg je na tu dužnost imenovao glavni državni odvjetnik (koji je ujedno i ministar pravosuđa). Ministar pravosuđa može, na ad hoc osnovi, imenovati i državnog odvjetnika kao službenika za disciplinske postupke ministra pravosuđa koji je ovlašten preuzeti bilo koju tekuću istragu ili pokretati disciplinske istrage ili postupke. **PT**: istragu provodi inspekcija državnog odvjetništva. To tijelo sastoji se od državnih odvjetnika koje je imenovalo Visoko državnoodvjetničko vijeće. **RO**: pravosudna inspekcija tijelo je u okviru Višeg sudbenog vijeća. Odjel koji istražuje disciplinske mjere protiv državnih odvjetnika sastoji se od 13 državnih odvjetnika, a njih imenuje glavni inspektor pravosudne inspekcije na temelju natječaja. **SI**: istragu provode disciplinski državni odvjetnik i njegov zamjenik, a oni su vrhovni državni odvjetnici koje je imenovalo Državnoodvjetničko vijeće na prijedlog glavnog državnog odvjetnika uz njihov pristanak. **SK**: disciplinski odbor sastavljen od triju državnih odvjetnika koje imenuje glavni državni odvjetnik iz baze podataka s barem 40 osoba koje je predložilo Državnoodvjetničko vijeće. **FI**: istragu provodi glavni državni odvjetnik. **SE**: istragu provodi švedsko državno odvjetništvo.

Na slici 55. prikazano je u kojim državama članicama glavni državni odvjetnik ili ministar pravosuđa mogu davati naputke državnim odvjetnicima u pojedinačnim slučajevima (tijelo koje može davati naputke) te se prikazuju neke zaštitne mjere koje postoje za slučaj da se takvi naputci daju u pojedinačnom predmetu. Osim zaštitnih mjera prikazanih na slici <sup>(123)</sup> mogle bi postojati i druge mjere. U državama u kojima su naputci ministra pravosuđa dopušteni u skladu sa zakonom ta se ovlast možda primjenjivala u praksi ili se samo rijetko primjenjuje (vidjeti bilješku s objašnjenjem ispod slike).

**Slika 55.: Naputci državnim odvjetnicima u pojedinačnim predmetima: tijelo koje može davati naputke i zaštitne mjere (\*) (izvor: Europska komisija i Stručna skupina za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma)**



Tijelo koje može davati naputke državnim odvjetnicima u pojedinačnim predmetima:

- ministar pravosuđa koji je ujedno i glavni državni odvjetnik
- ministar pravosuđa
- glavni državni odvjetnik

Odabrane zaštitne mjere u slučaju da se naputci daju u pojedinačnom predmetu:

- mogućnost da se zatraži preispitivanje pred sudom
- u slučaju naputka o nepokretanju kaznenog progona mora se obavijestiti parlament
- stranke mogu dobiti uvid u naputke i iznositi primjedbe o njima
- naputci moraju biti izdani u pisanom obliku
- naputci moraju biti obrazloženi

(\*) **BE**: ministar pravosuđa ovlašten je davati naputke u pogledu kaznenog progona u pojedinačnim predmetima (pravo na pozitivnu zabranu kaznenog progona predviđeno je u članku 364. Zakonika o kaznenom postupku i članku 151. stavku 1. Ustava). Naputci su priloženi spisu predmeta, ali njihovo čitanje od strane stranaka ovisi o razlogu za donošenje presude i trenutačnoj fazi predmeta. **BG**: moguća je žalba, osim za akte glavnog državnog odvjetnika. **CZ**: glavni državni odvjetnik ovlašten je davati naputke o kaznenom progonu u pojedinačnim predmetima samo unutar Ureda glavnog državnog odvjetnika i prema visokim uredima državnog odvjetništva. **DE**: #: zaštitne mjere razlikuju se ovisno o tome promatra li se savezna ili pokrajinska razina. Savezni glavni državni odvjetnik jedini je državni odvjetnik na saveznoj razini kojeg nadzire i usmjerava savezni ministar pravosuđa i zaštite potrošača, a glavne državne odvjetnike 16 njemačkih saveznih pokrajina nadziru i usmjeravaju odgovarajuća pokrajinska ministarstva pravosuđa. Pravo na nadzor i usmjeravanje uključuje ovlast za davanje naputaka odgovarajućem glavnom državnom odvjetniku, ali je ograničeno načelom zakonitosti (tj. načelom obveznog kaznenog progona). Davanje naputaka u pojedinačnim predmetima gotovo se nikada ne događa. Na primjer, savezno ministarstvo i stranke u vladi Saske obvezali su se da neće koristiti svoja prava za davanje naputaka. Ministarstvo Tiringije obvezalo se da neće davati naputke u pojedinačnim predmetima, a ministarstvo Sjeverne Rajne-Vestfalije i vlada Donje Saske obvezali su se na to da će pojedinačne naputke davati samo u iznimnim slučajevima. Nema nikakvih saveznih zakona o pravilima za naputke, ali postoje određeni pokrajinski zakoni te savezni i pokrajinski propisi i smjernice u kojima se utvrđuju ta pravila. Na primjer, naputci saveznog

<sup>123</sup>

Vidjeti Preporuku iz 2000., točka 13. podtočke od (d) do (e).

ministarstva i ministarstava Sjeverne Rajne-Vestfalije i Tiringije moraju biti pisani, a u Tiringiji moraju biti i obrazloženi. U Donjoj Saskoj moraju biti u pisanom obliku ako se ne postigne nikakav sporazum, dok u Schleswig-Holsteinu moraju biti dokumentirani u pisanom obliku i prijavljeni predsjedniku parlamenta. Na saveznoj i pokrajinskoj razini naputci nadređenog dužnosnika obvezujući su samo unutar unutarnjeg radnog odnosa državnog odvjetnika, a akti kojima se krše upute i dalje su valjani. Budući da je državni odvjetnik dužan poštovati zakone, mora odbiti slijediti nezakonite naputke. Može se žaliti i dati te naputke na preispitivanje sljedećem višem nadređenom dužnosniku. Ako naputak bude potvrđen, a državni odvjetnik i dalje sumnja u njegovu zakonitost, može zatražiti da naputak preispita dužnosnik sljedeće više razine. Ako naputak bude ponovno potvrđen, državni odvjetnik mora se pridržavati tog naputka te ne krši svoje dužnosti ako je naputak nezakonit. Međutim, iznimno, državni odvjetnici ne smiju se nikada pridržavati naputaka ako bi se tim aktima činilo kazneno djelo, upravni prekršaj ili povreda ljudskog dostojanstva. Ne postoji nikakav poseban pravni lijek kojim bi se ti naputci mogli dati na preispitivanje sudu. Međutim, sudovi mogu preispitati zakonitost naputaka tijekom disciplinskih postupaka protiv državnih odvjetnika, npr. ako moraju odlučiti predstavlja li nepridržavanje naputaka kršenje profesionalnih dužnosti. **DK:** ministar pravosuđa ovlašten je davati naputke o kaznenom progonu u pojedinačnim predmetima (članak 98. stavak 3. Zakona o pravosuđu). Međutim, različiti ministri pravosuđa bili su vrlo neskloni korištenju te mogućnosti pa takav naputak nije izdan od 1990-ih. O naputcima se u pisanom obliku mora obavijestiti predsjednika danskog parlamenta (članak 98. stavak 3. Zakona o pravosuđu). Regionalni državni odvjetnici mogu preispitivati odluke policijskih okruga, a predsjednik državnog odvjetništva može preispitivati odluke regionalnih državnih odvjetnika. **IE:** nije navedeno u članku 4. stavku 1. Zakona o progonu za kaznena djela iz 1974. **ES:** glavni državni odvjetnik određuje unutarnje naloge i naputke primjerene službi i izvršavanju funkcija kaznenog progona, a oni mogu biti općeniti ili se odnositi na konkretna pitanja. **LT:** protiv naputaka glavnog državnog odvjetnika može se podnijeti žalba sudu. Glavni državni odvjetnik ne može davati naputke o tome koju odluku treba donijeti. **LU:** glavni državni odvjetnik i ministar pravosuđa mogu državnom odvjetništvu naložiti pokretanje kaznenog progona u nekom predmetu (ali ne mogu naložiti suprotno). Međutim, već više od 20 godina ministar pravosuđa nije izdao nikakve naputke. Ne postoji nikakav zakonski zahtjev da se o takvom naputku savjetuje s državnim odvjetnikom ili traži mišljenje glavnog državnog odvjetnika. **HR:** naputci glavnog državnog odvjetnika mogu se preispitivati u pogledu njihove zakonitosti, učinkovitosti itd. **HU:** U skladu s člankom 53. Zakona CLXIV. iz 2011. o statusu glavnog državnog odvjetnika, državnih odvjetnika i drugih zaposlenika tužiteljstva i državnog odvjetništva državni odvjetnik može zatražiti od glavnog državnog odvjetnika da primi pisanu potvrdu naputka u pojedinačnom predmetu. Državni odvjetnik može izričito odbiti naputak ako bi se njime činilo kazneno djelo ili upravni prekršaj ili bi se državnog odvjetnika dovelo u opasnost, a ako se ne slaže s naputkom može zatražiti da predmet preuzme drugi državni odvjetnik te se takav zahtjev ne može odbiti. **MT:** s obzirom na pitanja o ulozi pojedinačnih državnih odvjetnika u odnosu na ulogu glavnog državnog odvjetnika, Ured glavnog državnog odvjetnika osnovan je na temelju Ustava Malte. Osim toga, Ustavom se glavnom državnom odvjetniku dodjeljuju prava i obveze te mu se daje sigurnost trajanja mandata kako je propisano u odredbama članaka 91. i 97. Ustava. Prema odredbama poglavlja 90. zakonodavstva Malte, Uredba o glavnom državnom odvjetniku, glavni državni odvjetnik zapošljava službenike koji ga zastupaju u obavljanju njegovih funkcija i dužnosti u skladu sa zakonom. Ti službenici zastupaju glavnog državnog odvjetnika u obavljanju njegovih funkcija i diskrecijskih ovlasti. Kada zastupaju glavnog državnog odvjetnika u obavljanju njegovih funkcija, službenici uživaju jednaku pravnu zaštitu. Stoga, u odredbama malteškog zakonodavstva državni odvjetnici nisu dobili izričita jamstva jer se smatra da oni u obavljanju svojih funkcija zastupaju samog glavnog državnog odvjetnika te pritom uživaju zaštitu koju zakonodavstvo dodjeljuje samom glavnom državnom odvjetniku. **NL:** ministar pravosuđa može državnom odvjetništvu davati naputke o pokretanju ili nepokretanju kaznenog progona u određenom predmetu, ali prije toga mora dobiti pisano obrazloženo mišljenje Kolegija državnih odvjetnika (College van procureurs-generaal) o predloženim naputcima, a u slučaju naputka o nepokretanju kaznenog progona mora obavijestiti Parlament. Dosad se, međutim, dogodio tek jedan takav slučaj prije više od 20 godina. Ne postoje nikakvi posebni propisi u pogledu naputaka koje glavni državni odvjetnik daje za pojedinačne predmete. Kolegij državnih odvjetnika može davati naputke državnom odvjetniku u određenom predmetu. To se tijelo sastoji od triju do pet članova i odlučuje većinom glasova, pri čemu moraju biti prisutna najmanje tri člana. Ne postoje nikakve posebne zaštitne mjere u slučajevima u kojima Kolegij daje naputke za određeni predmet. **AT:** ministar pravosuđa ovlašten je davati naputke o kaznenom progonu u pojedinačnim predmetima nakon dobivanja neobvezujućeg mišljenja neovisnog tijela (Weisungsrat) osnovanog pri Uredu glavnog državnog odvjetnika. Ministar pravosuđa jednom godišnje mora izvješćivati parlament o svim naputcima koje je izdao u pojedinačnim predmetima, nakon što su dotični predmeti zaključeni, uključujući razloge za nepridržavanje mišljenja Weisungsrata, ako je primjenjivo (članak 29.a stavak 3. Zakona o državnom odvjetništvu). Za razdoblje 2012.–2017. prijavljeno je 54 naputaka u pojedinačnim predmetima (Izvešće o naputcima (Weisungsbericht) za 2018.). **PL:** glavni državni odvjetnik ujedno je i ministar pravosuđa. Ako se državni odvjetnik ne slaže s naputkom u pojedinačnom predmetu, može zatražiti izmjenu naputka ili svoje izuzeće iz primjene akta ili sudjelovanja u predmetu. O izuzeću u konačnici odlučuje državni odvjetnik koji je neposredni nadređeni državnom odvjetniku koji je izdao nalog. **SK:** naputci u pojedinačnim predmetima moraju biti priloženi spisu predmeta kako bi ih druge stranke mogle pročitati i iznijeti primjedbe na njih, ali samo pod određenim uvjetima.

### 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 prikazana su kretanja u percepciji neovisnosti sudstva u široj javnosti i među trgovačkim društvima. U ovom izdanju prikazani su i neki odabrani pokazatelji u vezi s pravnim zaštitnim mjerama u pogledu tijela uključenih u disciplinske postupke protiv sudaca i državnih odvjetnika. 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 2020. prikazuju se promjene u **percepciji neovisnosti** iz anketa provedenih među širom javnošću (Eurobarometar) i trgovačkim društvima (Eurobarometar i Svjetski gospodarski forum):
  - u svim su anketama općenito vidljivi *slični rezultati*, osobito u pogledu sastava dviju skupina država članica s najvišom i najnižom percepcijom neovisnosti sudstva,
  - anketa Svjetskog gospodarskog foruma (slika 48.), koja je predstavljena osmi put, pokazuje da se percepcija poduzeća o neovisnosti *poboljšala* ili je *ostala stabilna* u oko dvije trećine država članica u usporedbi s 2010. te s proteklom godinom. Isto tako, među državama članicama koje se suočavaju s posebnim problemima (<sup>124</sup>) percepcija neovisnosti *poboljšala se* ili je *ostala stabilna* u gotovo tri petine tih država tijekom devetogodišnjeg razdoblja,
  - u anketi Eurobarometra među širom javnošću (slika 44.), koja je predstavljena peti put, vidljivo je da se percepcija neovisnosti *poboljšala* u oko dvije trećine država članica u usporedbi s 2016. Percepcija neovisnosti u široj javnosti *poboljšala se* u više od dvije trećine država članica koje se suočavaju s posebnim problemima tijekom petogodišnjeg razdoblja. Međutim, u usporedbi s proteklom godinom, percepcija neovisnosti u široj javnosti  *smanjila se* u oko dvije petine svih država članica i u oko polovine država članica koje se suočavaju s posebnim problemima, a u nekoliko država članica razina percepcije neovisnosti i dalje je posebno niska,
  - u anketi Eurobarometra među trgovačkim društvima (slika 46.), koja je predstavljena peti put, vidljivo je da se percepcija neovisnosti *poboljšala* u više od polovine država članica u usporedbi s 2016. i u oko tri petine država članica u usporedbi s proteklom godinom (u usporedbi s proteklom godinom takvo stanje postojalo je u oko tri petine država članica koje se suočavaju s posebnim problemima i u više od dvije trećine ostalih država članica). Međutim, u nekoliko država članica razina percepcije neovisnosti i dalje je posebno 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 45. i 47.),
  - među razlozima za dobru percepciju neovisnosti sudova i sudaca gotovo četiri petine trgovačkih društava i šire javnosti (43 % odnosno 44 % svih ispitanika) navelo je *jamstva koja proizlaze iz statusa i položaja sudaca*.
- U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. prikazani su ažurirani pregledi disciplinskih tijela koja provode postupke protiv sudaca te nadležnosti pravosuđa, izvršne vlasti i parlamenta u odabiru sudaca članova sudbenih vijeća, kao i nekoliko pregleda koji se

<sup>124</sup>

Vidjeti bilješku 18.

odnose na državna odvjetništva:

- na slici 49. prikazan je ažurirani pregled tijela zaduženih za **disciplinske postupke protiv sudaca**. U većini država članica tijelo koje odlučuje o disciplinskim sankcijama jest neovisno tijelo, primjerice sud (Vrhovni sud, upravni sud ili predsjednik suda) ili sudbeno vijeće, a u nekim državama članicama to je poseban sud čiji se članovi posebno biraju ili imenuju (od strane sudbenog vijeća, sudaca ili, u jednoj državi članici, ministra pravosuđa) kako bi sudjelovali u disciplinskim postupcima,
- na slici 50. prikazan je ažurirani pregled **istražitelja zaduženih za disciplinske postupke protiv sudaca**. U većini država članica istražitelj je predsjednik suda ili sudbeno vijeće. U nekim državama članicama istražitelja posebno biraju suci ili sudbeno vijeće, a u jednoj državi članici bira ga ministar pravosuđa,
- na slikama 51. i 52. prikazani su ažurirani pregledi o uključenosti sudstva u **imenovanje sudaca članova sudbenih vijeća i o sastavu sudbenih vijeća**. Države članice same odlučuju o organizaciji svojih pravosudnih sustava, među ostalim i o osnivanju sudbenog vijeća. Međutim, ako je država članica osnovala sudbeno vijeće, njegova neovisnost mora biti zajamčena u skladu s europskim standardima. U gotovo svim državama članicama suce članove sudbenih vijeća predlažu i biraju ili odabiru suci,
- na slikama 53. i 54. prikazani su pregledi **disciplinskih tijela koja provode postupke protiv državnih odvjetnika**. Na slici 55. prikazan je ažuriran i detaljniji pregled tijela koja mogu davati **naputke državnim odvjetnicima u pojedinačnim predmetima** te su prikazane neke od zaštitnih mjera koje postoje ako se takvi naputci daju u konkretnom predmetu.

#### 4. ZAKLJUČCI

Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. pokazuje da postoji stalno poboljšanje u učinkovitosti pravosudnih sustava u velikoj većini država članica. Unatoč tomu, i dalje postoje izazovi u pogledu osiguranja potpunog povjerenja građana u pravne sustave onih država članica u kojima bi mogla biti ugrožena jamstva koja proizlaze iz statusa i položaja sudaca, a time i njihova neovisnost.

U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u daju se objektivne i usporedive informacije o neovisnosti, kvaliteti i učinkovitosti nacionalnih pravosudnih sustava te se on koristi kao referentni dokument za europski semestar, a bit će i jedan od izvora u predstojećem izvješću o vladavini prava. Kako je najavljeno u Komunikaciji o daljnjem jačanju vladavine prava u Uniji – Nacrt za djelovanje, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u dodatno će se razvijati u relevantnim područjima povezanim s vladavinom prava.