



Bruxelles, 30.9.2020.  
COM(2020) 580 final

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

**Izvešće o vladavini prava za 2020.  
Stanje vladavine prava u Europskoj uniji**

{SWD(2020) 300-326}

*Vladavina prava štiti narod od samovolje moćnika.  
Jamstvo je naših najosnovnijih svakodnevnih prava i sloboda.  
Omogućuje nam da izrazimo svoje mišljenje i informiramo se u neovisnim medijima.*

## **Govor predsjednice von der Leyen o stanju Unije 2020.**

### **1. Uvod**

Europska unija temelji se na skupu zajedničkih vrijednosti koje obuhvaćaju temeljna prava, demokraciju i vladavinu prava<sup>1</sup>. One su temelj naših društava i zajedničkog identiteta. Demokracija ne može napredovati bez neovisnih sudova koji jamče zaštitu temeljnih prava i građanskih sloboda, kao ni bez aktivnog civilnog društva i slobodnih i pluralističkih medija. Cijeli svijet prepoznaje vrlo visoke standarde EU-a u tim područjima<sup>2</sup>. No ti visoki standardi ne primjenjuju se uvijek jednako, moguće ih je poboljšati, a uvijek postoji i rizik od nazadovanja. Zauzimanje za naše temeljne vrijednosti zajednička je odgovornost svih država članica i institucija EU-a te bi svaka od njih trebala dati svoj doprinos.

#### *Što je vladavina prava?*<sup>3</sup>

Vladavina prava utvrđena je u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji kao jedna od vrijednosti koja je zajednička svim državama članicama. Ona znači da sva tijela javne vlasti uvijek djeluju u okviru ograničenja utvrđenih zakonom, u skladu s vrijednostima demokracije i temeljnih prava te pod nadzorom neovisnih i nepristranih sudova. Vladavinom prava obuhvaćena su načela kao što su zakonitost, koja podrazumijeva transparentan, odgovoran, demokratski i pluralistički postupak donošenja zakona, pravna sigurnost, zabrana proizvoljnog izvršenja izvršnih ovlasti, djelotvorna sudska zaštita koju osiguravaju neovisni i nepristrani sudovi, djelotvorno sudske preispitivanje, uključujući poštovanje temeljnih prava, dioba vlasti i jednakost pred zakonom. Ta su načela priznali Sud Europske unije i Europski sud za ljudska prava. Osim toga, Vijeće Europe izradilo je norme te izdalo mišljenja i preporuke s jasno utvrđenim smjernicama za promicanje i poštovanje vladavine prava.

Vladavina prava ustaljeno je načelo. Iako države članice imaju različite nacionalne identitete, pravne sustave i tradicije, osnovno značenje vladavine prava jednako je u cijelom EU-u. Poštovanje vladavine prava nužno je kako bi se osiguralo povjerenje građana i poduzeća u javne institucije, a njezina ključna načela podupiru građani u svim državama članicama<sup>4</sup>. Vladavina prava izravno utječe na život svih građana. Preduvjet je za osiguravanje jednakosti pred zakonom i zaštitu prava građana EU-a. Neophodna je za provedbu zakona i politika EU-a i ključna za uniju jednakosti, mogućnosti i socijalne pravедnosti. Zbog specifičnih okolnosti

<sup>1</sup> Članak 2. Ugovora o Europskoj uniji. Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.

<sup>2</sup> World Justice Project – indeks vladavine prava; Svjetski gospodarski forum – „The Global Competitiveness Report” (hr. izvješće o globalnoj konkurentnosti); Transparency International – Indeks percepcije korupcije; Reporteri bez granica – Svjetski indeks slobode medija.

<sup>3</sup> Vidjeti COM(2019) 163 „Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji: Trenutačno stanje i mogući sljedeći koraci” i COM(2019) 343 „Jačanje vladavine prava u Uniji: Nacrt za djelovanje”. Iznimno je važna i nedavna sudska praksa Suda Europske unije.

<sup>4</sup> Posebno istraživanje Eurobarometra 489 – vladavina prava.

2020. dodatno su ugrožena građanska prava, a radi svladavanja pandemije bolesti COVID-19 bilo je nužno donekle ograničiti naše slobode, kao što su sloboda kretanja, sloboda okupljanja ili sloboda poduzetništva. Djelotvorni nacionalni sustavi provjere i ravnoteže kojima se jamči poštovanje vladavine prava ključni su kako bi se osiguralo da takva ograničenja naših prava ne prelaze ono što je potrebno i razmjerno, da su vremenski ograničena i da podliježu nadzoru nacionalnih parlamenata i sudova.

### *Jačanje vladavine prava: prioritet za djelotvorno funkcioniranje Unije*

EU se temelji na vladavini prava. Sve što ugrožava vladavinu prava potkopava i njegove pravne, političke i gospodarske temelje. Nedostaci u jednoj državi članici utječu na druge države članice i na cijeli EU. Osigurati poštovanje vladavine prava primarna je odgovornost svih država članica, ali Unija ima zajednički interes i ulogu u odgovoru na pitanja vladavine prava u kojim se god područjima ona pojave. Poštovanje vladavine prava okosnica je i funkcioniranja unutarnjeg tržišta, suradnje u području pravosuđa na temelju uzajamnog povjerenja i priznavanja te zaštite financijskih interesa Unije, kao što je to nedavno istaknulo Europsko vijeće.<sup>5</sup> Kako bi EU osigurao održiv i otporan oporavak, iznimno je važno da njegovi alati i instrumenti mogu funkcionirati u okruženju koje se temelji na vladavini prava.

Vladavina prava važna je tema za EU i izvan njegovih granica. EU će nastaviti primjenjivati snažan i usklađen pristup na unutarnje politike u području vladavine prava, na vladavinu prava u kontekstu rada sa zemljama pristupnicama i susjednim zemljama te na cjelokupno vanjsko djelovanje, na bilateralnoj, regionalnoj i multilateralnoj razini.

Vodeći se univerzalnim vrijednostima i načelima utvrđenima u Povelji UN-a i međunarodnom pravu EU nepokolebljivo brani ljudska prava, demokraciju i vladavinu prava u cijelom svijetu, što pokazuje novi Akcijski plan EU-a za ljudska prava i demokraciju za razdoblje 2020.–2024.<sup>6</sup> i što je u skladu s ciljevima održivog razvoja<sup>7</sup>. Poštovanje vladavine prava na globalnoj razini uključuje jačanje suradnje u pitanjima vladavine prava s međunarodnim i regionalnim organizacijama, kao što su Ujedinjeni narodi, Vijeće Europe i Organizacija za europsku sigurnost i suradnju.

EU je u zadnjih desetak godina izradio i ispitao brojne instrumente za lakšu provedbu vladavine prava<sup>8</sup>. Zbog ozbiljnog ugrožavanja vladavine prava u nekim državama članicama održane su dodatne rasprave na razini EU-a i nacionalnoj razini o jačanju sposobnosti EU-a da reagira na takve situacije. Komisija je u Komunikaciji iz srpnja 2019. predložila da bi EU i njegove države članice trebale intenzivnije raditi na promicanju snažne političke i pravne kulture kojom se podupire vladavina prava te da bi trebali osmisliti instrumente za sprečavanje nastanka ili pogoršanja problema u području vladavine prava<sup>9</sup>.

### *Europski mehanizam vladavine prava*

U političkim smjernicama predsjednice von der Leyen predviđa se uspostava dodatnog i sveobuhvatnog mehanizma vladavine prava kao ključnog elementa zajedničke predanosti EU-a i država članica jačanju vladavine prava. Taj je mehanizam osmišljen kao godišnji

<sup>5</sup> Zaključci Europskog vijeća od 17. do 21. srpnja 2020.: „*Financijski interesi Unije štite se u skladu s općim načelima sadržanima u Ugovorima Unije, osobito s vrijednostima iz članka 2. UEU-a [Ugovor o Europskoj uniji]. Europsko vijeće ističe važnost zaštite financijskih interesa Unije. Europsko vijeće ističe važnost poštovanja vladavine prava.*”

<sup>6</sup> JOIN(2020) 5 final.

<sup>7</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

<sup>8</sup> Instrumenti vladavine prava na razini EU-a. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_factsheet\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf).

<sup>9</sup> Vidjeti Komunikaciju Komisije navedenu u bilješci 3.

ciklus za promicanje vladavine prava i sprečavanje nastanka i pogoršanja problema. Njime se nastoji omogućiti bolje razumijevanje i poznavanje pitanja i važnih pomaka u područjima koja izravno utječu na poštovanje vladavine prava, a to su pravosudni sustav, okvir za borbu protiv korupcije, medijski pluralizam i sloboda medija te druga institucionalna pitanja povezana sa sustavima provjere i ravnoteže. Utvrđivanje postojećih izazova pomoći će državama članicama da pronađu rješenja kojima se štiti vladavina prava, uz suradnju i uzajamnu potporu Komisije, drugih država članica i dionika kao što je Venecijanska komisija.

Takav se pristup temelji na bliskom dijalogu s nacionalnim tijelima i dionicima, čime se jamči transparentnost te se objektivno i nepristrano uključuju sve države članice. Podaci o tome svake se godine objedinjuju u izvješću o vladavini prava, u kojem se u 27 poglavlja o pojedinačnim zemljama navodi ocjena svake države članice. Tim mehanizmom vladavine prava dodatno se jačaju i nadopunjavaju drugi instrumenti EU-a kojima se države članice potiču na provedbu strukturnih reformi u područjima obuhvaćenima područjem primjene tih instrumenata. To su, među ostalim, pregled stanja u području pravosuđa u EU-u<sup>10</sup> i europski semestar<sup>11</sup>, a sada i instrument Next Generation EU. Ocjene iz godišnjeg izvješća svojevrsna su referentna točka za te instrumente. Drugim elementima instrumenata vladavine prava u EU-u i dalje će se prema potrebi osiguravati djelotvoran i razmjeran odgovor na izazove u području vladavine prava<sup>12</sup>.

Osim što se dijalogom produbljuje zajedničko razumijevanje, mehanizmom vladavine prava strukturirat će se Komisijina potpora državama članicama i nacionalnim dionicima pri svladavanju izazova povezanih s vladavinom prava. Strukturne reforme podupiru se nizom instrumenata i programa financiranja, primjerice pružanjem tehničke pomoći i financiranjem projekata u području javne uprave, pravosuđa, borbe protiv korupcije i medijskog pluralizma. Za projekte s europskom dimenzijom dostupna su i posebna i izravna bespovratna sredstva za civilno društvo i mreže (kao što su pravosudne i novinarske mreže). Osmišljanju reformi moglo bi doprinijeti i stručno znanje priznatih međunarodnih tijela, posebno Vijeća Europe, ali i razmjene sa stručnjacima iz ostalih država članica.

Za jačanje djelovanja EU-a u području vladavine prava nužno je da institucije i države članice EU-a blisko i stalno surađuju. Glavni je cilj europskog mehanizma vladavine prava promicanje međuinstitucijske suradnje i poticanje svih institucija EU-a da joj doprinesu u skladu sa svojim institucionalnim ulogama. To je ključan aspekt europskog mehanizma vladavine prava i prikaz dugoročnog interesa Europskog parlamenta<sup>13</sup> i Vijeća<sup>14</sup>. Zajednička i objektivna osnova tog cilja, u kojem se sve države članice smatraju ravnopravnima, osmišljena je s tim ciljem. Komisija će poduprijeti trenutačno djelovanje tih dviju institucija,

---

<sup>10</sup> Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u godišnji je informativni alat za usporedbu, kojim se EU-u i državama članicama nastoji pomoći da povećaju djelotvornost nacionalnih pravosudnih sustava. Njime se osiguravaju objektivni, pouzdani i usporedivi podaci o nizu pokazatelja koji su važni za ocjenu učinkovitosti, kvalitete i neovisnosti pravosudnih sustava u svim državama članicama.

<sup>11</sup> Pitanja povezana s vladavinom prava razmatraju se u okviru europskog semestra s obzirom na to kako utječu na poslovno okruženje, ulaganja, gospodarski rast i radna mjesta.

<sup>12</sup> Europski mehanizam vladavine prava trebalo bi razlikovati od drugih instrumenata, kao što su postupci na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a ili postupci zbog povrede prava.

<sup>13</sup> Rezolucija od 25. listopada 2016. s preporukama Komisiji o uspostavi mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava; Rezolucija od 14. studenoga 2018. o potrebi za sveobuhvatnim mehanizmom EU-a za zaštitu demokracije, vladavine prava i temeljnih prava.

<sup>14</sup> U zaključcima predsjedništva Vijeća za opće poslove iz studenoga 2019. istaknuto je da bi Komisijina izvješća mogla poslužiti kao osnova za godišnji dijalog Vijeća o vladavini prava. <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>.

uključujući daljnje aktivnosti na temelju rezolucije Europskog parlamenta čija je priprema u tijeku<sup>15</sup>. Europski mehanizam vladavine prava pomoći će pojednostavniti rasprave o vladavini prava na razini EU-a i ojačati međuinstitucijsku suradnju, čime će se omogućiti godišnji ritam rada Europskog parlamenta i Vijeća, provedba strukturiranih i usmjerenih daljnjih mjera i suradnja s nacionalnim parlamentima.

Mehanizam vladavine prava jedan je od elemenata šireg djelovanja na razini EU-a u području jačanja vrijednosti demokracije, jednakosti i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina. Dopunit će se skupom predstojećih inicijativa, među kojima su akcijski plan za europsku demokraciju, obnovljena strategija za primjenu Povelje o temeljnim pravima i ciljne strategije za ispunjavanje potreba najosjetljivijih pripadnika naših društava radi promicanja društva u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, pravda, solidarnost i jednakost.

### *Prvo izvješće o vladavini prava<sup>16</sup>*

U ovom izvješću i 27 poglavlja o pojedinačnim zemljama u kojima se navodi ocjena svake države članice Komisija nastoji utvrditi prve ključne elemente stanja u državama članicama. Na tim će se elementima temeljiti novi ciklus mehanizma vladavine prava i buduća izvješća.

Ocjene iz 27 poglavlja o pojedinačnim zemljama, koja su sastavni dio ovog izvješća o vladavini prava, pripremljene su na temelju područja primjene i metodologije koji su dogovoreni s državama članicama.<sup>17</sup> Taj je rad bio usmjeren na sljedeća četiri glavna stupa: pravosudni sustav, okvir za borbu protiv korupcije, medijski pluralizam i drugi sustavi institucijske provjere i ravnoteže. Metodologija za svaki od tih stupova temeljila se na odredbama prava EU-a relevantnima za ocjenu. Pritom su u obzir uzeti mišljenja i preporuke Vijeća Europe, koji sadržavaju korisne smjernice. Ta četiri područja utvrđena su u pripremnom postupku kao ključni međuovisni stupovi za osiguravanje vladavine prava. Djelotvorni pravosudni sustavi i snažni sustavi institucijske provjere i ravnoteže u središtu su poštovanja vladavine prava u našim demokracijama. No zakoni i snažne institucije nisu dovoljni. Vladavina prava zahtijeva poticajan ekosustav koji se temelji na poštovanju neovisnosti sudstva, djelotvornim politikama borbe protiv korupcije, slobodnim i pluralističkim medijima, transparentnoj i visokokvalitetnoj javnoj upravi te aktivnom civilnom društvu. Preventivnim politikama i kampanjama na lokalnoj razini senzibiliziraju se građani, a poštovanje vladavine prava zadržava se kao jedan od glavnih prioriteta. Istraživačko novinarstvo, neovisni mediji i nadzor koji provodi civilno društvo nužni su kako bi se osiguralo da donositelji odluka snose odgovornost.

Ovo je izvješće rezultat bliske suradnje s državama članicama, i na političkoj razini u Vijeću i na političkim i tehničkim bilateralnim sastancima, te se temelji na različitim izvorima. Ta će se metodologija primjenjivati u godišnjem postupku mehanizma vladavine prava. Uspostavljena je mreža nacionalnih kontaktnih točaka u području vladavine prava koja će pridonijeti uvođenju mehanizma i njegove metodologije te služiti kao stalni komunikacijski kanal. Ta se mreža dosad sastala dvaput. Sve države članice sudjelovale su u postupku izrade izvješća tako što su početkom svibnja dostavile pisane doprinose<sup>18</sup>, a od svibnja do srpnja sudjelovale u ciljanim virtualnim posjetima zemljama<sup>19</sup>. Komisija je tijekom posjeta zemljama raspravljala o zbivanjima u području vladavine prava s nacionalnim tijelima država

<sup>15</sup> Uspostava mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava (2020/2072(INL)).

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en)

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en)

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en)

<sup>19</sup> Detaljnije informacije o posjetima zemljama dostupne su u poglavljima o pojedinačnim zemljama.

članica, među ostalim s pravosudnim i neovisnim tijelima, tijelima za izvršavanje zakonodavstva, ali i drugim dionicima, kao što su udruženja novinara i civilno društvo. Prije donošenja ovog izvješća države članice imale su priliku dostaviti najnovije podatke za poglavlje o svojoj zemlji.

Provedeno je i ciljano savjetovanje s dionicima, u kojem su dobiveni vrijedni horizontalni doprinosi i doprinosi za pojedinačne zemlje od brojnih agencija EU-a, europskih mreža, nacionalnih i europskih organizacija civilnog društva i profesionalnih udruženja te međunarodnih i europskih sudionika.<sup>20</sup> Oni uključuju Agenciju za temeljna prava, Europsku mrežu sudbenih vijeća, Mrežu predsjednika vrhovnih sudova Europske unije, Europsku mrežu nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava (ENNHRI), Vijeće odvjetničkih komora Europe (CCBE), Vijeće Europe, Organizaciju za europsku sigurnost i suradnju (OEES) i Organizaciju za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD), ali i nacionalna i međunarodna udruženja civilnog društva i novinara.

Poglavlja o pojedinačnim zemljama temelje se na kvalitativnoj ocjeni koju je provela Komisija i usmjerena su na sintezu važnih pomaka od siječnja 2019., kojoj prethodi kratak činjenični opis pravnog i institucionalnog okvira relevantnog za svaki stup. Ta ocjena prikazuje i utvrđene izazove i pozitivne aspekte, uključujući dobre prakse. Komisija je osigurala dosljedan i usklađen pristup tako što je primijenila istu metodologiju i razmotrila iste teme u svim državama članicama, proporcionalno zabilježenom stanju i pomacima. Poglavlja o pojedinačnim zemljama nisu iscrpan opis svih elemenata relevantnih za stanje vladavine prava u državama članicama, već se u njima prikazuju važni pomaci<sup>21</sup>. Na temelju ovog prvog iskustva i razvoja situacije u državama članicama u narednim se godinama mogu uvrstiti ili dodatno razraditi i drugi relevantni aspekti.

U okviru ocjene uzimaju se u obzir i zahtjevi na temelju prava EU-a, uključujući presude Suda. Osim toga, preporuke i mišljenja Vijeća Europe koristan su referentni okvir za norme i najbolje prakse. Vijeće Europe dodatno je pridonijelo ocjeni u poglavljima o pojedinačnim zemljama pregledom svojih nedavnih mišljenja i izvješća o državama članicama EU-a<sup>22</sup>.

Ocjena u ovom izvješću o vladavini prava temelji se na tom procesu koji je uključivao dijalog, savjetovanja i doprinose stručnjaka. Pruža čvrstu i dobro dokumentiranu osnovu za raspravu s Europskim parlamentom i Vijećem i za njihov daljnji rad u tom području. Očekuje se da će se europski mehanizam vladavine prava razvijati i dodatno poboljšavati međuinstitucijskim raspravama i dijalogom s državama članicama te da će poslužiti za kolektivno učenje i potaknuti potporu EU-a.

#### *Pandemija bolesti COVID-19: ispit otpornosti vladavine prava*

Osim izravnog zdravstvenog i gospodarskog utjecaja kriza uzrokovana bolešću COVID-19 donijela je niz problema u društvu, i to posebno za javne uprave te za pravne i ustavne sustave. Ta je kriza ozbiljan test za otpornost nacionalnih sustava u kriznim vremenima. Sve države članice poduzimaju izvanredne mjere za zaštitu javnog zdravlja, a većina ih je proglasila neki oblik izvanrednog stanja ili je u skladu s ustavnim odredbama ili zakonima o zaštiti javnog zdravlja dodijelila posebne ovlasti u izvanrednim situacijama. Promjenom ili

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en)

<sup>21</sup> Primjeri elemenata koji se ove godine nisu sustavno razmatrali odnose se na mehanizme odgovornosti za tijela za izvršavanje zakonodavstva, ulogu i neovisnost javnih medija, ali i mjere koje su poduzimaju kako bi se osiguralo da javna tijela djelotvorno provode zakone i kako bi se spriječila zloupotreba administrativnih ovlasti.

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en)



obustavom uobičajenih nacionalnih sustava provjere i ravnoteže može se ozbiljno ugroziti vladavina prava, a u određenim se državama članicama u javnosti mnogo raspravljalo o takvim odlukama. Komisija zbog toga pomno prati primjenu izvanrednih mjera, što je prema potrebi navedeno i u poglavljima o pojedinačnim zemljama.

Komisija ističe da odgovor na krizu mora biti u skladu s našim temeljnim načelima i vrijednostima utvrđenima u Ugovorima. Ispitivanjem izvanrednih mjera nastojalo se prije svega provjeriti jesu li mjere bile vremenski ograničene, jesu li uspostavljene mjere zaštite kojima se osiguravalo da su mjere neophodne i razmjerne te je li bilo moguće provoditi parlamentarni i pravosudni nadzor, ali i nadzor koji provode mediji i civilno društvo<sup>23</sup>. Kako se najakutnija faza krize bližila kraju, iduće je ključno pitanje bio način na koji su se te izvanredne ovlasti postupno smanjivale ili ukidale. Budući da pandemija još traje, izvanredno stanje ili izvanredne mjere još su na snazi u mnogim državama članicama. Komisija će stoga morati i dalje pratiti situaciju. Trenutačno stanje prate i međunarodne organizacije,<sup>24</sup> a Europski parlament zatražio je od Venecijanske komisije mišljenje o mjerama poduzetima u državama članicama i o njihovom utjecaju na demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava<sup>25</sup>.

Reakcije na krizu pokazale su da su nacionalni sustavi uglavnom vrlo otporni. U mnogim su državama članicama sudovi pomno analizirali izvanredne mjere i odvijale su se političke i pravne rasprave o tome jesu li poduzete mjere opravdane i razmjerne, jesu li odluke bile zakonite i jesu li primijenjeni odgovarajući postupci i instrumenti. Komisijino kontinuirano praćenje i nacionalne rasprave već ukazuju na mnoge nalaze i razmatranja koji mogu dodatno pridonijeti nacionalnim raspravama i boljem pravnom i političkom odgovoru.

Prvo bi se razmatranje odnosilo na kulturu vladavine prava i na razinu povjerenja u sustave provjere i ravnoteže u državama članicama. Tu je ponajprije riječ o interakciji među nacionalnim institucijama i njihovoj iskrenoj suradnji, ulozi parlamentarnog nadzora i prilikama za održavanje savjetovanja te o pravilima transparentnosti za građane. Pandemija bolesti COVID-19 pokazala je da je važno osigurati da se u hitnom i djelotvornom donošenju odluka nužnih za zaštitu javnog zdravlja ne zaobilaze uspostavljeni sustavi provjere i ravnoteže, uključujući te sustave u parlamentima, a posebno kad te mjere utječu na temeljne slobode i prava cijelog stanovništva.

Drugo bi se razmatranje odnosilo na utjecaj na rad medija i civilnog društva pri provedbi demokratskog nadzora. Dođe li zbog izvanrednih mjera do ublažavanja institucijskih provjera kojima podliježu donositelji odluka, nadzor koji mediji i civilno društvo provode nad javnim odlukama postaje još važniji. No mediji i civilno društvo u određenim državama članicama

---

<sup>23</sup> Vijeće Europe dostavilo je korisne smjernice o kriterijima koje treba uzeti u obzir. Treba, među ostalim, razmotriti jesu li zakoni i izvanredno stanje doneseni u skladu s primjenjivim postupcima, jesu li izvanredno stanje i izvanredne mjere strogo vremenski ograničeni, je li „ublažavanje” sustava provjere i ravnoteže bilo ograničeno i razmjerno te analizirati širinu definicije izvanrednih ovlasti i neophodnu parlamentarnu kontrolu nad djelovanjem izvršne vlasti. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> i [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

<sup>24</sup> Vidjeti, na primjer, dokument Venecijanske komisije Vijeća Europe „*Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – reflections*” (Poštovanje demokracije, ljudskih prava i vladavine prava tijekom izvanrednih stanja – razmatranja), 26. svibnja 2020., CDL-PI(2020)005rev.

<sup>25</sup> [www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967](https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967)

suočavaju se s novim preprekama. Takve situacije, među ostalim, pridonose širenju dezinformacija i smanjenju povjerenja u javna tijela, što ugrožava vladavinu prava<sup>26</sup>.

Treće se razmatranje odnosi na otpornost pravosudnih sustava. Pristup neovisnom sudu i sudskom preispitivanju temeljni je element vladavine prava. Nakon djelomičnog zatvaranja nacionalnih sudova, koji pri primjeni prava EU-a djeluju i kao sudovi Unije, razotkrivene su velike slabosti. Brojne države članice poduzimaju mjere za ublažavanje utjecaja pandemije i uspjele su ponovno pokrenuti sudske rasprave zahvaljujući socijalnom distanciranju ili videokonferencijskim tehnikama. Pandemija je u brojnim državama članicama potaknula i digitalizaciju sudskih postupaka.

Ta su razmatranja odraz širih rasprava otpornosti sustava država članica u kontekstu vladavine prava<sup>27</sup>. Pandemija bolesti COVID-19 u tom je smislu pokazala kako vladavina prava izravno utječe na svakodnevni život ljudi.

## **2. Ključni aspekti stanja vladavine prava u državama članicama**

Ustavni, pravni i politički sustavi u državama članicama općenito imaju visoke standarde vladavine prava. Ključna načela vladavine prava, odnosno zakonitost, pravna sigurnost, zabrana proizvoljnog izvršenja izvršnih ovlasti, djelotvorna sudska zaštita koju osiguravaju neovisni i nepristrani sudovi, uključujući poštovanje temeljnih prava, dioba vlasti i jednakost pred zakonom, sadržana su u nacionalnim ustavima i prenesena u zakonodavstvo. No postoje i ozbiljni izazovi, kao što su slučajevi u kojima se ugrožava otpornost mjera zaštite vladavine prava i u kojima nedostaci postaju očitiji.

Uzimajući u obzir četiri stupa koji čine mehanizam vladavine prava, u četirima odjeljcima u nastavku opisane su mnoge zajedničke teme i trendovi, konkretni izazovi i pozitivna kretanja<sup>28</sup>. Osim toga, iz ocjena za svih 27 država članica opisanih u poglavljima o pojedinačnim zemljama izdvojeni su primjeri posebno važnih kretanja u državama članicama.<sup>29</sup> Cilj je pokrenuti konstruktivnu raspravu o jačanju vladavine prava i potaknuti države članice na to da pronalaze rješenja za različite poteškoće, uče iz tuđih iskustava i pokažu kako se vladavina prava može dodatno ojačati uz potpuno poštovanje nacionalnih tradicija i nacionalnih posebnosti.

### **2.1. Pravosudni sustavi**

Djelotvorni pravosudni sustavi ključni su za poštovanje vladavine prava. Neovisnost, kvaliteta i učinkovitost utvrđeni su parametri djelotvornog pravosudnog sustava bez obzira na model nacionalnog pravnog sustava i tradiciju na kojoj se temelji. Iako je organizacija pravosuđa u državama članicama u nadležnosti država članica, one pri izvršavanju te nadležnosti moraju osigurati da se u okviru nacionalnih pravosudnih sustava pruža

---

<sup>26</sup> Vidjeti i Zajedničku komunikaciju Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Borba protiv dezinformacija o bolesti COVID-19 – Prepoznavanje činjenica, 10.6.2020., JOIN(2020) 8 final.

<sup>27</sup> Druga potencijalna pitanja uključuju otpornost okvira za borbu protiv korupcije na rizike povezane s korupcijom u području javne nabave tijekom izvanrednog stanja.

<sup>28</sup> No ta analiza nije iscrpan pregled svih kretanja u državama članicama. Vidjeti i bilješku 18.

<sup>29</sup> Kretanja iz navedenih primjera trebalo bi tumačiti u njihovu kontekstu, koji je opisan u odgovarajućem poglavlju o zemlji. Dodane su hiperveze kako bi se olakšalo kontekstualno tumačenje.



djelotvorna sudska zaštita<sup>30</sup>. Neovisnost nacionalnih sudova ključna je za osiguranje takve sudske zaštite.<sup>31</sup> Nacionalni sudovi jamče djelotvornu provedbu prava i obveza predviđenih pravom EU-a. Kao što je ponovno potvrdio Sud, već samo postojanje djelotvornog sudskog preispitivanja kojim se osigurava usklađenost s pravom EU-a od ključne je važnosti za vladavinu prava.<sup>32</sup> Djelotvorni pravosudni sustavi temelj su i uzajamnog povjerenja, na kojem se zasnivaju zajedničko područje slobode, pravde i sigurnosti,<sup>33</sup> okruženje koje pogoduje ulaganjima, održivost dugoročnog rasta i zaštita financijskih interesa EU-a. Sud je dodatno pojasnio zahtjeve koji proizlaze iz prava EU-a u pogledu neovisnosti pravosuđa. I sudska praksa Europskog suda za ljudska prava izvor je ključnih normi kojih bi se trebalo pridržavati kako bi se zaštitila neovisnost pravosuđa.

Funkcioniranje pravosudnih sustava važan je prioritet u nacionalnim političkim programima, na što ukazuje činjenica da gotovo sve države članice provode reforme pravosuđa,<sup>34</sup> neovisno o razlikama u ciljevima, opsegu, obliku i stanju provedbe tih reformi. Područja reforme obuhvaćaju strukturne ustavne promjene, kao što je uspostava sudbenih vijeća ili novih sudova, i konkretne operativne mjere, kao što je digitalizacija vođenja predmeta na sudovima. U okviru dijaloga pokazalo se da države članice pomno prate reforme i zbivanja u području vladavine prava u drugim državama članicama te najnoviju sudsku praksu Suda i Europskog suda za ljudska prava.

#### *Percepcija neovisnosti pravosuđa na području EU-a*

U anketama Eurobarometra koje su 2020. provedene među poduzećima i širom javnošću<sup>35</sup> uočena je tendencija grupiranja istih država članica na gornjem i donjem dijelu ljestvice. Posljednje istraživanje Eurobarometra pokazuje da je stopa percepcije neovisnosti u široj javnosti u šest država članica vrlo visoka (viša od 75 %). Te su ocjene u protekle četiri godine uglavnom ostale stabilne. Istodobno, stopa percepcije neovisnosti pravosuđa prošle se godine smanjila u devet država članica, a u nekoliko je država članica ta stopa konstantno vrlo niska (niža od 30 %).

#### *Kontinuirano se nastoje unaprijediti strukturne mjere zaštite za neovisnost pravosuđa*

Velik broj država članica nastoji povećati neovisnost pravosuđa i smanjiti utjecaj izvršne ili zakonodavne vlasti na sudstvo. Ta nastojanja uključuju uspostavu ili jačanje neovisnog nacionalnog sudbenog vijeća. Način imenovanja sudaca jedan je od elemenata koji može utjecati na neovisnost pravosuđa i javnu percepciju neovisnosti. Brojne države članice predvidjele su ili donijele reforme čiji je cilj povećati sudjelovanje pravosudnog osoblja u postupku ili definiranju jasnih kriterija ili mehanizama sudskog preispitivanja. Reforme disciplinskih postupaka za suce i tužitelje isto tako pokazuju da se sve veća pozornost posvećuje potrebi za ravnotežom kojom će se osigurati ključne mjere zaštite i odgovornost.

<sup>30</sup> Presuda od 24. lipnja 2019., *Komisija/Poljska*, C-619/18, EU:C:2019:531, t. 52. i 54., presuda od 5. studenoga 2019., *Komisija/Poljska*, C-192/18, EU:C:2019:924, t. od 102. do 103.

<sup>31</sup> Presuda od 27. veljače 2018., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, presuda od 7. veljače 2019., *Escribano Vindel*, C-49/18, EU:C:2019:106.

<sup>32</sup> Presuda od 28. ožujka 2017., *Rosneft* C-72/15, EU:C:2017:236, t. 73., presuda od 27. veljače 2018., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 36., presuda od 25. srpnja 2018., *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, t. 51., presuda od 24. lipnja 2019., *Komisija/Poljska*, C-619/18, EU:C:2019:531, t. 46., presuda od 19. studenoga 2019., *A. K.*, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 120.,

<sup>33</sup> Presuda od 25. srpnja 2018., *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, t. 49.

<sup>34</sup> Pogledajte i sliku 1., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020.

<sup>35</sup> Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020. Istraživanja Eurobarometra FL 483 i 484 iz siječnja 2020. Komisija se služila i drugim izvorima, kao što je Svjetski gospodarski forum.

Na primjer, u [Malti](#) je Parlament nedavno donio niz reformi pravosudnog sustava kako bi povećao neovisnost pravosuđa. U [Češkoj](#) se reformama koje su u pripremi nastoji povećati transparentnost imenovanja, promaknuća i razrješenja sudaca. U [Cipru](#) imenovanje sudaca od srpnja 2019. podliježe novim detaljnim kriterijima, a raspravlja se i o daljnjim promjenama. U [Latviji](#) su Sudbenom vijeću dodijeljene nove ovlasti kako bi se povećala neovisnost pravosuđa.

Rasprave, razmatranja i planovi reformi za jačanje pravnih i ustavnih mjera zaštite neovisnosti pravosuđa odvijaju se i u državama članicama čija se neovisnost pravosuđa obično smatra jakom ili čak vrlo jakom<sup>36</sup>. Države članice u kojima se dioba vlasti i poštovanje neovisnosti pravosuđa više temelje na političkoj tradiciji nego na detaljnim pravnim mjerama zaštite izvijestile su o tome da su zbivanja u drugim državama članicama jedan od razloga zbog kojih su odlučile poduzeti formalnije korake.

Na primjer, u [Irskoj](#) je radi očuvanja neovisnosti pravosuđa krajem 2019. osnovano neovisno Sudbeno vijeće. U [Luksemburgu](#) se u okviru planiranih izmjena Ustava žele uvesti novi elementi kako bi se povećala neovisnost pravosuđa. U [Finskoj](#) je u siječnju 2020. Uprava za državne sudove, neovisna agencija odgovorna za upravljanje sudovima, preuzela funkcije koje je prethodno izvršavalo Ministarstvo pravosuđa. U [Nizozemskoj](#) se predviđaju reforme kako bi se ograničio utjecaj izvršne i zakonodavne vlasti na imenovanje sudaca Vrhovnog suda i članova Sudskog vijeća. U [Švedskoj](#) je u veljači 2020. osnovano istražno povjerenstvo zaduženo za „jačanje zaštite demokracije i neovisnosti pravosuđa”, a cilj je bio iznijeti prijedloge zakonodavnih i ustavnih reformi.

*Sve se više raspravlja o neovisnosti tužiteljstva u odnosu na izvršnu vlast s obzirom na važne posljedice te neovisnosti na kapacitet za suzbijanje kriminala i korupcije*

Iako u EU ne postoji jedinstven model institucionalnog ustroja tužiteljstva ili imenovanja, razrješenja ili disciplinskih postupaka za tužitelje na različitim razinama, institucionalne zaštitne mjere mogu osigurati dovoljnu neovisnost tužiteljstva i osloboditi ga nepotrebnog političkog pritiska<sup>37</sup>. U presudi Europskog suda za ljudska prava<sup>38</sup> nedavno je istaknuto da je neovisnost tužitelja ključan element za očuvanje neovisnosti pravosuđa.

U [Malti](#) su u tijeku reforme za povećanje neovisnosti tužiteljstva, u okviru kojih se uspostavlja potpuno odvojeno tužiteljstvo, čime se ukida tradicionalna uloga glavnog državnog odvjetnika koji je ujedno izvršavao funkciju pravnog savjetnika vlade. [Cipar](#) isto tako priprema zakonodavne izmjene kojima je cilj restrukturiranje državnog odvjetništva Republike osnivanjem zasebnih i samostalnih uprava u okviru državnog odvjetništva.

Pravo izvršne vlasti da izdaje formalne upute tužiteljstvu, među ostalim, u pojedinačnim predmetima bila je posebna tema rasprave u određenim državama članicama, na primjer u [Njemačkoj](#) i [Austriji](#),<sup>39</sup> posebno na temelju sudske prakse Suda o europskom uhidbenom

---

<sup>36</sup> Vidjeti prethodnu bilješku.

<sup>37</sup> Standardi Vijeća Europe. U kontrolnom popisu vladavine prava koji se odnosi na tužiteljstvo Venecijanska komisija napominje da „[n]e postoji zajednički standard u pogledu organizacije tužiteljstva, a posebno nužnih ovlasti za imenovanje javnih tužitelja ili unutarnjeg ustroja javnog tužiteljstva. Međutim, mora se omogućiti odgovarajuća razina autonomije kako bi se ovlasti tužitelja zaštitile od neprimjerenog političkog utjecaja.”

<sup>38</sup> Presuda od 5. svibnja 2020., Kövesi protiv Rumunjske, zahtjev br. 3594/19, točka. 208.

<sup>39</sup> Na pravo izvršne vlasti primjenjuju se institucionalne mjere zaštite ili dugogodišnje konvencije kojima se u praksi ograničavaju opasnost od toga da bi izvršna vlast mogla zloupotrijebiti tu moć.

nalogu<sup>40</sup>. U [Poljskoj](#) je dvostruka uloga ministra pravosuđa, koji istodobno obnaša dužnost ministra pravosuđa i glavnog državnog odvjetnika, izazvala posebnu zabrinutost jer se zbog nje povećava podložnost političkom utjecaju kad je riječ o organizaciji tužiteljstva i provedbi istraga u predmetima. Uloga glavnog državnog odvjetnika u odnosu na nižerangirane tužitelje isto je tako uzrok zabrinutosti u određenim državama članicama. Na primjer, u [Bugarskoj](#) zakonodavni postupci za odgovor na dugogodišnja pitanja povezana s djelotvornošću sustava odgovornosti glavnog državnog odvjetnika još nisu okončani.

#### *Neovisnost pravosuđa i dalje izaziva zabrinutost u nekim državama članicama*

Unatoč nastojanjima mnogih država članica da provedu reforme s ciljem povećanja neovisnosti pravosuđa, zbivanja u nekoliko njih izazivaju zabrinutost. Zabrinutost se razlikuje ovisno o vrsti mjera na koje se odnosi te njezinu intenzitetu i opsegu. Razlozi za zabrinutost uključuju kapacitete sudbenih vijeća da izvršavaju svoje funkcije i pitanja koja se više odnose na strukturu, odnosno sve veći utjecaj izvršne i zakonodavne vlasti na funkcioniranje pravosudnih sustava, uključujući ustavne ili vrhovne sudove. Neka od tih zbivanja dovela su do toga da je Komisija pokrenula postupak zbog povrede prava ili izrazila zabrinutost u kontekstu postupaka iz članka 7. stavka 1. UEU-a.

U nekim je državama članicama pravac promjena izazvao veliku zabrinutost zbog učinka reformi na neovisnost pravosuđa. To je bilo jedno od pitanja istaknutih u postupku iz članka 7. stavka 1. UEU-a koji je Europski parlament pokrenuo u pogledu [Mađarske](#). Konkretnije, neovisno Nacionalno sudbeno vijeće suočava se s izazovima u stvaranju protuteže ovlastima predsjednika Državnog ureda za sudstvo zaduženog za upravljanje sudovima; izbor novog predsjednika mogao bi otvoriti put pojačanoj suradnji. Ostali razlozi za zabrinutost odnosili su se na nova pravila koja omogućavaju da se kao članovi Vrhovnog suda imenuju članovi Ustavnog suda koje je Parlament izabrao izvan uobičajenog postupka imenovanja. Reforme pravosuđa u [Poljskoj](#) od 2015. su predmet mnogih rasprava, i na nacionalnoj razini i na razini EU-a te su pokazale veliku zabrinutost, koja je u određenoj mjeri i dalje aktualna. Zbog toga je Komisija 2017. pokrenula postupak na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a, koji Vijeće još razmatra. Tijekom 2019. i 2020. Komisija je pokrenula dva postupka zbog povrede prava radi zaštite neovisnosti pravosuđa, a Sud Europske unije donio je privremene mjere za obustavu ovlasti Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda u pogledu stegovnih predmeta koji se odnose na suce.

Izazovi postoje i u nekim drugim državama članicama. U [Bugarskoj](#)<sup>41</sup> su sastav i funkcioniranje Vrhovnog pravosudnog vijeća i Inspektorata Vrhovnog pravosudnog vijeća izazvali zabrinutost koja je i dalje prisutna. U [Rumunjskoj](#)<sup>42</sup> su i dalje na snazi sporne reforme donesene u razdoblju od 2017. do 2019. koje negativno utječu na neovisnost

---

<sup>40</sup> Vidjeti posebno presudu od 27. svibnja 2019., *OG i PI*, u spojenim predmetima C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456 (o europskom uhidbenom nalogu).

<sup>41</sup> Od pristupanja EU-u 2007. Komisija prati bugarske reforme u područjima kao što su pravosuđe i borba protiv korupcije u okviru Mehanizma suradnje i provjere (CVM). U Komunikaciji o jačanju vladavine prava (COM(2019) 343) navodi se da bi se praćenje nastaviti u okviru horizontalnih instrumenata nakon završetka mehanizama suradnje i provjere. Mehanizam vladavine prava pruža okvir za ostvarivanje napretka u tim pitanjima u budućnosti.

<sup>42</sup> Od pristupanja EU-u 2007. Komisija prati rumunjske reforme u području pravosuđa i borbe protiv korupcije u okviru Mehanizma suradnje i provjere (CVM). U Komunikaciji o jačanju vladavine prava (COM(2019) 343) navodi se da bi se praćenje nastaviti u okviru horizontalnih instrumenata nakon završetka posebnih mehanizama suradnje i provjere. Mehanizam vladavine prava pruža okvir za ostvarivanje napretka u tim pitanjima u budućnosti.

pravosuđa<sup>43</sup>. Vlada se 2020. obvezala da će nakon odustajanja od tih promjena provesti reformu pravosuđa, čime se znatno smanjila napetost u odnosu s pravosuđem. U [Hrvatskoj](#) zbog slabog upravnog kapaciteta Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće nailaze na poteškoće pri ispunjavanju svojih zadaća – ograničena im je uloga u imenovanju sudaca i tužitelja te im nedostaje ažuriran informatički sustav za provjere prijave imovinskih kartica. U [Slovačkoj](#) već dugo vlada zabrinutost u pogledu neovisnosti i integriteta pravosudnog sustava. Vlada je u travnju 2020. najavila važne planove reformi kako bi se ojačali neovisnost i integritet pravosuđa te postupak imenovanja sudaca Ustavnog suda.

U nekim su državama članicama česti politički napadi i medijske kampanje protiv sudaca i tužitelja. Poduzimaju se i mjere, uključujući i disciplinske, koje utječu na slobodu sudaca da podnesu zahtjev za donošenje prethodne odluke Sudu Europske unije. Takvi napadi i mjere mogu imati odvratajući učinak i negativno utjecati na povjerenje javnosti u pravosuđe, čime utječu i na njegovu neovisnost<sup>44</sup>. U mnogim su slučajevima napadi usmjereni na suce i tužitelje koji su zauzeli javni stav i osudili događaje koji bi mogli naštetiti pravosuđu u cjelini. U nedavnoj odluci od 5. svibnja 2020. Europski sud za ljudska prava ponovno je potvrdio da tužitelji i suci uživaju pravo slobode izražavanja i da stoga mogu sudjelovati u javnim raspravama o zakonodavnim reformama koje utječu na pravosuđe i, općenitije, o pitanjima koja se odnose na neovisnost pravosuđa<sup>45</sup>.

*Zbog pandemije bolesti COVID-19 dodatno se istaknula važnost digitalizacije pravosudnih sustava*

Države članice već godinama nastoje najbolje iskoristiti alate IKT-a kako bi olakšale komunikaciju sudova sa strankama i odvjetnicima te omogućile učinkovito upravljanje radnim opterećenjem i povećanje transparentnosti, uključujući internetski pristup sudskim odlukama. U državama članicama u tijeku su mnoge inicijative kako bi se ostvario konkretan napredak za korisnike pravosudnih sustava. Pandemija bolesti COVID-19 dala je dodatni zamah tim nastojanjima i pokazala da je važno ubrzati reforme za digitalizaciju rješavanja predmeta u pravosudnim institucijama, razmjene informacija i dokumenata sa strankama i odvjetnicima te omogućavanja kontinuiranog i jednostavnog pristupa pravosuđu za sve. Poduzimaju se brojne inicijative, od toga da se korisnicima sudova omogući da na internetu prate faze postupka do formatiranja presuda u skladu s normom koja omogućava njihovu strojnu čitljivost.

Neke su države članice već dobro napredovale u uvođenju takvih sustava. Na primjer, pravosudni sustavi [Estonije](#) i [Latvije](#) odlikuju se vrlo naprednim informacijskim i komunikacijskim tehnologijama koje se primjenjuju na sudovima. One korisnicima sudova jamče visoku razinu pristupačnosti i fleksibilnosti, a uvelike doprinose i kontinuiranom radu sudova uz relativno male prekide tijekom pandemije bolesti COVID-19. U [Sloveniji](#) digitalizacija pravosudnog sustava u vođenju predmeta dobro napreduje te se i dalje se razvija kako bi se unaprijedila elektronička komunikacija između sudova i stranaka. [Mađarska](#) isto tako ima razvijenu digitalizaciju pravosuđa, a objavljenim presudama može se elektronički pristupiti na više načina. U [Portugalu](#) je izmjenom i dopunom Zakona o građanskom postupku uvedeno načelo „digitalizacije kao standarda” za sve građanske postupke. U [Italiji](#)

---

<sup>43</sup> Primjer je Državnoodvjetnički odjel za istrage kaznenih djela u području pravosuđa, čija je isključiva zadaća progon kaznenih djela koja su počinili suci i tužitelji, a koji i dalje djeluje.

<sup>44</sup> To se posebno odnosi na slučajeve u kojima nedostaje službena reakcija ili djelotvorne mogućnosti pravne zaštite.

<sup>45</sup> Presuda od 5. svibnja 2020., Kövesi protiv Rumunjske, zahtjev br. 3594/19, točke. 201., 205. i 209. Vidjeti i presudu od 23. lipnja 2016., Baka protiv Mađarske, zahtjev br. 20261/12, točke. 156.–157. i 164.–167.

je u tijeku nacrt reforme građanskog postupka kojim će se omogućiti isključivo elektroničko podnošenje prijave i staviti na raspolaganje više elektroničkih mogućnosti, uključujući internetsko plaćanje sudskih pristojbi. Komisija je istaknula važnost digitalizacije pravosudnih sustava u kontekstu plana oporavka<sup>46</sup>. Ta nastojanja mogla bi se poduprijeti u okviru budućeg programa Digitalna Europa i instrumenta Next Generation EU.

*Kako bi se svladali izazovi u području učinkovitosti, ulaganja u pravosuđe nužnija su nego ikad*

Djelotvorni pravosudni sustavi ovise o odgovarajućim ljudskim i financijskim resursima. Iako se državni izdaci za pravosuđe općenito povećavaju<sup>47</sup>, u mnogim državama članicama pravosudna tijela moraju se snalaziti s ograničenim resursima. Ulaganje u pravosuđe isto je tako neophodno za svladavanje izazova području učinkovitosti s kojima se određene države članice i dalje suočavaju. Predugo trajanje kaznenih postupaka i velik broj neriješenih predmeta u pravosudnim sustavima moraju se riješiti tako da se poduzmu odgovarajuće mjere. Zbog gospodarskih i socijalnih učinaka krize uzrokovane bolešću COVID-19 pokazala se potreba za jačanjem otpornosti pravosuđa, posebno s obzirom na očekivano povećanje broja predmeta. Neučinkovitost može narušiti povjerenje u pravosudni sustav, što može postati izgovor za neadekvatne reforme pravosuđa koje utječu na vladavinu prava. Planirana ulaganja u učinkovitost i kvalitetu pravosuđa koja koriste poslovnom okruženju mogu se olakšati sredstvima iz programa Next Generation EU i mehanizma za oporavak i otpornost. U nekim je državama članicama potreba za dodatnim resursima službeno prepoznata u okviru državnih programa. Na primjer, u [Njemačkoj](#) se uvodi „Pakt za vladavinu prava”, koji obuhvaća znatne dodatne resurse i na saveznoj razini i na razini saveznih pokrajina. Cilj inicijativa u [Austriji](#) i [Francuskoj](#) isto je tako povećati resurse za pravosuđe.

## **2.2. Okvir za borbu protiv korupcije**

Borba protiv korupcije ključna je za očuvanje vladavine prava. Korupcija narušava funkcioniranje države i javnih tijela na svim razinama i ključan je čimbenik koji omogućuje organizirani kriminal<sup>48</sup>. Djelotvornim okvirima za borbu protiv korupcije, transparentnošću i integritetom u izvršavanju državnih ovlasti mogu se učvrstiti pravni sustavi i povećati povjerenje u javna tijela. Borba protiv korupcije mora se temeljiti na dokazima o rasprostranjenosti korupcije i obliku koji je poprimila u pojedinoj državi, uvjetima koji omogućavaju korupciju te pravnim, institucionalnim i drugim inicijativama koje se mogu provesti kako bi se korupcija spriječila, otkrila i sankcionirala.

Borba protiv korupcije ne može se svesti na standardiziran i „univerzalan” skup mjera. U obzir se moraju uzeti i karakteristični čimbenici rizika koji se mogu razlikovati među državama članicama. Ipak, sve države članice trebaju uvesti alate za sprečavanje, otkrivanje, suzbijanje i sankcioniranje korupcije. EU je odavno prepoznao da su potrebne cjelovite preventivne strategije kojima će se povećati transparentnost i integritet u svim sektorima društva i koje će biti usmjerene na osnovne uzroke korupcije.<sup>49</sup> Te bi strategije trebale biti utemeljene na procjeni prijetnji, slabosti i čimbenika rizika. Isto tako, potreba za pouzdanim i djelotvornim mjerama u području integriteta, učinkovitim sustavima za sprečavanje korupcije i djelotvornim, odgovornim i transparentnim javnim institucijama na svim razinama isto je tako sastavni dio pristupa koji EU primjenjuje u borbi protiv korupcije.

<sup>46</sup> Europa na djelu: oporavak i priprema za sljedeću generaciju (COM(2020) 456 final).

<sup>47</sup> Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2020.

<sup>48</sup> Procjena prijetnje teškog i organiziranog kriminala u EU-u (SOCTA), 2017., Europol.

<sup>49</sup> Dokument Vijeća 14310/19.



Sveobuhvatan pristup borbi protiv korupcije mora se temeljiti na kombinaciji preventivnih i represivnih mjera. To zahtijeva neovisne i nepristrane pravosudne sustave koji djelotvorno primjenjuju zakonodavstvo za borbu protiv korupcije tako što se provode nepristrane istrage i kazneni progoni te se određuju djelotvorne i proporcionalne sankcije s odvraćajućim učinkom, uključujući djelotvoran povrat prihoda od korupcije.<sup>50</sup> Za to su s druge strane nužni snažan pravni i institucionalni okvir, dostatni administrativni i pravosudni kapaciteti te politička volja za primjenu provedbenih mjera. Neovisni i pluralistički mediji, posebno istraživačko novinarstvo i aktivno civilno društvo, imaju važnu ulogu u nadzoru javnih poslova jer otkrivaju moguće slučajeve korupcije i povrede integriteta te informiraju javnost i promiču integritet. Borba protiv korupcije ima važnu dimenziju i na razini EU-a jer je povezana sa zaštitom financijskih interesa Unije<sup>51</sup>. Ured europskog javnog tužitelja u tom će pogledu imati ključnu ulogu<sup>52</sup>. Posljednjih su nekoliko godina u EU-u doneseni zakonodavni akti s ciljem unaprijeđenja borbe protiv korupcije, uključujući norme za zaštitu zviždača od svih oblika osvete<sup>53</sup>. Revidiranim pravilima za sprečavanje pranja novca, posebno pravilima kojima se uspostavljaju registri stvarnog vlasništva nad poduzećima,<sup>54</sup> te daljnjim koracima za lakšu razmjenu financijskih podataka i bržu provedbu financijskih istraga<sup>55</sup> znatno se olakšava borba protiv korupcije.

### *Percepcija korupcije unutar EU*

Rezultati indeksa percepcije korupcije<sup>56</sup> pokazuju da se deset država članica nalazi među prvih dvadeset zemalja koje se smatraju najmanje korumpiranima u svijetu, dok je prosječna ocjena EU-a u globalnim razmjerima dobra. Nekoliko je država članica poboljšalo svoj rezultat u odnosu na prethodne godine, a neke i dalje ostvaruju znatno niže rezultate od ostalih europskih zemalja.

Najnovije ankete Eurobarometra o percepciji<sup>57</sup> pokazuju da korupcija i dalje znatno brine građane i poduzeća EU-a. Čak 71 % posto Europljana smatra da je korupcija u njihovoj državi raširena, a više od četrdeset posto (42 %) smatra da se razina korupcije u njihovoj državi povećala. Istodobno, samo 34 % ispitanika smatra da su nastojanja njihove vlade u borbi protiv korupcije djelotvorna. Isto tako, više od šezdeset posto europskih poduzeća

---

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> Prema članku 325. UFEU-a Unija i njezine države članice moraju poduzimati odgovarajuće mjere za suzbijanje prijevара i ostalih nezakonitih radnji koje utječu na financijske interese Unije. Iako su prijevара i korupcija različiti pravni pojmovi, predmeti koji se odnose na prijevара na štetu proračuna EU-a mogu uključivati korupciju. Na razini EU-a Ured za borbu protiv prijevара (OLAF) provodi unutarnje i vanjske istrage u svrhu borbe protiv prijevара, korupcije i ostalih nezakonitih radnji koje utječu na financijske interese Unije.

<sup>52</sup> Ured europskog javnog tužitelja, koji se trenutačno osniva, bit će neovisan ured tužiteljstva Europske unije s nadležnošću za istrage, kazneni progon i pokretanje sudskih postupaka povezanih s kaznenim djelima na štetu proračuna EU-a, kao što su prijevара, korupcija ili teške prekogranične prijevара povezane s PDV-om. Države članice koje su trenutačno sudionice Ureda europskog javnog tužitelja su Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Španjolska.

<sup>53</sup> Direktiva 2019/1937 od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije.

<sup>54</sup> Direktiva (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i Direktiva (EU) 2018/1673 od 23. listopada 2018. o borbi protiv pranja novca kaznenopravnim sredstvima.

<sup>55</sup> Direktiva (EU) 2019/1153 o utvrđivanju pravila kojima se olakšava uporaba financijskih i drugih informacija u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage ili progona određenih kaznenih djela.

<sup>56</sup> <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

<sup>57</sup> Posebna anketa Eurobarometra 502, „Korupcija”, lipanj 2020. i Flash Eurobarometar 482, „Stavovi poduzeća o korupciji u EU-u”, prosinac 2019.

(63 %) smatra da je problem korupcije u njihovoj državi raširen, a većina poduzeća (51 %) smatra da korumpirani pojedinci ili poduzeća u njihovoj državi vjerojatno neće biti uhvaćeni ili prijavljeni policiji ili tužiteljstvu.

#### *Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije*

Strateški okvir za borbu protiv korupcije prilika je da se politička predanost i vizija pretvore u konkretno djelovanje. Nacionalnim strategijama za borbu protiv korupcije može se osigurati da se pojedini zakonodavni ili institucionalni nedostaci ne otklanjaju zasebno i da se odredbe o borbi protiv korupcije uvrste u sve relevantne sektore politike kako bi imale stvaran učinak na terenu. Nekoliko je država članica donijelo sveobuhvatne nove ili revidirane strategije za suzbijanje korupcije s konkretnim i mjerljivim ciljevima, preglednim proračunom i jasno definiranim odgovornostima specijaliziranih institucija, ali i aktivnim sudjelovanjem relevantnih dionika.

Na primjer, u siječnju 2020. [Francuska](#) je donijela višegodišnji nacionalni plan za borbu protiv korupcije (2020.–2022.), koji obuhvaća i preventivnu i represivnu dimenziju te borbe. U drugim državama članicama, kao što su [Bugarska](#), [Češka](#), [Estonija](#), [Grčka](#), [Hrvatska](#), [Italija](#), [Litva](#), [Rumunjska](#) i [Slovačka](#), već su nekoliko godina na snazi nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. Iako je izrada planova i strategija za borbu protiv korupcije važna, za napredak su ključni njihova djelotvorna provedba i praćenje.

Priprema nacionalnih strategija za borbu protiv korupcije u ostalim je državama članicama u tijeku. U [Irskoj](#) je vlada najavila da se namjerava djelotvornije boriti protiv korupcije tako što će poduzeti daljnje mjere na temelju kontinuiranih i sveobuhvatnih procjena različitih državnih tijela koja provode preventivne i represivne mjere za borbu protiv korupcije i postupke kaznenog progona. Rasprave su u tijeku i u [Portugalu](#), u kojem je osnovana radna skupina za pripremu nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. U [Finskoj](#) i [Švedskoj](#), koje su se u sprečavanju korupcije manje oslanjale na strateški pristup, a više na praksu, tradiciju i visok standard integriteta i transparentnosti, isto je tako u tijeku priprema nacionalnih planova za borbu protiv korupcije.

#### *Jačanje kapaciteta kaznenopravnog sustava za borbu protiv korupcije*

Neke države članice isto tako provode reforme za usklađivanje svojeg kaznenog zakonodavstva s međunarodnim normama za borbu protiv korupcije. Na primjer, [Latvija](#) je nedavno izmijenila svoj kazneni zakon u pogledu definicije niza kaznenih djela korupcije i uklonila određena ograničenja iz područja primanja mita i trgovanja utjecajem.

Isto tako, presudno je da institucije kojima je povjerena provedba kaznenog zakona svoj posao obavljaju djelotvorno i nepristrano. Ključno je da se pravosuđu, tužiteljstvu i tijelima za izvršavanje zakonodavstva na raspolaganje stave odgovarajući financijski i ljudski resursi, tehnički kapaciteti i specijalističko znanje. U nekim se državama članicama uvode mjere za jačanje kapaciteta institucionalnog okvira u borbi protiv korupcije i smanjenje prepreka za djelotvoran kazneni progon. Na primjer, Zakonom o suzbijanju korupcije donesenim u siječnju 2019. u [Italiji](#) su uvedene strože sankcije za kaznena djela korupcije i ukinuti rokovi zastare nakon prvostupanjskih presuda. Usto, u Parlamentu se raspravlja o sveobuhvatnoj reformi za pojednostavnjenje kaznenog postupka, s obzirom na to da predugi kazneni postupci ublažavaju odvratajući učinak sankcija. I [Španjolska](#) nastoji povećati kapacitet tužiteljstva tako što je osigurala dodatna sredstva te izmijenila i dopunila kazneno zakonodavstvo kako bi produljila rokove zastare za teška kaznena djela i uvela strože sankcije za kaznena djela povezana s korupcijom. Slično tome, [Francuska](#) je nedavno poduzela mjere reorganizacije financijske policije, a izvješće za 2020. pokazalo je da se u ukupnom broju predmeta znatno povećao udio predmeta povezanih s korupcijom.



Važno je postići odgovarajuću ravnotežu između privilegija i imuniteta javnih službenika i osigurati da se oni ne upotrebljavaju za ometanje djelotvorne istrage i kaznenog progona na temelju optužbi za korupciju. [Grčka](#) je poduzela mjere kako bi uklonila neke važne prepreke kaznenom progonu djela korupcije na visokoj razini koje se odnose na imunitet i posebne zastare tako što je 2019. provela ocjenu ustavnosti.

Druge države članice trenutačno ulažu velik trud, a u mnogim je slučajevima riječ o odgovoru na određena pitanja ili na društveni pritisak. Jedan je od primjera [Malta](#), u kojoj su tekućom službenom istragom i zasebnom javnom istragom ubojstva istraživačke novinarkе Daphne Caruane Galizije otkriveni ukorijenjeni obrasci korupcije, što je potaknulo odlučne zahtjeve javnosti za znatno poboljšanje kapaciteta za borbu protiv korupcije i uvođenje sveobuhvatnije reforme vladavine prava. Sada je pokrenut opsežni projekt reformi čiji je cilj otklanjanje nedostataka i jačanje institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije, uključujući i izvršavanje zakonodavstva i progon. Slično tome, u [Slovačkoj](#) je vlada najavila niz reformi kao odgovor na javne prosvjede zbog saznanja u kontekstu istraga o ubojstvu novinara Jána Kuciaka i njegove zaručnice Martine Kušnírove. Sudski su postupci još u tijeku.

U nekim se slučajevima aktualnim reformama odgovara na konkretne izazove u područjima kao što su korupcija ili pranje novca. Na primjer, u [Austriji](#) vlada nakon određenih istaknutih predmeta povezanih s korupcijom predviđa moguće reforme za daljnje jačanje kontrole Revizorskog suda nad financiranjem političkih stranaka. I u [Nizozemskoj](#) je u tijeku nekoliko inicijativa koje su usmjerene na daljnje jačanje okvira za otkrivanje, provedbu istraga i kazneni progon korupcije, posebno u financijskom sektoru. Zajednička analiza spisa koju provode Centar za borbu protiv korupcije i financijsko-obavještajna jedinica u Nizozemskoj, a kojom se osigurava razmjena znanja te učinkovitija i opsežnija analiza neuobičajenih transakcija povezanih s korupcijom, dobar je primjer utvrđivanja nedostataka koje treba otkloniti.

*U području kaznenih istraga i primjene sankcija za korupciju i dalje su prisutni problemi*

Zbog nedostatka ujednačenih, ažuriranih i konsolidiranih statističkih podataka u svim državama članicama teže je pratiti i uspoređivati uspješnost provedbe istraga i kaznenog progona kaznenih djela korupcije. Dva ogleđna postupka Europske komisije za prikupljanje statističkih podataka o kaznenopravnom postupanju u predmetima povezanim s korupcijom u državama članicama pokazala su da i dalje postoje prepreke prikupljanju usporedivih podataka u cijelom EU-u o postupanju u predmetima povezanim s korupcijom u različitim fazama kaznenog postupka u državama članicama. Prikupljeni podaci dobiveni od država članica sudionica pokazuju da postoje velike razlike među državama članicama kad je riječ o definicijama kaznenih djela, dostupnosti podataka i metodologijama za evidentiranje podataka<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> U okviru stručne skupine za određivanje potreba na razini politike za podacima o kriminalu Komisija surađuje s državama članicama kako bi utvrdila pokazatelje za slučajeve kad su službeni statistički podaci o kriminalu i kaznenopravnom postupku bili dovoljno široko dostupni da se opravda prikupljanje podataka na razini cijelog EU-a. Od 26 država članica zaprimljeni su odgovori o prikupljanju koje se odnosilo na referentne godine 2011., 2012. i 2013. Konačna verzija prikupljanja službenih statističkih podataka o postupanju u predmetima povezanim s korupcijom u kaznenopravnom sustavu u državama članicama objavljena je u siječnju 2016., a dostupna je na adresi [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official\\_corruption\\_statistics\\_2011\\_2013\\_jan16\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf). Drugi postupak prikupljanja podataka pokrenut je u lipnju 2018. kako bi se ažurirali prikupljeni podaci za referentne godine 2014., 2015. i 2016., a zaprimljeni su odgovori 22 države članice.

Praćenjem je utvrđeno da u nekoliko država članica postoje razlozi za zabrinutost o djelotvornosti istraga, kaznenog progona i donošenja presuda u predmetima povezanih s korupcijom, uključujući predmete povezane s korupcijom na visokoj razini. Jedan je od primjera [Bugarska](#), u kojoj je reforma pravnog i institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije dovela do bolje suradnje među relevantnim nadležnim tijelima. Međutim, i dalje se moraju svladati važne prepreke kako bi se poboljšao ugled tih institucija kad je riječ o nepristranosti, objektivnosti i neovisnosti. Još nisu ostvareni dobri rezultati kad je riječ o pitanju pravomoćnih osuda u predmetima korupcije na visokoj razini. U [Hrvatskoj](#) rad specijaliziranih službi za borbu protiv korupcije otežavaju nedostatak specijaliziranih istražitelja i neučinkovitost pravosuđa jer se zbog dugotrajnih sudskih postupaka i žalbi predmeti često ne mogu zaključiti, među ostalim i predmeti protiv visokih dužnosnika. Slično tome, u [Slovačkoj](#) je u posljednjih nekoliko godina provedena istraga ili kazneni progon u samo nekoliko predmeta korupcije na visokoj razini, a većim izazovima pokazali su se slaba zaštita zviždača i ograničen kapacitet specijaliziranih institucija za borbu protiv korupcije u području provedbe istrage i kaznenog progona.

I u [Češkoj](#) postoji zabrinutost da se kazneni progon u predmetima korupcije na visokoj razini ne provodi sustavno, a u ondje su sada u tijeku istrage i revizije potencijalnih sukoba interesa i iskorištavanja fondova EU-a na nacionalnoj i europskoj razini. Iako je u [Mađarskoj](#) u nekoliko slučajeva pokrenut kazneni postupak zbog korupcije na visokoj razini, čini se da sustavno nedostaje odlučnosti za pokretanje kaznenih istraga i provedbu kaznenog progona predmeta korupcije koji uključuju visoke dužnosnike ili njihove neposredne suradnike nakon što se iznesu ozbiljne optužbe. Postupanje u predmetima korupcije na visokoj razini manjkavo je i u [Malti](#), u kojoj su kazneni spisi protiv nositelja najviših izvršnih funkcija navodno i dalje u početnoj fazi kaznenog postupka i u kojoj se novijim reformama nastoje svladati izazovi povezani s istragama i kaznenim progonom.

#### *Mjere za jačanje okvira za sprečavanje korupcije i integritet*

Politikama za sprečavanje korupcije obuhvaćena su mnoga područja, koja obično uključuju etička pravila, mjere informiranja, pravila o prijavi imovine, nespojivosti i sukobu interesa, mehanizme unutarnje kontrole, pravila o lobiranju i pravila o „rotirajućim vratima”. Transparentnost, pristup javnim informacijama, zaštita zviždača i općenita kultura integriteta u javnom životu ključni su elementi koji omogućavaju sprečavanje i otkrivanje korupcije. Mnoge države članice poduzimaju ili predviđaju mjere kojima se nastoji ojačati okvir za sprječavanje i integritet. Među njima su [Bugarska](#), [Irska](#), [Grčka](#), [Malta](#), [Češka](#), [Poljska](#) i [Portugal](#). Propisima na kojima se trenutačno radi obuhvaćena su područja koja uključuju obvezu prijave imovinske kartice, pravila o sukobu interesa za sve javne službenike (uključujući zastupnike u parlamentu), transparentnost javnih funkcija ili uspostavu posebnih tijela i ureda za transparentnost koji su zaduženi za praćenje i provjeru prijava imovinske kartice i sukoba interesa. U nekim se drugim državama članicama, kao što su [Danska](#), [Finska](#) i [Švedska](#), sprečavanje korupcije temelji na snažno razvijenoj kulturi integriteta, bez mnogo formalnih pravila i mehanizama kontrole.

Da bi bile djelotvorne, te se mjere moraju temeljiti na pomnoj dijagnozi rizika i slabosti te moraju sadržavati mehanizme kojima će se osigurati primjerena provedba i praćenje incidenata povezanih s integritetom. Mjerama prevencije ostvaruju se vidljivi rezultati kad su one dio sveobuhvatnog pristupa i kad su pojednostavnjene u svim relevantnim sektorima politike. Nekoliko država članica i dalje se suočava s izazovima u području provedbe ili mehanizama kontrole za provjeru ili eventualno sankcioniranje incidenata u povezanih s

integritetom koji se odnose na prijave imovinske kartice, lobiranje, sukob interesa i praksu „rotirajućih vrata”.

### ***2.3. Medijski pluralizam i sloboda medija***

Sve države članice imaju na snazi pravne okvire kojima se štite medijska sloboda i pluralizam, a građani Europske unije uglavnom uživaju visoke standarde medijske slobode i pluralizma. Sloboda izražavanja, medijska sloboda i pluralizam te pravo na pristup informacijama uglavnom su utvrđeni u ustavu ili sekundarnom zakonodavstvu. Medijski pluralizam i sloboda medija ključni su elementi u omogućavanju vladavine prava, demokratske odgovornosti i borbi protiv korupcije. Ubojstva novinara koji su istraživali sumnje na organizirani kriminal i korupciju na visokoj razini potresla su države članice i podsjetila ih na to da su dužne novinarima osigurati okruženje koje im omogućava rad, zaštititi ih i proaktivno promicati slobodu medija i medijski pluralizam.

U jeku pandemije bolesti COVID-19 dodatno je potvrđena ključna uloga slobodnih i pluralističkih medija i važnost provjerenih informacija koje pružaju društvu, čime pridonose i borbi protiv dezinformacija i održavaju demokratsku odgovornost. Pritom su se istaknuli i potencijalni rizici koji proizlaze iz ograničenja slobode izražavanja i pristupa informacijama. Kriza je pokazala da se mjere osmišljene za borbu protiv „infodemije” mogu upotrijebiti kao izlika za podrivanje temeljnih prava i sloboda ili se mogu zloupotrijebiti za političke svrhe<sup>59</sup>. Isto tako, kriza je pogoršala ionako tešku gospodarsku situaciju u tom sektoru jer su se unatoč povećanju publike drastično smanjili prihodi od oglašavanja. Stanje je posebno teško za ranjive manje aktere te lokalne i regionalne medijske kuće. Zbog toga postoji rizik od slabljenja snage i raznolikosti medijskog sektora unutar EU-a.

Praćenje u prvom izvješću o vladavini prava usmjereno je na određene osnovne elemente slobode medija i medijskog pluralizma s posebnim naglaskom na vladavinu prava, kao što su neovisnost medijskih regulatornih tijela, transparentnost vlasništva nad medijima, državno oglašavanje, sigurnost novinara i pristup informacijama. Drugi aspekti medijskog okruženja koji nisu obuhvaćeni prvim izvješćem, kao što su uloga i neovisnost javnih medija, isto su tako ključni u kontekstu vladavine prava i dodatno će se razmatrati u budućnosti. Praćenje u izvješću o vladavini prava dopunit će se mjerama koje će se predložiti u akcijskom planu za europsku demokraciju i akcijskom planu za medije i audiovizualne medije.

#### *Alat za praćenje medijskog pluralizma<sup>60</sup>*

Alatom za praćenje medijskog pluralizma procjenjuju se rizici za slobodu i pluralizam medija u svim državama članicama EU-a uz naglasak na četirima područjima: osnovna zaštita slobode medija, tržišna pluralnost, politička neovisnost i društvena uključenost medija. U najnovijim rezultatima dobivenima tim alatom (MPM 2020) ističe se, među ostalim, da se novinari i drugi medijski akteri i dalje suočavaju s prijetnjama i napadima (i fizičkim i na internetu) u nekoliko država članica koje sudjeluju u praćenju. Rezultati nadalje pokazuju da se ne mogu sva medijska regulatorna tijela smatrati neovisnima, što zbog njihova djelovanja, što zbog načina imenovanja njihovih odbora. Prema tom izvješću, transparentnost vlasništva

<sup>59</sup> JOIN(2020) 8 final.

<sup>60</sup> Alat za praćenje medijskog pluralizma za 2020. bio je važan izvor za izvješće o vladavini prava za 2020. Alat za praćenje medijskog pluralizma znanstveni je i sveobuhvatan alat za bilježenje stanja medijskih ekosustava, otkrivanje pojedinosti o prijetnjama medijskom pluralizmu i slobodi medija u državama članicama i nekim državama kandidatkinjama, a sufinancira se sredstvima Europske unije. Centar za slobodu i pluralizam medija redovito ga upotrebljava od 2013./2014. Komisija se služila i drugim izvorima, kao što je svjetski indeks slobode medija, kako je navedeno u poglavljima o pojedinačnim zemljama.

nad medijima u prosjeku predstavlja srednji rizik među državama članicama zbog nedjelotvornosti zakonskih odredbi i/ili zbog toga što se informacije iznose samo javnim tijelima, a ne i javnosti. Iz rezultata se može iščitati i da su novinske organizacije podložne političkom uplitanju, posebno kad su gospodarski uvjeti za novinske organizacije nestabilni.

#### *Neovisnost medijskih tijela*

Medijska tijela ključni su dionici za provedbu medijskog pluralizma. Pri provedbi propisa koji se odnose na medije i odluka o politici medija, njihova neovisnost o gospodarskim i političkim interesima te nepristranost njihovih odluka izravno utječu na tržišnu pluralnost i političku neovisnost medijskog okruženja.

U svim su državama članicama neovisnost i nadležnost medijskih tijela zakonski utvrđene. Međutim, postoje razlozi za zabrinutost s obzirom na rizik od politizacije takvih tijela, na primjer u [Mađarskoj](#), [Malti](#) i [Poljskoj](#). Postoje i razlozi za zabrinutost o djelotvornosti nekih nacionalnih medijskih tijela s obzirom na resurse koji su im dostupni, na primjer u [Bugarskoj](#), [Grčkoj](#), [Luksemburgu](#), [Rumunjskoj](#) i [Sloveniji](#). U [Češkoj](#) vlada razmatra provedbu reforme kojom će dodatno osnažiti neovisnost medijskog regulatornog tijela.

Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama (AVMS), čije bi se prenošenje trebalo dovršiti ove godine<sup>61</sup>, sadržava posebne zahtjeve kojima će se pridonijeti jačanju neovisnosti nacionalnih medijskih tijela.

#### *Transparentnost vlasništva nad medijima*

Transparentnost vlasništva nad medijima bitan je preduvjet za svaku pouzdanu analizu pluralnosti određenog medijskog tržišta; osim za provedbu informiranih postupaka povezanih s regulacijom, tržišnim natjecanjem i politikom, nužna je i kako bi javnost mogla procijeniti informacije i mišljenja koje šire mediji<sup>62</sup>. Neke države članice imaju dobro razvijene sustave kojima se osigurava transparentnost vlasništva nad medijima. U [Njemačkoj](#), na primjer, postoje posebne obveze objave vlasništva koje se odnose na sektor novinskih medija, komercijalne televizijske kuće te internetske i tiskane medije. Političke stranke moraju objaviti svoje veze s medijskim subjektima. U [Francuskoj](#) medijska poduzeća moraju objaviti tri najveća vlasnika i moraju obavijestiti medijsko tijelo („Conseil Supérieur de l’Audiovisuel” – CSA) kad vlasništvo ili kontrola dosegne granicu od 10 % ili više. Informacije o strukturi kapitala izdavača dostupne su na internetskim stranicama tijela CSA. [Portugal](#) ima detaljno razrađen okvir za osiguravanje transparentnosti vlasništva nad medijima. Obveza objave vlasništva nad medijima i financiranja medija utvrđena je u Ustavu, a za praćenje je odgovorno tijelo za medije.

U nekoliko država članica postoje prepreke djelotvornoj objavi vlasništva ili na snazi nema djelotvornog sustava za objavu tih podataka. U [Češkoj](#) medijska poduzeća nisu dužna otkriti vlasničke strukture, bilo kakve promjene u njima ni bilo kakve informacije koje se odnose na krajnjeg stvarnog vlasnika poduzeća. U [Cipru](#) ne postoji transparentnost vlasništva u pogledu pisanog i digitalnog tiska, zbog čega se javlja zabrinutost u pogledu uzajamnog vlasništva. Nedostatak transparentnosti vlasništva nad medijima izvor je zabrinutosti i u [Bugarskoj](#).

#### *Raspodjela državnog oglašavanja*

---

<sup>61</sup> Direktiva (EU) 2018/1808 od 14. studenoga 2018. sadržava posebne zahtjeve za neovisnost nacionalnih medijskih tijela.

<sup>62</sup> Preporuka CM/Rec(2018)11 Odbora ministara državama članicama o pluralizmu medija i transparentnosti vlasništva nad medijima.

Državno oglašavanje<sup>63</sup> može biti važan izvor potpore medijima. Državna financijska potpora može biti ključna, posebno za neprofitne medije, medije zajednice i druge manje komercijalne oblike novinarstva, osobito u vremenima gospodarske krize, a transparentnim pravilima i poštenim kriterijima smanjuje se rizik od favoriziranja. Stoga je iznimno važno da postoje važeća poštena i transparentna pravila o raspodjeli državnih resursa i potpore te da se ona djelotvorno provode. Ako takva pravila ne postoje, povećava se rizik od pristrane dodjele javnog novca određenim medijskim kućama.

U mnogim državama članicama ne postoje posebni zakoni kojima se osiguravaju poštena i transparentna pravila o raspodjeli državnog oglašavanja medijskim kućama. Rizici koji proizlaze iz nedostatka jasnih i transparentnih pravila mogu se očitovati u obliku slabe transparentnosti s obzirom na kriterije raspodjele, dodijeljene iznose i korisnike potpora. U [Mađarskoj](#) su zbog nedostatka propisa i transparentnosti s obzirom na raspodjelu državnog oglašavanja veliki iznosi državnog oglašavanja koji se usmjeravaju u provladine medijske kuće omogućili vladi neizravan politički utjecaj na medije. [Austrija](#) dodjeljuje relativno visoke iznose državnog oglašavanja medijskim poduzećima, a zbog nedostatka pravila o pravilnoj raspodjeli postoji zabrinutost zbog političkog utjecaja na takvu dodjelu.

U nekim slučajevima ti su rizici ublaženi pravilima o javnoj nabavi i/ili pravilima za dobro upravljanje državnim potrošnjom. U [Slovačkoj](#), na primjer, ne postoji okvir za regulaciju raspodjele državnog oglašavanja, no ugovori između države i privatnog sektora upisuju se u javno dostupan, središnji registar ugovora.

Komisija je nedavno predložila da bi se paketom za oporavak iz proračuna EU-a moglo pomoći odgovoriti na hitne potrebe za likvidnošću, a digitalna ulaganja i otpornost medijskog sektora mogli bi se ojačati u okviru programa InvestEU, Kreativna Europa i Obzor Europa. Nadalje, Komisija potiče države članice i sve dionike Europske unije da pruže potporu medijima i pritom osiguraju poštovanje njihove neovisnosti, medijske slobode i pluralizma<sup>64</sup>.

#### *Politički pritisak na medije*

Slabosti i rizici povezani s medijskim pluralizmom povećavaju se kad je politička neovisnost medija ugrožena zbog nedostatka propisa protiv političkog utjecaja ili kao posljedica pravila kojima se omogućava političkim dionicima da imaju vlasništvo nad medijima.

U pojedinačnim zemljama utvrđen je niz slučajeva u kojima su dionici izrazili duboku zabrinutost. Za [Bugarsku](#), na primjer, postoje izvješća da je vlasništvo nad nekoliko medijskih kuća blisko povezano s političkim dionicima premda oni nisu službeni vlasnici tih kuća. Osim toga, velik broj bugarskih novinara tvrdi da je politički utjecaj u medijima „čest” i „široko raširen”. U [Mađarskoj](#) je osnivanje medijskog konglomerata KESMA spajanjem više od 470 vladi podobnih medijskih kuća, bez nadzora koji bi provodila tijela za medije i tržišno natjecanje, doživljeno kao prijetnja medijskom pluralizmu. Osim toga, postoji zabrinutost da bi nedavno preuzimanje medija moglo ukazivati na obrazac gospodarskog preuzimanja preostalih neovisnih novinskih medija. U [Malti](#) dvije glavne političke stranke u parlamentu imaju vlasništvo nad više malteških medijskih i televizijskih kuća, upravljaju tim kućama ili ih kontroliraju. U [Poljskoj](#) je tijekom predsjedničke kampanje 2020. koalicija na vlasti spomenula moguće planove zakonodavnih promjena koje se odnose na medijske kuće pod stranom vlašću, što bi moglo imati posljedice za medijski pluralizam.

---

<sup>63</sup> Za potrebe Alata za praćenje medijskog pluralizma državno oglašavanje definira se kao „svako oglašavanje koje medijima plaćaju državna vlast (nacionalna, regionalna, lokalna) te institucije i poduzeća u državnom vlasništvu”.

<sup>64</sup> JOIN(2020) 8



## *Pravo na pristup informacijama*

Pravo na pristup informacijama temeljni je preduvjet za demokratsku raspravu i nadzor javnih institucija i od ključne je važnosti za medije, ali i općenito za poštovanje vladavine prava. Temelji se na transparentnosti javne administracije i donošenja odluka. To je pravo zajamčeno ustavom ili sekundarnim zakonodavstvom u svim državama članicama, no u nekim se poglavljima o pojedinačnim zemljama navode prepreke pružanju informacija ili odgode pružanja informacija. U [Češkoj](#), [Malti](#) i [Rumunjskoj](#), na primjer, postoje izvješća o učestalim poteškoćama i preprekama dobivanju informacija.

### *Mjere za pružanje potpore novinarima i njihovu zaštitu od prijetnji i napada*

U nekoliko država članica novinari i drugi medijski akteri zbog svojih su objava i rada sve češće izloženi prijetnjama i napadima (fizičkim i na internetu) u različitim oblicima, kao što su: pokretanje „SLAPP”<sup>65</sup> tužbi, prijetnje fizičkoj sigurnosti i stvarni fizički napadi, uznemiravanje na internetu, posebno novinarki, kampanje sramoćenja, zastrašivanja i politički usmjerene prijetnje. Takve prijetnje, napadi i kampanje sramoćenja zabilježeni su u nekoliko država članica. Zasebni slučajevi navedeni su u poglavljima o pojedinačnim zemljama za [Bugarsku](#), [Hrvatsku](#), [Mađarsku](#), [Sloveniju](#) i [Španjolsku](#). Prijetnje i napadi imaju odvratajući učinak na novinare i ugrožavaju javne rasprave o spornim društvenim pitanjima.

Kako bi se ta situacija riješila, više je država članica razvilo dobru praksu i postavilo strukture i mjere kojima se nudi potpora i zaštita. U [Belgiji](#) je flamansko udruženje novinara pokrenulo posebnu dežurnu telefonsku liniju za fizičke ili verbalne napade na novinare. U [Italiji](#) je osnovan Koordinacijski centar koji se bavi nasiljem nad novinarima. U [Nizozemskoj](#) su državno odvjetništvo, policija, Društvo glavnih urednika i Udruženje novinara potpisali protokol *PersVeilig*, kojim se žele suzbiti prijetnje, nasilje i napadi na novinare. [Švedska](#) je uspostavila nacionalne kontaktne točke i dodijelila dodatne ljudske i financijske resurse za potporu novinarima i bolje istraživanje zločina iz mržnje.

## **2.4. Druga institucionalna pitanja povezana sa sustavom provjere i ravnoteže**

Institucionalni sustav provjere i ravnoteže u središtu je vladavine prava. Njime se jamči funkcioniranje, suradnja i međusobna kontrola državnih tijela tako da vlast izvršava jedno državno tijelo, a druga tijela ga nadziru. Osim na djelotvornim pravosudnim sustavima sustav provjere i ravnoteže zasniva se na transparentnim, odgovornim, demokratskim i pluralističkim postupcima za donošenje zakona, diobi vlasti, ustavnom i pravosudnom preispitivanju zakona, transparentnoj i visokokvalitetnoj javnoj upravi te djelotvornim neovisnim tijelima kao što su institucije pučkih pravobranitelja ili nacionalne institucije za ljudska prava. U svakoj se državi članici sustavi provjere i ravnoteže razlikuju ovisno o ravnoteži koja je rezultat političkih, pravnih i ustavnih tradicija. Premda se točan model može razlikovati među državama članicama, važno je da se svakim modelom osigurava poštovanje vladavine prava i demokratskih normi.

Prvo je izvješće o vladavini prava usmjereno na neke ključne elemente koji su posebno važni za vladavinu prava, kao što su postupci pripreme i donošenja zakona, posebno kad je riječ o uključenosti dionika, primjeni ubrzanih i hitnih postupaka i režimu za ocjenu ustavnosti zakona. U njemu se razmatraju i ustavne reforme za jačanje sustava provjere i ravnoteže. U izvješću se nalazi i pregled izvanrednih mjera koje se poduzimaju u borbi protiv pandemije bolesti COVID-19. Analiziraju se i uloga neovisnih tijela, kao što su pučki pravobranitelj i

<sup>65</sup> Strateška tužba protiv javnog sudjelovanja (SLAPP) tužba je s ciljem cenzure, zastrašivanja i ušutkavanja kritičara na način da ih se optereti troškom pravne obrane dok ne odustanu od kritike ili protivljenja.

druge nacionalne institucije za ljudska prava, i uloga organizacija civilnog društva u zaštiti vladavine prava.

Naglasak na sustavu provjere i ravnoteže postoji u svim državama članicama i često je uobičajen dio političkog procesa u demokratskom društvu. Zbog gospodarske krize, pandemije bolesti COVID-19 i društvenih promjena te se napetosti mogu pojačati, ali sustav provjere i ravnoteže ostaje jednako važan kao i dosad. Proteklih godina u Europskoj uniji dogodilo se nekoliko kriza vladavine prava koje su bile povezane s napadima na institucionalne sustave provjere i ravnoteže. Jačanje otpornosti institucionalnih sustava provjere i ravnoteže stoga je neophodno za zaštitu vladavine prava.

Okvirom koji potiče civilno društvo omogućavaju se rasprava i nadzor vlasti. Kao u slučaju neovisnih novinara i ključnih medija, pokušaji suzbijanja dionika civilnog društva uvijek bi se trebali smatrati upozorenjem za vladavinu prava.

### *Rasprave o vladavini prava koje pridonose jačanju kulture vladavine prava*

Pozitivne inicijative za reforme često proizlaze iz javnih rasprava o pojedinim pitanjima relevantnima za vladavinu prava. Važan su prvi korak stoga rasprava o sustavu provjere i ravnoteže i informiranost o tom sustavu, koji je nužan za djelotvorno funkcioniranje vladavine prava. U cijeloj Uniji raspravi o vladavini prava posvećuje se sve veća pozornost, što je vidljivo iz promicanja nacionalnih rasprava u okviru parlamentarnih saslušanja, kampanja za senzibilizaciju javnosti ili inicijativa koje pokreće pravosuđe. U [Češkoj](#) Senat organizira konferencije i rasprave o temama koje se odnose na pravosudni sustav. U [Danskoj](#) je Uprava za državne sudove proteklih godina pokrenula niz inicijativa za promicanje vladavine prava, bolje razumijevanje pravosudnog sustava među različitim ciljnim skupinama te za poboljšanje usmjerenosti pravosudnog sustava na korisnika. U [Njemačkoj](#) redovite rasprave, kampanje informiranja i promidžbene kampanje koje se provode u cijeloj zemlji te publikacije o temama vladavine prava pridonose poticanju dinamične kulture vladavine prava. U [Nizozemskoj](#) se u oba doma parlamenta organiziraju redovite političke rasprave o stanju vladavine prava.

### *Ustavne reforme za jačanje institucionalnih sustava provjere i ravnoteže, posebno u području ocjene ustavnosti*

Reforme su u tijeku u više država članica. Te se reforme konkretno odnose na otvaranje novih kanala putem kojih će građani moći osporiti provedbu izvršne ili zakonodavne vlasti.

U [Cipru](#) se, na primjer, nacrtom zakona predviđa stvaranje Ustavnog suda koji će preuzeti provjeru ustavnosti od Vrhovnog suda. Nakon revizije ustava u [Litvi](#), tijekom 2019. uvedene su mogućnosti pojedinačne ocjene ustavnosti i kontrole *a posteriori* donesenih zakona. U [Luksemburgu](#) se nedavnom ustavnim reformom poboljšao učinak odluka Ustavnog suda o utvrđivanju neustavnosti pravnih propisa, a pučkom bi se pravobranitelju predloženom izmjenom ustava dao ustavni status. U [Slovačkoj](#) vlada razmatra mogućnost jačanja ovlasti Ustavnog suda i, među ostalim, uvođenja mogućnosti ustavne tužbe i *ex ante* kontrole usklađenosti zakona s ustavom. Ustavne reforme odnose se i na druge aspekte sustava provjere i ravnoteže. Na primjer, nedavno provedena ustavna reforma u [Malti](#) odnosi se na postupak izbora predsjednika Malte i ulogu institucije pučkog pravobranitelja, a prijedlog druge ustavne reforme, koja se odnosi na imenovanja u određene neovisne odbore, podnesen je parlamentu. Promišljanja u [Švedskoj](#) o jačanju demokratskog sustava uključuju reformu načina donošenja izmjena ustava, a parlamentarni odbor proučava ustavni status, ovlasti i aktivnosti parlamentarnog pučkog pravobranitelja.



U nekima od tih aktivnosti ulogu imaju savjeti međunarodnih stručnih tijela, kao što je Venecijanska komisija, što je samo po sebi priznanje da uzimanje u obzir različitih stajališta i stručnosti kroz široko i temeljito savjetovanje pridonosi razvoju uravnoteženog sustava.

#### *Poboljšanje uključenosti i kvalitete zakonodavnog postupka važno je za strukturne reforme*

Za postupak donošenja zakona korisni su alati koji su sve uključiviji i bolje utemeljeni na dokazima. Konkretno, mnoge države članice utvrđuju sustavne politike za uključivanje dionika i osiguravaju da su strukturne reforme rezultat opsežne rasprave u okviru društva, iako se te politike u praksi ne primjenjuju uvijek u potpunosti.

Neke države članice poboljšavaju uključivost zakonodavnog postupka. U [Cipru](#) i [Češkoj](#), na primjer, trenutačno se nastoji poboljšati savjetovanje i transparentnost. U [Estoniji](#) se razvijaju novo okruženje donošenja zakona i smjernice zakonodavne politike kako bi se poboljšala pristupačnost i uključivost. U [Grčkoj](#) se provodi opsežna reforma postupaka donošenja zakona. U [Francuskoj](#) je nedavna inicijativa Građanske konvencije o klimi primjer inovativnog načina uključivanja građana u zakonodavni postupak.

#### *Prekomjerno posezanje za ubrzanim i hitnim postupcima donošenja zakonodavstva može uzrokovati zabrinutost povezanu s vladavinom prava*

U svim državama članicama uobičajenim zakonodavnim postupkom daju se vrhovne ovlasti parlamentu kao zakonodavnom tijelu. Međutim, ubrzani zakonodavni postupci i nedostatak savjetovanja česte su pojave kod kriza vladavine prava. Venecijanska komisija i Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OEES) u više su navrata istaknule važnost parlamentarnog postupka: temeljitih razmatranja zakonodavnih prijedloga i amandmana, uključujući smisleno savjetovanje s dionicima, stručnjacima i civilnim društvom te dijalog s političkom oporbom<sup>66</sup>. Osim toga, zaobilaženjem parlamenta u zakonodavnom postupku narušava se dioba vlasti, ključno načelo vladavine prava.

U nekoliko država članica postoji zabrinutost zbog višestrukog posezanja vlasti za ubrzanim zakonodavnim postupkom u parlamentu ili hitnim pravilnicima, posebno kad se primjenjuje u kontekstu opsežnih reformi kojima se mijenjaju temeljna prava ili funkcioniranje ključnih državnih tijela kao što je pravosudni sustav ili ustavni sud. U takvim slučajevima postoji povećani rizik od donošenja zakona kojima se ugrožava poštovanje temeljnih prava, vladavina prava ili demokracija, te međunarodne obveze<sup>67</sup>. U [Poljskoj](#) se u razdoblju 2015.–2019. ubrzano donošenje zakona u parlamentu često primjenjivalo za donošenje velikih strukturnih reformi u pravosuđu, čime se pojačao politički utjecaj na pravosuđe. U [Rumunjskoj](#) je česta provedba hitnog postupka donošenja vladina pravilnika za ključna područja, uključujući reformu pravosuđa, dovela do zabrinutosti u pogledu kvalitete zakona, pravne sigurnosti i poštovanja diobe vlasti<sup>68</sup>. Česta provedba ubrzanih postupaka ili donošenje zakona na temelju inicijativa koje su izravno predstavili članovi parlamenta, bez provedbe uobičajenih postupaka pripreme i savjetovanja sa dionicima, isto je tako rizik s obzirom na vladavinu prava.

#### *Nacionalni parlamenti, ustavni sudovi i vrhovni sudovi imaju ključnu ulogu u nadzoru mjera poduzetih kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19*

<sup>66</sup> Kontrolni popis vladavine prava - CDL-AD(2016)007; <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>

<sup>67</sup> Osim toga, u mnogim zakonodavnim izmjenama koje donosi parlament, uključujući i u okviru ubrzanih postupaka, nedostaje predvidljivost i transparentnost te se javlja zabrinutost povezana s javnim interesom.

<sup>68</sup> U savjetodavnom referendumu u svibnju 2019. većina je građana izrazila podršku zabrani donošenja hitnih vladinih pravilnika na području pravosuđa.

Reakcije na krizu pokazale su općenito snažnu otpornost u nacionalnim sustavima, uz intenzivne političke i pravne rasprave o poduzetim mjerama. U mnogim su državama članicama parlamentarni nadzor i rasprave bili iznimno važni za uspostavu okvira za prijedloge izvanrednog stanja ili, s druge strane, za sustav izvanrednog zdravstvenog stanja i provjeru *ex post* za pravilnike koje je donosila vlast. Osim toga, te su mjere često preispitivali ustavni sud, vrhovni ili obični sudovi. Mehanizmi *ex ante* za ocjenu ustavnosti prije donošenja zakona posebno su važni u tom kontekstu, u situacijama u kojima su istodobno bili potrebni brz odgovor i poštovanje temeljnih prava.

#### *Pučki pravobranitelj i nacionalne institucije za ljudska prava imaju važnu ulogu*

Nacionalne institucije za ljudska prava imaju važnu ulogu kao mjera zaštite vladavine prava i mogu provesti neovisnu provjeru sustava u slučaju krize vladavine prava. Nekoliko država članica ([Češka](#), [Italija](#) i [Malta](#)) još nisu osnovale takvu instituciju, ali su ondje u području temeljnih prava aktivna druga tijela<sup>69</sup>. U [Italiji](#) parlament trenutačno razmatra dva prijedloga zakona kojima se predlaže osnivanje Neovisnog nacionalnog tijela za ljudska prava (NHRI). U [Malti](#) parlament raspravlja o prijedlogu uspostave institucije za ljudska prava. Uloga pučkog pravobranitelja u sustavu provjere i ravnoteže razlikuje se u različitim državama članicama. U nekim državama članicama pučki pravobranitelj može osporiti zakone pred ustavnim sudom ili zatražiti njihovu reviziju u parlamentu.

#### *Organizacije civilnog društva rade u nestabilnom okruženju, ali su i dalje snažan akter u obrani vladavine prava.*

U nedavnoj je odluci Sud<sup>70</sup> jasno naveo da organizacije civilnog društva moraju moći „obavljati svoje djelatnosti i djelovati bez neopravdanog zadiranja države”. Sud je prepoznao da pravo na slobodu udruživanja čini jedan od osnovnih temelja demokratskog i pluralističkog društva jer se njime omogućava građanima da kolektivno djeluju na područjima od zajedničkog interesa i tako pridonose pravilnom funkcioniranju javnog života.

U većini država članica postoji okruženje potpore civilnom društvu. Nedavno su neke države članice ojačale okruženje za civilno društvo ili planiraju pokrenuti takve inicijative. U [Hrvatskoj](#), na primjer, vlada je spremna donijeti nacionalni plan za poboljšanje pravnog, financijskog i institucionalnog sustava potpore za aktivnosti organizacija civilnog društva. U [Sloveniji](#) se Nacionalnom strategijom za razvoj nevladinog sektora i volonterstva planira poboljšati potpora nevladinim organizacija do 2023., posebno za doprinose načelima pluralizma i demokracije u društvu. U mnogim se državama članicama civilno društvo pokazalo otpornim u teškim okolnostima i nastavilo je imati aktivnu ulogu u nacionalnim i europskim raspravama o vladavini prava u okviru sustava provjere i ravnoteže. U [Slovačkoj](#) je civilno društvo snažno reagiralo nakon atentata Jána Kuciaka i njegove zaručnice Martine Kušnírove 2018. i tijekom događaja koji su uslijedili. U [Rumunjskoj](#) je aktivno sudjelovanje civilnog društva bilo ključno za poticanje reformi za borbu protiv korupcije i obranu vladavine prava u toj zemlji. U [Italiji](#) je civilno društvo vrlo aktivno, iako se protiv nekih NVO-a, konkretno u pogledu određenih pitanja kao što su migracije, vode kampanje sramoćenja. U [Grčkoj](#) su neke organizacije civilnog društva koje su aktivne u području migracija izrazile zabrinutost da se smanjuju mogućnosti građanskog djelovanja na terenu.

<sup>69</sup> Neovisni pučki pravobranitelj postoji i u Češkoj i u Malti; u Italiji interakciju s civilnim društvom, akademskom zajednicom i svim relevantnim dionicima vodi Međuministarski odbor za ljudska prava (CIDU) kako bi se promicala i štitila ljudska prava, a nekoliko je regionalnih pučkih pravobranitelja odgovorno za zaštitu sloboda i prava osoba.

<sup>70</sup> Presuda od 18. lipnja 2020., *Komisija/Mađarska*, C-78/18, EU:C:2020:476, t. 112. i 113.

Međutim, u nekim državama članicama civilno društvo suočava se s velikim izazovima u obliku novih zakona kojima se ograničava pristup stranom financiranju ili kampanja sramoćenja. U [Bugarskoj](#) su, na primjer, iznesene kritike u pogledu novog nacrtu pravila o transparentnosti stranog financiranja NVO-a zbog mogućeg negativnog učinka na civilno društvo. Kad je riječ o [Mađarskoj](#), u lipnju 2020. Sud Europske unije utvrdio je da zakon iz 2017. o transparentnosti organizacija civilnog društva sa stranim financiranjem nije usklađen sa slobodnim kretanjem kapitala kao ni s pravom na slobodu udruživanja ni pravima na zaštitu privatnog života i osobnih podataka. U [Poljskoj](#) se NVO-i spominju u negativnim izjavama predstavnika javnih tijela, čime se negativno utječe na prostor civilnog društva. Mjere vlade usmjerene na članove LGBTI+ zajednice, uključujući uhićenje i zadržavanje nekih predstavnika tih skupina i kampanje sramoćenja koje se provode protiv tih skupina razlog su za dodatnu zabrinutost.

### 3. Zbivanja i mjere u području vladavine prava na razini Europske unije

U proteklih godinu dana vladavina prava ostala je jedan od glavnih prioriteta programa Europske unije. Poštovanje vladavine prava jedan je od ključnih prioriteta za ovu Komisiju, kako se navodi u političkim smjernicama predsjednice Ursule von der Leyen, u kojima se posebno napominje da je to područje prioritetni portfelj povjeren potpredsjedniku i povjereniku odgovornom za vladavinu prava. Od samog početka, uz istodobnu uspostavu novog europskog mehanizma vladavine prava, Komisija odgovara na razvoj situacije u pogledu vladavine prava u državama članicama i na razini Europske unije. Osim kontinuiranog praćenja, potiču se razgovor i suradnja kroz procese kao što je europski semestar za prepoznavanje problematičnih pitanja u području djelotvornosti pravosuđa ili okvira za borbu protiv korupcije u državama članicama.

Pandemija bolesti COVID-19 razotkrila je važna pitanja povezana s vladavinom prava o kojima se u Europi još raspravlja. Od sredine ožujka Komisija prati mjere u državama članicama koje utječu na vladavinu prava, demokraciju i temeljna prava. U okviru europskog semestra, u preporukama za pojedine države iz kolovoza 2020. podsjeća se da te izvanredne mjere moraju biti nužne, proporcionalne, vremenski ograničene i podložne nadzoru<sup>71</sup>.

Europski parlament ima sve važniju ulogu u oblikovanju rasprave o vladavini prava na europskoj razini. U protekloj je godini Europski parlament reagirao na zbivanja u području poštovanja naših zajedničkih vrijednosti, uključujući vladavinu prava, dok su ta zbivanja još bila aktualna. Europski parlament donio je nekoliko rezolucija,<sup>72</sup> a Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE) donio je izvješća i organizirao terenske posjete zemljama<sup>73</sup>. Te su političke rasprave bile ključan element u povećanju prepoznatljivosti pitanja vladavine prava. Komisija prepoznaje potrebu za povezivanjem vladavine prava s demokracijom i temeljnim pravima, čime će se baviti u zasebnim

---

<sup>71</sup> Preporuke koje je donijelo Vijeće – SL C 282, 26.8.2020.

<sup>72</sup> Konkretno, rezolucija od 28 ožujka 2019. o stanju u pogledu vladavine prava i borbe protiv korupcije u EU-u, posebno na Malti i u Slovačkoj P8\_TA(2019)0328; rezolucija od 18. prosinca 2019. o vladavini prava na Malti nakon nedavnih otkrića u slučaju ubojstva Daphne Caruane Galizije P9\_TA(2019)0103; rezolucija od 16. siječnja 2020. o saslušanima u tijeku u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a u pogledu Poljske i Mađarske P9\_TA(2020)0014; rezolucija od 17. travnja 2020. o usklađenom djelovanju EU-a za suzbijanje pandemije bolesti COVID-19 i njezinih posljedica P9\_TA(2020)0054.

<sup>73</sup> Skupina za praćenje demokracije, vladavine prava i temeljnih prava odbora LIBE. Skupina je usredotočena na prijetnje demokraciji, vladavini prava i temeljnim pravima, te na borbu protiv korupcije unutar Europske unije, u svim državama članicama. Trebala bi odboru LIBE predložiti posebne mjere, kao što su sastanci s dionicima, saslušanja i misije, te savjetovati dionike o prijedlozima rezolucija i izvješća.

područjima rada: akcijskom planu za europsku demokraciju i novoj strategiji za provedbu Povelje o temeljnim pravima koji će se donijeti kasnije u 2020. Komisija smatra da prvo izvješće o vladavini prava i pripremna rasprava s državama članicama čine čvrste temelje za budući rad u Europskom parlamentu.

Mehanizmom vladavine prava odgovara se i na pojačane mjere Vijeća u području vladavine prava. U jesen 2019. Vijeće je raspravljalo o dodatnom jačanju godišnje rasprave Vijeća o vladavini prava primjenom godišnjeg pregleda stanja. U okviru toga bi se raspravom i razmjenom najboljih primjera iz prakse na uključiv i konstruktivan način pomoglo spriječiti probleme u području vladavine prava. Predsjedništvo Vijeća potvrdilo je da namjerava organizirati političku raspravu o vladavini prava, na temelju Komisijina izvješća o vladavini prava, uključujući raspravu o pojedinačnim državama članicama<sup>74</sup>.

Na taj će način prvo izvješće o vladavini prava pomoći potaknuti raspravu u europskim i nacionalnim institucijama. Održavat će se i redoviti sastanci mreže kontaktnih točaka za vladavinu prava i sastanci s dionicima. Od država članica zatražit će se da početkom 2021. daju svoj doprinos, nakon čega u proljeće slijede posjeti svim državama članicama, prije izrade sljedećeg izvješća. Istodobno će se financiranjem i stručnošću Europske unije promicati reforme usklađene s vladavinom prava. Od 2017. Komisija ima poseban program za tehničku potporu reformama u državama članicama koji se odnosi na reforme vladavine prava<sup>75</sup>. Pružena potpora može biti u obliku stručnih misija i prikupljanja informacija na terenu, dijeljenja relevantnih najboljih primjera iz prakse, dijagnostičkih analiza te izrade i provedbe ciljanih rješenja kao odgovora na situaciju. Drugi Komisijini programi, kao što su programi za pravosuđe i građane, ravnopravnost, prava i vrijednosti te Fond za unutarnju sigurnost (policija) isto tako mogu biti važan doprinos, na primjer, pozivima na podnošenje prijedloga koji su otvoreni za civilno društvo i druge dionike. Pravosudne reforme i reforme za borbu protiv korupcije mogu imati važan učinak na poslovno okruženje, što se već često ističe u izvješćima europskog semestra, tako da bi ih države članice trebale pomno razmotriti pri pripremi svojih nacionalnih planova za oporavak i otpornost.

Osim europskog mehanizma za vladavinu prava, paket instrumenata Europske unije za vladavinu pravu uključuje različite instrumente kojima se može odgovoriti na razne situacije. Članak 7. Ugovora o Europskoj uniji najčešće je u središtu javne rasprave. Njime se utvrđuje postupak na temelju Ugovora za suočavanje s rizicima za temeljne vrijednosti Europske unije u državama članicama, a u konačnici pruža mogućnost najstrože političke sankcije koju Europska unija može odrediti državi članici, odnosno, ukidanje prava glasa u Vijeću. Do 2017. taj postupak nikada nije pokrenut. Komisija je u prosincu 2017. pokrenula postupak za Poljsku, a zatim je u rujnu 2018. to učinio Europski parlament za Mađarsku. Ti su postupci još u tijeku u Vijeću uz saslušanja i izvješća o situaciji u dvjema državama članicama protiv kojih su pokrenuti<sup>76</sup>, ali većina utvrđenih problema i dalje nije riješena. Komisija poziva predmetne države članice i Vijeće da pokušaju ubrzati rješenje problema iz ovih postupaka te da pronađu rješenja kojima se štite vladavina prava i vrijednosti zajedničke svim državama članicama. Dok se ne pronađe rješenje za utvrđene probleme, Komisija će i dalje pružati potporu Vijeću u nastavku postupaka iz članka 7. kako bi se obradila ta pitanja.

<sup>74</sup> Program njemačkog predsjedanja, stranica 20.

<sup>75</sup> Program potpore strukturnim reformama, koji će se od 2021. zamijeniti instrumentom za tehničku potporu; za taj program nije potrebno sufinanciranje.

<sup>76</sup> Tijekom 2019. održana su dva saslušanja na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a i dva postupka izvješćivanja o trenutačnom stanju u Mađarskoj te i pet postupaka izvješćivanja o trenutačnom stanju u Poljskoj. Tijekom 2020. podneseno je jedno izvješće o trenutačnom stanju u Poljskoj i Mađarskoj te nije održano nijedno saslušanje na temelju članka 7. stavka 1. UEU-a.

Sud ima ključnu ulogu i u poštovanju vladavine prava tako što razvija sudsku praksu u tom području. Kad nedostaci u području vladavine prave čine povredu prava Europske unije, Komisija primjenjuje strateški pristup postupku zbog povrede, pri čemu se oslanja na sudsku praksu Suda. U okviru tih postupaka nastoje se riješiti određeni problemi u pogledu neusklađenosti s pravom EU-a. Komisija je spremna u potpunosti iskoristiti svoje ovlasti i nastaviti ispunjavati svoju ulogu čuvara Ugovora kako bi osigurala poštovanje zahtjeva u pogledu prava EU-a koji se odnose na vladavinu prava. Više je puta pokrenula postupke na Sudu povezane s pitanjima vladavine prava, a od Suda su i u više navrata nacionalni sudovi tražili preliminarne presude o tumačenju prava EU-a. Tijekom 2019. i 2020. Sud je razvio važnu sudsku praksu o vladavini prava. Konkretno, potvrdio je i dodatno razjasnio načelo djelotvorne sudske zaštite i prava na djelotvorni pravni lijek<sup>77</sup>. Očekuje se da će se ta sudska praksa u nadolazećim mjesecima i godinama dodatno razraditi s obzirom na veći broj važnih postupaka zbog povrede koji su u tijeku i prethodne postupke povezane s pitanjima vladavine prava.

Konačno, u zaključku sa sastanka održanog 17.–21. srpnja Europsko vijeće podsjetilo je na važnost poštovanja vladavine prava i temeljnih vrijednosti EU-a s obzirom na proračun Unije. Podsjećajući na važnost zaštite proračuna Unije u skladu s vrijednostima iz članka 2. UEU-a, Europsko je vijeće poduprlo uvođenje sustava uvjetovanosti i mjera u slučaju povreda. Djelovanjem Europskog vijeća trebalo bi se ubrzati donošenje prijedloga Komisije za zaštitu proračuna EU-a u slučaju povreda vladavine prava u državi članici o kojem se raspravlja u Europskom parlamentu i Vijeću<sup>78</sup>. Cilj je zaštititi proračun EU-a u situacijama kad bi financijski interesi Unije mogli biti ugroženi zbog općih nedostataka u pogledu vladavine prava u nekoj državi članici.

#### **4. Zaključci i sljedeći koraci**

U srpnju 2019. predsjednica von der Leyen pozvala je Europski parlament, Vijeće i države članice da se uključe u proces suradnje u području vladavine prava, novi europski mehanizam vladavine prava koji okuplja sve države članice i institucije EU-a u preventivnoj vježbi.

Prvo izvješće o vladavini prava sastavljeno je na temelju najnovije rasprave između Komisije i država članica i uvršteno u zasebne analize za svaku državu članicu. To je izvješće važan korak prema jačanju zajedničkog razumijevanja vladavine prava u Europskoj uniji i unaprjeđenju međusobnog povjerenja. Komisija pozdravlja otvoreni dijalog sa svim državama članicama i njihovu uključenost u pripremu analize za pojedine zemlje. To je znak važnosti vladavine prava za sve države članice, kao i znak predanosti europskom procesu. Komisija smatra da će taj proces pomoći spriječiti pojavu ili pogoršanje problema u području vladavine prava i dodatno pridonijeti promicanju čvrste političke i zakonske kulture vladavine prava u cijelom EU-u. Mehanizam vladavine prava sada može služiti kao temeljni element u paketu instrumenata Europske unije za vladavinu prava.

U izvješću se razmatra razvoj situacije u području vladavine prava u državama članicama. U njemu se ističe da mnoge države članice imaju visoke standarde vladavine prava i navodi se da na globalnoj razini pružaju primjere iz najbolje prakse u primjeni ključnih načela vladavine prava. Međutim, u izvješću se navode i važni izazovi, situacije u kojima je neovisnost sudstva pod pritiskom, sustavi ne pokazuju dovoljnu otpornost na korupciju, zbog

---

<sup>77</sup> Kako je zajamčeno člankom 19. stavkom 1. UEU-u i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

<sup>78</sup> COM(2018) 324.

prijetnji slobodi medija i medijskom pluralizmu ugrožena je demokratska odgovornost ili u kojima postoje problemi sa sustavom provjere i ravnoteže, koji je nužan za djelotvornost sustava. Komisija pozdravlja i suradnju svih država članica u pripremi izvješća i te ih poziva da nastave surađivati u daljnjem djelovanju na temelju ovog izvješća.

Komisija sa zadovoljstvom očekuje daljnje uključivanje Europskog parlamenta i Vijeća u pitanja vladavine prava i smatra da ovo izvješće pruža čvrst temelj za daljnji međuinstitucionalni rad. Komisija poziva i nacionalne parlamente i nacionalna tijela da rasprave o ovom izvješću i o poglavljima o pojedinačnim zemljama te da jedni od drugih zatraže potporu kako bi se potaknula provedba reformi i prihvaćanje europske solidarnosti. To što su u ovom postupku sudjelovali nacionalni dionici povrh državnih tijela pokazuje i da postoji potreba za održavanjem nacionalnih rasprava.

Prvo izvješće o vladavini prava temelj je za nov i dinamičan proces koji uključuje kontinuiran dijalog s državama članicama, Europskim parlamentom i nacionalnim parlamentima, ali i drugim dionicima na nacionalnoj razini i na razini EU-a. Komisija će sada započeti pripremati izvješće o vladavini prava za 2021. i pritom se oslanjati na iskustvo stečeno tijekom prve godine primjene europskog mehanizma vladavine prava te će nastaviti s inicijativom za jačanje otpornosti vladavine prava u našim demokracijama. Ta će bolja priprema pomoći svim Europljanima da se suoče s izazovima gospodarske, klimatske i zdravstvene krize bez presedana, uz puno poštovanje naših zajedničkih načela i vrijednosti.