

Bruxelles, 20.7.2021.  
COM(2021) 700 final

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

**Izvešće o vladavini prava za 2021.  
Stanje vladavine prava u Europskoj uniji**

{SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} - {SWD(2021) 703 final} -  
{SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} - {SWD(2021) 706 final} -  
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -  
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -  
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -  
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -  
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -  
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -  
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

## 1. UVOD

EU se temelji na skupu zajedničkih vrijednosti koje obuhvaćaju poštovanje temeljnih prava, demokracije i vladavine prava<sup>1</sup>. Te temeljne vrijednosti Europljani smatraju jednom od glavnih prednosti EU-a<sup>2</sup>, a njihova je zaštita zajednička odgovornost svih institucija EU-a i svih država članica. Iako je poznato da EU ima vrlo visoke standarde u navedenim područjima, te vrijednosti nikada ne bi trebalo uzimati zdravo za gotovo. Promicanje i poštovanje vladavine prava potrebno je pomno pratiti i unapređivati jer uvijek postoji rizik od nazadovanja.

Vladavina prava nije samo sastavni dio demokratskog identiteta EU-a i država članica već je nužna i kako bi se osiguralo funkcioniranje EU-a te povjerenje građana i poduzeća u javne institucije. Iako države članice imaju različite pravosudne sustave i tradicije, osnovno značenje vladavine prava jednako je u cijelom EU-u. Ključna načela vladavine prava zajednička svim državama članicama, odnosno zakonitost, pravna sigurnost, zabrana proizvoljnog izvršenja izvršnih ovlasti, djelotvorna sudska zaštita koju osiguravaju neovisni i nepristrani sudovi uz potpuno poštovanje temeljnih prava, dioba vlasti, trajno podvrgavanje svih javnih tijela utvrđenim zakonima i postupcima i jednakost pred zakonom, sadržana su u nacionalnim ustavima i prenesena u nacionalna zakonodavstva<sup>3</sup>.

Sudska praksa Suda Europske unije (Sud EU-a) o vladavini prava i neovisnosti pravosuđa pruža jasan skup pravnih zahtjeva kojih se države članice moraju pridržavati u svojim reformama povezanim s vladavinom prava<sup>4</sup>. Poštovanje vladavine prava podrazumijeva poštovanje prava EU-a i načela nadređenosti prava EU-a, što je temelj EU-a.

Izvrješće o vladavini prava osmišljeno je na toj zajedničkoj i objektivnoj osnovi kao godišnji ciklus za promicanje vladavine prava i rješavanje ili sprečavanje nastanka i produblivanja problema, pri čemu se sve države članice razmatraju ravnopravno. Njime se nastoji ojačati vladavina prava uz potpuno poštovanje nacionalnih tradicija i posebnosti, i to pokretanjem konstruktivne rasprave i poticanjem svih država članica da pronalaze rješenja za različite poteškoće i uče iz tuđih iskustava.

Osim toga, vladavina prava važan je aspekt i vodeće načelo za vanjsko djelovanje EU-a. Vjerodostojnost naših vanjskih politika oslanja se na stanje vladavine prava u samom EU-u. Pritisak na vladavinu prava raste na globalnoj razini, a EU aktivno radi na zaštiti, poticanju i podupiranju demokracija u cijelom svijetu. Zbivanja u blizini naših granica, u posljednjem slučaju u Bjelarusu, podsjećaju nas na potrebu za odlučnim promicanjem naših vrijednosti u susjedstvu. Nadalje, EU će u svojem vanjskom djelovanju nastaviti primjenjivati odlučan i usklađen pristup, a posebno uključivati vladavinu prava u svoj rad na proširenju, u susjedstvu i u cijelom svijetu.

Postoji i bliska veza s politikama EU-a za ostvarivanje gospodarskog oporavka: snažni pravosudni sustavi, čvrst okvir za borbu protiv korupcije te jasan i dosljedan sustav donošenja zakona, zaštite financijskih interesa EU-a i održivog rasta. To je jedan od glavnih pokretača u primjeni instrumenata EU-a kojima se promiču strukturne reforme u državama članicama<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Članak 2. Ugovora o Europskoj uniji.

<sup>2</sup> Posebno istraživanje Eurobarometra 500 o budućnosti Europe.

<sup>3</sup> Vidjeti Izvrješće o vladavini prava za 2020. COM(2020) 580 final, str. 1. i 7.

<sup>4</sup> Na primjer, navodi se da je poštovanje vladavine prava preduvjet za pristupanje EU-u i da države članice ne mogu naknadno mijenjati svoje zakonodavstvo na način kojim bi se smanjila zaštita vrijednosti vladavine prava. Vidjeti presudu od 20. ožujka 2021., *Repubblika/Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

<sup>5</sup> Primjerice pregled stanja u području pravosuđa u EU-u, Mehanizam za oporavak i otpornost, strukturni fondovi i Instrument za tehničku potporu.

Osim toga, od ključne su važnosti kvaliteta javne uprave i kultura vladavine prava, koje se ogledaju u načinu na koji tijela primjenjuju pravo i provode sudske odluke.

Za jačanje djelovanja u području vladavine prava nužno je da institucije i države članice EU-a blisko i stalno surađuju. Komisiju je reakcija u Europskom parlamentu i Vijeću, ali i u nacionalnim parlamentima na Izvješće o vladavini prava za 2020. potaknula na daljnji rad te sa zadovoljstvom očekuje daljnje jačanje međuinstitucijske suradnje u području vladavine prava.

Nadalje, izvješće je dio sveobuhvatnijeg rada EU-a na promicanju i obrani njegovih temeljnih vrijednosti. Taj rad uključuje akcijski plan za europsku demokraciju<sup>6</sup> i obnovljenu strategiju za primjenu Povelje o temeljnim pravima<sup>7</sup> te ciljane strategije za napredak prema „Uniji ravnopravnosti”<sup>8</sup>. Još je jedan poveznici aspekt praćenje primjene prava EU-a i zaštite temeljnih prava u skladu s Poveljom, među ostalim primjenom postupaka zbog povrede<sup>9</sup>.

Izvješće o vladavini prava za 2021. obuhvaća ista područja kao izvješće iz prethodne godine, odnosno pravosudne sustave, okvir za borbu protiv korupcije, medijski pluralizam i slobodu medija te druga institucionalna pitanja povezana sa sustavom provjere i ravnoteže, te se njime nastavlja postupak započet izvješćem za 2020. i povećava detaljnost Komisijina ocjenjivanja. Dodatno je razrađeno i područje utjecaja pandemije bolesti COVID-19 i poteškoća koje je prouzročila. U poglavljima o pojedinačnim zemljama, koja su sastavni dio izvješća, analiziraju se nova kretanja u razdoblju od prvog izvješća i mjere poduzete u pogledu izazova i kretanja utvrđenih u izvješću za 2020.

## **2. PANDEMIJA BOLESTI COVID-19 I VLADAVINA PRAVA**

U kontekstu vladavine prava pandemija bolesti COVID-19 uzrokovala je niz poteškoća. Zbog zdravstvenih imperativa bile su potrebne izvanredne mjere za borbu protiv pandemije, koje su često utjecale na svakodnevni život i posljedično ograničavale temeljna prava. Potreba za hitnim poduzimanjem izvanrednih mjera može narušiti demokratski legitimitet, kao i normalno funkcioniranje ustavnih i pravosudnih sustava i javnih uprava.

Komisija je pratila zbivanja u svim državama članicama i analizirala poduzete izvanredne mjere, a njihov utjecaj na vladavinu prava opisan je u poglavljima o pojedinačnim zemljama. Ključna su pitanja jesu li mjere povezane s bolešću COVID-19 bile vremenski ograničene, jesu li njihova neophodnost i razmjernost bile opravdane, koliki je bio opseg stalnog nadzora koji su provodili nacionalni parlamenti i sudovi te koji je bio pravni temelj tih mjera. Jednako je važna bila i sposobnost održavanja sustava provjere i ravnoteže kojima se održava poštovanje vladavine prava. To uključuje ulogu parlamenata, ustavnih sudova i drugih nacionalnih sudova te pučkih pravobranitelja i nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih

---

<sup>6</sup> COM(2020) 790 final.

<sup>7</sup> COM(2020) 711 final.

<sup>8</sup> Vidjeti strategiju za rodnu ravnopravnost 2020.–2025., COM(2020) 152; akcijski plan EU-a za antirasizam za razdoblje 2020.–2025., COM(2020) 565; strateški okvir EU-a za jednakost, uključivanje i sudjelovanje Roma, COM(2020) 620, strategiju o ravnopravnosti LGBTIQ osoba 2020.–2025., COM(2020) 698; strategiju o pravima djeteta COM(2021) 142; Strategiju o pravima osoba s invaliditetom za razdoblje 2021.–2030., COM(2021) 101 i Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava, COM(2021) 102.

<sup>9</sup> Komisija pokreće postupke zbog povrede radi obrane tih prava. Među najnovijim su primjerima predmeti protiv Mađarske i Poljske zbog kršenja temeljnih prava LGBTIQ osoba. U slučaju Mađarske to se odnosi na nedavno doneseni zakon o zabrani LGBTIQ sadržaja i odluku kojom se nameće stavljanje izjave o ograničenju odgovornosti na dječje knjige s takvim sadržajem. U slučaju Poljske kršenja se odnose na „zone bez LGBT ideologije”.

prava, koji preispituju pravni sustav i poduzete mjere. Važan je i opseg u kojem je bilo moguće zadržati ulogu medija i civilnog društva u provođenju javnog nadzora te način na koji su vlasti poduzele mjere za ublažavanje utjecaja pandemije na te dionike. Budući da su mjere za svladavanje pandemije često podrazumijevale ublažavanje administrativnih pravila i kontrola radi što brže reakcije, relevantne su i mjere poduzete u cilju sprečavanja korupcije i sukoba interesa u području javne potrošnje za vrijeme pandemije.

Općenito, praćenjem je utvrđeno da su nacionalni sustavi pokazali znatnu otpornost. Međutim, osim neposrednih mjera, potrebno je razmisliti o tome kako se bolje pripremiti za utjecaj kriznih situacija na vladavinu prava u slučaju njihova duljeg trajanja. Neke države članice već su imale pravni okvir za upotrebu u kriznim situacijama utvrđen ustavom, zakonima o javnom zdravlju ili drugim zakonima. To im je pomoglo u jačanju legitimnosti mjera povezanih s pandemijom bolesti COVID-19, koje su se mogle temeljiti na postojećem okviru. Ostale države članice uvele su nove režime za krizne situacije posebno za tu pandemiju. Za vrijeme pandemije većina država članica izmijenila je pravni sustav za poduzimanje mjera povezanih s pandemijom, često i više puta. Do tih je promjena često dolazilo u napetim političkim okolnostima primjenom ubrzanih postupaka, uz ograničene ustavne provjere i parlamentarne rasprave. U nekim državama članicama nije bio jasno utvrđen pravni okvir na temelju kojeg su ograničena temeljna prava. U privremenom izvješću iz 2020. Venecijanska komisija istaknula je važnost uspostavljanja jasnog pravnog okvira prije krize kako bi se u njega od samog početka uključilo poštovanje vladavine prave, temeljnih prava i ustavnih zahtjeva<sup>10</sup>.

Hitne potrebe u kontekstu krize stvaraju pritisak na ustaljene ustavne sustave. Neke države članice zadržale su odgovornost parlamenata za zakonodavni nadzor nad svim mjerama povezanim s pandemijom. Druge su ponovno uspostavile pojačani parlamentarni nadzor nakon početnog razdoblja, u kojem je on ograničen. Kad je riječ o nadzoru izvršne vlasti, mnogi su parlamenti izmijenili i pravila o fizičkoj prisutnosti i glasovanju kako bi omogućili demokratsko sudjelovanje. Ostale institucije ključne za sustav provjere i ravnoteže također su se uspjele prilagoditi, unatoč ozbiljnom utjecaju pandemije na njihovu mogućnost rada. U mnogim državama članicama sudovi i ustavni sudovi imali su važnu ulogu u nastavljanju provedbe sudskog preispitivanja. Pučkim pravobraniteljima i institucijama za ljudska prava bilo je posebno teško nastaviti s radom, a preuzimali su zadatke preispitivanja izvanrednih mjera. Očuvanje mogućnosti sudjelovanja cjelokupnog društva u oblikovanju mjera pokazalo se još složenijim u situaciji u kojoj su javno savjetovanje, institucionalizirani socijalni dijalog i savjetovanje s dionicima bili općenito ograničeni.

Regulatorno i administrativno djelovanje vlada također je bilo otežano, ali poduzete su mjere za ublažavanje utjecaja pandemije. Na primjer, visoka razina digitalizacije pridonijela je ublažavanju poremećaja u radu. Mnoge države članice uključile su potporu digitalizaciji javne uprave i pravosuđa te boljem donošenju politika u svoje planove za oporavak i otpornost. Kako bi se ubrzao postupak donošenja odluka, u javne uprave uvedeni su jednostavniji postupci u područjima kao što je javna nabava. Tako nastali rizici za vladavinu prava i borbu protiv korupcije u nekim su slučajevima ublaženi mjerama zaštite ugrađenima u režimima za krizne situacije.

Demokratska struktura kojom se štiti vladavina prava oslanja se i na medije i civilno društvo. Ograničenja povezana s pandemijom znatno su otežala rad i jednima i drugima. U kriznim

---

<sup>10</sup> Venecijanska komisija, mišljenje br. 995/2020 – Privremeno izvješće o mjerama donesenima u državama članicama EU-a slijedom krize uzrokovane bolešću COVID-19 i njihovu utjecaju na demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava.

situacijama uloga medija u pružanju pouzdanih informacija i rasvjetljavanju djelovanja vlasti važnija je nego ikada. Informativni mediji bili su ključni za informiranje građana i pružanje provjerenih činjenica o pandemiji, ali mnogi su se istodobno suočili s ozbiljnim ekonomskim poteškoćama. Nekoliko država članica poduzelo je mjere u vezi s time, posebno u obliku programa potpore medijima i novinarima. Izrazito je važno transparentno i pravedno raspodijeliti takvu potporu. Rad novinara otežala su i ograničenja pristupa javnim informacijama i široj javnosti. Česta sporna pitanja bili su transparentnost i javni pristup informacijama, a na tom su temelju civilno društvo i građani pred sudom osporavali niz mjera povezanih s pandemijom.

Općenito, zabilježeni su mnogi pozitivni pomaci i primjeri koji se mogu upotrijebiti za poboljšanje pravnog i političkog odgovora u kriznim vremenima radi jačanja vladavine prava i demokratske otpornosti. Pandemija je istaknula važnost vladavine prava i načina na koji državna tijela djeluju u kriznim vremenima. O tome bi se na koristan način moglo raspravljati na razini EU-a u Europskom parlamentu i Vijeću, ali i na nacionalnoj razini. Takva se rasprava može temeljiti i na analizi koja se trenutačno provodi u međunarodnim organizacijama kao što je Vijeće Europe<sup>11</sup>.

### **3. KLJUČNI ASPEKTI STANJA VLADAVINE PRAVA U DRŽAVAMA ČLANICAMA**

Uzimajući u obzir četiri stupa na kojima se temelji izvješće o vladavini prava, u četirima odjeljcima u nastavku opisane su mnoge važne zajedničke teme i trendovi, konkretni izazovi i pozitivni pomaci. Iz ocjena za svih 27 država članica opisanih u poglavljima o pojedinačnim zemljama izdvojeni su primjeri kretanja u određenim državama članicama koji odražavaju te trendove.

#### *Smjernice za čitatelja – metodologija*

Ocjenu navedenu u ovom odjeljku treba tumačiti u uskoj vezi s 27 poglavlja o pojedinačnim zemljama u kojima su opisane pojedinačne nacionalne ocjene. Primjeri iz poglavlja o pojedinačnim zemljama izdvojeni su kako bi se ilustrirali opći nalazi, a detaljni kontekst opisan je u poglavljima o pojedinačnim zemljama, čime se omogućuje bolje razumijevanje zbivanja i rasprava na nacionalnoj i europskoj razini<sup>12</sup>.

Ocjene u poglavljima o pojedinačnim zemljama izrađene su na temelju područja primjene i metodologije koji su dogovoreni s državama članicama<sup>13</sup>. Poglavlja o pojedinačnim zemljama temelje se na kvalitativnoj ocjeni koju je provela Komisija i usmjerena su na sintezu važnih pomaka od rujna 2020. Ta ocjena prikazuje i utvrđene izazove i pozitivne aspekte, uključujući primjere dobre prakse utvrđene u državama članicama. Kad je riječ o razvoju stanja od prethodnog izvješća, ispituje se jesu li problemi utvrđeni 2020. riješeni, postoje li i dalje ili se stanje dodatno pogoršalo.

Komisija primjenjuje dosljedan i usklađen pristup tako što primjenjuje istu metodologiju i razmatra isti raspon tema u svim državama članicama, proporcionalno zabilježenom stanju. U svakom poglavlju o pojedinačnoj zemlji analiza je posebno usmjerena na područja u kojima je došlo do važnih pomaka ili za koja su u prethodnom izvješću utvrđeni važni izazovi, koji su i dalje prisutni u ovom izvještajnom razdoblju. Nastoji se da pojmovi koji se

<sup>11</sup> Venecijanska komisija prati zbivanja u svim državama članicama i objavit će izvješće 2022.

<sup>12</sup> U tu svrhu dodane su hiperveze na poglavlja o pojedinačnim zemljama.

<sup>13</sup> <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-methodology>

upotrebljavaju za ocjenjivanje budu usporedivi i ujednačeni u svim poglavljima o pojedinačnim zemljama te da odgovaraju ozbiljnosti stanja, uzimajući u obzir opći kontekst pojedine zemlje. Poglavlja o pojedinačnim zemljama nisu iscrpan opis svih pitanja relevantnih za vladavinu prava u državama članicama, već se u njima prikazuju važniji pomaci. U okviru ocjene uzimaju se u obzir zahtjevi na temelju prava EU-a, uključujući zahtjeve koji proizlaze iz sudske prakse Suda EU-a. Osim toga, preporuke i mišljenja Vijeća Europe koristan su referentni okvir za relevantne norme i najbolju praksu.

Ovo je izvješće rezultat bliske suradnje s državama članicama i temelji se na različitim nacionalnim i drugim izvorima. Sve države članice sudjelovale su u postupku njegove izrade tako što su dostavile pisane doprinose<sup>14</sup> i sudjelovale u ciljanim posjetima zemljama provedenima u razdoblju od ožujka do svibnja<sup>15</sup>. Nadalje, u ciljanom savjetovanju s dionicima dobiveni su vrijedni horizontalni doprinosi i doprinosi za pojedinačne zemlje.<sup>16</sup> Vijeće Europe dostavilo je pregled svojih nedavnih mišljenja i izvješća o državama članicama EU-a<sup>17</sup>. Prije donošenja ovog izvješća države članice imale su priliku dostaviti najnovije podatke za poglavlje o svojoj zemlji.

### **3.1. Pravosudni sustavi**

Neovisnost, kvaliteta i učinkovitost ključni su parametri djelotvornog pravosudnog sustava bez obzira na model nacionalnog pravosudnog sustava i tradiciju na kojoj se temelji. Neovisnost nacionalnih sudova preduvjet je za osiguravanje djelotvorne sudske zaštite, što je obveza država članica u skladu s Ugovorima. Kao što je više puta potvrdio Sud EU-a, postojanje djelotvornog sudske preispitivanja kojim se osigurava usklađenost s pravom EU-a od ključne je važnosti za vladavinu prava<sup>18</sup>. Djelotvorni pravosudni sustavi temelj su uzajamnog povjerenja, na kojem se zasniva zajedničko područje slobode, sigurnosti i pravde. Teme koje su proizašle iz analize u 27 poglavlja o pojedinačnim zemljama predstavljaju ključne parametre za neovisnost pravosuđa: reforme sudbenih vijeća, postupaka imenovanja sudaca i neovisnost tužiteljstva. Mnoge države članice posebno su se usmjerile i na integritet i odgovornost sudaca i tužitelja, kao i na napredak u digitalizaciji. Pravna zanimanja imaju temeljnu ulogu u osiguravanju zaštite temeljnih prava i jačanju vladavine prava. Da bi pravosudni sustav bio djelotvoran, odvjetnici moraju moći slobodno obavljati djelatnosti savjetovanja i zastupanja svojih klijenata, a odvjetničke komore imaju važnu ulogu u jamčenju neovisnosti i profesionalnog integriteta odvjetnika.

Gotovo sve države članice i dalje provode reforme pravosuđa, što ukazuje na veliku političku važnost te teme. Iz poglavlja o pojedinačnim zemljama vidljivo je da se ciljevi, opseg, oblik i stanje provedbe tih reformi razlikuju. Organizacija pravosudnih sustava u nadležnosti je država članica, a nacionalni sudovi djeluju kao sudovi EU-a kada primjenjuju pravo EU-a. Pri reformi svojih pravosudnih sustava države članice moraju poštovati zahtjeve utvrđene na temelju prava EU-a i sudske prakse Suda EU-a te istodobno jamčiti djelotvornost prava

<sup>14</sup> <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-input-member-states>

<sup>15</sup> Detaljnije informacije o posjetima zemljama dostupne su u poglavljima o pojedinačnim zemljama. Komisija je u posjetima zemljama raspravljala o zbivanjima u području vladavine prava s nacionalnim tijelima država članica, među ostalim s pravosudnim i neovisnim tijelima, tijelima za izvršavanje zakonodavstva, ali i dionicima kao što su udruženja novinara i civilno društvo.

<sup>16</sup> <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>

<sup>17</sup> <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe>

<sup>18</sup> Za upućivanja na relevantnu sudsku praksu vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020. COM(2020) 580.

utvrđenih Poveljom Europske unije o temeljnim pravima. Od prvog izvješća o vladavini prava Sud EU-a u nekoliko je presuda potvrdio ključnu važnost djelotvorne sudske zaštite za poštovanje vladavine prava i vrijednosti na kojima se EU temelji<sup>19</sup>.

#### *Percepcija neovisnosti pravosuđa u EU-u*

Prema pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u, istraživanja Eurobarometra provedena 2021. među širom javnošću i poduzećima<sup>20</sup> pokazuju da se, u usporedbi s 2020., iste države članice i dalje grupiraju na gornjem i donjem dijelu ljestvice percepcije neovisnosti pravosuđa. Kad je riječ o široj javnosti, stopa percepcije neovisnosti pravosuđa u Austriji, Finskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj i Luksemburgu i dalje je vrlo visoka (viša od 75 %), a u Hrvatskoj, Poljskoj i Slovačkoj i dalje vrlo niska (niža od 30 %).

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

U Izvješću o vladavini prava za 2020. navodi se da velik broj država članica nastoji povećati neovisnost pravosuđa i smanjiti utjecaj zakonodavne i izvršne vlasti na pravosudni sustav. Sve se više prepoznaje važna uloga sudbenih vijeća u zaštiti neovisnosti pravosuđa<sup>21</sup>. Nova sudbena vijeća osnovana u [Irskoj](#) i [Finskoj](#) započela su s radom. U [Luksemburgu](#) napreduje rad na prijedlogu o osnivanju neovisnog sudbenog vijeća i u tijeku je savjetovanje, među ostalim o tome kako uskladiti sastav tog vijeća s preporukama Vijeća Europe. U [Švedskoj](#) i dalje djeluje istražno povjerenstvo zaduženo za „jačanje zaštite demokracije i neovisnosti pravosuđa”, koje 2023. namjerava predložiti zakonodavne i ustavne reforme.

U drugim su državama članicama reforme za jačanje postojećih sudbenih vijeća u tijeku ili dovršene. Na primjer, u [Slovačkoj](#) su reformama izmijenjeni postupci imenovanja i razrješenja članova sudbenog vijeća i proširene ovlasti tog vijeća. U [Italiji](#) se u Parlamentu raspravlja o reformama odabira sudaca u visoko sudbeno vijeće, čime se nastoji ojačati njegova neovisnost. U [Cipru](#) su u tijeku reforme za poboljšanje reprezentativnosti članova sudbenog vijeća. U [Nizozemskoj](#) se i dalje razmatra revizija postupka imenovanja članova sudbenog vijeća kako bi se ojačala njegova neovisnost o izvršnoj vlasti. U [Francuskoj](#) predviđena reforma za jačanje neovisnosti sudbenog vijeća još nije donesena. U [Bugarskoj](#) Parlament nije odobrio reformu vijeća koja je bila dio sveobuhvatnije ustavne reforme. Vijeće Europe utvrdilo je standarde za sastav i ovlasti sudbenih vijeća, koji mogu poslužiti kao važan vodič pri provođenju reformi.

Način imenovanja sudaca može imati ključan utjecaj na neovisnost pravosuđa i javnu percepciju neovisnosti. Sud EU-a pojasnio je da prema pravu EU-a, kako bi se zajamčila neovisnost pravosuđa, materijalne pretpostavke i postupovna pravila kojima se uređuju imenovanja sudaca ne smiju izazivati opravdanu sumnju u neovisnost predmetnih sudaca od vanjskih čimbenika i u njihovu neutralnost kao sudaca<sup>22</sup>. Od posljednjeg izvješća u nekoliko država članica nastavile su se reforme za jačanje postupaka imenovanja sudaca. Na primjer, [Češka](#) je donijela novi transparentan i ujednačen sustav imenovanja novih sudaca i predsjednika sudova. U [Latviji](#) se provode i primjenjuju novi postupci imenovanja utvrđeni prošle godine. U [Malti](#) su donesene i primjenjuju se sveobuhvatne reforme iz 2020., koje su pridonijele jačanju neovisnosti pravosuđa.

<sup>19</sup> Upućivanja na ključne presude u razdoblju od prethodnog izvješća nalazi se u odjeljku 4.

<sup>20</sup> Slike 48. i 50., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2021.

<sup>21</sup> Sud EU-a prepoznao je da sudbeno vijeće može predstavljati mjeru za zaštitu neovisnosti pravosuđa pod uvjetom da se osigura dovoljna neovisnost takvog tijela u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast i tijela kojima podnosi mišljenje. Vidjeti npr. predmet C-824/18 AB i drugi, t. 123.–125. i navedenu sudsku praksu.

<sup>22</sup> Vidjeti predmet C-824/18 AB i drugi, t. 117., 119., 123., i navedenu sudsku praksu.

Reforme postupaka imenovanja, osobito na visoke položaje u pravosudnom sustavu, potaknule su važne rasprave na nacionalnoj razini. Na primjer, u [Irskoj](#) je prethodnu zabrinutost ublažio prijedlog zakona za reformu sustava imenovanja i promaknuća sudaca, no tom bi se reformom i dalje ostavila široka sloboda Vladi. U [Njemačkoj](#) su, nakon određenih kritika, u tijeku rasprave o kriterijima za odabir predsjedavajućih sudaca na savezним sudovima. U [Cipru](#) Parlament i dalje raspravlja o prijedlogu zakonodavstva o postupcima imenovanja sudaca i predsjednikâ novog predloženog Ustavnog suda i Visokog suda. U [Austriji](#) i dalje nije riješeno pitanje ograničenog sudjelovanja pravosuđa u imenovanju predsjednika i potpredsjednika sudova na upravnim sudovima.

#### *Jačanje autonomije i neovisnosti državnog odvjetništva*

Iako u EU-u ne postoji jedinstven model institucijskog ustroja državnog odvjetništva, institucijskim zaštitnim mjerama može se osigurati da je državno odvjetništvo dovoljno neovisno i da nije pod političkim pritiskom. Neovisnost državnog odvjetništva ima važne posljedice na kapacitet za suzbijanje kriminala i korupcije. U [Cipru](#) se, u okviru preustroja Pravosudnog ureda, osnivaju zasebne samostalne uprave kako bi razdvajanje dviju glavnih funkcija glavnog državnog odvjetnika bilo djelotvornije. U [Austriji](#) je u pripremi reforma radi osnivanja neovisnog saveznog državnog odvjetništva. U [Luksemburgu](#) su izneseni prijedlozi za ograničenje mogućnosti izvršne vlasti da daje upute u pojedinačnim predmetima.

U [Portugalu](#) je sustav hijerarhijskih uputa državnim odvjetnicima podvrgnut sudskom nadzoru nakon što su državni odvjetnici upozorili na uplitanje u njihovu unutarnju autonomiju. U [Španjolskoj](#) nisu riješena određena pitanja povezana sa sustavom imenovanja glavnog državnog odvjetnika. U [Poljskoj](#) nije bilo promjena, pri čemu je i dalje sporna dvostruka uloga ministra pravosuđa, koji je ujedno i glavni državni odvjetnik. U [Mađarskoj](#) je neovisnost državnog odvjetništva predviđena zakonom, no nema promjena kad je riječ o nekim spornim aspektima državnog odvjetništva za koje nisu uvedene dostatne zaštitne mjere protiv političkog utjecaja.

#### *Osiguravanje odgovornosti u pravosuđu i zaštita neovisnosti pravosuđa u stegovnim postupcima*

Niz država članica ojačao je okvir za integritet sudaca i državnih odvjetnika. U [Belgiji](#) je okvir za integritet ojačan primjenom općih etičkih načela na sve kategorije članova pravosuđa, kao i tečajevima etike za redovne suce i suce porotnike. U [Austriji](#) se provodi sveobuhvatan sustav upravljanja usklađenošću sudova i državnog odvjetništva, a u [Latviji](#) je donesen novi etički kodeks za suce. U [Litvi](#) i [Italiji](#) u tijeku su inicijative za jačanje pravila o integritetu, uključujući mjere koje se odnose na imovinske kartice. Takve inicijative mogu pridonijeti povjerenju javnosti u pravosuđe. U [Portugalu](#), [Hrvatskoj](#), [Slovačkoj](#) i [Italiji](#) pravosudna tijela, uključujući sudbena vijeća, poduzela su važne korake u vezi s navodima o povredama pravosudne etike, stegovnim povredama i korupciji u pravosuđu.

U nizu država članica u tijeku su reforme za jačanje mjera zaštite neovisnosti pravosuđa u stegovnim postupcima. U [Francuskoj](#) je započelo razmatranje mogućih reformi odgovornosti i zaštite sudaca te se raspravlja o široj reformi stegovnog sustava radi poboljšanja neovisnosti pravosuđa. U [Irskoj](#) se trenutačno radi na uspostavi stegovnog sustava za suce, premda je uloga Parlamenta u razrješenju sudaca ostala ista. U [Sloveniji](#) je pravosuđe pokrenulo rasprave o poboljšanju okvira za stegovne postupke. U [Češkoj](#) se u Parlamentu raspravlja o prijedlogu zakona kojim se uvodi mogućnost preispitivanja u stegovnim postupcima. U [Malti](#) su reformom postupka razrješenja sudaca iz 2020. predviđena dodatna jamstva.



### *U nekim državama članicama i dalje postoje sumnje u neovisnost pravosuđa*

Razina zabrinutosti za neovisnost pravosuđa razlikuje se među državama članicama. U nekoliko država članica produbili su se već postojeći ozbiljni strukturni problemi, dok u drugim državama članicama postoje manje poteškoće.

U nekoliko država članica reforme su usmjerene na smanjenje mjera za zaštitu neovisnosti pravosuđa. Te promjene izazivaju ili povećavaju zabrinutost jer zbog njih raste utjecaj izvršne i zakonodavne vlasti na funkcioniranje pravosudnog sustava. Posebnu zabrinutost izazivaju reforme stegovnih postupaka i odgovornosti sudaca. Kao odgovor na ta zbivanja nacionalni suci uputili su Sudu EU-a zahtjeve za prethodnu odluku. U [Poljskoj](#) su reforme, uključujući nove promjene, i dalje vrlo problematične, kako je navedeno 2020. Konkretno, ne može se zajamčiti neovisnost stegovnog vijeća Vrhovnog suda. Ono i dalje donosi odluke s izravnim učinkom na suce i način na koji oni izvršavaju svoju funkciju, što ima odvrćajući učinak na suce<sup>23</sup>. Osim toga, sumnje u pogledu neovisnosti i legitimnosti Ustavnog suda i dalje nisu otklonjene, što potvrđuje zaključak Europskog suda za ljudska prava da sastav jednog vijeća Ustavnog suda ne ispunjava uvjet „zakonom ustanovljenog suda”<sup>24</sup>. U [Mađarskoj](#) su promjene i dalje usmjerene na smanjivanje postojećih zaštitnih mjera. U pravosudni sustav uvedene su nove promjene, na primjer s obzirom na imenovanje novog predsjednika Vrhovnog suda (*Kúria*). Time se povećava postojeća sumnja u neovisnost pravosuđa, koja je izražena i u kontekstu postupka iz članka 7. stavka 1. UEU-a koji je pokrenuo Europski parlament.

S druge strane, u [Rumunjskoj](#) se nastoje riješiti promjene donesene od 2017. do 2019., koje su negativno utjecale na neovisnost pravosuđa i borbu protiv korupcije. Neke od tih reformi<sup>25</sup> ispitane su u prethodnom postupku Suda EU-a, u kojem su utvrđeni kriteriji koje treba poštovati kako bi se osigurala usklađenost s pravom EU-a<sup>26</sup>. U tijeku su zakonodavne izmjene kako bi se ti problemi riješili.

U drugim državama članicama i dalje postoje poteškoće u pogledu neovisnosti pravosuđa. U [Bugarškoj](#) su i dalje sporni sastav i funkcioniranje Vrhovnog sudbenog vijeća i Inspektorata Vrhovnog sudbenog vijeća. Novi zakon kojim se nastojalo riješiti dugotrajno pitanje odgovornosti i nedostatka djelotvorne kaznene odgovornosti glavnog državnog odvjetnika proglašen je neustavnim. Stoga to pitanje i dalje nije riješeno, a ima posljedice na utjecaj funkcije glavnog državnog odvjetnika na pravosudni sustav. U [Slovačkoj](#) su poduzeti važni koraci za jačanje integriteta i neovisnosti pravosuđa, i zakonodavni i koraci usmjereni na suzbijanje korupcije u pravosuđu. Međutim, i dalje postoje poteškoće, među ostalim u pogledu mogućih učinaka određenih reformi na neovisnost pravosuđa, kao što su reforma razrješenja članova Sudbenog vijeća i novi sustav kaznene odgovornosti sudaca.

U nekim državama članicama nastavljaju se politički napadi na pravosuđe i opetovani pokušaji narušavanja ugleda sudaca. Ponekad su ti napadi usmjereni na suce i državne odvjetnike koji su zauzeli javno stajalište ili podnijeli sudske zahtjeve protiv reformi

---

<sup>23</sup> Sud Europske unije donio je 15. srpnja 2021. pravomoćnu presudu u kojoj je utvrdio da stegovni sustav za suce u Poljskoj nije kompatibilan s pravom EU-a (Presuda Suda od 15. srpnja 2021., *Komisija/Poljska*, C-791/19 ECLI:EU:C:2021:596).

<sup>24</sup> Presuda od 7. svibnja 2021. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o./Poljska* (prijedlog br. 4907/18).

<sup>25</sup> Posebni odjel državnog odvjetništva za istrage kaznenih djela koja su počinili suci i državni odvjetnici te sustav građanskopravne odgovornosti uveden 2018., kao i privremeno imenovanje uprave Pravosudne inspekcije,

<sup>26</sup> presuda od 18. svibnja 2021., „*Asociația Forumul Judecătorilor din România*”/Inspeția Judiciară i drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393.

pravosuđa za koje su smatrali da negativno utječu na neovisnost pravosuđa. Takvi napadi mogu imati odvratajući učinak na suce i državne odvjetnike i narušiti povjerenje javnosti u pravosuđe.

Napetosti oko neovisnosti pravosuđa vide se i u zastojima, kašnjenjima i javnim raspravama o imenovanjima na visoke položaje u pravosuđu. U [Hrvatskoj](#) je tekući postupak imenovanja novog predsjednika Vrhovnog suda izazvao polemike i opetovane omalovažavajuće javne izjave protiv sudaca. U [Sloveniji](#) neopravdano kasni imenovanje državnih odvjetnika, a zabrinjavajuće je i nepravodobno imenovanje delegiranih europskih tužitelja. U [Španjolskoj](#) Sudbeno vijeće obavlja svoje dužnosti *ad interim* od prosinca 2018., zbog čega i dalje postoji sumnja da bi moglo biti podložno političkom utjecaju. U [Litvi](#) postupak imenovanja novog predsjednika Vrhovnog suda traje od rujna 2019., a aktualni predsjednik ostaje na funkciji *ad interim*.

### *Ulaganje u pravosuđe i digitalizaciju*

Pandemija bolesti COVID-19 utjecala je na funkcioniranje nacionalnih pravosudnih sustava i djelovanje sudova. Konkretnije, u prvoj fazi pandemije došlo je do prekida ili kašnjenja u obradi predmeta i sudskim postupcima, zbog čega se u nizu država članica znatno povećao broj neriješenih sudskih predmeta. Unatoč koracima koje su države članice i pravosudna tijela poduzeli kako bi olakšali prilagodbu pravosudnih sustava, pokazalo se da je sustav osjetljiv na poremećaje u izvanrednoj situaciji. Sudski procesi u kaznenim istragama i postupcima za vrijeme pandemije bili su otežani u mnogim državama članicama, a posebno osiguravanje da se prava osumnjičenika i optuženika te prava žrtava u potpunosti poštuju i da se saslušaju svi svjedoci, bez neopravdanog kašnjenja. Ograničenja slobode kretanja i pristupa objektima dodatno su otežala rad državnih odvjetnika i policije.

Općenito, u onim državama članicama u kojima je već postojala visoka razina digitalizacije te u kojima su donesena odgovarajuća postupovna pravila i zaštitne mjere, pravosudni sustavi bili su djelotvorniji te je rizik od gomilanja neriješenih predmeta bio manji. Na primjer, u [Estoniji](#) je napredna digitalizacija pravosudnog sustava, kao što je razvoj posebne virtualne sudnice, bila odlučujući čimbenik u osiguranju otpornosti pravosudnog sustava. U [Mađarskoj](#) je visoka razina digitalizacije postupaka u građanskim/trgovačkim i upravnim predmetima te u kaznenim predmetima omogućila prilagodbu pravosudnog sustava. U [Finskoj](#) je Uprava za državne sudove posebnu pozornost posvetila pružanju smjernica i tehničke pomoći za mogućnosti kao što je daljinsko sudjelovanje na suđenjima.

Pandemija je pokazala koliko hitno treba digitalizirati pravosudne sustave<sup>27</sup> i potaknula veliko zanimanje za učenje iz najbolje prakse. U mnogim državama članicama poduzimaju se inicijative za uspostavu elektroničke komunikacije između sudova i korisnika sudova. U [Belgiji](#) program Savezne vlade uključuje ambiciozne inicijative za poboljšanje digitalizacije pravosudnog sustava do 2025. U [Francuskoj](#) napreduju sveobuhvatni projekti digitalizacije svih područja pravosuđa, uključujući stvaranje digitalnog kriminalističkog ureda – jedinstvene pristupne točke za kaznene postupke – i mogućnost podnošenja zahtjeva putem interneta u nekim područjima sudskih sporova i traženja pravne pomoći. U [Danskoj](#) će se novom bazom podataka poboljšati pristup presudama putem interneta. Tekući projekti u [Španjolskoj](#) uključuju razvoj informatičkog alata kojim bi se snimke suđenja i saslušanja automatski transkribirale. U [Nizozemskoj](#) pravosuđe i državno odvjetništvo zajednički

---

<sup>27</sup> U Komunikaciji o digitalizaciji pravosuđa u EU-u Komisija je predložila paket instrumenata za digitalizaciju pravosuđa kako bi se pravosuđe prilagodilo digitalnom dobu, i na nacionalnoj razini i na razini EU-a. COM(2020) 710 i prateći SWD(2020) 540, 2. prosinca 2020.

izrađuju digitalni plan za kazneno pravosuđe. Jačanje otpornosti pravosudnih sustava strukturnim reformama i digitalizacijom prioritet je u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost i niz država članica to je predvidjelo u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost.

Djelotvorni pravosudni sustavi ovise o odgovarajućim ljudskim i financijskim resursima. Pravosudni sustavi u [Malti](#), [Belgiji](#), [Italiji](#), [Grčkoj](#), [Portugalu](#) i [Cipru](#) i dalje se suočavaju sa znatnim poteškoćama u pogledu učinkovitosti. Ulaganje u ljudske i financijske resurse i digitalizaciju pravosudnog sustava, kao i uklanjanje strukturnih prepreka, prijeko je potrebno za znatno poboljšanje učinkovitosti pravosudnih sustava i djelotvornu sudsku zaštitu.

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

Borba protiv korupcije ključna je za očuvanje vladavine prava i povjerenja građana u javne institucije. U ovom je odjeljku riječ o različitim fazama nacionalnog djelovanja koje je ključno za suzbijanje korupcije, strategijama za borbu protiv korupcije, kapacitetu kaznenopravnih sustava za borbu protiv korupcije i mjerama koje su države članice donijele radi sprečavanja korupcije.

#### *Percepcija korupcije u EU-u*

Indeks percepcije korupcije za 2020.<sup>28</sup> pokazuje da su države članice EU-a i dalje među najuspješnijima u svijetu. Deset država članica među prvih je dvadeset svjetskih zemalja koje se smatra najmanje korumpiranima<sup>29</sup>. Šest država članica (Danska, Finska, Švedska, Nizozemska, Njemačka i Luksemburg) ima više od 80 od maksimalnih 100 bodova na indeksu, a još njih pet (Austrija, Belgija, Estonija, Irska i Francuska) ima više od 69 bodova<sup>30</sup>. Neke države članice, iako su i dalje ispod prosjeka EU-a (63/100), u posljednjih pet godina poboljšale su svoje rezultate (Španjolska, Italija i Grčka). U nekima je zabilježeno znatno pogoršanje razine percepcije korupcije (Poljska, Malta i Mađarska)<sup>31</sup>.

#### *Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije trebaju postići stvarne rezultate*

Strateški okvir za borbu protiv korupcije omogućuje da se politička obveza pretoči u konkretno djelovanje i pomaže u otklanjanju zakonodavnih ili institucijskih nedostataka na dosljedan, sveobuhvatan i koordiniran način. Jasni i mjerljivi ciljevi, odgovarajuća proračunska sredstva, redovite evaluacije i jasno definirane odgovornosti za specijalizirane institucije, kao i velik angažman relevantnih dionika važni su elementi za djelotvornu provedbu tih strategija i postizanje konkretnih rezultata.

<sup>28</sup> Indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International 2020.: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-western-europe-eu>. Tim indeksom mjeri se percepcija stručnjaka i poduzeća o korupciji u određenoj zemlji. Njime su obuhvaćene razne korupcijske prakse, među ostalim podmićivanje, preusmjerenje javnih sredstava, zlouporaba javnog položaja radi osobne koristi, odgovarajući propisi za sprečavanje korupcije i njihova primjena, uključujući propise koji se odnose na objavljivanje financijskih podataka i sukob interesa, te djelotvoran kazneni progon javnih dužnosnika zbog korupcije. Podaci Eurobarometra o percepciji korupcije i iskustvima građana i poduzeća iz prošlogodišnjeg izvješća ažuriraju se svake druge godine. Najnovije skupove podataka čine Posebno istraživanje Eurobarometra br. 502 (2020.) i Flash Eurobarometar br. 482 (2019.).

<sup>29</sup> Riječ je o sljedećim državama članicama, redom s obzirom na broj bodova: Danska, Finska, Švedska, Nizozemska, Njemačka, Luksemburg, Austrija, Belgija, Estonija i Irska.

<sup>30</sup> U poglavljima o pojedinačnim zemljama razina percepcije korupcije kategorizirana je na sljedeći način: niska (ocjena percepcije korupcije u javnom sektoru među stručnjacima i poslovnim rukovoditeljima je iznad 79 bodova), relativno niska (između 79 i 60 bodova), relativno visoka (između 59 i 50 bodova), visoka (manje od 50 bodova).

<sup>31</sup> Promjena je „značajna” ako se u posljednjih pet godina rezultat promijenio za više od pet bodova.

Od rujna 2020. [Finska](#) i [Švedska](#) prvi put su donijele nacionalne strategije za borbu protiv korupcije ili akcijske planove, a u [Portugal](#)u Vladin prijedlog takve strategije čeka odobrenje Parlamenta. [Bugarska](#), [Češka](#), [Estonija](#), [Litva](#) i [Malta](#) revidirale su postojeće strategije i popratne akcijske planove, a u [Hrvatskoj](#), [Njemačkoj](#), [Grčkoj](#) i [Latviji](#) postupak revizije je u tijeku. [Rumunjska](#) je provela unutarnju evaluaciju i vanjsku reviziju te priprema novu Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije za razdoblje 2021.–2025.

U [Mađarskoj](#) je program za borbu protiv korupcije ograničen na poticanje integriteta u javnoj službi, čime su izostavljena druga rizična područja. U drugim državama članicama provedba strategija kasni, iako su donesene. Tako je, primjerice, u [Češkoj](#) nekoliko ključnih reformskih inicijativa u području sprečavanja korupcije još u tijeku.

#### *Reforme za jačanje kapaciteta za borbu protiv korupcije*

Većina država članica uvela je opsežno zakonodavstvo kojim se kaznenopravnom sustavu pružaju alati za borbu protiv svih oblika korupcije. Nekoliko država članica i dalje uklanja nedostatke i usklađuje postojeće okvire s međunarodnim antikorupcijskim normama<sup>32</sup> i pravom EU-a<sup>33</sup>. Na primjer, [Slovačka](#) je dopunila svoj kaznenopravni okvir stupanjem na snagu novog zakona o oduzimanju imovine i uvela nova kaznena djela, kao što je kazneno djelo prihvaćanja ili davanja neopravdanih koristi ili neprimjerenih prednosti. [Italija](#) je uvela strože sankcije za prijevare i proširila osobno područje primjene u pogledu međunarodne korupcije. [Mađarska](#) je donijela zakonodavstvo kojim se obuhvaća podmićivanje stranih dužnosnika i kriminaliziraju neformalna plaćanja u zdravstvu. U drugim državama članicama raspravlja se o reformama u području materijalnog ili postupovnog kaznenog prava. [Švedska](#), na primjer, trenutačno preispituje svoja pravila o zastari za sva kaznena djela, uključujući kaznena djela korupcije, čime bi se mogle ukloniti prepreke djelotvornom donošenju presuda u složenim predmetima korupcije.

Neke države članice uvele su mjere za jačanje kapaciteta tijela za borbu protiv korupcije i za smanjenje prepreka djelotvornim istragama i kaznenom progonu. [Litva](#) je ojačala svoju specijalnu policijsku jedinicu zaduženu za istraživanje slučajeva korupcije i za analitičke zadatke pružanja političke potpore nadležnim tijelima. U [Cipru](#) su znatno ojačani kapaciteti Ureda glavnog državnog odvjetnika za kazneni progon finansijskih kaznenih djela, uključujući korupciju. [Danska](#) priprema osnivanje novog nacionalnog istražnog odjela za učinkovitiji pristup teškim kaznenim djelima, uključujući složene slučajeve korupcije. U [Sloveniji](#) su zakonodavne izmjene poboljšale neovisnost, organizaciju i funkcioniranje Povjerenstva za sprečavanje korupcije.

U nekim državama članicama uvedene su strukturne i organizacijske promjene, a u nekima se razmatraju. U [Malti](#) je glavni državni odvjetnik preuzeo kazneni progon određenih teških kaznenih djela, uključujući korupciju na visokoj razini, te je osnovana radna skupina za složena finansijska kaznena djela. [Austrija](#) revidira svoj sustav obveza izvješćivanja, koji se smatra izvorom nepotrebnih opterećenja i kašnjenja koja otežavaju antikorupcijske istrage.

#### *Pitanja povezana s kaznenim istragama, progonima i primjenom sankcija za korupciju*

<sup>32</sup> Prvenstveno Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji i njegova Građanskopravna konvencija o korupciji, Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama i Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije.

<sup>33</sup> Posljednjih su nekoliko godina u EU-u doneseni zakonodavni akti s ciljem unapređenja borbe protiv korupcije, uključujući norme za zaštitu zviždača od svih oblika osvete. Revidiranim pravilima za sprečavanje pranja novca, posebno pravilima kojima se uspostavljaju registri stvarnog vlasništva nad poduzećima, te daljnjim koracima za lakšu razmjenu finansijskih podataka i bržu provedbu finansijskih istraga znatno se olakšava borba protiv korupcije.

U raznim državama članicama i dalje su se pojavljivali veliki ili vrlo složeni slučajevi korupcije, u kojima su ponekad sudjelovali visoki dužnosnici. [Slovačka](#) je znatno pojačala rad na suzbijanju korupcije, što je dovelo do istrage i kaznenog progona niza slučajeva korupcije na visokoj razini. U [Estoniji](#) je jedan predmet koji je trenutačno pod istragom doveo do ostavke prethodne Vlade u siječnju 2021. U [Češkoj](#) su u okviru istraga i revizija na nacionalnoj i europskoj razini o upotrebi sredstava EU-a nedavno pronađeni dokazi o sukobu interesa na najvišoj izvršnoj razini, a jedan predmet prihvatio je Ured europskog javnog tužitelja. U [Austriji](#) su se nakon nedavnih političkih skandala intenzivirale istrage političke korupcije na visokoj razini. U [Rumunjskoj](#) se poboljšala djelotvornost istraga i sankcioniranja korupcije na visokoj razini, iako su za djelotvornu borbu protiv korupcije i dalje prijeko potrebne izmjene kaznenog zakona, zakona o kaznenom postupku i zakonodavstva o pravosuđu.

U mnogim državama članicama dodjela resursa za istraživanje korupcije i tijela kaznenog progona stvara posebne poteškoće pri zapošljavanju ili zadržavanju visokospecijaliziranog osoblja. Poteškoće povezane s ljudskim resursima zabilježene su u [Latviji](#), u kojoj utječu na operativnu učinkovitost nekih ureda državnog odvjetništva. U [Hrvatskoj](#) i [Luksemburgu](#) teško je pronaći kvalificirane kandidate. U [Španjolskoj](#) tijela kaznenog progona primjećuju da nedostatak odgovarajućih sredstava utječe na brzinu istrage i kaznenog progona u predmetima korupcije. To uključuje predmete korupcije na visokoj razini, od kojih su mnogi u fazi istrage već nekoliko godina. Takvi primjeri prijavljeni su i u [Slovačkoj](#) i [Poljskoj](#), u kojima su pravna ograničenja pristupa financijskim podacima stvorila prepreke u istragama.

U nekim državama članicama i dalje postoje sumnje u djelotvornost istrage, kaznenog progona i odlučivanja u predmetima korupcije na visokoj razini<sup>34</sup>. U [Italiji](#) se razmatraju mjere za ubrzanje podizanja optužnica i pokretanja predmeta pred sudovima. U [Hrvatskoj](#) se nastavlja kazneni progon i istraga predmeta korupcije na visokoj razini, no presude često kasne zbog dugog trajanja postupaka. Iako su u [Malti](#) istražna tijela i tijela kaznenog progona poboljšala svoje kapacitete za rješavanje slučajeva korupcije, zbog povećanja broja otvorenih predmeta istrage i dalje dugo traju, a u predmetima na visokoj razini ne donosi se dovoljan broj pravomoćnih presuda. U [Bugarskoj](#) je unatoč pojačanim istražnim aktivnostima i resursima napredak u istaknutim slučajevima korupcije i dalje spor te je potrebno ostvariti bolje rezultate u donošenju pravomoćnih presuda<sup>35</sup>. U [Mađarskoj](#), iako je stopa podizanja optužnica u predmetima korupcije visoka, a neki novi predmeti na visokoj razini koji uključuju političare otvoreni su od 2020., navodi koji se odnose na visoke dužnosnike i njihov najuži krug ne istražuju se dovoljno.

#### *Jačanje okvira za sprečavanje korupcije i integritet*

Izvešće o vladavini prava za 2020. pokazalo je da su mnoge države članice poduzele mjere za jačanje okvira za sprečavanje korupcije i integritet i mnoge su nastavile s tim radom.

##### *- Sprečavanje sukoba interesa i poticanje integriteta u javnim institucijama*

U nekim državama članicama okvir za integritet dopunjen je kodeksima ponašanja za parlamentarne zastupnike, kao u [Španjolskoj](#), ili jasnijim ili konsolidiranim pravilima o darovima, sukobima interesa i nespojivostima za visoke dužnosnike, kao na primjer u

<sup>34</sup> Kako je navedeno u Izvešću za 2020., zbog nedostatka ujednačenih, ažuriranih i konsolidiranih statističkih podataka o svim državama članicama teže je pratiti i uspoređivati uspješnost provedbe istraga i progona kaznenih djela korupcije.

<sup>35</sup> U lipnju 2021., u skladu s američkim Globalnim zakonom Magnicki, Sjedinjene Američke Države uvele su sankcije protiv određenih državljana Bugarske (uključujući jednog bivšeg zastupnika u Parlamentu) zbog djela korupcije.

[Finskoj](#), [Italiji](#) i [Portugalu](#). Osim toga, neke države članice, kao što su [Belgija](#), [Cipar](#), [Nizozemska](#), i [Malta](#), uvele su programe integriteta i provjere ili nadzorna tijela u tijelima za izvršavanje zakonodavstva, čime se pridonosi jačanju integriteta policije.

- *Lobiranje i rotirajuća vrata*

Lobiranje je legitiman čin političkog sudjelovanja<sup>36</sup>. Ono mora biti popraćeno strogim zahtjevima transparentnosti i integriteta kako bi se osigurala odgovornost i uključivost u donošenju odluka<sup>37</sup>. Neke su države članice revidirale svoje okvire kako bi uvele veću transparentnost i poboljšale pristup informacijama o lobiranju. [Njemačka](#) je, primjerice, donijela novi zakon radi uvođenja elektroničkog registra lobista na saveznoj razini. U [Litvi](#) su na snagu stupila nova pravila kojima je predviđen sustav unakrsnih izjava u kojem lobisti, političari i državni službenici moraju prijaviti svoje sastanke u registru lobista. U [Španjolskoj](#) su u tijeku rasprave o uspostavi registra transparentnosti. U [Estoniji](#) su donesene neobvezujuće smjernice o lobiranju i sukobu interesa. U [Češkoj](#) je i dalje u tijeku donošenje novog prijedloga zakona o lobiranju.

Još je jedno područje pod javnim nadzorom u mnogim državama članicama reguliranje i provedba pravila o rotirajućim vratima između javnih i privatnih funkcija. U tijeku je rasprava o uvođenju strožih ograničenja nakon prestanka radnog odnosa, kao što su razdoblja mirovanja, primjerice u [Finskoj](#) i [Italiji](#). [Francuska](#) je nedavno izmijenila zakon kako bi u mandat agencije zadužene za transparentnost i integritet u javnom životu uključila rotirajuća vrata. Iako su u [Portugalu](#) nedavno donesena nova pravila kojima se utvrđuju dulja razdoblja mirovanja i odvratajuće sankcije, i dalje je potrebno pratiti njihovu provedbu.

- *Prijava imovine i interesa*

Sve države članice uvele su pravila kojima se osigurava da kategorije službenika javnog sektora podliježu obvezama prijave imovine i interesa. Međutim, ona se razlikuju u opsegu, transparentnosti i dostupnosti objavljenih informacija ili u sustavu provjere i provedbe. Cilj je nedavnih reformi u nizu država članica poboljšati sustav. [Estonija](#) je proširila opseg osoba koje su obvezne podnijeti izjavu o financijskim interesima na političke savjetnike ministara, a [Hrvatska](#) je učinila imovinske kartice sudaca i državnih odvjetnika javno dostupnima. [Portugal](#) je uveo obvezu objavljivanja potpunih i konsolidiranih imovinskih kartica na internetu. U [Litvi](#) je sada u funkciji novi registar koji omogućuje povezivanje informacija navedenih u izjavama o interesima s nekoliko drugih nacionalnih registara. Naposljetku, druge države članice koje su već provele reforme ostvaruju dobre rezultate u praćenju i provjeri. U [Francuskoj](#) nadležna tijela provode sustavne i redovite kontrole, od kojih neke dovode do upućivanja državnom odvjetništvu radi mogućeg daljnjeg kaznenog postupanja. U [Rumunjskoj](#) podnošenje prijave imovine i interesa elektroničkim putem počelo je u travnju 2021. i očekuje se da će se time dodatno olakšati provjera.

U nekim državama članicama i dalje postoje nedostaci. U [Belgiji](#) se izjave ne objavljuju niti se provjerava njihova točnost te su dostupne samo istražnim sucima u okviru kaznenih istraga. U [Grčkoj](#), iako se objavljuju imovinske kartice dužnosnika i zastupnika u Parlamentu, dolazi do kašnjenja, a podaci dostupni za objavu i dalje su ograničeni. U [Mađarskoj](#), premda postoje opsežni zahtjevi za objavu podataka, i dalje postoji zabrinutost zbog nedostatka sustavnih provjera i nedovoljnog nadzora izjava o imovini i interesima, a porezna tijela provjeravaju sumnje na neopravdano bogaćenje samo ako su i istražna tijela pokrenula

<sup>36</sup> OECD (2021.) Lobiranje u 21. stoljeću.

<sup>37</sup> OECD (2010.), Preporuka Vijeća o načelima transparentnosti i integriteta pri lobiranju; Standardi Vijeća Europe o transparentnosti lobiranja, Preporuka CM/Rec(2017)2.

kaznene istrage. U [Sloveniji](#), iako se kategorije službenika na koje se primjenjuju obveze objavljivanja podataka proširuju, sredstva namijenjena praćenju i provjerama nisu išla u korak s tim. Nedostatak ljudskih resursa postoji i u Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa u [Hrvatskoj](#).

- *Zaštita zviždača*

Zbog prenošenja Direktive EU-a o zaštiti zviždača iz 2019.<sup>38</sup> države članice trenutačno preispituju postojeće nacionalno zakonodavstvo ili uvode nova pravila. Neke su države članice pojednostavnile institucijsko okruženje za postupanje s prijavama zviždača. To je bio slučaj u [Slovačkoj](#), gdje je Parlament imenovao voditelja novog neovisnog Ureda za zaštitu zviždača koji obuhvaća i privatni i javni sektor. U [Nizozemskoj](#) će se nakon evaluacije izmijeniti Zakon o nadležnom tijelu za zviždače kako bi se povećala pravna zaštita zviždača.

- *Financiranje političkih stranaka*

Financiranje političkih stranaka može se iskoristiti kao kanal za korupciju, što transparentnost i strogost propisa čini važnim čimbenikom. U nekoliko država članica provedene su reforme za povećanje transparentnosti i nadzora financiranja političkih stranaka ili se o njima raspravlja. U [Luksemburgu](#) je revidirana uredba o financiranju političkih stranaka kako bi se povećala transparentnost. U [Finskoj](#) parlamentarna radna skupina preispituje izradu odgovarajućeg zakonodavstva. U [Češkoj](#) je predviđena detaljnija analiza sustava financiranja stranaka kako bi se utvrdili nedostaci u zakonodavstvu i prepreke u praksi. U [Nizozemskoj](#) se predloženim zakonodavstvom o kojem se trenutačno raspravlja u Parlamentu nastoji zaštititi funkcioniranje i organizacija političkih stranaka od vanjskog utjecaja.

*Ublažavanje učinka pandemije na korupciju*

Pandemija bolesti COVID-19 utjecala je na dinamiku reformi ili na donošenje presuda u predmetima povezanim s korupcijom u nekim državama članicama jer su nadležna tijela i sudovi bili suočeni s nužnošću rješavanja zdravstvene krize. GRECO je preporučio pojednostavnjenje antikorupcijskih mjera u postupcima povezanim s pandemijom, kao što su dodjela i isplata sredstava za oporavak, hitno zakonodavstvo i zdravstvena skrb<sup>39</sup>. Komisija i Vijeće istodobno su istaknuli trajnu važnost borbe protiv korupcije<sup>40</sup>. Slično tome, OECD je upozorio da bi povrede integriteta i korupcijske prakse mogle ugroziti oporavak, posebno ističući potrebu za uklanjanjem neposrednih rizika u hitnoj nabavi i uključivanjem procjena rizika za borbu protiv korupcije u mjere gospodarskog oporavka<sup>41</sup>.

Čini se da su se rizici od korupcije za vrijeme pandemije povećali, osobito s povećanom upotrebom ubrzanih i pojednostavnjenih postupaka javne nabave koji su doveli do izravne dodjele ugovora ili postupaka javne nabave bez natječaja. Zbog tih iznimnih okolnosti tijela za reviziju i kontrolu u nekoliko država članica, na primjer u [Cipru](#), [Portugalu](#), [Francuskoj](#),

<sup>38</sup> Direktiva (EU) 2019/1937 o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije. Rok za prenošenje u nacionalno zakonodavstvo je 17. prosinca 2021.

<sup>39</sup> GRECO (2020.) Korupcijski rizici i korisni pravni instrumenti u kontekstu pandemije bolesti COVID-19.

<sup>40</sup> U preporukama za pojedinačne zemlje iz 2020., za nekoliko država članica istaknuto je da su daljnja nastojanja da se ojača okvir za sprečavanje i sankcioniranje korupcije ključna za oporavak nakon krize izazvane pandemijom bolesti COVID-19 i postizanje učinkovite, odgovorne i transparentne dodjele i raspodjele sredstava i resursa.

<sup>41</sup> OECD (2020.) Mjere politike za izbjegavanje korupcije i podmićivanja za vrijeme odgovora na krizu izazvanu pandemijom bolesti COVID-19 i oporavka.

[Italiji](#) i [Litvi](#), izdala su smjernice za uklanjanje tih rizika ili su provela ciljanje revizije, kao u [Austriji](#) i [Rumunjskoj](#).

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

Medijski pluralizam i sloboda medija ključni su elementi u omogućivanju vladavine prava, demokratske odgovornosti i borbe protiv korupcije. Države članice obvezne su novinarima zajamčiti povoljno okruženje, zaštititi njihovu sigurnost i promicati slobodu medija i medijski pluralizam. U ovom je odjeljku naglasak na područjima u kojima političke odluke i politike mogu snažno utjecati na sposobnost medija da odigraju svoju ulogu.

#### *Alat za praćenje medijskog pluralizma*

Alatom za praćenje medijskog pluralizma<sup>42</sup> procjenjuju se rizici za slobodu i pluralizam medija u svim državama članicama, s naglaskom na četirima područjima: osnovna zaštita slobode medija, tržišna pluralnost, politička neovisnost i društvena uključivost medija. Najnoviji rezultati praćenja medijskog pluralizma (MPM 2021.) upućuju na pogoršanje stanja u usporedbi s izvješćem MPM 2020. u trima ključnim pokazateljima: slobodi izražavanja, zaštiti prava na informiranje i novinarstvo te zaštiti novinara. Odgovor nekoliko vlada na pandemiju bolesti COVID-19 još je jednom utjecao na taj rezultat. Iako rezultati potvrđuju da se ne mogu sva medijska regulatorna tijela smatrati neovisnima, što zbog načina imenovanja njihovih odbora, što zbog njihova djelovanja, došlo je do blagog poboljšanja. Transparentnost vlasništva nad medijima i dalje u prosjeku predstavlja srednji rizik u državama članicama zbog nedjelotvornosti zakonskih odredbi i zbog toga što se informacije iznose samo javnim tijelima, a ne i javnosti. Kako je navedeno u poglavljima o pojedinačnim zemljama, iz niza se razloga politička neovisnost medija smatra područjem visokog rizika u istih šest država članica koje su navedene u MPM-u 2020.<sup>43</sup>

#### *Postojeće reforme za jačanje neovisnosti medijskih regulatornih tijela*

Nacionalna medijska regulatorna tijela imaju ključnu ulogu u očuvanju i jačanju medijskog pluralizma. Kao što je naglašeno u Izvješću o vladavini prava za 2020., pri provedbi propisa specifičnih za medije i donošenju odluka u području medijske politike njihova neovisnost od gospodarskih i političkih interesa izravno utječe na pluralizam tržišta i na političku neovisnost medijskog okruženja. Sve države članice donijele su zakonodavstvo kojim se utvrđuju nadležnosti i neovisnost medijskih regulatornih tijela. Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama (AVMSD)<sup>44</sup> sadržava posebne zahtjeve za jačanje neovisnosti nacionalnih medijskih tijela. Od objave prvog izvješća radi prenošenja Direktive neke države članice kao što su [Belgija](#), [Bugarska](#), [Grčka](#), [Latvija](#), [Luksemburg](#) i [Švedska](#), donijele su novo zakonodavstvo za koje se očekuje da će dodatno ojačati neovisnost njihovih medijskih regulatornih tijela. Druge države članice ([Češka](#), [Cipar](#), [Estonija](#), [Francuska](#) i [Poljska](#)) najavile su takvo zakonodavstvo ili ga pripremaju.

---

<sup>42</sup> Alat za praćenje medijskog pluralizma za 2021. bio je važan izvor za Izvješće o vladavini prava za 2021. 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. Sufinancira se sredstvima Europske unije, a Centar za slobodu i pluralizam medija njime se neovisno i redovito služi od 2013./2014. Komisija se služila i drugim izvorima, kao što je Svjetski indeks slobode medija organizacije Reporteri bez granica, kako je navedeno u poglavljima o pojedinačnim zemljama.

<sup>43</sup> Bugarska, Mađarska, Malta, Poljska, Rumunjska, Slovenija.

<sup>44</sup> Direktiva (EU) 2018/1808 od 14. studenoga 2018.



I dalje postoji zabrinutost za funkcionalnu neovisnost i djelotvornost nekih regulatora. Na primjer, u [Rumunjskoj](#) je rad regulatora otežan zbog činjenice da nakon isteka nekoliko prethodnih mandata nisu imenovani novi članovi te zbog nedovoljno sredstava. U [Španjolskoj](#) i [Sloveniji](#) izražena je i zabrinutost u pogledu dostatnosti resursa regulatornog tijela. Politički utjecaj u postupku imenovanja ili nepostojanje djelotvornih zaštitnih mjera protiv političkog uplitanja i dalje su razlog za zabrinutost u nekim državama članicama, unatoč tome što je formalna neovisnost zajamčena zakonom. To je slučaj u državama članicama kao što su [Hrvatska](#), [Malta](#), [Slovačka](#) i [Mađarska](#).

#### *Poboljšanja i prepreke koje se odnose na transparentnost vlasništva nad medijima*

Transparentnost vlasništva nad medijima bitan je preduvjet za svaku pouzdanu analizu pluralnosti medijskih tržišta i za omogućivanje javnosti da ocijeni informacije i mišljenja koja prenose mediji. Međunarodne norme<sup>45</sup> i zakonodavstvo EU-a<sup>46</sup> potiču države članice na donošenje posebnih mjera u tom području. Od posljednjeg izvješća u [Grčkoj](#) je doneseno novo zakonodavstvo radi povećanja transparentnosti vlasništva nad medijima i javne dostupnosti informacija o vlasništvu nad medijima. U [Finskoj](#) se novim posebnim zakonodavstvom pružatelji medijskih usluga obvezuju da informacije o svojoj vlasničkoj strukturi učine javno dostupnima. U nekoliko drugih država članica u pripremi su zakoni za povećanje transparentnosti vlasništva nad medijima, a neke od njih poboljšale su pristup informacijama. Na primjer, [Irska](#) je uspostavila pretraživu bazu podataka koja sadržava informacije o vlasništvu nad medijima, čime se olakšava javni nadzor. [Litva](#) uspostavlja javno dostupan informacijski sustav kojim će se dati na uvid informacije o vlasništvu i, postupno, o prihodu od državnog oglašavanja.

Zabrinutost zbog nedostatka transparentnosti u strukturama krajnjeg vlasništva postoji u nekoliko država članica, posebno zbog praktičnih problema pri utvrđivanju krajnjih vlasnika. [Slovenija](#) ima posebne odredbe o transparentnosti, no i dalje postoji zabrinutost jer se identitet krajnjih stvarnih vlasnika ne može uvijek utvrditi u medijskom registru. [Češka](#) je donijela zakonodavstvo kojim se putem registra jamči javni pristup ograničenom broju informacija o vlasništvu za sva poduzeća, uključujući medije, no i dalje postoji zabrinutost da sustav ne obvezuje medijske kuće da objave svoju cjelovitu vlasničku strukturu. Nedostatak transparentnosti vlasništva nad medijima i dalje je razlog za zabrinutost u [Bugarskoj](#) jer podaci o vlasništvu nad medijima i dalje nisu u cijelosti dostupni javnosti.

#### *Rizici za transparentnost i pravednu dodjelu državnog oglašavanja*

Transparentna pravila i pravedni kriteriji smanjuju rizik od pogodovanja u raspodjeli državnog oglašavanja. Ako takva pravila ne postoje, povećava se rizik od pristrane dodjele javnog novca određenim medijskim kućama i može doći do neizravnog političkog utjecaja na medije, čime se ugrožava njihova neovisnost.

U Izvješću za 2020. navodi se nedostatak posebnog zakonodavstva o tom pitanju u mnogim državama članicama. To je i dalje slučaj, unatoč činjenici da su središnja ili lokalna tijela u nizu država članica nastavila usmjeravati znatne iznose prihoda od oglašavanja u medije. U [Austriji](#), zbog velikih iznosa državnog oglašavanja dodijeljenih medijima, postoji stalna zabrinutost za transparentnost i pravednost dodjele te nedovoljnu pozornost medijskom

---

<sup>45</sup> Preporuka CM/Rec(2018)11 Odbora ministara državama članicama o pluralizmu medija i transparentnosti vlasništva nad medijima.

<sup>46</sup> Direktiva (EU) 2018/1808 od 14. studenoga 2018., članak 5. stavak 2. Opće (nesektorske) obveze transparentnosti stvarnog vlasništva sadržane su i u direktivama o sprečavanju pranja novca (Direktivi (EU) 2018/843 od 30. svibnja 2018. i Direktivi (EU) 2015/849 od 20. svibnja 2015.).

pluralizmu. U [Hrvatskoj](#), iako je državno oglašavanje djelomično uređeno, dionici izvješćuju da s njime često narušava političku neovisnost medijskih kuća koje su gospodarski ovisne o takvom financiranju, prije svega na lokalnoj razini. U [Bugarskoj](#), zbog nedostatka regulatornih zaštitnih mjera za pravednu i transparentnu dodjelu državnog oglašavanja, postoji zabrinutost za transparentnost dodjele javnih sredstava medijskim kućama. U [Mađarskoj](#) dodjela državnog oglašavanja i dalje dopušta Vladi da neizravno politički utječe na medije, pri čemu je država najveći oglašivač u zemlji, a velika većina prihoda usmjerena je u provladine medijske kuće. Čini se da je državno oglašavanje u [Poljskoj](#) usmjereno uglavnom na provladine medijske kuće.

#### *Politički pritisak i utjecaj na medije*

Slabosti i rizici povećavaju se kad je politička neovisnost medija ugrožena zbog nedostatka propisa protiv političkog utjecaja ili kad pravila političkim dionicima omogućuju da imaju vlasništvo nad medijima. Od objave posljednjeg izvješća politički pritisak na medije bio je očit u brojnim slučajevima. U [Češkoj](#) su političke kontroverze nastavile utjecati na nadzorni odbor češke televizije. U [Malti](#) je, s obzirom na to da su dvije glavne političke stranke vlasnice televizijskih i radijskih postaja, pokrenut ustavni postupak kojim se osporava relevantni dio malteškog zakona o radiodifuziji i izražava protivljenje načinu na koji medijski regulator primjenjuje pravila. U [Sloveniji](#) moguće promjene u financiranju javne radiotelevizije i pritisak na nacionalnu novinsku agenciju dionici smatraju politički motiviranim. U [Poljskoj](#) je potencijalno preuzimanje velike medijske grupe u privatnom vlasništvu od strane naftne kompanije pod državnom kontrolom izazvalo zabrinutost zbog potencijalne prijetnje pluralizmu na medijskom tržištu. U [Bugarskoj](#) je politički utjecaj na medije i dalje razlog za zabrinutost, također zbog nedostatka propisa kojima bi se političarima i političkim strankama onemogućilo vlasništvo nad medijima. U [Mađarskoj](#) je Vijeće za medije donijelo niz odluka koje su dovele do zatvaranja jedne od posljednjih mađarskih neovisnih radijskih postaja<sup>47</sup>.

#### *Pristup informacijama ključan je alat za medije, civilno društvo i povjerenje javnosti*

Pravo na pristup informacijama u posjedu javnih tijela temeljni je preduvjet da bi mediji, kao i civilno društvo i građanstvo u cjelini, mogli igrati svoju ulogu u demokratskoj debati i nadzoru javnih ustanova. U [Cipru](#) je 2020. na snagu stupilo novo zakonodavstvo kojim se uspostavljaju okvir i uvjeti za pristup javnim informacijama, a nekoliko drugih država članica planira donijeti sveobuhvatno zakonodavstvo o pristupu informacijama ([Austrija](#)) ili uvesti mehanizme posredovanja u vezi s pritužbama ([Nizozemska](#)). Iako je pristup informacijama zajamčen zakonom u svim državama članicama, u brojnim slučajevima i dalje postoje praktične prepreke. U [Rumunjskoj](#) je redovito praćenje koje provode nacionalna tijela otkrilo različitu provedbu u upravi, kao i nedovoljnu prioritizaciju mjera transparentnosti koje provode javna tijela, pri čemu su razine usklađenosti najniže za lokalna tijela. U [Hrvatskoj](#) su istaknuti nedostaci u pogledu provedbe odluka povjerenika za informiranje. U [Luksemburgu](#) i dalje postoji zabrinutost zbog dugotrajnih postupaka za pristup službenim dokumentima. U [Danskoj](#) se raspravlja o postojećim ograničenjima prava na pristup javnim dokumentima.

#### *Zaštita novinara od prijetnji i napada*

Nedavnim slučajevima koji se trenutačno istražuju, kao što su ubojstvo grčkog novinara Giorgiosa Karaivaza u travnju 2021. i ubojstvo nizozemskog novinara Petera R. de Vriesa u srpnju 2021., istaknule su se potrebe rješavanja pitanja sigurnosti novinara u EU-u. Brojni

---

<sup>47</sup> Komisija je u lipnju 2021., nakon odluke Vijeća za medije o odbijanju zahtjeva radijske postaje Klubrádió za uporabu radiofrekvencijskog spektra, pokrenula postupak zbog povrede protiv Mađarske.

novinari i dalje su žrtve prijetnji i napada, osobito kad istražuju kriminal i korupciju. U [Slovačkoj](#) su osuđeni brojni pojedinci koji su sudjelovali u ubojstvu istraživačkog novinara Jána Kuciaka i njegove zaručnice 2018., a u tijeku je suđenje navodnom organizatoru ubojstva. Na [Malti](#) je sada završila javna istraga o atentatu istraživačke novinarkе Daphne Caruane Galizije 2017. Ostvareni su pomaci u kaznenom postupku povezanom s njezinim ubojstvom.

U 2020. zabilježen je dosad najveći broj upozorenja na Platformi Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara, što je povećanje od 40 % u odnosu na 2019.<sup>48</sup> Platforma za mapiranje slobode medija<sup>49</sup> pratila je u 2020. i 280 slučajeva kršenja slobode medija kojima je bilo obuhvaćeno ukupno 908 osoba ili medijskih subjekata u 23 države članice. Ta kršenja uključivala su uznemiravanje ili psihološko zlostavljanje, pravne prijetnje, fizičke napade, napade na imovinu, govor mržnje, kampanje sramoćenja i cenzuru. Zabilježeni su fizički napadi, posebno u kontekstu javnih prosvjeda, a novinari u [Francuskoj](#), [Njemačkoj](#), [Grčkoj](#) i [Poljskoj](#) bili su izloženi agresiji prosvjednika, a u nekim slučajevima i policijskih snaga. Prijetnje na internetu u porastu su diljem EU-a, pri čemu su posebno ugrožene novinarkе i novinari pripadnici manjinskih skupina. Situacija je posebno zabrinjavajuća kad takve napade pokreću političari ili moćne javne osobe. U [Sloveniji](#) se, primjerice, niz istaknutih slučajeva odnosio na uznemiravanje na internetu i prijetnje koje su novinarima uputili političari. U [Portugalu](#) se istražuje slučaj policijskog nadzora kojim su se nastojali utvrditi novinarski izvori i koji se provodio bez sudskog naloga. Nedavno upozorenje u [Italiji](#) odnosi se na navodno prisluškivanje nekoliko novinara koji rade na pitanjima migracija u okviru istrage državnog tužiteljstva o odnosima između nevladinih organizacija i trgovaca ljudima.

U nekoliko država članica postoje mehanizmi koji pružaju podršku novinarima kojima je potrebna pomoć. U [Nizozemskoj](#) je 2021. preispitan projekt „PersVeilig” usmjeren smanjenju prijetnji, nasilja i agresije nad novinarima te su dani prijedlozi za poboljšanja. U [Italiji](#) se Koordinacijski centar koji se bavi djelima protiv novinara osnovan 2017. i dalje smatra najboljom praksom na razini EU-a. Ostale države članice razmatraju uvođenje novih zakonodavnih zaštitnih mjera za zaštitu novinara. U [Finskoj](#) Vlada planira izmjene kaznenog zakona da bi se olakšao kazneni progon nezakonitih prijetnji i ciljanje ranjivih žrtava, kao što su nezavisni novinari, te da bi se povećala kazna za rodno uvjetovane zločine, da bi se riješio problem govora mržnje usmjerenog prema novinarkama. [Švedska](#) isto tako poduzima mjere za poboljšanje zaštite novinara u okviru tekuće revizije kaznenopravne zaštite za određene ključne funkcije u društvu.

Strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja (SLAPP-ovi), poseban oblik uznemiravanja koji se primjenjuje protiv novinara i drugih uključenih u zaštitu javnog interesa, često u kombinaciji s prijetnjama fizičkoj sigurnosti, ozbiljan su problem u nekoliko država članica. Na primjer, u [Hrvatskoj](#) je raširena uporaba SLAPP-ova uvelike utjecala na medijske kuće, posebice na manje ili lokalne, kao i na nezavisne novinare. U drugim zemljama kao što je [Poljska](#) zajednica informativnih medija primijetila je povećanje broja tužbi protiv novinara koje su imale učinke zastrašivanja, a povezane su s pismima upozorenja upućenima novinarima i novinskim redakcijama da bi se zaustavilo kritičko izvješćivanje o društvima ili javnim institucijama. Čini se da to posebno utječe na manje novinske kuće i nezavisne suradnike, uz visok rizik od autocenzure.

---

<sup>48</sup> <https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>

<sup>49</sup> [www.mappingmediafreedom.org](http://www.mappingmediafreedom.org)

### *Utjecaj pandemije na slobodu medija i medijski pluralizam*

Europski informativni mediji kritički su obavješćivali građane za vrijeme pandemije bolesti COVID-19. Kako se navodi u akcijskom planu Komisije za audiovizualni sektor i medije<sup>50</sup>, potražnja za potvrđenim informacijama i vijestima znatno se povećala. Istodobno, pandemija je medijski sektor, kao i pojedinačne novinare i medijske djelatnike suočila s ozbiljnim gospodarskim izazovima.

Poglavlja nekoliko zemalja upućuju na nezapamćen gubitak prihoda medijskih kuća i njihove probleme s financijskom likvidnošću ili čak na njihov bankrot i zatvaranje. Čini se da su regionalne i lokalne medijske kuće najpogođenije. Posljedično, u nekim državama članicama sada postoje velika područja bez ikakvih lokalnih novinskih kuća. Pojedini novinari suočili su se s pogoršanjem gospodarskih i radnih uvjeta u nekoliko država članica. U tom se sektoru povećala nezaposlenost, a mnogi medijski stručnjaci i novinari, osobito oni koji su izloženi nesigurnim uvjetima rada ili su nezavisni novinari, nisu imali prihoda. Zbog svega toga osjetljiviji su na pritisak.

Da bi suzbile i ublažile učinak pandemije, otprilike polovina svih država članica uvela je posebne programe potpore medijima, prvenstveno pružajući sredstva ili bespovratna sredstva svim medijskim sektorima ili samo nekima od njih. Lokalni mediji izričito su uključeni u takve programe u državama članicama kao što su [Estonija](#), [Švedska](#), [Finska](#), [Danska](#), [Nizozemska](#), [Francuska](#) i [Italija](#). Nekoliko država članica, kao što su [Cipar](#), [Litva](#), [Portugal](#) i [Rumunjska](#), pružilo je podršku i medijima i javnom informiranju javnim oglašavanjem kampanja za podizanje svijesti o bolesti COVID-19. U nekim su zemljama novinari mogli dobivati opću potporu za nezaposlene ([Irska](#)), dok se u nekim državama članicama situacija često pokazala teškom za nezavisne novinare. Medijski dionici pozdravili su većinu tih mjera, iako su doveli u pitanje neke aspekte kao što su njihova transparentnost ([Malta](#)), pravednost kriterija distribucije ([Austrija](#)) ili mogući utjecaj na povjerenje građana u medije ([Rumunjska](#)).

No utjecaj pandemije na medije i mjere poduzete za njezino ublažavanje nisu ograničeni samo na gospodarske aspekte. Niz ograničenja uvedenih za borbu protiv pandemije otežao je rad novinara i ponekad utjecao na njihov pristup javnim informacijama. Iako su poremećaji ili odstupanja od općih pravila o pristupu informacijama općenito bili ograničeni na vrlo rane faze pandemije (npr. [Španjolska](#), [Italija](#)), u državama članicama kao što je [Mađarska](#) pristup javnim informacijama bio je pooštren hitnim mjerama uvedenima za vrijeme pandemije, čime je neovisnim medijskim kućama bio otežan pravodoban pristup tim informacijama. U nekim državama članicama novinari su se nastavili suočavati s preprekama u pogledu pristupa mjestima ili selektivnog pristupa internetskim ili fizičkim tiskovnim konferencijama. U [Poljskoj](#) postoji rizik od daljnjeg ograničavanja ostvarivanja prava na pristup javnim informacijama zbog trenutnog ustavnog spora, a pandemija je rezultirala suspenzijom rokova propisanih upravnim pravom, čime se ograničava ili odgađa pristup javnim informacijama. U [Rumunjskoj](#) se smatralo da se pandemija iskorištava kao opravdanje za kašnjenja ili odbijanja pružanja informacija, a pravila o zaštiti podataka primjenjivana su za ograničavanje pristupa. Nasuprot tomu države članice među kojima su [Litva](#) i [Nizozemska](#) izuzele su novinare iz zabrane putovanja zbog bolesti COVID-19 da bi mogli nastaviti pratiti događaje i izvješćivati iz prve ruke.

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

---

<sup>50</sup> COM(2020) 784 final.

Vladavina prava u demokraciji temelji se na institucionalnom sustavu provjere i ravnoteže između državnih tijela, čime se jamči njihovo funkcioniranje, suradnja i uzajamna kontrola tako da vlast izvršava jedno državno tijelo, a druga tijela ga nadziru u skladu s političkom i pravnom tradicijom svake države članice. Civilno društvo isto tako ima ključnu ulogu u sustavu provjere i ravnoteže.

U ovom se odjeljku razmatraju važni pomoci u vezi s takvim provjerama i ravnotežama. To uključuje postupak pripreme, donošenja i preispitivanja zakona te ulogu neovisnih tijela u zaštiti vladavine prava. Temeljna je tema u tom pogledu kvaliteta javne uprave i način na koji tijela primjenjuju zakon i provode sudske odluke. Okvirom koji potiče civilno društvo omogućuje se rasprava i nadzor onih na vlasti; kad se njihov prostor za djelovanje smanji, to je znak da je ugrožena vladavina prava. U ovom odjeljku predstavljaju se i pomoci u pogledu razvoja pravnog sustava u sklopu kojeg su poduzimane mjere povezane s pandemijom bolesti COVID-19 te uloge parlamenata, ustavnih sudova, sudova i pučkih pravobranitelja.

#### *Ustavne reforme i rasprave za jačanje institucijskih sustava provjere i ravnoteže*

Procesi ustavnih reformi za jačanje zaštitnih mjera te sustava provjere i ravnoteže navedeni prošle godine nastavili su napredovati. U Parlamentu u [Cipru](#) u tijeku je osnivanje zasebnog Ustavnog suda koji bi od Vrhovnog suda preuzeo ocjenjivanje ustavnosti zakona. U [Malti](#) je dovršena ustavna reforma imenovanja u određena neovisna povjerenstva, ali napredak je spor u pogledu ustavne konvencije kojom bi se riješilo pitanje jačanja uloge parlamenta. U [Luksemburgu](#) se neće nastaviti prethodno najavljena ustavna reforma: pristup je sada uvođenje ciljanih revizija određenih tema, primjerice o sudbenom vijeću. U [Nizozemskoj](#) se nakon parlamentarne istrage o provedbi sustava naknada za skrb o djeci održavaju opsežne rasprave o pravilnom funkcioniranju sustava provjere i ravnoteže.

Da bi razvile uravnotežen sustav, brojne države članice oslanjaju se na različita gledišta i stručnost, uključujući međunarodna stručna tijela kao što je Venecijanska komisija. Komisija to smatra konstruktivnim pristupom.

#### *Uključivost, kvaliteta i transparentnost donošenja zakona i dalje predstavljaju izazov*

Niz država članica poduzima korake za daljnje poboljšanje procesa donošenja politika utemeljenih na dokazima, za savjetovanja i uključivanja dionika da bi se osiguralo da su zakoni rezultat široke rasprave u društvu. Inovativan projekt Građanske konvencije o klimi u [Francuskoj](#) privukao je znatnu pozornost i interes drugih država članica. U [Portugalu](#) je Parlament unaprijedio mjere za poboljšanje transparentnosti donošenja zakona i kvalitete zakonodavstva. U [Grčkoj](#) se trenutačno razvija novi okvir za ispitivanje učinka i kvalitete nacрта zakona, a dionici izvješćuju o boljoj kvaliteti i znatnom smanjenju nepovezanih izmjena unesenih u posljednji trenutak u Parlamentu. U [Estoniji](#), [Latviji](#) i [Austriji](#) poduzimaju se koraci za poboljšanje uključenosti građana i dionika u donošenje politika. U [Španjolskoj](#) je odobren novi četvrti plan za otvorenu upravu (2020.–2024.) kako bi se ojačale veze između građana i javnih tijela te povećalo sudjelovanje građana u razvoju javnih politika.

Dijalog s dionicima ukazao je na izazove u nizu država članica kako bi se osiguralo da se pravila za uključivost, transparentnost i kvalitetu politika donošenja zakona sustavno primjenjuju u praksi. U [Slovačkoj](#) su dionici izrazili zabrinutost zbog izostanka opsežne i utemeljene rasprave o glavnim značajkama nedavne ustavne reforme te su izrazili žaljenje zbog toga što vlasti nisu zatražile mišljenje Venecijanske komisije o njezinoj pravosudnoj i ustavnoj reformi. U [Češkoj](#) je prijavljen velik broj hitnih postupaka, a dionici su izrazili zabrinutost da se ti postupci upotrebljavaju i za akte koji nisu povezani s pandemijom. U [Francuskoj](#) se znatno povećao broj ubrzanih postupaka u Parlamentu, što je ostavilo posljedice na savjetovanje s dionicima kao i na parlamentarni rad. U [Belgiji](#) se Državno

vijeće suočava s izazovima u davanju mišljenja o nacrtima zakonodavstva zbog nedostatnih resursa i često skraćениh rokova za savjetovanje.

U nekoliko država članica zakonodavni postupak izazvao je zabrinutost u pogledu vladavine prava. Čestim i iznenadnim promjenama zakonodavstva u [Mađarskoj](#) i dalje se narušava predvidljivost regulatornog okruženja, a u nekim se slučajevima brzina donošenja novog zakonodavstva dodatno povećala. U [Poljskoj](#) se i dalje primjenjuje ubrzano donošenje zakonodavstva, među ostalim za znatne strukturne reforme pravosuđa kao što su nedavne izmjene zakona o Vrhovnom sudu. U [Bugarskoj](#) je praksa uvođenja važnih zakonodavnih izmjena izmjenama drugih nepovezanih pravnih akata, čime se zaobilaze zahtjevi za javno savjetovanje i procjenu učinka, i dalje razlog za zabrinutost. U [Rumunjskoj](#) i dalje postoji zabrinutost u pogledu stabilnosti i predvidivosti zakonodavstva jer se zakonodavstvo često mijenja, pa zakoni koji iz toga proizlaze mogu biti kontradiktorni iako je Parlament za vrijeme ovog saziva poslao ohrabrujuće signale.

#### *Važni pomoci na vrhovnim i ustavnim sudovima u pogledu sustava provjere i ravnoteže*

Vrhovni sudovi i ustavni sudovi imaju ključnu ulogu u sustavu provjere i ravnoteže. No razvoj događaja u nekim državama članicama izaziva zabrinutost. U [Slovačkoj](#) ustavna reforma iz prosinca 2020. izričito isključuje nadležnost Ustavnog suda za preispitivanje ustavnih zakona. Tu reformu sada preispituje Ustavni sud. U [Mađarskoj](#) je izražena zabrinutost o ulozi Ustavnog suda u preispitivanju pravomoćnih sudskih odluka, pri čemu djeluje kao još jedna razina žalbe te odlučuje o meritumu predmeta na isti način kao i redovni žalbeni sudovi iako on nije dio sustava sudova i preispituje pravnu sigurnost.

Niz nedavnih razvoja događaja također je izazvao zabrinutost u pogledu načela nadređenosti prava EU-a. Poštovanje vladavine prava i jednakost država članica u EU-u zahtijevaju da pravo EU-a bude nadređeno nacionalnom pravu i da presude Suda EU-a budu obvezujuće za sva tijela država članica, uključujući nacionalne sudove. Komisija je 9. lipnja 2021. odlučila pokrenuti postupak zbog povrede protiv [Njemačke](#) zbog povrede načela nadređenosti prava EU-a u odnosu na presudu njemačkog Ustavnog suda od 5. svibnja 2020.<sup>51</sup> U [Poljskoj](#) se poziva na tu presudu da bi se osporila nadležnost Suda EU-a za rješavanje predmeta koji se odnose na neovisnost pravosuđa, a vlada je od poljskog Ustavnog suda zatražila izjavu o nadređenosti poljskog Ustava nad pravom EU-a. Ustavni sud presudio je 14. srpnja 2021. da privremena rješenja koja je donio Sud EU-a koja utječu na organizaciju poljskih sudova nisu kompatibilna s poljskim Ustavom<sup>52</sup>, a 16. srpnja 2021. prvi predsjednik poljskog Vrhovnog suda stavio je izvan snage dekret o provedbi prethodnog rješenja Suda EU-a o obustavljanju aktivnosti stegovnog vijeća Vrhovnog suda u disciplinskim predmetima protiv sudaca<sup>53</sup>. U [Francuskoj](#) je odluka Državnog vijeća o zadržavanju podataka izazvala zabrinutost u pogledu njezina međudjelovanja s pravnim poretkom EU-a<sup>54</sup>. U [Rumunjskoj](#) u okviru odluke Ustavnog suda nisu se prihvatili nalazi preliminarne presude Suda EU-a i dovelo se u pitanje načelo nadređenosti prava EU-a, što može predstavljati znatnu prepreku sudovima koji trebaju primijeniti zahtjeve prava EU-a utvrđene u prethodnoj odluci pri odlučivanju o predmetima.

<sup>51</sup> Presuda Saveznog ustavnog suda od 5. svibnja 2020., 2 BvR 859/15.

<sup>52</sup> Predmet P 7/20, koji je pokrenulo stegovno vijeće Vrhovnog suda.

<sup>53</sup> [https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=31-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current\\_events](https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=31-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current_events)

<sup>54</sup> U toj zadnjoj presudi Državno je vijeće, upućujući na obvezujući učinak presuda Suda, ipak odbilo zahtjev vlade da razmotri može li presuda Suda EU-a kršiti načelo dodjeljivanja i podjelu ovlasti između Unije i njezinih država članica; takav je zahtjev sam po sebi problematičan.

### *Ključna uloga pučkih pravobranitelja i nacionalnih institucija za ljudska prava*

Pučki pravobranitelj i nacionalne institucije za ljudska prava imaju važnu ulogu u osiguravanju sustava provjere i ravnoteže, obrani prava na dobru upravu i pravedno postupanje te upozoravanju na kršenje temeljnih prava. U [Nizozemskoj](#) je pučki pravobranitelj među prvima upozorio upravu na nepravedno postupanje povezano s isplatom naknada za djecu te je kritizirao izostanak daljnjih mjera vlade. U [Grčkoj](#) su povećane ovlasti institucije pučkog pravobranitelja, posebno u istraživanju slučajeva proizvoljnosti tijela kaznenog progona, te je intervenirao u slučajevima kršenja temeljnih prava<sup>55</sup>. U [Malti](#) je ustavnim reformom osnaženo imenovanje, suspenzija i razrješenje pučkog pravobranitelja, a nova će se pravila prvi put primijeniti pri imenovanju novog pučkog pravobranitelja koje se očekuje.

U određenim državama članicama imenovanje i razrješenje pučkog pravobranitelja bili su točka političkih i pravnih prijepora. U [Poljskoj](#) je pučki pravobranitelj nastavio imati ključnu ulogu branitelja vladavine prava. Mandat sadašnjeg pravobranitelja završio je 2020., no on je ostao na položaju jer se nije mogao postići politički dogovor o zamjeni. Izvršavanje ovlasti pučkog pravobranitelja kojem istječe mandat završilo je u srpnju 2021. nakon odluke Ustavnog suda, a parlamentarni postupak sad je usmjeren imenovanju uz međustranačku potporu<sup>56</sup>. U [Rumunjskoj](#) je Ustavni sud neustavnim proglasio odluku Parlamenta o razrješenju pučke pravobraniteljice koja je imenovana u prethodnom parlamentarnom mandatu te je ona vraćena na funkciju.

### *Organizacije civilnog društva kao ključni akteri u području vladavine prava*

U većini država članica postoji poticajno okruženje za civilno društvo, a prostor za djelovanje civilnog društva i dalje se smatra otvorenim<sup>57</sup>. U nekim državama članicama vlasti su pružile dodatnu financijsku potporu organizacijama civilnog društva. U [Estoniji](#) je izrađen novi vladin program za razdoblje 2021.–2024. da bi se dodatno izgradilo strateško partnerstvo između organizacija civilnog društva i javnih institucija. U nekoliko država članica civilno društvo ulaže više u rad na vladavini prava na lokalnoj razini.

No u nekim državama članicama organizacije civilnog društva suočavaju se s ozbiljnim izazovima. Primjeri uključuju namjerne prijetnje, među ostalim financijskim ograničenjima ili kontrolama, nadležnih tijela ili neodgovarajuću zaštitu od fizičkih ili verbalnih napada, proizvoljnih odluka, SLAPP-ova ili kad je smanjena razina zaštite temeljnih prava koja jamče rad civilnog društva. Na primjer, u [Mađarskoj](#) je i dalje prisutan pritisak na organizacije civilnog društva koje su kritične prema vladi te su uvedene nove mjere iako je zakon o transparentnosti organizacija civilnog društva koje se financiraju iz inozemstva stavljen izvan snage nakon presude Suda EU-a. U [Poljskoj](#) su nevladine organizacije kritične prema vladinim politikama predmet uznemiravanja i zastrašivanja koje provode javna tijela i dužnosnici. U [Grčkoj](#) se zbog postupka registracije nevladinih organizacija aktivnih u područjima azila, migracija i socijalne uključenosti i dalje postavljaju pitanja. Iako je došlo do određenog napretka, problemi povezani s registracijom izazivaju zabrinutost i u [Cipru](#). U [Malti](#) su organizacije civilnog društva izrazile zabrinutost zbog novih pravila o prikupljanju sredstava kojima bi se udrugama otežalo obavljanje njihovih aktivnosti. U [Slovačkoj](#) se zbog

<sup>55</sup> Konkretno, istraživao je sve veći broj navoda o slučajevima vraćanja migranata s vanjskih granica.

<sup>56</sup> Prema poljskom Ustavu pučkog pravobranitelja imenuje Parlament na pet godina. Ustavni sud smatrao je neustavnim da pučki pravobranitelj nastavi ispunjavati svoju funkciju nakon petogodišnjeg razdoblja propisanog Ustavom.

<sup>57</sup> U skladu s ocjenom nevladine organizacije CIVICUS. Ocjene su podijeljene na ljestvicu od sljedećih pet kategorija: otvoren, sužen, ometan, ograničen i zatvoren.

verbalnih napada javnih tijela i političara na aktiviste i organizacije civilnog društva te zbog smanjenja javnih sredstava organizacijama koje promiču rodnu ravnopravnost postavlja pitanje o poštovanju demokratske uloge civilnog društva. U [Francuskoj](#) i [Španjolskoj](#) postoji zabrinutost u pogledu učinka zakonodavstva o javnoj sigurnosti na rad organizacija civilnog društva zbog ograničenja nametnutih slobodi izražavanja i informiranja te pravu na prosvjed.

#### *Utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na sustav provjere i ravnoteže te na javne rasprave*

Mjere za suzbijanje bolesti COVID-19 donesene su u okviru različitih pravnih režima, uključujući ograničenja temeljnih prava: ustavno izvanredno stanje, novo izvanredno stanje specifično za pandemiju, zakoni o javnom zdravlju ili nikakvo posebno stanje. Ti su se pravni sustavi s vremenom često mijenjali. Primjerice, u [Nizozemskoj](#) i [Švedskoj](#) sustavi su pojačani da bi se osigurala utemeljenost mjera ograničavanja na čvrstoj pravnoj osnovi. U [Belgiji](#) je donesen nacrt „pandemijskog zakona” za pružanja nove pravne osnove za izvanredne mjere. U brojnim državama članicama preispitivana je ustavnost sustava izvanrednog stanja i zakona o javnom zdravlju. U [Slovačkoj](#) je Ustavni sud preispitao ustavnost sustava izvanrednog stanja na početku i kad je produljen te je potvrdio da je u skladu s Ustavom. U većini država članica posebni režimi imaju krajnji rok, a mnogi su već završili u proljeće 2021. ili uskoro završavaju.

Kontinuirani demokratski nadzor koji provode parlamenti vidljiv je kroz redovite rasprave o produljenju izvanrednog stanja. Nadzor Parlamenta nad pojedinačnim mjerama za suzbijanje bolesti COVID-19 razlikovao se. U [Italiji](#) svi zakonski dekreti vlade u hitnim slučajevima imaju trenutačni učinak, ali ih Parlament u roku od 60 dana treba pretvoriti u zakon. U [Finskoj](#) sve izvanredne mjere podliježu odobrenju Parlamenta i ocjeni ustavnosti koju provodi kancelar pravosuđa i Odbor za ustavno pravo. U [Portugalu](#) je osnovan *ad hoc* parlamentarni odbor za praćenje mjera donesenih radi odgovora na pandemiju, dok je vlada morala izvještavati o svakom razdoblju izvanrednog stanja, što je Parlamentu omogućilo da provodi i *ex post* kontrolu.

Parlamentarni nadzor nad mjerama povezanim s pandemijom bolesti COVID-19 s vremenom je osnažen u brojnim državama članicama. U [Njemačkoj](#) je parlamentarni nadzor poboljšán uvođenjem standardnog popisa mjera koje se mogu donijeti pravilnikom. [Austrija](#) je zahtijevala da Parlament potvrdi restriktivnije pravilnike prije nego što stupe na snagu te da oni budu vremenski ograničeni, kao i da postrože obveze savjetovanja. Parlament u [Hrvatskoj](#) zatražio je triput godišnje izvješće o mjerama za suzbijanje bolesti COVID-19. U [Danskoj](#) je u veljači 2021. doneseno novo zakonodavstvo s pojačanim parlamentarnim nadzorom, a osnovan je i poseban parlamentarni odbor za preispitivanje izvršnih naloga.

Kad je riječ o samim parlamentima, pandemija je utjecala i na njihovo funkcioniranje, no većinom su prilagodili svoje poslovnike da bi zajamčili kontinuitet rasprava, glasovanje te odgovarajuće zastupanje, čak i kad su pravila zahtijevala manji broj prisutnih osoba i kad su se zastupnici u Parlamentu morali samoizolirati. Neke države članice već su imale vrlo dobro razvijene IT platforme koje su omogućile bolji prijelaz, kao što je bio slučaj u [Latviji](#).

Nadzor zakonitosti, opravdanosti i proporcionalnosti mjera za suzbijanje bolesti COVID-19 ključna je protuteža vladinim ovlastima donošenja odluka koje bi mogle nerazmjerno utjecati na temeljna prava građana. U [Estoniji](#) svi nalozi vlade povezani sa suzbijanjem bolesti COVID-19 sadržavaju informacije o tome kako ih se može pravno osporiti, a građani su pokrenuli postupak pred upravnim sudovima u nizu predmeta. U [Njemačkoj](#) su mjere podvrgnute sveobuhvatnom sudskom preispitivanju, prvenstveno viših upravnih sudova i ustavnih sudova u saveznim pokrajinama, pri čemu je do kraja 2020. registrirano više od 6 000 predmeta. U [Francuskoj](#) je Državno vijeće sudilo u mnogim hitnim postupcima u



kojima se osporavao način na koji vlada upravlja pandemijom te je naložilo niz mjera ili suspenzija akata, posebno u vezi s temeljnim pravima. U [Poljskoj](#) sudovi smatraju da su određene mjere nezakonite jer se poljskim Ustavom izričito predviđa da se svako smanjenje temeljnih prava i sloboda može nametnuti samo u izvanrednom stanju (koje nije proglašeno).

Neovisna tijela imala su aktivnu ulogu za vrijeme pandemije u procjeni učinka posebnih mjera na temeljna prava i upozoravanju tijela. U [Francuskoj](#) je Nacionalno povjerenstvo za ljudska prava analiziralo mjere povezane sa suzbijanjem bolesti COVID-19 i objavilo nekoliko mišljenja. U [Litvi](#) su parlamentarni pučki pravobranitelji ocijenili usklađenost izvanrednih mjera s temeljnim pravima i slobodama. U [Irskoj](#) je Irsko povjerenstvo za ljudska prava i jednakost preporučilo kraća produljenja mjera povezanih sa suzbijanjem bolesti COVID-19 te zakonsko utvrđivanje najduljeg trajanja produljenja.

Pandemija je utjecala na organizacije civilnog društva i zbog ograničenja slobode kretanja i okupljanja kao i u pogledu financijskih sredstava. Sudjelovanje civilnog društva u osmišljavanju i provedbi mjera povezanih sa suzbijanjem bolesti COVID-19 općenito je bilo vrlo ograničeno. U [Austriji](#) je vlada uložila napore kako bi dodatno razvila dijalog s civilnim društvom te se s njim posebno savjetovala o potpori koja se dodjeljivala za vrijeme pandemije.

To je iskustvo neke države članice potaknulo na razmišljanja o (ustavnim) promjenama kako bi bile bolje pripremljene za buduće krize. U [Finskoj](#) je Odbor za ustavno pravo zatražio temeljitu reviziju regulacije izvanrednog stanja nakon završetka pandemije. U [Švedskoj](#) će se osnovati privremeni istražni odbor da bi se ispitala potreba da se Ustavu dodaju odredbe o izvanrednom stanju za vrijeme mirnog razdoblja. U [Italiji](#) je Senat predložio osnivanje posebnog dvodomnog savjetodavnog povjerenstva da bi se osigurala središnja uloga Parlamenta u izvanrednim situacijama. U [Mađarskoj](#) će se od srpnja 2023. ustavnom izmjenom ograničiti ovlasti vlade u pogledu sustava posebnog pravnog poretka. I dalje je na snazi aktualni ustavni sustav izvanrednog stanja, kojim se vladi daju široke ovlasti, te će ostati na snazi sve dok ga vlada ne odluči ukinuti.

#### **4. ZBIVANJA I MJERE U PODRUČJU VLADAVINE PRAVA NA RAZINI EUROPSKE UNIJE**

U proteklih godinu dana vladavina prava ostala je jedan od glavnih prioriteta programa EU-a. Nakon objave prvog godišnjeg izvješća o vladavini prava u rujnu 2020. uslijedile su važne rasprave u Europskom parlamentu i Vijeću. Razgovaralo se i s civilnim društvom i državama članicama, uključujući i nacionalne parlamente. Ta se zbivanja na razini EU-a mogu smatrati postupnom konsolidacijom procesa vladavine prava na nekoliko osi: međuinstitucijskom dijalogu, dijalogu s državama članicama i među njima, dijalogu s dionicima i međunarodnom suradnjom. Usporedno s time na Sudu EU-a i dalje se radilo na provedbi vladavine prava preko postupaka zbog povrede, pri čemu je Komisija ispunila svoju ulogu čuvarice ugovora. Paket instrumenata za vladavinu prava dodatno je razvijen nakon što je postignut dogovor o općem sustavu uvjetovanosti za zaštitu proračuna EU-a.

##### *Jačanje međuinstitucijskog odgovora*

Ključni cilj Izvješća o vladavini prava bio je podići svijest i promicati otvorenu raspravu među državama članicama o pitanjima vladavine prava. Kako je navedeno u Izvješću za 2020.<sup>58</sup>, preispitivanjem vlastitog godišnjeg dijaloga Vijeća o pitanjima vladavine prava u

---

<sup>58</sup> Izvješće o vladavini prava za 2020., str. 25.

2019. postignut je širok konsenzus o jačanju tog dijaloga na temelju izvješća Komisije. Kao rezultat toga, u jesen 2020. predsjedništvo je organiziralo proces u dva koraka, uz horizontalnu raspravu o zbivanjima u području vladavine prava općenito i pojedinačnu raspravu o pojedinim zemljama, pri čemu se prvo razmatralo pet država članica<sup>59</sup> na temelju izvješća o vladavini prava. U proljeće 2021. nastavljen je dijalog za pojedine zemlje kojim je obuhvaćeno dodatnih pet država članica<sup>60</sup>. Time se utvrđuje godišnji ciklus rasprava u Vijeću za opće poslove. Trenutačno slovensko predsjedništvo najavilo je da će nastaviti s tim pristupom u drugoj polovini 2021. Dosadašnje rasprave u Vijeću pokazale su jasan interes država članica za razmjenu zbivanja i primjera najbolje prakse te za uključiv i konstruktivan doprinos sprečavanju problema. Istodobno su održane i tematske rasprave u različitim sastavima Vijeća o pitanjima vladavine prava, uključujući isticanje primjera dobre prakse.

Europski parlament ima sve važniju ulogu u pokretanju rasprave o vladavini prava, a taj se trend nastavio tijekom protekle godine. U listopadu 2020. Parlament je donio rezoluciju kojom poziva Komisiju i Vijeće da započnu pregovore o međuinstitucijskom sporazumu o jačanju vrijednosti Unije<sup>61</sup>. Komisija je pozdravila rezoluciju i u potpunosti se složila s Europskim parlamentom o važnosti jačanja kapaciteta EU-a za praćenje i očuvanje zajedničkih vrijednosti EU-a. Godišnje izvješće o vladavini prava ima važnu ulogu u tom pogledu jer obuhvaća pitanja koja su izravno važna i za druge vrijednosti Unije, kao što su demokracija i temeljna prava, koja su također povezana s radom na akcijskom planu za europsku demokraciju, podupiranjem Povelje o temeljnim pravima te s promicanjem Unije ravnopravnosti. Dijalog između institucija o vladavini prava koji se neprestano razvija trebalo bi promatrati u tom širem kontekstu te će se nastaviti razvijati u nadolazećim godinama. Europski parlament donio je rezoluciju kojom se pozdravlja izvješće o vladavini prava za 2020., ali je ponovio svoje prethodne pozive na poboljšanja, posebno u pogledu uključivanja preporuka za svaku državu članicu<sup>62</sup>. Komisija pozdravlja rezoluciju te će je pažljivo razmotriti pri pripremi budućih izvješća. Komisija je i dalje predana produbljivanju dijaloga s Europskim parlamentom.

Kad je riječ o stanju u određenim državama članicama, Europski parlament prošle je godine donio rezolucije o stanju vladavine prava u Bugarskoj, Malti i Poljskoj<sup>63</sup>. Skupina za praćenje demokracije, vladavine prava i temeljnih prava<sup>64</sup> Odbora Europskog parlamenta za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE) imala je važnu ulogu u produbljivanju rasprave o vladavini prava u Europskom parlamentu. Skupina za praćenje razmjenjivala je mišljenja o stanju u Bugarskoj, Malti, Poljskoj, Slovačkoj i Sloveniji, o konkretnom slučaju u Belgiji i o prostoru za civilno društvo u EU-u. Skupina za praćenje također je aktivno pratila stanje u Uniji u pogledu mjera povezanih sa suzbijanjem bolesti COVID-19<sup>65</sup>.

---

<sup>59</sup> Belgija, Bugarska, Češka, Danska i Estonija.

<sup>60</sup> Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska i Irska. Odabir zemalja općenito prati redoslijed protokola, osim što je Estonija zamijenila Njemačku za vrijeme njezina predsjedništva.

<sup>61</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 7. listopada 2020. o uspostavi mehanizma EU-a za demokraciju, vladavinu prava i temeljna prava.

<sup>62</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 24. lipnja 2021. o izvješću Komisije o vladavini prava za 2020. (2021/2025(INI)).

<sup>63</sup> Rezolucije Europskog parlamenta od 8. listopada 2020. o Bugarskoj, P9\_TA(2020)0264; od 29. travnja 2021. o ubojstvu Daphne Caruane Galizije i vladavini prava u Malti, P9\_TA(2021)0148; i od 17. rujna 2020. o Poljskoj, P9\_TA(2020)0225.

<sup>64</sup> Skupina za praćenje usredotočena je na prijetnje demokraciji, vladavini prava i temeljnim pravima, te na borbu protiv korupcije u državama članicama. Odboru LIBE može predložiti posebne mjere, kao što su sastanci s dionicima, saslušanja i misije te davanje prijedloga rezolucija i izvješća.

<sup>65</sup> Izvješće o radu Skupine za praćenje demokracije, vladavine prava i temeljnih prava, 16. lipnja 2021.

Naposljetku, Europski gospodarski i socijalni odbor preko svoje Ad hoc skupine za temeljna prava i vladavinu prava<sup>66</sup> te Odbor regija preko Povjerenstva za građanstvo, upravljanje, institucijske i vanjske poslove (CIVEX)<sup>67</sup> pridonijeli su i dijalogu o vladavini prava na razini EU-a.

#### *Jačanje dijaloga s državama članicama*

Nakon objave Izvješća o vladavini prava za 2020. radilo se na kontaktu i razmjeni informacija s državama članicama. Na političkoj razini nacionalni parlamenti imaju ključnu ulogu u podupiranju vladavine prava i kao zakonodavci i u pozivanju izvršne vlasti na odgovornost. Komisija<sup>68</sup> je prošle godine posjetila većinu nacionalnih parlamenata kako bi predstavila metodologiju i rezultate Izvješća o vladavini prava za 2020. za pojedinačne zemlje te o tome raspravila.

Komisija je održala i bilateralne sastanke, uključujući dijalog na političkoj razini i tehničke sastanke radi prikupljanja informacija o trenutačnom stanju ključnih reformi u okviru praćenja zaključaka Izvješća o vladavini prava za 2020. Ove su godine takve aktivnosti održane tek u nekoliko država članica, no u budućnosti bi se mogli održavati šire i češće.

Mreža kontaktnih točaka u području vladavine prava nastavila se redovito sastajati te je okupljala predstavnike iz svih država članica. U početku je bila usmjerena na pomoć pri uspostavi mehanizma i njegove metodologije, a sada sve više djeluje kao kanal za kontinuiranu komunikaciju s državama članicama i među njima u svrhu izrade Izvješća o vladavini prava. Predviđeno je i da bi ti sastanci mogli državama članicama sve češće služiti za tehničku razmjenu primjera dobre prakse i informacija o predviđenim reformama povezanim s vladavinom prava.

#### *Jačanje dijaloga s dionicima na nacionalnoj razini i razini EU-a*

Civilno društvo ključni je partner EU-a u njegovu radu na promicanju europske kulture vladavine prava. Komisija je za potrebe izrade izvješća održavala sastanke kako bi o razvoju vladavine prava raspravila s dionicima kao što su europske mreže, nacionalne i europske organizacije civilnog društva i profesionalne organizacije<sup>69</sup>. Organizacije civilnog društva izvješću su pridonijele i brojnim pisanim doprinosima<sup>70</sup>.

U svibnju 2021. portugalsko predsjedništvo u suradnji s Europskom komisijom organiziralo je u Coimbri prvu konferenciju na visokoj razini o vladavini prava na temu vladavine prava u Europi. Na konferenciji su se okupili oblikovatelji politika, organizacije civilnog društva, europske pravosudne mreže, članovi akademske zajednice i novinari. Raspravljalo se o tekućem radu na očuvanju vladavine prava u Europi, a posebno o ulozi civilnog društva, izazovima povezanim s komunikacijom o pitanjima vladavine prava i vladavini prava u kontekstu pandemije i gospodarskog oporavka.

Civilno društvo u znatnoj je mjeri sudjelovalo u pripremi ovog drugog izvješća, čime se uzeo u obzir rad organizacija civilnog društva na nacionalnoj razini te se dodatno potaknulo

---

<sup>66</sup> Ad hoc skupine za temeljna prava i vladavinu prava horizontalno je tijelo u sklopu EGSO-a čiji je zadatak europskim organizacijama civilnog društva pružati forum za susrete i dijeljenje ocjena o stanju temeljnih prava, demokracije i vladavine prava u državama članicama.

<sup>67</sup> Ovlasti odbora CIVEX uključuju ustavna pitanja, rukovođenje, bolju izradu zakonodavstva, načelo supsidijarnosti i proporcionalnosti.

<sup>68</sup> Komisiju su na tim sastancima zastupali potpredsjednica Jourová ili povjerenik Reynders.

<sup>69</sup> To uključuje Mrežu za ljudska prava i demokraciju, Agenciju za temeljna prava, EuroCommerce, ENNHRI, mrežu „Civilno društvo Europe”, Transparency International.

<sup>70</sup> <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contributions>

povezivanje i stvaranje mreža izvan nacionalnih granica. Komisija će nastaviti promišljati o načinima uključivanja civilnog društva, profesionalnih mreža i drugih dionika u raspravu o vladavini prava na nacionalnoj i europskoj razini.

### *Jačanje međunarodne suradnje*

Vladavina prava vodeće je načelo EU-a i izvan njegovih granica. Vodeći se univerzalnim vrijednostima i načelima utvrđenima u Povelji UN-a i međunarodnom pravu, uključujući međunarodno humanitarno pravo, 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>71</sup>, u skladu s ciljevima održivog razvoja<sup>72</sup>. EU će i dalje dosljedno pristupati suradnji sa zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatima, zemljama u susjedstvu i cjelokupnom vanjskom djelovanju na bilateralnoj, regionalnoj i multilateralnoj razini. EU se redovito bavi pitanjima vladavine prava u dijalozima o ljudskim pravima s partnerskim zemljama i na multilateralnoj razini, posebno s Ujedinjenim narodima.

Poštovanje vladavine prava na globalnoj razini uključuje jačanje suradnje s međunarodnim i regionalnim organizacijama<sup>73</sup> u pitanjima vladavine prava. Procjene specijaliziranih međunarodnih tijela pružile su važan doprinos Komisijinoj analizi, a pojačana suradnja i razmjena Komisiji su pomogle bolje razumjeti različite situacije u državama članicama. Na tehničkoj su razini kontakti između službi Komisije i različitih tijela Vijeća Europe postali redovit u pripremi izvješća<sup>74</sup>.

Komisija nastoji dodatno ojačati taj ključni element u svojem radu u području vladavine prava, nadovezujući se na svoje bliske odnose s Vijećem Europe i drugim međunarodnim tijelima. Komisija je 26. siječnja 2021. Parlamentarnoj skupštini Vijeća Europe predstavila Izvješće o vladavini prava za 2020. Komisija je sudjelovala i u događanjima Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) na teme obuhvaćene mehanizmom vladavine prava.

### *Ostale institucionalne promjene povezane s vladavinom prava*

Sud EU-a nastavio je razvijati sudsku praksu u području vladavine prava, posebno u pogledu zahtjeva iz Ugovora prema kojem države članice moraju osigurati pravne lijekove dostatne za osiguravanje djelotvorne pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije<sup>75</sup>. U vezi s tim Sud je dodatno pojasnio jamstva neovisnosti pravosuđa u skladu s pravom EU-a. Zahvaljujući mehanizmu zahtjeva za prethodnu odluku nacionalni sudovi nastavili su obavješćivati Sud EU-a o važnim pitanjima u vezi s vladavinom prava. Sud EU-a donosio je presude o zahtjevima malteških, poljskih, nizozemskih i rumunjskih sudova za prethodnu odluku o pitanjima povezanim s vladavinom prava. Te su se presude posebno odnosile na postupke imenovanja sudaca, izvršenje europskih uhidbenih naloga u slučaju trajnih nedostataka u pogledu neovisnosti pravosuđa u nekoj državi članici, stegovni sustav za suce, osobnu odgovornost sudaca, osnivanje posebnog odjela za kazneni progon koji se bavi sucima te načelo nadređenosti prava EU-a<sup>76</sup>.

<sup>71</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf>

<sup>72</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

<sup>73</sup> Na primjer, Ujedinjeni narodi, Vijeće Europe, Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS).

<sup>74</sup> Na primjer, Venecijanska komisija, Skupina država protiv korupcije, Odjel za izvršavanje presuda i Odjel za medije. Da bi pojačalo suradnju, Vijeće Europe imenovalo je osobu za kontakt kao koordinatora.

<sup>75</sup> Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a.

<sup>76</sup> Ključne presude od zadnjeg izvješća uključuju presude od 6. listopada 2020., *Komisija/Mađarska*, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792; od 24. studenoga 2020., *AZ (Krivotvorenje dokumenata)*, C- 510/19, EU:C:2020:953; od 17. prosinca 2020., *Openbaar Ministerie*, C-354/20 PPU i C-412/20 PPU,

Komisija je pokretanjem postupaka zbog povrede nastavila izvršavati i svoju ulogu čuvara ugovora EU-a. U određenim je predmetima Komisija od Suda EU-a tražila da naloži privremene mjere kako bi se spriječila nepopravljiva šteta<sup>77</sup>.

Osim postupaka zbog povrede, koji su usmjereni na rješavanje konkretnih povreda prava EU-a, člankom 7. Ugovora o Europskoj uniji predviđa se općenitiji postupak za očuvanje zajedničkih vrijednosti Unije, uključujući vladavinu prava. Vijeće se i dalje bavi dvama postupcima, jednim koji je Komisija pokrenula protiv Poljske 2017., a drugim koji je Europski parlament pokrenuo protiv Mađarske 2018., kako bi utvrdilo postoji li očita opasnost od teškog kršenja vrijednosti Unije. Komisija je u rujnu 2020. izvijestila Vijeće o najnovijem razvoju događaja u područjima obuhvaćenima tim obrazloženim prijedlozima. Vijeće je u lipnju 2021. održalo saslušanja i za Mađarsku i za Poljsku.

Vladavina prava preduvjet je za pravilno upravljanje sredstvima EU-a te je Komisija u svibnju 2018. predložila da prijedlozima za novi proračunski okvir priloži zakonodavni prijedlog o namjenskom mehanizmu za zaštitu sredstava EU-a od rizika koji proizlaze iz kršenja vladavine prava u pojedinim državama članicama. Na temelju tog prijedloga donesena je uredba u prosincu 2020.<sup>78</sup> Komisija je u potpunosti predana provedbi te uredbe i aktivno radi na njezinoj konkretnoj primjeni. Trenutačno se savjetuje s Europskim parlamentom i državama članicama o smjernicama u kojima će se detaljnije utvrditi kako namjerava primjenjivati tu uredbu u praksi. Istodobno je počela pratiti moguće primjere takvih kršenja. Uredba se primjenjuje od 1. siječnja 2021. te će obuhvaćati sva kršenja koja nastanu od tog dana nadalje.

Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) počeo je s radom 1. lipnja 2021. Taj je ured nadležan za istraživanje, kazneni progon i podizanje optužnica protiv počinitelja kaznenih djela koja imaju učinke na financijske interese Unije<sup>79</sup>, čime se nadopunjuje uloga Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF)<sup>80</sup>. EPPO provodi istrage, poduzima radnje kaznenog progona te obavlja funkcije tužitelja pred nadležnim sudovima država članica sudionica do konačnog zaključenja predmeta. Djelotvornost nacionalnih pravosudnih sustava analiziranih u ovom izvješću bit će ključan čimbenik za zaključivanje predmeta i primjenu djelotvornih sankcija.

Vladavina prava važna je i u provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost. Planovi država članica za oporavak i otpornost uključuju važne prioritete reformi, kao što je unaprjeđenje

---

ECLI:EU:C:2020:1033; od 2. ožujka 2021., *A.B. i drugi*, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153; od 20. ožujka 2021., *Repubblika/Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311; od 18. svibnja 2021., *„Asociația Forumul Judecătorilor din România”/Inspekția Judiciară i drugi*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393; od 15. srpnja 2021., *Komisija/Poljska*, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

<sup>77</sup> Posebno vidjeti priopćenje za medije Komisije od 31. ožujka 2021. IP/21/1524. Predmet evidentiran kao C-204/21. Sud EU-a naložio je privremene mjere u tom predmetu (rješenje potpredsjednika Suda Europske unije od 14. srpnja 2021., *Komisija/Poljska*, C-204/21 R, ECLI: EU:C:2021:593).

<sup>78</sup> Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, SL L 433I, 22.12.2020., str. 1. Mađarska i Poljska osporile su valjanost Uredbe pred Sudom Europske unije, vidjeti predmet C-156/21 odnosno C-157/21.

<sup>79</sup> To uključuje rashode i prihode EU-a, PDV (iznad 10 milijuna EUR i prekogranični), pranje novca, aktivnu i pasivnu korupciju, pronevjeru sredstava ili imovine EU-a koju počini javni službenik i organizirani kriminal povezan s proračunom EU-a. Trenutačne su države članice sudionice Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Španjolska.

<sup>80</sup> Nova pravila (Uredba (EU, Euratom) 2020/2223 (SL L 437, 28.12.2020., str. 49.–73.)) kojima se jača uloga OLAF-a i osigurava neometana suradnja s EPPO-om stupila su na snagu 2021.

poslovnog okruženja zahvaljujući djelotvornoj javnoj upravi i pravosudnim sustavima. Europska komisija pruža i tehničku potporu državama članicama, posebno u okviru Instrumenta za tehničku potporu, kako bi se poboljšale učinkovitost, kvaliteta i neovisnost javne uprave i pravosudnih sustava.

## **5. ZAKLJUČCI I SLJEDEĆI KORACI**

U kontekstu pandemije bolesti COVID-19 još je jasnije koliko je vladavina prava važna za naše demokracije, naša temeljna prava i svakodnevni život Europljana. Pandemija je bila izazov i za otpornost vladavine prava. Nacionalni sustavi općenito su se pokazali iznimno otpornima, ali je istodobno otkriven i niz područja u kojima je vladavina prava pod pritiskom. Vladavina prava važna je sastavnica pripravnosti za vrijeme krize.

U ovom se Izvješću opisuju mnoga pozitivna kretanja u području vladavine prava u državama članicama i nastavak rada država članica na uklanjanju prethodno utvrđenih problema. Osim toga, navode se izazovi i poteškoće, ponekad ozbiljni, koji su i dalje prisutni ili su se povećali. Komisija pozdravlja sudjelovanje svih država članica, stalni angažman i suradnju te spremnost na pokretanje dijaloga o osjetljivim pitanjima.

Donošenje Izvješća o vladavini prava za 2021. označava početak novog ciklusa dijaloga i praćenja. Komisija poziva Vijeće i Europski parlament da na temelju ovog izvješća provedu opće rasprave i rasprave o pojedinačnim državama članicama, a nacionalne parlamente i druge ključne dionike poziva da intenziviraju nacionalne rasprave. Komisija poziva države članice da se djelotvorno suoče s izazovima utvrđenima u Izvješću te im je u tom spremna pomoći. Države članice i EU imaju zajedničku obvezu štiti, promicati i jačati vladavinu prava te je učiniti važnim elementom naše političke kulture.

Komisija sa zanimanjem iščekuje nastavak dijaloga s ključnim dionicima u području vladavine prava. Europljani poštovanje vladavine prava te demokracije i ljudskih prava ubrajaju u glavne prednosti EU-a. To svim državama članicama i institucijama EU-a daje osjećaj odgovornosti i usmjerava njihov rad.