



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.7.2024.
COM(2024) 800 draft

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

Izvešće o vladavini prava za 2024.

Stanje vladavine prava u Europskoj uniji

{SWD(2024) 801 final} - {SWD(2024) 802 final} - {SWD(2024) 803 final} -
{SWD(2024) 804 final} - {SWD(2024) 805 final} - {SWD(2024) 806 final} -
{SWD(2024) 807 final} - {SWD(2024) 808 final} - {SWD(2024) 809 final} -
{SWD(2024) 810 final} - {SWD(2024) 811 final} - {SWD(2024) 812 final} -
{SWD(2024) 813 final} - {SWD(2024) 814 final} - {SWD(2024) 815 final} -
{SWD(2024) 816 final} - {SWD(2024) 817 final} - {SWD(2024) 818 final} -
{SWD(2024) 819 final} - {SWD(2024) 820 final} - {SWD(2024) 821 final} -
{SWD(2024) 822 final} - {SWD(2024) 823 final} - {SWD(2024) 824 final} -
{SWD(2024) 825 final} - {SWD(2024) 826 final} - {SWD(2024) 827 final} -
{SWD(2024) 828 final} - {SWD(2024) 829 final} - {SWD(2024) 830 final} -
{SWD(2024) 831 final}

1. UVOD

Vladavina prava bitna je za nastavak dobrog funkcioniranja naših demokracija, zaštitu prava pojedinaca, a time i za vitalnost i napredak naših društava i gospodarstava. Rad Europske unije na poticanju mira, blagostanja, konkurentnosti, socijalne kohezije i stabilnosti u cijeloj Europi i u svijetu zasniva se na vladavini prava, demokraciji i temeljnim pravima. Te se vrijednosti, zajedničke državama članicama¹, često nalaze pod pritiskom jer je otpornost demokratskih društava i institucija stalno na kušnji. U situacijama velikih promjena, bila to kriza uzrokovana bolešću COVID-19, agresivni rat Rusije protiv Ukrajine ili usporedna zelena i digitalna tranzicija, povjerenje građana i dalje uvelike ovisi o vrijednostima EU-a.

EU sve više uviđa da je za uspjeh najvažniji proaktivan pristup promicanju i obrani vladavine prava². To je općenito u skladu sa stajalištima i očekivanjima građana EU-a. U nedavnom istraživanju Eurobarometra 74 % ispitanika navelo je da EU ima važnu ulogu u očuvanju vladavine prava, a 89 % ih je smatralo važnim da sve države članice EU-a poštuju njegove temeljne vrijednosti³.

Svake godine od 2020. izvješće o vladavini prava, u kojem se sustavno i objektivno analiziraju kretanja u području vladavine prava u svim državama članicama, pokazuje da je vladavina prava važna za građane i poduzeća u cijelom EU-u. U posljednjih pet godina znatno se poboljšala pripravnost država članica i EU-a u cjelini za otkrivanje, sprečavanje i rješavanje novih problema. To doprinosi otpornosti europskih demokracija i uzajamnom povjerenju u EU-u, kao i pravilnom funkcioniranju jedinstvenog tržišta EU-a, a pogoduje i poslovnom okruženju u kojem se potiču konkurentnost i održivi rast.

EU se na globalnoj razini i u svojem susjedstvu zauzima za vladavinu prava znajući da o njoj ovise i ljudska prava i demokracija⁴. Osim jasnih gospodarskih i sigurnosnih prednosti veće Unije, EU proširenjem nastoji učvrstiti demokraciju, vladavinu prava i poštovanje temeljnih prava na cijelom našem kontinentu⁵. Uključivanje određenih zemalja proširenja⁶ uz države članice u Izvješće o vladavini prava za 2024. poduprijet će reforme tih zemalja kako bi prije pristupanja ostvarile trajan napredak u području demokracije i vladavine prava te zajamčile da će i nakon pristupanja nastaviti primjenjivati visoke standarde.

¹ Članak 2. Ugovora o Europskoj uniji.

² Paket instrumenata za vladavinu prava na razini EU-a, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

³ Posebno istraživanje Eurobarometra br. 553 o vladavini prava (2024.).

⁴ Vidjeti Akcijski plan EU-a za ljudska prava i demokraciju za razdoblje 2020. – 2024., JOIN(2020) 5 final.

⁵ Komunikacija Komisije o reformama i preispitivanjima politika prije proširenja, COM(2024) 146 final.

⁶ Albanija, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija. Te zemlje odabrane su na temelju napretka koji su ostvarile u procesu pristupanja ili napretka s obzirom na razinu pripravnosti u području vladavine prava.

2. PROMICANJE VLADAVINE PRAVA ZA DOBROBIT GRAĐANA I PODUZEĆA

Komisija je u proteklih pet godina radila na izgradnji strukture za vladavinu prava kako bi doprinijela suzbijanju rizika koji bi nedostaci u vladavini prava predstavljali za pojedinačne države članice i EU u cjelini⁷.

Cilj je tog rada **promicanje** kulture vladavine prava, **sprečavanje** pojave ili produbljenja problema u području vladavine prava te djelotvoran **odgovor** na ozbiljne i trajne probleme na razini EU-a. Za to je postalo potrebno **diversificirati instrumente vladavine prava** dostupne na razini EU-a kako bi se moglo što ciljanije djelovati⁸.

Struktura vladavine prava i bolji uvid u stanje zahvaljujući izvješćima o vladavini prava u kombinaciji s razdobljem reformi u državama članicama ojačali su uzajamno povjerenje i pomogli nam da zajedno bolje razumijemo kako stvoriti što povoljnije okruženje za vladavinu prava.

Osim toga, na temelju praćenja za potrebe ovog izvješća nekoliko novih inicijativa EU-a od 2020. je podiglo zajedničke standarde u područjima od izravne važnosti za vladavinu prava. Te će inicijative ojačati **integritet**⁹ i **borbu protiv korupcije**¹⁰, povećati **transparentnost i odgovornost u postupcima donošenja odluka**¹¹, kao i **kapacitete i kvalitetu javnih uprava** na svim razinama¹², zaštititi **slobodu i pluralizam medija**¹³ na internetu i izvan njega, ojačati **neovisna tijela kao što su nacionalna tijela za ravnopravnost**¹⁴ te **promicati i štititi poticajan prostor za građansko djelovanje**¹⁵ u kojem i građani i aktivno i neovisno civilno društvo imaju na raspolaganju odgovarajuće uvjete i sredstva za konstruktivno sudjelovanje i angažman.

⁷ U Komunikaciji Komisije iz 2019. o daljnjem jačanju vladavine prava u Uniji navedeno je: „[a]ko se vladavina prava u svim državama članicama ne zaštiti na odgovarajući način, poljuljano je temeljno uporište Unije za solidarnost, koheziju i povjerenje koje je potrebno za međusobno priznavanje nacionalnih odluka i funkcioniranje unutarnjeg tržišta kao cjeline” (COM(2019) 163).

⁸ Europski revizorski sud zatražio je bolji pregled različitih instrumenata vladavine prava ([Pregled Europskog revizorskog suda o izvješćivanju o vladavini prava](#)).

⁹ [Sporazum o osnivanju međuinstitucijskog tijela za etičke standarde za članove institucija i savjetodavnih tijela](#).

¹⁰ Paket mjera za borbu protiv korupcije (JOIN(2023) 12 final) sadržavao je prijedlog nove direktive o borbi protiv korupcije kaznenopravnim sredstvima (COM(2023) 234) i prijedlog Visokog predstavnika o proširenju paketa mjera za sankcije ZVSP-a na teška djela korupcije (HR(2023) 108).

¹¹ Prijedlog o transparentnosti zastupanja interesa u ime trećih zemalja (COM(2023) 637).

¹² U Komunikaciji o jačanju europskog administrativnog prostora (ComPAct) (COM(2023) 667) uspostavlja se okvir koji državama članicama omogućuje da usavršavaju javne stručnjake i iskorištavaju tehnologije pri suočavanju s izazovima u područjima dobrog upravljanja, učinkovitosti pravosuđa i korupcije.

¹³ Uredba (EU) 2024/1083 o uspostavi zajedničkog okvira za medijske usluge na unutarnjem tržištu i izmjeni Direktive 2010/13/EU (Europski akt o slobodi medija) i Direktiva (EU) 2024/1069 o zaštiti osoba uključenih u javno djelovanje od očito neosnovanih tužbi ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe usmjerene protiv javnog djelovanja”). Nastavlja se rad na Preporuci o sigurnosti novinara iz 2021. (C(2021) 6650, 16. rujna 2021.) i prijedlozima za zaštitu novinara i boraca za ljudska prava koji su uključeni u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”, C(2022) 2428, 27. travnja 2022.).

¹⁴ Direktiva (EU) 2024/1500 o standardima za tijela za jednakost i Direktiva Vijeća (EU) 2024/1499 o standardima za tijela za jednakost.

¹⁵ Preporuka Komisije o promicanju angažmana i djelotvornog sudjelovanja građana i organizacija civilnog društva u oblikovanju javnih politika (C(2023) 8627).

Izvješće o vladavini prava kao osnova strukture EU-a za vladavinu prava

Pri osnivanju novog Kolegija povjerenika 2019. predsjednica von der Leyen stavila je vladavinu prava na vrh političkog programa i postavila **izvješće o vladavini prava** za jednu od temeljnih političkih smjernica u trenutačnom mandatu te je obećala da će se tom radu u sljedećih pet godina posvetiti još više.

Prevenција je u prvom planu godišnjeg izvješća o vladavini prava, a pozornost se skreće i na ključna zbivanja u području vladavine prava. Utvrđuju se postojeće poteškoće i problemi kako bi se državama članicama olakšalo da pronađu rješenja za zaštitu vladavine prava u suradnji s Komisijom, drugim državama članicama i ključnim dionicima kao što je Venecijanska komisija¹⁶. Izvješće je postalo središnji instrument u EU-ovom paketu za vladavinu prava i jedna od glavnih referentnih točaka na razini EU-a i nacionalnoj razini. Zahvaljujući tom pomnom praćenju zajedno bolje razumijemo razvoj stanja u svakoj državi članici, što pomaže u utvrđivanju rizika, smišljanju mogućih rješenja i usmjeravanju potpore već u ranoj fazi.

U izvješću se svake godine **analizira stanje vladavine prava u svakoj državi članici i EU-u u cjelini**, pri čemu se strukturirano i strogo ocjenjuju značajna pozitivna i negativna kretanja na nacionalnoj razini u četiri ključna područja: **pravosuđe, borba protiv korupcije, sloboda i pluralizam medija te sustav institucijske provjere i ravnoteže**. Transparentnom i objektivnom metodologijom, koja se temelji na priznatim standardima vladavine prava, osigurava se da je izvješće pravedno prema svim državama članicama i da se u njemu uzimaju u obzir nacionalni kontekst i pravne tradicije.

Od 2022. izvješće sadržava **posebne preporuke** državama članicama kako bi im se pružila bolja potpora u provedbi reformi i kako bi se utvrdile potrebe za poboljšanjima ili daljnjim mjerama. U 2023. provedeno je gotovo 65 % prvog skupa posebnih preporuka izdanih 2022., što je znak pozitivne dinamike reformi u cijelom EU-u. Taj se trend nastavio 2024. te je provedeno 68 % preporuka iz 2023.¹⁷

To pokazuje da se države članice zbilja trude provoditi preporuke iz izvješća. S druge strane, ovisno o njihovoj prirodi i predmetu, provedba nekih preporuka može trajati dulje od godišnjeg ciklusa izvješća. Primjerice, mogla bi biti potrebna opsežna politička savjetovanja i savjetovanja s dionicima ili napredak zakonodavnog postupka mogu prekinuti izborni ciklusi. U izvješću i njegovim preporukama posebna se pozornost posvećuje i praćenju stanja na terenu, kao i rezultatima reformi.

Dijalog i daljnje postupanje na temelju nalaza iz izvješća o vladavini prava na nacionalnoj razini i razini EU-a

Izvješće i njegove preporuke temelj su kontinuiranog **dijaloga** s državama članicama i među njima. Taj dijalog uključuje pojačane kontakte između Komisije i država članica, uključujući nacionalne parlamente. Uloga nacionalnih parlamenata kao zakonodavaca i kao tijela koja pozivaju izvršnu vlast na odgovornost nužna je za očuvanje vladavine prava. Redoviti

¹⁶ COM(2020) 580 final.

¹⁷ Utvrđeno je da je ostvaren znatan napredak ili da je potpuno provedeno gotovo 20 % preporuka, a u provedbi 50 % preporuka ostvaren je određen napredak. U provedbi preostalog dijela preporuka nije zabilježen napredak.

sastanci **Mreže kontaktnih točaka EU-a za vladavinu prava** služe kao forum za razmjenu iskustava o pitanjima od zajedničkog interesa istaknutima u izvješćima o vladavini prava¹⁸.

Izvješće je preraslo u okosnicu rada institucija EU-a u području vladavine prava. **Godišnji dijalog o vladavini prava** u Vijeću¹⁹ temelji se na izvješću Komisije o vladavini prava, koje se smatra vrijednim katalizatorom za konstruktivnu političku razmjenu među državama članicama i razmjenu najboljih primjera iz prakse i stečenih iskustava. Vijeće je 2023. pozitivno ocijenilo svoj dijalog i izrazilo namjeru da ga počne održavati češće²⁰. Osim toga, Vijeće za pravosuđe nastavilo je održavati rasprave o aktualnim pitanjima vladavine prava tijekom svakog šestomjesečnog predsjedanja Vijećem²¹. Pitanja vladavine prava važna su i za rad drugih sastava Vijeća, kako je u svibnju 2024. navedeno u raspravi o promicanju kulture vladavine prava putem obrazovanja u Vijeću za obrazovanje.

Europski parlament pokazao je dubinu interesa ne samo u godišnjim raspravama o izvješćima o vladavini prava već i u raspravama o pojedinim zemljama i posebnim javnim raspravama o demokraciji, vladavini prava i temeljnim pravima²². Uz to, fokus je bio na novoj Skupini za praćenje demokracije, vladavine prava i temeljnih prava.

Izvješće je doprinijelo i poticanju šire rasprave o vladavini prava. Primjeri uključuju drugu konferenciju na visokoj razini predsjednika najviših ustavnih tijela EU-a u studenom 2023.²³ 13. izravni dijalog između glavnih gradova EU-a i Komisije održan u siječnju 2024. bio je posvećen vladavini prava i okviru njega relevantni su gradonačelnici raspravljali o lokalnoj dimenziji četiriju stupova izvješća²⁴. Europski revizorski sud pridonio je daljnjem razmatranju izvješća te je u veljači 2024. objavio pregled Komisijina izvješćivanja o vladavini prava²⁵.

Izvješće je djelovalo i kao katalizator većeg sudjelovanja **civilnog društva i dionika** u pitanjima vladavine prava. Organizacije civilnog društva i borci za ljudska prava imaju važnu ulogu u poticanju i zaštiti vrijednosti i prava sadržanih u Ugovorima EU-a i Povelji o temeljnim pravima te pomažu u poticanju vladavine prava na terenu. Organizacije civilnog društva i strukovna udruženja koja predstavljaju skupine kao što su suci, državni odvjetnici ili novinari svake godine znatno doprinose izvješću. Organizacije civilnog društva dale su i vrijedne preporuke o tome kako poboljšati postupak pripreme izvješća, što je dovelo do produljenja razdoblja savjetovanja s dionicima i veće transparentnosti²⁶.

¹⁸ [Mreža nacionalnih kontaktnih točaka za vladavinu prava \(europa.eu\)](#). Prošle su godine razmijenjeni primjeri dobre prakse u područjima pravobranitelja i nacionalnih institucija za ljudska prava, sustava dodjele predmeta i instrumenata tehničke potpore za reforme u državama članicama i zemljama proširenja.

¹⁹ U tom kontekstu Vijeće za opće poslove održalo je horizontalnu raspravu o općim kretanjima u području vladavine prava u rujnu 2023., a rasprave o pojedinim zemljama u listopadu 2023. te siječnju i svibnju 2024.

²⁰ Evaluacija dijaloga Vijeća o vladavini prava – [Zaključci predsjedništva](#). Evaluacija je formalizirala izvješće o vladavini prava kao temelj za godišnji dijalog.

²¹ U ožujku 2024. Vijeće za pravosuđe raspravljalo je o otpornosti pravosudnog sustava u postupanju s kriminalnim organizacijama u državi uređenoj vladavinom prava. Rasprava u Vijeću za pravosuđe u listopadu 2023. bila je usmjerena na jačanje učinkovitosti i kvalitete nacionalnog pravosudnog sustava.

²² Rezolucija Europskog parlamenta od 28. veljače 2024. o Izvješću Komisije o vladavini prava za 2023. (2023/2113(INI)), P9_TA(2024)0108, kao i posebne plenarne rasprave o Malti (19. listopada 2023.), Slovačkoj (17. siječnja 2024.), Grčkoj (7. veljače 2024.) i Mađarskoj (24. travnja 2024.).

²³ Među sudionicima bili su Sud Europske unije i Europski sud za ljudska prava.

²⁴ Nakon dijaloga glavni gradovi EU-a podijelili su dokument sa stajalištem kao doprinos Izvješću o vladavini prava za 2024., uključujući poziv da se više pozornosti posveti lokalnoj dimenziji vladavine prava i da se stave na raspolaganje dodatna sredstva EU-a za lokalne obrazovne inicijative u tom području.

²⁵ [Pregled Europskog revizorskog suda o izvješćivanju o vladavini prava iz 2024.](#)

²⁶ Posebno prije posjeta zemljama, [Izvješće o vladavini prava za 2024. – Europska komisija \(europa.eu\)](#).

Komisija je zajedno s Agencijom za temeljna prava nastavila organizirati **nacionalne dijaloge o vladavini prava** kako bi okupila različite nacionalne dionike na nacionalnoj razini u nastojanju da ih više uključi u daljnje postupanje povezano s izvješćima o vladavini prava. Oni Komisiji i nacionalnim tijelima nude vrijedne mogućnosti da prikupe stajališta civilnog društva, okupe različite dionike i istraže suradničke pristupe za provedbu preporuka²⁷.

Potporna reformama u području vladavine prava

Djelotvorni pravosudni sustavi, borba protiv korupcije i dobra izrada zakonodavstva od izravne su gospodarske važnosti te utječu na ulaganja, rast i radna mjesta, a time i na dobro funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Vladavina prava i dobro upravljanje temelji su pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, zdravog poslovnog okruženja, održivosti javnih financija i djelotvornih strukturnih reformi. Kao takvi, dio su **europskog semestra** i njegovih preporuka za pojedine zemlje.

Nekoliko država članica uključilo je posebne mjere u području vladavine prava te s njima povezane ključne etape i ciljne vrijednosti u svoje nacionalne **planove za oporavak i otpornost**, kojima se nastoje provesti relevantne preporuke za pojedine zemlje. To je pomoglo u poticanju važnih reformi u pravosudnim sustavima, borbi protiv korupcije te općoj transparentnosti i uključivosti zakonodavnog postupka²⁸. Konkretno, države članice donijele su mjere za jačanje neovisnosti pravosuđa, primjerice reformom stegovnog sustava za suce, kao i za poboljšanje učinkovitosti pravosudnih sustava, primjerice reformom strukture sudova. Neke su države članice u skladu s obvezama iz svoji planova pojačale i borbu protiv korupcije, primjerice jačanjem institucija za borbu protiv korupcije. Države članice provode i mjere za poboljšanje kvalitete zakonodavnog postupka, primjerice uvođenjem obvezne upotrebe javnih savjetovanja i procjena učinaka. U određenim slučajevima te obveze iz plana za oporavak i otpornost smatrale su se neophodnima za zaštitu financijskih interesa EU-a, a njihovo zadovoljavajuće ispunjenje bio je uvjet za pristup svim isplatama u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

Druga **financijska sredstva EU-a** pomogla su i u izgradnji kapaciteta pravosuđa, medija i civilnog društva za očuvanje vladavine prava, uz tehničku potporu i stručno znanje za ciljane reforme, posebno u okviru Instrumenta za tehničku potporu, pri čemu su u prvom planu bili poboljšanje učinkovitosti i kvalitete javne uprave i pravosuđa te rješavanje problema u području borbe protiv korupcije i medijskog pluralizma²⁹. To je u državama članicama podržano i suradnjom s **međunarodnim stručnjacima** u okviru Vijeća Europe i njegovih različitih tijela³⁰, kao i razmjenama sa stručnjacima iz drugih država članica.

Povećani kapaciteti za odgovor na probleme u području vladavine prava

Kao dopuna razvoju paketa instrumenata za vladavinu prava za prevenciju i za stvaranje poticaja za reforme u području vladavine prava EU je povećao i svoje kapacitete za odgovor na probleme u području vladavine prava.

²⁷ Za daljnje informacije vidjeti: [Nacionalni dijalozi o vladavini prava – Europska komisija \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-communications/intermediary/default.aspx?id=14444).

²⁸ Vidjeti [Izvješće Komisije o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost: sljedeći koraci](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip23_545) (COM(2023) 545).

²⁹ Drugi programi koji nude važnu potporu uključuju programe Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti te Kreativna Europa.

³⁰ Posebno Venecijanska komisija i Skupina država protiv korupcije (GRECO).

Komisija je nastavila izvršavati svoju ulogu čuvarice Ugovora EU-a³¹. Ako je to bilo potrebno, pokrenula je **postupke zbog povrede prava** radi rješavanja konkretnih povreda vladavine prava. Neovisnost pravosuđa ključni je element važne sudske prakse koju je Sud Europske unije razvio u predmetima pokrenutima na temelju Komisijinih postupaka zbog povrede prava i zahtjeva nacionalnih sudova za prethodnu odluku.

Opći režim uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije stupio je na snagu 2021. kako bi se dobro financijsko upravljanje proračunom EU-a i financijski interesi EU-a zaštitili od povreda načela vladavine prava³². Komisija pomno prati stanje u svim državama članicama i prema potrebi poduzima mjere. U 2022. pokrenula je postupak za zaštitu proračuna EU-a od povreda načela vladavine prava u Mađarskoj³³. Na prijedlog Komisije Vijeće je u prosincu 2022. donijelo odluku o mjerama zaštite proračuna³⁴. Iako je u tijeku provedba nekih korektivnih mjera predloženih kao odgovor na postupak uvjetovanosti, i dalje postoje važni nedostaci, a Mađarska nije donijela nove mjere za rješavanje postojećih spornih pitanja. Stoga je Komisija 13. prosinca 2023. zaključila da bi mjere koje je Vijeće donijelo godinu dana prije toga trebale ostati na snazi. Komisija je spremna nastaviti surađivati s Mađarskom kako bi se riješila preostala sporna pitanja³⁵.

Još je jedan instrument za poticanje reformi kojima se države članice podupiru u primjeni **Povelje o temeljnim pravima horizontalni uvjet koji omogućuje provedbu** u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama. Države članice dužne su uspostaviti djelotvorne mehanizme za osiguravanje usklađenosti s Poveljom u svim fazama provedbe programa EU-a³⁶. To uključuje poštovanje prava na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje pred neovisnim i nepristranim sudom u skladu s Poveljom. Taj se alat u praksi pokazao djelotvornim jer je Komisija dosad u dva slučaja isplatila financijska sredstva EU-a tek nakon što su predmetne države članice provele reforme koje su se smatrale potrebnima za ispunjavanje horizontalnog uvjeta koji omogućuje provedbu povezanog s neovisnošću pravosuđa.

Naposljetku, u Vijeću je nastavljen postupak iz **članka 7. stavka 1. UEU-a**, koji mu omogućuje da utvrdi postojanje očite opasnosti od teškog kršenja vrijednosti EU-a i poduzme daljnje mjere u vezi s tom opasnosti. Članak 7. UEU-a³⁷ izniman je instrument koji EU može upotrijebiti za rješavanje najozbiljnijih nedostataka povezanih s vladavinom prava u nekoj

³¹ U Komunikaciji iz 2022. naslovljenoj „Izvršenje prava Unije za Europu koja donosi koristi” istaknuto je da je EU zajednica u kojoj vlada pravo i koja se temelji na zajedničkim vrijednostima njezinih država članica, a njezini su prioriteti primjena i izvršenje prava Unije i poštovanje vladavine prava (COM(2022) 518).

³² Komisija je u siječnju 2024. izvijestila o primjeni uredbe o uspostavi općeg režima uvjetovanosti i zaključila da su se mjere donesene do tog trenutka pokazale djelotvornima u zaštiti financijskih interesa EU-a (COM(2024) 17 final/2).

³³ Komisija je 27. travnja 2022. prvi put poduzela korak postupka iz članka 6. stavka 1. Uredbe o uvjetovanosti.

³⁴ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/2506 od 15. prosinca 2022.

³⁵ Odluka Komisije C(2023) 8999 final od 13. prosinca 2023. U skladu s Uredbom o uvjetovanosti Mađarska može podnijeti dodatne prijedloge korektivnih mjera, a ako Komisija smatra da su problemi djelomično ili u cijelosti riješeni, Vijeću podnosi prijedlog za prilagodbu ili ukidanje donesenih mjera.

³⁶ Uredbom o zajedničkim odredbama uređena su tri fonda kohezijske politike, jedan fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te tri fonda za unutarnje poslove u okviru podijeljenog upravljanja. U skladu s horizontalnim uvjetom koji omogućuje provedbu Povelje države članice moraju imati pouzdan mehanizam za podnošenje pritužbi.

³⁷ U članku 7. UEU-a utvrđuju se uvjeti pod kojima Vijeće može utvrditi da postoji očita opasnost da država članica teško prekrši vrijednosti iz članka 2.; Europsko vijeće može utvrditi postojanje takvog teškog i trajnog kršenja; Vijeće zatim može odrediti mjere koje treba poduzeti u smislu suspenzije prava države članice na temelju Ugovora.

državi članici. Dosad je primijenjen dvaput: prvi postupak pokrenula je Komisija u odnosu na Poljsku u prosincu 2017.³⁸, a drugi je pokrenuo Europski parlament u odnosu na Mađarsku u rujnu 2018.³⁹ Vijeće je u okviru oba postupka održalo nekoliko službenih saslušanja i sjednica o trenutnom stanju, ali nije donijelo odluku o pokretanju sljedeće faze nijednog od tih postupaka⁴⁰. Nakon niza pozitivnih pomaka u Poljskoj Komisija je u svibnju 2024. zaključila da uvjeti za nastavak postupka više ne postoje. Poljska tijela donijela su akcijski plan za rješavanje pitanja neovisnosti pravosuđa obuhvaćenih obrazloženim prijedlogom Komisije iz prosinca 2017., koji će Komisija koristiti za daljnje praćenje⁴¹. Budući da više ne postoji očita opasnost da će Poljska teško kršiti vladavinu prava, Komisija je povukla svoj obrazloženi prijedlog pa je postupak protiv Poljske zaključen. Praćenje zbivanja u području vladavine prava nastaviti će se u okviru izvješća o vladavini prava.

Dodatne zaštitne mjere postoje i u drugim instrumentima. U okviru **Mehanizma za oporavak i otpornost** Komisija pomno prati usklađenost s ključnim etapama i može obustaviti dio budućih plaćanja ako dođe do pogoršanja ključne etape ili ciljne vrijednosti koja je prethodno pozitivno ocijenjena⁴². Ako je promijenjena mjera relevantna za zaštitu financijskih interesa EU-a, sva buduća plaćanja bila bi blokirana i mogla bi se deblokirati tek nakon ponovnog ispunjenja. U skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama **horizontalni i tematski uvjeti koji omogućuju provedbu** moraju biti ispunjeni tijekom cijelog programskog razdoblja. Ako država članica u bilo kojem trenutku više ne ispunjava određeni uvjet koji omogućuje provedbu i prethodno je bio ocijenjen pozitivno, nova ocjena mogla bi dovesti do blokiranja isplate sredstava EU-a.

Vladavina prava u središtu procesa proširenja i suradnje s vanjskim partnerima

Ničim izazvana i neopravdana ruska vojna agresija na Ukrajinu i njezino stanovništvo, koja traje već treću godinu, izravan je napad i na vrijednosti EU-a. Taj rat samo je dodatno motivirao EU da se zalaže za poštovanje vladavine prava i međunarodnog poretka utemeljenog na pravilima. Zaštita i poštovanje naših demokratskih institucija i vrijednosti zajednička je odgovornost država članica i institucija EU-a. To je posebno važno sad kad EU-u i njegovim državama članicama prijete neprijateljski strani akteri, koji dezinformacijama i kibernetičkim napadima pokušavaju ugroziti naše demokracije, i kad se množe dokazi o izravnom stranom uplitanju u naše demokratske strukture⁴³. I zemlje u susjedstvu i na zapadnom Balkanu našle su se na meti ruskog uplitanja, a u tome poseban problem predstavljaju dezinformacije i antidemokratska i antieuropska retorika.

Konsolidacija demokratskih struktura, poštovanje vladavine prava i zaštita temeljnih prava bitni su elementi suradnje EU-a sa zemljama proširenja. U pristupanju se ne može napredovati bez **vjerodostojnih i održivih reformi** u tim područjima. Te su reforme među „temeljnim pitanjima” politike proširenja EU-a⁴⁴. Revidiranom metodologijom proširenja

³⁸ Prijedlog odluke Vijeća (COM(2017) 835, 20.12.2017.).

³⁹ Rezolucija Europskog parlamenta od 12. rujna 2018. (2017/2131(INL)).

⁴⁰ Dosad je održano sedam službenih saslušanja u vezi s Mađarskom. Kad je riječ o Poljskoj, prije povlačenja prijedloga Komisije održano je šest saslušanja.

⁴¹ Vidjeti i poglavlje o Poljskoj (SWD(2024) 821).

⁴² Izvješće Komisije o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost: sljedeći koraci (COM(2023) 545).

⁴³ Primjeri uključuju hakiranje zakonodavnih tijela uoči izbora, prikriveno lobiranje preko posrednika, lažna istraživanja objavljena u svrhu uljepšavanja stanja ljudskih prava i internetske stranice koje se predstavljaju kao neovisne medijske platforme, a prikriveno su u službi političkog uplitanja. Vidjeti Komunikaciju Komisije o obrani demokracije, COM(2023) 630.

⁴⁴ Zajedno s gospodarskim kriterijima i reformom javne uprave.

koju je Vijeće odobrilo 2020.⁴⁵ ojačana je središnja uloga temeljnih pitanja kao pitanja o kojima će se prvo raspravljati u pregovorima o pristupanju i koja će se posljednja zatvoriti, uz napredak u pogledu temeljnih pitanja koja su ključna za opći napredak u pregovorima. To znači da se prate tijekom cijelog procesa pristupanja i određuju zamah zemalja u pristupanju.

Komisija u okviru svojeg **godišnjeg paketa za proširenje** analizira ukupni napredak svake zemlje u pristupanju. Na temelju načela vlastitih zasluga Komisija može preporučiti napredak u pregovorima sa svakom zemljom samo ako je ostvaren konkretan i kontinuiran napredak u području vladavine prava. Osim toga, vladavina prava ključan je element novog **Instrumenta za reformu i rast zapadnog Balkana te Instrumenta za Ukrajinu**. Kako bi u potpunosti iskoristile ta dva dosad nezabilježena mehanizma potpore, zemlje moraju pripremiti i provesti dogovoreni program reformi, uključujući konkretne korake u vezi s temeljnim pitanjima.

Od 2024., kako je predsjednica von der Leyen najavila u govoru o stanju Unije 2023., Komisija je odlučila proširiti **sudjelovanje u izvješću o vladavini prava** kako bi dopunila rad u okviru procesa pristupanja, koji je i dalje isključivo okruženje za pregovore o proširenju⁴⁶. **Albanija, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija** sad sudjeluju u izvješću o vladavini prava i Mreži kontaktnih točaka EU-a za vladavinu prava, što je odraz napretka koji su ostvarile u svojem procesu pristupanja ili napretka s obzirom na razinu pripravnosti u području vladavine prava. Taj će pristup u budućnosti omogućiti proširenje na druge zemlje proširenja. Uključivanje tih zemalja zajedno s državama članicama ojačat će potporu EU-a reformama u području vladavine prava, poduprijeti njihov proces pristupanja i pomoći u očuvanju održivog obrasca visokih standarda nakon pristupanja.

Za provedbu reformi u praksi ključna je izgradnja kapaciteta. EU pruža **financijsku potporu i tehničku pomoć** kako bi se osigurala usklađenost reformi s europskim standardima. Potiče najbolje primjere iz prakse, uključujući savjetovanje s Venecijanskom komisijom o važnom zakonodavstvu. Istorazinske ocjene, osposobljavanje pravosudnih stručnjaka i promicanje institucijske suradnje s javnim upravama u državama članicama (povezivanje) ključni su oblici potpore EU-a u zemljama proširenja.

EU primjenjuje čvrst i dosljedan pristup u svojem cjelokupnom vanjskom djelovanju, na bilateralnoj, regionalnoj i međunarodnoj razini, kako bi promicao vladavinu prava u cijelom svijetu. Poštovanje vladavine prava ključni je element vanjskog djelovanja EU-a i jedan od temelja svih sporazuma EU-a s međunarodnim partnerima. U neovisnoj evaluaciji potpore EU-a vladavini prava i borbi protiv korupcije u partnerskim zemljama (2010. – 2021.)⁴⁷ zaključeno je da je EU uspio unaprijediti program vladavine prava, među ostalim u restriktivnim kontekstima te u nestabilnim i sukobima pogođenim državama. Na temelju te evaluacije pokrenuta je Globalna inicijativa Tima Europa za demokraciju kako bi se djelotvornije i strateški radilo na potpori vladavini prava i borbi protiv korupcije⁴⁸. Osim toga, EU se jasno obvezao boriti protiv korupcije na globalnoj razini podupiranjem pravnih

⁴⁵ Komunikacija Komisije „Unapređenje pristupnog procesa – Vjerodostojna perspektiva EU-a za zapadni Balkan”, COM(2020) 57.

⁴⁶ Osigurat će se sinergije između procesa proširenja i izvješća o vladavini prava, pri čemu izvješće neće sadržavati preporuke za zemlje proširenja. Preporuke će se i dalje izdavati u godišnjem paketu za proširenje, kao i u kontekstu drugih angažmana predviđenih sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju. Izvješće o vladavini prava poduprijet će provedbu tih preporuka.

⁴⁷ [Evaluacija](#) je objavljena u prosincu 2022. Ta strateška evaluacija pruža neovisnu i na dokazima utemeljenu ocjenu uspješnosti potpore EU-a vladavini prava u partnerskim zemljama.

⁴⁸ Tim Europa za demokraciju globalna je tematska inicijativa Tima Europa u kojoj sudjeluje 14 država članica, a pokrenuta je radi promicanja demokracije i ljudskih prava u cijelom svijetu. Odgovornost i vladavina prava glavne su prioritetne teme.

reformi i reformi politika za izgradnju institucija i nadzornih tijela za borbu protiv korupcije te davanje podrške civilnom društvu, zviždačima, borcima za ljudska prava i neovisnim medijima kao nadzornim tijelima za borbu protiv korupcije. U dijalozima o ljudskim pravima s partnerskim zemljama redovito se raspravlja o pitanjima povezanim s vladavinom prava, uključujući pravo na pošteno suđenje i pravičan postupak, borbu protiv korupcije i neovisnost pravosuđa, te EU usmjerava potporu ključnim akterima koji promiču vladavinu prava.

3. KLJUČNI ASPEKTI STANJA VLADAVINE PRAVA NA NACIONALNOJ RAZINI

Kao i prethodnih godina, u ovom Izvješću o vladavini prava za 2024. utvrđuju se važne zajedničke teme i trendovi, posebni izazovi i pozitivna kretanja u okviru četiriju stupova pravosudnih sustava, okvira za borbu protiv korupcije, slobode i pluralizma medija te drugih institucijskih pitanja povezanih sa sustavom provjere i ravnoteže. Navedeni primjeri temelje se na procjenama iz 31 poglavlja o pojedinačnim zemljama, koja su sastavni dio ovog izvješća i pružaju detaljan kontekst za svaku državu članicu i relevantnu zemlju kandidatkinju⁴⁹. Izvješće sadržava i posebne preporuke državama članicama⁵⁰ te ocjene napretka u provedbi posebnih preporuka od prošle godine⁵¹.

Metodologija izvješća o vladavini prava i njegovih preporuka

Ocjena u poglavljima o pojedinačnim zemljama za svaku uključenu državu članicu i zemlju kandidatkinju pripremljena je u skladu s utvrđenom metodologijom koja se primjenjivala za prethodna izdanja izvješća⁵². Poglavlja o pojedinačnim zemljama temelje se na kvalitativnoj ocjeni koju je Komisija samostalno provela i usmjerena su na sintezu važnih pomaka od srpnja 2023. U svakom poglavlju o pojedinačnoj zemlji analiza je posebno usmjerena na one teme u kojima je došlo do znatnih promjena ili u kojima su znatni nedostaci utvrđeni u prethodnom izvješću ostali prisutni i u ovom izvještajnom razdoblju. Analiza sadržava i kvalitativnu ocjenu napretka koji su države članice ostvarile u provedbi preporuka za 2023.⁵³ Cilj preporuka za 2024. i dalje je podupirati države članice u nastojanjima da nastave s reformama⁵⁴. U ovom izvješću nema preporuka za zemlje kandidatkinje, već se one izdaju u kontekstu godišnjeg paketa za proširenje.

⁴⁹ Poglavlja o pojedinačnim zemljama dostupna su [ovdje](#).

⁵⁰ Na te se preporuke u ovom izvješću upućuje u bilješkama, navedene su u Prilogu redosljedom stupova i uključene u poglavlja o pojedinačnim zemljama.

⁵¹ Ocjenama iz poglavlja o pojedinačnim zemljama ne dovode se u pitanje buduće ocjene u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (Uredba (EU) 2021/241 od 12. veljače 2021.), Uredbe o zajedničkim odredbama (Uredba (EU) 2021/1060 od 24. lipnja 2021.) ili općeg režima uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (Uredba (EU) 2020/2092 od 22. prosinca 2020.).

⁵² Metodologija je dostupna [ovdje](#).

⁵³ Ovisno o napretku ostvarenom u različitim poddijelovima svake preporuke i o tome jesu li provedene preporuke iz izvješća za 2022., Komisija je u svakom slučaju donosila zaključke na temelju sljedećih kategorija: nije ostvaren (daljnji) napredak, ostvaren je određeni (daljnji) napredak, znatan napredak ili je preporuka u potpunosti provedena. Ovisno o fazi napretka i postignutim rezultatima, preporuke iz izvješća za 2023. prenose se u ovogodišnje izvješće, uz potrebne prilagodbe.

⁵⁴ Načela na temelju kojih su preporuke pripremljene ista su kao i prošle godine (vidjeti COM(2022) 500, str. 3.–4.). Preporukama se ne dovode u pitanje postupci koje Komisija može pokrenuti na temelju drugih pravnih instrumenata.

Izvješće je rezultat bliske suradnje s nacionalnim tijelima i oslanja se na razne nacionalne, međunarodne i druge izvore⁵⁵, kao i na prikupljanje podataka koje provodi sama Komisija⁵⁶. Države članice i zemlje kandidatkinje pozvane su da daju svoj doprinos, dostave pisane informacije⁵⁷ i sudjeluju u ciljanim posjetima zemljama⁵⁸. Ciljano savjetovanje s dionicima isto je tako rezultiralo vrijednim međusektorskim doprinosima i doprinosima za pojedinačne zemlje⁵⁹. Vijeće Europe dostavilo je i pregled svojih nedavnih mišljenja i izvješća⁶⁰. Prije donošenja ovog izvješća nacionalna tijela dobila su priliku dostaviti činjenične izmjene poglavlja o svojoj zemlji. Osim toga, nakon što je izvješće objavljeno, Komisija je na političkoj i tehničkoj razini raspravljala o njemu s nacionalnim tijelima i vladama, kao i s nacionalnim parlamentima.

3.1. *Pravosudni sustavi*

Učinkoviti i potpuno neovisni pravosudni sustavi koji dobro funkcioniraju nužni su za primjenu i provedbu prava EU-a i nacionalnog prava te za poštovanje vladavine prava. Neovisnost sudstva sastavni je dio zadaće donošenja sudskih odluka i proizlazi iz načela djelotvorne sudske zaštite⁶¹. Neovisni suci i sudovi jamče pravednost sudskih postupaka i zaštitu prava pojedinaca te su ključni kako bi se osiguralo da pravosuđe funkcionira u korist građana i poduzeća. Ključni su i za pravosudnu suradnju u cijelom EU-u, što je bitan cilj u području slobode, sigurnosti i pravde⁶². Pristup neovisnim sudovima i sudskom preispitivanju ključan je za vladavinu prava⁶³.

Države članice moraju u potpunosti poštovati zahtjeve utvrđene pravom EU-a i sudsku praksu Suda Europske unije, a pri strukturiranju svojih pravosudnih sustava u obzir bi trebale uzeti i europske standarde. Europske pravosudne mreže i udruge⁶⁴ pomažu i u promicanju i

⁵⁵ Izvori korišteni za pripremu ovog izvješća uključuju pisane informacije dobivene od država članica, doprinose primljene tijekom ciljanog savjetovanja s dionicima, informacije dobivene od međunarodnih organizacija i informacije pružene tijekom posjeta zemljama. Ocjena Komisije temelji se na tim izvorima, ali Komisija ostaje odgovorna za svoje zaključke.

⁵⁶ Konkretno, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u pruža usporedne i pouzdane podatke o učinkovitosti, kvaliteti i neovisnosti pravosudnih sustava u državama članicama EU-a. Njegov je cilj pomoći EU-u i državama članicama da poboljšaju djelotvornost nacionalnih pravosudnih sustava. Pregled stanja uključuje i pokazatelje za neovisnost sudstva koji se odnose na djelotvornost zaštite ulaganja. Pregled stanja postupno se proširuje kako bi se predstavili novi podaci: 2024. uključivao je podatke o plaćama stručnog osoblja u sudstvu i državnom odvjetništvu, trajanju postupaka u predmetima podmićivanja i sustavima imovinskih kartica te postupcima imenovanja i razrješenja državnih odvjetnika. Pregled stanja isto je tako važan izvor za izvješća za pojedine zemlje u okviru europskog semestra.

⁵⁷ Doprinosi država članica dostupni su [ovdje](#).

⁵⁸ Informacije o posjetima zemljama nalaze se u poglavljima o pojedinačnim zemljama. U okviru posjeta zemljama, koji su se održavali putem interneta, Komisija je razgovarala s nacionalnim tijelima država članica, uključujući pravosudna i neovisna tijela, tijelima za izvršavanje zakonodavstva i drugim dionicima, kao što su novinarska udruženja i civilno društvo.

⁵⁹ Doprinosi dionika dostupni su [ovdje](#).

⁶⁰ Doprinos Vijeća Europe dostupan je [ovdje](#).

⁶¹ Vidjeti članak 19. Ugovora o Europskoj uniji i članak 47. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

⁶² Članak 3. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji.

⁶³ EU je 18. lipnja 2024. najavio odluku o poštovanju Preporuke OECD-a iz 2023. o pristupu pravosuđu i pravosudnim sustavima usmjerenima na ljude. Komisija je surađivala s 22 države članice OECD-a na izradi te preporuke i nastavlja raditi kako bi je provela u praksi.

⁶⁴ Kao što su Europska mreža sudbenih vijeća, Mreža predsjednika vrhovnih sudova Europske unije, Udruženje državnih vijeća i najviših upravnih sudova Europske unije, Vijeće odvjetničkih komora Europe i Europska komisija za učinkovitost pravosuđa Vijeća Europe (CEPEJ).

poštovanju vladavine prava jer rade na daljnjem razvoju europskih standarda i znatno doprinose pripremi Izvješća o vladavini prava.

Percepcije neovisnosti pravosuđa

Kako je navedeno u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2024., istraživanja Eurobarometra provedena 2024. pokazuju da se percepcija neovisnosti u široj javnosti i među poduzećima u usporedbi s 2023. poboljšala ili ostala stabilna u većini država članica, među ostalim u zemljama u kojima su zabilježeni sustavni izazovi⁶⁵. Potpuno neovisni pravosudni sustavi koji dobro funkcioniraju mogu imati pozitivan učinak na ulaganja i važni su za njihovu zaštitu, stoga doprinose rastu i tržišnom natjecanju. Razina percepcije neovisnosti u široj javnosti ili među poduzećima i dalje je posebno visoka (iznad 75 %) u [Danskoj](#), [Finskoj](#), [Austriji](#), [Švedskoj](#), [Luksemburgu](#) i [Irskoj](#), dok je u [Hrvatskoj](#), [Poljskoj](#) i [Bugarskoj](#) i dalje vrlo niska (manje od 30 %). Kad je riječ o zemljama kandidatkinjama, rezultati Eurobarometra pokazuju relativno nisku razinu percepcije neovisnosti.

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

Postupci imenovanja i razrješenja sudaca, kao i ovlasti i sastav sudbenih vijeća važni su za zaštitu neovisnosti pravosuđa na temelju načela koja je utvrdio Sud EU-a.

U zemljama u kojima su osnovana, sudbena vijeća znatno doprinose neovisnosti pravosuđa⁶⁶, a mogu djelovati kao tampon zona između pravosuđa i drugih grana vlasti u pitanjima kao što su imenovanje i karijere sudaca te u upravljanju pravosudnim sustavom⁶⁷. Vijeće Europe razvilo je europske standarde za osnivanje sudbenih vijeća kako bi se što bolje očuvala njihova neovisnost, među ostalim za njihov sastav⁶⁸. Za uspješan rad sudbenih vijeća potrebni su im odgovarajući resursi i upravna neovisnost.

Zakonodavne mjere za jačanje neovisnosti i djelotvornosti sudbenih vijeća provelo je nekoliko država članica, neke od njih na temelju preporuka iz 2023. U [Luksemburgu](#) je imenovano Nacionalno vijeće za pravosuđe, koje postaje potpuno operativno. Ustavnom reformom u [Bugarskoj](#) izmijenjen je sastav Vrhovnog sudskog vijeća kako bi se uskladio s europskim standardima. Zakonodavnom reformom iz 2023. Državnom sudbenom vijeću u [Mađarskoj](#) dodijeljene su nove nadležnosti koje mu omogućuju da u praksi bude protuteža ovlastima predsjednika Državnog ureda za pravosuđe, zaduženog za centralno upravljanje sudovima. U drugim državama članicama inicijative su u tijeku. [Poljski](#) Sejm donio je zakon kako bi otklonio zabrinutost u pogledu neovisnosti Državnog sudbenog vijeća. U [Nizozemskoj](#) se trenutačno preispituje postupak imenovanja članova Sudbenog vijeća i upravnih odbora sudova. U [Estoniji](#) su u tijeku rasprave o reformi Vijeća za upravljanje sudovima i prijenosu više ovlasti s izvršne na sudbenu vlast. Nakon strukturiranog dijaloga s Europskom komisijom kao posrednikom u [Španjolskoj](#) je postignut dogovor o obnovi

⁶⁵ Slike 51. i 53., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2024.

⁶⁶ Sud EU-a potvrdio je da, ako sudbeno vijeće sudjeluje u postupku imenovanja u koji su uključena politička tijela, može doprinijeti objektivnosti tog postupka ograničavanjem diskrecijskog prava političkih tijela, pod uvjetom da je takvo vijeće dovoljno neovisno od izvršne i zakonodavne vlasti i od tijela kojem podnosi mišljenje. Vidjeti, na primjer, presudu od 2. ožujka 2021., A.B. i drugi (imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravni lijek).

⁶⁷ Vijeće Europe razvilo je važne europske standarde za osnivanje sudbenih vijeća kako bi se što bolje zaštitila njihova neovisnost, među ostalim za njihov sastav, vidjeti posebno Preporuku CM/Rec(2010)12 Vijeća Europe.

⁶⁸ Vidjeti posebno Preporuku CM/Rec(2010)12 Vijeća Europe.

Sudbenog vijeća, nakon čega će odmah uslijediti pokretanje postupka radi prilagodbe imenovanja njegovih sudaca članova europskim standardima. S druge strane, situacija sa Sudbenim vijećem u [Slovačkoj](#) i dalje je razlog za zabrinutost jer nije ostvaren napredak u uvođenju zaštitnih mjera za razrješenje njegovih članova, a tri su kandidata razriješena dužnosti prije kraja mandata.

Kad je riječ o zemljama kandidatkinjama, nakon ustavnih izmjena 2022. radi jačanja neovisnosti pravosuđa Visoko sudbeno vijeće i Visoko tužiteljsko vijeće u [Srbiji](#) osnovani su u novom sastavu. [Crna Gora](#) revidirala je pravni okvir kojim se jamči neovisnost i nepristranost pravosudnog sustava. U [Albaniji](#) je povećana odgovornost jer je uvedena provjera svih sudaca i tužitelja, ali i dalje postoje nedostaci u imenovanju članova Visokog sudbenog vijeća i Visokog tužiteljskog vijeća koji nisu suci. U [Sjevernoj Makedoniji](#) i dalje postoje sporna pitanja u vezi s funkcioniranjem i neovisnošću Sudbenog vijeća.

Metoda koja se primjenjuje za imenovanje i razrješenje sudaca važna je za neovisnost pravosuđa i percepciju javnosti o njoj. Kako bi se zajamčila neovisnost sudstva, pravila o imenovanju sudaca moraju biti dostatna da se spriječe sumnje u neovisnost sudaca od vanjskih čimbenika i u njihovu neutralnost kao sudaca⁶⁹.

Nekoliko država članica radi na poboljšanju postupaka imenovanja sudaca, među ostalim na temelju preporuka iz 2023. [Grčka](#) je poduzela zakonodavne korake kako bi se sudstvo uključilo u imenovanja na najviše položaje u pravosuđu. Novim Zakonom o povjerenstvu za imenovanje sudaca u [Irskoj](#) uveden je niz poboljšanja kako bi se smanjio politički utjecaj na imenovanje i napredovanje sudaca. U [Finskoj](#) radna skupina postupa na temelju izvješća o procjeni i budućim trendovima razvoja sudskog sustava, uključujući postupak imenovanja sudaca. U [Austriji](#) se provode nedavne reforme sustava imenovanja predsjednika Vrhovnog suda i sudaca kandidata. [Poljska](#) poništava neke negativne učinke spornih pravosudnih reformi iz 2017. u smislu funkcioniranja redovnog sudstva. Vlada je navela da namjerava uključiti sudstvo u sve odluke koje se odnose na imenovanja na ključne položaje na redovnim sudovima i organizirati transparentne postupke imenovanja na temelju otvorenih natječaja, što je pristup koji se već provodi za predsjednike i potpredsjednike sudova. U [Njemačkoj](#) su u tijeku rasprave o mogućoj reformi za jačanje otpornosti Ustavnog suda. [Malta](#) je najavila mjere za uključivanje pravosuđa u postupak imenovanja predsjednika Vrhovnog suda jer je vlada podržala ustavnu reformu kojom se predviđaju savjetovanja s trenutnim predsjednikom Vrhovnog suda prije imenovanja novoga. [Slovenija](#) je poduzela određene korake kako bi se pobrinula da reforma imenovanja sudaca sadržava odgovarajuće zaštitne mjere za neovisnost pravosuđa te je odustala od prethodno predviđenog probnog rada bez propisanih jamstava. Ustavna reforma iz 2022. za jačanje neovisnosti pravosuđa u [Srbiji](#) nastavlja se, među ostalim, primjenom novog žalbenog postupka pred Ustavnim sudom u vezi s imenovanjima sudaca.

U nekim državama članicama i dalje su sporna imenovanja sudaca na položaje visoke razine i predsjednika sudova. U [Latviji](#) je popunjeno slobodno mjesto na Vrhovnom sudu, ali nisu poduzeti koraci za uvođenje odgovarajućih zaštitnih mjera protiv neprimjerenog političkog utjecaja na buduća imenovanja. Slično tomu, u [Austriji](#) nisu poduzeti koraci kako bi se pravosuđe uključilo u imenovanje (pot)predsjednika upravnih sudova. U [Litvi](#) se zahtijeva jačanje dodatnih zaštitnih mjera za transparentnost imenovanja sudaca. Iako su u [Švedskoj](#)

⁶⁹ Vidjeti presude, uključujući one od 15. srpnja 2021., C-791/19 Komisija/Poljska, od 20. travnja 2021., C-896/19 Repubblica i Il-Prim Ministru i od 2. ožujka 2021., C-824/18, A.B. i drugi (imenovanje sudaca Vrhovnog suda).

poduzeti početni koraci u odnosu na neovisnost sudaca porotnika, nije ostvaren napredak kako bi se zajamčilo da se sustavom njihova imenovanja štiti njihova neovisnost.

Znatna kašnjenja u imenovanju sudaca u [Crnoj Gori](#) ozbiljno su utjecala na pravosudni sustav, iako još treba imenovati samo predsjednika Vrhovnog suda. U [Srbiji](#) tek treba popuniti brojna slobodna radna mjesta za suce i državne odvjetnike. U [Sjevernoj Makedoniji](#) civilno društvo kritiziralo je odluke o imenovanju državnih odvjetnika i sudaca zbog nedostatka objašnjenja i jasnih kriterija.

U nizu država članica razmatraju se različiti aspekti neovisnosti sudaca i sudova. U [Italiji](#) je osnovan Odjel za porezno pravosuđe kako bi se povećala neovisnost novoosnovanih poreznih sudova od Ministarstva gospodarstva i financija. U [Nizozemskoj](#) se ispituju pojačane sigurnosne mjere kako bi se povećala otpornost pravosudnog sustava na organizirani kriminal. [Malta](#) je počela poduzimati mjere za smanjenje dugotrajnih sumnji u neovisnost specijaliziranih sudova. Dodjela predmeta na sudovima zahtijeva i zaštitne mjere za neovisnost i nepristranost pravosuđa kako bi se spriječilo neopravdano uplitanje, što se može učiniti na više načina, među kojima je nasumična dodjela predmeta računalnim algoritmom ili unaprijed utvrđenim redoslijedom. [Portugal](#) je povećao transparentnost u dodjeli predmeta jer djelotvorno primjenjuje novi elektronički sustav. Transparentnost dodjele predmeta na Vrhovnom sudu u [Mađarskoj](#) se poboljšala, ali i dalje postoje problemi u vezi s transparentnosti dodjele na nižim sudovima.

U nekoliko država članica postoje sporna pitanja zbog neprimjerenog pritiska političara ili izvršne vlasti na pravosuđe, a postoje i dokazi o pritisku iz trećih zemalja. Rizik da javne izjave vlada i političara mogu utjecati povjerenje javnosti u neovisnost pravosuđa iskrsnuo je u [Slovačkoj](#), [Italiji](#) i [Španjolskoj](#). U [Litvi](#) postoje posebna sporna pitanja zbog zastrašivanja sudaca, za što su odgovorni ruski sudovi. Kad je riječ o zemljama kandidatkinjama, pokušaji uplitanja i pritiska javnih dužnosnika ili političara na pravosudni sustav i dalje je velik problem u [Albaniji](#), [Srbiji](#) i [Sjevernoj Makedoniji](#).

Autonomija i neovisnost državnog odvjetništva kao važne teme reformi

Državna odvjetništva u cijelom EU-u organizirana su na različite načine i ne postoji jedinstveni model za sve države članice. Međutim, autonomija državnog odvjetništva trebala bi se zajamčiti institucijskim zaštitnim mjerama kako bi državni odvjetnici svoje profesionalne dužnosti mogli ispunjavati bez uplitanja⁷⁰. To je ključno za nacionalno kazneno pravo i kazneno pravo EU-a, ali i za zaštitu financijskih interesa EU-a.

Nastavljene su reforme za jačanje institucijskih zaštitnih mjera za državno odvjetništvo, od kojih su neke provedene kao odgovor na preporuke iz 2023. U [Poljskoj](#) se poduzimaju dodatni koraci kako bi se zajamčila neovisnost državnog odvjetništva od vlade, a ured ministra pravosuđa odvojio od ureda glavnog državnog odvjetnika. Reforma državnog odvjetništva u [Češkoj](#) uključivala je zaštitne mjere za razrješenje glavnog državnog odvjetnika i drugih glavnih tužitelja. [Danska](#) vlada parlamentu je podnijela prijedlog o ograničenju maksimalnog trajanja mandata ravnatelja državnog odvjetništva kako bi poboljšala percepciju javnosti o neovisnosti te funkcije.

U [Malti](#) je u tijeku prijenos kaznenog progona s policije na Ured glavnog državnog odvjetnika⁷¹. U [Cipru](#) vlada trenutačno izrađuje nacrt zakonodavstva čiji je cilj razdvojiti savjetodavnu i tužiteljsku ulogu Pravosudnog ureda, što je korak u pravom smjeru prema

⁷⁰ Vidjeti Zbirku mišljenja i izvješća Venecijanske komisije o državnim odvjetnicima ([CDL-PI\(2022\)023](#)).

⁷¹ To je ujedno dio ključne etape 6.3. plana za oporavak i otpornost Malte.

jačanju neovisnosti državnog odvjetništva, a najavljeni su i planovi za uvođenje mogućnosti preispitivanja odluka glavnog državnog odvjetnika o nepokretanju kaznenog progona ili obustavi postupka. U [Španjolskoj](#) je predviđena reforma statuta državnog odvjetništva kako osobe koje su u zadnjih nekoliko godina obnašale političku funkciju ne bi mogle sudjelovati u radu ureda državnog odvjetništva i kako bi spriječilo da glavni državni odvjetnik postupi u predmetima koji utječu na njega osobno. Na temelju zakona o Državnom odvjetništvu i Visokom tužiteljskom vijeću državni odvjetnici u [Srbiji](#) mogu podnijeti pritužbu protiv obveznih uputa, čime se nastoji ojačati autonomija državnog odvjetništva.

Ovlast izvršne vlasti da daje upute državnim odvjetnicima u pojedinačnim predmetima i dalje je predmet posebne pozornosti. U [Nizozemskoj](#) traje rasprava o oduzimanju ovlasti izvršne vlasti za davanje uputa državnim odvjetnicima u pojedinačnim predmetima. U [Njemačkoj](#) je podnesen prijedlog za uvođenje dodatnih zaštitnih mjera za primjenu ovlasti ministara pravosuđa na saveznoj razini i na razini saveznih zemalja za davanje uputa državnim odvjetnicima u pojedinačnim predmetima.

Međutim, i dalje je potrebno riješiti brojne izazove, uključujući one obuhvaćene preporukama iz 2023. Planirana reforma državnog odvjetništva u [Austriji](#) nije napredovala niti je postignut politički dogovor o nastavku rada na prijedlogu stručne skupine iz 2022. U [Slovačkoj](#) je i dalje sporna ovlast glavnog državnog odvjetnika da poništi odluke državnih odvjetnika nižeg ranga. Unatoč konkretnim upozorenjima koja je izrazila, među ostalim, Europska komisija slovačka vlada 2024. ukinula je Ured posebnog tužitelja, što je izazvalo zabrinutosti zbog neposrednog učinka na predmete i dugoročnog strukturnog učinka, čime je ugrožena učinkovitost i autonomija kaznenog progona.

Osiguravanje odgovornosti i očuvanje neovisnosti u stegovnim postupcima koji uključuju suce i državne odvjetnike

Sud EU-a jasno je dao do znanja da se stegovni postupci ne smiju koristiti kao sredstvo za političku kontrolu pravosuđa⁷². Zaštitne mjere uključuju jasna pravila kojima se definiraju postupanja koja se smatraju stegovnim prekršajima i primjenjive sankcije. Stegovni postupci moraju se provoditi putem neovisnog tijela i uz potpunu zaštitu prava iz Povelje EU-a o temeljnim pravima, a posebno prava na obranu. Pravila moraju omogućivati i osporavanje odluka stegovnih tijela na Sudu⁷³.

Trend zabilježen u prethodnim izvješćima o vladavini prava nastavio se, stoga je nekoliko država članica poduzelo korake za proširenje mjera za očuvanje neovisnosti pravosuđa i autonomije državnih odvjetnika u stegovnim postupcima. U [Sloveniji](#) je predstavljen nacrt izmjena Zakona o sudbenom vijeću kojima se predviđa reforma stegovnog okvira za suce. Parlament u [Češkoj](#) raspravlja o reformi stegovnog postupka. [Francuska](#) je donijela novi zakon o reformi statusa sudaca, uključujući stegovni sustav. Rasprava o obnovi stegovnog sustava za državne odvjetnike u [Malti](#) očekuje se u drugoj polovini 2024. Disciplinski sustav koji se primjenjuje na suce u [Poljskoj](#) reformiran je u skladu s obvezama iz poljskog plana za oporavak i otpornost.

Djelotvorna zaštita neovisnosti pravosuđa zahtijeva i kulturu integriteta i nepristranosti. Nekoliko država članica provodi politike i prakse za promicanje integriteta u pravosuđu,

⁷² Sud je na to načelo podsjetio u predmetima koji se odnose na stegovno vijeće poljskog Vrhovnog suda (presuda od 5. lipnja 2023., C-204/21, Komisija/Poljska) i rumunjsku pravosudnu inspekciju (presude od 11. svibnja 2023., predmet 817/21, Inspectia Judiciară i presuda od 18. svibnja 2021., C-83/19 itd., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i drugi / Inspectia Judiciară i drugi).

⁷³ Presuda od 25. srpnja 2018., LM, C-216/18 PPU, t. 67.

uključujući [Hrvatsku](#) i [Švedsku](#). Vlada u [Belgiji](#) odlučila je da neće podnijeti prijedlog za uvođenje redovitih sigurnosnih provjera svih sudaca koje bi provodila Nacionalna sigurnosna agencija. U [Sjevernoj Makedoniji](#) etički kodeksi uspostavljeni su i za državne odvjetnike i za suce.

Ulaganje u kvalitetu i učinkovitost pravosuđa

Učinkovitost pravosudnih sustava bitan je uvjet za zaštitu prava, pravnu sigurnost i povjerenje javnosti u vladavinu prava. U učinkovitom pravosudnom sustavu količina aktualnih predmeta i zaostataka drži se pod kontrolom, a odluke se donose bez nepotrebne odgode. Iznimno dugotrajni postupci i neriješeni predmeti narušavaju povjerenje građana i poduzeća u nacionalne pravosudne sustave.

Nekoliko država članica uvelo je nove mjere za poboljšanje učinkovitosti. [Španjolska](#) je donijela nove mjere za poboljšanje učinkovitosti pravosudnog sustava. Trend skraćivanja trajanja sudskih postupaka u [Francuskoj](#) dodatno će se poduprijeti novim zakonodavstvom kojim se potiče sporazumno rješavanje sporova. Učinkovitost se nastavila poboljšavati i u [Češkoj](#), što je posebno vidljivo u smanjenju trajanja upravnih predmeta, dok je u [Srbiji](#) uočen pozitivan trend u smislu skraćivanja trajanja građanskih, trgovačkih i kaznenih predmeta.

Iako se radi na poboljšanjima, dugotrajni nedostatak učinkovitosti pravosudnih sustava i dalje predstavlja problem u nekim državama članicama. U [Malti](#), [Hrvatskoj](#) i [Grčkoj](#) i dalje postoje razlozi za zabrinutost, iako su sve tri zemlje poduzele nove mjere kako bi pokušale skratiti trajanja postupaka. Sličan obrazac u [Portugalu](#) dodatno pogoršava sumnja da opće zakonodavstvo o kaznenom postupku nije prilagođeno za učinkovito rješavanje složenih kaznenih postupaka. Trajanje sudskih postupaka u [Italiji](#), nastavlja se smanjivati, ali je i dalje uvelike sporno pitanje. Kad je riječ o zemljama kandidatkinjama, skraćivanje trajanja postupaka za različite vrste predmeta i dalje je zahtjevno za [Albaniju](#) i [Sjevernu Makedoniju](#).

Kako bi bio djelotvoran, pravosudnom sustavu potrebni su odgovarajući resursi, uključujući potrebna ulaganja u infrastrukturu, i propisno kvalificirano, osposobljeno i primjereno plaćeno osoblje. Svjesne toga, neke države članice namijenile su dodatne resurse za jačanje otpornosti pravosuđa, među ostalim u okviru svojih nacionalnih planova za oporavak i otpornost. [Danska](#), [Francuska](#), [Švedska](#) i [Finska](#) povećale su resurse koje izdvajaju za pravosudne sustave. [Hrvatska](#) je ostvarila znatan napredak u povećanju naknada i očekuje se donošenje zakonodavstva kako bi se utvrdili objektivni kriteriji za naknade. Visoki kasacijski sud u [Rumunjskoj](#) poduzeo je mjere kako bi se smanjila nejednakost plaća u pravosuđu. [Latvija](#) je znatno povećala plaće sudaca i sudskih djelatnika, ali i dalje ima problema s fluktuacijom pravosudnih pomoćnika.

U drugim državama članicama razine naknada i dalje su sporne, što često dovodi do manjka radne snage i slobodnih radnih mjesta koje je teško popuniti. [Slovenija](#) je poduzela određene korake kako bi se povećale visine naknada za suce i državne odvjetnike, koje se uglavnom nisu mijenjale od 2012. Vlada predložila njihovo djelomično povećanje, a Ustavni sud propisao je način provedbe svoje presude. Iako su poduzeti određeni koraci kako bi se dopunili ukupni resursi za pravosuđe, visine naknada za suce u [Njemačkoj](#) i dalje je problematična. Metoda za određivanje plaća sudaca u [Češkoj](#) izmijenjena je kako bi se smanjila povećanja plaća, a plaće sudskog osoblja i pomoćnika državnog odvjetnika i dalje su sporno pitanje. U [Nizozemskoj](#) se raspravlja o posebnim preporukama za smanjenje nedostatka osoblja i radnog opterećenje u pravosuđu. Suci u [Litvi](#) pozdravili su reformu plaća sudaca, ali naknade za sudsko osoblje i tužitelje i dalje su sporno pitanje. [Cipar](#), [Portugal](#) i [Rumunjska](#) imaju poteškoća pri zapošljavanju u različitim područjima pravosudnog sustava. U [Mađarskoj](#) se situacija s razinom plaća sudaca i sudskog osoblja dodatno pogoršala zbog

visoke stope inflacije. Zemlje kandidatkinje imaju slična ograničenja resursa. [Srbija](#) provodi Strategiju o ljudskim resursima u pravosuđu za razdoblje 2022. – 2026., ali slaba privlačnost karijera u pravosuđu predstavlja prepreku. Tu istu prepreku [Sjeverna Makedonija](#) nije uspjela otkloniti izmjenama zakona o plaćama sudaca i državnih odvjetnika.

Kad je riječ o broju zaposlenika, u [Španjolskoj](#) su uspostavljena nova radna mjesta za suce, dok je [Italija](#) ostvarila znatna poboljšanja u zapošljavanju sudaca i administrativnog osoblja. [Belgija](#) je dodatno napredovala u smislu izdvajanja odgovarajućih resursa za pravosudni sustav jer su alatom za mjerenje radnog opterećenja potvrđeni strukturni nedostaci u pogledu resursa. Ukupni manjak resursa pravosudnog sustava u [Albaniji](#) mogao bi negativno utjecati na kvalitetu pravosuđa.

Ulaganjem u digitalizaciju pravosudni sustavi mogu se ojačati te učiniti pristupačnijima, otpornijima i spremnijima za trenutačne i buduće izazove. Nove inicijative za digitalizaciju uvedene su u [Španjolskoj](#), [Hrvatskoj](#), [Italiji](#), [Irskoj](#), [Francuskoj](#), [Nizozemskoj](#), [Malti](#) i [Rumunjskoj](#). Novim nacrtom zakona u [Bugarskoj](#) predviđaju se izmjene Zakona o pravosudnom sustavu povezane s digitalizacijom pravosuđa. [Sjeverna Makedonija](#), [Srbija](#) i [Albanija](#) poduzimaju korake u digitalizaciji vođenja predmeta, iako i dalje postoje nedostaci.

Pristup pravosuđu i uloga odvjetnika u pravosudnom sustavu

Odvjetnici i odvjetničke komore imaju ključnu ulogu u jamčenju pristupa pravosuđu i osiguravanju zaštite temeljnih prava, uključujući pravo na pošteno suđenje. Nekoliko država članica poduzima korake kako bi se uspostavili pouzdani programi pravne pomoći i omogućio pristup odvjetniku. U [Luksemburgu](#) je donesena reforma kako bi pravna pomoć postala pristupačnija. U [Češkoj](#) i [Španjolskoj](#) izmijenjene su odredbe o pravnoj pomoći kako bi im više ljudi imalo pristup. U [Irskoj](#) je ostvaren određeni napredak u smanjenju troškova sudskih postupaka te je u tijeku opće preispitivanje programa pravne pomoći u građanskim stvarima. Reforma sustava pravne pomoći u [Litvi](#) napreduje i poboljšani su uvjeti za sudjelovanje pružatelja pravne pomoći. U [Slovačkoj](#) su u pripremi izmjene kako bi se povećao pristup besplatnoj pravnoj pomoći. U [Danskoj](#) je u tijeku revizija sustava pravne pomoći. Kako bi pravna pomoć bila dosljednija i kvalitetnija, u [Finskoj](#) je osnovano Nacionalno tijelo za pravne usluge, koje će s radom početi 2025. Izvan EU-a, [Albanija](#) ima sveobuhvatan pravni okvir za pravnu pomoć, a njegov se broj korisnika povećava.

Neke države članice i dalje imaju poteškoće. Ustavni sud u [Bugarskoj](#) neustavnim je proglasio zakon o obveznom sudskom mirenju, koji je u srpnju 2024. trebao u potpunosti stupiti na snagu. Djelotvornost sustava pravne pomoći u građanskim i kaznenim predmetima u [Mađarskoj](#) i dalje je sporna. Osim toga, u [Austriji](#) su uočeni određeni problemi povezani s visokim sudskim pristojbama i pristupom pravnom savjetovanju u upravnim predmetima, pri čemu su poduzeti određeni koraci za rješavanje potonjega.

Da bi pravosudni sustav bio djelotvoran, odvjetnici moraju moći slobodno savjetovati i zastupati svoje klijente. Parlament u [Češkoj](#) raspravlja o izmjeni radi jačanja zaštite povjerljivosti odvjetnika. S druge strane, pravni stručnjaci u [Belgiji](#) naveli su da postoje poteškoće sa zaštitom odvjetničke tajne, dok njihovi kolege u [Rumunjskoj](#) navode da ne mogu uvijek lako ostvariti svoja zakonski priznata prava i povlastice. Odvjetnici u [Litvi](#) i dalje su zabrinuti zbog poštovanja obveze čuvanja poslovne tajne.

3.2 Okvir za borbu protiv korupcije

Korupcija narušava pružanje javnih usluga i povjerenje građana i poduzeća u javne institucije, što stvara osjećaj nepoštenja i nepravde i u konačnici šteti vladavini prava. Kako

bi pristup borbi protiv korupcije bio sveobuhvatan, mora se temeljiti na kombinaciji preventivnih i kaznenih mjera. Za to su potrebni čvrsti pravni i institucijski okvir, djelotvorne istrage i kazneni progon te jasna politička volja za provedbu antikorupcijskog okvira. Potrebne su i opsežne i djelotvorne mjere kako bi se maksimalno suzio prostor za korupciju i poticao integritet.

Percepcija korupcije u EU-u

Rezultati Indeksa percepcije korupcije (CPI)⁷⁴ pokazuju da je među 20 zemalja koje su najbolje rangirane na međunarodnoj razini više od 10 država članica EU-a⁷⁵. S druge strane, među državama članicama i dalje postoje razlike, pa i u trendovima iz posljednjih godina⁷⁶. Rezultati zemalja kandidatkinja bili su ispodprosječni⁷⁷.

Istraživanja Eurobarometra o korupciji⁷⁸ za 2024. pokazuju da je korupcija i dalje ozbiljan problem za građane i poduzeća u EU-u. Oko sedam od deset Europljana (68 %) smatra da je korupcija u njihovoj državi raširena, a više od četvero od desetoro Europljana (41 %) da se razina korupcije u njihovoj državi povećala. 57 % građana smatra da nastojanja njihove vlade u borbi protiv korupcije nisu djelotvorna. Usto, većina europskih poduzeća (65 %) smatra da je problem korupcije u njihovoj državi raširen, a polovina (51 %) smatra da korumpirani pojedinci ili poduzeća u njihovoj državi vjerojatno neće biti uhvaćeni ni prijavljeni policiji ili državnom odvjetništvu.

Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i njihova provedba

Važnost održavanja djelotvornih politika za borbu protiv korupcije prepoznata je u međunarodnom pravu⁷⁹. Nacionalnim strategijama za borbu protiv korupcije može se osigurati da države slijede sveobuhvatan, dosljedan i integriran pristup kojim se omogućuje uključivanje odredbi za borbu protiv korupcije u sve relevantne sektore politike. Gotovo sve države članice trenutačno imaju nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, iako njihova sveobuhvatnost varira. Od srpnja 2023. [Mađarska](#), [Grčka](#), [Italija](#), [Švedska](#) i [Austrija](#) ažurirale su svoje nacionalne strategije i/ili akcijske planove⁸⁰, a [Portugal](#) je donio program za borbu protiv korupcije. [Francuska](#), [Finska](#) i [Bugarska](#) započele su postupak revizije svojih postojećih strategija, a pripremni postupci revizije napreduju u [Sloveniji](#), dok su još u tijeku u [Njemačkoj](#). U [Estoniji](#) se provedba akcijskog plana za borbu protiv korupcije nastavlja

⁷⁴ Organizacija Transparency International (2024) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

⁷⁵ Među prvih 20 zemalja našlo se 11 država članica, dvije više nego prethodne godine. Od maksimalnih 100 bodova na indeksu tri države članice (Danska, Finska i Švedska) imaju 80 ili više bodova, a ostale (Nizozemska, Njemačka, Luksemburg, Irska, Estonija, Belgija, Austrija i Francuska) imaju više od 70 bodova. Prosjek EU-a je (potrebno izračunati)/100.

⁷⁶ Rezultati ispod 50 bodova zabilježeni su u Rumunjskoj (46), Bugarskoj (45) i Mađarskoj (42).

⁷⁷ Rezultati ispod 50 mogu se vidjeti u Crnoj Gori (45), Sjevernoj Makedoniji (40), Albaniji (36) i Srbiji (36)

⁷⁸ Posebno istraživanje [Eurobarometra br. 548](#) o korupciji (2024.) i istraživanje Flash [Eurobarometar br. 543](#) o stavovima poduzeća o korupciji u EU-u (2024.). Prethodne skupove podataka čine Posebno istraživanje Eurobarometra br. 534 (2023.) i istraživanje Flash Eurobarometar br. 524 (2023.).

⁷⁹ Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC) zahtijeva od država stranaka da, u skladu s temeljnim načelima svojih pravnih sustava, razvijaju, provode ili održavaju djelotvorne i koordinirane politike za borbu protiv korupcije kojima se promiče sudjelovanje društva i koje odražavaju načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integriteta, transparentnosti i odgovornosti. Sve države članice i EU stranke su Konvencije. Vidjeti i [Izjavu o strategijama za borbu protiv korupcije iz Kuala Lumpura](#).

⁸⁰ Trenutačno 20 država članica ima posebne strategije ili programe za borbu protiv korupcije; gotovo sve ostale imaju sastavnice borbe protiv korupcije u drugim nacionalnim strategijama i akcijskim planovima.

učinkovito i pravovremeno. Na [Malti](#) je u praćenju provedbe nacionalne strategije za borbu protiv prijevара i korupcije došlo do određenih kašnjenja.

Kad je riječ o zemljama kandidatkinjama, [Crna Gora](#) je donijela, a [Srbija](#) trenutačno dovršava nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije. U [Sjevernoj Makedoniji](#) spora provedba mjera na koje se obvezala u svojoj strategiji za borbu protiv korupcije upućuje na nedostatak političke predanosti, dok u [Albaniji](#) provedba trenutne strategije napreduje prema planu, ali uz ograničenu pozornost usmjerenu na visokorizične sektore.

Jačanje kapaciteta institucija i pravnog okvira za borbu protiv korupcije

Čvrst pravni i administrativni okvir za borbu protiv korupcije⁸¹ te snažne i neovisne institucije za provedbu pravila nužni su za djelotvornu borbu protiv korupcije. Općenito, sve države članice i zemlje kandidatkinje uključene u ovo izvješće imaju čvrste pravne okvire, iako i dalje postoje određeni nedostaci. U skladu s preporukama iz 2023. nekoliko je država članica nastavilo s reformama kaznenog prava kako bi ojačale borbu protiv korupcije. [Austrija](#) je proširila kaznena djela podmićivanja kako bi se obuhvatili kandidati za javnu dužnost te uključila dodatne sankcije za kaznena djela korupcije, uključujući zabranu obnašanja javne dužnosti. [Grčka](#) je ojačala odredbe o kaznenoj odgovornosti za podmićivanje, a [Hrvatska](#) zakonodavstvo o podmićivanju javnih dužnosnika, proširila područje odgovornosti pravnih osoba i povećala razine sankcija za pravne osobe. [Njemačka](#) je donijela zakon kojim se jačaju odredbe o trgovanju utjecajem u koje su uključeni zastupnici u parlamentu. U drugim državama članicama i dalje postoje određeni nedostaci, posebno u pogledu podmićivanja stranih dužnosnika. U [Švedskoj](#) istražna povjerenstva analiziraju pravne definicije podmićivanja stranih dužnosnika, koje su i dalje ograničene, a revizija kaznenog djela podmićivanja stranih dužnosnika još je u tijeku u [Finskoj](#).

Međutim, u nekim državama članicama određene reforme kaznenog prava riskiraju ugroziti borbu protiv korupcije. U [Slovačkoj](#) se problematičnom pokazala nedavna reforma kaznenog zakona, zbog čega je taj zakon nedavno ponovno izmijenjen. Smanjivanje sankcija za korupciju i kaznena djela povezana s korupcijom, skraćivanje rokova zastare koji se primjenjuju na kaznena djela korupcije i ukidanje Ureda posebnog tužitelja mogli bi oslabiti borbu protiv korupcije. U [Italiji](#) novi zakon kojim se ukida kazneno djelo zlouporabe položaja i ograničava opseg kaznenog djela trgovanja utjecajem mogao bi imati posljedice za otkrivanje i istragu prijevара i korupcije. Kad je riječ o zemljama kandidatkinjama, u [Sjevernoj Makedoniji](#) nedavne izmjene kaznenog zakona oslabile su pravni okvir i negativno utjecale na kazneni progon korupcije, posebno u slučajevima korupcije na visokoj razini.

U nekim državama članicama uvedene su značajne promjene za poboljšanje antikorupcijskog institucijskog okruženja. U [Bugarskoj](#) Komisija za suzbijanje korupcije i oduzimanje nezakonite imovine podijeljena je u dva zasebna tijela (Komisija za borbu protiv korupcije i Komisija za oduzimanje nezakonite imovine) radi unapređenja institucijskog okvira za borbu protiv korupcije, kako je predviđeno u bugarskom planu za oporavak i otpornost. [Poljska](#) planira raspustiti svoj Središnji ured za borbu protiv korupcije i prenijeti svoje resurse i nadležnosti na Središnji istražni ured policije kako bi se riješila prethodna pitanja u vezi s uplitanjem.

⁸¹ Međunarodni standardi prvenstveno su UNCAC; Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji i njegova Građanskopravna konvencija o korupciji; te Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama. Na razini EU-a Komisija je 3. svibnja 2023. predložila Direktivu o borbi protiv korupcije, COM(2023) 234 final, čiji je cilj ažurirati i ojačati okvir kaznenog pravosuđa EU-a.

Sposobnost službi za izvršavanje zakonodavstva, tijela kaznenog progona i pravosuđa općenito da provode odredbe kaznenog prava za borbu protiv korupcije ključna je za djelotvornu borbu protiv korupcije. Specijalizacija, stručnost i odgovarajuće osoblje moraju ići ukorak sa sve većom složenosti kaznenih djela korupcije. Na [Cipru](#), [Malti](#) i u [Portugalu](#) poduzeti su koraci za povećanje resursa istražnih tijela dok [Luksemburg](#) planira to učiniti. S druge strane, izražena je zabrinutost u pogledu ukupne razine resursa i stupnja specijalizacije u odnosu na [Slovačku](#) i [Irsku](#). Slični nedostaci specijaliziranih državnih odvjetništava za borbu protiv korupcije istaknuti su u [Crnoj Gori](#) i [Srbiji](#).

Za borbu protiv korupcije važni su i suradnja između tijela kaznenog progona i drugih agencija, kao što su financijsko-obavještajne jedinice, porezna i revizijska tijela, tijela nadležna za tržišno natjecanje i druga upravna tijela, te pristup informacijama i međusobno povezivanje baza podataka i registara. U [Španjolskoj](#) je ta suradnja ojačana posebnim sporazumom između agencija državnog odvjetništva za borbu protiv prijevara. Suradnja između različitih nacionalnih policijskih službi i državnih odvjetništava, poreznih tijela i nacionalnih tijela za borbu protiv korupcije u [Italiji](#) je djelotvorna, a tijelima za izvršavanje zakonodavstva pomogla su važna ulaganja u informatičke alate i interoperabilnost. U [Irskoj](#) se redovito sastaje forum viših predstavnika kako bi se olakšala međuagencijska koordinacija i razmjena informacija između policije i državnog odvjetništva te drugih nacionalnih službi koje se bave sprečavanjem i borbom protiv korupcije. U drugim državama članicama postoje određene poteškoće. Ured za reviziju na [Cipru](#) prijavio je da neka javna tijela nad kojima se provodi revizija (uključujući policiju u nekim slučajevima) ne pružaju relevantne informacije. Novo tijelo za zaštitu integriteta u [Mađarskoj](#) suočava se s određenim preprekama u praksi, posebno kad se treba osloniti na suradnju s drugim javnim tijelima.

Suradnja između nacionalnih tijela i Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) općenito je dobra u državama članicama sudionicama. [Poljska](#) i [Švedska](#) pridružile su se EPPO-u 2024.⁸² Pripreme za početak rada EPPO-a u objema zemljama dovršit će se prije kraja 2024. godine. Izvan EU-a, [Albanija](#), [Crna Gora](#) i [Sjeverna Makedonija](#) sklopile su radne dogovore s EPPO-om, dok se radni dogovori s EPPO-om tek trebaju sklopiti sa [Srbijom](#).

Uklanjanje prepreka kaznenim istragama i kaznenom progonu te poboljšanje rezultata u području korupcije na visokoj razini

Prema posebnom istraživanju Eurobarometra o stavovima građana prema korupciji, oko dvije trećine Europljana (65 %) smatra da se predmeti povezani s korupcijom na visokoj razini ne rješavaju u dovoljnoj mjeri⁸³. Djelotvornu istragu i kazneni progon slučajeva korupcije mogu ometati nedostaci u zakonu, kao što su pretjerano složeni ili nejasni postupci za ukidanje imuniteta ili kratki rokovi zastare. Te prepreke mogu biti posebno štetne za složene slučajeve korupcije u kojima je često potrebno vrijeme za izgradnju slučaja. U [Rumunjskoj](#) zakašnjeli zakonodavni odgovor na pitanja povezana sa zastarom i dalje dovodi do zatvaranja mnogih predmeta povezanih s korupcijom i poništenja osuđujućih presuda. U [Italiji](#) bi se predloženim izmjenama zastare moglo skratiti raspoloživo vrijeme za vođenje sudskih postupaka za kaznena djela, među ostalim u predmetima povezanim s korupcijom. U [Sloveniji](#) nedavne izmjene Zakona o kaznenom postupku ograničavaju mogućnosti primjene određenih istražnih mjera i mogle bi otežati djelotvornu istragu i kazneni progon korupcije.

U Izvješću o vladavini prava za 2023. navedeno je da su nekim državama članicama potrebne reforme kako bi skratile trajanje kaznenih postupaka i poboljšale rezultate u donošenju

⁸² Poljska se pridružila 29. veljače, a Švedska 17. srpnja.

⁸³ Posebno istraživanje [Eurobarometra br. 548](#) o stavovima građana o korupciji u EU-u (2024.).

pravomoćnih presuda, posebno u predmetima povezanim s korupcijom na visokoj razini. U [Hrvatskoj](#) su poduzeti koraci kako bi istraga i kazneni progon kaznenih djela korupcije bili učinkovitiji, a revizija Zakona o kaznenom postupku i Zakona o specijaliziranom antikorupcijskom uredu državnog odvjetništva još nije provedena. U [Češkoj](#) predmeti korupcije na visokoj razini i dalje su predmet pozornosti zbog kašnjenja u nekim postupcima. U [Španjolskoj](#) je reforma Zakona o kaznenom postupku, kojom bi se isto tako mogla povećati učinkovitost u rješavanju slučajeva korupcije na visokoj razini, još na čekanju.

Neke države članice i dalje konsolidiraju svoje rezultate u istragama, kaznenom progonu i sankcioniranju korupcije, uključujući predmete na visokoj razini⁸⁴. [Austrija](#), [Latvija](#) i [Rumunjska](#) svjedočile su kontinuiranoj djelotvornoj istrazi korupcije na visokoj razini. Novi je poticaj dan istraživanju slučajeva korupcije na visokoj razini u [Poljskoj](#), a sada je otvoreno nekoliko slučajeva korupcije velikih razmjera. I dalje se postižu znatni rezultati u kaznenom progonu i donošenju presuda za kaznena djela korupcije na visokoj razini u [Francuskoj](#). [Grčka](#) je radila na tome da poboljša svoje rezultate, među ostalim rješavanjem problema u prikupljanju statističkih podataka o korupciji, uključujući korupciju na visokoj razini. U [Sloveniji](#) se znatno povećao broj prvostupanjskih sudskih presuda u predmetima povezanim s korupcijom, a broj osuđujućih presuda gotovo se udvostručio, dok su u tijeku istrage mogućeg političkog utjecaja na visokoj razini u policijskom donošenju odluka.

U drugim državama članicama tek treba ostvariti dobre rezultate u istragama i kaznenom progonu slučajeva korupcije na visokoj razini, koji bi doveli do odvratajućih sankcija i pravomoćnih presuda. To je slučaj, na primjer, u [Bugarskoj](#) i [Malti](#). U [Slovačkoj](#) dobre rezultate u borbi protiv korupcije na visokoj razini otežava kontinuirani nedostatak koordinacije između istražitelja korupcije i državnih odvjetnika, kao i pribjegavanje glavnog državnog odvjetnika ovlastima za poništavanje istraga i kaznenih progona povezanih s korupcijom. U [Mađarskoj](#) neki slučajevi korupcije na visokoj razini dosegli su fazu podizanja optužnica, ali su presude u takvim slučajevima i dalje rijetke, a nedostatak pouzdanih rezultata u istragama i kaznenom progonu navoda o korupciji koji se odnose na visoke dužnosnike i njihov neposredni krug i dalje predstavlja ozbiljan razlog za zabrinutost.

U [Crnoj Gori](#) su rezultati istraga i kaznenih progona u slučajevima korupcije na visokoj razini stabilni, ali nedostatak suđenja i pravomoćnih presuda doprinosi percepciji nekažnjavanja. U [Sjevernoj Makedoniji](#) ograničenja resursa i nedostatak suradnje među nacionalnim tijelima otežavaju djelotvoran kazneni progon korupcije i kočje uspostavu čvrstih rezultata u slučajevima korupcije na visokoj razini. U [Albaniji](#) je broj osoba koje su istražene, kazneno gonjene i osuđene za korupciju u porastu, ali nedavni zakon o amnestiji izaziva zabrinutost. U [Srbiji](#) se broj pravomoćnih presuda u predmetima povezanim s korupcijom na visokoj razini povećao prošle godine, ali potrebna su daljnja poboljšanja kako bi se ostvarili dobri rezultati u istragama, optužnicama i pravomoćnim presudama.

Borba protiv korupcije kao pokretača organiziranog kriminala

Korupcija olakšava kriminalne aktivnosti i cilja na privatni i javni sektor. Rješavanje rizika od korupcije povezanih s infiltracijom i nedopuštenim utjecajem organiziranog kriminala u javnoj službi, tijelima kaznenog progona i pravosuđu sve je veći prioritet nadležnih tijela u nekoliko država članica. U [Nizozemskoj](#) je sprečavanje infiltracije organiziranih kriminalnih

⁸⁴ Kako je navedeno u Izvješću o vladavini prava iz 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. Ocjena se temelji na podacima koje su dostavile države članice.

skupina u državnu službu i policiju putem korupcije strateški prioritet. Od 2020. u tijeku je program za borbu protiv subverzivnog organiziranog kriminala, a pokrenute su procjene rizika u nekoliko sektora (uključujući luke i lokalna tijela) i mjere za uklanjanje ranjivosti. [Švedska](#) usmjerava rad na rizična područja i pokretače infiltracije organiziranog kriminala. [Belgija](#) poduzima niz mjera za borbu protiv korupcije povezanih s trgovinom drogom i organiziranim kriminalnim skupinama, što je prepoznato kao važna pojava.

Poticanje integriteta u javnom sektoru i sprečavanje sukoba interesa

Transparentni i odgovorni okviri upravljanja i integriteta najbolja su zaštita od korupcije. Zbog toga se djelotvorni pristupi borbi protiv korupcije često temelje na mjerama za poboljšanje transparentnosti, etike i integriteta, kao i na reguliranju područja kao što su sukob interesa, lobiranje i tzv. „rotirajuća vrata”⁸⁵.

Do sukoba interesa dolazi kad javni dužnosnik ima privatni ili profesionalni interes koji bi mogao ometati nepristrano i objektivno obavljanje dužnosti⁸⁶. Neke države članice poduzele su daljnje korake za reguliranje sukoba interesa, također slijedeći preporuke iz 2023. U [Češkoj](#) je donesen zakon za proširenje sustava sukoba interesa, uključujući potpunu zabranu vlasništva nad medijima za izabrane dužnosnike, iako su internetski mediji i dalje izvan područja primjene tog zakonodavstva. U [Sloveniji](#) se preispituje zakon o nadzoru sukoba interesa i nespojivosti dužnosti. U drugim državama članicama i dalje postoje izazovi. U [Italiji](#) sveobuhvatno zakonodavstvo o sukobu interesa za nositelje političkih dužnosti još nije doneseno. U [Španjolskoj](#), unatoč radu koji je u tijeku od 2021. godine, nisu poduzeti daljnji koraci za poboljšanje pravila o sukobu interesa za državne službenike. Kad je riječ o zemljama kandidatkinjama, u [Albaniji](#) su pravila o sukobu interesa za javne službenike nepotpuna i nisu usklađena s europskim standardima, a [Sjeverna Makedonija](#) treba ojačati sustav za kršenje pravila o sukobu interesa.

Visoki vladini dužnosnici i zastupnici u parlamentu često podliježu posebnim pravilima o integritetu, a mnoge države članice imaju uspostavljene kodekse ponašanja. Važno je da praktična provedba tih pravila podliježe redovitoj provjeri i evaluaciji. U [Belgiji](#) je ministarski kodeks ponašanja za nositelje saveznih javnih dužnosti proširen kako bi obuhvatio sve članove ministarskih privatnih ureda. U [Estoniji](#) se razvijaju i uvode digitalni alati kako bi se osigurala bolja provedba postojećih pravila o integritetu. U [Grčkoj](#) je nastavljen rad na izradi kodeksa ponašanja za zastupnike u parlamentu i članove vlade.

U [Portugalu](#) je donesen i novi Kodeks ponašanja koji se primjenjuje na Vladu i visoke dužnosnike, u kojem se izričito upućuje na mogućnost razrješenja u slučaju kršenja Kodeksa i predviđa izrada plana za sprečavanje rizika od korupcije. U drugim državama članicama i dalje postoje nedostaci. U [Bugarskoj](#) je osnovana radna skupina za izradu kodeksa ponašanja za najviše izvršne funkcije s obzirom na utvrđene ozbiljne nedostatke. U [Finskoj](#) još uvijek ne postoji poseban kodeks ponašanja za ministre. U [Crnoj Gori](#), iako brojne institucije imaju posebne kodekse ponašanja, Vladin je kodeks nedjelotvoran jer je u tijeku donošenje zakona sa stegovnim sankcijama.

Osiguravanje transparentnog lobiranja i reguliranje „rotirajućih vrata”

Kako bi bilo legitiman čin političkog sudjelovanja, lobiranje mora biti popraćeno strogim zahtjevima za transparentnost i integritet kako bi se poduprla odgovornost i uključivost u

⁸⁵ JOIN (2023) 12 final, str. 4.

⁸⁶ Vidjeti Vijeće Europe, Preporuka Rec(2000)10 o kodeksima ponašanja za javne dužnosnike.

donošenju odluka te ograničio neprimjeren i prikriven utjecaj⁸⁷. Slabo regulirano lobiranje može otvoriti vrata i za vanjsko uplitanje.

Neke države članice revidirale su svoja pravila o transparentnosti lobiranja, također u skladu s preporukama iz 2023. godine. Stroža pravila za [Njemačku](#) i njezin registar lobista stupila su na snagu, uz proširene zahtjeve u pogledu transparentnosti, a poduzeti su i određeni koraci za uvođenje zakonodavnog otiska. U [Hrvatskoj](#) su novim zakonom uvedeni elektronički registar lobista, ograničenja aktivnosti lobiranja i skup pravila o provjeri, provedbi i sankcijama. U [Finskoj](#) se novim pravnim odredbama zahtijeva registracija aktivnosti lobiranja u novi registar transparentnosti. Na [Cipru](#), u [Irskoj](#), [Litvi](#) i [Latviji](#) nove su odredbe o lobiranju stupile na snagu ili se provode, dok su se rasprave o novom zakonodavstvu nastavile u [Belgiji](#), [Češkoj](#) i [Portugal](#). [Češka](#) i [Portugal](#).

U drugim državama članicama potrebna su daljnja poboljšanja. U [Francuskoj](#), iako su smjernice o registru lobista stupile na snagu, a daljnji nacrti nalaze se pred Parlamentom, i dalje postoji zabrinutost zbog otkrivanja sastanaka s lobistima najviših dužnosnika. [Luksemburg](#) je revidirao kodeks ponašanja zastupnika kako bi se povećala transparentnost, ali registar i dalje pruža ograničene pojedinosti. Posebna uredba o lobiranju još uvijek nedostaje u [Slovačkoj](#) i [Italiji](#), a postojeće zakonodavstvo moglo bi se poboljšati u [Austriji](#), [Poljskoj](#), [Mađarskoj](#) i [Nizozemskoj](#). U [Rumunjskoj](#) još uvijek nedostaju pravila o lobiranju za zastupnike u parlamentu, dok je došlo do određenog napretka u provedbi pravila o lobiranju za članove vlade.

Uredba i provedba „rotirajućih vrata” između javnih i privatnih funkcija za rješavanje potencijalnih sukoba interesa i dalje su područje pozornosti. Sada su na snazi stroža pravila nakon prestanka zaposlenja za visoke dužnosnike i viši standardi transparentnosti u [Njemačkoj](#). U [Portugal](#) su novim zakonodavstvom o rotirajućim vratima uvedene strože sankcije. U [Švedskoj](#) su ocijenjena pravila nakon prestanka zaposlenja za najviše izvršne funkcije u vladi, uz predložena poboljšanja. U tijeku su rasprave o uvođenju ili reviziji postojećih pravila o rotirajućim vratima u [Finskoj](#) i [Nizozemskoj](#), a smjernice se izrađuju u [Italiji](#). U drugim državama članicama napredak je sporiji. U [Mađarskoj](#) su ograničenja nakon prestanka zaposlenja i razdoblja mirovanja rascjepkana i ograničenog opsega, ali postoje planovi za donošenje zakonodavstva u tom području 2025. godine. U [Danskoj](#) nisu poduzeti koraci za uvođenje pravila o rotirajućim vratima za ministre. U [Estoniji](#) posebne smjernice o rotirajućim vratima zajedno s mogućim uputama o tome kako ublažiti rizike trenutačno izrađuje Javno etičko vijeće i očekuju se 2024.

U [Sjevernoj Makedoniji](#), iako su pravni okvir i registri lobiranja uspostavljeni, još uvijek nema registriranih lobista. U [Crnoj Gori](#) je nedavno donesen novi zakon o lobiranju.

Prijava imovine i interesa

Prijavama imovine i interesa javnih dužnosnika podupire se transparentnost i odgovornost javnog sektora kao važnih sredstava za promicanje integriteta i sprečavanje korupcije. Većina država članica ima pravila kojima se osigurava da se takve prijave primjenjuju na osobe s političkom i izvršnom moći. Međutim, znatno se razlikuju u opsegu, transparentnosti i dostupnosti objavljenih informacija, kao i u razini i djelotvornosti provjere i provedbe mjera.

⁸⁷ OECD (2021.), Lobiranje u 21. stoljeću. OECD (2010.), Preporuka Vijeća o načelima transparentnosti i integriteta pri lobiranju; Standardi Vijeća Europe o transparentnosti lobiranja, Preporuka CM/Rec(2017)2, OECD (2024.) [Preporuka o transparentnosti i integritetu u lobiranju i utjecaju](#).

U nekim državama članicama zabilježeni su pozitivni pomaci, kojima se istodobno rješavaju problemi obuhvaćenima preporukama za 2023. godinu. U [Grčkoj](#) je provedba novog zakona o imovinskim karticama na dobrom putu te je dovršen znatan postotak provjera, među ostalim i zahvaljujući nadogradnji namjenske elektroničke platforme. Na [Cipru](#) je pravosuđe uvelo vlastiti regulatorni okvir za objavljivanje podataka o imovini, a svi suci sada podnose svoje imovinske kartice Ustavnom sudu. U [Portugalu](#) je reforma kojom se praćenje i provjera imovinskih kartica političkih i viših javnih dužnosnika povjerava tijelu za transparentnost osnovanom 2019. godine stupila na snagu.

U drugim državama članicama i dalje postoje izazovi. U [Belgiji](#) se sustavom imovinskih kartica ne osigurava odgovarajuća provjera i transparentnost, a provjere se provode samo u kontekstu kaznenih istraga. U [Danskoj](#) nije ostvaren napredak u pogledu imovinskih kartica koje podnose osobe na najvišim izvršnim funkcijama te nema dovoljno provjera i praćenja. U [Luksemburgu](#) još uvijek ne postoji službeni sustav provjere točnosti imovinskih kartica. [Mađarska](#) tek treba poduzeti daljnje korake za poboljšanje sustava imovinskih kartica, među ostalim i u pogledu nadzora. U [Irskoj](#) digitalizacija imovinskih kartica nije napredovala. U zemljama kandidatkinjama, dok je u [Albaniji](#) i [Srbiji](#) pravilima o imovinskim karticama obuhvaćen relativno širok raspon dužnosnika, postoje nedostaci u djelotvornoj provjeri i provedbi.

Zaštita zviždača

Zaštita zviždača ima ključnu ulogu u otkrivanju i sprečavanju korupcije. Prenošnje Direktive EU-a o zaštiti zviždača⁸⁸ rezultiralo je revidiranim ili novim zakonima u mnogim državama članicama, kako je navedeno u prošlogodišnjem izvješću. Od srpnja 2023. u nekoliko država članica ostvaren je napredak u području zakona o zaštiti zviždača⁸⁹.

Međutim, u praksi i dalje postoje velike prepreke za prijavljivanje slučajeva korupcije: tek 43 % Europljana zna gdje prijaviti slučaj korupcije, a 28 % Europljana smatra da slučajevi korupcije nisu prijavljeni jer bi prijavljivanje bilo besmisleno jer odgovorne osobe neće biti kažnjene⁹⁰. Kako bi prevladale nevoljkost, mnoge države članice uvode alate za pružanje smjernica i podizanje svijesti. Na primjer, u [Nizozemskoj](#) se kampanjom se promiče svijest i potiče zviždače da se koriste novim kanalima za podnošenje prijave. [Italija](#) i [Cipar](#) razvili su nove smjernice i alate za informiranje kao potporu zviždačima. U [Francuskoj](#) je osnovan konzorcij nevladinih organizacija kako bi savjetovao potencijalne zviždače. Na [Malti](#) je u tijeku rad na razvoju baze podataka i alata za obradu prijava zviždača.

Zemlje kandidatkinje rade na usklađivanju svojih zakona s pravnom stečevinom EU-a. U [Crnoj Gori](#) pravne odredbe o zaštiti zviždača izmijenjene su radi usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a, a vlada u [Sjevernoj Makedoniji](#) radi na ažuriranju zakona o zaštiti zviždača u istu svrhu.

Bavljenje područjima s visokim rizikom od korupcije

Nijedan sektor ni područje aktivnosti nisu zaštićeni od rizika od korupcije, ali zajednička visokorizična područja zaslužuju posebnu pozornost, obično ona koja uključuju upravljanje znatnim javnim sredstvima, kao što je javna nabava ili pristup ključnoj usluzi. Sektori kao što su zdravstvo, energetika, prostorno planiranje te regionalna i lokalna uprava prepoznati su

⁸⁸ Direktiva (EU) 2019/1937 o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL L 305, 26.11.2019.).

⁸⁹ Nedavno [izvješće](#) o provedbi i primjeni Direktive o zviždačima ocjenjuje mjere koje su države članice prijavile kao potpuno prenesene do 17. prosinca 2023. (COM(2024) 269 final).

⁹⁰ Posebno istraživanje [Eurobarometra br. 548](#) o stavovima građana o korupciji u EU-u (2024.).

kao ranjivi. Druga visokorizična područja za korupciju uključuju žarišne točke za organizirani kriminal, kao što su luke. Druga područja rizika odnose se na financiranje političkih stranaka i programe za dodjelu državljanstva⁹¹ i prava boravka⁹² ulagačima.

Postupci procjene rizika važni su alati za informiranje o antikorupcijskoj politici. [Češka](#) je razvila metodologiju procjene rizika od korupcije i mjerenja rizika kako bi informirala o budućem djelovanju. [Nizozemska](#) je pokrenula nacionalnu procjenu rizika kako bi utvrdila najveće prijetnje od korupcije na nacionalnoj, pokrajinskoj i lokalnoj razini, uz ciljane kampanje za podizanje svijesti za visokorizične sektore. U [Latviji](#) nadležna tijela planiraju razviti svoju metodologiju za procjenu rizika. U [Estoniji](#) je razvijen elektronički alat za procjenu rizika od korupcije u privatnom sektoru.

Nekoliko država članica donijelo je ili razmatra reforme za povećanje transparentnosti i nadzora nad financiranjem političkih stranaka, među ostalim i radi podupiranja demokratske odgovornosti i sprečavanja neprimjerenog stranog utjecaja⁹³. U [Nizozemskoj](#) je novi nacrt zakona usmjeren na povećanje transparentnosti i zabranu političkih stranaka kada predstavljaju jasnu i stvarnu opasnost od potkopavanja ili ukidanja demokratske vladavine prava. [Njemačka](#) je donijela nova pravila o financiranju političkih stranaka kojima se regulira sponzoriranje stranaka i skriveno financiranje stranačkih kampanja od strane drugih osoba. U [Danskoj](#) je na snagu stupio novi zakon o javnom financiranju političkih stranaka, a prijedlog za veću transparentnost privatnog financiranja političkih stranaka još nije donesen. U [Sloveniji](#) bi nova pravila trebala dovesti do češćih revizija najvećih političkih stranaka i većeg udjela državnog financiranja. U [Češkoj](#) je reformom ojačan ured za nadzor financiranja političkih stranaka.

U drugim državama članicama i dalje postoje izazovi. U [Belgiji](#) je dugoočekivana reforma financiranja političkih stranaka zaustavljena zbog nedostatka dogovora među političkim strankama. Na [Cipru](#) su revizije financiranja političkih kandidata i stranaka ukazale na nedostatke koji još nisu popraćeni u zakonodavstvu. U [Italiji](#) praksa usmjeravanja donacija putem političkih zaklada i udruga ostaje nepromijenjena i ne postoji jedinstveni registar za informacije o strankama i kampanjama, a o nekoliko nacrtu zakona još se raspravlja u parlamentu.

Države članice poduzimaju različite mjere za ublažavanje rizika od korupcije u drugim visokorizičnim područjima. Nakon spornih pitanja povezanih s velikim ugovorima o javnoj nabavi u [francuskom](#) je parlamentu predstavljen nacrt zakona o korištenju savjetodavnih društava za javne politike i Vlada je osnovala agenciju za savjetovanje javnosti i podnijela zakon o korištenju savjetodavnih društava za javne politike. U [Italiji](#) će se digitalizacijom cijelog životnog ciklusa svih ugovora o nabavi ili koncesiji osigurati veća transparentnost ugovora o javnoj nabavi. U [Lithuania](#) su inspekcije bile usmjerene na visokorizična područja kao što su javna nabava, nadzor gradnje i prostorno planiranje. Tijela za sprječavanje korupcije u [Sloveniji](#) dovršila su preispitivanje postupaka javne nabave u zdravstvenom sektoru i dala posebne preporuke za uklanjanje nedostataka.

⁹¹ Komisija je poduzela mjere protiv programa za dodjelu državljanstva ulagačima u EU-u jer se dodjelom građanstva EU-a u zamjenu za unaprijed utvrđena plaćanja ili ulaganja, bez stvarne veze s predmetnom državom članicom, ugrožava bit građanstva EU-a i krši pravo EU-a. To uključuje upućivanje jedne države članice Sudu Europske unije.

⁹² Zajednička komunikacija o borbi protiv korupcije, JOIN(2023)12, 3. svibnja 2023.

⁹³ Komisija je u prosincu 2023. predstavila Preporuku o uključivim i otpornim izbornim postupcima u Uniji (C(2023) 8626). Jedna od točaka potaknula je države članice da utvrde i uklone moguće nedostatke u svojem zakonodavstvu koji se odnose na donacije i drugo financiranje nacionalnih političkih stranaka iz trećih zemalja.

Osim toga, takvi sektori predstavljaju pojačane rizike u zemljama kandidatkinjama. U [Albaniji](#) je kao prepreka napretku utvrđen i pretjerano složen pravni okvir te postoji nekoliko izuzeća od zakona o javnoj nabavi u [Srbiji](#) koji nisu u skladu s pravnom stečevinom EU-a i u velikoj se mjeri upotrebljavaju za zaobilaznje primjene postojećih pravila o javnoj nabavi.

3.3 Medijski pluralizam i sloboda medija

Slobodno i pluralističko medijsko okruženje ključno je za vladavinu prava, a slobodni i neovisni mediji imaju važnu ulogu čuvara demokracije i pozivanja vlasti na odgovornost. Pritisak ili kontrola političara ili države nad medijima ugrožava slobodu medija, kao i slobodu ljudi da traže, dobivaju i dijele informacije. Isto tako, medijski pluralizam mogu ugroziti sukob interesa i vrlo koncentrirano tržište kojim dominira samo nekoliko sudionika posebno u nedostatku strogih zaštitnih mjera za uređivačku neovisnost.

EU je uveo pravila i standarde u nekoliko ključnih područja obuhvaćenih izvješćima o vladavini prava, počevši od sigurnosti i zaštite novinara, kao i mjera za odgovor na problem strateških tužbi protiv javnog djelovanja (SLAPP). Europskim aktom o slobodi medija (EMFA) uvode se, među ostalim, posebne odredbe o transparentnosti vlasništva nad medijima, transparentnoj i pravednoj raspodjeli sredstava za državno oglašavanje te neovisnom funkcioniranju javnih medija i dostupnosti financijskih sredstava za ispunjavanje njihove zadaće pružanja javnih usluga⁹⁴. S obzirom na važnost tih odredbi za poticanje slobode medija i medijskog pluralizma, važno je da ih države članice što prije počnu provoditi, među ostalim i u okviru provedbe relevantnih preporuka iz izvješća o vladavini prava, posebno u slučajevima u kojima zabrinutost u vezi s pitanjima obuhvaćenima EMFA-om navedenima u izvješćima o vladavini prava traje već više godina ili u kojima se stanje pogoršalo.

Alat za praćenje medijskog pluralizma procjenjuje rizike za slobodu i pluralizam medija u svim državama članicama i većini država članica, a težište mu je na četiri područja: osnovna zaštita slobode medija, pluralizam tržišta, politička neovisnost i društvena uključenost medija. Ovogodišnji rezultati praćenja (MPM 2024.) ne pokazuju veće promjene u tim područjima, iako postoje određene razlike u posebnim pokazateljima. Pokazatelj koji se odnosi na novinarsku struku, standarde i zaštitu novinara bilježi istu ocjenu srednjeg rizika kao i prethodne godine, pri čemu je zabilježena viša ocjena rizika u pogledu digitalne sigurnosti novinara. Radni uvjeti novinara i nedostatak neovisnosti upravljanja javnim medijima u nekoliko zemalja i dalje izazivaju zabrinutost. Ovogodišnjim ukupnim rangiranjem zemlje se dijele u pet skupina rizika, pri čemu se sedam država članica registrira u skupini „visokog srednjeg rizika”, dok se dvije države članice i tri zemlje proširenja obuhvaćene ovim izvješćem registriraju u skupini „visokog rizika”.

Jačanje neovisnog funkcioniranja medijskih regulatornih tijela

Nacionalna medijska regulatorna tijela imaju ključnu ulogu u očuvanju medijskog pluralizma ako su funkcionalno i djelotvorno neovisna i izvršavaju svoje ovlasti na nepristran i transparentan način, uz dostatna sredstva. Sve države članice donijele su zakon kojim se utvrđuju mjere zaštite nadležnosti i neovisnosti medijskih regulatornih tijela. Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama (AVMSD) i Europski akt o slobodi medija (EMFA) uključuju skup zahtjeva za medijska regulatorna tijela: neovisnost od vlade, nepristranost,

⁹⁴ Relevantne se odredbe primjenjuju od 8. kolovoza 2025.

transparentnost, odgovornost, odgovarajući resursi, postupci imenovanja i razrješenja te djelotvorni mehanizmi žalbe⁹⁵.

Od Izvješća o vladavini prava za 2023. zadaće i nadležnosti nekoliko nacionalnih medijskih regulatornih tijela proširene su i povećane, među ostalim i zbog donošenja Akta EU-a o digitalnim uslugama⁹⁶. Pozitivna kretanja zabilježena su u [Španjolskoj](#), s jačanjem nadzorne funkcije regulatornog tijela za audiovizualne medije. U [Švedskoj](#) je nacionalno regulatorno tijelo restrukturirano spajanjem niza zadaća radi pružanja djelotvornijih usluga. Kad je riječ o zemljama kandidatkinjama, [Crna Gora](#) uspostavila je pravni okvir kojim se medijskom regulatornom tijelu pružaju sveobuhvatni instrumenti sankcioniranja, uključujući ovlast za izricanje novčanih kazni u slučaju kršenja zakona.

U nekoliko država članica i dalje postoji zabrinutost u pogledu neovisnosti ili nepristranosti regulatora, uključujući nedovoljne zaštitne mjere protiv neprimjerenog političkog utjecaja na postupak imenovanja ili funkcioniranje regulatora, kao što je slučaj u [Mađarskoj](#), [Sloveniji](#), [Hrvatskoj](#), [Bugarskoj](#) i [Poljskoj](#). U [Grčkoj](#) su poduzete dodatne mjere za povećanje resursa, ali još nije jasno jesu li povećani dovoljno da bi dotično tijelo moglo uspješno obavljati sve svoje zadaće. Zemlje kandidatkinje suočavaju se i s izazovima u osiguravanju neovisnosti medijskih regulatornih tijela. U [Srbiji](#) medijsko regulatorno tijelo ne izvršava u potpunosti svoj mandat zaštite medijskog pluralizma i profesionalnih standarda te postoji ozbiljna zabrinutost u pogledu njegove neovisnosti, dok u [Albaniji](#) pitanja nastaju zbog političke pripadnosti i percipiranih sukoba interesa regulatornog tijela.

Povećanje transparentnosti vlasništva nad medijima

Transparentnost vlasništva nad medijima izravno je povezana sa slobodom i pluralizmom medija jer korisnicima omogućuje donošenje informiranih odluka, s obzirom na to da vlasnici medija mogu izravno ili neizravno kontrolirati uredničke odluke i pruženi informativni sadržaj ili utjecati na njih. Europske norme⁹⁷ definiraju ključne mjere, a postoje posebni zahtjevi u pravu EU-a⁹⁸. Od zadnjeg je izvješća došlo do pozitivnih pomaka u [Irskoj](#), [Grčkoj](#) i [Španjolskoj](#), uspostavom ili proširenjem internetskih registara vlasništva. U [Sjevernoj Makedoniji](#) tiskani i radiodifuzijski mediji moraju otkriti informacije o vlasništvu regulatornom tijelu za audiovizualne medije, dok se samoregulacijom uređuje registar vlasništva za digitalne nacionalne medije. U [Crnoj Gori](#) novi Zakon o audiovizualnim medijskim uslugama obvezuje pružatelje audiovizualnih usluga da medijskom regulatornom tijelu pruže informacije o vlasništvu.

Prethodno istaknuti izazovi u pogledu transparentnosti vlasništva nad medijima i dalje su prisutni u [Bugarskoj](#), [Češkoj](#), [Francuskoj](#), [Nizozemskoj](#) i na [Cipru](#). U [Portugalu](#) je istaknuti slučaj pokrenuo rasprave o zakonodavnom okviru. U [Albaniji](#) je transparentnost vlasništva nad medijima ograničena, a u [Srbiji](#) mjere usmjerene na povećanje transparentnosti vlasništva nad medijima još nisu u potpunosti provedene, a politički i gospodarski utjecaj na medije i dalje izaziva zabrinutost.

⁹⁵ Direktiva (EU) 2018/1808 od 14. studenoga 2018. i Uredba (EU) 2024/1083 od 11. travnja 2024.

⁹⁶ Uredba (EU) 2022/2065 od 19. listopada 2022.

⁹⁷ Preporuka CM/Rec(2018)11 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o pluralizmu medija i transparentnosti vlasništva nad medijima

⁹⁸ Zakonodavstvo EU-a sadržava relevantne odredbe: Direktiva 2010/13/EU kako je izmijenjena Direktivom 2018/1808 (AVMSD); Opće (nesektorske) obveze transparentnosti stvarnog vlasništva sadržane su i u direktivama o sprečavanju pranja novca (Direktiva 2018/843 i Direktiva 2015/849). Europski akt o slobodi medija (EMFA) obvezuje sve pružatelje medijskih usluga da otkriju svoje izravne, neizravne i stvarne vlasnike.

Zaštita medija od političkog pritiska i neprimjerenog utjecaja

Neovisnost medija može biti ugrožena političkim pritiskom i neprimjerenim utjecajem. To posebno iziskuje stroge zaštitne mjere protiv politizacije javnih medija i transparentna pravila o pravednoj raspodjeli sredstava za državno oglašavanje. Europski akt o slobodi medija (EMFA) uključuje odredbe kojima se osigurava neovisno funkcioniranje javnih medija i dostupnost financijskih sredstava za ispunjavanje njihove zadaće pružanja javnih usluga. Njime se zahtijeva i da države članice poštuju stvarnu uredničku slobodu i neovisnost pružatelja medijskih usluga u obavljanju njihovih profesionalnih aktivnosti te da se ne upliću u uređivačke politike i odluke pružatelja medijskih usluga niti pokušavaju utjecati na njih.

Državno oglašavanje uključuje svaki slučaj u kojem se javna tijela ili subjekti na bilo kojoj razini koriste proračunskim sredstvima u svrhu oglašavanja i kampanja. Ako se ne dodjeljuje transparentno i pravedno, može se upotrijebiti kao sredstvo političkog utjecaja i pogodovati određenim medijskim kućama. U tom se pogledu EMFA-om utvrđuju zahtjevi u pogledu kriterija i postupaka dodjele te godišnje objave informacija javnih tijela ili subjekata o potrošenim iznosima s kojima će se države članice morati uskladiti nakon što se relevantne odredbe počnu primjenjivati. U nekim državama članicama, konkretno [Austrija](#), [Bugarska](#) i [Slovenija](#), poduzeti su određeni pozitivni koraci, među ostalim i na temelju preporuka iz izvješća za 2023. i 2022., iako i dalje postoje izazovi. Nisu poduzeti koraci za povećanje transparentnosti i pravednosti u dodjeli sredstava za državno oglašavanje u [Mađarskoj](#), [Hrvatskoj](#), [Malti](#) i u [Španjolskoj](#). [Albaniji](#) nedostaje transparentan sustav raspodjele sredstava za državno oglašavanje. U [Crnoj Gori](#) ograničene su informacije o svim plaćanjima javnog sektora medijskim kućama, što uključuje institucijsko oglašavanje. U [Sjevernoj Makedoniji](#) su određeni elementi novog zakona koji obuhvaća oglašavanje financirano državnim sredstvima izazvali zabrinutost među dionicima.

Iako je financiranje dodijeljeno javnim medijima odgovornost svake države članice⁹⁹, postoje europske norme i vodeća načela o neovisnosti, regulatornom i političkom okviru, financiranju, imenovanjima, odgovornosti, upravljanju, transparentnosti i otvorenosti¹⁰⁰. Nakon početka primjene Europskog akta o slobodi medija (EMFA) morat će se poštovati odredbe kojima se osigurava neovisno funkcioniranje javnih medija, posebno zahtijevanjem zaštitnih mjera za odgovarajuća, održiva i predvidljiva financijska sredstva te poticanjem transparentnosti u imenovanjima i razrješenjima uprave.

U nekoliko država članica u tijeku su ili su već donesene reforme usmjerene na jačanje neovisnosti nacionalnih javnih radiotelevizijskih kuća. Zakonodavstvo ili drugi pozitivni koraci primijenjeni su u [Njemačkoj](#), [Švedskoj](#) i [Češkoj](#), dok su rasprave o reformama u tijeku ili su u pripremi u [Austriji](#), na [Cipru](#), u [Estoniji](#), [Finskoj](#), [Danskoj](#), [Bugarskoj](#), [Nizozemskoj](#) i [Poljskoj](#). Prethodno izražena zabrinutost u pogledu neovisnog upravljanja i uređivačke neovisnosti javnih medija još nije riješena u [Rumunjskoj](#), na [Malti](#) i u [Mađarskoj](#). U [Slovačkoj](#) je u srpnju 2024. donesen zakon kojim se raspušta postojeća javna radiotelevizijska kuća i uspostavlja nova, što dovodi do zabrinutosti u pogledu buduće neovisnosti te radiotelevizijske kuće. Iako u [Italiji](#) postoje pravila kojima se osigurava da javni mediji pružaju neovisne i pluralističke informacije, postoje i dugotrajni problemi s djelotvornošću sustava upravljanja i financiranja tih medija.

⁹⁹ Sve dok se poštuju pravila EU-a o trgovini i tržišnom natjecanju. Vidjeti Protokol uz Ugovore (br. 29) o sustavu javne radiodifuzije u državama članicama.

¹⁰⁰ Preporuka Vijeća Europe CM/Rec(2012)1 o upravljanju javnim medijima.

Kad je riječ o zemljama kandidatkinjama, dok su pravni okviri kojima se uređuje upravljanje javnim medijima uspostavljeni u [Albaniji](#) i [Sjevernoj Makedoniji](#), u praksi nisu štitili javne medije od politizacije. Financiranje je nestabilno u [Sjevernoj Makedoniji](#). U [Srbiji](#) je potrebno riješiti pitanja uređivačke autonomije i pluralizma javnih medija, dok se revizija planira za kraj 2024. kako bi se osiguralo stabilno financiranje. Od nedavne pravne reforme javnih medija u [Crnoj Gori](#) očekuje se da će donijeti pozitivne pomake u pogledu upravljanja i financiranja.

Pristup informacijama

Pravo na pristup informacijama u posjedu javnih tijela jedan je od glavnih instrumenata u području transparentnosti i odgovornosti koji je dostupan civilnom društvu i građanima te je ključan kako bi novinari mogli obavljati svoj posao. Nekoliko država članica, kao što su [Estonija](#), [Luksemburg](#), [Austrija](#), [Bugarska](#) i [Finska](#), ostvarile su daljnji konkretan napredak u tom pogledu. U [Austriji](#) je, na primjer, donesen Zakon o slobodi pristupa informacijama koji je ugrađen u Ustav i kojim se prvi put predviđa pravo na informacije od javnih tijela i poduzeća u državnom vlasništvu. Međutim, u nekoliko drugih država članica u kojima su prethodno utvrđeni problemi, kao što su [Španjolska](#), [Poljska](#), [Njemačka](#), [Grčka](#), [Rumunjska](#) i [Malta](#), vidljiv je tek ograničen napredak. U [Italiji](#) pravila kojima se uređuje otkrivanje sudskih informacija u kaznenim postupcima izazivaju zabrinutost, a u [Hrvatskoj](#), iako su novinari izuzeti od kaznenog djela otkrivanja takvih informacija, dionici i dalje oštro kritiziraju takva pravila te se još radi na rješavanju te situacije.

Pravo na pristup informacijama pravno je zajamčeno u svim zemljama kandidatkinjama uključenima u ovo izvješće, ali mogućnost novinara da ostvare to pravo često je u praksi znatno ograničena. U [Srbiji](#) i [Crnoj Gori](#) novinari se suočavaju s čestim odbijanjem javnih tijela da objave informacije.

Poboljšanje sigurnosti i zaštite novinara te rješavanje problema pravnih prijetnji i zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog djelovanja

Novinari se i dalje suočavaju s prijetnjama fizičkim nasiljem ili pokretanjem tužbi, a sigurnost im ugrožavaju i internetske kampanje sramoćenja i cenzura. U nekoliko država članica potrebno je pojačati provedbu niza mjera iz Preporuke Komisije iz 2021. o sigurnosti novinara¹⁰¹, kako su pokazali rezultati jedne neovisne studije objavljeni u svibnju 2024.¹⁰² Te mjere uključuju djelotvornu i nepristranu istragu i kazneni progon počinitelja kaznenih djela, ciljanu obuku, odgovor na problem prijetnji i napada na internetu te zaštita sigurnosti novinarki, novinara koji pripadaju manjinskim skupinama i onih koji izvješćuju o pitanjima ravnopravnosti. Kad je riječ o pozitivnim kretanjima, nekoliko država članica (i zemalja kandidatkinja)¹⁰³ donijelo je posebne akcijske planove i poduzelo korake za uspostavu namjenskih struktura za potporu i promicanje sigurnosti novinara.

Strateške tužbe protiv javnog djelovanja (SLAPP) poseban su oblik uznemiravanja novinara i boraca za ljudska prava koji se bave pitanjima od javnog interesa. Kleveta je osnova velikog broja strateških tužbi protiv javnog djelovanja (SLAPP) koje se pokreću protiv novinara.

¹⁰¹ Preporuka o sigurnosti novinara iz 2021. (C(2021) 6650, 16. rujna 2021.)

¹⁰² Europska komisija, Glavna uprava za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije, Studija o provedbi preporuke o zaštiti, sigurnosti i osnaživanju novinara u državama članicama – završno izvješće, Ured za publikacije Europske unije, 2024.

¹⁰³ Iako je ta preporuka upućena državama članicama EU-a, u njoj se i zemlje kandidatkinje potiče da ju provedu.

Takvim uznemiravanjem obično se nastoji ušutkati novinare i stvoriti odvratajući učinak na slobodu medija i slobodu izražavanja. Od svibnja 2024. na snazi su nove odredbe zakonodavstva EU-a za suzbijanje strateških tužbi protiv javnog djelovanja¹⁰⁴, a države članice potiču se da poduzmu i dodatne mjere¹⁰⁵. Nadalje, Europski akt o slobodi medija (EMFA) uveo je zahtjeve za djelotvornu zaštitu novinarskih izvora i povjerljivih komunikacija te zaštitne mjere protiv uvođenja softvera za neovlašteni nadzor.

Nakon pozitivnih kretanja priznatih u izvješću za 2023. u nekim državama članicama druge države članice isto su tako poduzele mjere na temelju preporuka iz izvješća za 2023. i 2022. U [Hrvatskoj](#) se nastavlja rad na podizanju svijesti o strateškim tužbama protiv javnog djelovanja (SLAPP) usmjerenima na novinare, iako je napredak ograničen. U [Litvi](#) je Vlada donijela akcijski plan o sigurnosti i zaštiti novinara te nastavlja jačati njihovu zaštitu od zlonamjernih tužbi. U [Luksemburgu](#) se Vlada obvezala povećati sigurnost novinara, a očekuje se da će se novim nacrtom zakona uvesti zaštitne mjere za zaštitu novinara u [Sloveniji](#). Međutim, procesi reformi su u zastoju na [Cipru](#) i [Malti](#). U [Slovačkoj](#), unatoč određenom napretku u pogledu mehanizama usmjerenih na poboljšanje sigurnosti novinara, postoji sve veća zabrinutost u vezi s prijavljenim pogoršanjem njihova radnog okruženja. U [Crnoj Gori](#) i [Sjevernoj Makedoniji](#) zakonodavnim se izmjenama predviđaju strože kazne u slučaju nasilnih djela ili zastrašivanja novinara.

Konkretno, u vezi s prijetnjom koju predstavljaju strateške tužbe protiv javnog djelovanja (SLAPP) i odgovoru na preporuke iz 2023. i 2022., [Grčka](#) i [Irska](#) napredovale su u zakonodavnom radu na uvođenju posebnih postupovnih zaštitnih mjera i/ili reviziji svojih zakona o kleveti, dok je reforma sustava klevete zaustavljena u [Italiji](#) i u [Slovačkoj](#). [Sjeverna Makedonija](#) je uvela zakonodavne izmjene kojima se ograničava prostor za pokretanje strateških tužbi protiv javnog djelovanja (SLAPP) usmjerenih protiv medijskih organizacija i novinara te smanjuju novčane kazne koje se primjenjuju u slučajevima klevete.

3.4. Druga institucijska pitanja povezana sa sustavom provjere i ravnoteže

Sustav institucijskih provjera i ravnoteža koji dobro funkcionira ključan je za vladavinu prava i osigurava sustav uzajamne kontrole, pri čemu ovlast koju izvršava jedno državno tijelo podliježe nadzoru drugih tijela, čak i ako se način na koji je to organizirano razlikuje ovisno o različitim nacionalnim pravnim i ustavnim tradicijama. Otvoren zakonodavni postupak i usmjerenost na kvalitetu izrade zakonodavstva dugoročno utječu na sposobnost osiguravanja vladavine prava. Osim toga, stabilnost i kvaliteta zakonodavnog postupka ključni su pokazatelji povjerenja u zaštitu ulaganja. Organizacije civilnog društva i neovisna tijela, kao što su nacionalne institucije za ljudska prava, tijela za ravnopravnost i pravobranitelji, neizostavan su element sustava provjere i ravnoteže u zdravoj demokraciji, pa je njihova sloboda djelovanja neposredno važna za vladavinu prava.

Uključivost, kvaliteta i transparentnost zakonodavnog postupka

¹⁰⁴ Direktiva (EU) 2024/1069 o zaštiti osoba uključenih u javno djelovanje od očito neosnovanih tužbi ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe usmjerene protiv javnog djelovanja”).

¹⁰⁵ Preporuka Komisije iz 2022. (C(2022) 2428, 27. travnja 2022.) uključuje mjere povezane s klevetom, osposobljavanjem, podizanjem svijesti, mehanizmima potpore, prikupljanjem podataka, izvješćivanjem i praćenjem. Komisija je u kontaktu s državama članicama kako bi pripremila izvješće o njihovu daljnjem postupanju u vezi s Preporukom. Vijeće Europe donijelo je i [Preporuku o suzbijanju strateških tužbi protiv javnog djelovanja \(SLAPP\)](#) u travnju 2024.

Nastavili su se naponi za poboljšanje kvalitete, uključivosti i transparentnosti zakonodavnog postupka, uključujući oni o pitanjima obuhvaćenima preporukama iz 2023. U [Češkoj](#) je smanjena primjena ubrzanih zakonodavnih postupaka i pokrenuta je nova javna digitalna platforma za besplatan pristup zakonodavstvu. Slično tome, u [Irskoj](#) se korištenje prijedloga za skraćivanje vremena trajanja rasprave o zakonodavnim prijedlozima znatno smanjilo. U [Francuskoj](#) je uspostavljeno nekoliko alata za povećanje sudjelovanja građana u zakonodavnom postupku. U [Portugalu](#) su poduzete nove mjere za poboljšanje transparentnosti izrade zakonodavstva, dok je uredba o procjeni učinka još uvijek u tijeku.

Neke su se države članice potrudile poboljšati kvalitetu zakonodavnih postupaka koji su još uvijek u ranoj fazi. U [Hrvatskoj](#) je novim Zakonom o instrumentima politike boljih propisa uvedena sveobuhvatna reforma procjene učinaka i evaluacije, kao i dodatni standardi za savjetovanje s javnošću. U [Cipru](#) je nova platforma za savjetovanje internetom korak prema olakšavanju doprinosa dionika zakonodavnom postupku, a za smisleno javno savjetovanje potrebne su dodatne mjere. U [Luksemburgu](#) je zakonodavni postupak uključiviji, osobito u pogledu zakonodavstva koje je predložila vlada, dok i dalje postoje nedostaci u vezi s nacrtima zakona koje podnose zastupnici u parlamentu. U [Poljskoj](#) je vlada počela djelotvornije uključivati civilno društvo u savjetovanja o zakonodavstvu, iako je taj pristup potrebno konsolidirati. U [Sjevernoj Makedoniji](#) uspostavljen je nacionalni elektronički sustav savjetovanja kojim se dionicima omogućuje sudjelovanje u javnim savjetovanjima, ali nisu svi nacrti zakona objavljeni na platformi.

U nekoliko država članica i dalje postoje izazovi u područjima kao što su prekomjerna uporaba ubrzanih postupaka ili opća kvaliteta izrade zakonodavstva, kao i u savjetovanju s dionicima. U [Španjolskoj](#) su „Organskim zakonom o amnestiji za institucijsku, političku i društvenu normalizaciju Katalonije” izazvane rasprave te je on predmet mišljenja Venecijanske komisije kojima se uzelo u obzir niz pitanja povezanih s vladavinom prava. Navedeno se provelo u hitnom postupku, čime je omogućeno samo ograničeno savjetovanje s javnošću. U [Bugarskoj](#) i dalje postoje izazovi u pogledu kvalitete zakonodavnog postupka. U [Mađarskoj](#) kvaliteta izrade zakonodavstva i česte promjene u zakonodavstvu i dalje izazivaju značajnu zabrinutost. Pravna nesigurnost povećava zabrinutost zbog proizvoljnih odluka vlade i javnih tijela koje se smatraju preprekama poslovanju poduzeća na jedinstvenom tržištu. U [Francuskoj](#), [Estoniji](#) i [Italiji](#) izražena je zabrinutost zbog značajne uporabe ubrzanih zakonodavnih postupaka ili izvanrednih uredbi. U [Slovačkoj](#) su bitne reforme provedene bez djelotvornog sudjelovanja dionika, često uz primjenu ubrzanih zakonodavnih postupaka. U [Finskoj](#) su dionici izvijestili o promjeni u praksi javnih savjetovanja, čime se smanjuje mogućnost podnošenja primjedbi. U [Malti](#) još uvijek nedostaje formalni okvir za sudjelovanje javnosti u izradi zakonodavstva. U [Rumunjskoj](#) je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se osigurala djelotvorna javna savjetovanja s obzirom na to da i dalje postoje nedostaci.

U [Albaniji](#) i [Sjevernoj Makedoniji](#) visoka politička polarizacija negativno utječe na zakonodavni postupak, što je u potonjem slučaju uzrokovalo kašnjenja u njegovu radu i dovelo do prekomjerne i ponekad neprimjerene primjene ubrzanih zakonodavnih postupaka. U [Crnoj Gori](#) unatoč uspostavljenom okviru za uključiv zakonodavni postupak i dalje postoje izazovi u pogledu nedostatnog javnog savjetovanja. U [Srbiji](#) je sposobnost parlamenta da osigura sustave provjere i ravnoteže ograničena pitanjima djelotvornosti, autonomije i transparentnosti, dok je postupak javnog savjetovanja potrebno dodatno ojačati.

Ustavne reforme i rasprave koje utječu na institucijske sustave provjere i ravnoteže

U nekoliko država članica postupci ustavne reforme pokrenuti su ili se o njima u javnosti vode važne rasprave. U [Bugarskoj](#) je ustavnim reformom promijenjen postupak imenovanja privremene vlade tako što su ovlasti predsjednika u tom postupku ograničene. U [Švedskoj](#) vlada razmatra poduzimanje daljnjih mjera na temelju izvješća odbora svih stranaka o mogućoj izmjeni ustava kako bi se riješile ozbiljne mirnodopske krize. U [Nizozemskoj](#) su sve državne vlasti poduzele daljnje korake za jačanje pravne zaštite građana, a Državna komisija za vladavinu prava izdala je preporuke. U [Italiji](#) je vlada parlamentu podnijela nacrt ustavne reforme kojom bi se osigurala veća stabilnost vlade.

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

Ustavni sudovi imaju ključnu ulogu u djelotvornoj primjeni prava EU-a i osiguravanju integriteta pravnog poretka EU-a te su ključni elementi sustava provjere i ravnoteže. Iako su uspostava, sastav i funkcioniranje ustavnih ovlasti u nadležnosti država članica, pri izvršavanju te nadležnosti države članice dužne su postupati u skladu s pravom EU-a i vrijednostima EU-a¹⁰⁶.

U nekim se državama članicama proširuje područje primjene ocjene ustavnosti. U [Bugarskoj](#) je ustavnim reformom poboljšana pristupačnost ustavnih provjera jer je svim sudovima omogućeno da podnose zahtjeve za provjeru ustavnosti. U [Litvi](#) Sudbeno vijeće priprema prijedlog izmjene ustava kako bi mu se dodijelilo pravo na ustavnu tužbu u vezi sa zakonodavstvom koje utječe na pravosuđe. I dalje postoji zabrinutost u pogledu drugih aspekata rada ustavnih sudova u određenim državama članicama. U [Mađarskoj](#) Ustavni sud i dalje preispituje osnovanost pravomoćnih presuda redovnih sudova, iako, kako je navedeno, javna tijela više ne mogu osporavati pravomoćne sudske odluke pred Ustavnim sudom. U [Sloveniji](#) su se, nakon što je Ustavni sud godinama izražavao zabrinutost zbog velikog radnog opterećenja zbog kojeg ne može posvetiti više pozornosti ustavno najdalekosežnijim predmetima, nastavile rasprave o ustavnim izmjenama kako bi se smanjio broj predmeta Ustavnog suda prenošenjem određenih vrsta predmeta na upravne sudove.

Kad je riječ o zemljama kandidatkinjama, u [Albaniji](#) je Ustavni sud djelotvoran u održavanju institucijskih sustava provjere i ravnoteže, iako se parlament nije pridržavao određenih pravila. U [Srbiji](#) je potrebno popuniti nekoliko slobodnih radnih mjesta na Ustavnom sudu.

Pučki pravobranitelji, nacionalne institucije za ljudska prava, tijela za ravnopravnost i druga neovisna tijela

Nacionalne institucije za ljudska prava¹⁰⁷, pučki pravobranitelji¹⁰⁸, tijela za jednakost i druga neovisna tijela i dalje imaju ulogu u nacionalnom sustavu provjere i ravnoteže. U nekim je državama članicama status tih tijela dodatno ojačan ili su u tijeku reforme. U [Bugarskoj](#) i [Cipru](#) pravobranitelji su dobili nove zadaće, dok je u [Litvi](#) i [Poljskoj](#) došlo do povećanja financijskih sredstava za urede pravobranitelja. U [Švedskoj](#) je nacionalna institucija za ljudska prava osigurala sredstva za svoje aktivnosti i nastavlja raditi na statusu „A”

¹⁰⁶ Sud EU-a, presuda od 22. veljače 2022., RS (Učinak odluka ustavnog suda), C-430/21.

¹⁰⁷ Pariškim načelima UN-a, koje je 1993. podržala Opća skupština UN-a (Rezolucija A/RES/48/134), utvrđuju se glavni kriteriji koje moraju ispuniti nacionalne institucije za ljudska prava. Nacionalne institucije za ljudska prava periodično se akreditiraju pred Pododborom za akreditaciju Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava.

¹⁰⁸ Vidjeti Načela Venecijanske komisije za pravobranitelje.

akreditacije. U [Estoniji](#), [Luksemburgu](#) i [Finskoj](#) raspravlja se o reformama za jačanje autonomije neovisnih institucija.

Međutim, u drugim se državama članicama nacionalne institucije za ljudska prava i institucije pravobranitelja i dalje suočavaju s izazovima. U [Mađarskoj](#) i dalje postoji zabrinutost u pogledu neovisnosti i djelotvornog funkcioniranja povjerenika za temeljna prava. U [Hrvatskoj](#) su poduzeti određeni daljnji koraci u vezi s praćenjem preporuka pravobranitelja, ali i dalje postoje izazovi u pogledu pristupa informacijama. [Nizozemski](#) institut za ljudska prava i dalje se suočava s pitanjima upravljanja. U [Sloveniji](#) je pravobranitelj za ljudska prava izrazio zabrinutost u pogledu predloženih izmjena zakona o njegovu funkcioniranju.

Ured pučkog pravobranitelja u [Crnoj Gori](#) poboljšao je svoje kapacitete za rješavanje pritužbi i poboljšanje kvalitete odluka, ali učinkovitost njegova rada narušava to što se njegove preporuke ne provode sustavno. Ni u [Srbiji](#) se sustavno ne provode preporuke neovisnih tijela.

Posebni problemi pokazali su se u postupcima za imenovanje upravitelja neovisnih tijela. Kašnjenja u imenovanjima nastavila su se u [Bugarskoj](#) i [Austriji](#), a [Slovačka](#) je zakonodavnim izmjenama proširila ovlasti vlade da imenuje i razrješava upravitelje određenih neovisnih tijela. Iako su u [Grčkoj](#) poduzete mjere za poboljšanje sustava njihovih plaća, neovisna tijela suočavaju se s problemima koji bi mogli ugroziti njihov status i sposobnost da djelotvorno obavljaju svoje zadaće. Za razliku od toga, u [Poljskoj](#) je u potpunosti provedena preporuka u vezi s Vrhovnim uredom za reviziju imenovanjem njegovih članova kolegija i odgovarajućim postupanjem na temelju njegovih zaključaka.

Kad je riječ o četirima državama članicama koje još nisu uspostavile nacionalnu instituciju za ljudska prava u skladu s Pariškim načelima UN-a, [Češka](#) je uvela izmjenu kojom se pravobranitelju povjerava funkcija nacionalne institucije za ljudska prava, a u [Rumunjskoj](#) je postignut određeni napredak u dobivanju akreditacije za pravobranitelja i nacionalnu instituciju za ljudska prava. Međutim, [Italija](#) i [Malta](#) nisu ostvarile napredak u uspostavi nacionalne institucije za ljudska prava.

Provedba presuda Europskog suda za ljudska prava i nacionalnih sudova

Poglavlja o pojedinačnim zemljama od 2022. uključuju podatke o provedbi vodećih presuda Europskog suda za ljudska prava (ESLJP), što je važan pokazatelj funkcioniranja vladavine prava u pojedinoj zemlji. Rezultati se razlikuju među državama članicama. U cijelom EU-u tek treba provesti približno 44 % vodećih presuda ESLJP-a koje se odnose na države članice u posljednjih deset godina, što je blago povećanje u odnosu na prošlu godinu¹⁰⁹.

U [Belgiji](#) ozbiljnu zabrinutost izaziva neusklađenost s presudama Europskog suda za ljudska prava i nacionalnih sudova, uključujući pravomoćnu presudu suda posljednjeg stupnja. [Rumunjska](#) ostaje pod pojačanim nadzorom Odbora ministara Vijeća Europe zbog dugotrajnog strukturnog problema neprovođenja pravomoćnih odluka nacionalnih sudova donesenih protiv države ili kašnjenja u njihovoj provedbi. U [Hrvatskoj](#) novi Zakon o upravnim sporovima sadržava mjere za poticanje brže provedbe presuda upravnih sudova.

Organizacije civilnog društva kao ključni akteri u području vladavine prava

¹⁰⁹ Prošle godine radilo se o 40 %. Informacije Europske mreže za provedbu za Izvješće o vladavini prava za 2024.

Organizacije civilnog društva i borci za ljudska prava ključni su akteri u sustavu provjere i ravnoteže. Djeluju kao nadzorna tijela za borbu protiv povrede vladavine prava i aktivno doprinose promicanju i zaštiti vrijednosti EU-a i temeljnih prava. To je prepoznato u Preporuci Komisije o građanskom angažmanu iz prosinca 2023.¹¹⁰ kojom se države članice poziva da stvore i održavaju sigurno i poticajno okruženje za organizacije civilnog društva i borbe za ljudska prava kako bi se povećale njihove mogućnosti za djelotvorno sudjelovanje u oblikovanju politika. Istodobno se prijedlogom Komisije o europskim prekograničnim udruženjima nastoje ukloniti regulatorne i administrativne prepreke za neprofitna udruženja na jedinstvenom tržištu.¹¹¹

U većini država članica postoji okvir potpore za civilno društvo, a prostor za djelovanje civilnog društva i dalje se smatra „otvorenim”¹¹². Nastavljene su inicijative za dodatno poboljšanje njihova radnog prostora, primjerice reformom poreznog okvira u [Austriji](#). U [Švedskoj](#) su poduzeti daljnji koraci u tekućim reformama pravnog okvira za financiranje i djelovanje civilnog društva. U [Irskoj](#) je ostvaren daljnji napredak u uklanjanju pravnih prepreka pristupu financiranju, uz reviziju postojećeg zakonodavstva koju je provelo Izorno povjerenstvo. U [Hrvatskoj](#) je došlo do postupnog pomaka prema višegodišnjem financiranju organizacija civilnog društva, iako širi plan još nije dovršen. U [Poljskoj](#) se stvaranje ureda ministra civilnog društva smatra prvim korakom prema novim inicijativama za poboljšanje pravnog okvira za organizacije civilnog društva.

Međutim, nastavljajući trend koji je zabilježen u prethodnim izvješćima, organizacije civilnog društva i borci za ljudska prava sve se više suočavaju s izazovima, s novim zakonskim ograničenjima, nedostatkom financijskih sredstava ili fizičkim i verbalnim napadima. Još nisu poduzeti konkretni koraci za rješavanje nesigurnosti u pogledu statusa neprofitnih organizacija izuzetih od plaćanja poreza u [Njemačkoj](#). U [Grčkoj](#) se radi na interoperabilnosti postojećih registara za organizacije civilnog društva, ali još treba evaluirati okvir za upis u registar i riješiti probleme u vezi s prostorom za djelovanje civilnog društva. U [Cipru](#) se potiču planovi za redoviti dijalog između vlasti i civilnog društva, ali i dalje postoje pitanja o administrativnim zahtjevima koji se nameću organizacijama civilnog društva. U [Italiji](#) i dalje postoje izazovi u pogledu prostora za građansko djelovanje, među ostalim s obzirom na prijavljene verbalne napade na organizacije civilnog društva uključene u humanitarne aktivnosti. U [Španjolskoj](#) je u parlamentu najavljena reforma Zakona o sigurnosti građana kako bi se riješilo tekuće pitanje zabrinutosti zbog njegova učinka na prostor za građansko djelovanje.

U [Sjevernoj Makedoniji](#) organizacije civilnog društva djeluju u cjelokupno poticajnom okruženju, ali i dalje postoje izazovi u osiguravanju njihovog održivog sudjelovanja u donošenju politika. U [Srbiji](#) organizacije civilnog društva nemaju poticajno okruženje za osnivanje, upravljanje i financiranje, a protiv nekoliko njih provode se kampanje sramoćenja.

U određenim državama članicama civilno društvo suočava se s velikim preprekama ili sustavnim nepotrebnim ograničenjima u svojem prostoru djelovanja. U [Mađarskoj](#) nije ostvaren napredak u uklanjanju postojećih prepreka za organizacije civilnog društva, a kampanje sramoćenja i ocrnjivanje neovisnih organizacija civilnog društva i dalje su aktualna

¹¹⁰ Preporuka o promicanju angažmana i djelotvornog sudjelovanja građana i organizacija civilnog društva u oblikovanju javnih politika (C(2023) 8627, 12. prosinca 2024.).

¹¹¹ COM(2023) 516 final od 5. rujna 2023.

¹¹² U skladu s ocjenom nevladine organizacije CIVICUS (nevladina organizacija). Ocjene se dodjeljuju na ljestvici od pet kategorija: otvoreno, suženo, ometano, potisnuto i zatvoreno. U usporedbi s 2023. jedna je država članica pala s ocjene „otvoreno” na „suženo”.

praksa. Postoji i zabrinutost koja se odnosi na ulogu države u financiranju civilnog društva. U [Slovačkoj](#) se pogoršalo okruženje za organizacije civilnog društva, posebno one koje imaju ulogu nadziranja državnih aktivnosti, te u području ljudskih prava.

Nacionalni sustavi provjere i ravnoteže u upotrebi softvera za intruzivni nadzor („špijunski softver”)

Čak i kada je upotreba špijunskog softvera povezana s nacionalnom sigurnošću i u slučajevima u kojima nije obuhvaćena područjem primjene prava EU-a, nacionalnim sustavima provjere i ravnoteže treba se osigurati uspostava zaštitnih mjera. Potrebno je poštovati temeljna prava kao što su zaštita osobnih podataka, sloboda primanja i prenošenja informacija, sloboda izražavanja te pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje. Zakonodavstvo EU-a o zaštiti podataka nudi sveobuhvatan mehanizam nadzora i zaštite te se primjenjuje u situacijama u kojima se špijunski softver koristi za potrebe izvršavanja zakonodavstva. Venecijanska komisija radi na razvoju načela i dobrih praksi primjenjivih na ciljani nadzor špijunskim softverom.

Izvješće za 2024. temelji se na razvoju događaja u vezi s navodnom nezakonitom uporabom špijunskog softvera (kao što je „Pegasus” ili jednakovrijedan softver za intruzivni nadzor) iz prethodnih izvješća, posebno u pogledu funkcioniranja nacionalnih sustava provjere i ravnoteže kao odgovora na takve navode. U [Poljskoj](#) je Sejm osnovao parlamentarni istražni odbor za procjenu upotrebe softvera „Pegasus” od strane članova vlade, tajnih službi, policije i drugih državnih tijela u razdoblju od 2015. do 2023. Novi glavni državni odvjetnik odlučio je i službeno obavijestiti osobe na koje se odnosi softver Pegasus te je imenovao poseban tim za provođenje istraga o zakonitosti njegove upotrebe. U drugim državama članicama stanje ostaje nepromijenjeno. U [Grčkoj](#) su u tijeku sudske istrage o uporabi špijunskog softvera. S druge strane, u [Mađarskoj](#) i dalje postoji zabrinutost zbog nedostatka djelotvornog sudskog ili drugog nadzora u pogledu primjene mjera tajnog nadzora izvan kaznenih postupaka.

Zaštitne mjere kojima se rješava problem stranog utjecaja

Uplitanje stranih vlada koje nastoje manipulirati javnim mišljenjem i iskriviti demokratsku raspravu prijetnja je demokracijama EU-a¹¹³. Naponi za očuvanje javnog interesa i rasvjetljavanje stranog utjecaja na demokracije EU-a moraju biti razmjerni i u potpunosti poštovati temeljna prava i demokratske vrijednosti. Oslanjajući se na Sud Europske unije¹¹⁴ i Venecijansku komisiju¹¹⁵, Komisija je u prosincu 2023. predložila uređivanje transparentnosti zastupanja interesa iz trećih zemalja u EU-u, koje je usmjereno na transparentnosti i demokratskoj odgovornosti, uvođenjem ciljanih pravila popraćenih strogim zaštitnim mjerama.

U nekim su državama članicama predložene ili donesene mjere u kojima se navodi potreba rješavanja problema stranog utjecaja izazvale ozbiljnu zabrinutost, posebno zato što stigmatiziraju predmetne organizacije. Na temelju novog zakona za zaštitu nacionalnog suvereniteta [Mađarska](#) je osnovala novi ured sa široko definiranim nadležnostima zadužen za izvješćivanje o svakoj osobi ili organizaciji za koju se sumnja da služi stranim interesima i/ili

¹¹³ Komunikacija o obrani demokracije (C(2023) 630).

¹¹⁴ Presuda od 18. lipnja 2020., *Komisija/Mađarska (Transparentnost udruživanja)*, C-78/18, EU:C:2020:476.

¹¹⁵ Izvješće Venecijanske komisije o financiranju udruženja CDL-AD(2019)002. Vidjeti i Hitno mišljenje Venecijanske komisije o gruzijskom Zakonu o transparentnosti vanjskog utjecaja (CDL PI(2024)013) i Mišljenje o Zakonu LXXXVII iz 2023. o zaštiti nacionalnog suvereniteta (CDL(2024)001).

prima financijska sredstva iz inozemstva. Taj ured već je pokrenuo neke istrage¹¹⁶ To je trenutačno predmet postupka zbog povrede koji je pokrenula Komisija. U [Slovačkoj](#) bi se nacrtima izmjena podnesenima parlamentu uvelo obvezno označivanje organizacija koje primaju financijska sredstva iz inozemstva iznad određenog praga kao „organizacije s potporom iz inozemstva”.

Inicijative za poticanje kulture vladavine prava

Promicanje jake kulture vladavine prava ključno je za dugoročnu otpornost demokratskih društava. Tome aktivno doprinose razni akteri, primjerice organiziranjem rasprava ili obrazovnih inicijativa.

U [Češkoj](#) su javna tijela pokrenula inicijative za poticanje kulture vladavine prava na način da je nekoliko događanja organizirano u oba doma parlamenta, dok su događanja na visokoj razini organizirali vlada i pučki pravobranitelj. U [Španjolskoj](#) je poduzeto nekoliko inicijativa radi poticanja kulture vladavine prava. U [Slovačkoj](#) nacionalni centar za ljudska prava, koji obnaša mandat nacionalne institucije za ljudska prava i tijela za ravnopravnost, doprinosi projektima za jačanje kulture vladavine prava.

4. ZAKLJUČCI I SLJEDEĆI KORACI

Pet uzastopnih godina Komisijinog izvješćivanja o vladavini prava pokazalo je da se poštovanje vladavine prava nikada ne može uzeti zdravo za gotovo. Promjenjive okolnosti, bilo da je riječ o političkim promjenama ili društvenom i tehnološkom razvoju, mogu dovesti do novih izazova za vladavinu prava. Priroda i zahtjevnost izazova razlikuju se od jedne države članice do druge, što se odražava u preporukama iznesenima u Izvješću o vladavini prava.

Istodobno, izvješća su pokazala i da dijalog može pomoći u postizanju napretka. Tijekom proteklih pet godina EU je značajno povećao sposobnost za svladavanje izazova povezanih s vladavinom prava i potporu reformama. Države članice mogu se sve više oslanjati na zajedničko poimanje načina na koji se politike, institucije i zakoni mogu najbolje oblikovati kako bi se zaštitila vladavina prava. Iako još uvijek postoje neki stari, a mogući su i novi problemi povezani s vladavinom prava, EU je sad bolje pripremljen da im pristupi na objektivan i konkretan način i da za pronalaženje rješenja koristi različite instrumente. Države članice i dalje mogu osmišljavati rješenja u skladu s vlastitim nacionalnim kontekstom, ali takva bi se rješenja trebala temeljiti na konsolidiranom skupu standarda i zahtjeva u vezi s vladavinom prava.

U političkim smjernicama za Komisiju za razdoblje od 2024. do 2029. vladavina prava istaknuta je kao temelj za uspjeh EU-a. To je naglašeno i u strateškom programu Europskog vijeća donesenom u lipnju 2024. Taj konsenzus pokazuje koliko je važno da EU nastavi sve predanije raditi na vladavini prava, postizanju zajedničkog razumijevanja, proširenju učinka svojeg rada i proširenju paketa instrumenata koji su nam na raspolaganju za promicanje vladavine prava.

¹¹⁶ Ured za zaštitu suvereniteta u lipnju 2024. pokrenuo je istrage u vezi s aktivnostima i financiranjem jedne organizacije civilnog društva za borbu protiv korupcije i jedne istraživačke medijske kuće.

Izvješće o vladavini prava ostat će jedan od glavnih pokretača tog rada. Njegovo područje primjene proširit će se i na važne elemente kao što su jedinstveno tržište i pitanja vladavine prava koja utječu na poduzeća koja posluju prekogranično, a posebno MSP-ove. Osim toga, Izvješće o vladavini prava i njegove preporuke bolje će se povezati s financiranjem iz proračuna EU-a: to će biti važno jer nastojimo osigurati da sljedeći višegodišnji financijski okvir europskim građanima ponudi što više. Financijska sredstva EU-a mogu se bolje iskoristiti za potporu nacionalnim mjerama za borbu protiv korupcije i zaštitu financijskih interesa EU-a, a to bi zapravo bilo ulaganje u očuvanje vladavine prava. Daljnje zemlje kandidatkinje bit će uključene u Izvješće o vladavini prava ako i kad budu spremne. Izvršenje će biti posebno važno: praćenje provedbe preporuka iz izvješća postat će jedan od načina za konsolidaciju napretka.

Načela na kojima se temelji Izvješće o vladavini prava, odnosno jednako postupanje prema državama članicama, stroga primjena standarda EU-a te postupak ugrađen u dijalog i uzajamno razumijevanje, još su uvijek jednako relevantna. Komisija se veseli surađivati s državama članicama, Europskim parlamentom i Vijećem na tome da vladavina prava ostane solidan temelj europskih demokracija.