



Bruxelles, 26.4.2019.
COM(2019) 198 final

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

Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019.

„Europska unija zajednica je u kojoj vlada pravo. Oko jedne stvari nema kompromisa: presude Suda Europske unije moraju se poštovati i provoditi.”

Predsjednik Komisije Jean-Claude Juncker, govor o stanju Unije 2018.⁽¹⁾

„Poštovanje vladavine prava nije samo preduvjet za zaštitu svih temeljnih vrijednosti navedenih u članku 2. Ono je preduvjet za poštovanje svih prava i obveza koji proizlaze iz Ugovora, kao i za uspostavu uzajamnog povjerenja građana, poduzeća i nacionalnih tijela u pravne sustave svih drugih država članica ⁽²⁾.”

Prvi potpredsjednik Frans Timmermans, plenarna sjednica Europskog parlamenta, 28. veljače 2018.

„Radimo na tome da povećamo povjerenje u pravosuđe. Osiguranje dostatnih financijskih resursa za pravosudni sustav nije trošak nego ulaganje. [...] Država u kojoj pravosuđe dobro funkcionira lakše će privlačiti ulagače.” ⁽³⁾

Povjerenica Jourová, Beč, 30. studenoga 2018.

¹ Govor o stanju Unije 2018. održan pred Europskim parlamentom 12. rujna 2018.: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_hr_0.pdf

² Izjava prvog potpredsjednika Timmermansa u ime Komisije na plenarnoj sjednici Europskog parlamenta od 28. veljače 2018. o odluci Komisije o aktiviranju članka 7. stavka 1. UEU-a u pogledu situacije u Poljskoj.

³ Govor na konferenciji u Beču o učinkovitosti pravosudnih sustava, 30. studenoga 2018.

1. Uvod

Neovisnost, kvaliteta i učinkovitost bitne su sastavnice djelotvornih pravosudnih sustava, ključne za očuvanje vladavine prava i vrijednosti na kojima se temelji Europska unija. Djelotvorni pravosudni sustavi temelj su provedbe prava EU-a. Kada nacionalni sudovi primjenjuju pravo EU-a, djeluju kao sudovi EU-a. Prvenstveno su nacionalni sudovi ti koji jamče djelotvornu provedbu prava i obveza osiguranih pravom EU-a ⁽⁴⁾. Kako je istaknuo Sud Europske unije, učinkovita pravosudna zaštita koju osiguravaju neovisni sudovi temelj je vladavine prava ⁽⁵⁾.

U komunikaciji Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji – trenutačno stanje i mogući sljedeći koraci, koja je donesena 3. travnja 2019., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u utvrđen je kao jedan od alata EU-a za jačanje vladavine prava jer se njime promiču pravosudna reforma i standardi u području vladavine prava ⁽⁶⁾. Poštovanje vladavine prava, uključujući neovisnost pravosudnih sustava, znatno utječe na odluke o ulaganju i na privlačenje poduzeća. Zbog tog je razloga poboljšanje učinkovitosti nacionalnih pravosudnih sustava prioritet europskog semestra – EU-ova godišnjeg ciklusa koordinacije gospodarske politike. U Godišnjem pregledu rasta za 2019. u kojem se utvrđuju gospodarski i socijalni prioriteti EU-a i njegovih država članica za sljedeću godinu ponovno se ističe poveznica između okruženja povoljnog za poslovanje i gospodarskog rasta, s jedne strane, te vladavine prava i djelotvornih pravosudnih sustava, s druge strane ⁽⁷⁾.

U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u („Pregled“) od 2013. izlaže se godišnji sažetak/prikaz pokazatelja relevantnih za neovisnost, kvalitetu i učinkovitost pravosuđa radi praćenja pravosudnih reformi i njihova učinka u državama članicama, jer su to temeljni parametri djelotvornog pravosudnog sustava. U izdanju iz 2019. dodatno se razrađuju pokazatelji za sva tri elementa, a prvi put se navode pokazatelji za:

- detaljnu potrošnju financijskih sredstava u svakom pravosudnom sustavu;
- standarde primijenjene za poboljšanje kvalitete presuda na najvišim sudovima;
- ovlasti upravljanja nacionalnim tužiteljstvima te imenovanje i razrješenje državnih odvjetnika;
- nadležna tijela uključena u disciplinske postupke protiv sudaca;
- standarde i prakse za upravljanje predmetima i neriješenim predmetima na sudovima.

⁴ Članak 19. Ugovora o Europskoj uniji (UEU).

⁵ Presuda Suda (veliko vijeće) od 27. veljače 2018., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses protiv Tribunal de Contas*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

⁶ COM (2019) 163

⁷ Komunikacija Komisije, Godišnji pregled rasta za 2019., 22.11.2018., COM(2018) 770 final, str. 12.

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

Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u usporedni je informativni alat kojim se EU-u i državama članicama svake godine pomaže poboljšati učinkovitost njihovih nacionalnih pravosudnih sustava jer se njime osiguravaju objektivni, pouzdani i usporedivi podaci o nizu pokazatelja koji su važni za ocjenu kvalitete, neovisnosti i učinkovitosti pravosudnih sustava u svim državama članicama. Pregled nije opća jedinstvena ljestvica, nego pregled funkcioniranja svih pravosudnih sustava na temelju pokazatelja koji su od zajedničkog interesa za sve države članice.

Pregledom stanja ne promiče se nijedna posebna vrsta pravosudnog sustava i sve se države članice smatraju jednakima.

Neovisnost, kvaliteta i učinkovitost glavni su parametri učinkovitog pravosudnog sustava bez obzira na model nacionalnog pravosudnog sustava ili pravnu tradiciju na kojoj se temelji. Podatke o tri navedena parametra treba tumačiti zajedno jer su sve tri sastavnice neophodne za učinkovitost pravosudnog sustava te su često međusobno povezane (inicijative usmjerene na poboljšanje jedne od njih mogu utjecati na ostale sastavnice).

Pregled stanja u području pravosuđa uglavnom je usmjeren na građanske i trgovačke parnice te na upravne predmete kako bi se državama članicama pomoglo u nastojanju da stvore veća ulaganja i okruženje koje je povoljnije za građane i poduzeća. Pregled stanja je usporedni alat koji se razvija kroz dijalog s državama članicama i Europskim parlamentom ⁽⁸⁾. Svrha mu je utvrđivanje temeljnih parametara učinkovitog pravosudnog sustava i pružanje relevantnih podataka na godišnjoj razini.

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

Za izradu Pregleda koriste se različiti izvori informacija. Velik dio kvantitativnih podataka dostavlja Komisija Vijeća Europe za ocjenu učinkovitosti pravosuđa (CEPEJ), s kojom je Komisija sklopila ugovor za provedbu posebne godišnje studije. Ti podaci obuhvaćaju razdoblje od 2010. do 2017., a države članice dostavile su ih u skladu s metodologijom CEPEJ-a. U studiji su dostupne i iscrpne primjedbe i obrasci s informacijama po državama koji osiguravaju širi kontekst. Treba ih čitati zajedno s brojčanim podacima ⁽⁹⁾.

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

Ostali izvori podataka su: skupina osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave ⁽¹⁰⁾, Europska mreža sudbenih vijeća (ENCJ) ⁽¹¹⁾, Mreža predsjednika vrhovnih sudova Europske unije (NPSJC) ⁽¹²⁾, Udruženje državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova Europske unije (ACA-Europe) ⁽¹³⁾, Europska

⁸ Europski parlament donio je rezoluciju 29. svibnja 2018. o Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2017. (P8_TA(2018)0216) te je ona utjecala na pripremu ovog izdanja i utjecat će na pripremu budućih izdanja Pregleda.

⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_hr

¹⁰ Zbog pripreme Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u i radi promicanja razmjene najboljih praksi u području učinkovitosti pravosudnih sustava Komisija je od država članica zatražila da odrede dvije osobe za kontakt, jednu iz sudstva i jednu iz ministarstva pravosuđa. Ta neformalna skupina redovito održava sastanke.

¹¹ U ENCJ-u objedinjene su nacionalne institucije u državama članicama koje su neovisne o izvršnoj i zakonodavnoj vlasti te odgovorne za podupiranje sudstva u neovisnom izvršavanju pravde: <https://www.encj.eu/>

¹² NPSJC osigurava forum preko kojeg europske institucije mogu tražiti mišljenja vrhovnih sudova te ih međusobno približiti poticanjem rasprave i razmjene ideja: <http://network-presidents.eu/>

¹³ ACA-Europe sastoji se od Suda EU-a i državnih vijeća ili vrhovnih upravnih sudova svake države članice EU-a: <http://www.juradmin.eu/index.php/en/>

mreža za tržišno natjecanje (ECN) ⁽¹⁴⁾, Odbor za komunikacije (COCOM) ⁽¹⁵⁾, Europska promatračnica za povrede prava intelektualnog vlasništva ⁽¹⁶⁾, Stručna skupina za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma (EGMLTF) ⁽¹⁷⁾, Eurostat ⁽¹⁸⁾, Europska mreža za pravosudnu izobrazbu (EJTN) ⁽¹⁹⁾ i Svjetski gospodarski forum (WEF) ⁽²⁰⁾.

Metodologija koja se upotrebljava u Pregledu stanja dodatno je poboljšana bliskom suradnjom sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave, osobito putem upitnika i prikupljanja podataka o određenim aspektima funkcioniranja pravosudnih sustava.

Dostupno je sve više podataka, posebno o pokazateljima učinkovitosti pravosudnih sustava, jer su mnoge države članice uložile u svoje kapacitete za izradu boljih pravosudnih statistika. Preostale poteškoće oko prikupljanja ili pružanja podataka obično su posljedica nedostatnih statističkih kapaciteta ili činjenice da se nacionalne kategorije za koje se podaci prikupljaju ne podudaraju u potpunosti s kategorijama koje se upotrebljavaju u Pregledu stanja. U vrlo malom broju slučajeva praznine u podacima posljedica su nedostatka volje pojedinih nacionalnih tijela da sudjeluju. Komisija i dalje potiče države članice da dodatno smanje tu prazninu u podacima te da aktivno sudjeluju u razmjeni najbolje prakse.

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

Pregledom stanja pružaju se sastavnice za ocjenu kvalitete, neovisnosti i učinkovitosti nacionalnih pravosudnih sustava te se time nastoji pomoći državama članicama u poboljšanju učinkovitosti njihovih pravosudnih sustava. Time se olakšava utvrđivanje nedostataka i najbolje prakse te praćenje izazova i napretka. U kontekstu europskog semestra posebno ocjenjivanje po zemljama obavlja se u bilateralnom dijalogu s uključenim nacionalnim tijelima i dionicima. Ta se ocjena unosi u godišnja izvješća po državama u okviru semestra te objedinjuje uvid iz Pregleda i kvalitativnu analizu, uzimajući u obzir karakteristike pravnih sustava i širi kontekst država članica o kojima je riječ. Na temelju te analize Komisija Vijeću može predložiti donošenje preporuka po državama članicama za unaprjeđenje nacionalnih pravosudnih sustava.

Zašto su učinkoviti pravosudni sustavi važni u okruženju u kojem se potiču investicije?

Davno je utvrđeno da učinkoviti pravosudni sustavi kojima se čuva vladavina prava imaju pozitivan učinak na gospodarstvo. Kada pravosudni sustavi jamče izvršenje prava, vjerovnici su spremniji posuđivati, poduzeća nisu sklona oportunističkom ponašanju, transakcijski su troškovi niži, a inovativna poduzeća spremnija su na ulaganja. Pozitivan učinak na gospodarstvo nacionalnih pravosudnih sustava koji dobro funkcioniraju ističe se u raznoj literaturi i istraživanjima, među ostalim i onima Međunarodnog

¹⁴ ECN je osnovan kao forum za rasprave i suradnju europskih tijela za tržišno natjecanje u slučajevima u kojima se primjenjuju članci 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. ECN predstavlja okvir za mehanizme bliske suradnje iz Uredbe Vijeća 1/2003. Komisija i nadležna tijela za tržišno natjecanje iz svih država članica EU-a međusobno surađuju kroz ECN: http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html

¹⁵ COCOM se sastoji od predstavnika država članica EU-a. Njegova je glavna uloga pružanje mišljenja o nacrtima mjera koje Komisija namjerava donijeti u vezi s digitalnim tržištem: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/communications-committee>

¹⁶ Europska promatračnica za povrede prava intelektualnog vlasništva je mreža stručnjaka i dionika specijalista. Sastoji se od predstavnika javnog i privatnog sektora koji surađuju u aktivnim radnim skupinama. <https://euipo.europa.eu/ohimportal/en/web/observatory/home>

¹⁷ EGMLTF se redovito sastaje kako bi se razmijenila stajališta te Komisiji pomoglo u definiranju politike i izradi novog zakonodavstva u području sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma: http://ec.europa.eu/justice/civil/financial-crime/index_en.htm

¹⁸ Eurostat je statistički ured EU-a: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>

¹⁹ EJTN je glavna platforma za izobrazbu i razmjenu znanja o europskom pravosuđu te glavni promicatelj toga znanja. Izrađuje standarde i programe izobrazbe, koordinira razmjene i programe izobrazbe u pravosuđu, širi stručno znanje u vezi s izobrazbom te promiče suradnju među ustanovama EU-a za pravosudnu izobrazbu. EJTN ima 34 člana koji predstavljaju države EU-a i transnacionalna tijela EU-a. <http://www.ejtn.eu/>

²⁰ WEF je Međunarodna organizacija za javno-privatnu suradnju, a članovi su joj trgovačka društva: <https://www.weforum.org/>

monetarnog fonda ⁽²¹⁾, Europske središnje banke ⁽²²⁾, OECD-a ⁽²³⁾, Svjetskog gospodarskog foruma ⁽²⁴⁾ i Svjetske banke ⁽²⁵⁾.

Iz nedavne studije proizašlo je da skraćivanje trajanja sudskih postupaka za 1 % (vrijeme potrebno za donošenje odluka ⁽²⁶⁾) može dovesti do povećanja rasta poduzeća ⁽²⁷⁾, a povećanje za 1 % broja poduzeća koja smatraju da je pravosudni sustav neovisan obično je povezano s većim prometom i rastom produktivnosti ⁽²⁸⁾. Druga studija ukazala je na pozitivnu korelaciju između percepcije pravosudne neovisnosti i tokova izravnih stranih ulaganja u središnjoj i istočnoj Europi ⁽²⁹⁾.

K tomu, u nekoliko anketa istaknuta je važnost učinkovitih nacionalnih pravosudnih sustava za poduzeća. Primjerice, u jednoj anketi 93 % velikih poduzeća odgovorilo je da sustavno analiziraju uvjete vladavine prava (uključujući neovisnost pravosuđa) u zemljama u koje ulažu ⁽³⁰⁾, a u drugoj je više od polovine malih i srednjih poduzeća odgovorilo da su troškovi i prekomjerno trajanje sudskih postupaka među glavnim razlozima zbog kojih ne pokreću sudske postupke zbog povrede prava intelektualnog vlasništva ⁽³¹⁾.

²¹ MMF, Regionalni gospodarski izgledi, studeni 2017., *Europe: Europe Hitting its Stride*, str. xviii, str. 40., 70.: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/EUR/2017/November/eur-booked-print.ashx?la=en>

²² ECB, 'Structural policies in the euro area', June 2018, ECB Occasional Paper Series No 210: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op210.en.pdf?3db9355b1d1599799aa0e475e5624651>

²³ Vidjeti npr. „What makes civil justice effective?” (Što čini građansko pravosuđe učinkovitim?), Napomene o politici Odjela za gospodarstvo Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj, br. od 18. lipnja 2013. i „The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics” (Ekonomija građanskog pravosuđa: novi podaci o zemljama i empirijski podaci), Radni dokumenti Odjela za gospodarstvo Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj, br. 1060.

²⁴ Svjetski gospodarski forum, „The Global Competitiveness Report 2018” (Izvješće o globalnoj konkurentnosti za 2018.), listopad 2018.: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>

²⁵ Svjetska banka, „World Development Report 2017: Governance and the Law, Chapter 3: The role of law” (Izvješće o svjetskom razvoju za 2017.: Upravljanje i pravo, 3. poglavlje: Uloga zakona), pp. 83, 140: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

²⁶ Pokazatelj „vrijeme potrebno za donošenje odluke” odnosi se na broj neriješenih predmeta podijeljen s brojem riješenih predmeta na kraju godine i pomnožen s 365 dana. To je standardni pokazatelj koji je utvrdio CEPEJ Vijeća Europe: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

²⁷ Vincenzo Bove i Leandro Elia; Pravosudni sustav i gospodarski razvoj diljem država članica EU-a, tehničko izvješće JRC-a, EUR 28440 EN, Ured za publikacije EU-a, Luxembourg, 2017. http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594_2017_the_judicial_system_and_economic_development_across_eu_member_states.pdf

²⁸ Isto.

²⁹ Učinak pravosudne neovisnosti na izravna strana ulaganja u istočnoj Europi i južnoj Aziji; Bülent Dogru; 2012, MPRA Munich Personal RePEc Archive: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA_paper_40322.pdf . U studiju su uvrštene ove države članice EU-a: BG, HR, CZ, EE, HU, LV, LT, RO, SK i SI.

³⁰ The Economist Intelligence Unit: „Risk and Return – Foreign Direct Investment and the Rule of Law” (Rizik i povrat ulaganja – Izravna strana ulaganja i vladavina prava), 2015. http://www.biicl.org/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf, str.22

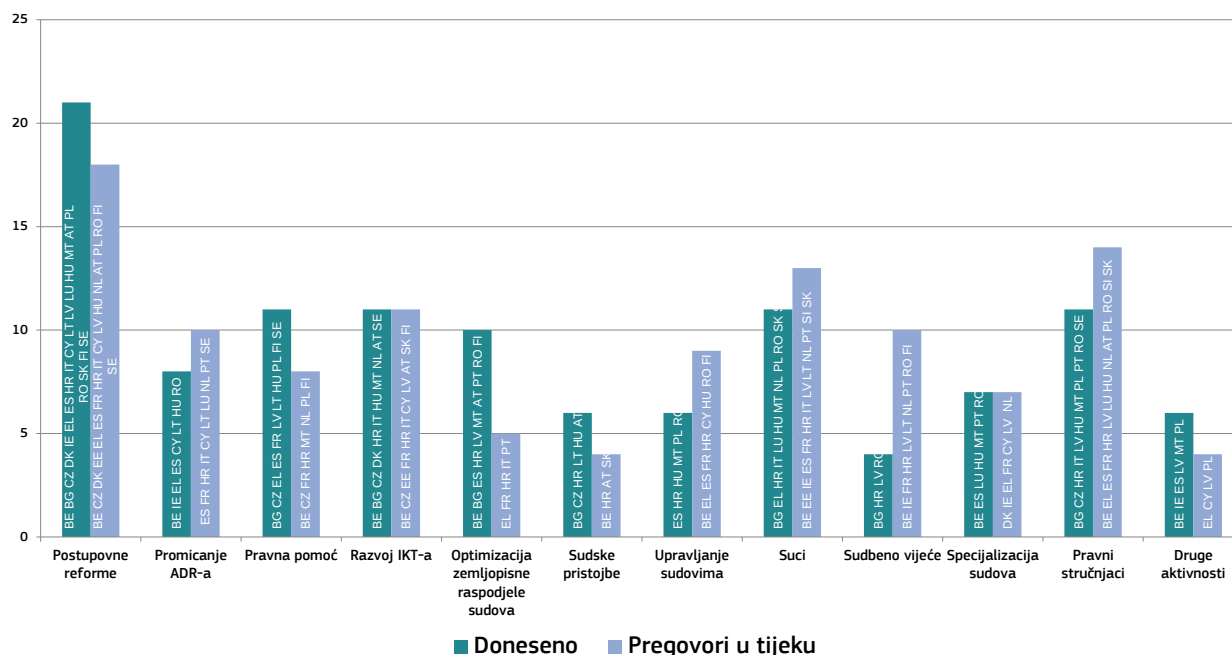
³¹ Pregled stanja u području intelektualnog vlasništva za MSP-ove za 2016., Ured Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO). https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/sme_scoreboard_study_2016/Executive-summary_en.pdf

2. KONTEKST: KLJUČNA KRETANJA U PRAVOSUDNIM REFORMAMA U 2018.

2.1. Mapiranje pravosudnih reformi

Velik je broj država članica 2018. nastavio sa svojim nastojanjima u pogledu poboljšanja učinkovitosti nacionalnih pravosudnih sustava. Na slici 1. vidljiv je pregled donesenih i predviđenih mjera u različitim funkcionalnim područjima pravosudnih sustava u državama članicama.

Slika 1: Zakonodavne i regulatorne aktivnosti koje se odnose na pravosudne sustave u 2018. (donesene mjere/inicijative o kojima se pregovara po državi članici) (izvor: Europska komisija⁽³²⁾)



U mnogim državama članicama u 2018. postupovnom pravu i dalje se pridavala velika pozornost te su se odvijale znatne zakonodavne aktivnosti ili su one bile planirane u bliskoj budućnosti. Intenzivnija aktivnost bila je primjetna i kada je riječ o statusu sudaca, reformama u području djelatnosti pravnih stručnjaka, razvoju IKT-a, pravnoj pomoći i mjerama za optimiziranje zemljopisnog rasporeda sudova. U usporedbi s prethodnim Pregledom vidljivo je da su države članice intenzivirale aktivnosti u određenim područjima jer su radile na prethodno najavljenim planovima reformi, a u drugim područjima uskoro se mogu očekivati reforme. To treba promatrati uzimajući u obzir činjenicu da reforme pravosuđa mogu potrajati – te je ponekad potrebno nekoliko godina od prve najave reformi do donošenja zakonodavnih i regulatornih mjera i njihove stvarne provedbe.

³² Informacije su prikupljene u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave 26 država članica. Ujedinjena Kraljevina nije dostavila informacije. Njemačka je objasnila da je u tijeku niz reformi povezanih s pravosuđem kod kojih se područje primjene i opseg reforme može razlikovati u 16 saveznih pokrajina.

2.2. Praćenje pravosudnih reformi

Komisija je 2018. nastavila pratiti reforme koje poduzimaju države članice.

– Rezultati europskog semestra 2018. –

Poboljšanje neovisnosti, kvalitete i učinkovitosti pravosudnih sustava važan je prioritet u okviru strukturnih reformi koje se potiču kroz europski semestar. Ciklus europskog semestra počinje svake godine u studenome kada Komisija predstavlja svoje prioritete za sljedeću godinu (Komunikacija o Godišnjem pregledu rasta). U veljači službe Komisije predstavljaju ocjene pojedinih zemalja koje obuhvaćaju sva pitanja kojima se semestar bavi u izvješćima po zemljama. Komisija u svibnju/lipnju predstavlja prijedloge specifičnih preporuka koje su namijenjene pojedinim državama članicama. Vijeće donosi te preporuke u srpnju nakon što ih je podržalo Europsko vijeće.

Vijeće je, na temelju prijedloga Komisije, u okviru europskog semestra 2018. uputilo preporuke pet država članica u vezi s njihovim pravosudnim sustavima ⁽³³⁾. Osim država članica koje su primile pojedinačne preporuke, dodatnih 11 država članica i dalje se suočavaju s posebnim izazovima u vezi sa svojim pravosudnim sustavima, uključujući pitanja vladavine prava i neovisnosti pravosuđa, te ih Komisija prati kroz europski semestar ⁽³⁴⁾.

– Izvješća u okviru mehanizma suradnje i provjere 2018. –

Mehanizam suradnje i provjere (CVM) uspostavljen je u vrijeme pristupanja Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji 2007. ⁽³⁵⁾ u cilju rješavanja nedostataka reforme pravosuđa te borbe protiv korupcije i, kad je riječ o Bugarskoj, borbe protiv organiziranog kriminala. Otada se izvješćima u okviru CVM-a prati napredak bugarskih i rumunjskih vlasti, a posebnim im se preporukama nastoji pomoći u usmjeravanju aktivnosti koje poduzimaju ⁽³⁶⁾.

U izvješćima u okviru CVM-a u studenome 2018. Komisija je analizirala napredak u odnosu na preporuke iz prethodnih izvješća. U izvješću o Rumunjskoj zabilježeno je da su poduzeti neki koraci za provedbu konačnih preporuka, no zbog nedavnih kretanja napredak je poništen te je pozitivna ocjena iz siječnja 2017. dovedena u pitanje. U izvješću o Bugarskoj zaključeno je da je

³³ HR, IT, CY, PT, SK. Vidjeti Preporuku Vijeća od 13. srpnja 2018. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2018. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2018. (2018/C 320/10); Preporuku Vijeća od 13. srpnja 2018. o Nacionalnom programu reformi Italije za 2018. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Italije za 2018. (2018/C 320/11); Preporuku Vijeća od 13. srpnja 2018. o Nacionalnom programu reformi Cipra za 2018. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Cipra za 2018. (2018/C 320/12); Preporuku Vijeća od 13. srpnja 2018. o Nacionalnom programu reformi Portugala za 2018. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2018. (2018/C 320/21); Preporuku Vijeća od 13. srpnja 2018. o Nacionalnom programu reformi Slovačke za 2018. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Slovačke za 2018. (2018/C 320/24).

³⁴ BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO, SI. Ti se izazovi mogu iščitati u uvodnim izjavama preporuka za pojedine zemlje i u izvješćima po zemljama koja se odnose na te države članice. Najnovija izvješća po zemljama za 2019. objavljena su 27. veljače 2019. i dostupna su na adresi https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_en

³⁵ Zaključci Vijeća ministara, 17. listopada 2006. (13339/06); Odluka Komisije od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma suradnje i provjere napretka Bugarske u ispunjavanju posebnih mjerila u području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala (priopćeno pod brojem dokumenta C(2006) 6570).

Zaključci Vijeća ministara, 17. listopada 2006. (13339/06); Odluka Komisije od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije (priopćeno pod brojem dokumenta C(2006) 6569).

³⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en

nekoliko preporuka već provedeno te da će se niz drugih uskoro provesti. Komisija je na odgovarajući način popratila ta izvješća.

2.3. Potpora pravosudnim reformama

– *Europski strukturni i investicijski fondovi* –

Kroz europske strukturne i investicijske fondove (ESI fondovi) Komisija pruža financijsku potporu za određene reforme pravosuđa. Od 2007. 16 država članica iskoristilo je Europski socijalni fond (ESF) i Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) za poboljšanje učinkovitosti svojih pravosudnih sustava ⁽³⁷⁾. Od 2007. do 2020. dodijelit će se više od 900 milijuna EUR za povećanje učinkovitosti i poboljšanje kvalitete pravosudnih sustava u državama članicama ⁽³⁸⁾. Financirane aktivnosti uključuju:

- razvoj i nadogradnju poslovnih procesa na sudovima te uvođenje sustava za upravljanje predmetima ili razvoj ili nadogradnju procesa za upravljanje ljudskim resursima,
- digitalizaciju sudskih službi i nabavu sustava informacijske i komunikacije tehnologije,
- pružanje izobrazbe za suce, državne odvjetnike, sudske osoblje, sudske izvršitelje, javne bilježnike i odvjetnike te povećanje svijesti građana o njihovim pravima.

Komisija posebno pazi na to da se osigura da se sredstva EU-a upotrebljavaju na odgovarajući način za reforme koje su u skladu s vladavinom prava. Komisija naglašava važnost odabira pristupa usmjerenog na rezultate pri provedbi prioriteta financiranja te poziva države članice da ocijene učinak potpore iz ESI fondova.

– *Tehnička podrška* –

Države članice oslanjaju se na tehničku potporu Komisije koja je dostupna putem Službe za potporu strukturnim reformama (SRSS) u okviru Programa za potporu strukturnim reformama ⁽³⁹⁾ koja ima ukupni proračun od 222,8 milijuna EUR tijekom razdoblja 2017.–2020. Od 2017. 16 država članica ⁽⁴⁰⁾ primaju ili su zatražile tehničku potporu za široki raspon područja. To obuhvaća, primjerice, tehničku potporu za poboljšanje učinkovitosti sudskog sustava, reforme zemljopisne raspodjele sudova, potporu u pogledu organizacije sudova, osmišljavanja ili provedbe programa e-pravosuđe i kiberpravosuđe, sustava upravljanja predmetima, odabira i promaknuća sudaca, izobrazbe sudaca te izvansudskog rješavanja potrošačkih sporova. Komisija je u svibnju 2018. predstavila svoje prijedloge za sljedeće višegodišnje financijsko razdoblje 2021.–2027., a posebno za novi Program za potporu reformama s ukupnim proračunom od 25 milijardi EUR za financijsku i tehničku potporu svim državama članicama radi uvođenja i provedbe reformi usmjerenih na modernizaciju gospodarstva, a posebno reformskih prioriteta utvrđenih u kontekstu Europskog semestra ⁽⁴¹⁾.

2.4. Osiguravanje neovisnosti sudstva

³⁷ BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, LV, LT, HU, MT, PL, PT, RO, SI i SK.

³⁸ Prikazani podaci temelje se na podacima prikupljenima u jesen 2017. te ažuriranima u lipnju 2018. S obzirom na to da je tekuće programsko razdoblje 2014.–2020. u tijeku, ukupan iznos za pravosudne sustave može se povećati te se iznosi dodijeljenih sredstava za različite vrste aktivnosti mogu promijeniti do kraja programskog razdoblja 2023.

³⁹ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en

⁴⁰ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI i SK.

⁴¹ Vidjeti i priopćenje za medije IP/18/3972, 31. svibnja 2018., dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3972_hr.htm

EU koristi razne instrumente kako bi osigurao poštovanje neovisnosti sudstva u državama članicama radi zaštite funkcioniranja Unije.

– Postupci zbog povrede i presude Suda Europske unije –

Komisija se zalaže za pokretanje sudskih postupaka u slučajevima kada nacionalno pravo sprečava nacionalne pravosudne sustave da osiguraju učinkovitu primjenu prava EU-a u skladu sa zahtjevima vladavine prava i člankom 47. Povelje EU-a o temeljnim pravima ⁽⁴²⁾.

Komisija je u rujnu 2018. odlučila uputiti predmet protiv Poljske Sudu Europske unije jer je Zakonom o Vrhovnom sudu prekršeno načelo nesmjernosti i neovisnosti sudaca ⁽⁴³⁾. Komisija je zabrinuta zbog naglog smanjenja dobi za umirovljenje sudaca Vrhovnog suda i diskrecijskog prava Predsjednika Republike da produlji aktivnu službu tih sudaca bez jasnih kriterija i bez pravosudne revizije konačne odluke; Komisija to smatra kršenjem članka 19. stavka 1. UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje ⁽⁴⁴⁾. Na zahtjev Komisije Sud Europske unije 17. prosinca 2018. izdao je privremene mjere kojima se Poljskoj nalaže da ponovno uspostavi stanje na Vrhovnom sudu kakvo je bilo prije 3. travnja 2018., kada je sporni zakon stupio na snagu, dok se ne donese konačna presuda u predmetu ⁽⁴⁵⁾. Poljski parlament 1. siječnja 2019. donio je zakon o provedbi naloga Suda. Nezavisni odvjetnik na Sudu Europske unije ustvrdio je 11. travnja 2019. da bi Sud trebao presuditi da su odredbe poljskoga zakonodavstva u vezi sa smanjenjem dobi za umirovljenje sudaca Vrhovnog suda suprotne pravu EU-a jer se njima krše načela nesmjernosti sudaca i pravosudne neovisnosti ⁽⁴⁶⁾.

Komisija je 3. travnja 2019. pokrenula postupak zbog povrede slanjem službene opomene Poljskoj zbog novog disciplinskog sustava za suce redovnih sudova jer se time narušava njihova neovisnost, s obzirom na to da im se ne daju potrebna jamstva zaštite od političke kontrole ⁽⁴⁷⁾.

Važnost toga da države članice osiguraju neovisnost nacionalnih sudova, kao pitanje prava EU-a, naglašena je u nedavnoj sudskoj praksi Suda Europske Unije ⁽⁴⁸⁾. Posebno, Sud je pojasnio da uvjet neovisnosti sudstva znači i to da u disciplinski sustav za suce koji presuđuju u sporovima moraju biti ugrađena potrebna jamstva kako bi se spriječio rizik uporabe tog sustava kao sustava političke kontrole sadržaja pravosudnih odluka ⁽⁴⁹⁾.

Niz nacionalnih sudova 2018. je od Suda Europske Unije zatražio mišljenje, u okviru mehanizma zahtjeva za prethodnu odluku (članak 267. UFEU-a), o zahtjevima za pravosudnu neovisnost u

⁴² Komunikacija Komisije – Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata, 2017/C/18/02, SL C 18, 19.1.2017., str. 10.–20.

⁴³ Komisija je u prosincu 2017. odlučila uputiti predmet protiv poljske vlade Sudu Europske unije zbog povrede prava EU-a zakonom o organizaciji redovnih sudova. Komisija smatra da se tim zakonom krši članak 19. stavak 1. UEU-a zajedno s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima. Za više informacija, vidjeti: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.pdf

⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_hr.htm

⁴⁵ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180204en.pdf>

⁴⁶ Vidjeti Mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva od 11. travnja 2019., Europska komisija protiv Republike Poljske, ECLI:EU:C:2019:325.

⁴⁷ Vidjeti i priopćenje za medije IP/19/1957, 3. travnja 2019., dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.pdf

⁴⁸ Vidjeti posebno presudu Suda (veliko vijeće) od 27. veljače 2018., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses protiv Tribunal de Contas*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, dostupno putem poveznice: <https://goo.gl/utc5GR>. Presuda Suda (veliko vijeće) od 25. srpnja 2018., *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, dostupno putem poveznice: <https://goo.gl/ty1fnk>.

⁴⁹ Presuda Suda (veliko vijeće) od 25. srpnja 2018., *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, točka 67., dostupno putem poveznice: <https://goo.gl/ty1fnk>.

okviru prava EU-a. Poljski Vrhovni sud uputio je šest takvih predmeta ⁽⁵⁰⁾, poljski Vrhovni upravni sud jedan ⁽⁵¹⁾, a redovni sudovi uputili su tri predmeta ⁽⁵²⁾ ⁽⁵³⁾.

– *Postupci u skladu s člankom 7. UEU-a i okvir vladavine prava* –

Člankom 7. stavkom 1. UEU-a predviđen je preventivni mehanizam koji je moguće aktivirati u slučaju očite opasnosti od teškog kršenja vrijednosti utvrđenih u članku 2. UFEU-a, a člankom 7. stavkom 2. UEU-a predviđen je mehanizam sankcioniranja samo ako država članica teško i trajno krši te vrijednosti. Komisija je okvir za vladavinu prava utvrdila 2014. ⁽⁵⁴⁾, a njegovu ulogu potvrdio je i Sud ⁽⁵⁵⁾. Njime se osigurava postupak dijaloga s državom članicom koji se odvija u fazama i strukturiran je na temelju mišljenja i preporuka Komisije. Cilj je spriječiti nastajanje sustavne prijetnje vladavini prava, za čije bi uklanjanje bilo potrebno primijeniti postupak iz članka 7. UEU-a. Okvir za vladavinu prava dosad je prvi i jedini put upotrijebljen na početku dijaloga s Poljskom u siječnju 2016. ⁽⁵⁶⁾. Iako je dijalog pridonio utvrđivanju problema i formuliranju rasprave, nedostaci u pogledu vladavine prava nisu uklonjeni te je Komisija u prosincu 2017. pokrenula postupak iz članka 7. stavka 1. UEU-a ⁽⁵⁷⁾. Vijeće je održalo tri rasprave o Poljskoj, 26. lipnja, 18. rujna i 11. prosinca 2018., u okviru članka 7. stavka 1. UEU-a.

Europski parlament podnio je obrazloženi prijedlog Vijeću 12. rujna 2018., u skladu s člankom 7. stavkom 1. UEU-a, kako bi ono utvrdilo postoji li očita opasnost od teškog kršenja temeljnih vrijednosti EU-a u Mađarskoj ⁽⁵⁸⁾.

⁵⁰ Predmeti C-522/18; C-537/18; C-585/18; C-624/18; C-625/18; C-668/18.

⁵¹ Predmet C-824/18.

⁵² Predmeti C-558/18; C-563/18; C-623/18.

⁵³ Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se, među ostalim, na usklađenost novog disciplinskog sustava za suce, sastava Nacionalnog pravosudnog vijeća i nove disciplinske komore Vrhovnog suda sa zahtjevima EU-a za pravosudnu neovisnost.

⁵⁴ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 11. ožujka 2014., „Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava”, COM(2014) 158 final/2. Vidjeti i priopćenje za medije IP-14-237, 11. ožujka 2014., dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_hr.htm

⁵⁵ Vidjeti predmet C-619/18 R, *Komisija protiv Poljske*, nalog od 17. prosinca 2018.

⁵⁶ Dijalog se odvijao od siječnja 2016. do prosinca 2017. Komisija je donijela jedno mišljenje 1. lipnja 2016. i četiri preporuke 27. srpnja 2016., 21. prosinca 2016., 26. srpnja 2017. i 20. prosinca 2017. Komisija je 20. prosinca 2017. zaključila da postoji očita opasnost od teškog kršenja vladavine prava u Poljskoj i predložila je Vijeću da donese odluku na temelju članka 7. stavka 1. Ugovora o Europskoj uniji.

⁵⁷ COM(2017) 835 final.

⁵⁸ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act>

3. GLAVNI NALAZI PREGLEDA STANJA U PODRUČJU PRAVOSUĐA U EU-U ZA 2019.

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

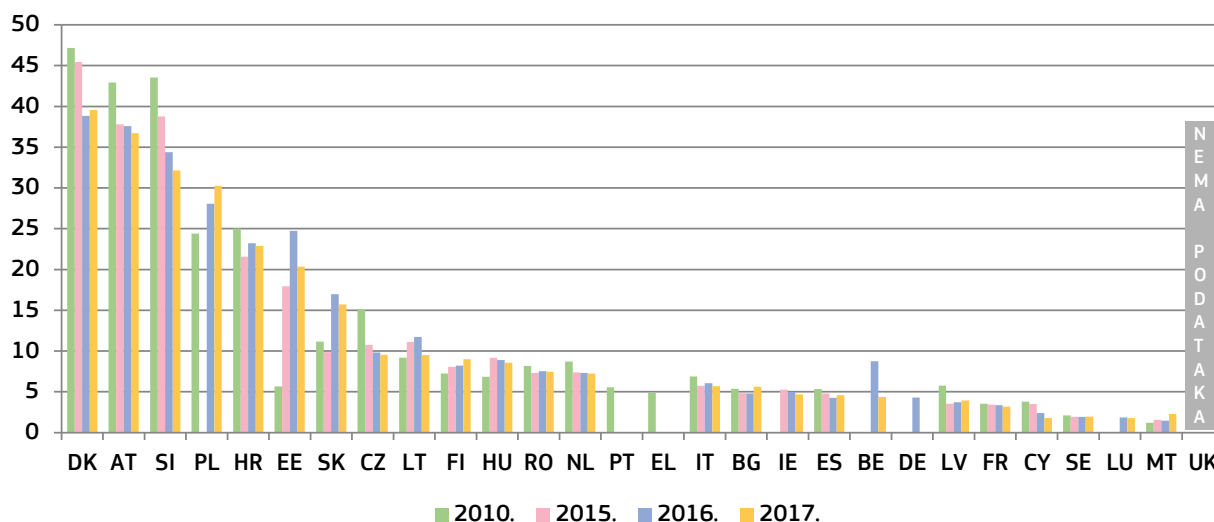
3.1. Učinkovitost pravosudnih sustava

U Pregledu stanja prikazani su pokazatelji učinkovitosti postupaka u širokim područjima građanskih, trgovačkih i upravnih predmeta te u posebnim područjima u kojima upravna tijela i sudovi primjenjuju pravo EU-a (⁵⁹).

3.1.1. Kretanja u broju predmeta

Broj predmeta u pravosudnim sustavima država članica velik je te i dalje stabilan iako se znatno razlikuje među državama članicama (slika 2.). To pokazuje važnost daljnjih nastojanja u cilju osiguravanja učinkovitosti pravosudnih sustava.

Slika 2: Broj novih građanskih, trgovačkih, upravnih i ostalih predmeta (*) (prvi stupanj/na 100 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a (⁶⁰))

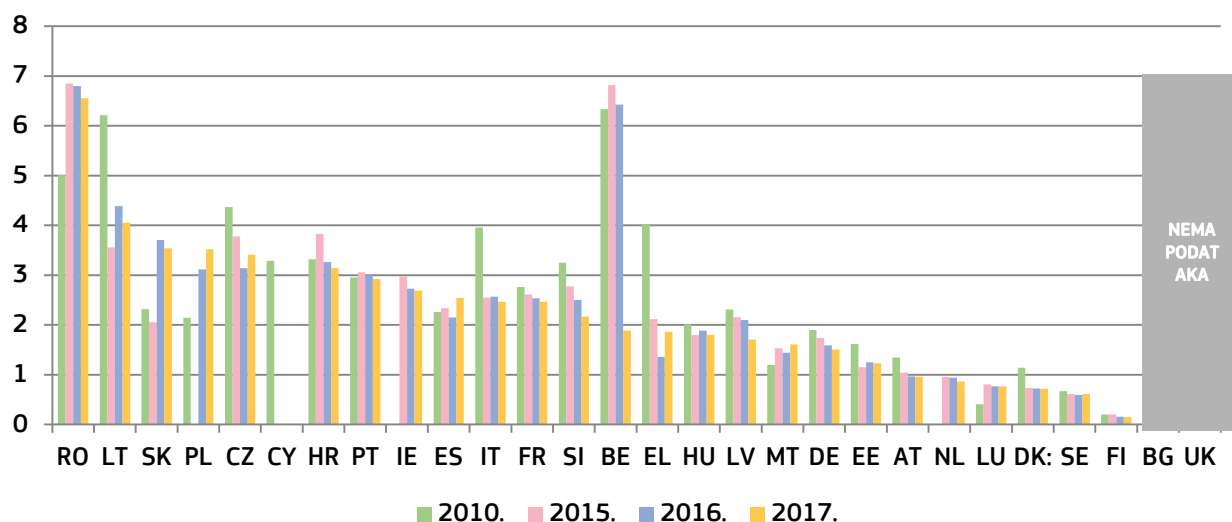


(*) Na temelju metodologije CEPEJ-a ova kategorija uključuje sve građanske i trgovačke parnične i izvanparnične predmete, izvanparnične zemljišnoknjižne predmete i predmete koji se odnose na poslovne registre, predmete koji se odnose na ostale registre, ostale izvanparnične predmete, upravne predmete i druge predmete koji nisu kazneni predmeti. Metodologija je izmijenjena u SK.

⁵⁹ Izvršenje sudskih odluka isto je tako važno za učinkovitost pravosudnog sustava. Međutim, usporedivi podaci nisu dostupni u većini država članica.

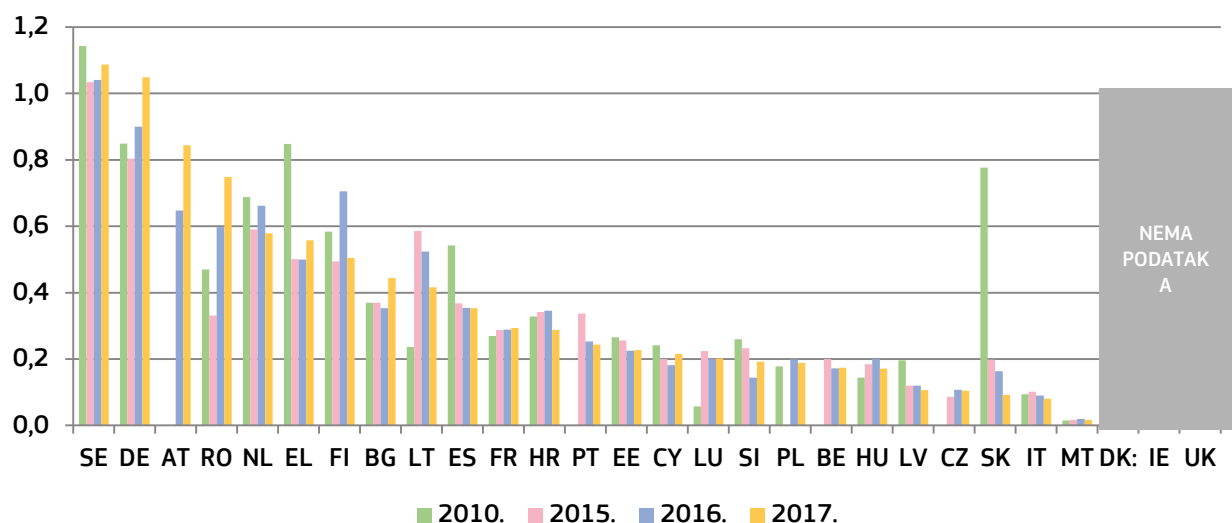
⁶⁰ Studija iz 2019. o funkcioniranju pravosudnih sustava u državama članicama EU-a koju je za Komisiju pripremlilo Tajništvo CEPEJ-a: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_hr

Slika 3: Broj novih građanskih i trgovačkih parničnih predmeta (*) (prvi stupanj/na 100 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)



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

Slika 4: Broj novih upravnih predmeta (*) (prvi stupanj/na 100 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)



(*) Na temelju metodologije CEPEJ-a upravni predmeti odnose se na sporove između građana i lokalnih, regionalnih ili nacionalnih tijela. Metodologija je izmijenjena u EL i SK. DK i IE ne evidentiraju zasebno upravne predmete.

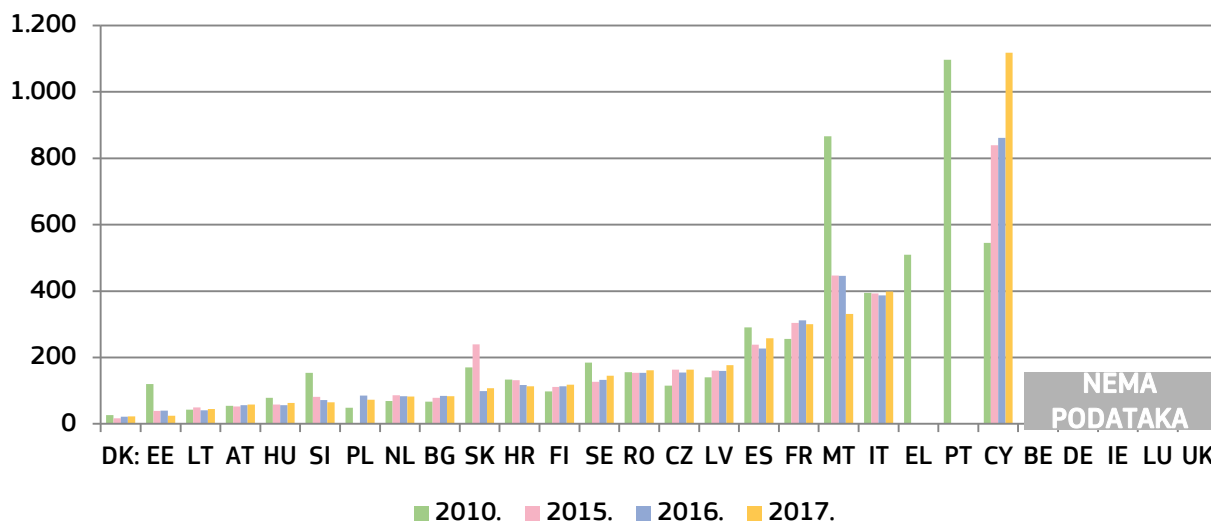
3.1.2. Opći podaci o učinkovitosti

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

– Trajanje postupaka –

Trajanje postupaka prikazuje procijenjeno vrijeme (u danima) potrebno za rješavanje predmeta na sudu, odnosno vrijeme koje je potrebno sudu da donese prvostupanjsku odluku. Pokazatelj „vrijeme potrebno za donošenje odluke” odnosi se na broj neriješenih predmeta podijeljen s brojem riješenih predmeta na kraju godine i pomnožen s 365 dana ⁽⁶¹⁾. Brojke se uglavnom odnose na prvostupanjske postupke i uspoređuju se, ako su dostupni, podaci za 2010., 2015., 2016. i 2017. ⁽⁶²⁾. Dvije slike prikazuju vrijeme potrebno za donošenje odluke u građanskim i trgovačkim parničnim predmetima te upravnim predmetima na sudovima svih stupnjeva 2017.

Slika 5: Vrijeme potrebno za donošenje odluke u građanskim, trgovačkim, upravnim i ostalim predmetima (*) (prvi stupanj/u danima) (izvor: studija CEPEJ-a)

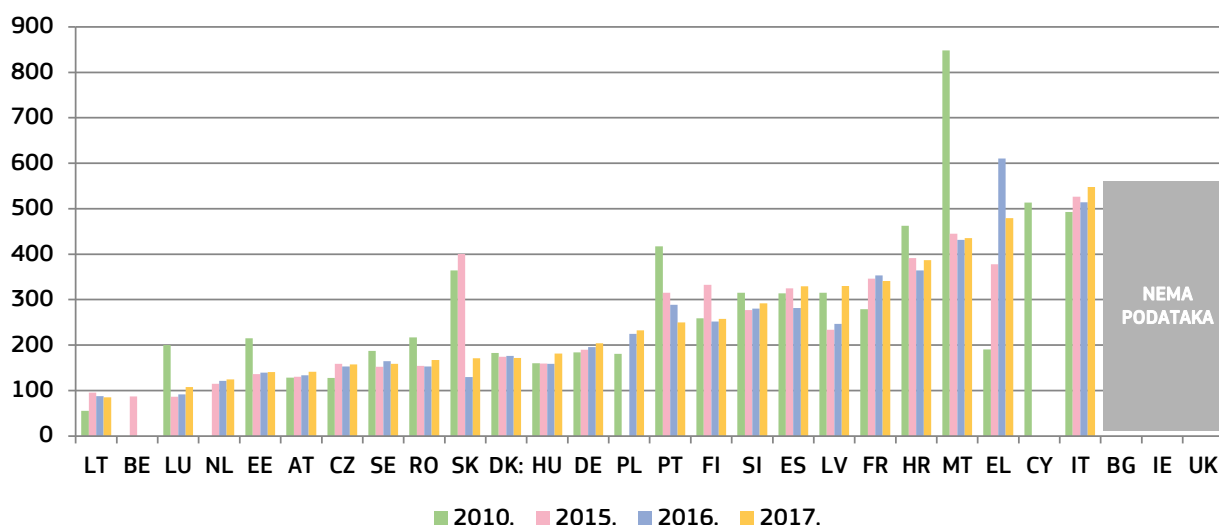


(*) Na temelju metodologije CEPEJ-a ova kategorija uključuje sve građanske i trgovačke parnične i izvanparnične predmete, izvanparnične zemljišnoknjižne predmete i predmete koji se odnose na poslovne registre, predmete koji se odnose na ostale registre, ostale izvanparnične predmete, upravne predmete i druge predmete koji nisu kazneni predmeti. Metodologija je izmijenjena u SK. Predmeti u postupku uključuju sudove svih stupnjeva u CZ i, a do 2016. i u SK.

⁶¹ Trajanje postupaka, stopa rješavanja predmeta i broj predmeta u postupku standardni su pokazatelji koje je definirao CEPEJ: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

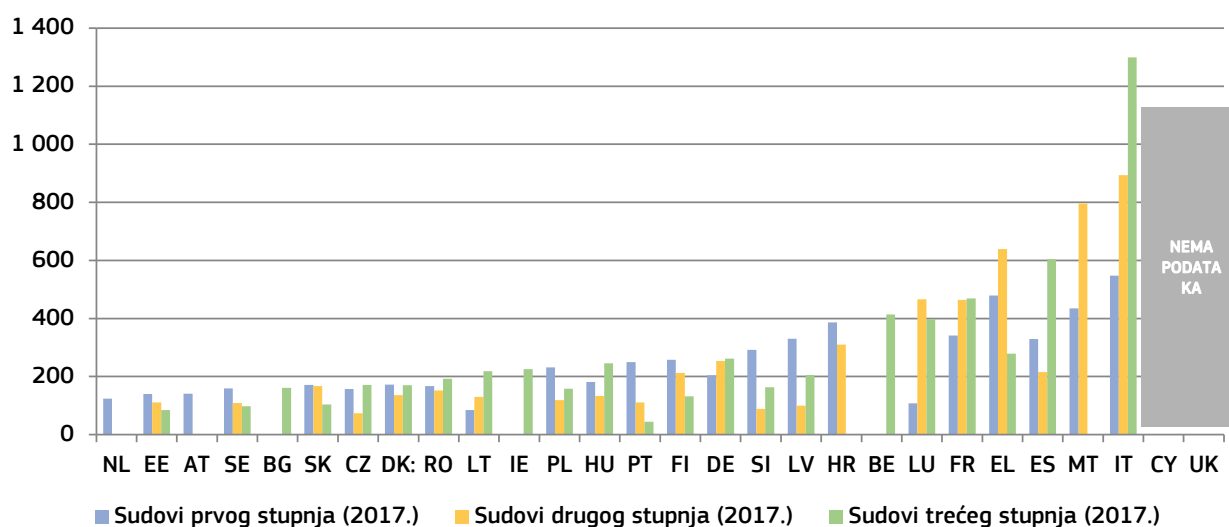
⁶² Godine su odabrane kako bi se očuvala sedmogodišnja perspektiva s 2010. kao polaznom godinom, pri čemu se istodobno izbjegava pretrpanost slika. Podaci za 2012., 2013. i 2014. dostupni su u izvješću CEPEJ-a.

Slika 6: Vrijeme potrebno za donošenje odluke u građanskim i trgovačkim parničnim predmetima (*) (prvi stupanj/u danima) (izvor: studija CEPEJ-a)



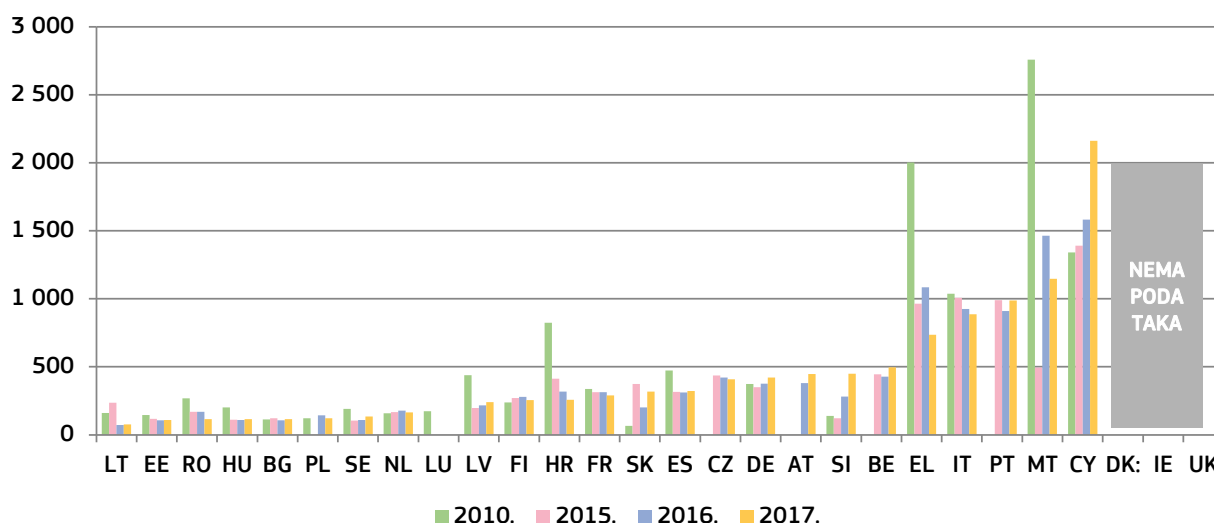
(*) Na temelju metodologije CEPEJ-a građanski/trgovački parnični predmeti odnose se na sporove između stranaka, npr. sporove u vezi s ugovorima. Izvanparnični građanski/trgovački predmeti odnose se na neosporavane postupke, npr. neosporavane platne naloge. Metodologija je izmijenjena u EL i SK. Predmeti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

Slika 7: Vrijeme potrebno za donošenje odluke u građanskim i trgovačkim parničnim predmetima (*) na svim stupnjevima 2017. (prvi, drugi i treći stupanj/u danima) (izvor: studija CEPEJ-a)



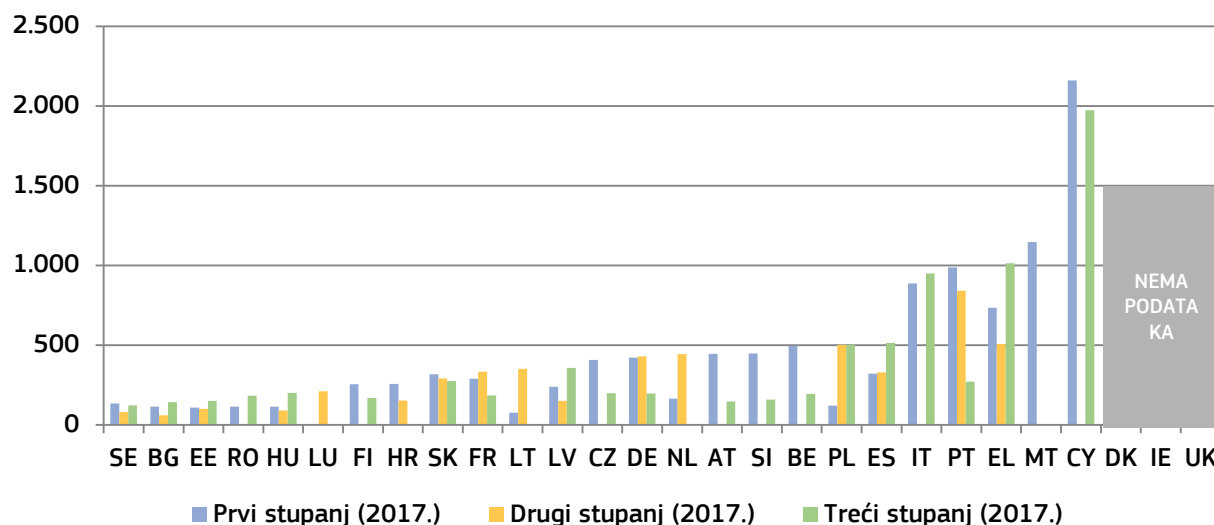
(*) Raspored se utvrđuje prema stupnju suda s najduljim postupcima u svakoj državi članici. Podaci nisu dostupni za prvostupanjske i drugostupanjske sudove u BE, BG i IE, za drugostupanjske i trećestupanjske sudove u NL i AT, za trećestupanjske sudove u HR. Nema trećestupanjskog suda u MT. Pristup trećestupanjskom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

Slika 8: Vrijeme potrebno za donošenje odluke u upravnim predmetima (*) (prvi stupanj/u danima) (izvor: studija CEPEJ-a)



(*) Na temelju metodologije CEPEJ-a upravni predmeti odnose se na sporove između građana i lokalnih, regionalnih ili nacionalnih tijela. Metodologija je izmijenjena u **EL** i **SK**. Predmeti u postupku uključuju sudove svih stupnjeva u **CZ**, a do 2016. i u **SK**. **DK** i **IE** ne evidentiraju zasebno upravne predmete.

Slika 9: Vrijeme potrebno za donošenje odluke u upravnim predmetima (*) na svim stupnjevima 2017. (prvi stupanj i, ako je primjenjivo, drugi i treći stupanj/u danima) (izvor: studija CEPEJ-a)

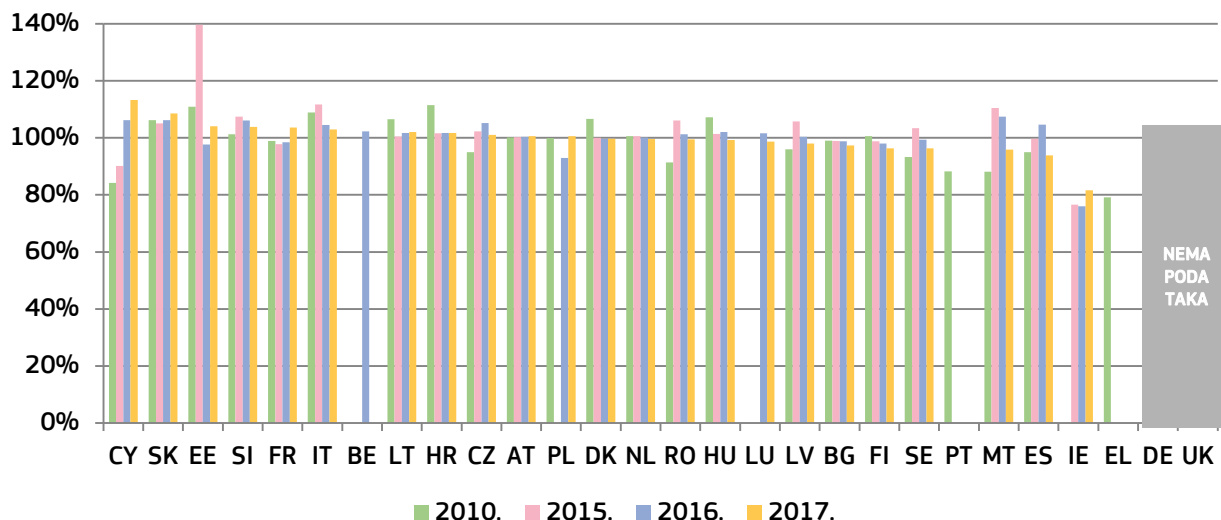


(*) Raspored se utvrđuje prema stupnju suda s najduljim postupcima u svakoj državi članici. Podaci nisu dostupni: za prvostupanjski sud u **LU**, drugostupanjske sudove u **MT** i **RO** te trećestupanjski sud u **NL**. Vrhovni ili drugi najviši sud jedini je sud za žalbe u **CZ**, **IT**, **CY**, **AT**,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

– Stopa rješavanja predmeta –

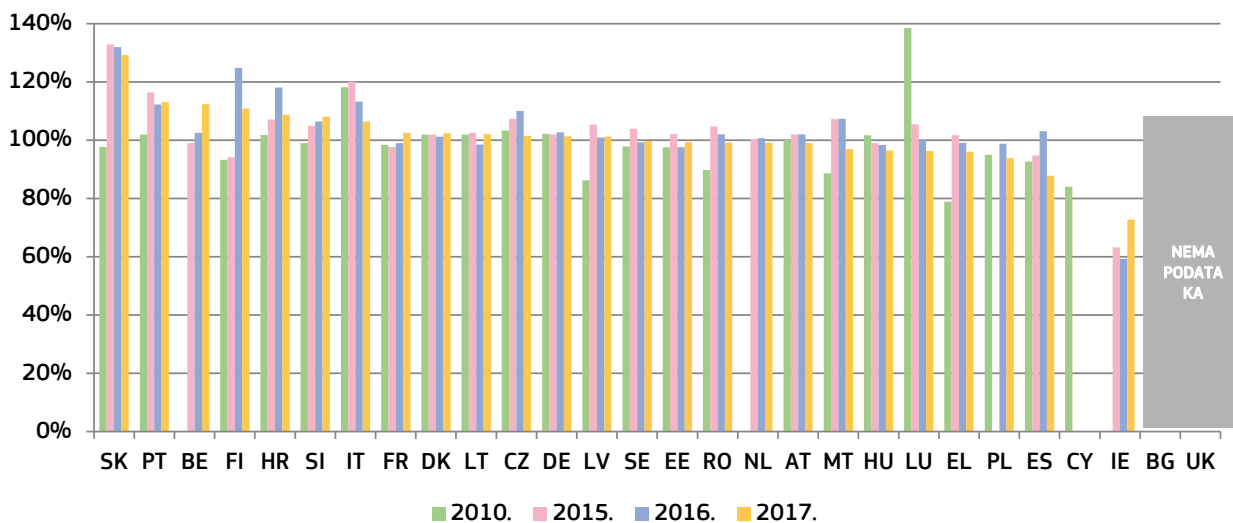
Stopa rješavanja predmeta omjer je broja riješenih predmeta i broja novih predmeta. Njome se mjeri zaostaje li sud s rješavanjem novih predmeta. Kada je stopa rješavanja predmeta oko 100 % ili viša, to znači da je pravosudni sustav sposoban riješiti barem sve nove predmete. Kada je stopa rješavanja ispod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

Slika 10: Stopa rješavanja gradanskih, trgovačkih, upravnih i drugih predmeta (*) (prvi stupanj /u % – vrijednosti veće od 100 % ukazuju na to da se rješava više predmeta nego što je zaprimljeno, a vrijednosti manje od 100 % ukazuju na to da se rješava manje predmeta nego što je zaprimljeno) (izvor: studija CEPEJ-a)



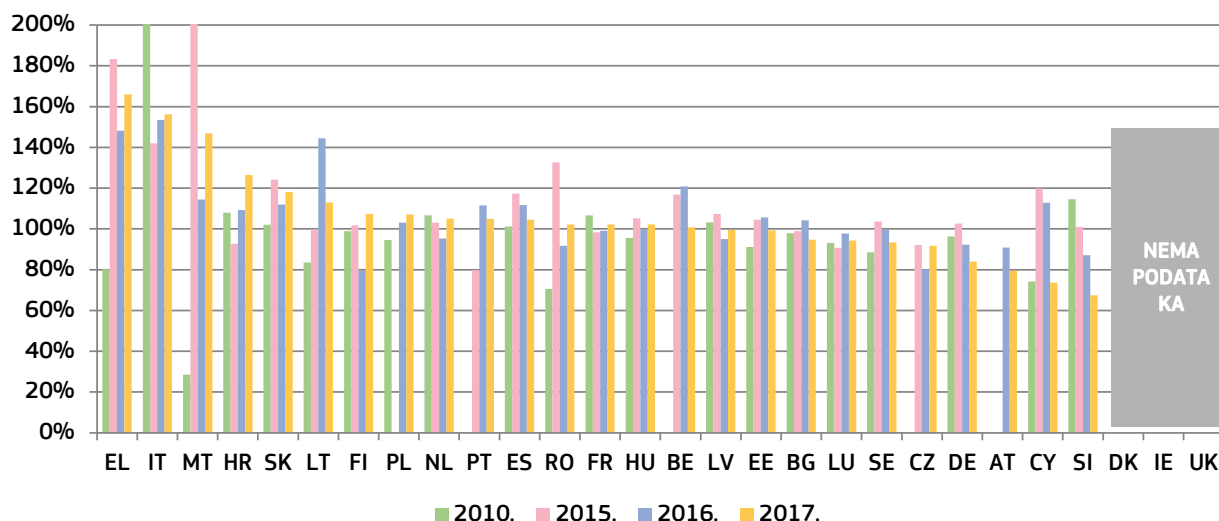
(*) Metodologija je izmijenjena u SK. IE: očekuje se da će zbog metodologije biti prijavljen manji broj riješenih predmeta od stvarnog.

Slika 11: Stopa rješavanja gradanskih i trgovačkih parničnih predmeta (*) (prvi stupanj/u %) (izvor: studija CEPEJ-a)



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

Slika 12: Stopa rješavanja upravnih predmeta (*) (prvi stupanj/u %) (izvor: studija CEPEJ-a)

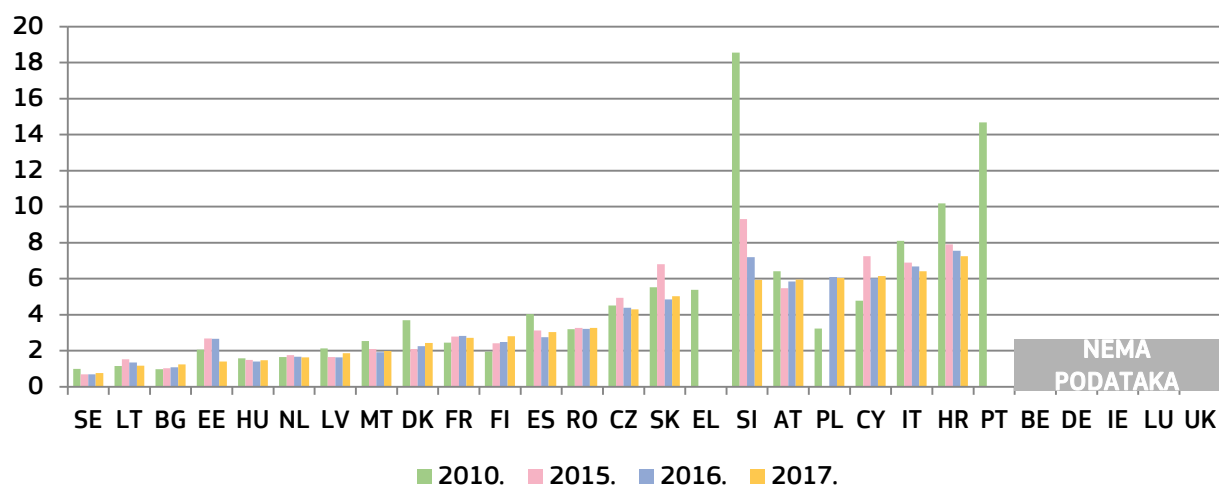


(*) Prethodne vrijednosti za neke države članice smanjene su za potrebe prikaza (MT 2015.=411 %; IT 2010.=316 %); Metodologija je izmijenjena u EL i SK. DK i IE ne evidentiraju zasebno upravne predmete.

– Predmeti u postupku –

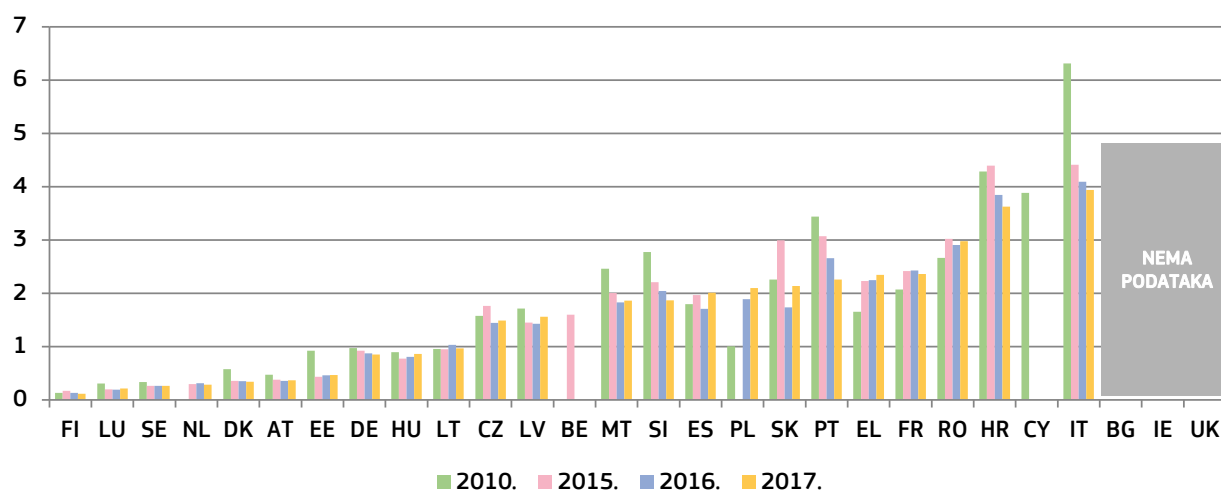
Broj predmeta u postupku odnosi se na broj predmeta koji su ostali neriješeni na kraju određene godine. To utječe i na vrijeme potrebno za donošenje odluke.

Slika 13: Broj građanskih, trgovačkih, upravnih i ostalih predmeta u postupku (*) (prvi stupanj/na 100 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)



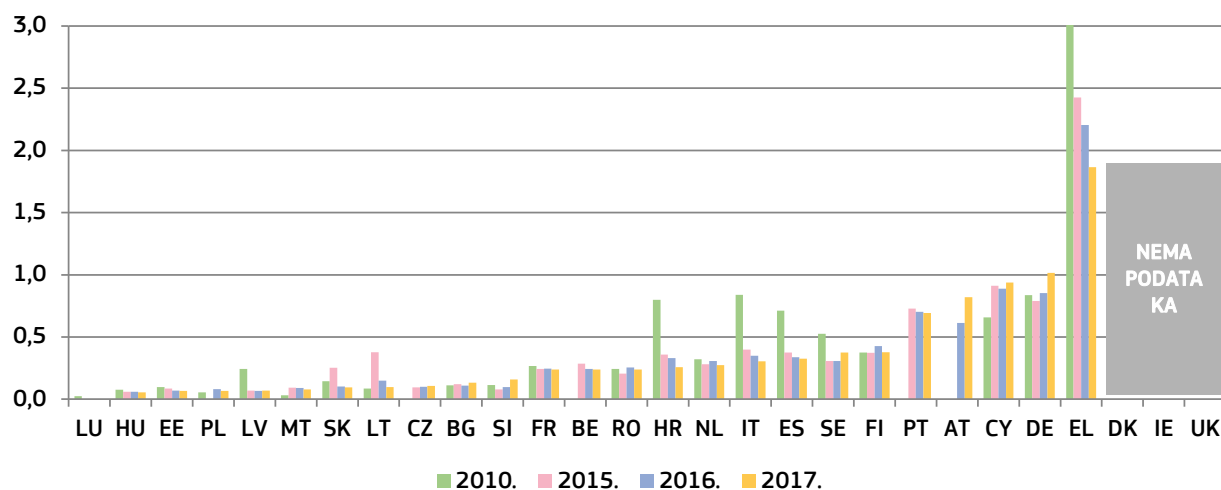
(*) Metodologija je izmijenjena u SK. Predmeti u postupku uključuju sudove svih stupnjeva u CZ, a do 2016. i u SK.

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



(*) Metodologija je izmijenjena u **EL** i **SK**. Predmeti u postupku uključuju sudove svih stupnjeva u **CZ**, a do 2016. i u **SK**. Podaci za **NL** uključuju izvanparnične predmete.

Slika 15: Broj upravnih predmeta u postupku (*) (prvi stupanj/na 100 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)



(*) Prethodne vrijednosti za neke države članice smanjene su za potrebe prikaza (**EL** 2010.=3,7). Metodologija je izmijenjena u **EL** i **SK**. Predmeti u postupku uključuju sudove svih stupnjeva u **CZ**, a do 2016. i u **SK**. **DK** i **IE** ne evidentiraju zasebno upravne predmete.

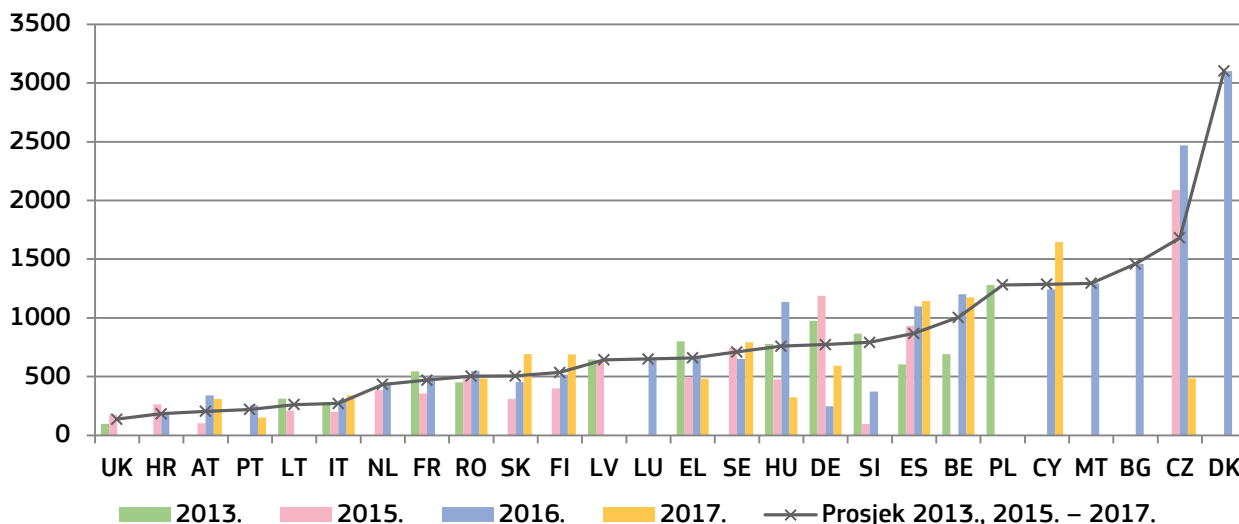
3.1.3. Učinkovitost u specifičnim područjima prava EU-a

U ovom se odjeljku dopunjuju opći podaci o učinkovitosti pravosudnih sustava i prikazuje se prosječno trajanje postupaka (⁶³) u posebnim područjima koja uključuju pravo EU-a. Podaci iz Pregleda stanja za 2019. nastavljaju se na prijašnje podatke iz područja tržišnog natjecanja, elektroničkih komunikacija, žiga EU-a te sprečavanja pranja novca. Područja se odabiru na temelju važnosti za jedinstveno tržište i poslovno okruženje. Općenito, posljedice dugotrajnih kašnjenja sudskih postupaka mogle bi se negativno odraziti na prava proizašla iz prava EU-a, npr. kad više nisu dostupni prikladni pravni lijekovi ili kad više nije moguće osigurati povrat velike financijske štete.

– Tržišno natjecanje –

Učinkovitom provedbom prava tržišnog natjecanja osiguravaju se ravnopravni uvjeti za poduzeća pa je ona stoga ključna za privlačno poslovno okruženje. Na slici 16. u nastavku prikazano je prosječno trajanje predmeta u kojima se preispituju odluke nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja na temelju članaka 101. i 102. UFEU-a (⁶⁴).

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



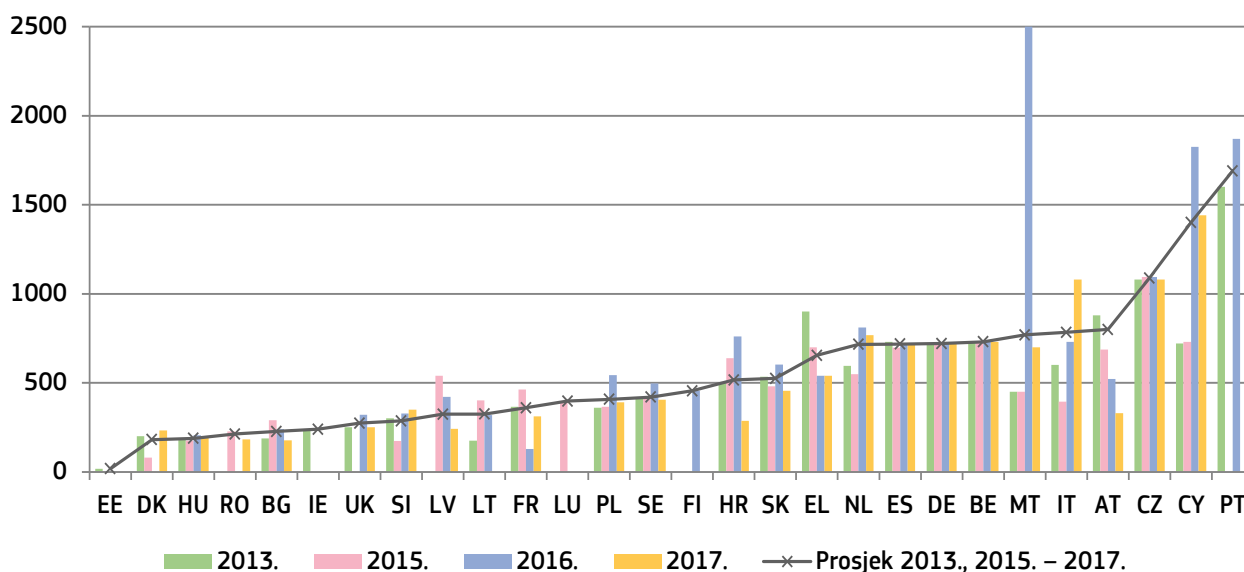
(*) EE: nema predmeta. IE i AT: scenarij nije primjenjiv jer tijela nisu ovlaštena donositi odgovarajuće odluke. AT: podaci uključuju predmete u vezi s povredom članaka 101. i 102. UFEU-a o kojima odlučuje sud nadležan za tržišno natjecanje, ali koji se ne temelje na žalbi protiv nacionalnog tijela za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

⁶³ Trajanje postupaka u posebnim područjima izračunato je u kalendarskim danima, počevši od dana podnošenja tužbe ili žalbe pred sudom (ili pravomoćnosti optužnice) do dana kad je sud donio konačnu odluku (slike 18.–21., 23. i 24.). Vrijednosti su raspoređene na temelju ponderiranih prosjeka podataka za 2013., 2014., 2015. i 2016. na slikama 18.–21., podataka za 2015. i 2016. na slici 23. te podataka za 2014., 2015. i 2016. na slikama 22. i 24. Tamo gdje podaci nisu bili dostupni za sve godine prosjek odražava dostupne podatke izračunate na temelju svih predmeta, uzorka predmeta ili procjena.

⁶⁴ Vidjeti <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

Cilj je zakonodavstva EU-a o elektroničkim komunikacijama povećati tržišno natjecanje, pridonijeti razvoju jedinstvenog tržišta i ostvariti ulaganja, inovacije i rast. Pozitivni učinci za potrošače mogu se ostvariti učinkovitom provedbom tog zakonodavstva, što može dovesti do nižih cijena i bolje kvalitete usluga za krajnje korisnike. Na slici 17. u nastavku prikazano je prosječno trajanje sudskog preispitivanja odluka nacionalnih regulatornih tijela na temelju primjene prava EU-a o elektroničkim komunikacijama⁽⁶⁵⁾. Obuhvaćen je širok spektar predmeta, u rasponu od složenijih „tržišnih analiza” do pitanja usmjerenih na potrošače.

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



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

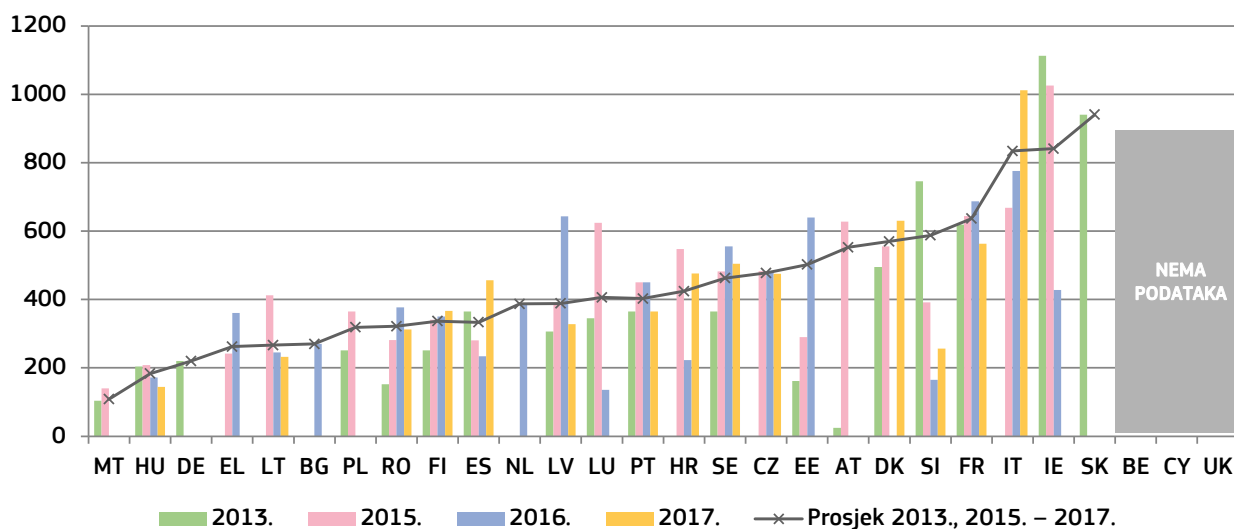
Učinkovita provedba prava intelektualnog vlasništva ključna je za poticanje ulaganja u inovacije. U zakonodavstvu EU-a o žigu EU-a⁽⁶⁶⁾ važna uloga dodijeljena je nacionalnim sudovima koji djeluju kao sudovi EU-a i donose odluke koje utječu na jedinstveno tržište. Na slici 18. u nastavku prikazano je prosječno trajanje postupaka koji se odnose na povredu žiga EU-a u parnicama između privatnih stranaka.

⁶⁵ Izračun je napravljen na osnovi trajanja žalbenih predmeta protiv odluka nacionalnih regulatornih tijela koja primjenjuju nacionalne zakone o provedbi regulatornog okvira za elektroničke komunikacije (Direktiva 2002/19/EZ (Direktiva o pristupu), Direktiva 2002/20/EZ (Direktiva o ovlaštenju), Direktiva 2002/21/EZ (Okvirna direktiva), Direktiva 2002/22/EZ (Direktiva o univerzalnoj usluzi)) i ostalo odgovarajuće pravo EU-a, kao što su Program za politiku radiofrekvencijskog spektra, odluke Komisije o radiofrekvencijskom spektru, osim Direktive 2002/58/EZ o privatnosti i elektroničkim komunikacijama.

⁶⁶ Uredba (EU) 2017/1001 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2017. o žigu Europske unije (SL L 154, 16.6.2017., str. 1 – 99).

Slika 18: Žig EU-a: prosječno trajanje postupaka zbog povrede žiga EU-a (*)

(prvi stupanj/u danima) (izvor: Europska komisija i Europska promatračnica za povrede prava intelektualnog vlasništva)



(*) **FR, IT, LT, LU:** uzorak predmeta koji se upotrebljava za podatke iz određenih godina. **BG:** za 2016. upotrijebljene su procjene sudova. **PL:** za 2015. upotrijebljene su procjene sudova. Posebno dugotrajni predmeti koji su utjecali na prosjek evidentirani su u **EE, IE, LV i SE**. **EL:** podaci se temelje na ponderiranom prosječnom trajanju na dva suda. **ES:** u izračun prosječnog trajanja uključeni su predmeti koji se odnose na druga prava intelektualnog vlasništva EU-a. **DK:** podaci iz svih predmeta koji se odnose na žigove – ne samo EU-a – na trgovačkim i pomorskim visokim sudovima.

– Pranje novca –

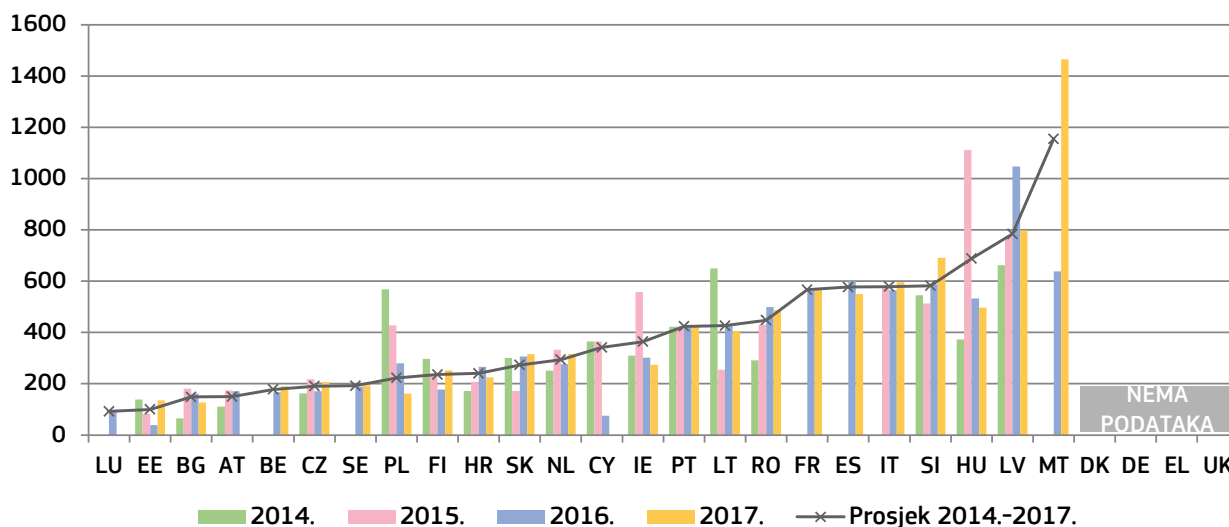
Osim što pridonosi borbi protiv kriminala, učinkovitost borbe protiv pranja novca ključna je za dobro funkcioniranje, integritet i stabilnost financijskog sektora, povjerenje u financijski sustav i pošteno tržišno natjecanje na jedinstvenom tržištu ⁽⁶⁷⁾. Međunarodni monetarni fond ističe da pranje novca može odvratiti strana ulaganja, poremetiti međunarodne tokove kapitala i imati negativne posljedice na makroekonomske rezultate zemlje, što dovodi do smanjenja blagostanja i izvlačenja sredstava iz produktivnijih gospodarskih aktivnosti ⁽⁶⁸⁾. Direktivom o sprečavanju pranja novca zahtijeva se da države članice vode statistiku o učinkovitosti sustava za suzbijanje pranja novca ili financiranja terorizma ⁽⁶⁹⁾. U suradnji s državama članicama, ažuriranim upitnikom prikupljeni su podaci o sudskim fazama u nacionalnim sustavima borbe protiv pranja novca. Na slici 19. prikazano je prosječno trajanje prvostupanjskih predmeta koji se odnose na kaznena djela pranja novca.

⁶⁷ Uvodna izjava 2. Direktive (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma.

⁶⁸ Informativni pregled MMF-a, 6. listopada 2016.:
<http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>

⁶⁹ Članak 44. stavak 1. Direktive (EU) 2015/849. Vidjeti i revidirani članak 44. Direktive (EU) 2018/843, koji je stupio na snagu u lipnju 2018., a države članice moraju ga provesti najkasnije do siječnja 2020.

Slika 19: Pranje novca: prosječno trajanje sudskih predmeta (*) (prvi stupanj/u danima)
(izvor: Europska komisija i Stručna skupina za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma)



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

3.1.4. Sažetak o učinkovitosti pravosudnih sustava

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

Opći podaci o učinkovitosti

Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019. sadržava podatke o učinkovitosti koji obuhvaćaju osam godina (2010.–2017.). U tom vremenskom razdoblju moguće je identificirati određena kretanja i uzeti u obzir da je često potrebno vrijeme da se pokaže učinak pravosudnih reformi.

Prema dostupnim podacima od 2010. u građanskim, trgovačkim i upravnim predmetima, učinkovitost se popravila ili ostala nepromijenjena u 11 država članica, dok se smanjila, iako često tek neznatno, u deset država članica.

Pozitivna kretanja mogu se uočiti u većini država članica za koje je u kontekstu europskog

semestra ili programa ekonomske prilagodbe utvrđeno da se suočavaju s izazovima (⁷⁰):

- Od 2010. u gotovo svim tim državama članicama **trajanje prvostupajskih postupaka** u širokoj kategoriji svih predmeta (slika 5.) te kategoriji građanskih i trgovačkih parničnih predmeta (slika 6.) smanjilo se ili je ostalo nepromijenjeno. U upravnim predmetima (slika 8.) trajanje postupaka se od 2010. smanjilo ili je ostalo nepromijenjeno u većini tih država članica. Međutim, u manjem broju država članica koje se suočavaju s najvećim izazovima u 2017. se povećalo trajanje postupaka.
- U Pregledu stanja prikazani su **podaci o trajanju postupaka na svim stupnjevima** za građanske i trgovačke parnične predmete (slika 7.) te upravne predmete (slika 9.). Podaci pokazuju da u nizu država članica koje se suočavaju s izazovima povezanim s trajanjem postupaka na prvostupajskim sudovima sudovi višeg stupnja učinkovitije rade. Suprotno tomu, u drugim državama članicama koje se suočavaju s izazovima, postupci na sudovima višeg stupnja prosječno traju i dulje no na sudovima prvog stupnja.
- U širokoj kategoriji svih predmeta te kategoriji građanskih i trgovačkih parničnih predmeta (slike 10. i 11.) ukupan broj država članica u kojima je **stopa rješavanja predmeta** manja od 100 % smanjio se od 2010. Gotovo sve države članice, uključujući i one koje se suočavaju s izazovima, izvjestile su 2017. o visokoj stopi rješavanja predmeta (više od 97 %), što znači da sudovi općenito mogu rješavati nove predmete u tim kategorijama. U upravnim se predmetima (slika 12.) može primijetiti veća razlika u stopi rješavanja predmeta iz godine u godinu te su neke države članice ostvarile dobar napredak, iako je ta stopa niža nego u drugim kategorijama predmeta.
- Sve države članice koje imaju znatne poteškoće zbog velikog broja **neriješenih predmeta**, neovisno o kategoriji predmeta, od 2010. trajno ostvaruju napredak. Ostvaren je često znatan napredak u smanjenju broja neriješenih građanskih i trgovačkih parničnih predmeta (slika 14.) te upravnih predmeta (slika 15.). Unatoč napretku, razlika između država članica s malim brojem neriješenih predmeta i država članica s velikim brojem neriješenih predmeta i dalje je vrlo velika.

Učinkovitost u posebnim područjima prava EU-a

Podaci o prosječnom trajanju postupaka u posebnim područjima prava EU-a (slike 16.–19.) pružaju uvid u funkcioniranje pravosudnih sustava kad je riječ o poslovnim sporovima.

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

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

⁷⁰ Vidjeti odjeljak 2 [HR, IT, CY, PT, SK primili su 2018. preporuke po državama članicama u okviru Europskog semestra, a izazovi utvrđeni za BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO i SI mogu se iščitati u uvodnim izjavama preporuka po državama članicama za 2018. i izvješćima po državama u okviru Europskog semestra za 2019.].

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

- Za **predmete iz područja tržišnog natjecanja** (slika 16.), broj predmeta na sudovima diljem država članica znatno se smanjio, a time i sudsko preispitivanje u sedam država članica, a u još sedam država članica ostao je nepromijenjen ili se povećao. Pokazatelj poboljšanja je i to što su 2017. tek tri države članice prijavile da prosječno trajanje premašuje 1000 dana, u usporedbi s osam država članica godinu dana ranije.
- Iako se broj predmeta na sudovima znatno povećao, u području **elektroničkih komunikacija** diljem EU-a (slika 17.) može se uočiti pozitivno kretanje, ponegdje i izraženo, u pogledu skraćivanja postupaka, a tek nekoliko država članica nije uspjelo smanjiti ili barem održati prethodno prosječno trajanje postupaka.
- U pogledu predmeta zbog povrede žiga EU-a (slika 18.), sudovi u nekim državama članicama 2017. bolje su se nosili s brojem predmeta i skratili su vrijeme potrebno za rješavanje predmeta, dok se u drugima prosječno trajanje predmeta znatno povećalo.
- Učinkovita borba protiv pranja novca ključna je za zaštitu financijskog sustava, poštenog tržišnog natjecanja i sprečavanje negativnih gospodarskih posljedica. Duljina sudskih postupaka u vezi s kaznenim djelima pranja novca može utjecati na učinkovito suzbijanje pranja novca. U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019. prikazani su ažurirani podaci o trajanju sudskih postupaka koji se odnose na kaznena djela pranja novca (slika 19.). Iz njih je vidljivo da u gotovo polovini država članica prvostupanjski postupci traju u prosjeku do godine dana, dok u nekoliko država članica koje se suočavaju s izazovima ti postupci traju u prosjeku oko dvije godine ⁽⁷¹⁾.

3.2. Kvaliteta pravosudnih sustava

Ne postoji jedan jedinstveni način za mjerenje kvalitete pravosudnih sustava. U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019. nastavljaju se analizirati čimbenici koji se, u načelu, prihvaćaju kao relevantni za poboljšanje kvalitete pravosuđa. Kao i prethodnih godina, čimbenici su svrstani u četiri kategorije:

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

3.2.1. Dostupnost

Dostupnost je potrebna u cijelom pravosudnom lancu radi lakšeg dobivanja odgovarajućih informacija – o pravosudnom sustavu, o tome kako podnijeti tužbeni zahtjev i povezanim financijskim aspektima te o trenutnom stanju određenog postupka do njegova okončanja – kako bi se presudama moglo brzo pristupiti na internetu ⁽⁷²⁾.

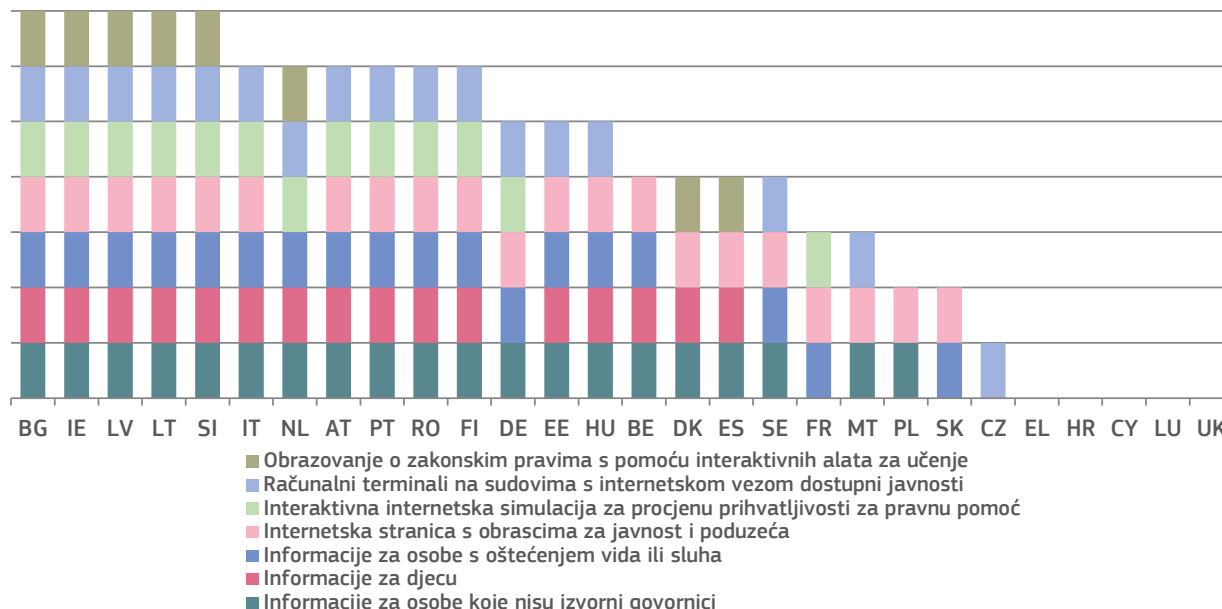
– *Davanje informacija o pravosudnom sustavu* –

⁷¹ Direktiva (EU) 2018/1673 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o suzbijanju pranja novca uklonit će pravne prepreke koje mogu odgoditi kazneni progon, primjerice zbog činjenice da kazneni progon zbog pranja novca može započeti tek kada su zaključeni postupci za temeljno predikatno kazneno djelo. Države članice Direktivu moraju prenijeti prije 8. prosinca 2020.

⁷² Treba napomenuti da je Udruženje državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova (ACA) objavilo transverzalnu studiju o „Pristupu vrhovnim upravnim sudovima i njihovim odlukama”: http://www.juradmin.eu/images/media_kit/aca_surveys/Transversal-Analysis---Annex-1.pdf

Kako bi se pravosuđe približilo građanima, informacije o pravosudnom sustavu trebaju biti lako dostupne, ali i predstavljene u obliku prilagođenom posebnim skupinama u društvu koje inače ne bi mogle lako pristupiti tim informacijama. Na slici 20. prikazana je dostupnost informacija na internetu o posebnim aspektima pravosudnog sustava i za posebne skupine u društvu.

Slika 20: Dostupnost javnosti informacija o pravosudnom sustavu na internetu (*) (izvor: Europska komisija ⁽⁷³⁾)



(*) DE: u svakoj saveznoj pokrajini i na saveznoj razini odlučuje se koje će informacije biti dostupne na internetu.

– Pravna pomoć i sudske pristojbe –

Pristup pravnoj pomoći temeljno je pravo zajamčeno Poveljom ⁽⁷⁴⁾. Većina država članica pravnu pomoć dodjeljuje na temelju dohotka podnositelja zahtjeva za pravnu pomoć ⁽⁷⁵⁾.

Na slici 21. vidljiva je dostupnost pune ili djelomične pravne pomoći u predmetu u kojem tužbeni zahtjev iznosi 6 000 EUR u kontekstu dohotka i životnih uvjeta u svakoj državi članici ⁽⁷⁶⁾. Uspoređuje se dohodovni prag za dodjelu pravne pomoći, izražen kao postotak praga siromaštva Eurostata u svakoj državi članici. Na primjer, ako je prag za pravnu pomoć utvrđen na 20 %, podnositelj zahtjeva s dohotkom 20 % višim od praga siromaštva Eurostata i dalje je kvalificiran za pravnu pomoć. U suprotnom, ako je prag za pravnu pomoć manji od 0, to znači da osoba s dohotkom manjim od praga siromaštva možda nije kvalificirana za pravnu pomoć.

⁷³ Podaci za 2018. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

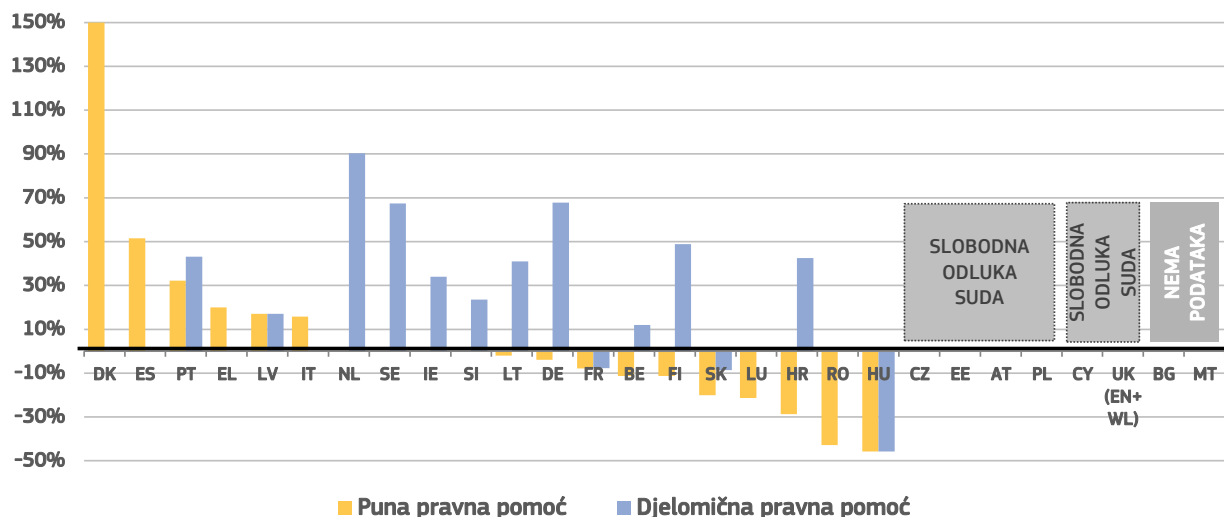
⁷⁴ Članak 47. stavak 3. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

⁷⁵ Države članice primjenjuju različite metode za utvrđivanje praga prihvatljivosti, npr. u obzir uzimaju različita referentna razdoblja (mjesečni/godišnji dohodak). Otprilike pola država članica ujedno ima i prag koji se odnosi na osobnu imovinu podnositelja zahtjeva. To na ovoj slici nije uzeto u obzir. U BE, IE, ES, FR, HR, HU, LT, LV, LU i NL određene kategorije osoba (npr. pojedinci koji primaju određene naknade) automatski imaju pravo na pravnu pomoć u građanskim/trgovačkim sporovima. Dodatni kriteriji koje države članice mogu upotrijebiti za dodjelu pravne pomoći, kao što je meritum spora, nisu prikazani na ovoj slici. Iako to nije izravno povezano sa slikom, treba napomenuti da u nekoliko država članica (AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, SI, UK(EW)) pravna pomoć nije ograničena na fizičke osobe.

⁷⁶ Kako bi se prikupili usporedivi podaci, prag siromaštva Eurostata za svaku državu članicu pretvoren je u mjesečni dohodak. Prag rizika od siromaštva (AROP) postavljen je na 60 % nacionalne srednje vrijednosti (medijana) ekvivalentnoga raspoloživog dohotka kućanstava. European Survey on Income and Living Conditions (Europsko istraživanje o dohotku i životnim uvjetima) tablica Eurostata ilc_li01, dostupna na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

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

Slika 21: Dohodovni prag za pravnu pomoć u određenim predmetima u području zaštite potrošača (*) (razlike u postotku od praga siromaštva Eurostata) (izvor: Europska komisija i CCBE⁽⁷⁷⁾)

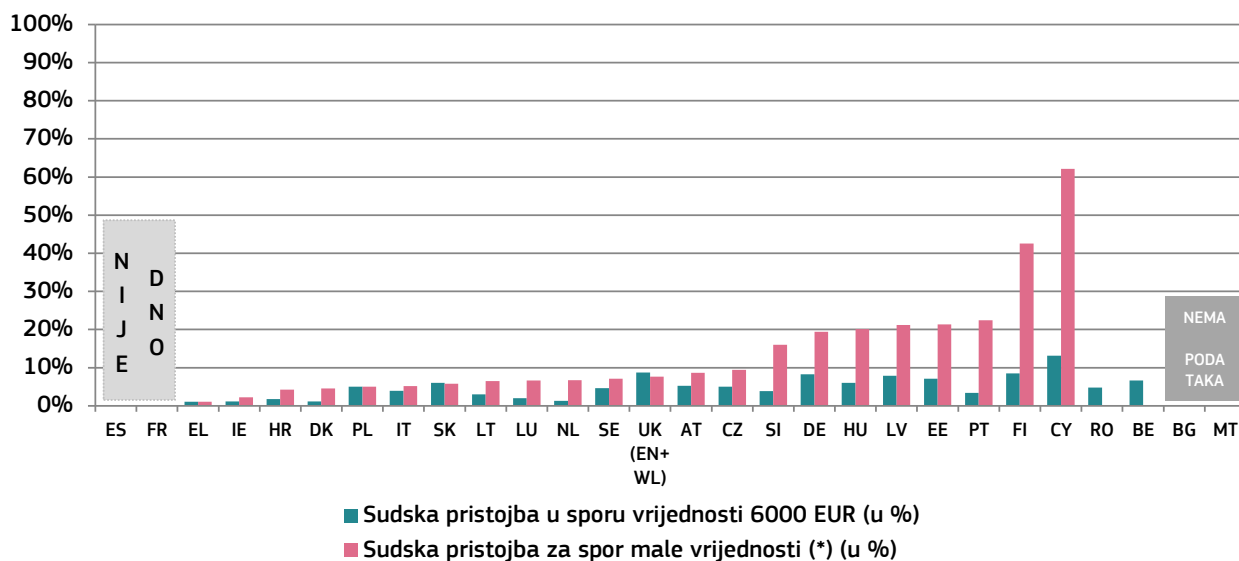


(*) **LV:** Dohodovni pragovi ne mogu se usporediti s prethodnom godinom zbog prilagodbe načina izračuna. **EE:** Odluka o dodjeli pravne pomoći ne temelji se na financijskim sredstvima podnositelja zahtjeva. **IE:** Dohodovni prag za punu pravnu pomoć ne može se usporediti s prethodnom godinom zbog prilagodbe načina izračuna; pri dodjeli djelomične pravne pomoći treba uzeti u obzir raspoloživa sredstva podnositelja zahtjeva.

Većina država članica zahtijeva da stranke pri pokretanju sudskog postupka plate sudsku pristojbu. Primatelji pravne pomoći često su izuzeti od plaćanja sudskih pristojbi. Samo EE, IE, NL i SI traže od primatelja pravne pomoći da plati sudsku pristojbu. U CZ sud na pojedinačnoj osnovi odlučuje o izuzeću primatelja pravne pomoći od plaćanja sudskih pristojbi. Na slici 22. uspoređuje se razina sudskih pristojbi za navedena dva scenarija koja je prikazana kao udio u vrijednosti spora. Ako je, na primjer, sudska pristojba utvrđena na 10 % tužbenog zahtjeva u visini od 6 000 EUR na slici u nastavku, potrošač će morati platiti 600 EUR sudske pristojbe za pokretanje sudskog postupka. Sporovi male vrijednosti temelje se na pragu siromaštva Eurostata za svaku državu članicu.

⁷⁷ Podaci se odnose na 2018., a prikupljeni su iz odgovora članova CCBE-a na upitnik na temelju sljedećeg posebnog scenarija: spor između potrošača i trgovačkog društva (navedene su dvije različite vrijednosti spora: 6 000 EUR i prag siromaštva Eurostata u svakoj državi članici). S obzirom na to da uvjeti za pravnu pomoć ovise o situaciji u kojoj se nalazi podnositelj zahtjeva, upotrijebljen je sljedeći scenarij: podnositelj je 35-godišnji zaposleni samac bez uzdržavanih osoba, koji nema osiguranje za troškove pravne zaštite, s redovitim prihodima i unajmljenim stanom.

Slika 22: Sudske pristojbe za pokretanje sudskog postupka u određenim predmetima u području zaštite potrošača (*) (visina sudske pristojbe kao udio u vrijednosti spora) (izvor: Europska komisija i CCBE ⁽⁷⁸⁾)



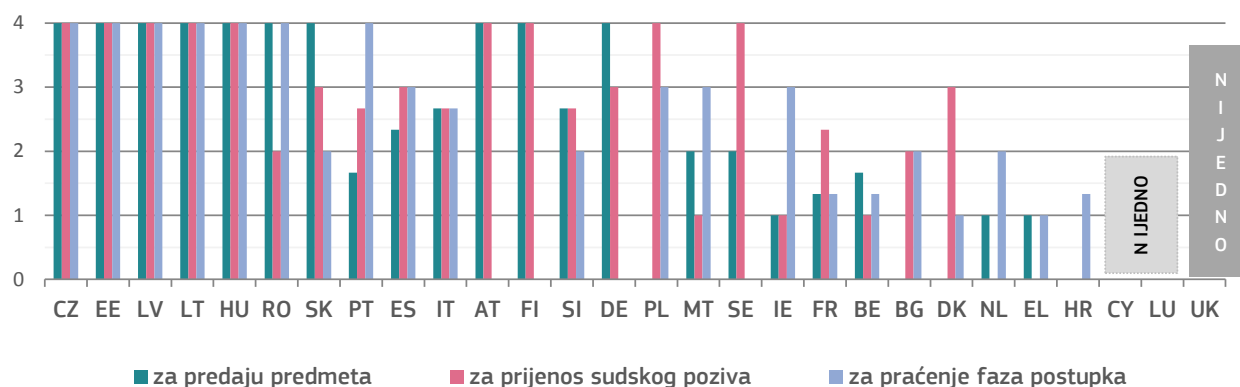
(*) „Spor male vrijednosti” znači spor koji odgovara pragu siromaštva Eurostata za pojedinca u svakoj državi članici, pretvorenom u mjesečni dohodak (npr. 2018. ta je vrijednost bila u rasponu između 110 EUR u **RO** i 1 716 EUR u **LU**). **BE** i **RO**: nisu dostavljene informacije o sudskim pristojbama za sporove male vrijednosti. **LU**: stranke u sporu moraju platiti pristojbe sudskog izvršitelja kako bi pokrenule postupak kao tužitelji osim ako nisu korisnici pravne pomoći. **NL**: sudske pristojbe za dohodak < € 2 242/mjesečno.

– Podnošenje i praćenje tužbenih zahtjeva na internetu –

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

⁷⁸ Podaci se odnose na dohodovne pragove koji su vrijedili 2018. i prikupljeni su iz odgovora članova CCBE-a na upitnik na temelju sljedećeg posebnog scenarija: spor između potrošača i trgovačkog društva (navedene su dvije različite vrijednosti spora: 6 000 EUR i prag siromaštva Eurostata u svakoj državi članici).

Slika 23: Dostupnost elektroničkih sredstava (*) (0 = pristupačnost na 0 % sudova, 4 = dostupno na 100 % sudova (⁷⁹)) (izvor: studija CEPEJ-a)

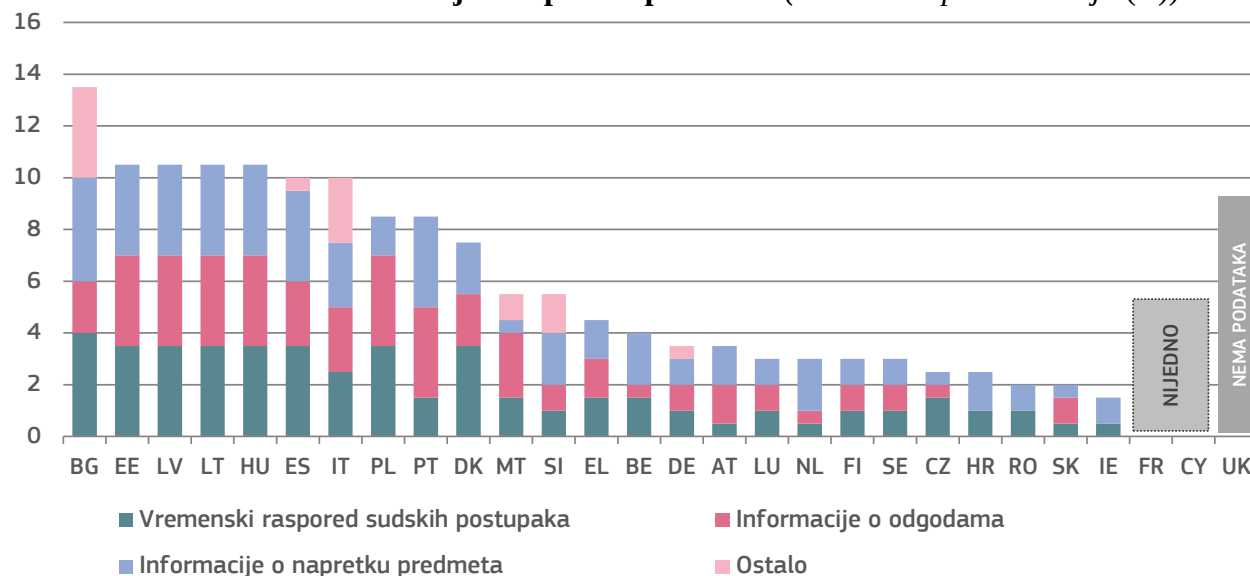


(*) DK i RO: predmeti se sudu mogu podnijeti elektroničkom poštom.

– Pružanje informacija strankama –

Na slici 24. prikazani su standardi o načinu informiranja stranaka i vrsti informacija koje one dobivaju o napretku njihova predmeta, a poseban je naglasak na uporabi elektroničkih ili automatskih metoda. Određene države članice imaju sustav automatskog obavješćivanja elektroničkom poštom ili SMS-om za pružanje informacija o kašnjenjima, rasporedima ili općem napretku predmeta. Ostale pružaju pristup informacijama na internetu tijekom trajanja predmeta, a neke to prepuštaju slobodnoj odluci sudova.

Slika 24: Standardi za informacije o napretku predmeta (izvor: Europska komisija (⁸⁰))



(*) Najviši broj bodova: 16 bodova. Državama članicama dodijeljeni su bodovi ovisno o načinu pružanja svake vrste informacija. 1,5 bodova za automatsko obavješćivanje elektroničkom poštom ili SMS-om, 1 bod za pristup informacijama na internetu tijekom trajanja predmeta, 0,5 bodova za informacije koje se daju na zahtjev stranaka,

⁷⁹ Podaci se odnose na 2017. Stopa upotrebe opreme koja se kreće od 100 % (uređaj se u potpunosti upotrebljava) do 0 % (uređaj ne postoji) ukazuje na funkcionalno postojanje uređaja na sudovima koji su uključeni u grafikon u skladu sa sljedećom ljestvicom: 100 % = 4 boda ako se primjenjuje u svim predmetima / 1,33 boda po pojedinom predmetu; 50 % – 99 % = 3 boda ako se primjenjuje u svim predmetima / 1 bod po pojedinom predmetu; 10 % – 49 % = 2 boda ako se primjenjuje u svim predmetima / 0,66 bodova po pojedinom predmetu; 1 % – 9 % = 1 bod ako se primjenjuje u svim predmetima / 0,33 boda po pojedinom predmetu. Predmet se odnosi na vrstu parničnog postupka koji se rješava (građanski/trgovački, kazneni, upravni ili drugi).

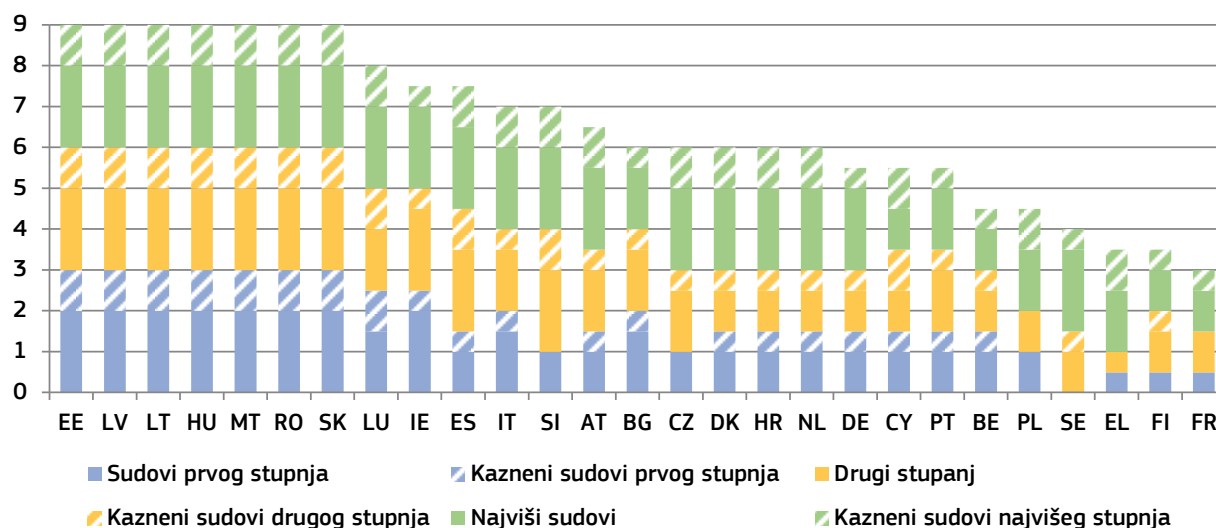
⁸⁰ Podaci za 2018. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

na osnovi slobodne odluke suda ili bilo koje druge metode koja se primjenjuje. **LU:** komunikacija e-poštom nije pravno obavezujuća (još u fazi provedbe). **SI:** Novim pravilnikom suda predviđa se obveza da sudovi omoguće pregledavanje na internetu podataka evidentiranih u sustavima za registraciju predmeta. To se tek treba početi provoditi.

– Pristupanje presudama –

Osiguravanje dostupnosti presuda na internetu povećava transparentnost pravosudnih sustava, pomaže građanima i poduzećima da razumiju svoja prava te može pridonijeti dosljednosti sudske prakse. Modaliteti objavljivanja presuda na internetu ključni su za uspostavu tražilica prilagođenih korisnicima ⁽⁸¹⁾ koje omogućuju lakšu dostupnost sudske prakse pravnim stručnjacima i široj javnosti. Objavljivanje presuda na internetu zahtijeva uravnoteživanje različitih interesa unutar granica postavljenih pravnim i političkim okvirima ⁽⁸²⁾. Europska komisija podržava inicijative otvorenih podataka iz javnog sektora, uključujući pravosudni sektor ⁽⁸³⁾.

Slika 25: Dostupnost javnosti presuda objavljenih na internetu (*) (građanski/trgovački, upravni i kazneni predmeti, svi stupnjevi) (izvor: Europska komisija ⁽⁸⁴⁾)



(*) Najviši broj bodova: 9 bodova. Za građanske/trgovačke, upravne i kaznene predmete dodijeljen je po jedan bod za svaki stupanj na kojem su sve presude dostupne (0,5 bodova ako su samo neke presude dostupne). Ako u državi članici postoje samo dva stupnja, bodovi su dodijeljeni za tri stupnja tako da je odgovarajući viši stupanj predstavljao stupanj koji ne postoji. Kod onih država članica u kojima nema razlike između dva područja prava (građansko/trgovačko i upravno) za oba su područja dodijeljeni jednaki bodovi. **BG:** odluke Kasacijskog suda u kaznenim predmetima objavljuju se osim ako sadržavaju povjerljive informacije. **LU i SE:** sudovi ne objavljuju redovito presude na internetu (samo one koje se odnose na značajne predmete). **LV:** ako su presude donesene na raspravama koje su zatvorene za javnost na internetu se objavljuju samo javno objavljeni dijelovi. **DE:** svaka savezna pokrajina odlučuje o tome hoće li prvostupanjske presude biti dostupne na internetu. **IE:** u skraćenim kaznenim postupcima obično se ne donosi pisana presuda. **CY:** u upravnim i kaznenim predmetima suci odlučuju o tome koje će se presude objaviti. **NL:** sudovi odlučuju o objavi u skladu s objavljenim kriterijima. **PL:** u upravnim predmetima šef odjela na svakom sudu odlučuje o objavi. **PT:** u građanskim i kaznenim predmetima komisija na sudu odlučuje o objavi.

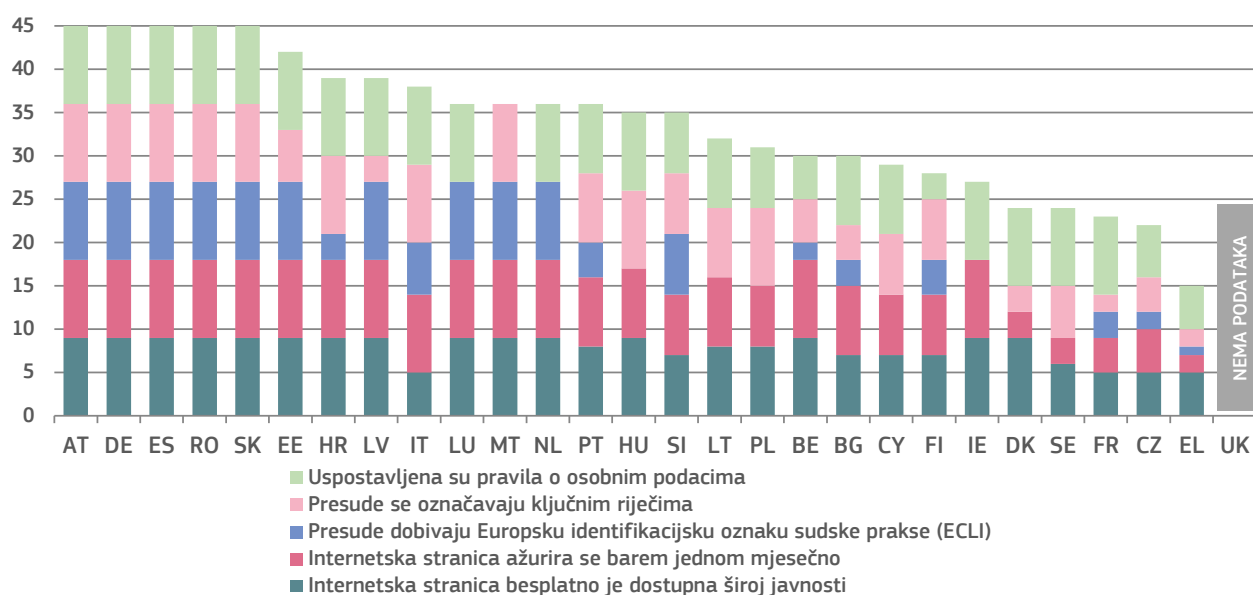
⁸¹ Vidjeti Vodič s najboljim praksama za upravljanje vrhovnim sudovima, izrađen u okviru projekta pod naslovom „Supreme Courts as guarantee for effectiveness of judicial systems” (Vrhovni sudovi kao jamstvo učinkovitosti pravosudnih sustava), str. 29.

⁸² Zaključci Vijeća i predstavnika vlada država članica, koji su se sastali u okviru Vijeća, o najboljoj praksi u vezi s objavom sudskih odluka na internetu (SL C 362, 8.10.2018., str.2).

⁸³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-data>

⁸⁴ Podaci za 2018. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

Slika 26: Modaliteti objavljivanja presuda sudova svih stupnjeva na internetu(*) (građanski/trgovački, upravni i kazneni predmeti, svi stupnjevi) (izvor: Europska komisija (⁸⁵))



(*) Najviši broj bodova: 45 bodova. Za svaki od triju stupnjeva mogu se dodijeliti tri boda ako su obuhvaćeni građanski/trgovački, upravni i kazneni predmeti. Ako je obuhvaćena samo jedna od tri kategorije predmeta, dodjeljuje se samo jedan bod po stupnju. Ako u državi članici postoje samo dva stupnja, bodovi su dodijeljeni za tri stupnja tako da je odgovarajući viši stupanj predstavljao stupanj koji ne postoji. Za države članice u kojima se ne razlikuju upravni i građanski/trgovački predmeti, za oba su pravna područja dodijeljeni jednaki bodovi. **CZ:** neke od drugostupanjskih presuda u građanskim/trgovačkim predmetima dobivaju ECLI. **IE:** u irskom pravnom sustavu upravni predmeti zapravo su obuhvaćeni kategorijom građanskih i trgovačkih predmeta. **NL:** nema ključnih riječi, no svakoj objavljenoj presudi dodaje se pregled sadržaja.

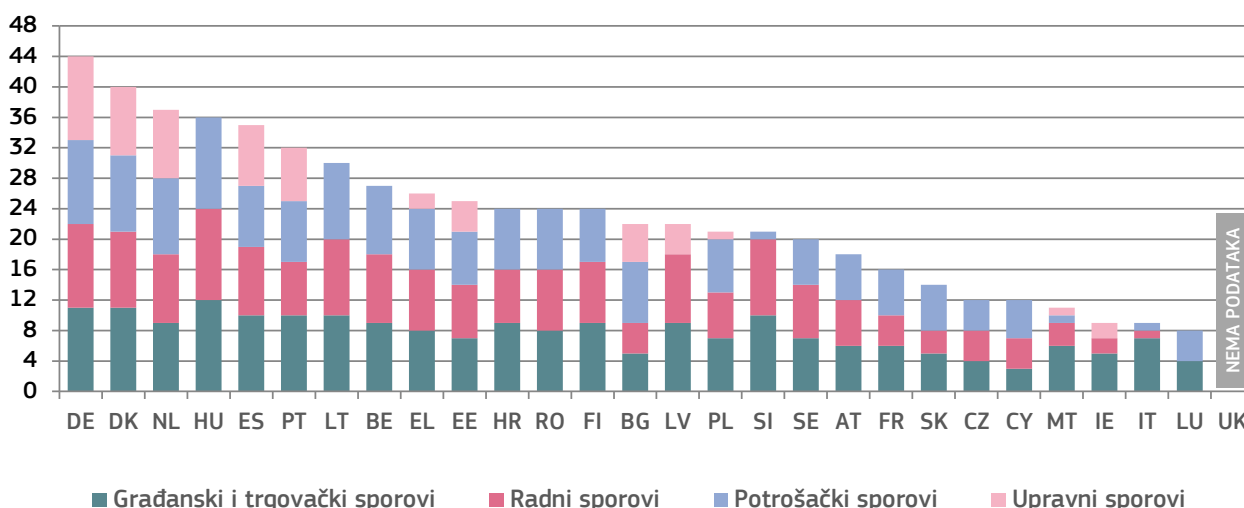
– Pristup alternativnim načinima rješavanja sporova –

Na slici 27. prikazana su nastojanja država članica usmjerena na poticanje dobrovoljnog korištenja alternativnih načina rješavanja sporova kroz različite inicijative koje se mogu razlikovati ovisno o pravnom području (⁸⁶).

⁸⁵ Podaci za 2018. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

⁸⁶ Načinima promicanja i poticanja upotrebe alternativnih načina rješavanja sporova (ADR) nisu obuhvaćeni obvezni zahtjevi za upotrebu ADR-a prije obraćanja sudovima jer takvi zahtjevi dovode do zabrinutosti oko njihove usklađenosti s pravom na učinkovit pravni lijek pred sudom koje je ugrađeno u Povelju EU-a o temeljnim pravima.

Slika 27: Promicanje i poticanje upotrebe alternativnih načina rješavanja sporova (ADR) (*) (izvor: Europska komisija ⁽⁸⁷⁾)



(*) Najviši broj bodova: 48 bodova. Ukupni podaci temelje se na sljedećim pokazateljima: 1. internetska stranica s informacijama o ADR-u, 2. promidžbene kampanje u medijima, 3. brošure za javnost, 4. sud omogućuje posebna informativna predavanja o ADR-u na zahtjev, 5. koordinator za ADR/mirenje na sudovima, 6. objavljivanje ocjena upotrebe ADR-a, 7. objavljivanje statističkih podataka o upotrebi ADR-a, 8. troškovi (djelomično ili u cijelosti) nastali ADR-om podmiruju se iz pravne pomoći, 9. potpun ili djelomičan povrat plaćenih sudskih pristojbi (uključujući biljege), 10. u postupku ADR-a nisu obvezni odvjetnici, 11. sudac može djelovati kao izmiritelj i 12. dogovor stranaka postaje izvršiv na sudu. Za svaki od tih 12 pokazatelja dodijeljen je jedan bod za svako pravno područje. **DK:** svaki sud ima ambasadora odgovornog za promicanje korištenja mirenja. Upravni sudovi strankama mogu predložiti mirenje. **IE:** upravni predmeti obuhvaćeni su kategorijom građanskih i trgovačkih predmeta. **EL:** ADR postoji u postupku javne nabave, a provodi se pred upravnim žalbenim sudom. **ES:** ADR je obavezan za predmete u području radnog prava. **LT:** tajnik Uprave za državne sudove koordinira postupke sudskog mirenja na sudovima. **PT:** u građanskim/trgovačkim sporovima sudske se pristojbe vraćaju samo u predmetima koje rješavaju mirovni suci. **SK:** u slovačkom pravnom sustavu nije moguća uporaba ADR-a u upravne svrhe. **SE:** suci po vlastitom nađenju mogu primijeniti ADR; to je obavezan zadatak suca, osim ako to nije prikladno.

3.2.2. Resursi

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

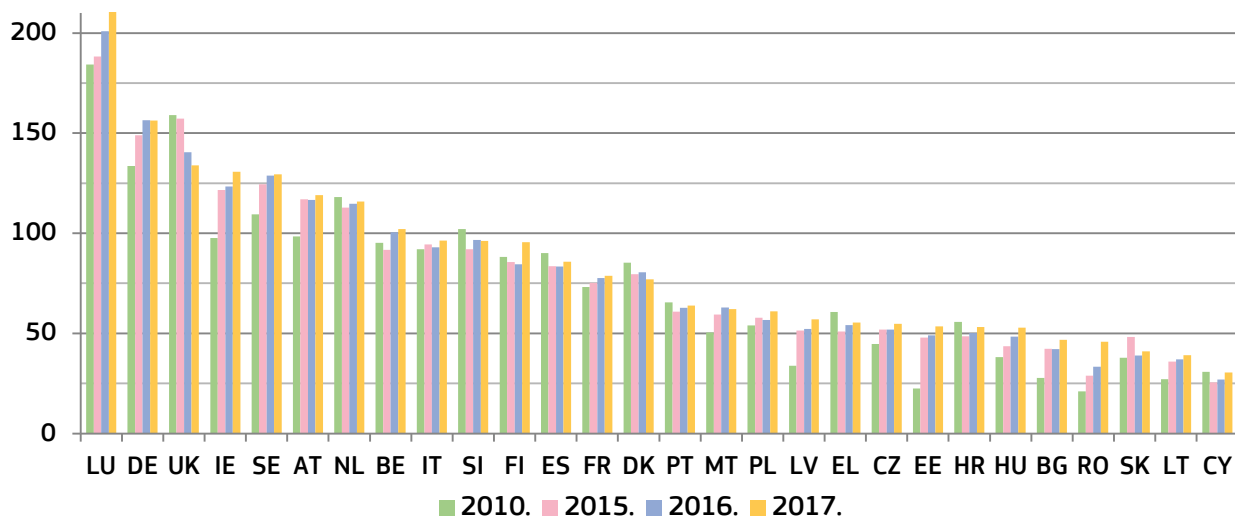
– *Financijska sredstva* –

Slike u nastavku pokazuju stvarnu državnu potrošnju za rad pravosudnog sustava (isključujući zatvore), po stanovniku (slika 28.) te kao udio u bruto društvenom proizvodu (BDP) (slika 29.), kriterije za utvrđivanje financijskih resursa (slika 30.), te konačno, glavne kategorije izdataka za sudove (slika 31.) ⁽⁸⁸⁾.

Slika 28: Ukupni rashodi opće države za sudove (*) (u EUR po stanovniku) (izvor: Eurostat)

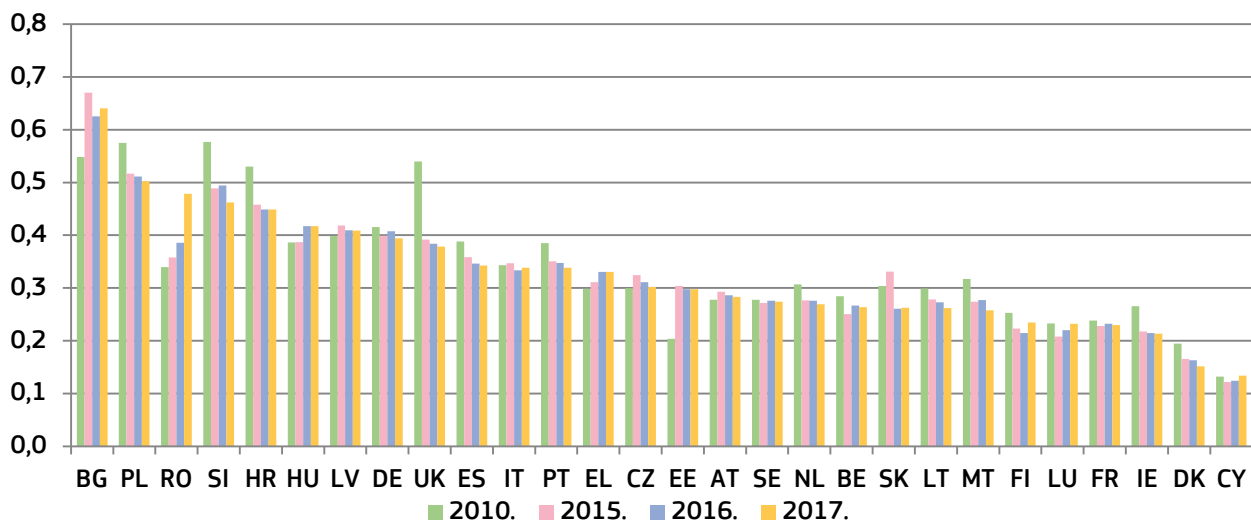
⁸⁷ Podaci za 2018. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

⁸⁸ Ukupni (stvarni) rashodi opće države za upravljanje upravnim, građanskim i kaznenim sudovima i pravosudnog sustava, njihov rad i prateće aktivnosti, uključujući izvršenje novčanih kazni i nagodbi koje su odredili sudovi te djelovanje sustava probacije i pravnu pomoć, kao i pravno zastupanje i savjetovanje u ime države ili drugih koje osigurava država, u novcu ili uslugama, isključujući zatvorsku upravu (podaci o nacionalnim računima, raččlamba funkcija vlade (COFOG), skupina 03.3), tablica Eurostata gov_10a_exp, dostupna na adresi: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.



(*) Države članice raspoređene su prema rashodima u 2017. (od najvećih do najmanjih). Podaci iz 2017. za ES, FR, NL i SK privremeni su.

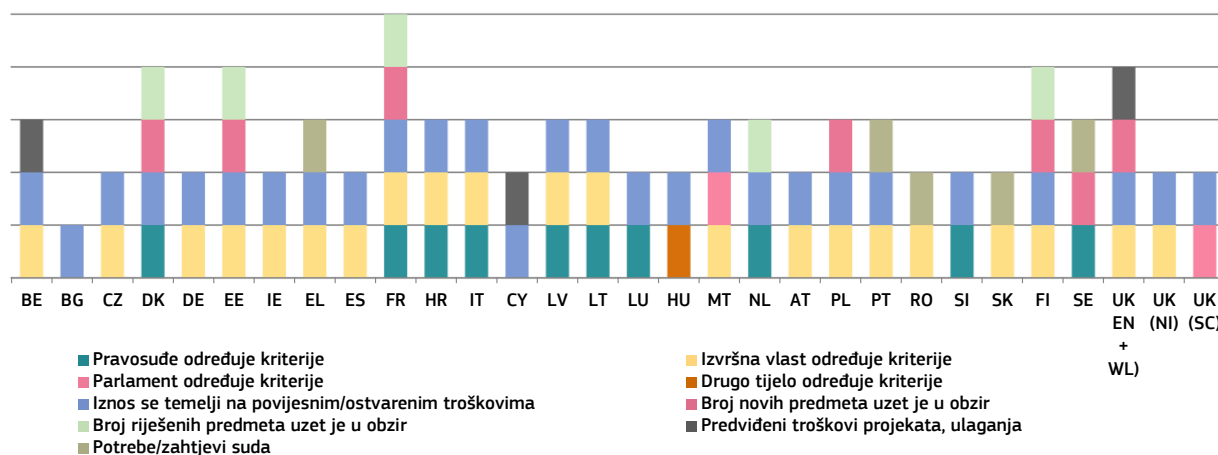
Slika 29: Ukupni rashodi opće države za sudove(*) (kao postotak BDP-a) (izvor: Eurostat)



(*) Države članice raspoređene su prema rashodima u 2017. (od najvećih do najmanjih). Podaci iz 2017. za ES, FR, HR, NL i SK privremeni su.

Na slici 30. prikazano je koja grana vlasti u državi (sudska, zakonodavna ili izvršna) utvrđuje kriterije za određivanje financijskih sredstava namijenjenih pravosuđu te koji se kriteriji primjenjuju.

Slika 30: Kriteriji za određivanje financijskih sredstava namijenjenih pravosuđu (*) (⁸⁹)



(*) **DK:** u obzir je uzet broj novih i riješenih predmeta na prvostupanjskim sudovima. **DE:** samo za proračun Saveznog vrhovnog suda – u pogledu prvostupanjskih i drugostupanjskih sudova. Pravosudni sustavi razlikuju se u saveznim pokrajinama. **EE:** broj novih i riješenih predmeta prvostupanjskih i drugostupanjskih sudova. **FR:** broj novih i riješenih predmeta sudova svih stupnjeva. Uzima se u obzir broj riješenih predmeta na temelju ocjene troškova za sudove. **IT:** ministarstvo pravosuđa određuje kriterije za građanske i kaznene sudove, a sudbeno vijeće (CPGA) određuje kriterije za upravne sudove. **HU:** zakonom je propisano da se plaće sudaca moraju utvrditi zakonom o državnom proračunu tako da iznos ne smije biti niži nego što je bio prethodne godine. **NL:** uzima se u obzir broj riješenih predmeta na temelju ocjene troškova za sudove. **FI:** uzima se u obzir broj riješenih predmeta na temelju ocjene troškova za sudove.

Na slici 31. po prvi put su vidljive glavne gospodarske kategorije koje obuhvaćaju rashode države za sudove: 1. plaće sudaca i sudskog osoblja, uključujući socijalne doprinose („naknade zaposlenicima” (⁹⁰)), 2. operativni troškovi za robe i usluge koje koriste sudovi, primjerice, najam zgrada, potrošni uredski materijal, energija i pravna pomoć („intermedijarna potrošnja” (⁹¹)), 3. ulaganje u trajna sredstva, primjerice sudske zgrade i softver („bruto investicije u fiksni kapital” (⁹²)) i 4. drugi troškovi.

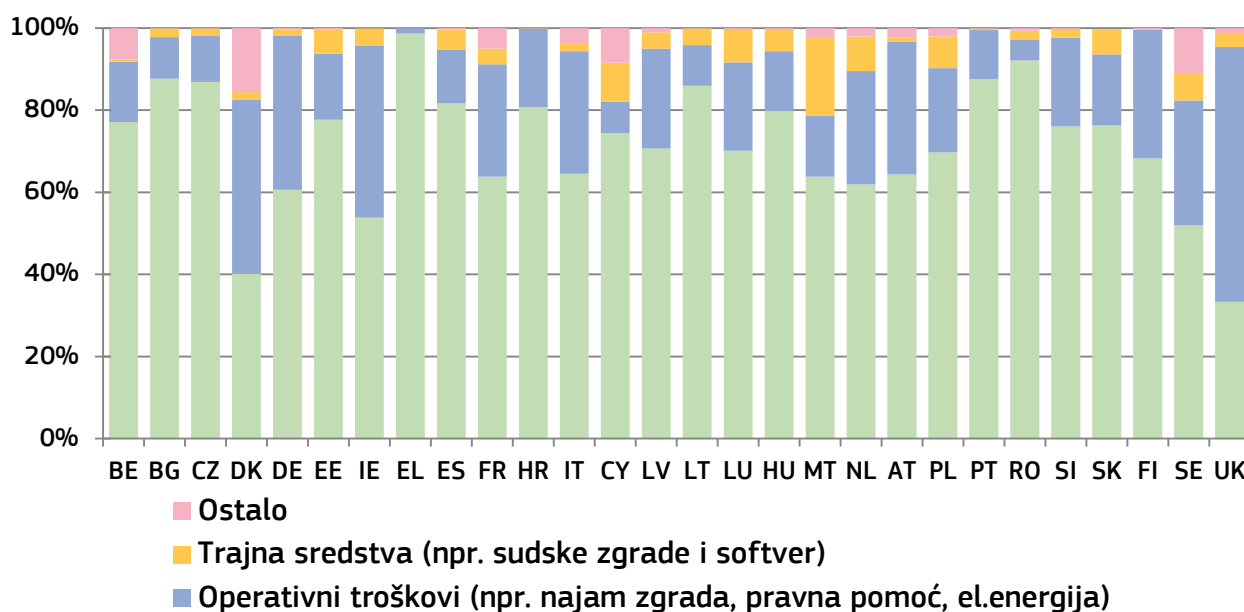
⁸⁹ Podaci prikupljeni s pomoću ažuriranog upitnika koji je sastavila Komisija u suradnji s ENCJ-om. Odgovori država članica koje nemaju sudbena vijeća dobiveni su u suradnji s Mrežom predsjednika vrhovnih sudova Europske unije.

⁹⁰ Naknada zaposlenicima sastoji se od plaće u gotovini ili u naravi (D.11) te stvarnih i imputiranih socijalnih doprinosa poslodavca (D.121 i D.122). Vidjeti: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation_of_employees.

⁹¹ Intermedijarna potrošnja je koncept iz područja nacionalnih računa kojim se mjeri vrijednost robe i usluga potrošenih kao input u procesu proizvodnje. Ona isključuje [trajna sredstva](#) čija se potrošnja bilježi kao potrošnja [fiksno kapitala](#). Roba i usluge mogu u proizvodnom procesu biti ili promijenjeni ili potrošeni. Vidjeti https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Intermediate_consumption.

⁹² Bruto investicije u fiksni kapital, skraćeno GFCF, sastoje se od ulaganja domaćih proizvođača, nakon odbitka troškova, u trajna [sredstva](#) tijekom određenog razdoblja. Obuhvaća i određene dodatke vrijednosti neproizvodnih sredstava koje ostvare proizvođači ili institucijske jedinice. Trajna sredstva su materijalna ili nematerijalna sredstva proizvedena kao outputi proizvodnih procesa koja se opetovano ili trajno koriste više od godine dana. Vidjeti [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross_fixed_capital_formation_\(GFCF\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross_fixed_capital_formation_(GFCF)).

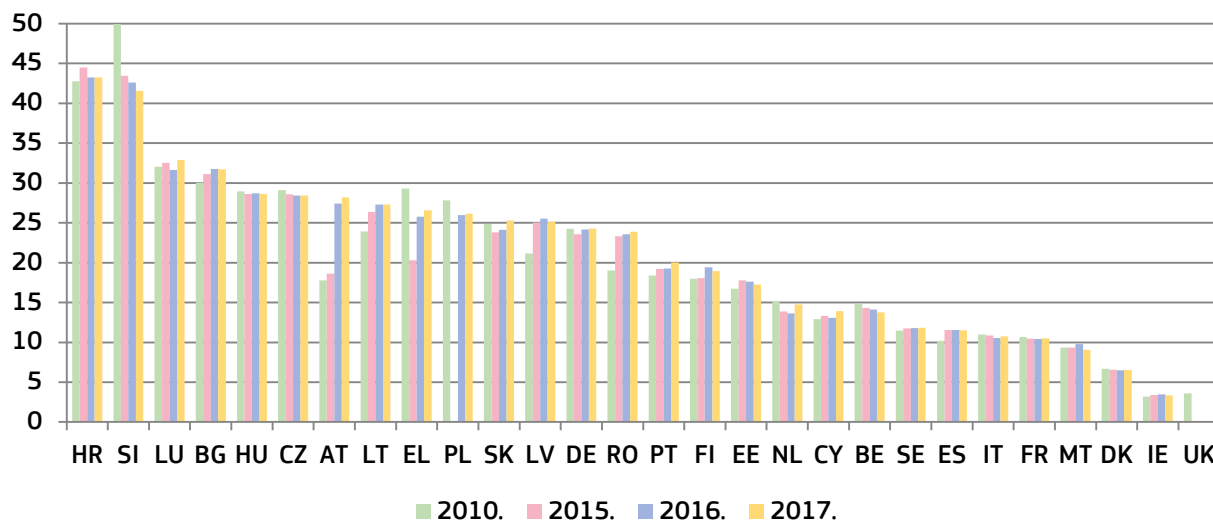
Slika 31: Ukupni rashodi opće države za sudove(*) (u 2017. kao postotak rashoda) (izvor: Eurostat)



– Ljudski resursi –

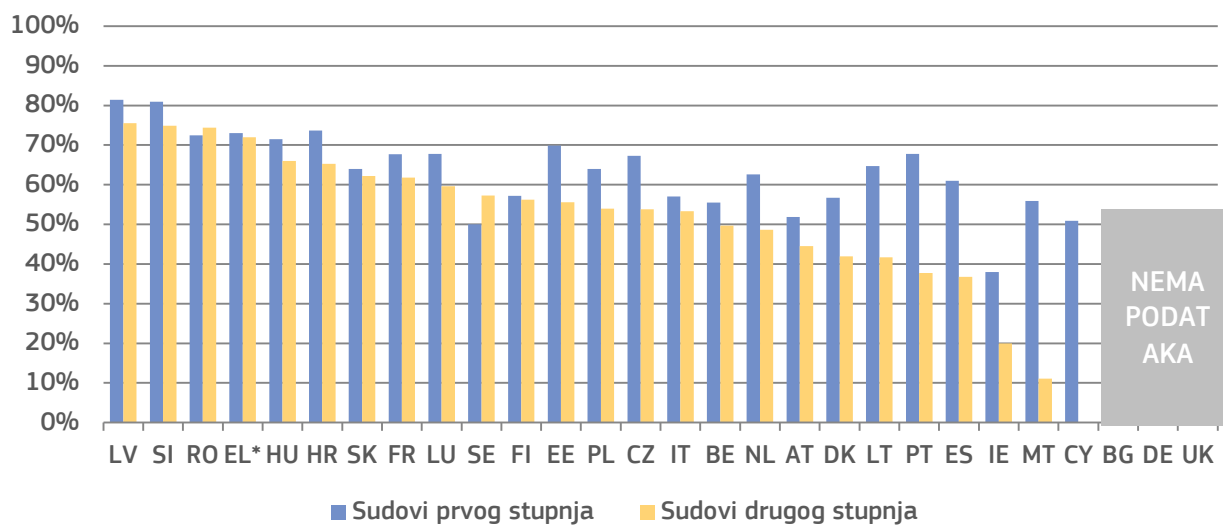
Dostatni ljudski resursi ključni su za kvalitetu pravosudnog sustava. Raznolikošću među sucima, uključujući rodnu ravnotežu sudaca, osiguravaju se dodatno znanje, vještine i iskustvo te se time odražava stvarno stanje društva.

Slika 32: Broj sudaca (*) (na 100 000 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)



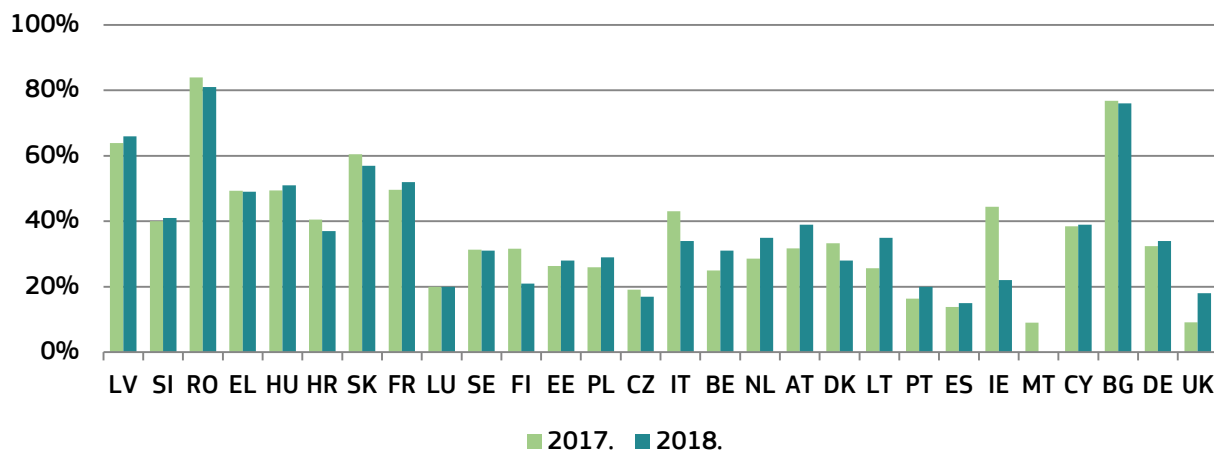
(*) Na temelju metodologije CEPEJ-a ova kategorija uključuje suce koji rade u punom radnom vremenu. Ne uključuje Rechtspfleger / sudske službenike koji postoje u nekim državama članicama. **AT:** podaci o upravnom pravu po prvi su put uvršteni u ciklus za 2016. **EL:** ukupan broj profesionalnih sudaca uključuje različite kategorije tijekom prethodno prikazanih godina, čime se djelomično mogu objasniti promjene u njihovom broju. Od 2016. podaci o broju profesionalnih sudaca obuhvaćaju sve razine na kaznenim i građanskim sudovima te upravne suce. **IT:** regionalni upravni sudovi, regionalni revizorski odbori, lokalni porezni odbori i vojni sudovi ne uzimaju se u obzir. **UK:** ponderirani prosjek triju područja nadležnosti. Podaci za 2010. sadržavaju podatke iz 2012. za **UK (NI)**. **LU:** brojke su revidirane nakon primjene poboljšane metodologije.

Slika 33: Udio sutkinja na prvostupanjskim i drugostupanjskim sudovima 2017. (izvor: studija CEPEJ-a)



(*) EL: podaci za 2016.

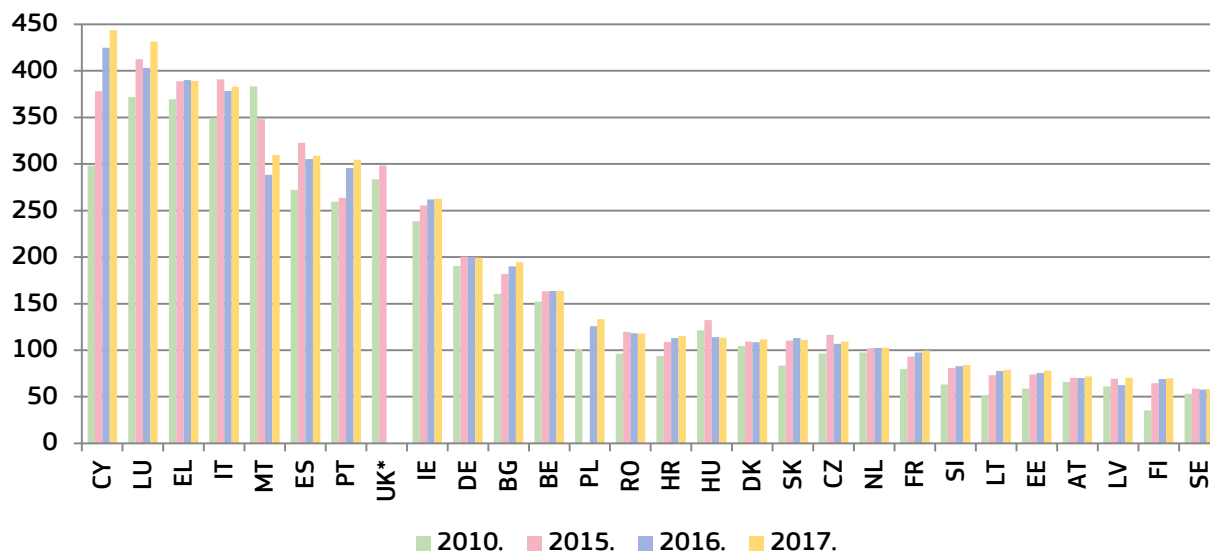
Slika 34: Udio sutkinja na vrhovnim sudovima 2017. i 2018. (*) (izvor: Europska komisija⁹³)



(*) Redoslijed država članica jednak je onom na slici 33.

⁹³ Podaci za 2018. Europski institut za ravnopravnost spolova, baza podataka o rodnoj statistici, dostupno na: http://eige.europa.eu/lt/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natcrt_wmid_natcrt_supcrt.

Slika 35: Broj odvjetnika (*) (na 100 000 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)

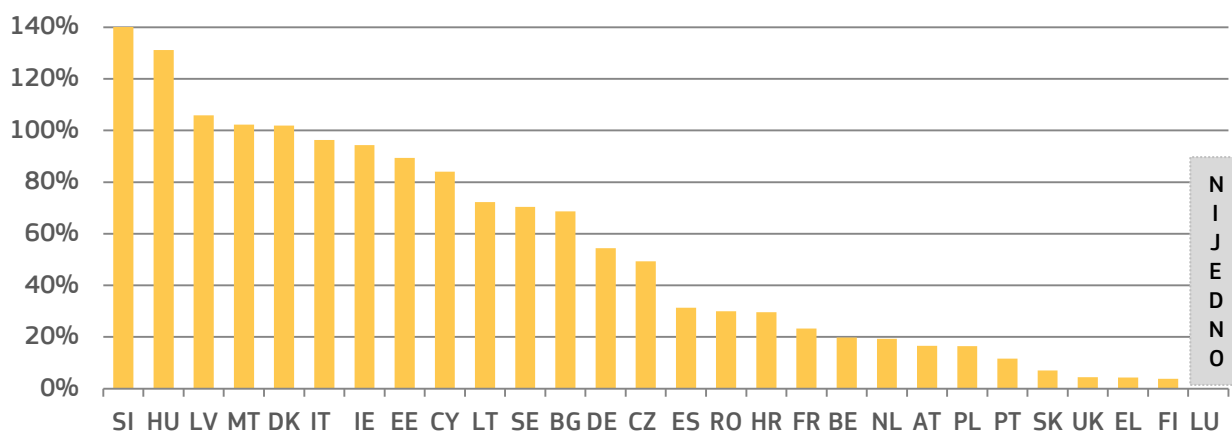


(*) Na temelju metodologije CEPEJ-a odvjetnik je osoba koja je kvalificirana i ovlaštena u skladu s nacionalnim pravom braniti svoje stranke i postupati u njihovo ime, baviti se odvjetničkim zanimanjem, izlaziti pred sud ili savjetovati i zastupati svoje stranke u pravnim pitanjima (Preporuka (2000)21 Odbora ministara Vijeća Europe o slobodi obavljanja odvjetničkog zanimanja). **DE:** nema razlike između pravnih savjetnika i odvjetnika. **FI:** od 2015. broj odvjetnika obuhvaća odvjetnike iz privatnog i javnog sektora. **UK:** podaci za 2010. i 2014.

– Izobrazba –

Pravosudna izobrazba važna je za doprinos kvaliteti sudskih odluka i pravosudnih usluga pruženih građanima. Podaci navedeni u nastavku obuhvaćaju pravosudnu izobrazbu u širokom rasponu područja, uključujući komunikaciju sa strankama i novinarima te pravosudne vještine.

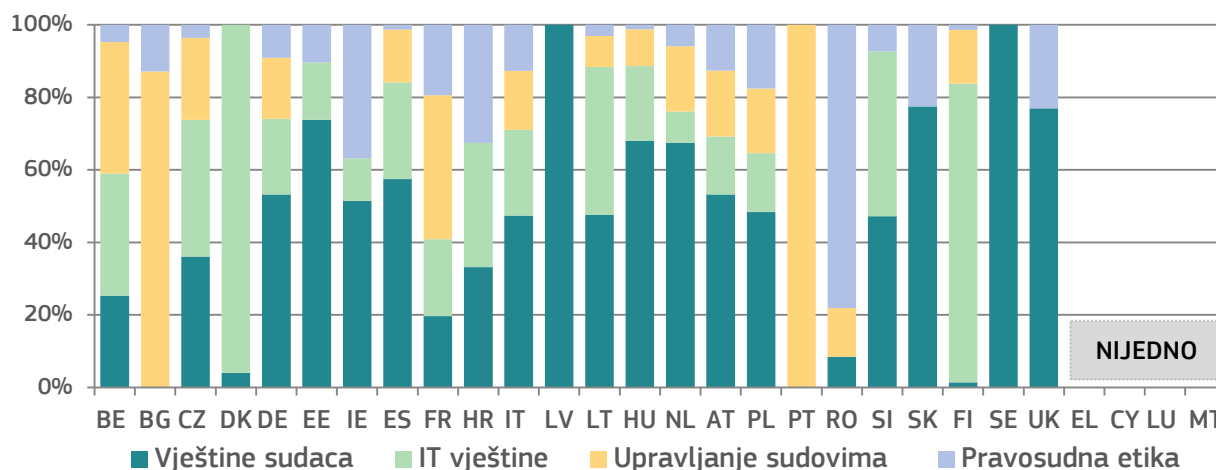
Slika 36: Suci koji sudjeluju u aktivnostima trajne izobrazbe o pravu EU-a ili pravu druge države članice (*) (kao postotak ukupnog broja sudaca) (izvor: Europska komisija ⁽⁹⁴⁾)



(*) Vrijednosti za neke države članice smanjene su za potrebe prikaza (SI=257 %). U nekoliko država članica omjer sudionika prelazi 100 %, što znači da su neki sudionici sudjelovali u više od jedne aktivnosti izobrazbe. **DK:** uključujući sudske osoblje. **IT:** regionalni upravni sudovi, regionalni revizorski odbori, lokalni porezni odbori i vojni sudovi ne uzimaju se u obzir. **AT:** uključujući državne odvjetnike. **UK:** podaci su iz 2016.

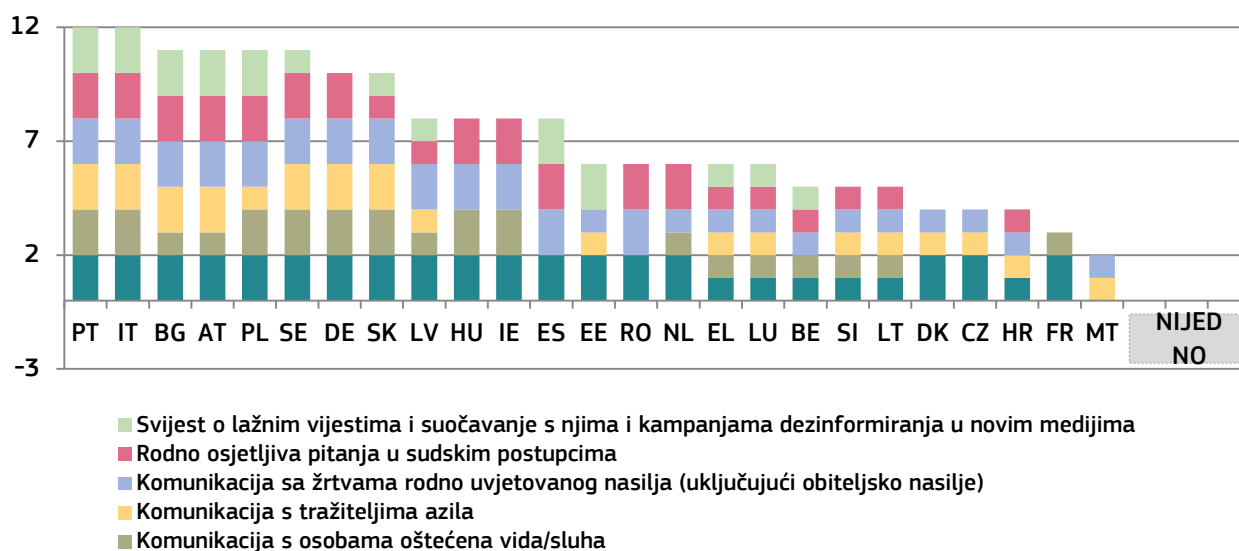
Slika 37: Udio aktivnosti trajne izobrazbe sudaca o različitim vrstama vještina (*) (kao postotak ukupnog broja sudaca uključenih u izobrazbu) (izvor: Europska komisija ⁽⁹⁵⁾)

⁹⁴ Podaci za 2017. prikupljeni su u suradnji s Europskom mrežom za pravosudnu izobrazbu (EJTN) i CEPEJ-om.



(*) U tablici je prikazana raspodjela sudaca koji sudjeluju u aktivnostima stalne izobrazbe (tj. aktivnostima nakon početnog razdoblja izobrazbe potrebne da se postane sucem) u svakom od četiri utvrđena područja kao postotak ukupnog broja sudaca uključenih u te vrste izobrazbe. Aktivnosti pravne izobrazbe nisu uzete u obzir. Tijela nadležna za pravosudnu izobrazbu u čiji su članovi profesionalni suci, **CY**, **LU** i **MT** nisu provodila posebne aktivnosti izobrazbe o odabranim vještinama. **DK**: Uključujući sudsko osoblje. **AT**: Uključujući državne odvjetnike. Podaci za **UK** odnose se na Englesku i Wales.

Slika 38: Dostupnost izobrazbe o komunikaciji za suce (*) (izvor: Europska komisija ⁽⁹⁶⁾)



(*) Najviši broj bodova: 12 bodova. Države članice dobile su 1 bod ako imaju početnu izobrazbu i 1 bod ako imaju trajnu izobrazbu (najviše dva boda za svaku vrstu izobrazbe). **DK**: Ne nudi se izobrazba o komuniciranju s osobama s oštećenjem sluha ili vida jer država tim osobama nudi potporu u obliku alata ili pomoćnika u sudnici, npr. tumača za gluhe osobe.

3.2.3. Alati za ocjenu

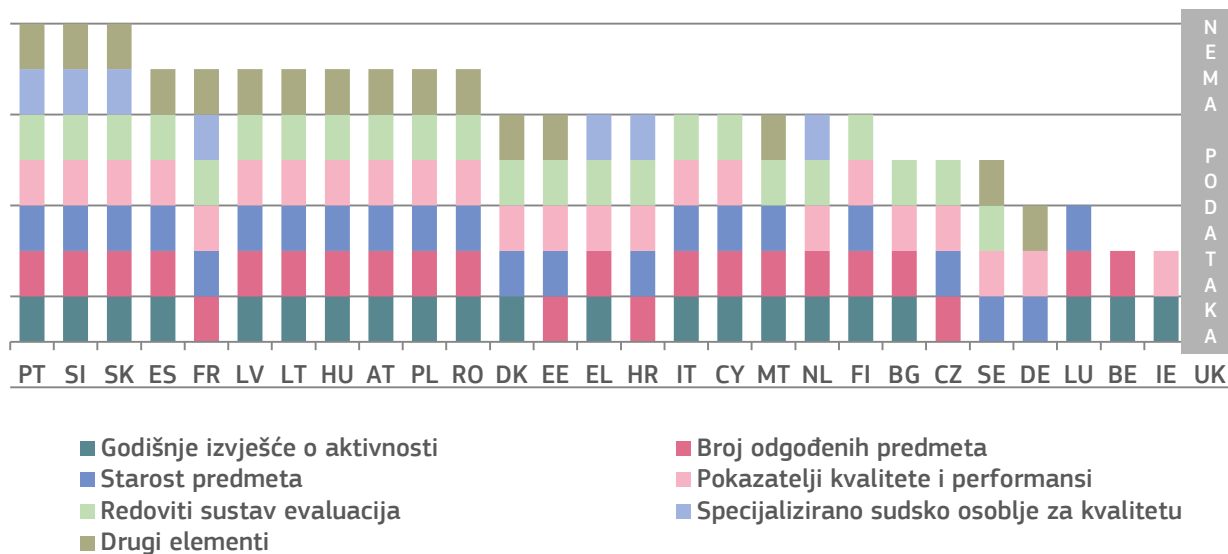
Praćenjem i ocjenjivanjem rada sudova pomaže se u otkrivanju nedostataka i potreba te se tako omogućuje da pravosudni sustav poveća svoju kvalitetu. Redovitim ocjenjivanjem pravosudnog sustava mogla bi se poboljšati njegova sposobnost reagiranja na sadašnje i buduće izazove. Odgovarajućim alatima IKT-a mogli bi se osigurati sustavi za upravljanje predmetima u stvarnom vremenu te bi se moglo pomoći u vođenju standardiziranih statistika sudova na razini cijele države. Osim toga, mogli bi se upotrebljavati za upravljanje neriješenim predmetima i automatizirane sustave ranog upozoravanja. Ankete su, iz perspektive pravnik i korisnika

⁹⁵ Podaci za 2017. prikupljeni su u suradnji s Europskom mrežom za pravosudnu izobrazbu (EJTN) i CEPEJ-om. Vještine sudaca uključuju aktivnosti kao što su vođenje rasprava, sastavljanje odluka ili govorništvo.

⁹⁶ Podaci za 2018. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

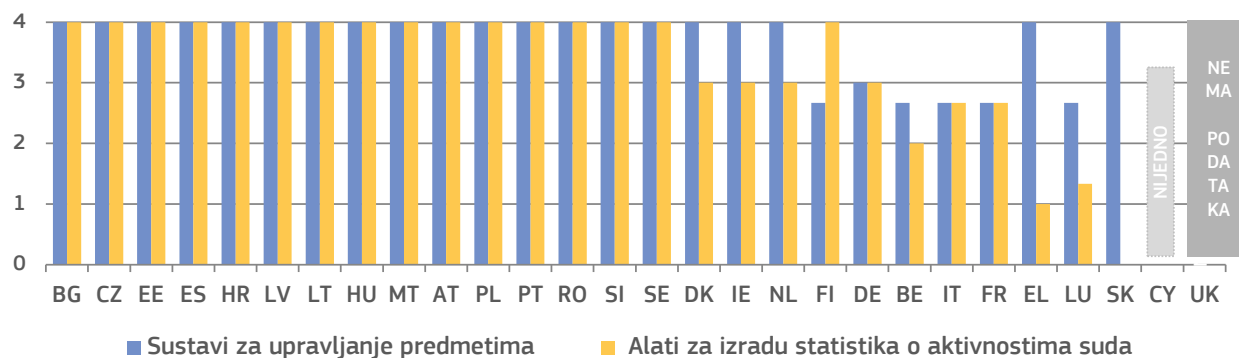
sudova, ključne za ocjenu rada pravosudnih sustava. Odgovarajuće mjere nakon anketa preduvjet su za poboljšanje kvalitete pravosudnih sustava.

Slika 39: Dostupnost praćenja i ocjenjivanja rada sudova (*) (izvor: studija CEPEJ-a ⁽⁹⁷⁾)



(*) Sustav ocjenjivanja odnosi se na uspješnost sustava sudova, primjenom pokazatelja i ciljeva. Sve su države članice 2018. izvijestile da imaju sustav koji im omogućuje praćenje broja novih predmeta i donesenih odluka te trajanja postupaka, što ove kategorije čini nebitnima za navedenu sliku. Slično tome, zbog temeljitijeg rada na standardima kvalitete njihova upotreba kao kategorije ocjenjivanja postala je bespredmetna. Podaci o „ostalim sastavnicama” uključuju, primjerice, stopu rješavanja predmeta (AT, FR), broj žalbenih postupaka i postupaka izvršenja (ES), broj predmeta po vrstama sporova (SK), ishod postupka, npr. punu ili djelomičnu naknadu (SK), pravomoćne presude i obustavljeni postupci (RO) i broj ročišta (PL).

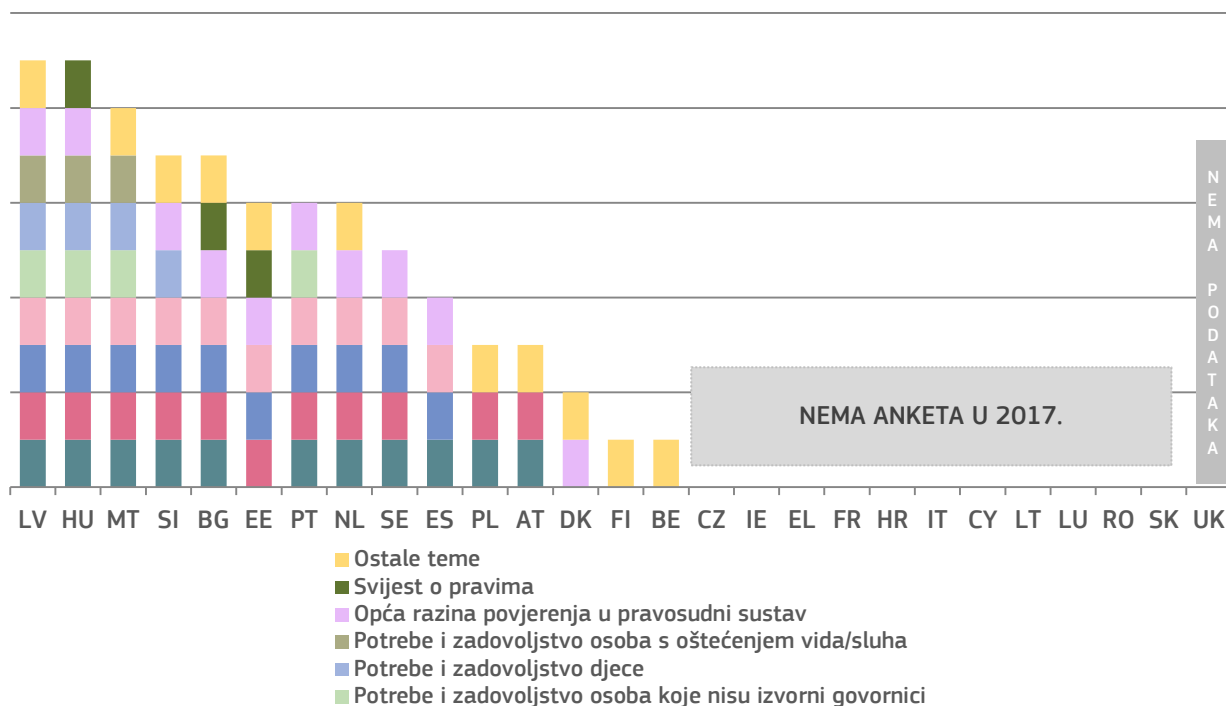
Slika 40: Dostupnost IKT-a za upravljanje predmetima i vođenje statistika o radu sudova (0 = dostupno na 0 % sudova; 4 = dostupno na 100 % sudova) ⁽⁹⁸⁾ (izvor: studija CEPEJ-a)



⁹⁷ Podaci za 2017.

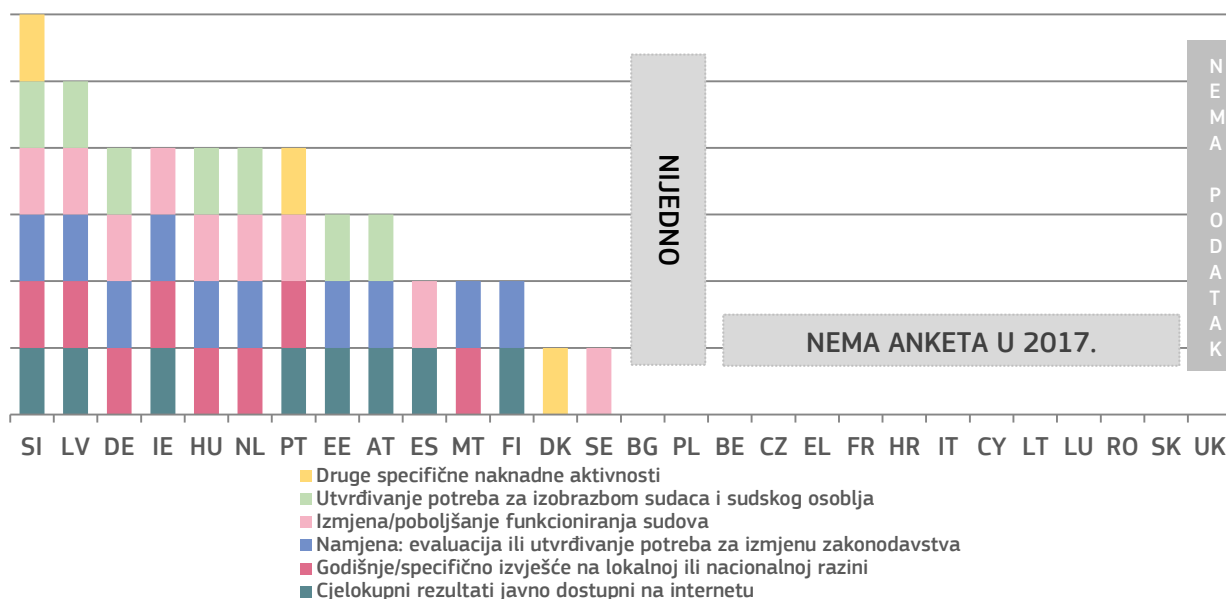
⁹⁸ Podaci za 2017. Stopa upotrebe opreme koja se kreće od 100 % (uređaj se u potpunosti upotrebljava) do 0 % (uređaj ne postoji) ukazuje na funkcionalno postojanje uređaja na sudovima koji su uključeni u grafikon u skladu sa sljedećom ljestvicom: 100 % = 4 boda ako se primjenjuje u svim predmetima / 1,33 boda po pojedinom predmetu; 50 % – 99 % = 3 boda ako se primjenjuje u svim predmetima / 1 bod po pojedinom predmetu; 10 % – 49 % = 2 boda ako se primjenjuje u svim predmetima / 0,66 bodova po pojedinom predmetu; 1 % – 9 % = 1 bod ako se primjenjuje u svim predmetima / 0,33 boda po pojedinom predmetu. Predmet se odnosi na vrstu parničnog postupka koji se rješava (građanski/trgovački, kazneni, upravni ili drugi).

Slika 41: Teme anketa provedenih među korisnicima sudova ili pravnim stručnjacima (*)
(izvor: Europska komisija ⁽⁹⁹⁾)



(*) Državama članicama dodijeljen je po jedan bod po navedenoj temi ankete neovisno o tome je li anketa provedena na razini suda, regije ili države. „Ostale teme” uključuju: pristupačnost (MT); upotrebljivost internetskog portala sa sudskim informacijama (DK); pristup sudskim informacijama (PT), dostupnost i čitljivost obrazaca i uputa za njihovo ispunjavanje (PL). Ta kategorija obuhvaća i ankete provedene među sudskim osobljem, npr. o integritetu sudaca (HU), razini znanja i osobnoj kulturi sudskih zaposlenika (PL), imovinskom profilu sudaca (AT) te kvalitativnim aspektima, npr. zadovoljstvu (AT), kvaliteti izrečenih kazni (MT), lojalnosti prema sudovima (PT) i konceptu primjerene kazne (FI).

Slika 42: Daljnje mjere u vezi s anketama provedenima među korisnicima sudova ili pravnim stručnjacima (*) (izvor: Europska komisija ⁽¹⁰⁰⁾)



⁹⁹ Podaci za 2017. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

¹⁰⁰ Podaci za 2017. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

(*) Državama članicama dodijeljen je po jedan bod po vrsti daljnjih mjera. Kategorija „ostale posebne daljnje mjere” uključivala je: smjernice i okvir za novi internetski portal (DK), smjernice za politiku i operativni smjer (MT), poboljšanje opće percepcije pravosudnog sustava (PT), i objavljivanje informativnih alata za širu javnost. IE: podaci se odnose na anketu o ostavinskim pitanjima provedenu 2016.

3.2.4. Standardi

Standardima se može poboljšati kvaliteta pravosudnih sustava. Po prvi put, na temelju podataka koja je prikupilo Udruženje državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova Europske unije (ACA-Europe) i Mreža predsjednika vrhovnih sudova EU-a (NPSJC), u Pregledu stanju u području pravosuđa u EU-u za 2019. izlaže se pregled praksi koje se na nižim i visokim sudovima koriste za povećanje kvalitete presuda (slika 43.).

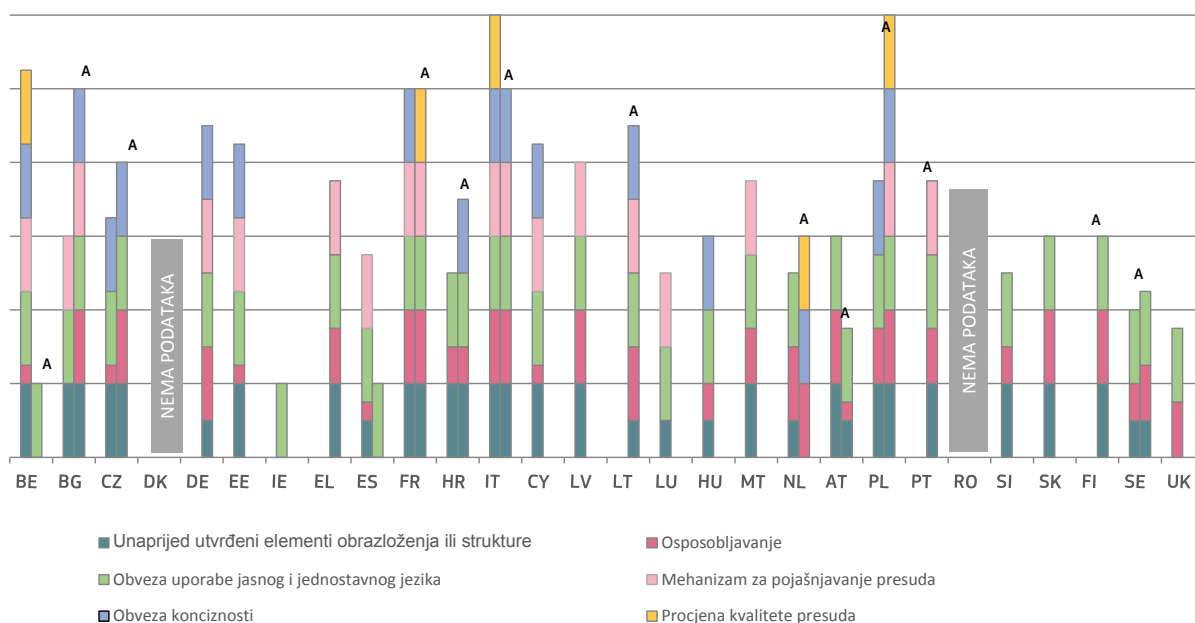
U prošlom izdanju Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u ispitivane su standardne mjere u pogledu vremenskog rasporeda i pružanja informacija strankama, a u Pregledu za 2019. naglasak je na rokovima, neriješenim predmetima i vremenskim okvirima kao alatu za upravljanje u pravosuđu¹⁰¹). Slika 44. prikazuje pregled država članica koje se koriste standardnim mjerama za rokove, vremenske okvire i neriješene predmete. Rokovi su kvantitativni, npr. maksimalan broj dana od prijave predmeta do prvog ročišta. Neriješeni predmeti stariji su od utvrđenog vremenskog razdoblja. Vremenski su okviri mjerljivi ciljevi/prakse, npr. određivanje prethodno utvrđenih kvota za predmete koje treba riješiti u određenom vremenskom razdoblju. Na slici 45. prikazano je koja tijela utvrđuju i prate standarde o neriješenim predmetima te provode daljnje mjere u vezi s njima, a na slici 46. detaljnije su prikazani određeni aspekti u vezi s vremenskim okvirima.

– Kvaliteta presuda –

Vrlo kvalitetnim sudskim odlukama obično se smatraju one odluke koje su jasno sastavljene i strukturirane te su u jednakoj mjeri koncizne i jasno obrazložene, a time ih je lako shvatiti i provesti. Način na koji su pravosudne odluke strukturirane i formulirane također može utjecati na to koliko ih dobro softverski programi mogu obraditi, a posebno aplikacije za obradu prirodnih jezika. Taj je krajnji rezultat moguće postići samo kombinacijom složenog i višestranog skupa sastavnica, npr. vrlo kvalitetnom stručnom izobrazbom sudaca, donošenjem dobrih praksi u vezi s pisanjem odluka i praćenjem kvalitete odluka, uz poštovanje neovisnosti pravosuđa. Udruženje državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova EU-a (ACA-Europe) sastavilo je upitnik na koji su odgovorili vrhovni sudovi i vrhovni upravni sudovi (članovi Mreže predsjednika vrhovnih sudova EU-a (NPSJC)). Ne ulazeći u meritume pojedinačnih odluka, slika 43. prikazuje standarde koje su donijele države članice u vezi s odabranim pokazateljima za koje se smatra da pridonose ukupnoj kvaliteti presuda.

¹⁰¹ Za potrebe Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u standardi o rokovima i vremenskim okvirima nadilaze zahtjeve koji proizlaze iz prava na raspravu u razumnom roku kako je propisano u članku 47. Povelje EU-a o temeljnim pravima i u članku 6. Europske konvencije o ljudskim pravima.

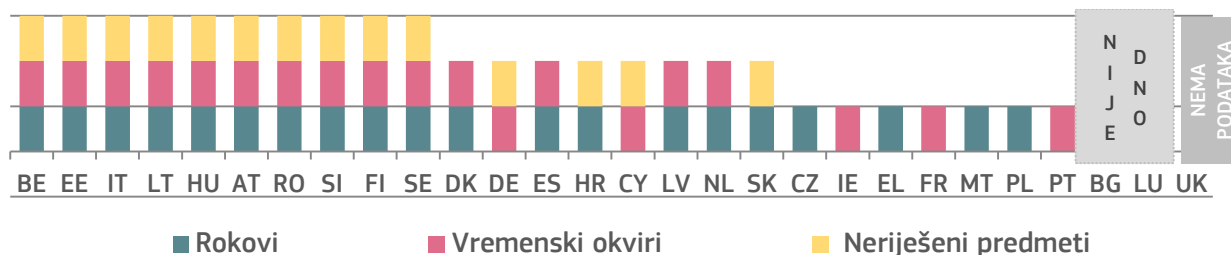
Slika 43: Standardi primijenjeni za poboljšanje kvalitete presuda na najvišim sudovima (*) (izvor: Europska komisija, ACA-Europe i NPSJC)



(*) Za svaku državu članicu u lijevom stupcu prikazane su prakse na vrhovnim sudovima, a u desnom stupcu prikazane su prakse na vrhovnim upravnim sudovima (stupac označen slovom „A”). Države članice prikazane su abecednim redom svojih zemljopisnih imena na izvornom jeziku. Državama članicama dodijeljen je po jedan bod po pokazatelju kvalitete presuda. Izobrazba obuhvaća pravnu izobrazbu sudaca o strukturi pisanih odluka (0,25 bodova), pravnu izobrazbu sudaca Vrhovnog suda o obrazlaganju pisanih odluka, pravnu izobrazbu sudaca nižih sudova o obrazlaganju pisanih odluka (0,25 bodova) te izobrazbu o sastavljanju presuda (sveučilište, škola za suce ili tijekom rada) (0,25 bodova). Smatra se da su suci obvezni koristiti jasan i jednostavan jezik, bilo da je to propisano zakonom ili propisima ili uvrješeno u sudskoj praksi (1 bod). Smatra se da se obvezno primjenjuje načelo konciznosti, bilo na temelju zakona, sudskih propisa ili prakse (1 bod). Ocjena kvalitete presuda odnosi se na postojanje internog mehanizma na razini Vrhovnog suda za procjenu opće kvalitete njegovih odluka (1 bod). IT, Corte Suprema di Cassazione: iako ne postoji postupovni alat za pojašnjenje presuda, u nekim slučajevima određeni aspekti predmeta mogu se razjasniti u fazi izvršenja odluke pred nadležnim sucem. **DK** i **RO**: Nema podataka. Sudovi koji sudjeluju: **BE**: Cour de Cassation (Vrhovni sud) i Conseil d'Etat (Državno vijeće) **BG**: Върховен касационен съд (Vrhovni sud) i Върховен административен съд (Vrhovni upravni sud). **CZ**: Nejvyšší soud (Vrhovni sud) i Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) **DE**: Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud). **EE**: Riikohus (Vrhovni sud). **IE**: Chúirt Uachtarach (Vrhovni sud). **EL**: Συμβούλιο της Επικρατείας (Državno vijeće). **ES**: Tribunal Supremo (Vrhovni sud). **FR**: Cour de Cassation (Vrhovni sud) i Conseil d'Etat (Državno vijeće) **HR**: Vrhovni sud i Visoki upravni sud. **IT**: Corte Suprema di Cassazione (Vrhovni sud) i Consiglio de Stato (Državno vijeće) **CY**: Ανώτατο Δικαστήριο (Vrhovni sud). **LV**: Augstākā tiesa (Vrhovni sud) **LT**: Vyriausiasis Administracinis Teismas (Vrhovni upravni sud). **LU**: Cour de Cassation (Vrhovni sud). **HU**: Kúria (Vrhovni sud). **MT**: Żalbeni sud **NL**: Hoge Raad (Vrhovni sud) i Raad van State (Državno vijeće). **AT**: Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud) i Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud). **PL**: Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) i Naczelny Sąd Administracyjny (Vrhovni upravni sud). **PT**: Supremo Tribunal Administrativo (Vrhovni upravni sud). **SI**: Vrhovno sodišče (Vrhovni sud). **SK**: Najvyšší súd (Vrhovni sud). **FI**: Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud). **SE**: Högsta domstolen (Vrhovni sud) i Högsta förvaltningsdomstolen (Vrhovni upravni sud). **UK**: Vrhovni sud.

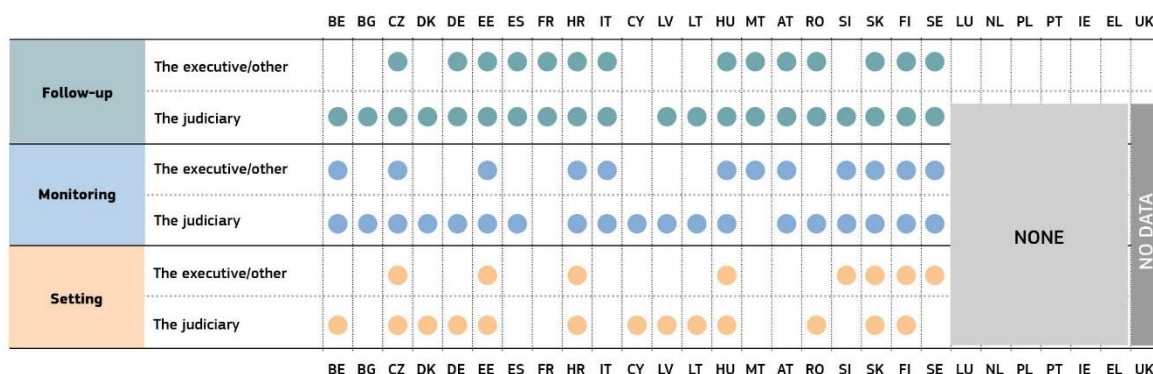
Slika 44: Standardi o vremenskom rasporedu (*) (izvor: Europska komisija ⁽¹⁰²⁾)

(*) Državama članicama dodijeljen je po jedan bod ako su standardi utvrđeni, neovisno o pravnom području (građansko/trgovačko, upravno ili drugo).



Na slici 45. naglasak je na standardima za obradu neriješenih predmeta, koji se sastoje od mjera za smanjenje kašnjenja kako bi se brže utvrdili razlozi spora. Na slici su prikazane nadležnosti različitih grana vlasti u državama članicama u pogledu utvrđivanja i praćenja standarda za obradu neriješenih predmeta i daljnjih mjera u vezi s njima. Na slici 46. naglasak je na vremenskim okvirima koji mogu biti učinkovit alat za upravljanje u pravosuđu jer mogu pomoći u otkrivanju potencijalnih problema u pogledu učinkovitosti te u pronalasku rješenja (npr. dodatni ljudski ili financijski resursi, reorganizacija procesa upravljanja sudovima, privremena pomoć sudu).

Slika 45: Utvrđivanje i praćenje standarda za obradu neriješenih predmeta (*) (izvor: Europska komisija ⁽¹⁰³⁾)

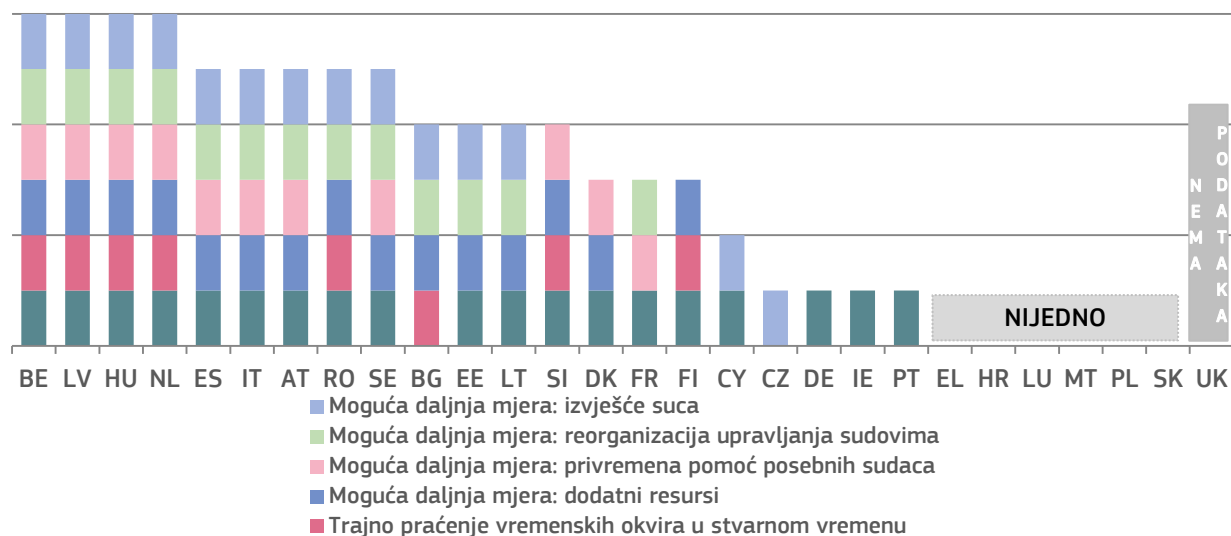


(*) „Izvršna vlast” obuhvaća institucije pod izravnim ili neizravnim nadzorom vlade. „Ostalo” se odnosi na Državni ured za sudstvo u HU kojim upravlja predsjednik kojeg iz redova sudaca na razdoblje od devet godina bira parlament kvalificiranom većinom. „Sudbena vlast” uključuje tijela kao što su predsjednici sudova, sudbena vijeća, sudačka tijela. HU: Državni ured za sudstvo sudjeluje u utvrđivanju i praćenju standarda za obradu neriješenih predmeta te daljnjim mjerama u vezi s njima.

¹⁰² Podaci za 2018. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

¹⁰³ Podaci za 2018. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

Slika 46: Vremenski okviri: utvrđivanje, automatsko praćenje i daljnje mjere (*) (izvor: Europska komisija (¹⁰⁴))



3.2.5. Sažetak o kvaliteti pravosudnih sustava

Jednostavan pristup, dostatna sredstva, učinkoviti alati za ocjenu i odgovarajući standardi i prakse čimbenici su koji pridonose visokoj kvaliteti pravosudnih sustava. Građani i poduzeća očekuju učinkovit pravosudni sustav u kojem se donose visokokvalitetne odluke (¹⁰⁵). Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019. razvija usporedno ispitivanje tih čimbenika.

Dostupnost

Ovo izdanje usredotočuje se na sastavnice koje pridonose pravosudnom sustavu prilagođenom građanima.

- Gotovo sve države članice pružaju **određene informacije na internetu** o svojem pravosudnom sustavu, uključujući središnji internetski portal s internetskim obrascima i interaktivno informiranje o zakonskim pravima (slika 20.). Razlike se pojavljuju kad je riječ o sadržaju informacija te o tome koliko su one prilagođene potrebama građana. Primjerice, povećao se broj država članica (13) koje građanima omogućuju da s pomoću internetske simulacije saznaju imaju li pravo na pravnu pomoć. Dok su informacije za osobe koje nisu izvorni govornici dostupne u većini država članica, informacije prilagođene djeci i osobama s oštećenjem sluha ili vida nisu uvijek dostupne.
- Dostupnost pravne pomoći i visina sudskih pristojbi** imaju velik utjecaj na pristup pravosuđu, osobito za siromašne građane. Na slici 21. vidljivo je da u pojedinim državama članicama potrošači s dohotkom ispod praga siromaštva Eurostata ne bi primili pravnu pomoć. U usporedbi s prošlom godinom, dvije od tih država članica pravnu pomoć učinile su dostupnijom. Istodobno, tijekom godina pravna pomoć postala je manje dostupna u nekim državama članicama. Visina sudskih pristojbi (slika 22.) uglavnom je stabilna od 2016. iako su

¹⁰⁴ Podaci za 2018. prikupljeni su u suradnji sa skupinom osoba za kontakt za nacionalne pravosudne sustave.

¹⁰⁵ Aktualna je tema uporaba umjetne inteligencije u pravosudnim sustavima. Komisija je u travnju 2018. donijela Komunikaciju o umjetnoj inteligenciji za Europu (COM(2018) 237 final); u njoj je naglašena važnost ulaganja u ključna područja primjene kao što je javna uprava, uključujući pravosuđe. Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u budućnosti bi mogao sadržavati pregled stanja u državama članicama u tom području. Na slikama 26. i 43. (modaliteti objavljivanja presuda na internetu i prakse za donošenje kvalitetnih presuda) već su predstavljeni podaci povezani s čimbenicima koji su ključni za razvoj snažne pravnotehničke djelatnosti u Europi.

u nekoliko država članica sudske pristojbe porasle u odnosu na vrijednost spora, posebno u sporovima male vrijednosti, što se može pripisati povećanju minimalne primjenjive sudske pristojbe. Poteškoće u ostvarivanju pravne pomoći u kombinaciji s relativno visokim sudskim pristojbama u nekim državama članicama mogle bi imati odvratajući učinak kad je riječ o pristupu siromašnih građana pravosuđu.

- **Dostupnost elektroničkih sredstava** za vrijeme sudskog postupka pridonosi lakšem pristupu pravosuđu i smanjenju kašnjenja i troškova. Na slici 23. vidljivo je da u više od polovine država članica elektroničko podnošenje zahtjeva nije uvedeno ili je moguće samo u ograničenoj mjeri te da praćenje napretka sudskih postupaka na internetu nije moguće u svim državama članicama.
- Većina država članica ima standarde o načinima **informiranja stranaka o napretku njihova predmeta**, rasporedu suda ili mogućim kašnjenjima (slika 24.). Nekoliko je država članica, u usporedbi s prošlim godinama, znatno poboljšalo te standarde. Razlike među državama članicama uglavnom se odnose na metode koje pritom primjenjuju. Neke države imaju sustav koji šalje automatizirane obavijesti e-poštom ili SMS-om o odgodama, rasporedima ili općem napretku predmeta, dok druge omogućuju internetski pristup informacijama o predmetu, a neke to prepuštaju procjeni sudova.
- U usporedbi s prethodnim godinama poboljšana je **internetski pristup presudama sudova** (slika 25.), a posebno u vezi s objave presuda najviših sudova: 19 država članica objavljuje sve presude u građanskim/komercijalnim i upravnim predmetima. Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u po prvi put govori o objavljivanju presuda u kaznenim predmetima. Prema raspoloživim podacima 19 država članica objavljuje sve presude najviših sudova u kaznenim predmetima. Pozitivna kretanja potiču sve države članice na daljnja poboljšanja jer odluke na najvišim sudovima imaju važnu ulogu u pogledu dosljednosti sudske prakse. S obzirom na to da bi se različitim sustavima objavljivanja na internetu (slika 26.) moglo olakšati pretraživanje odgovarajuće sudske prakse, trebalo bi dodatno razviti označavanje presuda ključnim riječima i veću upotrebu Europske identifikacijske oznake sudske prakse (ECLI).
- U usporedbi s prethodnim godinama raste broj država članica koje promiču dobrovoljno korištenje **alternativnih načina rješavanja sporova** (ADR) (slika 27.) za rješavanje privatnih sporova. To je uglavnom postignuto uvođenjem više poticaja za korištenje ADR-a u različitim pravnim područjima. U obzir su uzeti i upravni sporovi, a manje od polovine država članica u praksi omogućuje ADR u tom području.

Resursi

Kako bi pravosudni sustavi država članica bili visoke kvalitete potrebni su dostatna razina financijskih sredstava i ljudskih resursa, uključujući potrebna ulaganja u fizičku i tehničku infrastrukturu, odgovarajuća početna i trajna izobrazba te raznolikost među sucima, uključujući rodnu ravnotežu. Iz Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019. vidljivo je sljedeće:

- Kad je riječ o **financijskim sredstvima**, podaci pokazuju da su, ukupno gledajući, rashodi opće države za pravosudni sustav bili uglavnom stabilni u većini država članica 2017., iako postoje znatne razlike u stvarnim iznosima u EUR po stanovniku te kao postotak BDP-a (slike 28. i 29.) No manji broj država članica 2017. je povećao rashode, u odnosu na 2016. Države članice uglavnom upotrebljavaju povijesne ili stvarne troškove za određivanje financijskih sredstava za pravosuđe, dok ih se tek nekoliko oslanja na stvarno radno opterećenje ili zahtjeve sudova (slika 30.).
- Po prvi put, na temelju podataka Eurostata, u Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019. uvrštena je **raščlamba ukupnih rashoda u različite kategorije**. Na slici 31. vidljive su znatne razlike u obrascima potrošnje u državama članicama. Najveći udio u troškovima u većini država članica otpada na naknade i plaće sudaca i sudskog osoblja (uključujući socijalne doprinose), dok su ulaganja u trajna sredstva kao što su sudske zgrade i softver vrlo niska, a u

nekim slučajevima uopće se u to ne ulaže. Operativni troškovi (npr. najam zgrada, pravna pomoć i drugi potrošni materijal) znatno su veći u nekim državama članicama (slika 31.).

- Velik dio sudaca su **žene**; one su većina na sudovima prvog i drugog stupnja u većini država članica. Na vrhovnim sudovima je obrnuto – žene čine manje od 50 % sudaca u većini država članica (slika 34.) No udio žena na vrhovnim sudovima od 2010. raste u većini država članica.
- Kad je riječ o **izobrazbi sudaca**, većina država članica pruža trajnu izobrazbu o pravu EU-a, pravu druge države članice i vještinama sudaca, ali manji broj njih nudi izobrazbu o IT vještinama, upravljanju sudom i sudskoj etici (slika 37.). Poboljšava se izobrazba o komunikaciji sa strankama iz ranjivih skupina, odnosno djecom, osobama s oštećenjima vida ili sluha te žrtvama rodno uvjetovanog nasilja (slika 38.), nešto manje u pogledu tražitelja azila. Manje od polovine država članica pruža izobrazbu o podizanju svijesti i suočavanju s lažnim vijestima i pitanjima društvenih mreža.

Alati za ocjenu

- **Praćenje i ocjenjivanje** rada sudova (slika 39.) provodi se u svim državama članicama. To općenito uključuje različite pokazatelje provedbe i kvalitete te redovito izvješćivanje. Gotovo sve države članice prate broj i trajanje sudskih postupaka i imaju redovite sustave ocjenjivanja. U usporedbi s prethodnim godinama, nekoliko država članica proširilo je praćenje na specifičnije elemente, a neke su uključile specijalizirano sudsko osoblje za kvalitetu.
- Mnoge države članice tek trebaju u potpunosti provesti **sustave IKT-a za upravljanje predmetima**, a u usporedbi s prethodnim godinama nisu ostvarena znatna poboljšanja (slika 40.) Ti sustavi služe različitim potrebama, uključujući izradu statistika, te bi se trebali dosljedno primjenjivati u cijelom pravosudnom sustavu. Neke države članice imaju sustave ranog upozorenja radi otkrivanja neispravnosti ili nepoštovanja standarda za obradu predmeta, kojima se omogućuje pravodobno pronalaženje rješenja. U nekim državama članicama još uvijek nije moguće osigurati prikupljanje podataka iz svih pravosudnih područja na razini čitave države.
- Opada **upotreba anketa** među strankama i pravnim stručnjacima (slika 41.), a sve veći broj država članica odlučuje se da neće provoditi ankete. Ključne teme u anketama i dalje su dostupnost, usluga za korisnike, sudske rasprave i presude, te opće povjerenje u pravosudni sustav, no tek je nekoliko država članica ispitalo zadovoljstvo skupina s posebnim potrebama i svijest o pravima. Gotovo sve države članice koje su provodile ankete provele su i daljnje mjere (slika 42.), iako se njihov opseg i dalje znatno razlikuje. Rezultati su općenito bili javni i uključeni u izvješća, a u polovini država članica omogućili su utvrđivanje potrebe za promjenom zakonodavstva.

Standardi

Standardima se može poboljšati kvaliteta pravosudnih sustava. U ovom se izdanju nastavljaju detaljnije ispitivati određeni standardi usmjereni na poboljšanje stanja u vezi s trajanjem postupaka i informiranjem stranaka. U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019. prvi su put uvršteni podaci o standardima u vezi s kvalitetom presuda.

- Na temelju podataka koje su prikupili ACA-Europe i NPSJC, na slici 43. vidljivo je da se standardi u vezi s **kvalitetom presuda** znatno razlikuju među državama članicama, a u nekim državama članicama i između sudova. No većina država članica pruža neki oblik profesionalne izobrazbe za suce o strukturi, stilu obrazloženja i sastavljanju presuda.

U većini država članica **struktura i obrazlaganje presuda** obuhvaćaju unaprijed utvrđene elemente. K tomu, u nekim državama članicama stranke suda imaju pristup mehanizmima za razjašnjenje sudskih odluka, što je zanimljiva praksa poboljšanja pravosudnih sustava koji su pristupačni građanima.

Manji broj vrhovnih sudova primjenjuje mehanizme samoocjene kvalitete svojih presuda, iako bi se time mogla ostvariti poboljšanja uz istovremeno poštovanje neovisnosti pravosuđa.

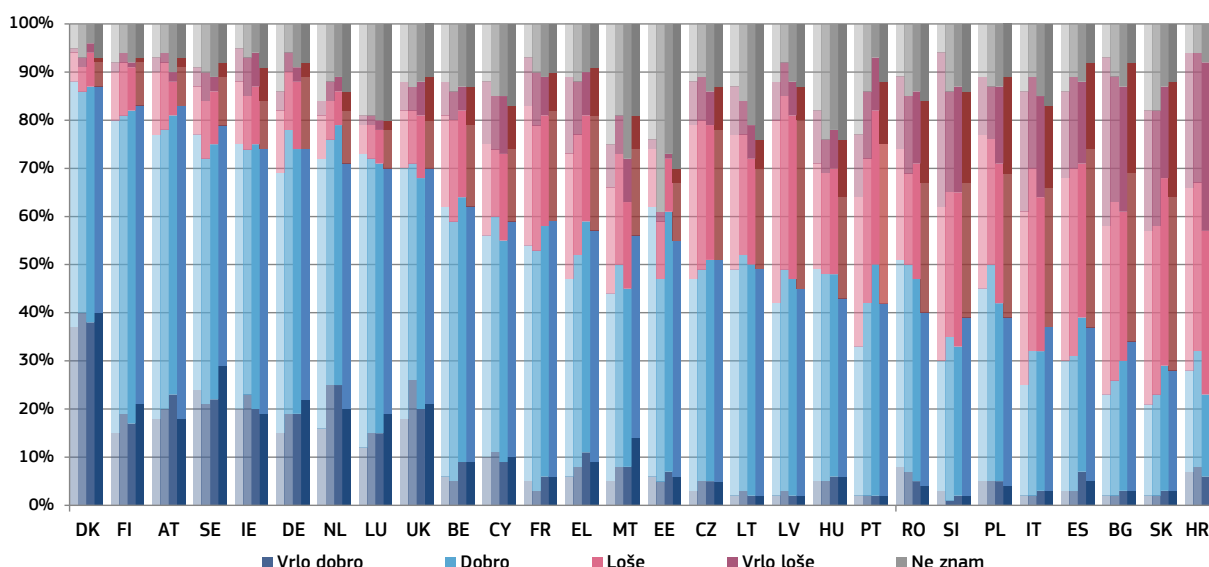
- Većina država članica primjenjuje **standarde o vremenskom rasporedu**. Međutim, neke države članice koje se suočavaju s posebnim izazovima u pogledu učinkovitosti trenutačno ne primjenjuju takve standarde. Standardi za obradu neriješenih predmeta i dalje nisu toliko rašireni kao standardi kojima se utvrđuju rokovi (npr. fiksno vrijeme od prijave predmeta do prvog ročišta) su najrašireniji, a standardi o vremenskim okvirima (npr. kojima se unaprijed određuje kvota predmeta koji moraju biti riješeni unutar određenog vremena) i neriješenim predmetima manje se primjenjuju (slika 44.).
- Standardi za obradu neriješenih predmeta koristan su alat kojim se može pridonijeti boljem upravljanju predmetima i većoj učinkovitosti. Na slici 45. vidljivo je da neriješene predmete uglavnom utvrđuje pravosuđe samostalno ili u suradnji s izvršnom vlasti. Za praćenje i naknadne aktivnosti uglavnom je odgovorno pravosuđe, dok u nekim državama članicama i izvršna vlast ima ulogu u toj fazi.
- Većina država članica ima standarde o **vremenskim okvirima** (slika 46.), tek ih nekoliko ima trajne mehanizme praćenja unaprijed definiranih vremenskih okvira. Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019. pokazuje da većina država članica upotrebljava dodatne resurse za mjere praćenja, koje se pak razlikuju po opsegu. Najčešća je mjera reorganizacija procesa upravljanja sudovima, dok je tek nekoliko država članica predvidjelo mogućnost privremenog zapošljavanja posebnih sudaca.

3.3. Neovisnost

Neovisnost sudstva zahtjev je koji proizlazi iz načela djelotvorne sudske zaštite navedenog u članku 19. UEU-a te iz prava na djelotvoran pravni lijek pred sudom utvrđenog u Povelji EU-a o temeljnim pravima (članak 47.)⁽¹⁰⁶⁾. Njome se osigurava pravičnost, predvidljivost i sigurnost pravnog sustava, a to su važni elementi vladavine prava i privlačnog okruženja za ulaganja. Percepcija neovisnosti sudstva zaista je čimbenik kojim se potiče rast kao što percepcija nedostatka neovisnosti može odvraćati od ulaganja. Uz pokazatelje percepcije neovisnosti sudstva iz različitih izvora, u Pregledu stanja prikazan je niz pokazatelja koji se odnose na organizaciju pravosudnih sustava u svrhu zaštite neovisnosti sudstva u određenim situacijama u kojima ona može biti ugrožena. Na temelju informacija dobivenih od Europske mreže sudbenih vijeća (ENCJ), Mreže predsjednika vrhovnih sudova EU-a (NPSJC) i Udruženja državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova Europske unije (ACA-Europe), u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019. prikazani su novi ili ažurirani pokazatelji u vezi s pravnim zaštitnim mjerama u disciplinskim postupcima nad sucima te imenovanjem sudaca u sudbena vijeća, kao i o organizaciji državnog odvjetništva.

3.3.1. Percepcija neovisnosti sudstva

Slika 47: Percepcija javnosti o neovisnosti sudova i sudaca (*) (izvor: Eurobarometar⁽¹⁰⁷⁾) – svijetle boje: 2016., 2017. i 2018., tamne boje: 2019.



(*) Države članice poredane su po postotku odgovora u kojima stoji da je pravosudni sustav u odnosu na neovisnost sudova i sudaca vrlo dobar ili dobar (ukupno dobar); ako neke države članice imaju isti postotak ukupno dobrih ocjena, poredane su po postotku odgovora u kojima stoji da je pravosudni sustav u odnosu na neovisnost sudova i sudaca loš ili vrlo loš (ukupno loš); ako neke države članice imaju isti postotak ukupno dobrih i loših ocjena, poredane su po postotku odgovora u kojima stoji da je pravosudni sustav u odnosu na neovisnost sudova i sudaca vrlo dobar; ako neke države članice imaju isti postotak ukupno dobrih, ukupno loših i ukupno vrlo dobrih odgovora, poredane su po postotku odgovora u kojima stoji da je pravosudni sustav u odnosu na neovisnost sudova i sudaca vrlo loš.

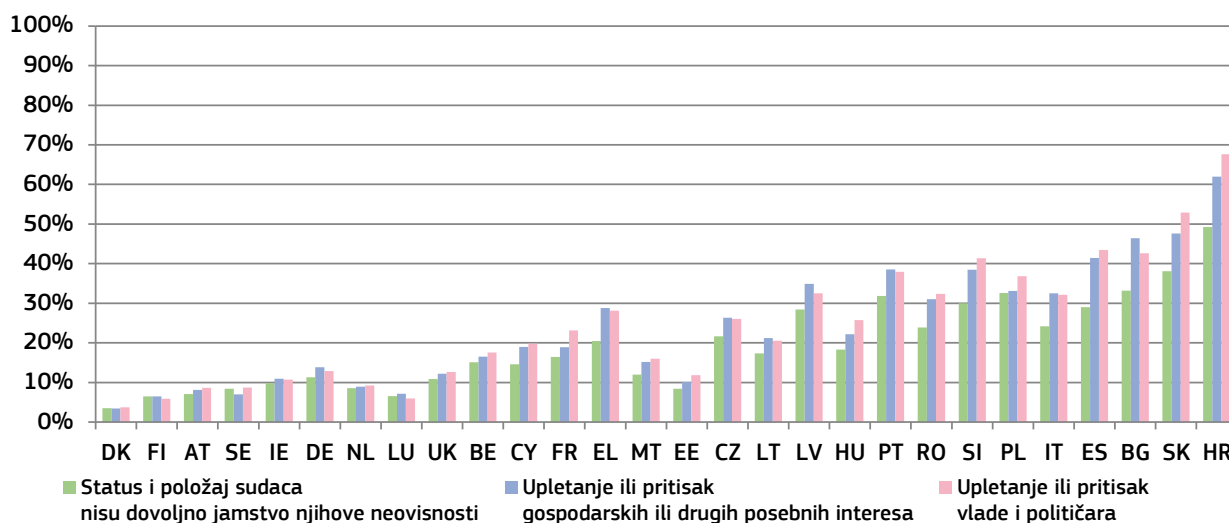
Na slici 48. prikazani su glavni razlozi zbog kojih ispitanici smatraju da sudovima i sucima nedostaje neovisnosti. Ispitanici iz šire javnosti koji su ocijenili neovisnost pravosudnog sustava

¹⁰⁶ Vidjeti <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>.

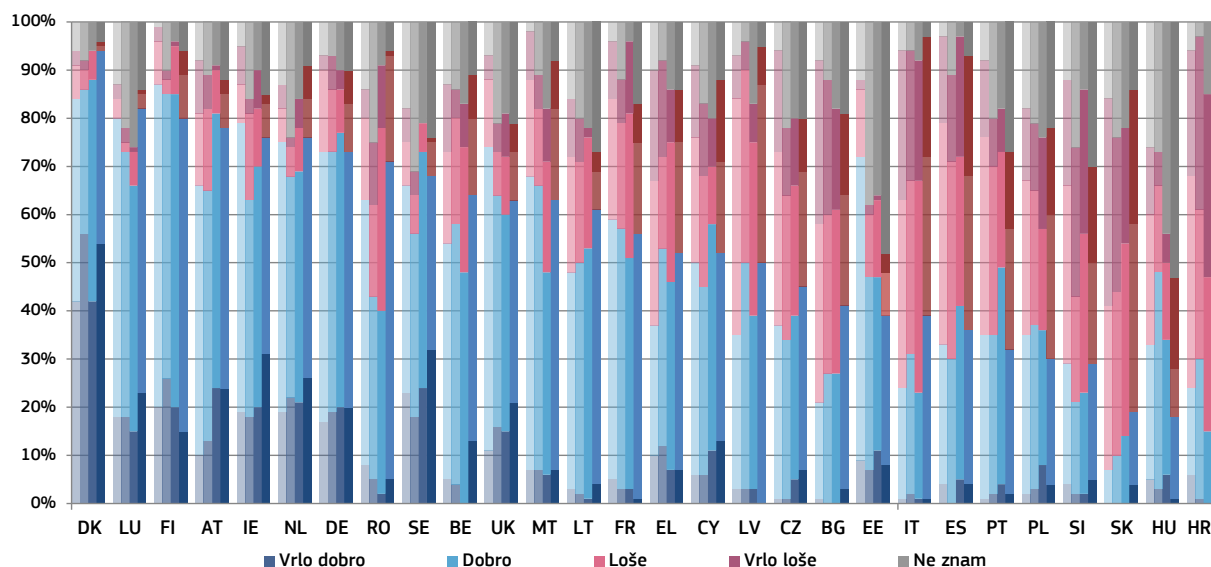
¹⁰⁷ U anketi Eurobarometra FL474, provedenoj od 9. do 11. siječnja 2019., odgovara se na sljedeće pitanje: „Kako biste na temelju vlastitih saznanja ocijenili pravosudni sustav u (našoj zemlji) u odnosu na neovisnost sudova i sudaca? Biste li rekli da je vrlo dobar, dobar, loš ili vrlo loš?": https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_hr.

kao „lošu” ili „vrlo lošu” mogli su birati među trima razlozima kojima objašnjavaju svoju ocjenu. Redosljed država članica jednak je kao na slici 47.

Slika 48: Glavni razlozi zbog kojih javnost smatra da nedostaje neovisnosti (udio svih ispitanika – viša vrijednost ukazuje na veći utjecaj) (izvor: Eurobarometar ⁽¹⁰⁸⁾)



Slika 49: Percepcija o neovisnosti sudova i sudaca među poduzećima (*) (izvor: Eurobarometar ⁽¹⁰⁹⁾) – svijetle boje: 2016., 2017. i 2018., tamne boje: 2019.



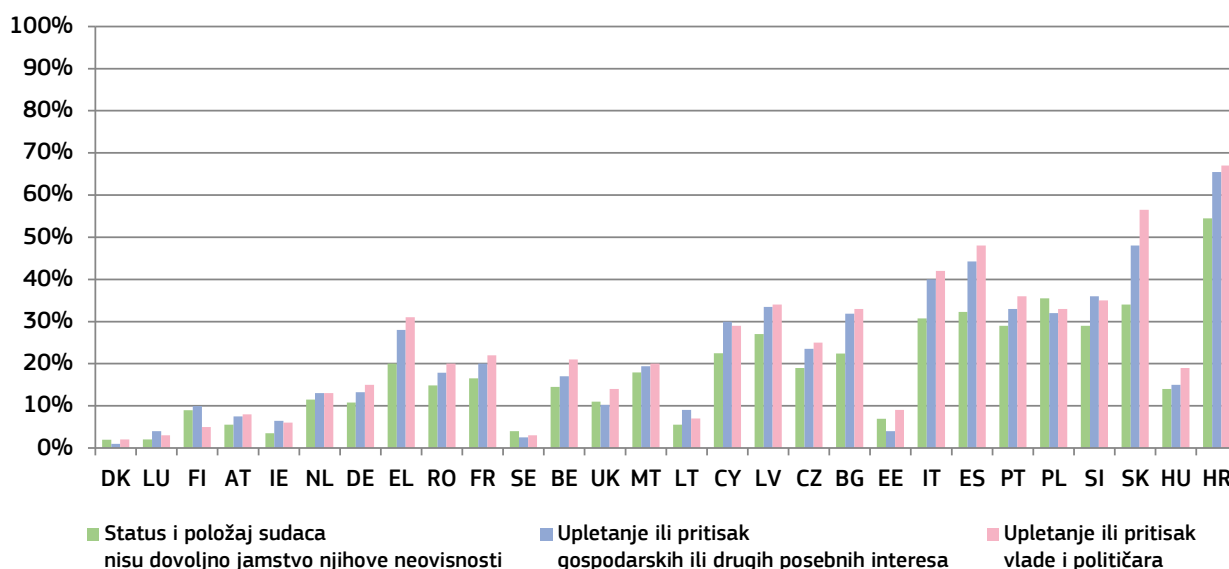
(*) Države članice poredane su po postotku odgovora u kojima stoji da je pravosudni sustav u odnosu na neovisnost sudova i sudaca vrlo dobar ili dobar (ukupno dobar); ako neke države članice imaju isti postotak ukupno dobrih ocjena, poredane su po postotku odgovora u kojima stoji da je pravosudni sustav u odnosu na neovisnost sudova i sudaca loš ili vrlo loš (ukupno loš); ako neke države članice imaju isti postotak ukupno dobrih i ukupno loših odgovora, poredane su po postotku odgovora u kojima stoji da je pravosudni sustav u odnosu na neovisnost sudova i sudaca vrlo dobar. ako neke države članice imaju isti postotak ukupno dobrih, ukupno loših i ukupno vrlo dobrih odgovora, poredane su po postotku odgovora u kojima stoji da je pravosudni sustav u odnosu na neovisnost sudova i sudaca vrlo loš.

¹⁰⁸ U anketi Eurobarometra FL474 odgovara se na sljedeće pitanje: „U kojoj se mjeri sljedećim razlozima može objasniti vaša ocjena neovisnosti pravosudnog sustava u (našoj zemlji): u velikoj mjeri, donekle, baš i ne može, uopće ne može?”

¹⁰⁹ U anketi Eurobarometra FL475, provedenoj od 7. siječnja do 16. siječnja 2019., odgovara se na sljedeće pitanje: „Kako biste na temelju vlastitih saznanja ocijenili pravosudni sustav u (našoj zemlji) u odnosu na neovisnost sudova i sudaca? Biste li rekli da je vrlo dobar, dobar, loš ili vrlo loš?": https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_hr.

Na slici 50. prikazani su glavni razlozi zbog kojih ispitanici smatraju da sudovima i sucima nedostaje neovisnosti. Ispitana društva koja su ocijenila neovisnost pravosudnog sustava kao „lošu” ili „vrlo lošu” mogla su birati među trima razlozima kojima objašnjavaju svoju ocjenu. Redoslijed država članica jednak je kao na slici 49.

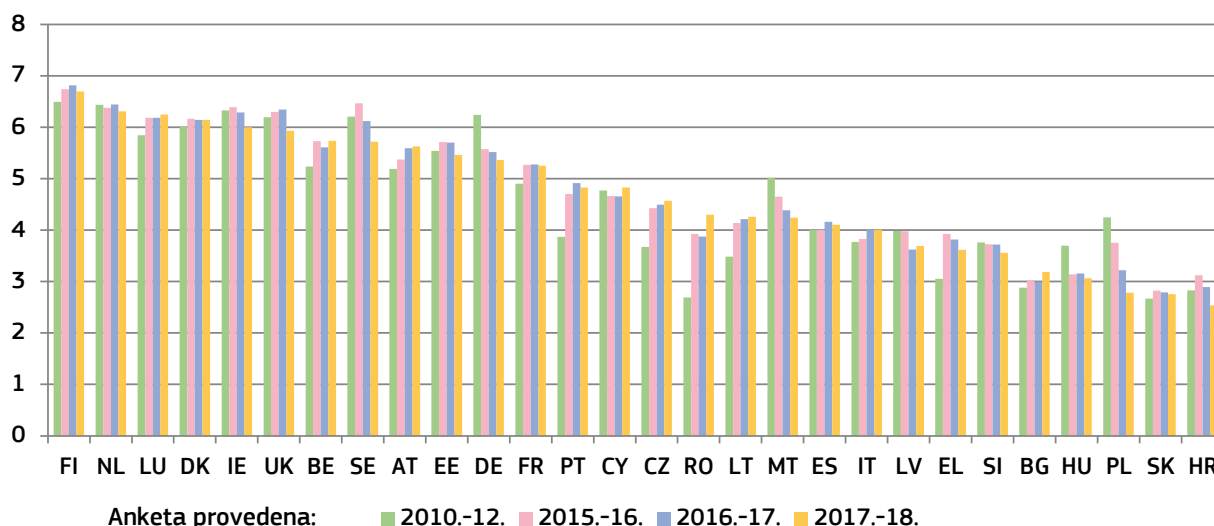
Slika 50: Glavni razlozi zbog kojih poduzeća smatraju da nedostaje neovisnosti (udio svih ispitanika – viša vrijednost ukazuje na veći utjecaj) (izvor: Eurobarometar ⁽¹¹⁰⁾)



Slika 51: Svjetski gospodarski forum (WEF): Percepcija poduzeća o neovisnosti sudstva (percepcija – viša vrijednost znači bolja percepcija) (izvor: Svjetski gospodarski forum ⁽¹¹¹⁾)

¹¹⁰ U anketi Eurobarometra FL475 odgovara se na sljedeće pitanje: „U kojoj se mjeri sljedećim razlozima može objasniti vaša ocjena neovisnosti pravosudnog sustava u (našoj zemlji): u velikoj mjeri, donekle, baš i ne može, uopće ne može?”

¹¹¹ Pokazatelj Svjetskog gospodarskog foruma (WEF) temelji se na anketnim odgovorima na pitanje: „Koliko je pravosudni sustav u vašoj zemlji neovisan o utjecaju vlade, pojedinaca ili trgovačkih društava? [1 = uopće nije neovisan; 7 = u potpunosti je neovisan].” Odgovori na anketu dobiveni su na temelju reprezentativnog uzorka poduzeća koja pripadaju glavnim sektorima gospodarstva (poljoprivreda, proizvodna industrija, neproizvodna industrija i usluge) u svim predmetnim državama članicama. Anketa se provodila u različitim oblicima, uključujući razgovore uživo ili telefonske razgovore s direktorima poduzeća, tiskane obrasce poslane poštom i ankete na internetu. Vidjeti <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>



3.3.2. Strukturna neovisnost

Jamstva strukturne neovisnosti zahtijevaju propise, osobito one koji se odnose na sastav tijela i imenovanje i trajanje mandata te osnovu za odbijanje i razrješenje dužnosti njegovih članova kako bi se otklonila svaka opravdana sumnja u neovisnost tog tijela od utjecaja vanjskih čimbenika i njegovu neutralnost u odnosu na interese o kojima odlučuje⁽¹¹²⁾.

Razvijeni su europski standardi, u čemu je predvodilo Vijeće Europe, na primjer u *Preporuci Vijeća Europe o sucima iz 2010.: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti*⁽¹¹³⁾. U Pregledu stanja prikazan je niz pokazatelja koji se odnose na organizaciju pravosudnih sustava u svrhu zaštite neovisnosti sudstva.

Po prvi puta ovo izdanje Pregleda obuhvaća pokazatelje za tijela uključena u disciplinske postupke u vezi sa sucima (slike 52. i 53.) te, kao i prošle godine, pokazatelj imenovanja sudaca članova sudbenih vijeća (slika 54.)⁽¹¹⁴⁾. Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019. proširen je prikazom načina upravljanja državnim odvjetništvima u državama članicama te njihove organizacije (slike 55., 56. i 57.)⁽¹¹⁵⁾. Na slikama se nalaze nacionalni okviri na snazi u prosincu 2018.

Na slikama u Pregledu stanja ne pruža se ocjena niti se prikazuju kvantitativni podaci o djelotvornosti tih zaštitnih mjera. Njima se ne nastoji dati sliku o složenosti i detaljima zaštitnih mjera. Postojanje više zaštitnih mjera samo po sebi ne osigurava djelotvornost pravosudnog

¹¹² Vidjeti presudu Suda od 25. srpnja 2018., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586. točka 66. Vidjeti i točke 46. i 47. Preporuke CM/Rec(2010)12 o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti (donio Odbor ministara Vijeća Europe 17. studenoga 2010.) i obrazloženje, u kojima stoji da ovlast donošenja odluka o odabiru i karijeri sudaca ne treba ovisiti o izvršnim i zakonodavnim ovlastima. Kako bi se jamčila neovisnost tog tijela, najmanje polovica njegovih članova trebali bi biti suci koje su izabrali kolege. Međutim, ako je ustavnim ili drugim zakonskim odredbama propisano da čelnici države, vlade ili zakonodavne vlasti donose odluke o izboru i karijeri sudaca, neovisno i stručno nadležno tijelo sastavljeno u znatnoj mjeri od sudaca (ne dovodeći u pitanje pravila primjenjiva na sudbena vijeća iz Poglavlja IV.) trebalo bi biti ovlašteno donositi preporuke ili davati mišljenja kojih će se odgovarajuće tijelo koje provodi imenovanja pridržavati u praksi.

¹¹³ Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12 o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti, koju je donio Odbor ministara Vijeća Europe 17. studenoga 2010. i obrazloženje (u nastavku: Preporuka CM/Rec(2010)12).

¹¹⁴ Podaci se temelje na odgovorima na ažurirani upitnik koji je sastavila Komisija u suradnji s ENCJ-om. Za one države članice koje nemaju sudbena vijeća ili koje nisu članice ENCJ-a (CZ, DE, EE, CY, LU, AT, PL i FI) odgovori na ažurirani upitnik dobiveni su u suradnji s mrežom predsjednika vrhovnih sudova EU-a.

¹¹⁵ Slike se temelje na odgovorima na ažurirani upitnik koji je sastavila Komisija u bliskoj suradnji sa Stručnom skupinom za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma.

sustava. Važno je napomenuti i da je provedba politika i praksi za promicanje integriteta i sprečavanje korupcije u pravosuđu isto tako bitna za jamčenje neovisnosti sudstva. Naposljetku, radi djelotvorne zaštite neovisnosti sudstva potrebna je kultura integriteta i nepristranosti koja je zajednička svim sucima i koju poštuje društvo u cjelini.

– *Zaštitne mjere u disciplinskim postupcima protiv sudaca* –

Disciplinski postupci protiv sudaca ubrajaju se u osjetljivije postupke u kontekstu pravosudne neovisnosti. Prema Sudu Europske unije: „Zahtjev neovisnosti također nalaže da disciplinski sustav koji se primjenjuje na osobe koje su zadužene za suđenje sadržava nužna jamstva kako bi se izbjegla svaka opasnost od upotrebe takvog sustava kao sistema političkog nadzora nad sadržajem pravosudnih odluka.”⁽¹¹⁶⁾ Skup jamstava koje je Sud utvrdio kao ključan za očuvanje neovisnosti pravosuđa obuhvaća pravila kojima se utvrđuje ponašanje koje se smatra disciplinskim prekršajem te primjenjive sankcije, pravila kojima je predviđeno uključivanje neovisnog tijela u skladu s postupkom u kojem su u cijelosti zajamčena prava zaštićena člancima 47. i 48. Povelje, a posebno pravo na obranu, te pravila kojima se utvrđuje mogućnost pokretanja pravnih postupaka kojima se propituju odluke disciplinskih tijela⁽¹¹⁷⁾. Sud je zaključio da „članak 267. UFEU-a nacionalnim sudovima daje najširu mogućnost obraćanja Sudu (...) u svakom stadiju postupka kada to smatraju prikladnim”⁽¹¹⁸⁾. Sud je dodao da je bilo koji nacionalni propis kojim se priječi to diskrecijsko pravo kako bi se izbjegla izloženost sankcijama „negativno utječe na ovlasti koje su nacionalnim sudovima priznate člankom 267. UFEU-a i, posljedično, na učinkovitost suradnje između Suda i nacionalnih sudova (...) uspostavljene putem mehanizma zahtjeva za prethodnu odluku”⁽¹¹⁹⁾. Sud je kasnije dodao da činjenica da sudovi „ne podliježu stegovnim sankcijama zbog (...) podnošenj[a] zahtjeva za prethodnu odluku Sudu (...) predstavlja jamstvo svojstveno neovisnosti sudova”⁽¹²⁰⁾.

Prema standardima Vijeća Europe, ako suci pravilno i učinkovito ne ispunjavaju svoje dužnosti moguć je disciplinski postupak⁽¹²¹⁾. Tumačenje zakona, procjena činjenica i dokaza od strane sudaca u postupku donošenja odluka ne bi trebali prouzrokovati građansku ili disciplinsku odgovornost, osim u slučajevima zle namjere i grubog nemara⁽¹²²⁾. Takve postupke treba voditi neovisno tijelo ili sud sa svim jamstvima pravičnog suđenja i pružiti sucima pravo na pobijanje odluke i kazne. Stegovne kazne bi trebale biti razmjerne⁽¹²³⁾.

Na slici 52. prikazan je pregled tijela koja odlučuju o disciplinskim sankcijama za redovne suce, a to mogu biti (a) redovna neovisna tijela kao što su sudovi (Vrhovni sud, Upravni sud ili predsjednik suda) ili sudbena vijeća, odnosno (b) druga tijela čije je članove izričito imenovalo sudbeno vijeće, suci ili izvršna vlast kako bi odlučivali u disciplinskim postupcima protiv sudaca.

¹¹⁶ Vidjeti presudu Suda od 25. srpnja 2018., *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586. točka 67.

¹¹⁷ Vidjeti presudu Suda od 25. srpnja 2018., *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586. točka 67.

¹¹⁸ Vidjeti presudu Suda od 5. srpnja 2016., *Ognyanov*, C-614/14 PPU, ECLI:EU:C:2016:514. točka 17.

¹¹⁹ Vidjeti presudu Suda od 5. srpnja 2016., *Ognyanov*, C-614/14 PPU, ECLI:EU:C:2016:514. točka 25.

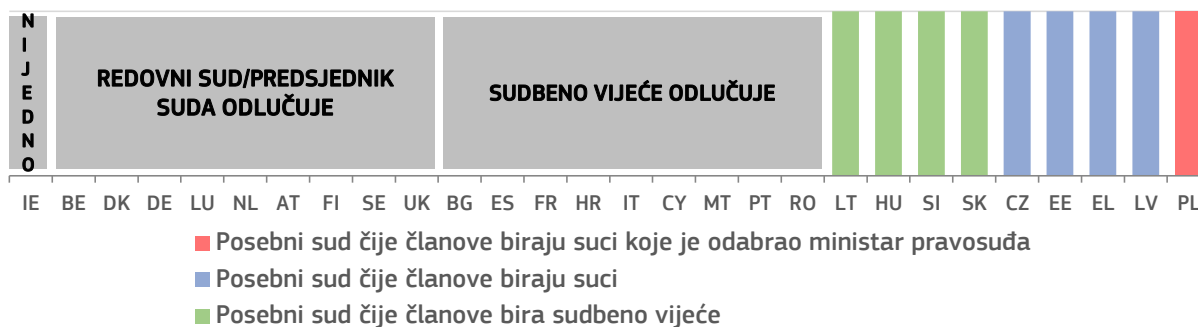
¹²⁰ Vidjeti presudu Suda od 12. veljače 2019., *RH*, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110. točka 47.

¹²¹ Točka 69. Preporuke CM/Rec(2010)12.

¹²² Točka 66. Preporuke CM/Rec(2010)12.

¹²³ Točka 69. Preporuke CM/Rec(2010)12.

Slika 52: Tijelo koje odlučuje o disciplinskim sankcijama protiv sudaca (*) (¹²⁴).



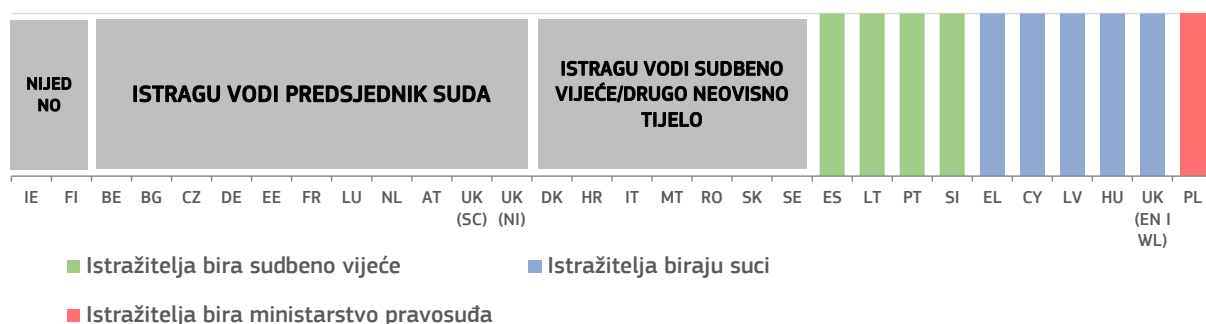
(*) **BG:** predsjednik suda može izreći blaže disciplinske sankcije. **CZ:** disciplinske predmete ispituju disciplinska vijeća Vrhovnog upravnog suda. Članove predlaže predsjednik suda na temelju popisa sudaca, a biraju se ždrijebom. **DK:** odlučuje Revizijski sud čije članove predlaže nekoliko aktera (pravosuđe, odvjetničke tvrtke i javne organizacije), a imenuje ih ministarstvo pravosuđa na preporuku vijeća za pravosudna imenovanja (neovisno tijelo). **DE:** službenički sudovi mogu izreći disciplinske mjere u službenim disciplinskim postupcima (članak 63. njemačkog Zakona o sudstvu), odnosno posebnim panelima na redovnim sudovima. Službenički sudovi za suce saveznih pokrajina nazivaju se „Dienstgerichte der Länder“, a službenički sud za savezne suce naziva se „Dienstgericht des Bundes“. Članove tih panela imenuju suci („Präsidium“) određenog suda (viši regionalni sud ili regionalni sud, odnosno Savezni sud). Manje ozbiljne disciplinske mjere, kao što je ukor, mogu se izreći u okviru disciplinske presude (članak 64. njemačkog Zakona o sudstvu), a izriče ih predsjednik suda ili ministar pravosuđa (na razini saveznih pokrajina i na saveznoj razini). **EE:** disciplinske predmete ispituje disciplinska komora sudaca koju imenuje Vrhovni sud i opća skupština svih estonskih sudaca. **IE:** suci se ne moraju podvrgnuti disciplinskom tijelu ili disciplinskom sustavu osim postupka u skladu s Ustavom prema kojem je suca moguće smijeniti zbog navedenih povreda ili nesposobnosti za rad ako oba doma parlamenta (Oireachtas) donesu odluke kojima se traži smjena. **EL:** vijeća sastavljena od redovnih sudaca višeg ranga, koji se biraju izvlačenjem, imaju disciplinsku nadležnost nad sucima u prvom i drugom stupnju. Vrhovno disciplinsko vijeće ima disciplinsku nadležnost nad sucima visokog ranga. **LV:** disciplinske predmete ispituje pravosudni disciplinski odbor čiji se članovi imenuju na općoj skupštini sudaca. **ES:** disciplinske odluke u vezi s manjim disciplinskim prekršajima donosi upravljačka komora odgovarajućeg suda u okrugu za koji je sudac nadležan (Visoki sud, Nacionalni sud i Vrhovni sud). **LT:** u prvom stupnju odlučuje pravosudni sud časti, čiji se članovi i predsjednik (sudac kojeg bira sudbeno vijeće) utvrđuju odlukom sudbenog vijeća. Čini ga šest sudaca koje odabire i imenuje sudbeno vijeće, dva člana koje imenuje predsjednik države i dva člana koja imenuje predsjednik parlamenta. U drugom stupnju odlučuje Vrhovni sud. **HU:** disciplinske predmete ispituje službenički tribunal koji imenuje sudbeno vijeće. **MT:** odlučuje komisija za sudovanje. **PL:** ministar pravosuđa bira suce koji sude u disciplinskim postupcima nakon neobaveznog savjetovanja s nacionalnim sudbenim vijećem. **SI:** disciplinski sud imenuje sudbeno vijeće, a članovi su članovi samog vijeća i suci koje predloži Vrhovni sud. **SK:** disciplinske panele imenuje sudbeno vijeće. Ustavni sud nadležan je za disciplinske postupke protiv predsjednika i potpredsjednika Vrhovnog suda. **SE:** suca je moguće smijeniti samo ako je počinio teško kazneno djelo ili opetovano zanemarivao dužnosti te tako dokazao da je nesposoban obnašati dužnost. Ako drugo tijelo, a ne sud, donese odluku o smjeni suca (obično nacionalni disciplinski odbor), sudac može zatražiti preispitivanje te odluke na sudu. **UK (EN i WL):** pomoćnik ministra pravosuđa u određenim situacijama ima ovlasti, uz suglasnost lorda kancelara (ministra pravosuđa), sucu izreći službeni savjet, upozorenje ili opomenu ili ga suspendirati s položaja. **UK (NI):** u disciplinskim predmetima odlučuje pomoćnik ministra pravosuđa i pravobranitelj za pravosudna imenovanja.

Na slici 53. prikazan je pregled istražnih tijela koja provode službenu istragu tijekom disciplinskih postupaka protiv sudaca. To se ne odnosi na preliminarne istrage u kojima se odlučuje o pokretanju službenog disciplinskog postupka. Faza istrage posebno je osjetljiv korak u disciplinskom postupku jer bi mogao utjecati na pravosudnu neovisnost. Istražne ovlasti mogu primjenjivati (a) redovna neovisna tijela kao što su predsjednici sudova ili sudbena vijeća ili (b) drugi istražitelji koje je izrijekom imenovalo sudbeno vijeće, suci ili druga tijela, kako bi provodili istrage u disciplinskim postupcima protiv sudaca.

Slika 53: Istražitelj zadužen za službeni disciplinski postupak protiv sudaca (*) (¹²⁵)

¹²⁴ Podaci prikupljeni s pomoću ažuriranog upitnika koji je sastavila Komisija u suradnji s ENCJ-om. Odgovori na ažurirani upitnik dobiveni su u suradnji s NPSC-om od onih država članica koje nemaju sudbena vijeća ili nisu članice ENCJ-a, odnosno čije je članstvo u ENCJ-u obustavljeno.

¹²⁵ Podaci prikupljeni s pomoću ažuriranog upitnika koji je sastavila Komisija u suradnji s ENCJ-om. Odgovori na ažurirani upitnik dobiveni su u suradnji s NPSC-om od onih država članica koje nemaju sudbena vijeća ili nisu članice ENCJ-a, odnosno čije je članstvo u ENCJ-u obustavljeno.



(*) **BG:** Istragu vodi administrativni čelnik suda ili vijeće sudaca pri vrhovnom pravosudnom vijeću. **CZ:** ministar pravosuđa može provesti neke preliminarne istrage kako bi pripremio zahtjev za pokretanje disciplinskih postupaka, a obično se savjetuje s predsjednikom suda čiji je sudac član. **DK:** istragu vodi glavni javni tužitelj. **DE:** nema službene predistražne faze. Ako se izriču manje ozbiljne disciplinske mjere, npr. ukor, predsjednik suda i najviše službeničko tijelo (obično ministarstvo pravosuđa, na razini saveznih pokrajina i na saveznoj razini), procjenjuju činjenice. Najviše službeničko tijelo odlučuje treba li pokrenuti disciplinski postupak pred sudom. Sud potom provodi službene istrage. **EE:** predsjednik suda ili kancelar pravosuđa (pravobranitelj) mogu provoditi istragu. **IE:** suci se ne moraju podvrgnuti disciplinskom tijelu ili disciplinskom sustavu osim postupka u skladu s Ustavom prema kojem je suca moguće smijeniti zbog navedenih povreda ili nesposobnosti za rad ako oba doma parlamenta (Oireachtas) donesu odluke kojima se traži smjena. **EL:** građanski i kazneni sudovi: pravosudna inspekcija – članovi se biraju izvlačenjem među sucima. Upravni sudovi: istražitelj se bira izvlačenjem među članovima državnog vijeća. **ES:** opće pravosudno vijeće imenuje promotora za disciplinske postupke. Promotor se bira među sucima Vrhovnog suda i sucima s više od 25 godina pravnog iskustva, no on tijekom mandata obavlja isključivo funkciju promotora. **IT:** glavni državni odvjetnik na Vrhovnom sudu (član sudbenog vijeća) ima ovlasti provoditi istragu. **CY:** istragu vodi istražni sudac kojeg imenuje Vrhovni sud. **LV:** istragu vodi pravosudni disciplinski odbor. **HU:** istragu vodi disciplinski povjerenik kojeg imenuje službenički tribunal (disciplinski sud). **LT:** istragu vodi odbor za pravosudnu etiku i disciplinske postupke čiji se članovi i predsjednik (bira ga sudbeno vijeće) utvrđuju odlukom sudbenog vijeća, a čine ga četiri suca koja imenuje sudbeno vijeće, dva člana koje imenuje predsjednik države i jednog člana kojeg imenuje predsjednik parlamenta. Predsjednik odbora za pravosudnu etiku i disciplinske postupke ima pravo uputiti predsjednika suda na kojem je sudac zaposlen ili predsjednika višeg suda da provede istragu i predstavi njezine rezultate. **MT:** istragu vodi komisija za sudovanje. **NL:** istragu vodi glavni državni odvjetnik. **PL:** ministar pravosuđa imenuje službenika za disciplinske postupke za redovne suce te njegova/njezina dva zamjenika (oni mogu imenovati vlastite zamjenike među kandidatima koje predlažu suci, no u nekim slučajevima mogu imenovati zamjenike po svom izboru). Ministar pravosuđa može preuzeti svaku aktualnu istragu imenovanjem ad hoc službenika za disciplinske postupke. **PT:** sudbeno vijeće imenuje pravosudnu inspekciju koja provodi istragu. **RO:** pravosudna inspekcija provodi istragu. **SI:** istragu vodi tužitelj u disciplinskim postupcima kojeg imenuje sudbeno vijeće, a kandidate predlaže Vrhovni sud. **SK:** disciplinski panel vodi istragu, a imenuje ga sudbeno vijeće. **SE:** parlamentarni pravobranitelj i kancelar pravosuđa djeluju kao državni odvjetnici u slučaju teške zlouporabe. **UK (EN i WL):** ovisno o prirodi predmeta i fazi disciplinskog postupka, različita tijela razmatraju pritužbe u različitim fazama disciplinskog postupka: ured za pravosudne istrage razmatra pritužbu u prvom stupnju; suci koje bira pomoćnik ministra pravosuđa obično donose odluku samo na temelju pisanih dokumenata, ali mogu intervjuirati stranke; disciplinski paneli, koje odabiru pomoćnik ministra pravosuđa i lord kancelar (ministar pravosuđa), obično razmatraju dokumente i osobno izvode dokaze; istražni suci, koje bira pomoćnik ministra pravosuđa, obično intervjuiraju suca protiv kojeg je podnesena pritužba, a mogu intervjuirati i druge stranke. Treba napomenuti da svaka pritužba ne prolazi kroz sve faze postupka. **UK (NI):** pomoćnik ministra pravosuđa za Sjevernu Irsku.

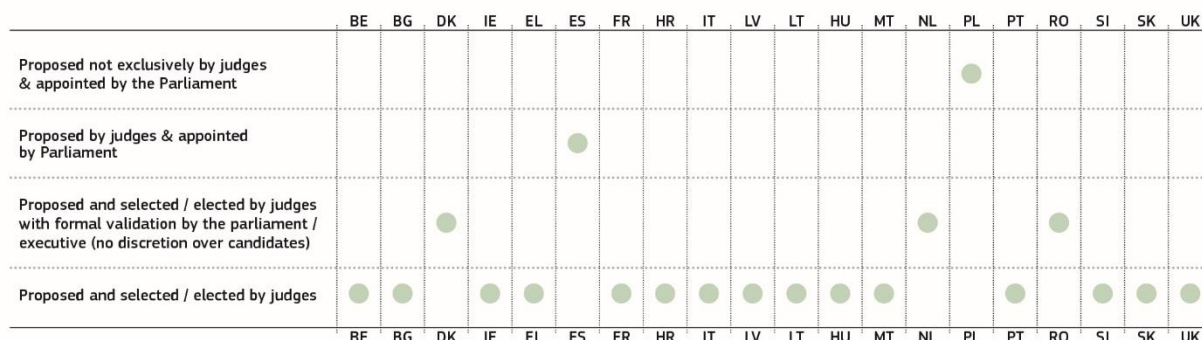
– Zaštitne mjere u pogledu predlaganja sudaca članova sudbenih vijeća –

Sudbena su vijeća ključna tijela u osiguravanju neovisnosti pravosudnih sustava. Države članice same odlučuju o organizaciji svojih pravosudnih sustava, među ostalim i o osnivanju sudbenog vijeća. U uvriještenim se europskim standardima, posebno Preporuci CM/Rec(2010)12, preporučuje: „Najmanje polovica članova takvih vijeća trebali bi biti suci koje su izabrali njihove kolege iz svih razina sudstva s poštivanjem pluralizma unutar sudbenog sustava.”⁽¹²⁶⁾. Na slici u nastavku prikazana je uključenost sudstva u imenovanje sudaca članova sudbenih vijeća.

Slika 54: Imenovanje sudaca članova sudbenih vijeća: uključenost sudstva (*)⁽¹²⁷⁾

¹²⁶ Preporuka CM/Rec(2010)12, točka 27.; vidjeti pod C točka ii. Akcijskog plana Vijeća Europe za 2016.; Mišljenje br. 10 (2007.) Savjetodavnog vijeća europskih sudaca upućeno Odboru ministara Vijeća Europe, o sudbenom vijeću na usluzi društvu, točka 27.; i ENCJ, *Izješća o sudbenim vijećima za 2010.–2011.*, točka 2.3.

¹²⁷ Podaci prikupljeni s pomoću ažuriranog upitnika koji je sastavila Komisija u suradnji s ENCJ-om.



(*) Države članice prikazane su abecednim redom svojih zemljopisnih imena na izvornom jeziku. Na slici se nalaze nacionalni okviri na snazi u prosincu 2017. **DK:** suce članove vijeća izabiru suci. Sve članove formalno imenuje ministar pravosuđa. **EL:** suci članovi biraju se ždrijebom. **ES:** suce članove imenuje parlament – vijeće priopćuje parlamentu popis kandidata koje su podržali udruga sudaca ili 25 sudaca. **NL:** suce članove izabiru pravosudna tijela, a imenuju se na prijedlog sudbenog vijeća, među ostalim na temelju savjeta odbora za odabir (koji se uglavnom sastoji od sudaca i sudskog osoblja). Svi se članovi sudskog vijeća službeno imenuju kraljevskim dekretom – upravnim aktom koji ne ostavlja diskrecijski prostor izvršnoj vlasti. **PL:** kandidate za suce članove predlaže skupina od barem 2000 građana ili 25 sudaca. Među tim kandidatima klubovi zastupnika izabiru do devet kandidata, koje odbor donjeg doma parlamenta (Sejm) uzima u obzir pri sastavljanju konačnog popisa od 15 kandidata, koje imenuje Sejm. **RO:** kampanju i izbor sudaca članova organizira Više sudbeno vijeće. Nakon što je potvrđen konačan popis izabranih sudaca članova, Senat ga u cijelosti potvrđuje. Senat može odbiti potvrditi popis samo ako je u postupku izbora članova vijeća došlo do povrede prava i samo ako je povreda utjecala na rezultat izbora. Kad je riječ o izboru kandidata, Senat ne raspolaže diskrecijskom ovlašću. **UK:** suce članove izabiru suci.

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

Državno odvjetništvo ima važnu ulogu u kaznenopravnom sustavu, kao i u suradnji u kaznenim stvarima. Pravilno funkcioniranje državnog odvjetništva važno je za borbu protiv pranja novca i korupcije. Prema sudskoj praksi Suda Europske unije, u kontekstu Okvirne odluke o Europskom uhidbenom nalogu ⁽¹²⁸⁾, ured državnog odvjetnika može se smatrati nadležnim pravosudnim tijelom države članice koje je odgovorno za provedbu kaznenog prava ako ga je moguće razlikovati od izvršne vlasti, u skladu s načelom diobe ovlasti koje je značajka vladavine prava ⁽¹²⁹⁾.

Državna su odvjetništva diljem EU-a organizirana na različite načine i ne postoji jedinstveni model za sve države članice. Međutim, pretežno se osniva neovisniji ured državnog odvjetnika, a ne ured koji je podređen ili povezan s izvršnom vlasti ⁽¹³⁰⁾. Ovlasti upravljanja državnim odvjetništvima i ovlasti imenovanja i razrješenja državnih odvjetnika mogu utjecati na razinu neovisnosti državnog odvjetništva. Bez obzira na model nacionalnog pravosudnog sustava ili pravnu tradiciju na kojoj se temelji, europskim se standardima zahtijeva da države članice poduzmu djelotvorne mjere kako bi državnim odvjetnicima zajamčile da mogu izvršavati svoje profesionalne dužnosti i ispunjavati svoje obveze pod odgovarajućim pravnim i organizacijskim uvjetima ⁽¹³¹⁾ i bez nepotrebnog upletanja ⁽¹³²⁾. Posebno, ako vlada daje općenite naputke, npr. o

¹²⁸ SL L 190, 18.7. 2002., str. 1.

¹²⁹ Sud Europske unije, presuda od 10. studenog 2016., *Openbaar Ministerie v Ruslanas Kovalkovas*, predmet C-477/16 PPU, točke 34. i 36., ECLI:EU:C:2016:861; presuda od 10. studenog 2016.; *Openbaar Ministerie v Halil Ibrahim Özçelik*, C-453/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:860, točke 32. i 34. Vidjeti i Mišljenje br. 13(2018.) Neovisnost, odgovornost i etika državnih odvjetnika, donijelo Savjetodavno vijeće europskih državnih odvjetnika (CCPE), preporuka xii.

¹³⁰ CDL-AD(2010)040-e Izvješće o europskim standardima u pogledu neovisnosti pravosudnog sustava: Dio II. – Državno odvjetništvo – izvješće doneseno na 85. plenarnom zasjedanju Venecijanske komisije (Venecija, 17. i 18. prosinca 2010.), točka 26.

¹³¹ Preporuka Rec(2000)19 o ulozi državnog odvjetništva u kaznenopravnom sustavu, koju je 6. listopada 2000. donio Odbor ministara Vijeća Europe (Preporuka iz 2000.), točka 4.

kaznenoj politici, takvi naputci moraju biti u pisanom obliku i objavljeni na odgovarajući način (¹³³). Ako vlada ima ovlast izdavati upute u pogledu kaznenog progona u određenom predmetu, takvi naputci moraju uključivati odgovarajuća jamstva (¹³⁴). Prema preporuci Odbora ministara Vijeća Europe iz 2000., trebalo bi zabraniti davanje uputa o nepokretanju postupka (¹³⁵). Ako državni odvjetnik odluči da neće pokrenuti kazneni progon, zainteresirane bi strane (uključujući žrtve) trebale moći osporiti tu odluku (¹³⁶).

Na slici 55. prikazan je pregled raspodjele glavnih upravljačkih ovlasti nad državnim odvjetništvima među različitim tijelima. Na slici je vidljivo koje tijelo ima navedene upravljačke ovlasti – glavni državni odvjetnik; sudbeno vijeće/vijeće državnih odvjetnika; ministar pravosuđa/vlada/predsjednik; ili parlament:

1. izdavanje općih smjernica o politici kaznenog progona;
2. davanje naputaka o kaznenom progonu u pojedinačnim predmetima;
3. ocjenjivanje državnih odvjetnika;
4. unaprjeđivanje državnog odvjetnika;
5. oduzimanje predmeta dodijeljenog državnom odvjetniku (transfer predmeta);
6. odlučivanje o disciplinskoj mjeri protiv državnog odvjetnika;
7. transfer državnog odvjetnika bez njegove privole.

Osim tih odabranih glavnih upravljačkih ovlasti, ista ili druga tijela mogu imati dodatne ovlasti nad državnim odvjetništvima (npr. ovlast rješavanja sukoba nadležnosti među državnim odvjetništvima različitih država članica; ovlast pribavljanja podataka i informacija iz državnih odvjetništava nižeg ranga). Treba napomenuti da druga tijela mogu imati ulogu u navedenim upravljačkim ovlastima (npr. disciplinski sud može odlučivati o određenim disciplinskim mjerama).

Na slici 55. prikazan je tek činjenični pregled određenih aspekata organizacije državnih odvjetništava te se ne procjenjuje njihovo djelotvorno funkcioniranje, za što je potrebno izraditi kvalitativnu procjenu kojom se uzimaju u obzir posebne okolnosti u svakoj državi članici.

Postotak predstavlja raspodjelu sedam navedenih upravljačkih ovlasti među četiri moguća tijela. Raspodjela nije ponderirana.

Slika 55: Raspodjela glavnih upravljačkih ovlasti nad državnim odvjetništvima (*) (izvor: *Europska komisija i Stručna skupina za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma*)

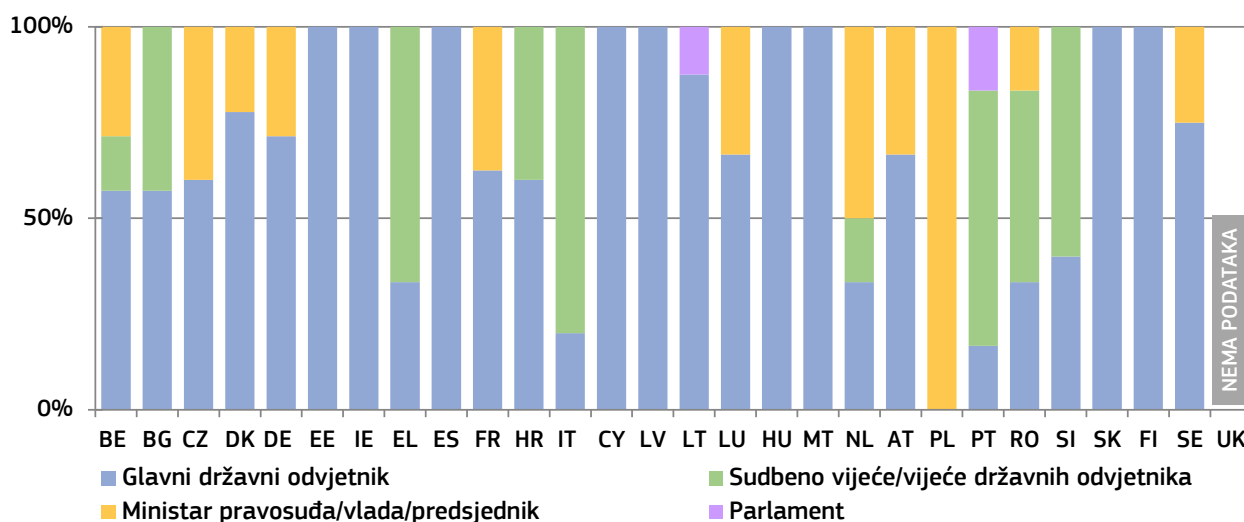
¹³² Preporuka iz 2000., točke 11. i 13. Vidjeti i Mišljenje br. 13(2018.) Neovisnost, odgovornost i etika državnih odvjetnika, donijelo Savjetodavno vijeće europskih državnih odvjetnika (CCPE), preporuke i. i iii.

¹³³ Preporuka iz 2000., točka 13. podtočka (c).

¹³⁴ Preporuka iz 2000., točka 13. podtočka (d).

¹³⁵ Preporuka iz 2000., točka 13. podtočka (f). Vidjeti i Mišljenje br. 13(2018.) Neovisnost, odgovornost i etika državnih odvjetnika, donijelo Savjetodavno vijeće europskih državnih odvjetnika (CCPE), preporuka iv.

¹³⁶ Preporuka iz 2000., točka 34.



(*) Države članice prikazane su abecednim redom svojih zemljopisnih imena na izvornom jeziku. Glavne upravljačke ovlasti glavnog državnog odvjetnika opisane su na slici 56. **BE:** Sudbeno vijeće: ovlast odlučivanja o napredovanju državnih odvjetnika. Ministar pravosuđa: ovlast izdavanja općih smjernica u vezi s politikom državnog odvjetništva prema savjetu odbora državnih odvjetnika te izdavanja uputa u vezi s kaznenim progonom u pojedinačnim predmetima (pravo pozitivne zabrane kaznenog progona predviđeno je člankom 364. Zakona o kaznenom postupku i člankom 151. stavkom 1. Ustava). **BG:** Sudbeno vijeće (vijeće tužitelja pri vrhovnom sudbenom vijeću) ima ovlasti odlučivati o disciplinskoj mjeri protiv državnog odvjetnika na temelju pojedinačne procjene te o unaprjeđenju državnih odvjetnika. Ministar pravosuđa može predložiti imenovanje, unaprjeđenje, premještanje na niže radno mjesto, premještaj i razrješenje sudaca, državnih odvjetnika i istražnih sudaca. **CZ:** Ministar pravosuđa: ovlast odlučivanja o napredovanju državnih odvjetnika; ovlast premještanja državnih odvjetnika bez njihove privole samo u slučaju organizacijskih promjena utemeljenih u zakonu. **DK:** Ministar pravosuđa: ima ovlasti odlučivati o disciplinskim mjerama protiv državnih odvjetnika te o njihovu unaprjeđenju. **DE:** Ministar pravosuđa: ima ovlast izdavati opće smjernice u vezi s politikom državnog odvjetništva i davati upute u vezi s kaznenim progonom u pojedinačnim predmetima. **EE:** disciplinski postupci pokreću se na zahtjev zainteresirane stranke ili ih ministar pravosuđa na vlastitu inicijativu pokreće protiv glavnog državnog odvjetnika ili drugih državnih odvjetnika. **EL:** Vrhovno sudbeno vijeće: ima ovlasti unaprjeđivati i premještati državne odvjetnike na temelju predsjedničke odluke. Ministar pravosuđa iznimno može izdavati opće informativne upute državnim odvjetnicima u vezi s primjenom pravnih instrumenata donesenih unutar Vijeća Europske unije koji se odnose na pravosudnu suradnju država članica u područjima prevencije i suzbijanja određenih vrsta kaznenih djela. **ES:** Fiskalno vijeće (vijeće državnih odvjetnika) ima ovlasti revidirati odluke glavnog državnog odvjetnika u zakonski određenim predmetima. **FR:** Ministar pravosuđa: ovlast izdavanja općih smjernica o politici kaznenog progona; ovlast odlučivanja o disciplinskim mjerama protiv državnih odvjetnika prema mišljenju visokog sudbenog vijeća (Conseil Supérieur de la Magistrature) (članak 65. francuskog Ustava i članci 48, 58-1 i 59 ustavnog naloga (statutory order)). Ako ministar namjerava donijeti strožu odluku od one koju predlaže visoko sudbeno vijeće, ponovno se mora savjetovati s vijećem (odjeljak 58. (1) ustavnog naloga). Predsjednik Republike izdaje nalog za unaprjeđenje državnih odvjetnika na temelju mišljenja sudbenog vijeća. Visoko sudbeno vijeće daje mišljenje o disciplinskim mjerama, premještanju državnih odvjetnika bez privole i unaprjeđenju državnih odvjetnika. **HR:** Vijeće državnih odvjetnika: ima ovlast odlučivati o disciplinskim mjerama i unaprjeđivati državne odvjetnike. **IT:** Sudbeno vijeće: ima ovlasti odlučivati o disciplinskoj mjeri protiv državnog odvjetnika, premještati državne odvjetnike bez njihove privole, odlučivati o ocjenjivanju pojedinačnih državnih odvjetnika te unaprjeđivati državne odvjetnike. **CY:** sudbeno vijeće razrješuje glavnog državnog odvjetnika. **LV:** Vijeće glavnog državnog odvjetnika: u skladu s člankom 29. stavkom 2. Zakona o državnom odvjetništvu, vijeće kao savjetodavna institucija revidira glavna pitanja povezana s organizacijom i radom ureda državnih odvjetnika i provodi druge funkcije predviđene zakonom (npr. razvija i donosi statute kojima su regulirani odabir, pripravnništvo i ispitivanje kvalifikacija kandidata za mjesto državnog odvjetnika te statuti za ocjenjivanje stručnih rezultata državnih odvjetnika). **LT:** parlament (Seimas) utvrđuje operative prioritete državnog odvjetništva i provodi parlamentarni nadzor nad radnjama koje nisu postupovne. **LU:** ministar pravosuđa može državnom odvjetništvu naložiti pokretanje kaznenog progona u nekom predmetu (ali ne može naložiti suprotno). Međutim, već više od 20 godina nijedan ministar pravosuđa to nije naložio. Nije propisano da se ministar pravosuđa o tome treba savjetovati s državnim odvjetnikom ili tražiti mišljenje glavnog državnog odvjetnika. Veliki vojvoda, kao državni poglavar, nadležan je za odlučivanje o unaprjeđenju državnih odvjetnika, na temelju pozitivnog mišljenja pokrajinskog državnog odvjetnika ili glavnog državnog odvjetnika. **MT:** policija ima isključivu nadležnost za pokretanje i provedbu kaznenih postupaka te ulogu državnog odvjetnika pred nižim sudovima; glavni državni odvjetnik ima ulogu tužitelja pred višim sudovima kada se zaključi iznošenje dokaza pred nižim sudovima. **NL:** Vijeće državnih odvjetnika: ima ovlast izdavati opće smjernice o politici kaznenog progona. Ministar pravosuđa: ima ovlast izdavati opće smjernice u vezi s politikom državnog odvjetništva i odlučivati o određenim disciplinskim mjerama protiv državnih odvjetnika; može naložiti državnom odvjetništvu pokretanje ili nepokretanje kaznenog progona u nekom predmetu, no tek nakon što mu ured glavnog državnog odvjetnika (College van procureurs-generaal) o tome dostavi pisano obrazloženo mišljenje, a potrebno je i obavijestiti parlament. Dosad je međutim zabilježen tek jedan takav slučaj prije više od 20 godina. Predsjednik državnog odvjetništva u okrugu u kojem državni odvjetnik radi ima ovlasti odlučivati o disciplinskim mjerama te ocjenjivanju državnih odvjetnika. **AT:** Ministar pravosuđa: ima ovlasti izdavati opće smjernice u vezi s politikom državnog odvjetništva i davati upute u vezi s postupanjem u pojedinačnim predmetima uz odobrenje neovisnog tijela (Weisungsrat) pri uredu glavnog državnog odvjetnika. Ovlasti glavnog državnog odvjetnika ne obuhvaćaju izravno upravljanje državnim odvjetništvom, kako je navedeno na grafikonu. Druge upravljačke ovlasti prikazane na grafikonu ima ili viši državni odvjetnik ili neovisno tijelo (Personalkommission) s četiri člana koji moraju biti državni odvjetnici (vidjeti komentare ispod slike 56.) Kako bi državni odvjetnik bio unaprjeđen, mora se prijaviti za višu poziciju i slijediti pravila koja se primjenjuju na njegovo imenovanje (mora ga predložiti neovisni odbor za osoblje, a imenuje ga predsjednik države koji to

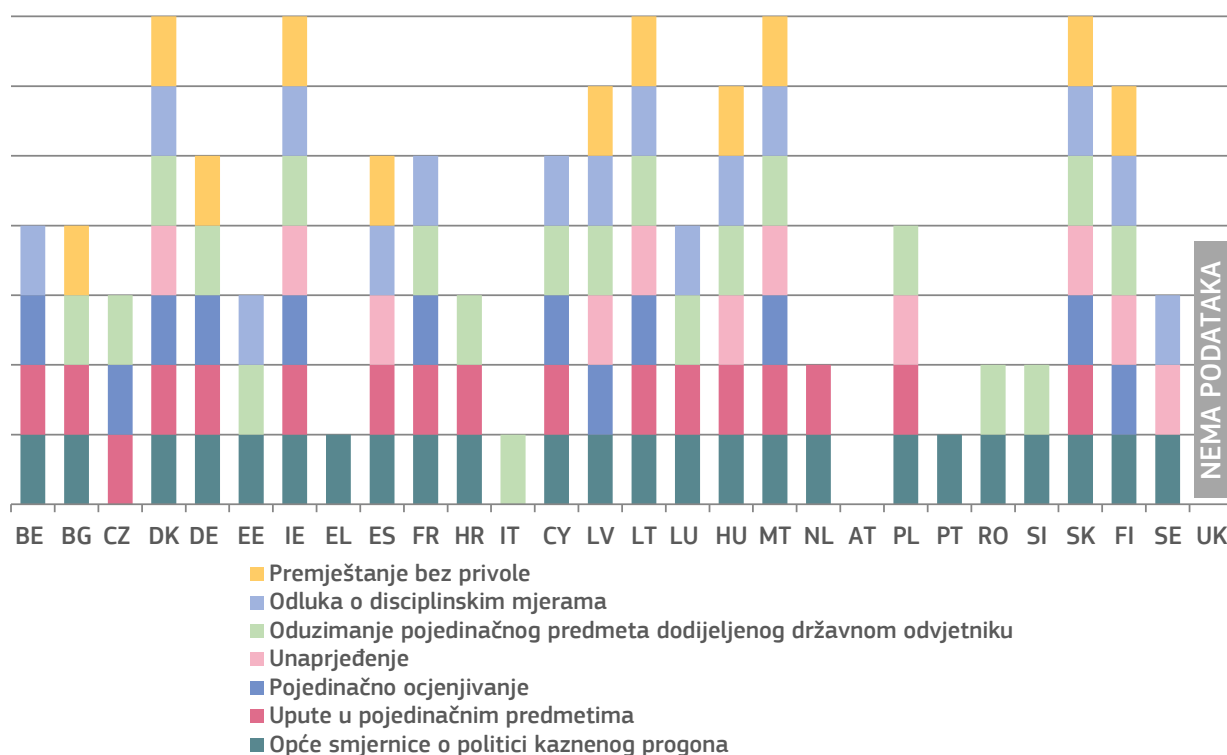
delegira ministru pravosuđa). Disciplinski sudovi imaju ovlasti odlučivati o disciplinskoj mjeri protiv državnog odvjetnika, a moguća sankcija je i premještaj. **PL:** glavni državni odvjetnik ujedno je i ministar pravosuđa. **PT:** Sudbeno vijeće: ima ovlasti odlučivati o disciplinskoj mjeri protiv državnog odvjetnika, premještati državne odvjetnike bez njihove privole, odlučivati o ocjenjivanju pojedinačnih državnih odvjetnika te unaprjeđivati državne odvjetnike. Parlament može izdavati opće smjernice o politici kaznenog progona. **RO:** Sudbeno vijeće: ovlast odlučivanja o disciplinskim mjerama za državnog odvjetnika i unaprjeđenju (prema članku 40. stavku 2. točki (i) Zakona br. 317/2004), državnoodvjetnički odjel u okviru Višeg sudbenog vijeća izdaje odluku o unaprjeđenju državnih odvjetnika, ali najprije se provodi natječaj (članak 43. Zakona br. 303/2004). Ministar pravosuđa, u skladu s nedavno izmijenjenim člankom 69. Zakona br. 304/2004 o organizaciji pravosuđa, može zatražiti od glavnog državnog odvjetništva iz ureda državnih odvjetnika pri Visokom i kasacijskom sudu ili glavnog državnog odvjetnika pri Nacionalnoj upravi za suzbijanje korupcije, informacije o aktivnosti ureda državnih odvjetnika i izdati pisane smjernice o koracima koje treba poduzeti u prevenciji i kontroli zločina. Prema članku 40. stavku 2. točki (h) Zakona br. 317/2004 o Višem sudbenom vijeću, odjel državnih odvjetnika pri Vijeću nadležan je odlučivati o žalbama na konačnu odluku evaluacijskog odbora (ocjenu). Prema članku 39. stavku 3. Zakona br. 303/2004 o statutu za suce i državne odvjetnike, pojedinačnu evaluaciju državnih odvjetnika provode posebni odbori osnovani u skladu s odlukom Višeg sudbenog vijeća. **SI:** Vijeće državnih odvjetnika: ima ovlasti premještati državne odvjetnike bez njihove privole, odlučivati o ocjenjivanju pojedinačnih državnih odvjetnika te ih unaprjeđivati. Štoviše, vijeće državnih odvjetnika nadležno je za imenovanje i razrješenje načelnika okružnih ureda državnih odvjetnika, ocjenu rada i unaprjeđenje, premještanje, upućivanje i sudjelovanje u postupku imenovanja državnih tužitelja, davanje mišljenja o politici kaznenog progona, ocjenu rada i učinkovitosti rada ureda državnih odvjetnika, zaštitu neovisnosti u radu okružnog državnog odvjetništva i rezultate u drugim pitanjima u skladu sa Zakonom o državnom odvjetništvu. **SK:** ovlasti vijeća državnih odvjetnika ne uključuju izravno upravljanje državnim odvjetništvom, kako je navedeno na grafikonu. Ono ima druge ovlasti (odlučuje o prigovoru državnog odvjetnika na sadržaj ocjene, s čim se predsjednik državnog odvjetništva nije složio, te izražava mišljenje o privremenoj dodjeli državnog odvjetnika drugom uredu). **SE:** vlada može izdavati opće smjernice o politici kaznenog progona.

Na slici 56. prikazani su podaci o glavnim upravljačkim ovlastima glavnog državnog odvjetnika nad državnim odvjetništvima: 1. izdavanje općih smjernica u vezi s politikom kaznenog progona, 2. izdavanje uputa u vezi s postupanjem u pojedinačnim predmetima, 3. ocjenjivanje državnog odvjetnika, 4. unaprjeđenje državnog odvjetnika, 5. oduzimanje predmeta dodijeljenog državnom odvjetniku, 6. odlučivanje o disciplinskoj mjeri protiv državnog odvjetnika te 7. premještanje državnih odvjetnika bez njihove privole. Osim tih ovlasti, glavni državni odvjetnik može imati dodatne ovlasti koje nisu vidljive na slici (¹³⁷).

¹³⁷

Primjerice, on može imati ulogu u tijelima odgovornima za donošenje odluka o državnim odvjetnicima, pa čak i ako ih ne donosi izravno.

Slika 56: Upravljačke ovlasti glavnog državnog odvjetnika (*) (izvor: Europska komisija i Stručna skupina za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma)

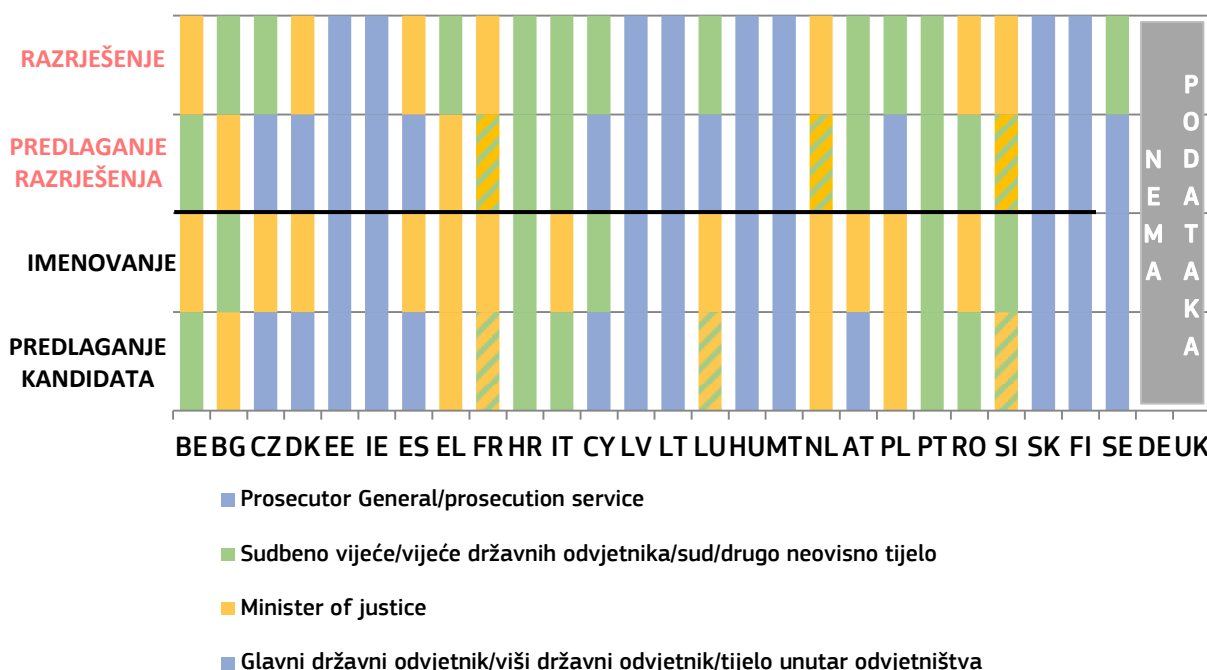


(*) Države članice prikazane su abecednim redom svojih zemljopisnih imena na izvornom jeziku. **BE:** kad je riječ o ovlasti davanja uputa u vezi s kaznenim progonom u pojedinačnim predmetima, državni odvjetnik ima pravo zabraniti pokretanje kaznenog progona, koje mu je dodijeljeno člankom 364. Zakona o kaznenom postupku. U članku 150. stavku 2. i članku 138. stavku 2. Zakona o parničnom postupku državnom odvjetniku dodjeljuje se opće pravo izvršavanja ovlasti. **CZ:** samo ured glavnog državnog odvjetnika ima ovlasti izdavati upute višim uredima državnih odvjetnika u pogledu rada u pojedinačnim predmetima. **EL:** glavni državni odvjetnik pri Vrhovnom sudu ima pravo uputiti svim državnim odvjetnicima u zemlji neobvezujuće opće smjernice i preporuke u vezi s obavljanjem njihovih dužnosti. **ES:** glavni državni odvjetnik utvrđuje unutarnje naloge i upute primjerene službi i obavljanju odvjetničkih funkcija, a oni mogu biti općeniti ili povezani sa specifičnim pitanjima. Opće smjernice ključne su za održanje načela jedinstvenog djelovanja te se u osnovi utvrđuju okružnicama, uputama i na savjetovanjima. Premještanje bez privole obavlja se samo ako je radno opterećenje visoko. **IT:** glavni državni odvjetnici pri Prizivnom sudu imaju ovlasti oduzimanja predmeta dodijeljenog okružnom državnom odvjetniku, ako on ne poduzima radnje u postupku; k tomu, imaju ovlasti pribavljanja podataka iz ureda državnih odvjetnika i njihova slanja glavnom državnom odvjetniku pri Kasacijskom sudu radi provjere ispravnosti i ujednačenosti rada državnih odvjetnika i usklađenosti s pravilima o pravičnom postupku. Glavni državni odvjetnik pri Kasacijskom sudu zakonom je zadužen za kontrolu nacionalnog ureda za borbu protiv mafije; osim toga zadužen je za rješavanje sukoba nadležnosti među okružnim uredima državnih odvjetnika. **CY:** glavni državni odvjetnik ima ovlasti odlučivati o disciplinskim mjerama za državne odvjetnike ako je riječ o manjim prekršajima. Ako je riječ o teškim disciplinskim prekršajima, glavni državni odvjetnik ne predlaže sankcije nego preporučuje komisiji za javne službe da pokrene disciplinske mjere. **LT:** glavni državni odvjetnik ne može izdati uputu o tome koju odluku treba donijeti; odlučuje o zaključcima odbora za odabir državnih odvjetnika ili glavnog državnog odvjetnika. **LU:** ministar pravosuđa može državnom odvjetništvu naložiti pokretanje kaznenog progona u nekom predmetu (ali ne može naložiti suprotno). Državni odvjetnik ili glavni državni odvjetnik, ako dobije pozitivno mišljenje, predlaže unaprjeđenje, a državni poglavar ga potpisuje. **AT:** ovlasti glavnog državnog odvjetnika ne obuhvaćaju izravno upravljanje državnim odvjetništvom, kako je navedeno na grafikonu. Viši državni odvjetnici imaju sljedeće ovlasti: izdavanje općih smjernica o politici državnog odvjetništva u svojim okruzima, davanje uputa o kaznenom progonu u pojedinačnim slučajevima, premještanje državnih odvjetnika bez njihove privole zbog organizacijskih razloga (prekomjerno radno opterećenje ili dugotrajna bolovanja u jednom nadležnom tijelu – samo unutar okruga i tijekom ograničenog razdoblja). Načelnik odgovarajućeg tijela državnog odvjetništva ima ovlasti izdavati upute u vezi s kaznenim progonom u pojedinačnim slučajevima te oduzeti pojedinačni predmet dodijeljen državnom odvjetniku (prebaciti predmet). Neovisno tijelo (Personalkommission) koje se sastoji od četiri člana, isključivo državnih odvjetnika, ima ovlasti ocjenjivanja državnog odvjetnika. **PL:** glavni državni odvjetnik ujedno je i ministar pravosuđa. **RO:** glavni državni odvjetnik ima ovlasti prebaciti pojedinačni predmet iz jednog odjela državnog odvjetništva u drugi te izdavati opće smjernice (preporuke) u vezi s politikom kaznenog progona, kako bi se zajamčio jedinstven pristup

kaznenim istragama. **SI:** glavni državni odvjetnik i načelnik ureda državnih odvjetnika imaju ovlasti izdavati opće smjernice o politici kaznenog progona te oduzeti pojedinačni predmet dodijeljen državnom odvjetniku.

Na slici 57. prikazan je pregled nadležnih tijela (sudbeno vijeće/vijeće državnih odvjetnika/sud, ministarstvo pravosuđa, glavni državni odvjetnik/državno odvjetništvo) koja se bave imenovanjem i razrješenjem državnih odvjetnika. Imenovanje i razrješenje glavnog državnog odvjetnika i drugih upravljačkih pozicija nije prikazano. Na slici su prikazani različiti modeli organizacije državnog odvjetništva u državama članicama u čijem je središtu izvršna ili pravosudna vlast. Na slici je prikazana i uloga glavnog državnog odvjetnika i sudbenih vijeća/vijeća državnih odvjetnika kao važnih aktera u imenovanju i razrješenju državnih odvjetnika.

Slika 57: Imenovanje i razrješenje nacionalnih tužitelja (*) (izvor: Europska komisija i Stručna skupina za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma)



(*) **BE:** Prijedlog imenovanja: sudbeno vijeće. Odluka o imenovanju: državni poglavar na savjet ministra pravosuđa. Prijedlog za razrješenje: disciplinski sud. Odluka o razrješenju: državni poglavar na savjet ministra pravosuđa. **BG:** Odluka o imenovanju i razrješenju: državnoodvjetnička komora pri sudbenom vijeću. **CZ:** Prijedlog imenovanja: glavni državni odvjetnik. Prijedlog za razrješenje: glavni državni odvjetnik i ministar pravosuđa. Odluka o razrješenju: sud. **DK:** Prijedlog imenovanja: glavni državni odvjetnik predlaže konačne kandidate za mjesto odvjetnika vježbenika (tijekom približno tri godine), a imenuje ih Ministarstvo pravosuđa. Ako odvjetnik vježbenik prođe ispit, a potom i obuku, postaje državni odvjetnik. **EE:** Prijedlog imenovanja: odbor za specijalizirane državne odvjetnike, okružne državne odvjetnike i pomoćnike državnih odvjetnika; glavni državni odvjetnici za više državne odvjetnike. Odluka o imenovanju i razrješenju: glavni državni odvjetnik. **IE:** Prijedlog imenovanja: natječaj u skladu s licencom koju izdaje komisija za imenovanja u javnoj službi, a vlasnik licence obično je ured predsjednika državnog odvjetništva (ili služba za imenovanja u javnoj službi). Odluka o imenovanju: predsjednik državnog odvjetništva. Prijedlog za razrješenje: ured predsjednika državnog odvjetništva, u skladu s uvjetima i odredbama koje utvrđuje ministar financija, javnih troškova i reformi. Odluka o razrješenju: zamjenik predsjednika državnog odvjetništva (predsjednik državnog odvjetništva ako su državni odvjetnici iz ranga glavnih službenika ili višeg). **ES:** Prijedlog imenovanja: državni odvjetnik daje prijedlog nakon izvješća Fiskalnog vijeća, odnosno Višeg fiskalnog vijeća odgovarajuće autonomne zajednice ako je riječ o poziciji unutar njezinog teritorija. Odluka o imenovanju: vlada. Prijedlog za razrješenje: glavni državni odvjetnik. Odluka o razrješenju: ministar pravosuđa, nakon odgovarajućeg izvješća Fiskalnog vijeća. **EL:** Prijedlog imenovanja: ministarstvo pravosuđa svake godine donosi odluku o pristupnim ispitima za nacionalnu školu za suce koje polažu kandidati državni odvjetnici. Postupak odabira provodi odbor od pet članova, a trenutačno obuhvaća pismene i usmene vježbe. Nakon što odabrani kandidati upišu nacionalnu školu za suce, pohađaju 16-mjesečni tečaj s teoretskim i praktičnim elementima. Nakon toga pristupaju ispitu. Ovisno o rezultatima ispita i mjestu na završnoj ljestvici, bit će imenovani u nadležni sud. Odluka o imenovanju: Kandidati se imenuju kao državni odvjetnici odlukom predsjednika države. Prijedlog za razrješenje: ministar pravosuđa. Odluka o razrješenju: donose ju disciplinska vijeća, čiji su članovi profesionalni suci, prema članku 91. stavku 2. Ustava. **FR:** Prijedlog imenovanja: ministar pravosuđa prema neobvezujućem savjetu sudbenog vijeća. Odluka o imenovanju: Predsjednik Republike. Prijedlog za razrješenje: ministar pravosuđa prema neobvezujućem savjetu sudbenog vijeća. Odluka o razrješenju: Predsjednik Republike. **IT:** Odluka o imenovanju: nakon prijedloga Vijeća, ministar pravosuđa izdaje odluku o obveznom imenovanju predloženog kandidata. **CY:** Prijedlog za imenovanje i razrješenje: glavni državni odvjetnik. Odluka o imenovanju i razrješenju: komisija za javne službe uz mišljenje glavnog državnog odvjetnika. **LT:** Prijedlog imenovanja: komisija za odabir državnih odvjetnika (čine ju

dva državna odvjetnika koje nominira glavni državni odvjetnik i po jedan član kojeg nominiraju predsjednik Republike, predsjednik parlamenta i premijer). Odluka o imenovanju: glavni državni odvjetnik. Prijedlog za razrješenje: odbor za etiku (isti članovi kao i u komisiji za odabir državnih odvjetnika). **LU:** Prijedlog imenovanja: ministar pravosuđa uz mišljenje glavnog državnog odvjetnika predlaže nominaciju Velikom vojvodi. Odluka o imenovanju: državni poglavar. Prijedlog za razrješenje: Glavni državni odvjetnik. Odluka o razrješenju: Sud. **HU:** Prijedlog/odluka o imenovanju: viši državni odvjetnik. Prijedlog za razrješenje: viši državni odvjetnik. Odluka o razrješenju: Glavni državni odvjetnik. **MT:** policija ima isključivu nadležnost za pokretanje i provedbu kaznenih postupaka te ulogu državnog odvjetnika pred nižim sudovima; glavni državni odvjetnik ima ulogu tužitelja pred višim sudovima kada se zaključi iznošenje dokaza pred nižim sudovima. **NL:** Prijedlog imenovanja: ministar pravosuđa. odluka o imenovanju kraljevski je dekret (tijelo za imenovanje obvezno je prema ustavnoj praksi u skladu s tim prijedlogom imenovati kandidata za mjesto državnog odvjetnika). Prijedlog za razrješenje: ministar pravosuđa na savjet načelnika ureda državnih odvjetnika. Odluka o razrješenju kraljevski je dekret. **AT:** Prijedlog imenovanja: neovisno tijelo (Personalkommission) koje se sastoji od četiri člana, isključivo državnih odvjetnika. Odluka o imenovanju: savezni predsjednik delegira odluku ministru pravosuđa. Prijedlog i odluka o razrješenju: disciplinski sud. **PL:** Prijedlog/odluka o imenovanju: državni odvjetnik – ujedno ministar pravosuđa – nakon prijedloga glavnog državnog odvjetnika. Nadležni odbor u uredu državnog odvjetnika daje mišljenje o kandidatu. Prijedlog za razrješenje: nacionalni tužitelj. Odluka o razrješenju: disciplinski sud; u ograničenom broju slučajeva glavni državni odvjetnik može razriješiti državnog odvjetnika na zahtjev nacionalnog tužitelja. Državni odvjetnici u uredu glavnog državnog odvjetnika ili nadležnog regionalnog državnog odvjetnika daju mišljenje o razrješenju državnog odvjetnika. **RO:** Prijedlog imenovanja: vrhovno sudske vijeće. Odluka o imenovanju: donosi ju predsjednik (tijelo za imenovanje zakon obvezuje da u skladu s tim prijedlogom imenuje kandidata za mjesto državnog odvjetnika). **SI:** Prijedlog imenovanja: ministar pravosuđa prema mišljenju vijeća za državno odvjetništvo. Odluka o imenovanju: vijeće za državno odvjetništvo (tijelo za imenovanje zakon obvezuje da u skladu s tim prijedlogom imenuje kandidata za mjesto državnog odvjetnika). Prijedlog za razrješenje: vijeće za državno odvjetništvo. Odluka o razrješenju: vlada na prijedlog ministra pravosuđa. **SK:** Prijedlog imenovanja: predsjednik odbora za odabir pri uredu glavnog državnog odvjetnika. Imenovanje i razrješavanje: glavni državni odvjetnik. **FI:** Imenovanje i razrješavanje: glavni državni odvjetnik. **SE:** Prijedlog/odluka o imenovanju: direktor ljudskih resursa pri švedskom nadležnom tužiteljstvu u skladu s mišljenjem glavnog državnog odvjetnika. Prijedlog za razrješenje: direktor ljudskih resursa pri švedskom nadležnom tužiteljstvu. Odluka o razrješenju: sud u skladu s mišljenjem glavnog državnog odvjetnika.

3.3.3. Sažetak o neovisnosti sudstva

Neovisnost sudstva temeljna je sastavnica djelotvornog pravosudnog sustava. Ključna je za poštovanje vladavine prava, pravičnost sudskih postupaka te za povjerenje građana i poduzeća u pravni sustav. Zbog toga bi u svakoj reformi pravosuđa trebalo poštovati vladavinu prava i pridržavati se europskih standarda o neovisnosti sudstva. U ovom Pregledu prikazana su kretanja u percepciji neovisnosti u široj javnosti i među poduzećima. U ovom izdanju prikazani su i neki odabrani pokazatelji u vezi s pravnim zaštitnim mjerama u pogledu tijela uključenih u disciplinske postupke protiv sudaca te upravljanja državnim odvjetništvima. Iz samih strukturnih pokazatelja nije moguće izvući zaključke o neovisnosti pravosuđa u državama članicama, no oni predstavljaju moguće sastavnice na temelju kojih je moguće pokrenuti takvu analizu.

- U Pregledu stanja za 2019. prikazuju se promjene u percepciji neovisnosti sudstva iz anketa provedenih među građanima (Eurobarometar) i trgovačkim društvima (Eurobarometar i Svjetski gospodarski forum):
 - U svim su anketama vidljivi slični rezultati, a posebno u pogledu sastava dviju skupina država članica s najvišom i najnižom percepcijom neovisnosti sudstva.
 - U anketi Svjetskog gospodarskog foruma (slika 51.), koja je predstavljena po šesti put, pokazuje se da se percepcija poduzeća o neovisnosti sudstva poboljšala ili ostala stabilna u oko tri petine država članica, u usporedbi s 2010. Među državama članicama koje se suočavaju s posebnim izazovima (¹³⁸) percepcija neovisnosti poboljšala se ili ostala stabilna u gotovo tri petine tih država tijekom osmogodišnjeg razdoblja. No u odnosu na percepciju neovisnosti među poduzećima u razdoblju 2016.–2017., u gotovo tri petine svih država članica došlo je do smanjenja.
 - U anketi Svjetskog gospodarskog foruma (slika 47.), koja je predstavljena po četvrti put, vidljivo je da se percepcija neovisnosti sudstva poboljšala u oko dvije trećine država članica, u usporedbi s 2016. Percepcija neovisnosti u široj javnosti poboljšala se u više od dvije trećine država članica koje se suočavaju s posebnim izazovima tijekom četverogodišnjeg razdoblja. No u usporedbi s proteklom godinom, percepcija neovisnosti

u široj javnosti smanjena je u oko tri petine svih država članica (u više od dvije trećine država članica koje se suočavaju s posebnim izazovima te otprilike u polovini drugih država članica).

- Prema anketi Eurobarometra među poduzećima (slika 49.), koja je predstavljena po četvrti put, vidljivo je da se percepcija neovisnosti poboljšala u otprilike dvije trećine država članica u usporedbi s 2016., ali i u usporedbi s proteklom godinom (u drugom slučaju u više od dvije trećine država članica koje se suočavaju s posebnim izazovima te u oko tri petine drugih država članica).
- Među razlozima zbog kojih se smatra da nedostaje neovisnosti sudova i sudaca najviše se navodi upletanje vlada i političara, a potom pritisak motiviran gospodarskim ili drugim posebnim interesima. Oba su razloga i dalje naglašena u nekoliko država članica u kojima se smatra da je neovisnost sudstva vrlo niska (slike 48. i 50.).
- Među razlozima dobre percepcije neovisnosti sudova i sudaca gotovo četiri petine trgovačkih društava i građana (40 % odnosno 44 % svih ispitanika) navelo je jamstva koja proizlaze iz statusa i položaja sudaca.
- U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2019. prikazan je pregled disciplinskih tijela koja provode postupke u vezi sa sucima te nadležnost pravosuđa, izvršne vlasti i parlamenta u odabiru sudaca članova sudbenih vijeća, kao i neki upravljački i organizacijski aspekti državnih odvjetništava:
 - Na slici 52. prikazan je pregled nadležnih tijela zaduženih za **disciplinske postupke protiv sudaca**. U većini država članica, tijelo koje odlučuje o disciplinskim sankcijama neovisno je tijelo, primjerice sud (Vrhovni sud, upravni sud ili predsjednik suda) ili sudbeno vijeće, a u nekim državama članicama poseban sud čiji se članovi posebno biraju ili imenuju (sudbeno vijeće, suci ili, u jednoj državi članici, ministar pravosuđa) kako bi sudjelovali u disciplinskim postupcima.
 - Na slici 53. prikazan je pregled **istražitelja zaduženih za disciplinske postupke protiv sudaca**. U većini država članica istražitelj je predsjednik suda ili sudbeno vijeće. U nekim državama članicama istražitelja biraju suci ili sudbeno vijeće, a u jednoj državi članici bira ga ministar pravosuđa.
 - Na slici 54. prikazana je uključenost sudstva u **imenovanje sudaca članova sudbenih vijeća**. Države članice same odlučuju o organizaciji svojih pravosudnih sustava, među ostalim i o osnivanju sudbenog vijeća. Međutim, ako je država članica osnovala sudbeno vijeće, njegova neovisnost mora biti zajamčena u skladu s europskim standardima. U gotovo svim državama članicama suce članove sudbenih vijeća predlažu i izabiru suci.
 - Na slici 55. prikazan je pregled raspodjele **glavnih upravljačkih ovlasti nad državnim odvjetništvima** među različitim tijelima. Na slici 56. prikazani su podaci o glavnim upravljačkim ovlastima glavnog državnog odvjetnika nad državnim odvjetništvima: Iz tih je slika vidljivo da su u određenim državama članicama glavne upravljačke ovlasti nad državnim odvjetništvima do određene razine koncentrirane u jednom tijelu. Na slici 57. prikazan je pregled nadležnih tijela uključenih u **postupke imenovanja i razrješenja državnih odvjetnika**. Među državama članicama postoje znatne razlike, no u većini je u postupak uključeno sudbeno vijeće/vijeće državnih odvjetnika ili državno odvjetništvo.

4. ZAKLJUČCI

Iz sedmog izdanja Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u vidljivo je da je velik broj država članica nastavio raditi na daljnjem poboljšanju učinkovitosti nacionalnih pravosudnih sustava. No i dalje je izazov osigurati puno povjerenje građana u pravosudne sustave onih država članica u kojima bi jamstva statusa i položaja sudaca mogla biti ugrožena, a time i njihova neovisnost. Komisija je poduzela potrebne mjere i nastavlja pratiti situaciju u državama članicama. Komisija

se obvezala osigurati poštovanje prava EU-a i europskih standarda o vladavini prava u provedbi bilo koje reforme pravosuđa.