

1. **UVOD**

Vladavina prava, uz demokraciju i temeljna prava, jedna je od temeljnih vrijednosti Unije. Zajednička je svim državama članicama i okosnica je identiteta Unije. Ključan je čimbenik europske političke stabilnosti i gospodarskog blagostanja. Posljednjih su godina te temeljne vrijednosti bile izložene napadima diljem svijeta, što je stavilo na kušnju otpornost EU-a i država članica. Ruski agresivni rat protiv Ukrajine tragičan je podsjetnik da se te vrijednosti nikada ne smiju uzimati zdravo za gotovo. Potrebno je stalno proaktivno djelovanje kako bi se zaštitile te vrijednosti, kao i europsko društvo, koje se suočava s novim izazovima.

Svake godine ciklus izvješćivanja o vladavini prava doprinosi održavanju zdravih temelja europske demokracije. **U godišnjem izvješću o vladavini prava provjerava se stanje vladavine prava u svakoj državi članici i EU-u u cjelini, otkrivaju se i sprečavaju novi problemi i podupiru reforme u području vladavine prava.** Izvješće se i dalje temelji na transparentnoj i objektivnoj metodologiji, pri čemu se u obzir uzimaju posebni nacionalni konteksti i tradicije i osigurava jednako postupanje prema svim državama članicama. Od pokretanja 2020. godišnji ciklus izvješćivanja služi kao temelj za konstruktivne rasprave i intenzivnu razmjenu najboljih primjera iz prakse među državama članicama, i na političkoj i na tehničkoj razini, u Europskom parlamentu i nacionalnim parlamentima. To izvješće ima središnju ulogu u promicanju i zaštiti vladavine prava u praksi.

Kao i prethodnih godina, u Izvješću o vladavini prava za 2023. analiziraju se kretanja u području vladavine prava u državama članicama u okviru četiri stupa: **pravosuđe, borba protiv korupcije, sloboda i pluralizam medija te šira institucijska pitanja povezana sa sustavom provjere i** **ravnoteže.** Rasprave u Vijeću o izvješću za 2022. bile su pozitivne i konstruktivne, pri čemu su države članice pozdravile nalaze i preporuke iz izvješća. To je vidljivo i iz aktivnosti koje su poduzimale radi provedbe preporuka. Već je provedeno gotovo 65 % prošlogodišnjih posebnih preporuka za države članice. To pokazuje pozitivan trend, no treba uzeti u obzir da će određene reforme u području vladavine prava tek nakon duljeg vremena uroditi plodom[[1]](#footnote-2).

Poredak utemeljen na pravilima ključan je za vjerodostojnost EU-a, a posljednjih je godina razrađen opsežniji paket instrumenata za osiguravanje poštovanja vladavine prava. Postupci zbog povrede prava, institucijski mehanizmi kao što su postupci iz članka 7. i pokretači politika kao što je Mehanizam za oporavak i otpornost imaju znatnu dimenziju vladavine prava. Opći režim uvjetovanosti ciljani je alat za zaštitu proračuna EU-a u slučaju da povrede vladavine prava utječu ili bi mogle znatno utjecati na dobro financijsko upravljanje ili financijske interese EU-a[[2]](#footnote-3). Tim se alatima nastoji zajamčiti da vladavina prava ne bude samo načelo, nego konkretna stvarnost na koju se mogu osloniti sve osobe i sva poduzeća u EU-u.

Vladavina prava i međunarodni poredak utemeljen na pravilima ključna su zaštita od širenja autoritarnih režima i kršenja međunarodnog prava. Poštovanje vladavine prava stoga je uz učvršćivanje demokratskih struktura i zaštitu ljudskih prava bitan element vanjskog djelovanja EU-a. Neizostavno je za suradnju EU-a sa zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama u okviru procesa proširenja, za suradnju s partnerima u susjedstvu i za širu suradnju EU-a sa zemljama u cijelom svijetu.

1. **KLJUČNI ASPEKTI STANJA VLADAVINE PRAVA U DRŽAVAMA ČLANICAMA**

Kao i u izvješćima prethodnih godina, i u ovome se utvrđuju važne zajedničke teme i trendovi, posebni izazovi i pozitivna kretanja. Navedeni primjeri odražavaju te trendove i preuzeti su iz ocjena koje se nalaze u 27 poglavlja o pojedinačnim zemljama, koja su sastavni dio ovog izvješća i pružaju detaljan kontekst za svaku državu članicu[[3]](#footnote-4). Izvješće sadržava i posebne preporuke državama članicama[[4]](#footnote-5) te izvješća o napretku u provedbi posebnih preporuka od prošle godine[[5]](#footnote-6). Podijeljeni su u četiri glavna stupa:

* **Pravosudni sustavi** u državama članicama, s težištem na njihovoj neovisnosti, kvaliteti i učinkovitosti. To su ključni parametri za učinkovitu primjenu i provedbu prava EU-a te osiguravanje poštovanja vladavine prava. Potpuno neovisni pravosudni sustavi koji dobro funkcioniraju neizostavni su kako bi se osiguralo da pravosuđe djeluje u korist građana i poduzeća. Važni su i za pravosudnu suradnju u cijelom EU-u, kao i za funkcioniranje jedinstvenog tržišta i pravnog poretka EU-a u cjelini.
* **Okviri za borbu protiv korupcije**, s težištem na djelotvornosti nacionalnih politika za borbu protiv korupcije i ocjeni različitih glavnih područja djelovanja država članica u sprečavanju i suzbijanju korupcije. Učinkovite mjere protiv korupcije, transparentnost i integritet pridonose snazi i pouzdanosti državne vlasti i neophodni su za povjerenje građana i poduzeća u javna tijela.
* **Sloboda i pluralizam medija**, s težištem na ključnim područjima kao što su neovisnost regulatornih tijela za medije, transparentnost i koncentracija vlasništva nad medijima, transparentnost i pravednost pri dodjeli državnog oglašavanja, sigurnost novinara i pristup informacijama te upravljanje javnim medijima. Ti kriteriji određuju kako će mediji izvršavati svoju ulogu u zdravoj demokraciji.
* **Institucijska pitanja povezana sa sustavom** **provjere i** **ravnoteže**, s težištem na područjima od važnosti za vladavinu prava, kao što su kvaliteta i uključivost nacionalnog zakonodavnog postupka, uloga ustavnih sudova i neovisnih tijela kao što su pravobranitelj, tijela za jednakost[[6]](#footnote-7) i nacionalne institucije za ljudska prava te uloga organizacija civilnog društva u zaštiti vladavine prava.

|  |
| --- |
| *Metodologija izvješća o vladavini prava i njegovih preporuka*  Ocjena u poglavljima o pojedinačnim zemljama pripremljena je u skladu s područjem primjene i metodologijom prema kojima su sastavljena prethodna izdanja izvješća[[7]](#footnote-8). Poglavlja o pojedinačnim zemljama oslanjaju se na kvalitativnu ocjenu koju samostalno provodi Komisija, usmjerenu na sintezu važnih promjena od srpnja 2022. Ocjena prikazuje i negativne i pozitivne aspekte utvrđene u državama članicama. U svakom poglavlju o pojedinačnoj zemlji analiza je posebno usmjerena na one teme u kojima je došlo do znatnih promjena ili u kojima su znatni nedostaci utvrđeni u prethodnom izvješću ostali prisutni i u ovom izvještajnom razdoblju.  Analiza sadržava i kvalitativnu ocjenu napretka koji su države članice ostvarile u provedbi preporuka za 2022. Napredak u provedbi preporuka temelji se na kvalitativnoj ocjeni stanja od srpnja 2022., uzimajući u obzir cjelokupni kontekst u državama članicama. Ovisno o napretku ostvarenom u različitim poddijelovima svake preporuke, Komisija je u svakom slučaju donosila zaključke na temelju sljedećih kategorija: nije ostvaren napredak, ostvaren je određeni napredak, znatan napredak ili je preporuka u potpunosti provedena[[8]](#footnote-9).  Cilj preporuka za 2023. i dalje je pružiti pomoć i potporu državama članicama u nastojanjima da provedu reforme i utvrditi gdje će možda biti potrebna poboljšanja ili daljnje mjere u vezi s nedavnim promjenama ili reformama, na temelju stalnog dijaloga[[9]](#footnote-10).  Izvješće je rezultat bliske suradnje s državama članicama i oslanja se na razne nacionalne, međunarodne i druge izvore[[10]](#footnote-11). Sve države članice pozvane su da doprinesu tom procesu, dostave pisani doprinos[[11]](#footnote-12) i sudjeluju u ciljanim posjetima. U okviru tih posjeta državama članicama pružila se prilika za razmjenu mišljenja o daljnjem postupanju u vezi s preporukama iz izvješća za 2022. i o svim drugim važnim događajima[[12]](#footnote-13). Osim toga, Komisija je na političkoj razini raspravljala o izvješću s nacionalnim tijelima i vladama, kao i s predstavnicima u nacionalnim parlamentima. Ciljano savjetovanje s dionicima isto je tako rezultiralo vrijednim međusektorskim doprinosima i doprinosima za pojedinačne zemlje[[13]](#footnote-14). Vijeće Europe dostavilo je pregled svojih nedavnih mišljenja i izvješća o državama članicama EU-a[[14]](#footnote-15). Prije donošenja ovog izvješća države članice dobile su priliku dostaviti činjenične izmjene poglavlja o svojoj zemlji. |

***2.1. Pravosudni sustavi***

Potpuno neovisni pravosudni sustavi koji dobro funkcioniraju neizostavni su kako bi se osiguralo da pravosuđe djeluje u korist građana i poduzeća. Bitni su i za povjerenje u prekogranične operacije u EU-u, za pravosudnu suradnju te za funkcioniranje jedinstvenog tržišta i pravnog poretka EU-a u cjelini[[15]](#footnote-16).

Učinkoviti pravosudni sustavi nužni su za primjenu i provedbu prava EU-a i poštovanje vladavine prava. Neovisnost pravosuđa je zahtjev koji proizlazi iz načela djelotvorne sudske zaštite iz članka 19. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i prava na djelotvoran pravni lijek pred sudom iz članka 47. Povelje EU-a o temeljnim pravima EU-a. Neovisni suci i sudovi jamče pravičnost sudskih postupaka i zaštitu prava pojedinaca. Ključni su i za očuvanje vrijednosti utvrđenih u članku 2. UEU-a[[16]](#footnote-17).

Pri reformiranju svojih pravosudnih sustava države članice moraju u potpunosti poštovati zahtjeve utvrđene pravom EU-a i sudskom praksom Suda EU-a[[17]](#footnote-18). Važno je i da države članice pri osmišljavanju reformi uzmu u obzir europske standarde. Europske pravosudne mreže i udruge[[18]](#footnote-19) isto tako pomažu u promicanju i očuvanju vladavine prava jer je njihov rad na daljnjem razvoju europskih standarda u pogledu njihovih profesija i vladavine prava šireg opsega te stoga znatno pridonose pripremi Izvješća o vladavini prava.

*Percepcija neovisnosti*

Kako je navedeno u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2023., istraživanja Eurobarometra provedena 2023. pokazuju da se percepcija opće javnosti o neovisnosti pravosuđa poboljšala u 12 država članica u usporedbi s 2022.[[19]](#footnote-20) Međutim, ankete provedene u poduzećima pokazale su da se u 13 država članica pogoršala percepcija neovisnosti pravosuđa. U [Finskoj](https://commission.europa.eu/document/676d4b4e-7237-4b30-b92e-ac793e5d765b_hr), [Danskoj](https://commission.europa.eu/document/b21dc0af-76ed-409b-8f47-30e9d912beec_hr), [Austriji,](https://commission.europa.eu/document/8f5af879-8756-44af-9641-2c07310a2426_hr), [Njemačkoj](https://commission.europa.eu/document/6a02c9dc-e9c3-4aef-a12e-633f80b670d7_hr) i [Luksemburgu](https://commission.europa.eu/document/214f4e5e-c451-49a1-9fae-933e88ffbc89_hr) razina percepcije neovisnosti u općoj javnosti i dalje je izrazito visoka (iznad 75 %), dok je u Poljskoj i [Hrvatskoj](https://commission.europa.eu/document/1796143e-75d8-4be0-8cda-91e8238b4c32_hr) i dalje vrlo niska (ispod 30 %).

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

Mnoge države članice nastavile su provoditi reforme povezane s glavnim elementima svojih pravosudnih sustava, kao što su postupci imenovanja i razrješenja sudaca ili sudbenih vijeća. Važno je da se takvim reformama štiti neovisnost pravosuđa na temelju načela koja je utvrdio Sud EU-a.

U zemljama u kojima su uspostavljena, sudbena vijeća djeluju kao posebno važna mjera za očuvanje neovisnosti pravosuđa, što je potvrđeno i u sudskoj praksi Suda EU-a[[20]](#footnote-21). Ona mogu djelovati kao tampon zona između pravosuđa i drugih grana vlasti u pitanjima kao što su imenovanje i karijera sudaca te u upravljanju pravosudnim sustavom. Vijeće Europe razvilo je ključne europske standarde o načinu uspostave sudbenih vijeća kako bi se najbolje očuvala njihova neovisnost, među ostalim o njihovu sastavu[[21]](#footnote-22). Sudbenim vijećima potrebni su i odgovarajući resursi kako bi mogla učinkovito funkcionirati i izvršavati svoje zadaće, a uz to moraju biti sposobna neovisno upravljati svojim proračunom.

Na temelju preporuka iz izvješća za 2022. u nizu država članica uvedene su zakonodavne mjere za veću neovisnost i djelotvornost sudbenih vijeća. U drugima su rasprave u tijeku. U [Luksemburgu](https://commission.europa.eu/document/214f4e5e-c451-49a1-9fae-933e88ffbc89_hr) su donesene dvije važne reforme: ustavna reforma kojom se osniva Nacionalno vijeće za pravosuđe i zakonodavna reforma kojom se sastav Nacionalnog vijeća za pravosuđe usklađuje s europskim standardima i utvrđuje status sudaca. U [Nizozemskoj](https://commission.europa.eu/document/466b741f-2025-458b-8a39-d571ceab928f_hr) suci sada čine više od polovine članova Sudbenog vijeća. U [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr) se novim zakonom ojačala uloga Državnog sudbenog vijeća i omogućila mu da bude učinkovita protuteža ovlastima predsjednika Državnog ureda za pravosuđe, jer se, među ostalim, omogućilo da mišljenja tog Vijeća o nizu važnih pitanja postanu obvezujuća. U [Portugalu](https://commission.europa.eu/document/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb_hr) je dovršen novi zakonodavni okvir za Visoko vijeće za upravne i porezne sudove kojim se osigurava administrativna i financijska autonomija. U [Italiji](https://commission.europa.eu/document/34d9939c-5597-4fbe-95ac-73328d6e0fa2_hr) se sada provode izravno primjenjive odredbe reforme Visokog sudbenog vijeća; u tijeku je evaluacija opsega njihova učinka na rad Vijeća. U [Švedskoj](https://commission.europa.eu/document/d279f4dc-5066-4e66-9922-8b96bc684dc6_hr) je istražni odbor dovršio svoj rad i preporučio mjere za jačanje neovisnosti pravosuđa, uključujući osnivanje nove agencije za upravljanje sudovima koja bi manje ovisila o vladi. U [Finskoj](https://commission.europa.eu/document/676d4b4e-7237-4b30-b92e-ac793e5d765b_hr) je prethodno uspostavljena Uprava za državne sudove nastavila s radom i razvila nove inicijative za daljnju potporu sudovima.

U drugim državama članicama još se uvijek nije pristupilo pitanju sudbenih vijeća. U [Slovačkoj](https://commission.europa.eu/document/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_hr) je i dalje prisutan problem nedovoljnih zaštitnih mjera kad je riječ o razrješenju članova sudbenih vijeća koje imenuju izvršna vlast i parlament. U [Bugarskoj](https://commission.europa.eu/document/024961fd-ea86-4cbf-bf5f-5478bae406a3_hr) je sastav Vrhovnog sudbenog vijeća i dalje razlog za zabrinutost. U [Španjolskoj](https://commission.europa.eu/document/62fdb34b-78d4-4d53-b9ea-67286facc01e_hr) situacija Sudbenog vijeća izaziva ozbiljnu zabrinutost jer, kao prvo, nije obnovljeno unatoč hitnosti i, kao drugo, nisu poduzete nikakve mjere za prilagodbu postupka imenovanja sudaca članova. Činjenica da Sudbeno vijeće nije obnovljeno utječe na imenovanja na Vrhovnom sudu i na pravosudni sustav u cjelini. U [Cipru](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr) je nakon nedavne reforme imenovanja sudaca sastav Vrhovnog sudbenog vijeća proširen na članove koji nisu suci, u cilju jačanja demokratskog legitimiteta Vijeća, iako suci koje su izabrali njihovi kolege još uvijek nisu dovoljno zastupljeni jer se sudbeni dio i dalje sastoji isključivo od sudaca Vrhovnog suda. U [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) je i dalje potrebno riješiti problem neovisnosti Državnog sudbenog vijeća jer postoje opravdane sumnje u njegovu neovisnost[[22]](#footnote-23).

Metoda koja se primjenjuje za imenovanje i razrješenje sudaca ključna je zaštitna mjera za neovisnost pravosuđa i može utjecati na javnu percepciju neovisnosti pravosuđa. Kako je utvrdio Sud EU-a, neovisnost pravosuđa može se zajamčiti ako su materijalne pretpostavke i postupovna pravila kojima se uređuju imenovanja sudaca dostatni da spriječe opravdane sumnje u neovisnost sudaca od vanjskih čimbenika i u njihovu neutralnost kao sudaca[[23]](#footnote-24).

Od posljednjeg je izvješća nekoliko država članica poboljšalo svoje postupke imenovanja sudaca i funkcioniranje najviših sudova, među ostalim na temelju preporuka iz 2022. U [Finskoj](https://commission.europa.eu/document/676d4b4e-7237-4b30-b92e-ac793e5d765b_hr) je radna skupina Ministarstva pravosuđa predložila ustavne izmjene za jačanje neovisnosti pravosuđa, uključujući reformu postupka imenovanja sudaca porotnika, određivanje maksimalnog broja sudaca Vrhovnog suda i određivanje obvezne dobi za umirovljenje sudaca. U [Austriji](https://commission.europa.eu/document/8f5af879-8756-44af-9641-2c07310a2426_hr) je donesen zakon kojim se propisuje sudjelovanje sudaca u postupku imenovanja predsjednika i potpredsjednika Vrhovnog suda, no i dalje je problematično nedostatno sudjelovanje sudaca u postupku imenovanja predsjednika upravnih sudova. U [Sloveniji](https://commission.europa.eu/document/1afb03d4-f026-4b31-bfae-c569944ab48f_hr) se novim reformama predviđa prijenos ovlasti za imenovanje sudaca s parlamenta na predsjednika i sudbeno vijeće, iako zabrinjava nedostatak mjera za očuvanje neovisnosti pravosuđa. U [Cipru](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr) je u novi sustav imenovanja sudaca Vrhovnog ustavnog suda i Vrhovnog suda uvršten pozitivan korak u kojem je uključeno sudstvo, u skladu s europskim standardima. U [Švedskoj](https://commission.europa.eu/document/d279f4dc-5066-4e66-9922-8b96bc684dc6_hr) su nedavni događaji doveli do šire društvene rasprave o sustavu imenovanja sudaca porotnika, koje se odvija preko političkih stranaka i stoga je upitna njihova neovisnost. U [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr) se očekuje da će se novim zakonom kojim se osigurava da će Državno sudbeno vijeće dati obvezujuće mišljenje smanjiti rizik od proizvoljnih odluka o karijeri sudaca. Novim zakonima riješeno je nekoliko pitanja povezanih s funkcioniranjem Vrhovnog suda (*Kúria*), uključujući ukidanje ovlasti Vrhovnog suda da preispita nužnost zahtjeva za prethodnu odluku, u skladu sa zahtjevima prava EU-a. Očekuje se da će dodjela predmeta u *Kúriji* biti transparentnija nakon potpune zakonodavne reforme.

U drugim državama članicama i dalje je sporno imenovanje sudaca na položaje visoke razine i predsjednika sudova. U [Malti](https://commission.europa.eu/document/7b6397e7-0ef0-464d-b0cb-7e91f7fe2a35_hr) sudstvo još uvijek nije uključeno u postupak imenovanja predsjednika Vrhovnog suda. U [Grčkoj](https://commission.europa.eu/document/10bc40c8-b6f5-4ad4-8bde-b2ee4df33680_hr) nisu poduzeti koraci za uključivanje sudstva u postupak imenovanja sudaca na najviše položaje. U [Litvi](https://commission.europa.eu/document/e2b3bd30-c85e-49fb-bcba-c37543fe41a2_hr) je ostvaren određeni napredak u poboljšanju transparentnosti imenovanja sudaca zahvaljujući novom zakonodavstvu, iako se zahtijevaju dodatne zaštitne mjere. U [Latviji](https://commission.europa.eu/document/b5e30835-ac48-4751-8d60-7ba2de20ded3_hr) nije pokrenut postupak kojim bi se osigurala odgovarajuća zaštita od neprimjerenog političkog utjecaja pri imenovanju sudaca Vrhovnog suda. U [Irskoj](https://commission.europa.eu/document/8bbaf837-f09a-46a2-9eca-f2d77efa1cd4_hr) predviđeni sastav Povjerenstva za imenovanje sudaca i dalje izaziva zabrinutost[[24]](#footnote-25).

U nekoliko država članica postoje drugi razlozi za zabrinutost u pogledu neovisnosti sudstva. U [Slovačkoj](https://commission.europa.eu/document/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_hr) kazneno djelo zlouporabe prava uvedeno za suce u pogledu njihovih sudskih odluka i dalje je sporno jer ima negativan psihološki učinak na suce i opterećuje istražna tijela[[25]](#footnote-26).

U [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) i dalje postoje ozbiljne sumnje u to ispunjava li određeni broj sudaca Vrhovnog suda imenovanih 2018. i 2019., uključujući njegova prvog predsjednika, zahtjeve suda osnovanog na temelju zakona. Sud EU-a zasad nije donio prethodnu odluku povezanu s imenovanjem sudaca u Vijeće za izvanrednu kontrolu. U [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr) se poduzimaju koraci za razmatranje ključnih etapa povezanih s neovisnošću pravosuđa u okviru Plana za oporavak i otpornost. Druga se sporna pitanja odnose na sustav dodjele predmeta na nižim sudovima[[26]](#footnote-27).

*Autonomija i neovisnost državnog odvjetništva i dalje su važne teme reformi*

U EU-u ne postoji jedinstveni model institucijskog ustroja državnog odvjetništva. Međutim, institucijske zaštitne mjere uvijek su potrebne kako bi se osiguralo da je državno odvjetništvo dovoljno autonomno i da može provoditi učinkovite i nepristrane istrage te pokretati postupke pred sudom bez političkog pritiska. To nije samo ključno za nacionalno kazneno pravo i kazneno pravo EU-a, već ima i izravan utjecaj na EU jer omogućuje rješavanje pitanja kao što su zaštita financijskih interesa EU-a ili primjena sankcija od početka ruske invazije na Ukrajinu.

Na temelju preporuka iz izvješća za 2022. nekoliko država članica pokrenulo je ili nastavilo reforme svojih državnih odvjetništava, ostvarujući različite stupnjeve napretka. U [Malti](https://commission.europa.eu/document/7b6397e7-0ef0-464d-b0cb-7e91f7fe2a35_hr) je uspostavljen novi stegovni sustav za državne odvjetnike kojim se utvrđuju različite razine stegovnih prekršaja, kao i postupak kojeg se potrebno pridržavati. U [Luksemburgu](https://commission.europa.eu/document/214f4e5e-c451-49a1-9fae-933e88ffbc89_hr) se ustavnom reformom jača neovisnost ureda državnog odvjetnika u provođenju pojedinačnih istraga i kaznenih progona. U [Nizozemskoj](https://commission.europa.eu/document/466b741f-2025-458b-8a39-d571ceab928f_hr) se raspravlja o ukidanju ovlasti izvršne vlasti za davanje uputa državnim odvjetnicima u pojedinačnim predmetima. U [Češkoj](https://commission.europa.eu/document/266a09d8-1d5f-4e30-8121-c92830195d88_hr) je u parlamentu predložen nacrt zakona kojim se uvode određene zaštitne mjere za razrješenje glavnog državnog odvjetnika koje pokreće Ministarstvo pravosuđa. U [Sloveniji](https://commission.europa.eu/document/1afb03d4-f026-4b31-bfae-c569944ab48f_hr) se pripremaju zakonodavne izmjene kako bi se u pravila o parlamentarnim istragama uvele mjere za očuvanje neovisnosti pravosuđa i autonomije državnih odvjetnika.

Međutim, i dalje nije riješen niz problema utvrđenih u prethodnim izvješćima o vladavini prava, koji se razmatraju u preporukama iz izvješća za 2022. U [Španjolskoj](https://commission.europa.eu/document/62fdb34b-78d4-4d53-b9ea-67286facc01e_hr) nisu poduzete nikakve mjere za jačanje statuta glavnog državnog odvjetnika i razdvajanje mandata glavnog državnog odvjetnika od mandata vlade. U [Austriji](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Austria%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)) nije ostvaren daljnji napredak na uspostavi neovisnog ureda saveznog državnog odvjetnika, među ostalim kako bi se osiguralo neovisno djelovanje specijaliziranog državnog odvjetništva za borbu protiv korupcije. U [Cipru](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr) je državno odvjetništvo, na čelu s glavnim državnim odvjetnikom, dio Pravosudnog ureda Republike i ne postoji jasna podjela između osoblja kojemu su povjerene savjetodavne zadaće i osoblja koje obavlja zadaće državnog odvjetništva. Razlog za zabrinutost je i nemogućnost preispitivanja odluka glavnog državnog odvjetnika o nepokretanju kaznenog progona ili prekidu postupka. U [Slovačkoj](https://commission.europa.eu/document/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_hr) je ovlast glavnog državnog odvjetnika da poništi odluke državnih odvjetnika nižeg ranga i dalje zabrinjavajuća s obzirom na nedostatak sudskog nadzora i način na koji je glavni državni odvjetnik koristio svoju ovlast u nekoliko istaknutih slučajeva korupcije. U [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) je ostvaren određeni napredak u osiguravanju funkcionalne neovisnosti državnog odvjetništva od vlade, ali funkcije ministra pravosuđa i glavnog državnog odvjetnika još uvijek nisu razdvojene[[27]](#footnote-28).

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

U okviru svoje sudske prakse Sud EU-a uspostavio je bitne zaštitne mjere kako bi osigurao da stegovni okvir ne postane sredstvo za političku kontrolu pravosuđa[[28]](#footnote-29). Te zaštitne mjere uključuju pravila kojima se definiraju postupanja koja se smatraju stegovnim prekršajima i primjenjive sankcije. Stegovni postupci moraju se provoditi uz sudjelovanje neovisnog tijela, a postupci moraju u potpunosti štititi prava utvrđena u člancima 47. i 48. Povelje, a posebno pravo na obranu. Pravila moraju omogućavati i osporavanje odluka stegovnih tijela na Sudu[[29]](#footnote-30).

Nastavljajući trend zabilježen u prethodnim izvješćima o vladavini prava, neke su države članice provele ili pripremaju reforme za proširenje mjera za očuvanje neovisnosti pravosuđa u stegovnim postupcima. U [Slovačkoj](https://commission.europa.eu/document/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_hr) je uspostavljen novi stegovni postupak za suce, državne odvjetnike, ovršitelje i javne bilježnike pred Vrhovnim upravnim sudom koji, prema izvješćima, dobro funkcionira. U [Češkoj](https://commission.europa.eu/document/266a09d8-1d5f-4e30-8121-c92830195d88_hr) se priprema reforma stegovnog postupka za suce kako bi se uvela mogućnost žalbe na odluke stegovnog suda. U [Sloveniji](https://commission.europa.eu/document/1afb03d4-f026-4b31-bfae-c569944ab48f_hr) se izrađuju izmjene Zakona o sudbenom vijeću koje su usmjerene na njegovu postupovnu ulogu u stegovnim postupcima. U [Hrvatskoj](https://commission.europa.eu/document/1796143e-75d8-4be0-8cda-91e8238b4c32_hr) su, nakon prošlogodišnjih preporuka, odlukom Ustavnog suda ukinute redovne sigurnosne provjere svih sudaca, a predviđa se da će se provjere državnih odvjetnika ukinuti izmjenama koje su u pripremi. U [Rumunjskoj](https://commission.europa.eu/document/da0ccbd8-ad1a-4876-961e-00ce13ba2f1a_hr) su izmjene sustava građanskopravne i stegovne odgovornosti ojačale neovisnost pravosuđa.

Međutim, postoje i situacije u kojima je stegovni okvir problematičan te i dalje postoji rizik da se stegovni postupak iskoristi za ograničavanje neovisnosti sudstva. U [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) je niz sudaca i dalje bilo predmet stegovnih istraga i postupaka povezanih sa sadržajem njihovih sudskih odluka i prisilnim premještajima. Kako bi se izmijenile odredbe u cilju bolje zaštite sudaca od stegovne odgovornosti na temelju sadržaja njihovih sudskih odluka, parlament je donio novi zakon koji trenutačno razmatra Ustavni sud. U [Bugarskoj](https://commission.europa.eu/document/024961fd-ea86-4cbf-bf5f-5478bae406a3_hr) je rad Inspektorata Vrhovnog sudskog vijeća, koji je odgovoran za pokretanje stegovnih postupaka, izložen riziku od političkog utjecaja[[30]](#footnote-31).

Učinkovita zaštita neovisnosti pravosuđa također zahtijeva kulturu integriteta i nepristranosti. Nekoliko država članica provodi politike i prakse za promicanje integriteta u pravosuđu. U [Portugalu](https://commission.europa.eu/document/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb_hr) je Visoko sudbeno vijeće predstavilo prijedlog za reguliranje tzv. efekta „rotirajućih vrata” u pravosuđu. Međutim, sustav nespojivosti za suce i dalje izaziva zabrinutost u [Španjolskoj](https://commission.europa.eu/document/62fdb34b-78d4-4d53-b9ea-67286facc01e_hr). U [Belgiji](https://commission.europa.eu/document/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_hr) vlada trenutačno razmatra revizije prijedloga o uvođenju redovitih sigurnosnih provjera svih sudaca koje bi provodila Nacionalna sigurnosna agencija, nakon kritike Visokog vijeća za pravosuđe.

*Ulaganje u kvalitetu i učinkovitost pravosuđa*

U učinkovitom pravosudnom sustavu količina aktualnih predmeta i zaostataka drži se pod kontrolom, a odluke se donose bez nepotrebne odgode. Predugo trajanje postupaka i znatan broj neriješenih predmeta narušavaju povjerenje građana i poduzeća u nacionalne pravosudne sustave. Za pravilno funkcioniranje pravosudnog sustava nužni su odgovarajući resursi, uključujući potrebna ulaganja u fizičku i tehničku infrastrukturu te kvalificirano, osposobljeno i primjereno plaćeno osoblje. Niz država članica to je uvidjelo te namijenilo dodatne resurse za jačanje otpornosti pravosudnih sustava u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost koji se i dalje provode.

Jedan od načina za postizanje dugoročne otpornosti pravosudnog sustava je da se poveća privlačnost pravosudnih zanimanja, među ostalim odgovarajućim naknadama, i smanjenjem broja slobodnih radnih mjesta za suce, tužitelje i sudsko osoblje. Nakon preporuka iz izvješća za 2022. u nekoliko država članica poduzeti su pozitivni koraci. U [Irskoj](https://commission.europa.eu/document/8bbaf837-f09a-46a2-9eca-f2d77efa1cd4_hr) je vlada najavila znatno povećanje broja sudaca na temelju preporuka radne skupine za planiranje u pravosuđu. U [Španjolskoj](https://commission.europa.eu/document/62fdb34b-78d4-4d53-b9ea-67286facc01e_hr) se povećao ukupan broj sudaca, a poduzimaju se i mjere za rješavanje problema povezanih s resursima pravosudnog sustava. U [Francuskoj](https://commission.europa.eu/document/1562070d-fc16-4cfc-83be-a1c6e559a08c_hr) su se ljudski i financijski resursi dodijeljeni pravosudnom sustavu ponovno znatno povećali, a inicijative su u tijeku kako bi se dodatno ispunile trenutačne potrebe. U [Finskoj](https://commission.europa.eu/document/676d4b4e-7237-4b30-b92e-ac793e5d765b_hr) su se povećali resursi za pravosudni sustav, međutim, u vladinu izvješću o sudovanju utvrđeno je da i dalje postoje nedostaci. U [Portugalu](https://commission.europa.eu/document/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb_hr) se intenzivno radi kako bi se osigurali odgovarajući ljudski resursi za pravosudni sustav, iako i dalje postoji zabrinutost zbog nedostatka nepravosudnog osoblja.

U drugim državama članicama i dalje zabrinjava situacija s resursima. U [Litvi](https://commission.europa.eu/document/e2b3bd30-c85e-49fb-bcba-c37543fe41a2_hr) postoji ozbiljan problem visine naknade za državne odvjetnike i sudsko osoblje, koja se uglavnom nije mijenjala od 2008., iako su doneseni novi propisi. U [Hrvatskoj](https://commission.europa.eu/document/1796143e-75d8-4be0-8cda-91e8238b4c32_hr) se rješava pitanje visine naknada za suce, državne odvjetnike i sudsko osoblje, no i dalje postoje razlozi za zabrinutost. U [Belgiji](https://commission.europa.eu/document/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_hr) su poduzete daljnje političke i zakonodavne inicijative kako bi se riješio problem manjka proračunskih sredstava i osoblja u pravosudnom sustavu, ali unatoč tim znatnim ulaganjima i dalje postoje strukturni nedostaci u pogledu resursa. Iako su u [Danskoj](https://commission.europa.eu/document/b21dc0af-76ed-409b-8f47-30e9d912beec_hr) u tijeku analize kako bi se osigurali dostatni ljudski i financijski resursi za pravosudni sustav, stanje resursa zabrinjava i sve više utječe na trajanje postupaka. U [Nizozemskoj](https://commission.europa.eu/document/466b741f-2025-458b-8a39-d571ceab928f_hr) su suci i državni odvjetnici izrazili zabrinutost zbog nedostatka osoblja i zahtjevnih radnih uvjeta, odnosno velikog radnog opterećenja. U [Češkoj](https://commission.europa.eu/document/266a09d8-1d5f-4e30-8121-c92830195d88_hr) su sredstva za pomoćnike na sudovima i u državnom odvjetništvu nedovoljna, što dovodi do poteškoća u zapošljavanju kvalificiranog osoblja i narušavanja pravilnog funkcioniranja državnog odvjetništva i pravosuđa. U [Njemačkoj](https://commission.europa.eu/document/6a02c9dc-e9c3-4aef-a12e-633f80b670d7_hr) nije produljen Pakt za vladavinu prava kojim su osigurana savezna financijska sredstva za pravosudni sustav niti su poduzeti daljnji koraci na saveznoj razini da se osiguraju odgovarajući resursi za pravosuđe ni u odnosu na plaće sudaca. U [Sloveniji](https://commission.europa.eu/document/1afb03d4-f026-4b31-bfae-c569944ab48f_hr) je sporna visina naknada za suce i državne odvjetnike, koja je uglavnom ostala nepromijenjena od 2012. Pritom je i Ustavni sud visinu plaća sudaca proglasio neustavnom. U [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) je proračunski zakon za 2023. negativno utjecao na naknade za suce i državne odvjetnike. Zabrinutost su, među ostalim, izrazili Vrhovni sud, Državno sudbeno vijeće, pravobranitelj i udruženja sudaca i državnih odvjetnika[[31]](#footnote-32). Unatoč stalnim nastojanjima da se situacija poboljša, sve veći manjak sudaca u [Rumunjskoj](https://commission.europa.eu/document/da0ccbd8-ad1a-4876-961e-00ce13ba2f1a_hr)ozbiljno zabrinjava[[32]](#footnote-33).

Ulaganje u infrastrukturu i digitalizaciju pravosudnog sustava nužno je za rješavanje problema učinkovitosti koji postoje u nizu država članica. U [Malti](https://commission.europa.eu/document/7b6397e7-0ef0-464d-b0cb-7e91f7fe2a35_hr), [Cipru](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr) i [Grčkoj](https://commission.europa.eu/document/10bc40c8-b6f5-4ad4-8bde-b2ee4df33680_hr) povećani resursi za pravosuđe i druge poduzete mjere još nisu doveli do skraćivanja postupaka, a neriješeni predmeti i dalje su ozbiljan problem. U [Hrvatskoj](https://commission.europa.eu/document/1796143e-75d8-4be0-8cda-91e8238b4c32_hr) je pravosudni sustav dodatno proširio elektroničke komunikacijske alate i smanjio broj neriješenih predmeta, ali i dalje postoje znatni problemi s učinkovitošću i kvalitetom jer se trajanje sudskih postupaka općenito povećalo. U [Italiji](https://commission.europa.eu/document/34d9939c-5597-4fbe-95ac-73328d6e0fa2_hr) su donesene dvije zakonodavne uredbe za provedbu reformi građanskog i kaznenog pravosuđa kako bi se poboljšala kvaliteta i učinkovitost pravosudnog sustava, među ostalim u pogledu trajanja postupaka. Učinkovitost reformi tek treba utvrditi. U [Portugalu](https://commission.europa.eu/document/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb_hr) su donesene mjere za rješavanje problema s učinkovitošću, posebno na upravnim i poreznim sudovima, a druge su mjere u pripremi. Portugalski plan za oporavak i otpornost uključuje i mjere za povećanje učinkovitosti upravnih i poreznih sudova.

Nastavljene su inicijative za povećanje digitalizacije i države članice poduzimaju daljnje korake u tom pogledu, među ostalim i na temelju preporuka iz izvješća za 2022. Posebno je važno osigurati da se digitalni alati mogu učinkovito upotrebljavati u praksi, među ostalim putem dostatnog osposobljavanja. Digitalizacija pravosudnog sustava i dalje dobro napreduje u [Estoniji](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Estonia%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)), [Njemačkoj](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Germany%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)), [Latviji](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Latvia%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)), [Poljskoj](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Poland%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)), [Španjolskoj](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Spain%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)), [Slovačkoj](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Slovakia%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)), [Litvi](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Lithuania%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)), [Mađarskoj](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Hungary%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)) i [Austriji](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Austria%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)). U [Hrvatskoj](https://commission.europa.eu/document/1796143e-75d8-4be0-8cda-91e8238b4c32_hr) se još više koriste sustavi elektroničke komunikacije, a većina preostalih sudova integrirana je u jedinstveni sustav kojim se već koriste svi ostali sudovi. U [Francuskoj](https://commission.europa.eu/document/1562070d-fc16-4cfc-83be-a1c6e559a08c_hr) je napredovao rad na potpunoj digitalizaciji građanskih i kaznenih sudskih postupaka. U [Nizozemskoj](https://commission.europa.eu/document/466b741f-2025-458b-8a39-d571ceab928f_hr) se razina digitalizacije poboljšala uvođenjem više digitalnih rješenja za sudske postupke. U [Estoniji](https://commission.europa.eu/document/e77ec975-4f22-484a-bf0e-a5e118b0c6b9_hr) su ostvarena dodatna poboljšanja u digitalizaciji, čime je poboljšan međusustavni pristup dokumentima. U [Bugarskoj](https://commission.europa.eu/document/024961fd-ea86-4cbf-bf5f-5478bae406a3_hr) su poduzeti koraci za izmjenu zakonodavstva u vezi s digitalizacijom pravosuđa. U [Italiji](https://commission.europa.eu/document/34d9939c-5597-4fbe-95ac-73328d6e0fa2_hr) je digitalizacija građanskopravnog sustava znatno napredovala, no izmijenjena postupovna pravila kojima se omogućuje digitalizacija u kaznenopravnom sustavu tek se moraju u potpunosti provesti[[33]](#footnote-34).

*Pristup pravosuđu i uloga odvjetnika u pravosudnom sustavu*

Odvjetnici imaju ključnu ulogu u osiguravanju zaštite temeljnih prava i jačanju vladavine prava, uključujući pravo na pošteno suđenje. U više država članica poduzimaju se koraci za osiguravanje prava na pristup odvjetniku. U [Španjolskoj](https://commission.europa.eu/document/62fdb34b-78d4-4d53-b9ea-67286facc01e_hr) je okvir za pravnu pomoć dodatno ojačan, a u [Francuskoj](https://commission.europa.eu/document/1562070d-fc16-4cfc-83be-a1c6e559a08c_hr) je dodatno povećan proračun za pravnu pomoć. U [Finskoj](https://commission.europa.eu/document/676d4b4e-7237-4b30-b92e-ac793e5d765b_hr) se novim zakonodavstvom sudovima daje veće diskrecijsko pravo pri raspodjeli pravnih troškova u građanskim predmetima, pa se stoga očekuje da će pravosudni sustav postati pristupačniji. U [Bugarskoj](https://commission.europa.eu/document/024961fd-ea86-4cbf-bf5f-5478bae406a3_hr) su doneseni novi zakoni o sudskom posredovanju i pravnoj pomoći kako bi se poboljšao pristup pravosuđu. U [Malti](https://commission.europa.eu/document/7b6397e7-0ef0-464d-b0cb-7e91f7fe2a35_hr) je u tijeku izrada nacrta zakona kojim se uređuje odvjetnička profesija. U [Litvi](https://commission.europa.eu/document/e2b3bd30-c85e-49fb-bcba-c37543fe41a2_hr) su uvedene ciljane izmjene sustava pravne pomoći, ali one ne obuhvaćaju neriješena pitanja radnog opterećenja i naknada za pružatelje pravne pomoći. U [Irskoj](https://commission.europa.eu/document/8bbaf837-f09a-46a2-9eca-f2d77efa1cd4_hr), dok se čeka objava analiza modelâ za smanjenje troškova parničenja, i dalje su problem veliki troškovi parničenja, a nisu poduzeti daljnji koraci za njihovo smanjenje. U [Danskoj](https://commission.europa.eu/document/b21dc0af-76ed-409b-8f47-30e9d912beec_hr) je preispitivanje sustava pravne pomoći koje je započelo 2020. privremeno obustavljeno. Slično tome, u [Luksemburgu](https://commission.europa.eu/document/214f4e5e-c451-49a1-9fae-933e88ffbc89_hr) je i dalje u tijeku reforma da pravna pomoć bude dostupnija. U [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr) bi se mogao poboljšati pristup pravosuđu za ranjive skupine.

Jedan od bitnih elemenata slobode obavljanja pravne djelatnosti je poštovanje povjerljivosti odnosa s klijentom, kako je potvrđeno u standardima Vijeća Europe[[34]](#footnote-35). U [Slovačkoj](https://commission.europa.eu/document/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_hr) je odvjetnička komora upozorila na opetovano kršenje načela povjerljivosti između odvjetnika i klijenta koje su počinila tijela kaznenog progona tijekom pretraga prostorija odvjetničkih društava. U [Litvi](https://commission.europa.eu/document/e2b3bd30-c85e-49fb-bcba-c37543fe41a2_hr) je i dalje sporno poštovanje profesionalne tajne odvjetnika, a ta se pitanja i dalje rješavaju pred Europskim sudom za ljudska prava. U [Latviji](https://commission.europa.eu/document/b5e30835-ac48-4751-8d60-7ba2de20ded3_hr) je novim pravilima ojačana zaštita profesionalne tajne za odvjetnike[[35]](#footnote-36).

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

Borba protiv korupcije ključna je za održavanje vladavine prava i očuvanje povjerenja građana i poduzeća u javne institucije. Sveobuhvatan pristup borbi protiv korupcije mora se temeljiti na kombinaciji preventivnih i kaznenih mjera. Za to su potrebni čvrst pravni i institucijski okvir, dostatni administrativni i pravosudni kapaciteti, učinkovite istrage i kazneni progon te jasna politička volja za provedbu okvira za borbu protiv korupcije. Potrebne su i pouzdane i učinkovite mjere za poticanje integriteta kako bi se smanjio prostor za korupciju.

*Percepcija korupcije u EU-u*

Rezultati indeksa percepcije korupcije (CPI)[[36]](#footnote-37) pokazuju da je devet država članica među prvih 20 najmanje korumpiranih zemalja svijeta[[37]](#footnote-38). Razlike među državama članicama i dalje postoje, pri čemu su neke ostvarile bolje rezultate u odnosu na prethodne godine, a neke i dalje imaju znatno slabije rezultate od prosjeka[[38]](#footnote-39).

Istraživanje Eurobarometra o korupciji za 2023.[[39]](#footnote-40) pokazuje da je korupcija i dalje ozbiljan problem za građane i poduzeća u EU-u: 70 % Europljana smatra da je korupcija u njihovoj državi raširena, a 45 % da se razina korupcije u njihovoj državi povećala. Više od polovine građana (60 %) smatra da nastojanja njihove vlade u borbi protiv korupcije nisu učinkovita. Usto, većina europskih poduzeća (65 %) smatra da je problem korupcije u njihovoj državi raširen, a polovina (50 %) smatra da korumpirani pojedinci ili poduzeća u njihovoj državi vjerojatno neće biti uhvaćeni ni prijavljeni policiji ili državnom odvjetništvu.

*Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i njihova provedba*

Važnost održavanja učinkovitih i koordiniranih politika za borbu protiv korupcije prepoznata je u međunarodnom pravu[[40]](#footnote-41). Nacionalnim strategijama za borbu protiv korupcije može se osigurati da države slijede sveobuhvatan, dosljedan i integriran pristup kojim se omogućuje uključivanje odredbi za borbu protiv korupcije u sve relevantne sektore politika. Gotovo sve države članice trenutačno imaju uspostavljene nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. Od srpnja 2022. [Češka](https://commission.europa.eu/document/266a09d8-1d5f-4e30-8121-c92830195d88_hr), [Italija](https://commission.europa.eu/document/34d9939c-5597-4fbe-95ac-73328d6e0fa2_hr) i [Latvija](https://commission.europa.eu/document/b5e30835-ac48-4751-8d60-7ba2de20ded3_hr) ažurirale su svoje nacionalne strategije i/ili akcijske planove[[41]](#footnote-42). [Mađarska](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr), [Slovenija](https://commission.europa.eu/document/1afb03d4-f026-4b31-bfae-c569944ab48f_hr) i [Francuska](https://commission.europa.eu/document/1562070d-fc16-4cfc-83be-a1c6e559a08c_hr) započele su postupak revizije svojih postojećih strategija, a pripremni postupci revizije u tijeku su i u [Slovačkoj](https://commission.europa.eu/document/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_hr) i [Njemačkoj[[42]](#footnote-43)](https://commission.europa.eu/document/6a02c9dc-e9c3-4aef-a12e-633f80b670d7_hr).

*Jačanje kapaciteta institucija i pravnog okvira za borbu protiv korupcije*

Učinkovit odgovor na korupciju ovisi o čvrstom pravnom i administrativnom okviru za borbu protiv korupcije[[43]](#footnote-44) te o snažnim i neovisnim institucijama za provedbu pravila. Od posljednjeg izvješća o vladavini prava i u skladu s njegovim preporukama nekoliko je država članica nastavilo reforme kaznenog prava u cilju jačanja borbe protiv korupcije. [Mađarska](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr) je donijela zakonodavstvo kojim se uvodi mogućnost sudskog preispitivanja odluka državnog odvjetništva da ne istražuju i kazneno ne progone kaznena djela korupcije. U [Bugarskoj](https://commission.europa.eu/document/024961fd-ea86-4cbf-bf5f-5478bae406a3_hr) je, u skladu s obvezama iz njezina plana za oporavak i otpornost, parlament donio zakon kojim se uspostavlja učinkovit mehanizam za osiguravanje odgovornosti i kaznene odgovornosti glavnog državnog odvjetnika i njegovih zamjenika te predviđa sudsko preispitivanje odluka tužitelja o nepokretanju istrage. U drugim državama članicama raspravlja se o reformama materijalnog ili postupovnog kaznenog prava. [Austrija](https://commission.europa.eu/document/8f5af879-8756-44af-9641-2c07310a2426_hr) je podnijela nacrt zakona kojim bi se kaznena djela podmićivanja proširila na kandidate za javne dužnosti te je uključila dodatne sankcije, kao što je zabrana obnašanja javnih dužnosti.

Iako je postignut određeni napredak, u drugim državama članicama i dalje postoje posebni nedostaci u kaznenom pravu, a mnoge povezane preporuke iz izvješća za 2022. i dalje čekaju potpunu provedbu. U [Finskoj](https://commission.europa.eu/document/676d4b4e-7237-4b30-b92e-ac793e5d765b_hr) je u tijeku rad na nacrtu prijedloga o trgovanju utjecajem kako bi se dodatno ojačao kaznenopravni okvir za korupciju i čeka se na donošenje prijedloga za reviziju kaznenog djela podmićivanja stranih dužnosnika. U [Švedskoj](https://commission.europa.eu/document/d279f4dc-5066-4e66-9922-8b96bc684dc6_hr) se radilo na kaznenom progonu slučajeva podmićivanja stranih dužnosnika, ali ograničene pravne definicije podmićivanja stranih dužnosnika i dalje su nepromijenjene[[44]](#footnote-45).

Sposobnost službi za izvršavanje zakonodavstva, tijela kaznenog progona i pravosuđa općenito da provode odredbe kaznenog prava za borbu protiv korupcije ključna je za učinkovitu borbu protiv korupcije. U [Sloveniji](https://commission.europa.eu/document/1afb03d4-f026-4b31-bfae-c569944ab48f_hr) i [Luksemburgu](https://commission.europa.eu/document/214f4e5e-c451-49a1-9fae-933e88ffbc89_hr) poduzeti su koraci za povećanje kapaciteta tijela kaznenog progona odgovornih za borbu protiv korupcije dodjelom dodatnih resursa. Državna odvjetništva u mnogim državama članicama navode ograničenja resursa kao problem, što ponekad pogoršavaju dodatni nedostaci. U [Belgiji](https://commission.europa.eu/document/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_hr) se tijela kaznenog progona i državno odvjetništvo i dalje bore protiv korupcije uglavnom ograničenim resursima. Kad je riječ o [Slovačkoj](https://commission.europa.eu/document/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_hr), razina ljudskih i financijskih resursa za rješavanje slučajeva korupcije u policiji i državnom odvjetništvu ne smatra se potpuno primjerenom za obavljanje zadaća, posebno u pogledu složenih predmeta korupcije na visokoj razini, te je potrebno poboljšati koordinaciju među različitim tijelima kaznenog progona. U [Portugalu](https://commission.europa.eu/document/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb_hr) su dionici izvijestili o ozbiljnim problemima s resursima za sprečavanje, istragu i kazneni progon korupcije. U [Cipru](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr) se nastoje ukloniti ograničenja ljudskih, financijskih i tehničkih resursa Ureda glavnog državnog odvjetnika jer i dalje utječu na istrage[[45]](#footnote-46).

Specijalizacija je još jedan ključni element za jačanje kapaciteta za borbu protiv korupcije, kao i pristup relevantnim informacijama, međusobna povezanost registara i dobra suradnja između tijela kaznenog progona i drugih agencija, kao što su financijsko-obavještajne jedinice te porezna tijela, tijela za reviziju i tijela nadležna za tržišno natjecanje. Kao odgovor na preporuke iz izvješća za 2022. [Slovenija](https://commission.europa.eu/document/1afb03d4-f026-4b31-bfae-c569944ab48f_hr) je ponovno uspostavila operativnu autonomiju svojeg Nacionalnog istražnog ureda i vratila državnom odvjetniku ovlast za vođenje predsudskih i kaznenih postupaka bez naloga Ministarstva unutarnjih poslova. [Rumunjska](https://commission.europa.eu/document/da0ccbd8-ad1a-4876-961e-00ce13ba2f1a_hr) je ostvarila znatan napredak u rješavanju operativnih problema s kaznenim progonom korupcije koji su zabilježeni u Nacionalnoj upravi za borbu protiv korupcije (DNA), no politiku zapošljavanja tek treba dodatno poboljšati. U [[Bugarskoj](https://commission.europa.eu/document/024961fd-ea86-4cbf-bf5f-5478bae406a3_hr)](https://ec.europa.eu/info/files/2022-rule-law-report-country-chapter-bulgaria_en) je institucijski preustroj Komisije za borbu protiv korupcije zamišljen kao dio obveza Bugarske iz Plana za oporavak i otpornost, a parlament raspravlja o zakonodavnom prijedlogu[[46]](#footnote-47).

*Uklanjanje prepreka kaznenim istragama i kaznenom progonu te uspostava odvraćajućih sankcija za korupciju na visokoj razini*

Postupovni nedostaci mogu ometati učinkovitu istragu i kazneni progon slučajeva korupcije. Primjeri uključuju pretjerano složene ili nejasne odredbe o ukidanju imuniteta i prekratke rokove zastare. Te prepreke mogu biti posebno štetne za složene slučajeve korupcije, posebno ako dugotrajni postupci već predstavljaju problem, što stvara rizik od nekažnjavanja, zbog čega napori u borbi protiv korupcije gube svoj odvraćajući učinak. Prema posebnom istraživanju Eurobarometra o stavovima građana prema korupciji, 67 % Europljana smatra da se predmeti povezani s korupcijom na visokoj razini ne rješavaju u dovoljnoj mjeri[[47]](#footnote-48). U nekim državama članicama potrebne su reforme za smanjenje trajanja kaznenih postupaka kako bi se poboljšali rezultati u donošenju pravomoćnih presuda, posebno povezanih s predmetima korupcije na visokoj razini. U prošlogodišnjem izvješću izdane su preporuke o tome za nekoliko država članica. U [Hrvatskoj](https://commission.europa.eu/document/1796143e-75d8-4be0-8cda-91e8238b4c32_hr) trajanje postupaka za istragu, kazneni progon i donošenje presuda za kaznena djela korupcije i dalje ugrožava učinkovitost sustava za borbu protiv korupcije; zakonodavstvo kojim bi se to skratilo tek treba uvesti. [Španjolska](https://commission.europa.eu/document/62fdb34b-78d4-4d53-b9ea-67286facc01e_hr) i dalje mora riješiti probleme s trajanjem istraga i kaznenih progona kako bi povećala učinkovitost u rješavanju predmeta korupcije na visokoj razini. U [Češkoj](https://commission.europa.eu/document/266a09d8-1d5f-4e30-8121-c92830195d88_hr) su predmeti korupcije na visokoj razini i dalje predmet pozornosti zbog kašnjenja u nekim postupcima[[48]](#footnote-49).

U nekim je državama članicama problematičan imunitet članova vlade za kaznena djela korupcije. Neke su zemlje poduzele mjere za rješavanje tog problema. U [Luksemburgu](https://commission.europa.eu/document/214f4e5e-c451-49a1-9fae-933e88ffbc89_hr) je ustavnom reformom ukinuto isključivo pravo parlamenta na podizanje optužnica protiv članova vlade. Državno odvjetništvo postalo je nadležno za provođenje kaznenih istraga protiv članova vlade, koji sada mogu biti kazneno odgovorni za kaznena djela korupcije koja su počinili u izvršavanju svojih dužnosti. U [Rumunjskoj](https://commission.europa.eu/document/da0ccbd8-ad1a-4876-961e-00ce13ba2f1a_hr) je senat donio pravila s objektivnim kriterijima za odlučivanje o zahtjevima za ukidanje zastupničkog imuniteta, u skladu s pravilima koja je zastupnički dom već donio 2019. Međutim, u [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) još nije riješen problem šireg područja primjene imuniteta za osobe na najvišim izvršnim funkcijama koje su ujedno zastupnici u parlamentu te su donesene nove odredbe o nekažnjavanju kojima se uvode izuzeća od kaznene odgovornosti i povećava rizik od korupcije[[49]](#footnote-50).

Neke države članice i dalje konsolidiraju svoje rezultate u istragama, kaznenom progonu i sankcioniranju korupcije na visokoj razini[[50]](#footnote-51), u skladu s preporukama iz izvješća za 2022. U [Hrvatskoj](https://commission.europa.eu/document/1796143e-75d8-4be0-8cda-91e8238b4c32_hr) se nastavila učinkovita istraga korupcije na visokoj razini te se povećao ukupan broj optužnica i presuda. Napori u borbi protiv korupcije na visokoj razini nastavili su se i u [Slovačkoj](https://commission.europa.eu/document/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_hr), pri čemu je nekoliko bivših visokorangiranih dužnosnika optuženo za kaznena djela podmićivanja, te u [Austriji](https://commission.europa.eu/document/8f5af879-8756-44af-9641-2c07310a2426_hr), gdje državni odvjetnici i dalje imaju visoku razinu nadzora nad pojedinačnim predmetima. Unatoč strukturnim izazovima i izazovima u pogledu resursa, u [Francuskoj](https://commission.europa.eu/document/1562070d-fc16-4cfc-83be-a1c6e559a08c_hr) su postignuti dobri rezultati u kaznenom progonu i sankcioniranju kaznenih djela korupcije na visokoj razini. [Rumunjska](https://commission.europa.eu/document/da0ccbd8-ad1a-4876-961e-00ce13ba2f1a_hr) je nastavila ostvarivati pozitivne rezultate u borbi protiv korupcije, među ostalim u predmetima na visokoj razini.

U drugim državama članicama tek treba ostvariti dobre rezultate u istragama i kaznenom progonu slučajeva korupcije na visokoj razini, koji bi doveli do odvraćajućih sankcija na temelju pravomoćnih presuda. U [Bugarskoj](https://commission.europa.eu/document/024961fd-ea86-4cbf-bf5f-5478bae406a3_hr) još uvijek nema dobrih rezultata u pogledu pravomoćnih presuda u predmetima korupcije na visokoj razini. U [Malti](https://commission.europa.eu/document/7b6397e7-0ef0-464d-b0cb-7e91f7fe2a35_hr) je Ured glavnog državnog odvjetnika pokrenuo kazneni progon u odnosu na određene predmete, i dalje postoje izazovi povezani s trajanjem istraga u predmetima korupcije na visokoj razini te su potrebne daljnje mjere kako bi se postigli dobri rezultati u pogledu pravomoćnih presuda. Iako su neki predmeti na visokoj razini došli do faze podizanja optužnica i osuđujućih presuda u [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr), nedostatak dobrih rezultata u istragama optužbi o korupciji koje se odnose na visoke dužnosnike i njihov najuži krug i dalje je ozbiljan razlog za zabrinutost. Mađarski plan za oporavak i otpornost uključuje obveze usmjerene na poboljšanje kaznenog progona u slučajevima korupcije. Iako je u [Grčkoj](https://commission.europa.eu/document/10bc40c8-b6f5-4ad4-8bde-b2ee4df33680_hr) postignut određeni napredak u pogledu stope kaznenih progona i osuđujućih presuda za kaznena djela podmićivanja, relativno velik broj oslobađajućih i uvjetnih kazni može izazvati sumnju u odvraćajući učinak odgovora kaznenog pravosuđa. U [Sloveniji](https://commission.europa.eu/document/1afb03d4-f026-4b31-bfae-c569944ab48f_hr) su kaznene istrage, optužnice i presude u slučajevima korupcije i dalje ograničene, među ostalim za korupciju na visokoj razini[[51]](#footnote-52).

*Jačanje mjera za sprečavanje korupcije i poticanje integriteta u javnom životu*

Politički i institucijski sustav utemeljen na integritetu, transparentnosti i odgovornosti u javnom životu najbolje je jamstvo protiv korupcije. Zbog toga se učinkoviti pristupi borbi protiv korupcije često temelje na mjerama za poboljšanje transparentnosti, etike i integriteta, kao i na reguliranju područja kao što su sukob interesa, lobiranje i tzv. „rotirajuća vrata”[[52]](#footnote-53).

Do sukoba interesa dolazi kad javni dužnosnik ima privatni ili profesionalni interes koji bi mogao ometati nepristrano i objektivno obavljanje njegovih dužnosti[[53]](#footnote-54). Kako bi se spriječili takvi sukobi interesa, većina država članica uspostavila je mjere koje obuhvaćaju širok raspon izabranih i imenovanih javnih dužnosnika. U [Nizozemskoj](https://commission.europa.eu/document/466b741f-2025-458b-8a39-d571ceab928f_hr) je vlada donijela sveobuhvatnu politiku o integritetu na javnim dužnostima kojom su obuhvaćeni državni službenici i osobe koje obnašaju političke dužnosti. [Litva](https://commission.europa.eu/document/e2b3bd30-c85e-49fb-bcba-c37543fe41a2_hr) je isto poduzela daljnje mjere za provedbu svojih postojećih pravila o integritetu. U [Češkoj](https://commission.europa.eu/document/266a09d8-1d5f-4e30-8121-c92830195d88_hr) se u parlamentu donosi zakonodavstvo o reviziji sustava izjava o sukobu interesa.

U drugim državama članicama i dalje postoje izazovi. U [Italiji](https://commission.europa.eu/document/34d9939c-5597-4fbe-95ac-73328d6e0fa2_hr), gdje ne postoje sveobuhvatna pravila o sukobu interesa, u parlamentu se raspravlja o novom nacrtu zakonodavstva. U [Sloveniji](https://commission.europa.eu/document/1afb03d4-f026-4b31-bfae-c569944ab48f_hr) pravila o sukobu interesa i neusklađenosti dužnosti upućuju na određene nedostatke u praćenju, posebno na općinskoj razini.

Na visoke državne dužnosnike i zastupnike u parlamentu često se primjenjuju posebna pravila o integritetu. Većina država članica ima uspostavljene kodekse ponašanja i pravila o sprečavanju sukoba interesa i neusklađenosti s drugim aktivnostima. Važno je da praktična provedba tih pravila podliježe redovitoj provjeri i evaluaciji. Neke su države članice poduzele korake u tom području, među ostalim s obzirom na preporuke iz 2022. U [Estoniji](https://commission.europa.eu/document/e77ec975-4f22-484a-bf0e-a5e118b0c6b9_hr) su uvedeni novi postupci kako bi se osigurala učinkovitija provedba smjernica o sukobu interesa za ministre i njihove političke savjetnike, iako još uvijek nedostaju provedbeni mehanizmi. U [Belgiji](https://commission.europa.eu/document/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_hr) će se kodeks ponašanja ministara za nositelje saveznih javnih dužnosti proširiti na sve članove kabineta ministara te je uspostavljen kodeks ponašanja za ministre koji uključuje smjernice o sukobima interesa, „rotirajućim vratima” te darovima i pogodnostima. U [Hrvatskoj](https://commission.europa.eu/document/1796143e-75d8-4be0-8cda-91e8238b4c32_hr) su doneseni kodeksi ponašanja za zastupnike u Saboru, a slijedile su ih gotovo sve lokalne i regionalne uprave. [Nizozemska](https://commission.europa.eu/document/466b741f-2025-458b-8a39-d571ceab928f_hr) je donijela kodeks ponašanja za ministre i državne tajnike.

Iako su u [Finskoj](https://commission.europa.eu/document/676d4b4e-7237-4b30-b92e-ac793e5d765b_hr) državni službenici i osobe kojima su povjerene najviše izvršne funkcije obuhvaćeni kodeksom ponašanja, ministri su i dalje isključeni. U [Bugarskoj](https://commission.europa.eu/document/024961fd-ea86-4cbf-bf5f-5478bae406a3_hr) i dalje postoje ozbiljni nedostaci kad je riječ o mjerama za poticanje integriteta na najvišim funkcijama. U [Portugalu](https://commission.europa.eu/document/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb_hr) i dalje postoji zabrinutost u pogledu primjene i praćenja pravila o sukobu interesa za visoke dužnosnike u parlamentu i vladi. U [Španjolskoj](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Spain%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)) se pravila o sukobu interesa najviših izvršnih dužnosnika ne provode na odgovarajući način. Čini se da u [Francuskoj](https://commission.europa.eu/document/1562070d-fc16-4cfc-83be-a1c6e559a08c_hr) neki zastupnici u parlamentu ne prijavljuju svoje interese u skladu s primjenjivim pravilima o integritetu[[54]](#footnote-55).

*Osiguravanje transparentnog lobiranja i reguliranje „rotirajućih vrata”*

Kako bi bilo legitiman čin političkog sudjelovanja[[55]](#footnote-56), lobiranje mora biti popraćeno strogim zahtjevima u pogledu transparentnosti i integriteta i tako zajamčiti odgovornost i uključivost u donošenju odluka[[56]](#footnote-57). Ostvareni su pomaci u tim područjima 2023. jer su neke države članice revidirale svoja pravila o transparentnosti lobiranja, u skladu s preporukama iz 2022. U [Latviji](https://commission.europa.eu/document/b5e30835-ac48-4751-8d60-7ba2de20ded3_hr) je donesen novi zakon o lobiranju kojim se predviđa uspostava registra lobiranja. U [Estoniji](https://commission.europa.eu/document/e77ec975-4f22-484a-bf0e-a5e118b0c6b9_hr) su nadležna tijela nastavila raditi na učinkovitoj provedbi smjernica o lobiranju. [Cipar](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr) je donio provedbenu uredbu o lobiranju kojom se pojašnjava postupak za prijavu, evidentiranje i objavljivanje lobističkih aktivnosti. U [Litvi](https://commission.europa.eu/document/e2b3bd30-c85e-49fb-bcba-c37543fe41a2_hr) su trenutačna pravila o lobiranju dala pozitivne rezultate u pogledu podnesenih izjava. U [Belgiji](https://commission.europa.eu/document/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_hr), [Češkoj](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Czechia%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)), [Hrvatskoj](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Croatia%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)), [Španjolskoj](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Spain%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)), [Irskoj](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Ireland%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)) i [Portugalu](https://commission.europa.eu/document/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb_hr) u tijeku su rasprave o novom zakonodavstvu o lobiranju. Posebni propisi o lobiranju još uvijek nedostaju u [Slovačkoj](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Slovakia%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)), a postojeće zakonodavstvo trebalo bi poboljšati u [Austriji](https://commission.europa.eu/document/8f5af879-8756-44af-9641-2c07310a2426_hr), [Njemačkoj](https://commission.europa.eu/document/6a02c9dc-e9c3-4aef-a12e-633f80b670d7_hr), [Francuskoj](https://commission.europa.eu/document/1562070d-fc16-4cfc-83be-a1c6e559a08c_hr), [Luksemburgu](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Luxembourg%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)), [Nizozemskoj](https://commission.europa.eu/document/466b741f-2025-458b-8a39-d571ceab928f_hr), [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr), [Rumunjskoj](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Romania%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)) i [Mađarskoj[[57]](#footnote-58)](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr).

Reguliranje i provedba pravila o „rotirajućim vratima” između javnih i privatnih funkcija u mnogim su državama članicama sve važnije pitanje, među ostalim kako bi se spriječilo strano uplitanje. U [Švedskoj](https://commission.europa.eu/document/d279f4dc-5066-4e66-9922-8b96bc684dc6_hr) je u tijeku evaluacija pravila za obnašatelje najviših izvršnih funkcija u vladi nakon prestanka radnog odnosa. U [Finskoj](https://commission.europa.eu/document/676d4b4e-7237-4b30-b92e-ac793e5d765b_hr) i [Nizozemskoj](https://commission.europa.eu/document/466b741f-2025-458b-8a39-d571ceab928f_hr) napreduju rasprave o uvođenju ili reviziji postojećih pravila o „rotirajućim vratima”. U drugim državama članicama napredak je sporiji. U [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr) su ograničenja nakon prestanka radnog odnosa i razdoblja mirovanja rascjepkana i primjenjuju se samo na malu skupinu javnih službenika, ali postoje planovi za pružanje dodatnih smjernica o ograničenjima nakon prestanka radnog odnosa. U [Danskoj](https://commission.europa.eu/document/b21dc0af-76ed-409b-8f47-30e9d912beec_hr) nisu poduzeti koraci za uvođenje pravila o „rotirajućim vratima” za ministre[[58]](#footnote-59).

*Prijava imovine i interesa*

Prijavama imovine i interesa javnih dužnosnika podupire se transparentnost i odgovornost javnog sektora kao važna sredstva za promicanje integriteta i sprečavanje korupcije. U većini država članica na snazi su pravila kojima se osigurava da dužnosnici javnog sektora podliježu obvezama prijave imovine i interesa. Međutim, razlikuju se u opsegu, transparentnosti i dostupnosti objavljenih informacija, kao i u razini i učinkovitosti provjere i provedbe mjera.

U nekoliko su se država članica 2023. provele reforme radi rješavanja pitanja obuhvaćenih preporukama iz 2022. U [Češkoj](https://commission.europa.eu/document/266a09d8-1d5f-4e30-8121-c92830195d88_hr) je revidiran sustav imovinskih kartica, čime je usklađen s presudom Ustavnog suda, a izjave se ponovno stavljaju na raspolaganje javnosti, iako na zahtjev. U [Grčkoj](https://commission.europa.eu/document/10bc40c8-b6f5-4ad4-8bde-b2ee4df33680_hr) je na snagu stupio novi zakon za poboljšanje sustava i postupka provjera. [Latvija](https://commission.europa.eu/document/b5e30835-ac48-4751-8d60-7ba2de20ded3_hr) i [Rumunjska](https://commission.europa.eu/document/da0ccbd8-ad1a-4876-961e-00ce13ba2f1a_hr) i dalje uspješno provode svoj elektronički sustav za imovinske kartice.

U nekim je drugim državama članicama tempo reformi sporiji, a problemi su i dalje prisutni. U [Portugalu](https://commission.europa.eu/document/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb_hr) se i dalje čeka na početak rada novog subjekta koji će biti zadužen za praćenje i provjeru imovinskih kartica. U [Slovačkoj](https://commission.europa.eu/document/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_hr) još nije uspostavljeno tijelo za nadzor većine imovinskih kartica i rješavanje sukoba interesa, kršenja kodeksa ponašanja i lobiranja. U [Belgiji](https://commission.europa.eu/document/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_hr) i dalje postoje nedostaci kad je riječ o provjeri i transparentnosti imovinskih kartica jer su one dostupne samo u kontekstu kaznenih istraga. U [Danskoj](https://commission.europa.eu/document/b21dc0af-76ed-409b-8f47-30e9d912beec_hr) nije ostvaren napredak u pogledu imovinskih kartica koje podnose osobe na najvišim izvršnim funkcijama te i dalje ne postoji sustav provjere i praćenja rizika u pogledu integriteta. U [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) još uvijek ne postoji jedinstven, centraliziran sustav za podnošenje i praćenje imovinskih kartica, a razina digitalizacije imovinskih kartica političara i dalje je niska. U [Austriji](https://commission.europa.eu/document/8f5af879-8756-44af-9641-2c07310a2426_hr) je osnovana radna skupina za praćenje pravila o objavljivanju podataka o imovini i interesu za zastupnike u parlamentu, ali dosad nisu prijavljeni konkretni rezultati. Slično tome, u [Cipru](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr) je sustav imovinskih kartica i dalje nepotpun jer je relevantni akt još uvijek u parlamentu. U [Irskoj](https://commission.europa.eu/document/8bbaf837-f09a-46a2-9eca-f2d77efa1cd4_hr) su poduzeti određeni koraci za stroža pravila o objavljivanju podataka o imovini[[59]](#footnote-60).

*Zaštita zviždača*

Zaštita zviždača ima ključnu ulogu u otkrivanju i sprečavanju korupcije. Prenošenje Direktive EU-a o zaštiti zviždača[[60]](#footnote-61) rezultiralo je revidiranim ili novim zakonodavstvom u mnogim državama članicama, kako je navedeno u prošlogodišnjem izvješću. Od srpnja 2022. doneseni su i/ili stupili na snagu[[61]](#footnote-62) zakoni o prenošenju Direktive ili jačanju zaštite zviždača na neki drugi način.

Međutim, u praksi i dalje postoje velike prepreke prijavljivanju slučajeva korupcije: manje od polovine Europljana (45 %) zna gdje prijaviti slučaj korupcije, a 30 % Europljana smatra da slučajevi korupcije nisu prijavljeni jer bi prijavljivanje bilo besmisleno jer odgovorne osobe neće biti kažnjene[[62]](#footnote-63). Zakonodavni koraci nadopunjuju se drugim nastojanjima za provedbu novih zakona i poticanje zviždača da upotrebljavaju nove kanale za podnošenje prijava. Poseban [slovački](https://commission.europa.eu/document/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_hr) Ured za zaštitu zviždača ulaže u kampanje za informiranje javnosti kako bi se riješio ustrajan problem niske razine prijavljivanja. U [Cipru](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr), s obzirom na to da dosad nije zaprimljena nijedna pritužba povezana sa zviždačima, pokrenute su aktivnosti za informiranje javnosti. [Danska](https://commission.europa.eu/document/b21dc0af-76ed-409b-8f47-30e9d912beec_hr) i [Malta](https://commission.europa.eu/document/7b6397e7-0ef0-464d-b0cb-7e91f7fe2a35_hr) izradile su nove smjernice i informacijske alate.

*Rješavanje pitanja u područjima visokog rizika*

Nijedan sektor ni područje aktivnosti nisu zaštićeni od rizika od korupcije, ali zajednička visokorizična područja zaslužuju posebnu pozornost, obično ona koja uključuju upravljanje znatnim javnim sredstvima ili pristup dozvolama ili ključnoj usluzi. Stoga su sektori kao što su zdravstvo, građevinarstvo ili urbanističko planiranje ranjivi te se u javnim ulaganjima moraju uzeti u obzir novi rizici povezani s korupcijom. Potrebno je stalno pratiti i područja s rizikom od teškog kriminala, kao što su luke, koje su točke pritiska organiziranih kriminalnih skupina koje trguju drogom. Druga područja rizika odnose se na financiranje političkih stranaka i programe za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima[[63]](#footnote-64).

*Financiranje**političkih stranaka* važno je rizično područje za korupciju navedeno u brojnim preporukama iz 2022. te je nekoliko država članica donijelo ili razmatra reforme za povećanje transparentnosti i nadzora. U [Austriji](https://commission.europa.eu/document/8f5af879-8756-44af-9641-2c07310a2426_hr) je dovršena opsežna reforma okvira za financiranje političkih stranaka, čime je ojačana uloga Revizorskog suda. U [Nizozemskoj](https://commission.europa.eu/document/466b741f-2025-458b-8a39-d571ceab928f_hr) su stupila na snagu revidirana pravila o financiranju političkih stranaka, kojima se zabranjuju inozemne donacije i povećavaju transparentnost i obveze izvješćivanja, a pripremaju se i daljnje zakonodavne reforme. U [Belgiji](https://commission.europa.eu/document/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_hr) se i dalje opsežno raspravlja o reformi financiranja političkih stranaka, iako još nisu ostvareni konkretni rezultati. U [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) su na snagu stupile nove mjere za povećanje transparentnosti financija političkih stranaka, no i dalje su problematične donacije stranaka i izborne kampanje. U [Španjolskoj](https://commission.europa.eu/document/62fdb34b-78d4-4d53-b9ea-67286facc01e_hr), unatoč službenom zahtjevu Revizorskog suda, zakon kojim se uređuje financiranje političkih stranaka ostaje nepromijenjen. U [Češkoj](https://commission.europa.eu/document/266a09d8-1d5f-4e30-8121-c92830195d88_hr) su poduzeti određeni koraci prema reformi okvira za financiranje političkih stranaka. U [Danskoj](https://commission.europa.eu/document/b21dc0af-76ed-409b-8f47-30e9d912beec_hr) je donesen novi zakon o javnom financiranju političkih stranaka i započele su rasprave o zakonodavnoj inicijativi o privatnom financiranju političkih stranaka.

U drugim državama članicama i dalje postoje izazovi. U [Italiji](http://uropa.eu/document/34d9939c-5597-4fbe-95ac-73328d6e0fa2_hr) je praksa usmjeravanja donacija putem političkih zaklada i udruženja i dalje nepromijenjena iako su u parlamentu započele rasprave o nacrtu zakona. Provjera financiranja stranaka u [Sloveniji](https://commission.europa.eu/document/1afb03d4-f026-4b31-bfae-c569944ab48f_hr) nije sustavna, a Revizorski sud razmatra načine za poboljšanje učinkovitosti revizija političkih stranaka. U [Njemačkoj](https://commission.europa.eu/document/6a02c9dc-e9c3-4aef-a12e-633f80b670d7_hr) još uvijek nisu provedene brojne reforme utvrđene u koalicijskom sporazumu vlade, uključujući reviziju pravila o financiranju političkih stranaka[[64]](#footnote-65).

*Programi za dodjelu državljanstva**i prava boravka ulagačima* stvaraju rizik od korupcije. Izazivaju i zabrinutost u pogledu sigurnosti, pranja novca i utaje poreza[[65]](#footnote-66), kao i upotrebe takvih programa za izbjegavanje izručenja, izbjegavanje sankcija i pranje nezakonito stečenih prihoda. Isto tako, programi mogu potaknuti podmićivanje javnih službenika i privatnih posrednika.Štoviše, Komisija smatra da se dodjelom državljanstva EU-a u zamjenu za unaprijed utvrđena plaćanja ili ulaganja, bez stvarne povezanosti s relevantnom državom članicom, ugrožava bit građanstva EU-a i krši pravo EU-a te je poduzela korake kako bi osigurala ukidanje svih programa za dodjelu državljanstva ulagačima u EU-u[[66]](#footnote-67). [Bugarska](https://commission.europa.eu/document/024961fd-ea86-4cbf-bf5f-5478bae406a3_hr) je započela postupak opoziva bugarskog državljanstva koje je prethodno dodijeljeno u okviru njezina (sada ukinutog) programa za dodjelu državljanstva ulagačima jer ulagači nisu poštovali nacionalni pravni okvir. [Cipar](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr) je prestao primjenjivati u praksi svoj program državljanstva za ulagače, iako je pravni okvir programa i dalje na snazi. [Malta](https://commission.europa.eu/document/7b6397e7-0ef0-464d-b0cb-7e91f7fe2a35_hr) i dalje provodi svoj program iako je prestala naturalizirati ruske i bjeloruske ulagače[[67]](#footnote-68). I [Cipar](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr) i [Malta](https://commission.europa.eu/document/7b6397e7-0ef0-464d-b0cb-7e91f7fe2a35_hr) isto su tako oduzeli državljanstvo ulagačima koji su prethodno naturalizirani u okviru njihovih programa za dodjelu prava boravka ulagačima, provodeći Preporuku Komisije o programima za ulagače izdanu u kontekstu sveobuhvatne ruske invazije na Ukrajinu[[68]](#footnote-69). Programi za dodjelu prava boravka ulagačima i dalje su vrlo podložni rizicima povezanima s korupcijom te i dalje zahtijevaju pažljivu provjeru rizika. U izvješću Komisije iz 2019. o programima za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima utvrđeno je da 19 država članica ima program za dodjelu prava boravka ulagačima[[69]](#footnote-70). Nedavno su neke države članice ukinule svoje programe ili su u postupku njihova ukidanja[[70]](#footnote-71), a u drugim državama članicama u tijeku je rad na procjeni posebnih rizika i/ili poduzimanju mjera ublažavanja[[71]](#footnote-72).

U mnogim državama članicama *javna nabava* i *zdravstveni sektor* i dalje su glavna područja s visokim rizikom od korupcije. Druga područja istaknuta zbog rizika od korupcije uključuju zaštitu okoliša, zaštitu kulturne baštine i energetski sektor. Potreban je daljnji rad na mapiranju zajedničkih visokorizičnih područja s obzirom na to da se aktivnosti korupcije neprestano razvijaju i prilagođavaju novim mogućnostima. Komisija se obvezala na suradnju s državama članicama u tom pogledu. Jedna od prvih zadaća nove mreže EU-a za borbu protiv korupcije koju će Komisija uspostaviti bit će mapiranje zajedničkih rizičnih područja do 2024.[[72]](#footnote-73) Neke države članice rade na ublažavanju rizika od korupcije u određenim područjima, posebno u vezi s javnom nabavom. Flash Eurobarometar o stavovima poduzeća prema korupciji u EU-u pokazuje da 26 % poduzeća u EU-u smatra da im je korupcija u posljednje tri godine onemogućila da u praksi osvoje javni natječaj ili dobiju ugovor o javnoj nabavi[[73]](#footnote-74). [Finska](https://commission.europa.eu/document/676d4b4e-7237-4b30-b92e-ac793e5d765b_hr) organizira prilagođeno osposobljavanje za uklanjanje rizika u javnoj nabavi. U [Sloveniji](https://commission.europa.eu/document/1afb03d4-f026-4b31-bfae-c569944ab48f_hr) se nastavilo raditi na povećanju transparentnosti nadogradnjom registra javne nabave kako bi se uključile detaljnije informacije o cijelom životnom vijeku ugovora o javnoj nabavi. U [Litvi](https://commission.europa.eu/document/e2b3bd30-c85e-49fb-bcba-c37543fe41a2_hr) se dovršava pokretanje novog sustava e-nabave s namjerom stvaranja poveznica s drugim državnim registrima radi lakše uporabe.

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

Slobodno i pluralističko medijsko okruženje ključno je za zaštitu vladavine prava jer neovisni i slobodni mediji imaju moć i institucije koje imaju odgovornost kada izvršavaju svoju ulogu nadzornika demokracije. Političkim ili državnim pritiskom ili kontrolom medija ugrožava se sloboda medija kao i sloboda traženja, primanja i prenošenja informacija. Isto tako, vrlo koncentrirano tržište kojim dominira samo nekoliko sudionika također može ugroziti medijski pluralizam, posebno u nedostatku snažnih zaštitnih mjera za uredničku neovisnost. U EU-u države članice imaju obvezu novinarima zajamčiti poticajno okruženje, zaštititi njihovu sigurnost i promicati medijski pluralizam i slobodu medija.

Alatom za praćenje medijskog pluralizma[[74]](#footnote-75) procjenjuju se rizici za slobodu i pluralizam medija u svim državama članicama, a težište je na četiri područja: osnovna zaštita slobode medija, tržišna pluralnost, politička neovisnost i društvena uključivost medija. Najnoviji rezultati praćenja medijskog pluralizma (MPM 2023.) pokazuju da od posljednjeg izvješća o MPM-u nije bilo većih promjena u tim područjima, iako postoje određene razlike u posebnim pokazateljima u tim općim područjima. Pokazatelji koji se odnose na novinarsku profesiju i zaštitu novinara te koji se odnose na pristup informacijama općenito ostaju uglavnom nepromijenjeni, a oba pokazatelja bilježe iste ocjene srednjeg rizika. Došlo je do daljnjeg poboljšanja pokazatelja koji se odnosi na transparentnost vlasništva nad medijima, među ostalim i zbog provedbe zakonodavstva EU-a u nekoliko država članica. Koncentracija informativnih medija[[75]](#footnote-76) i dalje je visokog rizika u cijelom EU-u, dok područje političke neovisnosti i dalje ostaje područje srednjeg rizika. Ovogodišnji ukupni poredak klasificira medijski pluralizam kao „visok rizik” u pet država članica i „vrlo visok rizik” u četiri države članice[[76]](#footnote-77).

*Jačanje neovisnog funkcioniranja medijskih regulatornih tijela*

Funkcionalna i učinkovita neovisnost medijskih regulatornih tijela ključna je za očuvanje medijskog pluralizma. Medijska regulatorna tijela zahtijevaju i dostatna sredstva i moraju moći izvršavati svoje ovlasti na nepristran i transparentan način. Sve države članice imaju zakonodavstvo kojim se utvrđuju nadležnosti i neovisnost medijskih regulatornih tijela jer Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama (AVMSD) sadržava jasan popis zahtjeva koje države članice moraju osigurati u pogledu svojih medijskih regulatornih tijela: neovisnost od vlade, nepristranost, transparentnost, odgovornost, odgovarajući resursi, postupci imenovanja i razrješenja te učinkoviti mehanizmi žalbe[[77]](#footnote-78). Komisija trenutačno detaljno procjenjuje prenošenje Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama u državama članicama, među ostalim u pogledu neovisnosti medijskih regulatornih tijela.

Od Izvješća o vladavini prava za 2022. [Češka](https://commission.europa.eu/document/266a09d8-1d5f-4e30-8121-c92830195d88_hr), [Litva](https://commission.europa.eu/document/e2b3bd30-c85e-49fb-bcba-c37543fe41a2_hr) i [Irska](https://commission.europa.eu/document/8bbaf837-f09a-46a2-9eca-f2d77efa1cd4_hr) slijedile su druge države članice i donijele odredbe za povećanje neovisnosti medijskih regulatornih tijela ili proširenje ovlasti tih tijela na nova područja. U [Estoniji](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Estonia%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)), [Španjolskoj](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Spain%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)) i [Švedskoj](https://commission.europa.eu/document/d279f4dc-5066-4e66-9922-8b96bc684dc6_hr) u tijeku je ili je u pripremi postupak restrukturiranja.

I dalje postoje dvojbe o učinkovitosti ili funkcionalnoj neovisnosti regulatornih tijela u praksi u nekoliko država članica. Neki od tih problema odnose se na nedovoljne zaštitne mjere protiv neprimjerenog političkog utjecaja na postupak imenovanja ili funkcioniranje regulatornih tijela, kao što je slučaj u [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr), [Sloveniji](https://commission.europa.eu/document/1afb03d4-f026-4b31-bfae-c569944ab48f_hr) i [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr). U [Grčkoj](https://commission.europa.eu/document/10bc40c8-b6f5-4ad4-8bde-b2ee4df33680_hr) i [Rumunjskoj](https://commission.europa.eu/document/da0ccbd8-ad1a-4876-961e-00ce13ba2f1a_hr) resursi su i dalje nedovoljni kako bi nadležna tijela mogla u potpunosti obavljati svoje zadaće[[78]](#footnote-79).

*Povećanje transparentnosti vlasništva nad medijima*

Vlasništvo nad medijima može dovesti do izravne ili neizravne kontrole ili znatnog utjecaja na uredničke odluke i objavljeni sadržaj vijesti. Transparentnost vlasništva nad medijima stoga korisnicima omogućuje donošenje informiranijih prosudbi. Europski standardi[[79]](#footnote-80) potiču države članice da donesu posebne mjere u tom području[[80]](#footnote-81). Od posljednjeg izvješća novi propisi za povećanje transparentnosti vlasništva nad medijima ili javne dostupnosti informacija o vlasništvu nad medijima doneseni su u [Grčkoj](https://commission.europa.eu/document/10bc40c8-b6f5-4ad4-8bde-b2ee4df33680_hr), [Luksemburgu](https://commission.europa.eu/document/214f4e5e-c451-49a1-9fae-933e88ffbc89_hr), [Švedskoj](https://commission.europa.eu/document/d279f4dc-5066-4e66-9922-8b96bc684dc6_hr), a postroženi u [Cipru](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr). U [Bugarskoj](https://commission.europa.eu/document/024961fd-ea86-4cbf-bf5f-5478bae406a3_hr) su se nastavila promišljanja o učinkovitijoj provedbi obveza u pogledu vlasništva nad medijima. Na temelju preporuka iz izvješća za 2022. medijsko regulatorno tijelo u [Češkoj](https://commission.europa.eu/document/266a09d8-1d5f-4e30-8121-c92830195d88_hr) dobilo je dodatna prava na pristup podacima Ministarstva pravosuđa o vlasništvu nad medijima, ali propisi s pojašnjenjem definicije vlasništva još nisu doneseni. Rasprave o reviziji pravila o transparentnosti vlasništva nad medijima započele su u [Francuskoj](https://commission.europa.eu/document/1562070d-fc16-4cfc-83be-a1c6e559a08c_hr), gdje je izražena zabrinutost o transparentnosti u pogledu složenih dioničarskih struktura[[81]](#footnote-82).

*Zaštita medija od političkog pritiska i utjecaja*

Neprimjeren politički pritisak i politički utjecaj na medije, posebno državnih tijela i vladajućih stranaka, narušava neovisnost medija i stoga može negativno utjecati na vladavinu prava. Transparentna pravila za pravednu dodjelu sredstava za državno oglašavanje i snažne zaštitne mjere za sprečavanje politizacije javnih medija posebno su važni u tom pogledu.

**Državno oglašavanje** uključuje sve oblike upotrebe državnog proračuna, na svim razinama, ili proračuna poduzeća pod kontrolom države za potrebe oglašavanja i kampanja. Važno je da dodjela sredstava bude transparentna i da se odvija na temelju poštenih kriterija kako bi se spriječio rizik da se državno oglašavanje upotrebljava kao sredstvo političkog utjecaja i da se sredstva upotrebljavaju u korist određenih medijskih kuća. U nekoliko država članica došlo je do promjena u skladu s preporukama iz izvješća za 2022., ali i dalje postoje izazovi. U [Austriji](https://commission.europa.eu/document/8f5af879-8756-44af-9641-2c07310a2426_hr) je parlament donio zakon kojim se poboljšava transparentnost državnog oglašavanja, ali se pritom ne rješava pitanje pravednosti dodjele sredstava. U [Bugarskoj](https://commission.europa.eu/document/024961fd-ea86-4cbf-bf5f-5478bae406a3_hr) je osnovana stručna skupina za razmatranje tog pitanja jer je nedostatak jasnog okvira za osiguravanje transparentnosti u dodjeli sredstava za državno oglašavanje i dalje razlog za zabrinutost. U [Litvi](https://commission.europa.eu/document/e2b3bd30-c85e-49fb-bcba-c37543fe41a2_hr) se novim zakonom od javnih institucija i tijela zahtijeva da na internetu objavljuju informacije o sredstvima koja su dodijelili za državno oglašavanje.

U drugim državama članicama potrebne su mjere za povećanje transparentnosti i pravednosti državnog oglašavanja. U [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr) nisu donesene ni planirane mjere kojima bi se regulirala i tako povećala pravednost usmjeravanja velikih količina državnog oglašavanja na medijske kuće. U [Hrvatskoj](https://commission.europa.eu/document/1796143e-75d8-4be0-8cda-91e8238b4c32_hr) od posljednje zakonodavne reforme 2021. nisu poduzeti daljnji koraci za dodatno jačanje okvira za postupak javnog natječaja za državno oglašavanje u lokalnim i regionalnim medijima[[82]](#footnote-83).

Regulatorni okvir i zaštitne mjere kojima se osiguravaju *neovisno upravljanje i urednička neovisnost javnih medija* ključni su za sprečavanje političkog utjecaja. Financijska sredstva koja se dodjeljuju organizacijama za radiodifuziju za pružanje te javne usluge odgovornost su svake države članice, pod uvjetom da se poštuju pravila EU-a o trgovini i tržišnom natjecanju[[83]](#footnote-84). Međutim, sve države članice složile su se s nizom europskih standarda i vodećih načela u pogledu neovisnosti, regulatornog i političkog okvira, financiranja, imenovanja, odgovornosti, upravljanja, transparentnosti i otvorenosti u tom području[[84]](#footnote-85).

U nekoliko država članica u tijeku su reforme usmjerene na jačanje neovisnosti nacionalnih javnih radiotelevizijskih kuća. U [Luksemburgu](https://commission.europa.eu/document/214f4e5e-c451-49a1-9fae-933e88ffbc89_hr) je u zakonodavstvo ugrađena nova radijska postaja javnih medija, čime je ojačana njezina neovisnost, pojašnjena njezina zadaća i osiguran stabilan financijski okvir. U [Sloveniji](https://commission.europa.eu/document/1afb03d4-f026-4b31-bfae-c569944ab48f_hr) je donesen novi zakon o reformi upravljačke strukture javnih medija i uvedene su zaštitne mjere za njihovu neovisnost. U [Njemačkoj](https://commission.europa.eu/document/6a02c9dc-e9c3-4aef-a12e-633f80b670d7_hr) su dogovorene izmjene nadležnosti javnih radiotelevizijskih kuća i u pripremi su daljnje izmjene radi poboljšanja mehanizama usklađenosti i kontrole. [Estonija](https://commission.europa.eu/document/e77ec975-4f22-484a-bf0e-a5e118b0c6b9_hr) je povećala resurse koji se dodjeljuju javnim medijima. U [Slovačkoj](https://commission.europa.eu/document/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_hr) je poboljšano neovisno upravljanje javnim medijima, ali njihovo održivo financiranje i dalje je razlog za zabrinutost. U [Češkoj](https://commission.europa.eu/document/266a09d8-1d5f-4e30-8121-c92830195d88_hr) se očekuje da će novodoneseni zakon ojačati neovisnost nadzornih tijela za javne medije. O reformama se raspravlja u [Cipru](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr), [Irskoj](https://commission.europa.eu/document/8bbaf837-f09a-46a2-9eca-f2d77efa1cd4_hr) i [Švedskoj](https://commission.europa.eu/document/d279f4dc-5066-4e66-9922-8b96bc684dc6_hr). Međutim, nisu poduzete mjere za poboljšanje neovisnog upravljanja i uredničke neovisnosti javnih medija u [Rumunjskoj](https://commission.europa.eu/document/da0ccbd8-ad1a-4876-961e-00ce13ba2f1a_hr), [Malti](https://commission.europa.eu/document/7b6397e7-0ef0-464d-b0cb-7e91f7fe2a35_hr), [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) i [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr)[[85]](#footnote-86).

*Pristup informacijama*

Pravo na pristup informacijama u posjedu javnih tijela jedan je od glavnih instrumenata u području transparentnosti i pouzdanosti koji je dostupan civilnom društvu i građanima te je ključan kako bi novinari mogli obavljati svoj posao. Izvješće za 2022. sadržavalo je niz preporuka u tom području. Od objave izvješća nekoliko država članica predložilo je ili donijelo zakonodavstvo ili je uspostavilo prakse za koje se očekuje da će olakšati pravo na pristup javnim informacijama ili kojima se pojašnjava jedan ili više aspekata tog prava. U [Češkoj](https://commission.europa.eu/document/266a09d8-1d5f-4e30-8121-c92830195d88_hr) su uvedene izmjene zakona kojim se uređuje pristup informacijama u posjedu javnih tijela. U [Litvi](https://commission.europa.eu/document/e2b3bd30-c85e-49fb-bcba-c37543fe41a2_hr) su poduzete mjere za poboljšanje pristupa novinara informacijama u posjedu javnih tijela. U [Slovačkoj](https://commission.europa.eu/document/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_hr) je Zakon o slobodi informiranja izmijenjen kako bi se proširio popis subjekata koji su dužni omogućiti pristup informacijama. U [Španjolskoj](https://commission.europa.eu/document/62fdb34b-78d4-4d53-b9ea-67286facc01e_hr) vlada radi na nacrtu zakona o pristupu povjerljivim informacijama. Cilj je nove reforme u [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr) olakšati pristup javnim informacijama, među ostalim tako što će se naknade naplaćivati u izvanrednim slučajevima. [Luksemburg](https://commission.europa.eu/document/214f4e5e-c451-49a1-9fae-933e88ffbc89_hr) je poduzeo korake kako bi smanjio kašnjenja u obradi zahtjeva novinara za objavljivanje službenih dokumenata iako još nije dostupna jasna mogućnost za novinare u ubrzanom postupku. U [Hrvatskoj](https://commission.europa.eu/document/1796143e-75d8-4be0-8cda-91e8238b4c32_hr) je revidirano zakonodavstvo o općem pristupu informacijama i javnim dokumentima iako su u nekim slučajevima kašnjenja i dalje problem u praksi. [Njemačka](https://commission.europa.eu/document/6a02c9dc-e9c3-4aef-a12e-633f80b670d7_hr) je započela interne pripreme za provedbu plana da se zakonom utvrdi pravo tiska na informacije o saveznim vlastima.

Pitanja istaknuta u prošlogodišnjem izvješću još uvijek nisu riješena u nekim državama članicama. U [Malti](https://commission.europa.eu/document/7b6397e7-0ef0-464d-b0cb-7e91f7fe2a35_hr), gdje se građani i medijske kuće i dalje suočavaju s preprekama pri traženju pristupa informacijama, još nije provedena revizija Zakona o slobodi informiranja. U [Austriji](https://commission.europa.eu/document/8f5af879-8756-44af-9641-2c07310a2426_hr), iako se savjetovanje nastavilo, nije postignut napredak u pogledu planiranih izmjena zakonodavstva o slobodi informiranja. U [Finskoj](https://commission.europa.eu/document/676d4b4e-7237-4b30-b92e-ac793e5d765b_hr) je predstavljen prijedlog reforme zakona kojim se pojašnjavaju iznimke u pogledu pristupa dokumentima u kaznenim postupcima, ali još nije donesen u obliku zakona[[86]](#footnote-87).

*Poboljšanje sigurnosti i zaštite novinara te rješavanje problema pravnih prijetnji i zloupotrebe sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja*

Prijetnje fizičkoj sigurnosti, internetski napadi, kampanje sramoćenja, pravne prijetnje i cenzura ugrožavaju sigurnost novinara iako je Platforma Vijeća Europe 2022. zabilježila pad (25 %) upozorenja u državama članicama EU-a u odnosu na 2021.[[87]](#footnote-88) Preporuka Komisije o sigurnosti novinara iz 2021.[[88]](#footnote-89) obuhvaća mjere koje se odnose na sljedeće: učinkovitu i nepristranu istragu i progon kaznenih djela, neovisne mehanizme odgovora i potpore, pristup mjestima i informacijama, sigurnost tijekom prosvjeda, osposobljavanje i sigurnost na internetu te digitalno osnaživanje. Očekuje se da će države članice sljedećih mjeseci izvijestiti o mjerama koje su poduzete za provedbu ove preporuke[[89]](#footnote-90).

Nekoliko država članica donijelo je mjere za poboljšanje sigurnosti novinara, u skladu s preporukama iz izvješća za 2022. U [Grčkoj](https://commission.europa.eu/document/10bc40c8-b6f5-4ad4-8bde-b2ee4df33680_hr) je osnovana specijalizirana radna skupina čiji rad uključuje osnivanje promatračke skupine za bilježenje prijetnji i napada na novinare te posebnog međunarodnog centra za osposobljavanje za sigurnost novinara i medijskih djelatnika. U [Belgiji](https://commission.europa.eu/document/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_hr) su pokrenute mjere kao što su osposobljavanje novinara, *ad hoc* pravna i nepravna pomoć te platforma za prijavljivanje napada. U [Švedskoj](https://commission.europa.eu/document/d279f4dc-5066-4e66-9922-8b96bc684dc6_hr) je vlada poduzela korake za povećanje kaznenopravne zaštite novinara jer se prijavljuje sve veći broj slučajeva govora mržnje, prijetnji i uvreda. U [Finskoj](https://commission.europa.eu/document/676d4b4e-7237-4b30-b92e-ac793e5d765b_hr) je Kazneni zakon izmijenjen zbog internetskih prijetnji novinarkama pa su nalozi za zabranu pristupa počiniteljima postali učinkovitiji. U [Irskoj](https://commission.europa.eu/document/8bbaf837-f09a-46a2-9eca-f2d77efa1cd4_hr) su nacionalni sindikat novinara i druge medijske organizacije s nacionalnom policijom osnovali „skupinu za medijski angažman” radi rasprave o prijetnjama i nasilju nad novinarima te praćenja njihove sigurnosti, s namjerom da služi kao sustav izravnog prijavljivanja policiji. U nizu drugih država članica reforme su i dalje u tijeku.

Strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja poseban su oblik uznemiravanja novinara i borci za ljudska prava koji su angažirani u javnom sudjelovanju na pitanjima od javnog interesa. Potrebne su učinkovite zaštitne mjere kako bi se spriječilo da takvo uznemiravanje ušutka novinare i negativno utječe na slobodu medija i izražavanja[[90]](#footnote-91).

Kleveta je jedna od najčešćih osnova na kojoj se protiv novinara pokreću strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja. Kako bi otklonile prijetnju strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja i uvažile preporuke iz izvješća za 2022., nekoliko država članica predviđa uvođenje posebnih postupovnih zaštitnih mjera i/ili reviziju svojih zakona o kleveti. U [Litvi](https://commission.europa.eu/document/e2b3bd30-c85e-49fb-bcba-c37543fe41a2_hr) su doneseni propisi koji omogućuju rano odbacivanje takvih predmeta i reviziju kaznene odgovornosti za klevetu. U [Italiji](http://uropa.eu/document/34d9939c-5597-4fbe-95ac-73328d6e0fa2_hr) je započeo rad na reformi odredbi o kleveti i zaštiti poslovne tajne i novinarskih izvora. U [Slovačkoj](https://commission.europa.eu/document/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_hr) se u parlamentu raspravlja o prijedlogu zakona čiji je cilj jačanje zaštite novinara, među ostalim izmjenom odredbi kaznenog prava o kleveti. U [Malti](https://commission.europa.eu/document/7b6397e7-0ef0-464d-b0cb-7e91f7fe2a35_hr) i [Irskoj](https://commission.europa.eu/document/8bbaf837-f09a-46a2-9eca-f2d77efa1cd4_hr)[[91]](#footnote-92) u tijeku su najavljene reforme.

***2.4. Druga institucijska pitanja povezana sa sustavom provjere i ravnoteže***

Sustav institucijskih provjera i ravnoteža koji dobro funkcionira osigurava da ovlasti koje izvršava jedna državna vlast podliježu nadzoru drugih. Iako se nacionalni modeli mogu razlikovati među državama članicama s obzirom na njihove različite ustavne tradicije, sve one moraju podlijegati takvom sustavu kako bi se osiguralo poštovanje vladavine prava i demokratskih normi. Važan dio sustava provjere i ravnoteže važna je uloga institucija i organizacija koje daju neovisan glas. U [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) je 1. lipnja 2023. stupio na snagu zakon kojim se upravni odbor ovlašćuje za procjenu i odlučivanje o tome treba li pojedincima oduzeti pravo na obnašanje javne dužnosti koja uključuje upravljanje javnim sredstvima u trajanju do 10 godina, što izaziva ozbiljnu zabrinutost da bi se njime moglo utjecati na mogućnost pojedinaca da se kandidiraju za obavljanje javne dužnosti. Razmatraju se izmjene[[92]](#footnote-93).

*Uključivost, kvaliteta i transparentnost izrade zakonodavstva i zakonodavnog postupka*

U skladu s trendom koji je zabilježen u prethodnim izdanjima Izvješća o vladavini prava i preporukama iz izvješća za 2022., u nekoliko država članica i dalje se radi na poboljšanju kvalitete zakonodavnog postupka i osiguravanju odgovarajuće uključenosti dionika i civilnog društva te je ostvaren određeni napredak. U [Estoniji](https://commission.europa.eu/document/e77ec975-4f22-484a-bf0e-a5e118b0c6b9_hr) se pokreće nova digitalna platforma za daljnje poboljšanje postupka donošenja zakona, s dodatnim značajkama za bolje uključivanje dionika. U [Luksemburgu](https://commission.europa.eu/document/214f4e5e-c451-49a1-9fae-933e88ffbc89_hr) je donesena ustavna reforma kojom se uvodi mogućnost zakonodavnih inicijativa građana. U [Portugalu](https://commission.europa.eu/document/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb_hr) su pravila o procjeni učinka izmijenjena kako bi se dodatno poboljšala kvaliteta zakonodavstva i povećala transparentnost zakonodavnog postupka. U [Latviji](https://commission.europa.eu/document/b5e30835-ac48-4751-8d60-7ba2de20ded3_hr) su novim zakonom o lokalnoj upravi poduzete mjere za povećanje sudjelovanja civilnog društva u donošenju odluka na lokalnoj razini. U [Rumunjskoj](https://commission.europa.eu/document/da0ccbd8-ad1a-4876-961e-00ce13ba2f1a_hr) je cilj novih instrumenata poboljšati transparentnost i kvalitetu donošenja odluka i zakonodavstva. U [Danskoj](https://commission.europa.eu/document/b21dc0af-76ed-409b-8f47-30e9d912beec_hr) se vlada obvezala poduzeti daljnje korake u vezi s političkim dogovorom o jačanju nadzora parlamenta nad vladom.

Neke države članice uvele su mjere u tom području koje su i dalje u ranoj fazi ili još nisu polučile očekivane rezultate. U [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr) se očekuje da će se izmjenama pravila o javnim savjetovanjima poboljšati zakonodavni postupak, ali njihov praktični učinak tek treba procijeniti. U [Cipru](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr) se uspostavom elektroničke platforme za javna savjetovanja želi povećati dostupnost i transparentnost zakonodavnog postupka, no potrebni su daljnji koraci kako bi se osiguralo učinkovito i pravodobno sudjelovanje dionika. U [Bugarskoj](https://commission.europa.eu/document/024961fd-ea86-4cbf-bf5f-5478bae406a3_hr) i dalje postoji zabrinutost u pogledu zakonodavnog postupka u vezi s praktičnom provedbom novih postupovnih pravila.

Uključivo sudjelovanje dionika na temelju formalnih pravila pomaže u poboljšanju transparentnosti zakonodavnog postupka i kvalitete njegovih rezultata. U nizu država članica i dalje su istaknuti izazovi povezani s nedostatkom formalnih okvira za savjetovanje s dionicima ili njihovom nedostatnom primjenom u praksi. [Malti](https://commission.europa.eu/document/7b6397e7-0ef0-464d-b0cb-7e91f7fe2a35_hr) nedostaje formalizirani postupak za sudjelovanje javnosti u zakonodavnom postupku, dok u [Grčkoj](https://commission.europa.eu/document/10bc40c8-b6f5-4ad4-8bde-b2ee4df33680_hr) vrijeme dodijeljeno za javna savjetovanja nije uvijek dovoljno. U drugim državama članicama izražena je zabrinutost u pogledu zakonodavne prakse. Iako u [Španjolskoj](https://commission.europa.eu/document/62fdb34b-78d4-4d53-b9ea-67286facc01e_hr) postoje zaštitne mjere kojima se osigurava javno savjetovanje o zakonodavnim prijedlozima koje je pripremila vlada, postoji zabrinutost u pogledu određenih praksi u parlamentu koje mogu utjecati na kvalitetu zakonodavstva. U [Slovačkoj](https://commission.europa.eu/document/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_hr) je razina uključenosti dionika u zakonodavni postupak i dalje zabrinjavajuća, posebno u vezi s primjenom ubrzanih postupaka i parlamentarnih prijedloga. U [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) se zakoni i dalje donose postupcima za koje je potrebno samo ograničeno savjetovanje. Poljska se u okviru svojeg plana za oporavak i otpornost obvezala izmijeniti poslovnik Sejma, Senata i Vijeća ministara kako bi se u zakonodavni postupak češće uključivali rezultati javnih savjetovanja i procjena učinka. U [Rumunjskoj](https://commission.europa.eu/document/da0ccbd8-ad1a-4876-961e-00ce13ba2f1a_hr) i dalje ima prostora za napredak u osiguravanju učinkovitog javnog savjetovanja, a vlada se obvezala poboljšati taj proces. U [Luksemburgu](https://commission.europa.eu/document/214f4e5e-c451-49a1-9fae-933e88ffbc89_hr) nije došlo do poboljšanja zakonodavnog postupka u pogledu otvorenosti javnih savjetovanja[[93]](#footnote-94).

*Važni pomaci na vrhovnim i ustavnim sudovima u vezi sa sustavom provjere i ravnoteže*

Ustavno pravosuđe ključna je sastavnica sustava provjere i ravnoteže u ustavnoj demokraciji. Ustavne ovlasti imaju ključnu ulogu u učinkovitoj primjeni prava EU-a i osiguravanju integriteta pravnog poretka EU-a. Stoga, iako su njihova uspostava, sastav i funkcioniranje u nadležnosti država članica, pri izvršavanju te nadležnosti države članice dužne su poštovati svoje obveze koje proizlaze iz prava Unije, a osobito vrijednosti na kojima se temelji Unija[[94]](#footnote-95). U [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) je zbog ozbiljne zabrinutosti u vezi s Ustavnim sudom Komisija uputila predmet protiv Poljske Sudu Europske unije zbog povrede prava EU-a od strane Ustavnog suda i njegove sudske prakse[[95]](#footnote-96).

U drugim državama članicama mogu se utvrditi relevantne promjene. Od srpnja 2023. [Cipar](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr) ima novi Vrhovni ustavni sud nadležan za ocjenu ustavnosti zakona u kontekstu posebnih predmeta o kojima odlučuje. U [Portugalu](https://commission.europa.eu/document/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb_hr) i [Španjolskoj](https://commission.europa.eu/document/62fdb34b-78d4-4d53-b9ea-67286facc01e_hr) nakon kašnjenja imenovani su novi suci na ustavnim sudovima. U [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr) javna tijela više ne mogu pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom, ali on može preispitivati konačne odluke redovnih sudova.

U nekim su državama članicama ustavni sudovi donijeli važne odluke o organizaciji nacionalnih pravosudnih sustava. U [Litvi](https://commission.europa.eu/document/e2b3bd30-c85e-49fb-bcba-c37543fe41a2_hr) je Ustavni sud pojasnio načela u pogledu razrješenja sudaca viših sudova, čime je ponovno potvrdio ulogu Sudbenog vijeća. U [Portugalu](https://commission.europa.eu/document/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb_hr) je Ustavni sud pozvan da odluči o utjecaju nacrta zakona o strukovnim udruženjima na neovisnost odvjetnika, za koji je smatrao da je u skladu s Ustavom.

*Pitanja vladavine prava povezana s proglašenjem izvanrednog stanja*

Budući da su se hitne mjere donesene u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 postupno ukidale, u nekim državama članicama, kao što su [Belgija](https://commission.europa.eu/document/d60ca7ce-3628-4c22-9245-67c77a93a093_hr) i [Litva](https://commission.europa.eu/document/e2b3bd30-c85e-49fb-bcba-c37543fe41a2_hr), ustavni sudovi i dalje se pozivaju da osiguraju da se poduzetim djelovanjem poštuju ustavne norme. U nekim državama članicama nastavljen je proces stjecanja iskustava iz izvanrednog stanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 za pokretanje reformi. U [Portugalu](https://commission.europa.eu/document/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb_hr) se raspravlja o novoj pravnoj osnovi za izvanredne mjere, među ostalim u kontekstu aktualne revizije ustava. U [Finskoj](https://commission.europa.eu/document/676d4b4e-7237-4b30-b92e-ac793e5d765b_hr) je donesena izmjena Zakona o ovlastima za izvanredne situacije, kojom se postavljaju temelji za proglašenje izvanrednog stanja i u slučaju ozbiljnih hibridnih prijetnji.

Primjena ovlasti za izvanredne situacije nastavila se i u odnosu na druge krize, što je u nekim slučajevima izazvalo zabrinutost. U [Latviji](https://commission.europa.eu/document/b5e30835-ac48-4751-8d60-7ba2de20ded3_hr) je zadržano izvanredno stanje kojim se ograničava pristup latvijsko-bjeloruskoj granici, među ostalim za medije i organizacije civilnog društva. U [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr) vlada od 2020. u velikoj mjeri upotrebljava svoje ovlasti za izvanredne situacije, čime se ugrožava pravna sigurnost te utječe na aktivnosti i stabilnost poduzeća na jedinstvenom tržištu.

*Uloga pravobranitelja, nacionalnih institucija za ljudska prava, tijela za jednakost i drugih neovisnih tijela kao ključnih elemenata sustava provjere i ravnoteže*

Nacionalne institucije za ljudska prava[[96]](#footnote-97), pravobranitelji[[97]](#footnote-98), tijela za jednakost[[98]](#footnote-99) i druga neovisna tijela i dalje imaju ulogu u nacionalnom sustavu provjere i ravnoteže. U nekim je državama članicama status tih tijela dodatno ojačan i istaknuta je njihova važnost u osjetljivim situacijama. U [Cipru](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr) je, nakon jačanja njegova regulatornog okvira, pravobranitelj unaprijeđen u status „A” nacionalne institucije za ljudska prava. U [Slovačkoj](https://commission.europa.eu/document/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_hr) je nakon dugotrajnog razdoblja nepopunjenog radnog mjesta na dužnost stupio novi pravobranitelj te je donesena ustavna izmjena kako bi se takva situacija spriječila u budućnosti. U [Luksemburgu](https://commission.europa.eu/document/214f4e5e-c451-49a1-9fae-933e88ffbc89_hr) je pravobranitelj upisan u ustav nakon donošenja ustavne reforme. U [Portugalu](https://commission.europa.eu/document/291640e7-343d-42ef-9135-63c9afcf24bb_hr) je reorganizacija ureda pravobranitelja omogućila učinkovitije upravljanje radnim opterećenjem i veću usredotočenost na prioritetna područja te je ocijenjena pozitivno. U [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) je ostvaren određeni napredak u poboljšanju okvira u kojem djeluje pravobranitelj u pogledu financiranja. U [Sloveniji](https://commission.europa.eu/document/1afb03d4-f026-4b31-bfae-c569944ab48f_hr) su uvedene zakonodavne zaštitne mjere za proračunsku autonomiju neovisnih tijela.

Međutim, u drugim državama članicama nacionalne institucije za ljudska prava i dalje se suočavaju s izazovima. U [Litvi](https://eceuropaeu.sharepoint.com/teams/GRP-SGF1RuleofLaw/Shared%20Documents/2023%20Chapeau/2023%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Lithuania%20|%20European%20Commission%20(europa.eu)) i dalje postoji zabrinutost u pogledu primjerenosti ljudskih i financijskih resursa dodijeljenih Uredu parlamentarnih pravobranitelja. U [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr) i dalje postoji zabrinutost u pogledu neovisnosti i učinkovitog funkcioniranja povjerenika za temeljna prava. Iako se u [Hrvatskoj](https://commission.europa.eu/document/1796143e-75d8-4be0-8cda-91e8238b4c32_hr) poboljšalo praćenje preporuka pravobranitelja, i dalje postoje određeni izazovi u pogledu jamčenja pristupa informacijama[[99]](#footnote-100).

U četirima državama članicama koje dosad nisu uspostavile nacionalnu instituciju za ljudska prava u skladu s UN-ovim Pariškim načelima ostvareni su različiti stupnjevi napretka, a preporuke iz izvješća za 2022. provedene su tek djelomično. U [Italiji](http://uropa.eu/document/34d9939c-5597-4fbe-95ac-73328d6e0fa2_hr) su podneseni nacrti zakona za osnivanje nacionalne institucije za ljudska prava pružanjem dodatnih ovlasti postojećem tijelu za zaštitu podataka te predlaganjem osnivanja zasebnog tijela izmjenom ustava. U [Češkoj](https://commission.europa.eu/document/266a09d8-1d5f-4e30-8121-c92830195d88_hr) je u pripremi izmjena kojom se pravobranitelju povjerava ovlast nacionalne institucije za ljudska prava. Međutim, u [Malti](https://commission.europa.eu/document/7b6397e7-0ef0-464d-b0cb-7e91f7fe2a35_hr) nije ostvaren napredak u uspostavi nacionalne institucije za ljudska prava, kao ni u [Rumunjskoj](file:///\\NET1.cec.eu.int\offline\03\stefuir\Desktop\Irina\RoL\Romania) u pogledu dobivanja akreditacije za postojeću nacionalnu instituciju za ljudska prava[[100]](#footnote-101).

Kašnjenja u imenovanju u različita neovisna tijela pokazala su se izazovom u nekoliko država članica, uključujući [Bugarsku](https://commission.europa.eu/document/024961fd-ea86-4cbf-bf5f-5478bae406a3_hr), [Španjolsku](https://commission.europa.eu/document/62fdb34b-78d4-4d53-b9ea-67286facc01e_hr) i [Austriju](https://commission.europa.eu/document/8f5af879-8756-44af-9641-2c07310a2426_hr). U [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) nisu poduzeti koraci kako bi se osiguralo sustavnije praćenje nalaza Vrhovnog ureda za reviziju i brzo imenovanje njegovih članova kolegija, čime se ugrožava učinkovito funkcioniranje Vrhovnog ureda za reviziju[[101]](#footnote-102).

*Provedba presuda Europskog suda za ljudska prava*

Prvi put obuhvaćeni u Izvješću o vladavini prava prošle godine, rezultati provedbe vodećih presuda Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) važan su pokazatelj funkcioniranja vladavine prava u pojedinoj zemlji. Poglavlja o pojedinim zemljama stoga ponovno uključuju sustavne pokazatelje o provedbi vodećih presuda ESLJP-a u svim državama članicama, što pokazuje i promjenu u odnosu na prošlu godinu[[102]](#footnote-103). Uspješnost se i dalje razlikuje među državama članicama. Ukupno gledajući, približno 40 % vodećih presuda ESLJP-a koje se odnose na države članice EU-a u posljednjih deset godina nije provedeno[[103]](#footnote-104), slično prošlogodišnjem broju.

*Poticajni okvir za civilno društvo*

Organizacije civilnog društva i borci za ljudska prava ključni su za život i zaštitu vrijednosti i prava sadržanih u Ugovoru o Europskoj uniji i Povelji o temeljnim pravima. Prepoznajući ključnu ulogu organizacija civilnog društva u poticanju vladavine prava, demokracije i temeljnih prava na terenu, Komisija je u Godišnjem izvješću za 2022. o primjeni Povelje o temeljnim pravima posvetila temu prostoru za građansko djelovanje[[104]](#footnote-105).

U većini država članica postoji poticajno okruženje za civilno društvo, a prostor za djelovanje civilnog društva i dalje se smatra otvorenim[[105]](#footnote-106), uz daljnja nastojanja za poboljšanje situacije. U [Malti](https://commission.europa.eu/document/7b6397e7-0ef0-464d-b0cb-7e91f7fe2a35_hr) se nastavlja mapiranje volonterskog sektora, čiji je cilj uspostava poticajnog regulatornog okvira za prostor za djelovanje civilnog društva. U [Irskoj](https://commission.europa.eu/document/8bbaf837-f09a-46a2-9eca-f2d77efa1cd4_hr) se trenutačno radi na uklanjanju pravnih prepreka financiranju organizacija civilnog društva. U [Bugarskoj](https://commission.europa.eu/document/024961fd-ea86-4cbf-bf5f-5478bae406a3_hr) je Vijeće za razvoj civilnog društva počelo funkcionirati te radi na nacionalnom mehanizmu financiranja za taj sektor. U [Litvi](https://commission.europa.eu/document/e2b3bd30-c85e-49fb-bcba-c37543fe41a2_hr) su nevladine organizacije sve priznatiji partneri u postupcima donošenja odluka. U [Njemačkoj](https://commission.europa.eu/document/6a02c9dc-e9c3-4aef-a12e-633f80b670d7_hr) vlada namjerava predložiti zakonodavni prijedlog za pojašnjenje statusa neprofitnih organizacija izuzetih od plaćanja poreza, iako još nisu poduzeti konkretni koraci. U [Švedskoj](https://commission.europa.eu/document/d279f4dc-5066-4e66-9922-8b96bc684dc6_hr) tek treba utvrditi učinak reformi pravnog okvira za financiranje i rad organizacija civilnog društva na angažman civilnog društva.

Međutim, kao što je to bio slučaj u prethodnim izvješćima, organizacije civilnog društva i borci za ljudska prava sve se češće suočavaju s izazovima povezanima sa sužavanjem prostora za građansko djelovanje, a neke od preporuka iz izvješća za 2022. samo su djelomično provedene. U [Cipru](https://commission.europa.eu/document/dd30233b-79d0-4342-92f4-1d4538c7e31c_hr) se organizacije civilnog društva suočavaju s poteškoćama zbog financijskog i administrativnog opterećenja. U [Grčkoj](https://commission.europa.eu/document/10bc40c8-b6f5-4ad4-8bde-b2ee4df33680_hr) stanje civilnog društva izaziva zabrinutost, posebno kad je riječ o organizacijama koje djeluju u određenim područjima. U [Španjolskoj](https://commission.europa.eu/document/62fdb34b-78d4-4d53-b9ea-67286facc01e_hr) nisu uspjeli pregovori u parlamentu o izmjenama Zakona o sigurnosti građana, kojima bi se moglo riješiti pitanje zabrinutosti u pogledu utjecaja zakona na građanski prostor. U [Italiji](http://uropa.eu/document/34d9939c-5597-4fbe-95ac-73328d6e0fa2_hr) su zabilježena poboljšanja pravila o porezu i financijskim povlasticama za organizacije civilnog društva, međutim doneseno je nekoliko novih uredbi koje bi mogle negativno utjecati na njihov rad. Iako je financijsko okruženje za organizacije civilnog društva u [Francuskoj](https://commission.europa.eu/document/1562070d-fc16-4cfc-83be-a1c6e559a08c_hr) i dalje povoljno, dionici izražavaju zabrinutost o provedbi zakonodavstva koje uvjetuje pristup javnom financiranju poštovanjem temeljnih vrijednosti Francuske Republike.

U određenim državama članicama civilno društvo i dalje se suočava s velikim preprekama ili sustavnim ograničenjima u svojem prostoru djelovanja. U [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr) prepreke i dalje utječu na organizacije civilnog društva, koje su pod stalnim pritiskom. I dalje postoji zabrinutost u pogledu uloge države u financiranju civilnog društva. U [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) nije ostvaren napredak u poboljšanju prostora za građansko djelovanje, a dionici su izrazili zabrinutost zbog stalnih napada predstavnika javnih tijela na nevladine organizacije, posebno organizacije uključene u pružanje humanitarne pomoći na poljsko-bjeloruskoj granici, aktiviste za pravo na pobačaj i predstavnike LGBTIQ zajednice[[106]](#footnote-107).

*Nacionalni sustav provjere i ravnoteže povezan s upotrebom špijunskog softvera*

Čak i kada je upotreba špijunskog softvera povezana s nacionalnom sigurnošću, postoji potreba za nacionalnim provjerama i ravnotežama kako bi se osigurala uspostava zaštitnih mjera. Temeljna prava kao što su zaštita osobnih podataka, sloboda primanja i prenošenja informacija, sloboda izražavanja i pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje trebala bi se poštovati u skladu s pravom Unije, uključujući Povelju o temeljnim pravima.

Nadovezujući se na prošlogodišnje izvješće, 2023. u nekoliko država članica utvrđene su nove promjene povezane s navodnom nezakonitom uporabom špijunskog softvera (kao što su „Pegasus” i ekvivalentni špijunski softver za nadzor) protiv novinara, odvjetnika, nacionalnih političara, zastupnika u Europskom parlamentu i građana. Iako su države članice nadležne jamčiti svoju nacionalnu sigurnost, pri tome moraju primjenjivati relevantno pravo Unije, uključujući sudsku praksu Suda EU-a. U skladu s vladavinom prava, kad se sigurnosne službe država članica koriste takvim alatima, moraju biti pod dostatnim nadzorom kako bi se u potpunosti poštovalo pravo Unije, uključujući temeljna prava kao što su zaštita osobnih podataka, sloboda izražavanja i sigurnost novinara. U [Grčkoj](https://commission.europa.eu/document/10bc40c8-b6f5-4ad4-8bde-b2ee4df33680_hr) je nadzor prisluškivanjem i špijunskim softverom predmet istraga u nacionalnom parlamentu te pravosudnih i neovisnih tijela. U [Mađarskoj](https://commission.europa.eu/document/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_hr) je uvođenje špijunskog softvera namijenjenog određenim istraživačkim novinarima i medijskim djelatnicima i dalje razlog za ozbiljnu zabrinutost te je izražena dodatna zabrinutost zbog nedostatka učinkovitog nadzora u pogledu primjene mjera tajnog nadzora izvan kaznenih postupaka. U [Poljskoj](https://commission.europa.eu/document/b576c76e-0755-4690-9266-7895c4294433_hr) je otkriven novi slučaj upotrebe softvera Pegasus, a pravobranitelj i predsjednik Vrhovnog ureda za reviziju izrazili su zabrinutost u vezi s time.

1. **POMACI I MJERE U PODRUČJU VLADAVINE PRAVA NA RAZINI EUROPSKE UNIJE** 
   1. ***Dijalog i daljnje postupanje povezano s Izvješćem o vladavini prava***

*Međuinstitucijski dijalog*

Vijeće je nastavilo svoj godišnji dijalog o vladavini prava na temelju Izvješća o vladavini prava. Horizontalna rasprava o općim pomacima u području vladavine prava održana je u rujnu 2022. na sastanku Vijeća za opće poslove, nakon čega su u prosincu 2022.[[107]](#footnote-108) i ožujku 2023.[[108]](#footnote-109) uslijedile rasprave o pojedinim zemljama. Stoga je prvi puni ciklus od 27 rasprava o pojedinim državama članicama zaključen tijekom švedskog predsjedanja, a istodobno je pokrenut drugi ciklus. Postupak u Vijeću bit će predmet evaluacije u drugoj polovini 2023., kako je navedeno u zaključcima finskog predsjedništva iz 2019.[[109]](#footnote-110)

Kao i prethodnih godina, Vijeće za pravosuđe održalo je i posebne rasprave o temama povezanima s vladavinom prava, pri čemu su ministri u listopadu 2022. razmijenili mišljenja o pravosudnoj izobrazbi i njezinu učinku na pristup pravosuđu, a u ožujku 2023. o preprekama pristupu pravosuđu. Države članice istaknule su korisnost dijaloga za razmjenu iskustava i primjera najboljih praksi na otvoren i transparentan način.

Vladavina prava i dalje je prioritet Europskog parlamenta. U svojoj Rezoluciji o Izvješću o vladavini prava za 2022. donesenoj 30. ožujka 2023.[[110]](#footnote-111) Europski parlament pozdravio je uključivanje preporuka, naglašavajući pritom potrebu za učinkovitim daljnjim postupanjem. U Rezoluciji je pozdravljeno i dodavanje novih tema te je Komisija pohvaljena za trud koji ulaže u suradnju s nacionalnim dionicima. Parlament je ponovno pozvao Komisiju da na dosljedan i smislen način uključi civilno društvo.

Skupina za praćenje demokracije, vladavine prava i temeljnih prava Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE) Europskog parlamenta nastavila je organizirati promatračke misije u državama članicama[[111]](#footnote-112). Skupina za praćenje posjetila je Španjolsku, Sloveniju, Bugarsku, Francusku, Grčku, Maltu i Slovačku te je održala daljnje rasprave o svojim nalazima. Organizirala je i niz tematskih rasprava, primjerice u vezi s ključnim etapama vladavine prava u planovima za oporavak i otpornost te primjenom općeg režima uvjetovanosti u pogledu vladavine prava i drugih proračunskih instrumenata kako bi se zaštitilo poštovanje vrijednosti EU-a.

Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) preko svoje *Ad hoc* skupine za temeljna prava i vladavinu prava te Odbor regija preko Povjerenstva za građanstvo, upravljanje, institucijske i vanjske poslove nastavili su raspravljati i o vladavini prava na razini EU-a. EGSO je u rujnu 2022. organizirao konferenciju o Izvješću o vladavini prava za 2022.

*Dijalog s državama članicama*

Komisija je nastavila s aktivnostima informiranja na nacionalnoj razini u državama članicama. Pozvala je države članice da, prema potrebi, održe tehničke sastanke o daljnjim mjerama kako bi se raspravilo o preporukama koje su prvi put uključene u izvješće za 2022. Nekoliko država članica odgovorilo je pozitivno i uključilo se u tehnički dijalog. Osim toga, redoviti bilateralni sastanci održavaju se na političkoj razini, a povjerenici su nastavili raspravljati o Izvješću o vladavini prava s predstavnicima u nacionalnim parlamentima, čija uloga zakonodavaca i u pozivanju izvršne vlasti na odgovornost znači da imaju posebno važnu ulogu u očuvanju vladavine prava.

Mreža kontaktnih točaka za vladavinu prava uspostavljena 2020. prije prvog izvješća i dalje je otvoren kanal za redovite rasprave između Komisije i država članica koje se redovito sastaju[[112]](#footnote-113). Mreža ima aktivnu ulogu u godišnjem ciklusu izvješća o vladavini prava i razmjeni dobre prakse, među ostalim uz doprinos drugih međunarodnih organizacija.

*Dijalog s organizacijama civilnog društva i potpora organizacijama civilnog društva*

Civilno društvo i dalje je ključan partner u pripremi godišnjeg izvješća o vladavini prava. Komisija i dalje prima velik broj pisanih doprinosa organizacija civilnog društva i poziva ih na sastanke u okviru posjeta zemljama. Komisija je organizirala i međusektorske sastanke s nizom ključnih građanskih mreža. Te su mreže izradile dragocjene preporuke o postupku izrade Izvješća o vladavini prava[[113]](#footnote-114). Komisija je odgovorila dodatnim produljenjem razdoblja savjetovanja s dionicima i povećanjem transparentnosti tako što je na svojim internetskim stranicama unaprijed objavila informacije o posjetu zemlji i datumima [[114]](#footnote-115).

Nakon donošenja Izvješća o vladavini prava za 2022. Komisija je zajedno s Agencijom za temeljna prava i nacionalnim dionicima organizirala prve „nacionalne dijaloge o vladavini prava”[[115]](#footnote-116). Cilj je potaknuti rasprave na nacionalnoj razini na temelju Izvješća o vladavini prava. Predstavništva Komisije u relevantnim državama članicama okupila su se na okruglom stolu nacionalnih dionika i tijela, pri čemu je naglasak prilagođen nacionalnom kontekstu. Nakon donošenja ovog izvješća Komisija namjerava dodatno uključiti države članice u nacionalne dijaloge o vladavini prava.

Komisija će nastaviti istraživati kako dodatno povećati sudjelovanje organizacija civilnog društva, profesionalnih mreža i drugih dionika u ciklusu vladavine prava. Nakon Konferencije o budućnosti Europe i pozivâ Europskog parlamenta ocjena razvoja događaja povezanih s okvirom za civilno društvo pojačana je u uzastopnim izdanjima izvješća. Ovogodišnje izvješće obuhvaća pitanja povezana s financiranjem, pravnim okvirom, sudjelovanjem civilnog društva u donošenju politika te slobodnim i sigurnim operativnim okruženjem za civilno društvo.

Naposljetku, u okviru programa Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti (CERV) Komisija nastavlja podupirati organizacije civilnog društva, posebno manje, lokalne organizacije koje se suočavaju s posebnim ograničenjima. Gotovo trećina raspoloživog proračuna programa (1,55 milijardi EUR) rezervirana je posebno za organizacije civilnog društva, a najmanje 40 % tog proračuna dodjeljuje se lokalnoj i regionalnoj razini. Osim potpore za posebne projekte predviđena su i bespovratna sredstva za potporu izgradnji kapaciteta organizacija civilnog društva i njihovu razvoju.

***3.2. Mjere EU-a za očuvanje vladavine prava***

*Nove inicijative za borbu protiv korupcije, izgradnju kulture integriteta, potporu slobodi medija i obranu demokracije*

Radi rješavanja pitanja utvrđenih u prethodnim izvješćima o vladavini prava razrađeno je nekoliko novih inicijativa EU-a. Tim se inicijativama podižu standardi i pomaže u promicanju i zaštiti vladavine prava u EU-u.

U okviru paketa mjera donesenog 3. svibnja 2023.[[116]](#footnote-117) Komisija je poduzela odlučne mjere za jačanje pravnog i institucijskog okvira u borbi protiv korupcije. Cilj je novog prijedloga ojačati pravila kojima se kriminaliziraju kaznena djela korupcije i usklađuju kazne u cijelom EU-u. Na temelju drugog prijedloga Visokog predstavnika, uz potporu Komisije, uspostavio bi se poseban režim sankcija za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP) usmjeren na teška djela korupcije u cijelom svijetu. Te nove mjere u velikoj su mjeri usmjerene na prevenciju i stvaranje kulture integriteta. Uzimajući u obzir institucije EU-a, te su mjere dopunjene u lipnju 2023. kad je Komisija predložila zajednički sporazum o osnivanju međuinstitucijskog tijela za etička pitanja kako bi se osiguralo povjerenje u EU i njegove institucije u pogledu etike, transparentnosti i integriteta te kad je donijela mjere za daljnje povećanje transparentnosti. To će tijelo utvrditi čvrste zajedničke standarde za sve institucije EU-a[[117]](#footnote-118).

Zaštita slobode i pluralizma medija u EU-u i dalje je ključni prioritet[[118]](#footnote-119). Komisija je u rujnu 2022. uvela novost predloživši zakonodavstvo kojim se utvrđuju zajedničke zaštitne mjere EU-a kako bi se zajamčila sloboda i pluralizam medija. Prijedlog europskog akta o slobodi medija[[119]](#footnote-120) uključuje skup pravila za zaštitu pluralizma i neovisnosti medija u EU-u, zaštitne mjere protiv političkog uplitanja u uredničke odluke i posebna pravila kojima se sprečava uvođenje špijunskog softvera čija su meta novinari. Njime je naglasak stavljen na neovisnost i stabilno financiranje javnih medija te na transparentnost u pogledu vlasništva nad medijima i dodjele državnog oglašavanja. Isto tako, poziva se na donošenje mjera za zaštitu neovisnosti urednika i otkrivanje sukoba interesa.

Europski parlament započeo je rad u važnom području špijunskog softvera s istražnim odborom za istraživanje upotrebe Pegasusa i ekvivalentnog špijunskog softvera za nadzor (odbor PEGA). Njegovo završno izvješće doneseno je u svibnju 2023.[[120]](#footnote-121) i uključivalo je oštru osudu nezakonite upotrebe špijunskog softvera. U preporukama se poziva države članice da riješe probleme povezane s navodnom nezakonitom upotrebom špijunskog softvera. Sadržava i preporuke za djelovanje na razini EU-a, uključujući prijedloge za uvjetovanu prodaju i upotrebu špijunskog softvera u EU-u, stavljanje izvan snage izvoznih dozvola koje nisu u skladu sa zakonodavstvom EU-a te zajedničke standarde EU-a za reguliranje upotrebe špijunskog softvera[[121]](#footnote-122). Komisija trenutačno pažljivo ocjenjuje konačno stajalište i preporuke Europskog parlamenta.

Kako bi se riješila pitanja i uklonili izazovi s kojima se suočavaju mnoga tijela za jednakost te ojačala njihova uloga i neovisnost u svim državama članicama, Europska komisija donijela je u prosincu 2022. dva zakonodavna prijedloga o utvrđivanju standardi za učinkovito funkcioniranje tijela za jednakost[[122]](#footnote-123).

*Poštovanje vladavine prava svim dostupnim sredstvima*

Godišnje izvješće o vladavini prava dopuna je nizu drugih mehanizama i instrumenata na razini EU-a, od kojih svaki ima vlastitu svrhu.

Sudska praksa Suda Europske unije o vladavini prava nastavila se konsolidirati, a Sud Europske unije ispitao je postupke zbog povrede prava koje je pokrenula Komisija i zahtjeve za prethodnu odluku koje su uputili nacionalni sudovi. U nedavnom predmetu Sud Europske unije potvrdio je da tijelo zaduženo za stegovne postupke protiv sudaca mora biti neovisno i nepristrano te da pravila kojima se uređuje preispitivanje djelovanja njegova ravnatelja moraju biti osmišljena tako da se otkloni svaka opravdana sumnja[[123]](#footnote-124). Sud Europske unije 5. lipnja 2023. dodatno je pojasnio zahtjeve EU-a u pogledu neovisnosti sudstva i utvrdio da se svim spornim odredbama zakona koji je poljski parlament donio u prosincu 2019. krši pravo EU-a, posebno načela neovisnosti pravosuđa i djelotvorne sudske zaštite[[124]](#footnote-125).

Komisija je nastavila izvršavati svoju ulogu čuvarice Ugovorâ EU-a daljnjim provođenjem postupaka zbog povrede radi rješavanja konkretnih povreda vladavine prava[[125]](#footnote-126). U svojoj Komunikaciji iz 2022. naslovljenoj „Izvršenje prava Unije za Europu koja donosi koristi” Komisija je naglasila da je EU zajednica prava koja se temelji na zajedničkim vrijednostima država članica te su joj stoga primjena i izvršenje prava Unije i poštovanje vladavine prava prioriteti[[126]](#footnote-127).

Postupak za poštovanje zajedničkih vrijednosti EU-a iz članka 7. UEU-a, kojim se Vijeću omogućuje da utvrdi postojanje očitog rizika od teškog kršenja vrijednosti EU-a i da poduzme daljnje mjere povezane s takvim rizicima, nastavlja se u odnosu na Poljsku[[127]](#footnote-128) i Mađarsku[[128]](#footnote-129). Vijeće je održalo saslušanja za Poljsku u svibnju 2023., a za Mađarsku u studenome 2022. i svibnju 2023.

Poštovanje vladavine prava i dalje je temeljni preduvjet za pravilno upravljanje sredstvima EU-a. Od 1. siječnja 2021. općim režimom uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (Uredba o općoj uvjetovanosti) dobro financijsko upravljanje proračunom Unije i financijski interesi EU-a štite se od povreda načela vladavine prava. Kao ishod postupka koji je pokrenula Komisija[[129]](#footnote-130), Vijeće je 15. prosinca 2022. donijelo provedbenu odluku[[130]](#footnote-131) o mjerama za zaštitu proračuna EU-a od povreda načela vladavine prava u Mađarskoj[[131]](#footnote-132).

Niz pitanja povezanih s vladavinom prava, posebno u pogledu učinkovitosti pravosudnih sustava, borbe protiv korupcije, pristupa informacijama te kvalitete i uključivosti zakonodavnog postupka, jednako je tako dio europskog semestra u mjeri u kojoj su ta pitanja od makroekonomske važnosti i utječu na poslovno okruženje, ulaganja, gospodarski rast i radna mjesta. Kako bi se konkretnim reformama i mjerama ulaganja odgovorilo na niz relevantnih preporuka za pojedinu zemlju povezanih s vladavinom prava u okviru europskog semestra, nekoliko država članica dogovorilo se s Komisijom da će konkretne ključne etape i ciljne vrijednosti uključiti u svoje planove za oporavak i otpornost. Vijeće ih je naknadno službeno odobrilo i sada se postupno provode.

U proljetnom paketu europskog semestra 2023. Komisija je Vijeću predložila dodatne preporuke povezane s vladavinom prava za dvije države članice[[132]](#footnote-133). Komisija pruža i tehničku potporu državama članicama, posebno u okviru Instrumenta za tehničku potporu, kako bi se poboljšali učinkovitost i kvaliteta javne uprave i pravosuđa te riješili problemi, uključujući korupciju. Komisija nastavlja promicati reformu pravosuđa na temelju godišnjeg pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u. Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2023.[[133]](#footnote-134) uključuje nekoliko novih pokazatelja, primjerice za tijela uključena u borbu protiv korupcije ili imenovanja glavnih državnih odvjetnika i predsjednika vrhovnih sudova. Uključuje i anketne podatke o tome kako poduzeća doživljavaju učinkovitost zaštite ulaganja u različitim državama članicama[[134]](#footnote-135). Europski semestar i pregled stanja u području pravosuđa nadopunjuju izvješće o vladavini prava te se, prema potrebi, uzimaju u obzir u izvješću.

Mehanizam suradnje i provjere (CVM) uspostavljen je 2007. kako bi se obuhvatio napredak Bugarske i Rumunjske u pogledu reforme pravosuđa, borbe protiv korupcije i (u Bugarskoj) borbe protiv organiziranog kriminala. Suradnja i izvješćivanje Komisije u okviru CVM-a ključni su za poticanje reformi u tim područjima u Bugarskoj i Rumunjskoj od njihova pristupanja EU-u.

Komisija je u svojim izvješćima zaključila da su obje države članice u trenutku pristupanja na zadovoljavajući način ispunile obveze utvrđene u okviru CVM-a[[135]](#footnote-136). Poduzeti su preostali završni koraci, a Komisija pokreće završne korake prema konačnom zaključenju CVM-a za te dvije države članice.

Suradnja s Bugarskom i Rumunjskom sada će se odvijati u okviru godišnjeg ciklusa izvješća o vladavini prava i u kontekstu drugih dijelova paketa instrumenata za vladavinu prava, kao za sve države članice.

***3.3. Vladavina prava u vanjskom djelovanju EU-a i procesu proširenja***

Vladavina prava vodeće je načelo za djelovanje EU-a ne samo unutar nego i izvan njegovih granica. Od ključne je važnosti za djelovanje EU-a na globalnoj razini, pri čemu je prioritet suradnja s partnerima na poštovanju ljudskih prava i jačanju demokracije u svim zemljama. EU je predan očuvanju vladavine prava u bilateralnim odnosima i na multilateralnoj razini. To uključuje potporu sustavu UN-a za ljudska prava[[136]](#footnote-137). Isto tako, vladavina prava prioritet je suradnje između EU-a i Vijeća Europe.Međunarodne organizacije, posebno ključna tijela Vijeća Europe[[137]](#footnote-138) i OECD, važni su partneri u pripremi ovog izvješća.

Ruska agresija protiv Ukrajine dodatno je istaknula važnost djelovanja EU-a u području vladavine prava. EU i njegove države članice pružaju najveću potporu demokraciji u svijetu, a to je ključna tema u okviru suradnje s našim međunarodnim partnerima, primjerice na forumima UN-a i Vijeća Europe. Vladavina prava bila je u fokusu drugog sastanka na vrhu o demokraciji održanog u ožujku 2023. na kojem su aktivno sudjelovali Komisija i velik broj država članica[[138]](#footnote-139). Sastanak na vrhu Vijeća Europe u Reykjavíku, održan povodom ruske agresije na Ukrajinu i naknadnog izbacivanja Rusije iz Vijeća Europe, bio je prilika za jačanje europske predanosti vladavini prava. Jedna od obveza preuzetih u deklaraciji sa sastanka na vrhu bila je istražiti kako osigurati učinkovitiju provedbu preporuka Venecijanske komisije[[139]](#footnote-140).

U okviru procesa proširenja ključni uvjeti za članstvo u EU-u utvrđeni u „Kopenhaškim kriterijima” uključuju stabilnost institucija koje jamče demokraciju i vladavinu prava. U paketu za proširenje iz listopada 2022.[[140]](#footnote-141) ocjenjuje se napredak u pristupanju, a angažman u pogledu reformi vladavine prava i dalje je jedan od temeljnih aspekata tog procesa, zajedno s funkcioniranjem demokratskih institucija te gospodarskom reformom i reformom javne uprave[[141]](#footnote-142).

Osim pristupnih pregovora, pitanja vladavine prava prioritet su cjelokupne suradnje sa svim zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama, bez obzira na to jesu li pregovori pokrenuti. Povijesna odluka iz lipnja 2022. da se Ukrajini i Moldovi pruži perspektiva članstva u EU-u i status zemlje kandidatkinje dodatno je potaknula ključne reforme u tim zemljama, s jasnom preporukom o daljnjim prioritetima za reforme. Unatoč katastrofalnim posljedicama ruske vojne agresije koja je i dalje u tijeku, Ukrajina i Moldova nastavile su provoditi reforme. Reforme u području vladavine prava prioritet su djelovanja i nakon što je EU priznao europsku perspektivu Gruzije, pritom ujedno izrazivši spremnost da Gruziji dodijeli status zemlje kandidatkinje nakon što se razmotre prioriteti navedeni u mišljenju Komisije iz lipnja 2022.

Na neformalnom sastanku Vijeća za opće poslove u lipnju 2023. Komisija je usmeno izvijestila o napretku u provedbi preporuka za reforme iz lipnja 2022. Komisija će detaljno izvijestiti o tim reformama u paketu za proširenje koji će se donijeti u jesen 2023.

EU nepokolebljivo brani ljudska prava, demokraciju i vladavinu prava u cijelom svijetu, što pokazuje novi Akcijski plan EU-a za ljudska prava i demokraciju za razdoblje 2020.–2024.[[142]](#footnote-143), u skladu s ciljevima održivog razvoja[[143]](#footnote-144). Na temelju toga EU primjenjuje čvrst i dosljedan pristup u svim područjima svojeg vanjskog djelovanja, na bilateralnoj, regionalnoj i međunarodnoj razini, kako bi promicao vladavinu prava u cijelom svijetu. Poštovanje vladavine prava u središtu je suradnje EU-a s trećim zemljama te međunarodnim i regionalnim organizacijama i jedan je od temelja svih sporazuma EU-a s međunarodnim partnerima. U neovisnoj evaluaciji potpore EU-a vladavini prava i borbi protiv korupcije u partnerskim zemljama (2010.–2021.)[[144]](#footnote-145) zaključeno je da je EU uspio unaprijediti program vladavine prava, među ostalim u restriktivnim kontekstima te u nestabilnim i sukobima pogođenim državama. U dijalozima o ljudskim pravima s partnerskim zemljama redovito se raspravlja o pitanjima povezanima s vladavinom prava, uključujući pravo na pošteno suđenje i pravičan postupak, sprečavanje korupcije i borbu protiv korupcije te neovisnost pravosuđa. EU podupire partnerske zemlje u jačanju pravosudnih sustava, borbi protiv korupcije te podupiranju civilnog društva, boraca za ljudska prava i slobodnih medija kao ključnih aktera u promicanju vladavine prava.

1. **ZAKLJUČCI I SLJEDEĆI KORACI**

Kao temeljna vrijednost Unije, vladavina prava ključna je za stabilno, otporno, pravedno i demokratsko političko, gospodarsko i socijalno okruženje u EU-u. Sastavni je dio samog identiteta Europske unije[[145]](#footnote-146). Vladavina prava ključna je kako bi se građanima i poduzećima EU-a zajamčilo potpuno ostvarivanje njihovih prava. S obzirom na to da ruska agresija na Ukrajinu i dalje traje, potreba za proaktivnom obranom te očuvanjem demokracije, ljudskih prava i vladavine prava u EU-u i šire od ključne je važnosti.

Ovo izvješće važan je doprinos promicanju i zaštiti vladavine prava u svakoj državi članici i EU-u u cjelini. To je vidljivo i iz spremnosti na angažman i suradnju koju su države članice ponovno pokazale u pripremi ovogodišnjeg izvješća. Izvješće je postalo pravi pokretač pozitivnih reformi – ovogodišnje izdanje pokazuje da je u državama članicama u tijeku važan rad na praćenju provedbe preporuka iz prethodne godine i rješavanju utvrđenih problema. Provedba se odvija različitim brzinama te je na različitim razinama dovršenosti, pri čemu u nekim državama članicama i dalje postoje neki važni razlozi za zabrinutost, ali u navedenom jednogodišnjem okviru provedeno je, barem u određenoj mjeri, gotovo dvije trećine preporuka izdanih 2022., koje se odnose na važne reforme nacionalnih pravosudnih sustava, okvire za borbu protiv korupcije, pluralizam medija i druge institucijske sustave provjere i ravnoteže. Cilj je preporuka iz 2023. dodatno pomoći državama članicama i poduprijeti ih u nastojanjima da nastave s reformama koje su u tijeku i utvrde gdje bi mogla biti potrebna druga poboljšanja kako bi se riješili određeni problemi.

Ovim četvrtim izdanjem izvješće o vladavini prava i popratni ciklus rasprava s državama članicama, uključujući nacionalne parlamente, Europskim parlamentom i Vijećem postaju ustaljena praksa. Komisija isto tako sa zanimanjem iščekuje evaluaciju dijaloga Vijeća o vladavini prava tijekom španjolskog predsjedanja. Kao i dosad, Komisija je ovo izvješće pripremila na temelju kontinuiranog dijaloga s državama članicama, pri čemu je u potpunosti zadržala političku odgovornost za svoju ocjenu i izdane preporuke. U sljedećem izdanju pratit će se kretanja i ocijeniti provedba preporuka iz 2023.

Na početku novog godišnjeg ciklusa dijaloga o vladavini prava Komisija poziva Vijeće i Europski parlament da nastave održavati opće rasprave i rasprave o pojedinim zemljama na temelju ovog izvješća i da iskoriste priliku koju pružaju preporuke za daljnje razmatranje konkretne provedbe. Komisija pozdravlja i daljnje rasprave na nacionalnoj razini, u kojima sudjeluju nacionalni parlamenti, civilno društvo i drugi ključni akteri, ali i na europskoj razini, uz veći angažman građana. Komisija poziva države članice da se aktivno suoče s izazovima utvrđenima u izvješću i spremna im je pomoći u provedbi preporuka iz izvješća.

1. Utvrđeno je da je ostvaren znatan napredak ili da je potpuno provedeno više od četvrtine preporuka te da je ostvaren određeni napredak u provedbi oko 40 % preporuka. U provedbi preostalog dijela preporuka nije zabilježen napredak. [↑](#footnote-ref-2)
2. Uredba 2020/2092 od 16. prosinca 2020., SL L 433I, 22.12.2020. [↑](#footnote-ref-3)
3. Poglavlja o pojedinačnim zemljama dostupna su [ovdje](https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_hr). [↑](#footnote-ref-4)
4. Na te se preporuke u ovom izvješću upućuje u bilješkama, navedene su u Prilogu redoslijedom stupova i uključene u poglavlja o pojedinačnim zemljama. [↑](#footnote-ref-5)
5. Ocjene iz poglavlja o pojedinačnim zemljama ne dovode u pitanje buduće ocjene na temelju članka 24. Uredbe (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost ili članka 15. Uredbe (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike. [↑](#footnote-ref-6)
6. Komisija je u prosincu 2022. predložila mjere za jačanje uloge i neovisnosti tijela za jednakost. [↑](#footnote-ref-7)
7. Metodologija je dostupna [ovdje](https://commission.europa.eu/document/72ff8a72-5d69-49ba-8cb6-4300859ee175_hr). [↑](#footnote-ref-8)
8. Preporuke iz 2022. općenito se prenose u ovogodišnje izvješće, uz potrebne prilagodbe, ako mjere poduzete u državama članicama nisu dovele do napretka ili ako je ostvaren samo određeni napredak. [↑](#footnote-ref-9)
9. Načela na temelju kojih su preporuke pripremljene ista su kao i prošle godine. Vidjeti COM(2022) 500 final, str. 3.–4. i metodologiju za Izvješće o vladavini prava. Preporukama se ne dovode u pitanje postupci koje Komisija može pokrenuti na temelju drugih pravnih instrumenata, kao što su postupci zbog povrede prava ili Uredba o općoj uvjetovanosti. [↑](#footnote-ref-10)
10. Izvori korišteni za pripremu ovog izvješća uključuju pisane informacije dobivene od država članica, doprinose primljene tijekom ciljanog savjetovanja s dionicima i informacije dobivene od međunarodnih organizacija ili od nacionalnih tijela i dionika tijekom posjeta zemljama. Ocjena Komisije temelji se na tim izvorima, ali oni ne predstavljaju njezino mišljenje. Komisija ostaje odgovorna za svoje zaključke. [↑](#footnote-ref-11)
11. Vidjeti [ovdje](https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-input-member-states_hr). [↑](#footnote-ref-12)
12. Informacije o posjetima zemljama nalaze se u poglavljima o pojedinačnim zemljama. U okviru posjeta zemljama, koji su se održavali putem interneta, Komisija je razgovarala s nacionalnim tijelima država članica, uključujući pravosudna i neovisna tijela, tijelima za izvršavanje zakonodavstva i drugim dionicima, kao što su novinarska udruženja i civilno društvo. [↑](#footnote-ref-13)
13. Vidjeti [ovdje](https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_hr). [↑](#footnote-ref-14)
14. [Izvješće o vladavini prava za 2023. – doprinos dionika – Vijeće Europe. Europska komisija (europa.eu)](https://commission.europa.eu/document/1b2ce628-c3a6-44a3-9ff2-ddebfaf5fd26_hr). [↑](#footnote-ref-15)
15. U Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2023. predstavljena je komparativna analiza nacionalnih pravosudnih sustava. [↑](#footnote-ref-16)
16. Presuda Suda EU-a od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, t. 64.–74. [↑](#footnote-ref-17)
17. Upućivanje na ključne presude donesene u razdoblju nakon prethodnog izvješća nalazi se u odjeljku 4. [↑](#footnote-ref-18)
18. Kao što su Europska mreža sudbenih vijeća, Mreža predsjednika vrhovnih sudova Europske unije i Udruženje državnih vijeća i najviših upravnih sudova Europske unije te Vijeće odvjetničkih komora Europe. [↑](#footnote-ref-19)
19. Slike 49. i 51., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2023. [↑](#footnote-ref-20)
20. Sud EU-a potvrdio je da, ako sudbeno vijeće sudjeluje u postupku imenovanja koji uključuje politička tijela, ono može doprinijeti objektivnosti tog postupka ograničavanjem diskrecijskog prava političkih tijela u izvršavanju ovlasti, pod uvjetom da je takvo vijeće dovoljno neovisno od izvršne i zakonodavne vlasti i tijela kojem podnosi mišljenje. Vidjeti npr. presudu od 2. ožujka 2021., A. B. i drugi (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), C-824/18, t. 123.–125., i navedenu sudsku praksu. [↑](#footnote-ref-21)
21. Vidjeti posebno Preporuku CM/Rec(2010)12 Vijeća Europe. [↑](#footnote-ref-22)
22. Preporuke se odnose na BG, ES i SK. [↑](#footnote-ref-23)
23. Vidjeti presude od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska, C-791/19, t. 98.–108.; od 20. travnja 2021., Repubblika i Il-Prim Ministru, C-896/19, t. 66.; od 2. ožujka 2021., A. B. i drugi (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours), C-824/18, t. 66., 124. i 125.; i od 19. studenoga 2019., A. K. i drugi, spojeni predmeti C-585/18, C-624/18 i C-625/18, t. 137. i 138. [↑](#footnote-ref-24)
24. Preporuke se odnose na IE, EL, LV, LT, MT, AT, SI, FI i SE. [↑](#footnote-ref-25)
25. Preporuka se odnosi na SK. [↑](#footnote-ref-26)
26. Preporuka se odnosi na HU. [↑](#footnote-ref-27)
27. Preporuke se odnose na CZ, ES, CY, AT, PL, SI i SK. [↑](#footnote-ref-28)
28. Sud je nedavno podsjetio na to načelo u predmetima koji se odnose na stegovno vijeće poljskog Vrhovnog suda (presuda od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska, C-204/21) i rumunjsku pravosudnu inspekciju (presuda od 11: svibnja 2023., Inspecţia Judiciară, predmet 817/21 i 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i drugi/Inspecția Judiciară i drugi, spojeni predmeti C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19). [↑](#footnote-ref-29)
29. Sud Europske unije, presuda od 25. srpnja 2018., LM, C-216/18 PPU, t. 67. [↑](#footnote-ref-30)
30. Preporuka se odnosi na BG. [↑](#footnote-ref-31)
31. Predsjednik Vrhovnog upravnog suda i prvi predsjednik Vrhovnog suda zatražili su od Ustavnog suda da sporne odredbe proglasi neustavnima (predmet je i dalje u tijeku). [↑](#footnote-ref-32)
32. Preporuke se odnose na BE, DK, DE, FR, HR, LT, PT, RO i SI. [↑](#footnote-ref-33)
33. Preporuke se odnose na FR, IT, MT, NL i PT. [↑](#footnote-ref-34)
34. Preporuka br. R(2000)21 Odbora ministara Vijeća Europe o slobodi obavljanja odvjetničke djelatnosti. [↑](#footnote-ref-35)
35. Preporuke se odnose na LT, LU, IE. [↑](#footnote-ref-36)
36. Organizacija Transparency International (2023.) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> [↑](#footnote-ref-37)
37. Četiri države članice (Danska, Finska, Švedska i Nizozemska) imaju 80 ili više od maksimalnih 100 bodova prema indeksu, a još ih pet (Njemačka, Irska, Estonija, Belgija i Francuska) ima više od 72 boda. Prosjek EU-a je 64 od maksimalnih 100 bodova. [↑](#footnote-ref-38)
38. Rezultati manji od 50 bodova zabilježeni su u Rumunjskoj (46), Bugarskoj (43) i Mađarskoj (42). [↑](#footnote-ref-39)
39. Posebno istraživanje [Eurobarometra br. 534](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2968) o korupciji (2023.) i istraživanje Flash [Eurobarometar br. 524](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2969) o stavovima poduzeća o korupciji u EU-u (2023.). Prethodne skupove podataka čine Posebno istraživanje Eurobarometra br. 523 (2022.) i istraživanje Flash Eurobarometar br. 507 (2022.). [↑](#footnote-ref-40)
40. Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC) zahtijeva od država stranaka da, u skladu s temeljnim načelima svojih pravnih sustava, razvijaju, provode ili održavaju učinkovite i koordinirane politike za borbu protiv korupcije kojima se promiče sudjelovanje društva i koje odražavaju načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integriteta, transparentnosti i odgovornosti. Sve države članice i EU stranke su Konvencije. Vidjeti i [Izjavu iz Kuala Lumpura o strategijama za borbu protiv korupcije](https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2013/10/corruption/Kuala_Lumpur_Statement_on_Anti-Corruption_Strategies_Final_21-22_October_2013.pdf). [↑](#footnote-ref-41)
41. Trenutačno 20 država članica ima posebne strategije ili programe za borbu protiv korupcije; gotovo sve ostale imaju sastavnice borbe protiv korupcije u drugim nacionalnim strategijama i akcijskim planovima. [↑](#footnote-ref-42)
42. Preporuka se odnosi na SI. [↑](#footnote-ref-43)
43. Međunarodni standardi prvenstveno su UNCAC; Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji i njegova Građanskopravna konvencija o korupciji; te Konvencija OECD-a o borbi protiv podmićivanja stranih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama. Na razini EU-a Komisija je 3. svibnja 2023. predložila Direktivu o borbi protiv korupcije, COM(2023) 234 final, čiji je cilj ažurirati i ojačati okvir kaznenog pravosuđa EU-a. [↑](#footnote-ref-44)
44. Preporuke se odnose na FI i SE. [↑](#footnote-ref-45)
45. Preporuke se odnose na SK i PT. [↑](#footnote-ref-46)
46. Preporuke se odnose na BG i RO. [↑](#footnote-ref-47)
47. Posebno istraživanje [Eurobarometra 534](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2968) o stavovima građana o korupciji u EU-u (2023.). [↑](#footnote-ref-48)
48. Preporuke se odnose na CZ, ES i HR. [↑](#footnote-ref-49)
49. Preporuka se odnosi na PL. [↑](#footnote-ref-50)
50. Kako je navedeno u Izvješću o vladavini prava za 2020., zbog nedostatka ujednačenih, ažuriranih i konsolidiranih statističkih podataka o svim državama članicama teže je pratiti i uspoređivati uspješnost provedbe istraga i progona kaznenih djela korupcije. Ocjena se temelji na podacima koje su dostavile države članice. [↑](#footnote-ref-51)
51. Preporuke se odnose na BG, EL, HU, MT i SI. [↑](#footnote-ref-52)
52. JOIN(2023) 12 final, str. 4. [↑](#footnote-ref-53)
53. Do sukoba interesa dolazi kad javni dužnosnik ima privatni ili profesionalni interes koji bi mogao ometati nepristrano i objektivno obavljanje njegovih dužnosti. Vidjeti Vijeće Europe, Preporuka Rec(2000)10 o kodeksima ponašanja za javne dužnosnike. [↑](#footnote-ref-54)
54. Preporuke se odnose na BE, BG, CZ, EE, IT, SK i FI. [↑](#footnote-ref-55)
55. OECD (2021.), Lobiranje u 21. stoljeću. [↑](#footnote-ref-56)
56. OECD (2010.), Preporuka Vijeća o načelima transparentnosti i integriteta pri lobiranju; Standardi Vijeća Europe o transparentnosti lobiranja, Preporuka CM/Rec(2017)2. [↑](#footnote-ref-57)
57. Preporuke se odnose na BE, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, RO i SK. [↑](#footnote-ref-58)
58. Preporuke se odnose na BE, CZ, DK, DE, HU, NL, i SE […]. [↑](#footnote-ref-59)
59. Preporuke se odnose na DK, IE, ES, CY, HU, AT, PL, PT i SK. [↑](#footnote-ref-60)
60. Direktiva 2019/1937 o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL L 305, 26.11.2019.). [↑](#footnote-ref-61)
61. Austrija, Bugarska, Češka, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Luksemburg, Irska, Italija, Mađarska, Nizozemska, Rumunjska, Slovenija i Španjolska. Komisija trenutačno procjenjuje usklađenost prijavljenih mjera za prenošenje s Direktivom (EU) 2019/1937. [↑](#footnote-ref-62)
62. Posebno istraživanje [Eurobarometra 534](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2968) o stavovima građana o korupciji u EU-u (2023.). [↑](#footnote-ref-63)
63. O borbi protiv korupcije u Zajedničkoj komunikaciji o borbi protiv korupcije JOIN(2023) 12 final, Bruxelles, 3.5.2023., str. 7. [↑](#footnote-ref-64)
64. Preporuka se odnosi na IT. [↑](#footnote-ref-65)
65. Izvješće Komisije „Programi za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima u Europskoj uniji” doneseno 23. siječnja 2019., COM(2019) 12. [↑](#footnote-ref-66)
66. Komisija je pokrenula postupke zbog povrede u pogledu programa Cipra i Malte. [↑](#footnote-ref-67)
67. Komisija je 21. ožujka 2023. pokrenula postupak protiv Malte na Sudu Europske unije (predmet C-181/23 u tijeku). [↑](#footnote-ref-68)
68. Preporuka u kontekstu ruske invazije na Ukrajinu u pogledu programa za dodjelu državljanstva ulagačima i programa za dodjelu prava boravka ulagačima

    donesena 28. ožujka 2022., C(2022) 2028. [↑](#footnote-ref-69)
69. Programi za dodjelu prava boravka ulagačima provode se u ukupno 19 država članica: Bugarskoj, Češkoj, Estoniji, Irskoj, Grčkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Hrvatskoj, Italiji, Cipru, Latviji, Litvi, Luksemburgu, Malti, Nizozemskoj, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj i Slovačkoj. [↑](#footnote-ref-70)
70. Irska, Portugal i Nizozemska. [↑](#footnote-ref-71)
71. Španjolska i Litva. [↑](#footnote-ref-72)
72. Komisija će voditi taj posao u bliskoj suradnji s državama članicama. To će biti važna sastavnica u razvoju budućih inicijativa za borbu protiv korupcije. Vidjeti Zajedničku komunikaciju o borbi protiv korupcije, JOIN(2023) 12. [↑](#footnote-ref-73)
73. Flash [Eurobarometar 524](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2969) o stavovima poduzeća prema korupciji u EU-u (2023.). [↑](#footnote-ref-74)
74. Alat za praćenje medijskog pluralizma važan je izvor informacija za Komisijina izvješća o vladavini prava. To je znanstveni sveobuhvatan alat za bilježenje stanja medijskih okvira, u kojem se evidentiraju pojedinosti o prijetnjama medijskom pluralizmu i slobodi medija u državama članicama i određenim državama kandidatkinjama. Sufinancira se sredstvima EU-a, a Centar za slobodu i pluralizam medija neovisno ga i redovito provodi od 2013./2014. Komisija se koristila i drugim izvorima, kao što su Svjetski indeks slobode medija organizacije Reporteri bez granica i Platforma Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara, kako je navedeno u poglavljima o pojedinačnim zemljama. [↑](#footnote-ref-75)
75. Taj je pokazatelj u MPM-u za 2023. preimenovan u „Pluralnost pružatelja medijskih usluga”. [↑](#footnote-ref-76)
76. Uzlaznim redoslijedom rizika Hrvatska, Cipar, Grčka, Slovenija i Malta smatraju se zemljama „visokog rizika”, dok se Bugarska, Poljska, Rumunjska i Mađarska smatraju zemljama „vrlo visokog rizika”. U Izvješću o praćenju medijskog pluralizma poziva se na oprez u svakoj usporedi između njegovih rangiranja i onih objavljenih u okviru drugih indeksa (kao što je Svjetski indeks slobode medija Reportera bez granica) s obzirom na upotrebu različitih metodologija, pokazatelja i opsega. [↑](#footnote-ref-77)
77. Direktiva (EU) 2018/1808 od 14. studenoga 2018. [↑](#footnote-ref-78)
78. Preporuka se odnosi na HU. [↑](#footnote-ref-79)
79. Preporuka CM/Rec(2018)11 Odbora ministara državama članicama o pluralizmu medija i transparentnosti vlasništva nad medijima. [↑](#footnote-ref-80)
80. Zakonodavstvo EU-a sadržava i relevantne odredbe: Direktiva 2010/13/EU od 10. ožujka 2010. kako je izmijenjena Direktivom 2018/1808 od 14. studenoga 2018.; opće (nesektorske) obveze transparentnosti stvarnog vlasništva sadržane su i u direktivama o sprečavanju pranja novca (Direktivi 2018/843 od 30. svibnja 2018. i Direktivi 2015/849 od 20. svibnja 2015.); odredbe o transparentnosti vlasništva nad medijima uključene su i u [Europski akt o slobodi medija – Prijedlog uredbe i preporuke](https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/library/european-media-freedom-act-proposal-regulation-and-recommendation). [↑](#footnote-ref-81)
81. Preporuke se odnose na CZ i FR. [↑](#footnote-ref-82)
82. Preporuke se odnose na BG, HR, CY, HU i AT. [↑](#footnote-ref-83)
83. Protokol (br. 29) o sustavu javne radiodifuzije u državama članicama, priložen Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije. [↑](#footnote-ref-84)
84. Preporuka Vijeća Europe CM/Rec(2012)1 o upravljanju javnim medijima. [↑](#footnote-ref-85)
85. Preporuke se odnose na CZ, CY, HU, MT, PL, RO i SK. [↑](#footnote-ref-86)
86. Preporuke se odnose na BE, DK, DE, EE, ES, LU, MT, AT i FI. [↑](#footnote-ref-87)
87. Upozorenja se bilježe na Platformi Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara i Platformi za mapiranje slobode medija (VFO). U razdoblju 2021.–2022. Platforma za mapiranje slobode medija zabilježila je pad upozorenja od 10 % u državama članicama EU-a. [↑](#footnote-ref-88)
88. Preporuka o sigurnosti novinara iz 2021. (C(2021) 6650, 16. rujna 2021.). [↑](#footnote-ref-89)
89. Strukturirani dijalog o toj temi trebao bi se održati na Europskom forumu za informativne medije u studenome 2023. [↑](#footnote-ref-90)
90. Preporuka Komisije iz 2022. o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava koji su uključeni u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka (C(2022) 2428, 27. travnja 2022.) uključuje mjere povezane s primjenjivim okvirima, među ostalim klevetu, osposobljavanje, informiranje, mehanizme potpore, prikupljanje podataka, izvješćivanje i praćenje. Očekuje se da će države članice do kraja 2023. Komisiji dostaviti izvješće o provedbi ove Preporuke. [↑](#footnote-ref-91)
91. Preporuke se odnose na HR, EL, IE, IT, MT, SI i SK. [↑](#footnote-ref-92)
92. Izjava Europske komisije od 30. svibnja 2023. o poljskom zakonu o osnivanju Državnog odbora za ispitivanje utjecaja Rusije na unutarnju sigurnost. Predsjednik Republike predložio je 2. lipnja 2023. izmjene zakona, koje trenutačno razmatra senat. [↑](#footnote-ref-93)
93. Preporuke se odnose na EL, CY, LU, MT, PT, RO i SK. [↑](#footnote-ref-94)
94. Sud EU-a, presuda od 22. veljače 2022., RS (Učinak odluka ustavnog suda), C-430/21, EU:C:2022:99, točka 38. [↑](#footnote-ref-95)
95. Vidjeti [priopćenje za medije](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_23_842). [↑](#footnote-ref-96)
96. Pariškim načelima UN-a, koje je 1993. podržala Opća skupština UN-a (Rezolucija A/RES/48/134), utvrđuju se glavni kriteriji koje moraju ispuniti nacionalne institucije za ljudska prava. Nacionalne institucije za ljudska prava periodično se akreditiraju pred Pododborom za akreditaciju Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava. [↑](#footnote-ref-97)
97. Načela Venecijanske komisije za pravobranitelje. [↑](#footnote-ref-98)
98. COM(2022) 688 final i COM(2022) 689 final. [↑](#footnote-ref-99)
99. Preporuke se odnose na HR, LT i PL. [↑](#footnote-ref-100)
100. Preporuke se odnose na CZ, IT, MT i RO. [↑](#footnote-ref-101)
101. Preporuka se odnosi na PL. [↑](#footnote-ref-102)
102. Donošenje potrebnih mjera za izvršenje presude ESLJP-a nadzire Odbor ministara Vijeća Europe. [↑](#footnote-ref-103)
103. <https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_hr>.  [↑](#footnote-ref-104)
104. COM(2022) 716 final. [↑](#footnote-ref-105)
105. U skladu s ocjenom nevladine organizacije CIVICUS (nevladina organizacija). Ocjene se dodjeljuju na ljestvici od pet kategorija: otvoreno, suženo, ometano, potisnuto i zatvoreno. U usporedbi s 2022. jedna je država članica pala s ocjene „suženo” na „ometano”. [↑](#footnote-ref-106)
106. Preporuke se odnose na DE, IE, EL, HU, PL i SE. [↑](#footnote-ref-107)
107. Rasprava je bila usmjerena na ključna zbivanja u Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Sloveniji i Švedskoj. [↑](#footnote-ref-108)
108. Rasprava je bila usmjerena na ključna zbivanja u Slovačkoj, Finskoj, Belgiji, Bugarskoj i Češkoj. [↑](#footnote-ref-109)
109. Zaključci predsjedništva – Evaluacija godišnjeg dijaloga o vladavini prava, 19. studenoga 2019. [↑](#footnote-ref-110)
110. Rezolucija Europskog parlamenta od 30. ožujka 2023. o izvješću Komisije o vladavini prava za 2022. (P9\_TA(2023)0094). [↑](#footnote-ref-111)
111. <https://www.europarl.europa.eu/committees/hr/libe-democracy-rule-of-law-and-fundament/product-details/20190103CDT02662> [↑](#footnote-ref-112)
112. Više informacija o mreži dostupno je na internetskim stranicama Komisije: [Mreža nacionalnih kontaktnih točaka za vladavinu prava (europa.eu)](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/network-national-contact-points-rule-law_hr) [↑](#footnote-ref-113)
113. Vidjeti <https://epd.eu/wp-content/uploads/2023/02/rule-of-law-2023-report-statement.pdf> [↑](#footnote-ref-114)
114. [Izvješće o vladavini prava za 2023. (europa.eu)](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_hr). [↑](#footnote-ref-115)
115. U Belgiji, Njemačkoj i Hrvatskoj. [↑](#footnote-ref-116)
116. Zajednička komunikacija o borbi protiv korupcije, JOIN(2023) 12 final, 3. svibnja 2023.; i Prijedlog direktive o borbi protiv korupcije, COM(2023) 234 final, 3. svibnja 2023. [↑](#footnote-ref-117)
117. Prijedlog o osnivanju međuinstitucijskog tijela za etička pitanja, COM(2023) 311 final, 8. lipnja 2023. [↑](#footnote-ref-118)
118. Nastavlja se rad na Preporuci o sigurnosti novinara iz 2021. (C(2021) 6650, 16. rujna 2021.) i prijedlozima za zaštitu novinara i boraca za ljudska prava koji su uključeni u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”, C(2022) 2428 i COM(2022) 177, 27. travnja 2022.). [↑](#footnote-ref-119)
119. Prijedlog uredbe o uspostavi zajedničkog okvira za medijske usluge na unutarnjem tržištu (Europski akt o slobodi medija), COM(2022) 457, 16. rujna 2022. [↑](#footnote-ref-120)
120. Izvješće o istrazi navodnih kršenja i nepravilnosti u primjeni prava Unije u pogledu uporabe Pegasusa i ekvivalentnog špijunskog softvera za nadzor ([2022/2077(INI)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2022/2077(INI))). [↑](#footnote-ref-121)
121. Prijedlog preporuke Europskog parlamenta o istrazi navodnih kršenja i nepravilnosti u primjeni prava Unije u pogledu uporabe Pegasusa i ekvivalentnog špijunskog softvera za nadzor, PEGA/9/11041/2023/2500(RSP). [↑](#footnote-ref-122)
122. COM(2022) 688 final i COM(2022) 689 final. [↑](#footnote-ref-123)
123. Presuda Suda Europske unije od 11. svibnja 2023., Inspecţia Judiciară, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391. [↑](#footnote-ref-124)
124. Presuda Suda Europske unije od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442. [↑](#footnote-ref-125)
125. Konkretno, Komisija je 15. veljače 2023. odlučila pokrenuti postupak zbog povrede prava EU-a protiv Poljske zbog ozbiljne zabrinutosti u vezi s poljskim Ustavnim sudom i njegovom nedavnom sudskom praksom kojom se osporava nadređenost prava EU-a. [↑](#footnote-ref-126)
126. COM(2022) 518 final. [↑](#footnote-ref-127)
127. Postupak je pokrenula Komisija 2017. [↑](#footnote-ref-128)
128. Postupak je pokrenuo Europski parlament 2018. [↑](#footnote-ref-129)
129. Komisija je 27. travnja 2022. prvi put poduzela korak postupka uspostavljen na temelju članka 6. stavka 1. Uredbe o općoj uvjetovanosti. [↑](#footnote-ref-130)
130. Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/2506 od 15. prosinca 2022. o mjerama za zaštitu proračuna Unije od povreda načelâ vladavine prava u Mađarskoj, SL L 325, 20.12.2022., str. 94.–109. [↑](#footnote-ref-131)
131. U skladu s Uredbom o uvjetovanosti Mađarska može podnijeti dodatne prijedloge korektivnih mjera putem pisane obavijesti. Na temelju toga, ako Komisija smatra da su problemi djelomično ili u cijelosti riješeni, Vijeću podnosi prijedlog provedbene odluke o prilagodbi ili ukidanju donesenih mjera. [↑](#footnote-ref-132)
132. [Europski semestar 2023.:Proljetni paket](https://commission.europa.eu/publications/2023-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_hr). [↑](#footnote-ref-133)
133. [Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2023. | Europska komisija (europa.eu)](https://commission.europa.eu/document/db44e228-db4e-43f5-99ce-17ca3f2f2933_hr). [↑](#footnote-ref-134)
134. Slike 53. i 54., Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2023. [↑](#footnote-ref-135)
135. COM(2019) 498 za Bugarsku, COM(2022) 664 za Rumunjsku. [↑](#footnote-ref-136)
136. EU podupire provedbu 16. cilja održivog razvoja iz Programa održivog razvoja do 2030., posebno cilja 16.3. koji obuhvaća „promicanje vladavine prava na nacionalnoj i međunarodnoj razini te osiguravanje jednakog pristupa pravosuđu za sve”. U trenutačnom postupku pripreme sastanka na vrhu o budućnosti EU podupire koncept vladavine prava glavnog tajnika UN-a kako je utvrđen u izvješću Naš zajednički program u kojem se „potvrđuje da su vladavina prava i ljudska prava središnji aspekti naših najvećih izazova te da su ključni za njihovo rješavanje”. Nadalje, EU je predan jačanju odgovornosti za teška kršenja i povrede međunarodnog prava o ljudskim pravima te kršenja međunarodnog humanitarnog prava, čime se okončava nekažnjavanje. [↑](#footnote-ref-137)
137. Venecijanska komisija, Skupina država protiv korupcije (GRECO), Parlamentarna skupština Vijeća Europe (PACE), Europski sud za ljudska prava (ESLJP). [↑](#footnote-ref-138)
138. [Deklaracija sa sastanka na vrhu o demokraciji – 29. ožujka 2023.](https://www.state.gov/declaration-of-the-summit-for-democracy-2023/) [↑](#footnote-ref-139)
139. Vidjeti [ovdje](https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/). [↑](#footnote-ref-140)
140. Komunikacija o politici proširenja EU-a za 2022., COM(2022) 528, 12. listopada 2022. [↑](#footnote-ref-141)
141. Unapređenje pristupnog procesa – Vjerodostojna perspektiva EU-a za zapadni Balkan, COM(2020) 57 final. [↑](#footnote-ref-142)
142. [Akcijski plan EU-a za ljudska prava i demokraciju za razdoblje 2020.–2024.](https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf) [↑](#footnote-ref-143)
143. [Ciljevi održivog razvoja](https://www.un.org/sustainabledevelopment/). [↑](#footnote-ref-144)
144. [Evaluacija](https://international-partnerships.ec.europa.eu/publications/evaluation-european-union-support-rule-law-and-anticorruption-partner-countries-2010-2021_hr) je objavljena u prosincu 2022. Ta strateška evaluacija pruža neovisnu i na dokazima utemeljenu ocjenu uspješnosti potpore Europske unije vladavini prava u partnerskim zemljama. [↑](#footnote-ref-145)
145. Kako je nedavno istaknuo Sud Europske unije u presudi od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442. [↑](#footnote-ref-146)