Europski parlament
2019-2024

Odbor za pravna pitanja

2023/2113(INI)

29.11.2023

MIŠLJENJE

Odbora za pravna pitanja

upućeno Odboru za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

o Izvješću Komisije o vladavini prava za 2023.
(2023/2113(INI))

Izvjestitelj za mišljenje (*): Adrián Vázquez Lázara

(*) Pridruženi odbor – članak 57. Poslovnika

PA_NonLeg

PRIJEDLOZI

Odbor za pravna pitanja poziva Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove da kao nadležni odbor u prijedlog rezolucije koji će usvojiti uvrsti sljedeće prijedloge:

Općenito

1. podsjeća da se pravna struktura Unije temelji na osnovnoj pretpostavci da svaka država članica dijeli sa svim drugim državama članicama niz zajedničkih vrijednosti na kojima počiva EU, kako je navedeno u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji[1]; nadalje podsjeća da je vladavina prava, kako je utvrđena u primarnom pravu EU-a i dodatno definirana u sudskoj praksi Suda Europske unije, srodna demokraciji i temeljnim pravima; podsjeća da su vladavina prava i međunarodni poredak utemeljen na pravilima ključni za borbu protiv širenja autoritarnih režima i kršenja međunarodnog prava te pomoći u konsolidaciji demokratskih struktura i zaštiti ljudskih prava; naglašava da svako nazadovanje vladavine prava, koja je utemeljena na diobi i ravnoteži vlasti) u bilo kojoj državi članici znatno utječe na zajedničko područje slobode, sigurnosti i pravde, kao i na uzajamno povjerenje i uzajamno priznavanje koji su vodeća načela prava EU-a u tom području[2];

2. pozdravlja Četvrto izvješće o vladavini prava („Izvješće”) Komisije i smatra da je periodično preispitivanje vladavine prava ključan alat za praćenje; u tom kontekstu naglašava da je važno da Komisija pri ocjenjivanju primjenjuje jasne i objektivne kriterije i na taj način izbjegne tvrdnje o nejednakom postupanju prema državama članicama ili upotrebi samo odabranih podataka; u tom pogledu pozdravlja pristup Komisije utemeljen na prikupljanju doprinosa od država članica, čime se potiče zajednički dijalog; pozdravlja novu klasifikaciju koju je Komisija usvojila radi mjerenja napretka u odnosu na prijašnje preporuke, a sastoji se od četiri kategorije: (a) bez napretka, (b) određeni napredak, (c) znatan napredak i (d) potpuna provedba; s obzirom na probleme država članica povezane s prikupljanjem statističkih podataka, ističe da su alati Vijeća Europe poput izvješća Europske komisije za učinkovitost pravosuđa (CEPEJ) Vijeća Europe[3] korisni, čime se u najvećoj mogućoj mjeri stvara konvergencija različitih unosa podataka;

Pravosuđe

3. prepoznaje važnost koja se pravosudnim sustavima pridaje izvješćivanjem o vladavini prava, posebno u pogledu zakonitosti, neovisnosti i nepristranosti sudaca te njihova imenovanja, promaknuća i razrješenja, kao i sudskih odluka; potvrđuje da ne postoji zajednički sustav EU-a za imenovanje sudaca; podsjeća, međutim, da se sve države članice moraju pridržavati minimalnih standarda Vijeća Europe[4] i Suda Europske unije[5]; u tom kontekstu naglašava važnost neovisnih sudbenih vijeća koja moraju biti

[1] Vidjeti mišljenje 2/2013 Suda Europske unije (puni sastav) od 18. prosinca 2014., ECLI:EU:C:2014:2454, točka 168.
[2] Ibid., točka 191.
[3] Evaluacijski ciklusi CEPEJ-a
[4] Brifing – „Standardi Vijeća Europe o neovisnosti pravosuđa”, Europski parlament, Glavna uprava za usluge parlamentarnih istraživanja, 25. svibnja 2021.
[5] Na primjer, presuda Suda (veliko vijeće) od 27. veljače 2018. u predmetu C-64/16, *Associação Sindical dos*

sastavljena od velike većine sudaca koje su izabrali njihovi kolege i koji imaju znatne ovlasti u pogledu odabira, napredovanja i stegovnih postupaka koji se odnose na suce; duboko žali zbog toga što nisu sve države članice u potpunosti ispunile svoje obveze u tom pogledu; žali zbog razornog učinka koji to ima na neovisnost i integritet njihovih pravosudnih sustava;

4. uviđa da su u određenoj mjeri provedene gotovo dvije trećine preporuka izdanih 2022. u vezi s važnim reformama; međutim, zabrinut je zbog broja problema utvrđenih u prethodnim izvješćima o vladavini prava koji još nisu riješeni; potiče Komisiju da i dalje pomno prati pravne okvire država članica kako bi ocijenila njihovu usklađenost s navedenim preporukama te poziva Komisiju da postane ustrajnija u provedbi tih ključnih reformi u slučajevima kada sustavi država članica ne funkcioniraju u skladu s propisanim standardima; poziva Komisiju da poduzme daljnje korake kako bi se u potpunosti odgovorilo na preporuke koje je Parlament iznio u svojim prethodnim rezolucijama;

5. pozdravlja stalnu potporu koja se pruža relevantnim dionicima putem namjenskih programa, kao što je program Građani, jednakost, prava i vrijednosti; pozdravlja financiranje putem programa Pravosuđe za potporu pravosudnoj suradnji u građanskim i kaznenim stvarima te za doprinos daljnjem razvoju europskog pravosuđa, kojim se jačaju demokracija, vladavina prava i temeljna prava;

6. potiče Komisiju da više ulaže u podizanje razine osviještenosti o vrijednostima Unije i primjenjivim alatima, uključujući godišnje izvješće, posebno u zemljama u kojima postoji ozbiljna zabrinutost;

7. potvrđuje da je u posljednjem izvješću kad je riječ o neovisnosti pravosuđa vidljiv određeni stupanj napretka u nekoliko različitih država članica; u tom pogledu pozdravlja uskraćivanje sredstava EU-a, kad je to potrebno, u okviru mehanizma uvjetovanosti[6], kako je potvrdio Sud EU-a[7], ili u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost[8]; međutim, ističe da su povrede neovisnosti pravosuđa i dalje razlog za zabrinutost u nekim državama članicama, kao što su aktualni stegovni postupci protiv sudaca zbog sadržaja njihovih odluka, problemi sa sastavom sudbenih vijeća i sa sastavom najviših nacionalnih sudova s obzirom na načelo zakonom ustanovljenog suda itd.;

8. podsjeća da su za učinkovit i pravedan pravosudni sustav koji svima jamči pristup pravosuđu potrebni odgovarajuća proračunska sredstva i financiranje pravosudnih tijela; žali zbog toga što su u Izvješću i dalje vidljivi ozbiljni nedostaci u tom pogledu, koji čini se posebno otežavaju donošenje presuda u slučajevima korupcije na najvišoj razini;

Juízes Portugueses / *Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, ili presuda Suda (veliko vijeće) od 19. studenoga 2019., *A.K.* / *Krajowa Rada Sądownictwa*, u spojenim predmetima C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982. Vidjeti i brifing – „Sudska praksa Suda Europske unije o neovisnosti pravosuđa”, Europski parlament Glavna uprava za usluge parlamentarnih istraživanja, 19. srpnja 2021.

[6] Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, (SL L 433 I, 22.12.2020., str. 1.).

[7] Vidjeti presudu Suda (puni sastav) od 16. veljače 2022., *Mađarska* / *Europski parlamenta i Vijeće Europske unije*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 i presudu Suda (puni sastav) od 16. veljače 2022., *Poljska* / *Europski parlament i Vijeće Europske unije*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

[8] Uredba (EU) 2012/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2. 2021., str. 17.).

naglašava, međutim, da i građani moraju imati pristup dostatnoj pravnoj pomoći i pravnim lijekovima; u tom kontekstu poziva Komisiju da u sljedeće izvješće o vladavini prava uključi ocjene primjene pravne stečevine EU-a o pravnoj pomoći u građanskim i kaznenim stvarima, kao što je Direktiva Vijeća 2003/8/EZ od 27. siječnja 2023. o unapređenju pristupa pravosuđu u prekograničnim sporovima utvrđivanjem minimalnih zajedničkih pravila o pravnoj pomoći u takvim sporovima[9], s obzirom na to da je iz sudske prakse Suda EU-a vidljivo da još uvijek postoje nedoumice o njezinu tumačenju;

9. podsjeća i da se državna odvjetništva, bez obzira na njihovo mjesto u nacionalnom sustavu podjele ovlasti između triju grana vlasti, moraju oduprijeti neopravdanom političkom pritisku; napominje da je u nekim državama članicama postignut određeni stupanj napretka; međutim, žali zbog toga što još uvijek postoje sustavi u kojima vlada u određenim slučajevima može donositi obvezujuće odluke koje se odnose na državne odvjetnike kad je njihov mandat povezan s političkim procesom ili kad se spajaju funkcije ministra i glavnog državnog odvjetnika, čime se omogućuje neprimjeren politički utjecaj i otežava uzajamno priznavanje[10];

10. posebno ističe da problem „rotirajućih vrata” ne podrazumijeva samo zabrinutost zbog prelaska bivših ministara u privatni sektor nakon obnašanja javne dužnosti, već obuhvaća situacije u kojima pojedinci mogu preuzeti ključne uloge u pravosuđu ili uredima državnih odvjetnika odmah nakon što su obnašali dužnost ministara ili pripadali političkoj stranci;

11. poziva Komisiju da uzme u obzir takve primjere u svojim predstojećim izvješćima o vladavini prava u Europskoj uniji; potiče Komisiju da odlučno pozove države članice da se suzdrže od tih praksi, posebno provedbom pravnih odredbi kojima se bivšim ministrima i visokorangiranim političkim ličnostima proaktivno onemogućava da preuzmu vodeće položaje na visokim sudovima ili u uredima državnih odvjetnika, čime se štiti neovisnost i integritet tih ključnih institucija;

Borba protiv korupcije

12. podsjeća da je borba protiv korupcije ključna za očuvanje vladavine prava i poticanje povjerenja građana u javne institucije; nadalje podsjeća da je za njegovu učinkovitost potreban čvrst pravni i administrativni okvir za borbu protiv korupcije koji se temelji na integritetu, transparentnosti i odgovornosti, posebno u javnom životu, s naglaskom na objavljivanju izjava o interesima i zaštiti zviždača gdje je to primjenjivo;

13. navodi da je korupcija prijetnja koja može uništiti demokracije i narušiti povjerenje građana u institucije i da je se mora suzbijati u svim njezinim oblicima; ističe da se organizirani kriminal često služi korupcijom kao sredstvom za infiltriranje u gospodarstvo i kontrolu nad njime; zabrinut je zbog toga što je u najnovijem izvješću vidljivo da u nekoliko država članica nije ostvaren napredak u pogledu preventivnih mjera za suzbijanje korupcije ili je napredak jako spor; iznimno je zabrinut zbog nesklonosti uspostavi registara lobista, registara transparentnosti i odgovarajućih sustava imovinskih kartica za nositelje javnih dužnosti i više dužnosnike, kao i zbog

[9] SL L 26, 31.1.2003., str. 41.; i njezin ispravak (SL L 32, 7.2.2003., str. 15.).
[10] Na primjer, Mišljenje br. 9 Savjetodavnog vijeća europskih tužitelja od 17. prosinca 2014. o europskim normama i načelima u vezi s državnim odvjetnicima.

nedostatka političke volje za strogim pravilima u pogledu politika „rotirajućih vrata”; u tom kontekstu ističe važnost transparentnog zakonodavnog postupka s dalekosežnim pristupom dokumentima i pravila za osiguravanje najvišeg stupnja transparentnosti i odgovornosti u javnim upravama i postupcima javnog odlučivanja u cilju sprečavanja korupcije[11];

14. u tom kontekstu poziva i sve institucije EU-a da se pridržavaju najviših mogućih standarda u cilju sprečavanja korupcije, kao što su, među ostalim, osnivanje učinkovitog tijela EU-a za etička pitanja, potpuna primjena Uredbe 1049/2001[12] o pristupu dokumentima i potpuna primjena načela uvjetovanosti u pogledu registra transparentnosti EU-a; poziva države članice da što prije pokušaju postići dogovor o predloženoj direktivi o borbi protiv korupcije kako bi se uspostavio homogeni zajednički okvir kodeksa ponašanja, standarda za sprečavanje sukoba interesa i pravila kojima se osigurava transparentnost postupaka;

15. prepoznaje znatno povećanje kvantitativne važnosti sredstava koja dodjeljuje Europska unija posljednjih godina, uključujući sredstva instrumenta NextGenerationEU; potvrđuje da je, kao rezultat toga, postalo iznimno važno da u zakonodavstvu država članica postoje pravne odredbe osmišljene za sprečavanje zlouporabe tih sredstava;

16. podsjeća da nijedan sektor nije siguran od rizika od korupcije, uključujući one koji upravljaju znatnim javnim sredstvima ili pristupom kritičnoj infrastrukturi i uslugama, kao što su zdravstvena skrb i građevinarstvo; naglašava da organizirane kriminalne skupine imaju sve važniju ulogu u aktivnostima, koje uključuju krivotvorenje, piratstvo i povrede prava intelektualnog vlasništva, a koje su u velikom porastu u digitalnom okruženju; podsjeća da kriminalne skupine uključene u te nezakonite aktivnosti često iskorištavaju dobit za financiranje drugih nezakonitih aktivnosti;

17. poziva Komisiju da u svoja predstojeća izvješća o vladavini prava uključi evaluaciju razvoja zakonodavstva država članica posljednjih godina koje se odnosi na nadzor odgovarajuće upotrebe javnih sredstava, kao i postojeće pravne mehanizme za rješavanje svake nepravilne upotrebe javnih sredstava;

18. podsjeća na snažnu potporu Parlamenta osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO); prepoznaje važnu ulogu EPPO-a kao neovisnog tijela EU-a u istragama, kaznenom progonu i podizanju optužnice za kaznena djela koja utječu na financijske interese Unije; ističe da je EPPO od početka rada 1. lipnja 2021. registrirao više od 4000 prijava kaznenih djela iz država članica EU-a koje sudjeluju i privatnih strana te da je pokrenuto više od 929 istraga (do lipnja 2022.);

19. nadalje, potiče Komisiju da u slučajevima u kojima je razina zaštitnih mjera za javna sredstva smanjena odmah stupi u kontakt s pogođenom državom članicom ili državama članicama i traži žurnu provedbu potrebnih mjera za rješavanje tih problema;

---

[11] U tom kontekstu vidjeti članak 3. Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 3. svibnja 2023. o borbi protiv korupcije, zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2003/568/PUP i Konvencije o borbi protiv korupcije koja uključuje dužnosnike Europskih zajednica ili dužnosnike država članica Europske unije te o izmjeni Direktive (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća (COM(2023)0234).

[12] Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL L 145, 31.5.2001., str. 43.).

Civilno društvo

20. podsjeća na svoju Rezoluciju od 11. studenoga 2021. o jačanju demokracije te slobode i pluralizma medija u Uniji, u kojoj je pozvao Komisiju da predloži pravno obvezujuće i pravno neobvezujuće mjere kako bi se riješio problem sve većeg broja strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja (tzv. tužbe SLAPP); pozdravlja zakonodavni prijedlog Komisije i preporuku državama članicama od 27. travnja 2022. u vezi s pozivom Parlamenta u tom pogledu; naglašava da su strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja poseban oblik uznemiravanja koji se prvenstveno koristi protiv novinara kako bi ih se spriječilo da izražavaju mišljenja o pitanjima od javnog interesa ili kako bi ih se zbog toga sankcioniralo tako što ih se izlaže dugotrajnim, opterećujućim i skupim tužbama; poziva države članice da drže korak s ambicijama iz predloženih mjera i pojačaju napore za poboljšanje sigurnosti i zaštite novinara;

21. s dubokom zabrinutošću primjećuje ukupno smanjenje prostora za djelovanje civilnog društva u nekim državama članicama, što predstavlja ozbiljnu prijetnju vladavini prava, demokraciji, temeljnim pravima i drugim vrijednostima EU-a; poziva Komisiju da u okviru svojeg godišnjeg rada na procjeni i izvješćivanju o vladavini prava prati izazove i napade s kojima se suočava civilno društvo te da u svoje izvješće uključi zaključke i ciljane preporuke; u tom pogledu ponavlja svoj poziv da se zasebno poglavlje posveti stanju civilnog društva u državama članicama;

22. ističe da trenutačni pravni okvir na razini Unije i na nacionalnoj razini nije dostatan za uspostavu i podupiranje snažnog paneuropskog civilnog društva, čije je postojanje nužno za demokraciju; stoga vjeruje da će statut za europska prekogranična udruženja i neprofitne organizacije pružiti dodatnu razinu sigurnosti organizacijama civilnog društva koje su suočene s nepotrebnim preprekama u osnivanju i djelovanju[13].

[13] S tim u vezi vidjeti njegovu Rezoluciju od 17. veljače 2022. s preporukama Komisiji o statutu za europska prekogranična udruženja i neprofitne organizacije (SL C 342, 6.9.2022., str. 225.).

PRILOG: POPIS SUBJEKATA ILI OSOBA OD KOJIH JE IZVJESTITELJ ZA MIŠLJENJE PRIMIO INFORMACIJE

Izvjestitelj izjavljuje, pod svojom isključivom odgovornošću, da nije primio nikakve informacije ni od jednog subjekta ili osobe koje bi u skladu s člankom 8. Priloga I. Poslovniku trebalo navesti u ovom Prilogu.

INFORMACIJE O USVAJANJU U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

Datum usvajanja	29.11.2023
Rezultat konačnog glasovanja	+: 20 –: 2 0: 0
Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju	Pascal Arimont, Ilana Cicurel, Geoffroy Didier, Ibán García Del Blanco, Virginie Joron, Pierre Karleskind, Sergey Lagodinsky, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju	Daniel Buda, Pascal Durand, Heidi Hautala
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju prema čl. 209. st. 7.	Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Anne-Sophie Pelletier

POIMENIČNO KONAČNO GLASOVANJE U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

20	+
NI	Sabrina Pignedoli
PPE	Pascal Arimont, Daniel Buda, Geoffroy Didier, Jiří Pospíšil, Axel Voss, Marion Walsmann, Javier Zarzalejos
Renew	Ilana Cicurel, Pierre Karleskind, Karen Melchior, Adrián Vázquez Lázara
S&D	Pascal Durand, Ibán García Del Blanco, Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Tiemo Wölken
The Left	Anne-Sophie Pelletier
Verts/ALE	Heidi Hautala, Sergey Lagodinsky

2	-
ID	Virginie Joron, Gilles Lebreton

0	0

Korišteni znakovi:
+ : za
- : protiv
0 : suzdržani