



EVROPSKA KOMISIJA

PREGLED

Brisel, 24. jul 2024.

Izveštaj o vladavini prava za 2024. – Pitanja i odgovori

Šta je Izveštaj o vladavini prava?

Izveštaj o vladavini prava je preventivni instrument i deo godišnjeg ciklusa izveštaja o vladavini prava. Njime se dopunjuju drugi mehanizmi i instrumenti na nivou EU, od kojih svaki ima vlastitu svrhu, a zajedno čine takozvani „[Paket instrumenata EU za vladavinu prava](#)”. Cilj izveštaja je da prati i ocenjuje bitne promene u pogledu stanja vladavine prava, kako pozitivne tako i negativne.

Utvrđivanjem relevantnih izazova izveštaj nastoji da podupre države članice u očuvanju vladavine prava u saradnji s Komisijom, drugim državama članicama i ključnim zainteresovanim stranama kao što je Venecijanska komisija. Izveštaj je postao bitna referentna tačka na nivou EU i na nacionalnom nivou. Pomno praćenje je dovelo do boljeg zajedničkog razumevanja razvoja događaja na nacionalnom nivou, što je pomoglo u prepoznavanju rizika, razvoju mogućih rešenja i usmeravanju podrške u ranoj fazi. Izveštaj obuhvata četiri ključne oblasti: pravosudni sistemi, okvir za borbu protiv korupcije, sloboda medija i medijski pluralizam te druga institucionalna pitanja povezana sa sistemima provere i uzajamne kontrole.

Izveštaj za 2024. daje ocenu stanja vladavine prava u državama članicama, uključujući mere preduzete na osnovu preporuka iz 2023. i bitna kretanja na nivou EU od jula 2023. Sastoji se od opšteg izveštaja i pojedinačnih poglavlja o državama članicama EU a prvi put i o četiri zemlje proširenja. Kad je reč o državama članicama, izveštaj sadrži i posebne preporuke kako bi im se dodatno pomoglo u nastojanjima da nastave s reformama koje su u toku i da utvrde gde su potrebna poboljšanja.

Zašto su određene zemlje proširenja uključene u izveštaj i kako su odabrane?

Uključivanje određenih zemalja proširenja glavna je novost Izveštaja o vladavini prava za 2024. Osim jasnih ekonomskih i bezbednosnih koristi od veće Unije, EU je posvećena promovisanju vladavine prava kao ključnog elementa ljudskih prava i demokratije na globalnom nivou i u svom susedstvu. Ključni cilj je proširenja EU je osnaživanje vladavine prava na našem kontinentu. Cilj uključivanja zemalja proširenja koje su najviše napredovale u postupku pristupanja u Izveštaj o vladavini prava za 2024. je da se one rano stave u ravnopravan položaj s državama članicama. To će ih podržati u nastojanjima da sprovedu reforme kako bi ostvarile nepovratan napredak u pitanjima demokratije i vladavine prava i pre pristupanja i garantovale da će visoki standardi biti održani i nakon pristupanja.

Komisija je stoga pozvala Albaniju, Crnu Goru, Severnu Makedoniju i Srbiju da učestvuju u izveštaju za 2024. na osnovu objektivnih kriterijuma zasnovanih na zaslugama u pogledu kako formalne faze napretka u njihovom procesu pristupanja tako i nivoa pripremljenosti koja se posebno odnosi na pitanja povezana s vladavinom prava. Taj pristup omogućuje proširenje na druge zemlje proširenja u budućnosti, kako je predviđeno u političkim smernicama predsednice za sledeću Evropsku komisiju.

Kako su države članice sprovele preporuke iz izveštaja za 2023. godinu?

U izveštaju za 2024. posebno se razmatra kako su države članice postupile u skladu s preporukama iz prošle godine. U izveštaju je utvrđeno da su države članice u različitoj meri sledile 68% preporuka iz 2023. godine, što je slično kao u prošlogodišnjem izveštaju. Za svaku preporuku iz 2023. data je procena ostvarenog napretka. Na osnovu toga i uzimajući u obzir nova kretanja, izveštaj za 2024. sadrži ažurirani skup preporuka za svaku državu članicu. Preporuke se ili zasnivaju na prošlogodišnjim preporukama koje nisu sprovedene ili su delimično sprovedene, ili se odnose na nove izazove. Pripremljene su u skladu s načelima utvrđenima u [metodologiji](#) izveštaja.

Cilj preporuka je da podrže države članice da nastave sprovoditi tekuće ili planirane reforme, podstaknu pozitivne pomake i pomognu im da utvrde u kojim bi područjima mogla biti potrebna poboljšanja povezana s nedavnim promenama ili reformama. U poglavljima o pojedinačnim zemljama Komisija je nastavila da prati izazove i kretanja utvrđene u prethodnim izveštajima i produbila svoju procenu u određenim oblastima.

Kako je Komisija postupila u skladu s preporukama i ocenila njihovo sprovođenje?

Komisija je pozvala države članice da održe tehničke dalje sastanke radi rasprave o preporukama iz izveštaja. Nekoliko država članica je aktivno odgovorilo i uključilo se u taj dodatni tehnički dijalog. Osim toga, održavaju se redovni bilateralni sastanci na političkom nivou, a komesari su nastavili razgovor o Izveštaju o vladavini prava s predstavnicima u nacionalnim parlamentima. Posete zemljama su bile prilika za razmjenu mišljenja o merama preduzetim na osnovu preporuka iz izveštaja za 2023.

Analiza u izveštaju sadrži ocenu napretka koji su države članice ostvarile u sprovođenju preporuka za 2023. na osnovu kvalitativne analize kretanja od jula 2023. godine, uzimajući u obzir opšti kontekst u državama članicama. Zavisno od napretka ostvarenog u različitim pod-delovima svake preporuke, Komisija je u svakom slučaju zaključila svoju procenu na osnovu sledećih kategorija za praćenje primene: nije ostvaren napredak, ostvaren je određeni napredak, znatan napredak ili puna primena.

Izveštaj pokazuje da se ozbiljno radi na tome da bi se sprovele preporuke iz izveštaja. Zavisno od njihove prirode i predmeta, odgovor na neke preporuke može potrajati duže od godišnjeg ciklusa tih izveštaja. To može biti zbog potrebe za opsežnim političkim savetovanjima i savetovanjima sa zainteresovanim stranama ili činjenice da izborni ciklusi mogu prekinuti napredak u pripremi i donošenju zakonodavstva.

Koji su principi za odabir preporuka?

U skladu s preventivnom prirodom izveštaja i na osnovu kontinuiranog dijaloga sa državama članicama, cilj novih preporuka je: (i) podržati države članice da nastave sprovođenje reformi; (ii) podstaći pozitivne pomake, i (iii) utvrditi u kojim bi područjima

mogla biti potrebna poboljšanja ili dalje mere povezane s reformama, između ostalog radi rešavanja sistemskih problema u određenim slučajevima. Preporuke direktno proizilaze iz analize sadržane u poglavljima za pojedinačne zemlje, a cilj im je da pruže smernice državama članicama da preduzmu odgovarajuće mere kako bi se rešila pitanja na koja je ukazano. Preporukama se ni na koji način ne prejudicira nijedan postupak koji Komisija može da pokrene na osnovu drugih pravnih instrumenata, kao što su postupci zbog povrede ili Uredba o uslovljenosti.

U pripremi preporuka iz izveštaja postupalo se u skladu sa sledećim načelima, kako je utvrđeno u metodologiji izveštaja:

- Na sve države članice se primenjuju preporuke za pojedinačne zemlje uz puno poštovanje načela jednakog postupanja i proporcionalnosti.
- Preporuke iz izveštaja se zasnivaju na detaljnoj oceni iznetoj u poglavljima za pojedinačne zemlje i primeni objektivnih kriterijuma koji se temelje na pravu EU ili evropskim i međunarodnim standardima.
- Preporuke su proporcionalne utvrđenim problemima. Takođe podstiču sprovođenje pozitivnih reformi.
- Preporuke su dovoljno konkretne kako bi se državama članicama omogućilo da preduzmu konkretne i sprovodive dalje mere, uzimajući, prema potrebi, u obzir nacionalne nadležnosti, pravne sisteme i institucionalni kontekst.
- Komisija je u pripremi preporuka posebnu pažnju posvetila doslednosti i sinergiji sa drugim postupcima, kao što su Evropski semestar, Uredba o uslovljenosti i nacionalni planovi za oporavak i otpornost.
- Kasnija izdanja Izveštaja o vladavini prava će razmatrati sprovođenje preporuka.

Ovaj izveštaj ne sadrži preporuke za zemlje proširenja. Takve se preporuke izdaju isključivo u kontekstu godišnjeg paketa za proširenje.

Kako je Komisija pripremala Izveštaj o vladavini prava za 2024. godinu?

Izveštaj za 2024. je rezultat inkluzivnog procesa u kom su učestvovalе države članice i zainteresovane strane i sledi istu javno dostupnu metodologiju kao i prethodni izveštaji, ažuriranu nakon rasprava s državama članicama.

U novembru 2023. je sprovedeno savetovanje s državama članicama o upitniku za prikupljanje doprinosa za peti izveštaj. Komisija je od decembra 2023. do januara 2024. primila pisane doprinose država članica i oko 250 pisanih doprinosa zainteresovanih strana o posebnim kretanjima u državama članicama i na nivou EU. Zemlje proširenja su takođe dostavile ažurirane informacije koje su poslužile kao dopuna informacijama pruženim u kontekstu procesa proširenja.

Od januara do aprila 2024. održano je više od 650 sastanaka u okviru virtuelnih poseta zemljama, i to u svih 27 država članica i četiri zemlje proširenja. Komisija je raspravljala o kretanjima u oblasti vladavine prava s više od 900 nacionalnih organa, uključujući pravosudne organe, organe za sprovođenje zakona i druge zainteresovane strane, kao što su udruženja novinara, udruženja sudija i organizacije civilnog društva. Sve su zemlje dobile priliku pre donošenja petog Izveštaja o vladavini prava da dostave činjenične informacije o poglavljima koja se odnose na njih.

EU [mreža za vladavinu prava](#), koja je osnovana 2020. godine, stalan je kanal komunikacije između Komisije i država članica. Zemlje proširenja su takođe bile pozvane

da imenuju svoju kontaktnu tačku, a od maja 2024. učestvuju kao posmatrači u toj mreži.

Kako Komisija ocenjuje kretanja povezana s vladavinom prava na nacionalnom nivou?

Ocene u poglavljima o pojedinačnim zemljama su pripremljene u skladu s javno dostupnom [metodologijom](#) o kojoj se Komisija dogovorila s državama članicama. Rad se oslanja na različite izvore i usmeren je na četiri glavna stuba u izveštaju: pravosudni sistem, okvir za borbu protiv korupcije, sloboda medija i medijski pluralizam te drugi institucionalni sistemi provere i uzajamne kontrole. Metodologija za svaki od tih stubova se temelji na odredbama prava EU i evropskim normama koje su relevantne za ocenu. Pri tome se u obzir uzimaju i mišljenja i preporuke Saveta Evrope, koji sadrže korisne smernice.

Poglavljia o pojedinačnim zemljama se zasnivaju na kvalitativnoj oceni koju je izradila Komisija i usmerena su na sintezu važnih pomaka od donošenja poslednjeg izveštaja. U oceni se navode i izazovi i pozitivni pomaci, uključujući primere dobre prakse. U svakom poglavljju o pojedinačnoj zemlji analiza je posebno usmerena na oblasti u kojima je došlo do važnih pomaka ili za koja su u prethodnom izveštaju utvrđeni važni izazovi koji su i dalje prisutni u izveštajnom periodu. Kad je reč o zemljama proširenja, iako je naglasak na nedavnim događajima, daje se i pregled opšteg stanja u tim zemljama kako bi ocena bila temeljnija.

U poglavljima o pojedinačnim zemljama se ne navodi iscrpan opis stanja vladavine prava na nacionalnom nivou, nego se iznose najvažniji pomaci. Posebne preporuke prilagođene svakoj državi članici direktan su rezultat ocena iznetih u poglavljima o pojedinačnim zemljama.

Koja je dodata vrednost Izveštaja o vladavini prava?

U Izveštaju o vladavini prava, u kojem se sistemski i objektivno ispituju dešavanja u oblasti vladavine prava u svim državama članicama, svake se godine od 2020. pokazuje da je vladavina prava izuzetno važna za građane i preduzeća u svim delovima EU. Pet godina od prvog izveštaja znatno se poboljšala spremnost država članica i cele EU za otkrivanje, sprečavanje i rešavanje novih problema. To je vidljivo i iz spremnosti na angažman i saradnju koju su države članice ponovno pokazale u pripremi ovogodišnjeg izveštaja.

Izveštaj je postao pravi pokretač pozitivnih reformi – ovogodišnje izdanje ponovno pokazuje da se u državama članicama uveliko radi na sprovođenju preporuka iz prethodne godine i rešavanju utvrđenih problema. Istovremeno, zavisno od njihove prirode i predmeta, odgovor na neke preporuke može potrajati duže od godišnjeg ciklusa. Uopšteno gledano, preduzete su određene dalje mere u sprovođenju dve trećine preporuka izdatih 2023. u vezi sa važnim reformama nacionalnih pravosudnih sistema, okvira za borbu protiv korupcije, slobode medija i medijskog pluralizma i drugih institucionalnih sistema provere i uzajamne kontrole. Cilj preporuka iz 2024. je da dodatno pomognu državama članicama i podrže ih u nastojanjima da nastave s reformama koje su u toku i utvrde gde bi mogla biti potrebna druga poboljšanja kako bi se rešili određeni problemi.

Izveštaj o vladavini prava doprinosi političkim i tehničkim raspravama o vladavini prava na nivou EU i nacionalnom nivou. Izuzetno je važno naše napore za promovisanje i zaštitu vladavine prava u EU. To je potvrđeno pozitivnom ocenom godišnjeg dijaloga Saveta o vladavini prava 2023. godine, u kojem je Izveštaj o vladavini prava formalizovan kao osnova za dijalog.

Izveštaj služi i kao osnova za rasprave u Evropskom parlamentu, pri čemu se organizuju opšte rasprave te posebna slušanja i sastanci za pojedinačne zemlje u okviru pilot projekta o demokratiji, vladavini prava i osnovnim pravima, kao i nove rupe za praćenje demokratije, vladavine prava i osnovnih prava.

Na nacionalnom nivou, Komisija je predstavila rezultate godišnjeg Izveštaja o vladavini prava za pojedine zemlje i o njima raspravljala u brojnim nacionalnim parlamentima. Komisija je uz to zajedno s Agencijom za osnovna prava nastavila da organizuje nacionalne [dijaloge o vladavini prava](#), koji okupljaju različite nacionalne zainteresovane strane na nacionalnom nivou i podstiču ih da se više uključe u dalje postupanje u vezi sa izveštajima o vladavini prava.

Koje zainteresovane strane su konsultovane o ovom izveštaju?

Komisija je sprovela i ciljane konsultacije sa zainteresovanim stranama, u kojima su opšte doprinose i doprinose za pojedinačne zemlje dale različite agencije EU, evropske mreže, nacionalne i evropske organizacije civilnog društva i profesionalna udruženja te međunarodni i evropski akteri. To su između ostalih [Agencija Evropske unije za osnovna prava](#), [Evropska mreža saveta sudstva](#) (ENCJ), [Mreža predsednika vrhovnih sudova Evropske unije](#), [Evropska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava](#) (ENNHRI), [Savet advokatskih komora Evrope](#) (CCBE), [Savet Evrope](#), Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava i [Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj](#) (OECD) kao i nacionalne i međunarodne organizacije civilnog društva i udruženja novinara.

Izveštaj se zasniva i na nizu studija i izveštaja, kao što su [Alat za praćenje medijskog pluralizma](#), relevantna istraživanja [Evrobarometra](#) ili [Pregled stanja u oblasti pravosuđa u EU](#).

Kako će Komisija podržati države članice i zemlje proširenja u rešavanju utvrđenih izazova?

Već postoji nekoliko instrumenata i mogućnosti finansiranja za podršku strukturnim reformama pružanjem tehničke pomoći i finansiranjem projekata. Na primer, Komisija od 2017. ima poseban [Instrument za tehničku podršku](#) namenjen reformama vladavine prava u državama članicama. Podrška se može pružati putem stručnih misija i prikupljanjem informacija na terenu, deljenjem relevantnih najboljih primera iz prakse, dijagnostičkim analizama te izradom i sprovođenjem ciljanih rešenja.

Usto, preporuke treba da posluže kao smernice državama članicama da preduzmu mere za rešavanje konkretnih pitanja ili oblasti na koje se ukazuje u izveštaju. Komisija je spremna da dodatno pomogne državama članicama u sprovođenju preporuka, uključujući i putem bilateralnih tehničkih dijaloga.

Drugi programi Komisije, kao što su [programi za pravosuđe i građane, jednakost, prava i vrednosti](#), takođe pomažu državama članicama u rešavanju izazova, uključujući i pozive za podnošenje predloga koji su otvoreni za civilno društvo i druge zainteresovane strane.

Kako bi se konkretnim reformama i investicionim merama odgovorilo na niz relevantnih preporuka za pojedinu zemlju povezanih s vladavinom prava u okviru evropskog semestra, nekoliko država članica se dogovorilo s Komisijom da će uključiti konkretne prekretnice i ciljeve u svoje planove za oporavak i otpornost. Ti planovi uključuju važne reformske prioritete, kao što je unapređenje poslovnog okruženja efikasnijom javnom upravom i pravosudnim sistemima. Savet ih je potom službeno odobrio i sada se postupno sprovode.

Kako je najavljeno u smernicama predsednice za 2024. godinu, Komisija će nastojati da čvršće poveže Izveštaj o vladavini prava i njegove preporuke sa finansiranjem u okviru budžeta EU: to je posebno važno kako bi se osiguralo da sledeći višegodišnji finansijski okvir bude od maksimalne koristi evropskim građanima.

Kad je reč o zemljama proširenja, Komisija će nastaviti da saraduje sa partnerima u kontekstu procesa pristupanja. Pitanja povezana sa vladavinom prava, funkcionisanjem demokratskih institucija i osnovnim pravima deo su takozvanih „osnovnih pitanja“ procesa proširenja. To su prioritetna pitanja u kontekstu pristupnih pregovora zajedno sa ekonomskim kriterijumima, reformom javne uprave i upravljanjem javnim finansijama. Proširenje je proces koji se zasniva na zaslugama, stoga je napredak u navedenim osnovnim pitanjima i funkcionisanju demokratskih institucija centralni deo ocene tih zemalja. Vladavina prava je takođe ključan element novog Instrumenta za reforme i rast Zapadnog Balkana. Kako bi u potpunosti iskoristile te dosad neviđene mehanizme podrške, zemlje treba da pripreme i realizuju dogovoreni program reformi, uključujući konkretne korake u pogledu osnovnih pitanja.

Šta je godišnji ciklus izveštaja o vladavini prava?

[Godišnji ciklus izveštaja o vladavini prava](#) podrazumeva dijalog Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije s državama članicama, nacionalnim parlamentima, civilnim društvom i drugim akterima. Izveštaj o vladavini prava je u središtu tog postupka.

Godišnji ciklus je organizovan oko pripreme Izveštaja o vladavini prava i daljeg postupanja u vezi s njim. Služi kao osnova za rasprave u EU kako bi se sprečio nastanak ili produbljanje problema te utvrdila i razmenila najbolja praksa. Zahvaljujući tome, države članice mogu u najkraćem mogućem roku da identifikuju potencijalne probleme te uz uzajamnu podršku Komisije, drugih država članica i različitih aktera, uključujući Savet Evrope, očuvaju i zaštite vladavinu prava.

Godišnji ciklus izveštaja o vladavini prava je deo širih napora koje EU ulaže u promovisanje i zaštitu svojih fundamentalnih vrednosti. To se sprovodi i u okviru [Akcionog plana za evropsku demokratiju](#) i obnovljene [Strategije za sprovođenje Povelje o osnovnim pravima](#), kao i ciljanih strategija za izgradnju Unije jednakosti.

Kakav je odnos između godišnjeg izveštaja o vladavini prava i drugih procedura?

Izveštaj o vladavini prava je preventivni mehanizam čiji je cilj poboljšanje stanja u vladavini prava u EU, informisanje o izazovima i omogućavanje pronalaženja rešenja u ranoj fazi kako bi se sprečilo pogoršanje stanja. Njime se dopunjuje niz drugih mehanizama i instrumenata na nivou EU, od kojih svaki ima vlastitu svrhu.

Komisija je u pripremi preporuka iz izveštaja posvetila posebnu pažnju doslednosti i sinergiji sa drugim procesima, kao što su Evropski semestar, Uredba o opštoj uslovljenosti i nacionalni planovi za oporavak i otpornost.

- **Član 7 Ugovora o Evropskoj uniji (UEU)**

Postupak iz član 7 UEU je i dalje instrument za vanredan odgovor kojim se EU koristi ako postoji očigledna opasnost od teškog ili ozbiljnog i trajnog kršenja vrednosti iz člana 2 UEU, uključujući vladavinu prava.

- **Postupci zbog povrede**

Konkretni cilj postupaka zbog povrede je da osiguraju pravilnu primenu prava EU u državama članicama. U skladu s Ugovorima Komisija može da preduzme pravne mere protiv države članice koja ne sprovodi pravo EU pokretanjem postupka zbog povrede i u krajnjem slučaju upućivanjem predmeta Sudu Evropske unije.

- **Mehanizam uslovljenosti u pogledu vladavine prava**

Opšti režim uslovljenosti je budžetski instrument namenjen ispravljanju negativnih posledica povrede načela vladavine prava na finansijske interese Unije.

Pri utvrđivanju i proceni kršenja načela vladavine prava koja utiču na finansijske interese Unije Komisija može uzeti u obzir izveštaj o vladavini prava, kao i druge izvore iz drugih institucija (npr. Evropske kancelarije za borbu protiv prevara, Javnog tužilaštva i Evropskog revizorskog suda).

- **Mehanizam za oporavak i otpornost**

Kako bi se konkretnim reformama i investicionim merama odgovorilo na niz relevantnih preporuka za pojedinu zemlju povezanih s vladavinom prava u okviru Evropskog semestra, nekoliko država članica se dogovorilo s Komisijom da će u svoje planove za oporavak i otpornost uključiti konkretne prekretnice i ciljeve. Savet ih je potom službeno odobrio i sada se postupno sprovode.

- **Pregled stanja u oblasti pravosuđa EU**

U Pregledu stanja u oblasti pravosuđa u EU prikazani su uporedni podaci o funkcionisanju nacionalnih pravosudnih sistema. To je jedan od izvora informacija na kojima se zasnivaju Izveštaj o vladavini prava, Mehanizam uslovljenosti u pogledu vladavine prava i Evropski semestar.

- **Izveštaji o proširenju**

U godišnjim izveštajima o proširenju analizira se ukupni napredak svake zemlje na putu pristupanja. Komisija može da preporuči pomak u pregovorima samo uz konkretan i kontinuiran napredak u vladavini prava. Godišnji paket proširenja i izveštaji za pojedine zemlje će i dalje imati istu ulogu kao i pre u procesu pristupanja. Cilj uključivanja zemalja proširenja koje su najviše napredovale u postupku pristupanja u Izveštaj o vladavini prava je da se one rano stave u ravnopravan položaj s državama članicama. Praćenjem se podupiru njihovi naponi u sprovođenju reformi, pomaže se nadležnim

organima da ostvare dalji bitan napredak u procesu pristupanja i da budu spremni da održe visoke standarde nakon pristupanja.

Više informacija

[Izveštaj o vladavini prava za 2024.](#)

[Izveštaj o vladavini prava za 2024. – Stanje vladavine prava u Evropskoj uniji](#)

[Izveštaj o vladavini prava za 2024. – Preporuke](#)

[Izveštaj o vladavini prava za 2024. – Poglavlja po državama](#)

[Izveštaj o vladavini prava za 2024. – Sažeci poglavlja po državama i preporuke](#)

[Izveštaj o vladavini prava za 2024. – Metodologija](#)

[Godišnji ciklus izveštaja o vladavini prava – Informativni članak](#)

[Paket instrumenata EU za vladavinu prava – Informativni članak](#)

[Izveštaj o vladavini prava za 2024. – saopštenje](#)

[Specijalno istraživanje Evrobarometra 553 o vladavini prava](#)

[Istraživanje Evrobarometra 584 o stavovima građana prema korupciji u EU](#)

[Istraživanje Evrobarometra 542 o stavovima preduzeća prema korupciji u EU](#)