



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 17.7.2019
COM(2019) 343 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU,
SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU
REGIJ**

**Krepitev pravne države v Uniji
Načrt za ukrepanje**

I. UVOD

Evropska unija temelji na vrsti skupnih vrednot, med katerimi so temeljne človekove pravice, demokracija in pravna država¹. Te so temelj naših družb in skupne identitete. Nobena demokracija ne more uspevati brez neodvisnih sodišč, ki varujejo temeljne človekove pravice in državljanske svoboščine, ter brez dejavne civilne družbe in svobodnih medijev, ki zagotavljajo medijski pluralizem. Pravna država je ustaljeno načelo, katerega glavni pomen je dobro opredeljen. Ta glavni pomen je kljub različnim nacionalnim identitetam, pravnim sistemom in tradicijam, ki jih mora Unija spoštovati, v vseh državah članicah enak².

V pravni državi vsi javni organi vedno delujejo v mejah omejitev, določenih z zakonom, v skladu z vrednotami demokracije in temeljnimi pravicami ter pod nadzorom neodvisnih in nepristranskih sodišč. Pravna država neposredno vpliva na življenje državljanov in državljanek: je namreč pogoj za zagotavljanje enakega obravnavanja pred zakonom in zaščite posameznikovih pravic, za preprečevanje, da bi javni organi zlorabili svoja pooblastila, in za prevzemanje odgovornosti s strani nosilcev odločanja. Spoštovanje pravne države je ključno tudi za zaupanje državljanov in državljanek v javne ustanove. Družbe brez tovrstnega zaupanja ne morejo biti demokratične. Pojem pravne države med drugim zajema to, kako se določajo zakoni o prevzemanju odgovornosti, kako pravično se izvajajo in kako učinkovito delujejo. Kot priznavata Sodišče in Evropsko sodišče za človekove pravice, zajema tudi institucionalna vprašanja, kot so neodvisna in nepristranska sodišča³, ter delitev oblasti.⁴ Sodišče v svojih nedavnih sodbah še naprej poudarja, da je pravna država osrednjega pomena za pravni red EU⁵.

Evropski projekt temelji na stalnem spoštovanju pravne države v vseh državah članicah. To je pogoj za učinkovito uporabo prava EU in za medsebojno zaupanje med državami članicami. Prav tako je osrednjega pomena za to, da Evropska unija dobro deluje kot območje svobode, varnosti in pravice ter kot notranji trg, kjer se zakoni uporabljajo učinkovito in enotno, proračunska poraba pa poteka v skladu z veljavnimi pravili. Z ogrožanjem pravne države je tako ogrožena pravna, politična in gospodarska podlaga delovanja EU. Zato je spodbujanje in ohranjanje pravne države osrednjega pomena za delo Evropske komisije kot varuhinje Pogodb. Pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v eni državi članici vplivajo na druge države članice in EU kot celoto, Unija pa ima skupen interes pri reševanju vprašanj pravne države, kadar se ta pojavijo.

Čeprav se za vse države članice načeloma šteje, da ves čas spoštujejo pravno državo, so nedavni izzivi v zvezi s pravno državo v nekaterih državah članicah pokazali, da tega ni mogoče samoumevno trditi. Ti izzivi so povzročili zaskrbljenost glede sposobnosti Unije za reševanje takih razmer. V številnih primerih, ki so odmevali na ravni EU, je šlo za neodvisnost sodnega postopka. Drugi primeri so povezani z oslabljenimi ustavnimi sodišči, vse pogostejšo uporabo izvršilnih odlokov ali ponavljajočimi se napadi ene od vej oblasti na drugo. Širše gledano sta korupcija na visoki ravni in zloraba uradnega položaja povezani s položaji, ko si politična moč prizadeva

¹ Člen 2 Pogodbe o Evropski uniji.

² Pravna država je v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji določena kot ena od temeljnih vrednot Unije, ki je skupna vsem državam članicam.

³ Člen 19 Pogodbe o Evropski uniji določa, da morajo države članice zagotoviti učinkovito sodno varstvo. Kot je navedlo Sodišče, je obstoj učinkovitega sodnega varstva „neločljivo povezan z obstojem pravne države“, zadeva Rosneft (C-72/15).

⁴ Priloga k Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Novi okvir EU za krepitev načela pravne države z dne 11. marca 2014, COM(2014) 158 final, in nedavna sodna praksa Sodišča, in sicer zadeva Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas (C-64/16), zadeva LM, (C- 216/18 PPU) ter sklep z dne 17. decembra 2018 v zadevi , Komisija/Poljska(C-619/18) .

⁵ Sodba z dne 24. junija 2019 v zadevi Komisija/Poljska (C-619/18).

prevladati nad pravno državo, poskusi omejitve pluralizma in šibitve nepogrešljivih čuvajev, kot so civilna družba in neodvisni mediji, pa so opozorilni znaki ogroženosti pravne države⁶.

Evropska komisija je v sporočilu z dne 3. aprila 2019⁷ predstavila pregled obstoječih orodij za obravnavanje izzivov na področju pravne države v Uniji in začela razpravo o tem, kako jo okrepiti. V tej razpravi so sodelovali institucije in organi EU, države članice, mednarodne organizacije, civilna družba in akademski krogi ter pomembno prispevali k njej. V tej razpravi sta bila jasno poudarjena pomen pravne države in potreba po trdnejših orodjih EU za zagotavljanje pravne države. To prav tako kaže na vse večjo zaskrbljenost glede vprašanj pravne države v institucijah EU.

Evropski voditelji so se maja 2019 v Sibiuu soglasno zavezali k temu, da bodo še naprej varovali naš način življenja, demokracijo in pravno državo⁸. Evropski svet je zavezo iz Sibiuu potrdil v strateški agendi, sprejeti 21. junija 2019⁹. V njej je navedeno, da bi se morala vprašanja glede pravne države v Evropskem parlamentu in Svetu bolj prednostno obravnavati. Spoštovanje pravne države je bilo večkrat obravnavano v razpravah v Evropskem parlamentu v času obdobja mandata 2014–2019¹⁰ in v programih predsedovanja Svetu¹¹. Bilo je tudi pomembna tema kampanje za evropske volitve 2019. Evropske politične stranke so začele razmišljati, ali bi bilo treba stranke, ki izpodbijajo pravno državo in skupne vrednote EU, izključiti iz strank.

To razpravo bo sicer treba nadaljevati¹², vendar sporočilo kljub temu opredeljuje konkretne kratko- in srednjeročne ukrepe. Nekatere od njih bi bilo mogoče začeti uporabljati takoj, druge pa bo treba nadalje razviti kot ključno delovno področje za prihodnjo Komisijo, Evropski parlament in Svet. Okrepitev pravne države v Uniji je in mora ostati ključni cilj za vse.

II. PRAVNA DRŽAVA: SKUPNA VREDNOTA EVROPEJCEV IN EVROPEJK

Od aprilskega sporočila se je razprava o pravni državi okrepila. Komisija je doslej prejela veliko različnih prispevkov in mnenj o tem. Med njimi je bilo 60 pisnih prispevkov¹³ nacionalnih akterjev, akterjev EU in akterjev mednarodnih institucij ter civilne družbe in akademskih krogov. Komisija je sodelovala tudi na konferencah in razpravah na evropski ravni in v glavnih mestih. V prispevkih sta bila poudarjena pomen pravne države in nujnost njenega spoštovanja po vsej EU. Prispevki so tudi potrdili pomen in vzajemno dopolnjevanje treh stebrov spodbujanja, preprečevanja in odzivanja, opredeljenih v aprilskem sporočilu. Nekateri so menili, da bi bilo treba prednostno razviti ustrezna orodja, drugi pa, da bi pomagala že boljša uporaba obstoječih orodij. Nekoliko prispevkov je obravnavalo evropsko razsežnost tega vprašanja. To kaže na dejstvo, da pomena pravne države v delovanju EU za državljane, državljanke in podjetja ni mogoče jemati za samoumevnega ter bi ga bilo treba še bolj spodbujati in razlagati. Poudarja tudi, da je treba pokazati, da je delovanje EU objektivno, sorazmerno in nediskriminatorno ter da bi se morala EU uradno odzvati samo v primeru nedelovanja nacionalnega sistema zavor in ravnotežja.

⁶ Splošneje lahko tehnološki ali družbeni razvoj, poleg političnega razvoja dogodkov, v naslednjih letih prav tako ustvari nove izzive za pravno državo, na primer v zvezi z umetno inteligenco in njeno uporabo na občutljivih področjih, kot so pravosodni sistemi.

⁷ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu – Nadaljnja krepitev pravne države v Uniji – Trenutno stanje in možni naslednji koraki (COM(2019) 163 final).

⁸ Prav tam.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>.

¹⁰ Evropski parlament je oktobra 2016 sprejel resolucijo, v kateri je pozval k vzpostavitvi mehanizma za spremljanje demokracije, pravne države in temeljnih človekovih pravic na ravni Unije.

¹¹ Glej na primer program trojke predsedstev za obdobje med 1. januarjem 2019 in 30. junijem 2020: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/en/pdf>.

¹² Svet tako načrtuje ponovni pregled svojega dialoga o pravni državi v okviru finskega predsedovanja jeseni 2019.

¹³ Povzetek prispevkov je na voljo na https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions.

Komisija je aprila 2019 poleg tega v vseh državah članicah izvedla raziskavo Eurobarometer. Rezultati kažejo na močno podporo pravni državi z majhnimi razlikami med državami članicami¹⁴. Pomen ključnih načel pravne države priznava več kot 80 % državljanov in državljanek v vseh državah članicah¹⁵. Drugi pomembni sklepi so bili močna podpora vlogi medijev in civilne družbe pri zagotavljanju odgovornosti tistih, ki so na oblasti, pri čemer je več kot 85 % Evropejcev in Evropejek menilo, da morajo mediji, novinarji in civilna družba svobodno delovati in izražati kritiko, ne da bi se bali zastraševanja.

Eurobarometer je pokazal tudi, da je za Evropejce in Evropejke pomembno, da se pravna država uporablja po vsej EU, pri čemer jih je 89 % podprlo potrebo po spoštovanju pravne države v vseh drugih državah članicah EU.

Evropejci in Evropejke so poleg tega pozvali k učinkovitejšemu spoštovanju pravne države, pri čemer je spet več kot 80 % vprašanih podprlo uvedbo nekaterih izboljšav ključnih načel pravne države. Potrebo po izboljšanju so zlasti poudarili na področju učinkovitega sodnega varstva, zakonitosti in izogibanja samovoljnim odločitvam, pa tudi na področju svobode medijev in civilne družbe.

Na posvetovanju po aprilskem sporočilu se je pomen pravne države za državljane in državljanke pokazal tudi v pripravljenosti številnih organizacij civilne družbe in akademskih krogov, da bi nadalje spodbujali pravno državo in skrbeli za njeno varstvo ter delovali kot prijavitelji nepravilnosti ob pojavu težav. Nekateri primeri ukrepov, ki so se zdeli posebno zanimivi, so organizacija dialogov z državljani in državljanke po vsej EU, izboljšanje razumevanja pojma „pravna država“ prek dostopnih in uporabnikom prijaznih virov ter odprte platforme za izmenjavo informacij in opozoril.

III. SKUPNA ODGOVORNOST VSEH DRŽAV ČLANIC IN INSTITUCIJ EU

Za zagotavljanje spoštovanja načela pravne države kot skupne vrednote so v prvi vrsti odgovorne posamezne države članice. Zagotavljanje ustreznega delovanja države je domena notranje ustavne odgovornosti, pa tudi odgovornosti do Unije in drugih držav članic. Načelo lojalnega sodelovanja (člen 4(3) PEU) poudarja dolžnost držav članic, da podpirajo Unijo pri izpolnjevanju njenih nalog in se vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje ciljev Unije. Poudarja tudi dolžnost Unije in držav članic, da si pomagajo, kar pomeni, da so vse institucije EU odgovorne za zagotavljanje sorazmerne pomoči državam članicam pri zagotavljanju spoštovanja pravne države.

V aprilskem sporočilu je navedeno, da je pravna država tudi eno od glavnih načel zunanjega delovanja EU ter da postaja vse pomembnejše v postopku pristopa k EU in sosedski politiki. Strateška agenda Evropskega sveta potrjuje, da bi moralo biti ohranjanje vrednot EU v središču zunanjih odnosov EU. Komisija že dejavno podpira reforme na področju pravne države v tretjih državah.

Druga ključna naloga držav članic je, da državljanom in državljanke zagotavljajo možnost uveljavljanja njihovih pravic, zlasti z dostopom do pravnega varstva in poštenega sojenja. Člen 19 PEU odgovornost za zagotavljanje polne uporabe prava EU v vseh državah članicah in sodnega varstva pravic posameznikov na podlagi navedenega prava nalaga nacionalnim sodiščem in Sodišču. Vloga nacionalnih sodišč pri uporabi prava EU je namreč ključna, saj so ta na prvem mestu odgovorna za uporabo prava EU in za začetek postopka predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU, s čimer se zagotavljata doslednost in enotnost pri razlagi prava EU. S tega vidika, kot potrjuje tudi

¹⁴ Posebni Eurobarometer 489 – pravna država:
<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>.

¹⁵ Zakonitost, pravna varnost, enakost pred zakonom, delitev oblasti, prepoved samovoljnega ravnanja, kazni za korupcijo in učinkovito sodno varstvo, ki ga zagotavljajo neodvisna sodišča.

nedavna sodna praksa Sodišča, je zagotavljanje neodvisnosti sodstva pravna obveznost, na kateri temelji pravna država.

Člen 19(1) PEU kot konkreten izraz vrednote pravne države zahteva učinkovito sodno varstvo s strani neodvisnih sodišč. Ta določba je v središču številnih predlogov nacionalnih sodišč za sprejetje predhodne odločbe in postopkov za ugotavljanje kršitev, ki jih je Komisija predložila Sodišču. Sodišče je že leta 2006 razsodilo, da je pojem „neodvisnost sodstva“ samostojen pojem prava EU in da to pomeni, da morajo biti sodniki zaščiteni pred zunanjimi posegi, ki bi lahko ogrozili njihovo neodvisno presojo.¹⁶ Temu je v letih 2018 in 2019 sledilo več pomembnih sodb. Sodišče je razsodilo, da morajo države članice v skladu z zakonodajo Unije zagotoviti, da njihova sodišča izpolnjujejo zahteve učinkovitega sodnega varstva, ki uresničuje pravno državo, in da je neodvisnost nacionalnih sodišč bistvena za zagotovitev takega sodnega varstva.¹⁷

V drugih sodbah je Sodišče podrobneje opredelilo zahteve glede zagotavljanja neodvisnosti in nepristranskosti, pri čemer je poudarilo njun ključni pomen za pravilno delovanje sistema pravosodnega sodelovanja, ki ga predstavlja mehanizem predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU, in za instrumente sekundarne zakonodaje, ki temeljijo na načelu vzajemnega zaupanja.¹⁸ Poleg tega je Sodišče izdalo začasno odredbo za ustavitev nacionalnih reform, ki bi vplivale na neodvisnost sodstva.¹⁹ Nedavno je Sodišče ugotovilo, da je organizacija sodnega varstva v državah članicah sicer v nacionalni pristojnosti, vendar morajo države članice pri izvajanju te pristojnosti spoštovati obveznosti iz prava EU, zaradi česar je to lahko predmet nadzora Sodišča.²⁰ Sodišče obravnava še druge primere, ki so jih začeli nacionalna sodišča in Komisija, to pa bi lahko privedlo do nadaljnjega pomembnega razvoja sodne prakse.

Razvija se tudi sodna praksa Sodišča, ki poudarja, kako lahko imajo sistematične težave, povezane s pravno državo, konkretne učinke na področju financ Unije.²¹

IV. UKREPI ZA OKREPITEV PRAVNE DRŽAVE

V aprilskem sporočilu so predstavljena sedanja orodja za spodbujanje in izvrševanje pravne države v EU. Komisija je v oceni dosedanjih izkušenj opredelila, kako bi bilo ta orodja mogoče izboljšati na podlagi treh stebrov: spodbujanja kulture pravne države, preprečevanja pojavitve ali poglobitve težav na področju pravne države in iskanja najboljšega načina za oblikovanje učinkovitega skupnega odziva ob opredelitvi znatne težave.

Na tej točki je treba opozoriti na bistvena načela, na katerih temelji delovanje EU na področju pravne države. Prvič, EU in druge države članice imajo pravni interes za pravilno delovanje pravne države na nacionalni ravni. Drugič, za zagotavljanje spoštovanja pravne države so v prvi vrsti odgovorne države članice in najprej je treba vedno uporabiti nacionalna pravna sredstva. Tretjič, EU mora imeti na tem področju objektivno vlogo in obravnavati vse države članice enako, vse njene institucije pa morajo k temu prispevati v skladu z njihovo institucionalno vlogo. Četrtič, cilj naj ne bo nalaganje sankcij, temveč iskanje rešitve, ki varuje pravno državo, ob sodelovanju in vzajemni podpori, ne da bi pri tem izključili uporabo učinkovitega, sorazmernega in odvratilnega odziva v skrajnem primeru.

Spodbujanje: krepitev znanja in skupne kulture pravne države

¹⁶ Zadeva Wilson (C-506/04).

¹⁷ Zadeva Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16) in zadeva Escribano Vindel (C-49/18).

¹⁸ V zvezi s sestavo sodnega organa ter imenovanjem, trajanjem funkcije in razlogi za vzdržanje, izločitve in razrešitev njegovih članov ter z disciplinsko ureditvijo za sodnike glej zadevo LM (C-216/18 PPU) in zadevo RH (C-8/19 PPU).

¹⁹ Sklep z dne 17. decembra 2018 v zadevi Komisija/Poljska (C-619/18 R).

²⁰ Zadeva Komisija/Poljska (C-619/18).

²¹ Ta sodna praksa vključuje predhodne odločbe o potrebi po učinkovitem preiskovanju davčnih goljufij ali goljufij s sredstvi Unije (glej zadeve Åkerberg Fransson (C-617/10), Taricco (C-105/14), M.A.S. (C-42/17) in Kolev (C-612/15)).

Najboljše jamstvo za spoštovanje naših skupnih vrednot je obstoj trdne politične in pravne kulture, ki podpira pravno državo v vseh državah članicah. Ni pa mogoče samodejno sklepati, da je ta vedno prisotna. Politični razvoj v več državah članicah je privedel do primerov, ko so bila ogrožena načela, kot so delitev oblasti, lojalno sodelovanje med institucijami, spoštovanje opozicije ali neodvisnost sodstva – včasih na podlagi namernih političnih odločitev. Pomanjkanje informacij in omejeno splošno javno poznavanje izzivov na področju pravne države sta ugodna podlaga za tovrsten razvoj dogodkov. Raziskava Eurobarometer je pokazala, da več kot pol Evropejcev in Evropejk meni, da ne prejema dovolj informacij o temeljnih vrednotah EU.

Te vrzeli je treba zapolniti s proaktivnimi ukrepi za spodbujanje pravne države v EU tako na profesionalni ravni kot v širši javnosti. S temi ukrepi bi načelo pravne države poskušali umestiti v nacionalni in evropski politični diskurz z razširjanjem znanja o zahtevah in standardih prava EU, poudarjanjem pomena pravne države za državljane in državljanke in podjetja ter krepitev vloge zainteresiranih strani, ki bi rade spodbujale teme, povezane s pravno državo. Da bi državljani in državljanke ter podjetja cenili vlogo in pomen pravosodnih sistemov, morajo biti ti sodobni in dostopni. Ključnega pomena je tudi medsebojno zaupanje v pravosodne sisteme, kar je pogoj za dejansko delovanje enotnega trga.

Svet namerava v okviru finskega predsedovanja jeseni 2019 začeti razpravo o svojem pristopu k pravni državi, kar bi lahko prineslo koristne izboljšave pri spodbujanju pravne države med državami članicami²².

Pomembno vlogo lahko imajo **civilna družba, mediji, akademski krogi in izobraževalni sistemi držav članic**, saj zagotavljajo prostor za pravno državo v javni razpravi in učnih načrtih. Ključni izziv v zvezi s tem je spodbujanje kulture pravne države v širši javnosti, kot je bilo prepoznano tudi v priporočilu Sveta o spodbujanju skupnih vrednot²³. Komisija je prejela prispevke, v katerih so organizacije civilne družbe izrazile pripravljenost za poglobitev tega dela²⁴. Komisija bo zamisel o letnem dogodku o pravni državi izkoristila za dialog z organizacijami civilne družbe in oblikovalci politik na ravni EU ter za dialog med njimi. Poleg tega bo še naprej posvečala posebno pozornost poskusom pritiska na civilno družbo in neodvisne medije ter še naprej podpirala njihovo delo. Komisija je v okviru novega večletnega finančnega okvira predlagala trdnejši in skladnejši okvir financiranja za tako delo v okviru prihodnjega programa za pravice in vrednote²⁵ ter programa Ustvarjalna Evropa²⁶, čeprav se ta programa ne nanašata posebej na pravno državo. Komisija poziva Evropski parlament in Svet, naj čim prej sprejmeta te programe, da bi se lahko začeli pravočasno izvajati. Poleg tega bi bilo treba še naprej spodbujati raziskave o pravni državi, ki jih financira EU, rezultate tekočih projektov pa bi bilo treba ustrezno razširjati.

Preglednost in dostop do informacij sta ključni orodji civilne družbe in medijev v nacionalnem sistemu nadzora in ravnotežja. Zakonodajo o preglednosti in dostopu do informacij je treba učinkovito uporabljati v vseh državah članicah in na ravni EU²⁷. Da bi poudarila vidnost načela pravne države, namerava Komisija razviti posebno komunikacijsko strategijo o pravni državi, med drugim z dostopnostjo s tem povezanih informacij v vseh uradnih jezikih in jasnim pojasnjevanjem njenega pomena za Unijo kot celoto ter za posamezne državljane in državljanke in podjetja.

²² Glej uvod in naslednji oddelek o preprečevanju.

²³ Priporočilo Sveta z dne 22. maja 2018 o spodbujanju skupnih vrednot, vključujočega izobraževanja in evropske razsežnosti poučevanja (2018/C 195/01 z dne 7. junija 2018).

²⁴ Glej oddelek II zgoraj.

²⁵ Komisija je predlagala, da se izvajanju programa za pravice in vrednote za obdobje 2021–2027 nameni 641 milijonov EUR.

²⁶ Komisija je predlagala, da se izvajanju programa Ustvarjalna Evropa za obdobje 2021–2027 nameni 1,85 milijarde EUR, z do 160 milijoni EUR za medsektorske sklope. Med njegovimi štirimi prednostnimi nalogami je tudi spodbujanje dejavnosti za krepitev svobodnega, raznolikega in pluralističnega medijskega okolja, kakovostnega novinarstva in medijske pismenosti. Eden od ciljev je zagotoviti stabilno financiranje za projekte o svobodi medijev in medijskem pluralizmu.

²⁷ Ta zakonodaja vključuje Uredbo (ES) št. 1049/2001 in sektorski dostop do informacij v skladu s pravom EU. Splošne nacionalne obveznosti izhajajo tudi iz Evropske konvencije o človekovih pravicah.

Evropske mreže že imajo pomembno vlogo pri spodbujanju in izmenjavi idej in dobrih praks²⁸. Na področju sodstva bi bilo treba spodbujati mreže, kot so Mreža predsednikov vrhovnih sodišč Evropske unije, Združenje državnih svetov in vrhovnega upravnega sodstva Evropske unije, Evropska mreža sodnih svetov in Evropska mreža za usposabljanje sodnikov, da bi še naprej spodbujale pravno državo. Podpora Komisije vsem tem mrežam bi morala biti osredotočena predvsem na projekte, ki spodbujajo pravno državo, zlasti v državah članicah, ki se spoprijemajo z izzivi na področju pravne države²⁹. Spodbujati in podpirati bi bilo treba tudi nadaljnje sodelovanje med institucijami, pristojnimi za ustavni nadzor, tudi kar zadeva dejavnosti konference evropskih ustavnih sodišč. Evropska mreža varuhov človekovih pravic bi prav tako lahko poglobila izmenjavo izkušenj in dobrih praks pri spodbujanju dobrega upravljanja ter prispevala k zbiranju in razširjanju ustreznih podatkov.

Splošneje imajo nacionalni sodni organi tudi pomembno vlogo pri spodbujanju standardov pravne države. Sodelovanje nacionalnih sodnih svetov, sodnikov in tožilcev v nacionalnih razpravah o pravosodnih reformah ima samo po sebi pomembno vlogo pri nacionalnih sistemih zavor in ravnotežja.

Nacionalni parlamenti imajo prav tako pomembno vlogo pri zagotavljanju pravne države v državah članicah, in sicer kot zakonodajalci in kot organi, ki skrbijo za odgovornost izvršilne oblasti. Evropski parlament, Konferenca odborov za evropske zadeve parlamentov EU in Konferenca predsednikov parlamentov EU bi lahko dali prednost medparlamentarnemu dialogu o vprašanih pravne države, na primer v obliki letnega dogodka. To bi lahko bila tudi tema v nacionalnih parlamentarnih razpravah o vprašanih EU. Komisija je pripravljena prispevati k spodbujanju takega dialoga. Koristne bi bile tudi dvostranske parlamentarne izmenjave in podpora, na primer o dobrih praksah z vidika boljšega pravnega urejanja (kot je priprava zakonodaje, ki temelji na dokazih, ali preglednost postopkov), oziroma medstrankarske parlamentarne skupine, ki bi razpravljale o pravni državi.

V aprilskem sporočilu je bil poudarjen prispevek, ki bi lahko izhajal iz okrepljene povezave z delom **Sveta Evrope**. Memorandum o soglasju med Svetom Evrope in Evropsko unijo iz leta 2007 daje Svetu Evrope posebno vlogo „merila uspešnosti za človekove pravice, pravno državo in demokracijo v Evropi“, EU pa je zavezana upoštevati njegovo delo. Komisija namerava ob polnem spoštovanju institucionalnih in političnih odgovornosti obeh institucij graditi na tem sodelovanju in povečati udeležbo EU v organih Sveta Evrope, da bi okrepila in bolj sistematizirala sodelovanje na ravni služb. EU v Svetu Evrope aktivno sodeluje že na številnih ravneh; med drugim s Komisijo deluje kot opazovalka v Beneški komisiji³⁰. Pomemben dodatni korak je status opazovalke, ki ga ima EU v Skupini držav Sveta Evrope proti korupciji (GRECO). V dogovoru s Svetom je Komisija sprejela potrebne ukrepe za pridobitev statusa opazovalke³¹, ki ji je bil odobren julija 2019³². EU zagotavlja znatna finančna sredstva za dejavnosti Sveta Evrope³³.

Pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah³⁴ bo močan politični znak zavezanosti Unije pravni državi in njene podpore konvenciji z njenim, zlasti sodnim, sistemom izvrševanja. Komisija si pospešeno prizadeva za ponovni začetek pristopnih pogajanj.³⁵

²⁸ Te vključujejo tudi svetovalne organe pravosodnih mrež Sveta Evrope, kot sta Posvetovalni svet evropskih sodnikov (CCJE) in Posvetovalni svet evropskih tožilcev (CCPE).

²⁹ Komisija v okviru programa za pravosodje zagotavlja nepovratna sredstva za poslovanje nekaterim evropskim mrežam na področju pravosodja, ki imajo s Komisijo sklenjene okvirne sporazume o partnerstvu. Druge mreže prejemajo sredstva iz različnih programov in projektov EU.

³⁰ Evropska komisija za demokracijo skozi pravo oziroma Beneška komisija je posvetovalni organ Sveta Evrope, ki ga sestavljajo neodvisni strokovnjaki s področja ustavnega prava.

³¹ Sklep Sveta (EU) 2019/1086 z dne 18. junija 2019 (UL L 171, 26.6.2019, str. 115).

³² <https://www.coe.int/en/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>.

³³ Financiranje iz vrste programov EU je leta 2018 znašalo 27,5 milijona EUR odobrenih sredstev.

³⁴ To določa člen 6(2) PEU.

Komisija bo sodelovala tudi z **drugimi mednarodnimi institucijami**, ki se bolj podrobneje posvečajo vprašanju pravne države, ter se z njimi trdneje in bolj sistematično povežala na ravni služb. To vključuje Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi (OSCE), ki deluje na področju pravne države v okviru svojega dela v zvezi z demokratizacijo, ter Organizacijo za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), s katero bi bilo mogoče sodelovati na področju socialno-ekonomskih koristi pravne države.

Delo posebnega poročevalca Združenih narodov za neodvisnost sodnikov in odvetnikov ter urada Združenih narodov za organizirani kriminal in droge, ki opravlja naloge sekretariata Konvencije proti korupciji, pa tudi Svetovne banke je prav tako prispevalo k razpravi mednarodne skupnosti o pravni državi in njenih posledicah.

Mednarodne organizacije, kot je Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, se s tem vprašanjem ukvarjajo z vidika gospodarskega razvoja in pomena pravne države za splošno poslovno in naložbeno ozračje. Evropski ekonomsko-socialni odbor je prav tako poudaril, da je treba bolj upoštevati gospodarske vidike pravne države. Evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik je pomen pravne države za poslovno okolje upošteval pri spodbujanju strukturnih reform, ki podpirajo rast, na področjih, kot so učinkoviti pravosodni sistemi in boj proti korupciji; to je povezava, ki jo prepoznavajo tudi Evropska centralna banka in evropski socialni partnerji, pri čemer poudarjajo pomen pravne države kot jamstva za evropske državljane, delodajalce in delavce.

Komisija namerava izkoristiti pripravljenost vseh teh akterjev za dejavno spodbujanje pravne države.

36

Komisija bo:

- v celoti izkoristila možnosti financiranja civilne družbe in akademskih krogov, da bi podprla krepitev kulture pravne države, zlasti v širši javnosti, in izvedla zamisel o letnem dogodku, povezanem s pravno državo, ki bo odprt za nacionalne deležnike in organizacije civilne družbe,
- okrepila sodelovanje s Svetom Evrope, vključno z Beneško komisijo in skupino GRECO, ter proučila nadaljnje možnosti, kako ga podpreti glede na prednostne naloge EU o pravni državi,
- okrepila sodelovanje z drugimi mednarodnimi organizacijami, kot sta Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi ter Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj,
- gradila na sodelovanju z evropskimi pravosodnimi in drugimi mrežami z namenom spodbujanja standardov pravne države, tudi prek podpore, ki bi bila morda potrebna v zvezi s sodelovanjem med ustavnimi sodišči,
- razvila posebno strategijo javnega komuniciranja o pravni državi, tudi s posodobitvijo posebnega spletišča o pravni državi, ki naj bi postalo referenčna točka za vse ustrezne informacije.

Komisija poziva:

- Evropski parlament in nacionalne parlamente, naj razvijejo posebno medparlamentarno sodelovanje na področju vprašanj pravne države, h kateremu bi lahko prispevala tudi Komisija,
- Svet in države članice, naj proučijo možne načine spodbujanja standardov pravne države, tudi v okviru sedanjih ali prihodnjih razprav o pravni državi,
- države članice, naj okrepijo spodbujanje pravne države na nacionalni, regionalni in lokalni

³⁵ Sodišče je v mnenju A-2/13 z dne 18. decembra 2014 ugotovilo, da prvi osnutek sporazuma v nekaj točkah, od katerih so nekatere pravno in politično zapletene, ni skladen s Pogodbama. Na podlagi teh pripomb se bo morala Unija dogovoriti o spremembah osnutka pristopnega sporazuma, da bi lahko sklenila sporazum in pristopila k Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Komisija se je po izteku obdobja za razmislek z delovno skupino Sveta posvetovala o možnih rešitvah glede vprašanj iz mnenja Sodišča. Ta posvetovanja so bila uspešna in Komisija upa, da bodo kmalu izpolnjeni pogoji za nadaljevanje pogajanj.

³⁶ Glej na primer izjavo evropskih socialnih partnerjev o pravni državi z dne 8. maja 2019.

ravni, tudi prek izobraževanja in civilne družbe,

- organizacije civilne družbe in socialne partnerje, naj še naprej spremljajo in prispevajo k razpravi o učinku in konkretnih posledicah pravnih pomanjkljivosti na svojih področjih pristojnosti.

Preprečevanje: sodelovanje in podpora za krepitev pravne države na nacionalni ravni

Za zagotavljanje spoštovanja pravne države na nacionalni ravni so v prvi vrsti odgovorne države članice. Nacionalni pravosodni organi predstavljajo skupaj z drugimi nacionalnimi sistemi zavor in ravnotežja, kot so ustavna sodišča in varuhi človekovih pravic, prvi ključni liniji obrambe pred napadi na pravno državo iz katere koli veje oblasti. Kljub temu pa ima EU legitimno vlogo pri podpiranju nacionalnih organov in zagotavljanju, da se negativni razvoj dogodkov obravnava v zgodnji fazi. Institucije EU bi morale imeti vlogo spodbujanja sodelovanja in dialoga z namenom preprečiti, da bi težave dosegle stopnjo, na kateri bi bil potreben uradni odziv v skladu z okvirom za pravno državo v obliki postopkov za ugotavljanje kršitev ali ukrepov v skladu s členom 7 Pogodbe o Evropski uniji.

Da bi EU v zvezi s tem v celoti izpolnila svojo vlogo, morajo institucije EU razviti boljšo ozaveščenost in razumevanje razvoja dogodkov v posameznih državah članicah prek namenskega spremljanja, da bi se lahko opredelila tveganja za pravno državo, razvile možne rešitve ter zgodaj zagotovila ciljna podpora. Tako spremljanje bi moralo zajemati razvoj dogodkov v zvezi s pravno državo in reforme v državah članicah ter pomagati pri nadzorovanju trajnosti in nepreklicnosti reform, ki so bile sprejete zaradi ukrepanja EU, kot so postopki za ugotavljanje kršitev ali mehanizem za sodelovanje in preverjanje.

Za okrepitev zmogljivosti EU **tako Komisija namerava poglobiti spremljanje razvoja dogodkov na področju pravne države v državah članicah**. Spremljanje bo po potrebi v sodelovanju z državami članicami in drugimi institucijami EU potekalo v obliki **cikla pregleda pravne države**, ki bo imel naslednje značilnosti:

(i) Področje uporabe

Cikel pregleda bi zajemal vse različne elemente pravne države, na primer sistemske težave v zvezi s postopkom sprejemanja zakonov, pomanjkanje učinkovitega sodnega varstva s strani neodvisnih in nepristranskih sodišč ali nespoštovanje delitve oblasti³⁷. S pregledom bi se proučila tudi zmogljivost držav članic za boj proti korupciji in, v primeru povezave z uporabo prava EU, obravnavanje vprašanja v zvezi z medijskim pluralizmom in volitvami. Obstaja tudi povezava s spremljanjem učinkovitega izvrševanja prava EU, zlasti zmogljivosti vseh tistih akterjev, ki imajo vlogo pri izvrševanju zakonodaje EU, za opravljanje njihovih nalog: sodišča, tožilstva, organi preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj, neodvisni organi, javni organi z nadzorno funkcijo, varuhi človekovih pravic ter institucije za človekove pravice in zagovorniki človekovih pravic.³⁸

Čeprav bi moralo spremljanje zajemati vse države članice, bi moralo biti intenzivnejše v državah članicah, v katerih so bila ugotovljena tveganja za nazadovanje ali posebne pomanjkljivosti³⁹.

(ii) Viri informacij

³⁷ V to kategorijo spadajo na primer ravnanja in javne izjave, ki napadajo posamezne sodnike ali pravosodje kot celoto.

³⁸ Zmogljivost uprav in organov držav članic za učinkovito izvrševanje je odvisna od ključnih elementov, zlasti: (i) pooblastil za izvrševanje in uporabo pravnih sredstev, (ii) zahtev glede zmogljivosti/virov, (iii) po potrebi zahtev po neodvisnosti, (iv) izvršilnih postopkov in (v) sodelovanja med organi različnih držav članic.

³⁹ Pri prepoznavanju posebnih tveganj in pomanjkljivosti je še posebej pomemben seznam meril za pravno državo Beneške komisije.

Cikel pregleda bi se opiral na skladno uporabo obstoječih virov informacij. Na ta način bi se povečala osredotočenost na niz področij, ki so pomembna za pravno državo. Vsi akterji, tako institucionalni kot akterji civilne družbe, bi morali izmenjavati informacije in imeti možnost izraziti svoje stališče. Obstajajo številni viri informacij, vključno z organi Sveta Evrope, Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi in Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj ter z organi EU, kot je Agencija za temeljne pravice.⁴⁰ Ta agencija, katere pristojnosti zajemajo pravice v zvezi s pravno državo, kot je pravica do učinkovitega pravnega sredstva, je razvila evropski informacijski sistem temeljnih pravic (EFRIS) za lažji dostop do ustreznih obstoječih informacij in poročil o razmerah v državah članicah. Te raznolike vire informacij bi bilo mogoče bolje uporabiti, združiti in učinkoviteje dopolnjevati kot danes. Razviti bo treba posebne oblike okrepljenega spremljanja, in sicer tudi v sodelovanju z nacionalnimi organi in drugimi institucijami EU, vključevati pa bi morale postopek stalnega zbiranja informacij in dialoga z nacionalnimi organi in deležniki.

(iii) Vključenost držav članic in deležnikov

Komisija bo poleg zanašanja na ustrezne vire **pozvala vse države članice k večjim prizadevanjem za vzajemno izmenjavo informacij in dialog o temah, povezanih s pravno državo**, kot so reforma sodstva, boj proti korupciji in zakonodajni postopek, ter o ukrepih v podporo civilni družbi in neodvisnim medijem kot akterjem pravne države. Številna od teh vprašanj se že obravnavajo v okviru evropskega semestra, kadar so povezana s ključnimi dejavniki, ki omogočajo rast. Ta dialog bo dopolnjen z bolj ciljno usmerjenim pristopom za zagotavljanje pravne države, ki bo zajemal dodatne vidike pravne države. V državah članicah, v katerih so izzivi na področju pravne države očitnejši, bi bilo treba okrepiti rednost in intenzivnost sodelovanja, da bi našli skupne rešitve za težave, še preden se zaostrijo.

Na tej podlagi bi bilo treba vzpostaviti **mrežo nacionalnih kontaktnih točk v državah članicah** za dialog o vprašanjih pravne države. Ta mreža bi nadgrajevala, lahko pa tudi vključevala, take obstoječe stike na področjih, ki zadevajo pravno državo, kot so mreže nacionalnih kontaktnih točk na področju pravosodja in boja proti korupciji.⁴¹ Uporabljala bi se kot forum za razpravo o horizontalnih vprašanjih, po potrebi tudi o morebitnem razvoju instrumentov v okviru orodij EU za zagotavljanje pravne države, ter za izmenjavo informacij in dobrih praks. Kontaktne osebe bodo delovale kot informacijske točke za dvostranski dialog s posameznimi državami članicami ter pomagale pri pripravi in zbiranju ustreznih informacij za poročilo o stanju pravne države (glej spodaj). Mreža nacionalnih kontaktnih točk bi lahko delovala kot forum za zgodnje opozarjanje na reforme, povezane s pravno državo, in za razpravo med državami članicami.

K izmenjavi strokovnega znanja in stališč bi lahko bili povabljeni tudi ustrezni organi Sveta Evrope, OVSE in OECD ter pravosodne mreže, kot so evropske mreže predsednikov vrhovnih sodišč EU, Združenje državnih svetov in vrhovnega upravnega sodstva Evropske unije ter Evropska mreža sodnih svetov.

Ta proces dialoga je še posebej pomemben za zgodnje odkrivanje morebitnih težav v zvezi s pravno državo, saj uveljavljeno in redno okolje prispeva k boljšemu razumevanju in zmanjševanju tveganja za konfrontacijo. Dialog bi lahko državam članicam dal tudi priložnost za razpravljanje o za vprašanja pravne države občutljivih reformah v pripravljalni fazi, med drugim z vidika sodne prakse Sodišča Evropske unije. Standardi, ki jih je razvilo Sodišče, lahko služijo kot merilo za ugotavljanje, kdaj bi bilo treba reforme obravnavati previdno (na primer reforme, ki imajo lahko negativne, morda tudi nepredvidene, učinke na neodvisnost sodnikov ali regulativnih organov). Dialog bo pripomogel

⁴⁰ V zvezi s tem je med drugim tudi Sodišče priznalo popolno legitimnost in ustreznost podatkov, ki jih zagotavljajo mednarodne organizacije javnega prava, kot so Svet Evrope in njegovi organi.

⁴¹ Države članice bi morale določiti kontaktne točke, na primer v javni upravi ali sodstvu. Zbiranje informacij za namene pregleda stanja na področju pravosodja v EU in za dialog z državami članicami o protikorupcijskih politikah, ki ga izvaja Komisija, je že podprto s podobnimi strukturami.

k prepoznavanju morebitne potrebe po zaprosilu za zunanjo podporo ali strokovno mnenje v zvezi s konkretnim nacionalnim razvojem dogodkov.

(iv) Letno poročilo o stanju pravne države

Komisija namerava za zagotovitev potrebne preglednosti in ozaveščenosti ter ohranitev pravne države na političnem dnevnem redu EU objavljati letno poročilo o stanju pravne države, v katerem bo povzeto stanje na tem področju v državah članicah. Temeljilo bo na zgoraj opisanih raznolikih virih in bo **strnjeno prikazovalo pomemben razvoj dogodkov** v državah članicah in na ravni EU, vključno s sodno prakso Sodišča, in druge ustrezne informacije, kot so upoštevni deli pregleda stanja na področju pravosodja v EU in poročil o državah v okviru evropskega semestra. Predstavljalo bo priložnost za poročanje o stanju formalnih postopkov pravne države ter o delu institucij EU v zvezi s spodbujanjem standardov pravne države in razvojem kulture pravne države. Lahko bi poudarjalo dobre prakse in opredeljevalo ponavljajoče se težave. Pregled bi bil omejen na zadeve, ki so neposredno povezane s pravno državo v EU.

Nadalje bi se lahko razvil in izboljšal tudi **pregled stanja na področju pravosodja v EU**, ki podaja primerjalne podatke o neodvisnosti, kakovosti in učinkovitosti nacionalnih pravosodnih sistemov, med drugim tako, da bi bolje zajemal zadevna področja, povezana s pravno državo, na primer v kazenskem in upravnem pravu.

Poročilo o stanju pravne države bi lahko bilo tudi za dialog z Evropskim parlamentom in Svetom in znotraj teh institucij.

(v) Medinstitucionalni dialogi o pravni državi

Cikel pregleda bi lahko pripomogel k vzdrževanju dinamične razprave in nadaljnjemu izboljševanju orodij za krepitev pravne države. Lahko bi pomembno prispeval k delu **Evropskega parlamenta in Sveta**, po možnosti v okviru rednega in doslednega časovnega razporeda medinstitucionalnega sodelovanja.

Evropski parlament in Svet bi se lahko v svojih razpravah opirala na letno poročilo Komisije o stanju pravne države. Kar zadeva Svet, bi pregled lahko na primer zagotavljal informacije za razprave Sveta, namenjene pravni državi, ali pa bi bil podlaga za sklepe Sveta. V zvezi s tem Komisija pozdravlja prihodnje razprave o pristopu Sveta k pravni državi, ki naj bi po pričakovanjih potekale v času finskega predsedovanja v drugi polovici leta 2019 in ki bi skupaj s tekočimi razpravami o mehanizmu medsebojnega pregleda lahko prispevale k iskanju ustreznih sinergij. Letno poročilo o stanju pravne države bi lahko bilo tudi podlaga za razprave v Evropskem parlamentu in Svetu. Delo institucij bo najučinkoviteje potekalo v skupnem postopku, ki bi lahko bil podlaga za različno delo različnih institucij. Prispevale bi lahko tudi druge institucije EU, kot sta Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij.

Komisija z zanimanjem pričakuje poglobitev sodelovanja z Evropskim parlamentom, Svetom in državami članicami v prihodnjih mesecih, pri čemer ne izključuje nobene možnosti iz Pogodb za izboljšanje medsebojnega poznavanja nacionalnih sistemov. Vendar mora Komisija kot varuhinja Pogodb ohraniti svojo neodvisnost v smislu vsebine in časovnega okvira svojih ocen. Zamisel, ki se vedno znova pojavlja v okviru razprave o pravni državi, je, da se zunaj Komisije ali institucij EU vzpostavi skupina neodvisnih strokovnjakov, ki bi podajala strokovne in objektivne ocene o izzivih na področju pravne države, drugi predlogi pa se nanašajo na ustanovitev nove namenske agencije. Taki pristopi pa odpirajo številne pomisleke glede legitimnosti, uravnoteženosti vhodnih podatkov in odgovornosti za rezultate. Medtem ko se Komisija že opira na vse legitimne vire informacij in strokovnega znanja ter navzkrižno preverja različne vire informacij, kar bo počela tudi v prihodnje, zunanja strokovna mnenja ne morejo nadomestiti ocene Komisije, zlasti kadar bi lahko bile ugotovitve Komisije podlaga za akte, ki imajo pravne in finančne posledice in jih je mogoče izpodbijati pred Sodiščem. Prav tako niti Evropski parlament niti Svet ne smeta odločanja prenesti na

zunanje organe. Ohraniti je treba avtoriteto in odgovornost institucij, kakor je zastavljeno v institucionalnem ravnesju, ki ga določata Pogodbi.

Poleg tega Komisija poziva **evropske politične stranke**, naj zagotovijo, da njihove nacionalne članice v svojih vseevropskih programih ustrezno upoštevajo spoštovanje pravne države in ravnajo v skladu s poudarkom na pravni državi. V skladu z Uredbo št. 1141/2014 o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij⁴² morajo v svojem programu in dejavnostih spoštovati vrednote, na katerih temelji Unija, kakor so izražene v členu 2 PEU.⁴³ Če Komisija utemeljeno domneva, da je mogoče dvomiti o spoštovanju teh vrednot, lahko od Organa za evropske politične stranke in evropske politične fundacije zahteva, da preveri upoštevanje pogojev iz Uredbe.⁴⁴ Če navedeni organ ugotovi očitno in resno kršitev teh pogojev, lahko sprejme odločitev o izbrisu politične stranke ali fundacije iz registra.

Komisija bo:

- vzpostavila cikel pregleda pravne države za spremljanje stanja pravne države v državah članicah. V podporo temu procesu bo Komisija pripravila letno poročilo o stanju pravne države, nadalje razvila pregled stanja na področju pravosodja v EU ter okrepila dialog z drugimi institucijami EU, državami članicami in deležniki,
- vzpostavila namenski dialog z vsemi državami članicami o zadevah, povezanih s pravno državo, tudi prek mreže kontaktnih oseb.

Komisija poziva:

- države članice, naj imenujejo nacionalne kontaktne točke za dialog in izmenjavo informacij o vprašanjih, povezanih s pravno državo,
- Evropski parlament in Svet, naj organizirata namenske dejavnosti spremljanja v zvezi z letnim poročilom Komisije o stanju pravne države ter sodelujeta s Komisijo pri celostnem pristopu za dosledno združevanje dela institucij na področju zgodnjega odkrivanja in reševanja vprašanj v zvezi s pravno državo,
- evropske politične stranke, naj zagotovijo, da njihove nacionalne članice dejansko spoštujejo pravno državo.

Odziv: izvrševanje na ravni EU ob odpovedi nacionalnih mehanizmov

Z razvojem pristopa spodbujanja in preprečevanja naj bi EU postala veliko trdnjša, ta pristop pa bi tudi prispeval k varovanju pred resnimi in stalnimi izzivi za pravno državo v prihodnje. Cilj je bistveno zmanjšati potrebo po odzivu na ravni EU. Vendar so, kadar nacionalni ukrepi za zaščito pravne države niso dovolj učinkoviti za obravnavanje groženj pravni državi v državi članici, institucije EU in države članice kolektivno odgovorne za ukrepanje za razrešitev težav. To je potrdilo Sodišče.

Sodišče je v nedavnih sodbah s področja postopkov za ugotavljanje kršitev in predhodnih odločb dodatno pojasnilo zahteve, ki izhajajo iz prava EU in se nanašajo na pravno državo, zlasti na neodvisnost sodstva.⁴⁵ Sodišče je ponovno poudarilo pomen neodvisnosti sodstva in spoštovanja pravne države za učinkovito delovanje EU: odredilo je začasno prekinitev izvajanja nacionalne zakonodaje, ki po oceni Komisije vpliva na neodvisnost sodstva, in ugotovilo, da mora biti

⁴² Uredba (EU, Euratom) 2019/493 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. marca 2019 o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 1141/2014, kar zadeva postopek preverjanja v zvezi s kršitvami pravil o varstvu osebnih podatkov v okviru volitev v Evropski parlament.

⁴³ Člen 3(c), ki določa pogoje za registracijo političnih strank.

⁴⁴ Glej člen 10(3), ki vzpostavlja mehanizem za preverjanje izpolnjevanja pogojev in zahtev za registracijo.

⁴⁵ Glej oddelek III zgoraj. Opozoriti je treba, da je generalni pravobranilec v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Poljska (C-619/18) navedel, da lahko sodni postopek poteka vzporedno z okvirom za pravno državo iz leta 2014 ali postopkom iz člena 7 PEU, čeprav se nanaša na ista vprašanja.

organizacija pravosodja v državah članicah v skladu z obveznostmi iz prava EU. Te odločbe so dale pomembno razsežnost procesom pravne države, ki potekajo na ravni EU, in imajo pomembno vlogo pri reševanju teh vprašanj. Razvija se tudi sodna praksa Sodišča, ki poudarja, kako lahko imajo sistematične težave, povezane s pravno državo, konkretne učinke na področju financ Unije.⁴⁶

Komisija se bo še naprej opirala na nedavno sodno prakso: Odločena je, da bo primere težav v zvezi s pravno državo, ki vplivajo na uporabo prava EU, predložila Sodišču, če teh težav ni bilo mogoče rešiti z nacionalnimi sistemi zavor in ravnotežja. Komisija bo na podlagi obstoječega pristopa k izvrševanju⁴⁷ in razvoja sodne prakse Sodišča uporabila strateški pristop k postopkom za ugotavljanje kršitev v zvezi s pravno državo, pri čemer bo po potrebi predlagala skrajšane postopke in začasne odredbe. Komisija bo tudi dejavno spodbujala standarde, ki jih razvija sodna praksa Sodišča, vključno z zbiranjem zadevnih ugotovitev Sodišča.

Kot je poudarjeno v aprilskem sporočilu in prispevkih, ki so mu sledili, je pri reševanju potencialne krize na področju pravne države čas izjemno pomemben. Številni izzivi na področju pravne države so časovno pogojeni; dlje ko se rešujejo, večje je tveganje, da se bodo zakoreninili, in težje bodo države članice in EU odpravile negativne učinke. Zato je pomembno, da institucije EU ukrepajo hitro in z doslednejšim in bolj usklajenim pristopom ter da se zlasti za formalne postopke iz okvira za pravno državo⁴⁸ in v zvezi s členom 7 PEU vzpostavijo jasnejši postopki in roki.

Kar zadeva **člen 7 PEU**, bi morale institucije sodelovati, da bi okrepile skupno naravo sprejemanja odločitev med njimi. Komisija pozdravlja namero Sveta, da se dogovori o novih postopkih v zvezi s sejami glede člena 7. Gre za pomemben korak v smeri učinkovitejših postopkov. Za Svet bi bilo zlasti koristno, če bi proučil, ali bi bilo mogoče razprave v okviru Sveta za splošne zadeve izboljšati tako, da se na tehnični ravni pripravijo v delovni skupini Sveta. Koristno bi bilo izboljšati tudi postopek odločanja v smislu institucionalnih korakov, in sicer z jasnimi postopkovnimi pravili. Za zagotovitev institucionalnega ravnovesja bi bilo treba Evropskemu parlamentu dati možnost, da v postopkih, ki jih je začel, predstavi svoja stališča. Prouči se lahko tudi *ad hoc* zunanja udeležba organov Sveta Evrope ali uporaba drugih zunanjih strokovnih mnenj.

Komisija bo razmislila tudi o tem, kako še naprej vključevati druge institucije v zgodnji fazi postopka v zvezi z **okvirom za pravno državo iz leta 2014** ob hkratnem upoštevanju potrebe po zaupnih pogovorih z zadevno državo članico na začetku postopka⁴⁹. Glavni cilj bi moral vedno biti najti čimprejšnjo rešitev. Če to ne uspe, lahko k iskanju dogovora pripomore zagotovitev, da sta Evropski parlament in Svet v celoti obveščena ter da lahko pred kritično fazo izrazita informirano stališče. To bo skladno z bolj kolektivnim pristopom k načelu pravne države med institucijami.

Kritična je stalna objektivna ocena stanja, ki temelji na trdnem strokovnem znanju in ustreznih informacijah. Proces mora stalno temeljiti na javnih in priznanih standardih pravne države. Ocena in dialog bi morala temeljiti na vseh razpoložljivih virih **ustreznega strokovnega znanja**, pri čemer bi morala Komisija ohraniti samostojnost in neodvisnost ocenjevanja v skladu z vlogo, ki jo ima kot varuhinja Pogodb.⁵⁰ Država članica, ki je v postopku v zvezi s pravno državo, lahko zaprosi za strokovno mnenje organov Sveta Evrope ali drugih neodvisnih organov, in sicer ne le kot sredstvo za rešitev vprašanja, temveč tudi za namene izkazovanja dobre vere in olajšanja konstruktivnega

⁴⁶ Ta sodna praksa vključuje predhodne odločbe, vključno v zvezi s členom 325 PDEU, o potrebi po učinkovitem preiskovanju davčnih goljufij ali goljufij s sredstvi Unije (glej npr. zadeve Åkerberg Fransson (C-617/10), Taricco (C-105/14), M.A.S. (C-42/17) in Kolev (C-612/15)).

⁴⁷ To je v skladu z bolj strateškim pristopom k ukrepu Komisije za izvrševanje, opredeljenim v sporočilu Komisije iz leta 2016 z naslovom „Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov“ (UL C 18, 19.1.2017, str. 10).

⁴⁸ Sodišče je nedavno v sodni praksi ta okvir potrdilo kot instrument, ki je v celoti del pravnega reda EU in ima pravne učinke (sklep Sodišča z dne 17. decembra 2018 v zadevi C-619/18 R).

⁴⁹ Prve faze dialoga iz okvira za pravno državo niso javne.

⁵⁰ Organi Sveta Evrope med drugim izdajajo številne tehnične ocene na podlagi sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice in standardov, ki jih je razvilo. Vendar glede strokovnega znanja, ki ga Komisija lahko uporabi pri svoji oceni, ni omejitev.

dialoga.⁵¹ Za mnenje takih organov se lahko zaprosi tudi kadar ni jasno opredeljenih parametrov v zvezi z določenim vprašanjem.

Ključno za učinkovit pristop EU na področju pravne države in ohranjanje duha lojalnega sodelovanja je, da se zagotovi hitra **umiritev ali umik formalnih postopkov v zvezi s pravno državo**, takoj ko zadevna država članica sprejme ukrepe, potrebne za ponovno vzpostavitev spoštovanja pravne države. EU in druge države članice potrebujejo zadostna zagotovila o trajnostni ponovni vzpostavitvi pravne države. V ta namen bi lahko bila naznanitev namere o zaključku postopka povezana s podporo Komisije zadevni državi članici, da se zagotovi učinkovito izvajanje in spoštovanje zavez, vključno s posebnim nadaljnjim spremljanjem. Enako nadaljnje spremljanje bi se lahko uporabilo tudi po koncu posebnih postopkov, kot je mehanizem za sodelovanje in preverjanje⁵².

Poleg formalnih postopkov v zvezi s pravno državo bi lahko bili potrebni tudi ukrepi na posebnih področjih dejavnosti EU, na katera bi lahko vplivale pomanjkljivosti v zvezi s pravno državo v državah članicah. Nedavne sodbe Sodišča so na primer poudarile vpliv splošnih pomanjkljivosti v zvezi z neodvisnostjo sodstva na vzajemno zaupanje, na katerem temeljijo instrumenti na področju območja svobode, varnosti in pravice⁵³.

Ta zaščitni pristop za delovanje EU je tudi podlaga za uredbo, ki jo je leta 2018 predlagala Komisija, da bi zaščitila proračun EU v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah⁵⁴. Tak pristop bi lahko bil potreben tudi v drugih politikah EU, ne le pri zaščiti finančnih interesov EU, da bi se izognili specifičnim tveganjem za izvajanje prava ali politik EU oziroma da bi ta tveganja odpravili. Komisija bo proučila potrebo po nadaljnjih ukrepih za obravnavanje morebitnega učinka trajnih težav na področju pravne države na druge politike EU.

Za zaščito finančnih interesov EU bi že lahko bile koristne operativne izboljšave. Komisija bo na podlagi ukrepov, načrtovanih v novi strategiji Komisije za boj proti goljufijam⁵⁵, proučila možnosti za vzpostavitev funkcije za analizo podatkov, ki bo združevala podatke iz različnih virov v zvezi s sistemi, ki so v državah članicah vzpostavljeni za zaščito finančnih interesov EU. To bi lahko omogočilo opredelitev težav pri obvladovanju tveganj, povezanih s finančnimi interesi EU, in bi se lahko uporabilo za izdajanje opozoril ob pojavitvi težavnih vzorcev, kot so počasno in omejeno ukrepanje na podlagi poročil Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), v prihodnosti pa tudi sodelovanje z Evropskim javnim tožilstvom (EJT), ali nezadostne nadzorne strukture na nacionalni ravni. Zamisel je, da bi se posredovalo v zelo zgodnji fazi in ugotovilo, ali so težave omejene ali pa izkazujejo vzorec. Ta sistem bi lahko podpiral mehanizem iz predloga Komisije glede splošnih pomanjkljivosti sistema pravne države ali druge postopke, povezane z zaščito finančnih interesov EU.

Komisija bo:

- v celoti uporabila svoje pristojnosti, ki jih ima kot varuhinja Pogodb, za zagotovitev spoštovanja zahtev prava EU v zvezi s pravno državo,
- uporabila strateški pristop k postopkom za ugotavljanje kršitev, ki bo temeljil na razvoju sodne prakse Sodišča, in spodbujala standarde, ki jih razvija sodna praksa Sodišča, vključno z zbiranjem zadevnih ugotovitev Sodišča,
- proučila, kako bi redneje vključevala druge institucije EU v izvajanje okvira za pravno državo iz

⁵¹ Morda bi bilo treba razmisliti še, ali bi morala Komisija tudi neposredno pozvati Svet Evrope in njegove organe, naj ocenijo konkretna vprašanja v državah članicah.

⁵² Mehanizem za sodelovanje in preverjanje je bil vzpostavljen kot prehodni ukrep za spremljanje reforme pravosodja in boja proti korupciji v Bolgariji in Romuniji ob njunem pristopu k Uniji leta 2007. Ko se ta posebni mehanizem konča, je treba spremljanje nadaljevati v okviru horizontalnih instrumentov.

⁵³ Zadeva LM (C-216/18 PPU).

⁵⁴ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah (COM/2018/324 final).

⁵⁵ COM(2019) 196 final.

leta 2014,

- države članice podpirala pri možnosti hitre umiritve ali umika formalnih postopkov v zvezi s pravno državo, tudi prek nadaljnega spremljanja,
- do konca leta 2020 proučila, ali so zaradi učinka stalnih težav v zvezi s pravno državo na izvajanje politik EU poleg predlagane uredbe o zaščiti proračuna Unije potrebni tudi novi mehanizmi,
- na podlagi strategije Komisije za boj proti goljufijam proučila možnost vzpostavitve funkcije za analizo podatkov, ki bo v pomoč pri ugotavljanju težav pri obvladovanju tveganj, povezanih z zaščito finančnih interesov EU. Proučila bo tudi možnost, da se po potrebi izdajajo opozorila ob pojavitvi težavnih vzorcev.

Komisija poziva:

- Evropski parlament in Svet, naj razmisli o okrepitvi skupnega pristopa institucij k postopkom iz člena 7 PEU,
- Svet, naj udeleženci dobro sprejeto namero, da za postopek iz člena 7 vzpostavi jasnejša in stabilnejša postopkovna pravila,
- Evropski parlament in Svet, naj hitro sprejmeta Uredbo o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah.

V. SKLEP IN NASLEDNJI KORAKI

Za spoštovanje pravne države so skupaj odgovorne vse institucije EU in vse države članice. Vse strani morajo prevzeti to odgovornost in svojo vlogo. Poleg ukrepov, ki jih je treba sprejeti v skladu s tem sporočilom, se je Komisija zavezala, da bo nadaljevala razpravo in po potrebi sprejela dodatne ukrepe v okviru svojih pristojnosti. Skupni cilj mora biti vzpostavitev usklajenega in doslednega strateškega pristopa Unije, ki bo vključeval vse zadevne akterje. Ključni elementi takega strateškega pristopa so med drugim spodbujanje skupne kulture pravne države v EU, učinkovita zmogljivost za zgodnje reševanje težav s preventivnimi ukrepi in zaveza k učinkovitemu skupnemu ukrepanju, kadar je to potrebno za obvladovanje težav v primeru nedelovanja preventivnih ukrepov.

To sporočilo opredeljuje več zavez in možnosti za razmislek v okviru predloga načrta Komisije za ukrepanje. V prihodnjih mesecih bo potrebno nadaljnje ukrepanje v sodelovanju z drugimi institucijami EU, državami članicami in deležniki. Razprava je poleg ukrepov na podlagi tega sporočila razkrila številne druge pozitivne zamisli, ki jih je treba dodatno oceniti in bi jih bilo mogoče v prihodnosti udeležiti kot konkretne ukrepe. Komisija vse deležnike poziva, naj se vključijo v to razpravo, in z zanimanjem pričakuje dialog z novoizvoljenim Parlamentom in Svetom o usklajenem pristopu.

Medtem bo še naprej v celoti opravljala svojo vlogo varuhinje Pogodb, pri čemer bo sprejemala ustrezne in sorazmerne ukrepe za zagotovitev spoštovanja prava EU, ter vlagala v krepitev zmogljivosti EU v zvezi s tem. To bi moralo privedi do okrepitve pravne države v EU ob hkratnem polnem odražanju ključnega pomena pravne države za vse državljane in državljanke EU ter za EU kot celoto.