

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – 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 – 2018/0136 (COD))

(2019/C 62/28)

Poročevalec: **Jukka AHTELA**

Zaprosilo	Evropska komisija, 18. 6. 2018
Pravna podlaga	člen 304 PDEU
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	26. 9. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17. 10. 2018
Plenarno zasedanje št.	538
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	156/2/7

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja predlog uredbe, s katero Komisija uvaja novo orodje, ki bo omogočilo izvajanje korektivnih gospodarskih ukrepov v primeru držav članic, ki resno in redno kršijo vrednote iz člena 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU). Ugotavlja, da ima Komisija že na voljo podobna korektivna pooblastila za spodbujanje skladnosti s pravili o dobrem gospodarskem upravljanju ⁽¹⁾, in podpira sedanjí predlog, ki bo omogočil sprejetje korektivnih ukrepov za zaščito pravne države. Pozdravlja tudi dejstvo, da bi se izvedbeni akti, ki jih v tej uredbi predlaga Komisija, v Svetu sprejemali z obrnjeno kvalificirano večino.

1.2 EESO poudarja, da je pravna država pomembna za državljane, pa tudi za podjetništvo, inovacije in naložbe. Kljub temu priporoča, naj se predlog spremeni tako, da bo pojem pravne države širši in bo zajemal zaščito temeljnih pravic ter jamstva za varstvo pluralistične demokracije. Kot določa člen 2 PEU, je pravna država le ena od vrednot, na katerih temelji EU. Pravna država, temeljne pravice in demokracija tvorijo trikotnik treh odvisnih in neločljivo povezanih vrednot. Samo z zagotavljanjem spoštovanja teh treh vrednot, ki so medsebojno povezane, je mogoče preprečiti zlorabo državne moči.

1.3 EESO se strinja, da je resnično spoštovanje načela pravne države pogoj za zaupanje javnosti, da je poraba EU v državah članicah ustrezno zaščitená. Pozdravlja dejstvo, da bo predlog dodatno zaščítí finančne interese EU, vendar vztraja, da bi se moral mehanizem, ki ga predlaga Komisija, sprožiti samodejno v primerih, ko obstaja tveganje, da bo splošna pomanjkljivost v zvezi z načelom pravne države ogrozila finančne interese EU.

1.4 Po mnenju EESO bi moral biti glavni cilj predloga zavarovati vrednote iz člena 2 tako, da se zaščitijo finance EU. Zato priporoča spremembo predloga, ki bo Komisiji omogočila predlagati izvedbeni akt uredbe v primerih, ko so pravna država, temeljne pravice ali standardi, ki jamčijo pluralistično demokracijo, resno, stalno in sistemsko ogroženi, saj lahko takšni primeri sami po sebi pomenijo neposredno tveganje za finančne interese EU.

⁽¹⁾ UL L 347, 20.12.2013, str. 320, člen 23.

1.5 EESO spodbuja Komisijo, naj kot preventivni ukrep dodatno razvija kanale za politično razpravo v državah članicah o vrednotah iz člena 2, in jo poziva, naj predlaga uvedbo sistema rednega in neodvisnega spremljanja spoštovanja teh vrednot v državah članicah, kot je predlagal že sam in tudi Evropski parlament.

1.6 EESO predlaga, da se ga vključi med organe, ki jih bo Komisija redno obveščala o predlaganih ali sprejetih ukrepih v skladu s to zakonodajo, in da se ga izrecno navede kot enega od pomembnih virov informacij, na podlagi katerih Komisija ugotovi obstoj resne pomanjkljivosti v zvezi s pravno državo. To bi mu omogočilo, da smiselno in učinkovito prispeva k zaščiti vrednot iz člena 2 in zagotavlja, da se upošteva mnenje organizirane civilne družbe.

2. Uvod in kratka vsebina predloga

2.1 Predlog Komisije je namenjen zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah. Komisija ga utemeljuje z nujnostjo, da se finance Unije zaščitijo, za kar se od držav članic zahteva, da ohranjajo dovolj trdna jamstva za upravljanje in porabo sredstev EU. Države članice morajo že zdaj dokazati, da imajo uvedena ustrezna institucionalna in postopkovna jamstva za zagotavljanje, da se sredstva EU porabljajo učinkovito in zakonito. Zakonitega delovanja teh nacionalnih mehanizmov preverjanja pa ni mogoče zagotavljati brez nadzora, ki ga izvajajo neodvisno sodstvo, državno tožilstvo in preiskovalni organi, pristojni za goljufije in korupcijo.

2.2 Predlog Komisije bi omogočil zamrznitev ali popravek plačil, prepoved novih pravnih obveznosti, zmanjšanje obveznosti ali prekinitev rokov za plačilo kot odgovor na ugotovljeno splošno pomanjkljivost v zvezi z načelom pravne države. To bo veljalo za vsa finančna sredstva EU. Komisija lahko zlasti v naslednjih primerih ugotovi splošno pomanjkljivost v zvezi z načelom pravne države: ogrožena je neodvisnost sodstva; samovoljno ali nezakonito ravnanje javnih organov se ne preprečuje, ne popravlja in ne kaznuje; javnim organom se odrekajo viri, kar negativno vpliva na njihovo delovanje; ne sprejemajo se ukrepi za preprečitev nasprotij interesov javnih organov; država omejuje razpoložljivost in učinkovitost pravnih sredstev.

2.3 V skladu s predlogom bi bile zgoraj navedene pomanjkljivosti razlog za sprejetje korektivnih ukrepov, če obstaja tveganje, da bi lahko ogrozile dobro finančno poslovanje ali finančne interese Unije, ker negativno vplivajo na: izvrševanje proračuna EU v nacionalnih organih; preiskovanje ali kazenski pregon goljufij in korupcije; učinkovit sodni nadzor nacionalnih organov; preprečevanje goljufij in korupcije ter izrekanje učinkovitih in odvračilnih kazni; izterjavo neupravičeno plačanih sredstev; sodelovanje z Evropskim uradom za boj proti goljufijam (OLAF) in Evropskim javnim tožilstvom (EPPO) pri njunih preiskavah in pregonih.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EU temelji na vrednotah, ki so skupne njenim državam članicam. V skladu s členom 2 PEU mednje sodi tudi pravna država. Spoštovanje pravne države zagotavlja pravno varnost in enake konkurenčne pogoje za podjetništvo, inovacije in naložbe, pa tudi pošteno konkurenco na celotnem notranjem trgu, kar koristi potrošnikom in državljanom. To je predpogoj za medsebojno zaupanje, ki je nujno za nemoteno delovanje EU. Nespoštovanje pravne države zavira uravnotežen gospodarski in socialni razvoj v skladu s cilji trajnostnega razvoja, ki je gonilo in EU ter njenim vladam omogoča, da si prizadevajo za doseganje splošnega cilja Unije, to je „krepitev miru, njenih vrednot in blaginje njenih narodov“, kot ga določa člen 3 PEU.

3.2 EESO izraža obžalovanje, ker pogodbi EU ne določata izrecno, da morajo države članice tudi po pristopu še naprej izpolnjevati kopenhavnska merila⁽²⁾. Ugotavlja, da institucije EU nimajo na voljo dovolj trdnih in prilagojenih orodij za zaščito pred nevarnostmi, ki trenutno ogrožajo pravno državo, temeljne pravice in pluralistično demokracijo v državah članicah.

3.3 Pravna država je neločljivo povezana z jamstvi za pluralistično demokracijo in spoštovanjem temeljnih pravic, oboje pa je med seboj odvisno. Pravna država zagotavlja, da vlade spoštujejo standarde glede temeljnih pravic, pluralistična demokracija pa zagotavlja, da vlade izvajajo politike, ki izboljšujejo blaginjo njihovih državljanov. Ohranjanje pravne države

⁽²⁾ Sprejeta na zasedanju Evropskega sveta v Københavnu leta 1993.

samo po sebi še ne jamči za to, da pravo spoštuje temeljne pravice, pa tudi ne, da se to pravo sprejema v vključujočem in legitimnem postopku na podlagi pluralistične in uravnotežene javne razprave in sodelovanja, ki temeljita na dobri obveščenosti. Za preprečitev zgolj „vladavine prava“ je treba poleg pravne države ohranjati temeljne pravice in standarde pluralistične demokracije.

3.4 Komisija predlagano uredbo opisuje kot sredstvo za zaščito proračuna EU, ki hkrati ščiti pravno državo. EESO se strinja, da je dejansko spoštovanje pravne države pogoj za zaupanje javnosti, da je poraba EU v državah članicah ustrezno zaščiten, vendar v predlogu vidi bolj potencialno orodje za zaščito vseh vrednot iz člena 2 s pomočjo proračuna EU.

3.5 EESO poudarja, da je izredno pomembno evropskim državljanom pokazati, da pri upravljanju sredstev EU ni korupcije in da poteka v skladu s pravom EU. Ravno tako pomembno je, da EU zaščiti vrednote, na katerih temelji in so bile opredeljene v korist njenih državljanov. Komisija bi morala biti pooblaščenca za ukrepanje na podlagi te uredbe vedno, ko so vrednote iz člena 2 resno, sistemsko in stalno ogrožene, saj je to lahko že samo po sebi neposredno tveganje za finance EU.

3.6 Kot so Evropski parlament, Evropska komisija in predsedstvo Sveta navedli v nedavni resoluciji oziroma izjavah, so pravna država, temeljne pravice in standardi pluralistične demokracije v EU vse bolj ogroženi. Razmere v nekaterih državah članicah so izredno problematične, populistični avtoritarizem, ki je v nasprotju s temeljnimi vrednotami EU in pogosto v nasprotju z Unijo samo, pa se v vseh državah članicah še naprej krepi.

3.7 EESO se zaveda pomanjkljivosti sedanjih orodij za zaščito vrednot iz člena 2, ki jih imajo na voljo institucije EU. Postopki za ugotavljanje kršitev so običajno preozko zasnovani in osredotočeni na tehnična pravna vprašanja, zato ne morejo preprečiti ali ustaviti usklajenih napadov na pravno državo. Člen 7 PEU sicer Svetu omogoča, da celostno obravnava ukrepe, ki spodbujajo pravno državo, vendar se je izkazalo, da je izredno težko zbrati dovolj politične volje za začetek takšnega postopka.

3.8 Okvir o pravni državi je sicer lažje uporabiti kot člen 7, vendar je to nezavezujoč postopek, katerega učinkovitost je vprašljiva, če vlade niso pripravljene sodelovati s Komisijo v dobri veri. Poleg tega so zahteve, ki jih je treba izpolniti za aktivacijo okvira o pravni državi in člena 7, tako visoke, da pomanjkljivosti v zvezi s spoštovanjem vrednot iz člena 2 postanejo že izredno resne, preden se orodji sploh lahko uporabita, in jih je nato težje odpraviti.

3.9 Glede na vse večje izzive in ker ni primernih in učinkovitih orodij, EESO poziva Evropsko komisijo, naj nadaljuje politično razpravo o tem, kako bolje zaščititi vrednote iz člena 2, in naj to obravnava kot nujnejšo nalogo, ter naj razvije dodatna orodja za zaščito pravne države, temeljnih pravic in jamstev za demokratični pluralizem.

3.10 EESO opozarja na mnenje o evropskem mehanizmu za nadzor delovanja pravne države in spoštovanja temeljnih pravic, v katerem je podprl uvedbo takšnega mehanizma na ravni EU v obliki rednega neodvisnega spremljanja spoštovanja pravne države in temeljnih pravic ter dialoga med državami članicami in institucijami EU ⁽³⁾.

3.11 EESO je še vedno prepričan, da bi uvedba navedenega preventivnega mehanizma, kot ga je predlagal Evropski parlament, dopolnila sedanja orodja, ki jih ima EU za zaščito vrednot iz člena 2 ⁽⁴⁾. Poleg tega bi z njim pravočasno opredelili pomanjkljivosti pri spoštovanju teh vrednot na nacionalni ravni in omogočili, da se že v zgodnji fazi poiščejo rešitve.

3.12 Kot nadaljnji ukrep EESO predlaga vzpostavitev platforme civilne družbe ali letnega foruma na evropski ravni, v katerega bi bil vključen tudi sam in ki bi, prvič, nosilec odločanja v EU omogočil, da neposredno od organizacij na lokalni ravni prejemajo zgodnja svarila o nevarnostih, ki ogrožajo vrednote iz člena 2 PEU, ter, drugič, olajšal vzajemno učenje in čeznacionalno sodelovanje med organizacijami civilne družbe, ki delujejo predvsem na nacionalni ravni.

⁽³⁾ UL C 34, 2.2 2017, str. 8.

⁽⁴⁾ 2015/2254(INL).

3.13 EU mora razmisliti o načinih za podporo organizacijam civilne družbe in medijem, ki spremljajo nove izzive, ki ogrožajo člen 2, ter o njih poročajo. Po mnenju EESO bi bil instrument financiranja za podporo organizacijam civilne družbe, ki v državah članicah spodbujajo vrednote iz člena 2, pomembno dopolnilo sedanjemu predlogu, saj bi gradil podporo na lokalni ravni, tj. v javnosti, za te vrednote. Glede tega se EESO sklicuje na sorodno mnenje o predlogih za nov sklad za pravosodje, pravice in vrednote⁽⁵⁾ ter poziva Svet in Evropski parlament, naj v sklopu odločitve o večletnem finančnem okviru za obdobje po letu 2020 bistveno povečata vire za ta sklad.

4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO meni, da je učinkovita sodna presoja ukrepov in opustitev v javnih organih, ki jo izvajajo neodvisna sodišča, ključna ne le za zagotovitev, da se sredstva EU porabljajo učinkovito in v skladu s pravom EU, temveč je tudi edino sredstvo, da se zagotovi učinkovita zaščita pravic vseh državljanov EU, ki jih imajo na podlagi prava EU, pa tudi njegovo enotno tolmačenje v državah članicah, od katerega so odvisni skupni trg ter območje svobode, varnosti in pravice.

4.2 EESO se strinja s tem, da se bodo izvedbene določbe o ustreznih ukrepih, ki jih je treba izvesti, v Svetu sprejemale z obrnjeno kvalificirano večino. Tako se bodo lahko ukrepi sprejemali objektivno, v primerih, ko bo Komisija ocenila, da v posamezni državi obstajajo splošne pomanjkljivosti, poleg tega pa bo tako čim bolj zmanjšano tveganje nedejavnosti ali politične selektivnosti, ki bi lahko nastala zaradi zahteve po glasovanju v Svetu.

4.3 EESO se zaveda, da je opredelitev bolj podrobnih meril za ugotovitev splošnih pomanjkljivosti zapletena, vendar se vseeno sprašuje, ali ne bi bilo mogoče predloga s takšnimi merili izboljšati. Podrobnejša merila bi pomagala pri zagotavljanju, da legitimnost odločitev Komisije ne bi bila omajana zaradi očitkov, da gre za predsodek ali pomanjkanje objektivnosti. Merila bi bila lahko vključena v obliki smernic, ki bi jih pripravila Komisija po sprejetju predloga in bi lahko izhajala iz njenih meril na podlagi okvira o pravni državi ter seznama meril pravne države, ki ga je pripravila Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija).

4.4 Kot je EESO že opozoril in kot je navedeno v členu 2 predloga Komisije, so pravna država, demokracija in temeljne pravice vzajemno odvisne. Poleg podrobnejših meril za pravno državo bi se lahko v predlog vključila tudi merila, na podlagi katerih bi Komisija ugotovila obstoj resne, sistemske in stalne nevarnosti za spoštovanje temeljnih pravic ali jamstev pluralistične demokracije. Če so razmere v državi članici takšne, da so navedena merila izpolnjena, bi morala imeti Komisija tudi pooblastilo, da v okviru te uredbe sprejme korektivne ukrepe.

4.5 EESO ugotavlja, da bo Komisija upoštevala vse ustrezne informacije, vključno z odločitvami Sodišča Evropske unije, poročili Računskega sodišča ter sklepi in priporočili ustreznih mednarodnih organizacij. Pri nadzoru pravne države v državah članicah imajo pomembno vlogo tudi nekateri nadzorni organi Sveta Evrope, kot sta Beneška komisija in Skupina držav proti korupciji (GRECO). Beneška komisija je objavila več mnenj o stanju pravne države v več državah članicah EU, GRECO pa redno pripravlja priporočila za države članice. Tudi Evropski urad za boj proti goljufijam, varuhi človekovih pravic v državah članicah ter združenja sodnikov in sodne mreže redno poročajo o stanju nacionalnih mehanizmov na področju sodstva ter boja proti korupciji in goljufijam.

4.6 Spoštovanje standardov glede temeljnih pravic in jamstev za pluralistično demokracijo v državah članicah redno spremljajo še drugi mednarodni organi. Mednje sodijo Agencija Evropske unije za temeljne pravice, komisar Sveta Evrope za človekove pravice, Evropsko sodišče za človekove pravice, Svet ZN za človekove pravice ter ustrezni organi ZN, ki se ukvarjajo s področjem človekovih pravic. Tudi neodvisne organizacije civilne družbe so pogosto zanesljiv vir informacij in analiz. Izrecna omemba teh organov v predlogu bi poudarila posebno vlogo, ki jo imajo pri zaščiti vrednot iz člena 2 PEU.

4.7 EESO kot institucija, ki zastopa civilno družbo v EU, poleg tega ocenjuje, da so njegove analize in ugotovitve posebnega pomena za Komisijo pri ugotavljanju obstoja resnih pomanjkljivosti v zvezi s pravno državo v posameznih državah članicah, tako v skladu z obravnavano uredbo kot v okviru drugih instrumentov. Glede tega Komisijo opozarja na svojo delovno skupino za temeljne pravice in pravno državo, ki je posebej osredotočena na zaščito vrednot iz člena 2 PEU.

⁽⁵⁾ SOC/599 (glej stran 178 tega Uradnega lista) o dokumentih COM(2018) 383 final in COM(2018) 384 final.

4.8 EESO bi moral biti eden od organov, ki jih bo Komisija redno obveščala o predlaganih ali sprejetih ukrepih v skladu s to zakonodajo, in eden od pomembnih virov informacij, na podlagi katerih Komisija ugotovi obstoj resne pomanjkljivosti v zvezi s pravno državo, saj bi tako lahko smiselno in učinkovito prispeval k zaščiti vrednot iz člena 2 ter zagotavljal, da se upoštevajo mnenja organizirane civilne družbe.

4.9 EESO se popolnoma strinja s ciljem Komisije, da bi morali posledice uporabe predlaganega mehanizma nositi tisti, ki so za pomanjkljivosti odgovorni, in ne posamezni upravičenci do sredstev EU, kot so študenti, ki sodelujejo v programu Erasmus, raziskovalci ali organizacije civilne družbe⁽⁶⁾.

4.10 EESO ugotavlja, da bo, če bodo sprejeti ukrepi, v skladu s predlogom za razdeljevanje zadevnih sredstev še vedno odgovorna država članica. Po njegovem mnenju je to sicer s pravnega vidika ustrezno, vendar pa v praksi ne bo preprečilo, da država članica ne bi dodelila sredstev in krivdo pripisala Komisiji, da bi si tako zagotovila politične koristi. Ker je malo verjetno, da bi javnost poznala natančno delovanje zakonodaje EU, bi lahko države članice zmanjšanje sredstev neposredno povezovala z odločitvijo Komisije. To bi vodilo v stanje, ko Komisija zaradi možnega negativnega odziva javnosti morebiti raje ne bi sprejela ukrepov zoper državo članico. Takšno tveganje obstaja zlasti v državah članicah, v katerih vlade nadzorujejo ali vplivajo na javne in zasebne medije; običajno so to države z resnimi pomanjkljivostmi v zvezi s pravno državo.

4.11 EESO poziva Komisijo, naj premisli o tem, kako zmanjšati tveganje, da bi bili prizadeti posamezni upravičenci in da bi vlade, ki kršijo vrednote iz člena 2, iz političnih koristi spodkopale ukrepe, sprejete na podlagi te uredbe. Komisija bi lahko preučila alternativne možnosti za zagotavljanje, da sredstva EU pridejo do upravičencev, katerim so bila namenjena. Ena od možnosti bi bila ustanovitev izvajalske agencije, ki bi prevzela neposredno upravljanje z zadevnimi skladi.

4.12 Za odpravo splošne pomanjkljivosti in s tem vseh ukrepov, sprejetih na tej podlagi, EESO opozarja na pomen odprtega dialoga med zadevno državo članico in institucijami EU, kot se predlaga tudi v predlogu. Institucije in države članice bi morale upoštevati stališča organizacij civilne družbe glede razmer v državi ter ustreznost sprejetih ukrepov za odpravo splošne pomanjkljivosti in za preprečitev, da bi se ponovila.

V Bruslju, 18. oktobra 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

⁽⁶⁾ COM(2018) 98 final, str. 16.