



Bruselj, 3.4.2019
COM(2019) 163 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU
IN SVETU**

Nadaljnja krepitev pravne države v Uniji
Trenutno stanje in možni naslednji koraki

I. UVOD

Pravna država predstavlja eno od temeljnih vrednot Evropske unije¹ ter odraža našo skupno identiteto in skupne ustavne tradicije. Je temelj demokratičnega sistema v vseh državah članicah, ki je potreben za zagotovitev varstva temeljnih pravic. 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. Pravna država zagotavlja, da lahko države članice in njihovi državljani sodelujejo v duhu medsebojnega zaupanja; zaupanje v javne institucije, tudi v pravosodni sistem, je ključno za nemoteno delovanje demokratičnih družb. Pravna država je tudi eno od načel, ki usmerjajo zunanje delovanje EU². Gre za dobro uveljavljeno načelo, katerega bistvo je dobro opredeljeno in ki ga je mogoče objektivno oceniti, tako da se lahko pomanjkljivosti ugotovijo na trdni in stabilni podlagi.

Kaj je pravna država?

Pravna država je določena v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji kot ena od temeljnih vrednot Unije. 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 neodvisnega in nepristranskega sodišča. Pravna država med drugim vključuje načela, kot so zakonitost, ki vključuje pregleden, odgovoren, demokratičen in pluralističen postopek sprejemanja zakonov, pravna varnost, prepoved samovoljnega izvajanja izvršilne oblasti, učinkovito sodno varstvo s strani neodvisnih in nepristranskih sodišč, učinkovit sodni nadzor³, vključno s spoštovanjem temeljnih pravic, delitev oblasti in enakost pred zakonom.⁴ Ta načela sta priznala Sodišče Evropske unije in Evropsko sodišče za človekove pravice.⁵

Sama Evropska unija temelji na pravni državi in vsak ukrep, ki ga sprejme EU, temelji na Pogodbah, ki so ju prostovoljno in demokratično odobrile vse države članice. Glede na pomen, ki ga ima za zaupanje državljanov v Unijo in učinkovito izvajanje njenih politik, je pravna država osrednjega pomena za prihodnost Evrope. Vse bolj se priznava, da ima pravna država osrednjo vlogo pri tem, kako EU deluje, in večstransko soglasje je, da je treba izboljšati način zagotavljanja spoštovanja pravne države v Evropski uniji.⁶ Poleg tega je nedavna sodna praksa Sodišča Evropske unije bistveno prispevala h krepitvi pravne države in ponovno potrdila Unijo kot skupnost vrednot.⁷ Namen tega sporočila je obogatiti razpravo o nadaljnji krepitvi pravne države v Uniji ter vse zainteresirane strani pozvati k razmisleku

¹ Člen 2 Pogodbe o Evropski uniji.

² Člen 21 Pogodbe o Evropski uniji.

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 C-72/15, Rosneft.

⁴ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Novi okvir EU za krepitev načela pravne države z dne 11. marca 2014, COM(2014) 158.

⁵ 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 Evropske unije, in sicer zadeva C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses proti Tribunal de Contas, zadeva C-216/18 PPU, LM, ter sklep v zadevi C-619/18, Komisija proti Poljski, z dne 17. decembra 2018.

⁶ Pravna država je na primer vključena v trenutno razpravo o prihodnosti Evrope ob pomembnem posredovanju različnih evropskih političnih skupin in držav članic.

⁷ Zadeva C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses proti Tribunal de Contas, zadeva-284/16, Achmea, zadeva-216/18 PPU, LM, zadeva C-621/18, Wightman, ter sklep v zadevi C-619/18 R, Komisija proti Poljski, z dne 17. decembra 2018.

in predložitvi pripomb v zvezi s tem. Na tej podlagi bo Komisija junija pripravila svoje sklepe.

Evropsko povezovanje je pomembno in trajno prispevalo k na pravih temelječem redu v Evropi. Unija je postopoma zgradila območje svobode, sodelovanja in stabilnosti, v katerem se lahko države članice, državljani in podjetja opirajo na okvir predvidljivih in pravičnih pravil ter sistem učinkovitih pravnih sredstev. Na takem območju je mir zagotovljen, demokracija in podjetništvo pa lahko uspevata. Vendar se v zadnjih letih širi spoznanje, da so temeljne vrednote in načela Unije, vključno s pravno državo, pod pritiskom in da jim je treba nameniti posebno pozornost. Tako je postalo jasno, da je treba storiti več za krepitev in ohranjanje pravne države po vsej Uniji.

Brez ustrezne zaščite pravne države v vseh državah članicah bomo zamajali temelj Unije, ki ga predstavljajo solidarnost, kohezija in zaupanje, potrebno za vzajemno priznavanje nacionalnih odločb in delovanje notranjega trga kot celote. Pomanjkljivosti v zvezi s pravno državo lahko vplivajo tudi na gospodarstvo, saj so učinkoviti pravosodni sistemi in zanesljivi okviri za boj proti korupciji ključnega pomena za dobro delovanje poslovnega okolja in zdrave javne finance.⁸

Vprašanje glede pravne države, ki se pojavi v eni državi članici, vpliva na Unijo kot celoto, zato ima Unija skupen interes za reševanje vprašanj pravne države ne glede na to, kje se pojavijo, čeprav je treba najprej uporabiti nacionalne sisteme nadzora in ravnotežja. Nedavni izzivi za pravno državo v nekaterih državah članicah so vzbudili zaskrbljenost v zvezi z zmožnostjo Unije za reševanje takih primerov. Z zaupanjem v to, da je mogoče pomanjkljivosti odpraviti, bi se okrepilo tudi zaupanje med državami članicami ter med državami članicami in institucijami EU.

Zato EU pripravlja nekatere instrumente za krepitev pravne države. Ti presegajo člen 7 Pogodbe o Evropski uniji, ki je najpomembnejši mehanizem za varovanje vseh skupnih vrednot, čeprav se uporablja le izjemoma. Od leta 2014 je vzpostavljen preventivni okvir.⁹ Zdaj se razpravlja o drugih zamislih, vključno s predlogom Komisije za pomoč pri zaščiti finančnih interesov EU v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi s pravno državo,¹⁰ k spodbujanju usklajenega sodnega odziva na taka tveganja v državah članicah pa bi morala prispevati tudi ustanovitev evropskega javnega tožilstva.¹¹ Vsi ti instrumenti temeljijo na skupnem razumevanju vsebine pravne države, njenih ključnih značilnosti in tega, kje lahko pride do pomanjkljivosti.

Skratka, pravna država je osrednji steber naše vizije za prihodnost Evrope. Kot del razmislekov, povezanih z neformalnim srečanjem Evropskega sveta v Sibiuu, ki bo 9. maja 2019, in naslednjo strateško agendo Evropskega sveta, so v tem sporočilu predstavljene izkušnje zadnjih let in opredeljene nekatere možne poti za razmislek o prihodnjih ukrepih. To sporočilo temelji na obstoječi javni razpravi o pravni državi v Evropski uniji, pri čemer institucije Unije in države članice ter druge zainteresirane strani

⁸ Dobro delujoče javne institucije prispevajo k višji rasti in so predpogoj za uspešno izvajanje drugih reform. Empirične analize kažejo, da je večja kakovost institucij na splošno povezana z večjo produktivnostjo; glej letni pregled rasti za leto 2019, COM(2018) 770 final.

⁹ Glej opombo 4 zgoraj.

¹⁰ Predlog uredbe o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah, COM(2018) 324.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_sl.

poziva, naj prispevajo zamisli o tem, kako bi se lahko v prihodnosti razvijala orodja za zagotavljanje pravne države.¹²

II. OBSTOJEČA ORODJA ZA ZAGOTAVLJANJE PRAVNE DRŽAVE

1. Člen 7 PEU in okvir za pravno državo

Člen 7 PEU je še naprej sicer izjemno, vendar najznačilnejše orodje EU za ukrepanje v primeru hudih pomanjkljivosti v zvezi s pravno državo v državi članici.¹³ Postopek v skladu s členom 7(1) PEU zaradi očitnega tveganja, da bi država članica lahko huje kršila vrednote, je bil do zdaj začet v dveh primerih: decembra 2017 zoper Poljsko na predlog Komisije¹⁴ in septembra 2018 zoper Madžarsko na predlog Evropskega parlamenta.¹⁵ Čeprav so polne posledice postopka v skladu s členom 7 PEU zelo hude in ima že sam dialog z zadevno državo članico v okviru člena 7 PEU določeno težo, pa bi lahko bil napredek Sveta v teh dveh primerih pomenljivejši. Svet je moral določiti nove postopke za uporabo navedenega člena v praksi, ki se še niso izkazali za v celoti učinkovite.

Komisija je leta 2014 vzpostavila **okvir za pravno državo**¹⁶, Sodišče pa je njegovo vlogo priznalo.¹⁷ Določa postopek dialoga z državo članico po stopnjah, ki jih zaznamujejo mnenja in priporočila Komisije. Cilj je preprečiti nastanek sistemske grožnje za pravno državo, ki bi zahtevala uporabo postopka iz člena 7 PEU. Okvir za pravno državo je bil prvič, in za zdaj edinkrat, uporabljen na začetku dialoga s Poljsko januarja 2016.¹⁸ Dialog je sicer pomagal opredeliti težave in usmeriti razpravo, ni pa odpravil ugotovljenih pomanjkljivosti na področju pravne države, tako da je Komisija decembra 2017 začela postopek iz člena 7(1) PEU.

2. Postopki za ugotavljanje kršitev in predhodne odločbe

Komisija je v odziv na resne težave v zvezi s pravno državo začela več **postopkov za ugotavljanje kršitev**, povezanih s kršitvijo prava Unije, kar je možnost za ukrepanje EU, ki v nedavnih sodbah Sodišča Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) vedno bolj pridobiva na teži.

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

¹² Ta pobuda se osredotoča na krepitev pravne države, ne vključuje pa širših področij demokracije ali temeljnih pravic. Vendar je pravna država neločljivo povezana s temeljnimi pravicami in demokracijo: medtem ko se načelo pravne države osredotoča na omejevanje in neodvisen nadzor izvajanja javnih pooblastil, pa z uvajanjem odgovornosti oseb z javnimi pooblastili spodbuja tudi demokracijo ter je nepogrešljiva za zaščito temeljnih pravic.

¹³ Glej tudi Sporočilo Komisije z dne 15. oktobra 2003: Spoštovanje in spodbujanje vrednot, na katerih temelji Unija, COM(2003) 606 final.

¹⁴ Predlog sklepa Sveta o ugotovitvi očitnega tveganja huje kršitve načela pravne države v Republiki Poljski (COM(2017) 835 final z dne 20. decembra 2017).

¹⁵ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 12. septembra 2018 o predlogu, s katerim se Svet poziva, naj v skladu s členom 7(1) Pogodbe o Evropski uniji ugotovi obstoj očitnega tveganja, da bi Madžarska lahko huje kršila temeljne vrednote Unije (2017/2131(INL)).

¹⁶ Glej opombo 4 zgoraj.

¹⁷ Glej sklep v zadevi C-619/18 R, Komisija proti Poljski, z dne 17. decembra 2018.

¹⁸ Dialog je potekal od januarja 2016 do decembra 2017. Komisija je sprejela eno mnenje in štiri priporočila.

sodstva“ samostojen pojem prava EU in da to pomeni, da morajo biti sodniki zaščiteni pred zunanjimi posegi, ki bi lahko ogrozili njihovo neodvisno presojo.¹⁹ Temu je leta 2018 sledilo več pomembnih sodb. Prvič, 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.²⁰ 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.²¹ Poleg tega je Sodišče izdalo začasno odredbo za ustavitev nacionalnih reform, ki bi vplivale na neodvisnost sodstva.²² Sodišče obravnava še druge primere, ki so jih začeli nacionalna sodišča in Komisija.

Razvija se tudi sodna praksa Sodišča, ki poudarja, kako lahko imajo sistematične težave, povezane s pravno državo, konkretne **učinke na področju financ Unije**.²³

3. Drugi mehanizmi in okviri

Pri reševanju vprašanj glede pravne države v državah članicah so v pomoč številni drugi mehanizmi in okviri, ki delujejo bodisi celovito prek namenskih instrumentov bodisi prek drugih ukrepov v zvezi z nadzorom nacionalnih politik ali uporabo prava EU. Ta orodja imajo pomembno vlogo zgodnjega opozarjanja in preprečevanja, saj lahko rešujejo vprašanja glede pravne države v državah članicah, še preden je treba uporabiti člen 7.

- **Cikel evropskega semestra** za usklajevanje ekonomskih, fiskalnih in socialnih politik zagotavlja analizo posameznih držav, v njegovem okviru pa se izdajajo priporočila za strukturne reforme, ki spodbujajo rast. Analiza v okviru tega instrumenta zajema boj proti korupciji, učinkovitost pravosodnih sistemov in reformo javne uprave. Svet v primeru ugotovitve resnih izzivov na teh področjih v poročilih za posamezne države sprejme ciljno usmerjena priporočila za posamezne države.
- **Letni pregled stanja na področju pravosodja v EU** obravnava vrsto kazalnikov za ocenjevanje neodvisnosti, kakovosti in učinkovitosti nacionalnih pravosodnih sistemov. To primerjalno orodje dopolnjujejo ocene za posamezne države, predstavljene v poročilih o državah, ki omogočajo poglobljeno analizo na podlagi okoliščin nacionalnega pravnega in institucionalnega okvira.
- **Mehanizem za sodelovanje in preverjanje** je bil vzpostavljen kot poseben mehanizem za Bolgarijo in Romunijo v času njune pridružitve Uniji leta 2007, da bi se jima nudila pomoč pri odpravljanju preostalih pomanjkljivosti na področjih reforme pravosodja, boja proti korupciji in, v primeru Bolgarije, organiziranega kriminala.²⁴ Pri tem mehanizmu gre za prehodni ukrep, ki naj bi se zaključil, ko bodo opredeljena merila zadovoljivo

¹⁹ Zadeva C-506/04, Wilson.

²⁰ Zadeva C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, in zadeva C-49/18, Escibano Vindel.

²¹ V zvezi s sestavo sodnega organa ter imenovanjem, trajanjem funkcije in razlogi za vzdržanje, izločitve in razrešitve njegovih članov ter z disciplinsko ureditvijo za sodnike glej zadevo C-216/18 PPU, Irska proti LM, in zadevo C-8/19 PPU, RH.

²² Sklep v zadevi C-619/18 R, Komisija proti Poljski, z dne 17. decembra 2018.

²³ Ta sodna praksa vključuje predhodne odločbe o potrebi po učinkovitem preiskovanju davčnih goljufij ali goljufij s sredstvi Unije (glej npr. zadeve C-617/10, Åkerberg Fransson, C-105/14, Taricco, C-42/17, M.A.S. in C-612/15, Kolev).

²⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_sl.

izpolnjena. S tem pridobljene izkušnje so pomembne za obravnavanje izzivov za pravno državo v vseh državah članicah.

- **Podporna služba Komisije za strukturne reforme** zagotavlja tehnično podporo za strukturne reforme v državah članicah, med drugim na področjih, ki so pomembna za krepitev spoštovanja pravne države, kot so javna uprava, pravosodni sistem in boj proti korupciji. Podpora se zagotavlja na zahtevo držav članic in je prilagojena potrebam, ki odražajo opredeljene prednostne naloge reform.²⁵
- Tudi **evropski strukturni in investicijski skladi** ter skladi, ki podpirajo **pravosodne in varnostne politike**, državam članicam pomagajo krepiti javno upravo in pravosodje ter zmogljivosti za boj proti korupciji²⁶. Skladi so z uporabo predhodnih pogojenosti (v obdobju financiranja 2014–2020, čemur bodo v večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 sledili „omogočitveni pogoji“)²⁷ prispevali tudi k izboljšanju institucionalnih zmogljivosti javnih organov in učinkovitosti javne uprave. S tem se krepí okvir za izvrševanje pravne države.
- V okviru predlogov za naslednji večletni finančni okvir je Komisija predlagala **nov mehanizem za zaščito proračuna Unije, kadar splošne pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah vplivajo ali bi lahko vplivale na ta proračun**.²⁸ Spoštovanje pravne države je bistven pogoj za spoštovanje načel dobrega finančnega poslovanja in za zaščito proračuna Unije. Predlagana uredba bi Uniji omogočila sprejemanje ustreznih in sorazmernih ukrepov za reševanje navedenih vprašanj.
- **Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF)** odkriva in preiskuje goljufije, korupcijo in druge kršitve, ki škodijo finančnim interesom EU, ter izdaja priporočila, ki nacionalnim organom omogočajo začetek upravnih ali sodnih postopkov. Ustanovitev **Evropskega javnega tožilstva (EJT)** bo pomenila ključno točko v razvoju institucionalnega okvira na ravni EU in v boju proti kaznivim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom EU. EJT bo začelo delovati konec leta 2020, imelo pa bo pooblastila za opravljanje kazenskih preiskav in pregon kaznivih dejanj, ki škodijo proračunu Unije. Tesno bo sodelovalo z uradom OLAF.
- Pravna država je kot osrednji element zunanje politike EU vedno bolj pomembna pri **procesu pristopa k EU** in pri **sosedski politiki**. Krepitev ključnih institucij, kot je sodstvo, in okrepljen boj proti korupciji sta postala vse pomembnejši temi v prizadevanjih EU za spodbujanje reform za izpolnitev kopenhavnskih meril za pristop.²⁹

²⁵ Z Uredbo (EU) 2017/825 z dne 17. maja 2017 je bil uveden program za podporo strukturnim reformam, v okviru katerega je za obdobje 2017–2020 namenjenih 142,8 milijona EUR. Z Uredbo (EU) 2018/1671 z dne 23. oktobra 2018 je bila Uredba (EU) 2017/825 spremenjena, da bi se povečala finančna sredstva iz programa za podporo strukturnim reformam in prilagodil njegov splošni cilj, tako da zdaj finančna sredstva znašajo 222,8 milijona EUR. V okviru predlogov za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 je Komisija predlagala dodelitev 840 milijonov EUR za tehnično podporo in vključitev instrumenta za tehnično podporo v predlog programa za podporo reformam, ki vključuje tudi „orodje za izvajanje reform“ in „konvergenčni instrument“.

²⁶ S pregledom strategije Komisije za boj proti goljufijam naj bi se okrepila analitična zmogljivost Komisije za ocenjevanje zmogljivosti držav članic za boj proti goljufijam ter uspešnosti in učinkovitosti pomoči, ki se zagotavlja državam članicam. Komisija poleg tega in z namenom boljše zaščite finančnih interesov EU državam članicam zagotavlja smernice za oblikovanje nacionalnih strategij za boj proti goljufijam, ki so namenjene opredelitvi in obravnavi obstoječih pomanjkljivosti v nacionalnih sistemih ter krepitvi usklajevanja med nacionalnimi organi in na ravni EU, vključno z uradom OLAF.

²⁷ Predlog uredbe o skupnih določbah (COM/2018/375), člen 11.

²⁸ Glej opombo 10 zgoraj.

²⁹ Glej https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.

Pravna država je trdno umeščena tudi v pristopna pogajanja, pri katerih je splošna hitrost pogajanj odvisna od napredka na tem področju.³⁰ Strategija za Zahodni Balkan iz februarja 2018³¹ vse močneje poudarja reforme pravne države in njeno spoštovanje kot bistven pogoj za pristop k EU.

III. ŠIRŠA RAZPRAVA O PRAVNI DRŽAVI

Vse večji pomen pravne države kot zadeve skupnega pomena se odraža v širših razpravah znotraj institucij in organov Unije³² ter v okviru drugih forumov³³.

Evropski parlament je oktobra 2016 sprejel resolucijo o mehanizmu EU za demokracijo, pravno državo in temeljne pravice.³⁴ V njej je Komisijo pozval, naj vzpostavi celovito spremljanje vseh držav članic in institucij EU ter letni cikel poročanja in priporočil. Poziv je ponovil leta 2018.³⁵ Poleg tega je Evropski parlament sprejel resolucije v zvezi s stanjem pravne države v več državah članicah.

Svet je ob svoji jasni institucionalni vlogi v skladu s členom 7 PEU vzpostavil letni „dialog“ o pravni državi v okviru Sveta za splošne zadeve, ki se vsako leto osredotoča na določeno temo. Pregled tega procesa se načrtuje v okviru finskega predsedovanja Svetu jeseni 2019.

K razmisleku o pravni državi so s sprejetjem resolucij in organizacijo razprav o tej temi prispevali tudi številni **nacionalni parlamenti**.³⁶

Zunaj okvira EU je imel **Svet Evrope** ključno vlogo pri oblikovanju opredelitev in standardov v zvezi s pravno državo. Pravna država je kot element skupne dediščine omenjena v preambuli k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice so znatno prispevale k opredelitvi, spodbujanju in krepitvi pravne države ter poudarile tesno povezanost med pravno državo in demokratično družbo. Beneška komisija Sveta Evrope je leta 2016 objavila „seznam meril za pravno državo“.³⁷ Svet Evrope je ta pristop uporabil tudi v konkretnih primerih v zvezi z državami članicami, pri čemer je uporabil strokovno znanje Beneške komisije in Skupine držav proti korupciji (GRECO) pri Svetu Evrope ter izvajal posebno spremljanje.

K razvoju skupnega razumevanja na evropski in nacionalni ravni so prispevali tudi **evropske pravosodne mreže, skupine strokovnjakov, odvetniška združenja ter**

³⁰ Zlasti poglavje 23 – pravosodje in temeljne pravice – ter poglavje 24 – pravica, svoboda in varnost.

³¹ COM(2018) 65 final.

³² Na primer Odbor regij.

³³ Na primer Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi/Urad za demokratične institucije in človekove pravice.

³⁴ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 25. oktobra 2016 s priporočili Komisiji o uvedbi mehanizma EU za demokracijo, pravno državo in temeljne pravice (2015/2254(INL)).

³⁵ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. novembra 2018 o potrebi po celovitem mehanizmu EU za zaščito demokracije, pravne države in temeljnih pravic (2018/2886(RSP)).

³⁶ Na primer resolucija francoskega parlamenta z naslovom *Résolution relative au respect de l'état de droit au sein de l'Union européenne*, razprava, ki je 14. februarja 2019 potekala v Odboru za evropske zadeve nizozemskega parlamenta, in razprava, ki je 12. marca 2019 potekala v Odboru za zunanje zadeve v belgijske poslanske zbornice. Zanimanje nacionalnih parlamentov se je izrazilo tudi na Konferenci parlamentarnih odborov za evropske zadeve.

³⁷ Seznam meril za pravno državo, Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija), CDL-AD(2016)007.

organizacije civilne družbe, ki imajo ključno vlogo pri spodbujanju skupnih standardov in najboljših praks.

IV. OCENA DOSEDANJIH IZKUŠENJ

Dosedanje izkušnje izkazujejo določene skupne značilnosti, ki bi lahko bile temelj prihodnjih razmišljanj na podlagi nekaterih temeljnih načel. Prvič, EU in druge države članice imajo pravni interes za pravilno delovanje pravne države v vsaki posamezni državi članici. Drugič, za zagotovitev pravne države morajo biti v prvi vrsti odgovorne posamezne države članice, pri čemer je treba vedno najprej uporabiti nacionalna pravna sredstva, saj je treba spoštovati ne le pravni red EU, temveč tudi nacionalne pravne rede. Tretjič, EU mora imeti na tem področju objektivno vlogo in obravnavati vse države članice enako, pri čemer mora upoštevati prispevke vseh svojih institucij v skladu z njihovo institucionalno vlogo. Nazadnje, cilj ne sme biti nalaganje sankcij, temveč iskanje rešitve za zaščito pravne države s sodelovanjem in vzajemno podporo.

Potreba po spodbujanju standardov pravne države

S sodno prakso Sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice so določene ključne zahteve in standardi EU, ki jih morajo EU in njene države članice spoštovati, da bi ohranile pravno državo. Poleg tega Svet Evrope oblikuje standarde ter izdaja mnenja in priporočila, ki podajajo ustaljene smernice za spodbujanje in spoštovanje pravne države³⁸. Na teh zahtevah in standardih temelji spoštovanje pravne države v vseh državah članicah ne glede na njihovo ustavno strukturo.

Ključni načeli, kot sta neodvisnost sodstva in delitev oblasti, bi morali biti neizpodbitni del politične kulture vsake države članice. Kadar je splošni evropski standard mogoče udejanjiti, se lahko uporabi kot referenčno merilo za ocenitev morebitnih pomanjkljivosti in kot smernica za iskanje rešitev.

Vendar izkušnje kažejo, da ta sodna praksa, ta načela in ti standardi na nacionalni ravni niso vedno dovolj poznani. Če niso dovolj poznani, pa ne morejo imeti pomembne vloge pri informiranem oblikovanju nacionalnih politik, ne morejo biti zadovoljivo vključeni v razpravo v zvezi z nacionalnimi reformami ter se lahko v dialogu z institucijami EU izpodbijajo.

Prepoznavanje opozorilnih znakov

Hitro prepoznavanje opozorilnih znakov v zvezi s pravno državo ima lahko številne prednosti. Če je nastajanje potencialne težave za EU mogoče odkriti zgodaj in zadevna država članica težavo potrdi, jo je lažje obravnavati na ravni EU, to pa je lahko dovolj za sprožitev nacionalnega sistema nadzora in ravnotežja brez dodatnih uradnih korakov na ravni EU. To zgodnje opozorilo se lahko pojavi na različne načine.

Ponavljajoče se težave je lažje hitro odkriti. Pravna država temelji na potrebi, da za vse javne oblasti vedno veljajo vzpostavljene vrednote, pravila in postopki. Kadar se javne oblasti in izvoljena večina v državi članici ne menijo za pravo in postopke, ki se uporabljajo, je to zelo

³⁸ Npr. priporočilo Sveta ministrov CM/Rec(2010)12 o neodvisnosti, učinkovitosti in odgovornosti sodnikov, seznam meril za pravno državo Beneške komisije, CDL-AD(2016)007, akcijski načrt Sveta Evrope za krepitev neodvisnosti in nepristranskosti sodstva ter mnenja Beneške komisije in ocene Skupine držav proti korupciji (GRECO).

očiten opozorilni znak. Na primer, v številnih primerih, ki so odmevali na ravni EU, je šlo za neodvisnost sodnega postopka. Sodstvo je osrednji del pravne države in poskusi političnih akterjev, da bi spodkopali njegovo neodvisnost in zavezujočo naravo njegovih odločitev z izvajanjem političnega ali kakršnega koli drugega pritiska na posamezne sodnike, z vmešavanjem v posamezne zadeve, z nespoštovanjem sodnih odločb ali s ponovnim odpiranjem dokončnih sodnih odločb, so pogosti. Drugi nedavni primeri so povezani z oslabljenimi ustavnimi sodišči oziroma drugim nadzorom zakonov, ki jih sprejme parlament, in ukrepov vlade ali z vse pogostejšo uporabo izvršilnih odlokov. Nejasen postopek priprave zakonodaje lahko politični večini olajša šibitev sistema nadzora in ravnotežja ali izogibanje temu sistemu. Večkratno javno napadanje ene od vej oblasti, usmerjeno proti drugi veji oblasti, spodkopava temeljno načelo delitve oblasti. Našteta vprašanja so opozorilni znaki, da morda nastaja težava na področju pravne države, to pa odpira priložnost za dialog in morebitno razrešitev težave v zgodnji fazi njenega nastajanja.

Širše gledano sta korupcija na visoki ravni in zloraba uradnega položaja povezani s situacijami, ko poskuša politična moč prevladati nad pravno državo. Strukturne pomanjkljivosti lahko poleg tega ustvarijo razmere, ki povečujejo tveganje za težave na področju pravne države. Strukturne pomanjkljivosti v pravosodnih sistemih, kot so nezadostna jamstva za neodvisnost sodstva, povzročajo večje tveganje za pritiske na sodstvo. Podobno lahko splošne pomanjkljivosti v javni upravi ustvarijo podlago za samovoljne odločitve in priložnosti za pojav korupcije, pa tudi razmere, v katerih se bodo uradniki morda težje uprli pritiskom. Vse to so kazalniki možnih težav na področju pravne države.

Prvi znaki, ki vzbudijo pomisleke glede pomanjkljivosti v zvezi s pravno državo, običajno prihajajo s strani akterjev znotraj države članice. Svoboda izražanja in obveščanja ter svoboda in pluralnost medijev je prav tako temeljna vrednota, na kateri temelji Evropska unija. Civilna družba in neodvisni mediji so nepogrešljivi čuvaji zdravih demokracij in imajo z udeležbo v javnih razpravah in izpodbijanjem javnih odločitev zato ključno vlogo pri zagotavljanju, da bodo tisti, ki so na oblasti, nosili odgovornost za svoja ravnanja. Poskusi oslabitve teh akterjev ali pritiskanja nanje so zato prav tako opozorilni znak.

Izboljšanje poznavanja posameznih držav članic

Stopnja zavedanja glede tovrstnih znakov in s tem zmožnost Unije za njihovo pravočasno obravnavo sta odvisni od ravni poznavanja, ki jo imajo Komisija, druge institucije in druge države članice. Nekatere opozorilne znake je mogoče prepoznati samo s podrobno proučitvijo praks v državah članicah prek dialoga z javnimi organi in zainteresiranimi stranmi. Tovrstno poznavanje posameznih držav je nujno za preprečevanje morebitnih groženj pravni državi in za njihovo učinkovito obravnavo, kadar je to potrebno. Poleg tega je treba zagotoviti, da so reforme, ki jih izvedejo države članice, popolnoma v skladu z zakonskimi zahtevami EU in evropskimi standardi glede pravne države. Boljše poznavanje posameznih držav je potrebno tudi za to, da bi lahko opredelili, kako se lahko s sredstvi in tehnično pomočjo EU najbolje podpre pravna država v državah članicah. Pravičnost, objektivnost in enaka obravnava morajo biti del vsakega sistema, če želimo zagotoviti spoštovanje pravne države v Uniji. Tehnično znanje in izkušnje ter zmožnost analiziranja na ravni Unije sta ključna za zagotavljanje, da bodo v ocenah v celoti upoštevane nacionalne tradicije, obenem pa bo mogoče še vedno jasno prepoznavati, kje obstajajo težave.

Evropski semester se je, dopolnjen s pregledom stanja na področju pravosodja v EU, izkazal kot dober okvir za izboljšanje poznavanja razmer glede pravne države po posameznih

državah, dobro pa bi bilo tudi razmisliti, ali bi bilo njun potencial mogoče dodatno izkoristiti.

Izboljšanje zmogljivosti EU za odzivanje na vprašanja glede pravne države

Izkušnje preteklih let in širši dialog v zvezi s tem vprašanjem so jasno pokazali, da je treba izboljšati zmogljivosti EU za odzivanje v primeru resnega ogrožanja pravne države. Na primer, izkušnje, pridobljene pri tekočih postopkih po členu 7 PEU, so pokazale, da obstaja potreba po nadaljnjem razmisleku o tem, kako bi bilo ta postopek mogoče najboljše izvesti na učinkovit način. Poleg tega raznolikost izzivov na področju pravne države zahteva različne odzive na ravni EU.

EU bi zato morala posredovati na različno. Celo neformalna opozorila na potencialne težav v zgodnji fazi lahko nacionalnim organom omogočijo ponoven premislek ali sprožijo nacionalni sistem nadzora in ravnotežja.

Čeprav je dialog nujno potreben, bi ga bilo dobro vključiti v strukturiran postopek, saj bi s tem izboljšali možnosti ustrezne usmerjenosti posledičnega ukrepanja. Številne težave na področju pravne države so časovno pogojene; dlje ko se rešujejo, večje je tveganje za to, da se bodo zakoreninile, ter za škodo za EU, pa tudi za zadevno državo članico. Vmesni koraki, sorazmerni z naravo težave, ki imajo nižji prag od ukrepov v okviru člena 7 PEU, imajo svoje prednosti. Če se izvajajo taki ukrepi, so lahko koristni tudi pregledi ali naknadno spremljanje: izkušnje namreč kažejo, da je uporaba predhodne pogojenosti za sredstva EU pomembna spodbuda, vendar po odobritvi obstaja tveganje, da pride do nazadovanja v politiki ali strukturi.

Ukrepanje EU ima poleg tega večjo težo, če vse institucije prevzamejo odgovornost v procesu v skladu s svojimi različnimi vlogami. Posredovanje EU v krizi je politično občutljivo in bo vedno uspešnejše, če bo temeljilo na skupnem pristopu. Podpora ukrepanju Komisije s strani Evropskega parlamenta in Sveta ter močnejši notranji postopki v institucijah za obravnavo pomislekov v zvezi s pravno državo v državah članicah so lahko učinkovit način, kako poudariti, da se mora država članica odzvati in izboljšati pobude za iskanje rešitev.

Dolgoročna obravnava pomanjkljivosti s strukturnimi reformami

EU ima tudi vse večjo vlogo pri krepitvi zmogljivosti in delovanja nacionalnih organov in institucij, ki so pomembne za nacionalne sisteme nadzora in ravnotežja.

Sredstva EU pomembno prispevajo h krepitvi zmogljivosti javnih institucij pri podpiranju pravne države. V programskem obdobju 2014–2020 je skoraj polovica držav članic uporabila strukturne sklade za podporo reformam za krepitev sodstva in javne uprave ali za pomoč pri boju proti korupciji. To delo dokazuje, da EU ne izraža le zaskrbljenosti, temveč zagotavlja tudi praktične rešitve. Podporna služba Komisije za strukturne reforme v okviru programa za podporo strukturnim reformam lahko za pomoč pri reformah, ki so pomembne za pravno državo, na primer sodeluje z nacionalnimi institucijami.

Uporaba sredstev in programov EU za krepitev pravne države bo učinkovitejša tudi, če bo podprta s priporočili za strukturne reforme v okviru evropskega semestra.

Splošneje lahko politike Unije na področjih, kot so javno naročanje, boljše pravno urejanje ter sodelovanje na področju kazenskega in civilnega prava, prispevajo k zagotavljanju skladne uporabe evropskih standardov, potrebnih za pravno državo.

V. MOŽNE POTI ZA PRIHODNOST

Učinkovito izvrševanje pravne države v Uniji se načeloma opira na tri stebre. Prvič, **spodbujanje** pravne države, ki vključuje razširitev skupnih prizadevanj za širjenje razumevanja pravne države v Evropi. Drugič, **preprečevanje** težav na področju pravne države z zmožnostjo zgodnjega odzivanja in izogibanjem tveganju za poslabšanje razmer. Tretjič, zmožnost priprave učinkovitega skupnega **odziva** ob prepoznavanju resnejših težav.

Spodbujanje: krepitev znanja in skupne kulture pravne države

Trdna politična in pravna kultura, ki podpira pravno državo, v vseh državah članicah je najboljše zagotovilo za pravno državo. Čeprav Unija spoštuje politične in ustavne strukture držav članic, obveznosti članstva v Uniji in demokratična dediščina Evrope pomenijo, da morajo nacionalna pravila in strukture odražati standarde in norme EU glede pravne države kot skupne vrednote EU ter upoštevati pravila glede pravnih jamstev iz primarne in sekundarne zakonodaje EU.

Pomaga lahko tudi spodbujanje ozaveščanja splošne javnosti o pomenu pravne države v demokraciji, podprle pa bi se lahko tudi dejavnosti obveščanja, namenjene doseganju državljanov.

Da bi se lahko taka politična in pravna kultura poglobljala in bi jo lahko vzdrževale vse države članice, je treba spodbujati poznavanje sodne prakse in standardov, pomembnih za pravno državo, na primer s tem, da bi se o ocenah in mnenjih organov, kot sta Beneška komisija in GRECO, razpravljalo na nacionalni ravni. To bo pripomoglo k zavedanju vseh strani, kaj se pričakuje od njih ter kako naj bi institucije in zakoni odražali osnovna načela. Skupni pristopi na teh področjih lahko pripomorejo k spodbujanju močne kulture pravne države v vseh ustreznih institucijah in poklicih.

Skupni pristopi, standardi in norme ne pomenijo, da se bodo ti izvajali popolnoma enako. Kadar pa obstaja jasen skupni pristop, je enostavneje primerjati posamezne nacionalne sisteme in zaupati, da ustrezajo svojemu namenu.

To je zlasti pomembno, ker spoštovanje pravne države ni odvisno samo od obstoja zakonov in institucionalnih struktur, temveč tudi od institucionalne prakse. Beneška komisija je na primer opozorila na pomen lojalnega sodelovanja med institucijami kot temelja pravne države, tj. da del države sprejme dejstvo, da imajo drugi deli zakonite funkcije, ki jih je treba spoštovati. To lojalno sodelovanje pa je lahko pod pritiskom celo, kadar je določeno v zakonih ali ustavah. Izmenjava strokovnega znanja med izvajalci v različnih državah članicah, kot so sodniki, tožilci in protikorupcijski strokovnjaki, lahko pripomore k ustvarjanju boljše predstave o tem, kaj to pomeni v praksi. Druga ključna elementa pravne države in spoštljivega upravljanja v praksi sta še pregledno oblikovanje politik in priprava zakonodaje. Vsi ti elementi namreč kažejo, da imajo veje oblasti obveznosti v zvezi z odgovornostjo in omejitve, ki jih je treba v demokratični družbi spoštovati.

EU zagotavlja edinstveno platformo za razvoj in spodbujanje ozaveščenosti o izzivih na področju pravne države. Kot je predlagal Evropski parlament, bi ta lahko presegla institucije

EU ter vključevala nacionalne parlamente in druge ključne udeležence na nacionalni ravni. Zlasti pomembna je civilna družba, in sicer tudi na regionalni in lokalni ravni. Komisija je že predlagala povečanje financiranja in podpore za vzpostavitev dobro delujoče civilne družbe, spodbujanje medijskega pluralizma in mreženja med zainteresiranimi stranmi na področju pravne države ter podpiranje organizacij, organov in subjektov po vsej Evropi, ki si prizadevajo za splošni evropski interes na področju pravosodja in pravne države³⁹.

Medsebojni odnos EU in Sveta Evrope je še posebej pomemben pri spodbujanju pravne države. Institucije EU in države članice bi ga lahko razvijale naprej, da bi spodbujale skupno kulturo pravne države v Evropi

EU bi lahko razmislila tudi o tem, kako bi lahko najboljše spodbujala delo Sveta Evrope glede skupnih standardov pravne države. Spodbujanje standardov pravne države bi se lahko razvijalo tudi v smeri medsebojnega strokovnega pregleda, kot so konkretno predlagale nekatere države članice.

Možna vprašanja za nadaljnji razmislek

- Kako bi lahko EU bolje spodbujala obstoječe pravne zahteve EU in evropske standarde, povezane s pravno državo, zlasti na nacionalni ravni?
- Kako lahko EU najboljše spodbudi ključne mreže in civilno družbo ter zasebni sektor, da bi začeli množično razpravo o vprašanjih glede pravne države, vključno z njihovo gospodarsko razsežnostjo, in spodbujali standarde, na katerih temelji pravna država?
- Ali lahko države članice storijo več za spodbujanje razprav o pravni državi na nacionalni ravni, na primer tudi z razpravami v nacionalnih parlamentih, strokovnimi forumi in dejavnostmi osveščanja, namenjenimi širši javnosti?
- Kako bi lahko EU in njene države članice okrepile povezanost s prizadevanji Sveta Evrope in drugih mednarodnih organizacij, ki spoštujejo pravno državo, vključno s podpiranjem udejstvovanja Sveta Evrope ter ob upoštevanju njegovih ocen in priporočil?
- Kako lahko EU črpa iz udejstvovanja Sveta Evrope in spodbuja skupne pristope EU? Ali lahko medsebojni strokovni pregled med državami članicami pripomore k temu

³⁹ Predlog uredbe o vzpostavitvi programa Ustvarjalna Evropa (2021–2027) in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1295/2013 (COM(2018) 366 final z dne 30. maja 2018), Predlog uredbe o vzpostavitvi programa za pravice in vrednote (COM(2018) 383 final z dne 30. maja 2018), Predlog uredbe o vzpostavitvi programa za pravosodje (COM(2018) 384 final z dne 30. maja 2018). Novi program Ustvarjalna Evropa bo podpiral tudi ukrepe, namenjene krepitvi evropskega sektorja novičarskih medijev, novinarske svobode, raznolikosti in pluralizma novinarskih vsebin ter kritičnega pristopa do medijskih vsebin z medijsko pismenostjo.

pristopu?

- Kako bi bilo mogoče izboljšati in nadalje razvijati obstoječe ukrepe Evropskega parlamenta in Sveta? Ali bi lahko bolje izkoristili udeležbo političnih skupin in nacionalnih parlamentov?

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. Vendar lahko Unija pomembno podpre države članice pri vzpostavljanju dolgoročnega pristopa, ki pomaga zagotavljati, da so nacionalni sistemi nadzora in ravnotežja kos izzivom, predvsem pa, da se EU ne bi znašla v položaju, ko ni se bilo treba spopasti s krizo pravne države v eni od držav članic. To pomeni pomoč pri krepitvi odpornosti ključnih sistemov in pri pripravljanju institucij na obdobja političnih napetosti.

Z boljšim razumevanjem razmer v državah članicah bi to pomoč lažje usmerili in bi lažje zgodaj prepoznali tveganja za pravno državo. Relevantna področja bi lahko vključevala nacionalni sistem nadzora in ravnotežja, neodvisnost sodstva, kakovost javne uprave, protikorupcijske politike, preglednost zakonodajnega postopka in boljšo pripravo zakonodaje. Tako zbiranje informacij bi lahko zagotovilo splošni okvir za redno sodelovanje in dialog z državami članicami ter redno obveščanje Evropskega parlamenta in Sveta. Čeprav bi morale zajemati vse države članice, bi lahko bilo intenzivnejše v državah članicah, v katerih so bili ugotovljeni pomanjkljivosti in posebna tveganja. Poleg tega bi zahtevalo tudi ravnotežje med potrebo po ustreznem razumevanju nacionalnih posebnosti ter potrebo po upoštevanju finančnih in človeških virov. Cilj tega ukrepa bi bilo zagotoviti boljše temelje za zgodnji dialog o političnih pobudah, ki lahko vplivajo na pravno državo. Razmislek bi moral zajemati vprašanje, ali bi bilo uporabo obstoječih orodij, vključno z evropskim semestrom in pregledom stanja na področju pravosodja v EU, mogoče nadalje razviti tako, da bi se z njo bolje reševala vprašanja glede pravne države.

Dodatna možnost bi bila tudi poglobitev sodelovanja in praktične podpore, da bi čim bolj povečali konstruktiven prispevek Unije k zgodnjemu reševanju težav in vključevanju trajnostnih rešitev v sedanje procese reform. To bi lahko potekalo na zahtevo držav članic in bi vključevalo ustrezne akcijske načrte. Evropski parlament in Svet bi lahko sodelovala pri opredeljevanju in spodbujanju takšnih pobud. To bi lahko vključevalo tudi posebno pozornost, namenjeno izvajanju tiste zakonodaje EU, ki pokriva razsežnost pravne države. Tehnično podporo državam članicam bi bilo mogoče zagotavljati tudi v okviru programa za podporo strukturnim reformam.

Možna vprašanja za nadaljnji razmislek

- Kako bi lahko EU okrepila svojo zmožnost za vzpostavitev bolj poglobljene in primerjalne baze znanja o razmerah na področju pravne države v državah članicah, izboljšala rezultate na podlagi dialoga in omogočila zgodnje prepoznavanje možnih težav? Kako bi lahko obstoječa orodja nadalje razvili tako, da bi bila primerna za ocenjevanje razmer na področju pravne države?
- Kako bi bilo mogoče najučinkoviteje organizirati izmenjave o vprašanjih glede pravne države med Komisijo in državami članicami?
- Kako bi lahko strokovno znanje in podporo EU najučinkoviteje usmerili na države članice?

- Bi bilo preventivnim ukrepom mogoče dati večji pomen z bolj medinstitucionalnim pristopom?

Odziv: izvrševanje na ravni Unije ob odpovedi nacionalnih mehanizmov

Sodišče s postopki za ugotavljanje kršitev in predhodnimi odločbami vse bolj proučuje vprašanja glede pravne države s posledicami za uporabo prava Unije. Komisija se bo še naprej opirala na nedavno sodno prakso Sodišča, na primer v zvezi z neodvisnostjo nacionalnih sodišč in učinkovito zaščito finančnih interesov Unije. Bolj splošno, učinkovito izvrševanje prava Unije s strani neodvisnih organov in nacionalnih sodišč prav tako prispeva h krepitvi pravne države v državah članicah. Zato bo Komisija po potrebi še naprej zagotavljala pravilno uporabo in izvrševanje prava Unije prek postopkov za ugotavljanje kršitev, povezanih s pravno državo.

Kadar nacionalni ukrepi za zaščito pravne države niso dovolj učinkoviti za obravnavanje groženj pravni državi v državi članici, so institucije EU in države članice kolektivno odgovorne za ukrepanje za razrešitev težav. Kot morajo skupaj ščititi vrednote EU, imajo tudi skupni interes za reševanje vprašanj, kot je ogrožanje ustavnih sodišč ali neodvisnosti sodstva, da ne bi bilo ogroženo izvajanje prava, politik ali financiranja EU. Takšni ukrepi se lahko razlikujejo glede na okoliščine, kot je obstoj kršitve, ali zato, da se zagotovi sorazmernost. Različni pristopi so lahko primerni tudi na posebnih področjih politike, kot na primer predlog Komisije o zaščiti finančnih interesov EU pred tveganjem pomanjkljivosti v zvezi s pravno državo.

Komisija je leta 2014 vzpostavila okvir za pravno državo, da bi se lažje odzvala na jasne znake sistemskih tveganj za pravno državo v državah članicah, ki bi lahko pomenila očitno tveganje hude kršitve pravne države in privedla do uporabe člena 7 PEU. Okvir je bil do zdaj uporabljen v enem primeru in je deloval kot vmesni korak. Pomagal je vzpostaviti dialog, podrobno zbiranje informacij, analizo in priporočila, tj. bazo znanja, ki se je izkazala za koristno pri nadaljnjem ukrepanju Unije. Kljub temu bi bilo mogoče razmisliti o dodatnih izboljšavah. Na primer, okrepiti bi bilo mogoče zgodnje obveščanje Sveta in Evropskega parlamenta ter njuno zgodnjo podporo v postopku. Druga možnost bi bila podpreti dialog in priporočila s posebnimi akcijskimi načrti in tehnično pomočjo za izboljšanje stanja v določenem časovnem okviru ali določiti jasnejše omejitve trajanja faze dialoga.

Tovrstne spremembe bi morale biti še naprej namenjene iskanju rešitev za krizne razmere in opredeljevanju primernih ukrepov. To zahteva učinkovit dialog in komunikacijske kanale. Vendar bi bilo treba razmisliti tudi, ali bi bilo smiselno okrepiti posledice, če država članica noče odpraviti težav. To bi lahko izhajalo tudi iz večjega upoštevanja realnih posledic za delovanje Unije zaradi nenehnih pomanjkljivosti v zvezi s pravno državo v državah članicah, kar je bilo že priznано v predlogu za zaščito finančnih interesov EU v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi s pravno državo.

Možna vprašanja za nadaljnji razmislek

- Kako bi bilo mogoče učinkovito širiti ustrezno sodno prakso Sodišča in v celoti izkoristiti njen potencial?
- Kako bi lahko Komisija, Evropski parlament in Svet učinkoviteje usklajevali in zagotavljali pravočasen in ustrezen odziv v primeru krize pravne države v državi članici?

- Kako bi bilo mogoče dodatno okrepiti okvir za pravno državo? Bi to moralo vključevati boljše sodelovanje z drugimi institucijami in mednarodnimi partnerji (npr. Svetom Evrope/Beneško komisijo, Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi/Uradom za demokratične institucije in človekove pravice)?
- Ali poleg finančnih interesov EU obstajajo še druga področja, na katerih bi morala EU razviti posebne mehanizme (vključno s pogoji, povezanimi s pravno državo) za izogibanje določenim tveganjem za izvajanje prava ali politik EU in njihovo odpravo?

VI. SKLEP

Komisija Evropski parlament, Evropski svet, Svet, države članice, zadevne zainteresirane strani, vključno s pravosodnimi mrežami in civilno družbo, in širšo javnost poziva k razmisleku o vprašanjih iz tega sporočila. Vprašanja, ki so se začela pojavljati, kažejo na številna področja, na katerih bi bilo mogoče predvideti izboljšave.

Takšen razmislek bi sam po sebi prispeval k izvrševanju pravne države z ohranjanjem kulture razpravljanja in zagotavljanjem stalne osredotočenosti na določeno vprašanje. Komisija meni, da bi lahko z boljšim izvrševanjem pravne države bistveno prispevali k prihodnosti Unije. To bi omogočilo večjo jasnost in doslednost, pripomoglo k zagotavljanju enake obravnave vseh držav članic ter ščitilo skupne interese vseh z učinkovito uporabo prava EU v vseh državah članicah.

Komisija se bo temu vprašanju spet posvetila junija 2019 s svojimi sklepi in predlogi. Ti bodo temeljili na razpravi, ki trenutno poteka med institucijami in v širši družbi, ter na nastajajoči sodni praksi Sodišča Evropske unije, namenjeni pa bodo vzpostavitvi pristopa za okrepitev načela pravne države v Uniji v okviru veljavnih Pogodb.