



Bruselj, 30.9.2020
COM(2020) 580 final

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

Poročilo o stanju pravne države za leto 2020

Stanje pravne države v Evropski uniji

{SWD(2020) 300-326}

*Pravna država pomaga ščititi ljudi pred pravilom močnejšega.
Jamči za naše najosnovnejše vsakodnevne pravice in svoboščine.
Dovoljuje nam, da izrazimo svoje mnenje ter da nas z dogajanjem po svetu seznanja svobodni
tisk.*

Predsednica von der Leyen, govor o stanju v Uniji 2020

1. Uvod

Evropska unija temelji na vrsti skupnih vrednot, med katerimi so temeljne pravice, demokracija in pravna država¹. Te so temelj naših družb in skupne identitete. Nobena demokracija ne more uspevati brez neodvisnih sodišč, ki varujejo temeljne pravice in državljanske svoboščine, ter brez dejavne civilne družbe in svobodnih in pluralnih medijev. V svetovnem merilu velja, da ima EU na teh področjih zelo visoke standarde². Vendar se ti visoki standardi ne uporabljajo vedno enako, možne so izboljšave in vedno obstaja tveganje nazadovanja. Obramba naših temeljnih vrednot je deljena odgovornost vseh institucij EU in vseh držav članic in vsaka od njih mora opraviti svoje delo.

*Kaj je pravna država?*³

Pravna država je zapisana v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji kot ena od vrednot, ki so skupne vsem državam članicam. 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 vključuje načela, kot so zakonitost, ki vključuje pregleden, odgovoren, demokratičen in pluralističen postopek sprejemanja zakonov, pravno varnost, prepoved samovoljnega izvajanja izvršilne oblasti, uspešno sodno varstvo s strani neodvisnih in nepristranskih sodišč, uspešen sodni nadzor, vključno s spoštovanjem temeljnih pravic, delitev oblasti in enakost pred zakonom. Ta načela sta priznala Sodišče Evropske unije in Evropsko sodišče za človekove pravice. Poleg tega Svet Evrope oblikuje standarde ter izdaja mnenja in priporočila, ki podajajo ustaljene smernice za spodbujanje in spoštovanje pravne države.

Načelo pravne države je dobro uveljavljeno. Čeprav imajo države članice različne nacionalne identitete, pravne sisteme in tradicije, je osnovni pomen pravne države enak po vsej EU. Spoštovanje pravne države je bistvenega pomena za to, da državljani in podjetja v vseh državah članicah zaupajo javnim institucijam⁴. Pravna država neposredno vpliva na življenje državljanov. Je predpogoj za zagotavljanje enake obravnave pred zakonom in za zaščito pravic državljanov EU. To načelo je bistveno za izvrševanje zakonov in politik EU ter je

¹ Člen 2 Pogodbe o Evropski uniji. Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne državam članicam v družbi, v kateri prevladujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.

² World Justice Project – Rule of Law index; World Economic Forum – The global competitiveness report; Transparency International – Corruption perceptions index; Reporters Without Borders – World press freedom index.

³ Glej COM(2019) 163 „Nadaljnja krepitev pravne države v Uniji: trenutno stanje in možni naslednji koraki“ ter COM(2019) 343 „Krepitev pravne države v Uniji: načrt za ukrepanje“. Posebno pomembna je tudi nedavna sodna praksa Sodišča Evropske unije.

⁴ Special Eurobarometer 489 – rule of law.

osrednjega pomena za Unijo enakosti, priložnosti in socialne pravičnosti. Posebne okoliščine leta 2020 so povzročile dodatne izzive na področju pravic državljanov in zaradi pandemije COVID-19 smo morali omejiti svoboščine, kot so svoboda gibanja, svoboda zbiranja ali svoboda gospodarske pobude. Uspešen nacionalni sistem zavor in ravnovesij, ki podpira spoštovanje pravne države, je ključen za to, da so tovrstne omejitve naših pravic omejene na to, kar je nujno in sorazmerno, ter da so časovno omejene in podvržene nadzoru s strani nacionalnih parlamentov in sodišč.

Krepitev pravne države: prednostna naloga za uspešno delovanje Unije

EU temelji na načelu pravne države. Grožnje pravni državi spodkopavajo njene pravne, politične in gospodarske temelje. Pomanjkljivosti v eni državi članici vplivajo na druge države članice in EU kot celoto. Zagotavljanje spoštovanja načela pravne države je v prvi vrsti odgovornost vsake države članice, vendar ima Unija pri reševanju vprašanj pravne države, kadar se ta pojavijo, skupen interes in posebno vlogo. Kot je nedavno poudaril Evropski svet, je spoštovanju pravne države namenjena osrednja pozornost tudi pri delovanju notranjega trga, sodelovanju na področju pravosodja, ki temelji na vzajemnem zaupanju in priznavanju, ter zaščiti finančnih interesov Unije⁵. Da bi EU uspešno opravila nalogo trajnostnega in odpornega okrevanja, je ključno da njena orodja in instrumenti delujejo v okolju, ki temelji na pravni državi.

Pravna država je za EU tudi pomembno načelo v zunanjem delovanju. EU bo še naprej zavzemala trden in skladen pristop med svojimi notranjimi politikami na področju pravne države in tem, kako je pravna država vključena v delo z državami pristopnicami in sosedskimi državami, ter v vsem svojem zunanjem delovanju, in sicer na dvostranski, regionalni in večstranski ravni.

EU se ravna po univerzalnih vrednotah in načelih, zapisanih v Ustanovni listini Združenih narodov in mednarodnem pravu, ter po vsem svetu zavzeto zagovarja človekove pravice, demokracijo in pravno državo, kakor je razvidno iz novega akcijskega načrta za človekove pravice in demokracijo za obdobje 2020–2024⁶ ter je skladno s cilji trajnostnega razvoja⁷. Podpiranje pravne države na svetovni ravni vključuje krepitev sodelovanja pri vprašanih pravne države z mednarodnimi in regionalnimi organizacijami, kot so Združeni narodi, Svet Evrope in Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi.

V zadnjem desetletju je EU razvila in preskusila več instrumentov za krepitev pravne države⁸. Veliki izzivi na področju pravne države v nekaterih državah članicah so na ravni EU in nacionalni ravni izzvali nadaljnjo razpravo o tem, kako naj se okrepi zmožnost EU za obravnavo takih razmer. Komisija je v sporočilu iz julija 2019 predlagala⁹, da bi morale EU in njene države članice okrepiti prizadevanja za spodbujanje trdne politične in pravne kulture, ki podpira pravno državo, ter razviti instrumente za preprečevanje pojavitve ali poglobitve težav na področju pravne države.

Evropski mehanizem pravne države

⁵ Sklepi Evropskega sveta z zasedanja od 17. do 21. julija 2020: „Finančni interesi Unije se zaščitijo v skladu s splošnimi načeli iz Pogodb Unije, zlasti vrednote iz člena 2 PEU [Pogodba o Evropski uniji]. Evropski svet poudarja, da je treba zaščititi finančne interese Unije. Evropski svet poudarja, da je treba spoštovati pravno državo.“

⁶ JOIN(2020) 5 final.

⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

⁸ Orodja EU za zagotavljanje pravne države
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

⁹ Glej sporočili Komisije, navedeni v opombi 3.

V političnih usmeritvah predsednice von der Leyen je bila napovedana namera, da se vzpostavi dodaten in celovit evropski mehanizem pravne države, ki naj bi bil gradnik v skupni zavezi EU in držav članic za okrepitev pravne države. Mehanizem je zasnovan kot letni cikel za spodbujanje pravne države in preprečevanje pojava ali poglobljanja težav. Osredotoča se na izboljšanje razumevanja in ozaveščenosti o vprašanih in pomembnih dogodkih na področjih, ki neposredno vplivajo na spoštovanje pravne države. Ta področja so pravosodni sistem, protikorupcijski okvir, pluralnost in svoboda medijev ter druga institucionalna vprašanja, povezana s sistemom zavor in ravnovesij. Oprelitev izzivov bo državam članicam v pomoč pri iskanju rešitev, ki ščitijo pravno državo, in sicer v sodelovanju in vzajemni podpori s Komisijo, drugimi državami članicami ter deležniki, kot je na primer Beneška komisija.

Pristop temelji na tesnem dialogu z nacionalnimi organi in deležniki, kar omogoča preglednost ter objektivno in nepristransko obravnavo vseh držav članic. Vse to se vsako leto združi v poročilu o stanju pravne države, ki vključuje 27 poglavij z oceno posameznih držav članic. Mehanizem pravne države nadalje krepi in dopolnjuje druge instrumente EU, ki države članice spodbujajo k izvajanju strukturnih reform na področjih, zajetih v okviru mehanizma, vključno s pregledom stanja na področju pravosodja v EU¹⁰ in evropskim semestrom¹¹ ter zdaj tudi instrumentom Next Generation EU. Ocene iz letnega poročila bi bile referenčna točka za te instrumente. Drugi elementi v orodjih EU za krepitev pravne države bodo po potrebi še naprej zagotavljali uspešen in sorazmeren odziv na izzive za pravno državo¹².

Mehanizem pravne države bo omogočal dialog in s tem bolj poenoteno razumevanje, poleg tega pa bo zagotavljal okvir za podporo Komisije državam članicam in nacionalnim deležnikom pri obravnavanju izzivov na področju pravne države. Več instrumentov in finančnih pomoči podpira strukturne reforme v okviru tehnične pomoči in financiranja projektov na področju javne uprave, pravosodja, boja proti korupciji in pluralnosti medijev. Za projekte z evropsko razsežnostjo so civilni družbi in mrežam (kot so pravosodje, novinarji) na voljo posebna in neposredna nepovratna sredstva. Za napredek pri reformah bi se bilo koristno opreti tudi na strokovno znanje priznanih mednarodnih organov, zlasti Sveta Evrope, ter na izmenjavo izkušenj z izvajalci politik iz drugih držav članic.

Za poglobljanje dela EU na področju pravne države je potrebno tesno in stalno sodelovanje med institucijami EU in državami članicami. Osrednji cilj Evropskega mehanizma pravne države je podpirati medinstitucionalno sodelovanje in spodbujati vse institucije EU, da prispevajo v skladu z njihovimi institucionalnimi vlogami. To je osrednjega pomena za Evropski mehanizem pravne države in odraža dolgoletni interes Evropskega parlamenta¹³ in

¹⁰ Pregled stanja na področju pravosodja v EU je letno primerjalno orodje za pomoč EU in državam članicam pri izboljšanju uspešnosti nacionalnih pravosodnih sistemov, in sicer z zagotavljanjem objektivnih, zanesljivih in primerljivih podatkov o več kazalnikih, pomembnih za oceno učinkovitosti, kakovosti in neodvisnosti pravosodnih sistemov v vseh državah članicah.

¹¹ Vprašanja, povezana s pravno državo, se v okviru evropskega semestra obravnavajo glede na njihov vpliv na poslovno okolje, naložbe, gospodarsko rast in delovna mesta.

¹² Evropski mehanizem pravne države bi se moral razlikovati od drugih instrumentov, kot so na primer postopki iz člena 7(1) PEU ali postopki za ugotavljanje kršitev.

¹³ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 25. oktobra 2016 s priporočili Komisiji o uvedbi mehanizma EU za demokracijo, pravno državo in temeljne pravice; Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. novembra 2018 o potrebi po celovitem mehanizmu EU za zaščito demokracije, pravne države in temeljnih pravic.

Sveta¹⁴. Njegova skupna in objektivna podlaga, namreč da se vse države članice obravnavajo enako, je zasnovana s tem namenom. Komisija bo podpirala delo, ki že poteka v obeh institucijah, tudi s tem, da bo proučila nadaljnje ukrepanje na podlagi resolucije Evropskega parlamenta, ki je trenutno v pripravi¹⁵. Evropski mehanizem pravne države bo pripomogel k racionalizaciji razprav o pravni državi na ravni EU in krepitvi medinstitucionalnega sodelovanja, pri tem pa upošteval letni ritem dela v Evropskem parlamentu in Svetu ter strukturirano in ciljno usmerjeno nadaljnje ukrepanje in sodelovanje z nacionalnimi parlamenti.

Mehanizem pravne države je eden od elementov širših prizadevanj na ravni EU za krepitev vrednot demokracije, enakosti in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Dopolnjeval ga bo niz pobud, ki so v pripravi, vključno z akcijskim načrtom za evropsko demokracijo, prenovljeno strategijo za izvajanje Listine o temeljnih pravicah in ciljno usmerjenimi strategijami za obravnavanje potreb najranjlivejših v naših družbah za spodbujanje družbe, v katerih prevladujejo pluralizem, nediskriminacija, pravičnost, solidarnost in enakost.

Prvo poročilo o stanju pravne države¹⁶

Komisija želi s tem poročilom in pripadajočimi 27 poglavji, v katerih so predstavljene ocene za posamezne države članice, določiti prve ključne elemente stanja v državah članicah, ki bodo lahko služili kot osnova za novi cikel mehanizma pravne države in prihodnja poročila.

Ocene v 27 poglavjih o posameznih državah, ki so sestavni del tega poročila o stanju pravne države, so bile pripravljene v skladu s področjem uporabe in metodologijo, o katerih se je razpravljalo z državami članicami¹⁷. Delo je bilo osredotočeno na štiri glavne stebre: pravosodni sistem, protikorupcijski okvir, pluralnost medijev ter druga institucionalna vprašanja, povezana s sistemom zavor in ravnovesij. Pri metodologiji za vsak steber so se upoštevale določbe prava EU, ki so relevantne za oceno. Upoštevala so se tudi mnenja in priporočila Sveta Evrope, ki so zagotovila koristne smernice. Ta štiri področja so bila v pripravljalnem procesu opredeljena kot ključni medsebojno odvisni stebri za zagotavljanje pravne države. Uspešni pravosodni sistemi in trdni sistemi zavor in ravnovesij so jedro spoštovanja načela pravne države v naših demokracijah. Vendar pa zakoni in močne institucije ne zadoščajo. Za pravno državo je potreben podporni ekosistem, ki temelji na spoštovanju neodvisnosti sodstva, uspešnih protikorupcijskih politikah, svobodnih in pluralnih medijih, pregledni in kakovostni javni upravi ter svobodni in dejavni civilni družbi. Preventivne politike in kampanje, ki nastanejo na lokalni ravni, prispevajo k ozaveščenosti in ohranjajo spoštovanje pravne države na vrhu dnevnega reda. Preiskovalni novinarji, neodvisni mediji in nadzor civilne družbe so ključni za to, da se od odločevalcev zahteva odgovornost.

Poročilo je rezultat tesnega sodelovanja z državami članicami, tako na politični ravni v Svetu kot na političnih in tehničnih dvostranskih srečanjih, ter temelji na različnih virih. Ta metodologija bo postala del letnega procesa za mehanizem pravne države. Vzpostavljena je bila mreža nacionalnih kontaktnih točk za pravno državo, ki naj bi pripomogla k vzpostavitvi mehanizma in njegove metodologije ter delovala kot stalni kanal za komunikacijo. Mreža se

¹⁴ V sklepih predsedstva Sveta za splošne zadeve iz novembra 2019 je bilo poudarjeno, da bi poročila Komisije lahko bila podlaga za letni dialog Sveta o pravni državi, <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>.

¹⁵ Uvedba mehanizma EU za demokracijo, pravno državo in temeljne pravice (2020/2072(INL)).

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en.com_sl.

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en.

je sestala dvakrat. V procesu priprave poročila so sodelovale vse države članice. Te so v začetku maja zagotovile pisne prispevke¹⁸ in sodelovale v namenskih virtualnih obiskih držav, ki so potekali od maja do julija¹⁹. Med temi obiski držav je Komisija o razvoju na področju pravne države razpravljala z nacionalnimi organi držav članic, vključno s pravosodnimi in neodvisnimi organi, organi kazenskega pregona ter drugimi deležniki, kot so novinarska združenja in civilna družba. Pred sprejetjem tega poročila so imele države članice možnost, da predložijo posodobljene podatke za poglavje o njihovi državi.

Opravljen je bilo tudi ciljno usmerjeno posvetovanje z deležniki, iz česar izhajajo dragoceni horizontalni prispevki in prispevki o posameznih državah, ki so jih podali razne agencije EU, evropske mreže, nacionalne in evropske organizacije civilne družbe in poklicna združenja ter mednarodni in evropski akterji²⁰. Med te štejejo Agencija za temeljne pravice, Evropska mreža sodnih svetov, Evropska mreža predsednikov vrhovnih sodišč EU, Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI), Svet odvetniških združenj Evrope (CCBE), Svet Evrope, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) ter Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), poleg teh pa še civilna družba in novinarske organizacije na nacionalni in mednarodni ravni.

Poglavja o državah temeljijo na kvalitativni oceni, ki jo je opravila Komisija, in se osredotočajo na sintezo pomembnih sprememb od januarja 2019, za vsak steber pa je najprej na kratko predstavljen ustrezn pravni in institucionalni okvir. Ocena predstavlja tako izzive kot pozitivne vidike, vključno z dobrimi praksami. Komisija je zagotovila skladen in enak pristop tako, da je v vseh državah članicah uporabila enako metodologijo in proučila ista vprašanja, pri tem pa je vprašanjem namenila pozornost, sorazmerno s stanjem in razvojem dogodkov. Namen poglavij o državah ni podati izčrpen opis vseh relevantnih elementov stanja na področju pravne države v državah članicah, temveč predstaviti pomembne spremembe²¹. Na podlagi teh prvih izkušenj in razvoja razmer v državah članicah se lahko drugi relevantni vidiki vključijo oziroma nadalje razvijejo v prihodnjih letih.

Ocena se nanaša tudi na zahteve prava EU, vključno s sodbami Sodišča Evropske unije. Poleg tega priporočila in mnenja Sveta Evrope zagotavljajo koristen referenčni okvir za standarde in dobre prakse. Svet Evrope je k oceni v poglavjih o državah dodatno prispeval s tem, da je podal pregled svojih nedavnih mnenj in poročil v zvezi z državami članicami EU²².

Ocena v poročilu o stanju pravne države temelji na tem procesu dialoga, posvetovanja in strokovnega prispevka. Omogoča zanesljivo in dobro dokumentirano podlago za razpravo z Evropskim parlamentom in Svetom ter za nadaljnje delo obeh institucij. Evropski mehanizem pravne države je zasnovan tako, da se bo v kolektivnem procesu učenja prek medinstitucionalnih razprav in dialoga z državami članicami razvijal in izboljševal ter da bo zagotavljal priložnosti za podporo EU.

Pandemija COVID-19: obremenitveni test za odpornost pravne države

Poleg tega, da je neposredno vplivala na zdravje in gospodarstvo, je kriza zaradi COVID-19 povzročila številne izzive za družbo in s tem tudi za javne uprave ter pravne in ustavne sisteme. Kriza se je izkazala za resnični obremenitveni test odpornosti nacionalnih sistemov v

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en.

¹⁹ Podrobnejše informacije o obiskih držav so na voljo v poglavjih o državah.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.

²¹ Elementi, ki v tem prvem poročilu niso bili sistematično proučeni, so na primer mehanizmi za odgovornost za kazenski pregon, vloga in neodvisnost javnih medijev ter ukrepi, s katerimi se zagotavlja, da javni organi uspešno izvajajo zakonodajo in da se preprečuje zloraba upravnih pooblastil.

²² https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en.

času krize. Vse države članice so sprejele izredne ukrepe za varovanje javnega zdravja in večina jih je v skladu s svojimi ustavnimi določbami ali zakoni o varovanju javnega zdravja razglasila določeno obliko izrednih razmer ali podelila posebna pooblastila za izredne razmere. Spreminjanje ali opustitev običajnega nacionalnega sistema lahko pomeni poseben izziv za pravno državo, o čemer se je v nekaterih državah članicah razvila poglobljena javna razprava. Zato Komisija pozorno spremlja uporabo izrednih ukrepov, kar se posledično odraža v poglavjih o zadevnih državah.

Komisija je poudarila, da mora odziv na krizo spoštovati naša temeljna načela in vrednote, kakor so zapisani v Pogodbah. Ključna vprašanja pri oceni nujnih ukrepov so bila med drugim, ali so bili ukrepi časovno omejeni, ali so bili vzpostavljeni zaščitni ukrepi, s katerimi je bilo poskrbljeno, da so bili ukrepi omejeni na to, kar je nujno potrebno in sorazmerno, ter ali je bil ohranjen parlamentarni in sodni nadzor ter nadzor s strani medijev in civilne družbe²³. Ko je bil vrhunec krize mimo, se je pojavilo vprašanje, kako so se ta pooblastila zmanjšala ali postopoma ukinila. Ker pandemija še traja, so režimi izrednih razmer ali izredni ukrepi v mnogih državah članicah še vedno v veljavi. Zato bo morala Komisija še naprej spremljati dogajanje. Razmere proučujejo tudi mednarodne organizacije²⁴, Evropski parlament pa je Beneško komisijo zaprosil za mnenje o ukrepih, ki so jih sprejele države članice, in o njihovih učinkih na demokracijo, pravno državo in temeljne pravice²⁵.

Iz reakcij na krizo je razvidno, da so nacionalni sistemi na splošno zelo odporni. V mnogih državah članicah so sodišča preverjala izredne ukrepe in odvijale so se politične in pravne razprave o tem, ali so bile izredne razmere upravičene in sorazmerne, ali so bile odločitve zakonite ter ali so se uporabili pravi postopki in instrumenti. Potekajoče spremljanje s strani Komisije in nacionalne razprave že kažejo na več ugotovitev in razmislekov, ki lahko dodatno prispevajo k nacionalnim razpravam in izboljšanju zakonskega in političnega odziva.

Prvi razmislek se tiče kulture pravne države in ravni zaupanja v sistem zavor in ravnovesij v državah članicah. To se nanaša zlasti na medsebojno delovanje nacionalnih institucij ter njihovo lojalno sodelovanje, vlogo parlamentarnega nadzora ter priložnosti za ohranjanje posvetovanja in pravil o preglednosti za državljane. Ob pandemiji COVID-19 je prišlo do izraza, kako pomembno je zagotoviti, da uspešno odločanje v izrednih razmerah, ki je nujno za varovanje javnega zdravja, ne pomeni izogibanja vzpostavljenemu sistemu zavor in ravnovesij – vključno s parlamenti –, zlasti kadar ukrepi vplivajo na temeljne svoboščine in pravice prebivalstva kot celote.

Drugi razmislek se nanaša na posledice za delo medijev in civilne družbe pri izvajanju demokratičnega nadzora. Ko se zaradi izrednih pooblastil znižuje institucionalni nadzor nad odločevalci, je nadzor javnih odločitev s strani medijev in civilne družbe tem pomembnejši. Vendar se v nekaterih državah članicah mediji in civilna družba soočajo z novimi ovirami.

²³ Svet Evrope je zagotovil koristne smernice o merilih, ki naj se upoštevajo. Gre na primer za vprašanja, ali so bili zakoni in režimi izrednih razmer sprejeti v skladu z veljavnimi postopki, ali so izredno stanje in vsi izredni ukrepi strogo časovno omejeni, ali so izredna pooblastila ozko opredeljena, ali je sproščanje sistema zavor in ravnovesij omejeno in sorazmerno ter kako je z nepogrešljivim parlamentarnim nadzorom nad izvršilno oblastjo. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> in [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

²⁴ Glej na primer dokument Beneške komisije Sveta Evrope: Venice Commission, „Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – reflections“, CDL-PI(2020)005rev z dne 26. maja 2020.

²⁵ www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967

Take razmere so poleg drugih dejavnikov prispevale k širjenju dezinformacij in zmanjšanju zaupanja v javne organe, kar škoduje pravni državi²⁶.

Tretji razmislek se nanaša na odpornost pravosodnega sistema. Dostop do neodvisnega sodišča in sodnega nadzora je temeljni element pravne države. Delno zaprtje nacionalnih sodišč – ki takrat, ko uporabljajo zakonodajo EU, delujejo tudi kot sodišča Unije – se je izkazalo za veliko ranljivost. Več držav članic je sprejelo ukrepe za zmanjšanje posledic pandemije in sodne obravnave so lahko spet stekle ob upoštevanju pravil o omejevanju stikov ali tehnik za videokonferenco. Pandemija je v vrsti držav članic tudi pospešila digitalizacijo postopkov.

V več državah članicah se ti razmisleki o pravni državi odražajo v razpravah o odpornosti nacionalnih sistemov²⁷. V tem smislu je prišlo ob pandemiji COVID-19 do izraza, kako neposredno pomembna je pravna država v vsakdanjem življenju ljudi.

2. Ključni vidiki razmer na področju pravne države v državah članicah

Ustavni, pravni in politični sistemi držav članic na splošno odražajo visoke standarde pravne države. Ključna načela pravne države – zakonitost, pravna varnost, prepoved samovoljnega izvajanja izvršilne oblasti, uspešno sodno varstvo s strani neodvisnih in nepristranskih sodišč, vključno s spoštovanjem temeljnih pravic, delitev oblasti ter enakost pred zakonom – so zapisana v nacionalnih ustavah in prenesena v zakonodajo. Vendar obstajajo tudi resni izzivi, primeri, v katerih se preizkuša odpornost zaščitnih ukrepov za varstvo načela pravne države in v katerih so pomanjkljivosti vse bolj očitne.

Kar zadeva štiri stebre, ki so bili opredeljeni za mehanizem, so v naslednjih štirih oddelkih izpostavljene številne pomembne skupne teme in trendi, posebni izzivi in pozitiven razvoj²⁸. Podani so posebej izstopajoči primeri razvoja v državah članicah, ki so povzeti iz ocen vseh 27 držav članic v poglavjih o državah²⁹. Namen je spodbuditi konstruktivno razpravo o utrjevanju pravne države in vse države članice pritegniti k iskanju rešitev za svoje težave, omogočiti vzajemno učenje z izmenjavo izkušenj ter pokazati, kako je mogoče pravno državo nadalje okrepiti ob polnem spoštovanju nacionalnih tradicij in posebnosti.

2.1 Pravosodni sistemi

Uspešni pravosodni sistemi so bistveni za podpiranje načela pravne države. Ne glede na model nacionalnega pravnega sistema in tradicije, na kateri temelji, so opredeljeni parametri uspešnega pravosodnega sistema neodvisnost, kakovost in učinkovitost. Organizacija pravosodja v državah članicah je sicer v pristojnosti držav članic, vendar morajo države pri izvajanju te pristojnosti zagotoviti, da njihovi nacionalni pravosodni sistemi zagotavljajo

²⁶ Glej tudi Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru Regij: Boj proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19 – kaj je res in kaj ne, JOIN(2020) 8 final, z dne 10. junija 2020.

²⁷ Druga morebitna vprašanja vključujejo odpornost protikorupcijskega okvira na tveganja v zvezi s korupcijo na področju javnih naročil v izrednih razmerah.

²⁸ Kljub temu analiza ne predstavlja izčrpnega pregleda vseh dogodkov v državah članicah. Glej tudi opombo 18.

²⁹ Navedene primere je treba razumeti glede na njihov kontekst, kakor je opisan v zadevnem poglavju o državi. Za pomoč pri takem kontekstualnem branju so bile dodane spletne povezave.

uspešno sodno varstvo³⁰. Neodvisnost nacionalnih sodišč je bistvena za zagotovitev takega sodnega varstva³¹. Nacionalna sodišča zagotavljajo uspešno izvrševanje pravic in obveznosti po pravu EU. Kot je Sodišče ponovno potrdilo, je za pravno državo bistven že obstoj uspešnega sodnega nadzora, ki zagotavlja skladnost s pravom EU.³² Uspešni pravosodni sistemi so tudi temelj vzajemnega zaupanja, ki je osnovni pogoj skupnega območja svobode, pravice in varnosti³³, naložbam prijaznega okolja, trajnostne dolgoročne rasti in zaščite finančnih interesov EU. Sodišče je nadalje pojasnilo zahteve, ki izhajajo iz prava EU v zvezi z neodvisnostjo sodstva. Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice tudi zagotavlja ključne standarde, ki jih je treba spoštovati za zaščito neodvisnosti sodstva.

Delovanju pravosodnega sistema je v nacionalnih političnih agendah namenjena velika pozornost, kakor je razvidno iz dejstva, da v skoraj vseh državah članicah potekajo reforme pravosodja³⁴, čeprav se te razlikujejo po ciljih, obsegu, obliki in stopnji izvajanja. Reforme zajemajo različna področja, od strukturnih ustavnih sprememb, kot so ustanavljanje sodnih svetov ali novih sodišč, do konkretnih operativnih ukrepov, na primer glede digitalizacije vodenja zadev na sodiščih. Iz dialoga je razvidno, da države članice pozorno spremljajo reforme in razvoj dogodkov na področju pravne države v drugih državah članicah ter razvijajočo se sodno prakso Sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice.

Mnenje o neodvisnosti sodstva po EU

Glede na raziskavi Eurobarometer, ki sta leta 2020 zajeli podjetja in širšo javnost³⁵, se na zgornjem oziroma spodnjem delu lestvice večinoma nahajajo iste države članice. Iz najnovejše raziskave Eurobarometer je razvidno, da ima splošna javnost o neodvisnosti sodstva zelo visoko mnenje (nad 75 %) v šestih državah članicah. Ta razvrstitev je že štiri leta bolj ali manj enaka. Hkrati se je v preteklem letu mnenje o neodvisnosti sodstva poslabšalo v devetih državah članicah, v nekaterih državah članicah pa ostaja mnenje o neodvisnosti sodstva zelo nizko (pod 30 %).

Prizadevanja za krepitev strukturnih jamstev za neodvisnost sodstva

V več državah članicah potekajo prizadevanja za okrepitev neodvisnosti sodstva in zmanjšanje vpliva izvršilne ali zakonodajne oblasti na sodstvo. Med drugim si ponekod prizadevajo za vzpostavitev ali okrepitev neodvisnega nacionalnega sodnega sveta. Eden od elementov, ki lahko imajo vpliv na neodvisnost sodstva in javno dojetje te neodvisnosti, je način imenovanja sodnikov. Več držav članic je predvidelo ali sprejelo reforme za krepitev vključenosti sodstva v tem postopku ali za opredelitev jasnih meril ali mehanizmov sodnega nadzora. Tudi reforme disciplinskih postopkov za sodnike in tožilce dokazujejo, da se

³⁰ Sodba z dne 24. junija 2019, Komisija proti Republiki Poljski, C-619/18, EU:C:2019:531, točki 52 in 54; Sodba z dne 5. novembra 2019, Komisija proti Republiki Poljski, C-192/18, EU:C:2019:924, točki 102 in 103.

³¹ Sodba z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117; Sodba z dne 7. februarja 2019, Escibano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106.

³² Sodba z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 73; Sodba z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, točka 36; Sodba z dne 25. julija 2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, točka 51; Sodba z dne 24. junija 2019, Komisija proti Republiki Poljski, C-619/18, EU:C:2019:531, točka 46; Sodba z dne 19. novembra 2019, A.K., C-585/18, C-624/18, in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 120.

³³ Sodba z dne 25. julija 2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, točka 49.

³⁴ Glej tudi sliko 1, Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2020.

³⁵ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2020. Raziskavi Eurobarometer FL 483 in 484 iz januarja 2020. Komisija je uporabila tudi druge vire, na primer Svetovni gospodarski forum.

posveča večja pozornost potrebi po ravnotežju, ki zagotavlja bistvena jamstva, hkrati pa ohranja odgovornost.

Na [Malti](#) na primer je parlament za krepitev neodvisnosti sodstva nedavno sprejel več reform pravosodnega sistema. Na [Češkem](#) naj bi reforme, ki se pripravljajo, povečale preglednost pri imenovanju, napredovanju in razrešitvi sodnikov. Na [Cipru](#) se od julija 2019 za imenovanje sodnikov uporabljajo nova podrobna merila, razpravlja pa se tudi o nadaljnjih spremembah. V [Latviji](#) so bila sodnemu svetu podeljena nova pooblastila, kar naj bi okrepilo neodvisnost sodstva.

Razprave, razmisleki in načrti reform za krepitev pravnih in ustavnih jamstev za neodvisnost sodstva potekajo tudi v državah članicah, v katerih je mnenje o neodvisnosti sodstva tradicionalno visoko ali celo zelo visoko³⁶. Države članice, v katerih delitev oblasti in spoštovanje neodvisnosti sodstva temelji bolj na politični tradiciji kot na podrobnih pravnih jamstvih, poročajo, da jih je k sprejemanju bolj formalnih sistemov med drugim spodbudil razvoj dogodkov v drugih državah članicah.

Na [Irskem](#) na primer je bil za zaščito neodvisnosti sodstva konec leta 2019 ustanovljen neodvisni sodni svet. V [Luksemburgu](#) naj bi načrtovana sprememba ustave uvedla nove elemente, s katerimi naj bi se okrepila neodvisnost sodstva. Na [Finskem](#) je januarja 2020 funkcije, ki jih je prej opravljalo ministrstvo za pravosodje, prevzela nacionalna sodna uprava, neodvisna agencija, odgovorna za upravljanje sodišč. Na [Nizozemskem](#) so predvidene reforme za omejitev vpliva izvršilne in zakonodajne oblasti na imenovanje vrhovnih sodnikov in članov sodnega sveta. Na [Švedskem](#) je bila februarja 2020 ustanovljena preiskovalna komisija za krepitev zaščite demokracije in neodvisnosti sodstva, in sicer z namenom, da bi pripravila predloge zakonodajnih in ustavnih reform.

Vse bolj se razpravlja o neodvisnosti tožilstva od izvršilne veje oblasti, saj je to zelo pomembno za zmožnost za boj proti kriminalu in korupciji

V EU ni enega samega modela za institucionalno ureditev tožilstva ali za imenovanje, razrešitev ali disciplinske postopke za tožilce na različnih ravneh, vendar lahko institucionalna jamstva prispevajo k zagotavljanju, da je tožilstvo dovolj neodvisno in da ni izpostavljeno nepotrebnemu političnemu pritisku³⁷. Evropsko sodišče za človekove pravice je v nedavni sodbi³⁸ poudarilo, da je neodvisnost tožilcev ključni element za ohranitev neodvisnosti sodstva.

Reforme za krepitev neodvisnosti tožilstva potekajo na [Malti](#), kjer se vzpostavlja popolnoma ločeno tožilstvo, s čimer se bo prenehala tradicionalna vloga generalnega tožilca, ki nastopa tudi kot pravni svetovalec vlade. Tudi [Ciper](#) pripravlja zakonodajne spremembe, katerih namen je prestrukturiranje pravobranilstva republike z ustanovitvijo ločenih, samostojnih direktoriatov v okviru pravobranilstva.

Pravica izvršilne oblasti, da daje uradna navodila tožilstvu, tudi v posameznih zadevah, je bila posebna tema razprave v določenih državah članicah, kot sta [Nemčija](#) in [Avstrija](#),³⁹ zlasti

³⁶ Glej prejšnjo opombo.

³⁷ Standardi Sveta Evrope. Beneška komisija v seznamu meril za pravno državo v zvezi s tožilstvom opozarja, da ni skupnega standarda glede organizacije tožilstva, zlasti ne za organ, pristojen za imenovanje državnih tožilcev, ali za notranjo organizacijo državnega tožilstva. Vendar, tako Beneška komisija, je treba zagotoviti zadostno avtonomnost, da se organi pregona zaščitijo pred neprimernim političnim vplivom.

³⁸ Sodba z dne 5. maja 2020, Kövesi proti Romuniji, vloga št. 3594/19, točka 208.

³⁹ Pravico izvršilne veje oblasti spremljajo institucionalna jamstva ali dolgoletne konvencije, ki v praksi omejujejo tveganje, da bi izvršilna oblast lahko zlorabila pooblastila.

kot odziv na sodno prakso Sodišča o evropskem nalogu za prijetje⁴⁰. Na [Poljskem](#) je dejstvo, da ista oseba nastopa v dvojni vlogi, in sicer kot minister za pravosodje in kot generalni državni tožilec, vzbudila posebne pomisleke, saj se s tem povečuje občutljivost na politični vpliv glede organizacije tožilstva in preiskovanja zadev. V več državah članicah vzbuja pomisleke tudi vloga generalnega tožilca v zvezi z nižjimi tožilci. V [Bolgariji](#) je na primer še vedno treba dokončati zakonodajne postopke za odpravo dolgoletnih pomislekov glede uspešnega režima določanja odgovornosti za generalnega državnega tožilca.

V nekaterih državah članicah neodvisnost sodstva še vedno vzbuja pomisleke

Kljub temu da si številne države članice prizadevajo z reformami okrepiti neodvisnost sodstva, je stanje v nekaterih državah članicah zaskrbljujoče. Primeri, ki vzbujajo pomisleke, se razlikujejo glede na vrsto ukrepov, njihovo intenzivnost in obseg. Segajo od pomislekov zaradi zmogljivosti sodnih svetov za opravljanje svojih nalog do bolj strukturnih težav z vse večjim vplivom izvršilne in zakonodajne veje oblasti na delovanje pravosodnih sistemov, vključno z ustavnimi ali vrhovnimi sodišči. Zaradi nekaterih takih primerov je Komisija začela postopek za ugotavljanje kršitev ali izrazila pomisleke v okviru postopkov iz člena 7(1) PEU.

V nekaterih državah članicah je smer sprememb vzbudila resne pomisleke glede učinka reform na neodvisnost sodstva. To je bilo eno od vprašanj, izpostavljenih v okviru postopka iz člena 7(1) PEU, ki jih je Evropski parlament začel v zvezi z [Madžarsko](#). Neodvisni nacionalni sodni svet se namreč sooča s težavami pri uravnovešanju pooblastil predsednika nacionalnega urada za sodstvo, ki je odgovoren za upravljanje sodišč; izvolitev novega predsednika bi lahko omogočila okrepljeno sodelovanje. Poleg tega vzbujajo pomisleke tudi nova pravila, ki omogočajo imenovanje članov ustavnega sodišča, ki jih izvoli parlament, v vrhovno sodišče izven običajnega postopka imenovanja. Reforme pravosodja na [Poljskem](#) so že od leta 2015 vir polemik, tako v sami državi kot na ravni EU, in so povzročile resne pomisleke zaradi več vprašanj, od katerih mnoga še vedno niso razrešena. Zato je Komisija leta 2017 začela postopek na podlagi člena 7(1) PEU, ki je še vedno v obravnavi v Svetu. Komisija je v letih 2019 in 2020 začela dva postopka za ugotavljanje kršitev za zaščito neodvisnosti sodstva in Sodišče je odobriločasne ukrepe za prekinitve pooblastil disciplinskega senata vrhovnega sodišča v zvezi z disciplinskimi postopki, ki zadevajo sodnike.

Težave so tudi v nekaterih drugih državah članicah. V [Bolgariji](#)⁴¹ sestava in delovanje vrhovnega sodnega sveta in inšpektorata pri vrhovnem sodnem svetu še vedno vzbujata pomisleke. V [Romuniji](#)⁴² še vedno veljajo sporne reforme, ki so bile uzakonjenje v letih 2017–2019 in ki imajo negativen učinek na neodvisnost sodstva⁴³. Napetosti v pravosodju so

⁴⁰ Zlasti sodba z dne 27. maja 2019, OG in PI, združeni zadevi C-508/18 in C-82/19 PPU, EU:C:2019:456 (o evropskem nalogu za prijetje).

⁴¹ Komisija prek mehanizma za sodelovanje in preverjanje že vse od leta 2007, ko je Bolgarija pristopila k EU, spremlja reforme v tej državi na raznih področjih, med drugim na področju pravosodja in boja proti korupciji. Glede na sporočilo o krepitvi pravne države (COM(2019) 343) je treba, ko se ta mehanizem konča, spremljanje nadaljevati v okviru horizontalnih instrumentov. Mehanizem pravne države zagotavlja okvir za nadaljnja prizadevanja na tem področju.

⁴² Komisija prek mehanizma za sodelovanje in preverjanje že vse od leta 2007, ko je Romunija pristopila k EU, spremlja reforme v tej državi na področju pravosodja in boja proti korupciji. Glede na sporočilo o krepitvi pravne države (COM(2019) 343) je treba, ko se ta posebni mehanizem konča, spremljanje nadaljevati v okviru horizontalnih instrumentov. Mehanizem pravne države zagotavlja okvir za nadaljnja prizadevanja na tem področju.

⁴³ Tak primer je tožilski oddelek za preiskovanje kaznivih dejanj v pravosodju, ki je zadolžen izključno za pregon kaznivih dejanj sodnikov in tožilcev in ki še vedno deluje.

se občutno zmanjšale, odkar se je v letu 2020 vlada zavezala, da bo ponovno pospešila reformo pravosodja, potem ko je v preteklih letih na tem področju nazadovala. Na [Hrvaškem](#) imata državni sodni svet in državni tožilski svet zaradi majhne upravne zmogljivosti težave pri opravljanju svojih nalog, njuna vloga pri imenovanju sodnikov in tožilcev je bila skrčena, pa tudi informacijski sistem za preverjanje prijav premoženja ni ustrezno posodobljen. Na [Slovaškem](#) neodvisnost in integriteta pravosodnega sistema že dolgo vzbujata pomisleke. Aprila 2020 je vlada napovedala obsežne načrte reform za krepitev neodvisnosti in integritete sodstva ter za postopek imenovanja sodnikov v ustavno sodišče.

V nekaterih državah članicah se pogosto poroča o političnih napadih in medijskih kampanjah proti sodnikom in tožilcem. Sprejeti so bili razni ukrepi, tudi disciplinski, ki vplivajo na svobodo sodnikov, da Sodišču Evropske unije predložijo vprašanje za predhodno odločanje. Taki napadi in ukrepi lahko negativno vplivajo na zaupanje javnosti v sodstvo in na njegovo neodvisnost⁴⁴. V več primerih so sodniki in tožilci, ki se javno izpostavijo in prijavijo dogodke, ki bi lahko škodovali celotnemu sodstvu, deležni napadov. Evropsko sodišče za človekove pravice je v nedavni odločbi z dne 5. maja 2020 potrdilo svobodo izražanja tožilcev in sodnikov, da se lahko udeležujejo javnih razprav o zakonodajnih reformah, ki se tičejo sodstva, bolj splošno pa tudi o vprašanjih v zvezi z neodvisnostjo sodstva⁴⁵.

Pandemija COVID-19 je dodatno opozorila na pomen digitalizacije pravosodnih sistemov

Države članice si že več let prizadevajo, da bi kar najbolj izkoristile orodja IKT za lažjo komunikacijo sodišč s strankami in odvetniki, za učinkovitejše upravljanje delovne obremenitve in izboljšanje preglednosti, med drugim s spletnim dostopom do sodnih odločb. Države članice si z različnimi pobudami prizadevajo doseči resnične izboljšave za uporabnike pravosodnih sistemov. Pandemija COVID-19 je dala tem prizadevanjem dodatni zagon, kar priča o pomenu pospešitve reform za digitalizacijo obravnave zadev v pravosodnih institucijah, za izmenjavo informacij in dokumentov s strankami in odvetniki ter za neprekinjen in lahek dostop do pravnega varstva za vsakogar. Sprejetih je bilo več pobud, ki segajo od tega, da se uporabnikom sodišč omogoči, da prek spleta spremljajo faze postopkov, do priprave sodb v skladu s standardi, ki omogočajo njihovo strojno berljivost.

Nekatere države članice so v uvajanju takih sistemov že zelo napredovale. V [Estoniji](#) in [Latviji](#) je na primer za pravosodni sistem značilno, da se na sodiščih uporabljajo najnaprednejše informacijske in komunikacijske tehnologije. Te uporabnikom sodišč zagotavljajo visoko stopnjo dostopnosti in prožnosti ter so znatno pripomogle k stalnemu delovanju sodišč z razmeroma kratkimi prekinitvami med pandemijo COVID-19. V [Sloveniji](#) je digitalizacija pravosodnega sistema na področju vodenja zadev zelo napredna, potekajo pa nadaljnji ukrepi za izboljšanje elektronske komunikacije med sodišči in strankami. Tudi [Madžarska](#) je dosegla visoko stopnjo digitalizacije pravosodja in elektronska sredstva za spletni dostop do objavljenih sodb so zelo razširjena. Na [Portugalskem](#) je bilo s spremembo zakonika o civilnem postopku za vse civilne postopke uvedeno načelo privzete digitalnosti. V [Italiji](#) je v pripravi reforma civilnega postopka, ki naj bi omogočila izključno spletno vlaganje vlog in širši nabor elektronskih sredstev, tudi za spletno plačilo sodnih taks. Komisija je poudarila pomen digitalizacije pravosodnih sistemov v okviru načrta za okrevanje

⁴⁴ To velja zlasti v primerih, ko ni zadostnega uradnega odziva ali dejanskih možnosti uveljavljanja pravnih sredstev.

⁴⁵ Sodba z dne 5. maja 2020, Kövesi proti Romuniji, vloga št. 3594/19, točke 201, 205 in 209. Glej tudi sodbo z dne 23. junija 2016, Baka proti Madžarski, vloga št. 20261/12, točke 156–157 in 164–167.

gospodarstva⁴⁶. Ta prizadevanja bi lahko podprli s prihodnjim programom za digitalno Evropo in instrumentom Next Generation EU.

Za večjo učinkovitost so naložbe v pravosodje bolj nujne kot kdaj koli

Uspešni pravosodni sistemi temeljijo na ustreznih človeških in finančnih virih. Medtem ko se javnofinančni odhodki za pravosodni sistem na splošno povečujejo⁴⁷, mora sodstvo v več državah članicah shajati z omejenimi sredstvi. Naložbe v pravosodne sisteme so nujne tudi za reševanje izzivov v zvezi z učinkovitostjo, s katerimi se nekatere države članice še vedno soočajo. Predolgo trajanje postopkov in zaostanek v pravosodnih sistemih je treba obravnavati z ustreznimi ukrepi. Gospodarski in socialni učinki krize zaradi COVID-19 so opozorili na potrebo po krepitvi odpornosti pravosodnega sistema, in sicer zaradi pričakovanega porasta števila obravnavanih primerov. Neučinkovitost lahko povzroči nezaupanje v pravosodne sisteme, kar lahko postane izgovor za neustrezne reforme, ki vplivajo na pravno državo. Načrtovane naložbe v učinkovitost in kakovost pravosodnih sistemov, ki koristijo poslovnemu okolju, se lahko pospešijo s programi Next Generation EU ter mehanizmom za okrepanje in odpornost. V nekaterih državah članicah je bila potreba po dodatnih sredstvih uradno priznana v vladnih programih. [Nemčija](#) na primer izvaja „pakt za pravno državo“, ki vključuje znatna dodatna sredstva, tako na zvezni kot deželni ravni. Tudi pobude v [Avstriji](#) in [Franciji](#) so namenjene povečanju virov za pravosodni sistem.

2.2 Protikorupcijski okvir

Boj proti korupciji je bistvenega pomena za ohranjanje pravne države. Korupcija spodkopava delovanje države in javnih organov na vseh ravneh ter je ključni dejavnik za omogočanje organiziranega kriminala⁴⁸. Uspešni protikorupcijski okviri, preglednost in integriteta pri izvajanju državnih pooblastil lahko krepijo pravne sisteme ter zaupanje v javne organe. Boj proti korupciji mora upoštevati dokaze o njenem obstoju in obliki v določeni državi, razmere, ki jo omogočajo, ter pravne, institucionalne in druge spodbude, ki se lahko uporabijo za preprečevanje, odkrivanje in sankcioniranje korupcije.

Boja proti korupciji ni mogoče skržiti na standardni nabor univerzalnih ukrepov. Upoštevati mora tudi specifične dejavnike tveganja, ki se lahko med državami članicami razlikujejo. Kljub temu vse države članice potrebujejo orodja za preprečevanje, odkrivanje, omejitev in sankcioniranje korupcije. Potreba po celovitih strategijah preprečevanja, ki povečujejo preglednost in integriteto v vseh sektorjih družbe ter se osredotočajo na temeljne vzroke, je v EU že dolgo priznana⁴⁹. Take strategije bi morale temeljiti na oceni groženj, ranljivosti in dejavnikov tveganja. Poleg tega je za pristop EU k boju proti korupciji značilna tudi zahteva po zanesljivih in uspešnih ukrepih za integriteto, učinkovitih sistemih za preprečevanje korupcije ter uspešnih in preglednih javnih institucijah na vseh ravneh.

Celovit pristop k boju proti korupciji mora temeljiti na kombinaciji preventivnih in represivnih ukrepov. To kliče po neodvisnih in nepristranskih pravosodnih sistemih, ki uspešno izvršujejo protikorupcijsko zakonodajo s tem, da izvajajo neodvisne preiskave in pregon, ter po uspešnih, sorazmernih in odvračilnih sankcijah, vključno z uspešno izterjavo prihodkov od korupcije⁵⁰. Za to pa so potrebni trden pravni in institucionalni okvir, zadostne

⁴⁶ Čas za Evropo: obnova in priprava za naslednjo generacijo, COM(2020) 456 final.

⁴⁷ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2020.

⁴⁸ EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (EU SOCTA), 2017 Europol.

⁴⁹ Dokument Sveta 14310/19.

⁵⁰ Prav tam.

administrativne in sodne zmogljivosti ter politična volja za izvršilne ukrepe. Neodvisni in pluralni mediji, zlasti preiskovalno novinarstvo, in dejavna civilna družba, imajo pomembno vlogo pri nadzoru lobiranja, zaznavanju morebitne korupcije in kršitev integritete, saj prispevajo k ozaveščenosti in spodbujajo integriteto. Boj proti korupciji ima tudi pomembno razsežnost EU, saj je povezan z zaščito finančnih interesov Unije⁵¹. Evropsko javno tožilstvo bo na tem področju imelo ključno vlogo⁵². V preteklih nekaj letih je bila sprejeta zakonodaja EU za okrepitev boja proti korupciji, vključno s standardi za zaščito žvižgačev pred vsemi oblikami povračilnih ukrepov⁵³. Revidirana pravila proti pranju denarja, zlasti z vzpostavitev registrov dejanskega lastništva podjetij⁵⁴, ter nadaljnji ukrepi za lažjo izmenjavo finančnih informacij in pospešitev finančnih preiskav⁵⁵ imajo velik učinek na spodbujanje boja proti korupciji.

Zaznava korupcije po EU

Rezultati indeksa zaznave korupcije⁵⁶ kažejo da je deset držav članic v svetovnem merilu med dvajsetimi državami, ki veljajo za najmanj koruptivne, pa tudi skupna povprečna ocena EU je dobra. Več držav članic je izboljšalo svoj rezultat v primerjavi s prejšnjimi leti, vendar pa nekatere države članice dosegajo precej nižje vrednosti kot druge evropske države.

Zadnji raziskavi Eurobarometer o zaznavanju korupcije⁵⁷ kažejo, da korupcija še naprej vzbuja pomisleke tako pri državljanih kot pri podjetjih EU. Kar 71 % Evropejcev meni, da je korupcija v njihovi državi zelo razširjena, 42 % pa jih meni, da je korupcija v njihovi državi narasla. Po drugi strani pa le 34 % respondentov meni, da so prizadevanja njihove vlade v boju proti korupciji uspešna. Poleg tega 63 % evropskih podjetij meni, da je problem korupcije v njihovi državi zelo razširjen, in večina podjetij (51 %) meni, da skorumpirani ljudje ali podjetja v njihovi državi verjetno ne bodo ujeti ali prijavljeni policiji ali tožilcem.

Nacionalne protikorupcijske strategije

Strateški protikorupcijski okvir ponuja priložnost za prenos politične zavezanosti in vizije v konkretne ukrepe. Nacionalne protikorupcijske strategije lahko zagotovijo, da se posamezne zakonodajne ali institucionalne vrzeli ne obravnavajo ločeno in da se protikorupcijske določbe vključijo v vse ustrezne sektorje politike, da imajo konkreten učinek v praksi. Več držav članic je sprejelo celovite nove ali revidirane protikorupcijske strategije s specifičnimi

⁵¹ V skladu s členom 325 PDEU morajo Unija in njene države članice sprejeti ustrezne ukrepe za preprečevanje goljufij in vseh drugih nezakonitih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije. Čeprav sta goljufija in korupcija različna pravna koncepta, bi lahko primeri goljufij zoper proračun EU vključevali korupcijo. Na ravni EU Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) izvaja notranje in zunanje preiskave za boj proti goljufijam, korupciji in drugim nezakonitim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom Unije.

⁵² Evropsko javno tožilstvo, ki se ustanavlja, bo neodvisno tožilstvo EU, ki bo pristojno za preiskave, pregon in obtožbo storilcev kaznivih dejanj, ki škodijo proračunu EU, kot so goljufije, korupcija ali resne čezmejne goljufije na področju DDV. Države članice, ki trenutno sodelujejo v Evropskem javnem tožilstvu so Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Češka, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Hrvaška, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija in Španija.

⁵³ Direktiva (EU) 2019/1937 z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije.

⁵⁴ Direktiva (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma in Direktiva (EU) 2018/1673 z dne 23. oktobra 2018 o boju proti pranju denarja z uporabo kazenskega prava.

⁵⁵ Direktiva (EU) 2019/1153 o določitvi pravil za lažjo uporabo finančnih in drugih informacij za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ali pregona nekaterih kaznivih dejanj.

⁵⁶ <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

⁵⁷ Special Eurobarometer 502 „Corruption“, junij 2020, in Flash Eurobarometer 482 „Businesses attitudes towards corruption in the EU“, december 2019.

in merljivimi cilji, jasno zastavljenim proračunom in natančno opredeljenimi odgovornostmi specializiranih institucij, ter odločnim angažiranjem ustreznih deležnikov.

Januarja 2020 je [Francija](#) na primer sprejela večletni nacionalni načrt za boj proti korupciji (2020–2022), ki združuje tako preventivne kot represivne ukrepe v boju proti korupciji. Druge države članice, na primer [Bolgarija](#), [Hrvaška](#), [Češka](#), [Estonija](#), [Grčija](#), [Italija](#), [Litva](#), [Romunija](#), in [Slovaška](#), so protikorupcijske strategije sprejele že pred leti. Priprava protikorupcijskih načrtov in strategij je sicer pomembna, vendar je za zagotovitev napredka ključno, da se ti načrti in strategije uspešno izvajajo in spremljajo.

Druge države članice nacionalne protikorupcijske strategije še pripravljajo. Na [Irskem](#) je vlada napovedala namero, da se uspešneje spoprije s korupcijo, in sicer na podlagi potekajoče celovite ocene raznih državnih organov, ki so udeleženi v preventivnih in represivnih protikorupcijskih ukrepih in postopkih v izvrševanju kazenskega pregona. Razprave potekajo tudi na [Portugalskem](#), kjer je bila ustanovljena delovna skupina za pripravo nacionalne protikorupcijske strategije. Tudi [Finska](#) in [Švedska](#), ki sta se pri preprečevanju korupcije doslej manj zanašali na strateški pristop, pač pa bolj na prakse, tradicijo in visoke standarde integritete in preglednosti, zdaj pripravljata nacionalne protikorupcijske načrte.

Krepitev zmogljivosti kazenskopravnega sistema za boj proti korupciji

Nekatere države članice so izvedle tudi reforme za uskladitev svoje kazenske zakonodaje z mednarodnimi protikorupcijskimi standardi. [Latvija](#) je na primer nedavno spremenila svoje kazensko pravo v zvezi z opredelitvijo več kaznivih dejanj korupcije, s čimer je odpravila nekatere omejitve s področja podkupovanja in trgovanja z vplivom.

Prav tako je ključnega pomena, da institucije, ki jim je zaupano izvrševanje kazenskega prava, delujejo uspešno in nepristransko. Bistveno je, da imajo pravosodni in tožilski organi ter organi kazenskega pregona na voljo potrebna finančna sredstva, človeške vire, tehnične zmogljivosti in specializirano strokovno znanje. Nekatere države članice so uvedle ukrepe za okrepitev zmogljivosti institucionalnega okvira za boj proti korupciji in zmanjšanje ovir za uspešen pregon. Protikorupcijski zakon, sprejet januarja 2019 v [Italiji](#), je na primer poostрил sankcije za kazniva dejanja korupcije in zadržal zastaralne roke po sodbah na prvi stopnji. Poleg tega se v Parlamentu razpravlja o celoviti reformi za racionalizacijo kazenskega postopka, saj predolgo trajanje kazenskih postopkov omejuje odvračilni učinek sankcij. [Španija](#) je prav tako sprejela ukrepe za povečanje zmogljivosti tožilstva z dodelitvijo dodatnih sredstev in posodobitvijo kazenske zakonodaje, tako da je podaljšala zastaralni rok za huda kazniva dejanja in uvedla strožje sankcije za kazniva dejanja, povezana s korupcijo. Podobno je [Francija](#) nedavno sprejela ukrepe za reorganizacijo finančne policije, poročilo za leto 2020 pa je pokazalo, da se je delež primerov korupcije znatno povečal.

Pomembno je tudi najti pravo ravnovesje med privilegiji in imunitetami javnih uslužbencev ter zagotoviti, da se ne izkoriščajo za oviranje uspešnega preiskovanja in pregona obtožb o korupciji. [Grčija](#) je z ustavno presojo leta 2019 sprejela ukrepe za odpravo nekaterih pomembnih ovir za pregon korupcije na visoki ravni, povezane z imunitetami in posebnimi zastaralnimi roki.

V drugih državah članicah potekajo znatna prizadevanja, pogosto kot odziv na posebne izzive ali družbeni pritisk. Primeri vključujejo [Malto](#), kjer sta tekoča preiskava in ločena javna raziskava umora preiskovalne novinarka Daphne Caruana Galizia razkrili globoko korupcijo in sprožili odločno zahtevo javnosti po znatni okrepitvi zmogljivosti za boj proti korupciji in širši reformi pravne države. Začel se je obsežen projekt reforme za odpravo vrzeli in okrepitev institucionalnega okvira za boj proti korupciji, tudi v zvezi s kazenskim pregonom

in tožilstvom. Podobno je vlada na [Slovaškem](#) napovedala vrsto reform v odziv na javno ogorčenje zaradi razkritij v okviru preiskav umora novinarja Jána Kuciaka in njegove zaročenke Martine Kušnírove. Sodni postopki še potekajo.

V nekaterih primerih so bile tekoče reforme sprejete tudi v odziv na prav določene pomisleke na področjih, kot sta korupcija ali pranje denarja. V [Avstriji](#) na primer vlada po nekaterih odmevnih primerih korupcije predvideva možne reforme za nadaljnjo okrepitev nadzora računskega sodišča nad financiranjem političnih strank. Tudi na [Nizozemskem](#) poteka več pobud za nadaljnjo krepitev okvira za odkrivanje, preiskovanje in pregon korupcije, zlasti v zvezi s finančnim sektorjem. Skupna analiza zadev, ki sta jo opravila protikorupcijski center in finančnoobveščevalna enota na Nizozemskem, je zagotovila izmenjavo strokovnega znanja in izkušenj ter učinkovitejšo in širšo analizo nenavadnih transakcij, povezanih s korupcijo, ter je dober primer ugotavljanja pomanjkljivosti, ki jih je treba odpraviti.

Še vedno obstajajo izzivi na področju kazenskih preiskav in uporabe sankcij za korupcijo

Zaradi pomanjkanja enotnih, posodobljenih in konsolidiranih statističnih podatkov v vseh državah članicah je težko slediti primerjalnemu uspehu preiskav in pregona kaznivih dejanj korupcije. Dve pilotni podatkovni zbirki Evropske komisije uradnih statističnih podatkov o kazenski obravnavi primerov korupcije v državah članicah sta pokazali, da še vedno obstajajo ovire za zbiranje primerljivih podatkov po vsej EU o obravnavanju primerov korupcije v različnih fazah kazenskega postopka v državah članicah. Zbrani podatki, prejeti od sodelujočih držav članic, so pokazali, da so med državami članicami velike razlike pri opredelitvah kaznivih dejanj, razpoložljivosti podatkov in metodologiji za evidentiranje teh podatkov⁵⁸.

Spremljanje kaže, da obstajajo pomisleki glede uspešnosti preiskav, pregona in sojenja v primerih korupcije, vključno s primeri korupcije na visoki ravni, v več državah članicah. Primeri vključujejo [Bolgarijo](#), kjer je reforma pravnih in institucionalnih okvirov za boj proti korupciji privedla do boljšega sodelovanja med zadevnimi organi, vendar še vedno obstajajo pomembni izzivi, preden si lahko te institucije pridobijo dober ugled nepristranskosti, objektivnosti in neodvisnosti. Še vedno ni dobrih rezultatov pri pravnomočnih obsodbah v zadevah korupcije na visoki ravni. Na [Hrvaškem](#) prizadevanja specializiranih protikorupcijskih služb za boj proti korupciji ovirata pomanjkanje specializiranih preiskovalcev in neučinkovitost pravosodnega sistema, saj dolgotrajni sodni postopki in pritožbe pogosto ovirajo zaključek zadev, tudi zoper visoke uradnike. Podobno je bilo na [Slovaškem](#) v zadnjih letih preiskanih ali sodno preganjanih le nekaj primerov korupcije na visoki ravni, pri čemer sta pomembna izziva šibka zaščita žvižgačev in omejena zmogljivost specializiranih protikorupcijskih institucij za preiskovanje in pregon.

Pomisleki, da se primeri korupcije na visoki ravni ne obravnavajo sistematično, so prisotni tudi na [Češkem](#), kjer trenutno potekajo preiskave in revizije morebitnih navzkrižij interesov

⁵⁸ Komisija je prek strokovne skupine za potrebe politike po podatkih o kaznivih dejanjih sodelovala z državami članicami, da bi opredelila tiste kazalnike, pri katerih so uradni statistični podatki o kaznivih dejanjih in kazenskih postopkih dovolj široko dostopni, da upravičujejo zbiranje podatkov za celotno EU. Za zbirko podatkov v zvezi z referenčnimi leti 2011, 2012 in 2013 so bili prejeti odgovori 26 držav članic. Končna različica zbirke uradnih statističnih podatkov o obravnavi primerov korupcije v kazenskopravnom sistemu v državah članicah je bila objavljena januarja 2016 in je na voljo na https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf. Junija 2018 se je začelo drugo zbiranje podatkov za posodobitev podatkovne zbirke za referenčna leta 2014, 2015 in 2016, odgovore pa je poslalo 22 držav članic.

in uporabe sredstev EU na nacionalni in evropski ravni. Čeprav je na [Madžarskem](#) nekaj primerov pregona korupcije na visoki ravni, ostaja ta zelo omejen in zdi se, da kadar se pojavijo resne obtožbe, ni odločnega ukrepanja za začetek kazenskih preiskav in pregon primerov korupcije, v katere so vpleteni visoki uradniki ali njihov neposredni krog. Obravnava primerov korupcije na visoki ravni je pomanjkljiva tudi na [Malti](#), kjer naj bi kazenske zadeve zoper nosilce najvišjih izvršnih funkcij ostajale v zgodnjih fazah kazenskega postopka, nedavno sprejete reforme pa so namenjene obravnavanju izzivov pri preiskovanju in pregonu.

Ukrepi za okrepitev okvira za preprečevanje korupcije in integriteto

Politike za preprečevanje korupcije zajemajo številna področja, običajno vključno z etičnimi pravili, ukrepi za ozaveščanje, pravili o prijavi premoženja, nezdržljivostmi in navzkrižji interesov, mehanizmi notranjega nadzora, pravili o lobiranju in pojavom vrtljivih vrat. Preglednost, dostop do javnih informacij, zaščita žvižgačev in splošna kultura integritete v javnem življenju so ključni elementi za preprečevanje in odkrivanje korupcije. Številne države članice so sprejele ali načrtujejo ukrepe za okrepitev okvira za preprečevanje korupcije in integriteto. Med njimi so [Bolgarija](#), [Irska](#), [Grčija](#), [Malta](#), [Češka](#), [Poljska](#) in [Portugalska](#). Zakonodaja v pripravi zajema področja, kot so obveznosti glede prijav premoženja, pravila o navzkrižju interesov za vse javne uslužbence (vključno s poslanci v Evropskem parlamentu), preglednost javnih funkcij ali ustanovitev namenskih subjektov za preglednost in uradov, zadolženih za spremljanje in preverjanje prijav premoženja in navzkrižja interesov. V nekaterih drugih državah članicah, kot so [Danska](#), [Finska](#) in [Švedska](#), je preprečevanje korupcije odvisno predvsem od močne kulture integritete z malo formalnih pravil in nadzora.

Da bi bili ti ukrepi uspešni, morajo temeljiti na skrbni diagnozi tveganj in ranljivosti ter vsebovati mehanizme, za ustrezen pregon incidentov v zvezi z integriteto in nadaljnje ukrepanje v zvezi z njimi. Preventivni ukrepi prinašajo vidne rezultate, kadar so del celovitega pristopa in so racionalizirani v vseh ustreznih sektorjih politike. V več državah še vedno obstajajo izzivi v zvezi s pregonom ali nadzornimi mehanizmi za preverjanje in po možnosti sankcioniranje incidentov v zvezi z integriteto, ki se nanašajo na prijave premoženja, lobiranje, navzkrižje interesov in pojav vrtljivih vrat.

2.3 Pluralnost medijev in svoboda medijev

Vse države članice imajo vzpostavljene pravne okvire za zaščito svobode in pluralnosti medijev, državljani EU pa na tem področju na splošno uživajo visoke standarde. Svoboda izražanja, svoboda medijev in pluralnost medijev ter pravica dostopa do informacij so na splošno zapisane v ustavi ali sekundarni zakonodaji. Pluralnost medijev in svoboda medijev sta ključna dejavnika za pravno državo, demokratično odgovornost in boj proti korupciji. Umori novinarjev, ki so preiskovali obtožbe o korupciji na visoki ravni in organiziranem kriminalu, so opozorili države članice na obveznost zagotavljanja spodbudnega okolja za novinarje, zaščite njihove varnosti in proaktivnega spodbujanja svobode medijev in pluralnosti medijev.

Dogodki, ki jih je povzročila pandemija COVID-19, so dodatno potrdili ključno vlogo svobodnih in pluralnih medijev ter bistvene storitve, ki jo družbi zagotavljajo z objavo preverjenih informacij (s čimer prispevajo k boju proti dezinformacijam) ter z ohranjanjem demokratične odgovornosti. Izpostavili so tudi morebitna tveganja, ki izhajajo iz omejevanja svobode izražanja in dostopa do informacij. Kriza je pokazala, da se lahko ukrepi za boj proti

„infodemiji“ uporabijo kot izgovor za spodkopavanje temeljnih pravic in svoboščin ali zlorabo v politične namene⁵⁹. Zaostrila je že tako težke gospodarske razmere v tem sektorju, saj so prihodki iz oglaševanja kljub večjemu občinstvu dramatično upadli. Razmere so še posebej težke za ranljive manjše akterje ter lokalne in regionalne medijske hiše. Zato obstaja nevarnost oslabitve moči in raznolikosti medijskega sektorja v EU.

Spremljanje v prvem poročilu o stanju pravne države se osredotoča na nekatere temeljne elemente svobode in pluralnosti medijev s posebnim poudarkom na pravni državi, kot so neodvisnost regulativnih organov za medije, preglednost lastništva medijev, državno oglaševanje, varnost novinarjev in dostop do informacij. Drugi vidiki medijskega okolja, ki še niso zajeti v tem prvem poročilu, kot sta na primer vloga in neodvisnost javnih medijev, so prav tako ključni v okviru pravne države in bodo v prihodnjih letih podrobneje obravnavani. Spremljanje v poročilu o stanju pravne države bodo dopolnjevali tudi ukrepi, ki bodo predlagani v prihodnjem akcijskem načrtu za evropsko demokracijo ter akcijskem načrtu za medijski in avdiovizualni sektor.

Orodje za spremljanje pluralnosti medijev⁶⁰

Orodje za spremljanje pluralnosti medijev ocenjuje tveganja za svobodo in pluralnost medijev v vseh državah članicah EU, pri čemer se osredotoča na štiri področja – osnovno varstvo svobode medijev, pluralnost trga, politično neodvisnost in družbeno vključujočnost medijev. Najnovejši rezultati orodja za spremljanje pluralnosti medijev (za leto 2020) zlasti poudarjajo, da se novinarji in drugi medijski akterji v več državah članicah še naprej soočajo z grožnjami in napadi (fizičnimi in spletnimi). Rezultati nadalje kažejo, da ni mogoče šteti, da so vsi medijski regulatorji neodvisni od vpliva, tako zaradi načina imenovanja njihovih odborov kot tudi pri izvajanju svojih pristojnosti. V skladu s poročilom preglednost lastništva medijev v povprečju predstavlja srednje tveganje v državah članicah zaradi pomanjkanja uspešnosti pravnih določb in/ali dejstva, da se informacije zagotavljajo samo javnim organom, ne pa tudi javnosti. Rezultati kažejo tudi, da so novičarski mediji še vedno izpostavljeni političnemu vplivu, zlasti kadar so gospodarske razmere za novičarske medije nestabilne.

Neodvisnost medijskih organov

Medijski organi so ključni akterji pri uveljavljanju pluralnosti medijev. Pri izvajanju predpisov o medijih in odločitvah na področju medijske politike njihova neodvisnost od gospodarskih in političnih interesov ter nepristranskost njihovih odločitev neposredno vplivata na pluralnost trga in politično neodvisnost medijskega okolja.

Neodvisnost in pristojnost medijskih organov sta zakonsko določeni v vseh državah članicah. Kljub temu so bili izraženi nekateri pomisleki v zvezi s tveganjem politizacije organa, na primer na [Madžarskem](#), [Malti](#) in [Poljskem](#). Obstajajo tudi pomisleki glede uspešnosti nekaterih nacionalnih medijskih organov glede na vire, ki so jim na voljo, na primer v [Bolgariji](#), [Grčiji](#), [Luksemburgu](#), [Romuniji](#) in [Sloveniji](#). Na [Češkem](#) vlada razmišlja o reformi za nadaljnjo krepitev neodvisnosti medijskega regulatorja.

⁵⁹ JOIN(2020) 8 final.

⁶⁰ Orodje za spremljanje pluralnosti medijev 2020 je pomemben vir poročila o stanju pravne države za leto 2020. Orodje za spremljanje pluralnosti medijev je znanstveno in celostno orodje za dokumentiranje zdravja medijskih ekosistemov, ki podrobno opisuje grožnje za pluralnost in svobodo medijev v državah članicah in nekaterih državah kandidatkah, sofinancira pa ga Evropska unija. Od let 2013/2014 ga redno izvaja Center za pluralnost in svobodo medijev. Komisija je uporabila tudi druge vire, kot je svetovni indeks medijske svobode, kot je naveden v poglavjih o državah.

Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah, katere prenos bi bilo treba dokončati letos⁶¹, vključuje posebne zahteve, ki bodo prispevale h krepitvi neodvisnosti nacionalnih medijskih organov.

Preglednost lastništva medijev

Preglednost lastništva medijev je bistven pogoj za zanesljivo analizo pluralnosti določenega medijskega trga; treba je izvajati ozaveščene regulativne, konkurenčne in politične postopke, hkrati pa omogočiti javnosti, da oceni informacije in mnenja, ki jih razširjajo mediji⁶². Nekatero državo članico imajo dobro razvite sisteme za zagotavljanje preglednosti lastništva medijev. V [Nemčiji](#) na primer obstajajo posebne obveznosti glede razkritja lastništva, ki velja za sektor novičarskih medijev, komercialne radiotelevizije, spletne medije in tisk. Politične stranke morajo razkriti svojo udeleženo v medijskih subjektih. V [Franciji](#) morajo medijske družbe javnosti razkriti svoje tri največje lastnike in obvestiti medijski organ („Conseil Supérieur de l’Audiovisuel“ – CSA), ko lastništvo ali nadzor doseže prag 10 % ali več. Informacije o kapitalski strukturi založnikov so na voljo na spletišču CSA. [Portugalska](#) ima trden okvir za zagotavljanje preglednosti lastništva medijev. Obveznost razkritja lastništva in financiranja medijev je določena v ustavi, za njeno spremljanje pa je odgovoren organ za medije.

V nekaterih državah članicah obstajajo ovire za uspešno javno razkritje lastništva ali pa ni uspešnega sistema razkritja. Na [Češkem](#) medijskim družbam ni treba razkriti lastniških struktur, njihovih sprememb ali kakršnih koli informacij v zvezi s končnim dejanskim lastnikom družbe. Na [Cipru](#) ni preglednosti lastništva tiskanih in digitalnih medijev, kar vzbuja pomisleke glede navzkrižnega lastništva. Pomanjkljiva preglednost lastništva medijev je razlog za pomisleke tudi v [Bolgariji](#).

Distribucija državnega oglaševanja

Državno oglaševanje⁶³ je lahko pomemben vir podpore medijem. Finančna podpora države je lahko ključnega pomena, zlasti za neprofitne medije, skupnostne medije in druge manj komercialne oblike novinarstva, zlasti v času gospodarske krize, pri čemer pregledna pravila in poštena merila zmanjšujejo tveganje favoriziranja. Zato je zlasti pomembno, da se vzpostavijo in uspešno izvajajo poštena in pregledna pravila o distribuciji državnih sredstev in podpore. Neobstoje takih pravil povečuje tveganje pristranskega dodeljevanja javnih sredstev določenim medijskim hišam.

V številnih državah članicah ni posebne zakonodaje, ki bi zagotavljala poštena in pregledna pravila o distribuciji državnega oglaševanja med medijskimi hišami. Tveganja, ki jih povzročajo pomanjkanje jasnih in preglednih pravil, se lahko kažejo kot slaba preglednost v zvezi z merili za distribucijo, dodeljenimi zneski in upravičenci. Ker na [Madžarskem](#) ni zakonodaje in preglednosti pri distribuciji državnega oglaševanja, je znaten obseg državnega oglaševanja, distribuiranega provladnim medijskim hišam, odprl vrata vladi za posredni politični vpliv na medije. [Avstrija](#) namenja razmeroma velik del državnega oglaševanja medijskim družbam, izraženi pa so bili tudi pomisleki glede morebitnega političnega vpliva na take dodelitve, saj ni pravil o njihovi pravični distribuciji.

⁶¹ Direktiva (EU) 2018/1808 z dne 14. novembra 2018 vključuje posebne zahteve glede neodvisnosti nacionalnih medijskih organov.

⁶² Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership.

⁶³ Orodje za spremljanje pluralnosti medijev opredeljuje državno oglaševanje kot vsako oglaševanje, ki ga vlade (nacionalne, regionalne, lokalne) ter institucije in podjetja v državni lasti plačujejo medijem.

V nekaterih primerih ta tveganja zmanjšujejo splošna pravila javnega naročanja in/ali pravila dobrega upravljanja državnih odhodkov. Na [Slovaškem](#) na primer ni okvira za urejanje distribucije državnega oglaševanja, vendar so pogodbe med državo in zasebnim sektorjem vpisane v centralni register pogodb, ki je javno dostopen.

Komisija je nedavno predlagala, da bi lahko sveženj ukrepov za okrevanje iz proračuna EU pomagal pri reševanju takojšnjih likvidnostnih potreb, digitalne naložbe in odpornost sektorja pa bi se prav tako okrepile prek programov InvestEU, Ustvarjalna Evropa in Obzorje Evropa. Komisija je nadalje spodbujala države članice in vse akterje EU, naj podpirajo medije, hkrati pa zagotavljajo spoštovanje njihove neodvisnosti ter svobode in pluralnosti⁶⁴.

Politični pritisk na medije

Ranljivost in tveganja za pluralnost medijev se povečajo, ko je ogrožena politična neodvisnost medijev, če ni ureditve proti političnem vmešavanju ali ker pravila političnim akterjem omogočajo lastništvo medijev.

V poglavjih o državah je bilo opredeljenih več primerov, v katerih so deležniki izrazili resne pomisleke. Poroča se na primer, da je v [Bolgariji](#) lastništvo več medijskih hiš tesno povezano s političnimi akterji, čeprav niso v njihovi uradni lasti. Poleg tega je veliko število bolgarskih novinarjev politično vmešavanje v medije označilo kot „običajno“ in „pogosto“. Na [Madžarskem](#) je bila ustanovitev medijskega konglomerata KESMA z združitvijo več kot 470 vladi naklonjenih medijskih hiš brez nadzora organov za medije in organov za konkurenco obravnavana kot grožnja pluralnosti medijev. Izraženi so bili tudi pomisleki, da bi nedavni prevzem lahko sledil vzorcu gospodarskih prevzemov preostalih neodvisnih informativnih spletnih strani. Na [Malti](#) imata dve glavni politični stranki, ki sta zastopani v parlamentu, v lasti, pod nadzorom ali v upravljanju več malteških medijskih in radiotelevizijskih hiš. Na [Poljskem](#) je vladajoča koalicija med predsedniško kampanjo leta 2020 omenila možne načrte zakonodajnih sprememb v zvezi z medijskimi hišami v tuji lasti, kar bi lahko vplivalo na pluralnost medijev.

Pravica dostopa do informacij

Pravica dostopa do informacij je temeljni pogoj za demokratično razpravo in nadzor nad javnimi institucijami, ki je ključnega pomena za medije, pa tudi splošneje za podpiranje pravne države. Temelji na preglednosti javne uprave in javnega odločanja. Ta pravica je v vseh državah članicah zagotovljena z ustavo ali sekundarno zakonodajo, vendar nekatera poglavja o državah kažejo na ovire ali zamude pri zagotavljanju informacij. Na [Češkem](#), na [Malti](#) in v [Romuniji](#) se na primer poroča o ponavljajočih se težavah in ovirah pri pridobivanju informacij.

Ukrepi za podporo novinarjem in njihovo zaščito pred grožnjami in napadi

V številnih državah članicah se novinarji in drugi medijski akterji vse pogosteje soočajo z grožnjami in napadi (fizičnimi in spletnimi) v zvezi s svojimi objavami in delom, in sicer na različne načine: s strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti⁶⁵; z grožnjami fizični varnosti in dejanskimi fizičnimi napadi; s spletnim nadlegovanjem, zlasti v primeru novinark; z blatenjem, ustrahovanjem in politično usmerjenimi grožnjami. O različnih oblikah tovrstnih groženj, napadov in blatenja se poroča v več državah članicah. Posebni

⁶⁴ JOIN(2020) 8.

⁶⁵ Strateška tožba za onemogočanje udeležbe javnosti je tožba, katere namen je cenzurirati, ustrahovati in utišati kritike, tako da se jih obremeni s stroški pravne obrambe, dokler ne opustijo svoje kritike ali nasprotovanja.

primeri so bili v poglavjih o državah izpostavljeni za [Bolgarijo](#), [Hrvaško](#), [Madžarsko](#), [Slovenijo](#) in [Španijo](#). Grožnje in napadi imajo zastraševalni učinek na novinarje in pomenijo tveganje za krčenje javne razprave o spornih družbenih vprašanjih.

Za odpravo teh razmer so številne države članice razvile dobre prakse ter vzpostavile strukture in ukrepe za podporo in zaščito. V [Belgiji](#) je flamsko združenje novinarjev vzpostavilo posebno telefonsko linijo za žrtve fizičnega ali verbalnega nasilja nad novinarji. V [Italiji](#) je bil ustanovljen center za koordinacijo, ki obravnava dejanja zoper novinarje. Na [Nizozemskem](#) so državno tožilstvo, policija, združenje urednikov in združenje novinarjev sklenili protokol „PersVeilig“ za zmanjšanje groženj, nasilja in napadov na novinarje. [Švedska](#) je vzpostavila nacionalne kontaktne točke ter dodelila dodatne človeške in finančne vire za podporo novinarjem in boljše preiskovanje kaznivih dejanj iz sovraštva.

2.4 Druga institucionalna vprašanja, povezana s sistemom zavor in ravnovesij

Institucionalni sistem zavor in ravnovesij je bistvo pravne države. Zagotavlja delovanje, sodelovanje in vzajemni nadzor državnih organov, tako da oblast izvaja en državni organ, drugi pa ga pri tem nadzorujejo. Poleg uspešnih pravosodnih sistemov je sistem zavor in ravnovesij odvisen od preglednega, odgovornega, demokratičnega in pluralističnega postopka sprejemanja zakonov, delitve oblasti, ustavne presoje in sodnega nadzora zakonov, pregledne in kakovostne javne uprave ter uspešnih neodvisnih organov, kot so institucije varuha človekovih pravic ali nacionalne institucije za človekove pravice. V vsaki državi članici se posebni sistemi zavor in ravnovesij razlikujejo glede na ravnovesje, ki izhaja iz političnih, pravnih in ustavnih tradicij. Čeprav se lahko specifični modeli, ki jih izberejo posamezne države članice, razlikujejo, je ključnega pomena, da zagotavljajo spoštovanje pravne države in demokratičnih norm.

Prvo poročilo o stanju pravne države se osredotoča na nekatere ključne elemente, ki so še posebej pomembni za pravno državo, kot so postopek priprave in sprejemanja zakonov, zlasti kar zadeva sodelovanje deležnikov, uporaba skrajšanih in nujnih postopkov ter ureditev ustavne presoje zakonov. Obravnava tudi ustavne reforme za okrepitev sistema zavor in ravnovesij. V poročilo je vključena tudi proučitev izrednih ukrepov, sprejetih za boj proti pandemiji COVID-19. Drugi elementi analize so vloga neodvisnih organov, kot so varuh človekovih pravic in druge nacionalne institucije za človekove pravice, ter vloga organizacij civilne družbe pri varovanju pravne države.

Poudarek na sistemu zavor in ravnovesij je prisoten v vseh državah članicah in je pogosto običajen del političnega procesa v demokratični družbi. Gospodarska kriza, pandemija COVID-19 in družbene spremembe lahko te napetosti še povečajo, vendar sistem zavor in ravnovesij ostaja enako pomemben kot doslej. V zadnjih letih je v Uniji prišlo do več kriz na področju pravne države, ki so bile povezane z napadi na institucionalni sistem zavor in ravnovesij. Krepitev odpornosti institucionalnih sistemov zavor in ravnovesij je zato bistvena za varovanje pravne države.

Okvir, ki podpira delovanje civilne družbe, omogoča razpravo in nadzor nad tistimi, ki so na oblasti. Kot velja za neodvisne novinarje in kritične medije, bi bilo treba poskuse zatiranja akterjev civilne družbe vedno obravnavati kot opozorilni znak v zvezi s stanjem pravne države.

Razprave o pravni državi, ki prispevajo h krepitvi kulture pravne države

Pozitivne pobude za reforme pogosto izhajajo iz javnih razprav o specifičnih vprašanjih v zvezi s pravno državo. Razprava in večja ozaveščenost o sistemu zavor in ravnovesij,

potrebem za uspešno delovanje pravne države, sta zato pomemben prvi korak. Vse večjo pozornost, ki se namenja razpravi o pravni državi po vsej Uniji, je mogoče ponazoriti s prizadevanji za spodbujanje nacionalnih razprav prek parlamentarnih obravnav, kampanj za ozaveščanje javnosti ali pobud s strani sodstva. Na [Češkem](#) senat organizira konference in razprave o temah, povezanih s pravosodnim sistemom. Na [Danskem](#) si je nacionalna sodna uprava v zadnjih letih večkrat prizadevala za spodbujanje pravne države, boljše razumevanje pravosodnega sistema s strani različnih ciljnih skupin in izboljšanje osredotočenosti pravosodnega sistema na uporabnike. V [Nemčiji](#) redne razprave, informacijske in oglaševalske kampanje na ravni celotne države ter objave na temo pravne države prispevajo k spodbujanju dinamične kulture pravne države. Na [Nizozemskem](#) se v obeh domovih parlamenta organizirajo redne orientacijske razprave o stanju pravne države.

Ustavne reforme za okrepitev institucionalnega sistema zavor in ravnovesij, zlasti v zvezi z ustavno presojo

V številnih državah članicah potekajo procesi reform. Zlasti se nanašajo na odpiranje novih kanalov, prek katerih lahko državljani izpodbijajo izvajanje izvršilne ali zakonodajne oblasti.

Na [Cipru](#) na primer zakonodajni osnutek predvideva ustanovitev ustavnega sodišča, ki bi od vrhovnega sodišča prevzelo presojo ustavnosti zakonov. V [Litvi](#) je bila leta 2019 po reviziji ustave uvedena možnost posamične ustavne presoje in naknadnega nadzora nad sprejetimi zakoni. V [Luksemburgu](#) je nedavna ustavna reforma okrepila vpliv odločb ustavnega sodišča v primeru razglasitve pravne določbe za neustavno, predlagana revizija ustave pa bi uradu varuha človekovih pravic podelila ustavni status. Na [Slovaškem](#) vlada razmišlja o okrepitvi pristojnosti ustavnega sodišča, med drugim z uvedbo možnosti ustavne pritožbe in predhodnega nadzora skladnosti zakonov z ustavo. Ustavne reforme zadevajo tudi druge vidike sistema zavor in ravnovesij. Na [Malti](#) na primer nedavno sprejeta ustavna reforma zadeva postopek izvolitve predsednika Malte in vlogo institucije varuha človekovih pravic, parlamentu pa je bila predložena še ena ustavna reforma imenovanja nekaterih neodvisnih komisij. Na [Švedskem](#) proučujejo možnosti krepitve demokratičnega sistema, ki vključuje reformo načina sprejemanja ustavnih sprememb, parlamentarna preiskava pa proučuje ustavni status, pristojnosti in dejavnosti parlamentarnih varuhov človekovih pravic.

Nekatera od teh prizadevanj temeljijo na nasvetih mednarodnih strokovnih organov, kot je Beneška komisija, kar je že samo po sebi dokaz, da upoštevanje različnih stališč in strokovnega znanja v okviru obsežnega in temeljitega posvetovanja prispeva k razvoju uravnoteženega sistema.

Izboljšanje vključujočnosti in kakovosti zakonodajnega postopka je pomembno za strukturne reforme

Med procesom sprejemanja zakonov se koristno uporabljajo vse bolj vključujoča in na dokazih temelječa orodja. Številne države članice so vzpostavile sistematične politike za vključevanje deležnikov in zagotavljajo, da so strukturne reforme rezultat široke razprave v družbi, čeprav se te politike v praksi ne izvajajo vedno v celoti.

Nekatere države članice izboljšujejo vključujočnost zakonodajnega postopka. Na [Cipru](#) in [Češkem](#) si na primer prizadevajo za izboljšanje posvetovanja in preglednosti. V [Estoniji](#) razvijajo novo zakonodajno okolje in smernice zakonodajne politike, da bi povečali prijaznost do uporabnikov in vključujočnost. V [Grčiji](#) poteka celovita reforma zakonodajnih postopkov. V [Franciji](#) se nedavna pobuda konvencije državljanov o podnebjju obravnava kot inovativen način vključevanja državljanov v zakonodajni postopek.

Prekomerna uporaba skrajšanega in nujnega zakonodajnega postopka lahko povzroči pomisleke glede pravne države

V vseh državah članicah običajni zakonodajni postopek daje prednost parlamentu kot zakonodajalcu. Vendar so za krize na področju pravne države pogosto značilni skrajšani zakonodajni postopki in odsotnost posvetovanja. Beneška komisija in Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) sta večkrat poudarili pomen parlamentarnega postopka: temeljite razprave o zakonodajnih predlogih in spremembah, vključno s poglobljenimi posvetovanji z zainteresiranimi stranmi, strokovnjaki in civilno družbo ter dialog s politično opozicijo⁶⁶. Poleg tega se s tem, da se parlament v zakonodajnem postopku zaobide, izkrivlja delitev oblasti, ki je ključno načelo pravne države.

V nekaj državah članicah večkratna uporaba skrajšanega zakonodajnega postopka v parlamentu ali izrednih odlokov vlade vzbuja pomisleke, zlasti kadar se uporablja v okviru obsežnih reform, ki vplivajo na temeljne pravice, ali delovanje ključnih državnih organov, kot sta pravosodni sistem ali ustavno sodišče. V takih primerih obstaja povečano tveganje za sprejetje zakonov, ki ogrožajo spoštovanje temeljnih pravic, pravne države ali demokracije, pa tudi mednarodnih obveznosti⁶⁷. Na [Poljskem](#) je bil v obdobju 2015–2019 pri sprejemanju pomembnih strukturnih pravosodnih reform, ki so povečale politični vpliv na pravosodje, v parlamentu pogosto uporabljen skrajšani postopek sprejemanja zakonodaje. V [Romuniji](#) je razširjena uporaba izrednih vladnih odlokov, ki se uporabljajo na ključnih področjih, vključno s pravosodnimi reformami, sprožila pomisleke glede kakovosti zakonodaje, pravne varnosti in spoštovanja delitve oblasti⁶⁸. Pogosta uporaba skrajšanih postopkov ali sprejemanje zakonodaje na podlagi pobud, ki jih neposredno vložijo poslanci parlamenta, brez običajnih pripravljalnih postopkov in posvetovanja z deležniki, prav tako predstavlja tveganje z vidika pravne države.

Ključna vloga nacionalnih parlamentov, ustavnih sodišč in vrhovnih sodišč pri nadzoru ukrepov, sprejetih za odziv na pandemijo COVID-19

Odzivi na krizo so pokazali splošno močno odpornost nacionalnih sistemov, saj so bile izvedene intenzivne politične in pravne razprave o sprejetih ukrepih. V številnih državah članicah so bili parlamentarni nadzor in razprave ključnega pomena pri oblikovanju predlogov za izredne razmere ali za ureditev izrednih zdravstvenih razmer ter pri naknadnem preverjanju odlokov vlade. Poleg tega so te ukrepe pogosto pregledali ustavno sodišče, vrhovno sodišče ali redna sodišča. Predhodni mehanizmi za presojo ustavnosti pred sprejetjem zakonov so bili še posebej pomembni v okviru, kjer morata biti hitro odzivanje in spoštovanje temeljnih pravic tesno povezana.

Pomembna vloga varuha človekovih pravic in nacionalnih institucij za človekove pravice

Nacionalne institucije za človekove pravice imajo pomembno vlogo pri varovanju pravne države in lahko zagotovijo neodvisno preverjanje sistema v krizi na področju pravne države. Nekaj držav članic ([Češka](#), [Italija](#) in [Malta](#)) še ni ustanovilo takšne institucije, čeprav so na področju temeljnih pravic dejavni drugi organi.⁶⁹ V [Italiji](#) parlament trenutno obravnava osnutka zakonov, s katerima se predlaga ustanovitev neodvisnega nacionalnega organa za

⁶⁶ Rule of Law Checklist – CDL-AD(2016)007; <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>

⁶⁷ Poleg tega številne zakonodajne spremembe, ki jih je sprejel parlament, vključno s skrajšanimi postopki, niso dovolj predvidljive in pregledne ter vzbujajo pomisleke glede javnega interesa.

⁶⁸ Na posvetovalnem referendumu maja 2019 je večina državljanov podprla prepoved sprejemanja izrednih vladnih odlokov na področju pravosodja.

⁶⁹ Neodvisni varuh človekovih pravic obstaja tako na Češkem kot na Malti; v Italiji medresorski odbor za človekove pravice sodeluje s civilno družbo, akademsko skupnostjo in vsemi ustreznimi deležniki pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic, več regionalnih varuhov človekovih pravic pa je odgovornih za varstvo svoboščin in pravic oseb.

človekove pravice. Na [Malti](#) v parlamentu poteka razprava o predlogu za ustanovitev institucije za človekove pravice. Varuh človekovih pravic ima v sistemu zavor in ravnovesij različne vloge. V nekaterih državah članicah lahko varuh človekovih pravic izpodbija zakone pred ustavnim sodiščem ali zahteva njihovo revizijo v parlamentu.

Organizacije civilne družbe delujejo v nestabilnem okolju, vendar so še vedno močan akter pri varovanju pravne države

Sodišče Evropske unije je v nedavni sodbi⁷⁰ pojasnilo, da morajo imeti organizacije civilne družbe „možnost, da [...] nadaljuje[jo] svoje dejavnosti in deluje[jo] brez neupravičenega državnega vmešavanja“. Ugotovilo je, da je pravica do svobode združevanja eden od bistvenih temeljev demokratične in pluralistične družbe, saj državljanom omogoča, da delujejo skupaj na področjih skupnega interesa in tako prispevajo k dobremu delovanju javnega življenja.

V večini držav članic obstaja spodbudno in podporno okolje za civilno družbo. Nekatere države članice so nedavno okrepile okolje za civilno družbo ali nameravajo sprejeti pobude v zvezi z njim. Na [Hrvaškem](#) je na primer vlada pripravljena sprejeti nacionalni načrt za izboljšanje pravnega, finančnega in institucionalnega podpornega sistema za dejavnosti organizacij civilne družbe. V [Sloveniji](#) je cilj nacionalne strategije za razvoj nevladnega sektorja in prostovoljstva do leta 2023 izboljšati podporo nevladnim organizacijam, zlasti pri prispevanju k načeloma pluralizma in demokracije v družbi. V številnih državah članicah se je civilna družba izkazala za odporno v težkih razmerah in je še naprej dejavno sodelovala v nacionalnih in evropskih razpravah o pravni državi v okviru sistema zavor in ravnovesij. Na [Slovaškem](#) se je civilna družba odločno odzvala na umor Jána Kuciaka in njegove zaročenke Martine Kušnírove leta 2018 in v obdobju po njem. V [Romuniji](#) je bila močna vključenost civilne družbe ključna za spodbuditev protikorupcijskih reform in zaščito pravne države. V [Italiji](#) je civilna družba zelo dejavna, čeprav so nekatere nevladne organizacije predmet kampanj blatenja, zlasti v zvezi z nekaterimi vprašanji, kot so migracije. V [Grčiji](#) so nekatere organizacije civilne družbe, dejavne na področju migracij, izrazile pomisleke, da se je državljanski prostor za delovanje na terenu skrčil.

Civilna družba v nekaterih državah članicah se sooča z resnimi izzivi v smislu nove zakonodaje, ki omejuje dostop do tujega financiranja, ali s kampanjami blatenja. V [Bolgariji](#) so bili na primer novi osnutki pravil o preglednosti tujega financiranja nevladnih organizacij deležni kritik zaradi njihovega morebitnega negativnega učinka na civilno družbo. Sodišče Evropske unije je junija 2020 v zvezi z [Madžarsko](#) ugotovilo, da zakon iz leta 2017 o preglednosti organizacij civilne družbe, ki se financirajo iz tujine, ni združljiv s prostim pretokom kapitala ter pravico do svobode združevanja in pravico do varstva zasebnega življenja in osebnih podatkov. Na [Poljskem](#) so nevladne organizacije tarča nenaklonjenih izjav predstavnikov javnih organov, ki negativno vplivajo na prostor civilne družbe. Ukrepi vlade proti skupinam LGBTI+, vključno z aretacijo in pridržanjem nekaterih predstavnikov skupin, ter kampanje blatenja, izvedene proti takšnim skupinam, vzbujajo še dodatne pomisleke.

3. Razvoj in ukrepi na ravni EU na področju pravne države

Tudi v preteklem letu je bilo področje pravne države visoko na dnevnem redu Evropske unije. Spoštovanje pravne države je ključna prednostna naloga te Komisije, navedena v političnih usmeritvah predsednice Ursule von der Leyen, ki jo je posebej opredelila kot

⁷⁰ Sodba z dne 18. junija 2020, Komisija proti Madžarski, C-78/18, EU:C:2020:476, točki 112 in 113.

prednostno področje in delo v zvezi z njo zaupala podpredsednici in komisarju, odgovornima za pravno državo. Komisija se je na razvoj pravne države v državah članicah in na ravni EU že na samem začetku odzvala z vzpostavitvijo novega evropskega mehanizma pravne države. Poleg stalnega spremljanja je spodbujala dialog in sodelovanje z uporabo postopkov, kot je evropski semester, da bi izpostavila izzive v zvezi z uspešnostjo pravosodnega sistema ali protikorupcijskega okvira v državah članicah.

Koronavirusna pandemija je sprožila pomembna vprašanja pravne države, ki so še vedno prisotna v evropski razpravi. Komisija od sredine marca spremlja ukrepe v državah članicah, ki vplivajo na pravno državo, demokracijo in temeljne pravice. V okviru evropskega semestra je bilo v priporočilih za posamezne države iz avgusta 2020 opozorjeno, da bi morali biti ti izredni ukrepi potrebni, sorazmerni, časovno omejeni in predmet pregleda⁷¹.

Evropski parlament ima vse pomembnejšo vlogo pri usmerjanju razprave o pravni državi na evropski ravni. V zadnjem letu se je Evropski parlament odzval na razvoj dogodkov v zvezi s spoštovanjem naših skupnih vrednot, vključno s pravno državo. Evropski parlament je sprejel več resolucij⁷², Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE) pa je sprejel poročila in organiziral obiske držav na kraju samem⁷³. Te politične razprave so bile ključni element za večjo prepoznavnost vprašanj v zvezi s pravno državo. Komisija priznava, da je treba vzpostaviti potrebno povezavo z demokracijo in temeljnimi pravicami, ki bodo obravnavane v posebnih delovnih sklopih: akcijski načrt za evropsko demokracijo in nova strategija za izvajanje Listine o temeljnih pravicah, ki bosta sprejeta pozneje v letu 2020. Komisija meni, da prvo poročilo o stanju pravne države in pripravljani dialog z državami članicami zagotavljata trdno podlago za prihodnje delo v Evropskem parlamentu.

Mehanizem pravne države je tudi odziv na okrepljene ukrepe Sveta na področju pravne države. Svet je jeseni 2019 med letnim pregledom stanja razpravljal o nadaljnji krepitvi letnega dialoga Sveta o pravni državi. Na ta način bi z razpravo in izmenjavo najboljših praks na vključujoč in konstruktiven način prispevali k preprečevanju težav na področju pravne države. Predsedstvo Sveta je napovedalo, da namerava organizirati politični dialog o pravni državi na podlagi poročila Komisije o stanju pravne države, vključno z razpravo o posameznih državah članicah⁷⁴.

Tako bo prvo poročilo o stanju pravne države pomagalo spodbuditi razpravo v evropskih in nacionalnih institucijah. Organizirana bodo tudi redna srečanja mreže kontaktnih točk za pravno državo in srečanja z deležniki. Države članice bodo pozvane, naj pošljejo svoje prispevke v začetku leta 2021, čemur bodo pred naslednjim poročilom spomladi sledili obiski v vseh državah članicah. Vzporedno s tem bodo potekala prizadevanja za spodbujanje reform, skladnih s pravno državo, s financiranjem in strokovnim znanjem EU. Komisija ima od leta 2017 poseben program za tehnično podporo reformam v državah članicah, ki zajema reforme

⁷¹ Sprejeto v Svetu – UL C 282, 26.8.2020.

⁷² Resolucija z dne 28. marca 2019 stanju na področju spoštovanja načela pravne države in boja proti korupciji v EU, zlasti na Malti in Slovaškem, P8_TA(2019)0328; Resolucija z dne 18. decembra 2019 o pravni državi na Malti po nedavnih razkritjih okoliščin umora Daphne Caruane Galizie, P9_TA(2019)0103; Resolucija z dne 16. januarja 2020 o tekočih zaslišanjih v skladu s členom 7(1) PEU, primer Poljske in Madžarske, P9_TA(2020)0014; Resolucija z dne 17. aprila 2020 o usklajenem ukrepanju EU za spoprijemanje s pandemijo COVID-19 in njenimi posledicami, P9_TA(2020)0054.

⁷³ Skupina odbora LIBE za spremljanje demokracije, pravne države in temeljnih pravic. Skupina se osredotoča na grožnje demokraciji, pravni državi in temeljnim pravicam ter boju proti korupciji v EU v vseh državah članicah. Odboru LIBE naj bi priporočala posebne ukrepe, kot so srečanja z deležniki, predstavitve in misije, predlagala pa naj bi tudi predloge resolucij in poročil.

⁷⁴ Program nemškega predsedstva, stran 20.

pravne države⁷⁵. Zagotovljena podpora je lahko v obliki strokovnih misij in misij za ugotavljanje dejstev na terenu, izmenjave ustreznih dobrih praks, diagnostičnih analiz ter razvoja in izvajanja ciljno usmerjenih rešitev za obravnavo razmer. K temu lahko prispevajo tudi drugi programi Komisije, kot so programi za pravosodje in državljane, enakost, pravice in vrednote ter Sklad za notranjo varnost (policija), tudi prek razpisov za zbiranje predlogov, odprtih za civilno družbo in druge deležnike. Reforme pravosodja in boja proti korupciji lahko pomembno vplivajo na poslovno okolje, kot je bilo že večkrat poudarjeno v poročilih v okviru evropskega semestra, zato bi jih morale države članice pri pripravi nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost skrbno proučiti.

Orodja EU za zagotavljanje pravne države poleg evropskega mehanizma pravne države vključujejo različne instrumente za odzivanje na različne razmere. V središču javne razprave je najpogosteje člen 7 Pogodbe o Evropski uniji. Ta določa na Pogodbi temelječ postopek za obravnavanje tveganj v zvezi s temeljnimi vrednotami EU v državah članicah, ki v končni fazi predvideva najresnejšo politično sankcijo, ki jo lahko EU naloži državi članici, in sicer začasno ukinitve glasovalnih pravic v Svetu. Postopek ni bil sprožen do leta 2017. Komisija je decembra 2017 začela postopek v zvezi s Poljsko, Evropski parlament pa septembra 2018 v zvezi z Madžarsko. Postopka se v Svetu nadaljujeta z zaslišanji in predstavitvami trenutnega stanja v obeh zadevnih državah članicah⁷⁶, vendar večina ugotovljenih izzivov ostaja nerešenih. Komisija poziva zadevni državi članici in Svet, naj si prizadevajo za pospešitev rešitve težav, ki se pojavljajo v okviru teh postopkov, ter najdejo rešitve za varovanje pravne države in vrednot, ki so skupne vsem državam članicam. Dokler se ne najde rešitev za izražene pomisleke, je Komisija še naprej odločena, da bo podpirala Svet pri nadaljevanju postopkov iz člena 7, da bi se rešila zadevna vprašanja.

Tudi Sodišče Evropske unije ima s svojo razvijajočo se sodno prakso na tem področju ključno vlogo pri ohranjanju pravne države. Kadar pomanjkljivosti na področju pravne države pomenijo kršitev prava EU, si Komisija prizadeva za strateški pristop do postopkov za ugotavljanje kršitev, pri čemer se opira na sodno prakso Sodišča Evropske unije. Namen teh postopkov je obravnavati posebna vprašanja neskladnosti s pravom EU. Komisija se je zavezala, da bo v celoti izkoristila svoja pooblastila in tudi v prihodnje opravljala svojo vlogo varuhinje Pogodb, da bi zagotovila spoštovanje zahtev prava EU v zvezi z načelom pravne države. Pred Sodiščem Evropske unije je že večkrat sprožila postopke glede vprašanj v zvezi z načelom pravne države, nacionalna sodišča pa so Sodišče pozvala, naj v več zadevah izda predhodno odločbo o razlagi prava EU. Sodišče je v letih 2019 in 2020 razvilo pomembno sodno prakso v zvezi z načelom pravne države. Zlasti je potrdilo in dodatno pojasnilo načelo uspešnega sodnega varstva in pravico do uspešnega pravnega sredstva⁷⁷. Pričakuje se, da se bo ta sodna praksa v prihodnjih mesecih in letih nadalje razvijala zaradi številnih pomembnih nerešenih postopkov za ugotavljanje kršitev in predlogov za sprejetje predhodne odločbe o vprašanjih, povezanih z načelom pravne države.

Nazadnje je Evropski svet v sklepih z zasedanja od 17. do 21. julija opozoril na pomen spoštovanja pravne države in temeljnih vrednot EU v zvezi s proračunom Unije. Evropski svet je ob opozarjanju na pomen zaščite proračuna Unije v skladu z vrednotami iz člena 2

⁷⁵ Program za podporo strukturnim reformam, ki ga bo od leta 2021 nadomestil instrument za tehnično podporo; za ta program ni potrebno sofinanciranje.

⁷⁶ Leta 2019 sta bili opravljena dve zaslišanji v skladu s členom 7(1) PEU in dve predstavitvi trenutnega stanja na Madžarskem ter pet predstavitev trenutnega stanja na Poljskem. Leta 2020 je bila opravljena ena predstavitev trenutnega stanja na Madžarskem in na Poljskem, ni pa bilo zaslišanj na podlagi člena 7(1) PEU.

⁷⁷ Kot je zagotovljeno s členom 19(1) PEU in členom 47 Listine EU o temeljnih pravicah.

PEU podprl uvedbo režima pogojevanja in ukrepov v primeru kršitev. Zaveza Evropskega sveta bi morala pospešiti sprejetje predloga Komisije za *zaščito proračuna EU v primeru kršitev načela pravne države* v državi članici, o katerem razpravljata Evropski parlament in Svet⁷⁸. Cilj je zaščititi proračun EU v primerih, ko bi lahko bil finančni interes Unije ogrožen zaradi splošnih pomanjkljivosti na področju pravne države v državi članici.

4. Zaključek in naslednji koraki

Predsednica von der Leyen je julija 2019 pozvala Evropski parlament, Svet in države članice, naj se vključijo v postopek sodelovanja na področju pravne države, tj. novega evropskega mehanizma pravne države, ki bo v preventivnem postopku vključeval vse države članice in institucije EU.

Prvo poročilo o stanju pravne države je rezultat novega dialoga med Komisijo in državami članicami, ki je podlaga za analizo vsake posamezne države članice. To poročilo je pomemben korak h krepitvi skupnega razumevanja pravne države v EU in krepitvi medsebojnega zaupanja. Komisija pozdravlja odprt dialog z vsemi državami članicami in njihovo sodelovanje pri pripravi analize za posamezne države. To kaže tako na pomen, ki ga pravni državi pripisujejo vse države članice, kot njihovo zavezanost evropskemu procesu. Komisija meni, da bo ta proces pomagal preprečevati nastajanje ali poglobljanje težav na področju pravne države ter dodatno prispeval k spodbujanju trdne politične in pravne kulture pravne države po vsej EU. Mehanizem pravne države lahko zdaj deluje kot osrednji element orodij EU za zagotavljanje pravne države.

Poročilo vsebuje pregled razvoja na področju pravne države v državah članicah. V njem je poudarjeno, da imajo številne države članice visoke standarde pravne države in se jim tudi na svetovni ravni priznava, da zagotavljajo dobre prakse pri uporabi ključnih načel pravne države. Vendar so v poročilu ugotovljeni tudi pomembni izzivi, kadar je neodvisnost sodstva pod pritiskom, kadar se sistemi niso izkazali za dovolj odporne na korupcijo, kadar grožnje za svobodo in pluralnost medijev ogrožajo demokratično odgovornost ali kadar se pojavljajo izzivi v zvezi sistemom zavor in ravnovesij, ki je bistvenega pomena za uspešen sistem. Komisija ocenjuje kot spodbudno, da so pri pripravi poročila sodelovale vse države članice, in jih poziva, naj to sodelovanje nadaljujejo v okviru nadaljnjega ukrepanja na podlagi poročila.

Komisija z zanimanjem pričakuje nadaljnje sodelovanje Evropskega parlamenta in Sveta glede vprašanj pravne države ter meni, da to poročilo zagotavlja trdno podlago za nadaljnje medinstitucionalno delo. Prav tako poziva nacionalne parlamente in nacionalne organe, naj razpravljajo o tem poročilu, tudi o poglavjih o državah, ter si nudijo medsebojno podporo kot spodbudo za nadaljevanje reform in sprejemanje evropske solidarnosti. Širok krog nacionalnih akterjev, ki so poleg vladnih organov sodelovali in prispevali k temu projektu, kaže tudi, da obstaja potreba po nacionalnih razpravah.

To prvo poročilo o stanju pravne države je temelj za nov in dinamičen proces, ki vključuje stalen dialog z državami članicami, Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti ter drugimi deležniki na nacionalni ravni in na ravni EU. Komisija bo zdaj začela pripravljati poročilo o stanju pravne države za leto 2021, pri čemer se bo oprla na izkušnje, pridobljene v prvem letu delovanja evropskega mehanizma pravne države, in nadaljevala zagon za večjo odpornost pravne države v naših demokracijah. Boljša pripravljenost bo vsem Evropejcem

⁷⁸ COM(2018) 324.

pomagala pri spopadanju z neprimerljivimi izzivi gospodarske, podnebne in zdravstvene krize, ob polnem spoštovanju naših skupnih načel in vrednot.