



Strasbourg, 11.3.2014  
COM(2014) 158

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**

**Novi okvir EU za krepitev načela pravne države**

## KAZALO

### SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU – Novi okvir EU za krepitev načela pravne države

1.	Uvod.....	2
2.	Zakaj je načelo pravne države bistvenega pomena za EU? .....	3
3.	Zakaj je potreben nov okvir EU za krepitev načela pravne države?.....	5
4.	Kako bo deloval novi okvir EU za krepitev načela pravne države? .....	6
4.1.	V katerih primerih se bo uporabil novi okvir EU za krepitev načela pravne države? .	6
4.2.	Novi okvir EU za krepitev načela pravne države kot trifazni postopek .....	7
5.	Zaključek.....	9

## 1. UVOD

Načelo pravne države je steber vsake sodobne ustavne demokracije. Je eno od temeljnih načel, ki izvira iz skupne ustavne tradicije vseh držav članic EU, in kot tako ena glavnih vrednot, na katerih temelji Unija. To je določeno v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) ter v preambulah k Pogodbi in Listini EU o temeljnih pravicah. To je tudi razlog, da je v skladu s členom 49 PEU spoštovanje načela pravne države predpogoj za članstvo v EU. Načelo pravne države je skupaj z demokracijo in človekovimi pravicami tudi eden od treh stebrov Sveta Evrope in je sprejeto v preambuli k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP)<sup>1</sup>.

Medsebojno zaupanje med državami članicami EU in njihovimi pravnimi sistemi je temelj Unije. Način, na katerega se načelo pravne države izvaja na nacionalni ravni je tu ključnega pomena. Zaupanje vseh državljanov EU in nacionalnih organov v delovanje načela pravne države je še posebej pomembno za nadaljnji razvoj EU v „območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja“<sup>2</sup>. To zaupanje bo zgrajeno in ohranjeno le, če načelo pravne države spoštujejo vse države članice.

Različni ustavni in pravosodni sistemi držav članic EU so načeloma dobro zasnovani in opremljeni za zaščito državljanov pred kakršno koli nevarnostjo za pravno državo. Vendar pa so nedavni dogodki v nekaterih državah članicah pokazali, da nespoštovanje načela pravne države in posledično tudi temeljnih vrednot, ki jih načelo pravne države ščiti, lahko postane zelo zaskrbljujoče. Med temi dogodki je širša javnost jasno zahtevala, naj EU in zlasti Komisija ukrepa. Želeni učinek je bil dosežen. Vendar pa sta morali Komisija in EU poiskati *ad hoc* rešitve, ker mehanizmi in postopki, ki so na voljo EU, niso bili vedno ustrezni za zagotavljanje učinkovitega in pravočasnega odziva na ogrožanje načela pravne države.

Komisija je varuh pogodb in je odgovorna za zagotavljanje spoštovanja vrednot, na katerih temelji EU, in za zaščito splošnih interesov Unije. Zato mora imeti pri tem aktivno vlogo<sup>3</sup>. Septembra 2012 je predsednik Evropske komisije José Manuel Barroso v nagovoru pred Evropskim parlamentom o stanju v Uniji dejal: „Razpolagati moramo z bolj izpopolnjenim izborom instrumentov, ne le z izbiro med „mehko močjo“ političnega prepričevanja in „osnovno možnostjo“ iz člena 7 Pogodbe“. V naslednjem letu je v nagovoru povedal, da „so izkušnje potrdile koristnost Komisije kot neodvisnega in objektivnega sodnika. To izkušnjo moramo utrditi prek bolj splošnega okvira [...]. Komisija bo pripravila sporočilo o tej temi. Verjamem, da je ta razprava ključna za našo vizijo Evrope.“<sup>4</sup>

Junija 2013 je Svet za pravosodje in notranje zadeve poudaril, da je „spoštovanje načela pravne države pogoj za varstvo temeljnih pravic“ ter pozval Komisijo, naj „v skladu s Pogodbami nadaljuje razpravo o morebitni potrebi po metodi sodelovanja in sistematične

<sup>1</sup> Glej preambulo EKČP in 3. člen Statuta Sveta Evrope. (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>).

<sup>2</sup> Glej člen 3(2) PEU in člen 67 PDEU.

<sup>3</sup> Glej govor podpredsednice in evropske komisarke za pravosodje Viviane Reding „The EU and the Rule of Law – What next?“ (EU in načelo pravne države – kako naprej?) ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-677\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm)).

<sup>4</sup> Glej [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-596\\_sl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_sl.htm) in [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_sl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_sl.htm).

obravnave teh vprašanj ter o njihovi obliki“. Aprila 2013 je v Svetu za splošne zadeve potekala obsežna razprava o tej temi.<sup>5</sup>

Julija 2013 je Evropski parlament zahteval, naj „se redno ocenjuje, ali države članice stalno spoštujejo temeljne vrednote Unije in zahteve v zvezi z demokracijo in pravno državo“<sup>6</sup>.

To sporočilo je odgovor na navedene pozive. Na podlagi izkušenj Komisije, medinstitucionalne razprave in obsežnih posvetovanj<sup>7</sup>, Sporočilo določa nov okvir za zagotovitev učinkovitega in skladnega varovanja načela pravne države v vseh državah članicah. Je okvir za obravnavanje in reševanje primerov, v katerih obstaja sistemska nevarnost za načelo pravne države<sup>8</sup>.

Okvir je namenjen reševanju prihodnjih nevarnosti za načelo pravne države v državah članicah, preden so izpolnjeni pogoji za uporabo mehanizmov iz člena 7 PEU. Njegov namen je torej zapolnitev vrzeli. Ni alternativa mehanizmom iz člena 7 PEU, temveč se uporabi pred njimi in jih dopolnjuje. Prav tako ne vpliva na pooblastila Komisije, da obravnava posebne primere, ki spadajo na področje uporabe prava EU, s pomočjo postopkov za ugotavljanje kršitev v skladu s členom 258 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

S širše evropske perspektive naj bi okvir prispeval k doseganju ciljev Sveta Evrope, med drugim tudi na podlagi mnenj Evropske komisije za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija)<sup>9</sup>.

## 2. ZAKAJ JE NAČELO PRAVNE DRŽAVE BISTVENEGA POMENA ZA EU?

Načelo pravne države je postopoma postalo prevladujoč organizacijski model sodobnega ustavnega prava in mednarodnih organizacij (vključno z Združenimi narodi in Svetom Evrope) za urejanje izvrševanja pooblastil javnih organov. To načelo zagotavlja, da vsi javni organi delujejo v mejah omejitev, določenih z zakonom, v skladu z vrednotami demokracije in temeljnimi pravicami ter pod nadzorom neodvisnega in nepristranskega sodišča.

---

<sup>5</sup> Marca 2013 so zunanji ministri Danske, Finske, Nemčije in Nizozemske pozvali k več evropskim zaščitnim ukrepom za zagotovitev skladnosti s temeljnimi vrednotami Unije v državah članicah. Glede razprave v Svetu za splošne zadeve, glej [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf). Glede sklepnih ugotovitev Sveta za pravosodje in notranje zadeve, glej [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf).

<sup>6</sup> Glej resolucijo Evropskega parlamenta, ki vsebuje različna priporočila za institucije EU, kako okrepiti varstvo iz člena 2 PEU (poročilo Ruia Tavaresa iz leta 2013, poročili Louisa Michela in Kinge Göncz iz leta 2014 – <http://www.europarl.europa.eu/committees/sl/libe/reports.html>).

<sup>7</sup> Na konferenci na visoki ravni Assises de la Justice o prihodnosti pravosodja v EU, katere se je novembra 2013 udeležilo več kot 600 deležnikov in zainteresiranih strani, je bilo eno od srečanj posebej namenjeno temi z naslovom „Na poti do novega mehanizma, namenjenega varstvu načela pravne države“. Pred konferenco in po njej je Komisija pozvala k predložitvi prispevkov in predloženi so bili številni pisni prispevki (glej [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm)).

<sup>8</sup> Kot je poudaril predsednik Barroso v nagovoru o stanju v Uniji iz septembra 2013, „mora [okvir] temeljiti na načelu enakosti držav članic in se uporabiti le v primerih, kadar obstaja resno sistemska tveganje za pravno državo, sproži pa se lahko na podlagi vnaprej določenih meril“ (glej [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_sl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_sl.htm)).

<sup>9</sup> Beneška komisija, uradno imenovana Evropska komisija za demokracijo skozi pravo, je svetovalni organ Sveta Evrope za ustavne zadeve (glej [http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation)).

Natančna vsebina načel in standardov, ki izhajajo iz načela pravne države, se na nacionalni ravni lahko razlikuje, in sicer odvisno od ustavnega sistema posamezne države članice. Vendar pa sodna praksa Sodišča Evropske unije (Sodišče) in Evropskega sodišča za človekove pravice ter dokumenti Sveta Evrope, oblikovani predvsem na podlagi strokovnega mnenja Beneške komisije, zagotavljajo neizčrpen seznam navedenih načel in tako opredeljujejo bistveni pomen načela pravne države kot skupne vrednote EU, v skladu s členom 2 PEU.

Ta načela so **zakonitost**, ki vključuje pregleden, odgovoren, demokratičen in pluralističen postopek sprejemanja zakonov, **pravna varnost**, **prepoved samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti**, **neodvisno in nepristransko sodišče**, **učinkovito sodno varstvo**, **vključno s spoštovanjem temeljnih pravic in enakost pred zakonom**<sup>10</sup>.

Sodišče in Evropsko sodišče za človekove pravice sta potrdili, da ta načela niso zgolj formalne in postopkovne zahteve. So instrument za zagotavljanje skladnosti z demokracijo in človekovimi pravicami ter za njihovo spoštovanje. Načelo pravne države je torej ustavno načelo, ki vsebuje formalne in substančne prvine<sup>11</sup>.

To pomeni, da je spoštovanje načela pravne države neločljivo povezano s spoštovanjem demokracije in temeljnih pravic. Brez spoštovanja enega ni spoštovanja drugega ter obratno. Temeljne pravice so učinkovite le, če jih je mogoče uveljavljati v postopkih pred sodišči. Demokracija je varovana, če sodišča, vključno z ustavnimi sodišči, pri opravljanju svoje temeljne funkcije lahko zagotovijo svobodo izražanja, svobodo združevanja in spoštovanje pravic, ki urejajo politični in volilni proces.

Znotraj EU je načelo pravne države bistvenega pomena. Spoštovanje načela pravne države ni zgolj predpogoj za varstvo vseh temeljnih vrednot iz člena 2 PEU. Prav tako je predpogoj za ohranjanje vseh pravic in obveznosti, ki izhajajo iz pogodb in mednarodnega prava. Zaupanje vseh državljanov EU in nacionalnih organov v pravne sisteme vseh drugih držav članic je še posebej pomembno za delovanje celotne EU kot „območja svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja“. Danes morajo biti sodne odločbe nacionalnih sodišč ene države članice v civilnih in gospodarskih zadevah avtomatično priznane in izvršljive v drugi državi članici, evropski nalog za prijetje zoper domnevne storilce kaznivih dejanj, izdan v eni državi članici, pa mora biti izvršljiv v drugi državi članici<sup>12</sup>. Navedeni primeri jasno kažejo, zakaj bi morale biti vse države članice zaskrbljene, če se načelo pravne države v eni državi članici ne spoštuje v celoti. Zato ima EU velik interes, da se načelo pravne države varuje in krepi po vsej Uniji.

<sup>10</sup> Za pregled ustrezne sodne prakse v zvezi z načelom pravne države in načeli, ki izhajajo iz načela pravne države, glej Prilogo I.

<sup>11</sup> Sodišče se ne sklicuje na načelo pravne države kot zgolj na formalno in postopkovno zahtevo, temveč poudarja njegovo substančno vrednost tako, da določa, da „Unija, ki temelji na načelu pravne države“ pomeni, da za njene institucije ne velja le nadzor združljivosti njihovih aktov s Pogodbo, ampak tudi s „splošnimi načeli prava, katerih del so tudi temeljne pravice“ (glej prej navedeno sodno prakso ter sodbo z dne 25. julija 2002 v zadevi Unión de Pequeños Agricultores (C-50/00 P, Recueil, str. I- 06677, točki 38 in 39) ter sodbo z dne 3. septembra 2008 v zadevi Kadi (C-402/05 P in C-415/05 P, ZOdl., str. I- 06351, točka 316). To je potrdilo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice, ki načelu pravne države daje substančno naravo, in sicer z ugotovitvijo, da gre za koncept, ki ga vsebujejo vsi člani EKČP (glej npr. ESČP, Stafford proti Združenemu kraljestvu, sodba z dne 28. maja 2001, točka 63). Poudariti je treba, da v francoski različici sodišče ne uporabi zgolj izraza „vladavina prava“ („pre-eminence du droit“), ampak tudi izraz „pravna država“ („Etat de droit“).

<sup>12</sup> Glej sodbo z dne 30. maja 2013 v zadevi Jeremy F proti Premier Ministre (C-168/13, še neobjavljena, točki 35 in 36).

### 3. ZAKAJ JE POTREBEN NOV OKVIR EU ZA KREPITEV NAČELA PRAVNE DRŽAVE?

V primerih, ko mehanizmi, ki so na nacionalni ravni vzpostavljeni za varstvo načela pravne države, ne delujejo učinkovito, obstaja sistemska nevarnost za načelo pravne države in posledično za delovanje EU kot območja svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja. V takih okoliščinah mora Evropska unija ukrepati, da bi zaščitila načelo pravne države kot skupno vrednoto Unije.

Vendar so izkušnje pokazale, da sistemske nevarnosti za načelo pravne države v državah članicah v vseh okoliščinah ni mogoče učinkovito obravnavati z instrumenti, ki trenutno obstajajo na ravni Unije.

Ukrepanje Komisije z začetkom **postopkov za ugotavljanje kršitev** na podlagi **člena 258 PDEU** se je izkazalo za pomemben instrument obravnavanja težav v zvezi z načelom pravne države<sup>13</sup>. Vendar lahko Komisija postopek za ugotavljanje kršitev začne le, če navedene težave pomenijo kršitev določene določbe prava EU<sup>14</sup>.

Obstajajo pa tudi primeri, ki ne spadajo na področje uporabe prava EU in jih zato ni mogoče obravnavati kot kršitev obveznosti iz Pogodb, vendar pa še vedno pomenijo sistemska nevarnost za načelo pravne države. Za te primere se lahko uporabijo **preventivni mehanizmi in mehanizmi sankcioniranja iz člena 7 PEU**. Komisija je ena od akterjev, ki jih Pogodba pooblašča za izdajo obrazloženega predloga, na podlagi katerega se navedeni mehanizmi uporabijo. Cilj člena 7 PEU je zagotoviti, da vse države članice izpolnjujejo skupne vrednote EU, vključno z načelom pravne države. Njegovo področje uporabe ni omejeno na področja prava Unije, ampak EU pooblašča za posredovanje z namenom varstva načela pravne države tudi na področjih v pristojnosti avtonomnega delovanja držav članic. Kot je obrazloženo v sporočilu Komisije o členu 7 PEU, je to utemeljeno z dejstvom, da „če država članica krši temeljne vrednote dovolj hudo, da se zanjo uporabi člen 7, je to verjetno ogrozilo sam temelj EU in zaupanje med njenimi članicami ne glede na področje, na katerem pride do kršitve“<sup>15</sup>.

Kljub temu se preventivni mehanizem iz člena 7(1) PEU lahko sproži le v primeru "očitnega tveganja hujše kršitve", mehanizem sankcioniranja iz člena 7(2) PEU pa le v primeru "če država članica huje in vztrajno krši" vrednote iz člena 2. Pragovi za uporabo obeh

<sup>13</sup> Glej na primer sodbo z dne 6. novembra 2012 v zadevi Komisija proti Madžarski (C-286/12, še neobjavljena) (enako obravnavanje glede prisilne razrešitve sodnikov in državnih tožilcev), sodbo z dne 9. marca 2010 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-518/07, ZOdl., str. I-01885 in sodbo z dne 16. oktobra 2012 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-614/10, še neobjavljena) (neodvisnost organov za varstvo podatkov)).

<sup>14</sup> Ukrepanje Komisije za zagotavljanje skladnosti z Listino temeljnih pravic ponazarja to pravno omejitve, ki izhaja iz same Pogodbe. Kot je razloženo v sporočilu „Strategija za učinkovito izvajanje Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji“ z dne 19. oktobra 2010 (COM(2010) 573 final) je Komisija odločena uporabiti vsa sredstva, ki jih ima na voljo, da zagotovi, da države članice v celoti spoštujejo Listino. To zadeva zlasti člen 47 Listine, ki določa, da ima vsakdo, čigar pravice, zajamčene s pravom EU, so kršene, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred neodvisnim sodiščem. Vendar pa lahko Komisija ukrepa zoper države članice „samo, ko izvajajo pravo Unije“, kakor je izrecno določeno v členu 51 Listine. Glej na primer sodbo z dne 8. maja 2013 v zadevi Kreshnik Ymeraga in drugi proti Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration (C-87/12, še neobjavljena), sodbo z dne 27. novembra 2012 v zadevi Thomas Pringle proti Government of Ireland, Ireland and The Attorney General (C-370/12, še neobjavljena) in sodbo z dne 26. februarja 2013 v zadevi Åklagaren proti Hans Åkerberg Fransson (C-617/10, še neobjavljena).

<sup>15</sup> Sporočilo Komisije z dne 15. oktobra 2003: Spoštovanje in spodbujanje vrednot, na katerih temelji Unija, COM(2003) 606 final.

mehanizmov iz člena 7 PEU so zelo visoki in poudarjajo naravo navedenih mehanizmov kot skrajnih ukrepov.

Nedavni dogodki v nekaterih državah članicah so pokazali, da navedeni mehanizmi niso vedno ustrezni za hitro odzivanje na ogrožanje načela pravne države v državi članici.

Zato obstajajo primeri, v katerih nevarnosti v zvezi z načelom pravne države, ni mogoče učinkovito obravnavati z obstoječimi instrumenti<sup>16</sup>. **Novi okvir EU za krepitev načela pravne države** kot ključne skupne vrednote EU je torej potreben poleg postopka za ugotavljanje kršitev in mehanizmov iz člena 7 PEU. Okvir bo dopolnjeval vse obstoječe mehanizme, ki so za varstvo načela pravne države že vzpostavljeni na ravni Sveta Evrope<sup>17</sup>. Okvir izraža cilje EU v zvezi z varstvom temeljnih vrednot in doseganjem nadaljnje stopnje medsebojnega zaupanja in vključevanja v območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja.

Z vzpostavitvijo novega okvira za krepitev načela pravne države si Komisija prizadeva za večjo jasnost in povečanje predvidljivosti glede ukrepov, ki jih bo morda morala sprejeti v prihodnosti, hkrati pa zagotoviti, da se vse države članice obravnavajo enako. Na podlagi tega sporočila je Komisija pripravljena sodelovati pri nadaljnjih razpravah o teh vprašanjih z državami članicami, Svetom in Evropskim parlamentom.

#### **4. KAKO BO DELOVAL NOVI OKVIR EU ZA KREPITEV NAČELA PRAVNE DRŽAVE?**

Namen okvira je Komisiji omogočiti, da z zadevno državo članico poišče rešitev, da se preprečijo nove sistemske nevarnosti za načelo pravne države v tej državi članici, ki bi lahko privedle do „očitnega tveganja hujše kršitve“, v smislu člena 7 PEU, kar bi lahko privedlo do uporabe mehanizmov iz navedenega člena.

Da se zagotovi enakost držav članic, se bo okvir uporabljal na enak način za vse države članice in bo deloval na podlagi istih meril za določanje, ali gre za sistemske nevarnosti za načelo pravne države ali ne.

##### **4.1. V katerih primerih se bo uporabil novi okvir?**

Okvir se bo uporabil v primerih, ko organi države članice sprejmejo ukrepe ali dopuščajo okoliščine, ki lahko sistematično in negativno vplivajo na celovitost, stabilnost ali pravilno delovanje institucij in zaščitnih mehanizmov, vzpostavljenih na nacionalni ravni za varstvo načela pravne države.

Novi okvir EU za krepitev načela pravne države ni oblikovan tako, da se uporabi zaradi posameznih kršitev temeljnih pravic ali sodnih zmot. Navedene primere bi bilo treba obravnavati v okviru nacionalnih pravosodnih sistemov in nadzornih mehanizmov, vzpostavljenih z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, ki so jo ratificirale vse države članice EU.

---

<sup>16</sup> V nekaterih primerih je sistemske pomanjkljivosti, povezane z načelom pravne države, mogoče odpraviti z uporabo mehanizmov sodelovanja in preverjanja, ki temeljijo na Aktu o pristopu Romunije in Bolgarije. Vendar pa ti mehanizmi, ki temeljijo neposredno na primarnem pravu EU, obravnavajo primere, ki so nastali pred pristopom in so zato tranzicijske narave. Zato niso primerni za obravnavanje nevarnosti za načelo pravne države v vseh državah članicah EU.

<sup>17</sup> 8. člen Statuta Sveta Evrope določa, da se lahko državi članici, ki „hujše krši“ načelo pravne države in človekove pravice, začasno odvzame pravica do predstavnštva ali se jo celo izključi iz Sveta Evrope. Tako kot mehanizmi iz člena 7 PEU, ta mehanizem še ni bil uporabljen.

Glavni cilj okvira je obravnavanje **nevarnosti za načelo pravne države** (kot je določeno v oddelku 2), ki so **sistemske narave**<sup>18</sup>. Politični, institucionalni in/ali pravni red države članice, njena ustavna ureditev, delitev oblasti, neodvisnost ali nepristranskost sodstva ali njen sistem sodnega varstva, vključno z ustavnim sodstvom, če obstaja, morajo biti ogroženi, na primer zaradi sprejetja novih ukrepov ali široko razširjene prakse javnih organov in pomanjkanja domačih pravnih sredstev. Okvir se bo uporabil v primeru, če nacionalni „zaščitni ukrepi za varstvo načela pravne države“ takšnih nevarnosti ne obravnavajo učinkovito.

Okvir Komisiji ne bo preprečil, da uporabi svoja pooblastila na podlagi člena 258 PDEU v primerih, ki spadajo na področje uporabe prava EU. Okvir ne bo preprečil niti, da bi se mehanizmi iz člena 7 PEU neposredno uporabili, če bi nenadno poslabšanja stanja v eni od držav članic zahtevalo močnejši odziv EU<sup>19</sup>.

#### 4.2. Okvir kot trifazni postopek

Če obstajajo očitni znaki sistemske nevarnosti za načelo pravne države v državi članici, bo Komisija začela strukturirano izmenjavo s to državo članico. Postopek temelji na naslednjih načelih:

- osredotočanju na iskanje rešitve v **dialogu** z zadevno državo članico,
- zagotavljanju **objektivne in temeljite ocene** zadevne situacije,
- spoštovanju načela **enakega obravnavanja** držav članic,
- določitvi **hitrih in konkretnih ukrepov**, ki bi lahko bili sprejeti za obravnavanje sistemske nevarnosti, s čimer bi se izognili uporabi mehanizmov iz člena 7 PEU.

Postopek je praviloma sestavljen iz treh faz; ocene Komisije, priporočila Komisije in iz nadaljnega spremljanja izvajanja tega priporočila.

##### *Ocena Komisije*

Komisija bo zbrala in preučila vse pomembne informacije ter ocenila, ali obstajajo očitni znaki sistemske nevarnosti za načelo pravne države, kot je opisano zgoraj. Ta ocena lahko temelji na ugotovitvah iz drugih razpoložljivih virov in ugotovitvah priznanih institucij, vključno z organi Sveta Evrope in Agencijo Evropske unije za temeljne pravice<sup>20</sup>.

Če bo na podlagi predhodne ocene Komisija menila, da obstaja sistemska nevarnost za načelo pravne države, bo začela dialog z zadevno državo članico, in sicer tako, da ji bo poslala „mnenje v zvezi z načelom pravne države“, utemeljila razloge za svoje pomisleke ter dala zadevni državi članici možnost odgovora. Mnenje je lahko rezultat izmenjave dopisov in srečanj z zadevnimi organi, ki jim po potrebi sledijo nadaljnje izmenjave.

<sup>18</sup> Kar zadeva pojem „sistemske pomanjkljivosti“ pri spoštovanju temeljnih pravic, ko države članice delujejo na področju prava EU, glej na primer sodbo z dne 21. decembra 2012 v zadevi N.S. (C-411/10 in 493/10, še neobjavljena, točki 94 in 106) in sodbo z dne 14. novembra 2013 v zadevi Nemčija proti Kaveh Puid (C-4/11, še neobjavljena, točka 36). Kar zadeva pojem „sistemske“ ali „strukturne“ v okviru Evropske konvencije o človekovih pravicah, glej tudi vlogo Evropskega sodišča za človekove pravice pri ugotavljanju glavnih sistemskih težav, kot je opredeljena v Resoluciji Res(2004)3 Odbora ministrov z dne 12. maja 2004 o sodnih odločbah, ki ugotavljajo glavne sistemske težave, (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

<sup>19</sup> Glej tudi Sporočilo Komisije z dne 15. oktobra 2003 (opomba 15).

<sup>20</sup> Glej zlasti člen 4(1)(a) Uredbe Sveta (ES) št. 168/2007 o ustanovitvi Agencije Evropske unije za temeljne pravice (UL L 53, str. 1).



Komisija pričakuje, da bo zadevna država članica sodelovala v celotnem postopku in da se bo vzdržala sprejetja kakršnih koli trajnih ukrepov v zvezi s spornimi vprašanji, na katere opozarja Komisija, vse do njihove ocene, v skladu z **dolžnostjo lojalnega sodelovanja** iz člena 4(3) PEU. Pri oceni resnosti nevarnosti se bo upoštevalo ali država članica sodeluje v tem postopku oziroma ga ne ovira.

V tej fazi postopka bo Komisija objavila informacijo o začetku ocene in o tem, da je bilo mnenje poslano, medtem ko bo vsebina izmenjave z zadevno državo članico praviloma ostala zaupna, da bi se dosegla hitrejša rešitev.

#### *Priporočilo Komisije*

V drugi fazi postopka, če zadeva še ni bila zadovoljivo rešena, bo Komisija izdala „priporočilo v zvezi z načelom pravne države“, naslovljeno na zadevno državo članico, če bo ugotovila, da obstajajo objektivni dokazi za sistemsko nevarnost in da pristojni organi te države članice niso sprejeli ustreznih ukrepov za njeno odpravo.

V svojem priporočilu bo Komisija jasno navedla razloge za svoje pomisleke in priporočila, naj država članica reši težave, ugotovljene v določenem časovnem obdobju, in Komisijo obvesti o ukrepih, sprejetih v ta namen. Kjer je to primerno, lahko priporočilo vključuje posebne navedbe o načinih in ukrepih za rešitev težav.

Ocena in zaključki Komisije bodo temeljili na dialogu z zadevno državo članico in na vseh dodatnih dokazih, o katerih bi se morala država članica prav tako predhodno izreči.

Komisija bo objavila informacijo o tem, da je bilo priporočilo poslano, ter njegovo glavno vsebino.

#### *Spremljanje izvajanja priporočila*

V tretji fazi bo Komisija spremljala ukrepe, ki so jih sprejele zadevne države članice na podlagi priporočila, ki ga je nanje naslovila Komisija. To spremljanje lahko temelji na nadaljnjih izmenjavah z zadevno državo članico in bi se lahko na primer osredotočilo na to, ali se določene sporne prakse še vedno pojavljajo, ali na to, kako država članica izvršuje ukrepe, ki jih je medtem sprejela za odpravo težav.

Če država članica v določenem roku ni zadovoljivo ukrepala na podlagi priporočila, bo Komisija ocenila možnost za uporabo enega od mehanizmov iz člena 7 PEU<sup>21</sup>.

#### *Institucionalno sodelovanje*

Evropski parlament in Svet bosta redno in natančno obveščena o napredku v vsaki od faz postopka.

#### *Uporaba strokovnega mnenja tretjih oseb*

Da bi Komisija pridobila strokovno mnenje glede posameznih vprašanj v zvezi z načelom pravne države v državah članicah, lahko zlasti v fazi ocenjevanja, zaprosi za pomoč zunanje strokovnjake, vključno s strokovnjaki Agencije EU za temeljne pravice<sup>22</sup>. Strokovna pomoč zunanjih strokovnjakov bi lahko zlasti omogočila zagotoviti primerjalno analizo o obstoječih predpisih in praksah v drugih državah članicah, da bi se zagotovilo enako obravnavanje držav članic, na podlagi skupnega razumevanja načela pravne države v EU.

<sup>21</sup> Glej tudi Sporočilo Komisije z dne 15. oktobra 2003 (opomba 15).

<sup>22</sup> Agencija za temeljne pravice lahko daje strokovna mnenja v okviru svojih nalog, kakor so opredeljene v Uredbi Sveta (ES) št. 168/2007 (glej opombo 20).

Komisija se lahko glede na okoliščine odloči, da bo za mnenje in pomoč zaprosila člane pravosodnih mrež v EU, kot so mreža predsednikov vrhovnih sodišč EU<sup>23</sup>, združenje državnih svetov in vrhovnih upravnih organov EU<sup>24</sup> ali mreža sodnih svetov<sup>25</sup>. Komisija bo skupaj z navedenimi mrežami preučila, kako bi bila lahko v primeru potreb takšna pomoč zagotovljena čim hitreje in ali je v ta namen potrebna posebna ureditev.

Komisija bo praviloma in v ustreznih primerih za mnenje zaprosila Svet Evrope in/ali Beneško komisijo ter z njima uskladila svojo analizo vedno, kadar zadevo obravnavata in analizirata tudi navedeni instituciji.

## **5. ZAKLJUČEK**

To sporočilo določa nov okvir EU za načelo pravne države kot prispevek Komisije h krepitvi zmožnosti EU, da zagotovi učinkovito in enako varstvo načela pravne države v vseh državah članicah. Sporočilo torej pomeni odgovor na zahteve Evropskega parlamenta in Sveta. Čeprav Sporočilo ne izključuje prihodnjega razvoja Pogodb na tem področju, kar bi bilo treba obravnavati kot del širše razprave o prihodnosti Evrope, temelji na pristojnosti Komisije v skladu z obstoječimi pogodbami. Poleg ukrepov Komisije bo za krepitev prizadevanj EU, da bi zagotovila spoštovanje načela pravne države, ključnega pomena tudi vloga Evropskega parlamenta in Sveta.

---

<sup>23</sup> Mreža predsednikov vrhovnih sodišč Evropske unije (glej <http://www.networkpresidents.eu/>).

<sup>24</sup> Združenje državnih svetov in vrhovnega upravnega sodstva Evropske unije (glej <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>).

<sup>25</sup> Evropska mreža sodnih svetov (glej <http://www.encj.eu>).