Evropski parlament
2019-2024

Odbor za pravne zadeve

2023/2113(INI)

29.11.2023

MNENJE

Odbora za pravne zadeve

za Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

o poročilu Komisije o stanju pravne države za leto 2023
(2023/2113(INI))

Pripravljavec mnenja (*): Adrián Vázquez Lázara

(*) Pridruženi odbor – člen 57 Poslovnika

PA_NonLeg

POBUDE

Odbor za pravne zadeve poziva Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve kot pristojni odbor, da v svoj predlog resolucije vključi naslednje pobude:

Splošno

1. želi opomniti, da pravna struktura Unije temelji na osnovnem načelu, da vsaka država članica z vsemi drugimi državami članicami deli nabor skupnih vrednot, na katerih temelji Unija, kot je navedeno v členu 2 PEU[1]; pri tem opozarja, da je pravna država, kot je zapisana v primarnem pravu Evropske unije in natančneje opredeljena v sodni praksi Sodišča Evropske unije, povezana z demokracijo in temeljnimi pravicami; opozarja, da sta pravna država in mednarodni red, ki temelji na pravilih, ključnega pomena v boju proti širjenju avtoritarnih režimov in kršenju mednarodnega prava ter prispevata k utrjevanju demokratičnih struktur in varstvu človekovih pravic; poudarja, da vsako nazadovanje na področju pravne države, ki temelji na delitvi in ravnovesju oblasti, v kateri koli državi članici znatno vpliva na skupno območje svobode, varnosti in pravice, pa tudi na medsebojno zaupanje in vzajemno priznavanje kot vodilni načeli prava EU na tem področju[2];

2. pozdravlja četrto poročilo Komisije o stanju pravne države (v nadaljnjem besedilu: poročilo) in meni, da je redni pregled stanja pravne države bistveno orodje za spremljanje; v zvezi s tem poudarja, kako pomembno je, da Komisija pri svoji oceni uporabi jasna in objektivna merila, s čimer bi se izognili trditvam o neenaki obravnavi držav članic ali selektivni uporabi podatkov; v zvezi s tem pozdravlja pristop Komisije, da je odprta za prispevke držav članic, s čimer spodbuja skupni dialog; pozdravlja novo klasifikacijo, ki jo je glede na pretekla priporočila Komisija sprejela za merjenje napredka, in sicer s štirimi kategorijami: (a) brez napredka, (b) nekolikšen napredek, (c) znaten napredek in (d) polno izvajanje; glede na težave, ki jih imajo države članice pri zbiranju statističnih podatkov, opozarja na koristnost orodij Sveta Evrope, kot so poročila Komisije Sveta Evrope za učinkovitost pravosodja (CEPEJ)[3], s čimer se v največji možni meri zagotavlja konvergenca med različnimi vnosi podatkov;

Pravosodje

3. priznava pomen, ki ga poročanje o pravni državi pripisuje pravosodnim sistemom, zlasti v zvezi z zakonitostjo, neodvisnostjo in nepristranskostjo sodnikov ter njihovimi imenovanji, napredovanji, razrešitvami in odločitvami; se zaveda, da skupni sistem EU za imenovanje sodnikov ne obstaja; vendar opozarja, da morajo vse države članice spoštovati minimalne standarde Sveta Evrope[4] in Sodišča Evropske unije[5]; v zvezi s tem

---

[1] Gl. mnenje 2/2013 Sodišča Evropske unije (občna seja) z dne 18. decembra 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, točka 168.
[2] Prav tam, točka 191.
[3] Cikli ocenjevanja CEPEJ.
[4] Briefing – *Council of Europe standards on judicial independence* (Standardi Sveta Evrope glede neodvisnosti sodstva), Evropski parlament, Generalni direktorat za parlamentarne raziskovalne storitve, 25. maj 2021.
[5] Na primer sodba Sodišča Evropske unije (veliki senat) z dne 27. februarja 2018 v zadevi C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117, ali sodba Sodišča Evropske unije (veliki senat) z dne 19. novembra 2019, A.K./ Krajowa Rada Sądownictwa, skupne zadeve C-585/18, C-624/18

poudarja, kako pomembni so neodvisni sodni sveti, katerih člani morajo biti večinoma sodniki, ki so jih izvolili njihovi kolegi, in ki imajo pomembno pristojnost za izbiro, napredovanje in disciplinske postopke v zvezi s sodniki; globoko obžaluje, da vse države članice niso v celoti izpolnile svojih obveznosti v zvezi s tem; obžaluje, da to uničujoče vpliva na neodvisnost in integriteto njihovih pravosodnih sistemov;

4. priznava, da sta bili do neke mere upoštevani skoraj dve tretjini priporočil, izdanih leta 2022, v zvezi s pomembnimi reformami; vendar je zaskrbljen zaradi številnih vprašanj, opredeljenih v prejšnjih poročilih o stanju pravne države, ki ostajajo nerešena; toplo priporoča Komisiji, naj še naprej skrbno spremlja pravne okvire držav članic, da bi ocenila njihovo usklajenost z navedenimi priporočili, in jo nadalje poziva, naj dosledneje vztraja pri izvajanju teh kritičnih reform v primerih, ko sistemi držav članic ne izpolnjujejo predpisanih standardov; poziva Komisijo, naj sprejme nadaljnje ukrepe, da bi v celoti upoštevala priporočila, ki jih je Parlament podal v svojih prejšnjih resolucijah;

5. pozdravlja stalno podporo, ki jo ustreznim deležnikom zagotavljajo namenski programi, kot je program Državljani, enakost, pravice in vrednote; pozdravlja financiranje prek programa za pravosodje, ki podpira pravosodno sodelovanje v civilnih in kazenskih zadevah ter prispeva k nadaljnjemu razvoju evropskega pravosodja, kar vključuje krepitev demokracije, pravne države in temeljnih pravic;

6. poziva Komisijo, naj več vlaga v ozaveščanje o vrednotah Unije in ustreznih orodjih, vključno z letnim poročilom, zlasti v državah, ki imajo resnejše težave;

7. se zaveda, da je v zadnjem poročilu v več državah članicah opaziti določeno stopnjo napredka v zvezi z neodvisnostjo sodstva; v zvezi s tem pozdravlja ustavitev sredstev EU, če je to potrebno, v okviru režima pogojenosti[6], kot ga je potrdilo Sodišče Evropske unije[7], ali v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost[8]; vendar poudarja, da so kršitve neodvisnosti sodstva v nekaterih državah članicah še vedno zaskrbljujoče, kot so disciplinski postopki zoper sodnike zaradi vsebine njihovih odločitev ter težave s sestavo sodnih svetov in sestavo najvišjih nacionalnih sodišč glede na načelo z zakonom ustanovljenega sodišča itd.;

8. želi opomniti, da sta za učinkovit in pravičen pravosodni sistem, ki vsem zagotavlja pravno varstvo, potrebna ustrezen proračun in financiranje pravosodnih organov; obžaluje, da poročilo v zvezi s tem še vedno razkriva resne pomanjkljivosti, ki zlasti ovirajo postopke odločanja v odmevnih primerih korupcije; vendar poudarja, da morajo biti zadostna pravna pomoč in pravna sredstva na voljo tudi državljanom; v zvezi s tem

---

in C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982. Gl. tudi briefing – *European Court of Justice case law on judicial independence* (Sodna praksa Sodišča Evropske unije o neodvisnosti sodstva), Evropski parlament. Generalni direktorat za parlamentarne raziskovalne storitve, 19. julij 2021.

[6] Uredba (EU) 2020/2092 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije (UL L 433 I, 22.12.2020, str. 1).

[7] Gl. sodbo Sodišča Evropske unije (občna seja) z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Evropski parlament in Svet Evropske unije, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, in sodbo Sodišča Evropske unije (občna seja) z dne 16. februarja 2022, Republika Poljska/Evropski parlament in Svet Evropske unije, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

[8] Uredba (EU) 2012/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2. 2021, str. 17).

poziva Komisijo, naj v naslednje poročilo o pravni državi vključi ocene uporabe pravnega reda EU na področju pravne pomoči v civilnih in kazenskih zadevah, kot je Direktiva Sveta 2003/8/ES z dne 27. januarja 2023 o izboljšanju dostopa do pravnega varstva v čezmejnih sporih z uvedbo minimalnih skupnih pravil v zvezi s pravno pomočjo pri takih sporih[9], saj sodna praksa Sodišča Evropske unije razkriva, da še vedno obstajajo nejasnosti pri njeni razlagi;

9. opozarja, da morajo tudi tožilstva, ne glede na svoj položaj v nacionalnem sistemu delitve pristojnosti med tremi vejami, delovati neodvisno od neprimernega političnega pritiska; ugotavlja, da je bil v nekaterih državah članicah že dosežen nekolikšen napredek; vendar obžaluje, da lahko vlada v nekaterih sistemih tožilcem izda zavezujoče odločitve v posebnih primerih, kadar je mandat omejen na politični proces ali sta funkciji ministra in generalnega državnega tožilca združeni, kar omogoča neprimeren politični vpliv in povzroča težave pri vzajemnem priznavanju[10];

10. zlasti poudarja, da vprašanje pojava „vrtljivih vrat“ ni omejeno le na pomisleke glede prehoda nekdanjih ministrov v zasebni sektor po opravljanju javne funkcije, temveč se nanaša tudi na primere, ko lahko posamezniki prevzamejo ključno vlogo v sodstvu ali tožilstvu takoj po tem, ko so bili zaposleni kot ministri ali povezani s politično stranko;

11. poziva Komisijo, naj v svojih prihodnjih poročilih o pravni državi v Evropski uniji takšne primere ustrezno upošteva; toplo priporoča Komisiji, naj odločno pozove države članice, naj se vzdržijo teh praks, zlasti z izvajanjem pravnih določb, ki nekdanjim ministrom in visokim političnim osebnostim proaktivno preprečujejo, da bi prevzeli vodilne položaje na višjih sodiščih ali v tožilstvu, s čimer bi zaščitili neodvisnost in integriteto teh ključnih institucij;

Boj proti korupciji

12. opominja, da je boj proti korupciji bistven za ohranjanje pravne države ter ohranjanje in krepitev zaupanja državljanov v javne institucije; opozarja tudi, da je za njegovo učinkovitost potreben trden pravni in upravni protikorupcijski okvir, ki temelji na integriteti, preglednosti in odgovornosti, in sicer v javnem življenju, pri čemer je treba poudariti razkritje izjav o interesih in po potrebi zaščito žvižgačev;

13. navaja, da je korupcija grožnja, ki lahko uniči demokracije in spodkoplje zaupanje državljanov v institucije, ter da se je treba boriti proti vsem njenim oblikam; poudarja, da je korupcija najpogostejša pot, po kateri se organizirani kriminal infiltrira v gospodarstvo in ga nadzoruje; je zaskrbljen, ker zadnje poročilo ne odraža napredka pri protikorupcijskih preventivnih ukrepih v več državah članicah ali pa je napredek zelo počasen; je zelo zaskrbljen zaradi nepripravljenosti nosilcev javnih funkcij in visokih uradnikov, da bi vzpostavili registre lobistov, registre za preglednost in ustrezne sisteme prijav premoženjskega stanja, pa tudi zaradi pomanjkanja politične volje za uvedbo strogih pravil v okviru politike vrtljivih vrat; v zvezi s tem poudarja pomen preglednega zakonodajnega postopka z daljnosežnim dostopom do dokumentov in pravil za zagotavljanje najvišje stopnje preglednosti in odgovornosti v javnih upravah in pri

[9] UL L 26, 31.1.2003, str. 41, in popravek (UL L 32, 7.2.2003, str. 15).
[10] Na primer Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih tožilcev št. 9 z dne 17. decembra 2014 o evropskih normah in načelih v zvezi s tožilci.

javnem odločanju, da bi preprečili korupcijo[11];

14. v zvezi s tem poziva tudi vse institucije EU, naj spoštujejo najvišje možne standarde za preprečevanje korupcije, kot so med drugim uvedba učinkovitega organa EU za etiko, popolna uporaba Uredbe št. 1049/2001[12] o dostopu javnosti do dokumentov in popolna uporaba načela pogojenosti v zvezi z registrom EU za preglednost; poziva države članice, naj poskušajo čim prej doseči dogovor o predlagani direktivi o boju proti korupciji, da bi vzpostavili skupen in homogen okvir kodeksov ravnanja, standardov za preprečevanje navzkrižja interesov in pravil za zagotavljanje preglednosti postopkov;

15. priznava, da se je v zadnjih letih znatno povečal količinski pomen sredstev, ki jih dodeljuje Evropska unija, tudi sredstev v okviru instrumenta NextGenerationEU; se zaveda, da je zato izjemno pomembno, da so v zakonodaji držav članic prisotne pravne določbe za preprečevanje zlorabe teh sredstev;

16. opozarja, da noben sektor ni varen pred korupcijskim tveganjem, vključno s tistimi, ki upravljajo znatna javna sredstva ali imajo dostop do kritične infrastrukture in storitev, kot sta zdravstvo in gradbeništvo; poudarja, da imajo organizirane kriminalne združbe vse pomembnejšo vlogo pri dejavnostih, ki vključujejo ponarejanje, piratstvo in kršitve pravic intelektualne lastnine ter so se v digitalnem okolju močno razmahnile; opozarja, da kriminalne združbe, ki se ukvarjajo s temi nezakonitimi dejavnostmi, dobiček pogosto uporabijo za financiranje drugih nezakonitih dejavnosti;

17. poziva Komisijo, naj v prihodnja poročila o pravni državi vključi oceno razvoja zakonodaje držav članic v zadnjih letih, ki se nanaša na nadzor nad ustrezno uporabo javnih sredstev, ter obstoječih pravnih mehanizmov za obravnavanje morebitne nepravilne uporabe javnih sredstev;

18. opominja, da je Parlament odločno podprl ustanovitev Evropskega javnega tožilstva (EJT); priznava pomembno vlogo EJT kot neodvisnega organa EU pri preiskovanju, pregonu in obtožbi kaznivih dejanj, ki vplivajo na finančne interese Unije; poudarja, da je EJT od začetka svojega delovanja 1. junija 2021 zabeležil več kot 4 000 prijav kaznivih dejanj, ki so jih vložile sodelujoče države članice EU in zasebne stranke, ter začel več kot 929 preiskav (od junija 2022);

19. poleg tega priporoča Komisiji, naj v primerih, ko se ugotovi, da je prišlo do znižanja ravni nadzornih ukrepov za javna sredstva, nemudoma prične sodelovati s prizadeto državo članico ali državami članicami in zahteva hitro izvajanje potrebnih ukrepov za odpravo teh razmer;

Civilna družba

20. opozarja na svojo resolucijo z dne 11. novembra 2021 o krepitvi demokracije ter svobode in pluralnosti medijev v EU, v kateri je Komisijo pozval, naj predlaga sveženj

[11] V zvezi s tem gl. člen 3 predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. maja 2023 o boju proti korupciji, nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2003/568/PNZ in Konvencije o boju proti korupciji uradnikov Evropskih skupnosti ali uradnikov držav članic Evropske unije ter spremembi Direktive (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta (COM(2023)0234).
[12] Uredba (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, 31.5.2001, str. 43).

mehkega in trdega prava za obravnavo vse večjega števila strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti; pozdravlja zakonodajni predlog in priporočilo Komisije državam članicam z dne 27. aprila 2022, v katerem se obravnava poziv Parlamenta v zvezi s tem; poudarja, da so strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti posebna oblika nadlegovanja, ki se uporablja predvsem proti novinarjem, da bi jim preprečili opozarjanje na zadeve v javnem interesu ali jih kaznovali z dolgotrajnimi, obremenjujočimi in dragimi tožbami; poziva države članice, naj sledijo ambicijam predlaganih ukrepov in okrepijo prizadevanja za izboljšanje varnosti in zaščite novinarjev;

21. z veliko zaskrbljenostjo opaža splošno krčenje prostora za civilno družbo v nekaterih državah članicah, kar resno ogroža pravno državo, demokracijo, temeljne pravice in druge vrednote EU; poziva Komisijo, naj v okviru svojega letnega ocenjevanja in poročanja o pravni državi spremlja izzive in napade, s katerimi se sooča civilna družba, ter v svoje poročilo vključi sklepe in ciljno usmerjena priporočila; v zvezi s tem ponovno poziva, naj se stanju civilne družbe v državah članicah nameni posebno poglavje;

22. poudarja, da sedanji pravni okvir na ravni Unije in na nacionalni ravni ne zadošča za oblikovanje močne vseevropske civilne družbe in podporo taki družbi, katere obstoj je nujen za demokracijo; zato meni, da bi statut čezmejnih združenj in neprofitnih organizacij EU lahko dodatno zaščitil organizacije civilne družbe, ki se spoprijemajo z neupravičenimi ovirami pri ustanavljanju in delovanju[13].

[13] V zvezi s tem gl. resolucijo Evropskega parlamenta z dne 17. februarja 2022 s priporočili Komisiji o statutu za evropska čezmejna združenja in neprofitne organizacije (UL C 342, 6.9.2022. str. 225).

PRILOGA: SEZNAM SUBJEKTOV ALI OSEB, OD KATERIH JE PRIPRAVLJAVEC MNENJA PREJEL PRISPEVEK

Pripravljavec mnenja v okviru svoje izključne pristojnosti izjavlja, da ni prejel prispevkov od drugih subjektov ali oseb, ki bi jih bilo treba v skladu s členom 8 Priloge I k Poslovniku navesti v tej prilogi.

INFORMACIJE O SPREJETJU V ODBORU, ZAPROŠENEM ZA MNENJE

Datum sprejetja	29.11.2023
Izid končnega glasovanja	+: 20 –: 2 0: 0
Poslanci, navzoči pri končnem glasovanju	Pascal Arimont, Ilana Cicurel, Geoffroy Didier, Ibán García Del Blanco, Virginie Joron, Pierre Karleskind, Sergey Lagodinsky, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos
Namestniki, navzoči pri končnem glasovanju	Daniel Buda, Pascal Durand, Heidi Hautala
Namestniki (člen 209(7) Poslovnika), navzoči pri končnem glasovanju	Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Anne-Sophie Pelletier

POIMENSKO GLASOVANJE PRI KONČNEM GLASOVANJU V ODBORU, ZAPROŠENEM ZA MNENJE

20	+
NI	Sabrina Pignedoli
PPE	Pascal Arimont, Daniel Buda, Geoffroy Didier, Jiří Pospíšil, Axel Voss, Marion Walsmann, Javier Zarzalejos
Renew	Ilana Cicurel, Pierre Karleskind, Karen Melchior, Adrián Vázquez Lázara
S&D	Pascal Durand, Ibán García Del Blanco, Sylvie Guillaume, Pedro Marques, Tiemo Wölken
The Left	Anne-Sophie Pelletier
Verts/ALE	Heidi Hautala, Sergey Lagodinsky

2	-
ID	Virginie Joron, Gilles Lebreton

0	0

Uporabljeni znaki:
+ : za
- : proti
0 : vzdržani