

Bruselj, 18. julij 2022
(OR. en)

11408/22

JAI 1044
FREMP 157
AG 91
POLGEN 111

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj: za generalno sekretarko Evropske komisije:
direktorica Martine DEPREZ

Datum prejema: 14. julij 2022

Prejemnik: Generalni sekretariat Sveta

Št. dok. Kom.: COM(2022) 500 final

Zadeva: SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU,
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU
REGIJ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022 Stanje pravne
države v Evropski uniji

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 500 final.

Priloga: COM(2022) 500 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Luxembourg, 13.7.2022
COM(2022) 500 final

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

Poročilo o stanju pravne države za leto 2022

Stanje pravne države v Evropski uniji

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

1. UVOD

Evropska unija je unija vrednot: temeljnih pravic, demokracije in pravne države. To je temelj naše družbe in naše skupne identitete¹. Izzivi za pravno državo v državi članici vplivajo na pravni red in delovanje EU kot celote. Pravna država koristi vsem v EU in jasno je, da državljani in državljanke v vseh državah članicah močno podpirajo načela pravne države².

V zadnjih letih smo priča naraščajočim izzivom za pravno državo, tako v EU kot po svetu. Pandemija COVID-19 je postavila na preizkušnjo odpornost nacionalnih sistemov pri ohranjanju pravne države v kriznih časih, kar je pomenilo pritisk na uveljavljene sisteme ustavnih zavor in ravnovesij ter na sposobnost demokratičnih institucij in njihovih nadzornih organov, da opravijo svoje delo.

Neizzvana in neupravičena vojaška agresija Rusije proti Ukrajini in njenim prebivalcem pomeni neposreden izziv za vrednote EU in svetovni red, ki temelji na pravilih. Gre za grobo kršitev mednarodnega prava in načel Ustanovne listine Združenih narodov ter spodkopavanje demokracije in pravne države, pa tudi evropske in svetovne varnosti in stabilnosti. Varovanje in ohranjanje naših demokratičnih institucij in vrednot je skupna odgovornost držav članic in institucij EU. To je še toliko bolj pomembno zdaj, ko EU in njene države članice ogrožajo sovražni tuji akterji, ki z dezinformacijami in kibernetскими napadi poskušajo spodkopati naše demokracije.

Komisija se zaveda svoje posebne vloge pri uresničevanju te skupne odgovornosti, bodisi s spodbujanjem sprememb in sodelovanja bodisi z opozarjanjem na pomanjkljivosti in ukrepanjem v zvezi z njimi. Ta vloga se uresničuje na različne načine z različnimi instrumenti, ki so Komisiji na voljo, vendar je cilj vedno jasen: resnično spremeniti način, na katerega državljani in državljanke občutijo vpliv pravne države v svojem vsakdanjem življenju. Komisija tudi zagotavlja, da se v okviru mehanizma za okrepanje in odpornost daje prednost spodbujanju reform držav članic na področju pravosodja, protikorupcijskih okvirov, javne uprave in digitalizacije njihovih pravosodnih sistemov, ki so bistvenega pomena za stabilno naložbeno okolje.

V preteklem letu je bila pravna država pomembna tema evropske agende, poročilo o pravni državi za leto 2021 pa je pomembno prispevalo k politični in strokovni razpravi na ravni EU in nacionalni ravni. Letno poročilo o pravni državi je dejansko osrednjega pomena za naša prizadevanja za praktični vpliv na spodbujanje in zaščito pravne države v EU. Z ustreznim upoštevanjem nacionalnih tradicij, zagotavljanjem enake obravnave ter uporabo pregledne in objektivne metodologije omogoča konstruktivno razpravo in bogato izmenjavo najboljših praks med državami članicami v Svetu in na tehnični ravni, pa tudi v okviru razprav s Komisijo, ki so na podlagi poročila za leto 2021 potekale v Evropskem parlamentu in nacionalnih parlamentih. Vzajemno učenje na podlagi izkušenj državam članicam omogoča, da poiščejo najboljšo pot naprej in preprečijo nastanek ali poglobljanje izzivov za pravno državo.

¹ „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 vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.“ (Pogodba o Evropski uniji, člen 2).

² Eurobarometer 508 o vrednotah in identitetah državljanov EU (2021) kaže, da 82 % Evropejk in Evropejcev podpira ta načela.

Ta tretja izdaja poročila je naslednji korak v prispevanju Komisije k pravni državi, saj je prva, ki vključuje specifična priporočila državam članicam, kot je napovedala predsednica Ursula von der Leyen v govoru o stanju v Uniji leta 2021³. V skladu s preventivno naravo poročila je cilj priporočil podpreti države članice pri njihovih prizadevanjih za nadaljevanje tekočih ali načrtovanih reform, spodbuditi pozitiven razvoj dogodkov in jim pomagati ugotoviti, kje so morda potrebne izboljšave ali nadaljnji ukrepi v zvezi z nedavnimi spremembami ali reformami, tudi z namenom obravnavanja sistemskih izzivov v nekaterih primerih.

Komisija je pri pripravi priporočil namenila posebno pozornost temu, da so priporočila osredotočena in zasidrana v evropskem pravu in standardih, hkrati pa spoštujejo posebnosti nacionalnih pravnih sistemov. Enako pomembne so skladnost in sinergije z drugimi procesi in instrumenti, kot so evropski semester, splošni režim pogojenosti za zaščito proračuna EU ter mehanizem za okrevanje in odpornost. V naslednjih izdajah poročila o stanju pravne države bodo obravnavani nadaljnji ukrepi na podlagi priporočil.

Tako kot v prejšnjih izdajah je tudi v poročilu o stanju pravne države za leto 2022 proučen razvoj dogodkov v zvezi s:

- **pravosodnimi sistemi** v državah članicah, s poudarkom na njihovi neodvisnosti, kakovosti in učinkovitosti. To so ključni parametri, ki zagotavljajo učinkovito uporabo in izvrševanje prava EU, spoštovanje pravne države in ohranjanje medsebojnega zaupanja. Dobro delujoči in popolnoma neodvisni pravosodni sistemi so ključni za zagotavljanje, da pravosodje deluje v korist državljanek in državljanov ter podjetij. Prav tako so bistvenega pomena za pravosodno sodelovanje v EU ter za delovanje enotnega trga in pravnega reda EU kot celote⁴;
- **protikorupcijskimi okviri**, s poudarkom na učinkovitosti nacionalnih protikorupcijskih politik in ocenjevanjem različnih ključnih področij ukrepanja držav članic za preprečevanje korupcije in boj proti njej. Uspešni protikorupcijski okviri ter preglednost in integriteta pri izvajanju državnih pooblastil krepijo pravne sisteme in zaupanje državljanek in državljanov ter podjetij v javne organe;
- **svobodo in pluralnostjo medijev**, s poudarkom na ključnih področjih, kot so neodvisnost medijskih regulativnih organov, preglednost lastništva medijev, preglednost in pravičnost pri dodeljevanju državnih oglaševalskih sredstev, varnost novinarjev in dostop do informacij. Letošnje poročilo prvič vključuje sistematično obravnavo javnih medijev. Svobodno in pluralno medijsko okolje je ključno za pravno državo, demokratično odgovornost in boj proti korupciji. Pomen svobodnih in pluralnih medijev je privedel do več nedavnih pobud na ravni EU⁵;

³ [Govor o stanju v Uniji 2021](#).

⁴ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2022.

⁵ Priporočilo Komisije o zagotavljanju zaščite, varnosti in opolnomočenja novinarjev in drugih medijskih delavcev v Evropski uniji (C(2021) 6650 final z dne 16. septembra 2021), Predlog direktive o zaščiti oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi ali zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti) (COM(2022) 177 z dne 27. aprila 2022) in Priporočilo Komisije o zaščiti novinarjev in zagovornikov človekovih pravic, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi in zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti) (C(2022) 2428 z dne 27. aprila 2022). Komisija izvaja tudi akcijski načrt za medijski in avdiovizualni sektor, s katerim povečuje finančno podporo EU projektom na področju svobode in pluralnosti medijev.

- **institucionalnimi vprašanji, povezanimi s sistemom zavor in ravnovesij**, s poudarkom na področjih, ki so ključnega pomena za pravno državo, kot so kakovost in vključujočnost nacionalnega zakonodajnega postopka, vloga ustavnih sodišč in neodvisnih organov, kot so varuh človekovih pravic, organi za enakost⁶ in nacionalne institucije za človekove pravice, ter vloga organizacij civilne družbe pri varovanju pravne države. V analizo sta vključena tudi spreminjajoči se vpliv pandemije COVID-19 in odziv nanjo. Letošnje poročilo prvič vključuje pregled izvrševanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice.

Poročilo o stanju pravne države predstavlja tudi pomemben razvoj dogodkov na ravni EU, poleg tega pa bi ga bilo treba obravnavati v širšem okviru drugih delovnih področij, ki prispevajo k ohranjanju demokratičnih vrednot in človekovih pravic v Uniji in zunaj nje. V tem poročilu je povzeto, kako Komisija uporablja ključna orodja, kot so mehanizem za okrevanje in odpornost, uredba o splošnem režimu pogojenosti⁷ in pregled stanja na področju pravosodja v EU. Komisija preganja tudi kršitve, kadar vprašanja pravne države pomenijo kršitev prava EU.

Drug primer dopolnilnega ukrepanja je spodbujanje temeljnih pravic: v poročilu o uporabi Listine EU o temeljnih pravicah za leto 2022⁸ bo poudarek na državljskem prostoru in njegovi vlogi pri varstvu in spodbujanju teh pravic. Civilna družba je ključni partner EU pri izvajanju njenih politik na področju temeljnih pravic, na ravni EU pa poteka razprava o tem, kako povečati podporo in njihovo vključenost na ravni EU.

Invazija Rusije na Ukrajino je poudarila pomen demokratičnih vrednot, človekovih pravic in pravne države. EU ima posebno vlogo pri širjenju teh vrednot po svetu kot alternative avtoritarnim modelom, ki kršijo mednarodno pravo in človekove pravice, to pa je tudi osrednja značilnost širitvenega procesa. Verodostojnost naše zunanje politike je odvisna od stanja pravne države v EU.

2. KLJUČNI VIDIKI RAZMER NA PODROČJU PRAVNE DRŽAVE V DRŽAVAH ČLANICAH

V tem poročilu so predstavljeni pomembne skupne teme in trendi, posebni izzivi in pozitiven razvoj dogodkov v vseh štirih stebrih. Navedeni primeri, ki odražajo te trende, so povzeti iz ocen, ki jih je mogoče najti v 27 poglavjih o državah, ki so sestavni del tega poročila in zagotavljajo podroben okvir v vsaki državi članici⁹. Poročilo vključuje tudi specifična priporočila državam članicam¹⁰.

⁶ Komisija bo leta 2022 predlagala ukrepe za okrepitev vloge in neodvisnosti organov za enakost.

⁷ Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije (UL L 433I, 22.12.2020, str. 1).

⁸ Objava predvidena decembra 2022.

⁹ Poglavja o državah so na voljo [tukaj](#).

¹⁰ Priporočila so navedena v opombah v tem poročilu, našeta v Prilogi in vključena tudi v poglavja o posameznih državah.

Metodologija poročila o stanju pravne države in priporočila, ki jih vsebuje

Ocena iz poglavij o državah je bila pripravljena v skladu z obsegom in metodologijo, kot sta bila posodobljena na podlagi razprav z državami članicami¹¹. Poglavja o državah temeljijo na kvalitativni oceni, ki jo je Komisija izvedla samostojno in se osredotoča na sintezo pomembnega razvoja od julija 2021 ter predstavlja izzive in pozitivne vidike, opredeljene v državah članicah. V vsakem poglavju o državi se analiza osredotoča zlasti na teme, pri katerih je prišlo do pomembnih premikov ali za katere so bili v prejšnjem poročilu opredeljeni pomembni izzivi, ki so se nadaljevali v obdobju poročanja.

V skladu s preventivno naravo poročila je cilj priporočil pomagati državam članicam pri njihovih prizadevanjih za nadaljevanje reform in jih pri tem podpirati ter na podlagi stalnega dialoga z njimi ugotoviti, kje so morda potrebne izboljšave ali nadaljnji ukrepi v zvezi z nedavnimi spremembami ali reformami¹².

Pri pripravi priporočil, vključenih v to poročilo, so bila upoštevana naslednja načela:

- priporočila za posamezne države veljajo za vse države članice ob polnem spoštovanju načel enake obravnave in sorazmernosti;
- priporočila so vključena v poročilo in temeljijo na poglobljeni oceni v poglavjih o državah z uporabo objektivnih meril, ki temeljijo na pravu EU ali evropskih in mednarodnih standardih;
- priporočila so sorazmerna z ugotovljenimi izzivi. Prav tako spodbujajo pozitivna prizadevanja za reforme;
- priporočila so dovolj specifična, da lahko države članice sprejmejo konkretne in izvedljive nadaljnje ukrepe ob upoštevanju nacionalnih pristojnosti, pravnih sistemov in institucionalnega okvira, kot je ustrezno;
- Komisija je pri pripravi priporočil posebno pozornost namenila skladnosti in sinergijam z drugimi procesi, kot so evropski semester, uredba o splošnem režimu pogojenosti ter nacionalni načrti za okrevanje in odpornost¹³;
- naslednje izdaje poročila o stanju pravne države bodo vsebovale nadaljnje ukrepe na podlagi priporočil.

Poročilo je rezultat tesnega sodelovanja z državami članicami in temelji na različnih nacionalnih, mednarodnih in drugih virih¹⁴. Vse države članice so bile povabljene k sodelovanju v procesu, predložitvi pisnih prispevkov¹⁵ in dejavnemu prispevanju na posebnih obiskih držav, ki so potekali med februarjem in aprilom 2022¹⁶. Tudi ciljno

¹¹ Metodologija je bila posodobljena po razpravah z državami članicami, zlasti zaradi boljše opredelitve uporabe virov za oceno in upoštevanja vključitve priporočil v poročilo. Metodologija je na voljo [tukaj](#).

¹² Priporočila ne posegajo v postopke, ki jih Komisija lahko začne na podlagi drugih pravnih instrumentov, kot so postopki za ugotavljanje kršitev ali uredba o splošnem režimu pogojenosti.

¹³ Kjer je to ustrezno, so pred priporočili navedena uveljavljena stališča Komisije v okviru teh procesov, ki se nanašajo na zadevno državo članico.

¹⁴ Viri letnega poročila o stanju pravne države vključujejo zlasti pisne prispevke držav članic, pisne prispevke, prejete med ciljno usmerjenim posvetovanjem z deležniki, in informacije, ki so jih pripravile mednarodne organizacije ali so bile prejete od nacionalnih organov in deležnikov med obiski držav. Viri so podlaga za oceno Komisije in sami po sebi ne pomenijo stališča Komisije.

¹⁵ [Poročilo o stanju pravne države za leto 2022 – prispevki držav članic](#).

¹⁶ Podrobnejše informacije o obiskih držav so na voljo v poglavjih o državah. Med temi obiski držav je Komisija razpravljala z nacionalnimi organi držav članic, vključno s pravosodnimi in neodvisnimi organi, organi kazenskega pregona ter deležniki, kot so novinarska združenja in civilna družba.

usmerjeno posvetovanje z deležniki je zagotovilo dragocene horizontalne prispevke in prispevke za posamezne države¹⁷. Svet Evrope je predložil tudi pregled svojih nedavnih mnenj in poročil v zvezi z državami članicami EU¹⁸. Pred sprejetjem tega poročila so imele države članice možnost, da predložijo posodobljene podatke za svoje poglavje.

2.1 Pravosodni sistemi

Neodvisnost, kakovost in učinkovitost so bistveni parametri uspešnega pravosodnega sistema. Uspešni pravosodni sistemi so ključnega pomena za uporabo in izvrševanje prava EU ter ohranjanje pravne države. Neodvisnost sodstva je ključna za pravičnost sodnih postopkov. Je zahteva, ki izhaja iz načela učinkovitega sodnega varstva iz člena 19 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in pravice do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem, določene v členu 47 Listine EU o temeljnih pravicah¹⁹. Neodvisni sodniki in sodišča zagotavljajo, da so zaščitene pravice, ki jih imajo posamezniki po pravu EU, in da se varujejo skupne vrednote držav članic iz člena 2 PEU, zlasti vrednota pravne države²⁰. Države članice morajo pri reformi svojih pravosodnih sistemov v celoti spoštovati zahteve, določene s pravom EU in sodno prakso Sodišča Evropske unije²¹.

Zaznana neodvisnost sodstva po EU

Glede na rezultate pregleda stanja na področju pravosodja v EU za leto 2022 iz raziskav Eurobarometer, izvedenih leta 2022, se je zaznavanje neodvisnosti med podjetji v približno dveh tretjinah držav članic izboljšalo v primerjavi z letom 2021²². Med širšo javnostjo pa so raziskave pokazale, da se je stopnja zaznane neodvisnosti sodstva znižala v več kot polovici držav članic. Relativno zaznavanje med državami članicami se je le malo spremenilo. Na Finskem, Danskem, v Avstriji, Luksemburgu, na Nizozemskem in v Nemčiji je stopnja zaznane neodvisnosti med širšo javnostjo še posebej visoka (več kot 75-odstotna), medtem ko je na Slovaškem, Poljskem in Hrvaškem zelo nizka (manj kot 30-odstotna).

Sodni sveti in postopki imenovanja sodnikov kot ključna jamstva za neodvisnost sodstva

Sodni sveti so lahko še posebej pomembno jamstvo za neodvisnost sodstva, kot je priznано v sodni praksi Sodišča Evropske unije²³. Delujejo lahko kot varovalni mehanizem med sodstvom in drugimi vejami oblasti v zadevah, kot sta imenovanje in poklicna pot sodnikov, pomembno vlogo pa imajo tudi pri upravljanju pravosodnega sistema. V okviru Sveta Evrope so bili oblikovani pomembni evropski standardi o tem, kako bi bilo treba vzpostaviti sodne svete, da bi se čim boljše zaščitila njihova neodvisnost, vključno z njihovo sestavo²⁴. Sodni sveti potrebujejo tudi ustrezne vire za učinkovito delovanje in izpolnjevanje svojih nalog.

¹⁷ Posvetovanje je potekalo med decembrom 2021 in januarjem 2022. [Poročilo o stanju pravne države za leto 2022 – ciljno usmerjena posvetovanja z deležniki](#).

¹⁸ [Poročilo o stanju pravne države za leto 2022 – prispevek Sveta Evrope](#).

¹⁹ [Listina EU o temeljnih pravicah](#).

²⁰ Sodba Sodišča Evropske unije z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, točki 44 in 58.

²¹ Sklic na ključne sodbe od zadnjega poročila je naveden v oddelku 4.

²² Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2022, sliki 50 in 52.

²³ Sodišče Evropske unije je priznalo, da je lahko sodni svet jamstvo za neodvisnost sodstva, če je tak organ dovolj neodvisen od izvršilne in zakonodajne oblasti ter od organa, kateremu predloži mnenje. Glej na primer sodbo z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – Pravno sredstvo), C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, točke 123–125 in navedena sodna praksa.

²⁴ Glej zlasti Priporočilo CM/Rec(2010)12 Sveta Evrope.

V številnih državah članicah so se začela zakonodajna prizadevanja za okrepitev neodvisnosti sodnih svetov. V [Luksemburgu](#) so bile predložene zakonodajne spremembe za usklajitev sestave prihodnjega sodnega sveta z evropskimi standardi. Z njimi naj bi se natančneje določile pristojnosti sodnega sveta v zvezi z upravljanjem poklicnih poti sodnikov in uvedla nova disciplinska ureditev. Na [Hrvaškem](#) nedavne spremembe krepijo vlogo obeh svetov pri izbiri sodnikov in državnih pravobranilcev. V [Italiji](#) je bil pred kratkim sprejet nov zakon za reformo pravosodnega sistema, ki določa ustanovitev in delovanje vrhovnega sodnega sveta, vključno z načinom izvolitve njegovih članov. Na [Cipru](#) je parlament nedavno izglasoval reforme v zvezi s sestavo sodnega sveta. Na [Nizozemskem](#) so predvidene možne spremembe sestave in imenovanja sodnega sveta. Na [Švedskem](#) preiskovalni odbor, ki vključuje vse strani, od leta 2020 proučuje, kako okrepiti neodvisnost sodstva, svoje poročilo pa naj bi predložil do februarja 2023.

Razvoj nacionalnih sodnih svetov je ključna tema v več državah članicah. V [Španiji](#) še vedno obstaja zaskrbljenost zaradi zamud pri obnovi sodnega sveta, obenem pa se še naprej poziva k spremembi sistema imenovanja tega sveta. V [Bolgariji](#) narašča skrb glede delovanja vrhovnega sodnega sveta in potreba po obravnavi njegove sestave. Na [Irskem](#) predlagana sestava predvidene komisije za imenovanja v pravosodju vzbuja nekatere pomisleke. Na [Slovaškem](#) je sodni svet po ustavni reformi prevzel nove naloge, medtem ko še vedno obstajajo pomisleki glede ureditve razrešitve njegovih članov. Na [Portugalskem](#) je zakonodajni okvir za visoki svet za upravna in davčna sodišča v procesu dokončanja že od leta 2004, sprejeti pa so bili novi ukrepi za obravnavanje vprašanj v zvezi z dodeljevanjem zadev na sodiščih²⁵.

V drugih državah članicah se strukturne ali sistemske težave niso obravnavale. Na [Poljskem](#) so še vedno nerešeni resni pomisleki glede neodvisnosti nacionalnega sveta za sodstvo, čeprav so bili izraženi v številnih sodbah Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice, ki potrjujejo pomisleke Komisije v okviru postopka iz člena 7(1) PEU. Ti pomisleki se kažejo tudi v širšem priporočilu evropskega semestra za posamezno državo za zaščito neodvisnosti sodstva. Na [Madžarskem](#) se državni sodni svet v zvezi z upravljanjem sodišč še vedno spoprijema s težavami pri delovanju kot protiutež predsedniku državnega urada za sodstvo in njegovim pooblastilom, priporočilo za posamezno državo za okrepitev neodvisnosti sodstva, pripravljeno v okviru evropskega semestra, ter s tem povezani pomisleki, izraženi v okviru postopka iz člena 7(1) PEU, pa se še vedno niso obravnavali²⁶.

Način imenovanja sodnikov lahko pomembno vpliva na neodvisnost sodstva in zaznavanje te neodvisnosti v javnosti. Kot je določilo Sodišče Evropske unije, morajo vsebinski pogoji in postopkovna pravila, ki urejajo imenovanje sodnikov, zadostovati za preprečevanje legitimnih dvomov v zvezi z zavarovanostjo zadevnih sodnikov pred zunanji dejavniki in njihovo nevtralnostjo kot sodniki, da se zagotovi neodvisnost sodstva²⁷.

²⁵ Priporočila zadevajo BG, IE, ES, IT, CY, LU, PT, SK, SE.

²⁶ Priporočila zadevajo HU.

²⁷ Glej sodbo Sodišča Evropske unije z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – Pravno sredstvo), C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, točke 117, 119 in 123 ter navedena sodna praksa. Sodelovanje neodvisnih organov, kot so sodni sveti, v postopku imenovanja sodnikov lahko prispeva k objektivnosti tega postopka, če je tak organ sam po sebi dovolj neodvisen v razmerju do zakonodajne in izvršilne oblasti (glej sodbe z dne 15. julija 2021, Komisija/Poljska, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, točke 98–108; z dne 20. aprila 2021, Repubblica/II-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, točka 66; z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – Pravno sredstvo), C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, točke 66, 124 in 125, ter z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi, združene zadeve C-585/18, C-624/18 in C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, točki 137 in 138).

Od zadnjega poročila so nekatere države članice začele izboljševati postopke imenovanja sodnikov. Na [Irskem](#) novi predlog zakona o imenovanju sodnikov omejuje diskrecijsko pravico vlade v postopku. Na [Hrvaškem](#) je bil zaključen postopek imenovanja predsednika vrhovnega sodišča, postopek izbire pa je bil spremenjen, da bi se preprečili morebitni zastoji v prihodnosti. Namen spremenjene zakonodaje na [Češkem](#) je vzpostaviti pregleden in enoten sistem zaposlovanja in izbire sodnikov ter predsednikov sodišč. Na [Cipru](#) je parlament nedavno glasoval o reformi postopkov imenovanja sodnikov in predsednikov novega predlaganega vrhovnega ustavnega sodišča in višjega sodišča. Na [Nizozemskem](#) je v obravnavi več sprememb za nadaljnjo krepitev neodvisnosti sodstva, tudi v zvezi z imenovanjem sodnikov vrhovnega sodišča.

V drugih državah članicah, ki so sprejele ukrepe za izboljšanje teh postopkov, so izzivi še vedno prisotni, zlasti pri imenovanjih na višjih sodiščih in na položaje predsednikov sodišč. Na [Malti](#) so bili sicer sprejeti ukrepi za depolitizacijo imenovanja predsednika vrhovnega sodišča, vendar sodstvo pri tem še vedno ni vključeno. V [Grčiji](#) še vedno obstajajo pomisleki glede postopka imenovanja za najvišje položaje sodnikov in tožilcev, vključno s tem, da sodstvo ne sodeluje v izbirnem postopku. V [Avstriji](#) je bila napovedana reforma postopka imenovanja predsednika in podpredsednika vrhovnega sodišča, ki naj bi odpravila nesodelovanje sodstva v postopku, vendar še vedno obstajajo pomisleki glede omejenega sodelovanja sodstva pri imenovanju predsednikov in podpredsednikov upravnih sodišč²⁸.

Postopki imenovanja na visoke položaje v sodstvu ostajajo ključno vprašanje. V [Litvi](#) imenovanje predsednika vrhovnega sodišča poteka od septembra 2019, saj zakon ne predvideva rokov za zadevni izbirni postopek in predsedniku republike podeljuje diskrecijsko pravico glede časovnega poteka izbirnih postopkov za vrhovno sodišče. V [Latviji](#) so zavrnitev kandidata za sodnika vrhovnega sodišča s strani parlamenta zaznamovale polemike glede morebitnega neprimerne političnega vpliva. Na [Poljskem](#) so bila posamezna imenovanja na vrhovno sodišče predmet ključnih sodb Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice. Na [Madžarskem](#) se pomisleki nanašajo zlasti na možnost diskrecijskih odločitev v zvezi z imenovanji in napredovanji sodnikov, vključno z izvolitvijo predsednika vrhovnega sodišča, dodeljevanjem zadev in nagradami. V [Bolgariji](#) ni rednih razpisov za imenovanje sodnikov na višje položaje, kar skupaj z obsežno uporabo napotitev povzroča tveganje za neodvisnost sodstva²⁹.

Avtonomija in neodvisnost tožilstva kot bistvena elementa za dobro delovanje kazenskopravnega sistema

Čeprav v EU ni enotnega modela institucionalne ureditve tožilstva, so vedno potrebna institucionalna jamstva, ki zagotavljajo, da je tožilstvo dovolj avtonomno in da lahko izvaja učinkovite in nepristranske preiskave ter predloži zadeve sodišču brez političnih pritiskov. To ni bistveno le za nacionalno kazensko pravo in kazensko pravo EU, temveč tudi za številna druga pomembna vprašanja, kot sta zaščita finančnih interesov EU in boj proti sovražnemu govoru v digitalnem okolju.

Več držav članic je začelo izvajati reforme za okrepitev neodvisnosti svojih tožilstev. V [Avstriji](#) se nadaljujejo priprave za reformo tožilstva, da bi se okrepila njegova neodvisnost. Z reformo, ki se pripravlja na [Češkem](#), naj bi se določil časovno omejen mandat za generalnega državnega tožilca in druge vrhovne tožilce ter uvedli jasni pogoji za njihovo razrešitev. V [Bolgariji](#) se je vlada v okviru načrta za okrevanje in odpornost zavezala, da bo vzpostavila

²⁸ Priporočila zadevajo EL, CY, MT, AT.

²⁹ Priporočila zadevajo BG, LV, LT, HU.

učinkovit mehanizem za odgovornost in kazensko odgovornost generalnega državnega tožilca in njegovih namestnikov ter sodni nadzor tožilskih odločitev o neuvedbi preiskave. V [Španiji](#) so bile sprejete zakonske spremembe za večjo preglednost odnosov med vlado in generalnim državnim tožilcem, vendar še vedno obstajajo pomisleki glede sovpadanja mandata generalnega državnega tožilca in vlade. Na [Slovaškem](#) ministrstvo za pravosodje pripravlja spremembo, s katero bo omejilo pristojnost generalnega državnega tožilca za razveljavitev tožilskih odločitev v posameznih primerih, potem ko so se pojavili pomisleki glede odločitev o zaključku primerov korupcije na visoki ravni³⁰.

Vendar pa v nekaterih državah članicah obstajajo pomisleki glede neodvisnosti in avtonomije tožilstva. V [Sloveniji](#) so se pojavili pomisleki glede vpliva pooblastil ministra za notranje zadeve za dajanje navodil policiji v posameznih primerih na neodvisno delo tožilcev. Na [Poljskem](#) so še vedno prisotni pomisleki glede delovanja tožilstva, saj funkcijo ministra za pravosodje in generalnega državnega tožilca opravlja ista oseba. Poljska sodišča so opozorila tudi na pomisleke, da se praksa napotitve tožilcev lahko šteje za obliko degradiranja in diskriminacije. Na [Madžarskem](#) so bila spremenjena pravila o razrešitvi generalnega državnega tožilca, vendar se priporočilo skupine GRECO o odpravi možnosti, da se generalni državni tožilec ohrani na položaju po izteku mandata, še vedno ni upoštevalo, zaskrbljujoče pa je tudi, da nihče ni odgovoren, če se preiskave ne začnejo in ne zaključijo³¹.

Disciplinski okviri ter odgovornost sodnikov in tožilcev

Sodišče Evropske unije še naprej razvija svojo sodno prakso o bistvenih jamstvih, ki zagotavljajo, da se disciplinski okvir ne more uporabljati kot instrument za politični nadzor nad sodnimi odločitvami³². Ta jamstva vključujejo jasna pravila, ki opredeljujejo ravnanje, ki se šteje za disciplinsko kršitev, in veljavne sankcije. Disciplinski postopek mora potekati ob sodelovanju neodvisnega organa, postopki pa morajo v celoti varovati pravice iz členov 47 in 48 Listine, zlasti pravico do obrambe. Nazadnje, vzpostaviti je treba pravila, ki zagotavljajo možnost izpodbijanja odločitev disciplinskih organov pred sodiščem³³.

V nekaterih državah članicah potekajo reforme za okrepitev jamstev za neodvisnost sodstva v disciplinskih postopkih. V [Španiji](#) je bila vzpostavljena nova disciplinska ureditev za tožilce. V [Sloveniji](#) se na pobudo sodstva pripravljajo spremembe za izboljšanje disciplinskega okvira. V [Belgiji](#) so bili uvedeni standardni obrazci za poročanje o disciplinskih ukrepih v zvezi s sodniki in tožilci, prvo zbirno poročilo o disciplinskih postopkih pa bo visoki sodni svet pripravil v letu 2022.

V drugih državah članicah so še vedno obstajali pomisleki glede možne uporabe disciplinskih postopkov za omejevanje neodvisnosti sodstva. [Poljska](#) se je v svojem načrtu za okrepanje in odpornost zavezala, da bo izvedla reforme disciplinske ureditve za sodnike, ukinila disciplinski senat vrhovnega sodišča in uvedla revizijske postopke za sodnike, na katere so vplivale odločitve disciplinskega senata³⁴. Cilj načrta je okrepiti nekatere vidike neodvisnosti

³⁰ Priporočila zadevajo CZ, ES, AT, SK. Ustrezen mejnik je vključen v načrt za okrepanje in odpornost Bolgarije.

³¹ Priporočila zadevajo PL.

³² Sodišče je na to načelo nazadnje opozorilo v zadevah, ki se nanašajo na disciplinski senat poljskega vrhovnega sodišča (sodba z dne 15. julija 2021, Evropska komisija/Republika Poljska, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596) in romunsko pravosodno inšpekcijo (sodba z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi/Inspekția Judiciară in drugi, združene zadeve C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393).

³³ Sodba Sodišča Evropske unije z dne 25. julija 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, točka 67.

³⁴ Junija 2022 so bile sprejete številne zakonodajne spremembe.

sodstva. Disciplinski senat je kljub sodbam Sodišča še naprej odločal o zadevah v zvezi s sodniki, vključno z njihovo razrešitvijo s položaja. V [Romuniji](#) sta uporaba disciplinskih sankcij in vloga pravosodne inšpekcije še naprej vzbujali pomisleke, čeprav se pričakuje, da bo osnutek zakonodaje, ki je v pripravi, reformiral disciplinsko ureditev. Tudi za druge mehanizme odgovornosti so potrebna jamstva. Na [Hrvaškem](#) so vzbujali pomisleke novi zakoni, ki zahtevajo redne varnostne preglede sodnikov in državnih pravobranilcev, ki jih izvaja agencija za nacionalno varnost. Na [Slovaškem](#) še vedno obstajajo pomisleki glede ureditve kazenske odgovornosti sodnikov zaradi „zlorabe prava“. V [Sloveniji](#) v predpisih, ki urejajo parlamentarne preiskave, ni dovolj jamstev za neodvisnost sodnikov in državnih tožilcev³⁵.

Naložbe v kakovost in učinkovitost pravosodja

V učinkovitem pravosodnem sistemu se obvladujejo število prejetih zadev in sodni zaostanki, odločbe pa se izdajajo brez neupravičenih zamud. Čeprav obstajajo številne razlike med državami članicami in znotraj njih, ki so odvisne od vrste postopkov (npr. civilni in gospodarski, kazenski, upravni) in stopenj sodišč, predolgi postopki in veliki zaostanki zmanjšujejo zaupanje državljanov in državljanov ter podjetij v nacionalne pravosodne sisteme in v učinkovitost boja proti korupciji (glej tudi oddelek 2.2). Ustrezni človeški in finančni viri so bistveni pogoji za kakovost in učinkovitost pravosodnih sistemov. Številne države članice so to priznale z dodelitvijo dodatnih virov za krepitev odpornosti pravosodnih sistemov v svojih nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost ter z naložbami v digitalizacijo pravosodja.

Naložbe v človeške in finančne vire ter digitalizacijo pravosodnega sistema so bistvene za spoprijemanje s širšimi izzivi učinkovitosti, ki obstajajo v številnih državah članicah. Na [Hrvaškem](#), [Cipru](#), [Malti](#) in [Portugalskem](#) se pripravljajo pobude za reševanje dolgotrajnih izzivov, povezanih z učinkovitostjo pravosodnega sistema, vključno z dolgotrajnimi sodnimi postopki. V [Italiji](#) so bile sprejete celovite reforme civilnega in kazenskega pravosodja, katerih cilj je izboljšati kakovost in učinkovitost pravosodnega sistema, vključno z zaostanki in trajanjem postopkov. V [Grčiji](#) je bila nedavno sprejeta nova zakonodaja o organizaciji sodišč in statusu sodnikov, ki naj bi obravnavala izzive v zvezi z učinkovitostjo in kakovostjo pravosodja. Na [Madžarskem](#) je začel veljati nov zakon o denarnem nadomestilu za zamudo v civilnih postopkih, ki določa nadomestilo v primeru kršitve temeljne pravice do zaključka civilnega postopka v razumnem roku. Na [Irskem](#) je bil predlagan osnutek zakona o vzpostavitvi odškodninske sheme za primere dolgotrajnih sodnih postopkov.

Del zagotavljanja dolgoročne odpornosti pravosodnega sistema sta zagotavljanje privlačnosti pravosodnih poklicev, tudi z ustreznim plačilom, in zmanjšanje števila prostih delovnih mest za sodnike, tožilce in sodno osebje. V [Belgiji](#) so si prizadevali za povečanje virov, namenjenih pravosodnemu sistemu. V [Nemčiji](#) je bilo napovedano podaljšanje „pakta za pravno državo“, da bi se zagotovili dodatni viri za sodstvo in digitalizacijo, vendar še vedno obstajajo dolgoročnejši izzivi v zvezi z zaposlovanjem in višino plač sodnikov. Vlada na [Portugalskem](#) in v [Franciji](#) sprejema ukrepe za odpravo pomanjkanja človeških virov, dodeljenih pravosodnemu sistemu, čeprav izzivi ostajajo. V [Sloveniji](#) je vlada brez posvetovanja s pravosodnimi organi zmanjšala predhodno dogovorjeni proračun za sodišča, sodni svet in državno tožilstvo, sodni svet pa je vložil pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti v zvezi s plačami sodnikov. Na [Danskem](#) ostajajo omejeni odhodki za pravosodni

³⁵ Priporočila zadevajo HR, PT, RO, SI, SK. V zvezi s Poljsko je bila disciplinska ureditev za sodnike predmet postopka za ugotavljanje kršitev. Ustrezen mejnik je vključen v nacionalni načrt za okrevanje in odpornost.

sistem kot delež BDP in majhno število sodnikov dolgoročni izziv, zlasti z vidika zagotavljanja učinkovitega obravnavanja zadev³⁶.

Pobude za izboljšanje digitalizacije pravosodja se nadaljujejo v številnih državah članicah, pogosto na podlagi izkušenj iz pandemije COVID-19. Pomembno je zagotoviti, da so digitalna orodja učinkovita v praksi. V [Belgiji](#), [Bolgariji](#) in na [Malti](#) izzivi ostajajo, vendar so v ustreznih načrtih za okrevanje in odpornost predvidene izboljšave. V [Italiji](#) digitalizacija na civilnih sodiščih še vedno napreduje, izzivi na kazenskih sodiščih in tožilstvih pa so še nerešeni. Med državami članicami, v katerih se izvajajo projekti za nadaljnje izboljšanje stopnje digitalizacije pravosodja, so [Švedska](#), [Nizozemska](#), [Latvija](#), [Portugalska](#), [Estonija](#), [Danska](#), [Avstrija](#), [Romunija](#), [Slovenija](#), [Španija](#) in [Finska](#)³⁷.

Odvetniki kot ključni akterji pravosodnih sistemov, ki temeljijo na pravni državi

Odvetniki in njihova poklicna združenja imajo temeljno vlogo pri krepitvi pravne države in zagotavljanju varstva temeljnih pravic, vključno s pravico do poštenega sojenja. Nekatere države članice so sprejele ukrepe za olajšanje dostopa do odvetnika. Vrhovno sodišče v [Latviji](#) je potrdilo, da je udeležba odvetnikov v sodnih postopkih bistvena za zagotavljanje pravice do poštenega sojenja, in odločilo v prid pravici odvetnikov do dostopa do informacij za opravljanje njihovih nalog. V [Luksemburgu](#) sta ministrstvo za pravosodje in odvetniška zbornica skupaj pripravila zakonodajo za večjo dostopnost pravne pomoči. V [Litvi](#) se pripravlja reforma sistema pravne pomoči. Na [Irskem](#) visoki stroški sodnih postopkov in pomanjkljivosti v sistemu pravne pomoči še naprej vzbujajo zaskrbljenost, vendar potekajo prizadevanja za odpravo teh izzivov³⁸.

Bistveni element svobode opravljanja pravnih poklicev je spoštovanje zaupnosti v odnosih s strankami. Priporočila Sveta Evrope jasno določajo, da morajo biti vse izjeme od načela zaupnosti združljive z načeli pravne države. Vprašanja v zvezi s spoštovanjem poklicne molčečnosti odvetnikov, ki so se pojavila v [Litvi](#), se še obravnavajo na Evropskem sodišču za človekove pravice.

2.2 Protikorupcijski okvir

Korupcija škoduje pravni državi in zaupanju državljanek in državljanov ter podjetij v javne institucije. Celovit pristop k boju proti korupciji mora temeljiti na kombinaciji preventivnih in represivnih ukrepov. Za to so potrebni trden pravni in institucionalni okvir, zadostne administrativne in sodne zmogljivosti ter politična volja za izvrševanje, vključno z učinkovitim preiskovanjem in pregonom. Na področju preprečevanja zanesljivi in učinkoviti ukrepi za integriteto vključujejo preprečevanje in obravnavanje nasprotij interesov, zagotavljanje preglednosti lobiranja, sisteme prijave premoženja in interesov, učinkovito zaščito žvižgačev ter preglednost financiranja političnih strank.

Zaznava korupcije po EU

Rezultati indeksa zaznave korupcije (CPI)³⁹ kažejo, da je deset držav članic med prvimi dvajsetimi državami, ki veljajo za najmanj koruptivne na svetu, povprečna ocena EU pa je v

³⁶ Priporočila zadevajo BE, DK, DE, FR, MT.

³⁷ Priporočila zadevajo FR, IT, NL, FI.

³⁸ Priporočila zadevajo IE, LT, LU.

³⁹ Vsako leto jih objavi organizacija Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

svetovnem merilu dobra in se je v primerjavi z lanskim letom izboljšala⁴⁰. Nekatere države članice so izboljšale svoj rezultat v primerjavi s prejšnjimi leti, medtem ko nekatere še naprej dosegajo precej nižje vrednosti kot druge države članice EU.

Raziskavi Eurobarometer iz leta 2022 o korupciji⁴¹ kaže, da korupcija še naprej vzbuja resne pomisleke pri državljankeh in državljanih ter podjetjih EU. 68 % Evropejk in Evropejcev meni, da je korupcija v njihovi državi zelo razširjena, 41 % pa jih meni, da se je korupcija v njihovi državi povečala. Po drugi strani pa le 31 % 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 in njihovo izvajanje

Mednarodno pravo od držav članic zahteva, da ohranjajo učinkovite in usklajene protikorupcijske politike⁴². Najpogostejši način za olajšanje tega je vzpostavitev in izvajanje nacionalne protikorupcijske strategije⁴³. Čeprav vzpostavitev takšnih strategij sama po sebi ni zahteva, so te strategije pomembne za to, da se politične zaveze pretvorijo v konkretne ukrepe, da se zagotovi dosledno, celovito in usklajeno obravnavanje zakonodajnih ali institucionalnih vrzeli ter da se protikorupcijska prizadevanja prilagodijo razvijajočemu se okolju⁴⁴. Skoraj vse države članice imajo trenutno vzpostavljene nacionalne protikorupcijske strategije, ki jih redno ocenjujejo in spreminjajo. Od julija 2021 so strategije in spremljajoče akcijske načrte spremenile ali sprejele [Hrvaška](#), [Romunija](#), [Grčija](#), [Litva](#) in [Malta](#), [Nemčija](#), [Češka](#), [Italija](#) in [Latvija](#) pa trenutno spreminjajo svoje strategije. V nekaterih državah članicah je proces izvajanja privedel do pomembnih predlogov reform. Na [Portugalskem](#) je bil sprejet zakonodajni sveženj za boj proti korupciji in njeno preprečevanje v javnem in zasebnem sektorju, na [Finskem](#) pa se spreminja protikorupcijska zakonodaja na področju kazenskega prava⁴⁵.

Krepitev zmogljivosti institucij in pravnega okvira za boj proti korupciji

Države članice imajo obsežno zakonodajo, ki njihovemu kazenskopravnemu sistemu zagotavlja orodja za boj proti korupciji. V več državah članicah so se nadaljevala prizadevanja za zapolnitev zakonodajnih vrzeli ter uskladitev obstoječih okvirov z

⁴⁰ Tako kot lani je šest držav članic (Danska, Finska, Švedska, Nizozemska, Luksemburg in Nemčija) pri indeksu doseglo rezultat 80/100 ali več, rezultat nadaljnjih petih držav (Avstrija, Estonija, Irska, Belgija in Francija) pa je bil višji od 72/100.

⁴¹ Raziskavi Special Eurobarometer 523 o korupciji (2022) in Flash Eurobarometer 507 o odnosu podjetij do korupcije v EU (2022). Podatki Eurobarometra o odnosu podjetij do korupcije se posodobijo vsako drugo leto. Podatki Eurobarometra o zaznavanju korupcije in izkušnjah državljanek in državljanov ter podjetij, o katerih se je poročalo lani, se posodobijo vsako drugo leto. Prejšnja sklopa podatkov sta bila pridobljena z raziskavama Special Eurobarometer 502 (2020) in Flash Eurobarometer 482 (2019).

⁴² Konvencija Združenih narodov proti korupciji (UNCAC) zavezuje države pogodbenice, da v skladu s temeljnimi načeli svojih pravnih sistemov razvijejo in izvajajo ali ohranjajo učinkovite in usklajene protikorupcijske politike, ki spodbujajo sodelovanje družbe in odražajo načela pravne države, ustreznega upravljanja javnih zadev in javne lastnine, integritete, preglednosti in odgovornosti. Vse države članice in EU so pogodbenice Konvencije.

⁴³ Glej tudi [izjavo iz Kuala Lumpurja o protikorupcijskih strategijah](#).

⁴⁴ Kot je navedeno v lanskem poročilu, so jasni in merljivi cilji, ustrezni viri, namenska podpora in spremljanje izvajanja, redna ocenjevanja in natančno opredeljene pristojnosti specializiranih institucij ter močna vključenost ustreznih deležnikov pomembni elementi za uspešno izvajanje teh strategij in doseganje otipljivih rezultatov (COM(2021) 700 final, str. 11).

⁴⁵ Priporočila zadevajo LV, LT, PT, SI, FI.

mednarodnimi protikorupcijskimi standardi⁴⁶ in pravom EU⁴⁷. [Poljska](#) je povečala kazenske sankcije za korupcijo v javnem življenju, [Grčija](#) pa je okrepila opredelitev aktivnega in pasivnega podkupovanja. Druge države članice razpravljajo o reformah na področju kazenskega materialnega ali procesnega prava. [Finska](#) načrtuje inkriminacijo trgovanja z vplivom, [Slovaška](#) pa želi razširiti opredelitev podkupovanja v svoji nacionalni zakonodaji. [Nemčija](#) se je zavezala, da bo okrepila kazenske sankcije za podkupovanje s strani poslancev parlamenta. V drugih državah članicah ostajajo določene zakonodajne vrzeli. Na [Švedskem](#) so pomanjkljivosti v pravni opredelitvi čezmejnega podkupovanja privedle do omejenega števila pregonov in pravnomočnih sodb⁴⁸.

Boj proti korupciji temelji na trdnem protikorupcijskem pravnem okviru in zagotavljanju njegovega učinkovitega izvajanja. Za učinkovit boj proti korupciji je bistvena zmogljivost organov kazenskega pregona, tožilstva in sodstva za izvajanje protikorupcijskih kazensko-pravnih določb. Ta je odvisna od pristojnosti in avtonomije pristojnih organov ter od njihove specializiranosti, analitičnih zmogljivosti in virov. Dostop do ustreznih informacij in medsebojno povezovanje registrov sta prav tako ključnega pomena, da lahko ti organi izvajajo zapletene finančne preiskave. Uspešne protikorupcijske preiskave in pregoni so odvisni tudi od učinkovitega sodelovanja med organi kazenskega pregona in drugimi agencijami, kot so finančnoobveščevalne enote, davčni in revizijski organi ter organi, pristojni za konkurenco.

V nekaterih državah članicah so bile izvedene strukturne in organizacijske spremembe ali pa se o njih razmišlja, da bi se povečala zmogljivost protikorupcijskih organov. Na [Danskem](#) je bila ustanovljena nova nacionalna preiskovalna enota za izboljšanje pristopa k hudim kaznivim dejanjem, vključno z zapletenimi primeri korupcije. V [Bolgariji](#) so predvidene reforme za prestrukturiranje protikorupcijske komisije, specializirani pravosodni organi pa so bili ukinjeni. Hkrati je treba pri takšnih reformah dati prednost učinkovitim preiskavam korupcije, zlasti v zvezi s primeri korupcije na visoki ravni⁴⁹.

Številne države članice so sprejele ukrepe za povečanje zmogljivosti organov pregona, pristojnih za boj proti korupciji, na primer z dodatnimi viri ([Irska](#) in [Latvija](#)) ali dodatnim usposabljanjem ([Estonija](#) in [Španija](#)). Tožilstva v številnih državah članicah kot izziv navajajo omejene vire, kar včasih še poslabšajo dodatne pomanjkljivosti. V [Romuniji](#) se zahteve glede delovne dobe štejejo za oviro pri zaposlovanju specializiranih tožilcev. V [Luksemburgu](#) in na [Portugalskem](#) je bilo ugotovljeno, da pomanjkanje virov povzroča zamude pri pregonu. Na [Slovaškem](#) obtožbe o politično motiviranih odločitvah za začetek preiskav korupcije ogrožajo sodelovanje organov kazenskega pregona in učinkovitost boja proti korupciji ter zaupanje javnosti v integriteto institucij. V [Sloveniji](#) so bili izraženi pomisleki glede operativne avtonomije policije pri preiskavah korupcije⁵⁰.

⁴⁶ Predvsem s Kazensko-pravno konvencijo Sveta Evrope o korupciji in njegovo Civilnopravno konvencijo o korupciji, Konvencijo OECD o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju in Konvencijo Združenih narodov proti korupciji.

⁴⁷ Zakonodaja EU, ki pomembno vpliva na spodbujanje boja proti korupciji, vključuje pravila o inkriminaciji korupcije, zamrznitvi sredstev in odvzemu premoženja ter zaščiti finančnih interesov EU, standarde za zaščito žvižgačev, spremenjena pravila za boj proti pranju denarja, zlasti z vzpostavitvijo registrov dejanskega lastništva podjetij, ter nadaljnje ukrepe za pomoč pri izmenjavi finančnih informacij in pospešitev finančnih preiskav.

⁴⁸ Priporočila zadevajo FI, SE.

⁴⁹ Priporočila zadevajo BG.

⁵⁰ Priporočila zadevajo CY, IT, FR, LU, RO, SI, SK.

Odprava ovir za kazenske preiskave, pregon in uporabo odvračilnih sankcij za korupcijo

Postopkovne pomanjkljivosti lahko resno ovirajo preiskavo in pregon primerov korupcije ter zmanjšujejo učinkovitost boja proti korupciji. Primeri vključujejo pretirano okorne ali nejasne določbe o odvzemu imunitete in kratke zastaralne roke, ki lahko preprečijo dokončanje zapletenih primerov, zlasti če so povezani z drugimi dejavniki, ki prispevajo k dolgotrajnim postopkom. Takšne ovire so lahko še posebej škodljive za zapletene primere korupcije na visoki ravni in lahko povzročijo tveganje nekaznovanosti, zaradi česar protikorupcijska prizadevanja ne morejo imeti odvračilnih učinkov.

Nekatere države članice so uvedle ukrepe za zmanjšanje ovir za učinkovito preiskovanje in pregon. Novi ukrepi na [Portugalskem](#) so namenjeni povečanju uspešnosti pravosodnega sistema pri obravnavanju primerov korupcije in pospešitvi dela tožilstva, vključno s podaljšanjem zastaralnega roka za kazniva dejanja korupcije. V [Litvi](#) je bil zakonodajni okvir spremenjen, da bi se omogočila širša uporaba digitalnih orodij⁵¹.

Zaradi dolgotrajnih kazenskih postopkov v primerih korupcije se primeri morda ne zaključijo pravočasno, kar ovira doseganje dobrih rezultatov glede pravnomočnih sodb. Na [Malti](#) je bilo sicer na splošno za preiskave in pregon namenjenih več virov, vendar so preiskave primerov korupcije na visoki ravni še vedno dolgotrajne. Še vedno ni rezultatov v smislu pravnomočnih sodb. Na zamude pri pregonu primerov korupcije na visoki ravni so opozorili tudi na [Češkem](#). V [Španiji](#) je še vedno zaskrbljujoče trajanje preiskav in pregona korupcije, zlasti v zvezi z zapletenimi primeri korupcije na visoki ravni⁵².

V nekaterih državah članicah vzbuja skrb imuniteta za kazniva dejanja korupcije za člane vlade. [Hrvaška](#) je nedavno sprejela spremembe za odpravo take imunitete. Na [Poljskem](#) obstajajo pomisleki zaradi širokega obsega imunitete višjih vodstvenih delavcev, ki so tudi poslanci parlamenta, in zaradi določb, ki omogočajo nekaznovanost javnih uslužbencev, ki storijo kaznivo dejanje zlorabe položaja⁵³.

Nekatere države članice še naprej utrjujejo rezultate pri preiskovanju, pregonu in sankcioniranju korupcije na visoki ravni⁵⁴. V [Avstriji](#) so preiskave politične korupcije na visoki ravni pod strogim nadzorom, tudi prek parlamentarnega preiskovalnega odbora. V [Romuniji](#) se je uspešnost preiskav in sankcioniranja korupcije na visoki ravni še izboljšala, med drugim z napredkom v zadevah, ki so bile zaradi postopkovnih razlogov v obravnavi več let. [Francija](#) kljub izzivom, povezanim z omejenimi viri in strukturnimi pomanjkljivostmi, v primerih korupcije na visoki ravni še vedno dosega oprijemljive rezultate.

V drugih državah članicah je treba še vedno doseči dobre rezultate pri reševanju primerov korupcije na visoki ravni, tudi z učinkovitimi preiskavami in pregoni ter uporabo odvračilnih sankcij s pravnomočnimi obsodbami. V [Bolgariji](#) še vedno ni dobrih rezultatov glede pravnomočnih obsodb v primerih korupcije na visoki ravni. V [Grčiji](#) je bilo število kazenskih pregonov v zvezi s korupcijo še vedno omejeno, vendar še ni ugotovljeno, kakšen napredek je bil dosežen pri pravnomočnih obsodbah. Na [Madžarskem](#) je odprtih nekaj novih primerov korupcije na visoki ravni, vendar so še vedno zelo zaskrbljujoči nezadostni rezultati glede

⁵¹ V okviru načrta za okrevanje in odpornost.

⁵² Priporočila zadevajo CZ, ES, MT. V načrt za okrevanje in odpornost Hrvaške je vključen tudi mejnik za zmanjšanje zaostankov in skrajšanje postopkov.

⁵³ Priporočila zadevajo PL.

⁵⁴ Kot je bilo ugotovljeno v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020, je zaradi pomanjkanja enotnih, posodobljenih in konsolidiranih statističnih podatkov težko primerjati uspeh preiskav in pregona kaznivih dejanj korupcije v vseh državah članicah. Ocena temelji na podatkih, ki so jih predložile države članice.

preiskav, pregonov in pravnomočnih sodb v zvezi z domnevno korupcijo visokih uradnikov in njihovega ožjega kroga⁵⁵.

Okrepitev okvira za preprečevanje korupcije in integriteto

Okviri za pregledno in odgovorno upravljanje ter integriteto so ključni za preprečevanje korupcije na vseh ravneh javne uprave in vlade. Države članice so v preteklem letu še naprej sprejemale ukrepe za krepitev okvirov za preprečevanje korupcije in integriteto, med drugim zaradi posodobitve etičnih standardov, boljšega izvrševanja ali revizije pravil o prijavi premoženja in interesov, nezdružljivosti in nasprotju interesov, okrepitev mehanizmov notranjega nadzora ter regulacije lobiranja in pojava vrtljivih vrat.

Spodbujanje integritete v javnem življenju in preprečevanje nasprotja interesov

Do nasprotja interesov pride, kadar ima javni uslužbenec zasebni ali poklicni interes, ki bi lahko oviral nepristransko in objektivno opravljanje njegovih nalog⁵⁶. Za preprečevanje takih nasprotij interesov ima večina držav članic vzpostavljene ukrepe, ki zajemajo širok krog izvoljenih in imenovanih javnih uslužbencev. V številnih državah članicah so bili opredeljeni izzivi, nekatere pa sprejemajo ukrepe za okrepitev svojih okvirov. V [Španiji](#) je urad za nasprotje interesov okrepil svojo vlogo pri zagotavljanju etičnih smernic in dejavnosti usposabljanja za javne uslužbence. Na [Slovaškem](#) potekajo razprave o ustanovitvi urada za zaščito javnega interesa, ki bi nadzoroval izvajanje novih pravil o nasprotju interesov. Na [Malti](#) so bila posodobljena pravila o integriteti v javni upravi, vključno s policijo. Na [Nizozemskem](#) poteka delo v zvezi z okvirom za integriteto v policiji, pri čemer se vzpostavljajo nove strukture. V [Romuniji](#) je večji poudarek na integriteti organov kazenskega pregona prinesel pozitivne rezultate. [Bolgarija](#) nadaljuje z izvajanjem ukrepov za izboljšanje integritete posameznih sektorjev, vključno s policijo in sodstvom. Cilj prihodnje zakonodajne reforme na [Irskem](#) je okrepiti komisijo za standarde v javni upravi, da bo lahko bolje uveljavljala okvir za integriteto. V [Estoniji](#) obstajajo smernice o nasprotju interesov, vendar se zanje ne uporablja mehanizem učinkovitega preverjanja in izvrševanja.⁵⁷

Za visoke vladne uradnike in poslance parlamenta pogosto veljajo posebna pravila o integriteti. Večina držav članic ima vzpostavljene kodekse ravnanja in pravila o preprečevanju nasprotij interesov in nezdružljivosti z drugimi dejavnostmi. Pomembno je, da se praktično izvajanje teh pravil redno preverja in ocenjuje. Razvoj dogodkov v [Luksemburgu](#) v zadnjem letu vključuje strožja pravila o zunajparlamentarnem delu in dejavnostih poslancev parlamenta, kot je sodelovanje v upravnih odborih ali komisijah podjetij. Komisija za etiko nacionalne skupščine v [Franciji](#) je dejavna pri izdajanju mnenj in preverjanju računovodskih izkazov za odkrivanje nasprotij interesov. V nekaterih državah članicah so bile izboljšave že ugotovljene ali pa so v teku. Na [Nizozemskem](#) se pripravlja kodeks ravnanja za ministre in državne sekretarje. [Finska](#) pripravlja zakonodajo za okrepitev pravil o nasprotju interesov za javne uslužbence oziroma ministre. [Belgija](#) nima obsežne politike o integriteti za ministre in njihove kabinete ter poslance parlamenta, v obstoječih kodeksih ravnanja pa še vedno obstajajo vrzeli. [Češka](#) nima etičnih kodeksov, ki bi urejali okvir za integriteto za poslance parlamenta. V [Italiji](#) je predlog o nasprotju interesov za nosilce političnih funkcij, vključno s poslanci parlamenta, že več let v obravnavi v parlamentu⁵⁸.

⁵⁵ Priporočila zadevajo BG, EL, HU.

⁵⁶ Svet Evrope, Priporočilo Rec(2000)10 o kodeksih ravnanja za javne uslužbence.

⁵⁷ Priporočila zadevajo BG, EE, IE, SK.

⁵⁸ Priporočila zadevajo BE, CZ, NL.

— Lobiranje in pojav vrtljivih vrat

Lobiranje je zakonito dejanje politične udeležbe⁵⁹, vendar ga morajo spremljati stroge zahteve po preglednosti in integriteti, da se zagotovita odgovornost in vključujočnost pri odločanju⁶⁰ (glej tudi oddelek 2.4). Nekatere države članice so spremenile svoje okvire, da bi zagotovile večjo preglednost, v drugih pa pravila še niso določena ali pa bi jih bilo mogoče izboljšati. [Ciper](#) je sprejel pravila o lobiranju in javno dostopnih registrih lobistov in sestankov. V [Nemčiji](#) je novi register o lobiranju na zvezni ravni začel veljati leta 2022, napovedana pa je bila tudi uvedba „zakonodajne sledi“.

V drugih državah članicah (v [Belgiji](#), na [Hrvaškem](#), v [Italiji](#), [Španiji](#) in [Latviji](#)) potekajo razprave o novi zakonodaji o lobiranju. V [Estoniji](#) obstajajo smernice za lobiranje, potekajo pa tudi razprave o zakonodajni preglednosti in integriteti v zvezi z lobiranjem. Delovna skupina v [Avstriji](#), ki je bila pred več kot dvema letoma pooblaščen, da predlaga reformo lobiranja, še ni dosegla soglasja. V [Franciji](#) obstajajo pomisleki glede dosledne uporabe pravil o lobiranju za vse vrste lobističnih akterjev. V številnih državah članicah še vedno ni posebnih predpisov o lobiranju ali pa bi jih bilo mogoče izboljšati⁶¹.

Še eno področje, ki mu javnost v številnih državah članicah namenja veliko pozornost, je urejanje in izvrševanje pravil o pojavu vrtljivih vrat med javnimi in zasebnimi funkcijami. [Hrvaška](#) je podaljšala obdobje mirovanja za imenovanje uradnikov na vodstvene položaje v zadevnih podjetjih z 12 na 18 mesecev. Na [Nizozemskem](#) je vlada napovedala, da namerava uvesti strožje omejitve po zaposlitvi. V več državah članicah se pri pravilih o pojavu vrtljivih vrat kažejo vrzeli ali pomanjkljivosti. V [Nemčiji](#) so pravila o omejitvah po zaposlitvi in obdobjih mirovanja še vedno razdrobljena in nedosledna za različne funkcije. Na [Švedskem](#) so pravila o pojavu vrtljivih vrat za najvišje izvršne funkcije v vladi omejena po obsegu, vlada pa je začela ocenjevati sedanji okvir. Na [Danskem](#) ni pravil o pojavu vrtljivih vrat za ministre. Na [Češkem](#) so obdobja mirovanja, ki veljajo za javne uslužbence in člane vlade, še vedno omejena⁶².

— Prijava premoženja in interesov

Prijave premoženja in interesov javnih uslužbencev podpirajo preglednost in odgovornost javnega sektorja, spodbujajo integriteto in preprečujejo korupcijo. Vse države članice imajo vzpostavljena nekatera pravila, ki zagotavljajo, da za kategorije zaposlenih v javnem sektorju veljajo obveznosti prijave premoženja in interesov, vendar se te razlikujejo glede na obseg, preglednost in dostopnost razkritih informacij ter glede na raven in učinkovitost preverjanja in izvrševanja.

V nekaterih državah članicah prizadevanja za reformo napredujejo, še vedno pa obstajajo izzivi, ki jih je treba obravnavati. Na [Portugalskem](#) so razširili in okrepiли obveznost prijave premoženja nosilcev političnih in višjih javnih funkcij. Čeprav organ, pristojen za spremljanje in preverjanje, še ne deluje, potekajo prizadevanja za odpravo te težave. V [Romuniji](#) je od januarja 2022 obvezno elektronsko prijavljanje premoženja in interesov, čeprav obstajajo nekateri izzivi v zvezi z učinkovitim preverjanjem predloženih podatkov. V

⁵⁹ OECD (2021) Lobbying in the 21st century (Lobiranje v 21. stoletju).

⁶⁰ OECD (2010), Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying; Council of Europe standards on lobbying transparency (Priporočilo Sveta o načelih za preglednost in integriteto pri lobiranju; standardi Sveta Evrope o preglednosti lobiranja), Priporočilo CM/Rec(2017)2.

⁶¹ Priporočila zadevajo BE, DK, DE, EE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, PL, RO, SK. Ustrezni mejniki so vključeni tudi v načrt za okrevanje in odpornost Češke.

⁶² Priporočila zadevajo BE, DK, DE, IE, NL, SE.

[Grčiji](#) prijave premoženja sicer vlaga veliko število uradnikov, vendar se njihova točnost preverja le pri omejenem deležu. Na [Madžarskem](#) so še vedno prisotni pomisleki v zvezi s pomanjkanjem sistematičnih preverjanj in nezadostnim nadzorom nad prijavi premoženja. V [Belgiji](#) preverjanje in preglednost takih prijav še vedno vzbujata pomisleke, saj se vsebina prijav premoženja lahko oceni šele med kazensko preiskavo. V [Avstriji](#) poslanec parlamenta ni treba prijaviti premoženja, interesov, dolgov in obveznosti⁶³.

— Zaščita žvižgačev

Spodbujanje in zaščita tistih, ki razkrijejo nepravilnosti, imata bistveno vlogo pri odkrivanju in preprečevanju korupcije v javnem in zasebnem sektorju. Prenos Direktive (EU) 2019/1937 o zaščiti žvižgačev⁶⁴ je številne države članice spodbudil k sprejetju zakonodaje, številne pa so še vedno v postopku spreminjanja obstoječe nacionalne zakonodaje ali uvajanja novih pravil in racionalizacije institucionalnega okolja za obravnavo prijav žvižgačev.

Financiranje političnih strank

Financiranje političnih strank je pomembno področje tveganja za korupcijo, zato je več držav članic sprejelo reforme za večjo preglednost in nadzor ali o njih razmišlja. Na [Poljskem](#) so bila zaradi povečanja preglednosti spremenjena pravila o financiranju političnih strank. Na [Nizozemskem](#) se nadaljujejo razprave o zaščiti političnih strank pred tujim vmešavanjem. V [Estoniji](#) je v pripravi osnutek zakonodaje, ki naj bi povečala pristojnosti nadzornega odbora za financiranje političnih strank. V [Avstriji](#) je parlament v postopku sprejemanja reform za odpravo dolgotrajnih težav s sedanjim sistemom, med drugim v zvezi s pristojnostmi računskega sodišča. [Danska](#) namerava pregledati in spremeniti sistem financiranja političnih strank, vendar brez konkretnega časovnega načrta. Izzivi obstajajo tudi v drugih državah članicah, na primer v [Italiji](#), kjer praksa usmerjanja donacij političnim strankam prek političnih fundacij ovira javno odgovornost, ker ni enotnega elektronskega registra⁶⁵.

Sheme državljanstva in prebivanja za vlagatelje

Sheme državljanstva in prebivanja za vlagatelje ustvarjajo tveganja za korupcijo in vzbujajo zaskrbljenost glede varnosti, pranja denarja in davčne utaje⁶⁶. Komisija meni, da podelitev državljanstva EU v zameno za vnaprej določena plačila ali naložbe brez resnične povezave z zadevno državo članico ogroža bistvo državljanstva EU in krši pravo EU⁶⁷. Zato je pozvala države članice, naj razveljavijo sheme državljanstva za vlagatelje in sprejmejo ustrezne ukrepe za odpravo tveganj, ki jih prinašajo te sheme⁶⁸. [Bolgarija](#) je marca 2022 razveljavila svojo shemo državljanstva za vlagatelje. [Ciper](#) že od novembra 2020 ne sprejema več novih prošelj v okviru svoje sheme, zdaj pa prošelj tudi več ne obravnava. [Malta](#) je 2. marca 2022

⁶³ Priporočila zadevajo CZ, IE, EL, CY, HU, PL, AT, PT, SK. Ustrezni mejniki so vključeni tudi v načrt za okrevanje in odpornost Hrvaške.

⁶⁴ Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (UL L 305, 26.11.2019, str. 17).

⁶⁵ Priporočila zadevajo DK, IT, AT.

⁶⁶ Poročilo Komisije o shemah državljanstva in prebivanja za vlagatelje v Evropski uniji, sprejeto 23. januarja 2019 (COM(2019) 12 final).

⁶⁷ Komisija je začela postopke za ugotavljanje kršitev v zvezi s shemami, ki jih izvajata Ciper in Malta.

⁶⁸ Priporočilo v okviru ruske invazije na Ukrajino v zvezi s shemami državljanstva in prebivanja za vlagatelje, sprejeto 28. marca 2022 (C(2022) 2028). Sheme prebivanja za vlagatelje se uporabljajo v skupno 19 državah članicah: v Bolgariji, na Češkem, v Estoniji, na Irskem, v Grčiji, Španiji, Franciji, na Hrvaškem, v Italiji, na Cipru, v Latviji, Litvi, Luksemburgu, na Malti, Nizozemskem, Poljskem, Portugalskem, v Romuniji in na Slovaškem.

ukinila svojo shemo za ruske in beloruske državljane, vendar jo še naprej izvaja za druge državljane⁶⁹.

Boj proti vplivu pandemije na korupcijo

Trend povečanih korupcijskih tveganj, povezanih s COVID-19, traja od leta 2020, pri čemer so med tveganimi področji še naprej izdajanje potrdil o cepljenju, testu ali preboleli boleznih v zvezi s COVID-19 ter javno naročanje medicinske zaščitne opreme. Pogostejša uporaba pospešenih in poenostavljenih postopkov javnega naročanja je pogosto povzročila kar neposredno oddajo javnih naročil ali nekonkurenčne postopke javnega naročanja. Za odkrivanje in preprečevanje korupcije v takih postopkih so države članice okrepile preglednost in spremljanje. Pristojni organi v več državah članicah so izvedli ciljno usmerjene revizije (v [Avstriji](#), na [Češkem](#), v [Sloveniji](#) in na [Portugalskem](#)) ali dejavnosti spremljanja (v [Litvi](#)). Računsko sodišče v [Belgiji](#) je izdalo posebno preglednico za povečanje preglednosti v zvezi z vladnimi podpornimi ukrepi.

2.3 Pluralnost in svoboda medijev

Neodvisni in svobodni mediji so varuhi demokracije. Svobodno in pluralno medijsko okolje je ključnega pomena za zaščito pravne države, saj zahteva odgovornost oblasti in institucij. Politični ali državni pritisk ali nadzor nad mediji ogroža svobodo govora in izražanja ter svobodo iskanja, sprejemanja in širjenja informacij. Svobodo medijev lahko ogrozita tudi nasprotje interesov in močno koncentriran trg, na katerem prevladuje le nekaj akterjev. V EU imajo države članice pozitivno obveznost, da novinarjem zagotovijo spodbudno okolje, zaščitijo njihovo varnost ter spodbujajo pluralnost in svobodo medijev. Zaradi izzivov na tem področju, ugotovljenih v prejšnjih poročilih o stanju pravne države, je bilo oblikovanih več nedavnih pobud EU, vključno s priporočilom o varnosti novinarjev in svežnjem ukrepov za obravnavanje zlorabljenih tožb za onemogočanje udeležbe javnosti.

Orodje za spremljanje pluralnosti medijev

Orodje za spremljanje pluralnosti medijev ocenjuje tveganja za svobodo in pluralnost medijev v vseh državah članicah, pri čemer se osredotoča na štiri področja – osnovno varstvo svobode medijev, pluralnost trga, politično neodvisnost in družbeno vključujočnost medijev⁷⁰. Najnovejši rezultati orodja za spremljanje pluralnosti medijev (MPM 2022) kažejo, da od leta 2021 na teh področjih ni bilo večjih sprememb, čeprav obstajajo določena odstopanja pri posameznih kazalnikih znotraj navedenih splošnih področij. Kazalnik, ki se nanaša na novinarski poklic in njegovo zaščito, se je nekoliko poslabšal. Kazalnik, ki se nanaša na preglednost lastništva medijev, se je izboljšal, potem ko je več držav članic začelo izvajati zakonodajo EU, ki ureja to področje. Koncentracija novičarskih medijev po vsej celini ohranja zelo visoko stopnjo tveganja, medtem ko pri politični neodvisnosti, ki ostaja na srednji stopnji tveganja, ni bilo nobenega napredka. Prvič je bila v orodju za spremljanje pluralnosti medijev uvedena splošna razvrstitev držav članic, združenih v pet stopenj

⁶⁹ Komisija je nadaljevala postopek za ugotavljanje kršitev proti Malti.

⁷⁰ Orodje za spremljanje pluralnosti medijev je pomemben vir podatkov za poročila Komisije o stanju pravne države. Gre za znanstveno in celostno orodje, ki dokumentira zdravje medijskih okvirov ter podrobno opredeljuje grožnje za pluralnost in svobodo medijev v državah članicah in nekaterih državah kandidatkah. Sofinancira ga EU, od leta 2013 oziroma 2014 pa ga neodvisno in redno izvaja Center za pluralnost in svobodo medijev. Komisija je uporabila tudi druge vire, kot sta svetovni indeks svobode medijev, ki ga objavlja organizacija Novinarji brez meja, in platforma Sveta Evrope za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev, kot je navedeno v poglavjih o državah.

tveganja, pri čemer Bolgarija, Grčija, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija in Slovenija veljajo za države z visokim tveganjem.

Krepitev neodvisnega delovanja medijskih regulatorjev

Nacionalni medijski regulatorji imajo pomembno vlogo pri ohranjanju pluralnosti medijev. Da bi to zagotovili, morajo biti funkcionalno in dejansko neodvisni, imeti dovolj virov ter izvajati svoja pooblastila nepristransko in pregledno. Vse države članice imajo sprejeto zakonodajo, ki določa pristojnosti in neodvisnost medijskih regulatorjev. Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah⁷¹, spremenjena leta 2018, vključuje seznam zahtev – neodvisnost od vlade, nepristranskost, preglednost, odgovornost, viri, imenovanje in razrešitev ter pritožbeni mehanizmi –, ki jih morajo države članice zagotoviti v zvezi s svojimi medijskimi organi. Od objave poročila o stanju pravne države za leto 2021 so [Ciper](#), [Estonija](#), [Francija](#), [Nizozemska](#), [Slovaška](#) in [Slovenija](#) sledili drugim državam članicam in sprejeli določbe za okrepitev neodvisnosti medijskih organov in/ali razširitev pristojnosti organov na nova področja. V drugih državah članicah so reforme še v obravnavi.

V nekaterih državah članicah kljub formalni posodobitvi pravnega okvira še vedno obstajajo pomisleki glede njegove učinkovitosti ali funkcionalne neodvisnosti regulatorjev v praksi. Nekateri od teh pomislekov so povezani z morebitnim neprimernim političnim vplivom na postopek imenovanja ali delovanje regulatorjev, drugi pa z nezadostnimi viri. Na [Madžarskem](#), kjer so zagotovljena zadostna sredstva ter podroben pravni okvir za ustanovitev in delovanje medijskega organa, je treba okrepiti njegovo funkcionalno neodvisnost. V [Sloveniji](#) je še vedno prisotno vprašanje, ali bo novi pravni okvir zagotavljal neodvisnost od političnega vmešavanja, izziv pa ostaja tudi celovito izvajanje obsežnih pristojnosti z razpoložljivimi viri. V [Španiji](#) nova zakonodaja avdiovizualnemu regulatorju dodeljuje nove pristojnosti, vendar še vedno obstajajo pomisleki glede njegovih virov. V [Romuniji](#) so še vedno prisotni pomisleki glede delovanja in proračuna nacionalnega avdiovizualnega sveta, zlasti glede sredstev, potrebnih za izboljšanje informacijskih sistemov⁷².

Izboljšave in ovire v zvezi s preglednostjo lastništva medijev

Preglednost lastništva medijev je neposredno povezana z njihovo svobodo in pluralnostjo, zlasti kadar lastništvo pomeni neposreden ali posreden nadzor ali pomemben vpliv na vsebino. Informacije o lastništvu uporabnikom omogočajo boljše presoje o vsebini. Evropski standardi⁷³ spodbujajo države članice, da sprejmejo posebne ukrepe na tem področju, kar je predvideno tudi v zakonodaji EU⁷⁴. Od zadnjega poročila je bila nova zakonodaja, ki povečuje preglednost lastništva medijev ali izboljšuje javno dostopnost informacij o lastništvu medijev, sprejeta na [Hrvaškem](#), [Cipru](#), v [Estoniji](#), [Grčiji](#), na [Poljskem](#), [Portugalskem](#) in v [Španiji](#). Zakoni za povečanje preglednosti lastništva medijev se obravnavajo v [Bolgariji](#) in na [Slovaškem](#). Praktični ukrepi za povečanje preglednosti so bili sprejeti v [Litvi](#), kjer je začel delovati poseben informacijski sistem pripravljavcev in razširjevalcev informacij javnega značaja.

⁷¹ Direktiva (EU) 2018/1808 z dne 14. novembra 2018.

⁷² Priporočila zadevajo ES, HU.

⁷³ Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership (Priporočilo CM/Rec(2018)11 Odbora ministrov državam članicam o pluralnosti medijev in preglednosti lastništva medijev).

⁷⁴ Člen 5(2) Direktive (EU) 2010/13/EU z dne 10. marca 2010, kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/1808 z dne 14. novembra 2018. Splošne (nesektorske) obveznosti glede preglednosti dejanskega lastništva obstajajo tudi v direktivah o preprečevanju pranja denarja (Direktiva (EU) 2018/843 z dne 30. maja 2018 in Direktiva (EU) 2015/849 z dne 20. maja 2015).

Nekatere države članice se pri izvajanju pravil srečujejo s posebnimi izzivi. Na [Češkem](#) je treba pravila za povečanje preglednosti dejanskega lastništva medijev, sprejeta leta 2021, še vedno v celoti izvajati, še vedno pa obstajajo pomisleki glede pomanjkanja popolne preglednosti lastništva in nasprotja interesov. Na [Nizozemskem](#) in v [Franciji](#) so še vedno prisotni izzivi v zvezi s preglednostjo lastništva medijev. V [Sloveniji](#) še vedno obstajajo izzivi pri ugotavljanju končne lastniške strukture določenih medijev⁷⁵.

Zaščita medijev pred političnimi pritiski in vplivi

Ranljivost in tveganja za pravno državo se povečajo, kadar so mediji podvrženi političnim pritiskom in vplivom, zlasti s strani javnih organov in vladajočih strank, kar spodkopava neodvisnost medijev. Pregledna in pravična pravila za dodeljevanje državnih oglaševalskih sredstev ter zaščitni ukrepi za preprečevanje politizacije javnih medijev so bili opredeljeni kot posebej pomembni. Drug način izvajanja političnega pritiska je povezan z izdajanjem dovoljenj.

— Zmanjševanje tveganj, povezanih s pomanjkanjem preglednosti in pravičnosti pri dodeljevanju državnih oglaševalskih sredstev

Državno oglaševanje vključuje vse uporabe državnega proračuna na vseh ravneh ali proračuna podjetij pod državnim nadzorom za namene oglaševanja in kampanj. Pomembno je, da je dodeljevanje sredstev pregledno in da poteka na podlagi pravičnih meril, da se prepreči tveganje, da bi se državno oglaševanje uporabljalo kot sredstvo političnega vpliva in povečevanja sredstev v korist določenih medijev. Medtem ko so težave še vedno prisotne v več državah članicah, pa je razvoj dogodkov v nekaterih drugih potekal v smeri poskusa reševanja posebnih pomislekov glede preglednosti državnega oglaševanja. Na [Hrvaškem](#) so bila sprejeta posodobljena pravila o preglednosti državnega oglaševanja, pri čemer so še vedno možne nekatere izboljšave. [Malta](#) in [Ciper](#) sta sprejela smernice, ki sicer niso vključene v zakonodajo, pri čemer prve določajo standarde za širjenje vladnega oglaševalskega in promocijskega gradiva, druge pa se nanašajo na kampanje ozaveščanja in oglaševanja, ki jih izvaja vladni urad za tisk in obveščanje. Vlada v [Avstriji](#) je napovedala razmislek zaradi pomislekov glede visoke porabe za državno oglaševanje, poštenosti in preglednosti dodeljevanja sredstev ter političnega vpliva v postopku⁷⁶.

— Varovanje neodvisnosti javnih medijev

Pravila o neodvisnem upravljanju in uredniški neodvisnosti javnih medijev so ključna za preprečevanje političnega vmešavanja v ta pomemben medijski sektor. Čeprav financiranje javne radiotelevizije in financiranje, dodeljeno radiodifuznim organizacijam za izpolnjevanje obveznosti te javne službe, ostaja v pristojnosti posameznih držav članic, če takšno financiranje ne vpliva neupravičeno na trgovino in konkurenco v EU⁷⁷, obstajajo evropski standardi in vodilna načela glede neodvisnosti, regulativnega in političnega okvira, financiranja, imenovanj, odgovornosti, upravljanja, preglednosti in odprtosti⁷⁸. Vse države članice imajo zakonodajne in institucionalne sisteme za urejanje javnih medijev, nekatere pa si prizadevajo okrepiti neodvisnost svojih javnih radiotelevizij. V [Bolgariji](#) se proučuje možnost spremembe zakona, s katero naj bi se podrobneje opredelile naloge javne službe in s tem povezano financiranje. V [Romuniji](#) se razpravlja o reformi zakona o javnih

⁷⁵ Priporočila zadevajo CZ, FR.

⁷⁶ Priporočila zadevajo BG, HR, HU, AT.

⁷⁷ Protokol (št. 29) o sistemu javne radiotelevizije v državah članicah, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije.

⁷⁸ [Council of Europe Recommendation CM/Rec\(2012\)1 on public service media governance](#) (Priporočilo Sveta Evrope CM/Rec(2012)1 o upravljanju javnih medijev).

radiotelevizijskih in radijskih družbah, katere cilj je bolj neodvisno in profesionalizirano upravljanje. V [Luksemburgu](#) je bil parlamentu predstavljen osnutek zakona za okrepitev neodvisnosti javnih medijev. Vendar pa v nekaterih državah članicah obstoječa pravila ne zagotavljajo zadostne neodvisnosti. Vprašanja, ki vzbujajo zaskrbljenost, vključujejo tveganje politizacije imenovanj in razrešitev vodij in članov upravnih odborov na [Češkem](#), [Slovaškem](#) in [Cipru](#), neodvisnost in upravljanje javnih medijev na [Malti](#) ter praktične izzive, s katerimi se v okviru obstoječih pravil srečujejo pri omejevanju političnega vpliva v [Sloveniji](#). Na [Poljskem](#) še vedno obstajajo pomisleki glede neodvisnosti javnih medijev, med drugim tudi glede zaščitnih ukrepov pri imenovanju na vodstvene položaje. V [Grčiji](#) javne medije sicer ureja strog pravni okvir, vendar obstajajo pomisleki glede morebitnega političnega vpliva pri imenovanju članov upravnega odbora. Na [Madžarskem](#) javni mediji delujejo v zapletenem institucionalnem sistemu, pri čemer se pojavljajo pomisleki glede uredniške neodvisnosti⁷⁹.

— *Politični pritisk in vpliv na medije z omejitvami pri izdaji dovoljenj in odločitvami v zvezi z njo*

Čeprav je v Evropski konvenciji o človekovih pravicah izrecno navedeno, da pravica do svobode izražanja državam ne preprečuje, da bi za radiodifuzijska in televizijska podjetja uvedle sistem izdajanja dovoljenj, je treba pri uveljavljanju te pravice upoštevati pluralnost medijskega prostora ter temeljiti na objektivnih in preglednih postopkih in merilih. Na [Poljskem](#) je predsednik na koncu izglasoval veto na predlog zakonodajnih sprememb, katerih namen je bil prepovedati koncesije za radiodifuzijo operaterjem, ki so pod nadzorom oseb, registriranih zunaj EGP. Vendar se dve televizijski postaji srečujeta z zelo dolgotrajnimi administrativnimi postopki za podaljšanje dovoljenja s strani regulatorja⁸⁰.

Dostop do informacij kot nujen pogoj za medije, civilno družbo in zaupanje javnosti

Pravica do dostopa do informacij, ki jih hranijo javni organi, je temeljnega pomena za delo novinarjev ter za civilno družbo in državljane na splošno. Od objave zadnjega poročila o stanju pravne države je na [Nizozemskem](#) začela veljati nova zakonodaja, ki omogoča širši in hitrejši dostop do javnih informacij. Na [Finskem](#) se izvajajo ukrepi za reformo zakona o odprtosti vladnih dejavnosti, da bi razširili z ustavo zagotovljen dostop do dokumentov. V [Španiji](#) poteka zakonodajno delo za okrepitev dostopa do informacij z reformo zakona o uradnih skrivnostih. Na [Danskem](#) potekajo politične razprave o odpravi nekaterih omejitev pravice do dostopa do informacij. V drugih državah članicah še vedno obstajajo nekateri praktični ali pravni pomisleki. V [Belgiji](#) bi lahko na pravico do dostopa do informacij in javnih dokumentov vplivala nedavna zakonodaja, ki uvaja nove razloge za zavrnitev in zamude pri obravnavanju zahtevkov za javne dokumente. V [Litvi](#) obstaja zaskrbljenost, da razlaga pravil o varstvu podatkov s strani organov novinarjem omejuje dostop do informacij. V [Avstriji](#) še vedno obstajajo izzivi, povezani z neobstojem celovitega in izvršljivega pravnega okvira za dostop do dokumentov in informacij javnega značaja, pri osnutku zakonodaje pa ni bilo napredka. Na [Malti](#) se novinarji še vedno srečujejo z ovirami pri zahtevah za dostop do informacij, ki jih hranijo javni organi. Na [Madžarskem](#) je bil dostop do informacij javnega značaja še naprej oviran zaradi „stanja nevarnosti“⁸¹.

⁷⁹ Priporočila zadevajo CZ, CY, HU, MT, PL, RO, SI, SK.

⁸⁰ Priporočila zadevajo PL. V zvezi s HU poteka postopek za ugotavljanje kršitev.

⁸¹ Priporočila zadevajo BE, DK, DE, EE, ES, LT, LU, MT, AT, FI.

Grožnje varnosti novinarjev

Novinarji se še naprej srečujejo z grožnjami in ovirami pri svojem delu, vključno s fizičnimi napadi, o katerih so poročali v več državah članicah Leta 2021 sta platforma Sveta Evrope za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev in platforma za kartiranje medijske svobode ugotovili znatno povečanje števila opozoril⁸², ki vključuje tudi povečanje števila spletnih napadov. Kršitve so vključevale verbalno nadlegovanje, pravne grožnje, fizične napade, napade na lastnino, napeljevanje, blatenje in cenzuro. Priporočilo Komisije iz leta 2021 o varnosti novinarjev vključuje ukrepe, ki se nanašajo na učinkovito in nepristransko preiskovanje in pregon kaznivih dejanj, neodvisne mehanizme odzivanja in podpore, dostop do prostorov in informacij, varnost med demonstracijami, usposabljanje ter spletno varnost in digitalno opolnomočenje.

Nekatere države članice so sprejele ali okrepile obstoječe ukrepe za izboljšanje varnosti novinarjev. V [Franciji](#) je zakonodaja priznala vlogo novinarjev na demonstracijah, odbor za stike med ministrstvom za notranje zadeve in mediji pa zdaj omogoča stalen dialog o varnosti na protestih ali demonstracijah. Na [Nizozemskem](#) vlada še naprej krepi, financira in razvija platformo „PersVeilig“ ter spodbuja tesno sodelovanje med tožilci, policijo in medijskimi deležniki. V [Nemčiji](#) deželni organi, tiskovni svet in drugi medijski deležniki trenutno razpravljajo o posodobitvi obstoječih načel ravnanja za medije in policijo, da bi obravnavali varnost novinarjev med protesti. V [Grčiji](#) pogosto poročajo o grožnjah in fizičnih napadih, vlada pa je pred kratkim sklenila memorandum o soglasju o zaščiti novinarjev. V drugih državah članicah bi si bilo treba bolj odločno prizadevati za ureditev razmer. Na [Hrvaškem](#) na poklicno okolje novinarjev vplivajo verbalni napadi na novinarje, tudi s strani politikov. V [Sloveniji](#) sovražno okolje, spletno nadlegovanje novinarjev in grožnje, ki so jim izpostavljeni, vzbujajo vse večjo zaskrbljenost. Na [Slovaškem](#) je bilo sprejetje predlagane zakonodaje o zaščiti novinarjev odloženo⁸³.

Nadaljujejo se kazenski postopki v primerih umorjenih novinarjev v EU. Na [Malti](#) je bil domnevni organizator umora novinarke Daphne Caruana Galizia obtožen sodelovanja pri umoru in hudodelskega združevanja, kazenski postopki pa še potekajo. Julija 2021 je bilo objavljeno ločeno poročilo javne preiskave umora, v katerem je bilo ugotovljeno, da država in njeni subjekti novinarke niso v celoti zaščitili pred dejanskimi in neposrednimi tveganji ter niso ukrepali, da bi preprečili njen umor. V poročilu je bil določen sklop priporočil, ki se nanašajo na pravno državo, vključno z medijskim prostorom v državi. Na [Slovaškem](#) poteka sojenje zaradi umora Jana Kuciaka in njegove zaročenke Martine Kušnírove, na [Nizozemskem](#) pa se je začelo sojenje zaradi umora novinarja Petra R. de Vriesa. [Grški](#) organi preiskujejo umor novinarja Giorgiosa Karaivaza aprila 2021.

Pravne grožnje in zlorabljeni sodni postopki za onemogočanje udeležbe javnosti

Strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti so posebna oblika nadlegovanja, ki se uporablja proti novinarjem in zagovornikom pravic, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti pri zadevah javnega interesa. Ta pojav se v EU vse bolj uveljavlja. Potrebni so učinkoviti zaščitni ukrepi, da se prepreči, da bi takšno nadlegovanje utišalo novinarje ter imelo zastraševalni učinek na svobodo medijev in svobodo izražanja. Obrekovanje je eden od

⁸² Platforma Sveta Evrope kaže 42-odstotno povečanje števila opozoril, medtem ko je platforma za kartiranje medijske svobode med letoma 2020 in 2021 zabeležila 72-odstotno povečanje števila opozoril v državah članicah EU, pri čemer je precejšen delež opozoril iz leta 2021 povezan s spletnim nadlegovanjem in napadi med protesti, povezanimi s COVID-19.

⁸³ Priporočila zadevajo EL, HR, SI, SK.

najpogostejših razlogov za vložitev strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti zoper novinarje.

Nekatere države članice so začele razpravljati ali razmišljati o uvedbi postopkovnih zaščitnih ukrepov in/ali spreminjajo svoje zakone o obrekovanju, da bi se spoprijele z grožnjo strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti. V [Litvi](#) se pripravljajo zakonodajne spremembe, ki bodo omogočile predčasno opustitev takih zadev, in sprememba kazenske odgovornosti za obrekovanje. Na [Irskem](#) je ministrstvo za pravosodje začelo pregled, na podlagi katerega so bila pripravljena priporočila za proučitev novega mehanizma za zaščito pred strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti, ki bi omogočal predčasno opustitev. Na [Malti](#) je vlada predlagala zakonodajne spremembe za reformo nekaterih postopkovnih vidikov zakona o obrekovanju. V [Italiji](#) so bile sicer zaporne kazni za obrekovanje po prelomni odločbi ustavnega sodišča iz leta 2021 večinoma odpravljene, vendar pa vse večja razširjenost primerov strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti ter kombinacija kazensko- in civilnopravnega obrekovanja vzbujata zaskrbljenost. Na [Slovaškem](#) so spremembe za znižanje kazni za obrekovanje še vedno v obravnavi. Na [Hrvaškem](#) je še vedno veliko število primerov zlorab pravnih postopkov zoper novinarje, kar ogroža obstoj manjših, lokalnih medijev in neodvisnih novinarjev. Še vedno se pojavljajo številni primeri takšnih tožb zoper novinarje s strani politikov ali javnih uslužbencev, vključno s sodniki. Na [Poljskem](#) je skupnost novičarskih medijev še vedno izpostavljena grožnjam, ki izhajajo iz strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti, za katere se zdi, da so večinoma usmerjene na novinarje, ki podrobno proučujejo ukrepe vlade⁸⁴.

2.4 Druga institucionalna vprašanja, povezana s sistemom zavor in ravnovesij

V demokraciji je institucionalni sistem zavor in ravnovesij neločljivo povezan s pravno državo. Z njim se zagotavlja sistem vzajemnega nadzora, pri čemer državni organi izvajajo medsebojni nadzor pri izvajanju svojih pooblastil. Posamezne države članice uporabljajo različne modele sistema zavor in ravnovesij v skladu s svojimi pravnimi in ustavnimi tradicijami, vse pa morajo uporabljati tak sistem, da zagotovijo spoštovanje pravne države in demokratičnih norm. Organizacije civilne družbe in neodvisni organi, kot so organi za enakost, varuh človekovih pravic in nacionalne institucije za človekove pravice, so nepogrešljiv element sistema zavor in ravnovesij v zdravi demokraciji, poskusi omejevanja prostora za njihovo delovanje pa lahko ogrozijo pravno državo.

Kakovost in vključujočnost zakonodajnega postopka

V skladu s trendom, ugotovljenim v poročilih o stanju pravne države za leti 2020 in 2021, je več držav članic še naprej izboljševalo kakovost zakonodajnega postopka. Izboljšanje udeležbe deležnikov, vključno z organizacijami civilne družbe, je lahko koristno za kakovost zakonodaje in preglednost postopka. [Bolgarija](#) je sprejela nova pravila za izboljšanje postopka priprave zakonodaje, [Španija](#) pa izvaja pobude za povečanje udeležbe javnosti pri oblikovanju politik. V [Estoniji](#) so prizadevanja osredotočena na vzpostavitev novih digitalnih platform za udeležbo javnosti pri postopku odločanja. V [Franciji](#) se je praksa javnih posvetovanj na ravni države dodatno okrepila in razširila na druga področja, vključno s pravosodnim sistemom. V [Luksemburgu](#) je bil predstavljen osnutek spremembe ustave za uvedbo zakonodajne pobude za državljane.

V več državah članicah neobstoj formalnega okvira za posvetovanje z deležniki ali njegova nezadostna uporaba v praksi še naprej povzročata zaskrbljenost. Na [Cipru](#) in [Malti](#) ni

⁸⁴ Priporočila zadevajo IE, HR, IT.

formaliziranega postopka za javna posvetovanja, ki imajo omejeno vlogo pri oblikovanju politik. V [Grčiji](#) se javno posvetovanje o osnutku zakonodaje pogosto organizira prepozno, da bi lahko nanj vplival prispevek organizacij civilne družbe in javnosti. V [Luksemburgu](#) in na [Slovaškem](#) splošna vključujočnost zakonodajnega postopka še naprej povzroča zaskrbljenost. V [Latviji](#) nekaj pomislekov vzbuja omejeno vključevanje organizacij civilne družbe na lokalni ravni. [Poljska](#) se je na podlagi svojega načrta za okrevanje in odpornost zavezala, da bo sprejela ukrepe za zagotovitev boljšega in stabilnejšega regulativnega okvira. Na [Madžarskem](#) se je zaradi neobstoja javnega posvetovanja v kombinaciji s skrajšanim zakonodajnim postopkom dodatno zmanjšala kakovost regulativnega okolja. V [Romuniji](#) še vedno obstaja zaskrbljenost zaradi redne uporabe izrednih vladnih odlokov in dejanskega stanja javnih posvetovanj v praksi, zlasti v zvezi s sprejemanjem učinkovitih nadaljnjih ukrepov v zvezi s predlogi, ki jih predloži civilna družba⁸⁵.

Spoznanja, pridobljena pri uporabi izrednih ukrepov in med pandemijo COVID-19

Nekatere države članice so spričo izzivov, ki jih je prinesel vnovični pojav pandemije COVID-19 jeseni in pozimi leta 2021, še naprej uporabljale izredne razmere, medtem ko je večina držav članic postopoma odpravila take ureditve in povezane omejitve temeljnih pravic. Številne države članice zdaj oblikujejo spoznanja na podlagi te izkušnje, v nekaterih primerih pa posodablja pravne okvire, da bi izboljšale pripravljenost na prihodnje krize. Na [Portugalskem](#) in [Švedskem](#) namenske strukture proučujejo, kako uvesti stalne pravne okvire za upravljanje izrednih razmer, podobna proučevanja pa se izvajajo tudi na [Nizozemskem](#). Na [Danskem](#) je vlada pregledala uporabo zakona o epidemijah, sprejetega februarja 2021, v zvezi z njo pa je bilo opravljeno tudi obsežno posvetovanje z deležniki. Na [Češkem](#) je ministrstvo za zdravje opravilo revizijo postopka sprejemanja ukrepov v zvezi s pandemijo, potem ko so sodišča razveljavila več takih ukrepov. V [Franciji](#) je državni svet namenil svojo letno študijo za leto 2021 izrednim razmeram ter pripravil predloge za boljšo opredelitev in organizacijo izrednih razmer.

Izredna pooblastila so se še naprej uporabljala tudi zunaj okvira pandemije COVID-19 v zvezi z drugimi krizami. [Madžarska](#) je po invaziji na Ukrajino v skladu s spremenjenimi ustavnimi določbami razglasila novo „stanje nevarnosti“. [Poljska](#) je uvedla izredne razmere na poljsko-beloruski meji, kar je pri deležnikih vzbudilo pomisleke glede ustavnosti in omejevanja temeljnih pravic. [Litva](#) je razglasila izredne razmere zaradi instrumentalizacije migracij v Belorusiji. Omejitve dela organov za spremljanje in novinarjev so sprožile kritike in bile postopoma odpravljene.

Vloga ustavnih sodišč v sistemu zavor in ravnovesij

Ustavna sodišča imajo ključno vlogo v sistemu zavor in ravnovesij ter jo opravljajo še naprej v okviru pandemije COVID-19. To velja za [Francijo](#), kjer je ustavno sodišče opredelilo meje izvršilnih in zakonodajnih pooblastil v izrednih zdravstvenih razmerah, ter [Nemčijo](#), [Španijo](#) in [Italijo](#), kjer so ustavna sodišča opravila ustavno presojo izrednih ukrepov, sprejetih za boj proti pandemiji COVID-19.

Ustavna sodišča so opravila nadzor tudi na drugih ključnih področjih, kot so volitve. Na [Portugalskem](#) je bilo ustavno sodišče pozvano, naj pregleda zakone o volitvah. Novo parlamentarno obdobje se je začelo po tem pregledu in poznejši ponovitvi glasovanja. Na [Cipru](#) potekajo dodatni strukturni razmisleki, pri čemer v parlamentu še vedno poteka razprava o ustanovitvi ustavnega sodišča.

⁸⁵ Priporočila zadevajo EE, CY, LV, LU, PT, RO.

V drugih državah članicah so nekatere odločitve ustavnih sodišč vzbudile pomisleke v zvezi s primarnostjo prava EU. V [Romuniji](#) se je vlada jasno zavezala načelu primarnosti prava EU, a še vedno so prisotni pomisleki zaradi izpodbijanja tega načela s strani ustavnega sodišča⁸⁶. V [Nemčiji](#) je Komisija po uradnih zavezah nemške vlade, s katerimi je bila jasno priznana primarnost prava EU, zaključila postopek za ugotavljanje kršitev v zvezi s sodbo nemškega ustavnega sodišča. Na [Poljskem](#) je ustavno sodišče izrecno izpodbijalo primarnost prava EU in opredelilo nekatere določbe Pogodb EU kot neustavne. Zato je Komisija začela postopek za ugotavljanje kršitev proti [Poljski](#), ki še poteka⁸⁷.

Nacionalne institucije za človekove pravice, varuhi človekovih pravic, organi za enakost in izvajanje odločb Evropskega sodišča za človekove pravice

Nacionalne institucije za človekove pravice⁸⁸, varuhi človekovih pravic, organi za enakost in drugi neodvisni organi še naprej opravljajo vlogo v nacionalnem sistemu zavor in ravnovesij. V nekaterih državah članicah se je status takih organov dodatno okreplil. Na [Švedskem](#) je januarja 2022 začela opravljati dejavnosti novo ustanovljena nacionalna institucija za človekove pravice. Na [Portugalskem](#) je bila izvedena reforma notranje strukture urada varuha človekovih pravic, da bi se bolje upošteval njegov mandat, v [Latviji](#) pa so bila spremenjena pravila o imenovanju varuha človekovih pravic. V [Belgiji](#) je zvezni inštitut za človekove pravice v prvih letih delovanja izdal številna mnenja in priporočila. Zagotavljanje ustreznih nadaljnjih ukrepov v zvezi z ugotovitvami neodvisnih institucij je pomemben del sistema učinkovitih zavor in ravnovesij⁸⁹.

Vendar nacionalne institucije za človekove pravice, varuhi človekovih pravic in organi za enakost potrebujejo strukturna jamstva za neodvisnost in zadostne vire, da lahko učinkovito delujejo, številni med njimi pa se še naprej srečujejo z izzivi. Na [Poljskem](#) ima varuh človekovih pravic, imenovan julija 2021, še naprej ključno vlogo pri zaščiti pravne države, čeprav omejeni viri omejujejo njegovo zmogljivost za ukrepanje. V [Litvi](#) zaskrbljenost vzbuja vprašanje, ali ima urad parlamentarnih varuhov človekovih pravic dovolj virov za izpolnjevanje svojega mandata, v zvezi z novim osnutkom zakonodaje pa so bile izražene kritike zaradi morebitnega negativnega vpliva na delo navedenega urada. Na [Madžarskem](#) so po vključitvi organa za enako obravnavanje v urad komisarja za temeljne pravice še vedno prisotni pomisleki glede neodvisnosti komisarja za temeljne pravice, marca 2022 pa je pododbor ZN za akreditacijo Svetovne zveze nacionalnih institucij za človekove pravice ohranil svoje priporočilo, naj se status madžarske nacionalne institucije za človekove pravice zniža na status B. Na [Hrvaškem](#) obstajajo izzivi glede sprejemanja nadaljnjih ukrepov v zvezi s priporočili varuhinje človekovih pravic in spremljanja njenih priporočil ter dostopa do

⁸⁶ Sodišče Evropske unije je v dveh sodbah odločilo, da tveganje disciplinskih sankcij nacionalnim sodiščem ne bi smelo preprečiti, da bi opustila uporabo odločb ustavnega sodišča, ki so v nasprotju s pravom EU (sodba Sodišča z dne 21. decembra 2021, Euro Box Promotion in drugi, združene zadeve C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 in C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034), ter da pravo EU nasprotuje vsakršni nacionalni ureditvi ali praksi, v skladu s katero bi se uveljavljala disciplinska odgovornost nacionalnih sodnikov za nespoštovanje takih odločb (sodba Sodišča z dne 22. februarja 2022, RS, C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99, točka 87). Opozoriti je treba, da je vrhovno kasacijsko sodišče Romunije izdalo več sodb, s katerimi je razveljavilo sodno prakso ustavnega sodišča glede sestave sodnih senatov in uveljavilo sodbo Sodišča Evropske unije z dne 21. decembra 2021 ter tako priznalo prevlado načela primarnosti prava EU.

⁸⁷ Sporočilo Komisije za medije IP/21/7070 z dne 22. decembra 2021. Glej oddelek 3.2 v nadaljevanju.

⁸⁸ Pariška načela ZN, ki jih je leta 1993 podprla generalna skupščina ZN (Rezolucija A/RES/48/134), določajo glavna merila, ki jih morajo izpolnjevati nacionalne institucije za človekove pravice. Te v rednih presledkih akreditira pododbor za akreditacijo Svetovne zveze nacionalnih institucij za človekove pravice.

⁸⁹ Priporočila zadevajo HR, NL, PL.

informacij. Več držav članic do zdaj ni ustanovilo institucije za človekove pravice v skladu s Pariškimi načeli ZN. Medtem ko postopki za to potekajo v [Italiji](#), na [Malti](#) in v [Romuniji](#), takih načrtov na [Češkem](#)⁹⁰ ni.

Pomemben kazalnik delovanja pravne države v posamezni državi so tudi rezultati glede izvrševanja vodilnih sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP). Zato pogloblja o državah prvič vključujejo sistematske kazalnike izvrševanja vodilnih sodb ESČP v vseh državah članicah⁹¹. Uspešnost posameznih držav članic je različna, na splošno pa približno 40 % vodilnih sodb ESČP v zvezi z državami članicami EU iz zadnjih deset let ni bilo izvršenih⁹².

Nacionalni sistemi zavor in ravnovesij v zvezi z uporabo vohunske programske opreme

Julija 2021 je organizacija Amnesty International skupaj s skupino preiskovalnih novinarjev razkrila, da je več vlad po vsem svetu uporabljalo posebno vsiljivo vohunsko programsko opremo, imenovano Pegasus. V EU so med tarčami bili novinarji, odvetniki, nacionalni politiki in poslanci Evropskega parlamenta. To vprašanje v zadnjem letu postaja vse pomembnejše⁹³: čeprav je povezano z nacionalno varnostjo, obstaja potreba po nacionalnem sistemu zavor in ravnovesij za zagotovitev zaščitnih ukrepov in spoštovanja temeljnih pravic. Na [Madžarskem](#) so se zaključile preiskave glede domnevne uporabe programske opreme za nadzor Pegasus v zvezi z odvetniki in novinarji, medtem ko neobstoja učinkovitega sodnega nadzora v zvezi z uporabo ukrepov za tajni nadzor zunaj kazenskih postopkov vzbujajo pomisleke. Na [Poljskem](#) tožilstvo ni začelo preiskav, kljub trditvam o domnevni uporabi programske opreme Pegasus in podobne vohunske programske opreme za nadzor. V [Franciji](#) je javno tožilstvo v Parizu začelo kazensko preiskavo domnevne uporabe vohunske programske opreme za nadzor, zlasti v zvezi z novinarji. V [Španiji](#) je bila uporaba programske opreme Pegasus in povezane vohunske programske opreme za nadzor predmet preiskave varuha človekovih pravic in sodnih postopkov. Čeprav so države članice pristojne za zagotavljanje nacionalne varnosti, morajo pri tem uporabljati ustrezno pravo EU, vključno s sodno prakso Sodišča Evropske unije. Za pravno državo je treba v zvezi z uporabo takih orodij v varnostnih službah držav članic izvajati zadosten nadzor, da se pri uporabi v celoti spoštuje pravo EU, vključno s temeljnimi pravicami, kot so varstvo osebnih podatkov, varnost novinarjev in svoboda izražanja. Pri uporabi sredstev za nadzor pri kazenskih preiskavah je treba spoštovati tudi procesne pravice, vključno s pravicami obtoženca. Zato je potreben zanesljiv institucionalni sistem zavor in ravnovesij za zagotovitev delovanja, sodelovanja in vzajemnega nadzora državnih organov, da bi posamezni državni organ izvajal pooblastila pod nadzorom drugih državnih organov.

Organizacije civilne družbe kot ključni akterji za pravno državo

Organizacije civilne družbe in zagovorniki človekovih pravic imajo ključno vlogo kot nadzorniki pri preprečevanju kršitev načela pravne države ter dejavno prispevajo k spodbujanju pravne države, demokracije in temeljnih pravic na terenu. Pravo EU⁹⁴,

⁹⁰ Priporočila zadevajo CZ, IT, LT, MT, PL, RO, SI.

⁹¹ Sprejetje ukrepov, potrebnih za izvršitev sodb ESČP, nadzoruje Odbor ministrov Sveta Evrope.

⁹² Skupno poročilo European Implementation Network in Democracy Reporting International z naslovom „Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts’ Judgments and the Rule of Law“ (Zamujena in odrečena pravica: neupoštevanje sodb evropskih sodišč in pravne države).

⁹³ Evropski parlament je ustanovil poseben preiskovalni odbor (PEGA) za obravnavo uporabe vohunske programske opreme za nadzor Pegasus in drugih podobnih tehnologij v EU.

⁹⁴ Sodba z dne 18. junija 2020, Komisija/Madžarska, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, točki 112 in 113.

dopolnjeno z evropskimi standardi⁹⁵, določa ključne zahteve za zagotovitev, da lahko organizacije civilne družbe delujejo brez neupravičenega vmešavanja. Ob prihodu več milijonov ljudi, ki bežijo pred vojaško agresijo Rusije, v EU je imela civilna družba ključno vlogo pri njihovem sprejemu v zadevnih državah članicah ter zagotavljanju osnovnih potrebščin in storitev, vključno s psihološko in zdravstveno podporo.

V več državah članicah se sprejemajo ukrepi za izboljšanje položaja organizacij civilne družbe. V [Bolgariji](#) je začel delovati Svet za razvoj civilne družbe, ki je bil ustanovljen za podporo organizacijam civilne družbe. V [Romuniji](#) se organizacije civilne družbe srečujejo z izzivi, vendar se načrtuje poenostavitev postopkov za registracijo nevladnih organizacij. Na [Švedskem](#) se izvaja pregled okvirnih pravil o delovanju in financiranju organizacij civilne družbe. Na [Malti](#) so se obravnavali obstoječi pomisleki glede dostopa organizacij civilne družbe do financiranja. Medtem ko v večini držav članic obstaja podporno in spodbudno okolje za civilno družbo, prostor civilne družbe pa še vedno velja za „odprtega“⁹⁶, se organizacije civilne družbe v nekaterih državah članicah še naprej spopadajo z izzivi. Med njimi so lahko obremenjujoči postopki za registracijo, težave pri dostopu do financiranja, omejevalna zakonodaja ter nezadostna zaščita pred napadi in grožnjami, vključno s strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti in kampanjami blatenja. Na [Irskem](#) niso bile odpravljene pravne ovire za financiranje civilne družbe, v [Nemčiji](#) pa ureditev za davčno oprostitev organizacij civilne družbe še vedno povzroča zaskrbljenost, vendar bi se lahko obravnavala s prihodnjimi reformami. V [Sloveniji](#) se je civilna družba soočala z izzivi v zvezi z negativnimi narativi, obravnavana pa so bila vprašanja v zvezi s financiranjem in omejitvami svobode zbiranja. Na [Češkem](#) je prisotnih še nekaj pomislekov glede dostopa organizacij civilne družbe do javnega financiranja, na [Slovaškem](#) pa so organizacije, ki se ukvarjajo z vprašanji v zvezi z enakostjo spolov in pravicami LGBTIQ oseb, še vedno izključene iz javnih shem subvencij. Vlada na [Cipru](#) je sprejela ukrepe za boljšo podporo civilni družbi in izboljšanje komuniciranja z javnimi organi. V [Italiji](#) so postopki za registracijo organizacij civilne družbe še vedno zapleteni. V [Grčiji](#) nekatere zahteve glede registracije še vedno veljajo za nesorazmerne, državni svet pa še izvaja pregled obstoječe zakonodaje. V [Španiji](#) so bili izraženi pomisleki glede zakona o varnosti državljanov, med drugim jih je izrazila civilna družba, zato parlament zdaj pripravlja reformo navedenega zakona. V [Franciji](#) so sicer bili sprejeti novi zakoni za izboljšanje finančnega okolja za združenja, vendar je več deležnikov izrazilo zaskrbljenost v zvezi z vplivom zakona o načelih republike na državljanski prostor⁹⁷.

V nekaterih državah članicah so sistematične omejitve z morebitnim zastraševalnim učinkom dodatno zmanjšale zmožnost delovanja civilne družbe. Na [Poljskem](#) se je državljanski prostor še poslabšal, nedavni osnutek zakonodaje pa bi lahko imel dodaten negativen vpliv. Na [Madžarskem](#) se neodvisna civilna družba še naprej spopada s pritiskom, organizacije, ki zastopajo LGBTIQ skupnost, so tarče kampanj blatenja, ki jih izvaja vlada, pojavljajo pa se tudi vprašanja glede vloge države pri financiranju civilne družbe⁹⁸.

⁹⁵ Glej zlasti Priporočilo Rec(2007)14 Odbora ministrov Sveta Evrope o pravnem statusu nevladnih organizacij v Evropi.

⁹⁶ V skladu z oceno zaveznitva CIVICUS (nevladna organizacija). Ocene so razvrščene v pet kategorij: odprt, zožen, oviran, zatrt in zaprt. V primerjavi z letom 2021 se je ocena za dve državi članici poslabšala z „odprt“ na „zožen“, ocena za eno pa z „zožen“ na „oviran“.

⁹⁷ Priporočila zadevajo DE, IE, EL, SE.

⁹⁸ Priporočila zadevajo HU, PL.

3. RAZVOJ IN UKREPI NA RAVNI EU

3.1 Dialog in nadaljnji ukrepi v zvezi s poročilom o stanju pravne države

Medinstitucionalni dialog

Svet je nadaljeval prakso organiziranja letnega dialoga o pravni državi na podlagi poročila o stanju pravne države. Predsedstvo Sveta je septembra 2021 organiziralo horizontalno razpravo v Svetu za splošne zadeve o splošnem razvoju pravne države. V navedenem svetu sta novembra 2021⁹⁹ in aprila 2022¹⁰⁰ potekali tudi razpravi o posameznih državah, osredotočeni na ustreznost razvoja dogodkov, poudarjen v poglavju o državah poročila o stanju pravne države. Ciljno usmerjene razprave o temah, povezanih s pravno državo, so potekale tudi v Svetu za pravosodje, kjer so si ministri decembra 2021 izmenjali mnenja o vplivu pandemije COVID-19 na delovanje sodišč, marca 2022 pa so razpravljali o vprašanju dostopa do odvetnika in pravni državi. Države članice so pokazale jasno zanimanje za izmenjavo dosežkov in najboljših praks ter za to, da bi z vključevanjem in konstruktivno prispevale k preprečevanju težav.

Evropski parlament je še naprej organiziral razprave o pravni državi. Od julija 2021 je sprejel več resolucij o pravni državi ter bolj specifičnih vprašanjih, kot sta svoboda medijev in civilna družba¹⁰¹. Sprejel je tudi posebno resolucijo o poročilu o stanju pravne države za leto 2021¹⁰², v kateri je pozdravil zlasti zavezanost vključevanju specifičnih priporočil za države članice. V resoluciji je ponovil prejšnja priporočila, zlasti v zvezi s potrebo po opredelitvi orodij, ki se lahko uporabijo, če se pomanjkljivosti ne odpravijo, ter znova izrazil svojo podporo medinstitucionalnemu sporazumu o mehanizmu EU za demokracijo, pravno državo in temeljne pravice. Komisija ceni sodelovanje z Evropskim parlamentom ter je jasno sporočila, da ima medinstitucionalno sodelovanje osrednjo vlogo pri krepitvi zmogljivosti EU za spremljanje in ohranjanje pravne države. Tudi odločitev o vključitvi priporočil v poročilo za leto 2022 je bila sprejeta na podlagi poziva Evropskega parlamenta.

Tudi Evropski parlament je organiziral razprave o posameznih državah, zlasti v Skupini za spremljanje demokracije, pravne države in temeljnih pravic, ki deluje v okviru Odbora Evropskega parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE). Skupina za spremljanje je opravila nadzorne misije v Bolgariji, na Malti, na Slovaškem in v Sloveniji ter organizirala razprave o ugotovitvah. Poleg razprave o primarnosti prava EU je

⁹⁹ Razprava je bila osredotočena na ključni razvoj dogodkov na Hrvaškem, v Italiji, na Cipru, v Latviji in Litvi.

¹⁰⁰ Razprava je bila osredotočena na ključni razvoj dogodkov v Luksemburgu, na Madžarskem, Malti, Nizozemskem in v Avstriji.

¹⁰¹ Resolucije Evropskega parlamenta z dne 10. marca 2022 o pravni državi in posledicah sodbe Sodišča Evropske unije (P9_TA(2022)0074); z dne 8. marca 2022 o krčenju prostora za civilno družbo v Evropi (P9_TA(2022)0056); z dne 16. decembra 2021 o temeljnih pravicah in pravni državi v Sloveniji, zlasti zamudi pri imenovanju evropskih delegiranih tožilcev (P9_TA(2021)0512); z dne 15. decembra 2021 o vplivu organiziranega kriminala na lastna sredstva EU in poneverbo sredstev EU, s posebnim poudarkom na deljenem upravljanju, z revizijskega in nadzornega vidika (P9_TA(2021)0501); z dne 11. novembra 2021 o krepitvi demokracije ter svobode in pluralnosti medijev v EU: zloraba civilnopравnih in kazenskopравnih ukrepov za utišanje novinarjev, nevladnih organizacij in civilne družbe (P9_TA(2021)0451).

¹⁰² Resolucija Evropskega parlamenta z dne 19. maja 2022 o poročilu Komisije o pravni državi za leto 2021 (P9_TA(2022)0212).

Evropski parlament sprejel resolucijo, v kateri je pozval k sprejetju dodatnih ukrepov za obravnavanje pomislekov glede pravne države na Poljskem in Madžarskem¹⁰³.

Razprava o pravni državi na ravni EU se je nadaljevala tudi v okviru *ad hoc* skupine Evropskega ekonomsko-socialnega odbora (EESO) za temeljne pravice in pravno državo¹⁰⁴ ter komisije Odbora regij za državljanstvo, upravljanje ter institucionalne in zunanje zadeve¹⁰⁵. EESO je novembra 2021 organiziral konferenco, osredotočeno na prispevek civilne družbe k mehanizmu pravne države.

Dialog z organi in deležniki v državah članicah

Komisija je nadaljevala sodelovanje na nacionalni ravni v državah članicah. Kot nadaljnji ukrep v zvezi s poročilom iz leta 2021 so bila organizirana dvostranska srečanja na politični in tehnični ravni za razpravo o ključnih reformah. Nacionalni parlamenti imajo ključno vlogo pri ohranjanju pravne države kot zakonodajalci in zagotavljanju odgovornosti izvršilne oblasti, razprave v zvezi s poročilom iz leta 2021 pa so bile pomembna tema obiskov nacionalnih parlamentov, ki so jih opravili komisarji¹⁰⁶.

Mreža kontaktnih točk za pravno državo zagotavlja odprt kanal za redno izmenjavo med Komisijo in državami članicami. Mreža se še naprej redno sestaja zaradi priprave letnega poročila o stanju pravne države ter vse bolj deluje kot forum za izmenjavo najboljših praks in informacij o načrtovanih reformah ali reformah, ki se izvajajo, na nacionalni ravni.

Komisija bo še naprej krepila dialog z deležniki in organi v državah članicah, med drugim s poudarkom na nadaljnjih ukrepih v zvezi s priporočili iz tega poročila.

Dialog s civilno družbo in podpora civilni družbi na ravni EU

Civilna družba je še naprej ključna partnerica Evropske komisije pri pripravi letnega poročila o stanju pravne države. Komisija je poleg velikega števila pisnih prispevkov, ki jih je prejela od civilne družbe, in srečanj, ki jih je opravila v okviru obiskov držav, organizirala tudi horizontalna srečanja z več ključnimi mrežami organizacij civilne družbe in drugimi ključnimi sogovorniki¹⁰⁷. Te mreže so pripravile skupna priporočila o postopku za poročilo o stanju pravne države¹⁰⁸. Civilna družba ima lahko pomembno vlogo tudi pri nadaljnjih

¹⁰³ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 5. maja 2022 o tekočih zaslišanjih v skladu s členom 7(1) PEU v primeru Poljske in Madžarske (P9_TA(2022)0204); Evropski parlament je od 20. julija 2021 sprejel skupno tri resolucije o pravni državi na Poljskem in Madžarskem: resolucijo z dne 21. oktobra 2021 o krizi pravne države na Poljskem in primarnosti prava EU (P9_TA(2021)0439); resolucijo z dne 16. septembra 2021 o medijski svobodi in slabšanju stanja pravne države na Poljskem (P9_TA(2021)0395); resolucijo z dne 8. julija 2021 o kršitvah prava EU in pravic državljanov LGBTIQ na Madžarskem zaradi sprejetih zakonodajnih sprememb v madžarskem parlamentu (P9_TA(2021)0362).

¹⁰⁴ *Ad hoc* skupina za temeljne pravice in pravno državo je horizontalni organ EESO, ki deluje kot forum, v katerem se evropske organizacije civilne družbe srečujejo in si izmenjujejo ocene glede stanja na področju temeljnih pravic, demokracije in pravne države v državah članicah.

¹⁰⁵ Pristojnosti komisije CIVEX vključujejo ustavne zadeve, upravljanje, boljšo pripravo zakonodaje, subsidiarnost in sorazmernost.

¹⁰⁶ Letno poročilo 2021 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti ter o odnosih z nacionalnimi parlamenti.

¹⁰⁷ Mreža za človekove pravice in demokracijo, Agencija za temeljne pravice, Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice in Civil Society Europe.

¹⁰⁸ [European Partnership for Democracy, Civil society recommendations: how the Commission can improve the credibility, inclusiveness and impact of the Rule of Law Report](#) (Priporočila civilne družbe: kako lahko Komisija izboljša verodostojnost, vključevanje in vpliv poročila o stanju pravne države).

ukrepih v zvezi s poročilom, Komisija pa bo take ukrepe s civilno družbo na nacionalni ravni izvajala v sodelovanju s predstavništvu Komisije in Agencijo za temeljne pravice.

Komisija je v okviru programa Državljeni, enakost, pravice in vrednote okrepila prizadevanja za podporo organizacijam civilne družbe, zlasti manjšim lokalnim, ki se spopadajo s posebnimi omejitvami. Skoraj tretjina razpoložljivega proračuna programa (1,55 milijarde EUR) je izrecno namenjena organizacijam civilne družbe, pri čemer je treba vsaj 40 % tega zneska nameniti lokalnim in regionalnim organizacijam civilne družbe. Poleg podpore za specifične projekte so na voljo tudi nekatera nepovratna sredstva za podporo krepitvi zmogljivosti teh organizacij, financiranje njihovih tekočih stroškov in razvoj.

Komisija je še naprej zavezana proučevanju, kako povečati sodelovanje civilne družbe, strokovnih mrež in drugih deležnikov v razpravi o pravni državi na nacionalni ravni in ravni EU. To velja za pripravo poročila in nadaljnje ukrepe v zvezi z njim. Na splošno bo Komisija v okviru nadaljnjih ukrepov v zvezi s Konferenco o prihodnosti Evrope proučila načine, kako povečati obseg svojega dela na področju pravne države za bolj neposredno vključevanje državljanek in državljanov.

3.2 Mednarodno sodelovanje

Pravna država je ključno vodilno načelo za delovanje EU zunaj meja. Je v središču delovanja EU na svetovni ravni, pri čemer je prednostna naloga sodelovati s partnerji za varstvo in spodbujanje človekovih pravic ter okrepitev demokracij po vsem svetu. EU in njene države članice so največje podpornice demokracije na svetu. Ruska invazija na Ukrajino poudarja potrebo po krepitvi naših ukrepov za spodbujanje in varovanje naših vrednot, zglede delovanje in sodelovanje z mednarodnimi partnerji, na primer v forumih ZN in Sveta Evrope. Komisija in več držav članic so prispevale k zavezam vrha za demokracijo, ki ga je gostil predsednik Združenih držav Amerike, za spodbujanje demokratičnih vrednot po vsem svetu ter vodijo prizadevanja za njihovo izvedbo v letu ukrepanja.

EU je odločna zagovornica človekovih pravic, demokracije in pravne države po vsem svetu, kar dokazuje akcijski načrt EU za človekove pravice in demokracijo za obdobje 2020–2024¹⁰⁹, ter upošteva cilje trajnostnega razvoja¹¹⁰. V neposrednem sosedstvu ključne zahteve za članstvo v EU, določene s „københavnskimi merili“, vključujejo pravno državo, ki je ključna za to, da lahko države kandidatke in potencialne države kandidatke uresničijo svojo evropsko perspektivo, ter revidirano metodologijo širitve, v skladu s katero je pravna država v središču pristopnega procesa. EU si bo še naprej prizadevala za usklajen pristop pri sodelovanju s kandidatkami, potencialnimi kandidatkami in državami v sosedstvu ter pri vseh zunanjih ukrepih na dvostranski, regionalni in večstranski ravni. EU redno obravnava vprašanja s področja pravne države v dialogih o človekovih pravicah, ki jih opravlja s partnerskimi državami in na večstranski ravni, zlasti v okviru Organizacije združenih narodov.

Ohranjanje pravne države na svetovni ravni vključuje krepitev sodelovanja z mednarodnimi in regionalnimi organizacijami¹¹¹ v zvezi z vprašanji pravne države. Pravna država, demokracija in človekove pravice so še naprej ključne prednostne naloge za sodelovanje med

¹⁰⁹ [Akcijski načrt EU za človekove pravice in demokracijo za obdobje 2020–2024.](#)

¹¹⁰ [Cilji trajnostnega razvoja.](#)

¹¹¹ Kot so Združeni narodi, Svet Evrope, Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) ter Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE).

EU in Svetom Evrope¹¹². V okviru tega je EU obnovila svojo zavezo za zaščito in spodbujanje neodvisne civilne družbe ter zaščito zagovornikov človekovih pravic in svobodnih medijev. Zavezanost EU doslednemu in usklajenemu spoštovanju, varstvu in uresničevanju človekovih pravic, demokracije in pravne države na vseh področjih njenega zunanjega delovanja ter podpiranju sistema ZN za človekove pravice kot temelja zunanjega delovanja EU je prav tako ključno vodilno načelo za sodelovanje EU v forumih ZN. Mednarodne organizacije, zlasti ključni organi Sveta Evrope¹¹³, so še vedno pomembni partnerji pri pripravi poročila in ohranjanju pravne države v Evropi, Komisija pa bo še naprej tesno sodelovala z njimi.

Komisija namerava na podlagi svojih tesnih odnosov s Svetom Evrope in drugimi mednarodnimi organi dodatno okrepiti ta ključni element za svoje delo na področju pravne države.

3.3 Ukrepi EU za ohranjanje pravne države

Letno poročilo o stanju pravne države je preventiven mehanizem, namenjen izboljšanju stanja pravne države v vsej EU, ozaveščanju o izzivih in olajševanju rešitev v zgodnji fazi za preprečitev poslabšanja stanja. Dopolnjuje več drugih mehanizmov in instrumentov na ravni EU, od katerih ima vsak svoj namen. Ta oddelek vsebuje pregled ustreznih ukrepov in mehanizmov.

Sodna praksa Sodišča Evropske unije na področju pravne države se je še naprej usklajevala. Sodišče Evropske unije je odločalo o številnih predlogih za sprejetje predhodne odločbe, ki so jih predložila nacionalna sodišča. V sodbi z dne 6. oktobra 2021¹¹⁴ je pojasnilo tri vrste primerov, v katerih lahko nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, opusti predložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe Sodišču Evropske unije, kadar obravnava vprašanje glede razlage prava EU¹¹⁵. V drugi zadevi je odločilo, da pravo EU nacionalnemu vrhovnemu sodišču preprečuje, da bi razglasilo predlog za sprejetje predhodne odločbe za nezakonitega, ker zadevna vprašanja niso upoštevna ali nujna¹¹⁶. Odločilo je še, da zaradi primarnosti prava EU tveganje disciplinskih sankcij nacionalnim sodiščem ne bi smelo preprečiti, da opustijo uporabo odločb ustavnega sodišča, ki so v nasprotju s pravom EU¹¹⁷.

Sodišče Evropske unije še naprej proučuje primere kršitev, ki jih predloži Komisija. Kadar se njegove začasne odredbe ne upoštevajo, Komisija od Sodišča Evropske unije zahteva, da

¹¹² [Sklepi Sveta o prednostnih nalogah EU pri sodelovanju s Svetom Evrope v obdobju 2020–2022](#).

¹¹³ Beneška komisija, Skupina držav proti korupciji (GRECO), Parlamentarna skupščina Sveta Evrope (PACE), Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP).

¹¹⁴ Sodba z dne 6. oktobra 2021, Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

¹¹⁵ Sodišče je opredelilo tri primere, v katerih nacionalnim sodiščem, ki odločajo na zadnji stopnji, ni treba predložiti predloga za sprejetje predhodne odločbe, v zadevi Cilfit (sodba z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi, C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335): (i) vprašanje ni upoštevno za rešitev spora, (ii) Sodišče je zadevno določbo prava EU že razložilo in (iii) pravilna razlaga prava EU je tako očitna, da ne dopušča nikakršnega razumnega dvoma. Kadar pa vprašanje glede razlage prava EU ni povezano z nobenim od navedenih primerov, mora sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, zadevo predložiti Sodišču.

¹¹⁶ Sodba z dne 23. novembra 2021, IS, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

¹¹⁷ Sodba z dne 21. decembra 2021, Euro Box Promotion in drugi, združene zadeve C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 in C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034.

naloži finančne kazni¹¹⁸. Komisija še naprej izpolnjuje svojo vlogo varuhinje Pogodb EU, pri čemer je po potrebi začela postopke za ugotavljanje kršitev za obravnavo specifičnih kršitev načela pravne države¹¹⁹.

V Svetu se nadaljuje postopek za spoštovanje skupnih vrednot EU, določen v členu 7 PEU, v zvezi s [Poljsko](#) in [Madžarsko](#). Na podlagi tega postopka lahko Svet ugotovi obstoj jasnega tveganja resne kršitve vrednot Unije in sprejme nadaljnje ukrepe v zvezi s takimi tveganji. Svet je februarja 2022 opravil zaslišanje v zvezi s [Poljsko](#), maja 2022 v zvezi z [Madžarsko](#), decembra 2021 pa v zvezi s splošnim stanjem v obeh državah članicah¹²⁰.

Spoštovanje pravne države je še naprej osnovni pogoj za ustrezno upravljanje sredstev EU. Uredba o splošnem režimu pogojenosti¹²¹ je namenjena zaščiti dobrega finančnega poslovanja proračuna Unije in finančnih interesov Unije pred kršitvami načel pravne države. Komisija od 1. januarja 2021, ko se je začela uporabljati uredba o splošnem režimu pogojenosti, spremlja stanje v vseh državah članicah in je sprejela smernice za uporabo navedene uredbe¹²². Sodišče Evropske unije je v sodbah z dne 16. februarja 2022¹²³ potrdilo skladnost uredbe s Pogodbama EU. Komisija je aprila 2022 prvič začela formalni postopek na podlagi uredbe o splošnem režimu pogojenosti v zvezi z Madžarsko¹²⁴.

Uredba o skupnih določbah¹²⁵, ki je začela veljati 1. julija 2021, zagotavlja povezan okvir za zaščito več skladov EU. V skladu z njo morajo države članice v okviru horizontalnih omogočitvenih pogojev vzpostaviti učinkovite mehanizme za zagotovitev skladnosti programov, ki jih podpirajo skladi, in njihovega izvajanja s pravicami in načeli iz Listine o temeljnih pravicah, vključno s pravico do učinkovitega pravnega sredstva ter poštenega sojenja pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem, ki je bila pred tem določena v pravu. Države članice morajo zagotoviti izpolnitev horizontalnega omogočitvenega pogoja pri pripravi programa in med celotnim programskim obdobjem.

Številna vprašanja, povezana s pravno državo – zlasti v zvezi z uspešnostjo pravosodnih sistemov, bojem proti korupciji ter kakovostjo in vključujočnostjo postopka priprave zakonodaje –, so vključena tudi v evropski semester, če imajo navedeni vidiki makroekonomski pomen ter vplivajo na poslovno okolje, naložbe, gospodarsko rast in delovna mesta. Za obravnavo več ustreznih specifičnih priporočil za države v okviru semestra s konkretnimi reformami in naložbami na področju pravne države je Komisija razpravljala z več državami članicami in se z njimi dogovorila o konkretnih mejnikih v okviru nacionalnih načrtov za okrevanje na podlagi mehanizma za okrevanje in odpornost, ki jih je Svet nato uradno odobril.

¹¹⁸ Sodišče je 27. oktobra 2021 Poljski naložilo plačilo dnevne denarne kazni v višini 1 milijona EUR, dokler ne bo v celoti izpolnila začasnih odredb iz sklepa z dne 14. julija 2021, ki se nanaša zlasti na delovanje disciplinskega senata vrhovnega sodišča Poljske.

¹¹⁹ Zlasti se je Komisija 22. decembra 2021 odločila začeti postopek za ugotavljanje kršitev zoper Poljsko zaradi resnih pomislekov glede ustavnega sodišča Poljske in njegove nedavne sodne prakse, ki izpodbija primarnost prava EU.

¹²⁰ Komisija je začela postopek iz člena 7 PEU zoper Poljsko leta 2017, Evropski parlament pa zoper Madžarsko leta 2018.

¹²¹ Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 z dne 16. decembra 2020 (UL L 433I, 22.12.2020, str. 1).

¹²² Smernice o uporabi Uredbe o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije, C(2022) 1382 final.

¹²³ Glej zadevi C-156/21 in C-157/21. Sodišče Evropske unije je 16. februarja 2022 izdalo sodbi ter zavrnilo tožbi Poljske in Madžarske za razglasitev ničnosti uredbe o splošnem režimu pogojenosti.

¹²⁴ Komisija je 27. aprila 2022 prvič začela fazo postopka iz člena 6(1) uredbe o splošnem režimu pogojenosti.

¹²⁵ Uredba (EU) 2021/1060 z dne 24. junija 2021.

Komisija je v pomladanskem svežnju evropskega semestra 2022 Svetu predlagala pripravo dodatnih priporočil v zvezi s pravno državo za dve državi članici¹²⁶. Državam članicam zagotavlja tudi tehnično podporo, zlasti v okviru instrumenta za tehnično podporo, da bi se izboljšali učinkovitost, kakovost in neodvisnost javne uprave in pravosodnih sistemov. V okviru letnega pregleda stanja na področju pravosodja v EU¹²⁷ še naprej spodbuja reforme pravosodja. Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2022 prvič vključuje podatke raziskav o tem, kaj podjetja menijo o uspešnosti na področju zaščite naložb v različnih državah članicah¹²⁸. Rezultati kažejo, da so upravno ravnanje, stabilnost in kakovost postopka priprave zakonodaje ter učinkovitost sodišč in zaščita lastnine ključni dejavniki, ki so primerljivo pomembni za prepričanost o zaščiti naložb. Evropski semester in pregled stanja na področju pravosodja dopolnjujeta poročilo o stanju pravne države ter se v njem po potrebi upoštevata.

Svoboda in pluralnost medijev sta postala pomembno področje ukrepanja na ravni EU. V akcijskem načrtu za evropsko demokracijo ter akcijskem načrtu za medijski in avdiovizualni sektor iz leta 2020 je bila napovedana vrsta pobud za podporo svobodi in pluralnosti medijev ter njuno zaščito. Komisija je septembra 2021 predstavila priporočilo državam članicam o varnosti novinarjev¹²⁹. Aprila 2022 je sprejela sveženj ukrepov za zaščito novinarjev in organizacij civilne družbe pred zlorabami pravnih postopkov (strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti)¹³⁰. Poleg tega pripravlja evropski akt o svobodi medijev.

4. ZAKLJUČKI IN NASLEDNJI KORAKI

Pravna država je ključna za stabilno, odporno, pravično in demokratično politično, gospodarsko in družbeno okolje v vsej EU. Ključna je za dobro delovanje enotnega trga in celotno Unijo. Poleg tega odraža želje in vrednote Evropejk in Evropejcev, zapisane v členu 2 Pogodbe. Komisija je kot varuhinja Pogodb EU in primarnosti prava EU zavezana zaščiti in spodbujanju pravne države. Dinamično in v prihodnost usmerjeno EU, ki prehaja na okolju prijaznejšo, bolj digitalno in socialno pravičnejšo družbo, je treba še naprej graditi na trdnih temeljih. Ruska invazija na Ukrajino poudarja pritisk, pod katerim so naše dragocene vrednote EU. Za zaščito naših državljanek in državljanov ter njihovih pravic je treba pravno državo odločno in dosledno varovati po vsej EU.

Letno poročilo o stanju pravne države je pomemben del prizadevanj za spodbujanje in zaščito pravne države v EU na nacionalni in evropski ravni. To poročilo ob upoštevanju stalnega vključevanja držav članic in sodelovanja z njimi kaže, da so številne države članice še naprej izvajale pomembne reforme na področju pravne države za reševanje izzivov, opredeljenih v prejšnjih izdajah poročila. Vseeno pa so v zvezi z nekaterimi državami članicami še vedno prisotni pomembni pomisleki.

¹²⁶ [Evropski semester 2022 – pomladanski sveženj](#).

¹²⁷ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2022 je bil objavljen 19. maja 2022: [Pregled stanja na področju pravosodja v EU](#).

¹²⁸ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2022, slike 54 in 55.

¹²⁹ Priporočilo Komisije z dne 16. septembra 2021 o zagotavljanju zaščite, varnosti in opolnomočenja novinarjev in drugih medijskih delavcev v Evropski uniji (C(2021) 6650 final).

¹³⁰ Predlog direktive o zaščiti oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi ali zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti) (COM(2022) 177 final z dne 27. aprila 2022) ter Priporočilo Komisije o zaščiti novinarjev in zagovornikov človekovih pravic, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi in zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti) (C(2022) 2428 z dne 27. aprila 2022).

S to tretjo izdajo sta poročilo o stanju pravne države ter povezani cikel razprav z državami članicami, vključno z nacionalnimi parlamenti, Evropskim parlamentom in Svetom dobro uveljavljena praksa. V skladu s preventivno naravo poročila so priporočila, ki so letos vanj prvič vključena, namenjena zagotavljanju podpore državam članicam pri njihovih reformah. V nekaterih primerih priporočila usmerjajo države članice k sprejemanju ukrepov za obravnavo specifičnih pomislekov, izraženih v tem poročilu.

Komisija je pripravila to poročilo na podlagi stalnega dialoga z državami članicami, hkrati pa je v celoti ohranila politično odgovornost za svojo oceno in izdana priporočila. V naslednji izdaji bosta predstavljena razvoj dogodkov in ocena izvajanja priporočil.

Komisija na začetku novega letnega cikla dialoga o pravni državi Svet in Evropski parlament poziva k nadaljevanju splošnih razprav in razprav o posameznih državah na podlagi tega poročila, pri čemer naj se priložnost za priporočila izkoristi za dodatno proučitev izvajanja. Komisija pozdravlja tudi nadaljnjo razpravo na nacionalni ravni s sodelovanjem nacionalnih parlamentov, civilne družbe in drugih ključnih akterjev, pa tudi na evropski ravni z večjo državljansko udeležbo. Države članice poziva, naj učinkovito obravnavajo izzive, opredeljene v poročilu, in jim je pripravljena pomagati pri prizadevanjih za izvedbo priporočil iz poročila.