



V Bruseli 30. 9. 2020
COM(2020) 580 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

**Správa o právnom štáte 2020
Situácia v oblasti právneho štátu v Európskej únii**

{SWD(2020) 300-326}

*Právny štát pomáha chrániť ľudí pred nadvládou mocných.
Je zárukou tých najzákladnejších práv a slobôd v bežnom živote.
Umožňuje nám vyjadrovať svoje názory a získavať informácie z nezávislej tlače.*

predsedníčka Ursula von der Leyenová, Správa o stave Únie 2020

1. Úvod

Európska únia je založená na súbore spoločných hodnôt, medzi ktoré patria základné práva, demokracia a právny štát¹. Tieto hodnoty sú základom našich spoločností a našej spoločnej identity. Žiadna demokracia nemôže prosperovať bez nezávislých súdov, ktoré zaručujú ochranu základných práv a občianskych slobôd, ani bez aktívnej občianskej spoločnosti a slobodných a pluralitných médií. Celosvetovo sa uznáva, že EÚ má v týchto oblastiach veľmi prísne normy². Tieto prísne normy sa však nie vždy uplatňujú rovnako, je možné ich zlepšiť a okrem toho vždy existuje riziko zvrátenia dosiahnutého pokroku. Ochrana našich základných hodnôt je spoločnou zodpovednosťou všetkých inštitúcií a členských štátov EÚ, pričom každý by si mal plniť svoju úlohu.

*Čo je to právny štát?*³

Právny štát je zakotvený v článku 2 Zmluvy o Európskej únii ako jedna zo spoločných hodnôt pre všetky členské štáty. Podľa tejto zásady všetky subjekty verejnej moci vždy konajú v rámci obmedzení stanovených zákonom, v súlade s hodnotami demokracie a základnými právami, ako aj pod kontrolou nezávislých a nestranných súdov. Právny štát zahŕňa zásady, ako sú zákonnosť implikujúca transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralistický postup prijímania zákonov; právna istota; zákaz svojvôle výkonnej moci; účinná súdna ochrana nezávislými a nestrannými súdmi, účinné súdne preskúmanie vrátane dodržiavania základných práv; deľba moci a rovnosť pred zákonom. Tieto zásady boli uznané v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva. Okrem toho Rada Európy vypracovala normy a vydala stanoviská a odporúčania, ktoré poskytujú osvedčené usmernenia na podporu a presadzovanie právneho štátu.

Zásada právneho štátu je ustálenou zásadou. Aj keď členské štáty majú rôzne národné identity, právne systémy a tradície, základný význam právneho štátu je v celej EÚ rovnaký. Dodržiavanie zásad právneho štátu je nevyhnutné na to, aby občania a podniky dôverovali verejným inštitúciám, a tieto kľúčové zásady podporujú občania vo všetkých členských štátoch⁴. Právny štát má priamy vplyv na život každého občana. Je základným predpokladom na zabezpečenie rovnosti pred zákonom a ochrany práv občanov EÚ. Má zásadný význam

¹ Článok 2 Zmluvy o Európskej únii. Únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a dodržiavania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Tieto hodnoty sú spoločným znakom členských štátov a ich spoločností, v ktorých prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť medzi ženami a mužmi.

² World Justice Project – Rule of Law index (Index právneho štátu); Svetové ekonomické fórum – *The Global Competitiveness Report* (Správa o globálnej konkurencieschopnosti); Transparency International – Index vnímania korupcie; Reportéri bez hraníc – svetový rebríček slobody tlače.

³ Pozri COM(2019) 163 „Ďalšie posilnenie právneho štátu v Únii: súčasný stav a možné nasledujúce kroky“ a COM(2019) 343 „Posilnenie právneho štátu v Únii: koncepcia pre prijatie opatrení“. Obzvlášť dôležitá je aj nedávna judikatúra Európskeho súdneho dvora.

⁴ Osobitný prieskum Eurobarometra č. 489 – právny štát.

pre vykonávanie právnych predpisov a politík EÚ a je ústredným prvkom Únie rovnosti, príležitostí a sociálnej spravodlivosti. Mimoriadne okolnosti v roku 2020 priniesli ďalšie výzvy, pokiaľ ide o práva občanov, a pri riešení pandémie COVID-19 sa museli uplatniť určité obmedzenia našich slobôd, ako je sloboda pohybu, sloboda zhromažďovania alebo sloboda podnikania. Dodržiavanie zásad právneho štátu sa opiera o účinné vnútroštátne systémy brzd a protiváh, ktoré sú kľúčom k zabezpečeniu toho, aby sa naše práva v takýchto prípadoch obmedzovali iba v nevyhnutnej, primeranej a časovo limitovanej miere pod dohľadom národných parlamentov a súdov.

Posilnenie právneho štátu: priorita v záujme účinného fungovania Únie

Európska únia je založená na právnom štáte. Ohrozením právneho štátu sa spochybňuje právny, politický a hospodársky základ EÚ. Nedostatky v jednom členskom štáte majú vplyv na ostatné členské štáty a EÚ ako celok. Dodržiavanie zásad právneho štátu je primárnou zodpovednosťou každého členského štátu, ale bez ohľadu na to, kde sa problémy s právnym štátom objavia, Únia má spoločný záujem na ich riešení a zohráva v ňom úlohu. Na dodržiavanie zásad právneho štátu spočíva aj fungovanie vnútorného trhu, spolupráca v oblasti spravodlivosti založenej na vzájomnej dôvere a uznávaní, ako aj ochrana finančných záujmov Únie, ako nedávno zdôraznila Európska rada⁵. Ak má EÚ úspešne prejsť udržateľnou a odolnou obnovou, je nevyhnutné, aby jej nástroje mohli fungovať v prostredí, ktoré je zakotvené v právnom štáte.

Právny štát je dôležitou témou pre EÚ aj za jej hranicami. EÚ bude naďalej presadzovať dôsledný a súdržný prístup medzi tým, aké politiky v oblasti právneho štátu uplatňuje vnútorne, a tým, ako právny štát začleňuje do spolupráce s prístupujúcimi a susednými krajinami, ako aj do celej vonkajšej činnosti EÚ, a to na bilaterálnej, regionálnej a multilaterálnej úrovni.

EÚ sa riadi univerzálnymi hodnotami a zásadami zakotvenými v Charte OSN a v medzinárodnom práve a v súlade s cieľmi udržateľného rozvoja⁶ neochvejne obhajuje ľudské práva, demokraciu a právny štát na celom svete, ako sa preukázalo v novom Akčnom pláne EÚ pre ľudské práva a demokraciu na roky 2020 – 2024⁷. Presadzovanie právneho štátu na globálnej úrovni zahŕňa posilnenie spolupráce v otázkach právneho štátu s medzinárodnými a regionálnymi organizáciami, ako je Organizácia Spojených národov, Rada Európy a Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe.

V poslednom desaťročí EÚ vyvinula a otestovala niekoľko podporných nástrojov na presadzovanie zásad právneho štátu⁸. Závažné výzvy v oblasti právneho štátu v niektorých členských štátoch vyvolali ďalšie diskusie na úrovni EÚ a jednotlivých štátov o tom, ako posilniť schopnosť EÚ riešiť takéto situácie. Komisia vo svojom oznámení z júla 2019 navrhla, aby EÚ a jej členské štáty zintenzívnili presadzovanie silnej politickej a právnej kultúry podporujúcej právny štát a aby vytvorili nástroje, ktoré zabránia vzniku alebo prehĺbovaniu problémov v oblasti právneho štátu⁹.

⁵ Závety Európskej rady zo 17. – 21. júla 2020: „*Finančné záujmy Únie sa musia chrániť v súlade so všeobecnými zásadami zakotvenými v zmluvách Únie, a to najmä s hodnotami uvedenými v článku 2 ZEÚ [Zmluvy o Európskej únii]. Európska rada zdôrazňuje, že je dôležité chrániť finančné záujmy Únie. Takisto zdôrazňuje, že je dôležité dodržiavať zásady právneho štátu.*“

⁶ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

⁷ JOIN(2020) 5 final.

⁸ Súbor nástrojov na podporu právneho štátu na úrovni EÚ. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

⁹ Pozri oznámenia Komisie citované v poznámke pod čiarou č. 3.

Európsky mechanizmus právneho štátu

V politických usmerneniach predsedníčky von der Leyenovej sa uvádza zámer vytvoriť komplexný dodatočný mechanizmus právneho štátu, ktorý sa stane základným kameňom pri plnení spoločného záväzku EÚ a členských štátov posilniť právny štát. Tento mechanizmus má fungovať ako ročný cyklus podpory právneho štátu a predchádzania vzniku alebo prehĺbovaniu problémov. Zameriava sa na zlepšenie porozumenia a informovanosti o otázkach a významnom vývoji v oblastiach, ktoré majú priamy vplyv na dodržiavanie zásad právneho štátu, ako je justičný systém, protikorupčný rámec, pluralita a sloboda médií a ďalšie inštitucionálne otázky spojené so systémom brzd a protiváh. Identifikovanie výziev členským štátom uľahčí hľadanie riešení na ochranu právneho štátu v spolupráci a vzájomnej podpore s Komisiou, inými členskými štátmi a zainteresovanými stranami, ako je napríklad Benátska komisia.

Tento prístup je založený na úzkom dialógu s vnútroštátnymi orgánmi a zainteresovanými stranami, ktorý zabezpečuje transparentnosť a objektívne a nestranné pokrýva všetky členské štáty. Na základe toho sa každý rok vypracuje správa o právnom štáte, ktorá zahŕňa 27 kapitol s posúdeniami jednotlivých členských štátov. Tento mechanizmus právneho štátu posilňuje a dopĺňa ďalšie nástroje EÚ, ktoré motivujú členské štáty, aby vykonávali štrukturálne reformy v oblastiach jeho pôsobnosti, vrátane porovnávacieho prehľadu EÚ v oblasti justície¹⁰, európskeho semestra¹¹ a v súčasnosti aj nástroja Next Generation EU. Tieto nástroje by využívali posúdenia uvedené vo výročnej správe ako referenčné východisko. Ostatné prvky v súbore nástrojov EÚ na podporu právneho štátu sa budú v prípade potreby naďalej využívať na účinnú a primeranú reakciu na výzvy v oblasti právneho štátu¹².

Mechanizmus právneho štátu bude okrem prehľbovania spoločného porozumenia prostredníctvom dialógu poskytovať rámec pre podporu Komisie členským štátom a vnútroštátnym zainteresovaným stranám pri riešení problémov v oblasti právneho štátu. Štrukturálne reformy sa podporujú viacerými nástrojmi a finančnými prostriedkami, ktoré poskytujú technickú pomoc a financovanie projektov v oblasti verejnej správy, spravodlivosti, boja proti korupcii a pluralite médií. Na projekty s európskym rozmerom sú k dispozícii aj osobitné a priame granty pre občiansku spoločnosť a siete (ako je justičná sieť alebo sieť novinárov). Pre reformy by boli prínosom aj odborné znalosti uznávaných medzinárodných orgánov, najmä Rady Európy, ako aj výmeny s odborníkmi z praxe z iných členských štátov.

Prehĺbenie práce EÚ v oblasti právneho štátu si vyžaduje úzku a nepretržitú spoluprácu medzi inštitúciami EÚ a členskými štátmi. Hlavným cieľom európskeho mechanizmu právneho štátu je stimulovať medziinštitucionálnu spoluprácu a nabádať všetky inštitúcie EÚ, aby prispievali v súlade so svojimi príslušnými inštitucionálnymi úlohami. To je z hľadiska fungovania európskeho mechanizmu právneho štátu zásadne dôležité a v dlhodobom záujme

¹⁰ Porovnávací prehľad EÚ v oblasti justície je výročný komparatívny informačný nástroj, ktorého účelom je pomôcť EÚ a členským štátom zlepšiť účinnosť ich vnútroštátnych justičných systémov poskytovaním objektívnych, spoľahlivých a porovnateľných údajov o viacerých ukazovateľoch dôležitých z hľadiska posudzovania efektívnosti, kvality a nezávislosti justičných systémov vo všetkých členských štátoch.

¹¹ Otázky týkajúce sa právneho štátu sa v rámci európskeho semestra posudzujú v rozsahu, v akom majú vplyv na podnikateľské prostredie, investície, hospodársky rast a zamestnanosť.

¹² Európsky mechanizmus právneho štátu by sa mal odlišovať od iných nástrojov, ako sú postupy podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ alebo postupy v prípade porušenia povinností.

Európskeho parlamentu¹³ aj Rady¹⁴. Tento cieľ sleduje aj jeho spoločný a objektívny základ, ktorý zohľadňuje rovnako mierou všetky členské štáty. Komisia bude s radosťou podporovať úsilie, ktoré v súčasnosti prebieha v oboch inštitúciách, a to aj v nadväznosti na pripravované uznesenie Európskeho parlamentu¹⁵. Európsky mechanizmus právneho štátu pomôže zefektívniť diskusie o právnom štáte na úrovni EÚ a posilniť medziinštitucionálnu spoluprácu v pravidelnom ročnom cykle, do ktorého sa zapojí Európsky parlament a Rada a ktorý umožní prijatie štruktúrovaných a cielených nadväzujúcich opatrení a nadviazanie spolupráce s národnými parlamentmi.

Mechanizmus právneho štátu je súčasťou širšieho úsilia na úrovni EÚ o posilnenie hodnôt demokracie, rovnosti a dodržiavania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Doplní ho súbor nadchádzajúcich iniciatív vrátane akčného plánu pre európsku demokraciu, obnovennej stratégie vykonávania Charty základných práv a cielených stratégií na riešenie potrieb najzraniteľnejších skupín v našich spoločnostiach s cieľom podporiť spoločnosť, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť.

Prvá správa o právnom štáte¹⁶

Touto správou vrátane jej 27 kapitol, v ktorých sa uvádza posúdenie jednotlivých členských štátov, chce Komisia stanoviť prvé kľúčové prvky situácie v členských štátoch, z ktorých bude môcť vychádzať nový cyklus mechanizmu právneho štátu a budúce správy.

Posúdenie uvedené v kapitolách o 27 krajinách, ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou tejto správy o právnom štáte, bolo vypracované v súlade s rozsahom pôsobnosti a metodikou prediskutovanými s členskými štátmi¹⁷. Posúdenie bolo zamerané na štyri hlavné piliere: justičný systém, protikorupčný rámec, pluralita médií a iné inštitucionálne systémy brzd a protiváh. Pre každý pilier sa v metodike pripomenuli ustanovenia právnych predpisov EÚ, ktoré sú relevantné pre posúdenie. Odkazuje sa aj na stanoviská a odporúčania Rady Európy, ktoré poskytujú užitočné usmernenia. Tieto štyri oblasti boli v rámci prípravného procesu identifikované ako kľúčové vzájomne prepojené piliere na zabezpečenie právneho štátu. Účinné justičné systémy a silné inštitucionálne systémy brzd a protiváh sú základom dodržiavania zásad právneho štátu v našich demokraciách. Právne predpisy a silné inštitúcie však nestačia. Právny štát si vyžaduje priaznivé prostredie založené na rešpektovaní nezávislosti súdnictva, účinných protikorupčných politikách, slobodných a pluralitných médiách, transparentnej a vysoko kvalitatívnej verejnej správe a slobodnej a aktívnej občianskej spoločnosti. Preventívne politiky a kampane na miestnej úrovni zvyšujú informovanosť občanov a udržiavajú zásady právneho štátu medzi prioritami agendy. Investigatívni novinári, nezávislé médiá a kontrola zo stany občianskej spoločnosti sú nevyhnutné na vyvodzovanie zodpovednosti voči subjektom s rozhodovacími právomocami.

Táto správa je výsledkom úzkej spolupráce s členskými štátmi, a to na politickej úrovni v Rade, ako aj prostredníctvom politických a technických dvojstranných stretnutí, a opiera sa o rôzne zdroje. Táto metodika sa stane súčasťou každoročného postupu mechanizmu

¹³ Uznesenie z 25. októbra 2016 s odporúčaniami pre Komisiu o zriadení mechanizmu EÚ pre demokraciu, právny štát a základné práva; uznesenie zo 14. novembra 2018 o potrebe komplexného mechanizmu EÚ na ochranu demokracie, právneho štátu a základných práv.

¹⁴ V záveroch predsedníctva Rady pre všeobecné záležitosti z novembra 2019 sa zdôraznilo, že správy Komisie by mohli slúžiť ako základ pre každoročný dialóg Rady o právnom štáte. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14173-2019-INIT/sk/pdf>.

¹⁵ Zriadenie mechanizmu EÚ pre demokraciu, právny štát a základné práva [2020/2072(INL)].

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

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

právneho štátu. Bola zriadená sieť vnútroštátnych kontaktných miest pre právny štát, ktoré majú pomáhať pri zavádzaní mechanizmu a jeho metodiky a pôsobiť ako nepretržitý komunikačný kanál. Uskutočnili sa dve stretnutia tejto siete. Do procesu prípravy správy sa zapojili všetky členské štáty, ktoré začiatkom mája poskytli písomné príspevky¹⁸ a od mája do júla sa zúčastnili na špecializovaných virtuálnych návštevách krajín¹⁹. Počas týchto návštev krajín Komisia rokovala o vývoji v oblasti právneho štátu s vnútroštátnymi orgánmi členských štátov vrátane súdnych a nezávislých orgánov, orgánov presadzovania práva, ako aj s ďalšími zainteresovanými stranami, ako sú združenia novinárov a občianska spoločnosť. Pred prijatím tejto správy dostali členské štáty príležitosť poskytnúť aktuálne informácie o kapitole týkajúcej sa ich krajiny.

Uskutočnili sa aj ciele konzultácie so zainteresovanými stranami, ktoré poskytli cenné prierezové aj špecifické príspevky pre jednotlivé krajiny od rôznych agentúr EÚ, európskych sietí, vnútroštátnych a európskych organizácií občianskej spoločnosti a profesijných združení a medzinárodných a európskych aktérov²⁰. Patrí medzi ne Agentúra pre základné práva, Európska sieť súdnych rád, Európska sieť predsedov najvyšších súdov EÚ, Európska sieť národných inštitúcií pre ľudské práva (ENNHRI), Rada európskych advokátskych komôr (CCBE), Rada Európy, Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE) a Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD), ako aj národné a medzinárodné organizácie občianskej spoločnosti a novinárov.

Kapitoly o jednotlivých krajinách sa opierajú o kvalitatívne posúdenie vykonané Komisiou, ktoré sa zameriava na syntézu významného vývoja od januára 2019 s úvodným stručným faktickým opisom právneho a inštitucionálneho rámca relevantného pre každý pilier. V posúdení sa uvádzajú tak výzvy, ako aj pozitívne aspekty vrátane osvedčených postupov. Komisia zabezpečila koherentný a rovnocenný prístup uplatňovaním rovnakej metodiky a preskúmaním rovnakých tém vo všetkých členských štátoch, pričom postupovala primerane k situácii a vývoju. Cieľom kapitol o jednotlivých krajinách nie je poskytnúť vyčerpávajúci opis všetkých relevantných prvkov situácie v oblasti právneho štátu v členských štátoch, ale prezentovať významný vývoj²¹. Na základe tejto prvej skúsenosti a vývoja situácie v členských štátoch sa v budúcich rokoch môžu do správy zahrnúť alebo ďalej rozvíjať ďalšie relevantné aspekty.

Posúdenie odkazuje aj na požiadavky práva EÚ vrátane rozhodnutí Európskeho súdneho dvora. Okrem toho užitočný referenčný rámec pre normy a najlepšie postupy poskytujú aj odporúčania a stanoviská Rady Európy. Rada Európy ďalej prispela k posúdeniu v kapitolách o jednotlivých krajinách tým, že poskytla prehľad svojich nedávnych stanovisk a správ týkajúcich sa členských štátov EÚ²².

Posúdenie obsiahnuté v správe o právnom štáte vychádza z tohto procesu dialógu, konzultácií a odborných príspevkov. Ponúka solídny a dobre zdokumentovaný základ pre diskusiu a ďalšiu prácu s Európskym parlamentom a Radou. Európsky mechanizmus právneho štátu sa má v medziinštitucionálnych diskusiách a dialógu s členskými štátmi ďalej vyvíjať a zlepšovať ako kolektívny zdroj vedomostí a spúšťač podpory EÚ.

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

¹⁹ Podrobnejšie informácie o návštevách krajín sa nachádzajú v kapitolách o jednotlivých krajinách.

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

²¹ Príklady prvkov, ktoré sa tento rok neskúmali systematicky, sa týkajú mechanizmov zodpovednosti za presadzovanie práva, úlohy a nezávislosti verejnoprávnych médií, ako aj opatrení prijatých s cieľom zabezpečiť, aby verejné orgány účinne vykonávali právne predpisy, a zabrániť zneužívaniu administratívnych právomocí.

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

Pandémia COVID-19: záťažový test odolnosti právneho štátu

Kríza spôsobená ochorením COVID-19 priniesla okrem bezprostredného vplyvu na zdravie a hospodárstvo širokú škálu výziev pre spoločnosť, konkrétnejšie pre verejnú správu a právne a ústavné systémy. Ukázalo sa, že táto kríza je v reálnom živote záťažovým testom odolnosti vnútroštátnych systémov v krízových situáciách. Všetky členské štáty prijali výnimočné opatrenia na ochranu verejného zdravia a väčšina z nich vyhlásila určitú formu núdzového stavu alebo udelila mimoriadne právomoci na základe ústavných ustanovení alebo zákonov o ochrane verejného zdravia. Zmena alebo pozastavenie obvyklého vnútroštátneho systému brzd a protiváh môže predstavovať osobitné výzvy pre právny štát, pričom tento vývoj sa v niektorých členských štátoch stal hlavnou témou verejnej diskusie. Komisia preto pozorne monitorovala uplatňovanie núdzových opatrení, čo sa v príslušných prípadoch odrazilo v kapitolách o jednotlivých krajinách.

Komisia zdôraznila, že reakcie na krízu musia rešpektovať naše základné zásady a hodnoty stanovené v zmluvách. Medzi kľúčové kritériá posudzovania núdzových opatrení patrilo, či boli opatrenia časovo obmedzené, či boli zavedené záruky, aby boli opatrenia nevyhnutne potrebné a primerané, a či bolo možné zachovať parlamentný a súdny dohľad, ako aj kontrolu zo strany médií a občianskej spoločnosti²³. Po zmiernení najpálčivejšej fázy krízy sa pozornosť sústredila na spôsob, akým sa tieto právomoci obmedzili alebo postupne zrušili. Keďže pandémia ešte stále prebieha, vo viacerých členských štátoch sú naďalej zavedené núdzové režimy alebo núdzové opatrenia. Preto bude potrebné, aby Komisia pokračovala v monitorovaní. Situáciu skúmajú aj medzinárodné organizácie²⁴ a Európsky parlament požiadal Benátsku komisiu o stanovisko k opatreniam prijatým v členských štátoch a k ich vplyvu na demokraciu, právny štát a základné práva²⁵.

Reakcie na krízu ukázali celkovo silnú odolnosť vnútroštátnych systémov. V mnohých členských štátoch súdy preskúmali núdzové opatrenia a uskutočnili sa politické a právne diskusie o tom, či boli uplatnené núdzové režimy odôvodnené a primerané, či boli rozhodnutia zákonné a či sa použili správne postupy a nástroje. Z prebiehajúceho monitorovania Komisie a diskusií na vnútroštátnej úrovni už vyplynulo niekoľko zistení a úvah, ktoré môžu ďalej prispieť k vnútroštátnym diskusiám a zlepšiť právnu a politickú reakciu.

Prvá úvaha sa týka kultúry právneho štátu a úrovne dôvery v systém brzd a protiváh v členských štátoch. To sa týka najmä vzájomného pôsobenia medzi vnútroštátnymi inštitúciami a ich lojálnej spolupráce, úlohy parlamentnej kontroly a možností zachovať pre občanov pravidlá konzultácií a transparentnosti. Pandémia COVID-19 poukázala na to, aké dôležité je zabezpečiť, aby naliehavé a účinné rozhodovanie potrebné na ochranu verejného zdravia nevedlo k obchádzaniu zavedeného systému brzd a protiváh – vrátane parlamentov – najmä vtedy, keď majú opatrenia vplyv na základné slobody a práva obyvateľstva ako celku.

²³ Rada Európy poskytla užitočné usmernenia, ktoré kritériá treba zvážiť. Patrí medzi ne to, či sa právne predpisy a mimoriadne režimy prijali v súlade s uplatniteľnými postupmi, či núdzový stav a núdzové opatrenia sú prísne časovo obmedzené, či sú mimoriadne právomoci úzko vymedzené, či je „uvolňovanie“ systému brzd a protiváh obmedzené a primerané a nakoľko sa uskutočňuje nevyhnutná parlamentná kontrola výkonnej moci. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>

a [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

²⁴ Pozri napríklad dokument Benátskej komisie Rady Európy „Dodržiavanie demokracie, ľudských práv a zásad právneho štátu počas núdzových stavov – úvahy“ z 26. mája 2020, CDL-PI(2020)005rev.

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

Druhá úvaha sa týka jej dôsledkov na prácu médií a občianskej spoločnosti pri vykonávaní demokratickej kontroly. Keď sa mimoriadnymi právomocami znižuje inštitucionálna kontrola subjektov s rozhodovacou právomocou, o to viac sa zvyšuje význam kontroly verejných rozhodnutí médiami a občianskou spoločnosťou. V niektorých členských štátoch však médiá a občianska spoločnosť čelili novým prekážkam. Takéto situácie okrem iného prispeli k šíreniu dezinformácií a zníženiu dôvery vo verejné orgány, čo poškodzuje právny štát²⁶.

Tretia úvaha sa týka odolnosti justičného systému. Základným prvkom právneho štátu je prístup k nezávislému súdu a súdnemu preskúmaniu. Čiastočné zatvorenie vnútroštátnych súdov, ktoré konajú aj ako súdy Únie pri uplatňovaní práva EÚ, odhalilo závažne slabé miesto. Niekoľko členských štátov prijalo opatrenia na zníženie vplyvu pandémie a bolo schopných opätovne začať pojednávania podľa pravidiel dodržiavania fyzického odstupu alebo prostredníctvom videokonferencií. Pandémia vo viacerých členských štátoch podnietila aj digitalizáciu konaní.

V týchto úvahách sa odrážajú širšie diskusie o právnom štáte vo viacerých členských štátoch týkajúce sa odolnosti ich vnútroštátnych systémov²⁷. V tomto zmysle pandémie COVID-19 dala pocítiť, ako právny štát priamo ovplyvňuje každodenný život ľudí.

2. Kľúčové aspekty situácie právneho štátu v členských štátoch

Ústavné, právne a politické systémy členských štátov vo všeobecnosti odrážajú prísne normy právneho štátu. Kľúčové zásady právneho štátu – zákonnosť, právna istota, zákaz svojvôle výkonnej moci, účinná súdna ochrana zo strany nezávislých a nestranných súdov vrátane dodržiavania základných práv, deľby moci a rovnosti pred zákonom – sú zakotvené vo vnútroštátnych ústavách a premietnuté do právnych predpisov. Objavujú sa však aj závažné výzvy, ktoré testujú odolnosť záruk právneho štátu a vyplávajú na povrch nedostatky.

Pokiaľ ide o štyri piliere, na ktorých je mechanizmus založený, v nasledujúcich štyroch oddieloch sa zdôrazňuje viacero významných spoločných tém a trendov, osobitné výzvy a pozitívny vývoj²⁸. Uvádzajú sa v nich príklady vývoja v členských štátoch, ktoré obzvlášť vynikajú v rámci posúdenia všetkých 27 členských štátov obsiahnutého v kapitolách o jednotlivých krajinách²⁹. Cieľom je podnietiť konštruktívnu diskusiu o konsolidácii právneho štátu a povzbudiť všetky členské štáty, aby preskúmali, ako možno riešiť výzvy, učili sa zo vzájomných skúseností a ukázali, ako možno ďalej posilniť právny štát pri plnom rešpektovaní národných tradícií a vnútroštátnych špecifik.

²⁶ Pozri aj spoločné oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Boj proti dezinformáciám o ochorení COVID-19 – Aké sú fakty, 10.6.2020, JOIN(2020) 8 final.

²⁷ Medzi ďalšie potenciálne problémy patrí odolnosť protikorupčného rámca voči rizikám súvisiacim s korupciou v oblasti verejného obstarávania počas núdzových situácií.

²⁸ Analýza však nepredstavuje úplný prehľad o vývoji v členských štátoch. Pozri aj poznámku pod čiarou č. 18.

²⁹ V príkladoch sa uvádza vývoj, ktorý by sa mal chápať v kontexte opísanom v príslušných kapitolách o jednotlivých krajinách. Na uľahčenie takéhoto kontextuálneho chápania boli pridané hypertextové odkazy.

2.1. Justičné systémy

Účinné justičné systémy majú pre presadzovanie právneho štátu zásadný význam. Nezávislosť, kvalita a efektívnosť sú základnými parametrami účinného justičného systému bez ohľadu na model vnútroštátneho právneho systému a právnu tradíciu, z ktorej vychádza. Hoci organizácia súdnictva v členských štátoch patrí do právomoci členských štátov, členské štáty musia pri výkone tejto právomoci zabezpečiť, aby ich vnútroštátne justičné systémy zabezpečovali účinnú súdnu ochranu³⁰. Zásadný význam pre zabezpečenie takejto súdnej ochrany má nezávislosť vnútroštátnych súdov³¹. Vnútroštátne súdy zabezpečujú účinné presadzovanie práv a povinností stanovených podľa práva EÚ. Ako potvrdil Európsky súdny dvor, samotná existencia účinného súdneho preskúmania na účely dodržania ustanovení práva EÚ je inherentnou súčasťou existencie právneho štátu.³² Na účinných justičných systémoch stojí aj vzájomná dôvera, ktorá je základným princípom spoločného priestoru slobody, spravodlivosti a bezpečnosti³³, prostredia priaznivého pre investície, udržateľnosti dlhodobého rastu a ochrany finančných záujmov EÚ. Európsky súdny dvor bližšie objasnil požiadavky vyplývajúce z práva EÚ, pokiaľ ide o nezávislosť súdnictva. V judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva sa takisto stanovujú kľúčové normy, ktoré sa majú dodržiavať, aby sa zabezpečila nezávislosť súdnictva.

Fungovanie justičného systému je jednou z priorít národných politických programov, čo dokazuje skutočnosť, že takmer všetky členské štáty realizujú reformy justície³⁴, aj keď ich ciele, rozsah, forma a stav implementácie sa líšia. Oblasti reforiem siahajú od štrukturálnych ústavných zmien, ako je zriadenie súdnej rady alebo nových súdov, až po konkrétne prevádzkové opatrenia, ako je napríklad digitalizácia správy vecí na súdoch. Z dialógu vyplynulo, že členské štáty pozorne sledujú reformy a vývoj právneho štátu v iných členských štátoch a vyvíjajúcu sa judikatúru Súdneho dvora a Európskeho súdu pre ľudské práva.

Vnímaná nezávislosť súdnictva v EÚ

V prieskumoch Eurobarometra uskutočnených medzi podnikmi a širokou verejnosťou v roku 2020³⁵ zostávajú pri hornej aj dolnej hranici škály tie isté členské štáty. Z najnovšieho prieskumu Eurobarometra vyplýva, že vnímanie nezávislosti medzi širokou verejnosťou je veľmi vysoké (nad 75 %) v šiestich členských štátoch. Toto hodnotenie zostalo za posledné štyri roky viac-menej stabilné. Úroveň vnímanej nezávislosti sa zároveň v priebehu minulého roka znížila v deviatich členských štátoch a v niekoľkých členských štátoch zostáva úroveň vnímanej nezávislosti súdnictva veľmi nízka (menej ako 30 %).

³⁰ Rozsudok z 24. júna 2019, Komisia/Pol'sko, C-619/18, EU:C:2019:531, body 52 a 54; rozsudok z 5. novembra 2019, Komisia/Pol'sko, C-192/18, EU:C:2019:924, body 102 a 103.

³¹ Rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117; rozsudok zo 7. februára 2019, Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106.

³² Rozsudok z 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 73; rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 36; rozsudok z 25. júla 2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, bod 51; rozsudok z 24. júna 2019, Komisia/Pol'sko, C-619/18, EU:C:2019:531, bod 46; rozsudok z 19. novembra 2019, A.K., C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982 bod 120.

³³ Rozsudok z 25. júla 2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, bod 49.

³⁴ Pozri aj porovnávací prehľad EÚ v oblasti justície za rok 2020, obrázok č. 1.

³⁵ Porovnávací prehľad EÚ v oblasti justície za rok 2020. Prieskumy Eurobarometra FL 483 a 484 z januára 2020. Komisia využila aj iné zdroje, ako napríklad Svetové ekonomické fórum.

Pokračuje úsilie zamerané na posilnenie štrukturálnych záruk nezávislosti súdnictva

Vo viacerých členských štátoch pokračuje úsilie zamerané na posilnenie nezávislosti súdnictva a na zníženie vplyvu výkonnej alebo legislatívnej moci na súdnictvo. Patrí medzi ne zriadenie alebo posilnenie nezávislej štátnej súdnej rady. Na nezávislosť súdnictva a na vnímanie nezávislosti verejnosťou môže mať vplyv aj metóda vymenúvania sudcov. Niekoľko členských štátov plánovalo alebo prijalo reformy, ktoré majú do tohto postupu viac zapojiť súdnictvo alebo ktoré majú vymedziť jasné kritériá či mechanizmy súdneho preskúmania. Reformy disciplinárnych konaní proti sudcom a prokurátorom takisto preukazujú, že sa venuje zvýšená pozornosť potrebe udržať rovnováhu, ktorá poskytuje základné záruky a zároveň zachováva zodpovednosť.

Napríklad na [Malte](#) parlament nedávno prijal niekoľko reforiem justičného systému s cieľom posilniť nezávislosť súdnictva. V [Česku](#) sa pripravujú reformy zamerané na zvýšenie transparentnosti pri vymenúvaní, povyšovaní a odvolávaní sudcov. Na [Cypre](#) od júla 2019 podlieha vymenovanie sudcov novým podrobným kritériám a diskutuje sa o ďalších zmenách. V [Lotyšsku](#) boli s cieľom posilniť nezávislosť súdnictva udelené nové právomoci súdnej rade.

Diskusie, úvahy a reformné plány týkajúce sa posilnenia právnych a ústavných záruk nezávislosti súdnictva prebiehajú aj v členských štátoch, v ktorých sa nezávislosť súdnictva tradične považuje za vysokú alebo dokonca veľmi vysokú³⁶. Členské štáty, v ktorých je rozdelenie právomocí a rešpektovanie nezávislosti súdnictva založené viac na politickej tradícii než na podrobných právnych zárukách, uviedli, že vývoj v iných členských štátoch bol jedným z dôvodov na zavedenie formálnejších systémov.

Napríklad v [Írsku](#) bola na konci roka 2019 na zabezpečenie nezávislosti súdnictva zriadená nezávislá súdna rada. V [Luxembursku](#) sa plánuje revízia ústavy, ktorou by sa zaviedli nové prvky na posilnenie nezávislosti súdnictva. Vo [Fínsku](#) prevzala v januári 2020 funkcie, ktoré predtým vykonávalo ministerstvo spravodlivosti, nezávislá agentúra zodpovedná za správu vnútroštátnych súdov. V [Holandsku](#) sa plánujú reformy na obmedzenie vplyvu výkonnej moci a zákonodarnej moci pri vymenúvaní sudcov najvyššieho súdu a členov súdnej rady. Vo [Švédsku](#) bola vo februári 2020 zriadená na účely „posilnenia ochrany demokracie a nezávislosti súdnictva“ vyšetrovacia komisia, ktorá má predložiť návrhy legislatívnych a ústavných reforiem.

Čoraz viac sa diskutuje o nezávislosti prokuratúry vo vzťahu k výkonnej moci, keďže táto nezávislosť má významný vplyv na schopnosť bojovať proti trestnej činnosti a korupcii

Hoci v EÚ neexistuje jednotný model inštitucionálnej štruktúry prokuratúry alebo vymenúvania a odvolávania prokurátorov alebo disciplinárnych konaní proti nim na rôznych úrovniach, inštitucionálne záruky môžu pomôcť zabezpečiť, aby prokuratúra bola dostatočne nezávislá a nepodliehala neprimeranému politickému tlaku³⁷. V nedávnom rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva³⁸ sa zdôraznilo, že nezávislosť prokurátorov je kľúčovým prvkom pre zachovanie nezávislosti súdnictva.

³⁶ Pozri predchádzajúcu poznámku pod čiarou.

³⁷ Normy Rady Európy. Benátska komisia vo svojom zozname kritérií právneho štátu v súvislosti s prokuratúrou uvádza, že „[n]eexistuje žiadna spoločná norma pre organizáciu prokuratúry, najmä pokiaľ ide o orgán, ktorý vymenúva prokurátorov, alebo o vnútornú organizáciu prokuratúry. Musí sa však zabezpečiť dostatočná autonómia na ochranu orgánov prokuratúry pred neprimeraným politickým vplyvom.“

³⁸ Rozsudok z 5. mája 2020, Kövesi/Rumunsko, sťažnosť č. 3594/19, bod 208.

Na [Malte](#) sa v rámci reforiem zameraných na posilnenie nezávislosti prokuratúry zriaďuje úplne samostatná prokuratúra, čím sa ukončí tradičná úloha generálneho prokurátora, ktorý pôsobí aj ako právny poradca vlády. [Cyprus](#) takisto pripravuje legislatívne zmeny, ktorých cieľom je reštrukturalizácia Právnej kancelárie republiky vytvorením samostatných nezávislých riaditeľstiev v rámci právnej kancelárie.

Osobitnou témou diskusie v niektorých členských štátoch, ako je [Nemecko](#) a [Rakúsko](#),³⁹ bolo právo výkonnej moci dávať formálne pokyny prokuratúre, a to aj v jednotlivých prípadoch, najmä v nadväznosti na judikatúru Európskeho súdneho dvora týkajúcu sa európskeho zatykáacieho rozkazu⁴⁰. V [Poľsku](#) vyvolala obavy najmä dvojaká úloha ministra spravodlivosti, ktorý je zároveň generálnym prokurátorom, pretože táto situácia znižuje odolnosť organizácie prokuratúry a vyšetrovania prípadov voči politickému vplyvu. Úloha generálneho prokurátora vo vzťahu k prokurátorom s nižším postavením je v niektorých členských štátoch takisto zdrojom obáv. Napríklad v [Bulharsku](#) ešte neboli dokončené legislatívne konania, ktoré by riešili dlhodobé obavy týkajúce sa účinného režimu zodpovednosti generálneho prokurátora.

Nezávislosť súdnictva je v niektorých členských štátoch aj naďalej zdrojom obáv

Napriek reformnému úsiliu viacerých členských štátov o posilnenie nezávislosti súdnictva vývoj v niektorých z nich vyvoláva obavy. Tieto obavy sa líšia v druhoch opatrení, ktorých sa týkajú, aj v ich intenzite a rozsahu. Siahajú od obáv o schopnosť súdnych rád vykonávať svoje funkcie až po štrukturálnejšie obavy týkajúce sa rastúceho vplyvu výkonnej a zákonodarnej zložky na fungovanie justičných systémov vrátane ústavných súdov alebo najvyšších súdov. Niektoré z takýchto prípadov viedli Komisiu k začatiu konania o nesplnení povinnosti alebo k vysloveniu obáv v zmysle postupov podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ.

V niektorých členských štátoch vyvolalo smerovanie zmien vážne obavy v súvislosti s vplyvom reforiem na nezávislosť súdnictva. To bola jedna z otázok nastolených v rámci postupu podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ, ktorý začal Európsky parlament v súvislosti s [Maďarskom](#). Problémom čelí najmä nezávislá národná súdna rada pri vyvažovaní právomocí predsedu Národného úradu pre súdnictvo povereného správou súdov; voľba nového predsedu môže vytvoriť priestor na posilnenie spolupráce. Ďalšie obavy súviseli s novými pravidlami, ktoré umožňujú vymenovať členov ústavného súdu zvolených parlamentom do najvyššieho súdu mimo bežného postupu vymenovania. Reformy [poľského](#) súdnictva vyvolávajú od roku 2015 významnú polemiku, a to tak na domácej úrovni, ako aj na úrovni EÚ, a spôsobili vážne obavy, z ktorých niektoré pretrvávajú. To viedlo Komisiu k tomu, aby v roku 2017 začala postup podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ, o ktorom Rada ešte nerozhodla. Komisia začala v rokoch 2019 a 2020 dva postupy v prípade nesplnenia povinnosti na ochranu nezávislosti súdnictva a Súdny dvor vydal predbežné opatrenia na pozastavenie právomocí Disciplinárnej komory najvyššieho súdu, pokiaľ ide o disciplinárne konania proti sudcom.

Problémy pretrvávajú aj v niektorých ďalších členských štátoch. V [Bulharsku](#)⁴¹ vyvolalo obavy zloženie a fungovanie Najvyššej súdnej rady a Inšpektorátu Najvyššej súdnej rady,

³⁹ Právo výkonnej moci dopĺňajú inštitucionálne záruky alebo dlhodobé dohovory obmedzujúce v praxi riziko, že by výkonné zložky mohli túto moc zneužiť.

⁴⁰ Najmä rozsudok z 27. mája 2019, OG a PI, spojené veci C-508/18 a C-82/19 PPU, EU:C:2019:456 (o európskom zatykači).

⁴¹ Komisia sleduje bulharské reformy v oblastiach spravodlivosti a boja proti korupcii od pristúpenia Bulharska k EÚ v roku 2007, a to prostredníctvom mechanizmu na zaistenie spolupráce a overovania. V oznámení o posilnení právneho štátu [COM(2019) 343] sa uvádza, že po skončení mechanizmu

pričom tieto obavy neboli zatiaľ vyriešené. V [Rumunsku](#)⁴² naďalej platia kontroverzné reformy prijaté v rokoch 2017 – 2019, ktoré mali na nezávislosť súdnictva negatívny vplyv⁴³. Po rokoch ustupovania od reforiem vláda v roku 2020 vyjadrila svoj záväzok znovu v nich pokračovať, čo viedlo k výraznému zníženiu napätia v súdnictve. V [Chorvátsku](#) spôsobuje ťažkosti pri plnení mandátu Štátnej súdnej rady a Rady štátneho zástupcu nízka administratívna kapacita, obmedzenie ich úlohy pri vymenúvaní sudcov a prokurátorov a absencia výkonnejšieho systému na overovanie majetkových priznaní. Na [Slovensku](#) existujú dlhodobé obavy týkajúce sa nezávislosti a integrity justičného systému. V apríli 2020 vláda oznámila dôležité reformné plány na posilnenie nezávislosti a integrity súdnictva, ktoré sa týkajú aj postupu vymenovania členov ústavného súdu.

V niektorých členských štátoch sa často objavujú správy o politických útokoch a mediálnych kampaniach proti sudcom a prokurátorom. Niektoré prijaté opatrenia vrátane tých disciplinárnych majú vplyv na slobodu sudcov predkladať návrhy na začatie prejudiciálneho konania Súdnemu dvoru Európskej únie. Takéto útoky a opatrenia môžu mať zastrážujúci účinok a negatívny vplyv na dôveru verejnosti v súdnictvo, čo ovplyvňuje jeho nezávislosť⁴⁴. V mnohých prípadoch sa útoky zameriavajú na sudcov a prokurátorov, ktorí verejne kritizujú postupy, ktoré by mohli poškodiť súdnictvo ako celok. Európsky súd pre ľudské práva vo svojom nedávnom rozhodnutí z 5. mája 2020 opätovne potvrdil slobodu prejavu prokurátorov a sudcov, ktorá im umožňuje zúčastňovať sa na verejných diskusiách o legislatívnych reformách, ktoré majú vplyv na súdnictvo, a všeobecnejšie o otázkach týkajúcich sa nezávislosti súdnictva⁴⁵.

Pandémia COVID-19 ešte viac zdôraznila význam digitalizácie justičných systémov

Už niekoľko rokov sa členské štáty snažia čo najlepšie využívať nástroje IKT na uľahčenie komunikácie súdov so stranami a právnikmi, na účinné riadenie pracovnej záťaže a na zvýšenie transparentnosti, ktorá zahŕňa online prístup k súdnym rozhodnutiam. V členských štátoch prebiehajú mnohé iniciatívy, ktoré majú používateľom justičných systémov priniesť skutočné zlepšenia. Pandémia COVID-19 dala tomuto úsiliu ďalší impulz a poukázala na význam urýchlenia reforiem zameraných na digitalizáciu vybavovania prípadov súdnymi orgánmi, výmenu informácií a dokumentov so stranami a právnikmi a trvalý a jednoduchý prístup k spravodlivosti pre všetkých. Prijíma sa viacero iniciatív, ktoré siahajú od umožnenia používateľom súdov sledovať fázy konania online až po spracovanie rozsudkov podľa normy umožňujúcej ich strojovú čitateľnosť.

Niektoré členské štáty už značne pokročili v zavádzaní takýchto systémov. Napríklad v [Estónsku](#) a [Lotyšsku](#) sú v justičných systémoch zavedené niektoré z najvyspelejších informačných a komunikačných technológií, ktoré sa na súdoch používajú. Poskytujú súdom vysokú mieru prístupnosti a flexibility a počas pandémie COVID-19 významne prispeli ku

spolupráce a overovania by monitorovanie malo pokračovať na základe horizontálnych nástrojov. Mechanizmus právneho štátu poskytuje rámec na riešenie týchto otázok v budúcnosti.

⁴² Komisia sleduje rumunské reformy v oblastiach spravodlivosti a boja proti korupcii od pristúpenia Rumunska k EÚ v roku 2007, a to prostredníctvom mechanizmu na zaistenie spolupráce a overovania. V oznámení o posilnení právneho štátu [COM(2019) 343] sa uvádza, že po skončení osobitného mechanizmu spolupráce a overovania by monitorovanie malo pokračovať na základe horizontálnych nástrojov. Mechanizmus právneho štátu poskytuje rámec na riešenie týchto otázok v budúcnosti.

⁴³ Príkladom je doposiaľ fungujúca sekcia prokuratúry pre vyšetrovanie trestných činov spáchaných v súdnictve, ktorá je poverená výlučne stíhaním trestných činov spáchaných sudcami a prokurátormi.

⁴⁴ Platí to najmä v prípade, keď chýba oficiálna reakcia alebo účinné možnosti nápravy.

⁴⁵ Rozsudok z 5. mája 2020, Kövesi/Rumunsko, sťažnosť č. 3594/19, body 201, 205 a 209. Pozri aj rozsudok z 23. júna 2016, Baka/Maďarsko, sťažnosť č. 20261/12, body 156 – 157 a 164 – 167.

kontinuite fungovania súdov s pomerne malým narušením. V [Slovinsku](#) je digitalizácia justičného systému v oblasti správy prípadov značne pokročilá a ďalší vývoj sa zameriava na zlepšenie elektronickej komunikácie medzi súdmi a stranami. Aj [Maďarsko](#) má vysokú úroveň digitalizácie justície s vysokou dostupnosťou elektronických prostriedkov, pokiaľ ide o online prístup k uverejneným rozsudkom. V [Portugalsku](#) sa zmenou Občianskeho súdneho poriadku zaviedla zásada „digitalizácie ako štandardu“ do všetkých občianskoprávných konaní. V [Taliansku](#) bol predložený návrh reformy občianskeho súdneho konania s cieľom zabezpečiť podávanie žiadostí výlučne online a rozšírenie škály elektronických prostriedkov vrátane online platenia súdnych poplatkov. Komisia zdôraznila význam digitalizácie justičných systémov pri uskutočňovaní plánu obnovy⁴⁶. Toto úsilie by sa mohlo podporiť prostredníctvom budúceho programu Digitálna Európa a nástroja Next Generation EU.

Zvýšenie efektivity justície si viac ako kedykoľvek predtým vyžaduje investície

Na to, aby boli justičné systémy účinné, musia mať dostatočné ľudské a finančné zdroje. Aj keď sa vládne výdavky na justičný systém vo všeobecnosti zvyšujú⁴⁷, vo viacerých členských štátoch sa súdnictvo musí vyrovnávať s obmedzenými zdrojmi. Investície do justičných systémov sú nevyhnutné aj na riešenie výziev v oblasti efektívnosti, ktorým niektoré členské štáty stále čelia. Nadmerné trvanie konaní a nevybavené prípady v justičných systémoch je potrebné riešiť prostredníctvom vhodných opatrení. Hospodárske a sociálne účinky krízy spôsobenej ochorením COVID-19 zdôraznili potrebu posilniť odolnosť justičného systému, najmä preto, že sa dá očakávať nárast počtu prípadov. Neefektívnosť môže viesť k nedôvere v justičné systémy, ktorá sa môže stať zámienkou na neprimerané reformy súdnictva s dosahom na právny štát. K plánovaným investíciám do efektívnosti a kvality justičných systémov, ktoré sú prospešné pre podnikateľské prostredie, môžu prispieť programy Next Generation EU a Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti. V niektorých členských štátoch bola potreba dodatočných zdrojov oficiálne uznaná vo vládných programoch. Napríklad [Nemecko](#) vykonáva „Pakt o právnom štáte“, ktorý zahŕňa značné dodatočné zdroje tak na spoljkovej úrovni, ako aj na úrovni jednotlivých spoljkových krajín. Na zvýšenie zdrojov pre justičný systém sa zameriavajú iniciatívy aj v [Rakúsku](#) a vo [Francúzsku](#).

2.2. Protikorupčný rámec

Zásadný význam pre zachovanie právneho štátu má boj proti korupcii. Korupcia ohrozuje fungovanie štátu a verejných orgánov na všetkých úrovniach a je kľúčovým faktorom, ktorý umožňuje organizovanú trestnú činnosť⁴⁸. Účinné protikorupčné rámce, transparentnosť a integrita pri výkone štátnej moci môžu posilniť právne systémy a dôveru vo verejné orgány. Boj proti korupcii musí vychádzať z dôkazov o jej výskyte a forme v danej krajine, o podmienkach, ktoré ju umožňujú, a o právnych, inštitucionálnych a iných stimuloch, ktoré možno použiť na predchádzanie korupcii, jej odhaľovanie a postihovanie.

Boj proti korupcii nemožno obmedziť na štandardný súbor univerzálne vhodných opatrení. Musí zohľadňovať aj špecifické rizikové faktory, ktoré sa môžu v jednotlivých členských štátoch líšiť. Všetky členské štáty však potrebujú mať zavedené nástroje na predchádzanie korupcii, jej odhaľovanie, potláčanie a postihovanie. EÚ už dlho uznáva potrebu zaviesť komplexné stratégie prevencie, ktoré zvyšujú transparentnosť a integritu vo všetkých

⁴⁶ Správny čas pre Európu: náprava škôd a príprava budúcnosti pre ďalšie generácie COM(2020) 456 final.

⁴⁷ Porovnávací prehľad EÚ v oblasti justície za rok 2020

⁴⁸ Hodnotenie hrozieb závažnej a organizovanej trestnej činnosti v EÚ (EU SOCTA), 2017 Europol.

odvetviach spoločnosti a zameriavajú sa na základné príčiny korupcie⁴⁹. Takéto stratégie by mali vychádzať z posúdenia hrozieb, slabých miest a rizikových faktorov. Podobne je súčasťou prístupu EÚ k boju proti korupcii aj potreba spoľahlivých a účinných opatrení v oblasti bezúhonnosti, účinných systémov predchádzania korupcii a účinných, zodpovedných a transparentných verejných inštitúcií na všetkých úrovniach.

Komplexný prístup k boju proti korupcii sa musí opierať o kombináciu preventívnych a represívnych opatrení. To si vyžaduje nezávislé a nestranné justičné systémy, ktoré účinne presadzujú protikorupčné právne predpisy vykonávaním nestranného vyšetrovania a trestného stíhania, ako aj účinné, primerané a odrádzajúce tresty vrátane účinného vymáhania príjmov z korupcie⁵⁰. To si zase vyžaduje pevný právny a inštitucionálny rámec, dostatočné administratívne a súdne kapacity, ako aj politickú vôľu na opatrenia na presadzovanie práva. Nezávislé a pluralitné médiá, najmä investigatívna žurnalistika a aktívna občianska spoločnosť, zohrávajú dôležitú úlohu pri kontrole verejných záležitostí, odhaľovaní novej korupcie a porušovania pravidiel bezúhonnosti, zvyšovaní povedomia a podpore integrity. Boj proti korupcii má aj dôležitý európsky rozmer, pretože súvisí s ochranou finančných záujmov Únie⁵¹. V tejto súvislosti bude kľúčovú úlohu zohrávať Európska prokuratúra⁵². V posledných rokoch boli prijaté právne predpisy EÚ na posilnenie boja proti korupcii vrátane noriem na ochranu oznamovateľov pred všetkými formami odvetných opatrení⁵³. Revidované pravidlá proti praniu špinavých peňazí, najmä zriadenie registrov konečných užívateľov výhod⁵⁴, a ďalšie kroky na podporu výmeny finančných informácií a urýchlenie finančného vyšetrovania⁵⁵ majú významný vplyv na uľahčenie boja proti korupcii.

Vnímanie korupcie v EÚ

Z výsledkov indexu vnímania korupcie⁵⁶ vyplýva, že z dvadsiatich krajín, ktoré sú vnímané ako najmenej skorumpované na svete, je desať členských štátov EÚ, ktorá dosiahla v celosvetovom priemere dobrý výsledok. Hodnotenie niekoľkých členských štátov sa v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi zlepšilo, zatiaľ čo iné členské štáty naďalej dosahujú výrazne horšie výsledky ako ostatné európske krajiny.

⁴⁹ Dokument Rady 14310/19.

⁵⁰ Tamže.

⁵¹ Podľa článku 325 ZFEÚ musí Únia a jej členské štáty prijať vhodné opatrenia na boj proti podvodom a inému protiprávnemu konaniu poškodzujúcemu finančné záujmy Únie. Hoci podvody a korupcia sú odlišné právne pojmy, prípady podvodov poškodzujúcich rozpočet EÚ môžu zahŕňať korupciu. Na úrovni EÚ vykonáva interné a externé vyšetrovania na účely boja proti podvodom, korupcii a inému protiprávnemu konaniu poškodzujúcemu finančné záujmy Únie Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF).

⁵² V súčasnosti sa zriaďuje Európska prokuratúra, ktorá bude nezávislou prokuratúrou EÚ s právomocou vyšetrovať, trestne stíhať a postaviť pred súd páchatel'ov trestných činov poškodzujúcich rozpočet EÚ, ako sú podvody, korupcia alebo závažné cezhraničné podvody v oblasti DPH. Členské štáty, ktoré sa v súčasnosti zúčastňujú na Európskej prokuratúre, sú Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Chorvátsko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, Malta, Nemecko, Portugalsko, Rakúsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko a Taliansko.

⁵³ Smernica (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie.

⁵⁴ Smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernica (EÚ) 2018/1673 z 23. októbra 2018 o boji proti praniu špinavých peňazí prostredníctvom trestného práva.

⁵⁵ Smernica (EÚ) 2019/1153, ktorou sa stanovujú pravidlá uľahčovania využívania finančných a iných informácií na predchádzanie určitým trestným činom, ich odhaľovanie, vyšetrovanie alebo stíhanie.

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

Najnovšie prieskumy Eurobarometra⁵⁷ ukazujú, že občania a podniky EÚ naďalej považujú korupciu za vážny problém. Viac ako sedem z desiatich Európanov (71 %) sa domnieva, že korupcia je v ich krajine rozšírená, a viac ako štyria z desiatich Európanov (42 %) sa domnievajú, že miera korupcie sa v ich krajine zvýšila. Zároveň sa len 34 % respondentov domnieva, že úsilie ich vlády v boji proti korupcii je účinné. Okrem toho viac ako šesť z desiatich európskych podnikov (63 %) sa domnieva, že problém korupcie je v ich krajine rozšírený, a väčšina podnikov (51 %) sa domnieva, že je nepravdepodobné, že sa v ich krajine podarí pristihnúť alebo nahlásiť policii alebo prokuratúre skorumpované osoby alebo podniky.

Národné protikorupčné stratégie

Strategický protikorupčný rámec ponúka príležitosť premietnuť politický záväzok a víziu do konkrétnych opatrení. Národné protikorupčné stratégie môžu zabezpečiť, aby sa jednotlivé legislatívne alebo inštitucionálne medzery neriešili izolovane a aby sa začlenením protikorupčných ustanovení do všetkých príslušných oblastí politik dosiahol skutočný vplyv v praxi. Niekoľko členských štátov prijalo komplexné nové alebo revidované protikorupčné stratégie s konkrétnymi a merateľnými cieľmi, jasným rozpočtom a presne vymedzenými povinnosťami špecializovaných inštitúcií, ako aj so silným zapojením príslušných zainteresovaných strán.

Napríklad [Francúzsko](#) prijalo v januári 2020 viacročný národný plán boja proti korupcii (2020 – 2022), ktorý zahŕňa preventívny aj represívny rozmer boja proti korupcii. Iné členské štáty, ako je [Bulharsko](#), [Chorvátsko](#), [Česko](#), [Estónsko](#), [Grécko](#), [Taliansko](#), [Litva](#), [Rumunsko](#), a [Slovensko](#), majú komplexné národné protikorupčné stratégie zavedené už niekoľko rokov. Hoci je vypracovanie protikorupčných plánov a stratégií dôležité, kľúčom k zabezpečeniu pokroku je ich účinné vykonávanie a monitorovanie.

Ďalšie členské štáty sú v procese prípravy národných protikorupčných stratégií. V [Írsku](#) vláda oznámila svoj zámer bojovať proti korupcii účinnejšie tým, že naviaže na prebiehajúce komplexné hodnotenie rôznych štátnych orgánov, ktoré sa zapájajú do preventívnych a represívnych protikorupčných opatrení a postupov pri presadzovaní trestného práva. Diskusie prebiehajú aj v [Portugalsku](#), kde bola zriadená pracovná skupina na prípravu národnej protikorupčnej stratégie. [Fínsko](#) a [Švédsko](#), ktoré sa pri predchádzaní korupcii menej spoliehali na strategický prístup a viac na prax, tradície a prísne normy integrity a transparentnosti, v súčasnosti takisto pripravujú národné protikorupčné plány.

Posilnenie kapacít systému trestnej justície na účely boja proti korupcii

Niektoré členské štáty zároveň prijali reformy, ktorými zosúlادili svoje predpisy v oblasti trestného práva s medzinárodnými protikorupčnými normami. Napríklad [Lotyšsko](#) nedávno zmenilo svoje trestné právo úpravou vymedzenia niekoľkých trestných činov korupcie, v rámci ktorej odstránilo niektoré obmedzenia trestného činu podplácania a obchodovania s vplyvom.

Pre inštitúcie poverené presadzovaním trestného práva je zároveň veľmi dôležité, aby pracovali účinne a nestranne. Súdnictvo, prokuratúra a orgány presadzovania práva musia mať k dispozícii primerané finančné prostriedky, ľudské zdroje, technické kapacity a odborné znalosti. V niektorých členských štátoch zaviedli opatrenia určené na posilnenie kapacít inštitucionálneho rámca boja proti korupcii a na odstránenie prekážok účinnosti trestného stíhania. Napríklad v [Taliansku](#) prijali v januári 2019 antikorupčný zákon, ktorý sprísnil tresty za trestné činy korupcie a pozastavil plynutie premlčacej doby po vynesení rozsudku na

⁵⁷ Osobitný prieskum Eurobarometra č. 502 „Korupcia“, jún 2020 a rýchly prieskum Eurobarometra č. 482 „Názory podnikov na korupciu v EÚ“, december 2019.

prvom stupni. Okrem toho sa v parlamente rokuje o komplexnej reforme, ktorej cieľom je zjednodušiť trestné konanie, keďže neúmerne zdĺhavé trestné konania oslabujú odrádzajúci účinok trestov. Aj [Španielsko](#) sa usiluje navýšiť kapacity prokuratúry ďalšími prostriedkami a zaktualizovať trestné právo tak predĺžením premlčacej lehoty pri závažných trestných činoch, ako aj zavedením prísnejších trestov za trestné činy súvisiace s korupciou. [Francúzsko](#) nedávno zreorganizovalo finančnú políciu a v jeho správe z roku 2020 sa prejavilo výrazné zvýšenie celkového podielu prípadov spojených s korupciou.

Dôležité je takisto nájsť správnu rovnováhu medzi výsadami a imunitami verejných činiteľov a zabezpečiť, aby neprekážali účinnému vyšetrovaniu a stíhaniu obvinení z korupcie. [Grécko](#) pri revízii ústavy v roku 2019 odstránilo niektoré významné prekážky stíhania korupcie na vysokých miestach v súvislosti s imunitami a špeciálnymi premlčacími lehotami.

Vo výraznom úsilí pokračujú aj ostatné členské štáty, často v reakcii na osobitné výzvy alebo spoločenský tlak. Napríklad na [Malte](#) vyšetrovanie a samostatné verejné prešetovanie vraždy investigatívnej novinárky Daphne Caruany Galiziovej odhalili hlboko vžitú modulu korupčného správania a podnietili verejnosť, aby dôrazne žiadala posilnenie kapacít boja proti korupcii a rozšírenie reforiem právneho štátu. Na vyplnenie medzier a posilnenie antikorupčného inštitucionálneho rámca aj v súvislosti s presadzovaním práva a prokuratúrou sa rozbehol rozsiahly reformný projekt. Podobný vývoj prebieha na [Slovensku](#), kde vláda oznámila v odozve na verejné protesty vyvolané odhaleniami, ku ktorým došlo počas vyšetrovania vraždy Jána Kuciaka a jeho snúbenice Martiny Kušnírovej, sériu reforiem. Súdny proces sa ešte neskočil.

V niektorých prípadoch sa reformami reaguje aj na konkrétne obavy v oblasti korupcie či prania špinavých peňazí. Napríklad v [Rakúsku](#) vláda v nadväznosti na niektoré známe korupčné prípady uvažuje o možnosti prijať reformy, ktoré by ďalej posilnili kontrolu účtovného dvora nad financovaním politických strán. Aj v [Holandsku](#) prebieha niekoľko iniciatív, ktoré majú za cieľ posilniť rámec na odhaľovanie, vyšetrovanie a stíhanie korupcie, a to najmä vo finančnom sektore. Dobrým príkladom, ako odhaľovať nedostatky, ktoré treba riešiť, je analytická spolupráca holandského antikorupčného centra a finančnej spravodajskej jednotky, vďaka ktorej dochádza k výmene know-how a k zefektívneniu a rozšíreniu analýzy nezvyčajných transakcií spojených s korupciou.

Vyšetrovanie trestných činov a trestanie za korupciu stále nie je bez problémov

Keďže chýbajú jednotné, aktuálne a konsolidované štatistiky zo všetkých členských štátov, len ťažko možno porovnávať úspech vyšetrovaní a stíhania trestných činov korupcie. Európska komisia uskutočnila dva zbery údajov z oficiálnych štatistík trestania korupcie v členských štátoch, z ktorých vyplynulo, že zber porovnateľných údajov z celej EÚ o zaobchádzaní s korupciou v rôznych štádiách trestného konania sa v členských štátoch aj naďalej stretáva s prekážkami. Údaje získané od účastníckych členských štátov poukazujú na ich výrazné vzájomné rozdiely, pokiaľ ide o vymedzenie trestných činov, dostupnosť údajov aj metodiku ich zaznamenávania⁵⁸.

⁵⁸

Komisia spolupracovala s členskými štátmi v rámci expertnej skupiny zameranej na údaje o trestných činoch potrebné na tvorbu politik, aby identifikovala ukazovatele, pre ktoré sú k dispozícii rozsiahle oficiálne štatistiky z trestného a trestnoprávneho konania schopné pokryť celoeurópsky zber údajov. Na výzvu zapojiť sa do zberu údajov za referenčné roky 2011, 2012 a 2013 odpovedalo 26 členských štátov. Konečná verzia údajov zozbieraných z oficiálnych štatistík o zaobchádzaní s korupčnými prípadmi v systéme trestnej justície členských štátov, uverejnená v januári 2016, je k dispozícii na stránke https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf. Druhý

Z monitorovania vyplýva, že v niekoľkých členských štátoch existujú obavy, že vyšetrowanie, stíhanie a rozhodovanie o korupcii vrátane prípadov na vysokých miestach nebude účinné. Ako príklad možno uviesť [Bulharsko](#), kde reforma právnych a inštitucionálnych protikorupčných rámcov viedla k zlepšeniu spolupráce medzi príslušnými orgánmi, ale kým si tieto inštitúcie vybudujú povest' nestrannosti, objektívnosti a nezávislosti, bude ešte čeliť závažným problémom. V oblasti právoplatných odsúdení v prípadoch korupcie na vysokých miestach sa zatiaľ nepodarilo dosiahnuť náležité výsledky. V [Chorvátsku](#) brzdí protikorupčné úsilie špecializovaných služieb nedostatok špecializovaných vyšetrovateľov a neefektívnosť justičného systému, kde zdĺhavé súdne konania a odvolania často bránia uzatvoreniu prípadov vrátane tých, ktoré sa týkajú vysokopostavených úradníkov. Podobne na [Slovensku](#) bolo v posledných rokoch vyšetrovaných alebo stíhaných len niekoľko prípadov korupcie na vysokých miestach, pričom závažným problémom je slabá ochrana oznamovateľov a obmedzené kapacity špecializovaných protikorupčných inštitúcií vyšetrovať a stíhať.

Obavy, že prípady korupcie na vysokej úrovni sa neriešia systematicky, sa vyskytujú aj v [Česku](#), kde v súčasnosti prebiehajú vyšetrovania a audity potenciálnych konfliktov záujmov a využívania finančných prostriedkov EÚ na vnútroštátnej aj európskej úrovni. V [Maďarsku](#) prebieha trestné stíhanie korupcie na vysokých miestach, ale stále je veľmi obmedzené a zdá sa, že keď sa vznesú závažné obvinenia, naďalej chýba odhodlanie začať vyšetrovanie trestných činov a stíhať korupciu vysokopostavených úradníkov alebo ich bezprostredného okruhu. Riešenie prípadov korupcie na vysokých miestach má nedostatky aj na [Malte](#), kde trestné spisy proti držiteľom najvyšších výkonných funkcií údajne zostávajú v počiatočných štádiách trestného konania a kde sa nedávne reformy snažia riešiť problémy súvisiace s vyšetrovaním a trestným stíhaním.

Opatrenia na posilnenie rámca prevencie korupcie a integrity

Politiky zamerané na predchádzanie korupcii sa zvyčajne týkajú mnohých oblastí vrátane etických pravidiel, opatrení na zvyšovanie informovanosti, pravidiel majetkových priznaní, nezlučiteľností a konfliktov záujmov, mechanizmov vnútornej kontroly, pravidiel lobizmu a javu otáčavých dverí. Kľúčom k prevencii a odhaľovaniu korupcie je transparentnosť, prístup k verejným informáciám, ochrana oznamovateľov a celková kultúra bezúhonnosti vo verejnom živote. V mnohých členských štátoch sa prijali alebo plánujú opatrenia na posilnenie rámca prevencie a integrity. Je to tak napríklad v týchto členských štátoch: [Bulharsko](#), [Írsko](#), [Grécko](#), [Malta](#), [Česko](#), [Poľsko](#) a [Portugalsko](#). Pripravované právne predpisy sa okrem iného týkajú povinností podávať majetkové priznanie, pravidiel konfliktu záujmov pre všetkých verejných činiteľov (vrátane poslancov parlamentu), transparentnosti vo verejnej funkcii či zriadenia špecializovaných subjektov transparentnosti a úradov poverených monitorovaním a overovaním majetkových priznaní a konfliktov záujmov. V niektorých členských štátoch, napríklad v [Dánsku](#), [Fínsku](#) a [Švédsku](#), sa predchádza korupcii najmä vďaka silne zakorenenej kultúre bezúhonnosti a len niekoľkým formálnym pravidlám a kontrolám.

Aby boli takéto opatrenia účinné, musia vychádzať z dôkladnej diagnostiky rizík a slabých miest a obsahovať mechanizmy, ktoré zabezpečia primerané presadzovanie pravidiel a nadväzných opatrení v prípade porušenia integrity. Preventívne opatrenia vedú k viditeľným výsledkom, keď sú súčasťou komplexného prístupu a uplatňujú sa vo všetkých relevantných oblastiach politik. Vo viacerých krajinách pretrvávajú problémy s presadzovaním alebo kontrolnými mechanizmami, ktoré umožňujú overiť a prípadne sankcionovať prípady porušenia integrity vo vzťahu k majetkovým priznaniam, lobizmu, konfliktom záujmov a javu otáčavých dverí.

zber údajov sa začal v júni 2018 a jeho cieľom bolo aktualizovať údaje získané od 22 členských štátov za referenčné roky 2014, 2015 a 2016.

2.3. Pluralita a sloboda médií

Všetky členské štáty majú zavedené právne rámce na ochranu slobody a plurality médií a médiá, ktoré slúžia občanom EÚ, majú vo všeobecnosti vysokú úroveň slobody a plurality. Sloboda prejavu, sloboda a pluralita médií a právo na prístup k informáciám sú spravidla zakotvené v ústave alebo sekundárnom práve. Pluralita médií a sloboda médií zohrávajú zásadnú úlohu pri budovaní právneho štátu, demokratickej zodpovednosti a v boji proti korupcii. Vraždy novinárov, ktorí vyšetrovali podozrenia z korupcie na vysokej úrovni a organizovanej trestnej činnosti, sú pre členské štáty varovným signálom, ktorý im pripomína povinnosť zaručiť novinárom priaznivé prostredie, chrániť ich bezpečnosť a aktívne podporovať slobodu a pluralitu médií.

Vývoj spôsobený pandemiou ochorenia COVID-19 potvrdil, akú kľúčovú úlohu a nenahraditeľnú službu poskytujú spoločnosti slobodné a pluralitné médiá tým, že informujú na základe faktov, čím prispievajú k boju proti dezinformáciám, a umožňujú brať verejných činiteľov na demokratickú zodpovednosť. Okrem toho sa jasnejšie ukázali aj potenciálne riziká vyplývajúce z obmedzení slobody prejavu a prístupu k informáciám. Kríza odhalila, že opatrenia určené na boj proti „infodémii“ možno použiť ako zámienku na oslabenie základných práv a slobôd alebo zneužiť na politické ciele.⁵⁹ Prehĺbila už aj tak zložitú hospodársku situáciu v tomto odvetví, v ktorom aj napriek čoraz väčšiemu publiku dramaticky poklesli príjmy z reklamy. Situácia je obzvlášť ťažká pre menších a slabších aktérov a miestne a regionálne médiá. V EÚ preto hrozí oslabenie a strata rozmanitosti mediálneho sektora.

Monitorovanie v prvej správe o právnom štáte sa zameriava na niektoré základné prvky slobody a plurality médií s osobitným dôrazom na zásady právneho štátu, ako je nezávislosť orgánov poverených reguláciou médií, transparentnosť vlastníctva médií, štátna reklama, bezpečnosť novinárov a prístup k informáciám. V kontexte právneho štátu majú zásadný význam aj ďalšie aspekty mediálneho prostredia, ktoré ešte nie sú zahrnuté v tejto prvej správe a bude sa na nich pracovať v budúcich rokoch, napríklad úloha a nezávislosť verejnoprávných médií. Monitorovanie v správe o právnom štáte zároveň doplnia opatrenia navrhnuté v pripravovanom akčnom pláne pre európsku demokraciu a v akčnom pláne pre médiá a audiovizuálny sektor.

Monitorovanie plurality médií⁶⁰

Monitorovanie plurality médií hodnotí riziká pre slobodu a pluralitu médií vo všetkých členských štátoch EÚ, pričom sa zameriava na štyri oblasti – základnú ochranu slobody médií, pluralitu trhu, politickú nezávislosť a sociálnu inkluzívnosť médií. Najnovšie výsledky monitorovania (MPM 2020) poukazujú najmä na to, že vo viacerých monitorovaných členských štátoch novinári a iní mediálni aktéri naďalej čelia fyzickým aj online hrozbám a útokom. Z výsledkov ďalej vyplýva, že nie všetky regulačné orgány v oblasti médií možno považovať sa za nezávislé od vplyvu vzhľadom na spôsob, akým sú menované ich správne rady a ako vykonávajú svoje právomoci. Podľa uvedenej správy transparentnosť vlastníctva médií predstavuje v členských štátoch priemerne stredné riziko, a to z dôvodu nedostatočnej

⁵⁹ JOIN(2020)8 final.

⁶⁰ Správa o právnom štáte 2020 vo významnej miere čerpá z Monitorovania plurality médií 2020. Monitorovanie plurality médií je holistický vedecký nástroj na dokumentovanie zdravia mediálnych ekosystémov, ktorý podrobne opisuje hrozby pre pluralitu a slobodu médií v členských štátoch a niektorých kandidátskych krajinách. Spolufinancuje ho Európska únia. Od rokov 2013/2014 ho pravidelne vykonáva Centrum pre pluralitu a slobodu médií. Komisia použila aj iné zdroje, napríklad svetový rebríček slobody tlače, na ktorý sa odkazuje v kapitolách o jednotlivých krajinách.

účinnosti právnych ustanovení a/alebo preto, že informácie sa neposkytujú verejnosti, ale len verejným subjektom. Výsledky tiež poukazujú na to, že spravodajské organizácie môžu naďalej podliehať politickému zasahovaniu, najmä ak majú nestabilné hospodárske podmienky.

Nezávislosť mediálnych orgánov

Mediálne orgány zohrávajú dôležitú úlohu pri zabezpečovaní plurality médií. Ich nezávislosť od hospodárskych a politických záujmov a nestrannosť ich rozhodnutí pri regulácii a prijímaní rozhodnutí o mediálnej politike má priamy vplyv na pluralitu trhu a politickú nezávislosť mediálneho prostredia.

Vo všetkých členských štátoch sú nezávislosť a právomoci mediálnych orgánov stanovené zákonom. Napriek tomu sa objavili určité obavy, že im hrozí politizácia, a to napríklad v [Maďarsku](#), na [Malte](#) a v [Poľsku](#). Obavy sa týkajú aj toho, či niektoré vnútroštátne mediálne orgány efektívne využívajú dostupné prostriedky, a to napríklad v [Bulharsku](#), [Grécku](#), [Luxembursku](#), [Rumunsku](#) a [Slovinsku](#). V [Česku](#) vláda zvažuje reformu, ktorá by ďalej posilnila nezávislosť orgánu na reguláciu médií.

Tento rok by sa mala dokončiť transpozícia smernice o audiovizuálnych mediálnych službách,⁶¹ ktorá obsahuje osobitné požiadavky zamerané na posilnenie nezávislosti vnútroštátnych mediálnych orgánov.

Transparentné vlastníctvo médií

Transparentné vlastníctvo médií je základným predpokladom akejkoľvek spoľahlivej analýzy plurality príslušného mediálneho trhu; slúži nielen na vykonávanie informovaných regulačných, súťažných a politických procesov, ale zároveň umožňuje verejnosti hodnotiť informácie a názory šírené v médiách.⁶² Niektoré členské štáty majú na zabezpečenie transparentnosti vlastníctva médií zavedené vyspelé systémy. Napríklad v [Nemecku](#) sa v oblasti zverejňovania vlastníctva vzťahujú na spravodajské médiá, komerčných vysielateľov, online médiá aj tlač osobitné povinnosti. Politické strany musia svoju účasť v mediálnych subjektoch zverejňovať. Vo [Francúzsku](#) sú mediálne spoločnosti povinné zverejňovať svojich troch najväčších vlastníkov a informovať orgán pre médiá („Conseil Supérieur de l'Audiovisuel“ – CSA), keď vlastníctvo alebo kontrola dosiahne alebo presiahne hranicu 10 %. Informácie o kapitálovej štruktúre vydavateľov sú k dispozícii na webovom sídle CSA. [Portugalsko](#) má na zabezpečenie transparentného vlastníctva médií zavedený podrobný rámec. Povinnosť zverejňovania vlastníctva a financovania médií je stanovená v ústave a za jej monitorovanie zodpovedá orgán pre médiá.

V niekoľkých členských štátoch bránia účinnému zverejňovaniu vlastníctva prekážky alebo v nich nie je zavedený žiadny účinný systém zverejňovania. V [Česku](#) nie sú mediálne spoločnosti povinné zverejňovať svoje vlastnícke štruktúry, ani ich zmeny, ani žiadne informácie týkajúce sa ich konečného skutočného vlastníka. Na [Cypre](#) neexistuje transparentnosť vlastníctva písanej a digitálnej tlače, a preto vznikajú obavy z krížového vlastníctva. Nedostatočná transparentnosť vlastníctva médií vyvoláva znepokojenie aj v [Bulharsku](#).

⁶¹ Smernica (EÚ) 2018/1808 zo 14. novembra 2018 obsahuje osobitné požiadavky na nezávislosť vnútroštátnych mediálnych orgánov.

⁶² Odporúčanie CM/Rec(2018) 11 Výboru ministrov členským štátom o pluralite a transparentnosti vlastníctva médií:

Rozdeľovanie štátnej reklamy

Štátna reklama⁶³ môže byť dôležitým prostriedkom podpory médií. Finančná podpora zo strany štátu môže byť rozhodujúca najmä pre neziskové, komunitné médiá a iné menej komerčné formy žurnalistiky, a to hlavne v časoch hospodárskej krízy. Transparentné pravidlá a spravodlivé kritériá znižujú riziko zvýhodňovania. Preto je mimoriadne dôležité, aby sa zaviedli a účinne uplatňovali spravodlivé a transparentné pravidlá rozdeľovania štátnych zdrojov a podpory. Nedostatok takýchto pravidiel zvyšuje riziko, že verejné finančné prostriedky budú účelovo pridelované konkrétnym médiám.

V mnohých členských štátoch neexistujú žiadne osobitné právne predpisy, ktoré by poskytovali spravodlivé a transparentné pravidlá rozdeľovania štátnej reklamy médiám. Nedostatok jasných a transparentných pravidiel sa môže prejaviť na nízkej transparentnosti kritérií rozdeľovania, pridelených súm a príjemcov. Keďže v [Maďarsku](#) právne predpisy a transparentnosť v oblasti rozdeľovania štátnej reklamy neexistujú, značné množstvo štátnej reklamy smerovanej do provládných kanálov vytvorilo pre vládu priestor, aby mohla na médiá nepriamo politicky vplývať. V [Rakúsku](#), ktoré prideluje mediálnym spoločnostiam pomerne veľké množstvo štátnej reklamy, existujú obavy z možného politického vplyvu na takéto pridelovanie, keďže pravidlá spravodlivého rozdeľovania štátnej reklamy neexistujú.

V niektorých prípadoch sú tieto riziká menšie vďaka všeobecným pravidlám verejného obstarávania a/alebo pravidlám dobrej správy štátnych výdavkov. Napríklad na [Slovensku](#) síce neexistuje rámec, ktorý by upravoval rozdeľovanie štátnej reklamy, no zmluvy medzi štátom a súkromným sektorom sú vedené vo verejne prístupnom Centrálnom registri zmlúv.

Komisia nedávno navrhla, aby sa okamžité potreby likvidity riešili pomocou balíka obnovy z rozpočtu EÚ a aby sa prostredníctvom programov InvestEU, Kreatívna Európa a Horizont Európa zvýšili digitálne investície a odolnosť sektora. Komisia ďalej nabádala členské štáty a všetkých aktérov EÚ, aby podporovali médiá a aby zároveň zabezpečili rešpekt k ich nezávislosti, slobode a pluralite.⁶⁴

Politický tlak na médiá

S ohrozením politickej nezávislosti médií, keď neexistuje právna úprava proti politickému zasahovaniu alebo podľa existujúcich pravidiel môžu politici vlastniť médiá, sa zároveň zvyšuje zraniteľnosť a riziká pre ich pluralitu.

V kapitolách venovaných jednotlivým krajinám sa vyskytlo niekoľko prípadov, kedy zainteresované strany vyjadrili vážne obavy. Napríklad v [Bulharsku](#), sa zistilo, že niekoľko médií je úzko prepojených na politikov, hoci ich oficiálne nevlastnia. Okrem toho mnohí bulharskí novinári charakterizovali politické zasahovanie do médií ako „bežné“ a „značne rozšírené“. V [Maďarsku](#) sa za hrozbu pre pluralitu médií považuje zriadenie mediálneho konglomerátu KESMA zlúčením viac ako 470 provládných médií, ktoré prebehlo bez kontroly orgánov pre médiá a ochranu hospodárskej súťaže. Objavili sa aj obavy, že pri nedávnom prevzatí mohlo ísť o hospodárske prevzatie zostávajúcich sídel nezávislých spravodajských médií. Na [Malte](#) dve hlavné politické strany zastúpené v parlamente vlastnia, kontrolujú alebo spravujú viacero maltských médií a vysielateľov. Vládna koalícia v [Poľsku](#) spomenula v kampani pred prezidentskými voľbami 2020 svoj možný plán legislatívnych zmien postavenia médií v zahraničnom vlastníctve, ktoré by mohli ovplyvniť pluralitu médií.

⁶³ Monitorovanie plurality médií vymedzuje štátnu reklamu ako „každú reklamu, ktorú médiám platí štátna, regionálna alebo miestna správa a štátne inštitúcie a spoločnosti“.

⁶⁴ JOIN(2020) 8.

Právo na prístup k informáciám

Právo na prístup k informáciám je základným predpokladom demokratickej diskusie a kontroly verejných inštitúcií. Má kľúčový význam nielen pre médiá, ale aj pre celkové dodržiavanie zásad právneho štátu. Opiera sa oň transparentnosť verejnej správy a rozhodovania. Toto právo je vo všetkých členských štátoch zaručené ústavou alebo sekundárnymi právnymi predpismi, ale v kapitolách venovaných niektorým krajinám sa zaznamenali prekážky alebo oneskorenia pri sprístupňovaní informácií. Napríklad v [Česku](#), na [Malte](#) a v [Rumunsku](#) sa v súvislosti so získavaním informácií opakovane vyskytli ťažkosti a prekážky.

Opatrenia na podporu a ochranu novinárov pred hrozbami a útokmi

V mnohých členských štátoch čelia novinári a iní mediálni aktéri v súvislosti so svojimi publikáciami a prácou čoraz častejšie hrozbám a útokom (fyzickým aj online), ktoré nadobúdajú rôzne formy: strategické žaloby proti verejnej účasti „SLAPP“⁶⁵; hrozby týkajúce sa fyzickej bezpečnosti a skutočné fyzické útoky; obťažovanie na internete týkajúce sa najmä novinárov; očierňujúce kampane, zastrasovanie a politicky zamerané hrozby. Takéto hrozby, útoky a očierňujúce kampane sa objavujú v tej či inej forme vo viacerých členských štátoch. Konkrétne príklady sú uvedené v kapitolách venovaných [Bulharsku](#), [Chorvátsku](#), [Maďarsku](#), [Slovinsku](#) a [Španielsku](#). Hrozby a útoky majú znepokojivý vplyv na novinárov a môžu obmedziť verejnú diskusiu o kontroverzných spoločenských otázkach.

S cieľom riešiť túto situáciu vypracovalo niekoľko členských štátov osvedčené postupy a zároveň zriadilo štruktúry a zaviedlo opatrenia na podporu a ochranu. V [Belgicku](#) zriadilo Flámske združenie novinárov osobitnú telefonickú poradňu pre prípady fyzickej alebo verbálnej agresie voči novinárom. V [Taliansku](#) bolo zriadené koordinačné centrum zaoberajúce sa prečinmi proti novinárom. V [Holandsku](#) sa štátna prokuratúra, polícia, Spoločnosť šéfredaktorov a Združenie novinárov dohodli na protokole „*PersVeilig*“, ktorý má za cieľ obmedziť hrozby, násilie a agresívne správanie voči novinárom. [Švédsko](#) zriadilo celoštátne kontaktné miesta a doplnilo ľudské a finančné zdroje na podporu novinárov a lepšie vyšetrowanie trestných činov z nenávisťi.

2.4. Ďalšie inštitucionálne otázky spojené so systémom brzd a protiváh

Jadro právneho štátu tvorí inštitucionálny systém brzd a protiváh. Zaručuje také fungovanie, spoluprácu a vzájomnú kontrolu štátnych orgánov, aby štátny orgán podliehal pri vykonávaní svojej právomoci kontrole tých ostatných. Okrem účinných justičných systémov sa brzdy a protiváhy opierajú o transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralitný proces prijímania zákonov, del'bu moci, ústavné a súdne preskúmvavanie zákonov, transparentnú a kvalitnú verejnú správu, ako aj funkčné nezávislé orgány, napríklad inštitúcie ombudsmana alebo národné inštitúcie pre ľudské práva. V každom členskom štáte sa systém brzd a protiváh líši v závislosti od politických, právnych a ústavných tradícií. Hoci medzi konkrétnymi modelmi jednotlivých členských štátov môžu byť rozdiely, rozhodujúce je, aby každý z nich zabezpečoval dodržiavanie zásad právneho štátu a demokratických noriem.

Prvá správa o právnom štáte sa zameriava na niektoré kľúčové prvky s osobitným významom pre právny štát, akým je proces prípravy a prijímania zákonov, najmä pokiaľ ide o zapojenie zainteresovaných strán, využívanie skrátených a mimoriadnych konaní a režim ústavného

⁶⁵ Strategická žaloba proti účasti verejnosti (SLAPP) je žaloba, ktorej cieľom je cenzurovať, zastrášiť a umlčať kritikov tým, že budú vystavovaní nákladom na právnu obranu, až kým s kritikou a opozíciou neprestanú.

preskúmania zákonov. Okrem toho sa zaoberá ústavnými reformami na posilnenie systémov brzd a protiváh. V správe sa zároveň skúmajú mimoriadne opatrenia prijaté v boji proti pandémie spôsobenej ochorením COVID-19. Analýza sa zamerala aj na úlohu nezávislých orgánov, ako je ombudsman a iné národné inštitúcie pre ľudské práva, a úlohu organizácií občianskej spoločnosti pri ochrane právneho štátu.

Systém brzd a protiváh je vo všetkých členských štátoch pod tlakom, ktorý často tvorí bežnú súčasť politického procesu v demokratickej spoločnosti. S hospodárskou krízou, pandemiou COVID-19 a spoločenskými zmenami môže tento tlak zosilniť, ale kľúčový význam systému brzd a protiváh sa tým neoslabí. V posledných rokoch doľahlo na Úniu niekoľko kríz právneho štátu, ktoré sa spájali s útokmi na inštitucionálny systém brzd a protiváh. Na ochranu právneho štátu je preto nevyhnutné posilniť odolnosť tohto systému.

Vďaka podpornému rámcu pre občiansku spoločnosť sa rozvinie diskusia a umožní kontrola tých, ktorí sú pri moci. Pokusy o potlačenie predstaviteľov občianskej spoločnosti by sa mali rovnako ako v prípade nezávislých novinárov a kritických médií vždy považovať za varovný signál pre právny štát.

Diskusia o právnom štáte, ktoré prispievajú k upevneniu kultúry právneho štátu

Z verejných diskusií o konkrétnych otázkach relevantných pre právny štát často vyplývajú pozitívne reformné iniciatívy. Preto je diskusia a zvýšená informovanosť o brzdách a protiváhach potrebných na účinné fungovanie právneho štátu dôležitým prvým krokom. Diskusia o právnom štáte priťahuje v celej Únii čoraz vyššiu pozornosť - svedčí o tom úsilie o podporu vnútroštátnych diskusií cez parlamentné vypočutia, kampane na zvyšovanie povedomia verejnosti či sudcovské iniciatívy. V [Česku](#) organizuje Senát konferencie a diskusie o justičnom systéme. V [Dánsku](#) vyvinula Štátna súdna správa viackrát v posledných rokoch úsilie podporiť právny štát, lepšie vysvetliť justičný systém rôznym cieľovým skupinám a zlepšiť orientáciu justičného systému na občana. V [Nemecku](#) prispievajú k podpore dynamickej kultúry právneho štátu pravidelné diskusie, celonárodné informačné a propagačné kampane a publikácie na témy právneho štátu. V [Holandsku](#) sa v oboch komorách parlamentu organizujú pravidelné politické diskusie o stave právneho štátu.

Ústavné reformy na posilnenie inštitucionálnych brzd a protiváh s osobitným zameraním na ústavné preskúmanie

V mnohých členských štátoch prebiehajú reformné procesy. Týkajú sa najmä sprístupnenia nových nástrojov pre občanov, ktorými môžu poukázať na problémy pri výkone výkonnej alebo zákonodarnej moci.

Napríklad na [Cypre](#) sa v legislatívnom návrhu predpokladá vytvorenie ústavného súdu, ktorý by od najvyššieho súdu prebral úlohu preskúmať ústavnosť zákonov. So zmenou ústavy v [Litve](#) bola v roku 2019 zavedená možnosť individuálneho ústavného preskúmania a kontrola platných zákonov *a posteriori*. V [Luxembursku](#) sa v nadväznosti na nedávnu ústavnú reformu posilnil účinok nálezov ústavného súdu, pokiaľ ide o vyhlásenia právnych ustanovení za protiústavné, a navrhuje sa ústavnou zmenou udeliť úradu ombudsmana ústavný status. Na [Slovensku](#) vláda zvažuje posilniť právomoci ústavného súdu okrem iného aj zavedením možnosti podať ústavnú sťažnosť a kontrolovať ústavnosť zákonov *ex ante*. Ústavné reformy sa vzťahujú aj na ďalšie aspekty systému brzd a protiváh. Napríklad na [Malte](#) bola nedávno prijatá ústavná reforma prezidentských volieb a úlohy ombudsmana a parlamentu bola predložená ústavná reforma menovania členov niektorých nezávislých komisií. Vo [Švédsku](#) sa uvažuje o posilnení demokratického systému vrátane reformy

postupu prijímania ústavných zmien a parlament skúma ústavné postavenie, právomoci a činnosti parlamentných ombudsmanov.

Niektoré z týchto iniciatív sa opierajú o konzultácie s medzinárodnými odbornými orgánmi, akým je napríklad Benátska komisia, ktorá je sama osebe dôkazom, že k vytvoreniu vyváženého systému prispieva, ak sa cez rozsiahle a dôsledné pripomienkovanie zohľadnia rôzne názory a odborné znalosti.

Pre štrukturálne reformy je dôležité zlepšiť inkluzívnosť a kvalitu legislatívneho procesu

V procese prijímania zákonov sa využívajú čoraz inkluzívnejšie nástroje, podložené výskumom. Mnohé členské štáty zaviedli systematické politiky zamerané na zapájanie zainteresovaných strán a usilujú sa o to, aby štrukturálne reformy pramenili zo širokej spoločenskej diskusie, hoci tieto politiky sa nie vždy v plnej miere uplatňujú v praxi.

Niektoré členské štáty pracujú na zvyšovaní inkluzívnosti legislatívneho procesu. Napríklad [Cyprus](#) a [Česko](#) sa usilujú zlepšiť pripomienkovanie a transparentnosť. V [Estónsku](#) sa pripravuje nové právne prostredie a usmernenia pre legislatívnu politiku s cieľom zvýšiť používateľskú ústretovosť a inkluzívnosť. V [Grécku](#) prebieha komplexná reforma legislatívnych postupov. Vo [Francúzsku](#) sa nedávno rozbehla iniciatíva Občianskeho dohovoru o klíme, ktorá sa považuje za inovatívny spôsob zapojenia občanov do legislatívneho procesu.

Nadmerné využívanie skrátených a mimoriadnych legislatívnych konaní môže vyvolávať obavy o dodržiavanie zásad právneho štátu

Vo všetkých členských štátoch má parlament najvyššiu zákonodarnú moc pri bežnom legislatívnom konaní. Skrátené legislatívne konanie a absencia pripomienkovania sú však bežnými príznakmi krízy v oblasti právneho štátu. Benátska komisia a Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE) pri viacerých príležitostiach zdôraznili význam parlamentného postupu: podrobné rokovania o legislatívnych návrhoch a zmenách vrátane zmysluplných konzultácií so zainteresovanými stranami, odborníkmi a občianskou spoločnosťou a dialóg s politickou opozíciou.⁶⁶ Obchádzanie parlamentu v legislatívnom konaní navyše deformuje deľbu moci, ktorá je kľúčovou zásadou právneho štátu.

V niekoľkých členských štátoch znepokojuje opakované využívanie skrátených postupov schvaľovania právnych predpisov v parlamente alebo mimoriadnych nariadení vlády, najmä ak sa uplatňujú v kontexte rozsiahlych reforiem s vplyvom na základné práva alebo fungovanie kľúčových štátnych orgánov, napr. súdneho systému alebo ústavného súdu. V takýchto prípadoch existuje zvýšené riziko, že dôjde k prijatiu právnych predpisov, ktoré ohrozujú základné práva, zásady právneho štátu či demokraciu, ako aj dodržiavanie medzinárodných záväzkov.⁶⁷ V [Poľsku](#) parlament v rokoch 2015 – 2019 vo veľkom využíval skrátené legislatívne konanie pri prijímaní významných štrukturálnych reforiem súdnictva, ktorými sa posilnil politický vplyv na súdnictvo. V [Rumunsku](#) sa v kľúčových oblastiach vrátane reformy súdnictva rozšírilo používanie mimoriadnych nariadení vlády, ktoré vyvolalo obavy o kvalitu právnych predpisov, právnu istotu a rešpekt k deľbe moci⁶⁸. Z hľadiska právneho štátu predstavuje riziko aj časté využívanie skrátených konaní alebo prijímanie

⁶⁶ Zoznam kritérií právneho štátu – CDL-AD(2016)007; <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>

⁶⁷ Okrem toho mnohým legislatívnym zmenám prijatým v parlamente, a to aj v skrátenom konaní, chýba predvídateľnosť a transparentnosť a vznikajú obavy, či sú vo verejnom záujme.

⁶⁸ V konzultačnom referende v máji 2019 väčšina občanov podporila zákaz prijímania mimoriadnych vládných nariadení v oblasti spravodlivosti.

právných predpisov na základe priamych návrhov poslancov bez toho, aby prešli riadnymi prípravnými procesmi a konzultáciami so zainteresovanými stranami.

Národné parlamenty, ústavné sudy a najvyššie sudy zohrali kľúčovú úlohu pri kontrole opatrení prijatých v reakcii na pandémiu spôsobenú ochorením COVID-19

Reakcie na krízu sprevádzané intenzívnymi politickými a právnymi diskusiami o prijatých opatreniach ukázali celkovo silnú odolnosť vnútroštátnych systémov. V mnohých členských štátoch zohrala pri vypracúvaní návrhov núdzového stavu prípadne núdzového režimu v zdravotníctve, ako aj pri spätnej kontrole vládnych nariadení zásadnú úlohu parlamentná kontrola a diskusia. Okrem toho prijaté opatrenia často preskúmaval ústavný súd, najvyššie sudy alebo všeobecné sudy. V tejto súvislosti, keď bolo potrebné rýchlo reagovať a zároveň dodržať základné práva, nadobudli osobitný význam najmä mechanizmy preskúmania ústavnosti *ex ante*, čiže pred prijatím zákona.

Dôležitú úlohu zohrávajú ombudsman a národné inštitúcie pre ľudské práva

Národné inštitúcie pre ľudské práva zohrávajú dôležitú úlohu ochrancov právneho štátu a v kríze v právneho štátu môžu poskytovať nezávislú kontrolu systému. Niekoľko členských štátov ([Česko](#), [Taliansko](#) a [Malta](#)) ešte takéto inštitúcie nezriadili, no v oblasti základných práv u nich pôsobia iné orgány⁶⁹. V [Taliansku](#) parlament v súčasnosti skúma dva návrhy zákonov, v ktorých sa navrhuje zriadenie nezávislého národného orgánu radu pre ľudské práva (NHRI). Na [Malte](#) sa v parlamente diskutuje o návrhu na zriadenie inštitúcie pre ľudské práva. Ombudsman plní v rámci systému bŕzd a protiváh rôzne úlohy. V niektorých členských štátoch môže ombudsman napadnúť zákony na ústavnom súde alebo požiadať o ich revíziu v parlamente.

Organizácie občianskej spoločnosti pôsobia v nestabilnom prostredí, ale aj tak naďalej významne prispievajú k obrane právneho štátu

Vo svojom nedávnom rozsudku Európsky súdny dvor ozrejmil⁷⁰, že organizácie občianskej spoločnosti musia mať „možnosť vyvíjať svoju činnosť a fungovať bez neodôvodneného štátneho zásahu“. Uznal, že právo slobodne sa združovať predstavuje jeden zo základných pilierov demokratickej a pluralitnej spoločnosti, keďže umožňuje občanom konať kolektívne v oblastiach spoločného záujmu a prispieť tak k riadnemu fungovaniu verejného života.

Vo väčšine členských štátov má občianska spoločnosť priaznivé a podporné prostredie. Niektoré členské štáty nedávno posilnili prostredie pre občiansku spoločnosť alebo majú v úmysle prijať v tejto oblasti nové iniciatívy. Napríklad v [Chorvátsku](#) je vláda pripravená prijať národný plán na zlepšenie právneho, finančného a inštitucionálneho systému podpory organizácií občianskej spoločnosti pri ich činnostiach. V [Slovinsku](#) sa národná stratégia rozvoja mimovládneho sektora a dobrovoľníctva zameriava na zlepšenie podpory mimovládnych organizácií do roku 2023, a to najmä pri činnostiach, ktorými prispievajú k dodržiavaniu zásad pluralizmu a demokracie v spoločnosti. V mnohých členských štátoch sa občianska spoločnosť ukázala byť odolná v ťažkých podmienkach a naďalej sa ako súčasť systému bŕzd a protiváh aktívne zapájala do diskusii o právnom štáte na vnútroštátnej aj európskej úrovni. Na [Slovensku](#) sa občianska spoločnosť dôrazne prejavila v roku 2018 po vražde Jána Kuciaka a jeho snúbenice Martyiny Kušnírovej a počas následných udalostí.

⁶⁹ V Česku aj na Malte pôsobí nezávislý ombudsman; v Taliansku presadzuje a chráni ľudské práva medzirezortný výbor pre ľudské práva v spolupráci s občianskou spoločnosťou, akademickou obcou a všetkými príslušnými zainteresovanými stranami a za ochranu slobôd a práv osôb zodpovedá niekoľko regionálnych ombudsmanov.

⁷⁰ Rozsudok z 18. júna 2020, Komisia/Maďarsko, C-78/18, EU:C:2020:476, body 112 a 113.

V [Rumunsku](#) je intenzívne zapojenie občianskej spoločnosti kľúčom k presadeniu protikorupčných reforiem a obhajobe právneho štátu. V [Talianku](#) existuje dynamická občianska spoločnosť, no niektoré mimovládne organizácie zamerané najmä na otázky ako migrácia, sú obeťami očierňujúcich kampaní. V [Grécku](#) vyjadrili niektoré organizácie občianskej spoločnosti pôsobiace v oblasti migrácie obavy, že ich priestor na činnosť sa zmenšil.

V niektorých členských štátoch však občianska spoločnosť čelí vážnym výzvam – napríklad v súvislosti s novými právnymi predpismi obmedzujúcimi prístup k zahraničnému financovaniu alebo s očierňujúcimi kampaňami. Napríklad v [Bulharsku](#) sa na nové návrhy pravidiel transparentnosti financovania mimovládnych organizácií zo zahraničia zniesla vlna kritiky pre ich potenciálne negatívny vplyv na občiansku spoločnosť. Pokiaľ ide o [Maďarsko](#), Európsky súdny dvor dospel v júni 2020 k záveru, že zákon z roku 2017 o transparentnosti organizácií občianskej spoločnosti financovaných zo zahraničia je nezlučiteľný s voľným pohybom kapitálu, ako aj s právom na slobodu združovania a právom na ochranu súkromného života a osobných údajov. V [Poľsku](#) sú mimovládne organizácie terčom negatívnych vyjadrení zástupcov verejných orgánov, ktoré nepriaznivo vplyvajú na priestor občianskej spoločnosti. Obavy vyvolali aj opatrenia vlády zamerané na skupiny LGBTI+ vrátane zatknutia a zadržania niektorých zástupcov týchto skupín a očierňujúcich kampaní proti nim.

3. Vývoj a opatrenia v oblasti právneho štátu na úrovni EÚ

Aj minulý rok zastával právny štát popredné miesto na programe Európskej únie. Ako sa uvádza v politických usmerneniach predsedníčky Ursuly von der Leyenovej, dodržiavanie zásad právneho štátu je kľúčovou prioritou tejto Komisie a toto prioritné portfólio bolo zverené podpredsedníčke Komisie a komisárke zodpovednej za právny štát. Pri zavádzaní nového európskeho mechanizmu právneho štátu Komisia od začiatku reagovala na vývoj právneho štátu v členských štátoch aj na úrovni EÚ. Okrem neprestajného monitorovania podnecovala dialóg a spoluprácu v rámci procesov, ako je napríklad európsky semester, s cieľom poukázať na výzvy spojené s účinnosťou justičného systému alebo protikorupčného rámca v členských štátoch.

Pandémia COVID-19 vyvolala v oblasti právneho štátu dôležité otázky, ktoré v európskej diskusii aj naďalej rezonujú. Od polovice marca Komisia monitoruje v členských štátoch opatrenia, ktoré majú vplyv na právny štát, demokraciu a základné práva. V rámci európskeho semestra sa v odporúčaní z augusta 2020 jednotlivým krajinám pripomenulo, že tieto výnimočné opatrenia by mali byť nevyhnutné, primerané, časovo obmedzené a mali by podliehať kontrole.⁷¹

V diskusii o právnom štáte na európskej úrovni zohráva čoraz dôležitejšiu úlohu Európsky parlament. Minulý rok bezprostredne reagoval na aktuálny vývoj týkajúci sa dodržiavania našich spoločných hodnôt vrátane právneho štátu. Európsky parlament prijal niekoľko uznesení⁷² a jeho Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci (LIBE) prijal

⁷¹ Prijaté Radou – Ú. v. EÚ C 282, 26.8.2020.

⁷² Najmä uznesenie z 28. marca 2019 o situácii v oblasti právneho štátu a boji proti korupcii v EÚ, konkrétne na Malte a na Slovensku P8_TA(2019)0328; uznesenie z 18. decembra 2019 o dodržiavaní zásad právneho štátu na Malte v nadväznosti na nedávne odhalenia týkajúce sa vraždy Daphne Caruany Galiziovej P9_TA(2019)0103; uznesenie zo 16. januára 2020 o prebiehajúcich vypočutiach podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ, ktoré sa týkajú Poľska a Maďarska P9_TA(2020)0014; uznesenie zo 17. apríla 2020 o koordinovanom postupe EÚ v boji proti pandémie COVID-19 a jej dôsledkom P9_TA(2020)0054.

správy a zorganizoval návštevy na mieste v jednotlivých krajinách⁷³. Tieto politické diskusie zohrali kľúčovú úlohu pri zviditeľňovaní otázok právneho štátu. Komisia uznáva, že treba zdôrazniť jeho previazanosť s demokraciou a základnými právami. Zameria sa na to pri príprave akčného plánu pre európsku demokraciu a novej stratégie vykonávania Charty základných práv, ktoré sa majú prijať neskôr v roku 2020. Komisia sa domnieva, že prvá správa o právnom štáte a prípravný dialóg s členskými štátmi poskytnú pevný základ budúcej práce v Európskom parlamente.

Na mechanizme právneho štátu sa prejavuje aj intenzívnejšia činnosť Rady v oblasti právneho štátu. Na jeseň 2019 Rada diskutovala o ďalšom posilnení každoročného dialógu Rady o právnom štáte prostredníctvom výročného hodnotenia. Premietla by sa doň diskusia a výmena najlepších postupov s cieľom inkluzívne a konštruktívne predchádzať problémom v oblasti právneho štátu. Predsedníctvo Rady oznámilo svoj zámer zorganizovať politický dialóg o právnom štáte na základe správy Komisie o právnom štáte, ktorý bude zahŕňať diskusiu o konkrétnych členských štátoch.⁷⁴

Takto prvá správa o právnom štáte prispeje k diskusii v európskych aj vnútroštátnych inštitúciách. Okrem toho sa budú pravidelne konať stretnutia siete kontaktných miest pre právny štát a zainteresovaných strán. Členské štáty sa vyzvú, aby začiatkom roka 2021 poskytli svoj príspevok, a potom na jar sa pred predložením nasledujúcej správy uskutočnia vo všetkých členských štátoch návštevy. Súčasne s tým bude EÚ poskytovať finančnú a odbornú podporu reforiem, ktoré sú v súlade so zásadami právneho štátu. Komisia od roku 2017 uskutočňuje v členských štátoch špecializovaný program technickej podpory reforiem, ktorý pokrýva reformy právneho štátu.⁷⁵ Podpora sa môže poskytovať cez expertné a vyšetrovacie misie v teréne, výmenu najlepších postupov, diagnostické analýzy a hľadanie a vykonávanie cielených riešení situácie. Na to možno prispieť aj z iných programov Komisie, napríklad z programov zameraných na spravodlivosť a občanov, rovnosť, práva a hodnoty či z Fondu pre vnútornú bezpečnosť (polícia), a to aj prostredníctvom výziev na predkladanie návrhov otvorených pre občiansku spoločnosť a iné zainteresované strany. Súdne a antikorupčné reformy môžu mať významný vplyv na podnikateľské prostredie, ako sa už často zdôrazňuje v správach európskeho semestra, a preto by ich mali členské štáty dôkladne zvážiť pri príprave národných plánov podpory obnovy a odolnosti.

Súbor nástrojov EÚ na podporu právneho štátu obsahuje okrem európskeho mechanizmu právneho štátu aj iné nástroje na riešenie rôznych situácií. Verejná diskusia sa najčastejšie zameriava na článok 7 Zmluvy o Európskej únii. V ňom Zmluva stanovuje postup, ako riešiť riziká pre základné hodnoty EÚ v členských štátoch, a napokon aj zakotvuje najzávažnejšie politické sankcie, ktoré môže EÚ uložiť členskému štátu, čiže pozastavenie hlasovacích práv v Rade. Do roku 2017 sa postup nikdy neuplatnil. V decembri 2017 začala Komisia konanie proti Poľsku a potom v septembri 2018 Európsky parlament proti Maďarsku. Tieto konania pokračujú v Rade vypočutiami a informovaním o aktuálnej situácii v oboch dotknutých

⁷³ Monitorovacia skupina výboru LIBE pre demokraciu, právny štát a základné práva. Skupina sa zameriava na hrozby pre demokraciu, právny štát a základné práva, ako aj na boj proti korupcii v rámci EÚ vo všetkých členských štátoch. Jej úlohou je odporúčať výboru LIBE konkrétne opatrenia, napríklad stretnutia so zainteresovanými stranami, vypočutia a služobné cesty, ako aj predkladať návrhy uznesení a správ.

⁷⁴ Program nemeckého predsedníctva, strana 20.

⁷⁵ Program na podporu štrukturálnych reforiem, ktorý sa od roku 2021 nahradí nástrojom technickej podpory; tento program si nevyžaduje spolufinancovanie.

členských štátoch⁷⁶, ale väčšina identifikovaných výziev zostáva nevyriešená. Komisia vyzýva dotknuté členské štáty a Radu, aby vynaložili úsilie o urýchlené riešenie problémov, ktoré sú predmetom týchto konaní, a našli spôsob, ako ochrániť právny štát a spoločné hodnoty všetkých členských štátov. Kým sa vznesené obavy nevyriešia, Komisia bude naďalej podporovať Radu, aby pokračovala v konaniach podľa článku 7 s cieľom vyriešiť predmetné otázky.

Pri dodržiavaní zásad právneho štátu zohráva kľúčovú úlohu aj Európsky súdny dvor so svojou narastajúcou judikatúrou v tejto oblasti. Ak nedostatky v oblasti právneho štátu predstavujú porušenie práva EÚ, Komisia uplatňuje strategický prístup ku konaniam o nesplnení povinnosti, pričom vychádza z judikatúry Európskeho súdneho dvora. Cieľom týchto konaní je riešiť konkrétne otázky, v ktorých dochádza k nesúladu s právom EÚ. Komisia je odhodlaná v plnej miere využívať svoje právomoci a naďalej plniť svoju úlohu strážkyne zmlúv, aby sa dodržiavali požiadavky právnych predpisov EÚ týkajúcich sa právneho štátu. V otázkach týkajúcich sa právneho štátu sa niekoľkokrát obrátila na Európsky súdny dvor, ktorý vo viacerých prípadoch vyzvali aj vnútroštátne súdy, aby vydal prejudiciálne rozhodnutia o výklade práva EÚ. V rokoch 2019 a 2020 vydal Súdny dvor v oblasti právneho štátu dôležitú judikatúru. Predovšetkým potvrdil a ďalej objasnil zásadu účinnej súdnej ochrany a právo na účinný súdny prostriedok nápravy.⁷⁷ Vzhľadom na množstvo prebiehajúcich konaní o nesplnení povinnosti a návrhov na začatie prejudiciálneho konania týkajúcich sa otázok právneho štátu sa očakáva, že táto judikatúra sa bude v nadchádzajúcich mesiacoch a rokoch ďalej rozvíjať.

Európska rada vo svojich záveroch zo zasadnutia 17. – 21. júla poukázala na význam dodržiavania zásad právneho štátu a základných hodnôt EÚ vo vzťahu k rozpočtu Únie. Pripomenula význam ochrany rozpočtu Únie v súlade s hodnotami zakotvenými v článku 2 ZEÚ a podporila zavedenie režimu podmienenosti a opatrení v prípade ich porušenia. Závazok Európskej rady by mal urýchliť prijatie návrhu Komisie *chrániť rozpočet EÚ v prípade porušenia zásad právneho štátu* v členskom štáte, o ktorom sa rokuje v Európskom parlamente a Rade.⁷⁸ Cieľom je chrániť rozpočet EÚ v situáciách, keď by mohli byť ohrozené finančné záujmy Únie vinou všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v niektorom členskom štáte.

4. Závěry a další postup

Predsedníčka von der Leyenová vyzvala v júli 2019 Európsky parlament, Radu a členské štáty, aby sa zapojili do predbežnej fázy projektu spolupráce v oblasti právneho štátu – nového európskeho mechanizmu právneho štátu pre všetky členské štáty a inštitúcie EÚ.

Prvá správa o právnom štáte je výsledkom nového dialógu medzi Komisiou a členskými štátmi a tvorí podklad pre analýzu jednotlivých členských štátov. Táto správa je dôležitým krokom k posilneniu spoločného chápania právneho štátu v EÚ a vzájomnej dôvery. Komisia víta otvorený dialóg so všetkými členskými štátmi a ich zapojenie do prípravy analýz jednotlivých krajín. Svedčí o tom, aký je právny štát pre všetky členské štáty dôležitý a aké sú oddané európskemu procesu. Komisia sa domnieva, že tento proces pomôže zabrániť vzniku alebo prehĺbovaniu problémov právneho štátu a prispeje k šíreniu zdravej politickej

⁷⁶ V roku 2019 sa uskutočnili dve vypočutia podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ, dvakrát boli poskytnuté informácie o aktuálnej situácii v Maďarsku a päťkrát o aktuálnej situácii v Poľsku. V roku 2020 sa raz aktualizovala situácia v Maďarsku aj Poľsku a neuskutočnili sa žiadne vypočutia podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ.

⁷⁷ Ako sa zaručuje v článku 19 ods. 1 ZEÚ a v článku 47 Charty základných práv EÚ.

⁷⁸ COM(2018) 324.

a právnej kultúry právneho štátu v celej EÚ. Mechanizmus právneho štátu môže teraz slúžiť ako základný súbor nástrojov EÚ na podporu právneho štátu.

Táto správa poskytuje prehľad vývoja v oblasti právneho štátu v členských štátoch. Zdôrazňuje sa v nej, že mnohé členské štáty majú vysoké štandardy právneho štátu a ich postupy pri uplatňovaní kľúčových zásad právneho štátu sa aj celosvetovo uznávajú za najlepšie. V správe sa však spomínajú aj závažné výzvy, napríklad keď je nezávislosť súdnictva pod tlakom, keď sa systémy ukazujú ako nedostatočne odolné voči korupcii, keď ohrozenie slobody a plurality médií ohrozuje demokratickú zodpovednosť, alebo keď nie celkom funguje systém bŕzd a protiváh, ktorý je nevyhnutný pre účinný systém. Komisia čerpá optimizmus zo skutočnosti, že na príprave správy spolupracovali všetky členské štáty. Zároveň ich vyzýva, aby v tejto spolupráci pokračovali aj po vydaní správy.

Komisia očakáva, že Európsky parlament a Rada sa budú ďalej angažovať v otázkach právneho štátu, a domnieva sa, že táto správa poskytuje pevný základ pre ďalšiu medziinštitucionálnu prácu. Komisia tiež vyzýva národné parlamenty a vnútroštátne orgány, aby prediskutovali túto správu vrátane jej kapitol o jednotlivých krajinách a vzájomnou podporou a prijímaním európskej solidarity sa povzbudzovali k uskutočňovaniu reforiem. Okrem vládnych orgánov k tomuto procesu prispel široký okruh vnútroštátnych aktérov, ktorý potvrdil dopyt po diskusiách na vnútroštátnej úrovni.

Táto prvá správa o právnom štáte je základným kameňom nového dynamického procesu, ktorý zahŕňa nepretržitý dialóg s členskými štátmi, Európskym parlamentom a národnými parlamentmi, ako aj ďalšími zainteresovanými stranami na úrovni jednotlivých štátov aj EÚ. Komisia teraz začne pripravovať správu o právnom štáte na rok 2021, pričom bude vychádzať zo skúseností získaných v prvom roku fungovania európskeho mechanizmu právneho štátu a nadviaže na úspechy v úsilí o zvýšenie odolnosti právneho štátu v našich demokraciách. Vďaka týmto nástrojom budú môcť všetci Európania lepšie čeliť výzvam bezprecedentnej hospodárskej, klimateckej a zdravotnej krízy pri plnom rešpektovaní našich spoločných zásad a hodnôt.