

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech**

[COM(2018) 324 final – 2018/0136 (COD)]

(2019/C 62/28)

Zpravodaj: **Jukka AHTELA**

Konzultace	Evropská komise, 18. 6. 2018
Právní základ	Článek 304 SFEU
Odpovědná specializovaná sekce	Zaměstnanost, sociální věci, občanství
Přijato ve specializované sekci	26. 9. 2018
Přijato na plenárním zasedání	17. 10. 2018
Plenární zasedání č.	538
Výsledek hlasování	156/2/7
(pro/proti/zdrželi se hlasování)	

## 1. Závěry a doporučení

1.1. EHSV vítá návrh nařízení, který vypracovala Komise a jímž se zřizuje nový nástroj, jenž by umožnil přijímat nápravná opatření ekonomického charakteru vůči členským státům dopouštějícím se závažného a soustavného porušování hodnot uvedených v článku 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU). EHSV poukazuje na to, že Komise již disponuje podobnou pravomocí ukládat nápravná opatření s cílem podpořit dodržování pravidel řádné správy ekonomických záležitostí<sup>(1)</sup>, a staví se kladně k tomuto návrhu, jehož účelem je zajistit, aby mohla být ukládána nápravná opatření na ochranu právního státu. V tomto ohledu je EHSV potěšen tím, že prováděcí akty navržené Komisí v rámci tohoto nařízení by byly v Radě přijímány na základě hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou.

1.2. EHSV vyzdvihuje důležitost právního státu pro občany i pro podnikatelské iniciativy, inovace a investice. Doporučuje ovšem pozměnit návrh tak, aby obsahoval širší pojetí právního státu, které bude zahrnovat ochranu základních práv a záruk chránících pluralitní demokracii. Právní stát je jen jednou z hodnot, na nichž je EU v souladu s článkem 2 SEU založena. Právní stát je jedním vrcholem vzájemně provázaného a nerozpojitelného trojúhelníku vztahů, jehož dalšími vrcholy jsou základní práva a demokracie. Jedině tím, že bude zaručeno respektování těchto tří hodnot v jejich vzájemné spojitosti, lze předejít zneužití státní moci.

1.3. EHSV souhlasí s tím, že účinné dodržování zásad právního státu je nezbytným předpokladem pro to, aby občané důvěřovali tomu, že výdaje EU v členských státech jsou dostatečně chráněny. EHSV je potěšen tím, že tento návrh ještě více posílí ochranu finančních zájmů EU. Zdůrazňuje však, že Komisí navrhovaný mechanismus by měl být automaticky aktivován v případě výskytu všeobecného nedostatku týkajícího se právního státu, který by mohl poškodit finanční zájmy EU.

1.4. Mimoto se ESHV domnívá, že hlavním cílem návrhu by měla být ochrana hodnot zakotvených v článku 2 prostřednictvím ochrany financí EU. EHSV tudíž doporučuje upravit návrh v tom smyslu, že Komise bude moci navrhnout prováděcí akt k tomuto nařízení v případech, kdy bylo zjištěno vážné, soustavné a systémové ohrožení právního státu, základních práv či standardů zaručujících existenci pluralitní demokracie, jelikož tato skutečnost může ze své podstaty představovat bezprostřední ohrožení finančních zájmů EU.

<sup>(1)</sup> Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320, článek 23.

1.5. EHSV Komisi vybízí, aby jakožto preventivní opatření dále rozvíjela možnosti pro vedení politické diskuse o hodnotách článku 2 v členských státech. EHSV proto Komisi žádá, aby navrhla vytvoření systému pro pravidelné a nezávislé sledování respektování těchto hodnot v členských státech, jak již v minulosti doporučil EHSV a Evropský parlament.

1.6. EHSV doporučuje, aby byl zařazen mezi orgány, které bude Komise neustále informovat o opatřeních navržených či přijatých v souladu s tímto právním předpisem, a aby byl konkrétně uveden mezi relevantními zdroji informací, které bude Komise využívat při zjišťování výskytu závažných nedostatků týkajících se právního státu. Díky tomu by EHSV mohl smysluplným a účinným způsobem přispívat k ochraně hodnot uvedených v článku 2 a zajistit, aby byly vyslyšeny postoje organizované občanské společnosti.

## 2. Úvod a shrnutí návrhu

2.1. Záměrem tohoto návrhu Komise je ochránit rozpočet Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. Komise k odůvodnění svého návrhu uvádí, že je nezbytné ochránit finance Unie tím, že budou po členských státech požadována dostatečně spolehlivá opatření na ochranu toho, jakým způsobem jsou spravovány a vynakládány prostředky EU. Členské státy mají již nyní povinnost prokázat, že zavedly odpovídající institucionální a procesní záruky za tím účelem, aby byly prostředky EU vynakládány efektivně a v souladu s předpisy. Řádné fungování těchto vnitrostátních kontrolních mechanismů však nelze zaručit bez dohledu ze strany nezávislého soudu, státního zastupitelství a vyšetřovacích orgánů zabývajících se podvody a korupcí.

2.2. Na základě tohoto návrhu Komise by bylo možné pozastavit nebo korigovat platby, zakázat uzavírání nových právních závazků, snížit závazky nebo přerušit platební lhůty, pokud by byl zjištěn všeobecný nedostatek týkající se právního státu. Vztahovalo by se to na všechny fondy EU. Komise může dospět k závěru, že se vyskytl všeobecný nedostatek týkající se právního státu, zejména pokud: je ohrožena nezávislost soudnictví; se nepředchází svévolnému či nezákonnému jednání orgánů veřejné moci nebo se toto jednání nenapravuje či netrestá; jsou orgánům veřejné moci zadržovány zdroje a v souvislosti s tím je narušeno jejich fungování; nejsou přijímána opatření pro vyloučení střetu zájmů mezi orgány veřejné moci; stát omezuje dostupnost a účinnost právních opravných prostředků.

2.3. V souladu s návrhem by výše uvedené nedostatky vedly k přijetí nápravných opatření, jestliže by hrozilo, že ovlivní řádné finanční řízení nebo ochranu finančních zájmů Unie, a to narušením: fungování orgánů daného členského státu, které plní rozpočet EU; vyšetřování nebo trestního stíhání podvodů a korupce; účinného soudního přezkumu jednání vnitrostátních orgánů; předcházení podvodům a korupci a ukládání účinných a odrazujících sankcí; zpětného získávání neoprávněně vyplacených finančních prostředků; spolupráce s Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a s Úřadem evropského veřejného žalobce (EPPO) při vyšetřování a stíhání.

## 3. Obecné připomínky

3.1. EU je založena na hodnotách sdílených jejími členskými státy, k nimž patří také právní stát, jak se uvádí v článku 2 SEU. Dodržování zásad právního státu přináší rovněž právní jistotu a rovné podmínky pro podnikatelské iniciativy, inovace, investice a spravedlivou soutěž na celém vnitřním trhu ve prospěch spotřebitelů a občanů. Jedná se o nezbytný předpoklad pro existenci vzájemné důvěry, která má zásadní význam pro řádné fungování EU. Nerespektování zásad právního státu brání vyváženému hospodářskému a sociálnímu rozvoji v souladu s cíli udržitelného rozvoje, který je hybnou silou, jež EU a vládám jejích členských států umožňuje usilovat o uskutečnění obecného cíle Unie, tj. „podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel“, jak se uvádí v článku 3 SEU.

3.2. EHSV vyjadřuje politování nad tím, že ve Smlouvách EU není výslovně stanoveno, že členské státy musí splňovat kodaňská kritéria i po přistoupení k EU<sup>(2)</sup>. EHSV poukazuje na to, že orgány EU nedisponují dostatečně účinnými a uzpůsobenými nástroji, jež by dokázaly ochránit právní stát, základní práva a pluralitní demokracii v členských státech před stávajícími hrozbami.

3.3. Právní stát je neoddelitelně vzájemně spjat se zárukami, které chrání existenci pluralitní demokracie a respektování základních práv. Právní stát zajišťuje, aby vlády dodržovaly standardy v oblasti základních práv, a pluralitní demokracie pak zajišťuje, aby vlády prováděly politiky, které zlepšují životní podmínky občanů dané země. Dodržování zásad právního

<sup>(2)</sup> Tato kritéria byla stanovena na zasedání Evropské rady v Kodani v roce 1993.

státu samo o sobě nezaručuje, že budou v určitém právním předpisu respektována základní práva ani že bude tento předpis vypracován inkluzivním a legitimním postupem na základě náležitě podložené, pluralitní a vyvážené diskuse s veřejností a jejího zapojení. Aby se zamezilo pouhému spravování státu prostřednictvím právních předpisů, je nutné dodržovat spolu se zásadami právního státu také základní práva a standardy pluralitní demokracie.

3.4. Komise označuje navrhované nařízení za prostředek k ochraně rozpočtu EU, který bude současně chránit i právní stát. EHSV souhlasí s tím, že účinné dodržování zásad právního státu je nezbytným předpokladem pro to, aby občané důvěřovali tomu, že výdaje EU v členských státech jsou dostatečně chráněny. EHSV však v tomto návrhu spatřuje spíše potenciální nástroj k tomu, jak prostřednictvím rozpočtu EU chránit všechny hodnoty zakotvené v článku 2.

3.5. ESHV zdůrazňuje, že je důležité dát evropským občanům najevo, že finanční prostředky EU jsou spravovány bez jakékoli korupce a v souladu s právními předpisy EU. Stejně tak důležité je to, aby EU chránila hodnoty, na nichž je založena a které byly definovány pro blaho jejích občanů. Komise by měla být zmocněna přijmout v souladu s tímto nařízením opatření ve všech případech, kdy nastane vážné, systémové a soustavné ohrožení hodnot uvedených v článku 2, jelikož tato skutečnost může ze své podstaty bezprostředně ohrozit finance EU.

3.6. Jak se uvádí v nedávno vydaných usneseních Evropského parlamentu a prohlášeních Evropské komise a předsednictví Rady, jsou právní stát, základní práva a standardy pluralitní demokracie v EU stále více ohroženy. V některých členských státech panuje nanejvýš problematická situace a všude v EU nadále sílí populistické autoritářství, které je namířeno proti jejím základním hodnotám a často i proti ní samotné.

3.7. EHSV poukazuje na to, že nástroje, jež mají orgány EU v současnosti k dispozici na ochranu hodnot uvedených v článku 2, vykazují nedostatky. Řízení o nesplnění povinnosti mívají příliš úzký záběr a bývají příliš zaměřena na technické právní otázky, než aby byla s to zabránit koordinovaným útokům na právní stát nebo napravit jejich následky. Ačkoli článek 7 SEU Radě umožňuje, aby komplexním způsobem reagovala na kroky, jejichž cílem je narušit právní stát, ukázalo se být nesmírně obtížné mobilizovat dostatečnou politickou vůli pro zahájení tohoto postupu.

3.8. Pokud jde o rámec týkající se právního státu, ten se sice dá aktivovat snáze než článek 7, jedná se však o nezávazný postup, jehož účinnost je diskutabilní, jestliže vlády nejsou ochotny spolupracovat v upřímné víře s Komisí. Mimoto jsou prahové hodnoty stanovené pro aktivaci rámce týkajícího se právního státu a článku 7 natolik vysoké, že v okamžiku nasazení těchto nástrojů jsou již nedostatky v respektování hodnot zakotvených v článku 2 mimořádně závažné a tedy i obtížněji odstranitelné.

3.9. S ohledem na rostoucí výzvy a absenci vhodných a účinných nástrojů EHSV Evropskou komisi vyzývá, aby s ještě větší naléhavostí pokračovala v politické diskusi o tom, jak může EU lépe chránit hodnoty uvedené v článku 2, a aby vyvinula další nástroje na ochranu právního státu, základních práv a záruk pluralitní demokracie.

3.10. EHSV připomíná své stanovisko k tématu Evropský kontrolní mechanismus právního státu a základních práv, v němž se vyslovil pro to, aby byl na úrovni EU vytvořen mechanismus pro sledování dodržování zásad právního státu a základních práv prostřednictvím pravidelného nezávislého monitorování a dialogu mezi členskými státy a orgány EU <sup>(3)</sup>.

3.11. EHSV je i nadále přesvědčen o tom, že vytvoření takového preventivního mechanismu – jak navrhl Evropský parlament – by doplnilo stávající nástroje EU na ochranu hodnot zakotvených v článku 2 <sup>(4)</sup> a umožnilo odhalovat nedostatky v respektování těchto hodnot na vnitrostátní úrovni, jakmile se objeví, a ještě v rané fázi je odstranit.

3.12. Jako další opatření navrhuje EHSV zavést na evropské úrovni se zapojením EHSV platformu občanské společnosti nebo každoroční fórum, díky nimž budou moci čelní představitelé EU přímo od místních organizací včas obdržet upozornění na rýsující se problémy související s hodnotami článku 2 a díky nimž se také usnadní vzájemné učení a přeshraniční spolupráce organizací občanské společnosti, které působí především na vnitrostátní úrovni.

<sup>(3)</sup> Úř. věst. C 34, 2.2.2017, s. 8.

<sup>(4)</sup> 2015/2254(INL).

3.13. Je důležité, aby se EU zamyslela nad způsoby, jak podpořit organizace občanské společnosti a sdělovací prostředky, které sledují objevující se problémy ohledně článku 2 a informují o nich. EHSV se domnívá, že finanční nástroj na podporu organizací občanské společnosti, jež prosazují respektování hodnot uvedených v článku 2 v členských státech, by tento návrh významným způsobem doplnil, jelikož by rozvíjel podporu těchto hodnot u veřejnosti na místní úrovni. V tomto směru EHSV odkazuje na své stanovisko k návrhům týkajícím se nového fondu pro spravedlnost, práva a hodnoty<sup>(5)</sup> a vyzývá Radu a Evropský parlament, aby při rozhodnutí o víceletém finančním rámci na období po roce 2020 výrazně navýšily prostředky, které budou na tento fond vyčleněny.

#### 4. Konkrétní připomínky

4.1. EHSV se domnívá, že provádění účinného soudního přezkumu jednání nebo opomenutí ze strany orgánů veřejné moci nezávislými soudy má zásadní význam nejen pro zajištění efektivního vynakládání finančních prostředků EU v souladu s právními předpisy EU. Je to rovněž jediný způsob, jak všem občanům EU zaručit účinnou ochranu jejich práv plynoucích z práva EU a také jednotný výklad právních předpisů EU ve všech členských státech, na němž závisí existence společného trhu a prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

4.2. EHSV schvaluje skutečnost, že pro přijímání prováděcích aktů o vhodných opatřeních, která bude třeba přijmout, má být v Radě používáno hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou. Díky tomu bude možné přijmout daná opatření objektivně, pokud Komise shledá, že se v určitém členském státě vyskytl všeobecný nedostatek týkající se právního státu, a minimalizuje se tím riziko nečinnosti nebo politické selektivity, jež by mohla nastat, pokud by bylo vyžadováno hlasování v Radě.

4.3. EHSV si je vědom toho, že je problematické stanovit podrobnější kritéria pro identifikování výskytu všeobecného nedostatku týkajícího se právního státu. Klade si však otázku, zda by zahrnutí těchto podrobných kritérií tento návrh nevylepšílo. Existence podrobnějších kritérií by mohla pomoci zajistit, aby nedošlo ke zpochybnění legitimity rozhodnutí Komise kvůli údajné předpojatosti nebo nedostatečné objektivitě. Tato kritéria by mohla být doplněna v podobě pokynů, které by Komise formulovala v návaznosti na přijetí návrhu, přičemž by mohla vycházet ze svých kritérií stanovených v rámci týkajícím se právního státu a ze seznamu kritérií právního státu, který sestavila Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (tzv. Benátská komise).

4.4. Jak již EHSV zdůraznil, jsou právní stát, demokracie a základní práva vzájemně spjata, což se uvádí i v článku 2 návrhu Komise. Vedle podrobnějších kritérií týkajících se právního státu by do návrhu měla být zahrnuta také kritéria, která by Komisi umožnila zjistit, zda se vyskytl vážné, systémové a soustavné ohrožení respektování základních práv nebo záruk pluralitní demokracie. Pokud bude situace v některém z členských států těmto kritériím odpovídat, pak by Komise měla být rovněž oprávněna přijmout v souladu s tímto nařízením nápravná opatření.

4.5. EHSV poukazuje na to, že Komise vezme v úvahu všechny relevantní informace, včetně rozhodnutí Soudního dvora, zpráv Účetního dvora a závěrů a doporučení příslušných mezinárodních organizací. Při monitorování právního státu v členských státech hrají důležitou roli některé kontrolní orgány Rady Evropy, k nimž patří například Benátská komise nebo Skupina států proti korupci (GRECO). Benátská komise vydala několik stanovisek ohledně situace v oblasti právního státu v řadě členských států EU a skupina GRECO členským státům pravidelně adresuje doporučení. Stejně tak Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF), vnitrostátní úřady veřejných ochránců práv a sdružení soudců a justiční sítě běžně informují o stavu vnitrostátních mechanismů v oblasti soudnictví a boje proti korupci a podvodům.

4.6. Dodržování standardů v oblasti základních práv a záruk pluralitní demokracie v členských státech pravidelně sledují a vyhodnocují také další mezinárodní orgány – jsou to například Agentura Evropské unie pro základní práva, komisař Rady Evropy pro lidská práva, Evropský soud pro lidská práva, Rada OSN pro lidská práva a orgány pro monitorování smluv OSN v oblasti lidských práv. Kromě toho bývají často spolehlivým zdrojem informací a analýz i nezávislé organizace občanské společnosti. Výslovným zmíněním těchto subjektů v návrhu by se zohlednila zvláštní úloha, již hrají při ochraně hodnot uvedených v článku 2 SEU.

4.7. Dále se EHSV jakožto instituce zastupující občanskou společnost v EU domnívá, že i jeho vlastní analýzy a připomínky mají pro Komisi mimořádný význam při zjišťování výskytu závažných nedostatků týkajících se právního státu v určitém členském státě, a to jak podle tohoto nařízení, tak i v rámci jiných nástrojů. V této souvislosti EHSV upozorňuje Komisi na to, že zřídil pracovní skupinu Základní práva a právní stát, která se ve své činnosti bude obzvláště zaměřovat na ochranu hodnot zakotvených v článku 2 SEU.

<sup>(5)</sup> Stanovisko SOC/599 (viz strana 178 v tomto čísle Úředního věstníku) týkající se dokumentů COM(2018) 383 final a COM(2018) 384 final.

4.8. EHSV by měl být zařazen mezi orgány, které bude Komise neustále informovat o opatřeních navržených či přijatých v souladu s tímto právním předpisem, a mezi relevantní zdroje informací, které bude Komise využívat při zjišťování výskytu závažných nedostatků týkajících se právního státu. Díky tomu by EHSV mohl smysluplným a účinným způsobem přispívat k ochraně hodnot uvedených v článku 2 a zajistit, aby byly vyslyšeny postoje organizované občanské společnosti.

4.9. EHSV se plně ztotožňuje se záměrem Komise, aby důsledky aktivace navrhovaného mechanismu dopadaly na ty, kdo za dané nedostatky nesou odpovědnost, a nikoli na jednotlivé příjemce financování z EU, jako jsou studenti v rámci programu Erasmus, výzkumní pracovníci nebo organizace občanské společnosti<sup>(6)</sup>.

4.10. EHSV poukazuje na to, že v případě přijetí opatření by to byl podle návrhu i nadále daný členský stát, kdo by měl na starosti přidělení příslušných finančních prostředků. EHSV se domnívá, že je to sice z právního hlediska správné, ale v praxi by to tomuto členskému státu stěžejně zabránilo v tom, aby tyto finanční prostředky přidělit odmítl a svalil vinu na Komisi s cílem politicky z toho těžit. Jelikož je nepravděpodobné, že by občané chápali přesné fungování právních předpisů EU, mohly by členské státy navodit dojem, že mezi snížením objemu finančních prostředků a rozhodnutím Komise existuje přímá souvislost. Vznikla by tak situace, kdy by se Komise mohla zdráhat podniknout opatření vůči určitému členskému státu kvůli obavám z možného odporu veřejnosti. To hrozí obzvláště u těch členských států, v nichž vláda kontroluje nebo ovlivňuje veřejné a soukromé sdělovací prostředky, což jsou zpravidla členské státy, které vykazují závažné nedostatky týkající se právního státu.

4.11. EHSV Komisi vybízí, aby se zamyslela nad tím, jak by se dalo zmírnit riziko, že se to negativně dotkne jednotlivých příjemců a že vlády nerespektující hodnoty uvedené v článku 2 naruší opatření přijatá v souladu s tímto opatřením, aby z toho měly politický prospěch. Komise by mohla zvážit alternativní způsoby, jak zajistit, aby se finanční prostředky EU dostaly k zamýšleným příjemcům. Jednou z možností by mohlo být vytvoření výkonné agentury, která by příslušné finanční prostředky přímo spravovala.

4.12. EHSV zdůrazňuje, že pro ukončení trvání všeobecného nedostatku a tudíž i zrušení veškerých opatření přijatých v souladu s tímto nařízením je nezbytné, aby mezi dotčeným členským státem a orgány EU probíhal otevřený dialog, jak se uvádí v návrhu. Tyto orgány a členské státy by měly zohlednit názory organizací občanské společnosti ohledně situace v daném členském státě a přiměřenosti opatření učiněných v zájmu ukončení trvání všeobecného nedostatku a také opatření, která mu mají v budoucnu zabránit.

V Bruselu dne 18. října 2018.

*předseda*  
Evropského hospodářského a sociálního výboru  
Luca JAHIER

<sup>(6)</sup> COM(2018) 98 final, s. 16.