



V Bruselu dne 17.7.2019
COM(2019) 343 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ,
EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU
REGIONŮ**

**Posilování právního státu v rámci Unie
Akční plán**

I. ÚVOD

Evropská unie je založena na souboru společných hodnot, včetně základních práv, demokracie a právního státu¹. Tyto hodnoty tvoří základ naší společnosti a společné identity. Demokracii se nemůže dařit bez nezávislých soudů zaručujících ochranu základních práv a občanských svobod a bez aktivní občanské společnosti a svobodných médií zajišťujících pluralitu. Právní stát je zavedenou zásadou, jejíž podstata je přesně vymezena. Tato podstata je navzdory různým vnitrostátním identitám a právním systémům a tradicím, jež musí Unie respektovat, tatáž ve všech členských státech².

V právním státu se veškeré veřejné pravomoci vždy vykonávají v mezích stanovených zákonem, v souladu s demokratickými hodnotami a základními právy a pod kontrolou nezávislých a nestranných soudů. Právní stát má přímý dopad na životy všech občanů: je nezbytnou podmínkou pro to, aby bylo zajištěno rovné zacházení před zákonem a obrana práv jednotlivce, aby nedocházelo ke zneužívání moci orgány veřejné správy a aby subjekty s rozhodovací pravomocí nesly odpovědnost. Dodržování zásad právního státu je rovněž nezbytné pro to, aby měli občané důvěru ve veřejné instituce. Bez této důvěry nemůže fungovat demokratická společnost. V rámci právního státu je významná otázka, jak odpovědně jsou stanoveny zákony, jsou-li spravedlivě uplatňovány a nakolik efektivně fungují. Jak uznal Evropský soudní dvůr i Evropský soud pro lidská práva, důležité jsou i institucionální otázky, jako jsou nezávislé a nestranné soudy³ a oddělení pravomocí⁴. Nedávná rozhodnutí Evropského soudního dvora opakovaně potvrdila, že právní stát je základem unijního právního řádu⁵.

Evropský projekt závisí na trvalém dodržování zásad právního státu ve všech členských státech. To představuje nezbytnou podmínku pro účinné uplatňování práva EU a vzájemnou důvěru mezi členskými státy. Je rovněž klíčové pro to, aby Evropská unie dobře fungovala jako prostor svobody, bezpečnosti a práva a jako vnitřní trh, kde jsou účinné a jednotně uplatňovány právní předpisy a kde se prostředky z rozpočtů vynakládají v souladu s platnými pravidly. Je-li proto ohrožen právní stát, je zároveň zpochybněn právní, politický a ekonomický základ fungování EU. Z toho důvodu je podpora a prosazování právního státu ústředním imperativem činnosti Evropské komise jakožto strážkyně Smluv. Nedostatky, pokud jde o dodržování zásad právního státu v jednom členském státě, mají dopad na jiné členské státy a EU jako celek a Unie se řešení otázek právního státu spoluúčastní bez ohledu na to, kde se objeví.

Ačkoli v zásadě se má za to, že všechny členské státy vždy dodržují zásady právního státu, nedávné problémy týkající se právního státu v některých členských státech ukázaly, že to nelze považovat za samozřejmost. Tyto problémy vyvolaly obavy, pokud jde o schopnost Unie řešit podobné situace. Ústředním tématem mnoha nedávných případů s významem na

¹ Článek 2 Smlouvy o Evropské unii.

² Právní stát je zakotven v článku 2 Smlouvy o Evropské unii jako jedna ze základních hodnot Unie, jež jsou členským státům společné.

³ Článek 19 Smlouvy o Evropské unii ukládá členským státům povinnost zajistit účinnou soudní ochranu. Jak stanovil Soudní dvůr ve věci Rosneft, C-72/15, samotná existence účinné soudní ochrany je „inherentní existenci právního státu“.

⁴ Příloha sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě „Nový postup EU pro posílení právního státu“ ze dne 11. 3. 2014, COM(2014) 158 final, a nedávná judikatura Evropského soudního dvora, věc Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas, C-64/16, věc LM, C-216/18 PPU, věc Komise v. Polsko, C-619/18 (usnesení ze dne 17. prosince 2018).

⁵ Rozsudek ze dne 24. června 2019 ve věci Komise v. Polsko, C-619/18.

úrovni EU byla nezávislost soudního procesu. Další případy se týkaly oslabených ústavních soudů, stále častějšího používání výkonných nařízení či opakovaných útoků jedné složky státní moci na jinou. Korupce na vysoké úrovni a zneužívání vysokých státních funkcí jsou obecněji spojeny se situacemi, kdy se politická moc snaží potlačit zásady právního státu, přičemž varovné známky ohrožení právního státu představují pokusy o oslabení plurality a nezbytných strážců, jako jsou občanská společnost a nezávislá média⁶.

Ve svém sdělení ze dne 3. dubna 2019⁷ Evropská komise předložila přehled stávajících nástrojů určených k řešení problémů v oblasti právního státu v rámci Unie a zahájila debatu o způsobech jeho posílení. Této debatě se účastnily orgány a instituce EU, členské státy, mezinárodní organizace, justiční síť, občanská společnost a akademická obec a poskytly cenné příspěvky. Z debaty jasně vyplynul význam právního státu a nutnost zavedení účinnějšího souboru nástrojů EU na jeho podporu. Odráží to rostoucí znepokojení ohledně otázek právního státu v orgánech EU.

V Sibiú v květnu 2019 se evropští lídři jednomyslně zavázali k tomu, že budou i nadále „chránit náš způsob života, demokracii a zásady právního státu“⁸. Evropská rada závazek ze Sibiú potvrdila ve své strategické agendě přijaté dne 21. června 2019⁹. To vyžaduje, aby měly otázky právního státu větší prioritu v Evropské radě a Radě. Dodržování zásad právního státu se hojně projednávalo v rámci rozprav ve volebním období Evropského parlamentu 2014–2019¹⁰ a zaujímalo významné místo taktéž v programech předsednictví Rady¹¹. Důležitým tématem bylo také v rámci kampaně před volbami do Evropského parlamentu v roce 2019. Evropské politické strany se začaly zabývat otázkou, zda by strany, které zpochybňují právní stát a společné unijní hodnoty, neměly být z jejich řad vyloučeny.

Zatímco tato debata bude muset pokračovat¹², stanoví toto sdělení konkrétní opatření v krátkodobém a střednědobém horizontu. Některá z těchto opatření lze zavést okamžitě. Jiná budou muset prioritně rozpracovat nastupující Komise, Evropský parlament a Rada. Posilování právního státu v Unii je a musí zůstat jedním z klíčových cílů pro všechny.

II. PRÁVNÍ STÁT: SPOLEČNÁ HODNOTA EVROPANŮ

Od zveřejnění dubnového sdělení se debata o právním státu zintenzivnila. Komise mohla těžit z celé řady příspěvků a postřehů. Obdržela 60 písemných příspěvků¹³ od vnitrostátních, unijních a mezinárodních institucionálních subjektů, jakož i od občanské společnosti a akademické obce. Komise se rovněž účastnila konferencí a debat na evropské úrovni a v

⁶ Obecněji může v nadcházejících letech kromě politického vývoje k novým problémům v oblasti právního státu přispívat také vývoj technologický či společenský, například pokud jde o umělou inteligenci a její využívání v citlivých oblastech, jako jsou soudní systémy.

⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě: Další posílení právního státu v rámci Unie – Aktuální stav a další možné kroky (COM(2019) 163 final).

⁸ Ibid.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>.

¹⁰ V říjnu 2016 přijal Evropský parlament usnesení, v němž žádá zavedení celounijního mechanismu pro monitorování demokracie, právního státu a základních práv.

¹¹ Viz například program trojice předsednictví Rady na období od 1. ledna 2019 do 30. června 2020: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/cs/pdf>.

¹² Rada například plánuje přezkum svého vlastního dialogu o právním státu v rámci finského předsednictví na podzim roku 2019.

¹³ Souhrnný přehled příspěvků je k dispozici na této adrese: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions.

hlavních městech. Příspěvky zdůrazňovaly význam právního státu a nutnost dodržování jeho zásad v celé EU. Potvrzovaly také důležitost a doplňkovost tří pilířů spočívajících v prosazování, prevenci a reakci, jež byly stanoveny v dubnovém sdělení. Podle některých příspěvků by prioritou měl být vývoj souboru nástrojů, zatímco jiné příspěvky uváděly, že ke zlepšení by stačilo lépe prosazovat nástroje ve stávající podobě. Několik málo příspěvků zpochybňovalo unijní rozměr dané otázky. Odráží to skutečnost, že význam právního státu ve fungování EU pro její občany a podniky nelze brát jako samozřejmost a je třeba jej dále propagovat a objasňovat. Podtrhuje to rovněž význam toho, jak důležité je ukazovat, že opatření EU jsou objektivní, přiměřená a nediskriminační a že formální reakce EU by se měla uplatnit pouze tehdy, nefungují-li vnitrostátní brzdy a protiváhy.

V dubnu 2019 kromě toho Komise provedla ve všech členských státech průzkum Eurobarometr. Výsledky jen s malými rozdíly mezi jednotlivými členskými státy svědčí o široké podpoře právního státu¹⁴. Význam hlavních zásad právního státu uznalo přes 80 % občanů ve všech členských státech¹⁵. K dalším hlavním závěrům patřila silná podpora významné úlohy médií a občanské společnosti při zajišťování toho, aby osoby, které jsou u moci, musely nést odpovědnost: více než 85 % Evropanů považovalo za důležité, aby média, novináři a občanská společnost mohli působit svobodně a kriticky se vyjadřovat, aniž by se museli obávat zastrašování.

Z průzkumu Eurobarometr rovněž jednoznačně vyplynulo, že Evropané považují za důležité, aby zásady právního státu platily v celé EU: že je nutné, aby byl právní stát respektován ve všech ostatních členských státech EU, podpořilo 89 % z nich.

Evropané také žádali, aby se dodržování zásad právního státu zlepšilo, přičemž podpora určitých zlepšení týkajících se hlavních zásad právního státu opět konzistentně dosahovala více než 80 %. Nutnost zlepšení byla obzvláště silně vnímána, pokud jde o účinnou soudní ochranu, zákonnost a zamezení svévolných rozhodnutí – stejně jako v případě svobody médií a občanské společnosti.

V konzultaci v návaznosti na dubnové sdělení se význam právního státu pro občany odrážel rovněž v připravenosti řady organizací občanské společnosti a akademické obce podílet se více na prosazování zásad právního státu a prevenci v této oblasti a plnit úlohu oznamovatelů v případě, že vyvstanou problémy. Mezi příklady opatření, která se zdála být obzvláště zajímavá, patří organizování celounijních občanských dialogů, rozvoj gramotnosti v oblasti právního státu za pomoci dostupných a uživatelsky vstřícných zdrojů a otevřené platformy pro sdílení informací a varování.

III. SPOLEČNÁ ODPOVĚDNOST VŠECH ČLENSKÝCH STÁTŮ A ORGÁNŮ EU

Odpovědnost za dodržování zásad právního státu jakožto společné hodnoty nesou primárně jednotlivé členské státy. Zajistit řádné fungování svého státu je vnitřní ústavní povinností, ale také povinností ve vztahu k Unii a ostatním členským státům. Zásada loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU) klade důraz na povinnost členských států usnadňovat Unii

¹⁴ Zvláštní průzkum Eurobarometr č. 489 – právní stát: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>.

¹⁵ Zákonnost, právní jistota, rovnost před zákonem, oddělení pravomocí, zákaz svévole, postihy za korupci a účinná soudní ochrana nezávislými soudy.

plnění jejich úkolů a zdržet se opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie. Zdůrazňuje rovněž povinnost Unie a členských států navzájem si pomáhat, což znamená, že všechny orgány EU musí členským státům poskytovat při dodržování zásad právního státu přiměřenou pomoc.

V dubnovém sdělení se uvádí, že právní stát je také jednou ze zásad, kterými se řídí vnější činnost EU, a stal se postupně ústředním bodem procesu přistoupení k EU a politiky sousedství. Strategická agenda Evropské rady potvrzuje, že prosazování hodnot EU by mělo být jádrem vnějších vztahů EU. Komise již nyní aktivně podporuje reformy v oblasti právního státu ve třetích zemích.

Další základní povinností členských států je zaručit občanům výkon jejich práv, zejména přístupem ke spravedlnosti a spravedlivému procesu. V článku 19 Smlouvy o EU jsou úkolem zaručit plné uplatňování práva EU ve všech členských státech a soudní ochranu práv, která pro jednotlivce z práva EU vyplývají, pověřeny vnitrostátní soudy a Soudní dvůr. Úloha vnitrostátních soudů při uplatňování práva EU je vskutku zásadní, jelikož odpovídají v první řadě za uplatňování práva EU a za zahájení řízení o předběžné otázce podle článku 267 Smlouvy o fungování EU, aby zajistily soudržný a jednotný výklad práva EU. V tomto ohledu – jak potvrzuje nedávná judikatura Evropského soudního dvora – je právní povinností, jež tvoří naprosto nezbytnou součást právního státu, záruka nezávislosti soudnictví.

V čl. 19 odst. 1 Smlouvy o EU je jako konkrétní vyjádření hodnoty právního státu vyžadována účinná soudní ochrana nezávislými soudy. Toto ustanovení je hlavním důvodem řady žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce od vnitrostátních soudů a řízení o nesplnění povinnosti zahájených Komisí u Soudního dvora. Již v roce 2006 Soudní dvůr rozhodl, že pojem „nezávislost soudnictví“ je autonomním pojmem práva EU, což znamená, že soudci musí být chráněni proti jakémukoli vnějšímu zásahu, který by mohl ohrozit jejich nezávislý úsudek¹⁶. Na toto rozhodnutí navazuje řada významných rozsudků z let 2018 a 2019. Soudní dvůr rozhodl, že členské státy musí podle právních předpisů EU zajistit, aby jejich soudy splňovaly požadavky na účinnou soudní ochranu, která je konkrétním vyjádřením právního státu, a že pro zajištění této soudní ochrany je nezbytná nezávislost vnitrostátních soudů¹⁷.

V dalších rozsudcích Soudní dvůr podrobněji definoval požadavky na záruky nezávislosti a nestrannosti a poukázal na jejich stěžejní význam jak pro řádné fungování systému soudní spolupráce, který představuje mechanismus řízení o předběžné otázce podle článku 267 Smlouvy o fungování EU, tak pro nástroje sekundárního práva založené na zásadě vzájemné důvěry¹⁸. Soudní dvůr rovněž vydal prozatímní opatření k pozastavení vnitrostátních reforem, které by ovlivnily nezávislost soudnictví¹⁹. V nedávné době Soudní dvůr stanovil, že ačkoli organizace soudnictví v členských státech spadá do pravomoci jednotlivých států, musí členské státy při výkonu této pravomoci dodržovat povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva, a proto může být tato záležitost předmětem přezkumu Soudního dvora²⁰. Soudní dvůr projednává další případy předložené vnitrostátními soudy a Komisí, jež mohou vést k dalšímu důležitému vývoji judikatury.

¹⁶ Věc Wilson, C-506/04.

¹⁷ Věc Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16; věc Escribano Vindel, C-49/18.

¹⁸ Věc LM, C-216/18 PPU, a věc RH, C-8/19 PPU, pokud jde o složení soudního orgánu a jmenování, funkční období a důvody pro zdržení se hlasování, vyloučení pro podjatost a odvolání jeho členů, jakož i kárný režim pro soudce.

¹⁹ Věc Komise v. Polsko, C-619/18 R, usnesení ze dne 17. prosince 2018.

²⁰ Věc Komise v. Polsko, C-619/18.

Vyvíjí se rovněž judikatura Soudního dvora, která zdůrazňuje, že systémové problémy týkající se právního státu mohou mít konkrétní dopad na oblast financí Unie²¹.

IV. OPATŘENÍ K POSÍLENÍ PRÁVNÍHO STÁTU

V dubnovém sdělení byl popsán stávající soubor nástrojů pro účely podpory a prosazování zásad právního státu v EU. Na základě posouzení dosavadních zkušeností Komise určila způsoby posílení tohoto souboru nástrojů, jež spočívá na třech pilířích: prosazování kultury právního státu, prevenci vzniku či prohlubování problémů v oblasti právního státu a způsobech, jak co nejlépe vyvolat účinnou společnou reakci v případě, že byl zjištěn významný problém.

Je třeba zde připomenout hlavní zásady, z nichž opatření EU v oblasti právního státu vychází. Za prvé, jak EU, tak ostatní členské státy mají oprávněný zájem na řádném fungování právního státu na vnitrostátní úrovni. Za druhé, primární odpovědnost za zajištění právního státu mají jednotlivé členské státy a prvním řešením by vždy měly být vnitrostátní mechanismy nápravy. Za třetí, úloha EU v této oblasti musí být objektivní a EU musí se všemi členskými státy zacházet rovnoměrně a podílet se v tomto ohledu musí všechny její orgány v souladu se svými příslušnými institucionálními úlohami. A konečně, cílem nesmí být uložení sankce, ale nalezení řešení, které chrání právní stát, na základě spolupráce a vzájemné podpory – což v krajním případě nevyklučuje účinnou, přiměřenou a odrazující reakci.

Prosazování: budování znalostí a společná kultura právního státu

Nejlepší zárukou dodržování našich společných hodnot je existence silné politické a právní kultury podporující právní stát v každém členském státě. Tu však nelze považovat vždy za samozřejmou. Politický vývoj v několika členských státech vedl k případům, kdy se zdály být porušeny zásady, jako je oddělení pravomocí, loajální spolupráce mezi orgány a respektování opozice či nezávislost soudnictví – a to mnohdy v důsledku promyšlených politických rozhodnutí. Živnou půdou pro tento vývoj představuje nedostatek informací a omezené povědomí široké veřejnosti o rizicích, která právní stát ohrožují. Průzkum Eurobarometr ukázal, že více než polovina Evropanů se necítí být dostatečně informována o základních hodnotách EU.

Tyto nedostatky je třeba odstranit prostřednictvím aktivních opatření k prosazování právního státu v rámci EU jak na odborné úrovni, tak mezi širokou veřejností. Tato opatření by usilovala o pevné začlenění právního státu do vnitrostátního a evropského politického diskurzu jednak šířením povědomí o požadavcích a normách právních předpisů EU a důležitosti právního státu pro občany a podniky, jednak posilováním postavení zúčastněných subjektů, jež mají zájem o prosazování témat právního státu. Aby občané a podniky dokázali ocenit úlohu a význam soudních systémů, musí být tato opatření moderní a přístupná. Zásadní význam má rovněž vzájemná důvěra v soudní systémy, což je nezbytný předpoklad pro plně fungující jednotný trh.

Záměr Rady projednat svůj vlastní přístup k právnímu státu v rámci finského předsednictví na podzim roku 2019 by mohl přinést užitečný pokrok při prosazování zásad právního státu mezi členskými státy²².

²¹ Sem patří rozhodnutí o předběžných otázkách týkající se nutnosti účinného vyšetřování daňových podvodů či podvodů s finančními prostředky Unie (viz věci Åkerberg Fransson, C-617/10; Taricco, C-105/14; M.A.S., C-42/17, a Kolev, C-612/15).

Občanská společnost, média, akademická obec i vzdělávací systémy členských států mohou plnit svou úlohu tím, že otázky právního státu začlení do veřejné rozpravy a učebních osnov. Klíčovou výzvou v tomto ohledu je podpora kultury právního státu v rámci široké veřejnosti, jak uznala Rada ve svém doporučení o podpoře společných hodnot²³. Komise obdržela příspěvky organizací občanské společnosti, z nichž je patrná ochota tuto činnost prohlubovat²⁴. Komise se bude dále zabývat myšlenkou pořádat každoroční akci týkající se právního státu, která by měla umožnit dialog s organizacemi občanské společnosti a tvůrci politik na úrovni EU i mezi nimi. Kromě toho bude také nadále věnovat zvláštní pozornost pokusům o vyvíjení tlaku na občanskou společnost a nezávislá média a dále podporovat jejich činnost. V novém víceletém finančním rámci navrhla Komise – ačkoli se dané programy netýkají konkrétně jen právního státu – robustnější a ucelenější rámec financování této činnosti v rámci budoucího programu Práva a hodnoty²⁵ a programu Kreativní Evropa²⁶. Komise vyzývá Evropský parlament a Radu, aby tyto programy urychleně přijaly, aby mohly začít včas fungovat. Kromě toho by měl být nadále podporován výzkum v oblasti právního státu financovaný z prostředků EU a řádně šířeny výsledky probíhajících projektů.

Nezastupitelnými nástroji v rámci vnitrostátních brzd a protivah jsou pro občanskou společnost a média **transparentnost a přístup k informacím**. Ve všech členských státech i na úrovni EU je třeba účinně uplatňovat právní předpisy týkající se transparentnosti a přístupu k informacím²⁷. Aby byly zásady právního státu viditelnější, má Komise v úmyslu vytvořit zvláštní komunikační strategii týkající se právního státu, mj. s cílem zpřístupnit související informace ve všech úředních jazycích a jasně vysvětlit, jaký má právní stát význam pro Unii jako celek i pro jednotlivé občany a podniky.

Evropské sítě již hrají důležitou úlohu při prosazování a výměně myšlenek a osvědčených postupů²⁸. V rámci soudnictví byly měly být v zájmu dalšího prosazování právního státu podporovány sítě jako Síť předsedů nejvyšších soudů EU, Sdružení státních rad a nejvyšších správních soudů EU, Evropská síť rad pro justici a Evropská síť pro justiční vzdělávání. Podpora všech těchto sítí ze strany Komise by se měla prioritně zaměřovat na projekty prosazující zásady právního státu, a to se zvláštním důrazem na členské státy, jež čelí v oblasti právního státu problémům²⁹. Kromě toho je třeba podněcovat a podporovat další spolupráci mezi orgány odpovědnými za ústavní dohled, mimo jiné pokud jde o činnosti Konference evropských ústavních soudů. Evropská síť veřejných ochránců práv by také

²² Viz úvod a následující oddíl týkající se prevence.

²³ Doporučení Rady ze dne 22. května 2018 o podpoře společných hodnot, inkluzivního vzdělávání a evropského rozměru ve výuce, Úř. věst. C 195, 7.6.2018, s. 1.

²⁴ Viz výše – oddíl II.

²⁵ Komise navrhla vyčlenit na provádění programu Práva a hodnoty v období 2021–2027 částku 641 milionů EUR.

²⁶ Komise navrhla vyčlenit na provádění programu Kreativní Evropa v období 2021–2027 částku 1,85 miliardy EUR, včetně částky až 160 milionů EUR na meziodvětvové složky. Mezi jeho čtyři priority patří prosazování činností na podporu „svobodného, rozmanitého a pluralistického mediálního prostředí, kvalitní žurnalistiky a mediální gramotnosti“. Jedním z cílů je poskytovat stabilní financování projektům týkajícím se svobody a plurality médií.

²⁷ Mezi ně patří nařízení (ES) č. 1049/2001 a odvětvový přístup k informacím podle práva EU. Obecné povinnosti jednotlivých států rovněž vyplývají z Evropské úmluvy o lidských právech.

²⁸ Patří mezi ně rovněž poradní orgány justičních sítí v rámci Rady Evropy, např. Poradní rada evropských soudců (CCJE) a Poradní rada evropských státních zástupců (CCPE).

²⁹ V rámci programu Spravedlnost poskytuje Komise granty na provozní náklady některým evropským sítím v oblasti justice, jež s ní uzavřely rámcové dohody o partnerství. Jiné sítě dostávají finanční prostředky z řady programů a projektů EU.

mohla dále podporovat výměnu zkušeností a osvědčených postupů při prosazování řádné správy a podílet se na sběru a šíření příslušných údajů.

Obecněji hraje při prosazování norem právního státu důležitou úlohu i vnitrostátní soudnictví. Účast vnitrostátních soudních rad, soudců a státních zástupců na rozpravě o reformách soudnictví v jednotlivých členských státech tvoří sama o sobě důležitou součást vnitrostátních brzd a protivah.

Vnitrostátní parlamenty hrají rovněž klíčovou úlohu při dodržování zásad právního státu v členských státech, a to jak v roli zákonodárců, tak subjektů dohlížejících na to, aby výkonná moc nesla odpovědnost. Evropský parlament, Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie a Konference předsedů parlamentů EU by mohly prioritně usilovat o meziparlamentní dialog o otázkách právního státu, například formou každoroční akce. Dialog o právním státu by se mohl stát i tématem rozprav ve vnitrostátních parlamentech o otázkách EU. Komise je připravena přispívat k podpoře tohoto dialogu. Užitečné by byly rovněž dvoustranné parlamentní výměny a podpora, například pokud jde o osvědčené postupy z hlediska zlepšování právní úpravy (např. legislativní činnost založená na důkazech nebo transparentnost postupů), nebo nadstranické parlamentní skupiny pro právní stát.

Dubnové sdělení zdůrazňovalo přínos, kterého by bylo možno dosáhnout intenzivnější spoluprací s **Radou Evropy**. Memorandum o porozumění mezi Radou Evropy a Evropskou unií z roku 2007 přisuzuje Radě Evropy zvláštní úlohu referenčního orgánu „v oblasti lidských práv, právního státu a demokracie v Evropě“, a EU se zavázala, že bude k její práci přihlížet. Komise hodlá plně v souladu s institucionálními a politickými úkoly obou orgánů na této spolupráci stavět a posílit účast EU v orgánech Rady Evropy tak, aby dosáhla intenzivnější a systematičtější spolupráce na úrovni útvarů. EU se již aktivně účastní činnosti Rady Evropy na mnoha úrovních, mj. prostřednictvím Komise, která působí jako pozorovatel v Benátské komisi³⁰. Důležitým dalším krokem pro EU je získání postavení pozorovatele ve Skupině států proti korupci v rámci Rady Evropy (GRECO). Po dohodě s Radou přijala Komise nezbytné kroky k podání žádosti o toto postavení³¹, které bylo uděleno v červenci 2019³². EU poskytuje významné finanční prostředky na činnosti Rady Evropy³³.

Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech³⁴ bude silným politickým signálem závazku Unie hájit zásady právního státu, jakož i její podpory úmluvy a jejího – zejména soudního – systému vymáhání. Komise zintenzivnila svou činnost s cílem znovu zahájit jednání o přistoupení³⁵.

³⁰ Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva neboli Benátská komise je poradní orgán v rámci Rady Evropy složený z nezávislých odborníků v oblasti ústavního práva.

³¹ Rozhodnutí Rady (EU) 2019/1086 ze dne 18. června 2019, Úř. věst. L 171, 26.6.2019, s. 115.

³² <https://www.coe.int/en/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>.

³³ Financování z různých programů EU činilo v roce 2018 celkem 27,5 milionu EUR v závazcích.

³⁴ Jež je stanoveno v čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU.

³⁵ Ve svém stanovisku A-2/13 ze dne 18. prosince 2014 Soudní dvůr rozhodl, že první návrh dohody nebyl v určitých bodech, z nichž jsou některé z právního a politického hlediska složité, slučitelný se Smlouvami. Aby mohla Unie dohodu o přistoupení uzavřít, a přistoupit tak k Evropské úmluvě o lidských právech, bude muset kvůli uvedeným námitkám vyjednat změny návrhu této dohody. Po uplynutí lhůty na rozmyšlenou konzultuje Komise s pracovní skupinou Rady možná řešení problémů, na něž ve svém stanovisku Soudní dvůr upozornil. Tyto konzultace probíhají dobře a Komise doufá, že brzy budou splněny podmínky pro opětovné zahájení jednání.

Komise rovněž prohloubí spolupráci s **jinými mezinárodními institucemi** zabývajícími se otázkami právního státu prostřednictvím intenzivnější a systematictější spolupráce na úrovni útvarů. Patří mezi ně Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), která se tématu právního státu věnuje v rámci své činnosti v oblasti demokratizace, a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), v jejímž případě by mohla být spolupráce zaměřena na zkoumání socioekonomických přínosů právního státu.

K debatě v rámci mezinárodního společenství týkající se právního státu a jeho dopadů přispívá svou činností také zvláštní zpravodaj OSN pro nezávislost soudců a právníků a Úřad OSN pro drogy a kriminalitu, který zajišťuje sekretariát Úmluvy OSN proti korupci, jakož i Světová banka.

Mezinárodní organizace, jako je Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, se danou problematikou zabývají z hlediska hospodářského rozvoje a významu právního státu pro celkové podnikatelské a investiční prostředí. Potřebu více zohledňovat hospodářské aspekty právního státu zdůrazňuje také Evropský hospodářský a sociální výbor. V evropském semestru pro koordinaci hospodářských politik se k důležitosti právního státu pro podnikatelské prostředí přihlíží v rámci opatření na podporu prorůstových strukturálních reforem v oblastech, jako jsou účinné soudní systémy a boj proti korupci – což je spojitost, již uznala i Evropská centrální banka a evropští sociální partneři, kteří kladou důraz na význam právního státu jakožto záruky pro evropské občany, zaměstnavatele i pracující.

Komise hodlá stavět na ochotě všech těchto subjektů podílet se na prosazování právního státu³⁶.

Komise:

- bude plně využívat možností financování občanské společnosti a akademické obce podporující posilování kultury právního státu, zejména mezi širokou veřejností, a dále se zabývat myšlenkou pořádat každoročně akci o právním státě, jíž se budou moci účastnit vnitrostátní zúčastněné subjekty a organizace občanské společnosti,
- posílí spolupráci s Radou Evropy, včetně Benátské komise a skupiny GRECO, a bude zkoumat možnosti její další podpory ve vztahu k prioritám EU v oblasti právního státu,
- posílí spolupráci s jinými mezinárodními organizacemi, jako je Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj,
- bude stavět na spolupráci s evropskými justičními a dalšími sítěmi s cílem prosazovat normy právního státu, včetně veškeré podpory, jež může být nutná s ohledem na spolupráci mezi ústavními soudy,
- vytvoří zvláštní strategii komunikace s veřejností o otázkách právního státu, mj. modernizací zvláštních internetových stránek věnovaných právnímu státu, které by se tak měly stát referenčním místem pro všechny relevantní informace.

Komise vyzývá:

- Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty, aby rozvíjely zvláštní meziparlamentní spolupráci týkající se otázek právního státu, na niž by se mohla Komise podílet,
- Radu a členské státy, aby zvážily způsoby prosazování norem právního státu, mj. v kontextu probíhajících i nadcházejících diskuzí o právním státě,
- členské státy, aby posilovaly prosazování zásad právního státu na celostátní, regionální a místní úrovni, mj. prostřednictvím vzdělávání a zapojení občanské společnosti,

³⁶ Viz například prohlášení evropských sociálních partnerů o právním státě ze dne 8. května 2019.

- organizace občanské společnosti a sociální partnery, aby v rámci své příslušné oblasti odpovědnosti pokračovali v monitorování a dále se podíleli na diskusi o dopadu a konkrétních důsledcích nedostatků v oblasti právního státu.

Prevence: spolupráce a podpora posílení právního státu na vnitrostátní úrovni

Primární odpovědnost za dodržování zásad právního státu na vnitrostátní úrovni nesou členské státy. Vnitrostátní soudy jsou spolu se systémem dalších vnitrostátních brzd a protivah, např. ústavními soudy a veřejnými ochránci práv, první obranou linií proti útokům na právní stát přicházejícím z jakékoli složky státní moci. EU nicméně sehrává legitimní úlohu při podpoře vnitrostátních orgánů a zajišťování toho, aby se nepříznivý vývoj řešil již v rané fázi. Úlohou orgánů EU by mělo být umožňovat spolupráci a dialog, a předcházet tak vyostření problémů do té míry, kdy je v rámci postupu pro posílení právního státu nutná formální odpověď v podobě řízení o nesplnění povinnosti nebo přijetí opatření podle článku 7 Smlouvy o Evropské unii.

Aby EU mohla svou úlohu v tomto ohledu bez výhrady plnit, musí orgány EU v jednotlivých členských státech šířit větší povědomí o aktuálním vývoji zjištěném zvláštním monitorováním a napomáhat jeho hlubšímu pochopení, dokázat identifikovat rizika, jež právní stát ohrožují, vypracovávat možná řešení a zajišťovat včasnou podporu. Toto monitorování by se mělo vztahovat na vývoj a reformy členských států v oblasti právního státu a napomáhat kontrole udržitelnosti a nezvratnosti reforem přijatých v důsledku zásahu na úrovni EU, jakým může být řízení o nesplnění povinnosti nebo uplatnění mechanismu pro spolupráci a ověřování.

V zájmu posílení kapacity EU **má proto Komise v úmyslu své monitorování vývoje v oblasti právního státu v členských státech zintenzivnit**. Ve spolupráci s členskými státy a v případě potřeby i s ostatními orgány EU bude mít toto monitorování podobu **cyklu přezkumu právního státu** s těmito charakteristikami:

(i) Oblast působnosti

Přezkumný cyklus by se týkal všech různých složek právního státu, zahrnujících například systémové problémy s procesem přijímání právních předpisů, nedostatečně účinnou soudní ochranou nezávislými a nestrannými soudy nebo nedodržováním zásady oddělení pravomocí³⁷. Přezkum by rovněž prověřoval schopnost členských států bojovat proti korupci a v případě, kdy lze prokázat souvislost s uplatňováním práva EU, by se zabýval otázkami týkajícími se plurality médií a voleb. Je tu rovněž spojitost s monitorováním účinného prosazování práva EU, zejména pokud jde o schopnost všech subjektů, které hrají roli při prosazování práva EU, plnit své povinnosti: soudů, státních zastupitelství, donucovacích orgánů, nezávislých orgánů, orgánů veřejné správy s dozorovou funkcí, veřejných ochránců práv a institucí pro lidská práva a obránců lidských práv³⁸.

³⁷ Do této kategorie by například spadala jednání a veřejná prohlášení napadající jednotlivé soudce nebo soudní moc jako celek.

³⁸ Schopnost správních a dalších orgánů členských států účinně prosazovat právo závisí na klíčových složkách, zejména: i) na pravomocích k prosazování práva a uplatňování opravných prostředků, ii) na požadavcích na kapacity/zdroje, iii) v případě potřeby na požadavcích na nezávislost, iv) na postupech v oblasti prosazování práva a v) na spolupráci orgánů různých členských států.

Ačkoliv by se monitorování vztahovalo na všechny členské státy, bylo by nutně intenzivnější v těch členských státech, ve kterých bylo zjištěno riziko regrese nebo konkrétní nedostatky³⁹.

(ii) *Zdroje informací*

Přezkumný cyklus by se opíral o jednotné využívání stávajících zdrojů informací. To by vedlo k většímu zaměření na řadu oblastí s významem pro právní stát. Všechny subjekty – z řad institucionální i občanské společnosti – musí sdílet informace a vyjadřovat svůj názor. K dispozici je mnoho zdrojů informací: zahrnují orgány Rady Evropy, Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě a Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, jakož i orgány EU, např. Agenturu pro základní práva⁴⁰. Tato agentura, jejíž oblast působnosti pokrývá práva související se zajištěním právního státu, jako je právo na účinnou soudní ochranu, vytvořila informační systém EU pro základní práva (EFRIS), který má usnadnit přístup k příslušným aktuálním informacím a zprávám týkajícím se situace v členských státech. Tyto rozmanité zdroje informací by bylo možno lépe využívat, slučovat a doplňovat mnohem účinněji než doposud. Konkrétní možnou podobu takto vylepšeného monitorování bude teprve třeba vytvořit, mj. ve spolupráci s vnitrostátními orgány a dalšími orgány EU. Měla by přitom zahrnovat proces průběžného shromažďování informací a dialogu s vnitrostátními orgány a zúčastněnými subjekty.

(iii) *Zapojení členských států a zúčastněných subjektů*

Kromě toho, že Komise bude spoléhat na příslušné zdroje, **vyzve všechny členské státy, aby se více zapojily do vzájemné výměny informací a do dialogu o otázkách týkajících se právního státu**, jako je reforma soudnictví, boj proti korupci a legislativní proces, nebo o opatřeních na podporu občanské společnosti a nezávislých médií jakožto subjektů prosazujících právní stát. Řada těchto otázek se v současné době již projednává v rámci evropského semestru, pokud souvisejí s klíčovými faktory umožňujícími růst. Tento dialog bude doplněn o cílenější přístup k otázkám právního státu, zahrnující další aspekty právního státu. Bude třeba posílit pravidelnost a intenzitu spolupráce v členských státech, v nichž jsou problémy v oblasti právního státu patrnější, opět s cílem nalézt společná řešení problémů ještě před jejich eskalací.

Na tomto základě by měla být **v členských státech** vytvořena pro potřeby dialogu o otázkách týkajících se právního státu **síť národních kontaktních míst**. Tato síť by vycházela z již existujících kontaktů v příslušných oblastech právního státu, jako jsou síť národních kontaktních míst v oblasti spravedlnosti a boje proti korupci, které by do ní bylo možné integrovat⁴¹. Sloužila by jako fórum pro diskusi o horizontálních otázkách, včetně případného vývoje nástrojů EU na podporu právního státu, a pro sdílení informací a osvědčených postupů. Kontaktním místem pro dvoustranný dialog s jednotlivými členskými státy budou kontaktní osoby, které budou pomáhat s přípravou a shromažďováním příslušných informací pro zprávu o stavu právního státu (viz níže). Síť

³⁹ Ke zjišťování konkrétních rizik a nedostatků slouží zejména seznam kritérií právního státu Benátské komise.

⁴⁰ Naprostou legitimitu a význam údajů poskytovaných mezinárodními veřejnoprávními organizacemi, jako je Rada Evropy a její orgány, v tomto ohledu mimo jiné uznal i Soudní dvůr.

⁴¹ Kontaktní místa by určovaly členské státy, které by je mohly začlenit například do systému veřejné správy nebo soudnictví. Podobné struktury již Komisi pomáhají shromažďovat informace pro potřeby srovnávacího přehledu EU o soudnictví a pro účely dialogu s členskými státy o protikorupčních politikách.

národních kontaktních míst by mohla představovat fórum pro včasné upozorňování na reformy v oblasti právního státu a pro diskusi členských států.

Ke sdílení odborných znalostí a předkládání stanovisek by bylo možno vyzvat i příslušné orgány Rady Evropy, jakož i OBSE, OECD a justiční síť, včetně Sítě předsedů nejvyšších soudů EU, Sdružení státních rad a nejvyšších správních soudů EU a Evropské sítě rad pro justici.

Tento postup při dialogu je obzvláště důležitý pro včasné odhalování potenciálních problémů v oblasti právního státu, neboť ustálenost a pravidelnost pomáhá zlepšovat porozumění a minimalizovat riziko konfrontace. Dialog může členským státům rovněž poskytnout příležitost projednávat reformy, jež mají dopad na právní stát, již v přípravné fázi, mj. s ohledem na judikaturu Evropského soudního dvora. Normy vypracované Soudním dvorem mohou sloužit jako vodítko v případě, kdy je reformy třeba řešit obezřetně (například reformy, které mohou mít negativní – a možná nechtěný – dopad na nezávislost soudců nebo regulačních orgánů). Dialog pomůže odhalit případnou potřebu požádat o externí podporu nebo odborné znalosti týkající se vývoje v konkrétních členských státech.

(iv) Výroční zpráva o stavu právního státu

V zájmu zajištění nezbytné transparentnosti a informovanosti a zachování právního státu jakožto položky na politickém programu EU hodlá Komise zveřejňovat výroční zprávu o stavu právního státu, která bude shrnovat situaci v jednotlivých členských státech. Na základě různých výše popsaných zdrojů by tato zpráva obsahovala **syntézu významného vývoje** v členských státech a na úrovni EU, včetně judikatury Evropského soudního dvora, a další relevantní informace, např. příslušné části srovnávacího přehledu EU o soudnictví a zpráv o jednotlivých zemích v rámci evropského semestru. Byla by příležitostí k podání informací o současném stavu formálních procesů v rámci postupu pro posílení právního státu, jakož i o činnosti orgánů EU v oblasti prosazování norem právního státu a rozvoji kultury právního státu. Mohla by upozornit na osvědčené postupy a poukázat na opakující se problémy. Přezkum by byl účelově vázán na záležitosti s přímým významem pro právní stát v EU.

Bylo by možné dále rozpracovat a zdokonalit samotný **srovnávací přehled EU o soudnictví**, který poskytuje srovnávací údaje o nezávislosti, kvalitě a účinnosti vnitrostátních systémů soudnictví, mimo jiné tak, aby lépe pokrýval příslušné oblasti související s právním státem, např. trestní a správní soudnictví.

Zpráva o stavu právního státu by dále mohla sloužit jako podklad pro dialog s Evropským parlamentem a Radou i pro dialog v rámci těchto orgánů.

(v) Interinstitucionální dialogy o právním státu

Pomocí přezkumného cyklu by bylo možné vést soustavnou dynamickou diskusi a nadále zlepšovat nástroje k posilování právního státu. Cyklus by mohl významně přispívat k činnosti **Evropského parlamentu a Rady**, v ideálním případě v rámci pravidelného a uceleného harmonogramu interinstitucionální spolupráce.

Evropský parlament a Rada by mohly ve svých vlastních diskusích a rozpravách vycházet z výroční zprávy Komise o stavu právního státu. Pokud jde o Radu, přezkum by mohl například sloužit jako podklad pro diskuse v Radě věnované právnímu státu nebo se

následně promítnout do závěrů Rady. V této souvislosti Komise vítá chystané diskuse o přístupu Rady k otázkám právního státu, které by se měly uskutečnit za finského předsednictví ve druhé polovině roku 2019 a v jejichž rámci by spolu s probíhajícími diskusemi o mechanismu vzájemného hodnocení bylo možné pracovat na příslušných synergiích. Z výroční zprávy o stavu právního státu by rovněž mohly vycházet rozpravy v Evropském parlamentu a v Radě. Činnost orgánů bude neefektivnější, bude-li činností společnou a bude-li zároveň možné na ni navázat různou činností různých institucí. Přidat by se mohly i další orgány EU, např. Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů.

Komise se těší na prohloubení spolupráce s Evropským parlamentem, Radou a členskými státy, k němuž by mělo dojít v příštích měsících, a nevyklučuje jakoukoli možnost stanovenou Smlouvami za účelem hlubšího vzájemného poznání vnitrostátních systémů. Jakožto strážkyně Smluv si však Komise musí rovněž zachovat svou autonomii, pokud jde o obsah i načasování jejích vlastních posouzení. Častou myšlenkou zaznívající v kontextu diskuse o právním státu je zřídit mimo Komisi nebo orgány EU skupinu nezávislých odborníků, jejímž cílem by bylo provádět odborná a objektivní posouzení problémů v oblasti právního státu. Jiné návrhy pak počítají se zřízením nové, specializované agentury. Tyto přístupy však vyvolávají řadu problémů, pokud jde o legitimitu, vyváženost vstupů a odpovědnost za výsledky. Přestože Komise již využívá všech legitimních zdrojů informací a odborných znalostí a u různých zdrojů informací provádí křížové kontroly – a hodlá tak činit i nadále –, externí odborné poradenství nemůže nahradit posouzení provedené samotnou Komisí, zejména v případech, kdy závěry Komise mohou být základem aktů, jež mají právní a finanční důsledky a jež by bylo možné napadnout u Soudního dvora. Ani Evropský parlament a Rada nemohou přenést rozhodování na externí subjekty. Je třeba zachovat autoritu a odpovědnost orgánů, stanovenou v institucionální rovnováze nastolené Smlouvami.

Komise rovněž vyzývá **evropské politické strany**, aby jejich národní členové náležitě dohlíželi na dodržování zásad právního státu a aby následně sledovali důraz, jaký je na otázky právního státu kladen v jejich celoevropských programech. Nařízení č. 1141/2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací⁴² vyžaduje, aby tyto strany respektovaly, zejména ve svém programu a ve své činnosti, hodnoty uvedené v článku 2 Smlouvy o EU, na kterých je založena Unie⁴³. Komise by mohla v případech, kdy má důvodné podezření, že lze o dodržení těchto hodnot pochybovat, požádat Úřad pro evropské politické strany a evropské politické nadace, aby soulad s podmínkami stanovenými v tomto nařízení ověřil⁴⁴. Pokud úřad rozhodne, že došlo ke zjevnému a závažnému porušení těchto podmínek, může přijmout rozhodnutí o zrušení registrace politické strany nebo nadace.

Komise:

- zavede cyklus přezkumu právního státu za účelem monitorování stavu právního státu v členských státech. Komise tento proces podpoří tím, že vypracuje výroční zprávu o stavu právního státu, dále rozpracuje srovnávací přehled EU o soudnictví a posílí dialog s ostatními orgány EU, členskými státy a zúčastněnými subjekty,

⁴² Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2019/493 ze dne 25. března 2019, kterým se mění nařízení č. 1141/2014, pokud jde o postup ověřování v případě porušení pravidel pro ochranu osobních údajů v souvislosti s volbami do Evropského parlamentu.

⁴³ Ustanovení čl. 3 odst. 1 písm. c), kterým se stanoví podmínky pro registraci politických stran.

⁴⁴ Viz čl. 10 odst. 3, kterým se stanoví mechanismus pro ověřování toho, zda byly splněny podmínky a požadavky pro registraci.

- zahájí zvláštní dialog se všemi členskými státy o otázkách týkajících se právního státu, mj. prostřednictvím sítě kontaktních osob.

Komise vyzývá:

- členské státy, aby určily svá národní kontaktní místa pro potřeby dialogu a výměny informací o otázkách týkajících se právního státu,
- Evropský parlament a Radu, aby uspořádaly zvláštní následné hodnocení výroční zprávy Komise o stavu právního státu a spolupracovaly společně s Komisí na integrovaném přístupu, jehož cílem je uceleným způsobem propojit činnost orgánů v oblasti včasného odhalování a řešení problémů spojených s právním státem,
- evropské politické strany, aby jejich národní členové účinně dodržovali zásady právního státu.

Reakce: vymáhání na úrovni Unie, pokud vnitrostátní mechanismy nefungují

Vytvoření přístupu založeném na prosazování a prevenci by mělo výrazně zvýšit odolnost EU a do budoucna jí pomoci předcházet závažným a trvalým problémům v oblasti právního státu. Cílem je výrazně snížit nutnost reakce na úrovni EU. Pokud se však zdá, že vnitrostátní záruky právního státu nejsou v daném členském státě schopny vypořádat se skutečnostmi, které právní stát ohrožují, je společnou odpovědností orgánů EU a členských států přijmout taková opatření, jež tento stav napraví. Tuto myšlenku potvrdil i Evropský soudní dvůr.

V nedávných rozsudcích v souvislosti s řízením o nesplnění povinnosti a rozhodnutími o předběžné otázce **Soudní dvůr** dále objasnil požadavky vyplývající z práva EU, které se týkají právního státu, a zejména soudní nezávislosti⁴⁵. Soudní dvůr znovu potvrdil, že nezávislost soudnictví a dodržování zásad právního státu mají význam pro efektivní fungování EU: nařídil pozastavení vnitrostátních právních předpisů, které na základě posouzení Komise ovlivňují nezávislost soudnictví, a stanovil, že organizace soudnictví členských států musí být v souladu s povinnostmi vyplývajícími z práva EU. Tato rozhodnutí dodala významný rozměr procesům v rámci postupu pro posílení právního státu probíhajícím na úrovni EU a hrají důležitou roli při řešení těchto otázek. Rovněž se vyvíjí judikatura Soudního dvora, která zdůrazňuje, že systémové problémy týkající se právního státu mohou mít konkrétní dopad na oblast financí Unie⁴⁶.

Komise bude z této judikatury i nadále vycházet a je odhodlána Soudní dvůr upozorňovat na problémy v oblasti právního státu spojené s uplatňováním práva EU v případech, kdy tyto problémy nelze vyřešit systémem vnitrostátních brzd a protivah. V souladu se svým stávajícím přístupem k prosazování práva⁴⁷ a vývojem judikatury Evropského soudního dvora bude Komise uplatňovat strategický přístup k řízením o nesplnění povinnosti týkajícím se právního státu a v případě potřeby požadovat zrychlená řízení a prozatímní

⁴⁵ Viz výše oddíl III. Připomeňme, že generální advokát ve svém stanovisku ve věci Komise vs. Polsko, C-619/18, uvedl, že soudní řízení může probíhat souběžně s řízením podle postupu pro posílení právního státu z roku 2014 nebo podle článku 7 Smlouvy o EU i v případě, že se týká stejných záležitostí.

⁴⁶ Patří sem i rozhodnutí o předběžné otázce, včetně rozhodnutí o článku 325 Smlouvy o fungování EU, týkající se potřeby účinného vyšetřování daňových podvodů či podvodů s finančními prostředky Unie (viz např. věci Åkerberg Fransson, C-617/10; Taricco, C-105/14; M.A.S., C-42/17, a Kolev, C-612/15).

⁴⁷ To je v souladu se strategičtějším přístupem k opatřením Komise v oblasti prosazování práva stanoveným ve sdělení Komise z roku 2016 „Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování“, Úř. věst. C 18, 19.1.2017, s. 10.

opatření. Komise bude rovněž aktivně prosazovat normy vypracované v judikatuře Soudního dvora, mj. kompilací příslušných zjištění Soudního dvora.

Jak bylo zdůrazněno v dubnovém sdělení a v příspěvcích, jež po něm následovaly, hraje při řešení potenciální krize právního státu rozhodující roli čas. Mnohé problémy v oblasti právního státu jsou přímo úměrné času, takže čím déle trvá jejich vyřešení, tím větší je riziko jejich zakořenění a tím obtížněji členský stát i EU zvládají zvrátit jejich negativní dopad. Je proto důležité, aby orgány EU jednaly rychle a uplatňovaly soudržnější a koordinovanější přístup, a zejména aby s formálními procesy v rámci postupu pro posílení právního státu⁴⁸ a procesy podle článku 7 Smlouvy o EU spojily jasnější postupy a lhůty.

Pokud jde o **článek 7 Smlouvy o EU**, měly by orgány spolupracovat na posílení kolektivní povahy vzájemného rozhodování. Komise vítá záměr Rady dohodnout se na nových postupech týkajících se slyšení podle článku 7. Jedná se o důležitý krok směrem k účinnějšímu řízení. Obzvláště přínosné by bylo, kdyby Rada zvážila, zda kvalitu jednání v Radě pro obecné záležitosti nezlepšit jejich přípravou na technické úrovni v pracovní skupině Rady. Zároveň by to napomohlo zkvalitnění rozhodovacího procesu z hlediska institucionálních kroků, a to zavedením jasných procesních pravidel. V zájmu zajištění institucionální rovnováhy by měl Evropský parlament dostat možnost prezentovat svou věc v postupech, které již zahájil. Rovněž by mohla být zvážena možnost externí účasti *ad hoc* v případech orgánů Rady Evropy nebo jiných externích odborníků.

Komise rovněž zváží, jak více zapojit další orgány v rané fázi procesu v rámci **postupu pro posílení právního státu z roku 2014**, přičemž bude respektovat, že na začátku tohoto postupu je nutno zachovat důvěrnou povahu dialogu s dotčeným členským státem⁴⁹. Hlavním cílem by vždy mělo být nalezení co nejrychlejšího řešení. Pokud se to však nepodaří, může k urovnání věci napomoci to, že Evropský parlament a Rada budou o ní průběžně informovány a že k ní budou moci sdělit své kvalifikované stanovisko ještě před dosažením kritické fáze. To bude v plném souladu s kolektivnějším přístupem k otázkám právního státu mezi jednotlivými orgány.

Důležitým bodem je soustavné objektivní posuzování situace na základě spolehlivých odborných znalostí a příslušných informací. Proces musí i nadále vycházet z veřejných a obecně uznávaných norem právního státu. Posouzení a dialog by se měly opírat o všechny dostupné zdroje **příslušných odborných znalostí** s tím, že Komise by si měla v souladu se svou úlohou strážkyně Smluv zachovat autonomii a schopnost nezávislého posuzování⁵⁰. Členský stát, který čelí postupu pro posílení právního státu, může využít odborných znalostí orgánů Rady Evropy či jiných nezávislých subjektů, a to nejen za účelem vyřešení problému, ale také na důkaz dobré víry a usnadnění konstruktivního dialogu⁵¹. Stanovisko těchto orgánů a subjektů lze rovněž požadovat v případě, kdy v konkrétní otázce nejsou stanoveny žádné jasně definované parametry.

Pro účinný přístup EU v oblasti právního státu v duchu loajální spolupráce má zásadní význam zajištění rychlé **deeskalace napětí nebo perspektivy rychlého východiska**

⁴⁸ To nedávno ve své judikatuře uznal Soudní dvůr jakožto nástroj, který je nedílnou součástí právního řádu EU a má právní účinky (usnesení Soudního dvora ze dne 17. prosince 2018 ve věci C-619/18 R).

⁴⁹ První fáze dialogu v rámci postupu pro posílení právního státu jsou neveřejné.

⁵⁰ Orgány Rady Evropy zejména vydávají celou řadu technických hodnocení vycházejících z judikatury Evropského soudu pro lidská práva a z norem, které tento soud vypracoval. Neexistuje však žádné omezení, pokud jde o odborné znalosti, o něž se Komise může ve svém posouzení opírat.

⁵¹ Hlubší úvahu by si zasluhovala i otázka, zda by Komise měla k posouzení konkrétních problémů v členských státech přímo vybízet také Radu Evropy a její orgány.

z formálního procesu v rámci postupu pro posílení právního státu, jakmile dotčený členský stát podnikne kroky nezbytné k opětovnému dodržování zásad právního státu. EU a ostatní členské státy musí mít dostatečné záruky, že byl právní stát obnoven udržitelným způsobem. Za tímto účelem by oznámení o záměru daný postup ukončit mohlo být navázáno na podporu Komise dotčenému členskému státu, aby se zajistilo účinné provádění a udržování závazků, mj. prostřednictvím zvláštního monitorování následných opatření. Stejně monitorování následných opatření by bylo možno využít i po skončení zvláštních procesů, jako je mechanismus pro spolupráci a ověřování⁵².

Vedle formálních postupů pro posílení právního státu může rovněž vyvstat potřeba přijmout opatření v konkrétních oblastech činnosti EU, jež by mohly být poznamenány nedostatky v oblasti právního státu v členských státech. Nedávné rozsudky Soudního dvora například poukázaly na dopad celoplošných nedostatků v oblasti nezávislosti soudnictví na vzájemnou důvěru, na níž jsou založeny nástroje v prostoru svobody, bezpečnosti a práva⁵³.

Tento ochranný přístup k fungování EU rovněž tvoří základ nařízení, které navrhla Komise v roce 2018, aby zajistila ochranu rozpočtu EU v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech⁵⁴. Uvedený přístup by se mohl hodit i v jiných politikách EU, než je ochrana finančních zájmů EU, aby bylo možné předcházet konkrétním rizikům spojeným s prováděním práva nebo politik EU nebo odstraňovat důsledky těchto rizik. Komise prověří potřebu přijetí dalších opatření k řešení možného dopadu přetrvávajících problémů v oblasti právního státu na ostatní politiky EU.

Na ochraně finančních zájmů EU by se již mohla kladně projevit operativní zlepšení. Na základě opatření plánovaných v rámci nové strategie Komise proti podvodům (CAFS)⁵⁵ Komise zváží možnosti, jak zřídit funkci analýzy údajů, která by z různých zdrojů shromažďovala údaje týkající se systémů, jež členské státy zavedly na ochranu finančních zájmů EU. Díky této funkci by bylo možné zjišťovat problémy v řízení rizik spojených s finančními zájmy EU. Zároveň by tuto funkci bylo možné využívat k vydávání varování, když se začnou objevovat náznaky soustavných problémů, jako je pomalé a omezené zavádění následných opatření na základě zpráv Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) a v budoucnu též na základě spolupráce s Úřadem evropského veřejného žalobce (EPPO) nebo nedostatečné kontrolní struktury na vnitrostátní úrovni. Smyslem by bylo zasáhnout v co nejranější fázi a stanovit, zda jde o problém ojedinělý nebo jevící známky soustavnosti. Tento systém by mohl doplňovat mechanismus z návrhu Komise týkajícího se všeobecných nedostatků systému právního státu nebo jiné postupy související s ochranou finančních zájmů EU.

Komise:

- bude plně využívat svých pravomocí jakožto strážkyně Smluv, aby zajistila dodržování požadavků práva EU v oblasti právního státu,
- bude uplatňovat strategický přístup k řízením o nesplnění povinnosti, vycházející

⁵² Mechanismus pro spolupráci a ověřování byl vytvořen jako přechodné opatření pro monitorování reformy soudnictví a boje proti korupci v Bulharsku a Rumunsku v době jejich přistoupení k Unii v roce 2007. Jakmile tento zvláštní mechanismus skončí, mělo by monitorování pokračovat v rámci horizontálních nástrojů.

⁵³ Věc LM, C-216/18 PPU.

⁵⁴ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech, COM(2018) 324 final.

⁵⁵ COM(2019) 196 final.

z neustále se vyvíjející judikatury Evropského soudního dvora, a prosazovat normy v judikatuře Soudního dvora vypracované, mj. kompilací příslušných zjištění Soudního dvora,

- zváží, jak do provádění postupu pro posílení právního státu z roku 2014 soustavněji zapojovat další orgány EU,
- bude podporovat členské státy při deeskalaci napětí nebo při zajišťování perspektivy rychlého východiska z formálního procesu v rámci postupu pro posílení právního státu, mj. monitorováním následných opatření,
- do konce roku 2020 prověří, zda si dopad přetrvávajících problémů v oblasti právního státu na provádění politik EU vyžádá kromě navrhovaného nařízení o ochraně rozpočtu Unie i nové mechanismy,
- na základě strategie Komise proti podvodům prověří možnost zřízení funkce analýzy údajů, která by pomáhala zjišťovat problémy při řízení rizik spojených s ochranou finančních zájmů EU. Prověří rovněž možnost vydávat v případě potřeby varování, když se začnou objevovat náznaky soustavných problémů.

Komise vyzývá:

- Evropský parlament a Radu, aby zvážily posílení společného přístupu orgánů k postupům podle článku 7 Smlouvy o EU,
- Radu, aby pokračovala ve vítaném záměru dodat procesu podle článku 7 jasnější a stabilnější procesní pravidla,
- Evropský parlament a Radu, aby urychleně přijaly nařízení o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech.

V. ZÁVĚR A DALŠÍ KROKY

Prosazování zásad právního státu je sdílenou odpovědností všech orgánů EU i všech členských států. Všechny strany musí tuto odpovědnost přijmout a plnit v ní svou úlohu. Kromě opatření, která mají být přijata na základě tohoto sdělení, je Komise odhodlána pokračovat v diskusi a podle potřeby přijmout v rámci své oblasti působnosti další opatření. Společným cílem musí být vytvoření koordinovaného a jednotného strategického přístupu Unie, do něhož jsou zapojeny všechny příslušné subjekty. Mezi klíčové prvky tohoto strategického přístupu patří prosazování společné kultury právního státu v celé EU, účinná schopnost řešit problémy zavčasu prostřednictvím preventivních opatření a závazek k přijetí účinných společných opatření, kdykoliv to bude ke zvládnutí problémů nutné v případě, že preventivní opatření selžou.

V tomto sdělení je uvedena řada závazků a úvah k dalšímu zamyšlení v rámci akčního plánu, který předložila Komise. V nadcházejících měsících je bude třeba ve spolupráci s ostatními orgány EU, členskými státy a zúčastněnými subjekty soustavně monitorovat. Z diskuse vyplynula celá škála pozitivních myšlenek, které si zasluhují větší pozornost a které se kromě opatření přijatých podle tohoto sdělení promítnou i do konkrétních opatření v budoucnu. Komise vyzývá všechny zúčastněné subjekty, aby se do této diskuse zapojily, a těší se na dialog o koordinovaném přístupu s nově zvoleným Parlamentem a s Radou.

V mezidobí bude Komise i nadále plnit svou úlohu strážkyně Smluv – přijímat vhodná a přiměřená opatření k prosazování práva EU a investovat do posilování kapacity EU v této oblasti. Výsledkem by mělo být posílení právního státu v EU a úplné pochopení zásadního významu právního státu pro všechny občany EU a pro EU jako celek.

