

V Bruseli 20. 7. 2021
COM(2021) 700 final

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

**Správa o právnom štáte 2021
Situácia v oblasti právneho štátu v Európskej únii**

{SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} - {SWD(2021) 703 final} -
{SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} - {SWD(2021) 706 final} -
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

1. ÚVOD

EÚ je založená na súbore spoločných hodnôt vrátane rešpektovania základných práv, demokracie a právneho štátu¹. Tieto základné hodnoty Európania považujú okrem iných za hlavné klady EÚ² a ich zabezpečenie je spoločnou povinnosťou všetkých inštitúcií EÚ a všetkých členských štátov. Hoci sa uznáva, že EÚ má veľmi vysoký štandard v týchto oblastiach, tieto hodnoty by sa nikdy nemali pokladať za samozrejmosť. Podpora a presadzovanie právneho štátu si vyžaduje bdelosť a neustále zlepšovanie, pretože vždy existuje riziko opätovného návratu k horšiemu.

Právny štát nie je len nedeliteľnou súčasťou demokratickej identity EÚ a členských štátov, ale je základom fungovania EÚ a pre občanov a podniky základom dôvery vo verejné inštitúcie. Aj keď členské štáty majú odlišné právne systémy a tradície, základný význam právneho štátu je v celej EÚ rovnaký. Kľúčové zásady právneho štátu – zákonnosť, právna istota, zákaz svojvôle výkonnej moci, účinná súdna ochrana zo strany nezávislých a nestranných súdov vrátane plného dodržiavania základných práv, deľba moci, trvalá podriadenosť všetkých subjektov verejného sektora zavedeným zákonom a postupom a rovnosť pred zákonom – sú spoločné pre všetky členské štáty, zakotvené vo vnútroštátnych ústavách a premietnuté do právnych predpisov³.

V judikatúre Súdneho dvora Európskej únie o právnom štáte a nezávislosti súdnictva sa uvádza jasný súbor právnych požiadaviek, ktoré členské štáty musia splniť pri svojich reformách právneho štátu⁴. Dodržiavanie zásad právneho štátu znamená súlad s právom EÚ a so zásadou prednosti práva EÚ, čo je základom EÚ.

Správa o právnom štáte je vypracovaná na tomto spoločnom objektívnom základe ako ročný cyklus na podporu právneho štátu, predchádzanie vzniku alebo prehlbovaniu problémov a ich riešenie pri rovnakom pohľade na všetky členské štáty. Je snahou o posilnenie právneho štátu pri plnom rešpektovaní národných tradícií a špecifik, pričom podnecuje konštruktívnu diskusiu a povzbudzuje členské štáty, aby skúmali možnosti riešenia problémov a poučili sa zo vzájomných skúseností.

Právny štát je takisto dôležitým rozmerom a usmerňujúcou zásadou vonkajšej činnosti EÚ. Dôveryhodnosť našich externých politík spočíva v stave právneho štátu v samotnej EÚ. Tlak na právny štát globálne rastie a EÚ aktívne pracuje na ochrane, podnecovaní a podpore demokracie na celom svete. Vývoj v blízkosti našich hraníc, najnovšie v Bielorusku, pripomenul potrebu rozhodnej podpory našich hodnôt v susedstve. EÚ bude navyše pokračovať v uplatňovaní rozhodného a koherentného prístupu k svojej vonkajšej činnosti, a najmä v zakotvení právneho štátu do svojej práce na rozširovaní, v susedstve aj celosvetovo.

Existuje takisto úzke prepojenie s politikami EÚ s cieľom priniesť hospodársku obnovu: silné justičné systémy, spoľahlivý protikorupčný rámec a jasný a konzistentný systém tvorby práva, ochranu finančných záujmov EÚ a udržateľný rast. Toto je kľúčovou hnacou silou

¹ Článok 2 Zmluvy o Európskej únii.

² Osobitný Eurobarometer 500 o budúcnosti Európy.

³ Pozri správu o právnom štáte 2020, COM(2020) 580 final, s. 1 a 7.

⁴ Napríklad konštatovaním, že dodržiavanie zásad právneho štátu je základnou podmienkou pre vstup do EÚ a členské štáty teda nemôžu dodatočne zmeniť svoju právnu úpravu tak, aby to viedlo k zníženiu úrovne ochrany hodnoty právneho štátu. Pozri rozsudok z 20. marca 2021, *Repubblika/Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

fungovania nástrojov EÚ, ktoré podporujú štrukturálne reformy v členských štátoch⁵. Okrem toho najdôležitejšie sú kvalita verejnej správy a kultúra právneho štátu, ktoré sa premietajú do spôsobu, akým orgány uplatňujú právne predpisy a vykonávajú súdne rozhodnutia.

Prehĺbenie práce v oblasti právneho štátu si vyžaduje úzku a nepretržitú spoluprácu medzi inštitúciami EÚ a členskými štátmi. Komisiu povzbudila reakcia Európskeho parlamentu a Rady aj národných parlamentov na správu o právnom štáte za rok 2020 Európskemu parlamentu a teší sa na ďalšie posilňovanie spolupráce medzi inštitúciami v oblasti právneho štátu.

Správa je takisto súčasťou širšieho úsilia EÚ o podporu a obranu svojich základných hodnôt. Táto činnosť zahŕňa aj akčný plán pre európsku demokraciu⁶ a obnovenú Stratégiu posilnenia uplatňovania Charty základných práv⁷, ako aj ciele stratégie pokroku smerom k „Únii rovnosti“⁸. Ďalším súvisiacim aspektom je monitorovanie uplatňovania práva EÚ a ochrana základných práv podľa charty, a to aj s využitím konania o nesplnení povinnosti⁹.

Správa o právnom štáte 2021 pokrýva rovnaký rozsah ako správa za minulý rok – justičné systémy, protikorupčný rámec, pluralitu a slobodu médií a iné inštitucionálne systémy brzd a protiváh – s konsolidáciou uplatňovania začatého správou za rok 2020 a ďalším prehĺbovaním posudzovania Komisiou. Ďalej sa v nej rozvíja aj vplyv a výzvy, ktoré priniesla pandémia COVID-19. V kapitolách o jednotlivých krajinách, ktoré tvoria neoddeliteľnú súčasť tejto správy, sa analyzuje nový vývoj od prvej správy a následné opatrenia po problémoch a udalostiach identifikovaných v správe za rok 2020.

2. PANDÉMIA COVID-19 A PRÁVNÝ ŠTÁT

Pandémia COVID-19 priniesla právnenému štátu osobitné výzvy. Naliehavé zdravotné požiadavky si vyžadovali mimoriadne opatrenia na boj s pandémiou, v dôsledku ktorých sa často od základu menil každodenný život a obmedzovali základné práva. Naliehavosť núdzových opatrení môže nadmerne zaťažovať demokratickú legitimitu, ako aj obvyklé fungovanie ústavných a právnych systémov aj orgánov verejnej správy.

Komisia monitoruje vývoj vo všetkých členských štátoch a v kapitolách o jednotlivých krajinách analyzuje prijaté výnimočné opatrenia, pokiaľ ide o ich vplyv na právny štát. Kľúčovými otázkami je to, či sa opatrenia súvisiace s pandémiou COVID-19 časovo obmedzili, či ich nevyhnutnosť a primeranosť boli odôvodnené a či na rozsah a právny základ opatrení dohliadali národné parlamenty a súdy. Rovnako zásadná bola schopnosť udržať systém brzd a protiváh pri presadzovaní právneho štátu. K tomuto patrí úloha parlamentov,

⁵ Napríklad porovnávací prehľad EÚ v oblasti justície, Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, štrukturálne fondy a Nástroj technickej podpory.

⁶ COM(2020) 790 final.

⁷ COM(2020) 711 final.

⁸ Pozri stratégiu pre rodovú rovnosť na roky 2020 – 2025, COM(2020) 152; akčný plán boja EÚ proti rasizmu na roky 2020 – 2025, COM(2020) 565; strategický rámec pre rovnosť, začleňovanie a účasť Rómov, COM(2020) 620; stratégiu pre rovnosť LGBTIQ osôb na roky 2020 – 2025, COM(2020) 698; stratégiu v oblasti práv dieťaťa, COM(2021) 142; Stratégiu v oblasti práv osôb so zdravotným postihnutím na roky 2021 – 2030, COM(2021) 101; Akčný plán na realizáciu Európskeho piliera sociálnych práv, COM(2021) 102.

⁹ Komisia začína konanie o nesplnení povinnosti na obranu týchto práv. K najnovším príkladom patria prípady proti Maďarsku a Poľsku pre porušenia základných práv LGBTIQ osôb. V prípade Maďarska sa to týka nedávno prijatého zákona, ktorým sa zakazuje obsah LGBTIQ, a rozhodnutia, ktorým sa ukladá povinné upozornenie na obsah LGBTIQ na detských knihách. V prípade Poľska sa porušenia týkajú tzv. zón bez ideológie LGBT.

ústavných súdov a ďalších vnútroštátnych súdov, ako aj ombudsmanov a národných inštitúcií na ochranu ľudských práv, ktoré kontrolujú právny režim a prijaté opatrenia. Takisto sa to týka miery, do akej by bolo možné udržať úlohu médií a občianskej spoločnosti pri vykonávaní verejnej kontroly a akým spôsobom podnikli orgány kroky na zmiernenie vplyvu pandémie na týchto aktérov. Keďže sa pri opatreniach prijatých na riešenie pandémie často uplatňovali uvoľňujúce administratívne pravidlá a kontroly v záujme rýchlej reakcie, dôležité počas pandémie boli aj opatrenia prijaté na predchádzanie korupcii a konfliktu záujmov vo verejných výdavkoch.

Z monitorovania celkovo vyplýva, že vnútroštátne systémy vykazovali značnú odolnosť. Po okamžitej reakcii je však potrebné zamyslieť sa nad tým, ako sa lepšie pripraviť na vplyv krízových situácií na právny štát, ktoré by mohli trvať dlhšie obdobia. Niektoré členské štáty už mali právny rámec na uplatnenie v čase krízových situácií zakotvený vo svojej ústave alebo v zákone o verejnom zdraví, alebo v iných právnych predpisoch. Táto predvídavosť pomohla zvýšiť legitimitu opatrení COVID-19, ktoré mohli využiť už existujúci rámec. Ďalšie členské štáty zaviedli konkrétne pre túto pandémiu nový núdzový režim. V priebehu pandémie väčšina členských štátov upravila, často niekoľkokrát, právny režim na prijímanie pandemických opatrení. Tieto zmeny sa často uskutočňovali za napätých politických okolností, s využívaním zrýchlených postupov, s obmedzenými ústavnými kontrolami a parlamentnými rozpravami. V niektorých členských štátoch nebol jasne stanovený právny režim, za ktorého sa obmedzovali základné práva. V predbežnej správe z roku 2020 poukázala Benátska komisia na dôležitosť zavedeného jasného právneho režimu pred krízou, aby sa s právnym štátom, ako aj so základnými právami a ústavnými požiadavkami počítalo už od začiatku¹⁰.

Naliehavé požiadavky krízy vyvíjajú tlak na zavedené ústavné systémy. V niektorých členských štátoch sa zachovala zodpovednosť parlamentu za legislatívnu kontrolu všetkých opatrení súvisiacich s pandemiou. V iných po počiatočnom období obnovili posilnený parlamentný dohľad, keď tento ochabol. V oblasti kontroly výkonnej moci mnohé parlamenty zmenili aj pravidlá fyzickej prítomnosti a hlasovania s cieľom umožniť demokratickú účasť. Prispôsobiť sa dokázali aj iné inštitúcie dôležité pre systém brzd a protiváh, napriek vážnemu dosahu pandémie na ich schopnosť pracovať. V mnohých členských štátoch súdy a ústavné súdy zohrali dôležitú úlohu pri zabezpečovaní toho, aby sa zachovalo súdne preskúmanie. Ombudsmani a inštitúcie pre ľudské práva vyvinuli osobitné úsilie na zotrvanie v práci a prijali viaceré výzvy na preskúmanie núdzových opatrení. Ukázalo sa, že je ťažšie udržať schopnosť spoločnosti ako celku zúčastniť sa na formulácii opatrení, keď verejné konzultácie, inštitucionalizovaný sociálny dialóg a konzultácie so zainteresovanými stranami sú všeobecne obmedzené.

Pod tlakom sa ocitli takisto regulačné a administratívne opatrenia vlád, ale prijali sa aj opatrenia na zmiernenie tohto vplyvu. Napríklad vysoká úroveň digitalizácie pomohla narúšanie obmedziť. Podpora digitalizácie verejnej správy a súdnictva a lepšej tvorby politik je v mnohých členských štátoch zahrnutá do plánov obnovy a odolnosti. Na urýchlenie rozhodovania boli vo verejnej správe zavedené jednoduchšie postupy v takých oblastiach, ako je verejné obstarávanie. Pritom vznikali riziká v oblasti právneho štátu a boja proti

¹⁰ Benátska komisia, stanovisko č. 995/2020 – *Interim report on the measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights* (Predbežná správa o opatreniach prijatých v členských štátoch EÚ v dôsledku krízy spôsobenej ochorením COVID-19 a ich vplyve na demokraciu, právny štát a základné práva).

korupcii, ale v niektorých prípadoch boli zmierňované zárukami zakomponovanými do núdzových režimov.

Demokratická štruktúra, ktorá chráni právny štát, sa spolieha aj na médiá a občiansku spoločnosť. Obe vnímali svoju prácu ako veľmi obmedzovanú opatreniami súvisiacimi s pandemiou. Úloha médií pri poskytovaní spoľahlivých informácií a vysvetľovaní opatrení orgánov je počas krízy dôležitejšia než inokedy. Spravodajské médiá boli rozhodujúce pri udržiavaní informovanosti obyvateľstva a poskytovaní overených informácií o pandémii, ale zároveň čelili vážnym hospodárskym problémom. Viaceré členské štáty v dôsledku toho prijali opatrenia, najmä vo forme schém na podporu médií a novinárov. Transparentnosť a spravodlivosť v distribúcii takejto podpory sú kľúčové. Prácu novinárom sťažovali aj obmedzenia prístupu k verejným informáciám a k širokej verejnosti. Transparentnosť a prístup verejnosti k informáciám boli predmetom všeobecnejšieho záujmu a zdrojom viacerých prípadov opatrení súvisiacich s pandemiou, ktoré na súde napadla občianska spoločnosť i občania.

Celkovo existuje často pozitívny vývoj a príklady, ktoré možno využiť s cieľom zlepšiť právnu a politickú reakciu v časoch krízy, aby sa posilnil právny štát a demokratická odolnosť. Praxou sa zvýšila informovanosť o význame právneho štátu a o tom, ako konajú štátne orgány v časoch krízy. Toto by mohlo byť užitočným predmetom diskusií na úrovni EÚ v Európskom parlamente a Rade, ako aj na vnútroštátnej úrovni. Pri takejto diskusii možno vychádzať aj z analýzy medzinárodných organizácií, akou je napríklad Rada Európy¹¹.

3. KLÚČOVÉ ASPEKTY STAVU PRÁVNEHO ŠTÁTU V ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH

Pokiaľ ide o štyri piliere správy o právnom štáte, v nasledujúcich štyroch oddieloch sa zdôrazňujú viaceré významné spoločné témy a trendy, osobitné výzvy a pozitívny vývoj. Uvádzajú sa v nich príklady vývoja v konkrétnych členských štátoch, ktoré odrážajú tieto trendy, čerpajú z posúdenia všetkých 27 členských štátov obsiahnutého v kapitolách o jednotlivých krajinách.

Usmernenie pre čitateľa – metodika

Posúdenie zahrnuté do tohto oddielu treba čítať v úzkom spojení s kapitolami o 27 krajinách, v ktorých sa uvádzajú konkrétne národné posúdenia. Príklady sa čerpajú z kapitol o krajinách s cieľom ilustrovať všeobecné zistenia, ale v kapitolách o krajinách sú uvedené v podrobnej súvislosti a poskytujú hlbšie pochopenie vývoja a diskusií, ktoré sa viedli na vnútroštátnej aj európskej úrovni¹².

Posúdenie obsiahnuté v kapitolách o jednotlivých krajinách bolo pripravené v súlade s rozsahom pôsobnosti a metodikou prerokovanými s členskými štátmi¹³. Kapitoly o krajinách sa opierajú o kvalitatívne posúdenie, ktoré samostatne vykonala Komisia so zameraním na syntézu významných udalostí vývoja od septembra 2020. V nich sa predstavujú výzvy aj pozitívne aspekty a uvádzajú osvedčené postupy identifikované v členských štátoch. Pri odkazovaní na vývoj situácie od predchádzajúcej správy sa skúma, do akej miery sa riešili obavy identifikované v roku 2020, či pokračujú alebo či sa situácia

¹¹ Vývoj vo všetkých členských štátoch monitoruje Benátska komisia, ktorá o tom vydá správu v roku 2022.

¹² Na tento účel sa uvádzajú kontextové odkazy na kapitoly o krajinách.

¹³ <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-methodology>.

d'alej zhoršovala/zostrovala.

Komisia využíva koherentný a rovnocenný prístup, v ktorom uplatňuje rovnakú metodiku a skúma rovnaký rad tém vo všetkých členských štátoch, pričom zostáva primeraná k situácii. V každej kapitole o jednotlivých krajinách sa analýza zameriava najmä na témy, pri ktorých išlo o významný vývoj alebo pri ktorých boli v predchádzajúcej správe identifikované dôležité výzvy, ktoré pretrvávali počas vykazovaného obdobia. Výrazy použité na posúdenie majú za cieľ byť porovnateľné a jednotné v celej kapitole o jednotlivých krajinách a zachytiť úroveň závažnosti so zreteľom na celkové súvislosti konkrétnej krajiny. Účelom kapitol o jednotlivých krajinách nie je poskytnúť vyčerpávajúci opis problémov právneho štátu v každom členskom štáte, ale skôr predstaviť významný vývoj. V posúdení sa odkazuje na požiadavky práva EÚ vrátane požiadaviek vyplývajúcich z judikatúry Súdneho dvora Európskej únie. Okrem toho užitočný referenčný rámec pre príslušné normy a najlepšie postupy poskytujú aj odporúčania a stanoviská Rady Európy.

Táto správa je výsledkom úzkej spolupráce s členskými štátmi a jej východiskami sú rôzne národné a iné zdroje. Na tomto procese sa zúčastnili všetky členské štáty, pričom poskytli písomné príspevky¹⁴ a zapojili sa do návštev vykonaných v jednotlivých krajinách v marci a máji¹⁵. Cenné horizontálne príspevky venované konkrétnej krajine¹⁶ poskytli aj ciele konzultácie s účastníkmi. Takisto Rada Európy poskytla prehľad o svojich najnovších stanoviskách a správach, ktoré sa týkali členských štátov EÚ¹⁷. Pred prijatím tejto správy dostali členské štáty príležitosť poskytnúť aktuálne informácie o kapitole týkajúcej sa ich krajiny.

3.1. Justičné systémy

Nezávislosť, kvalita a efektívnosť sú základnými parametrami účinného justičného systému bez ohľadu na model vnútroštátneho právneho systému a právnu tradíciu, z ktorej vychádza. Nezávislosť vnútroštátnych súdov je nevyhnutnou podmienkou na zabezpečenie účinnej súdnej ochrany, ktorá je povinnosťou členských štátov podľa zmlúv. Ako opakovane potvrdil Súdny dvor Európskej únie, existencia účinného súdneho preskúmania určeného na zabezpečenie súladu s právom EÚ je podstatou právneho štátu¹⁸. Účinné justičné systémy sú východiskom vzájomnej dôvery, ktorá je základom spoločného priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Kľúčovými parametrami nezávislosti súdництва sú témy, ktoré vyplynuli z analýzy v kapitolách o 27 krajinách: reformy súdnej rady, procesy vymenúvania sudcov a nezávislosť prokuratúry. V mnohých členských štátoch sa venovala osobitná pozornosť aj integrite a zodpovednosti sudcov a prokurátorov, a takisto pokroku v oblasti digitalizácie. Právnické povolania majú zásadnú úlohu pri zabezpečovaní ochrany základných práv a posilňovaní právneho štátu. Účinný justičný systém si vyžaduje, aby právnici mohli

¹⁴ <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-input-member-states>.

¹⁵ Podrobnejšie informácie o návštevách krajín sa nachádzajú v kapitolách o jednotlivých krajinách. 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 so zainteresovanými stranami, ako sú združenia novinárov a občianska spoločnosť.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

¹⁷ <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe>.

¹⁸ Odkazy na príslušnú judikatúru pozri v Správe o právnom štáte 2020, COM(2020) 580 final.

slobodne radiť svojim klientom a zastupovať ich, a advokátske komory zohrávajú významnú rolu, keď pomáhajú zaručiť nezávislosť a odbornú integritu právnikov.

Takmer vo všetkých členských štátoch pokračuje zapojenie do reforiem súdnictva, čo dokazuje veľký politický význam tejto témy. Z kapitol o jednotlivých krajinách vyplýva, že ciele, rozsah pôsobnosti, forma aj stav realizácie týchto reforiem sú rôzne. Organizácia justičných systémov je v pôsobnosti členských štátov a vnútroštátne súdy pri uplatňovaní práva EÚ konajú ako súdy EÚ. Pri reformovaní svojich justičných systémov musia členské štáty rešpektovať požiadavky stanovené právom EÚ a judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie, ktoré zaručujú účinnosť práv uvedených v Charte základných práv EÚ. Súdny dvor Európskej únie od vydania prvej správy o právnom štáte vo svojich viacerých rozsudkoch opakovane potvrdil kľúčový význam účinnej súdnej ochrany pre presadzovanie zásad právneho štátu a hodnôt, na ktorých je založená EÚ¹⁹.

Vnímaná nezávislosť súdnictva v EÚ

Podľa porovnávacieho prehľadu EÚ v oblasti justície z prieskumov Eurobarometra uskutočnených v širokej verejnosti a podnikoch v roku 2021²⁰ vyplýva, že v porovnaní s rokom 2020 tie isté členské štáty pokračujú v zoskupovaní sa okolo horného a dolného konca stupnice vnímanej nezávislosti súdnictva. Medzi širokou verejnosťou Rakúska, Fínska, Nemecka, Holandska a Luxemburska pretrváva veľmi vysoká úroveň vnímanej nezávislosti súdnictva (približne 75 %), kým v Chorvátsku, Poľsku a na Slovensku zostáva vnímaná nezávislosť súdnictva veľmi nízka (menej ako 30 %).

Súdne rady a postupy vymenúvania sudcov ako kľúčové záruky nezávislosti súdnictva

V správe o právnom štáte 2020 sa poznamenáva, že vo viacerých členských štátoch prebiehajú opatrenia na posilnenie nezávislosti súdnictva a zníženie vplyvu zákonodarnej a výkonnej moci na justičný systém. Stále viac sa uznáva dôležitá úloha súdnej rady pri ochrane nezávislosti súdnictva²¹. V súčasnosti fungujú nové súdne rady ustanovené v [Írsku](#) a vo [Fínsku](#). V [Luxembursku](#) je v štádiu prerokovania návrh na ustanovenie nezávislej súdnej rady a pokračujú konzultácie, ktorých predmetom je spôsob zosúladenia jej zloženia s odporúčaniami Rady Európy. Vo [Švédsku](#) pokračuje v práci komisia na prešetrenie otázok „posilnenia ochrany demokracie a nezávislosti súdnictva“ a v roku 2023 plánuje navrhnuť legislatívnu a ústavnú reformu.

V ostatných členských štátoch pokračujú alebo boli dokončené reformy, ktorými sa posilnia existujúce súdne rady. Napríklad na [Slovensku](#) sa reformami zaviedli zmeny spôsobu vymenúvania a odvolávania členov súdnej rady a rozšírili sa právomoci rady. V [Taliansku](#) rokuje parlament o reformách spôsobu voľby sudcov do Najvyššej súdnej rady, ktorými plánuje posilniť jej nezávislosť. Na [Cypre](#) sa rokuje o reformách, ktorými sa zvýši reprezentatívnosť členov súdnej rady. V [Holandsku](#) pokračovali neverejné rokovania, ktorých cieľom je revízia postupu vymenovania členov súdnej rady a posilnenie jej nezávislosti od výkonnej moci. Vo [Francúzsku](#) nie je plánovaná reforma, ktorou sa má posilniť nezávislosť súdnej rady, pripravená na schválenie. V [Bulharsku](#) parlament neschválil reformu súdnej rady, ktorá mala byť súčasťou komplexnejšej ústavnej reformy. Rada Európy stanovila

¹⁹ Odkaz na kľúčové rozsudky od poslednej správy je uvedený v oddiele 4.

²⁰ Porovnávací prehľad EÚ v oblasti justície za rok 2021, obrázky č. 48 a 50.

²¹ Súdny dvor Európskej únie uznáva, že súdna rada môže predstavovať ochranu nezávislosti súdnictva za predpokladu, že takýto orgán je dostatočne nezávislý od výkonnej a zákonodarnej moci a od orgánu, ktorému sa stanovisko predkladá. Pozri napr. vec C-824/18 AB a i., body 123 až 125 a citovanú judikatúru.

normy týkajúce sa zloženia a právomocí súdnych rád, ktoré môžu byť dôležitým usmernením pri vykonaní reforiem.

Spôsob vymenúvania sudcov môže mať kľúčový vplyv na nezávislosť súdnictva a vnímanie jeho nezávislosti verejnosťou. Súdny dvor Európskej únie objasnil, že podľa práva EÚ v záujme zaručenia nezávislosti súdnictva musia hmotnoprávne podmienky a procesné pravidlá, ktorými sa riadi vymenúvanie sudcov, zabrániť opodstatneným pochybnostiam, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť dotknutých sudcov vonkajšími činiteľmi a ich neutralitu ako sudcov²². Od poslednej správy pokračovali reformy s cieľom posilniť postupy vymenúvania sudcov vo viacerých členských štátoch. Napríklad v [Česku](#) prijali nový transparentný a jednotný systém vymenúvania nových sudcov a predsedov súdu. V [Lotyšsku](#) sa v súčasnosti zavádzajú a uplatňujú nové postupy vymenúvania ustanovené v minulom roku. Na [Malte](#) sa v roku 2020 uskutočnili komplexné reformy, ktoré sa už uplatňujú a prispeli k posilneniu nezávislosti súdnictva.

Reformy postupov vymenúvania, najmä na vysoké pozície justičného systému, vyvolali dôležité diskusie na vnútroštátnej úrovni. Napríklad v [Írsku](#) vyvolal predbežné obavy návrh zákona o reforme systému vymenúvania a povyšovania v súdnictve, ale reformou sa naďalej ponechá veľký priestor na uváženie vlády. V [Nemecku](#) po určitej kritike pokračujú diskusie o kritériách výberu predsedajúcich sudcov spolkových súdov. Parlament na [Cypre](#) pokračuje v rozprave o návrhu právnych predpisov o postupoch vymenúvania sudcov a predsedov novonavrhnutého Ústavného súdu a Najvyššieho súdu. V [Rakúsku](#) vzbudzuje určité obavy pokračujúce obmedzené zapájanie súdnictva do vymenúvania predsedov súdov a podpredsedov správnych súdov.

Posilňovanie samostatnosti a nezávislosti prokuratúry

Keďže v EÚ neexistuje jednotný model inštitucionálneho usporiadania prokuratúry, inštitucionálne záruky môžu pomôcť zabezpečiť, aby bola prokuratúra dostatočne nezávislá a oslobodená od zbytočného politického tlaku. Nezávislosť prokuratúry významne ovplyvňuje schopnosť bojovať proti trestnej činnosti a korupcii. Na [Cypre](#) sa uskutočnila reštrukturalizácia Právnej kancelárie republiky vytvorením samostatných nezávislých riaditeľstiev s cieľom zefektívniť rozdelenie dvoch hlavných funkcií generálneho prokurátora. V [Rakúsku](#) sa pripravuje reforma na vytvorenie nezávislej Spolkovej prokuratúry. V [Luxembursku](#) boli predložené návrhy na obmedzenie možnosti výkonnej moci vydávať pokyny v individuálnych prípadoch.

V [Portugalsku](#) prebieha súdne preskúmanie režimu vydávania hierarchických pokynov prokurátorom na základe obáv vyjadrených prokurátormi, pokiaľ ide o narušovanie ich vnútornej samostatnosti. V [Španielsku](#) stále zostávajú otvorené otázky, pokiaľ ide o systém vymenúvania generálneho prokurátora. K žiadnej zmene nedošlo v [Poľsku](#), kde naďalej vzbudzuje obavy dvojité úloha ministra spravodlivosti, ktorý je zároveň aj generálnym prokurátorom. Kým v [Maďarsku](#) je nezávislosť prokuratúry zakotvená v zákone, nedošlo k žiadnej zmene, pokiaľ ide o určité aspekty prokuratúry bez záruk proti politickému zasahovaniu.

Zabezpečenie zodpovednosti v súdnictve a ochrana nezávislosti súdnictva v disciplinárnych konaniach

Viaceré členské štáty posilnili rámec integrity pre sudcov a prokurátorov. V [Belgicku](#) bol posilnený rámec integrity uplatnením všeobecných etických princípov na všetky kategórie

²² Pozri vec C-824/18, AB a i., body 117, 119, 123 a citovanú judikatúru.

pracovníkov súdnictva, ako aj etickej odbornej prípravy pre stálych sudcov a prísediach. V [Rakúsku](#) sa zavádza komplexný riadiaci systém dodržiavania predpisov pre sudy a prokuratúru a v [Lotyšsku](#) prijali nový etický kódex pre sudcov. V [Litve](#) a [Talianku](#) pokračujú iniciatívy na posilnenie pravidiel integrity s opatreniami v oblasti majetkových priznaní. Takéto iniciatívy môžu prispieť k zvýšeniu dôvery verejnosti v súdnicvo. V [Portugalsku](#), [Chorvátsku](#), na [Slovensku](#), a v [Talianku](#) podnikli justičné orgány vrátane súdnych rád významné kroky so zámerom riešiť v súdnictve tvrdenia o porušení justičnej etiky, disciplinárnych priestupkoch alebo korupcii.

Vo viacerých členských štátoch pokračujú reformy na posilnenie záruk nezávislosti súdnictva v disciplinárnom konaní. Vo [Francúzsku](#) sa začalo uvažovať o možných reformách, pokiaľ ide o zodpovednosť a ochranu sudcov, zatiaľ čo sa už diskutuje o širšej reforme disciplinárneho režimu na zvýšenie nezávislosti súdnictva. V [Írsku](#) pokračujú práce na vytvorení disciplinárneho režimu pre sudcov, hoci úloha parlamentu pri odvolávaní sudcov zostáva nezmenená. Súdnicvo v [Slovinsku](#) začalo diskusie o zlepšení rámca disciplinárneho konania. V [Česku](#) prerokoval parlament návrh zákona, ktorým sa zavádza možnosť preskúmať disciplinárne konanie. Na [Malte](#) sa po reforme postupu odvolávania z roku 2020 zmierovacím sudcom a sudcom poskytujú dodatočné záruky.

Nezávislosť súdnictva je v niektorých členských štátoch aj naďalej oblasťou obáv

Obavy súvisiace s nezávislosťou súdnictva sa líšia čo do intenzity aj rozsahu. Vážne štrukturálne obavy, ktoré sa prehĺbili, existujú len v niekoľkých členských štátoch, kým menej závažné problémy v iných členských štátoch si vyžadujú pozornosť.

Len v niekoľkých členských štátoch smerovala reforma k znižovaniu záruk nezávislosti súdnictva. Tieto zmeny vzbudili vážne obavy, ktoré sa v niektorých prípadoch ešte zhoršili, keďže viedli k zvýšeniu vplyvu výkonnej a zákonodarnej zložky na fungovanie justičného systému. Osobitné obavy vyvolávajú reformy disciplinárnych konaní a zodpovednosti sudcov. V reakcii na tento vývoj sa vnútroštátni sudcovia obrátili na Súdny dvor Európskej únie, aby rozhodol o prejudiciálnych otázkach. V [Poľsku](#) sú reformy, a to aj nový vývoj, stále zdrojom veľkých obáv, ako sa uvádzalo v roku 2020. Nedá sa zaručiť najmä nezávislosť disciplinárnej komory Najvyššieho súdu, ktorá však naďalej prijíma rozhodnutia s priamym vplyvom na sudcov a spôsob výkonu ich funkcie, ktoré majú na sudcov zastrašujúci účinok²³. Navyše stále nie sú vyriešené obavy o nezávislosť a legitimitu Ústavného súdu, ako potvrdil Európsky súd pre ľudské práva konštatovaním, že rozhodovacie zloženie Ústavného súdu nespĺňa požiadavky na „súd zriadený zákonom“²⁴. V [Maďarsku](#) pokračuje smerovanie zmien k znižovaniu pôvodne existujúcich záruk. Justičný systém bol predmetom nového vývoja, napríklad pokiaľ ide o nominovanie nového predsedu Najvyššieho súdu (Kúrie). To dopĺňa existujúce obavy o nezávislosť súdnictva vyjadrené aj v súvislosti s postupom, ktorý začal Európsky parlament podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ.

Na druhej strane v [Rumunsku](#) sa snažia riešiť zmeny uzákonené v rokoch 2017 až 2019, ktoré negatívne ovplyvnili nezávislosť súdnictva a boj proti korupcii. Niektoré z týchto reforiem²⁵ boli preskúmané v prejudiciálnom rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie, v ktorom boli

²³ Súdny dvor 15. júla 2021 vydal konečné rozhodnutie, v ktorom konštatoval, že disciplinárny režim sudcov v Poľsku nie je v súlade s právom EÚ (rozsudok Súdneho dvora z 15. júla 2021, Komisia/Poľsko, C-791/19 ECLI:EU:C:2021:596).

²⁴ Rozsudok zo 7. mája 2021, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o./Poľsko* (návrh č. 4907/18).

²⁵ Osobitný útvar prokuratúry na vyšetrovanie trestných činov spáchaných sudcami a prokurátormi a režim občianskoprávnej zodpovednosti zavedený v roku 2018, ako aj dočasné vymenovanie vedenia súdnej inšpekcie.

uvedené kritériá, ktoré sa musia dodržať v záujme zabezpečenia súladu s právom EÚ²⁶. V súčasnosti prebieha príprava legislatívnych zmien, ktorými sa vyriešia tieto problémy.

Problémy týkajúce sa nezávislosti súdnictva zostávajú v ďalších členských štátoch. V [Bulharsku](#) naďalej vyvoláva obavy zloženie a fungovanie Najvyššej súdnej rady a inšpektorátu Najvyššej súdnej rady. Nový zákon, ktorý sa zaoberal dlhodobou otázkou zodpovednosti a nedostatkom účinnej trestnej zodpovednosti generálneho prokurátora, bol vyhlásený za protiústavný. Otázka preto zostáva nevyriešená s dôsledkami pre vplyv funkcie generálneho prokurátora na justičný systém. Dôležité kroky zamerané na posilnenie integrity a nezávislosti súdnictva sa vykonali na [Slovensku](#), a to tak legislatívne kroky, ako aj kroky v boji proti korupcii v súdnictve. Významné problémy však zostávajú vrátane možných vplyvov určitých reforiem na nezávislosť súdnictva, napríklad reforma odvolávania členov súdnej rady a nový režim trestnej zodpovednosti sudcov.

V niektorých členských štátoch pokračujú politické útoky proti súdnictvu a opakované pokusy o naštrenie povesti sudcov. Občas sú cieľom týchto útokov sudcovia a prokurátori, ktorí zastávali verejné funkcie alebo sa formálne písomne vyjadrovali proti reformám súdnictva, o ktorých sa domnievali, že nepriaznivo ovplyvnia nezávislosť súdnictva. Toto môže mať na sudcov a prokurátorov zastrášujúci účinok a nepriaznivý vplyv na dôveru verejnosti v súdnictvo.

Napätia súvisiace s nezávislosťou súdnictva takisto vidieť v patových situáciách, oneskoreniach a vo verejných diskusiách v súvislosti s menovaním na vysoké posty v súdnictve. V [Chorvátsku](#) počas prebiehajúceho procesu vymenovania nového predsedu Najvyššieho súdu došlo k sporu s opakovanými znevažujúcimi verejnými vyhláseniami proti sudcom. V [Slovinsku](#) sa neodôvodnene odložilo vymenovanie štátnych prokurátorov a nenominovanie európskych delegovaných prokurátorov v stanovenom termíne vzbudzuje obavy. Súdna rada v [Španielsku](#) vykonáva od decembra 2018 svoje funkcie *ad interim*, pričom sa predlžujú obavy, že by mohla byť vnímaná ako náchylná k politizácii. V [Litve](#) sa od septembra 2019 čaká na vymenovanie nového predsedu Najvyššieho súdu a úradujúci predseda zostáva vo funkcii *ad interim*.

Investovanie do justície a digitalizácie

Pandémia COVID-19 ovplyvnila fungovanie vnútroštátnych justičných systémov a činnosť súdov. V prvej fáze pandémie dochádzalo najmä k prerušeniam alebo oneskoreniam v riešení prípadov a súdnych konaní, čo viedlo vo viacerých členských štátoch k značnému dodatočnému hromadeniu nevybavených prípadov na súdoch. Napriek opatreniam, ktoré členské štáty a justičné orgány prijali s cieľom pomôcť justičným systémom prispôbiť sa, týmto sa zvýraznila ich náchylnosť na prerušenie v stave núdze. V mnohých členských štátoch bolo vyšetrovanie v trestných veciach a trestné konanie na súde počas pandémie výzvou, a to najmä pri zabezpečovaní plného rešpektovania práv podozrivých aj obžalovaných, ako aj práv obetí a všetkých svedkov na vypočutie bez vytvárania bezdôvodných prietahov. Obmedzenia slobody pohybu a prístupu do priestorov boli ďalším problémom pri práci prokurátorov a polície.

V uvedených členských štátoch, v ktorých vo všeobecnosti už bola zavedená vysoká úroveň digitalizácie a vhodné procesné pravidlá a záruky, justičné systémy pracovali efektívnejšie a zmiernilo sa riziko hromadenia nevybavených vecí. Napríklad v [Estónsku](#) pokročila digitalizácia justičného systému – ako napríklad vývoj osobitnej virtuálnej pojednávacej

²⁶ Rozsudok z 18. mája 2021, Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România'/Inspekția Judiciară a i., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393.

miestnosti – bola určujúcim faktorom zabezpečenia odolnosti justičného systému. V [Maďarsku](#) umožnila vysoká úroveň digitalizácie prispôbenie justičného systému na účely konania v občianskoprávných/obchodných veciach, administratívnych veciach aj trestných veciach. Vo [Fínsku](#) venovala správa vnútroštátnych súdov osobitnú pozornosť zabezpečeniu usmernenia a technickej pomoci v prípade možností, akou je prepojenie na diaľku v súdnych konaniach.

Pandémia dala nový zmysel naliehavosti digitalizácie justičných systémov²⁷ a veľký záujem o poučenie sa z najlepších postupov. Iniciatívy, ktorých cieľom je zabezpečenie elektronickej komunikácie medzi súdmi a účastníkmi konaní, existujú v mnohých členských štátoch. Ambiciózne iniciatívy na zlepšenie digitalizácie justičného systému do roku 2025 obsahuje program federálnej vlády v [Belgicku](#). Vo [Francúzsku](#) napredujú komplexné projekty digitalizácie všetkých oblastí justície vrátane zriadenia digitálneho kriminálneho úradu – jednotného prístupového miesta pre trestné konanie – a možnosti podávať pri niektorých druhoch súdnych sporov návrhy online a žiadať o právnu pomoc. Nová databáza v [Dánsku](#) zlepší online prístup k rozsudkom. Rozpracované projekty v [Španielsku](#) obsahujú vývoj nástroja IT na automatickú transformáciu zvukových záznamov zo súdnych konaní a vypočúvaní na text. Súdnicstvo a prokuratúra v [Holandsku](#) spoločne vyvíjajú digitálny plán trestnej justície. Posilňovanie odolnosti justičných systémov prostredníctvom štrukturálnej reformy a digitalizácie je prioritou v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a viaceré členské štáty ho zahrnuli do svojich plánov obnovy a odolnosti.

Na to, aby boli justičné systémy účinné, musia mať dostatočné ľudské a finančné zdroje. Justičné systémy na [Malte](#), v [Belgicku](#), [Taliansku](#), [Grécku](#), [Portugalsku](#) a na [Cypre](#) ešte stále čelia zásadným problémom s efektívnosťou. Investovanie do ľudských a finančných zdrojov a digitalizácie justičného systému, ako aj riešenie štrukturálnych prekážok sú nevyhnutné na výrazné zlepšenie efektívnosti justičných systémov a účinnej súdnej ochrany.

3.2. Protikorupčný rámec

Boj proti korupcii je základom pre zachovanie právneho štátu a dôvery občanov vo verejné inštitúcie. Tento oddiel sa zameriava na rôzne štádiá vnútroštátnych opatrení, ktoré sú základom boja proti korupcii, protikorupčných stratégií, kapacít systému trestnej justície na účely boja proti korupcii a opatrení prijímaných členskými štátmi na predchádzanie korupcii.

Vnímanie korupcie v EÚ

Index vnímania korupcie 2020 (CPI)²⁸ naznačuje, že členské štáty EÚ naďalej patria medzi štáty s najlepšimi výsledkami na svete. Desať členských štátov je medzi najlepšimi dvadsiatimi krajinami sveta, ktoré sa vnímajú ako najmenej skorumpované²⁹. Šesť členských

²⁷ Komisia v oznámení o digitalizácii justície v EÚ navrhla súbor nástrojov na digitalizáciu justície, ktorého cieľom je dosiahnuť v sektore justície na vnútroštátnej úrovni aj úrovni EÚ pokrok v digitálnej oblasti. COM(2020) 710 a sprievodný dokument SWD(2020) 540, 2. decembra 2020.

²⁸ Transparency International, Index vnímania korupcie 2020: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-western-europe-eu>. Tento index znázorňuje vnímanie úrovne korupcie odborníkmi a podnikmi v danej krajine. Vzťahuje sa na rozmanité korupčné praktiky vrátane úplatkárstva, zneužitia verejných prostriedkov, zneužitia verejnej funkcie na osobný prospech; primeraných predpisov na predchádzanie korupcii a ich presadzovania vrátane zverejňovania finančných informácií a konfliktu záujmov, ako aj účinného trestného stíhania korupcie verejného činiteľa. Údaje Eurobarometra o vnímaní korupcie a skúsenostiach občanov a podnikov uvádzané za posledný rok sa aktualizujú každý druhý rok. Najnovšie súbory údajov sú z osobitného Eurobarometra 502 (2020) a z rýchleho prieskumu Eurobarometra 482 (2019).

²⁹ Podľa poradia svojich výsledkov sú to tieto členské štáty: Dánsko, Fínsko, Švédsko, Holandsko, Nemecko, Luxembursko, Rakúsko, Belgicko, Estónsko a Írsko.

štátov (Dánsko, Fínsko, Švédsko, Holandsko, Nemecko a Luxembursko) dosiahlo bodové hodnotenie vyše 80 zo 100 bodov indexu a ďalších päť (Rakúsko, Belgicko, Estónsko, Írsko a Francúzsko) hodnotenie vyše 69 zo 100 bodov³⁰. Hoci niekoľko členských štátov (Španielsko, Taliansko a Grécko) zostalo pod priemerom EÚ (63 zo 100), svoje hodnotenie za posledných päť rokov zlepšilo. Niekoľko ďalších (Poľsko, Malta a Maďarsko) zaregistrovalo výrazné zhoršenie úrovne vnímanej korupcie³¹.

Národné protikorupčné stratégie majú viesť k účinným výsledkom

Strategický protikorupčný rámec umožňuje transformovať politický záväzok do konkrétneho opatrenia a pomáha riešiť legislatívne alebo inštitucionálne medzery koherentným, komplexným a koordinovaným spôsobom. Aby sa takéto stratégie mohli účinne realizovať a viesť k hmatateľným výsledkom, dôležitými prvkami sú jasné a merateľné ciele, primerané rozpočtové zdroje, pravidelné hodnotenia a náležité vymedzené zodpovednosti špecializovaných inštitúcií, ako aj intenzívne zapojenie príslušných zainteresovaných strán.

Od septembra 2020 prijali [Fínsko](#) a [Švédsko](#) prvýkrát národné protikorupčné stratégie alebo akčné plány a vládny návrh takejto stratégie čaká na schválenie parlamentu v [Portugalsku](#), [Bulharsku](#), [Česku](#), [Estónsku](#), [Litva](#) a [Malta](#) zrevidovali existujúce stratégie a sprievodné akčné plány a v [Chorvátsku](#), [Nemecku](#), [Grécku](#) a [Lotyšsku](#) proces revízie pokračuje. [Rumunsko](#) vykonalo interné hodnotenie a externý audit a pripravuje novú národnú protikorupčnú stratégiu na obdobie 2021 – 2025.

V [Maďarsku](#) sa protikorupčný program obmedzuje na podporu integrity vo verejnej službe a nevšima si ďalšie rizikové oblasti. Hoci sú v ostatných členských štátoch stratégie zavedené, ich vykonávanie sa oneskoruje. Takto je to napríklad v [Česku](#), kde viaceré iniciatívy kľúčových reforiem v oblasti predchádzania korupcii stále čakajú na realizáciu.

Reformy na posilnenie schopnosti bojovať proti korupcii

Väčšina členských štátov zaviedla rozsiahlu legislatívu, ktorá trestnej justícii poskytuje systém s nástrojmi na boj proti korupcii vo všetkých jej formách. Vo viacerých členských štátoch sa pokračovalo v úsilí o vyplnenie medzier a zladenie existujúcich rámcov s medzinárodnými protikorupčnými normami³² a právom EÚ³³. Napríklad [Slovensko](#) doplnilo svoj trestnoprávny rámec nadobudnutím účinnosti nového zákona o zaistení majetku, ktorým sa zavádzajú aj nové trestné činy ako prijatie alebo poskytnutie nenáležitých alebo neoprávnených výhod. [Taliansko](#) zaviedlo prísnejšie sankcie za podvod a rozšírilo rozsah osobnej pôsobnosti medzinárodnej korupcie. [Maďarsko](#) zaviedlo právne predpisy na boj proti podplácaniu zahraničných verejných činiteľov a kriminalizáciu neformálnych platieb za zdravotnú starostlivosť. V ďalších členských štátoch sa diskutuje o reformách v oblasti trestného práva vecného alebo trestného práva procesného. [Švédsko](#) napríklad

³⁰ V kapitolách o jednotlivých krajinách sa úroveň vnímanej korupcie kategorizuje takto: nízka (vnímanie korupcie vo verejnom sektore odborníkmi a vedúcimi pracovníkmi podnikov je viac ako 79); relatívne nízka (79 – 60), relatívne vysoká (59 – 50), vysoká (menej ako 50).

³¹ Zmena je „významná“, keď sa hodnotenie zmení o viac ako päť bodov za posledných päť rokov.

³² Predovšetkým Trestnoprávny dohovor Rady Európy o korupcii a jej Občianskoprávny dohovor o korupcii; Dohovor OECD o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách a Dohovor Organizácie Spojených národov proti korupcii.

³³ V posledných niekoľkých rokoch boli prijaté právne predpisy EÚ na posilnenie boja proti korupcii vrátane noriem na ochranu oznamovateľov pred všetkými formami odvetných opatrení. Významný vplyv na uľahčenie boja proti korupcii majú aj revidované pravidlá boja proti praniu špinavých peňazí, najmä zriadenie registrov konečných užívateľov výhod, a ďalšie kroky na podporu výmeny finančných informácií a urýchlenie finančného vyšetrovania.

v súčasnosti reviduje svoje premlčacie lehoty všetkých trestných činov vrátane trestných činov korupcie, čím by sa mohli odstrániť prekážky účinného rozhodovania v zložitých prípadoch korupcie.

Niektoré členské štáty zaviedli opatrenia na posilnenie kapacít orgánov na boj proti korupcii a na obmedzenie prekážok účinného vyšetrovania a stíhania. [Litva](#) posilnila svoju špeciálnu policajnú jednotku, ktorá plní úlohy v oblasti vyšetrovania prípadov korupcie, ako aj analytické úlohy pri poskytovaní policajnej podpory štátnym orgánom. Na [Cypre](#) značne posilnili úrad generálneho prokurátora vzhľadom na potrebu stíhať finančné trestné činy vrátane korupcie. [Dánsko](#) pripravuje zriadenie novej národnej vyšetrovacej jednotky na efektívnejší prístup k závažnej trestnej činnosti vrátane zložitých prípadov korupcie. V [Slovinsku](#) sa legislatívnymi zmenami zlepšila nezávislosť, organizácia a fungovanie Komisie na predchádzanie korupcii.

V niektorých členských štátoch sa uskutočnili štrukturálne a organizačné zmeny alebo sa o nich uvažuje. Na [Malte](#) prevzal generálny prokurátor stíhanie určitých závažných trestných činov vrátane veľkej korupcie a zriadená bola osobitná skupina pre zložité finančné trestné činy. [Rakúsko](#) reviduje svoj systém vykazovacích povinností, považovaný za zdroj zbytočnej záťaže a zdržovania s negatívnym vplyvom na protikorupčné vyšetovanie.

Výzvy spojené s vyšetovaním, stíhaním a uplatňovaním sankcií za trestné činy korupcie

V rôznych členských štátoch sa objavovali rozsiahle alebo veľmi zložité prípady korupcie, niekedy s účasťou vysokopostavených úradníkov. Na [Slovensku](#) sa výrazne zvýšilo úsilie postihovať korupciu, ktoré vyústilo do viacerých v súčasnosti vyšetovaných a stíhaných prípadov veľkej korupcie. V [Estónsku](#) mal aktuálne vyšetovaný prípad za následok rezignáciu predchádzajúcej vlády v januári 2021. V [Česku](#) sa pri vyšetovaní a auditoch využívania fondov EÚ na vnútroštátnej aj európskej úrovni nedávno zistil konflikt záujmov na najvyššej úrovni výkonnej moci a prípad prijala Európska prokuratúra. V [Rakúsku](#) sa po nedávnych politických škandáloch zintenzívnilo vyšetovanie veľkej politickej korupcie. V [Rumunsku](#) sa zlepšila účinnosť vyšetovania a sankcionovania veľkej korupcie, hoci zmeny Trestného zákona a trestného poriadku, ako aj justičné zákony zostávajú nevyhnutnosťou na účinný boj proti korupcii.

V mnohých členských štátoch zdroje pridelené na vyšetovanie korupcie a orgány trestného stíhania predstavovali osobitné ťažkosti pri prijímaní a udržiavaní vysoko špecializovaných zamestnancov. Problémy v oblasti ľudských zdrojov, ktoré ovplyvnili operačnú efektívnosť niektorých úradov prokuratúry, uvádzali v [Lotyšsku](#). [Chorvátsko](#) a [Luxembursko](#) mali ťažkosti s náborom kvalifikovaných kandidátov. Orgány trestného stíhania v [Španielsku](#) upozorňujú, že chýbajúce primerané zdroje ovplyvňujú rýchlosť vyšetovania a trestného stíhania prípadov korupcie. Patria k nim prípady veľkej korupcie, z ktorých mnohé sú vo fáze vyšetovania už niekoľko rokov. V niektorých prípadoch uvádzali na [Slovensku](#) a v [Poľsku](#), že prekážkou vyšetovania boli právne obmedzenia prístupu k finančným údajom.

V niektorých členských štátoch pretrvávajú obavy o účinnosť vyšetovania, stíhania a rozhodovania v prípadoch veľkej korupcie³⁴. Opatrenia na urýchlenie podania obžaloby a súdneho konania sa zvažujú v [Taliansku](#). V [Chorvátsku](#) pokračuje stíhanie a vyšetovanie prípadov veľkej korupcie, ale pre zdĺhavé konanie sa odsúdenie často oneskoruje. Hoci

³⁴ Ako sa poznamenáva v Správe o právnom štáte 2020, keďže chýbajú jednotné, aktuálne a konsolidované štatistiky zo všetkých členských štátov, len ťažko možno porovnávať úspech vyšetovania a stíhania trestných činov korupcie.

vyšetrovacie orgány a orgány prokuratúry na [Malte](#) zlepšili svoje kapacity na riešenie prípadov korupcie, pri zvyšujúcom sa počte otvorených prípadov vyšetrovanie stále trvá dlho a doteraz neexistuje záznam o odsúdeniach vo veľkých prípadoch. V [Bulharsku](#) je napriek zvýšenej aktivite vo vyšetrovaní a posilneniu zdrojov dosahovanie pokroku vo verejne sledovaných prípadoch korupcie stále pomalé a právoplatné odsúdenie sa stále nepodarilo dosiahnuť³⁵. Hoci je v [Maďarsku](#) v prípadoch korupcie vysoká miera podania obžalôb a od roku 2020 sa otvorili niektoré veľké prípady, v ktorých sú zapletení politici, záznamy o výsledkoch vyšetrovania tvrdení týkajúcich sa vysokopostavených úradníkov a im blízkych osôb zostávajú stále obmedzené.

Posilnenie rámca prevencie korupcie a integrity

Zo Správy o právnom štáte 2020 vyplýva, že mnohé členské štáty prijali opatrenia na posilnenie rámca prevencie korupcie a integrity a mnohé z tohto úsilia pokračuje.

- Prevencia konfliktov záujmov a posilnenie integrity vo verejných inštitúciách

V niektorých členských štátoch bol rámec integrity doplnený o kódex správania poslancov parlamentu, ako v [Španielsku](#), alebo o jasnejšie konsolidované pravidlá o daroch, konfliktach záujmov a nezlučiteľnosti funkcií vyšších a vysokopostavených úradníkov, ako napríklad vo [Fínsku](#), v [Taliansku](#) a [Portugalsku](#). Niektoré členské štáty ako [Belgicko](#), [Cyprus](#), [Holandsko](#) a [Malta](#) zaviedli programy integrity a skríningu alebo jednotky dohľadu v orgánoch presadzovania práva, ktoré prispievajú k posilneniu integrity v polícii.

- Lobizmus a jav otáčavých dverí

Lobizmus je legitímny akt politickej účasti³⁶. Sprevádzaný musí byť prísnyimi požiadavkami na transparentnosť a integritu v záujme zabezpečenia zodpovednosti a inkluzívnosti pri rozhodovaní³⁷. Niektoré členské štáty zrevidovali svoj rámec s cieľom zaviesť viac transparentnosti a zlepšiť prístup k informáciám o lobizme. [Nemecko](#) napríklad prijalo nový zákon, ktorým sa zavádza elektronický register lobizmu na spolkovej úrovni. Nové pravidlá nadobudli účinnosť v [Litve](#); predpokladá sa v nich systém krížových vyhlásení, pričom lobisti, politici a štátni zamestnanci musia ohlásiť svoje rokovania v registri lobizmu. V [Španielsku](#) pokračujú diskusie o vytvorení registra transparentnosti. Nezáväzné usmernenia týkajúce sa lobizmu a konfliktu záujmov boli zavedené v [Estónsku](#). V [Česku](#) sa stále čaká na nový návrh právnych predpisov o lobovaní.

Ďalšou oblasťou podliehajúcou kontrole verejnosti v mnohých členských štátoch je regulácia a presadzovanie pravidiel „javu otáčavých dverí“ medzi verejnými a súkromnými funkciami. Zavedenie prísnejších obmedzení po skončení zamestnania, napríklad lehoty, počas ktorej trvá povinnosť vyhýbať sa konfliktu záujmov, je predmetom diskusií napríklad vo [Fínsku](#) a v [Taliansku](#). [Francúzsko](#) nedávno zmenilo zákon, ktorým zahrnulo jav otáčavých dverí do mandátu agentúry poverenej dohľadom nad transparentnosťou a integritou vo verejnom živote. Keďže v [Portugalsku](#) nedávno zaviedli nové pravidlá stanovujúce relatívne dlhé lehoty, počas ktorých sa dotknutá osoba musí vyhýbať akémukoľvek konfliktu záujmov, a odrádzajúce sankcie za ich nedodržanie, stále sa musia monitorovať a presadzovať.

- Zverejňovanie majetku a záujmov

³⁵ Spojené štáty uvalili v júni 2021 sankcie zamerané proti určitým bulharským občanom (medzi ktorými je bývalý poslanec parlamentu) za korupčné činy v súlade s globálnym Magnitského zákonom USA.

³⁶ OECD (2021), *Lobbying in the 21st century* (Lobizmus v 21. storočí).

³⁷ OECD (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying* (Odporúčanie Rady k zásadám transparentnosti a integrity v lobizme); Normy transparentnosti lobizmu Rady Európy, odporúčanie CM/Rec(2017)2.

Všetky členské štáty majú zavedené pravidlá na zabezpečenie toho, aby sa na určité kategórie úradníkov verejného sektora vzťahovala povinnosť zverejňovať údaje o majetku a záujmoch. Tieto sa však líšia čo do rozsahu pôsobnosti, transparentnosti a prístupnosti zverejnených informácií alebo systému overovania a presadzovania. Cieľom posledných reforiem vo viacerých členských štátoch je zlepšenie tohto systému. [Estónsko](#) rozšírilo rozsah pôsobnosti, pokiaľ ide o osoby povinné predkladať vyhlásenie o finančných záujmoch, na politických poradcov ministrov a v [Chorvátsku](#) sprístupnili verejnosti majetkové priznania sudcov a prokurátorov generálnej prokuratúry. [Portugalsko](#) zaviedlo povinnosť zverejniť úplné a konsolidované majetkové priznanie online. V [Litve](#) je už v prevádzke nový register umožňujúci prepojiť informácie z vyhlásení o záujmoch s viacerými ďalšími vnútroštátnymi registrami. Napokon ďalšie členské štáty, ktoré zaviedli reformy v minulosti, zriaďujú záznam o výsledkoch monitorovania a overovania. Vo [Francúzsku](#) vykonávajú príslušné orgány systematickú a pravidelnú kontrolu, ktorá sa v niektorých prípadoch skončila postúpením prokuratúre na možné trestné stíhanie. V [Rumunsku](#) bolo v apríli 2021 sfunkčnené elektronické priznávanie majetku a záujmov a ďalšie uľahčovanie overovacej práce sa očakáva.

V niektorých členských štátoch nedostatky pretrvávajú. V [Belgicku](#) sa majetkové priznania nezverejňujú alebo sa neoveruje ich presnosť a prístupné sú iba vyšetrujúcim sudcom v rámci vyšetrovania trestného činu. V [Grécku](#) napriek tomu, že majetkové priznania úradníkov a poslancov parlamentu sa zverejňujú, ich zverejnenie sa oneskoruje a údaje dostupné na zverejnenie sú naďalej obmedzené. V [Maďarsku](#) napriek rozsiahlym požiadavkám na zverejňovanie pretrvávajú obavy, ktoré sa týkajú chýbajúcej systematickej kontroly a nedostatočného dohľadu nad vyhláseniami o majetku a záujmoch, pričom podozrenia na neodôvodnený nárast majetku môžu viesť k overovaniu daňovými orgánmi len vtedy, keď trestné konanie začali aj vyšetrovacie orgány. Hoci sa v [Slovinsku](#) rozširuje okruh kategórií úradníkov, ktorí sú povinní priznanie zverejňovať, zdroje určené na monitorovanie a overovanie zaostávajú. Nedostatok ľudských zdrojov pretrváva aj v komisii na riešenie konfliktu záujmov v [Chorvátsku](#).

- Ochrana oznamovateľov

V súvislosti s transpozíciou smernice (EÚ) o ochrane oznamovateľov z roku 2019³⁸ sú členské štáty v procese revízie svojich existujúcich vnútroštátnych právnych predpisov alebo zavádzania nových pravidiel. Niektoré členské štáty zjednodušili inštitucionálne prostredie zaobchádzania so správami od oznamovateľov. Tak to bolo v prípade [Slovenska](#), keď parlament vymenoval predsedu nového nezávislého Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti, ktorý pokrýva tak súkromný, ako aj verejný sektor. V [Holandsku](#) sa na základe hodnotenia zmien zákon o úrade pre oznamovateľov s cieľom zvýšiť právnu ochranu oznamovateľov.

- Financovanie politických strán

Financovanie politických strán možno využívať ako priestor pre korupciu, pritom je dôležitým faktorom transparentnosť a dôslednosť regulácie. Reformy na zvýšenie transparentnosti a dohľadu nad financovaním politických strán sa uskutočnili alebo sa o nich diskutuje vo viacerých členských štátoch. V [Luxembursku](#) sa v záujme zvýšenia transparentnosti revidovalo nariadenie o financovaní politických strán. Vo [Fínsku](#) skúma vývoj príslušných právnych predpisov pracovná skupina parlamentu. V [Česku](#) sa plánuje

³⁸ Smernica (EÚ) 2019/1937 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie. Konečný termín transpozície do vnútroštátneho práva je 17. decembra 2021.

podrobnejšia analýza systému financovania strán s cieľom identifikovať legislatívne medzery a problémy v praxi. V [Holandsku](#) prebieha v súčasnosti v parlamente rozprava o návrhu zákona, ktorého cieľom je ochrana fungovania a organizácie politických strán pred zahraničným zasahovaním.

Boj proti vplyvu pandémie na korupciu

Pandémia COVID-19 ovplyvnila v niektorých členských štátoch tempo reforiem alebo rozhodovanie v prípadoch korupcie, keďže sa orgány a súdy museli zaoberať zvládnutím krízovej situácie v oblasti zdravia. Skupina štátov proti korupcii (GRECO) odporučila zjednodušenie protikorupčných opatrení v procesoch súvisiacich s pandemiou, ako sú pridelenie a vyplácanie z fondu obnovy, núdzové právne predpisy a lekárska starostlivosť³⁹. Zároveň Komisia a Rada zdôraznili trvalý význam boja proti korupcii⁴⁰. Podobne organizácia OECD varovala, že narušovanie integrity a korupčné praktiky by mohli ohroziť obnovu, pritom zdôraznila najmä potrebu riešiť bezprostredné riziká pri núdzovom obstarávaní a začleniť posudzovanie protikorupčných rizík medzi opatrenia hospodárskej obnovy⁴¹.

Zdá sa, že riziká korupcie počas pandémie vzrástli najmä zvýšeným využívaním zrýchlených a zjednodušených postupov obstarávania, následkom ktorých došlo k priamym uzavretiam zmlúv alebo nekonkurenčným postupom obstarávania. Tieto výnimočné okolnosti boli podnetom pre orgány auditu a kontroly vo viacerých členských štátoch, napríklad na [Cypre](#), v [Portugalsku](#), vo [Francúzsku](#), v [Taliansku](#) a [Litve](#), aby vydali usmernenia na odstránenie týchto rizík alebo vykonali cieľový audit podobne ako v [Rakúsku](#) alebo [Rumunsku](#).

3.3. Pluralita a sloboda médií

Pluralita a sloboda médií zohrávajú zásadnú úlohu pri budovaní právneho štátu, demokratickej zodpovednosti a v boji proti korupcii. Členské štáty sú povinné zaručiť novinárom priaznivé prostredie, chrániť ich bezpečnosť a podporovať slobodu médií a pluralitu médií. Tento oddiel sa zameriava na oblasti, v ktorých politické rozhodnutia a politiky môžu mať silný vplyv na schopnosť médií plniť svoju úlohu.

Monitorovanie plurality médií

Monitorovanie plurality médií⁴² hodnotí riziká pre slobodu a pluralitu médií vo všetkých členských štátoch, pričom sa zameriava na štyri oblasti – základnú ochranu slobody médií,

³⁹ GRECO (2020), *Corruption risks and useful legal references in the context of COVID-19* (Riziká korupcie a užitočné právne referencie v súvislosti s ochorením COVID-19).

⁴⁰ V odporúčaniach pre jednotlivé krajiny na rok 2020 sa pri viacerých členských štátoch zdôrazňuje, že pokračovanie v úsilí o posilnenie rámca predchádzania korupcii a jej sankcionovania je kľúčom k zabezpečeniu obnovy v nadväznosti na krízu COVID-19 a k dosiahnutiu efektívneho, zodpovedného a transparentného pridelenia a rozdeľovania finančných prostriedkov a zdrojov.

⁴¹ OECD (2020), *Policy measures to avoid corruption and bribery in the COVID-19 response and recovery* (Politické opatrenia na zabránenie korupcii a podplácaniu počas reakcie na COVID-19 a obnovy).

⁴² Správa o právnom štáte 2021 vo významnej miere čerpá z Monitorovania plurality médií 2021. Monitorovanie plurality médií je holistický vedecký nástroj, ktorý dokumentuje zdravie mediálnych ekosystémov, pričom podrobne opisuje hrozby pre pluralitu a slobodu médií v členských štátoch a niektorých kandidátskych krajinách. Spolufinancuje ho Európska únia a od rokov 2013/2014 ho nezávisle a pravidelne vykonáva Centrum pre pluralitu a slobodu médií. Komisia použila iné zdroje, napríklad svetový rebríček slobody tlače organizácie Reportéri bez hraníc, na ktorý sa odkazuje v kapitolách o jednotlivých krajinách.

pluralitu trhu, politickú nezávislosť a sociálnu inkluzívnosť médií. Najnovšie výsledky monitorovania (MPM 2021) poukazujú na zhoršovanie situácie v porovnaní s monitorovaním MPM 2020 v troch kľúčových ukazovateľoch: sloboda vyjadrovania, ochrana práva na informácie a novinárske povolanie a ochrana novinárov. Dosah na tento výsledok mali opäť raz viaceré reakcie vlád na pandémiu COVID-19. Hoci výsledky potvrdzujú, že nie všetky orgány na reguláciu médií možno považovať za nezávislé od vplyvu vzhľadom na spôsob, akým sú vymenované ich správne rady a ako vykonávajú svoje právomoci, predsa nastalo mierne zlepšenie. Transparentnosť vlastníctva médií naďalej predstavuje v členských štátoch v priemere stredné riziko, a to z dôvodu nedostatočnej účinnosti právnych ustanovení a aj preto, že informácie sa neposkytujú verejnosti, ale len verejným subjektom. Ako sa uvádza v kapitolách o jednotlivých krajinách, politický vplyv médií sa považuje z viacerých dôvodov za vysoko rizikovú oblasť v tých istých šiestich členských štátoch identifikovaných v monitorovaní MPM 2020⁴³.

Prebiehajúce reformy na posilnenie nezávislosti orgánov na reguláciu médií

Vnútroštátne orgány na reguláciu médií zohrávajú kľúčovú úlohu pri presadzovaní a zabezpečovaní plurality médií. Ako sa zdôrazňuje v správe o právnom štáte 2020, ich nezávislosť od hospodárskych a politických záujmov pri vykonávaní regulácie jednotlivých médií a prijímaní rozhodnutí o mediálnej politike má priamy vplyv na pluralitu trhu a politickú nezávislosť mediálneho prostredia. Všetky členské štáty majú zavedené právne predpisy, v ktorých sa stanovujú kompetencie a nezávislosť orgánov na reguláciu médií. V smernici o audiovizuálnych mediálnych službách⁴⁴ sa uvádzajú osobitné požiadavky na posilnenie nezávislosti vnútroštátnych orgánov pre médiá. Od uverejnenia prvej správy v súvislosti s transpozíciou smernice niektoré členské štáty, napr. [Belgicko](#), [Bulharsko](#), [Grécko](#), [Lotyšsko](#), [Luxembursko](#) a [Švédsko](#) zaviedli nové právne predpisy, od ktorých sa očakáva ďalšie posilnenie nezávislosti orgánov na reguláciu médií. Ďalšie členské štáty ([Česko](#), [Cyprus](#), [Estónsko](#), [Francúzsko](#) a [Poľsko](#)) oznámili alebo pripravujú takéto právne predpisy.

Obavy zostávajú v súvislosti s funkčnou nezávislosťou a účinnosťou niektorých regulačných orgánov. Napríklad v [Rumunsku](#) brzdí činnosť regulačného orgánu skutočnosť, že po uplynutí platnosti niekoľkých predchádzajúcich mandátov a z dôvodu nedostatku zdrojov neboli vymenovaní žiadni noví členovia. V [Španielsku](#) a [Slovinsku](#) vzrástli aj obavy, pokiaľ ide o primeranosť zdrojov regulačného orgánu. V niektorých členských štátoch napriek formálnej nezávislosti zakotvanej v práve vyvoláva obavy politický vplyv v procese nominácie alebo chýbajúce účinné záruky proti politickému zasahovaniu. Týka sa to členských štátov ako je [Chorvátsko](#), [Malta](#), [Slovensko](#) a [Maďarsko](#).

Zlepšenia a prekážky týkajúce sa transparentnosti vlastníctva médií

Transparentnosť vlastníctva médií je dôležitým predpokladom akejkoľvek spoľahlivej analýzy plurality mediálneho trhu a poskytnutia verejnosti možnosť hodnotiť informácie a názory šírené v médiách. Medzinárodné normy⁴⁵ a právne predpisy EÚ⁴⁶ nabádajú členské štáty, aby prijali v tejto oblasti osobitné opatrenia. Od poslednej správy boli v [Grécku](#) prijaté

⁴³ Bulharsko, Maďarsko, Malta, Poľsko, Rumunsko, Slovinsko.

⁴⁴ Smernica (EÚ) 2018/1808 zo 14. novembra 2018.

⁴⁵ Odporúčanie CM/Rec(2018)11 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o pluralite médií a transparentnosti vlastníctva médií.

⁴⁶ Smernica (EÚ) 2018/1808 zo 14. novembra 2018, článok 5, ods. 2. Všeobecné (nesektorové) povinnosti týkajúce sa transparentnosti konečných užívateľov výhod existujú aj v smernici o boji proti praniu špinavých peňazí [smernica (EÚ) 2018/843 z 30. mája 2018 a smernica (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015].

nové právne predpisy na zvýšenie transparentnosti vlastníctva médií a dostupnosti informácií o vlastníctve médií pre verejnosť. Vo [Fínsku](#) sú poskytovatelia mediálnych služieb podľa nových osobitných právnych predpisov povinní sprístupniť verejnosti informácie o svojej vlastníckej štruktúre. Vo viacerých ďalších členských štátoch sa pripravujú zákony na zvýšenie transparentnosti vlastníctva médií a v niektorých došlo k zlepšeniu prístupnosti informácií. Napríklad [Írsko](#) zriadilo databázu s možnosťou vyhľadávania, ktorá obsahuje informácie o vlastníctve médií, čím sa uľahčuje verejný dohľad. [Litva](#) zavádza systém verejne prístupných informácií s cieľom zverejniť informácie o vlastníctve a postupne o príjmoch zo štátnej reklamy.

Obavy týkajúce sa nedostatočnej transparentnosti konečných vlastníckych štruktúr existujú vo viacerých členských štátoch najmä z dôvodu praktických problémov s identifikovaním konečných vlastníkov. [Slovinsko](#) má osobitné ustanovenia týkajúce sa transparentnosti, ale obavy pretrvávajú, pretože koneční užívatelia výhod sa nie vždy dajú identifikovať v registri médií. [Česko](#) prijalo právne predpisy, ktoré prostredníctvom registra zaručujú prístup verejnosti k obmedzeným informáciám o vlastníctve všetkých spoločností vrátane médií, ale pretrvávajú obavy, že systém nezaväzuje mediálne spoločnosti zverejniť celú vlastnícku štruktúru. Zdrojom obáv v [Bulharsku](#) ostáva nedostatočná transparentnosť vlastníctva médií, keďže údaje o vlastníctve médií stále nie sú poskytnuté verejnosti v plnom rozsahu.

Ohrozenie transparentnosti a spravodlivého pridelovania štátnej reklamy

Transparentné pravidlá a spravodlivé kritériá znižujú riziko zvýhodňovania pri rozdeľovaní štátnej reklamy. Nedostatok takýchto pravidiel zvyšuje riziko, že verejné finančné prostriedky budú účelovo pridelované konkrétnym médiám, a mohol by umožniť nepriamy politický vplyv na médiá, čím sa naruší ich nezávislosť.

V správe z roku 2020 sa poukazuje na nedostatočné osobitné právne predpisy v tejto veci v mnohých členských štátoch. Táto situácia trvá napriek skutočnosti, že centrálné alebo miestne orgány vo viacerých členských štátoch naďalej venujú médiám značné sumy príjmu z reklám. V [Rakúsku](#) sú vysoké sumy štátnej reklamy pre médiá sprevádzané pretrvávajúcimi obavami v súvislosti s transparentnosťou a spravodlivosťou pridelovania a nedostatočnou pozornosťou venovanou pluralite médií. V [Chorvátsku](#) je síce štátna reklama čiastočne regulovaná, zainteresované strany však informujú, že často naruša politickú nezávislosť médií, ktoré sú hospodársky závislé od takéhoto financovania, najmä na miestnej úrovni. V [Bulharsku](#) sa nedostatok regulačných záruk spravodlivého a transparentného pridelovania štátnej reklamy spája s obavami týkajúcimi sa transparentnosti pri pridelovaní verejných financií médiám. V [Maďarsku](#) pridelovanie štátnej reklamy naďalej umožňuje vláde uplatniť nepriamy politický vplyv na médiá, pričom štát je najväčším zadávateľom reklamy v krajine a veľká väčšina príjmov ide mediálnym spoločnostiam, ktoré podporujú vládu. V [Poľsku](#) sa javí, že štátna reklama je smerovaná väčšinou médiám považovaným za médiá podporujúce vládu.

Politický tlak a vplyv na médiá

S ohrozením politickej nezávislosti médií, keď neexistuje právna úprava proti politickému zasahovaniu alebo keď pravidlá umožňujú politikom vlastniť médiá, sa zároveň zvyšuje zraniteľnosť a riziká. Od uverejnenia poslednej správy sa politický tlak na médiá prejavil vo viacerých prípadoch. V [Česku](#) politické rozpory pokračovali v ovplyvňovaní dozornej komisie Českej televízie. Na [Malte](#) bol v súvislosti s vlastníctvom staníc televízie a rozhlasu dvomi hlavnými politickými stranami podaný prípad na Ústavný súd, v ktorom sa napadol príslušný paragraf maltského zákona o rozhlase a televízii s namietaním proti spôsobu, akým orgán na reguláciu médií uplatňuje pravidlá. V [Slovinsku](#) považujú zainteresované strany možné zmeny vo financovaní verejnoprávneho vysielateľa a tlak na štátnu tlačovú agentúru

za politicky motivované. V [Poľsku](#) vzbudilo možné nadobudnutie veľkej tlačovej skupiny v súkromnom vlastníctve štátom kontrolovanou ropnou spoločnosťou obavy ako potenciálne ohrozenie plurality mediálneho trhu. V [Bulharsku](#) je politický vplyv na médiá naďalej znepokojujúcou otázkou aj z dôvodu nedostatku pravidiel, ktoré bránia politikom a politickým stranám vlastniť médiá. V [Maďarsku](#) prijala rada pre médiá viacero rozhodnutí, čo malo za následok zastavenie vysielania jednej z posledných nezávislých rozhlasových staníc Maďarska⁴⁷.

Prístup k informáciám je kľúčovým nástrojom pre médiá, občiansku spoločnosť a dôveru verejnosti

Právo na prístup k informáciám, ktorými disponujú subjekty verejného sektora, je základnou podmienkou toho, aby médiá, ako aj občianska spoločnosť a občania ako takí mohli zohrávať svoju úlohu v demokratickej diskusii a pri vykonávaní kontroly verejných inštitúcií. V roku 2020 nadobudli účinnosť na [Cypre](#) nové právne predpisy, ktorými sa stanovil rámec a podmienky prístupu k verejným informáciám, a viacero ďalších členských štátov plánuje zaviesť komplexné právne predpisy týkajúce sa prístupu k informáciám ([Rakúsko](#)) alebo zavádzajú mechanizmus mediácie v prípade sťažností ([Holandsko](#)). Kým prístup k informáciám je zaručený zákonom vo všetkých členských štátoch, v mnohých prípadoch pretrvávajú praktické prekážky. V [Rumunsku](#) sa pravidelným monitorovaním vnútroštátnymi orgánmi odhaľuje rozdielne uplatňovanie v správe, ako aj nedostatočné uprednostňovanie opatrení verejnými subjektmi v súvislosti s transparentnosťou pri najnižších úrovniach dodržiavania pre miestne orgány. V [Chorvátsku](#) boli vyzdvihnuté nedostatky týkajúce sa presadzovania rozhodnutí komisára pre informácie. V [Luxembursku](#) pretrvávajú obavy v súvislosti so zdĺhavými postupmi na získanie prístupu k úradne osvedčeným listinám. V [Dánsku](#) prebieha diskusia o existujúcich obmedzeniach práva na prístup k verejným dokumentom.

Ochrana novinárov pred hrozbami a útokmi

Nedávnymi prípadmi, ako je vražda gréckeho novinára Giorgosa Karaivaza v apríli 2021 a vražda holandského novinára Petra de Vriesa v júli 2021, sa zdôraznila potreba riešiť bezpečnosť novinárov v celej EÚ. Mnohí novinári sú predmetom ohrození a útokov, najmä v prípade vyšetrovania trestnej činnosti a korupcie. Na [Slovensku](#) bolo odsúdených viacero osôb, ktoré boli zapojené do vraždy investigatívneho novinára Jána Kuciaka a jeho snúbenice v roku 2018, a stále prebieha súdny proces s údajným objednávateľom vraždy. Na [Malte](#) bolo ukončené verejné vyšetrovanie vraždy, ktorej obeťou bola v roku 2017 investigatívna novinárka Daphne Caruanová Galiziová. V súvislosti s jej vraždou došlo k pokroku v trestnom konaní.

Platforma Rady Európy na podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinárov zaznamenala v roku 2020 doteraz vôbec najvyšší počet upozornení, čo je zvýšenie o 40 % v porovnaní s rokom 2019⁴⁸. V roku 2020 aj platforma Mapovanie slobody médií⁴⁹ monitorovala 280 prípadov porušenia slobody médií, ktoré ovplyvnili spolu 908 osôb alebo mediálnych subjektov v 23 členských štátoch. Tieto porušenia zahŕňali obťažovanie alebo psychické týranie, právne vyhrážky, fyzické útoky, útoky na majetok, nenávistný prejav, očierňujúce kampane a cenzúru. Fyzické útoky boli zaznamenané najmä v súvislosti

⁴⁷ Komisia v júni 2021 začala postupy v prípade nesplnenia povinnosti voči Maďarsku po rozhodnutiach Rady pre médiá o zamietnutí žiadosti rozhlasovej stanice Klubrádió týkajúcej sa využívania rádiového frekvenčného spektra.

⁴⁸ <https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>.

⁴⁹ www.mappingmediafreedom.org.

s verejnými protestmi a novinári vo [Francúzsku](#), v [Nemecku](#), [Grécku](#) a [Poľsku](#) boli predmetom agresie protestujúcich, ale v niektorých prípadoch aj policajných zložíek. V celej EÚ dochádza k nárastu online vyhrážok, pričom ohrozenými sú najmä novinárky a novinári pochádzajúci z prostredia menších. Táto situácia je zvlášť znepokojujúca, keď takéto útoky iniciujú politici alebo vplyvní verejní činitelia. Napríklad v [Slovinsku](#) sa niekoľko významných prípadov týkalo online obťažovania a ohrozenia novinárov politikmi. V [Portugalsku](#) prebieha vyšetrovanie prípadu policajného sledovania, ktorého cieľom bolo identifikovať zdroje novinárov a ktoré sa vykonávalo bez súdneho povolenia. Nedávne upozornenie v [Taliansku](#) sa týka údajného odpočúvania niekoľkých novinárov, ktorí sa venujú problematike migrácie, ako súčasť prokurátormi uskutočneného vyšetrovania vzťahov medzi MVO a obchodníkmi s ľuďmi.

Vo viacerých členských štátoch existujú mechanizmy poskytujúce praktickú podporu novinárom, ktorí potrebujú pomoc. V [Holandsku](#) bol v roku 2021 revidovaný projekt „PersVeilig“ zameraný na zníženie hrozieb, násilia a agresie voči novinárom spolu s návrhmi na zlepšenie. Za najlepší postup na úrovni EÚ sa naďalej považuje Koordinačné centrum v [Taliansku](#), ktoré bolo zriadené v roku 2017 a ktoré sa zaoberá činnosťami proti novinárom. Zavedenie nových právnych záruk na ochranu novinárov zvažujú ďalšie členské štáty. Vláda vo [Fínsku](#) plánuje zmeny trestného zákona s cieľom uľahčiť trestné stíhanie nezákonných vyhrážok a zamerania sa na zraniteľné obete, akými sú nezávislí novinári, a zvýšiť trest za trestné činy týkajúce sa rodovej rovnosti s cieľom riešiť nenávisťné prejavy voči novinárkam. Aj [Švédsko](#) prijíma kroky na zlepšenie ochrany novinárov ako súčasť prebiehajúcej revízie trestnoprávnej ochrany niektorých kľúčových povolaní v spoločnosti.

Vo viacerých členských štátoch vzbudzujú vážnu obavu strategické žaloby proti verejnej účasti, ktoré sú osobitnou formou obťažovania používanou proti novinárom a ďalším osobám aktívnym pri ochrane verejného záujmu, často v kombinácii s ohrozením fyzickej bezpečnosti. Napríklad v [Chorvátsku](#) malo rozsiahle podávanie strategických žalôb proti verejnej účasti dosah na médiá, najmä menšie a miestne, ako aj na nezávislých novinárov. V iných krajinách, napr. v [Poľsku](#), spoločenstvo spravodajských médií pozoruje nárast žalôb proti novinárom so zastrešujúcimi účinkami spojenými s výhražnými listami adresovanými novinárom a spravodajským redakciám, aby zastavili kritické spravodajstvo týkajúce sa spoločností alebo verejných inštitúcií. Zdá sa, že toto ovplyvňuje najmä menšie spravodajské periodiká a nezávislých novinárov s vysokým rizikom autocenzúry.

Vplyv pandémie na slobodu a pluralitu médií

Počas pandémie COVID-19 sú európske spravodajské médiá veľmi dôležité pri priebežnom informovaní občanov. Dopyt po overených informáciách a správach sa výrazne zvýšil, ako sa uvádza v akčnom pláne Komisie pre médiá a audiovizuálny sektor⁵⁰. Pandémia zároveň vyvolala vážne hospodárske problémy v mediálnom sektore, ako aj u jednotlivých novinárov a pracovníkov médií.

Vo viacerých kapitolách o jednotlivých krajinách sa poukazuje na nevídané straty príjmov a problematiku finančnej likvidity mediálnych organizácií alebo dokonca konkurz a zatvorenie. Zdá sa, že najviac boli zasiahnuté regionálne a miestne médiá s takým výsledkom, že niektoré členské štáty majú teraz veľké oblasti bez miestnych spravodajských periodík. Jednotliví novinári vo viacerých členských štátoch čelili zhoršujúcim sa hospodárskym a pracovným podmienkam. Nezamestnanosť v tomto odvetví stúpila a mnohí

⁵⁰ COM(2020) 784 final.

pracovníci v médiách a novinári – najmä tí, ktorí majú neisté podmienky zamestnania alebo sú nezávislí – ostali bez príjmu. Týmto všetkým sa zvýšila ich bezbrannosť voči nátlaku.

Na zabránenie a zmiernenie vplyvu pandémie asi polovica všetkých členských štátov zaviedla osobitné schémy podpory médií, ktoré poskytujú predovšetkým financie alebo granty všetkým alebo niektorým mediálnym sektorom. Miestne médiá boli do takýchto schém explicitne zaradené v členských štátoch ako sú [Estónsko](#), [Švédsko](#), [Fínsko](#), [Dánsko](#), [Holandsko](#), [Francúzsko](#) a [Taliansko](#). Viaceré členské štáty ako [Cyprus](#), [Litva](#), [Portugalsko](#) a [Rumunsko](#) podporili mediálne aj verejné informácie prostredníctvom verejnej reklamy v kampaniach na zvýšenie informovanosti o ochorení COVID-19. V niektorých krajinách mohli novinári ťažiť zo všeobecnej podpory v nezamestnanosti ([Írsko](#)), kým v iných členských štátoch sa táto situácia často ukázala byť pre nezávislých novinárov zložitá. Strany zainteresované v oblasti médií väčšinu týchto opatrení privítali, hoci boli spochybnené určité aspekty, ako napríklad ich transparentnosť ([Malta](#)), spravodlivosť kritérií rozdeľovania ([Rakúsko](#)) alebo možný vplyv na dôveru občanov v médiá ([Rumunsko](#)).

Dosah pandémie na médiá a opatrenia prijaté na jeho zmiernenie sa však neobmedzujú na hospodárske aspekty. Celý rad obmedzení zavedených na boj proti pandémie sťažil prácu novinárom a v danom čase ovplyvnil ich prístup k verejným informáciám. Kým narušenie všeobecného prístupu k informáciám alebo výnimky z neho boli vo všeobecnosti obmedzené na úplne počiatočné štádiá pandémie (napr. [Španielsko](#), [Taliansko](#)), v členských štátoch ako [Maďarsko](#) prístup k verejným informáciám obmedzili núdzové opatrenia zavedené počas pandémie, a tak sťažili nezávislým médiám včasný prístup k takýmto informáciám. V niektorých členských štátoch novinári aj naďalej čelili prekážkam, pokiaľ ide o vstup na podujatia alebo selektívny prístup na online či fyzické tlačové konferencie. V [Poľsku](#) stále hrozí obmedzovanie práva na prístup k informáciám v dôsledku prebiehajúceho konania o ústavnej sťažnosti a pandémie viedla k pozastaveniu plynutia lehôt stanovených správnym právom, čím sa obmedzuje alebo oneskoruje prístup k verejným informáciám. V [Rumunsku](#) sa pandémie vnímala ako prostriedok využívaný na odôvodnenie oneskorení alebo zamietnutí poskytnúť informácie a pravidlá ochrany údajov sa používali na obmedzenie prístupu. Členské štáty, ako [Litva](#) a [Holandsko](#), naopak vyňali novinárov zo zákazu cestovania z dôvodu pandémie COVID-19, aby mohli naďalej sledovať udalosti a podávať správy z prvej ruky.

3.4. Iné inštitucionálne otázky súvisiace so systémom brzd a protiváh

Právny štát v demokracii je založený na inštitucionálnom systéme brzd a protiváh medzi orgánmi štátu, ktorý zaručuje ich fungovanie, spoluprácu a vzájomnú kontrolu, aby právomoci vykonávané jedným orgánom podliehali dohľadu tých ostatných v súlade s politickou a právnou tradíciou jednotlivého členského štátu. Dôležitú úlohu v systéme brzd a protiváh zohráva aj občianska spoločnosť.

V tomto oddiele sa skúma významný vývoj týkajúci sa takýchto brzd a protiváh. Zahŕňa proces prípravy, schvaľovania a revidovania zákonov a úlohu nezávislých orgánov pri ochrane právneho štátu. Hlavnou témou v tejto súvislosti je kvalita verejnej správy a spôsob, akým orgány uplatňujú právne predpisy a vykonávajú súdne rozhodnutia. Vďaka podpornému rámcu pre občiansku spoločnosť sa rozvinie diskusia a umožní kontrola tých, ktorí sú pri moci, a keď sa jeho priestor pre pôsobenie zúži, je to znak, že právny štát je ohrozený. V tomto oddiele je uvedený aj vývoj v oblasti právneho režimu, v rámci ktorého boli prijaté opatrenia proti šíreniu ochorenia COVID-19, a úlohy parlamentov, ústavných súdov, súdov a ombudsmanov.

Ústavné reformy a diskusie na posilnenie inštitucionálnych systémov brzd a protiváh

Procesy ústavnej reformy na posilnenie záruk a systémov brzd a protiváh spomenuté v minulom roku ďalej pokračovali. Na [Cypre](#) sa teraz v parlamente rokuje o vytvorení samostatného Ústavného súdu, ktorý by posudzoval ústavnosť zákonov Najvyššieho súdu. Na [Malte](#) bola dokončená ústavná reforma týkajúca sa vymenúvania určitých nezávislých komisií, ale pokrok je pomalý v súvislosti s ústavným konventom, ktorý by mal riešiť posilnenie úlohy parlamentu. V [Luxembursku](#) sa nebude ďalej pokračovať v už oznámenej ústavnej reforme: snahou teraz je zavedenie cielených revízií týkajúcich sa konkrétnych tém, napríklad súdnej rady. V [Holandsku](#) sa uskutočňujú rozsiahle diskusie o správnom fungovaní systémov brzd a protiváh po parlamentnom vyšetrowaní zavádzania systému prídavkov na starostlivosť o deti.

S cieľom pomôcť vyvinúť vyvážený systém mnohé členské štáty čerpajú z rôznych názorov a expertíz vrátane medzinárodných odborných orgánov, ako je Benátska komisia. Komisia to považuje za konštruktívny prístup.

Inkluzívnosť, kvalita a transparentnosť tvorby práva zostáva problémom

Viaceré členské štáty prijímajú kroky na ďalšie zlepšenie procesov vytvárania politik na základe dôkazov pre konzultácie a zapojenie zainteresovaných strán, aby sa zaistilo, že právne predpisy sú výsledkom širokej diskusie v spoločnosti. Inovatívny projekt iniciatívy Občiansky dohovor o klíme vo [Francúzsku](#) pritiahol značnú pozornosť a záujem ostatných členských štátov. Parlament v [Portugalsku](#) pokročil v prijímaní opatrení na zlepšenie transparentnosti tvorby práva a kvality právnych predpisov. V [Grécku](#) sa v súčasnosti pripravuje nový rámec na skúmanie vplyvu a kvality navrhovaných zákonov a zainteresované strany informujú o zlepšenej kvalite a výraznom znížení počtu nesúvisiacich zmien a zmien na poslednú chvíľu v parlamente. V [Estónsku](#), [Lotyšsku](#) a [Rakúsku](#) sa podnikajú kroky na zlepšenie zapojenia občanov a zainteresovaných strán do tvorby politik. V [Španielsku](#) bol schválený štvrtý plán otvoreného vládnutia (2020 – 2024) s cieľom posilniť vzťah medzi občanmi a subjektmi verejného sektora, ako aj zvýšiť zapojenie občanov do rozvoja verejných politik.

Z dialógu so zainteresovanými stranami vyplynuli výzvy vo viacerých členských štátoch zaistiť, aby sa pravidlá inkluzívnosti, transparentnosti a kvality politik tvorby práva systematicky uplatňovali v praxi. Zainteresované strany na [Slovensku](#) vyjadrili obavy v súvislosti s chýbajúcou rozsiahlou a informovanou diskusiou o hlavných znakoch nedávnej ústavnej reformy a ľutovali, že orgány nepožiadali o stanovisko Benátskej komisie v súvislosti s reformou súdnictva a ústavnou reformou. V [Česku](#) bol nahlásený vysoký počet zrýchlených postupov a zainteresované strany vyjadrili obavy, že tieto postupy sa použili aj v prípade aktov, ktoré nesúviseli s riešením pandémie. Vo [Francúzsku](#) sa výrazne zvýšil počet zrýchlených a skrátených konaní v parlamente s dôsledkami pre konzultáciu so zainteresovanými stranami, ako aj parlamentnú činnosť. V [Belgicku](#) zažíva štátna rada problémy pri vydávaní stanovísk k navrhovaným právnym predpisom pre nedostatok zdrojov a časté skrátenie lehoty na konzultáciu.

V niekoľkých členských štátoch vzbudil legislatívny proces obavy v súvislosti s právnym štátom. Časté a náhle zmeny právnych predpisov v [Maďarsku](#) znemožňujú predvídateľnosť regulačného prostredia a v niektorých prípadoch sa tempo nových právnych predpisov ešte zrýchlilo. V [Poľsku](#) sa naďalej využíva zrýchlené prijímanie právnych predpisov vrátane predpisov pre významné štrukturálne reformy súdnictva, ako sú nedávne zmeny zákona o Najvyššom súde. Prax zavádzania dôležitých legislatívnych zmien v [Bulharsku](#) zmenami ďalších nesúvisiacich právnych aktov, ktorými sa obchádzajú požiadavky na verejnú

konzultáciu a posúdenie vplyvov, naďalej vzbudzuje obavy. V [Rumunsku](#) pretrvávajú obavy týkajúce sa stability a predvídateľnosti právnych predpisov, keďže právne predpisy sa často menia a výsledné zákony môžu byť protichodné, hoci parlament vyslal počas tohto funkčného obdobia povzbudzujúce signály.

Významný vývoj v oblasti systému brzd a protiváh na najvyšších a ústavných súdoch

Najvyššie súdy a ústavné súdy zohrávajú dôležitú úlohu v systéme brzd a protiváh. Vývoj v niektorých členských štátoch však vzbudzuje obavy. Na [Slovensku](#) sa ústavnou reformou z decembra 2020 výslovne vylúčila kompetencia Ústavného súdu posudzovať ústavné zákony. Túto konkrétnu reformu teraz zase posudzuje Ústavný súd. V [Maďarsku](#) boli vyjadrené obavy týkajúce sa úlohy Ústavného súdu pri preskúmaní konečných súdnych rozhodnutí, ktorý koná ako ďalšia úroveň odvolania, rozhoduje vo veci samej rovnakým spôsobom ako bežné odvolacie súdy, hoci nie je súčasťou súdneho systému, a vznáša otázky, pokiaľ ide o právnu istotu.

Viaceré udalosti najnovšieho vývoja vyvolali obavy aj v súvislosti so zásadou prednosti práva EÚ. Dodržiavanie zásady právneho štátu a rovnosti členských štátov v EÚ si vyžaduje, aby právo EÚ malo prednosť pred vnútroštátnym právom a aby rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie boli záväzné pre všetky orgány členských štátov vrátane vnútroštátnych súdov. Komisia sa 9. júna 2021 rozhodla začať konanie o nesplnení povinnosti voči [Nemecku](#) za porušenie zásady prednosti práva EÚ v súvislosti s rozsudkom Nemeckého Ústavného súdu z 5. mája 2020⁵¹. V [Poľsku](#) sa toto rozhodnutie uplatnilo s cieľom napadnúť kompetenciu Súdneho dvora Európskej únie zaoberať sa prípadmi týkajúcimi sa nezávislosti súdnictva a vláda využila poľský Ústavný súd na vyhlásenie prednosti poľskej ústavy pred právom EÚ. Ústavný súd 14. júla 2021 skonštatoval, že predbežné príkazy vydané Súdnym dvorom Európskej únie, ktoré ovplyvňujú organizáciu poľských súdov, nie sú v súlade s poľskou ústavou⁵² a 16. júla 2021 prvý predseda Najvyššieho súdu Poľska zrušil dekrét, ktorým sa vykonáva predchádzajúci príkaz Súdneho dvora Európskej únie pozastaviť činnosť disciplinárnej komory Najvyššieho súdu v disciplinárnych veciach proti sudcom⁵³. Vo [Francúzsku](#) vzbudilo obavy rozhodnutie Štátnej rady vo veci uchovávaní údajov, pokiaľ ide o jeho súlad s právnym poriadkom EÚ⁵⁴. V rozhodnutí Ústavného súdu v [Rumunsku](#) sa neakceptovali zistenia v prejudiciálnom rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie a spochybnila sa zásada prednosti práva EÚ, čo môže predstavovať významnú prekážku pre súdy, ktorých úlohou je uplatňovať požiadavky práva EÚ stanovené v prejudiciálnom konaní pri rozhodovaní vo veciach.

Hlavná úloha ombudsmana a národných inštitúcií pre ľudské práva

Ombudsman a národné inštitúcie pre ľudské práva zohrávajú dôležitú úlohu pri zabezpečení systému brzd a protiváh, pri obhajovaní práva na dobrú správu vecí verejných a spravodlivé zaobchádzanie a pri poukazovaní na porušovanie základných práv. V [Holandsku](#) bol ombudsman jedným z prvých, čo upozornili správu na nespravodlivé zaobchádzanie v súvislosti s úhradou príspevkov na dieťa a kritizovali nedostatočnú kontrolu vládou.

⁵¹ Rozsudok Spolkového Ústavného súdu z 5. mája 2020, 2 BvR 859/15.

⁵² Vec P 7/20, podaná disciplinárnou komorou Najvyššieho súdu.

⁵³ https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=31-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current_events.

⁵⁴ V tomto poslednom rozsudku, ktorý sa odvoláva na záväzný charakter rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie, Štátna rada napriek tomu zamietla žiadosť vlády zväziť, či rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie mohlo byť v rozpore so zásadou prenesenia a rozdelenia právomocí medzi Úniou a jej členské štáty; takáto žiadosť je vo svojej podstate problematická.

V [Grécku](#) boli posilnené právomoci inštitúcie ombudsmana, najmä pri vyšetrovaní incidentov svojvôle zo strany orgánov presadzovania práva, a inštitúcia zasiahla v prípadoch porušenia základných práv⁵⁵. Ústavnou reformou na [Malte](#) sa posilnilo vymenúvanie, pozastavovanie výkonu funkcie a odvolávanie ombudsmana a tieto nové pravidlá sa prvýkrát uplatnia pri vymenovaní nového ombudsmana, ktoré práve prebieha.

V niektorých členských štátoch je vymenovanie a odvolanie ombudsmana témou politických a právnych sporov. V [Poľsku](#) ombudsman naďalej zohrával kľúčovú úlohu ako záruka právneho štátu. Mandát posledného ombudsmana sa skončil v roku 2020, ale vo svojej pozícii ostal, keďže sa nepodarilo dospieť k politickej dohode o jeho náhrade. Pokračujúce vykonávanie právomocí odchádzajúcim ombudsmanom sa skončilo v júli 2021 po rozhodnutí Ústavného súdu a parlamentné rokovania teraz upozorňujú na vymenovanie s podporou všetkých strán⁵⁶. Ústavný súd v [Rumunsku](#) skonštatoval, že rozhodnutie parlamentu odvolať ombudsmanku vymenovanú na základe predchádzajúceho poslaneckého mandátu je protiústavné, a ombudsmanka bola znovu uvedená do funkcie.

Organizácie občianskej spoločnosti ako základní aktéri právneho štátu

Vo väčšine členských štátov existuje priaznivé a podporné prostredie pre občiansku spoločnosť a priestor občianskej spoločnosti sa naďalej považuje za otvorený⁵⁷. Navyše v niektorých členských štátoch orgány poskytli dodatočnú finančnú podporu s cieľom podporiť organizácie občianskej spoločnosti. V [Estónsku](#) bol vytvorený nový vládny program na obdobie 2021 – 2024 na ďalšie budovanie strategického partnerstva medzi organizáciami občianskej spoločnosti a verejnými inštitúciami. Vo viacerých členských štátoch občianska spoločnosť investuje viac do miestnej práce v oblasti právneho štátu.

V niektorých členských štátoch však organizácie občianskej spoločnosti čelia vážnym problémom. K príkladom patria úmyselné ohrozenia, a to aj prostredníctvom finančných obmedzení alebo kontrol orgánov alebo neprimeranej ochrany pred fyzickými alebo slovnými útokmi, pred svojvoľnými rozhodnutiami, pred strategickými žalobami proti verejnej účasti alebo keď sa znížila úroveň ochrany základných práv zaručujúcich činnosť občianskej spoločnosti. Napríklad v [Maďarsku](#) pretrváva tlak na organizácie občianskej spoločnosti, ktoré sú kritické voči vláde, a kým po rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie bol zrušený zákon o transparentnosti organizácií občianskej spoločnosti financovaných zo zahraničia, zaviedli sa nové opatrenia. V [Poľsku](#) sú MVO, ktoré sú kritické voči vláde, vystavené obťažovaniu a zastrašovaniu subjektmi verejného sektora a verejnými činiteľmi. Otázky naďalej vyvoláva v [Grécku](#) proces registrácie MVO aktívnych v oblasti azylu, migrácie a sociálnej inklúzie. Hoci sa dosiahol určitý pokrok, problémy týkajúce sa registrácie sú znepokojivé aj na [Cypre](#). Na [Malte](#) vyjadrili organizácie občianskej spoločnosti obavy v súvislosti s novými pravidlami získavania finančných prostriedkov, ktoré by združeniam ešte viac sťažili vykonávanie svojich činností. Na [Slovensku](#) slovné útoky subjektov verejného sektora a politikov na aktivistov a organizácie občianskej spoločnosti, ako aj zníženie verejných financií pre organizácie, ktoré podporujú rodovú rovnosť, vzbudzujú obavy súvisiace s rešpektovaním demokratickej úlohy občianskej spoločnosti. Vo [Francúzsku](#) a v [Španielsku](#) existujú obavy, pokiaľ ide o vplyv právnych predpisov týkajúcich sa verejnej

⁵⁵ Najmä vyšetroval zvýšený počet obvinení týkajúcich sa incidentov zavraždenia migrantov na vonkajších hraniciach.

⁵⁶ Podľa Ústavy Poľska ombudsmana vymenúva parlament na 5 rokov. Ústavný súd považoval za protiústavné, že ombudsman pokračoval vo vykonávaní svojej funkcie nad rámec 5-ročného obdobia stanoveného ústavou.

⁵⁷ Podľa hodnotenia, ktoré vykonala mimovládna organizácia CIVICUS. Ratingové hodnotenia sú na stupnici piatich kategórií vymedzené ako: otvorené, zúžené, obmedzené, potlačované a uzavreté.

bezpečnosti na prácu organizácií občianskej spoločnosti v súvislosti so slobodou prejavu, slobodným prístupom k informáciám a s právom na protest.

Vplyv pandémie COVID-19 na systém brzd a protiváh a verejné diskusie

Opatrenia proti šíreniu ochorenia COVID-19 vrátane obmedzenia základných práv boli prijaté v rámci rôznych právnych režimov: ústavný núdzový režim, nový núdzový režim pre pandémiu, zákony o verejnom zdraví alebo vôbec žiadny špeciálny režim. Tieto právne režimy sa časom často upravovali. Napríklad v [Holandsku](#) a vo [Švédsku](#) boli režimy posilnené s cieľom zaistiť, že reštriktívne opatrenia budú založené na spoľahlivom právnom základe. V [Belgicku](#) prebieha prijatie návrhu „pandemického zákona“, ktorého cieľom je poskytnúť nový právny základ pre núdzové opatrenia. Vo viacerých členských štátoch bola ústavnosť núdzových režimov a zákonov o verejnom zdraví predmetom posúdenia. Na [Slovensku](#) Ústavný súd na začiatku posudzoval ústavnosť núdzového režimu a po jeho predĺžení potvrdil jeho súlad s ústavou. Vo väčšine členských štátov majú osobitné režimy dátum skončenia, pričom sa mnohé skončili už na jar 2021 alebo sa chystajú skončiť.

V pravidelných diskusiách o predĺžení núdzových režimov sa preukázal nepretržitý demokratický dohľad parlamentov. Parlamentný dohľad nad jednotlivými opatreniami proti šíreniu ochorenia COVID-19 sa lišil. V [Taliansku](#) majú všetky zákonné dekréty, ktoré vláda prijme v prípade núdze, okamžitú účinnosť, ale je potrebné, aby ich parlament do 60 dní zmenil na zákon. Vo [Fínsku](#) všetky núdzové opatrenia podliehajú schváleniu parlamentom a posúdeniu ústavnosti kancelárom pre spravodlivosť a ústavnoprávnym výborom. V [Portugalsku](#) bol *ad hoc* vytvorený parlamentný výbor na monitorovanie opatrení prijatých v reakcii na pandémiu, pričom sa od vlády vyžadovalo, aby ohlásila každé obdobie núdzového stavu, čo umožňovalo parlamentu vykonávať aj kontrolu *ex post*.

Vo viacerých členských štátoch sa parlamentný dohľad nad opatreniami proti šíreniu ochorenia COVID-19 časom posilnil. V [Nemecku](#) bola posilnená parlamentná kontrola zavedením štandardného zoznamu opatrení, ktoré sa môžu prijať nariadením. [Rakúsko](#) požadovalo, že väčšinu reštriktívnych nariadení by mal schváliť parlament pred nadobudnutím účinnosti a že by mali byť časovo obmedzené, a aby sa sprísnenie povinností konzultovalo. Parlament v [Chorvátsku](#) vyžadoval trikrát ročne správu o opatreniach proti šíreniu ochorenia COVID-19. V [Dánsku](#) boli vo februári 2021 prijaté nové právne predpisy s prísnejšou parlamentnou kontrolou, a najmä bol zriadený osobitný parlamentný výbor na posudzovanie vykonávacích nariadení.

Pokiaľ ide o samotné parlamenty, aj ich fungovanie bolo ovplyvnené pandémiou, ale väčšina prispôbila svoj rokovací poriadok s cieľom zaistiť kontinuitu diskusií a hlasovaní a primerané zastúpenie, aj keď pravidlá vyžadovali prítomnosť obmedzeného počtu osôb a poslanci sa museli samoizolovať. Niektoré členské štáty už mali veľmi dobre rozvinuté platformy IT, ktoré umožnili lepší prechod, ako to bolo v prípade [Lotyšska](#).

Kontrola zákonnosti, zdôvodnenia a primeranosti opatrení proti šíreniu ochorenia COVID-19 súdmi je základnou protiváhou k vládnym právomociam prijímať rozhodnutia, ktoré by mohli neprimerane ovplyvniť základné práva občanov. V [Estónsku](#) všetky nariadenia vlády týkajúce sa ochorenia COVID-19 obsahujú informácie o tom, ako ich možno právne spochybniť a občania vo viacerých prípadoch využili správne súdy. V [Nemecku](#) boli opatrenia predmetom komplexného súdneho preskúmania, najmä vyššími správnymi súdmi a ústavnými súdmi spolkových krajín, pričom do konca roku 2020 bolo zaregistrovaných vyše 6 000 prípadov. Vo [Francúzsku](#) Štátna rada rozhodla v mnohých naliehavých konaniach, v ktorých sa napadlo riadenie pandémie vládou, a nariadila viacero opatrení alebo pozastavení aktov, najmä v súvislosti so základnými právami. Súdny v [Poľsku](#) sa domnievajú, že určité opatrenia sú

nezákonné, keďže v poľskej ústave sa výslovne uvádza, že akékoľvek obmedzenie základných práv alebo slobôd možno prijať len v núdzovom stave (ktorý nebol vyhlásený).

Nezávislé orgány zohrávajú aktívnu rolu počas pandémie posudzovaním vplyvu konkrétnych opatrení na základné práva a upozorňovaním orgánov. Vo [Francúzsku](#) Národná komisia pre ľudské práva kontrolovala opatrenia proti šíreniu ochorenia COVID-19 a uverejnila viacero stanovísk. V [Litve](#) posudzovali parlamentní ombudsmeni súlad núdzových opatrení so základnými právami a slobodami. V [Írsku](#) Írska komisia pre ľudské práva a rovnosť odporučila skrátiť predĺženie účinnosti opatrení proti šíreniu ochorenia COVID-19 a maximálnu dĺžku akéhokoľvek predĺženia špecifikovať v zákone.

Organizácie občianskej spoločnosti boli ovplyvnené pandemiou nielen z dôvodu obmedzení slobody pohybu a zhromažďovania, ale aj z hľadiska financovania. Zapojenie občianskej spoločnosti do návrhu a uplatňovania opatrení proti šíreniu ochorenia COVID-19 bolo vo všeobecnosti veľmi obmedzené. V [Rakúsku](#) vláda vynaložila úsilie na ďalší rozvoj dialógu s občianskou spoločnosťou, najmä konzultáciou s ňou o podpore prideľovanej počas pandémie.

V niektorých členských štátoch skúsenosti už spôsobili úvahy o (ústavných) zmenách, aby boli lepšie pripravené na budúce krízy. Vo [Fínsku](#) ústavnoprávny výbor žiadal dôkladne posúdiť reguláciu núdzového stavu po skončení pandémie. Vo [Švédsku](#) sa zriadil vyšetrovací výbor na preskúmanie potreby doplnenia ustanovení o núdzovom stave v mierových časoch do ústavy. Senát v [Taliansku](#) navrhol zriadiť špeciálnu dvojkomorovú poradnú komisiu s cieľom zaistiť parlamentu ústrednú úlohu počas núdzových stavov. V [Maďarsku](#) sa ústavnou zmenou obmedzia právomoci vlády, pokiaľ ide o osobitné režimy právneho poriadku od júla 2023. Súčasný ústavný núdzový režim, ktorý dáva vláde rozsiahle právomoci, je stále zavedený a ostane dovtedy, kým sa ho vláda nerozhodne ukončiť.

4. VÝVOJ A OPATRENIA V OBLASTI PRÁVNEHO ŠTÁTU NA ÚROVNI EÚ

Počas minulého roka mal právny štát popredné miesto v programe EÚ. Po uverejnení prvej výročnej správy o právnom štáte v septembri 2020 nasledovali dôležité diskusie v Európskom parlamente a Rade. Nadviazala sa aj komunikácia s občianskou spoločnosťou a členskými štátmi vrátane národných parlamentov. Tento vývoj na úrovni EÚ možno považovať za postupnú konsolidáciu procesu právneho štátu na viacerých osiach: medziinštitucionálny dialóg, dialóg s členskými štátmi a medzi nimi, dialóg so zainteresovanými stranami a medzinárodná spolupráca. Súčasne pokračovala na Súdnom dvore Európskej únie práca na posilnení právneho štátu, pričom Komisia plnila svoju úlohu strážkyne Zmlúv prostredníctvom postupov v prípade nesplnenia povinnosti. Ďalej sa vyvíjal aj súbor nástrojov právneho štátu po tom, čo sa dospelo k dohode o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu EÚ.

Posilnenie medziinštitucionálnej reakcie

Hlavným cieľom správy o právnom štáte je zvýšiť informovanosť a podporiť otvorenú diskusiu medzi členskými štátmi o problematike právneho štátu. Ako sa poznamenáva v správe z roku 2020⁵⁸, preskúmanie vlastného každoročného dialógu Rady o právnom štáte v roku 2019 viedlo k širokému konsenzu v oblasti posilnenia tohto dialógu na základe správy Komisie. V dôsledku toho na jeseň 2020 zorganizovalo predsedníctvo dvojfázový proces s horizontálnou diskusiou o všeobecnom vývoji právneho štátu, ako aj samostatnou diskusiou

⁵⁸ Správa o právnom štáte 2020, s. 25.

týkajúcou sa konkrétnej krajiny, pričom sa najprv skúmalo päť členských štátov⁵⁹ na základe správy o právnom štáte. Na jar 2021 pokračoval dialóg týkajúci sa konkrétnych krajín, ktorý zahŕňal ďalších päť členských štátov⁶⁰. Týmto sa stanovuje ročný cyklus diskusie v Rade pre všeobecné záležitosti. Súčasná predsedníctvo oznámilo, že bude v tomto prístupe pokračovať v druhej polovici roka 2021. Diskusie v Rade doteraz ukázali jasný záujem členských štátov podeliť sa o vývoj a najlepšie postupy s cieľom prispieť k predchádzaniu problémom inkluzívnym a konštruktívnym spôsobom. Súčasne sa v rôznych zloženiach Rady uskutočnili aj tematické výmeny informácií o problematike právneho štátu vrátane informovania o osvedčených postupoch.

V diskusii o právnom štáte na európskej úrovni zohráva čoraz dôležitejšiu úlohu Európsky parlament a tento trend v poslednom roku pokračoval. Parlament prijal v októbri 2020 uznesenie, v ktorom vyzýva Komisiu a Radu, aby začali rokovania o medziinštitucionálnej dohode o posilnení hodnôt Únie⁶¹. Komisia víta toto uznesenie a plne súhlasí s Európskym parlamentom vo veci významu posilnenia kapacity EÚ monitorovať a presadzovať spoločné hodnoty EÚ. Výročná správa o právnom štáte má významnú úlohu v tejto súvislosti, pričom sa zaoberá otázkami s priamym významom aj pre iné hodnoty Únie, napr. demokraciu a základné práva, ktoré sa spájajú aj s prácou na akčnom pláne pre európsku demokraciu, na podporovaní Charty základných práv Európskej únie a na propagácii Únie rovnosti. Vytvárajúci sa dialóg o právnom štáte medzi inštitúciami by sa mal chápať v tomto širšom kontexte a v nadchádzajúcich rokoch sa bude ďalej rozvíjať. Európsky parlament prijal uznesenie, ktorým uvítal správu o právnom štáte 2020 a zopakoval svoje predchádzajúce výzvy na zlepšenia, najmä v súvislosti so začlenením odporúčaní týkajúcich sa konkrétnych krajín⁶². Komisia víta uznesenie a starostlivo ho zvaží pri príprave budúcich správ. Komisia zostáva viazaná prehlbovaním dialógu s Európskym parlamentom.

Pokiaľ ide o situáciu v konkrétnych členských štátoch, Európsky parlament prijal v minulom roku uznesenie o situácii v oblasti právneho štátu v Bulharsku, na Malte a v Poľsku⁶³. Monitorovacia skupina pre demokraciu, právny štát a základné práva⁶⁴ Výboru Európskeho parlamentu pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci (LIBE) zohráva významnú úlohu pri prehlbovaní diskusie o právnom štáte v Európskom parlamente. Monitorovacia skupina si vymenila názory na situáciu v Bulharsku, na Malte, v Poľsku, na Slovensku a v Slovinsku, na osobitný prípad v Belgicku a na priestor pre občiansku spoločnosť v EÚ. Takisto aktívne sledovala situáciu v Únii, pokiaľ ide o opatrenia týkajúce sa ochorenia COVID-19⁶⁵.

⁵⁹ Belgicko, Bulharsko, Česká republika, Dánsko a Estónsko.

⁶⁰ Nemecko, Grécko, Španielsko, Francúzsko a Írsko. Vo všeobecnosti sa výber krajín riadi protokolárnym poradím okrem Nemecka, ktoré bolo nahradené Estónskom počas jeho predsedníctva.

⁶¹ Uznesenie Európskeho parlamentu zo 7. októbra 2020 o zriadení mechanizmu EÚ pre demokraciu, právny štát a základné práva.

⁶² Uznesenie Európskeho parlamentu z 24. júna 2021 o správe Komisie o právnom štáte 2020 [2021/2025(INI)].

⁶³ Uznesenia Európskeho parlamentu z 8. októbra 2020 o Bulharsku, P9_TA(2020) 0264; z 29. apríla 2021 o vražde Daphne Caruanovej Galiziovej a právnom štáte na Malte, P9_TA(2021) 0148 a zo 17. septembra 2020 o Poľsku, P9_TA(2020) 0225.

⁶⁴ Monitorovacia skupina sa zameriava na hrozby pre demokraciu, právny štát a základné práva, ako aj na boj proti korupcii vo všetkých členských štátoch. Môže odporúčať výboru LIBE konkrétne opatrenia, napríklad stretnutia so zainteresovanými stranami, vypočutia a služobné cesty, ako aj pripravovať návrhy uznesení a správ.

⁶⁵ Správa o činnosti Monitorovacej skupiny výboru LIBE pre demokraciu, právny štát a základné práva, 16. júna 2021.

A napokon, aj Európsky hospodársky a sociálny výbor prostredníctvom svojej skupiny *ad hoc* Základné práva a právny štát⁶⁶ a Výbor regiónov prostredníctvom svojej komisie pre občianstvo, riadenie, inštitucionálne a vonkajšie záležitosti (CIVEX)⁶⁷ prispeli k dialógu o právnom štáte na úrovni EÚ.

Posilnenie dialógu s členskými štátmi

Po uverejnení správy o právnom štáte 2020 sa venovalo osobitné úsilie na oslovenie členských štátov. Na politickej úrovni zohrávajú hlavnú úlohu pri presadzovaní právneho štátu národné parlamenty ako tvorcovia politik aj pri zodpovednom vykonávaní výkonnej moci. Za posledný rok Komisia⁶⁸ navštívila väčšinu národných parlamentov, aby predstavila metodiku a zistenia týkajúce sa konkrétnej krajiny zo správy o právnom štáte 2020 a aby o nich diskutovala.

Komisia viedla aj bilaterálne stretnutia vrátane dialógu na politickej úrovni aj technických stretnutí s cieľom zozbierať informácie o aktuálnych kľúčových reformách v nadväznosti na zistenia Správy o právnom štáte 2020. Takéto kontakty boli v tomto prvom roku obmedzené na pár členských štátov, ale v budúcnosti by sa mohli stať významnými.

Sieť kontaktných miest na podporu právneho štátu sa naďalej pravidelne stretávala a zhromažďovala zástupcov zo všetkých členských štátov. Toto fórum, ktoré bolo pôvodne zamerané na zavedenie mechanizmu a jeho metodiky, teraz čoraz viac pôsobí ako kanál prebiehajúcej komunikácie s členskými štátmi a medzi nimi pri príprave správy o právnom štáte. Predpokladá sa aj, že tieto stretnutia by mohli stále viac slúžiť ako platforma na výmenu osvedčených postupov a informácií o predpokladaných reformách týkajúcich sa právneho štátu medzi členskými štátmi na technickej úrovni.

Posilnenie dialógu so zainteresovanými stranami na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ

Občianska spoločnosť je pre EÚ dôležitý partner vo svojej práci pri podporovaní silnejšej európskej kultúry právneho štátu. Počas prípravy správy Komisia uskutočnila stretnutia s cieľom diskutovať o vývoji právneho štátu so zainteresovanými stranami, ako sú európske siete, národné a európske organizácie občianskej spoločnosti a profesijné organizácie⁶⁹. Organizácie občianskej spoločnosti poskytli aj veľký počet písomných príspevkov ako vstup pre túto správu⁷⁰.

V máji 2021 zorganizovalo portugalské predsedníctvo v spolupráci s Európskou komisiou v Coimbre prvú konferenciu na najvyššej úrovni o právnom štáte venovanú téme právneho štátu v Európe, na ktorej sa stretli tvorcovia politik, organizácie občianskej spoločnosti, európske justičné siete, akademická obec a novinári. Konferencia sa zaoberala úsilím potrebným na presadzovanie právneho štátu v Európe a zamerala sa na úlohu občianskej spoločnosti, problémy spojené s informovaním o problematike právneho štátu a na právny štát v súvislosti s pandémiou a hospodárskou obnovou.

⁶⁶ Skupina *ad hoc* Základné práva a právny štát je horizontálny orgán v rámci EHSV poverený zabezpečením fóra pre európske organizácie občianskej spoločnosti na stretávanie sa a výmenu svojich posúdení stavu v oblasti základných práv, demokracie a právneho štátu v členských štátoch.

⁶⁷ Kompetencie komisie CIVEX zahŕňajú ústavné záležitosti, riadenie, lepšiu tvorbu práva, subsidiaritu a proporionalitu.

⁶⁸ Komisiu na týchto stretnutiach zastupovali podpredsedníčka Jourová alebo komisár Reynders.

⁶⁹ Patria k nim Sieť pre ľudské práva a demokraciu, Agentúra pre základné práva, EuroCommerce, Európska sieť národných inštitúcií pre ľudské práva (ENNHRI), organizácia Civil Society Europe, Transparency International.

⁷⁰ <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contributions>.

Silná účasť občianskej spoločnosti pri príprave tejto druhej správy umožnila uznať organizácie občianskej spoločnosti na vnútroštátnej úrovni a ďalej podporila väzby a siete za hranicami štátov. Komisia bude naďalej zvažovať spôsoby mobilizácie občianskej spoločnosti, sietí odborníkov a iných zainteresovaných strán v diskusii o právnom štáte na vnútroštátnej a európskej úrovni.

Posilnenie medzinárodnej spolupráce

Právny štát je usmerňujúcou zásadou pre EÚ aj za jej hranicami. EÚ sa riadi univerzálnymi hodnotami a zásadami zakotvenými v Charte OSN a v medzinárodnom práve vrátane medzinárodného humanitárneho práva a v súlade s cieľmi udržateľného rozvoja⁷¹ 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 – 2024⁷². EÚ bude pokračovať v sledovaní koherentného prístupu k svojej spolupráci s kandidátskymi krajinami a potenciálnymi kandidátmi, krajinami v susedstve, ako aj k celej svojej vonkajšej činnosti, a to na bilaterálnej, regionálnej a multilaterálnej úrovni. EÚ sa pravidelne zaoberá problematikou právneho štátu v dialógoch v oblasti ľudských práv s partnerskými krajinami a na multilaterálnej úrovni, najmä s OSN.

Presadzovanie právneho štátu na globálnej úrovni zahŕňa posilňovanie spolupráce v problematike právneho štátu s medzinárodnými a regionálnymi organizáciami⁷³. Posúdenia špecializovaných medzinárodných orgánov poskytli významný vstup pre analýzu Komisie a užšia spolupráca a výmena informácií pomohli Komisii hlbšie pochopiť situácie v členských štátoch. Na technickej úrovni sa kontakty medzi útvarmi Komisie a rôznymi orgánmi Rady Európy stali pravidelným prvkom v príprave správy⁷⁴.

Komisia sa snaží ďalej posilniť tento dôležitý prvok vo svojej práci v oblasti právneho štátu, a to budovaním úzkych vzťahov s Radou Európy a inými medzinárodnými orgánmi. Dňa 26. januára 2021 predložila Parlamentnému zhromaždeniu Rady Európy správu o právnom štáte 2020. Komisia sa zúčastnila aj na podujatiach organizovaných organizáciou OECD, kde sa predstavili a preberali témy týkajúce sa mechanizmu na podporu právneho štátu.

Iný inštitucionálny vývoj týkajúci sa právneho štátu

Súdny dvor Európskej únie vypracoval svoju judikatúru v oblasti právneho štátu, najmä v súvislosti s požiadavkou Zmluvy, aby členské štáty poskytovali dostatočné opravné prostriedky na zaistenie účinnej právnej ochrany v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie⁷⁵, keď Súdny dvor Európskej únie ďalej objasnil záruky nezávislosti súdnictva v rámci práva EÚ. Prostredníctvom mechanizmu návrhu na začatie prejudiciálneho konania pokračovali vnútroštátne súdy v upozorňovaní Súdneho dvora Európskej únie na otázky relevantné pre právny štát. Vo veciach právneho štátu rozhodoval Súdny dvor Európskej únie o návrhoch na začatie prejudiciálneho konania súdov Malty, Poľska, Holandska a Rumunska. Tieto rozhodnutia sa týkali najmä postupov vymenúvania sudcov, výkonu európskych zatykačov v prípade pretrvávajúcich nedostatkov, pokiaľ ide o nezávislosť súdnictva v danom

⁷¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.

⁷² <https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf>.

⁷³ Napríklad OSN, Rada Európy, Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) a Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OSCE).

⁷⁴ Napríklad Benátska komisia, Skupina štátov proti korupcii, odbor výkonu súdnych rozsudkov a odbor médií. Rada Európy na posilnenie spolupráce vymenovala kontaktnú osobu, ktorá koordinuje túto činnosť.

⁷⁵ Článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ.

členskom štáte, disciplinárneho režimu sudcov, osobnej zodpovednosti sudcov, vytvorenia osobitného oddelenia prokuratúry zaoberajúceho sa sudcami a zásady prednosti práva EÚ⁷⁶.

Komisia pokračovala aj v plnení svojej úlohy strážkyne zmlúv EÚ začatím postupov v prípade nesplnenia povinnosti. V niektorých prípadoch Komisia požadovala, aby Súdny dvor Európskej únie nariadil predbežné opatrenia s cieľom zabrániť nenahraditeľnej škode⁷⁷.

Popri konaniach o nesplnení povinnosti, ktorých cieľom je riešiť konkrétne porušenia práva EÚ, v článku 7 zmluvy o Európskej únii sa uvádza všeobecnejší postup presadzovania spoločných hodnôt Únie vrátane právneho štátu. Rada sa naďalej zaoberala dvomi postupmi, ktoré začala Komisia proti Poľsku v roku 2017 a Európsky parlament proti Maďarsku v roku 2018, s cieľom určiť, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt Únie. Komisia v septembri 2020 informovala Radu o najnovšom vývoji v oblastiach, na ktoré sa odôvodnené návrhy vzťahujú. V júni 2021 Rada uskutočnila vypočutie v prípade Maďarska aj Poľska.

Právny štát je nevyhnutným predpokladom správneho hospodárenia s finančnými prostriedkami EÚ a v máji 2018 Komisia navrhla priložiť k svojim návrhom nového rozpočtového rámca legislatívny návrh osobitného mechanizmu na ochranu finančných prostriedkov EÚ pred rizikami vyplývajúcimi z porušení zásad právneho štátu jednotlivými členskými štátmi. Výsledné nariadenie bolo prijaté v decembri 2020⁷⁸. Komisia sa plne zaviazala nariadenie presadzovať a aktívne pracuje na jeho konkrétnom uplatňovaní. V súčasnosti konzultuje s Európskym parlamentom a členskými štátmi usmernenia, v ktorých sa podrobnejšie stanoví, ako si Komisia predstavuje uplatňovanie nariadenia v praxi. Komisia zároveň začala monitorovanie možných prípadov. Nariadenie sa uplatňuje od 1. januára 2021 a bude sa vzťahovať na akékoľvek porušenie, ku ktorému dôjde po tomto dátume.

Dátum 1. júna 2021 bol označený ako začiatok prevádzky Európskej prokuratúry, ktorá má právomoc vyšetrovať, trestne stíhať a postaviť pred súd páchatel'ov podvodov a trestných činov týkajúcich sa rozpočtu EÚ⁷⁹, pričom dopĺňa úlohu Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF)⁸⁰. Európska prokuratúra vedie trestné vyšetrovania, vykonáva úkony trestného stíhania a vystupuje vo funkcii prokurátora na príslušných súdoch zúčastnených

⁷⁶ Ku kľúčovým rozsudkom od poslednej správy patria rozsudky zo 6. októbra 2020, Komisia/Maďarsko, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792; z 24. novembra 2020, trestné konanie proti AZ (falšovanie dokumentov), C-510/19, EU:C:2020:953; zo 17. decembra 2020, Openbaar Ministerie, C-354/20 PPU a C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033; z 2. marca 2021, A.B. a i., C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153; z 20. marca 2021, Repubblika/I-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311; z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ a i./Inspekția Judiciară a i., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393; z 15. júla 2021, Komisia/Poľsko, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

⁷⁷ Pozri najmä tlačovú správu Komisie IP/21/1524 z 31. marca 2021. Vec zapísaná pod číslom C-204/21. Súdny dvor Európskej únie nariadil predbežné opatrenia vo veci (uznesenie podpredsedu Súdneho dvora zo 14. júla 2021, Komisia/Poľsko, C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593).

⁷⁸ Nariadenie Európskeho parlamentu a rady (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie (Ú. v. EÚ L 433, 22.12.2020, s. 1). Maďarsko a Poľsko napadli platnosť nariadenia pred Súdnym dvorom Európskej únie, pozri príslušné veci C-156/21 a C-157/21.

⁷⁹ Zahŕňa to výdavky a príjmy EÚ, DPH (nad 10 miliónov EUR a cezhranične), pranie špinavých peňazí, aktívnu a pasívnu korupciu, spreneveru finančných prostriedkov EÚ alebo majetku spáchanú verejným činiteľom a organizovanú trestnú činnosť spojenú s rozpočtom EÚ. Členské štáty, ktoré sa v súčasnosti zúčastňujú, 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.

⁸⁰ V roku 2021 nadobudli účinnosť nové pravidlá [nariadenie (EÚ, Euratom) 2020/2223 (Ú. v. EÚ L 437, 28.12.2020, s. 49 – 73)], ktorými sa posilňuje úloha úradu OLAF a zaisťuje bezproblémová spolupráca s Európskou prokuratúrou.

členských štátov až do konečného rozhodnutia vo veci. Účinnosť vnútroštátnych justičných systémov analyzovaných v tejto správe bude hlavným faktorom zaistenia toho, že vo veciach sa dospeje k záveru a že sa uplatnia účinné sankcie.

Právny štát je významný aj pri realizácii Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Plány obnovy a odolnosti členských štátov obsahujú dôležité priority reforiem, napr. zlepšenie podnikateľského prostredia prostredníctvom efektívnej verejnej správy a efektívnych justičných systémov. Európska komisia zabezpečuje aj technickú podporu členským štátom, najmä prostredníctvom Nástroja technickej podpory s cieľom zlepšiť efektívnosť, kvalitu a nezávislosť verejnej správy a justičných systémov.

5. ZÁVERY A ĎALŠIE KROKY

Pandémia COVID-19 ďalej zdôraznila význam právneho štátu pre naše demokracie, naše základné práva a každodenný život Európanov. Takisto je záťažovou skúškou právneho štátu. Skúsenosti s pandémiou ukázali celkovo značnú odolnosť vnútroštátnych systémov, pričom sa odhalili aj viaceré konkrétne oblasti, v ktorých bol právny štát pod tlakom. Právny štát je dôležitým prvkom pripravenosti na časy krízy.

V tejto správe bolo možné ukázať pozitívny vývoj v oblasti právneho štátu v členských štátoch, v ktorých sa riešia predtým identifikované problémy. Správa takisto ukazuje, kde problémy a obavy, niekedy závažné, pretrvávajú alebo sa zintenzívnili. Komisia víta účasť všetkých členských štátov s nepretržitou angažovanosťou a spoluprácou a ochotu začať dialóg o citlivých témach.

Prijatie Správy o právnom štáte 2021 znamená začiatok nového cyklu dialógu a monitorovania. Komisia vyzýva Radu a Európsky parlament, aby na základe tejto správy uskutočnili všeobecné diskusie a diskusie týkajúce sa konkrétnych krajín a aby národné parlamenty a ostatní kľúčoví aktéri zintenzívnili národné diskusie. Komisia vyzýva členské štáty, aby sa účinne zaoberali problémami identifikovanými v tejto správe, a je pripravená pomáhať členským štátom v tomto úsilí. Spoločným záväzkom členských štátov a EÚ je chrániť, podporovať a posilňovať právny štát a urobiť z neho živý prvok našej politickej kultúry.

Komisia sa teší na pokračovanie dialógu s kľúčovými aktérmi v oblasti právneho štátu. Rešpektovanie právneho štátu, ako aj demokracie a ľudských práv radia Európania k hlavným kladom EÚ. Toto dáva všetkým členským štátom a inštitúciám EÚ pocit zodpovednosti a udáva smer pri plnení ich úlohy.