



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 5.7.2023
COM(2023) 800 final

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

Zpráva o právním státu 2023

Stav právního státu v Evropské unii

{SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} - {SWD(2023) 803 final} -
{SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} - {SWD(2023) 806 final} -
{SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} - {SWD(2023) 809 final} -
{SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} - {SWD(2023) 812 final} -
{SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} - {SWD(2023) 815 final} -
{SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} -
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

1. ÚVOD

Základní hodnotou Unie je vedle demokracie a základních práv rovněž právní stát. Je společný všem členským státům a představuje základ identity Unie. Právní stát je klíčovým faktorem politické stability a hospodářské prosperity v Evropě. V posledních letech se tyto základní hodnoty staly terčem útoků po celém světě, které testují odolnost EU a jejích členských států. Ruská agrese vůči Ukrajině je tragickou připomínkou toho, že tyto hodnoty nelze nikdy považovat za samozřejmost. K ochraně těchto hodnot a k ochraně evropské společnosti ve vztahu k nově vznikajícím problémům jsou zapotřebí neustálá proaktivní opatření.

Cyklus na podporu právního státu každoročně upevňuje silnou a zdravou evropskou demokracii. **Každoroční zpráva o právním státu zjišťuje stav právního státu v jednotlivých členských státech a v EU jako celku, odhaluje vznikající problémy a předchází jim a podporuje reformy právního státu.** Zpráva se i nadále opírá o transparentní a objektivní metodiku, která zohledňuje specifické vnitrostátní kontexty a tradice a zajišťuje rovné zacházení se všemi členskými státy. Od svého zavedení v roce 2020 slouží roční cyklus podávání zpráv jako základ pro konstruktivní diskuse a bohatou výměnu osvědčených postupů mezi členskými státy – na politické i technické úrovni – v Evropském parlamentu i v parlamentech členských států. Hraje ústřední roli v úsilí o prosazování a ochranu právního státu v praxi.

Stejně jako v předchozích letech zkoumá zpráva o právním státu v roce 2023 vývoj v oblasti právního státu v členských státech v rámci čtyř pilířů: **spravedlnost, boj proti korupci, svoboda a pluralita sdělovacích prostředků a širší institucionální otázky týkající se brzd a protivah.** Diskuse v Radě o zprávě z roku 2022 byly pozitivní a konstruktivní a členské státy její zjištění a doporučení uvítaly. To dokládá i úsilí členských států o provádění doporučení. Téměř 65 % konkrétních doporučení vydaných v loňském roce členskými státy již bylo provedeno. To odráží pozitivní trend, i když je třeba uznat, že určité reformy právního státu mohou přinést výsledky až za delší dobu¹.

Řád založený na pravidlech je pro důvěryhodnost EU zásadní a v posledních letech byl vyvinut širší soubor nástrojů k zajištění dodržování zásad právního státu. Řízení pro porušení práva, institucionální mechanismy, jako je řízení podle článku 7, a politické faktory, jako je Nástroj pro oživení a odolnost, mají z hlediska právního státu významný rozměr. Obecný režim podmíněnosti nabízí cílený nástroj na ochranu rozpočtu EU v případech, kdy porušení zásad právního státu ovlivňuje nebo vážně hrozí, že ovlivní řádné finanční řízení nebo finanční zájmy EU². Cílem těchto nástrojů je zajistit, aby právní stát nebyl jen principem, ale hmatatelnou skutečností, na kterou se může spolehnout každý člověk a každý podnik v EU.

Právní stát a mezinárodní řád založený na pravidlech jsou klíčovou ochranou proti šíření autoritářských režimů a porušování mezinárodního práva. Prosazování právního státu je proto vedle upevňování demokratických struktur a ochrany lidských práv klíčovým prvkem vnější činnosti EU. Má zásadní význam pro spolupráci EU s kandidátskými a potenciálními kandidátskými zeměmi v rámci procesu rozšiřování, pro její spolupráci s partnery v sousedství a pro širší spolupráci EU se zeměmi po celém světě.

¹ Bylo zjištěno, že u více než čtvrtiny doporučení došlo k významnému pokroku nebo k jejich úplnému provedení a u téměř 40 % doporučení k určitému pokroku. U zbývajících částí nebyl zaznamenán žádný pokrok.

² Nařízení 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 (Úř. věst. L 433I, 22.12.2020).

2. KLÍČOVÉ ASPEKTY STAVU PRÁVNÍHO STÁTU V ČLENSKÝCH STÁTECH

Stejně jako v předchozích letech jsou v této zprávě uvedena významná společná témata a trendy, konkrétní výzvy a pozitivní vývoj. Uvedené příklady odrážejí tyto trendy a vycházejí z hodnocení, která jsou uvedena v kapitolách věnovaných 27 zemím, jež jsou nedílnou součástí této zprávy a uvádějí podrobné souvislosti v každém členském státu³. Zpráva obsahuje také konkrétní doporučení členským státům⁴ a zprávy o pokroku při provádění konkrétních doporučení vydaných v loňském roce⁵. Ty jsou rozděleny do čtyř klíčových pilířů:

- **Systémy soudnictví** v členských státech se zaměřením na jejich nezávislost, kvalitu a účinnost. Jedná se o klíčové parametry, které zajišťují účinné uplatňování a prosazování práva EU a dodržování zásad právního státu. Dobře fungující a plně nezávislé soudní systémy jsou zásadní pro zajištění toho, aby justice fungovala ve prospěch občanů a podniků. Zásadní význam mají také z hlediska justiční spolupráce napříč EU, jakož i pro fungování jednotného trhu a pro právní řád v EU jako takový.
- **Protikorupční rámce**, které se zaměřují na účinnost vnitrostátních protikorupčních politik a hodnotí různé klíčové oblasti opatření přijatých členskými státy za účelem prevence a boje proti korupci. Účinná protikorupční opatření, transparentnost a integrita pomáhají zajistit sílu a spolehlivost státní moci a jsou nezbytné pro důvěru občanů a podniků ve veřejné orgány.
- **Svoboda a pluralita sdělovacích prostředků** se zaměřením na hlavní oblasti, včetně nezávislosti regulačních orgánů pro sdělovací prostředky, transparentnosti a koncentrace vlastnictví sdělovacích prostředků, transparentnosti a spravedlnosti při přidělování státní reklamy, bezpečnosti novinářů a přístupu k informacím a správy veřejnoprávních sdělovacích prostředků. Ty mají zásadní význam pro to, jak sdělovací prostředky plní svou úlohu ve zdravé demokracii.
- **Institucionální otázky týkající se brzd a protivah** se zaměřením na oblasti, které mají klíčový význam pro právní stát, jako jsou: kvalita a inkluzivnost vnitrostátního legislativního procesu; role ústavních soudů a nezávislých orgánů, jako je veřejný ochránce práv, orgány pro rovné zacházení⁶ a vnitrostátní instituce zaměřené na lidská práva, a úloha organizací občanské společnosti při ochraně právního státu.

Metodika a doporučení zprávy o právním státu

Hodnocení v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím bylo vypracováno v souladu s rozsahem a metodikou, které byly použity při vypracování předchozích vydání zprávy⁷. Kapitoly týkající se jednotlivých zemí vycházejí z kvalitativního hodnocení, které

³ Kapitoly o jednotlivých zemích jsou k dispozici [zde](#).

⁴ Odkazy na doporučení jsou uvedeny průběžně v poznámkách pod čarou v této zprávě, jejich výčet je obsažen v příloze v pořadí podle pilířů v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím a doporučení jsou zahrnuta v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím.

⁵ Posouzení uvedené v kapitole věnované dané zemi nepředjímá žádné budoucí posouzení podle článku 24 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost, nebo článku 15 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky.

⁶ V prosinci 2022 Komise navrhla opatření k posílení role a nezávislosti orgánů pro rovné zacházení.

⁷ Metodika je k dispozici [zde](#).

samostatně provádí Komise a které se zaměřuje na shrnutí významných událostí od července 2022, a předkládají jak problematické otázky, tak pozitivní aspekty zjištěné v členských státech. V každé kapitole věnované jednotlivým zemím se analýza zaměřuje zejména na témata, u nichž došlo k významnému vývoji nebo u nichž byly v předchozí zprávě zjištěny významné problémy, které přetrvaly i do období zkoumaného touto zprávou.

Analýza rovněž obsahuje kvalitativní hodnocení pokroku, kterého členské státy dosáhly při provádění doporučení z roku 2022. Pokrok v provádění doporučení vychází z kvalitativního posouzení vývoje od července 2022 s přihlédnutím k celkovým souvislostem v členských státech. V závislosti na pokroku dosaženém v jednotlivých dílčích částech každého doporučení dospěla Komise v každém případě k následujícím závěrům: žádný pokrok, určitý pokrok, významný pokrok a úplné provedení⁸.

Cílem doporučení pro rok 2023 je i nadále pomáhat členským státům a podporovat je v jejich úsilí o pokračování reforem a na základě průběžného dialogu určit, kde je třeba provést zlepšení nebo navázat na nedávné změny či reformy⁹.

Zpráva je výsledkem úzké spolupráce s členskými státy a opírá se o různé vnitrostátní, mezinárodní a další zdroje¹⁰. Všechny členské státy byly vyzvány, aby se tohoto procesu zúčastnily, předložily písemné příspěvky¹¹ a zapojily se do specializovaných návštěv jednotlivých zemí. Tyto návštěvy zemí poskytly příležitost k výměně informací o opatřeních navazujících na doporučení vydaná ve zprávě z roku 2022 a o veškerém dalším významném vývoji¹². Kromě toho Komise na politické úrovni projednala zprávu s vnitrostátními orgány a vládami, jakož i se zástupci ve vnitrostátních parlamentech. Cílená konzultace se zúčastněnými stranami rovněž poskytla cenné průřezové příspěvky a příspěvky pro jednotlivé země¹³. Rada Evropy rovněž poskytla přehled svých nedávných stanovisek a zpráv týkajících se členských států EU¹⁴. Před přijetím této zprávy dostaly členské státy příležitost aktualizovat kapitoly o své zemi po faktické stránce.

2.1 Soudní systémy

Dobře fungující a plně nezávislé soudní systémy jsou zásadní pro zajištění toho, aby justice fungovala ve prospěch občanů a podniků. Zásadní význam mají také z hlediska důvěry v

⁸ Do letošní zprávy jsou obecně přenesena doporučení z roku 2022, případně s potřebnými úpravami, pokud kroky přijaté v členských státech nevedou k žádnému pokroku, nebo zejména v případě, kdy bylo dosaženo jen částečného pokroku.

⁹ Zásady, na jejichž základě byla doporučení vypracována, jsou stejné jako v loňském roce. Viz COM(2022) 500 final, s. 3–4, a metodika pro zprávu o právním státu. Doporučeními nejsou dotčena případná řízení, která může Komise zahájit na základě jiných právních nástrojů, jako jsou řízení o nesplnění povinnosti nebo nařízení o obecném režimu podmíněnosti.

¹⁰ Zdroje použité při přípravě této zprávy zahrnují písemné příspěvky obdržené od členských států, příspěvky získané během cílené konzultace se zúčastněnými stranami a informace předložené mezinárodními organizacemi nebo vnitrostátními orgány a zúčastněnými stranami během návštěv jednotlivých zemí. Uvedené zdroje slouží jako zdroj informací pro hodnocení Komise a jako takové nepředstavují stanovisko Komise. Za závěry Komise odpovídá sama Komise.

¹¹ Viz [zde](#).

¹² Informace o návštěvách jednotlivých zemí jsou uvedeny v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím. Během těchto návštěv jednotlivých zemí, které probíhaly online, Komise hovořila s vnitrostátními orgány členských států, včetně justičních a nezávislých orgánů, donucovacích orgánů a dalších zúčastněných stran, jako jsou sdružení novinářů a občanská společnost.

¹³ Viz [zde](#).

¹⁴ [Zpráva o právním státu 2023 – příspěvek zúčastněných stran – Rada Evropy | Evropská komise \(europa.eu\)](#).

činnosti v celé EU a justiční spolupráci, ale i pro fungování jednotného trhu a pro právní řád v EU jako takový¹⁵.

Účinné systémy soudnictví mají zásadní význam pro uplatňování a prosazování práva EU a pro dodržování zásad právního státu. Nezávislost soudů je požadavek vyplývající ze zásady účinné soudní ochrany uvedené v článku 19 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a z práva na účinnou právní ochranu před soudem, které je zakotveno v článku 47 Listiny základních práv EU. Nezávislí soudci a soudy zaručují spravedlivost soudních řízení a ochranu práv jednotlivců. Jsou rovněž zásadní pro ochranu hodnot stanovených v článku 2 Smlouvy o EU¹⁶.

Při reformě svých soudních systémů musí členské státy plně respektovat požadavky stanovené právem EU a judikaturou Soudního dvora EU (SDEU)¹⁷. Je rovněž důležité, aby členské státy při přípravě reformy zohlednily evropské normy. Evropské justiční síť a sdružení¹⁸ rovněž přispívají k podpoře a prosazování právního státu, neboť pracují na dalším rozvoji evropských norem týkajících se jejich profesí a právního státu v širším smyslu a významně přispívají k přípravě zprávy o právním státu.

Vnímaná nezávislost

Jak je uvedeno ve srovnávacím přehledu EU o soudnictví 2023, průzkumy Eurobarometru provedené v roce 2023 ukazují, že vnímání nezávislosti mezi širokou veřejností se ve srovnání s rokem 2022 ve dvanácti členských státech zlepšilo¹⁹. Průzkumy mezi podniky však ukázaly, že ve třinácti členských státech došlo ke zhoršení vnímání nezávislosti soudů. Ve [Finsku](#), [Dánsku](#), [Rakousku](#), [Německu](#) a [Lucembursku](#) zůstává míra vnímané nezávislosti mezi širokou veřejností stále obzvláště vysoká (nad 75 %), zatímco v [Polsku](#) a [Chorvatsku](#) zůstává velmi nízká (pod 30 %).

Rady soudnictví a postupy pro jmenování a odvolávání soudců jako klíčové záruky nezávislosti soudnictví

Mnoho členských států pokračovalo v reformách klíčových prvků svého systému soudnictví, jako jsou postupy pro jmenování a odvolávání soudců nebo rady pro justici. Je důležité, aby tyto reformy zaručovaly nezávislost soudů na základě zásad stanovených Soudním dvorem EU.

Rady soudnictví mohou tam, kde jsou zřízeny, působit jako důležitá záruka nezávislosti soudů, jak uznává judikatura Soudního dvora EU²⁰. Mohou působit jako nárazník mezi soudní mocí a ostatními složkami moci v záležitostech, jako je jmenování a kariéra soudců nebo státních zástupců, a při řízení systému soudnictví. Rada Evropy vypracovala klíčové evropské normy týkající se způsobu zřízení i složení rad soudnictví, aby byla co nejlépe zajištěna jejich nezávislost²¹. Rady soudnictví rovněž potřebují odpovídající zdroje, aby mohly účinně fungovat a plnit své mandáty, a musí být schopny samostatně hospodařit se svým rozpočtem.

V řadě členských států byly v návaznosti na doporučení zprávy v roce 2022 dokončeny legislativní kroky k posílení nezávislosti a účinnosti rad soudnictví. V ostatních probíhají

¹⁵ Srovnávací přehled EU o soudnictví 2023 obsahuje srovnávací analýzu vnitrostátních systémů soudnictví.

¹⁶ Rozsudek SDEU ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, body 64–74.

¹⁷ Odkaz na klíčové rozsudky od poslední zprávy lze nalézt v oddíle 4.

¹⁸ Například Evropská síť rad pro justici, Síť předsedů nejvyšších soudů Evropské unie a Sdružení státních rad a nejvyšších správních soudů Evropské unie a Rada advokátních komor a právnických společností Evropy.

¹⁹ Obrázky 49 a 51, srovnávací přehled EU o soudnictví z roku 2023.

²⁰ SDEU uznal, že pokud se rada soudnictví účastní procesu jmenování, na němž se podílejí politické orgány, může přispět k větší objektivitě tohoto procesu tím, že omezí prostor pro uvážení, který mají politické orgány při výkonu svých pravomocí, za předpokladu, že je tato rada dostatečně nezávislá na výkonné a zákonodárné moci a na orgánu, kterému předkládá stanovisko. Viz např. rozsudek ze dne 2. března 2021, AB a další (jmenování soudců Nejvyššího soudu – žaloby), C-824/18, body 123–125 a citovaná judikatura.

²¹ Viz zejména doporučení Rady Evropy CM/Rec(2010) 12.

diskuse. V [Lucembursku](#) byly přijaty dvě významné reformy: ústavní reforma, kterou se zřizuje Státní soudní rada, a legislativní reforma, která sladuje složení Státní soudní rady s evropskými normami a stanoví postavení soudců. V [Nizozemsku](#) představují v současné době více než polovinu členů Rady soudnictví soudci. V [Maďarsku](#) nový zákon posiluje úlohu Státní soudní rady tím, že jí umožní účinně vyvažovat pravomoci předsedy Národního úřadu pro soudnictví, včetně zajištění závaznosti jejích stanovisek v řadě důležitých otázek. V [Portugalsku](#) byl dokončen nový legislativní rámec pro Nejvyšší radu správních a daňových soudů pro zajištění správní a finanční autonomie. V [Itálii](#) byla v současnosti zavedena přímo použitelná ustanovení reformy Nejvyšší rady soudnictví; plný rozsah jejich účinku na práci rady se vyhodnocuje. Ve [Švédsku](#) dokončil svou práci vyšetřovací výbor a doporučil opatření k posílení nezávislosti soudnictví, včetně zřízení nové agentury pro správu soudů, která by byla více nezávislá na vládě. Ve [Finsku](#) pokračovala ve své práci již dříve zřízená Národní správa soudů, která vyvinula nové iniciativy na další podporu soudů

V ostatních členských státech nebyly obavy týkající se rad pro soudnictví dosud řešeny. Na [Slovensku](#) přetrvává problém nedostatečných záruk, pokud jde o odvolávání členů rad soudnictví jmenovaných výkonnou mocí a parlamentem. V [Bulharsku](#) zůstává složení Nejvyšší soudní rady problémem. Ve [Španělsku](#) vyvolává situace Rady soudnictví závažné obavy, zaprvé proto, že rada nebyla navzdory naléhavosti obnovena, a zadruhé kvůli tomu, že nebyly podniknuty žádné kroky ke změně postupu pro jmenování jejích soudců-členů. Toto neobnovení mělo dopad na jmenování soudců Nejvyššího soudu a na systém soudnictví jako takový. Na [Kypru](#) bylo po nedávné reformě jmenování soudců složení Nejvyšší rady soudnictví rozšířeno o členy, kteří nejsou soudci, s cílem posílit demokratickou legitimnost rady, ačkoli zatím nedochází k širšímu zapojení soudců vybraných svými kolegy, neboť soudní složku nadále tvoří výhradně soudci Nejvyššího soudu. V [Polsku](#) stále zbývá vyřešit vážné problémy týkající se Státní rady soudnictví, neboť existují oprávněné pochybnosti o její nezávislosti²².

Způsob jmenování a odvolávání soudců je klíčovou zárukou nezávislosti soudců a může mít vliv na vnímání nezávislosti ze strany veřejnosti. Jak stanovil SDEU, za účelem zajištění nezávislosti soudnictví musí být hmotněprávní podmínky a procesní pravidla upravující jmenování soudců dostačující k tomu, aby zabránily vzniku důvodných pochybností, pokud jde o neovlivnitelnost těchto soudců ve vztahu k vnějším skutečnostem a jejich neutralitu jakožto soudců²³.

Od poslední zprávy několik členských států zlepšilo postupy jmenování soudců a fungování svých nejvyšších soudů, a to i v návaznosti na doporučení z roku 2022. Ve [Finsku](#) navrhla pracovní skupina ministerstva spravedlnosti změny ústavy s cílem posílit nezávislost soudců, včetně reformy postupu jmenování laických soudců, stanovení maximálního počtu soudců Nejvyššího soudu a stanovení povinného věku odchodu soudců do důchodu. V [Rakousku](#) byl přijat zákon, který zajišťuje zapojení soudců do jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu, nedostatečné zapojení soudců do jmenování předsedů správních soudů však nadále vyvolává obavy. Ve [Slovinsku](#) nové reformy počítají s převedením pravomoci jmenovat soudce z parlamentu na prezidenta a soudní radu, obavy však vyvolává nedostatek záruk nezávislosti soudců. Na [Kypru](#) je součástí nového systému jmenování soudců Nejvyššího ústavního soudu a Nejvyššího soudu pozitivní krok zapojující soudce v souladu s evropskými normami. Nedávný vývoj ve [Švédsku](#) vedl k širší společenské diskusi o systému jmenování laických soudců, které probíhá prostřednictvím politických stran, a vyvolává proto obavy o

²² Doporučení se týkají BG, ES a SK.

²³ Viz rozsudky ze dne 15. července 2021, Komise v. Polsko, C-791/19, body 98–108; ze dne 20. dubna 2021, Repubblica v. Il-Prim Ministru, C-896/19, bod 66; ze dne 2. března 2021, A.B. a další (jmenování soudců Nejvyššího soudu – žaloby), C-824/18, body 66, 124 a 125; a ze dne 19. listopadu 2019, A.K. a další, spojené věci C-585/18, C-624/18 a C-625/18, body 137 a 138.

zajištění jejich nezávislosti. V [Maďarsku](#) se očekává, že riziko svévolného rozhodování o kariéře soudců omezí nový zákon, který zajistí, že Státní soudní rada vydá závazné stanovisko. Nové zákony řešily několik problémů souvisejících s fungováním nejvyššího soudu (Kúria), včetně zrušení pravomoci Kúrie přezkoumávat nezbytnost předběžných otázek v souladu s požadavky práva EU. Očekává se, že po legislativní reformě a jejím úplném provedení bude přidělování případů v Kúrii transparentnější.

V ostatních členských státech přetrvávají problémy týkající se jmenování do vysokých soudních funkcí a na pozice předsedů soudů. Na [Maltě](#) se soudci i nadále nijak nepodílejí na postupu jmenování předsedy Nejvyššího soudu. V [Řecku](#) nebyly podniknuty žádné kroky, pokud jde o zapojení soudců do postupu jmenování na vyšší pozice soudců. V [Litvě](#) došlo k určitému pokroku při zlepšování transparentnosti jmenování soudců díky nové legislativě, i když se požaduje zavedení dalších bezpečnostních opatření. V [Lotyšsku](#) nebyl zahájen žádný proces, který by zajistil vhodné záruky proti nepatřičnému politickému vlivu při jmenování soudců Nejvyššího soudu. V [Irsku](#) nadále vyvolává obavy plánované složení komise pro jmenování soudců²⁴.

V několika členských státech existují další obavy týkající se nezávislosti soudnictví. Na [Slovensku](#) trestný čin zneužití práva zavedený pro soudce, pokud jde o jejich soudní rozhodnutí, nadále vyvolává obavy, neboť vytváří negativní psychologický účinek na soudce a zatěžuje i vyšetřovací orgány²⁵.

V [Polsku](#) přetrvávají vážné pochybnosti o tom, zda řada soudců Nejvyššího soudu jmenovaných v letech 2018 a 2019, včetně jeho prvního předsedy, splňuje požadavky na soud zřízený zákonem. Rozhodnutí o předběžné otázce vydané Soudním dvorem Evropské unie ohledně jmenování soudce do komory pro mimořádnou kontrolu nebylo dosud provedeno. V [Maďarsku](#) jsou přijímána opatření k řešení milníků souvisejících s nezávislostí soudnictví v rámci plánu pro oživení a odolnost. Další obavy se týkají systémů přidělování věcí u nižších soudů²⁶.

Autonomie a nezávislost státního zastupitelství jsou i nadále důležitými tématy reformy

V EU neexistuje jednotný model institucionálního uspořádání služeb státního zastupitelství. Vždy je však zapotřebí institucionálních záruk, aby bylo zajištěno, že trestní stíhání bude dostatečně nezávislé a bude moci provádět účinné a nestranné vyšetřování a předkládat věci soudu bez politických tlaků. To má zásadní význam nejen pro vnitrostátní trestní právo a trestní právo EU, ale má to rovněž přímý dopad na EU při zajišťování otázek, jako je ochrana finančních zájmů EU nebo uplatňování sankcí po ruské invazi na Ukrajinu.

V návaznosti na doporučení zprávy z roku 2022 několik členských států zahájilo nebo pokračovalo s různou mírou pokroku v reformách svých orgánů pověřených trestním stíháním. Na [Maltě](#) byl zaveden nový disciplinární systém pro státního zástupce, který stanoví různé úrovně disciplinárních přestupků a také postup, který je třeba dodržovat. V [Lucembursku](#) posiluje ústavní reforma nezávislost státního zastupitelství při provádění jednotlivých vyšetřování a stíhání. V [Nizozemsku](#) se diskutuje o zrušení pravomoci výkonné moci vydávat pokyny státním zástupcům v jednotlivých věcech. V [Česku](#) byl v Parlamentu předložen návrh zákona, který zavádí určité záruky pro odvolání nejvyššího státního zástupce ministerstvem spravedlnosti. Ve [Slovinsku](#) se připravují legislativní změny, které mají do pravidel parlamentního vyšetřování zavést záruky nezávislosti soudů a autonomie státních zástupců.

²⁴ Doporučení zahrnují IE, EL, LV, LT, MT, AT, SI, FI a SE.

²⁵ Doporučení se týká SK.

²⁶ Doporučení se týká HU.

Řada problémů, které byly identifikovány v předchozích zprávách o právním státu a které se odrážejí v doporučeních zprávy z roku 2022, však zůstává nevyřešena. Ve [Španělsku](#) nebyla přijata žádná opatření k posílení statutu nejvyššího státního zástupce a k řešení oddělení funkčního období nejvyššího státního zástupce od funkčního období vlády. V [Rakousku](#) se zatím nepodařilo pokročit v plánech na zřízení nezávislého Spolkového státního zastupitelství, které by mimo jiné zajistilo nezávislé fungování specializovaného protikorupčního státního zastupitelství. Na [Kypru](#) je státní zastupitelství, v jehož čele stojí generální prokurátor, součástí Kanceláře republiky a neexistuje jasné oddělení mezi zaměstnanci pověřenými poradními úkoly a zaměstnanci vykonávajícími úkoly v oblasti trestního stíhání. Obavy vzbuzuje také absence možnosti přezkumu rozhodnutí nejvyššího státního zástupce o zastavení trestního stíhání nebo o zastavení řízení. Na [Slovensku](#) zůstává pravomoc generálního prokurátora rušit rozhodnutí nižších státních zástupců problémem, a to jak v souvislosti s nedostatečným soudním přezkumem, tak s jejím uplatňováním ze strany generálního prokurátora v několika významných korupčních kauzách. V [Polsku](#) bylo dosaženo určitého pokroku v zajištění funkční nezávislosti státního zastupitelství na vládě, ale funkce ministra spravedlnosti a generálního prokurátora stále nejsou odděleny²⁷.

Zajištění odpovědnosti a ochrany nezávislosti v kárných řízeních týkajících se soudců a státních zástupců

SDEU ve své judikatuře stanovil základní záruky, které mají zajistit, aby disciplinární rámec nemohl být využíván jako způsob politické kontroly soudnictví²⁸. Tyto záruky zahrnují pravidla definující jednání, které je disciplinárním přestupkem, a příslušné sankce. Kárné řízení musí být vedeno za účasti nezávislého orgánu a v souladu s postupem, který plně zaručuje práva zakotvená v člancích 47 a 48 Listiny, zejména právo na obhajobu. Pravidla musí rovněž umožňovat možnost napadnout rozhodnutí disciplinárních orgánů u soudu²⁹.

V návaznosti na trend pozorovaný v předchozích zprávách o právním státu některé členské státy provedly nebo připravují reformy s cílem zvýšit záruky nezávislosti soudců v kárných řízeních. Na [Slovensku](#) je zavedeno nové kárné řízení pro soudce, státní zástupce, exekutory a notáře před Nejvyšším správním soudem, které údajně funguje dobře. V [Česku](#) se připravuje reforma kárného řízení pro soudce, která má zavést možnost odvolání proti rozhodnutí kárného soudu. Ve [Slovinsku](#) se připravují změny zákona o soudní radě, které se zaměřují na její procesní roli v kárných řízeních. V [Chorvatsku](#) byly v návaznosti na loňská doporučení rozhodnutím Ústavního soudu zrušeny pravidelné bezpečnostní prověrky všech soudců a připravovanými pozměňovacími návrhy mají být zrušeny prověrky všech státních zástupců. V [Rumunsku](#) posílily nezávislost soudnictví změny v režimu občanskoprávní a disciplinární odpovědnosti.

Existují však i situace, kdy se objevují problémy týkající se disciplinárního rámce, a přetrvávají obavy, že kárné řízení může být využíváno jako prostředek k omezení nezávislosti soudců. V [Polsku](#) byla s řadou soudců i nadále vedena kárná šetření a řízení související s obsahem jejich soudních rozhodnutí a nucených přeložení. Za účelem posílení ustanovení na ochranu soudců před disciplinární odpovědností na základě obsahu jejich soudních rozhodnutí byl parlamentem přijat nový zákon, který v současné době posuzuje Ústavní soud. V [Bulharsku](#) bylo fungování

²⁷ Doporučení se týkají CZ, ES, CY, AT, PL, SI a SK.

²⁸ Soudní dvůr tuto zásadu připomněl ve věcech, které se týkaly kárného senátu polského Nejvyššího soudu (rozsudek ze dne 5. června 2023, C-204/21, Komise v. Polsko) a rumunské soudní inspekce (rozsudky ze dne 11. května 2023, Inspekția Judiciară, 817/21, a ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další v. Inspekția Judiciară a další, spojené věci C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19).

²⁹ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 25. července 2018, LM, C-216/18 PPU, bod 67.

inspektorátu při Nejvyšší soudní radě, který je odpovědný za zahájení kárného řízení, ohroženo politickým vlivem³⁰.

Účinná ochrana nezávislosti soudů vyžaduje také kulturu bezúhonnosti a nestrannosti. Několik členských států zavádí politiky a postupy na podporu integrity v soudnictví. V [Portugalsku](#) předložila Nejvyšší rada soudnictví návrh na regulaci efektu otáčivých dveří v soudnictví. Režim neslučitelnosti pro soudce však ve [Španělsku](#) i nadále vyvolává obavy. V [Belgii](#) vláda v současné době v návaznosti na kritiku Nejvyšší soudní rady zvažuje revize návrhu na zavedení pravidelných bezpečnostních prověrek všech soudců prováděných Národní bezpečnostní agenturou.

Úsilí o zlepšení kvality a účinnosti justice

Efektivní soudní systém zvládá svou pracovní zátěž a nevyřízené případy a vydává svá rozhodnutí bez zbytečných průtahů. Příliš dlouhá řízení a značné množství nevyřízených případů podkopávají důvěru občanů a podniků ve vnitrostátní soudní systémy. Pro řádné fungování systému soudnictví jsou nutné odpovídající zdroje, včetně nezbytných investic do fyzické a technické infrastruktury, a kvalifikovaní, vyškolení a adekvátně odměňovaní zaměstnanci. Řada členských států tuto skutečnost uznala a ve svých národních plánech pro oživení a odolnost, které se budou stále provádět, vyčlenila dodatečné zdroje na posílení odolnosti systémů soudnictví.

Jedním ze způsobů, jak zajistit dlouhodobou odolnost systému soudnictví, je zajistit atraktivitu soudní profese, mimo jiné prostřednictvím odpovídajícího odměňování, a minimalizovat počet neobsazených míst soudců, státních zástupců a soudních zaměstnanců. V návaznosti na doporučení zprávy z roku 2022 byly v několika členských státech podniknuty pozitivní kroky. V [Irsku](#) vláda oznámila výrazné zvýšení počtu soudců na základě doporučení pracovní skupiny pro plánování soudnictví. Ve [Španělsku](#) se zvýšil celkový počet soudců a přijímají se opatření k řešení problémů týkajících se zdrojů pro systém soudnictví. Ve [Francii](#) opět významně vzrostly lidské a finanční zdroje určené pro systém soudnictví a probíhají iniciativy, jejichž cílem je dále řešit aktuální potřeby. Ve [Finsku](#) zdroje pro systém soudnictví vzrostly, nicméně vládní zpráva o výkonu spravedlnosti konstatovala, že nedostatek zdrojů přetrvává. V [Portugalsku](#) je vyvíjeno úsilí o zajištění odpovídajících lidských zdrojů pro systém soudnictví, i když přetrvávají obavy z nedostatku jiných než soudních zaměstnanců.

V ostatních členských státech přetrvávají obavy ohledně zdrojů. V [Litvě](#) existují vážné obavy ohledně výše odměn státních zástupců a soudních zaměstnanců, které se od roku 2008 v podstatě nezměnily, ačkoli byl přijat nový právní předpis. V [Chorvatsku](#) se řeší výše odměn soudců, státních zástupců a zaměstnanců justice, ačkoli obavy i nadále přetrvávají. V [Belgii](#) byly přijaty další politické a legislativní iniciativy k nápravě nedostatku rozpočtových prostředků a zaměstnanců v systému soudnictví, ale strukturální nedostatek zdrojů i přes tyto významné investice stále přetrvává. I když se v [Dánsku](#) provádějí analýzy s cílem zajistit dostatečné lidské a finanční zdroje pro systém soudnictví, situace v oblasti zdrojů je znepokojivá a stále více ovlivňuje délku řízení. V [Nizozemsku](#) vyjádřili soudci a státní zástupci obavy ohledně nedostatku zaměstnanců a náročných pracovních podmínek v důsledku vysoké pracovní zátěže. V [Česku](#) jsou finanční prostředky na asistenty na soudech a státních zastupitelstvích nedostatečné, což vede k potížím při náboru kvalifikovaných pracovníků a narušuje řádné fungování státního zastupitelství a soudnictví. V [Německu](#) nebyl prodloužen Pakt pro právní stát, který zajišťoval federální financování soudnictví, a na federální úrovni nebyly podniknuty žádné další kroky k zajištění odpovídajících zdrojů pro soudnictví a ve vztahu k výši platů soudců. Ve [Slovinsku](#) výše odměn soudců a státních zástupců, která se od

³⁰ Doporučení se týká BG.

roku 2012 v podstatě nezměnila, vyvolává obavy a Ústavní soud ji prohlásil za protiústavní, pokud jde o platy soudců. V [Polsku](#) se zákon o rozpočtu na rok 2023 nepříznivě dotkl odměňování soudců a státních zástupců. Mezi ty, kteří vyjadřují obavy, patří Nejvyšší soud, Státní soudní rada, veřejný ochránce práv a sdružení soudců a státních zástupců³¹. V [Rumunsku](#) navzdory pokračujícímu úsilí o zlepšení situace vyvolává vážné obavy rostoucí nedostatek soudců³².

Investice do infrastruktury a digitalizace systému soudnictví jsou nezbytné k řešení širších výzev v oblasti efektivnosti v řadě členských států. Na [Maltě](#), [Kypru](#) a v [Řecku](#) nevedly navýšení zdrojů pro soudnictví a další přijatá opatření ke zkrácení délky řízení a nevyřízené případy zůstávají i nadále vážným problémem. V [Chorvatsku](#) justice dále rozšířila nástroje elektronické komunikace a snížila počet nevyřízených případů, ale přetrvávají značné problémy s účinností a kvalitou, neboť délka soudních řízení se obecně prodloužila. V [Itálii](#) byla přijata dvě legislativní nařízení pro provádění reform občanského a trestního soudnictví s cílem zlepšit kvalitu a účinnost soudního systému, včetně délky řízení. Účinnost reform se teprve ukáže. V [Portugalsku](#) byla přijata opatření k řešení problémů v oblasti účinnosti, zejména u správních a daňových soudů, a další se připravují. Portugalský plán pro oživení a odolnost zahrnuje rovněž opatření ke zvýšení účinnosti správních a daňových soudů.

Iniciativy na zlepšení digitalizace pokračují a členské státy v tomto ohledu podnikají další kroky, a to i na základě doporučení zprávy z roku 2022. Zvláště důležité je zajistit, aby digitální nástroje mohly být účinně využívány v praxi, a to i prostřednictvím dostatečného školení. Digitalizace soudnictví celkově výrazně pokročila v [Estonsku](#), [Německu](#), [Lotyšsku](#), [Polsku](#), [Španělsku](#), na [Slovensku](#), v [Litvě](#), [Maďarsku](#) a [Rakousku](#). V [Chorvatsku](#) se dále zlepšilo využívání elektronické výměny informací a většina zbývajících soudů byla začleněna do jednotného systému, který již používají všechny ostatní soudy. Ve [Francii](#) dále pokročily práce na dokončení úplné digitalizace občanskoprávních a trestních soudních řízení. V [Nizozemsku](#) se úroveň digitalizace zlepšila, neboť bylo zavedeno více digitálních řešení pro soudní řízení. V [Estonsku](#) došlo k dalšímu zlepšení digitalizace, čímž se zlepšil přístup k dokumentům napříč systémy. V [Bulharsku](#) byly přijaty kroky ke změně právních předpisů souvisejících s digitalizací soudnictví. V [Itálii](#) digitalizace systému civilního soudnictví výrazně pokročila, ačkoli novelizovaná procesní pravidla umožňující digitalizaci v systému trestního soudnictví ještě nebyla plně zavedena³³.

Přístup ke spravedlnosti a úloha právníků v soudním systému

Právníci hrají klíčovou úlohu při zajišťování ochrany základních práv a posilování právního státu, včetně práva na spravedlivý proces. V několika členských státech probíhají kroky k zajištění práva na přístup k obhájci. Ve [Španělsku](#) byl dále posílen rámec právní pomoci a ve [Francii](#) byl rozpočet na právní pomoc dále navýšen. Ve [Finsku](#) poskytují nové právní předpisy soudům větší prostor pro rozhodování o přidělování nákladů řízení v občanskoprávních věcech, což by mělo zlepšit dostupnost soudnictví. V [Bulharsku](#) byly přijaty nové zákony týkající se soudní mediace a právní pomoci s cílem zlepšit přístup ke spravedlnosti. Na [Maltě](#) probíhají práce na návrhu právních předpisů upravujících profesi advokáta. V [Litvě](#) byly zavedeny cílené změny systému právní pomoci, které však neřeší obavy týkající se pracovní zátěže a odměňování poskytovatelů právní pomoci. V [Irsku](#) nadále vyvolávají obavy vysoké náklady na soudní spory a nebyly přijaty žádné další kroky k jejich snížení, přičemž analýza modelů pro snížení nákladů na soudní spory dosud nebyla zveřejněna. V [Dánsku](#) byl přezkum systému

³¹ Předseda Nejvyššího správního soudu a první předseda Nejvyššího soudu se obrátili na Ústavní soud s návrhem na prohlášení napadených ustanovení za protiústavní (ve věci dosud nebylo rozhodnuto).

³² Doporučení se týkají BE, DK, DE, FR, HR, LT, PT, RO a SI.

³³ Doporučení se týkají FR, IT, MT, NL a PT.

právní pomoci, který byl zahájen v roce 2020, pozastaven. Stejně tak v [Lucembursku](#) stále není dokončena reforma, jejímž cílem je zpřístupnit právní pomoc. V [Maďarsku](#) by se mohl zlepšit přístup zranitelných skupin ke spravedlnosti.

Jedním ze základních prvků svobody výkonu právních profesí je dodržování důvěrnosti vztahu s klienty, jak potvrzují normy Rady Evropy³⁴. Na [Slovensku](#) advokátní komora upozornila na opakované porušování důvěrnosti mezi advokátem a klientem ze strany orgánů činných v trestním řízení při prohlídkách v prostorách advokátních kanceláří. V [Litvě](#) stále přetrvávají obavy týkající se dodržování profesního tajemství advokátů a otázky v tomto ohledu jsou i nadále projednávány Evropským soudem pro lidská práva. V [Lotyšsku](#) nová pravidla posílila ochranu profesního tajemství právníků³⁵.

2.2 Protikorupční rámec

Boj proti korupci má zásadní význam pro zachování právního státu a důvěry občanů a společností ve veřejné instituce. Komplexní přístup k boji proti korupci se musí opírat o kombinaci preventivních a represivních opatření. To vyžaduje pevný právní a institucionální rámec, dostatečnou správní a soudní kapacitu, účinné vyšetřování a stíhání a jasnou politickou vůli k prosazování protikorupčního rámce. Potřebuje také spolehlivá a účinná opatření pro zajištění integrity, aby se minimalizoval prostor pro korupci.

Vnímání korupce v celé EU

Výsledky indexu vnímání korupce (CPI)³⁶ ukazují, že devět členských států se nachází v první dvacítkě zemí, které jsou vnímány jako nejméně zkorumpované na světě³⁷. Mezi jednotlivými členskými státy přetrvávají rozdíly, přičemž některé z nich své skóre oproti předchozím letům zlepšily, zatímco jiné stále dosahují výrazně nižšího skóre, než je průměr³⁸.

Z průzkumů Eurobarometr z roku 2023 věnovaných korupci³⁹ vyplývá, že korupce je pro občany a podniky v EU stále vážným problémem. Sedm z deseti Evropanů (70 %) se domnívá, že korupce je v jejich zemi rozšířená, a více než čtyři z deseti Evropanů (45 %) se domnívají, že míra korupce v jejich zemi vzrostla. Více než polovina občanů (60 %) si myslí, že úsilí jejich vlády v boji proti korupci není účinné. Kromě toho se většina evropských společností (65 %) domnívá, že problém korupce je v jejich zemi rozšířený, a polovina (50 %) má za to, že je nepravděpodobné, že zkorumpované osoby nebo podniky v jejich zemi budou odhaleny nebo nahlášeny policii či státním zástupcům.

Vnitrostátní protikorupční strategie a jejich provádění

Význam zachování účinných a koordinovaných protikorupčních politik je uznán v mezinárodním právu⁴⁰. Vnitrostátní protikorupční strategie mohou zajistit, že země budou

³⁴ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R(2000)21 ke svobodě výkonu profese advokáta.

³⁵ Doporučení se týkají LT, LU a IE.

³⁶ Transparency International (2023), <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

³⁷ Čtyři členské státy (Dánsko, Finsko, Švédsko a Nizozemsko) dosáhly v tomto indexu výsledku nejméně 80/100 a dalších pět (Německo, Irsko, Estonsko, Belgie a Francie) výsledku vyššího než 72/100. Průměr EU je 64/100.

³⁸ Výsledek nižší než 50 bodů mají Rumunsko (46), Bulharsko (43) a Maďarsko (42).

³⁹ Zvláštní [průzkum Eurobarometr 534](#) o korupci (2023) a bleskový [průzkum Eurobarometr 524](#) o postojích podniků ke korupci v EU (2023). Předchozími soubory dat jsou zvláštní průzkum Eurobarometr 523 (2022) a bleskový průzkum Eurobarometr 507 (2022).

⁴⁰ Úmluva Organizace spojených národů proti korupci (UNCAC) žádá smluvní státy, aby v souladu se základními zásadami svých právních systémů vypracovaly a prováděly nebo udržovaly účinné a koordinované protikorupční politiky, které podporují účast společnosti a odrážejí zásady právního státu, řádné správy věcí

uplatňovat komplexní, soudržný a integrovaný přístup, který umožní začlenit protikorupční ustanovení do všech relevantních oblastí politiky. Téměř všechny členské státy mají v současné době zavedeny vnitrostátní protikorupční strategie. Od července 2022 aktualizovaly své vnitrostátní strategie a/nebo akční plány [Česko](#), [Itálie](#) a [Lotyšsko](#)⁴¹. [Maďarsko](#), [Slovinsko](#) a [Francie](#) zahájily proces revize svých stávajících strategií a přípravné procesy revize probíhají také na [Slovensku](#) a v [Německu](#)⁴².

Posilování kapacity institucí a právního rámce pro boj proti korupci

Účinná reakce na korupci závisí na pevném právním a správním protikorupčním rámci⁴³ a na silných a nezávislých institucích, které tato pravidla prosazují. Od poslední zprávy o právním státu a v návaznosti na její doporučení provedlo několik členských států reformy trestního práva s cílem posílit boj proti korupci. [Maďarsko](#) přijalo právní předpisy, které zavádějí možnost soudního přezkumu rozhodnutí státního zastupitelství nevyšetřovat a nestíhat trestné činy korupce. V [Bulharsku](#) přijal parlament v souladu se závazky vyplývajícími z plánu pro oživení a odolnost zákon, kterým se zavádí mechanismus pro zajištění účinné odpovědnosti a trestní odpovědnosti nejvyššího státního zástupce a jeho náměstků, jakož i soudní přezkum rozhodnutí státního zastupitelství nezahájit vyšetřování. V ostatních členských státech jsou projednávány reformy trestního práva hmotného nebo procesního. [Rakousko](#) předložil návrh zákona, který rozšiřuje trestné činy úplatkářství na kandidáty na veřejné funkce a zahrnuje další sankce, například zákaz výkonu veřejné funkce.

Přestože bylo dosaženo určitého pokroku, v ostatních členských státech přetrvávají konkrétní mezery v trestním právu a mnohá související doporučení ze zprávy z roku 2022 je ještě nutno plně provést. Ve [Finsku](#) probíhají práce na návrhu zákona o obchodování s vlivem, který má dále posílit trestněprávní rámec v oblasti korupce, a projednává se návrh na revizi trestného činu podplácení cizinců. Ve [Švédsku](#) bylo vyvinuto úsilí o stíhání případů zahraničního úplatkářství, ale zatím zůstávají omezené právní definice zahraničního úplatkářství nezměněny⁴⁴.

Pro účinný boj proti korupci je zásadní schopnost donucovacích orgánů, orgánů činných v trestním řízení a obecněji soudů vymáhat protikorupční trestněprávní ustanovení. [Slovinsko](#) a [Lucembursko](#) učinily kroky ke zvýšení kapacity orgánů činných v trestním řízení odpovědných za boj proti korupci tím, že přidělily dodatečné zdroje. Státní zastupitelství v mnoha členských státech uvádějí jako problém omezené zdroje, k nimž se někdy přidávají i další nedostatky. V [Belgii](#) pokračují donucovací orgány a orgány pověřené trestním stíháním v boji proti korupci s obecně omezenými zdroji. Pokud jde o [Slovensko](#), úroveň lidských a finančních zdrojů pro řešení případů korupce v rámci policie a prokuratury se nepovažuje za zcela dostatečnou pro plnění jejich úkolů, zejména v případě složitých případů korupce na vysoké úrovni, a koordinace mezi různými subjekty vymáhajícími právo stále vyžaduje zlepšení. V [Portugalsku](#) zúčastněné strany uvádějí, že prevence, vyšetřování a stíhání korupce jsou spojeny se

veřejných a veřejného majetku, bezúhonnosti, transparentnosti a odpovědnosti. Všechny členské státy a EU jsou smluvními stranami uvedené úmluvy. Viz také [prohlášení z Kuala Lumpur o protikorupčních strategiích](#).

⁴¹ V současné době má dvacet členských států specializované protikorupční strategie nebo programy; téměř všechny ostatní mají protikorupční prvky v jiných vnitrostátních strategiích a akčních plánech.

⁴² Doporučení se týká SI.

⁴³ Mezinárodní normy představuje především UNCAC; trestněprávní úmluva o korupci a Občanskoprávní úmluva o korupci vydané Radou Evropy; a Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních obchodních transakcích vydaná OECD. Na úrovni EU navrhla Komise dne 3. května 2023 směrnici o boji proti korupci COM(2023) 234 final, jejímž cílem je aktualizovat a posílit rámec trestního soudnictví EU.

⁴⁴ Doporučení se týkají FI a SE.

závažnými problémy v oblasti zdrojů. Na [Kypru](#) se vynakládá úsilí o řešení omezení týkajících se Úřadu nejvyššího státního zástupce v oblasti lidských, finančních a technických zdrojů, což i nadále ovlivňuje vyšetřování⁴⁵.

Dalším klíčovým prvkem pro posílení protikorupční kapacity je specializace, přístup k relevantním informacím, propojení registrů a dobrá spolupráce mezi donucovacími orgány a dalšími agenturami, jako jsou finanční zpravodajské jednotky a daňové orgány, orgány pro audit a orgány pro hospodářskou soutěž. V reakci na doporučení zprávy z roku 2022 [Slovinsko](#) obnovilo operační autonomii Národního úřadu pro vyšetřování a vrátilo státnímu zastupitelství pravomoc řídit přípravné a trestní řízení bez pokynů ministerstva vnitra. [Rumunsko](#) dosáhlo významného pokroku v řešení provozních problémů souvisejících s protikorupčním stíháním v Národním protikorupčním ředitelství (DNA), i když je třeba dále zlepšit nábor zaměstnanců. V [Bulharsku](#) se institucionální restrukturalizace protikorupční komise předpokládá jako součást závazků Bulharska v rámci plánu pro oživení a odolnost a o návrhu právního předpisu jedná Parlament⁴⁶.

Odstranění překážek trestního vyšetřování a stíhání a zavedení odrazujících sankcí za korupci na vysoké úrovni

Procesní nedostatky mohou bránit účinnému vyšetřování a stíhání případů korupce. Příkladem jsou příliš těžkopádná nebo nejasná ustanovení o zrušení imunity a příliš krátké promlčecí lhůty. Tyto překážky mohou být obzvláště škodlivé v případě složitých případů korupce, zejména tam, kde již dochází ke zdoluhavým řízením, což vytváří riziko beztrestnosti a připravuje protikorupční úsilí o odstrašující účinek. Podle zvláštního průzkumu Eurobarometr o postoji občanů ke korupci se přibližně sedm z deseti Evropanů (67 %) domnívá, že případy korupce na vysoké úrovni nejsou dostatečně stíhány⁴⁷. V některých členských státech jsou pro zlepšení výsledků pravomocných rozsudků, zejména v souvislosti s případy korupce na vysoké úrovni, zapotřebí reformy zaměřené na zkrácení délky trestního řízení. Loňská zpráva vydala v tomto ohledu doporučení několika členským státům. V [Chorvatsku](#) délka řízení s cílem korupční trestné činy vyšetřovat, stíhat a rozhodovat o nich nadále snižuje účinnost protikorupčního systému; právní předpisy, které by tuto dobu zkrátily, dosud nebyly zavedeny. [Španělsko](#) rovněž stále potřebuje řešit problémy související s délkou vyšetřování a stíhání, aby se zvýšila účinnost řešení případů korupce na vysoké úrovni. V [Česku](#) jsou korupční případy na vysoké úrovni stále v centru pozornosti kvůli průtahům v některých řízeních⁴⁸.

V některých členských státech budila znepokojení otázka imunity členů vlády v případech korupčních trestných činů. Některé země přijaly opatření k řešení tohoto problému. V [Lucembursku](#) bylo ústavní reformou zrušeno výlučné právo parlamentu vznášet obvinění proti členům vlády. Státní zastupitelství získalo pravomoc vést trestní vyšetřování členů vlády, kteří nyní mohou být trestně odpovědní za korupční trestné činy spáchané při výkonu své funkce. V [Rumunsku](#) senát přijal pravidla s objektivními kritérii pro rozhodování o žádostech o zrušení poslanecké imunity, která odrážejí pravidla, jež přijala již v roce 2019 poslanecká sněmovna. V [Polsku](#) nicméně dosud nebyly vyřešeny obavy týkající se širokého rozsahu imunity osob vykonávajících nejvyšší výkonné funkce, které jsou zároveň poslanci parlamentu, a byla přijata nová ustanovení o beztrestnosti, která vytvářejí výjimky z trestní odpovědnosti a zvyšují riziko korupce⁴⁹.

⁴⁵ Doporučení se týkají SK a PT.

⁴⁶ Doporučení se týkají BG a RO.

⁴⁷ Zvláštní [průzkum Eurobarometr 534](#) o postoji občanů ke korupci v EU (2023).

⁴⁸ Doporučení se týkají CZ, ES a HR.

⁴⁹ Doporučení se týká PL.

Některé členské státy nadále pokračují v upevňování svých výsledků v oblasti vyšetřování, trestního stíhání a sankcionování korupce na vysoké úrovni⁵⁰, a to v souladu s doporučeními uvedenými ve zprávě z roku 2022. V [Chorvatsku](#) pokračovalo účinné vyšetřování korupce na vysoké úrovni a zvýšil se celkový počet obžalob a rozsudků. Úsilí v boji proti korupci na vysoké úrovni pokračovalo také na [Slovensku](#), kde bylo několik bývalých vysoce postavených úředníků obviněno z trestných činů úplatkářství, a v [Rakousku](#), kde se státní zástupci nadále střetávají s velkým zájmem o jednotlivé případy. Navzdory strukturálním problémům a problémům se zdroji bylo ve [Francii](#) dosaženo výsledků při trestním stíhání a sankcionování trestných činů korupce na vysoké úrovni. [Rumunsko](#) si i nadále udržuje pozitivní výsledky v boji proti korupci, včetně případů na vysoké úrovni.

V ostatních členských státech je třeba dosáhnout dobrých výsledků ve vyšetřování a trestním stíhání případů korupce na vysoké úrovni, které vedou k odrazujícím sankcím v podobě pravomocných rozsudků. V [Bulharsku](#) stále chybí kvalitní výsledky v oblasti pravomocných odsouzení v případech korupce na vysoké úrovni. Na [Maltě](#) zahájil úřad generálního prokurátora v souvislosti s některými případy trestní řízení, přičemž přetrvávají problémy související s délkou vyšetřování případů korupce na vysoké úrovni a je třeba přijmout další opatření, aby byly vykázány kvalitní výsledky v oblasti pravomocných rozsudků. Ačkoli některé případy na vysoké úrovni dospěly v [Maďarsku](#) až do fáze obžaloby a odsouzení, vážným problémem zůstávají nedostatečné výsledky v oblasti vyšetřování obvinění z korupce týkajících se vysoce postavených úředníků a jejich nejbližšího okolí. Maďarský plán pro oživení a odolnost zahrnuje závazky zaměřené na zlepšení trestního stíhání v případech korupce. V [Řecku](#) bylo sice dosaženo určitého pokroku v míře stíhání a odsouzení za úplatkářské trestné činy, ale relativně vysoký počet osvobozujících a podmíněných trestů může vyvolat pochybnosti o odstrašujícím účinku „reakce trestního soudnictví“. Ve [Slovinsku](#) zůstávají trestní vyšetřování, obžaloby a rozsudky v korupčních kauzách omezené, a to i v případech korupce na vysoké úrovni⁵¹.

Posílení opatření pro předcházení korupci a podpora integrity ve veřejném životě

Politický a institucionální systém založený na integritě, transparentnosti a odpovědnosti ve veřejném životě je nejlepší zárukou proti korupci. Proto se účinné protikorupční přístupy často opírají o opatření ke zvýšení transparentnosti, etiky a integrity a o regulaci oblastí, jako je střet zájmů, lobbying a efekt otáčivých dveří⁵².

Ke střetu zájmů dochází v případě, že má veřejný činitel soukromý nebo profesní zájem, který by mohl narušit nestranný a objektivní výkon jeho povinností⁵³. Většina členských států zavedla opatření, která se vztahují na širokou škálu volených a jmenovaných veřejných činitelů, aby takovým střetům zájmů zabránila. V [Nizozemsku](#) přijala vláda ucelenou politiku, pokud jde o bezúhonnost ve veřejných funkcích, která se vztahuje na státní zaměstnance a osoby zastávající politické funkce. [Litva](#) rovněž přijala další opatření k provádění stávajících pravidel integrity. V [Česku](#) probíhá prostřednictvím parlamentu legislativní revize systému hlášení střetu zájmů.

⁵⁰ Jak uvádí zpráva o právním státu z roku 2020, kvůli nedostatku jednotných, aktuálních a konsolidovaných statistických údajů ze všech členských států je obtížné sledovat srovnatelný úspěch vyšetřování a stíhání trestných činů korupce. Hodnocení vychází z údajů poskytnutých členskými státy.

⁵¹ Doporučení se týká BG, EL, HU, MT a SI.

⁵² JOIN(2023) 12 final, s. 4.

⁵³ Ke střetu zájmů dochází v případě, že má veřejný činitel soukromý nebo profesní zájem, který by mohl narušit nestranný a objektivní výkon jeho povinností. Viz Rada Evropy, doporučení Rec(2000)10 o kodexech chování veřejných činitelů.

V ostatních členských státech přetrvávají problémy. V [Itálii](#), kde neexistují žádná komplexní pravidla pro střet zájmů, se v parlamentu projednává návrh nové legislativy. Pravidla pro střet zájmů a neslučitelnost funkcí ve [Slovinsku](#) ukazují na určité nedostatky v monitorování, zejména na úrovni obcí.

Na vysoce postavené vládní úředníky a poslance se často vztahují zvláštní pravidla integrity. Mnoho členských států zavedlo kodexy chování a pravidla předcházení střetu zájmů a neslučitelnosti s jinými činnostmi. Je důležité, aby praktické uplatňování těchto pravidel podléhalo pravidelnému ověřování a hodnocení. Některé členské státy již v této oblasti podnikly kroky, mimo jiné s ohledem na doporučení z roku 2022. V [Estonsku](#) byly zavedeny nové postupy, které mají zajistit účinnější provádění pokynů o střetu zájmů ministrů a jejich politických poradců, ačkoli stále chybí mechanismy pro jejich prosazování. V [Belgii](#) má být kodex chování pro federální veřejné činitele rozšířen na všechny členy soukromých kanceláří ministrů a byl zaveden kodex chování pro ministry, který obsahuje pokyny týkající se střetu zájmů, efektu otáčivých dveří a darů a výhod. V [Chorvatsku](#) byly přijaty kodexy chování pro poslance parlamentu a téměř všechny místní a regionální správní orgány se jimi řídí. [Nizozemsko](#) přijalo kodex chování pro ministry a státní tajemníky.

Ve [Finsku](#) se kodex chování vztahuje na státní úředníky a osoby pověřené nejvyššími výkonnými funkcemi, ale ministři jsou z něj stále vyloučeni. V [Bulharsku](#) přetrvávají závažné mezery u opatření v oblasti integrity pro funkce nejvyšší úrovně. V [Portugalsku](#) přetrvávají obavy ohledně uplatňování a sledování pravidel týkajících se střetu zájmů pro vysoce postavené úředníky v parlamentu a ve vládě. Ve [Španělsku](#) dosud nejsou odpovídajícím způsobem zavedena pravidla týkající se střetu zájmů pro nejvyšší výkonné úředníky. Zdá se, že ne všichni poslanci ve [Francii](#) ohlašují své zájmy v souladu s platnými pravidly v oblasti bezúhonnosti⁵⁴.

Zajištění transparentního lobbingu a regulace efektu otáčivých dveří

Aby bylo lobbování legitimním aktem politického zapojení⁵⁵, musí být doprovázeno přísnými požadavky na transparentnost a integritu, má-li být zajištěna odpovědnost a inkluзивita při rozhodování⁵⁶. Vývoj v těchto oblastech pokračoval i v roce 2023, kdy některé členské státy revidovaly svá pravidla pro transparentnost lobbingu v souladu s doporučeními z roku 2022. V [Lotyšsku](#) byl přijat nový zákon o lobbingu, který stanoví vytvoření registru lobbistů. V [Estonsku](#) orgány pokračují v úsilí o účinné provádění pokynů týkajících se lobbingu. [Kypr](#) přijal prováděcí nařízení o lobbingu, které upřesňuje postup při oznamování, zaznamenávání a zveřejňování lobbistických činností. V [Litvě](#) přinesla současná pravidla pro lobbing pozitivní výsledky, pokud jde o předložená prohlášení. V [Belgii](#), [Česku](#), [Chorvatsku](#), [Španělsku](#), [Irsku](#) a [Portugalsku](#) probíhají diskuse o nové legislativě týkající se lobbingu. Specializovaná regulace lobbingu stále chybí na [Slovensku](#) a stávající právní úprava by mohla být zlepšena v [Rakousku](#), [Německu](#), ve [Francii](#), v [Lucembursku](#), [Nizozemsku](#), [Polsku](#), [Rumunsku](#) a [Maďarsku](#)⁵⁷.

V mnoha členských státech se stále více věnuje pozornost regulaci a prosazování pravidel týkajících se efektu otáčivých dveří mezi veřejnými a soukromými funkcemi, a to i s cílem zabránit zahraničnímu vměšování. Ve [Švédsku](#) probíhá hodnocení pravidel chování po skončení pracovního poměru pro nejvyšší výkonné funkce ve vládě. Ve [Finsku](#) a v [Nizozemsku](#)

⁵⁴ Doporučení se týkají BE, BG, CZ, EE, IT, SK a FI.

⁵⁵ OECD (2021) Lobbying in the 21st century (Lobbování v 21. století).

⁵⁶ OECD (2010), Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (Doporučení Rady k zásadám pro transparentnost a integritu v lobbování); normy Rady Evropy týkající se transparentnosti lobbování, doporučení CM/Rec(2017)2.

⁵⁷ Doporučení se týkají BE, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, RO a SK.

probíhají diskuse o zavedení nebo revizi stávajících pravidel týkajících se efektu otáčivých dveří. V ostatních členských státech byl pokrok pomalejší. V [Maďarsku](#) jsou omezení po skončení pracovního poměru a doby na rozmyšlenou roztržštěné a vztahují se pouze na malou skupinu veřejných činitelů, ale plánuje se vypracovat další pokyny týkající se omezení po skončení pracovního poměru. V [Dánsku](#) nebyly podniknuty žádné kroky k zavedení pravidel pro ministry⁵⁸.

Majetková přiznání a prohlášení o zájmech

Majetková přiznání a prohlášení o zájmech veřejných činitelů podporují transparentnost a odpovědnost veřejného sektoru a jsou důležitým nástrojem podpory integrity a prevence korupce. Ve většině členských států existují pravidla, která zajišťují, aby se na úředníky veřejné správy vztahovala povinnost zveřejňovat majetková přiznání a prohlášení o zájmech. Existují však velké rozdíly v oblasti působnosti, transparentnosti a přístupnosti zveřejněných informací, jakož i v úrovni a účinnosti ověřovacích a donucovacích opatření.

V několika členských státech došlo v roce 2023 k reformám, které se zabývají otázkami obsaženými v doporučeních z roku 2022. V [Česku](#) byl revidován systém majetkových přiznání, který byl uveden do souladu s rozhodnutím Ústavního soudu, a majetková přiznání jsou opět veřejně dostupná, i když na vyžádání. V [Řecku](#) vstoupil v platnost nový zákon o posílení systému a postupu ověřování. [Lotyšsko](#) a [Rumunsko](#) pokračují v úspěšném zavádění elektronického systému pro majetková přiznání.

V některých jiných členských státech je tempo reformy pomalejší a problémy přetrvávají. V [Portugalsku](#) zůstává i nadále opožděno zahájení činnosti nového subjektu, který bude mít na starosti monitorování a ověřování majetkových přiznání. Na [Slovensku](#) dosud nebyl zřízen orgán, který by dohlížel na většinu majetkových přiznání a zabýval se střetem zájmů, porušováním etických kodexů a lobbingem. V [Belgii](#) přetrvávají nedostatky, pokud jde o ověřování a transparentnost majetkových přiznání, neboť tato přiznání jsou přístupná pouze v souvislosti s trestním vyšetřováním. V [Dánsku](#) nebylo dosaženo žádného pokroku v oblasti majetkových přiznání osob pověřených výkonem nejvyšších výkonných funkcí a i nadále zde není zaveden systém ověřování a monitorování z hlediska rizik pro integritu. V [Polsku](#) stále chybí jednotný centralizovaný systém pro podávání a sledování majetkových přiznání a úroveň digitalizace majetkových přiznání politiků je stále nízká. V [Rakousku](#) byla vytvořena pracovní skupina, která se zabývá pravidly pro zveřejňování majetku a zájmů poslanců, ale zatím nebyly zaznamenány žádné konkrétní výsledky. Podobně na [Kypru](#) zůstává systém majetkových přiznání neúplný, neboť příslušný zákon je stále v parlamentu. V [Irsku](#) byly podniknuty určité kroky k posílení pravidel týkajících se zveřejňování majetku⁵⁹.

Ochrana oznamovatelů

Ochrana oznamovatelů hraje zásadní roli při odhalování korupce a její prevenci. Provedení směrnice EU o ochraně oznamovatelů⁶⁰ vedlo v mnoha členských státech k revizi nebo vytvoření nových právních předpisů, jak bylo uvedeno v loňské zprávě. Od července 2022 byly

⁵⁸ Doporučení se týkají BE, CZ, DK, DE, HU, NL, a SE [...].

⁵⁹ Doporučení se týkají DK, IE, ES, CY, HU, AT, PL, PT a SK.

⁶⁰ Směrnice (EU) 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (Úř. věst. L 305, 26.11.2019).

přijaty a/nebo vstoupily v platnost zákony, které směrnici provádějí nebo jinak posilují ochranu oznamovatelů⁶¹.

V praxi však stále existují velké překážky pro oznamování případů korupce, neboť méně než polovina Evropanů (45 %) ví, kde lze případ korupce oznámit, a 30 % Evropanů se domnívá, že případy korupce se neoznamují, protože by oznámení nemělo smysl, neboť by odpovědné osoby nebyly potrestány⁶². Legislativní kroky jsou doplněny dalším úsilím o provádění nových zákonů a povzbuzení oznamovatelů k využívání nových kanálů pro podávání oznámení. [Slovenský](#) Úřad pro ochranu oznamovatelů investuje do osvětových kampaní, aby řešil přetrvávající nízkou úroveň oznamování. Na [Kypru](#) dosud nebyly obdrženy žádné stížnosti týkající se na whistleblowingu, a proto byla zahájena osvětová opatření. [Dánsko](#) a [Malta](#) vypracovaly nové pokyny a informační nástroje.

Řešení vysoce rizikových oblastí

Žádné odvětví ani oblast činnosti nejsou bezpečné před riziky korupce, ale společné vysoce rizikové oblasti si zaslouží zvláštní pozornost – obvykle ty, které se týkají správy významných veřejných prostředků nebo přístupu k povolením či kritickým službám. Odvětví jako zdravotnictví, stavebnictví nebo územní plánování jsou proto zranitelná a veřejné investice musí zohledňovat nová rizika spojená s korupcí. Oblasti s rizikem závažné trestné činnosti, jako jsou přístavy, které jsou tlakovými body pro skupiny organizovaného zločinu obchodující s drogami, je rovněž třeba neustále monitorovat. Další rizikové oblasti se týkají financování politických stran a režimů občanství a pobytu pro investory⁶³.

Financování politických stran je z hlediska korupce významnou rizikovou oblastí, na kterou upozorňuje řada doporučení z roku 2022, a několik členských států přijalo nebo zvažuje reformy ke zvýšení transparentnosti a dohledu. V [Rakousku](#) byla dokončena významná reforma rámce financování politických stran, která posílila úlohu Účetního dvora. V [Nizozemsku](#) vstoupila v platnost revidovaná pravidla pro financování politických stran, která zakazují zahraniční dary a zvyšují transparentnost a oznamovací povinnosti, přičemž další legislativní reformy probíhají. V [Belgii](#) se o reformě financování politických stran nadále intenzivně diskutuje, i když zatím bez konkrétních výsledků. V [Polsku](#) vstoupila v platnost nová opatření, která zvyšují transparentnost financování politických stran, přestože přetrvávají obavy ohledně darů stranám a volebních kampaní. Ve [Španělsku](#) zůstává zákon upravující financování politických stran i přes formální žádost Účetního dvora nezměněn. V [Česku](#) byly podniknuty určité kroky k reformě rámce financování politických stran. V [Dánsku](#) byl přijat nový zákon o veřejném financování politických stran a byla zahájena diskuse o legislativní iniciativě týkající se soukromého financování politických stran.

V ostatních členských státech přetrvávají problémy. V [Itálii](#) se praxe poskytování darů prostřednictvím politických nadací a sdružení nezměnila, ačkoli v parlamentu začala diskuse o návrhu zákona. Ověřování financování politických stran ve [Slovinsku](#) není systematické a Účetní dvůr uvažuje o způsobech, jak zlepšit účinnost auditů politických stran. V [Německu](#) je stále nedořešena řada reforem stanovených ve vládní koaliční dohodě, včetně revize pravidel financování politických stran⁶⁴.

⁶¹ Bulharsko, Česko, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Maďarsko, Německo, Nizozemsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovinsko, Španělsko. Komise v současné době posuzuje soulad oznámených prováděcích opatření se směrnicí (EU) 2019/1937.

⁶² Zvláštní [průzkum Eurobarometr 534](#) o postoji občanů ke korupci v EU (2023).

⁶³ Společné sdělení o boji proti korupci, JOIN(2023) 12 final, Brusel, 3.5.2023, s. 7.

⁶⁴ Doporučení se týká IT.

Režimy občanství a pobytu pro investory představují rizika korupce. Vyvolávají rovněž obavy týkající se bezpečnosti, praní špinavých peněz a daňových úniků⁶⁵, jakož i využívání těchto systémů k zamezení vydávání, obcházení sankcí a legalizaci výnosů z nedovolené činnosti. Tyto systémy mohou rovněž podporovat podplácení veřejných činitelů a soukromých zprostředkovatelů. Komise se navíc domnívá, že udělování občanství EU výměnou za předem stanovené platby nebo investice bez skutečné vazby na příslušný členský stát narušuje podstatu občanství EU a je v rozporu s právem EU, a podnikla kroky k zajištění, aby byly všechny režimy občanství pro investory v EU zrušeny⁶⁶. [Bulharsko](#) zahájilo proces odebrání bulharského občanství, které bylo dříve uděleno v rámci (nyní již zrušeného) režimu občanství pro investory, neboť investoři nedodržují vnitrostátní právní rámec. [Kypr](#) přestal v praxi uplatňovat svůj režim občanství pro investory, ačkoli právní rámec tohoto režimu zůstává v platnosti. [Malta](#) nadále provozuje svůj režim, i když přestala naturalizovat ruské a běloruské investory⁶⁷. [Kypr](#) i [Malta](#) rovněž odňaly státní občanství investorům, kteří byli dříve naturalizováni v rámci jejich režimů pobytu pro investory, čímž provedly doporučení Komise o režimech pobytu pro investory vydané v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu v plném rozsahu⁶⁸. Režimy pobytu pro investory jsou i nadále velmi náchylné k rizikům spojeným s korupcí a stále vyžadují pečlivé prověřování rizik. Ve zprávě Komise z roku 2019 o režimech občanství a pobytu pro investory bylo zjištěno, že devatenáct členských států má režim pobytu pro investory⁶⁹. Některé členské státy v nedávné době ukončily své režimy nebo je právě ukončují⁷⁰ a v dalších členských státech probíhají práce na posouzení konkrétních rizik a/nebo přijetí zmírňujících opatření⁷¹.

V mnoha členských státech zůstávají hlavními oblastmi s vysokým rizikem korupce *veřejné zakázky a zdravotnictví*. Dalšími oblastmi, které byly označeny za rizikové z hlediska korupce, jsou ochrana životního prostředí, ochrana kulturního dědictví a energetika. Je třeba dále pracovat na zmapování společných vysoce rizikových oblastí, neboť korupční aktivity se neustále vyvíjejí a přizpůsobují novým příležitostem. Komise se zavázala, že bude v tomto ohledu spolupracovat s členskými státy. Jedním z prvních úkolů nové sítě EU pro boj proti korupci, kterou Komise zřídí, bude do roku 2024 zmapovat společné rizikové oblasti⁷². Některé členské státy se snaží zmírnit korupční rizika v konkrétních oblastech, zejména v souvislosti s veřejnými zakázkami. Z bleskového průzkumu Eurobarometr o postoji podniků ke korupci v EU vyplývá, že 26 % podniků v EU se domnívá, že jim korupce v posledních třech letech v praxi zabránila vyhrát veřejnou soutěž nebo veřejnou zakázku⁷³. [Finsko](#) pořádá cílenou odbornou přípravu k řešení rizik při zadávání veřejných zakázek. Ve [Slovinsku](#) pokračovalo úsilí o zvýšení transparentnosti prostřednictvím modernizace registru veřejných zakázek tak,

⁶⁵ Zpráva Komise „Režimy občanství pro investory a režimy pobytu pro investory v Evropské unii“ přijatá dne 23. ledna 2019, COM(2019) 12.

⁶⁶ Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti týkající se režimů provozovaných Kypru a Maltou.

⁶⁷ Komise dne 21. března 2023 odkázala Maltu na Soudní dvůr Evropské unie (věc C-181/23 dosud nerozhodnuta).

⁶⁸ Doporučení v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu, které se týkají režimů občanství pro investory a režimů pobytu pro investory, přijaté dne 28. března 2022, C(2022) 2028.

⁶⁹ Režimy pobytu za investice používalo celkem devatenáct členských států: Bulharsko, Česko, Estonsko, Irsko, Řecko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko a Slovensko.

⁷⁰ Irsko, Portugalsko a Nizozemsko.

⁷¹ Španělsko a Litva.

⁷² Tuto práci povede Komise v úzké spolupráci s členskými státy. To bude důležitým prvkem při přípravě budoucích iniciativ v oblasti boje proti korupci. Viz společné sdělení o boji proti korupci, JOIN(2023) 12.

⁷³ Bleskový [průzkum Eurobarometr 524](#) o postoji podniků ke korupci v EU (2023).

aby obsahoval podrobnější informace o celém životním cyklu veřejných zakázek. V [Litvě](#) se dokončuje spuštění nového systému elektronického zadávání veřejných zakázek se záměrem vytvořit propojení s dalšími státními registry pro snadnější používání.

2.3 Pluralita a svoboda sdělovacích prostředků

Svobodné a pluralitní mediální prostředí je klíčové pro zajištění právního státu, neboť nezávislé a svobodné sdělovací prostředky při plnění své role hlídacích psů demokracie volají moc a instituce k odpovědnosti. Politický a státní nátlak nebo kontrola nad sdělovacími prostředky narušuje svobodu sdělovacích prostředků, jakož i svobodu vyhledávat, získávat a šířit informace. Vysoce koncentrovaný trh, na němž dominuje pouze několik subjektů, může rovněž narušit pluralitu sdělovacích prostředků, zejména pokud chybí silné záruky redakční nezávislosti. V EU mají členské státy povinnost zajistit příznivé prostředí pro novináře, chránit jejich bezpečnost a prosazovat pluralitu a svobodu sdělovacích prostředků.

Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků⁷⁴ posuzuje rizika pro svobodu a pluralitu sdělovacích prostředků ve všech členských státech a zaměřuje se na čtyři oblasti – základní ochranu svobody sdělovacích prostředků, pluralitu trhu, politickou nezávislost a sociální začlenění sdělovacích prostředků. Nejnovější výsledky nástroje pro sledování (MPM 2023) ukazují, že od poslední zprávy MPM nedošlo v těchto oblastech k žádným významným změnám, ačkoli v rámci těchto obecných oblastí existují určité odchylky u konkrétních ukazatelů. Ukazatele týkající se novinářské profese a ochrany novinářů a ukazatele týkající se přístupu k informacím zůstávají celkově beze změny a v obou případech dosahují stejného středního stupně rizika. U ukazatele týkajícího se transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků došlo k dalšímu zlepšení, a to i díky provádění právních předpisů EU v několika členských státech. Koncentrace zpravodajských sdělovacích prostředků⁷⁵ v celé EU i nadále vykazuje vysokou míru rizika, přičemž oblast politické nezávislosti zůstává i nadále v podstatě beze změny s rizikem na střední úrovni. Podle letošního celkového žebříčku je pluralita sdělovacích prostředků „vysoce ohrožena“ v pěti členských státech a „velmi ohrožena“ ve čtyřech členských státech⁷⁶.

Posílení nezávislého fungování regulačních orgánů pro sdělovací prostředky

Funkční a účinná nezávislost regulačních orgánů pro sdělovací prostředky je zásadní pro zachování plurality sdělovacích prostředků. Regulační orgány pro sdělovací prostředky rovněž potřebují dostatečné zdroje a musí být schopny vykonávat své pravomoci nestranně a transparentně. Ve všech členských státech jsou zavedeny právní předpisy, které stanoví pravomoci a nezávislost regulačních orgánů pro sdělovací prostředky, neboť směrnice o audiovizuálních mediálních službách (AVMSD) obsahuje jasný seznam požadavků, které musí členské státy zajistit, pokud jde o jejich regulační orgány pro sdělovací prostředky: nezávislost

⁷⁴ Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků je důležitým zdrojem informací pro zprávy Komise o právním státu. Je vědeckým komplexním nástrojem, který dokumentuje zdraví mediálních rámců a podrobně popisuje hrozby ohrožující pluralitu a svobodu sdělovacích prostředků v členských státech a v některých kandidátských zemích. Je spolufinancován EU a od období 2013–14 jej pravidelně a nezávisle provádí Centrum pro pluralitu a svobodu sdělovacích prostředků. Komise použila i další zdroje, jako je světový index svobody tisku organizace Reportéři bez hranic a platforma Rady Evropy pro podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinářů, na které se odkazuje v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím.

⁷⁵ Tento ukazatel byl v MPM 2023 přejmenován na „Pluralitu poskytovatelů mediálních služeb“.

⁷⁶ Ve stoupajícím pořadí podle rizika jsou Chorvatsko, Kypr, Řecko, Slovinsko a Malta považovány za „vysoce rizikové“, zatímco Bulharsko, Polsko, Rumunsko a Maďarsko za „velmi rizikové“ země. Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků vyzývá k opatrnosti při porovnávání svých žebříčků s žebříčky zveřejňovanými jinými indexy (např. World Press Freedom Index Reportérů bez hranic), a to vzhledem k rozdílným metodikám, ukazatelům a rozsahu.

na vládě, nestrannost, transparentnost, odpovědnost, odpovídající zdroje, postupy jmenování a odvolávání a účinné odvolací mechanismy⁷⁷. Komise v současné době podrobně posuzuje provádění směrnice o audiovizuálních mediálních službách v členských státech, a to i v souvislosti s nezávislostí regulačních orgánů pro sdělovací prostředky.

Od vydání zprávy o právním státu v roce 2022 [Česko](#), [Litva](#) a [Irsko](#) následovaly ostatní členské státy a přijaly ustanovení, která zvyšují nezávislost orgánů pro sdělovací prostředky nebo rozšiřují jejich pravomoci na nové oblasti. V [Estonsku](#), ve [Španělsku](#) a [Švédsku](#) probíhá nebo se připravuje proces restrukturalizace.

V několika členských státech přetrvávají obavy ohledně účinnosti nebo funkční nezávislosti regulačních orgánů v praxi. Některé z těchto obav se týkají nedostatečných záruk proti nepatřičnému politickému vlivu na proces jmenování nebo na fungování regulačních orgánů, jako je tomu v [Maďarsku](#), ve [Slovinsku](#) v [Polsku](#). V [Řecku](#) a [Rumunsku](#) zdroje stále nepostačují k tomu, aby orgány mohly zcela plnit své úkoly⁷⁸.

Zvýšení transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků

Vlastnictví sdělovacích prostředků může vést k přímé nebo nepřímé kontrole nebo významnému vlivu na redakční rozhodnutí a poskytovaný zpravodajský obsah. Transparentnost vlastnictví sdělovacích prostředků proto umožňuje uživatelům činit informovanější rozhodnutí. Evropské normy⁷⁹ vyzývají členské státy, aby v této oblasti přijaly zvláštní opatření⁸⁰. Od poslední zprávy byly v [Řecku](#), [Lucembursku](#) a [Švédsku](#) přijaty nové právní předpisy, které zvyšují transparentnost vlastnictví sdělovacích prostředků nebo zlepšují veřejnou dostupnost informací o vlastnictví sdělovacích prostředků, a na [Kypru](#) byly tyto předpisy zlepšeny. V [Bulharsku](#) pokračovaly úvahy s cílem zajistit účinnější prosazování povinností týkajících se vlastnictví sdělovacích prostředků. V návaznosti na doporučení zprávy z roku 2022 získal regulační orgán pro sdělovací prostředky v [Česku](#) dodatečná práva na přístup k údajům o vlastnictví sdělovacích prostředků, které má k dispozici ministerstvo spravedlnosti, ale právní předpisy, které by vyjasnily definici vlastnictví, stále nejsou přijaty. Diskuse o revizi pravidel týkajících se transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků byly zahájeny ve [Francii](#), kde byly vyjádřeny obavy ohledně transparentnosti, pokud jde o složité vlastnické struktury⁸¹.

Ochrana médií před politickým tlakem a vlivem

Nepřiměřený politický tlak a politický vliv na média, zejména ze strany státních orgánů a vládnoucích stran, podkopává nezávislost médií, a může mít tedy negativní dopad na právní stát. V tomto ohledu jsou obzvláště důležitá transparentní pravidla pro spravedlivé přidělování státem zadávané reklamy a silné záruky, které zabrání politizaci veřejnoprávních médií.

Státem zadávaná reklama zahrnuje veškeré použití státního rozpočtu na všech úrovních nebo státem vlastněných společnostech pro účely propagace a kampaní. Je důležité, aby bylo zadávání reklamy transparentní a probíhalo podle spravedlivých kritérií, aby se předešlo riziku, že státem

⁷⁷ Směrnice (EU) 2018/1808 ze dne 14. listopadu 2018.

⁷⁸ Doporučení se týká HU.

⁷⁹ Doporučení CM/Rec(2018)11 Výboru ministrů členským státům o pluralitě sdělovacích prostředků a transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků.

⁸⁰ Příslušná ustanovení obsahují také právní předpisy EU: směrnice 2010/13/EU ze dne 10. března 2010, ve znění směrnice 2018/1808 ze dne 14. listopadu 2018; obecné (nikoliv odvětvové) povinnosti týkající se transparentnosti skutečného vlastnictví ve směrnici o boji proti praní špinavých peněz (směrnice 2018/843 ze dne 30. května 2018 a směrnice 2015/849 ze dne 20. května 2015); ustanovení o transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků jsou rovněž obsažena v [Evropském aktu o svobodě sdělovacích prostředků – návrhu nařízení a doporučení](#).

⁸¹ Doporučení se týkají CZ a FR.

zadávaná reklama bude využívána jako prostředek politického ovlivňování a získávání finančních prostředků ve prospěch určitých sdělovacích prostředků. V několika členských státech došlo k vývoji v souladu s doporučeními ze zprávy z roku 2022, ale problémy i nadále přetrvávají. V [Rakousku](#) parlament přijal zákon, který zlepšuje transparentnost státem zadávané reklamy, přičemž spravedlnost jejího zadávání zůstává i nadále neřešena. V [Bulharsku](#) byla zřízena skupina odborníků, která se touto otázkou zabývala, neboť nedostatek jasného rámce pro zajištění transparentnosti při zadávání státem zadávané reklamy stále vyvolává obavy. V [Litvě](#) nový zákon ukládá veřejným institucím a orgánům povinnost zveřejňovat online informace o finančních prostředcích, které vyčlenily na státem zadávanou reklamu.

V ostatních členských státech je třeba přijmout opatření ke zvýšení transparentnosti a spravedlnosti státem zadávané reklamy. V [Maďarsku](#) nebyla přijata ani plánována žádná opatření, která by regulovala, a tím i zvýšila spravedlnost směřování značného objemu státem zadávané reklamy do sdělovacích prostředků. V [Chorvatsku](#) nebyly od poslední legislativní reformy v roce 2021 podniknuty žádné další kroky k dalšímu posílení rámce pro zadávací řízení pro státem zadávanou reklamu v místních a regionálních médiích⁸².

Regulační rámec a záruky, které zajišťují *nezávislé řízení a redakční nezávislost veřejnoprávních médií*, jsou klíčem k tomu, aby se zabránilo politickým zásahům. Financování vysílacích organizací za účelem plnění této veřejné služby je v kompetenci každého členského státu, pokud jsou dodržována pravidla EU pro obchod a hospodářskou soutěž⁸³. Všechny členské státy se však dohodly na souboru evropských norem a hlavních zásad týkajících se nezávislosti, regulačního a politického rámce, financování, jmenování, odpovědnosti, řízení, transparentnosti a otevřenosti v této oblasti⁸⁴.

V několika členských státech probíhají reformy zaměřené na posílení nezávislosti vnitrostátních veřejnoprávních vysílacích organizací. V [Lucembursku](#) byla legislativně zakotvena nová veřejnoprávní rozhlasová stanice, čímž došlo k posílení její nezávislosti, vyjasnění jejího poslání a poskytnutí stabilního finančního rámce. Ve [Slovinsku](#) byl přijat nový zákon, který reformoval strukturu řízení veřejnoprávních médií a zavedl záruky jejich nezávislosti. V [Německu](#) byly schváleny změny týkající se působnosti veřejnoprávních vysílacích organizací a připravují se další změny s cílem zlepšit dodržování předpisů a kontrolní mechanismy. [Estonsko](#) navýšilo prostředky přidělované veřejnoprávním sdělovacím prostředkům. Na [Slovensku](#) se zlepšilo nezávislé řízení veřejnoprávních médií, ale jejich udržitelné financování zůstává i nadále problémem. V [Česku](#) se očekává, že nově přijatý právní předpis posílí nezávislost dozorčích orgánů veřejnoprávních sdělovacích prostředků. O reformách se diskutuje na [Kypru](#), v [Irsku](#) a ve [Švédsku](#). V [Rumunsku](#), na [Maltě](#), v [Polsku](#) a v [Maďarsku](#) však nebyla přijata žádná opatření ke zlepšení nezávislého řízení a redakční nezávislosti veřejnoprávních sdělovacích prostředků⁸⁵.

Přístup k informacím

Právo na přístup k informacím veřejných orgánů je jedním z hlavních nástrojů transparentnosti a odpovědnosti, které mají občanská společnost a občané k dispozici, a je pro novináře naprosto nezbytné k tomu, aby mohli vykonávat svou práci. Zpráva z roku 2022 obsahovala v této oblasti řadu doporučení. Od zveřejnění zprávy několik členských států navrhlo nebo zavedlo právní předpisy nebo zavedlo postupy, které by měly usnadnit právo na přístup k veřejným

⁸² Doporučení se týkají BG, HR, CY, HU a AT.

⁸³ Protokol (č. 29) o systému veřejnoprávního vysílání v členských státech, připojený ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie.

⁸⁴ Doporučení Rady Evropy CM/Rec(2012)1 o správě veřejnoprávních sdělovacích prostředků.

⁸⁵ Doporučení se týkají CZ, CY, HU, MT, PL, RO a SK.

informacím nebo které objasňují jeden či více aspektů tohoto práva. V [Česku](#) byly provedeny změny zákona upravujícího přístup k informacím v držení orgánů veřejné moci. V [Litvě](#) byla přijata opatření ke zlepšení přístupu novinářů k informacím, které mají k dispozici veřejné orgány. Na [Slovensku](#) byl novelizován zákon o svobodném přístupu k informacím, který rozšířil seznam subjektů povinných poskytovat informace. Ve [Španělsku](#) vláda pracuje na návrhu zákona o přístupu k utajovaným informacím. V [Maďarsku](#) má nová reforma za cíl usnadnit přístup k veřejným informacím, a to i tím, že poplatky budou vybírány pouze výjimečně. [Lucembursko](#) podniklo kroky ke snížení prodlev při vyřizování žádostí novinářů o zpřístupnění úředních dokumentů, ačkoli pro novináře zatím neexistuje jasná možnost zrychleného vyřízení. V [Chorvatsku](#) byly revidovány právní předpisy týkající se obecného přístupu k informacím a veřejným dokumentům, ačkoli v některých případech i nadále v praxi dochází k problémům se zpožděním. V [Německu](#) byly zahájeny interní přípravy na následná opatření v návaznosti na plán stanovit v právních předpisech právo tisku na informace, pokud jde o spolkové orgány.

Problémy, na které upozornila loňská zpráva, zůstávají v některých členských státech neřešeny. Na [Maltě](#), kde se občané a sdělovací prostředky i nadále potýkají s překážkami při podávání žádostí o přístup k informacím, stále probíhá přezkum zákona o svobodném přístupu k informacím. V [Rakousku](#) sice pokračovaly konzultace, ale nedošlo k žádnému pokroku, pokud jde o plánované změny právních předpisů o svobodném přístupu k informacím. Ve [Finsku](#) byl předložen návrh na reformu zákona, který vyjasňuje výjimky z přístupu k dokumentům v trestním řízení, ale tento návrh zatím nebyl přijat jako zákon⁸⁶.

Zlepšení bezpečnosti a ochrany novinářů a řešení právních hrozeb a zneužívání soudních řízení proti účasti veřejnosti

Hrozby týkající se fyzické bezpečnosti, útoky na internetu, pomlouvačné kampaně, právní hrozby a cenzura ohrožují bezpečnost novinářů, ačkoli v roce 2022 platforma Rady Evropy zaregistrovala oproti roku 2021 nárůst (25 %) upozornění v členských státech EU⁸⁷. Doporučení Komise z roku 2021 o bezpečnosti novinářů⁸⁸ zahrnuje opatření týkající se: účinného a nestranného vyšetřování a stíhání trestných činů; nezávislých mechanismů reakce a podpory; vstupu na určitá místa a přístupu k informacím; bezpečnosti v průběhu demonstrací; školení a bezpečnosti na internetu a posílení digitálních dovedností. Očekává se, že členské státy v nadcházejících měsících podají zprávu o opatřeních přijatých k provedení tohoto doporučení⁸⁹.

Několik členských států přijalo opatření ke zvýšení bezpečnosti novinářů v souladu s doporučeními zprávy z roku 2022. V [Řecku](#) byla zřízena specializovaná pracovní skupina, jejíž činnost zahrnuje zřízení střediska pro sledování hrozeb a útoků na novináře a specializovaného mezinárodního školicího střediska pro bezpečnost novinářů a pracovníků médií. V [Belgii](#) byla zavedena opatření, jako je školení pro novináře, právní pomoc ad hoc a jiná než právní pomoc a platforma pro hlášení útoků. Ve [Švédsku](#) vláda přijala opatření ke zvýšení trestněprávní ochrany novinářů, neboť byl zaznamenán rostoucí počet případů nenávisných projevů, výhrůžek a urážek. Ve [Finsku](#) byl novelizován trestní zákoník, aby byly řešeny online hrozby namířené proti novinářkám tím, že se zefektivní soudní příkazy proti pachatelům. V [Irsku](#) odborová organizace novinářů a další organizace sdělovacích prostředků založily „skupinu pro

⁸⁶ Doporučení se týkají BE, DK, DE, EE, ES, LU, MT, AT a FI.

⁸⁷ Upozornění registruje Platforma Rady Evropy pro podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinářů a Platforma pro mapování svobody sdělovacích prostředků (MFF). Mezi roky 2021 až 2022 Platforma pro mapování svobody sdělovacích prostředků zaregistrovala 10% nárůst upozornění v členských státech EU.

⁸⁸ Doporučení o bezpečnosti novinářů z roku 2021 (C(2021) 6650, 16. září 2021).

⁸⁹ Strukturovaný dialog na toto téma se má uskutečnit na evropském fóru zpravodajských médií v listopadu 2023.

spolupráci se sdělovacími prostředky“, která má s národní policií projednávat hrozby a násilí namířené proti novinářům a monitorovat jejich bezpečnost, a to se záměrem sloužit jako systém přímého hlášení policii. V řadě dalších členských států reformy stále probíhají.

Strategické žaloby proti účasti veřejnosti jsou zvláštní formou obtěžování využívanou vůči novinářům a obhájčům práv, kteří se podílejí na účasti veřejnosti v záležitostech veřejného zájmu. Je zapotřebí účinných ochranných opatření, která budou bránit tomu, aby takové obtěžování novináře umlčelo a vedlo k ochromení svobody sdělovacích prostředků a svobody projevu⁹⁰.

Jedním z nejčastějších důvodů, proč jsou na novináře podávány strategické žaloby proti účasti veřejnosti, je pomluva. V reakci na hrozbu strategických žalob proti účasti veřejnosti a na doporučení zprávy z roku 2022 plánuje několik členských států zavést zvláštní procesní záruky a/nebo revidovat své zákony postihující pomluvu. V [Litvě](#) byly přijaty právní předpisy, které umožňují včasné zamítnutí takových případů a revidují trestní odpovědnost za pomluvu. V [Itálii](#) byla zahájena práce na reformě ustanovení o pomluvě a ochraně profesního tajemství a novinářských zdrojů. Na [Slovensku](#) se v parlamentu projednává návrh zákona, jehož cílem je posílit ochranu novinářů, mimo jiné úpravou ustanovení trestního práva, která se týkají pomluvy. Ohlášené reformy na [Maltě](#) a v [Irsku](#) zatím nebyly provedeny⁹¹.

2.4 Další institucionální otázky týkající se brzd a protivah

Dobře fungující systém institucionálních brzd a protivah zajišťuje, že jeden státní orgán vykonávaná moc pod dohledem ostatních. Ačkoli se vnitrostátní podoby systému mohou v jednotlivých členských státech lišit s ohledem na jejich odlišné ústavní tradice, všechny musí být podřízeny takovému systému, který zajistí dodržování zásad právního státu a demokratických norem. Důležitou součástí systému brzd a protivah je silné postavení institucí a organizací, které vnášejí nezávislý hlas. Dne 1. června 2023 vstoupil v [Polsku](#) v platnost zákon, který zmocňuje správní výbor k posuzování a rozhodování o tom, zda by jednotlivci měli být až na deset let zbaveni práva zastávat veřejnou funkci spojenou s nakládáním s veřejnými prostředky, což vyvolává vážné obavy, že by mohl být využit k ovlivnění možnosti jednotlivců ucházet se o veřejné funkce. Jsou zvažovány změny⁹².

Inkluzivnost, kvalita a transparentnost tvorby právních předpisů a legislativního procesu

V návaznosti na trend zaznamenaný v předchozích vydáních zprávy o právním státu a na doporučení zprávy z roku 2022 pokračují v několika členských státech práce na zlepšení kvality legislativního procesu a zajištění odpovídajícího zapojení zúčastněných stran a občanské společnosti, přičemž bylo dosaženo pokroku. V [Estonsku](#) byla spuštěna nová digitální platforma, která má dále zlepšit proces přijímání zákonů a která obsahuje další funkce pro lepší zapojení zúčastněných stran. V [Lucembursku](#) byla přijata ústavní reforma, která zavádí možnost legislativních iniciativ ze strany občanů. V [Portugalsku](#) byla změněna pravidla pro posuzování dopadů s cílem dále zlepšit kvalitu právních předpisů a zvýšit transparentnost

⁹⁰ Doporučení Komise z roku 2022 o ochraně novinářů a obránců lidských práv, kteří se podílejí na účasti veřejnosti, před zjevně neopodstatněnými nebo zneužívajícími soudními řízeními (C(2022) 2428, 27. dubna 2022) obsahuje opatření týkající se příslušných rámců včetně pomluvy, školení, zvyšování informovanosti, podpůrných mechanismů, shromažďování údajů a monitorování. Očekává se, že do konce roku 2023 členské státy zašlou Komisi zprávu o provádění tohoto doporučení.

⁹¹ Doporučení se týkají HR, EL, IE, IT, MT, SI a SK.

⁹² Prohlášení Evropské komise ze dne 30. května 2023 o polském právním předpisu, kterým se zřizuje Státní výbor pro přezkum vlivu Ruska na vnitřní bezpečnost. Dne 2. června 2023 předložil prezident republiky novelu zákona, kterou projednává Senát.

legislativního postupu. V [Lotyšsku](#) byla prostřednictvím nového zákona o místní samosprávě přijata opatření ke zvýšení účasti občanské společnosti na rozhodování na místní úrovni. V [Rumunsku](#) mají nové nástroje za cíl zlepšit transparentnost a kvalitu rozhodování a právních předpisů. V [Dánsku](#) se vláda zavázala přijmout opatření v návaznosti na politickou dohodu o posílení parlamentní kontroly vlády.

Některé členské státy zavedly v této oblasti opatření, která jsou zatím v počáteční fázi nebo zatím nepřinesla očekávané výsledky. V [Maďarsku](#) se očekává, že změny pravidel pro veřejné konzultace zlepší legislativní proces, ale jejich praktický dopad je třeba ještě posoudit. Na [Kypru](#) má vytvoření elektronické platformy pro veřejné konzultace za cíl zvýšit dostupnost a transparentnost legislativního procesu, přičemž k zajištění účinné a včasné konzultace zúčastněných stran jsou zapotřebí další kroky. V [Bulharsku](#) přetrvávají obavy týkající se procesu tvorby právních předpisů v souvislosti s uplatňováním nových procesních pravidel v praxi.

Účast otevřená všem zúčastněným stranám, která je založena na formálních pravidlech, pomáhá zlepšit transparentnost legislativního postupu a kvalitu jeho výsledků. V řadě členských států jsou i nadále uváděny problémy související s nedostatkem formálních rámců pro konzultace se zúčastněnými stranami nebo s jejich nedostatečným uplatňováním v praxi. Na [Malte](#) chybí formalizovaný proces účasti veřejnosti na legislativním procesu, zatímco v [Řecku](#) není čas věnovaný veřejným konzultacím vždy dostačující. V dalších členských státech byly vyjádřeny obavy ohledně legislativních postupů. Ve [Španělsku](#) sice existují záruky zajišťující veřejnou konzultaci k právním návrhům připravovaným vládou, existují však obavy ohledně některých postupů v parlamentu, které mohou mít dopad na kvalitu právních předpisů. Na [Slovensku](#) zůstává problémem míra zapojení zúčastněných stran do procesu tvorby právních předpisů, zejména v souvislosti s využíváním zrychlených postupů a parlamentních návrhů. V [Polsku](#) přetrvává praxe přijímání zákonů prostřednictvím postupů, které vyžadují pouze omezené konzultace. Polsko se v rámci svého plánu pro oživení a odolnost zavázalo změnit jednací řád Sejmu, Senátu a Rady ministrů tak, aby se v procesu tvorby zákonů více využívaly veřejné konzultace a hodnocení dopadů. V [Rumunsku](#) je stále co zlepšovat, pokud jde o zajištění účinných veřejných konzultací, a vláda se zavázala tento proces zlepšit. V [Lucembursku](#) se legislativní proces nezlepšil, pokud jde o otevřenost veřejných konzultací⁹³.

Významný vývoj v oblasti brzd a protivah u nejvyšších a ústavních soudů

Ústavní soudnictví je v ústavní demokracii klíčovým prvkem systému brzd a protivah. Ústavní soudy hrají klíčovou roli při účinném uplatňování práva EU a při zajišťování integrity právního řádu EU. Tudíž i když jejich zřízení, složení a fungování spadá do pravomoci členských států, jsou členské státy při výkonu této pravomoci povinny dodržovat své povinnosti vyplývající z práva EU, a zejména hodnoty, na nichž je EU založena⁹⁴. V [Polsku](#) vedly vážné obavy týkající se Ústavního tribunálu Komisi k tomu, aby se obrátila na Soudní dvůr kvůli porušování práva EU ze strany Ústavního tribunálu a jeho judikatury⁹⁵.

Příslušný vývoj lze zaznamenat i v jiných členských státech. Od července 2023 má [Kypr](#) nový Nejvyšší ústavní soud, který má pravomoc posuzovat ústavnost zákonů v souvislosti s konkrétními případy, které mu byly předloženy. V [Portugalsku](#) a ve [Španělsku](#) byli se zpožděním jmenováni noví soudci příslušných ústavních soudů. V [Maďarsku](#) se již ústavní soud nemůže obrátit na orgány veřejné moci, ale stále může přezkoumávat konečná rozhodnutí obecných soudů.

⁹³ Doporučení se týkají EL, CY, LU, MT, PT, RO a SK

⁹⁴ Rozsudek SDEU ze dne 22. února 2022, *RS (Účinek rozhodnutí ústavního soudu)*, C-430/21, EU:C:2022:99, bod 38.

⁹⁵ Viz [tisková zpráva](#).

V některých členských státech přijaly ústavní soudy důležitá rozhodnutí týkající se organizace vnitrostátních soudních systémů. V [Litvě](#) Ústavní soud vyjasnil zásady týkající se odvolávání soudců vyšších soudů a potvrdil úlohu Soudní rady. V [Portugalsku](#) byl Ústavní soud vyzván, aby rozhodl o dopadu návrhu zákona o profesních sdruženích na nezávislost advokátů, který shledal slučitelným s ústavou.

Otázky právního státu související s vyhlášením výjimečného stavu

Vzhledem k tomu, že mimořádná opatření přijatá v souvislosti s pandemií COVID-19 byla postupně rušena, jsou v některých členských státech, jako například v [Belgii](#) a [Litvě](#), ústavní soudy i nadále vyzývány, aby zajistily, že přijatá opatření respektují ústavní normy. V některých členských státech pokračoval proces získávání zkušeností z využití stavu nouze během pandemie COVID-19 k zahájení reformy. V [Portugalsku](#) se projednává nový právní základ pro mimořádná opatření, a to i v souvislosti s probíhající revizí ústavy. Ve [Finsku](#) byla přijata novela zákona o mimořádných pravomocích, která stanoví důvod pro vyhlášení výjimečného stavu i v případě vážných hybridních hrozeb.

Mimořádné pravomoci byly nadále využívány i v souvislosti s dalšími krizemi, což v některých případech vyvolává obavy. V [Lotyšsku](#) byl zachován výjimečný stav omezující přístup na lotyšsko-běloruskou hranici, a to i pro sdělovací prostředky a organizace občanské společnosti. V [Maďarsku](#) vláda od roku 2020 i nadále hojně využívá své mimořádné pravomoci, což narušuje právní jistotu a ovlivňuje činnost a stabilitu podniků na jednotném trhu.

Úloha veřejných ochránců práv, vnitrostátních institucí pro lidská práva, orgánů pro rovné zacházení a dalších nezávislých orgánů jako základních prvků systému brzd a protivah

Ve vnitrostátních systémech brzd a protivah hrají důležitou úlohu vnitrostátní instituce pro lidská práva⁹⁶, veřejní ochránci práv⁹⁷, orgány pro rovnost⁹⁸ a další nezávislé orgány. V některých členských státech bylo postavení těchto orgánů dále posíleno a byl zdůrazněn jejich význam v citlivých situacích. Na [Kypru](#) byl po posílení právního rámce ombudsman povýšen na vnitrostátní instituci pro lidská práva se statusem A. Na [Slovensku](#) se po delším období, po které byla neobsazena, ujal funkce nový veřejný ochránce práv a byla přijata změna ústavy, která má takové situaci v budoucnu zabránit. V [Lucembursku](#) byla funkce veřejného ochránce práv zakotvena v ústavě po přijetí ústavní reformy. Reorganizace úřadu veřejného ochránce práv v [Portugalsku](#) umožnila účinnější řízení pracovní zátěže a lepší zaměření na prioritní oblasti a byla pozitivně hodnocena. V [Polsku](#) bylo dosaženo určitého pokroku ve zlepšování rámce, v němž veřejný ochránce práv působí v souvislosti s financováním. Ve [Slovinsku](#) byly zavedeny legislativní záruky pro rozpočtovou autonomii nezávislých orgánů.

V ostatních členských státech se však národní instituce pro lidská práva i nadále potýkají s problémy. V [Litvě](#) přetrvávají obavy ohledně přiměřenosti lidských a finančních zdrojů přidělených úřadu parlamentního ombudsmana. V [Maďarsku](#) přetrvávají obavy ohledně nezávislosti a účinného fungování komisaře pro základní práva. Ačkoli se v [Chorvatsku](#) zlepšila opatření v návaznosti na doporučení lidového ochránce práv, přetrvávají určité problémy se zajištěním přístupu k informacím⁹⁹.

⁹⁶ Pařížské zásady OSN, schválené Valným shromážděním OSN v roce 1993 (rezoluce A/RES/48/134), stanoví hlavní kritéria, která musí vnitrostátní instituce pro lidská práva splňovat. Národní instituce pro lidská práva jsou pravidelně akreditovány u podvýboru pro akreditaci při Globální alianci národních institucí pro lidská práva.

⁹⁷ Zásady Benátské komise pro ombudsmany.

⁹⁸ COM(2022) 688 final a COM(2022) 689 final.

⁹⁹ Doporučení se týkají HR, LT a PL.

Ve čtyřech členských státech, které dosud nezřídily národní instituci pro lidská práva v souladu s pařížskými zásadami OSN, bylo dosaženo různého pokroku a doporučení ze zprávy z roku 2022 byla provedena pouze částečně. V [Itálii](#) byly předloženy návrhy zákonů na vytvoření národní instituce pro lidská práva prostřednictvím poskytnutí dodatečných pravomocí stávajícímu úřadu pro ochranu údajů a také návrh na vytvoření samostatného subjektu formou změny ústavy. V [Česku](#) se připravuje novela, která by svěřila ombudsmanovi pravomoci národní instituce pro lidská práva. Na [Maltě](#) však nebylo dosaženo žádného pokroku při zřizování národní instituce pro lidská práva, a žádného pokroku při získávání akreditace pro stávající národní instituce pro lidská práva¹⁰⁰ nebylo dosaženo ani v [Rumunsku](#).

V několika členských státech, včetně [Bulharska](#), [Španělska](#) a [Rakouska](#), se vyskytly problémy se zpožděním při jmenování do různých nezávislých orgánů. V [Polsku](#) nebyly podniknuty žádné kroky k zajištění systematictějších opatření v návaznosti na zjištění Nejvyššího kontrolního úřadu a rychlého jmenování členů jeho kolegia, což ohrožuje účinné fungování Nejvyššího kontrolního úřadu¹⁰¹.

Provádění rozsudků Evropského soudu pro lidská práva

Důležitým ukazatelem fungování právního státu v určité zemi jsou výsledky provádění hlavních rozsudků Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), které byly do zprávy o právním státu zařazeny v loňském roce poprvé. Kapitoly pro jednotlivé země proto opět obsahují systematické ukazatele týkající se provádění hlavních rozsudků ESLP všemi členskými státy, které ve srovnání s minulým rokem vykazují rovněž změnu¹⁰². Výkonnost se v jednotlivých členských státech nadále liší. Celkově nebylo provedeno přibližně 40 % hlavních rozsudků ESLP týkajících se členských států EU z posledních deseti let¹⁰³, což je podobný údaj jako v loňském roce.

Rámec umožňující občanskou společnost

Organizace občanské společnosti a obránci lidských práv jsou nezbytní pro oživení a ochranu hodnot a práv zakotvených ve Smlouvě o Evropské unii a v Listině základních práv. Komise uznává zásadní úlohu, kterou organizace občanské společnosti hrají při podpoře právního státu, demokracie a základních práv v praxi, a proto věnovala výroční zprávu o uplatňování Listiny základních práv za rok 2022 tématu občanského prostoru¹⁰⁴.

Ve většině členských států existuje pro občanskou společnost příznivé a podpůrné prostředí a prostor občanské společnosti je i nadále považován za „otevřený“¹⁰⁵, přičemž probíhá další úsilí o zlepšení jejich situace. Na [Maltě](#) pokračuje mapování dobrovolnického sektoru, jehož cílem bylo vytvořit podpůrný regulační rámec pro prostor občanské společnosti. V [Irsku](#) se pracuje na řešení právních překážek financování organizací občanské společnosti. V [Bulharsku](#) začala fungovat Rada pro rozvoj občanské společnosti a pracuje na národním mechanismu financování tohoto sektoru. V [Litvě](#) jsou nevládní organizace stále více uznávány jako partneři v rozhodovacích procesech. V [Německu](#) má vláda v úmyslu předložit návrh zákona, který by vyjasnil status neziskových organizací osvobozených od daně, konkrétní kroky však zatím nebyly podniknuty. Ve [Švédsku](#) zbývá ještě ověřit dopad na účast občanské veřejnosti v reformách právního rámce pro financování a fungování organizací občanské společnosti.

¹⁰⁰ Doporučení se týkají CZ, IT, MT a RO.

¹⁰¹ Doporučení se týká PL.

¹⁰² Na přijetí opatření potřebných k výkonu rozsudku ESLP dohlíží Výbor ministrů Rady Evropy.

¹⁰³ https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en

¹⁰⁴ COM(2022) 716 final.

¹⁰⁵ Podle hodnocení provedeného nevládní organizací CIVICUS. Hodnocení se provádí pomocí stupnice, která má pět kategorií: otevřený, úzký, omezený, potlačovaný a uzavřený. V porovnání s rokem 2022 byl jeden členský stát přesunut z kategorie „úzký“ do kategorie „omezený“.

Jak tomu však již bylo v případě předchozích zpráv, organizace občanské veřejnosti a obránci lidských práv ve stále větší míře čelily problémům spojeným se zúžením občanského prostoru a některá doporučení ze zprávy z roku 2022 byla provedena jen částečně. Na [Kypru](#) se organizace občanské společnosti potýkají s obtížemi kvůli finanční a administrativní zátěži. V [Řecku](#) situace občanské veřejnosti vyvolává obavy, zejména pokud jde o organizace pracující v určitých oblastech. Ve [Španělsku](#) neuspěla jednání v parlamentu o změnách zákona o bezpečnosti občanů, které mohly řešit obavy z dopadu zákona na občanský prostor. V [Itálii](#) došlo ke zlepšení pravidel pro daňové a finanční úlevy pro organizace občanské společnosti, nicméně bylo přijato několik nových vyhlášek, které by mohly negativně ovlivnit jejich práci. Ve [Francii](#) sice zůstává finanční prostředí pro organizace občanské společnosti příznivé, zúčastněné strany však vyjadřují obavy ohledně provádění právních předpisů, které podmiňují přístup k veřejnému financování souladem se základními hodnotami Francouzské republiky.

V některých členských státech se občanská společnost nadále potýká s vážnými problémy nebo se systematickým omezováním prostoru pro své působení. V [Maďarsku](#) překážky i nadále ovlivňovaly organizace občanské společnosti, které zůstávají pod tlakem. Nadále přetrvávají obavy ohledně úlohy státu při financování občanské společnosti. V [Polsku](#) nedošlo ke zlepšení občanského prostoru a zúčastněné strany vyjádřily obavy z pokračujících útoků na nevládní organizace ze strany zástupců veřejných orgánů, zejména na organizace zapojené do poskytování humanitární pomoci na polsko-běloruské hranici, odpůrce potratů a zástupce komunity LGBTIQ¹⁰⁶.

Vnitrostátní systémy brzd a protivah v souvislosti s používáním spywaru

I v případech, kdy je používání špionážního softwaru spojováno s národní bezpečností, je třeba, aby existovaly vnitrostátní systémy brzd a protivah, které zajistí, že budou zavedena ochranná opatření. Základní práva, jako je ochrana osobních údajů, svoboda přijímat a šířit informace, svoboda projevu a právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, by měla být dodržována v souladu s právem EU, včetně Listiny základních práv.

V návaznosti na loňskou zprávu byl v roce 2023 zaznamenán nový vývoj v souvislosti s údajným nezákonným využíváním špionážního softwaru (jako například „Pegasus“ a obdobného sledovacího špionážního softwaru) proti novinářům, právníkům, vnitrostátním politikům a poslancům Evropského parlamentu a občanů v několika členských státech. Ačkoli mají členské státy pravomoc zaručit svou národní bezpečnost, musí při tom uplatňovat příslušné unijní právo, včetně judikatury Soudního dvora EU. Právní stát vyžaduje, aby využívání takových nástrojů bezpečnostními službami členských států podléhalo dostatečné kontrole a plně respektovalo právo EU, včetně základních práv, jako je ochrana osobních údajů a svoboda projevu, jakož i bezpečnost novinářů. V [Řecku](#) je otázka sledování prostřednictvím odposlechů a špionážního softwaru předmětem vyšetřování ve vnitrostátním Parlamentu i ze strany soudních a nezávislých orgánů. V [Maďarsku](#) zůstalo vážným problémem používání špionážního softwaru zaměřeného na některé investigativní novináře a pracovníky sdělovacích prostředků a další obavy vyvolala absence účinného dohledu nad používáním tajných sledovacích opatření mimo trestní řízení. V [Polsku](#) byl zjištěn nový případ používání softwaru Pegasus a veřejný ochránce práv a předseda Nejvyššího kontrolního úřadu v této souvislosti vyjádřili znepokojení.

3. VÝVOJ A OPATŘENÍ NA ÚROVNI EU V OBLASTI PRÁVNÍHO STÁTU

3.1 Dialog a opatření navazující na zprávu o právním státu

¹⁰⁶ Doporučení se týkají DE, IE, EL, HU, PL a SE.

Interinstitucionální dialog

Rada pokračovala v každoročním dialogu o právním státu na základě zprávy o právním státu. Horizontální jednání o obecném vývoji v oblasti právního státu se uskutečnila v září 2022 v Radě pro obecné záležitosti a po nich následovaly diskuse o jednotlivých zemích, a to v prosinci 2022¹⁰⁷ a v březnu 2023¹⁰⁸. První úplný cyklus jednání o jednotlivých zemích s 27 členskými státy byl tedy ukončen během švédského předsednictví a současně byl zahájen druhý cyklus. Proces v Radě bude předmětem hodnocení ve druhém pololetí roku 2023, jak je uvedeno v závěrech finského předsednictví z roku 2019¹⁰⁹.

Stejně jako v předchozích letech uspořádala Rada pro spravedlnost rovněž zvláštní rozpravy o tématech souvisejících s právním státem, přičemž v říjnu 2022 si ministři vyměnili názory na justiční vzdělávání a jeho dopad na přístup ke spravedlnosti a v březnu 2023 na překážky přístupu ke spravedlnosti. Členské státy zdůraznily užitečnost dialogu pro sdílení zkušeností a osvědčených postupů způsobem, který je otevřený a transparentní.

Prioritou Evropského parlamentu byl i nadále právní stát. Evropský parlament ve svém usnesení o zprávě o právním státu 2022 přijatém dne 30. března 2023¹¹⁰ uvítal zahrnutí doporučení a zároveň zdůraznil potřebu účinných následných opatření. Usnesení rovněž uvítalo doplnění nových témat a ocenilo úsilí Komise o zapojení vnitrostátních zúčastněných stran. Parlament zopakoval své výzvy, aby Komise důsledně a smysluplně zapojila občanskou společnost.

Monitorovací skupina Výboru Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE) pro demokracii, právní stát a základní práva pokračovala v pořádání kontrolních misí do členských států¹¹¹. Monitorovací skupina navštívila Španělsko, Slovinsko, Bulharsko, Francii, Řecko, Maltu a Slovensko a vedla následná jednání o svých zjištěních. Uspořádala také řadu tematických debat, například o milnících právního státu v plánech pro oživení a odolnost a o uplatňování obecného režimu mechanismu podmíněnosti právního státu a dalších rozpočtových nástrojů k zajištění dodržování hodnot EU.

K další rozpravě o právním státu na úrovni EU přispěl také Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) prostřednictvím své skupiny ad hoc pro základní práva a právní stát a Výbor regionů prostřednictvím své Komise pro občanství, správu, institucionální a vnější věci. V září 2022 uspořádal výbor EHSV konferenci ke zprávě o právním státu 2022.

Dialog s členskými státy

Komise pokračovala v členských státech v osvětové činnosti na vnitrostátní úrovni. Vyzvala členské státy, aby v případě zájmu uspořádaly následná technická setkání k projednání doporučení, která jsou poprvé obsažena ve zprávě z roku 2022. Několik členských států reagovalo kladně a zapojilo se do technického dialogu. Kromě toho se konají pravidelná dvoustranná setkání na politické úrovni a komisaři pokračovali v projednávání zprávy o právním státu se zástupci ve vnitrostátních parlamentech, jejichž role zákonodárců a subjektů dohlížejících na to, aby výkonná moc nesla odpovědnost, znamená, že mají obzvláště důležitou úlohu při prosazování právního státu.

¹⁰⁷ Jednání se zaměřila na klíčový vývoj v Polsku, Portugalsku, Rumunsku, Slovinsku a Švédsku.

¹⁰⁸ Jednání se zaměřila na klíčové události na Slovensku, ve Finsku, v Belgii, Bulharsku a Česku.

¹⁰⁹ Závěry předsednictví – Hodnocení ročního dialogu o právním státu, 19. listopadu 2019.

¹¹⁰ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 30. března 2023 o zprávě Komise o právním státu 2022 (P9_TA(2023)0094).

¹¹¹ <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe-democracy-rule-of-law-and-fundament/product-details/20190103CDT02662>

Síť kontaktních míst pro právní stát, která byla zřízena v roce 2020 před vydáním první zprávy, nadále poskytuje otevřený kanál pro pravidelnou diskusi mezi Komisí a členskými státy a pravidelně se schází¹¹². Síť se aktivně podílí na každoročním cyklu zpráv o stavu právního státu a na výměně osvědčených postupů, a to i za přispění dalších mezinárodních organizací.

Dialog s organizacemi občanské společnosti a jejich podpora

Občanská společnost zůstává klíčovým partnerem při přípravě výroční zprávy o právním státu. Komise nadále dostává velké množství písemných příspěvků od organizací občanské společnosti a zve je na setkání v rámci návštěv jednotlivých zemí. Komise rovněž uspořádala průřezová setkání s řadou klíčových občanských sítí. Tyto sítě rovněž poskytly cenná doporučení týkající se přípravy zprávy o právním státu¹¹³. Komise reagovala dalším prodloužením doby trvání konzultací se zúčastněnými stranami a zvýšením transparentnosti tím, že na svých internetových stránkách¹¹⁴ předem zveřejnila informace o průběhu a termínech návštěv v jednotlivých zemích.

Po přijetí zprávy o právním státu 2022 uspořádala Komise spolu s Agenturou pro základní práva a vnitrostátními zúčastněnými stranami první „vnitrostátní dialogy o právním státu“¹¹⁵. Cílem je podpořit debaty na vnitrostátní úrovni na základě zprávy o právním státu. Na zastoupeních Komise v příslušných členských státech se u kulatého stolu sešly zúčastněné strany a orgány jednotlivých států, přičemž se zaměření přizpůsobilo vnitrostátnímu kontextu. Cílem Komise je po přijetí této zprávy zapojit do vnitrostátních dialogů o právním státu další členské státy.

Komise bude i nadále zkoumat, jak dále zvýšit zapojení organizací občanské společnosti, profesních sítí a dalších zúčastněných stran do cyklu právního státu. V návaznosti na konferenci o budoucnosti Evropy a výzvy Evropského parlamentu se v dalších vydáních zprávy prohloubilo hodnocení vývoje v oblasti rámce pro občanskou společnost. Letošní zpráva se zabývá otázkami financování, právního rámce, účasti občanské společnosti na tvorbě politik a svobodného a bezpečného prostředí pro fungování občanské společnosti.

Prostřednictvím programu Občané, rovnost, práva a hodnoty (CERV) Komise nadále podporuje organizace občanské společnosti, zejména menší místní organizace, které se potýkají se zvláštními omezeními. Téměř třetina dostupného rozpočtu programu (1,55 miliardy EUR) je vyhrazena speciálně pro organizace občanské společnosti, přičemž nejméně 40 % z této částky je určeno pro místní a regionální úroveň. Vedle podpory konkrétních projektů jsou k dispozici také granty na podporu budování kapacit a rozvoje organizací občanské společnosti.

3.2 Kroky EU k prosazování právního státu

Nové iniciativy pro boj proti korupci, budování kultury integrity, podporu svobody médií a obranu demokracie

Problémy zjištěné v předchozích zprávách o právním státu vedly k několika novým iniciativám EU. Tyto iniciativy zvyšují standardy a pomáhají prosazovat a chránit právní stát v EU.

¹¹² Další informace o síti jsou k dispozici na internetových stránkách Komise: [Síť národních kontaktních míst pro právní stát \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/justice/rule-of-law/sit/).

¹¹³ Viz <https://epd.eu/wp-content/uploads/2023/02/rule-of-law-2023-report-statement.pdf>

¹¹⁴ [Zpráva o právním státu 2023 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/justice/rule-of-law/sit/).

¹¹⁵ V Belgii, Německu a Chorvatsku.

V balíčku opatření přijatém dne 3. května 2023¹¹⁶ Komise podnikla rozhodné kroky k posílení právního a institucionálního rámce v oblasti boje proti korupci. Cílem nového návrhu je zpřísnit pravidla, jež činí trestnými korupční trestné činy, a harmonizovat postihy v celé EU. Další návrh vysokého představitele, který Komise podpořila, by vytvořil zvláštní režim sankcí v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), který by se zaměřil na závažné korupční jednání na celém světě. Tato nová opatření kladou velký důraz na prevenci a vytváření kultury integrity. Tyto kroky byly doplněny ve vztahu k orgánům EU, když Komise v červnu 2023 navrhla společnou dohodu o zřízení interinstitucionálního etického orgánu, aby byla zajištěna důvěra v EU a její orgány, pokud jde o etiku, transparentnost a bezúhonnost, a přijala opatření k dalšímu zvýšení transparentnosti. Tento orgán stanoví přísné společné normy pro všechny instituce EU¹¹⁷.

Ochrana svobody a plurality sdělovacích prostředků v EU zůstává klíčovou prioritou¹¹⁸. V září 2022 Komise přinesla novou změnu tím, že navrhla právní předpisy, které stanoví společné záruky EU, jež mají zaručit svobodu a pluralitu sdělovacích prostředků. Návrh Evropského aktu o svobodě sdělovacích prostředků¹¹⁹ obsahuje soubor pravidel na ochranu plurality a nezávislosti sdělovacích prostředků v EU, záruky proti politickému zasahování do redakčních rozhodnutí a zvláštní pravidla na ochranu před používáním špiónážního softwaru proti novinářům. Klade důraz na nezávislost a stabilní financování veřejnoprávních sdělovacích prostředků a na transparentnost vlastnictví sdělovacích prostředků a zadávání reklamy státem. Vyzývá rovněž k přijetí opatření na ochranu nezávislosti redaktorů a ve prospěch zveřejňování střetů zájmů.

Evropský parlament zavedl důležitý prvek činnosti v oblasti spywaru, a to prostřednictvím vyšetřovacího výboru, který má prošetřit používání programu Pegasus a obdobného sledovacího spywaru (výbor PEGA). Jeho závěrečná zpráva byla přijata v květnu 2023¹²⁰ a obsahovala důrazné odsouzení nelegálního používání spywaru. Doporučení vyzvala členské státy, aby se zabývaly obavami souvisejícími s údajným nezákonným používáním spywaru. Zahrnovala také doporučení pro opatření na úrovni EU s návrhy na podmíněný prodej a používání spywaru v EU, zrušení vývozních licencí, které nejsou v souladu s právními předpisy EU, a společné normy EU pro regulaci používání spywaru¹²¹. Komise nyní pečlivě posuzuje konečné stanovisko a doporučení Evropského parlamentu.

S cílem řešit problémy a výzvy, s nimiž se potýká mnoho orgánů pro rovné zacházení, a posílit jejich úlohu a nezávislost ve všech členských státech přijala Evropská komise v prosinci 2022

¹¹⁶ Společné sdělení o boji proti korupci, JOIN(2023) 12 final, 3. května 2023; a návrh směrnice o boji proti korupci, COM(2023) 234 final, 3. května 2023.

¹¹⁷ Návrh interinstitucionálního etického orgánu, COM(2023) 311 final, 8. června 2023.

¹¹⁸ Pokračují práce na doporučení o bezpečnosti novinářů z roku 2021 (C(2021) 6650, 16. září 2021) a na návrzích o ochraně novinářů a obránců lidských práv, kteří se podílejí na účasti veřejnosti, před zjevně neopodstatněnými nebo zneužívajícími soudními řízeními („Strategické žaloby proti účasti veřejnosti“, C(2022) 2428 a COM(2022) 177, 27. dubna 2022).

¹¹⁹ Návrh nařízení, kterým se stanoví společný rámec pro mediální služby na vnitřním trhu (Evropský akt o svobodě sdělovacích prostředků), COM(2022) 457, 16. září 2022.

¹²⁰ Zpráva o vyšetřování údajných porušení a nesprávného úředního postupu při uplatňování práva Unie v souvislosti s používáním programu Pegasus a obdobného sledovacího spywaru ([2022/2077\(INI\)](#)).

¹²¹ Návrh doporučení Evropského parlamentu o vyšetřování údajných porušení a nesprávného úředního postupu při uplatňování práva Unie v souvislosti s používáním programu Pegasus a rovnocenného sledovacího spywaru PEGA/9/11041/2023/2500(RSP).

dva legislativní návrhy týkající se stanovení norem pro účinné fungování orgánů pro rovné zacházení¹²².

Prosazování právního státu s využitím všech dostupných nástrojů

Výroční zpráva o právním státu doplňuje řadu dalších mechanismů a nástrojů na úrovni EU, z nichž každý má svůj vlastní účel.

Pokračovala konsolidace judikatury Soudního dvora Evropské unie (SDEU) v oblasti právního státu a SDEU posuzoval řízení o porušení práva, která mu předložila Komise, a žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané vnitrostátními soudy. V nedávné věci SDEU potvrdil, že orgán, který vede kárné řízení proti soudcům, musí být nezávislý a nestranný a že pravidla pro přezkum činnosti jeho ředitele musí být koncipována tak, aby rozptýlila jakékoli důvodné pochybnosti¹²³. Nejnověji, dne 5. června 2023, SDEU dále objasnil požadavky EU na nezávislost soudů a rozhodl, že všechna sporná ustanovení zákona přijatého polským parlamentem v prosinci 2019 porušují právo EU, zejména zásady nezávislosti soudů a účinné soudní ochrany¹²⁴.

Komise pokračovala ve výkonu své role strážce smluv EU tím, že pokračovala v řízeních pro porušení právních předpisů s cílem řešit konkrétní porušení zásad právního státu¹²⁵. Ve svém sdělení z roku 2022 „Prosazování práva EU, díky němuž Evropa přináší výhody“ Komise zdůraznila, že EU je právním společenstvím založeným na společných hodnotách sdílených členskými státy, a proto jsou uplatňování a prosazování práva EU a dodržování zásad právního státu jeho základem¹²⁶.

Ve vztahu k Polsku¹²⁷ a Maďarsku¹²⁸ pokračuje postup prosazování společných hodnot EU stanovený v článku 7 Smlouvy o EU, který Radě umožňuje zjistit existenci zjevného rizika závažného porušení hodnot EU a přijmout opatření v návaznosti na tato rizika. Rada uspořádala slyšení pro Polsko v květnu 2023 a pro Maďarsko v listopadu 2022 a květnu 2023.

Dodržování zásad právního státu zůstává základním předpokladem řádné správy finančních prostředků EU. Od 1. ledna 2021 chrání řádné finanční řízení rozpočtu Unie a finanční zájmy EU před porušením zásad právního státu obecný režim podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie (nařízení o obecném režimu podmíněnosti). Jako výsledek postupu zahájeného Komisí¹²⁹ přijala Rada dne 15. prosince 2022 prováděcí rozhodnutí¹³⁰ o opatřeních na ochranu rozpočtu EU před porušováním zásad právního státu v Maďarsku¹³¹.

¹²² COM(2022) 688 final a COM(2022) 689 final.

¹²³ Rozsudek SDEU ze dne 11. května 2023, *Inspekția Judiciară*, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391.

¹²⁴ Rozsudek SDEU ze dne 5. června 2023, *Komise v. Polsko*, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

¹²⁵ Dne 15. února 2023 se Komise rozhodla obrátit na Soudní dvůr EU kvůli vážným obavám ohledně polského Ústavního soudu a jeho nedávné judikatury zpochybňující nadřazenost unijního práva.

¹²⁶ COM(2022) 518 final.

¹²⁷ Tento postup zahájila Komise v roce 2017.

¹²⁸ Postup byl zahájen Evropským parlamentem v roce 2018.

¹²⁹ Dne 27. dubna 2022 Komise poprvé provedla krok postupu podle čl. 6 odst. 1 nařízení o obecném režimu podmíněnosti.

¹³⁰ Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/2506 ze dne 15. prosince 2022 o opatřeních na ochranu rozpočtu Unie před porušováním zásad právního státu v Maďarsku (Úř. věst. L 325, 20.12.2022, s. 94).

¹³¹ Podle nařízení o obecném režimu podmíněnosti může Maďarsko předložit další návrhy na nápravu prostřednictvím písemného oznámení. Na tomto základě Komise, pokud se domnívá, že problémy byly částečně nebo zcela odstraněny, předloží Radě návrh prováděcího rozhodnutí o úpravě nebo zrušení přijatých opatření.

Součástí evropského semestru je také řada otázek souvisejících s právním státem, zejména pokud jde o účinnost soudních systémů, boj proti korupci, přístup k informacím a kvalitu a inkluzivnost procesu tvorby právních předpisů, které mají makroekonomický význam a dopad na podnikatelské prostředí, investice, růst a zaměstnanost. S cílem řešit řadu doporučení týkajících se právního státu v rámci evropského semestru prostřednictvím konkrétních reforem a investičních opatření se Komise dohodla s několika členskými státy, že do svých plánů pro oživení a odolnost zahrnou konkrétní milníky a cíle. Ty byly následně formálně schváleny Radou a nyní se postupně provádějí.

V jarním balíčku pro evropský semestr 2023 navrhla Komise Radě další doporučení pro dva členské státy týkající se právního státu¹³². Komise rovněž poskytuje členským státům technickou podporu, zejména prostřednictvím nástroje technické podpory, s cílem zlepšit účinnost a kvalitu veřejné správy a soudnictví a řešit problémy včetně korupce. Komise nadále podporuje reformu soudnictví prostřednictvím každoročního srovnávacího přehledu EU o soudnictví. Srovnávací přehled EU o soudnictví 2023¹³³ obsahuje několik nových ukazatelů, například pro orgány zapojené do boje proti korupci nebo pro jmenování nejvyšších státních zástupců a předsedů nejvyšších soudů. Zahrnuje také údaje z průzkumu toho, jak společnosti vnímají účinnost ochrany investic v jednotlivých členských státech¹³⁴. Evropský semestr a srovnávací přehled o soudnictví doplňují zprávu o právním státu a v případě potřeby pro zprávu poskytují vstupní údaje.

V roce 2007 byl zřízen mechanismu pro spolupráci a ověřování, který se bude týkat pokroku dosaženého v Bulharsku a Rumunsku s ohledem na reformu soudnictví, boj proti korupci a (v případě Bulharska) boje proti organizované trestné činnosti. Spolupráce a podávání zpráv ze strany Komise v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování v Bulharsku a Rumunsku významně přispěly k reformě v těchto oblastech od jejich přistoupení k EU.

Zprávy Komise došly k závěru, že oba členské státy uspokojivě splnily povinnosti stanovené v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování v době přistoupení¹³⁵. V současné době se provádějí zbývající závěrečné kroky a Komise zahajuje poslední kroky k definitivnímu ukončení mechanismu pro spolupráci a ověřování u těchto dvou členských států.

Spolupráce s Bulharskem a Rumunskem bude nyní probíhat v rámci každoročního cyklu zpráv o právním státu a v rámci dalších částí souboru nástrojů v oblasti právního státu, jako v případě všech členských států.

3.3 Právní stát v rámci vnější činnosti EU a rozšíření

Zásada právního státu je jednou z hlavních zásad, jimiž se řídí činnost Evropské unie na jejím území, ale i za jejími hranicemi. Je ústředním bodem činnosti EU na celosvětové úrovni, v níž je prioritou spolupráce s partnery za účelem prosazování lidských práv a posilování demokracií. EU je odhodlána prosazovat právní stát na bilaterální i mnohostranné úrovni. To zahrnuje podporu systému OSN pro lidská práva¹³⁶. Právní stát je rovněž prioritou spolupráce

¹³² [Evropský semestr 2023:jarní balíček](#).

¹³³ [Srovnávací přehled EU o soudnictví 2023 | Evropská komise \(europa.eu\)](#).

¹³⁴ Obrázky 53 a 54, srovnávací přehled EU o soudnictví 2023.

¹³⁵ COM(2019) 498 v případě Bulharska, COM(2022) 664 v případě Rumunska.

¹³⁶ EU podporuje plnění cíle udržitelného rozvoje č. 16 stanoveného v Agendě 2030, zejména cíle 16.3 „prosazovat právní stát na vnitrostátní a mezinárodní úrovni a zajistit rovný přístup ke spravedlnosti pro všechny“. V současném procesu přípravy summitu pro budoucnost EU podporuje koncepci právního státu generálního tajemníka OSN, jak je uvedena v dokumentu Naše společná agenda, který „uznává, že právní stát a lidská práva jsou ústředním prvkem našich největších výzev a jsou nezbytné pro jejich řešení“. Kromě toho

mezi EU a Radou Evropy. Důležitými partnery při přípravě této zprávy jsou mezinárodní organizace, zejména klíčové orgány Rady Evropy¹³⁷ a OECD.

Práce EU v oblasti právního státu se ještě více zviditelnila v souvislosti s ruskou agresivní válkou proti Ukrajině. EU a její členské státy jsou největším světovým dárce na podporu demokracie a toto téma je klíčové pro spolupráci s našimi mezinárodními partnery, například na fórech OSN a Rady Evropy. Na právní stát se zaměřil druhý summit pro demokracii, který se konal v březnu 2023 a jehož se Komise a velký počet členských států aktivně účastnily¹³⁸. Summit Rady Evropy v Reykjavíku, který byl vyvolán ruskou agresivní válkou proti Ukrajině a následným vyloučením Ruska z Rady Evropy, byl příležitostí k posílení evropského závazku k právnímu státu. Jedním ze závazků přijatých v prohlášení ze summitu bylo prozkoumat, jak posílit provádění doporučení Benátské komise¹³⁹.

V rámci procesu rozšíření patří mezi klíčové požadavky na členství v EU stanovené v „kodaňských kritériích“ stabilita institucí zaručujících demokracii a právní stát. Balíček rozšíření z října 2022¹⁴⁰ hodnotí pokrok na cestě k přistoupení, přičemž zapojení do reformy právního státu je i nadále jedním ze základních aspektů tohoto procesu, spolu s fungováním demokratických institucí a ekonomickými reformami a reformami veřejné správy¹⁴¹.

Kromě přístupových jednání je prioritou otázek právního státu ústředním rysem celkové spolupráce se všemi kandidátskými zeměmi a potenciálními kandidáty bez ohledu na to, zda byla jednání zahájena. Historické rozhodnutí z června 2022 poskytnout Ukrajině a Moldavsku perspektivu členství v EU a udělit jim status kandidátské země bylo dalším impulsem pro zásadní reformy v těchto zemích, s jasným doporučením dále reformovat priority. Navzdory katastrofálnímu dopadu probíhající ruské vojenské agrese Ukrajina i Moldavsko pokračovaly v prosazování reformy. Reformy právního státu jsou rovněž ústředním tématem práce následující po přiznání evropské perspektivy pro Gruzii ze strany EU, čímž byla rovněž vyjádřena její připravenost udělit Gruzii status kandidátské země, jakmile budou řešeny priority uvedené ve stanovisku Komise z června 2022.

Na neformálním zasedání Rady pro obecné záležitosti v červnu 2023 Komise podala ústní informace o aktuálním pokroku v plnění doporučení k reformám poskytnutých v červnu 2022. O těchto reformách podá zprávu v balíčku rozšíření na podzim 2023.

Evropská unie je v souladu s cíli udržitelného rozvoje¹⁴² neochvějným ochráncem lidských práv, demokracie a právního státu na celém světě, což dokládá nový akční plán pro lidská práva a demokracii na období let 2020–2024¹⁴³. Na tomto základě zaujímá EU ve všech svých vnějších činnostech – na dvoustranné, regionální a mezinárodní úrovni – důrazný a jednotný přístup k podpoře právního státu na celém světě. Dodržování zásad právního státu je základem spolupráce EU se třetími zeměmi a s mezinárodními a regionálními organizacemi a je jedním ze základů všech dohod EU s mezinárodními partnery. Nezávislé hodnocení podpory EU v oblasti právního státu a boje proti korupci v partnerských zemích (2010–2021)¹⁴⁴ dospělo k

se EU zavázala posílit odpovědnost za závažná porušení a zneužití mezinárodního práva v oblasti lidských práv a mezinárodního humanitárního práva a ukončit beztrestnost.

¹³⁷ Benátská komise, Skupina států proti korupci (GRECO), Parlamentní shromáždění Rady Evropy (PACE), Evropský soud pro lidská práva (ESLP).

¹³⁸ [Prohlášení ze summitu pro demokracii – 29. března 2023.](#)

¹³⁹ Viz [zde](#).

¹⁴⁰ Sdělení o politice rozšíření EU pro rok 2022, COM(2022) 528, 12. října 2022.

¹⁴¹ Posílení procesu přistoupení – přesvědčivá perspektiva EU pro západní Balkán, COM(2020) 57 final.

¹⁴² [Cíle udržitelného rozvoje.](#)

¹⁴³ [Akční plán EU pro lidská práva a demokracii na období 2020–2024.](#)

¹⁴⁴ [Hodnocení](#) bylo zveřejněno v prosinci 2022. Toto strategické hodnocení poskytuje nezávislé a na důkazech založené posouzení výsledků podpory Evropské unie v oblasti právního státu v partnerských zemích.

závěru, že se EU podařilo prosadit agendu právního státu, a to i v omezujících podmínkách a v nestabilních a konfliktem postižených státech. Otázky související s právním státem, včetně práva na spravedlivý proces a řádné soudní řízení, prevence a boje proti korupci a nezávislosti soudnictví, jsou pravidelně nastolovány v rámci dialogů o lidských právech s partnerskými zeměmi. EU podporuje partnerské země při posilování soudních systémů, boji proti korupci a podpoře občanské společnosti, obránců lidských práv a svobodných sdělovacích prostředků, které jsou zásadními aktéry při prosazování právního státu.

4. ZÁVĚRY A DALŠÍ KROKY

Právní stát je jednou ze základních hodnot Unie a má zásadní význam pro stabilní, odolné, spravedlivé a demokratické politické, hospodářské a sociální prostředí v celé EU. Je nedílnou součástí samotné identity Evropské unie¹⁴⁵. Právní stát má zásadní význam pro zajištění toho, aby občané a podniky v EU mohli plně požívat svých práv. Vzhledem k tomu, že ruská agrese vůči Ukrajině stále pokračuje, je naprosto nezbytné aktivně bránit a prosazovat demokracii, lidská práva a právní stát v EU i mimo ni.

Tato zpráva významně přispívá k podpoře a ochraně právního státu v EU, v každém členském státu i v EU jako celku. To dokládá i zapojení a spolupráce, které členské státy opět prokázaly při přípravě letošní zprávy. Zpráva se stala skutečnou hnací silou pozitivních reforem – letošní vydání ukazuje, že v členských státech probíhají důležité kroky v návaznosti na doporučení z předchozího roku a řešení zjištěných problémů. Tento proces probíhá různou rychlostí a na různé úrovni úplnosti, přičemž v některých členských státech přetrvávají významné problémy, ale celkově byly v tomto ročním rámci provedeny téměř dvě třetiny doporučení vydaných v roce 2022, která se týkala důležitých reforem vnitrostátních systémů soudnictví, protikorupčních rámců, plurality médií a dalších institucionálních kontrolních mechanismů. Cílem doporučení pro rok 2023 je dále pomoci členským státům a podpořit je v jejich úsilí o pokračování probíhajících reforem a určit, kde mohou být zapotřebí další zlepšení k řešení konkrétních problémů.

S tímto čtvrtým vydáním je zpráva o právním státu a následný cyklus diskusí s členskými státy, včetně vnitrostátních parlamentů, Evropského parlamentu a Rady, již dobře zavedenou praxí. Komise bude rovněž očekávat vyhodnocení dialogu o právním státu v Radě během španělského předsednictví. Stejně jako v minulosti Komise tuto zprávu připravila na základě soustavného dialogu s členskými státy, přičemž si v plném rozsahu ponechává politickou odpovědnost za své hodnocení a vydaná doporučení. Příští vydání zprávy bude sledovat vývoj a hodnotit plnění doporučení pro rok 2023.

Na začátku nového ročního cyklu dialogu o právním státu Komise vyzývá Radu a Evropský parlament, aby na základě této zprávy pokračovaly v obecných i na konkrétní země zaměřených rozpravách a využily nabízené příležitosti věnovat se hlouběji plnění konkrétních doporučení. Komise rovněž vítá další diskusi na vnitrostátní úrovni, které se zúčastní vnitrostátní parlamenty, občanská společnost a další klíčoví aktéři, ale i diskusi na evropské úrovni, a to s větším zapojením občanů. Komise vyzývá členské státy, aby se účinně zabývaly výzvami uvedenými ve zprávě, a je připravena jim v úsilí při provádění doporučení zprávy pomoci.

¹⁴⁵ Jak nedávno zdůraznil Soudní dvůr EU, rozsudek SDEU ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.