



V Bruseli 3. 4. 2019
COM(2019) 163 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEJ RADE
A RADE**

Ďalšie posilnenie právneho štátu v Únii
Súčasný stav a možné nasledujúce kroky

I. ÚVOD

Právny štát je jednou zo základných hodnôt Európskej únie¹, ako aj výrazom našej spoločnej identity a spoločných ústavných tradícií. Je základom demokratického systému vo všetkých členských štátoch, ktorý je nevyhnutným predpokladom zaistenia ochrany základných práv. Je tiež ústredným prvkom hladkého fungovania Európskej únie ako priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a vnútorného trhu, v rámci ktorých sa zákony uplatňujú účinne a jednotne a rozpočtové prostriedky sa vynakladajú v súlade s platnými pravidlami. Vďaka zásade právneho štátu môžu členské štáty a ich občania spolupracovať v duchu vzájomnej dôvery a dôvera vo verejné inštitúcie vrátane systému súdnictva je kľúčová pre hladké fungovanie demokratických spoločností. Právny štát je tiež jednou zo základných zásad, ktorými sa riadi vonkajšia činnosť EÚ². Celkovo vzaté, ide o ustálenú zásadu, ktorej základný význam je dobre vymedzený a ktorej dodržiavanie možno objektívne posúdiť, takže nedostatky v tejto oblasti možno spoľahlivo a stabilne identifikovať.

Čo je to právny štát?

Zásada právneho štátu je zakotvená v článku 2 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“) ako jedna zo základných hodnôt Únie. Podľa tejto zásady všetky subjekty verejnej moci vždy konajú v rámci obmedzení stanovených v zákone, v súlade s hodnotami demokracie a základnými právami, ako aj pod kontrolou nezávislých a nestranných súdov. Právny štát zahŕňa okrem iného zásady, ako sú zákonosť implikujúca transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralistický postup prijímania zákonov; právna istota; zákaz svojvôle výkonnej moci; účinná súdna ochrana nezávislými a nestrannými súdmi, účinné súdne preskúmanie³ vrátane dodržiavania základných práv; del'ba moci a rovnosť pred zákonom⁴. Tieto zásady boli uznané v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva⁵.

Samotná Európska únia je založená na zásade právneho štátu a každé opatrenie EÚ vychádza zo zmlúv, ktoré dobrovoľne a demokraticky schválili všetky členské štáty. Vzhľadom na význam dôvery občanov v Úniu a účinné uskutočňovanie jej politik má právny štát zásadný význam pre budúcnosť Európy. Chápanie ústrednej úlohy právneho štátu vo fungovaní EÚ sa prehĺbilo a na viacerých fórach v rámci viacerých fór sa objavil konsenzus v otázke potreby zlepšiť spôsob, akým je v Európskej únii zaistené dodržiavanie tejto zásady⁶. Navyše nedávna judikatúra Súdneho dvora Európskej únie nenahraditeľne prispela k posilneniu právneho štátu a potvrdila, že Únia je spoločenstvom hodnôt⁷. Cieľom tohto oznámenia je obohatiť diskusiu o ďalšom posilňovaní právneho štátu v rámci Únie a podnietiť všetky zainteresované strany k úvahám a postrehom na túto tému. V júni na ich základe Komisia vypracuje vlastné závery.

¹ Článok 2 Zmluvy o Európskej únii.

² Článok 21 Zmluvy o Európskej únii.

³ V článku 19 Zmluvy o Európskej únii sa stanovuje povinnosť členských štátov zabezpečiť účinnú súdnu ochranu. Ako uviedol Súdny dvor, samotná existencia účinného súdneho preskúmania je „súčasťou existencie právneho štátu“, vec C-72/15 Rosneft.

⁴ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade *Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu* z 11. 3. 2014 [COM(2014) 158 final].

⁵ Príloha k oznámeniu Komisie Európskemu parlamentu a Rade *Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu* z 11. 3. 2014 [COM(2014) 158 final] a aktuálna judikatúra Súdneho dvora Európskej únie, vec C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas; vec C-216/18 PPU, LM, vec C-619/18, Komisia/Poľsko (uznesenie zo 17. decembra 2018).

⁶ Otázka právneho štátu rezonovala v aktuálnej diskusii o budúcnosti Európy, napríklad vo významných príspevkoch rôznych európskych politických skupín, ako aj členských štátov.

⁷ Vec C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas; vec C-284/16 Achmea; vec C-216/18 PPU, LM; vec C- 621/18, Wightman; vec C-619/18 R, Komisia/Poľsko, uznesenie zo 17. decembra 2018.

Európska integrácia sama osebe výrazne a trvalo prispela k európskemu poriadku založenému na pravidlách. Únia postupne vytvárala priestor slobody, spolupráce a stability, v ktorom sa môžu členské štáty, občania a podniky spoľahnúť na rámec predvídateľných a spravodlivých pravidiel a systém účinných súdnych prostriedkov nápravy. V tejto oblasti je zabezpečený mier, demokracia môže prevládať a obchod sa môže nerušené rozvíjať. V posledných rokoch sa však čoraz v širšej miere uznáva, že základné hodnoty a zásady Únie vrátane právneho štátu sú vystavené tlaku a vyžadujú si osobitnú pozornosť. Je preto zrejme, že treba urobiť viac, aby sa zabezpečilo, že sa v celej únii posilní a zachová právny štát.

Ak právny štát nie je náležite chránený vo všetkých členských štátoch, poškodzuje to základný kameň solidarity, súdržnosti a dôvery v Úniu, ktorý je nevyhnutným predpokladom vzájomného uznávania vnútroštátnych rozhodnutí a fungovania vnútorného trhu ako celku. Nedostatky v oblasti právneho štátu môžu mať vplyv aj na hospodárstvo, keďže účinné súdne systémy a spoľahlivé protikorupčné rámce sú kľúčové pre dobré fungovanie podnikateľského prostredia a zdravých verejných financií⁸.

Problém súvisiaci s dodržiavaním zásady právneho štátu v jednom členskom štáte má vplyv na Úniu ako celok, a preto, hoci vnútroštátny systém brzd a protiváh by mal byť vždy prvým riešením, má Únia spoločný záujem na riešení problémov týkajúcich sa právneho štátu bez ohľadu na to, kde sa objavia. Nedávne výzvy v oblasti právneho štátu v niektorých členských štátoch vyvolali obavy, pokiaľ ide o schopnosť Únie takéto situácie riešiť. Dôvera v to, že nedostatky možno odstrániť, by pomohla posilniť dôveru medzi jednotlivými členskými štátmi, ako aj medzi členskými štátmi a inštitúciami EÚ.

EÚ preto pracuje na viacerých nástrojoch, ktoré majú pomôcť pri presadzovaní právneho štátu. Tieto nástroje presahujú rámec článku 7 Zmluvy o Európskej únii, ktorý je síce najvýznamnejším mechanizmom na ochranu všetkých spoločných hodnôt, no používa sa len výnimočne. V roku 2014 bol zavedený preventívny rámec⁹. V súčasnosti sa diskutuje o ďalších myšlienkach, medzi ktoré patrí aj návrh Komisie, ktorý má pomôcť pri ochrane finančných záujmov EÚ v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu¹⁰, a zriadenie Európskej prokuratúry by malo prispieť aj k podpore koordinovanej reakcie justície na takéto riziká vo všetkých členských štátoch¹¹. Základom všetkých týchto nástrojov je spoločné chápanie toho, čo je to právny štát, aké sú jeho hlavné črty a v ktorých oblastiach sa môžu prejavovať nedostatky.

Skrátka, právny štát je ústredným pilierom našej vízie budúcnosti Európy. V rámci procesu reflexie spojeného s neformálnym zasadnutím Európskej rady, ktoré sa uskutoční 9. mája 2019 v Sibiu, a s ďalším strategickým programom Európskej rady sa v tomto oznámení hodnotia skúsenosti z posledných rokov a stanovujú sa v ňom niektoré smery, ktorými by sa mohli uberať úvahy o budúcich opatreniach. Vychádza z existujúcej verejnej diskusie o právnom štáte v Európskej únii a je podnetom pre inštitúcie Únie a členské štáty, ako aj

⁸ Dobre fungujúce verejné inštitúcie prispievajú k väčšiemu rastu a sú základným predpokladom úspešného uskutočnenia ďalších reforiem. Z analýz skúsenosti vyplýva, že lepšia kvalita inštitúcií je vo všeobecnosti spojená s vyššou produktivitou; pozri *Ročný prieskum rastu na rok 2019* [COM(2018) 770 final].

⁹ Pozri poznámku pod čiarou č. 4.

¹⁰ Návrh nariadenia o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch [COM(2018) 324].

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en.

ostatné zainteresované strany, aby prispeli vlastnými návrhmi k budúcej podobe súboru nástrojov na podporu právneho štátu¹².

II. SÚBOR NÁSTROJOV NA PODPORU PRÁVNEHO ŠTÁTU V SÚČASNOSTI

1. Článok 7 ZEÚ a rámec na podporu právneho štátu

Článok 7 ZEÚ je aj naďalej výnimočným, ale najsymbolickejším nástrojom, ktorý môže EÚ použiť v prípade vážnych nedostatkov v dodržiavaní zásady právneho štátu v niektorom členskom štáte.¹³ Konanie týkajúce sa jasného rizika vážneho porušenia podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ bolo doteraz iniciované v dvoch prípadoch: v decembri 2017 Komisiou v súvislosti s Poľskom¹⁴ a v septembri 2018 Európskym parlamentom v súvislosti s Maďarskom¹⁵. Zatiaľ čo plné následky konania podľa článku 7 ZEÚ sú veľmi závažné a hoci samotný dialóg s dotknutými členskými štátmi v rámci článku 7 ZEÚ je hodnotný sám osebe, pokrok, ktorý Rada dosiahla v týchto dvoch prípadoch, mohol byť výraznejší. Rada musela zaviesť nové postupy na uplatňovanie tohto článku v praxi, no ich účinnosť sa ešte len musí preukázať.

Rámec na podporu právneho štátu zaviedla Komisia v roku 2014¹⁶ a jeho úlohu uznal Súdny dvor¹⁷. Stanovuje postupný dialóg s členským štátom, ktorý je štruktúrovaný stanoviskami a odporúčaniami Komisie. Jeho cieľom je predísť vzniku systémového ohrozenia právneho štátu, ktoré by si vyžadovalo začatie konania podľa článku 7 ZEÚ. Prvý – a doteraz jediný – raz bol rámec na podporu právneho štátu použitý, keď sa v januári 2016 začal dialóg s Poľskom¹⁸. Hoci dialóg pomohol identifikovať problémy a sformovať rámec diskusie, nevyriešil zistené nedostatky v oblasti právneho štátu a Komisia v decembri 2017 iniciovala konanie podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ.

2. Konania o nesplnení povinnosti a prejudiciálne rozhodnutia

Komisia začala niekoľko **konaní o nesplnení povinnosti** v reakcii na závažné problémy v oblasti právneho štátu spojené s porušovaním práva Únie, pričom účinnosť tohto postupu zo strany EÚ sa čoraz viac zvyšuje vďaka nedávnym rozhodnutiam Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“).

V článku 19 ods. 1 ZEÚ sa ako konkrétne vyjadrenie hodnoty právneho štátu vyžaduje **účinná súdna ochrana** zo strany nezávislých súdov. Toto ustanovenie je základom viacerých návrhov na začatie prejudiciálneho konania podaných vnútroštátnymi súdmi a konaní o nesplnení povinností, ktoré pred súdom iniciuje Komisia. Už v roku 2006 Súdny

¹² Táto iniciatíva sa zameriava na posilnenie právneho štátu, no nezahŕňa širšie oblasti demokracie alebo základných práv. Právny štát je však neoddeliteľne spojený so základnými právami a demokraciou: hoci sa právny štát zameriava na obmedzenie a nezávislé preskúmanie výkonu verejnej moci, zároveň podporuje demokraciu, pretože stanovuje zodpovednosť tých, ktorí verejnú moc vykonávajú, a je nevyhnutný na ochranu základných práv.

¹³ Pozri tiež oznámenie Komisie z 15. októbra 2003 *Rešpektovanie a podpora hodnôt, na ktorých je založená Únia* [COM(2003) 606 final].

¹⁴ Návrh rozhodnutia Rady o určení jasného rizika vážneho porušenia zásad právneho štátu zo strany Poľskej republiky [COM(2017) 835 final, 20.12.2017].

¹⁵ Uznesenie Európskeho parlamentu z 12. septembra 2018 o návrhu, ktorým sa Rada vyzýva, aby podľa článku 7 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii rozhodla, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt, na ktorých je Únia založená, zo strany Maďarska [2017/2131 (INL)].

¹⁶ Pozri poznámku pod čiarou č. 4.

¹⁷ Pozri vec C-619/18 R, Komisia/Poľsko, uznesenie zo 17. decembra 2018.

¹⁸ Dialóg prebiehal od januára 2016 do decembra 2017. Komisia prijala jedno stanovisko a štyri odporúčania.

dvor rozhodol, že pojem „nezávislosť sudcov“ je autonómny konceptom práva EÚ a z toho vyplýva, že sudcovia musia byť chránení pred akýmkoľvek vonkajšími zásahmi, ktoré by mohli ohroziť nezávislosť ich rozhodovania¹⁹. V roku 2018 nasledovalo viacero dôležitých rozsudkov. Po prvé, Súdny dvor rozhodol, že členské štáty sú podľa práva Únie povinné zabezpečiť, aby ich súdne orgány spĺňali požiadavky účinnej súdnej ochrany, čo je konkrétnym vyjadrením zásady právneho štátu, a že na zaručenie tejto ochrany je prvoradé, aby boli vnútroštátne sudy nezávislé²⁰. V ďalších rozsudkoch Súdny dvor podrobnejšie vymedzil požiadavky na záruky nezávislosti a nestrannosti, pričom upozornil na ich kľúčový význam pre riadne fungovanie systému justičnej spolupráce, ktorý predstavuje mechanizmus prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, ako aj pre nástroje sekundárneho práva založené na zásade vzájomnej dôvery²¹. Súdny dvor takisto vydal predbežné opatrenia na pozastavenie vnútroštátnych reforiem, ktoré by mali vplyv na nezávislosť súdnictva²². V ďalších veciach, ktoré predložili vnútroštátne sudy a Komisia, Súdny dvor koná.

Existuje aj vyvíjajúca sa judikatúra Súdneho dvora, ktorá poukazuje na to, ako môžu systematické problémy v oblasti právneho štátu osobitne **vplývať na oblasť financií Únie**²³.

3. Iné mechanizmy a rámce

Niekoľko ďalších mechanizmov a rámcov pomáha riešiť problémy v oblasti právneho štátu v členských štátoch, a to buď komplexne prostredníctvom osobitných nástrojov, alebo prostredníctvom iných krokov zameraných na dohľad nad vnútroštátnymi politikami alebo uplatňovaním práva EÚ. Tieto nástroje plnia dôležitú funkciu včasného varovania a prevencie, keďže môžu riešiť otázky právneho štátu v členských štátoch pred tým, než je potrebné použiť článok 7.

- Ako súčasť cyklu koordinácie hospodárskych, fiškálnych a sociálnych politik **európskeho semestra** sa vypracúvajú analýzy pre jednotlivé krajiny a vydávajú sa odporúčania týkajúce sa štrukturálnych reforiem podporujúcich rast. Analýzy v rámci tohto nástroja pokrývajú boj proti korupcii, účinnosť justičných systémov a reformu verejnej správy. Ak sa v správach o jednotlivých krajinách zistia závažné problémy v týchto oblastiach, Rada prijíma ciele odporúčania pre jednotlivé krajiny.
- Každoročný **porovnávací prehľad EÚ v oblasti justície** sleduje škálu ukazovateľov na posúdenie nezávislosti, kvality a efektívnosti vnútroštátnych justičných systémov. Tento porovnávací nástroj dopĺňajú posúdenia jednotlivých krajín, ktoré sa uvádzajú v správach o jednotlivých krajinách a ktoré umožňujú hlbšiu analýzu založenú na vnútroštátnom právnom a inštitucionálnom kontexte.
- **Mechanizmus spolupráce a overovania** bol zriadený ako osobitný mechanizmus pre Bulharsko a Rumunsko v čase ich vstupu do Únie v roku 2007 s cieľom pomôcť týmto dvom členským štátom vyriešiť pretrvávajúce nedostatky v oblasti reformy súdnictva,

¹⁹ Vec C-506/04, Wilson.

²⁰ Vec C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses; vec C-49/18, Escribano Vindel.

²¹ Pokiaľ ide o zloženie justičného orgánu a menovanie, funkčné obdobie, ako aj dôvody zdržania sa hlasovania, vylúčenia pre predpojatosť a odvolania jeho členov, ako aj disciplinárny režim, ktorý sa vzťahuje na sudcov, vec C-216/18 PPU, Írsko/LM a vec C-8/19 PPU, RH.

²² Vec C-619/18 R, Komisia/Poľsko, uznesenie zo 17. decembra 2018.

²³ Patria sem prejudiciálne rozhodnutia o potrebe účinného vyšetrovania daňových podvodov alebo podvodov s finančnými prostriedkami Únie (pozri napr. veci C-617/10, Åkerberg Fransson; C-105/14, Taricco; C-42/17 M.A.S. a C-612/15 Kolev).

boja proti korupcii a v prípade Bulharska aj organizovanej trestnej činnosti²⁴. Tento mechanizmus je prechodným opatrením, ktoré sa má ukončiť, keď sa podarí uspokojivo splniť stanovené kritériá. Získané skúsenosti sú relevantné pri riešení problémov týkajúcich sa právneho štátu vo všetkých členských štátoch.

- **Služba na podporu štrukturálnych reforiem** zriadená v rámci Komisie poskytuje technickú podporu pre štrukturálne reformy v členských štátoch, a to aj v oblastiach, ktoré sú dôležité pre posilnenie dodržiavania zásady právneho štátu, ako je verejná správa, justičný systém a boj proti korupcii. Podpora sa poskytuje na žiadosť členských štátov a je prispôbená potrebám, ktoré odrážajú stanovené reformné priority²⁵.
- **Európske štrukturálne a investičné fondy** a fondy na podporu **politík v oblasti spravodlivosti a bezpečnosti** takisto pomáhajú členským štátom posilniť verejnú správu a súdnicstvo, ako aj kapacity v oblasti boja proti korupcii²⁶. Fondy tiež prispievajú k zlepšeniu inštitucionálnych kapacít verejných orgánov a zvýšeniu účinnosti verejnej správy uplatňovaním *ex ante* kondicionalít (v programovom období 2014 – 2020; vo viacročnom finančnom rámci na roky 2021 – 2027 ich majú nahradiť „základné podmienky“)²⁷. To posilňuje rámec uplatňovania zásady právneho štátu.
- Komisia ako súčasť návrhov týkajúcich sa budúceho viacročného finančného rámca navrhla **nový mechanizmus na ochranu rozpočtu Únie v prípade, keď všeobecné nedostatky v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch majú vplyv na rozpočet alebo hrozí, že naň budú mať vplyv**.²⁸ Dodržiavanie zásady právneho štátu je základným predpokladom na zaistenie súladu do zásadami správneho finančného riadenia a ochrany rozpočtu Únie. Navrhované nariadenie by Únii umožnilo prijať vhodné a primerané opatrenia na riešenie týchto otázok.
- **Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF)** odhaľuje a vyšetruje podvody, korupciu a iné trestné činy poškodzujúce finančné záujmy EÚ a vydáva odporúčania, ktoré vnútroštátnym orgánom umožňujú začať správne alebo súdne konanie. Zriadenie **Európskej prokuratúry (EPPO)** bude znamenať zásadnú zmenu inštitucionálneho rámca na úrovni EÚ, ako aj v boji proti trestným činom poškodzujúcim finančné záujmy EÚ. Európska prokuratúra začne svoju činnosť koncom roka 2020 a bude mať právomoc vyšetřovať a stíhať trestné činy poškodzujúce rozpočet Únie. Bude úzko spolupracovať s úradom OLAF.

²⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en.

²⁵ Nariadením (EÚ) 2017/825 zo 17. mája 2017 sa ustanovil program na podporu štrukturálnych reforiem, ktorého rozpočet na roky 2017 – 2020 predstavuje 142,8 milióna EUR. Nariadením (EÚ) 2018/1671 z 23. októbra 2018 bolo nariadenie (EÚ) 2017/825 zmenené s cieľom zvýšiť finančné krytie programu na podporu štrukturálnych reforiem a upraviť jeho všeobecný cieľ; celkové finančné krytie sa tak zvýšilo na 222,8 milióna EUR. V kontexte návrhov týkajúcich sa VFR na roky 2021 – 2027 Komisia navrhla vyčleniť na technickú podporu 840 miliónov EUR a zahrnúť nástroj technickej podpory do návrhu Programu na podporu reforiem, ktorý zahŕňa aj „nástroj na realizáciu reforiem“ a „nástroj konvergenencie“.

²⁶ V rámci revízie stratégie Komisie v oblasti boja proti podvodom sa plánuje posilnenie analytických kapacít Komisie na posudzovanie kapacít členských štátov v oblasti boja proti podvodom, ako aj zvýšenie účinnosti a efektívnosti pomoci poskytovanej členským štátom. Komisia okrem toho v záujme posilnenia ochrany finančných záujmov EÚ poskytuje členským štátom usmernenia pri koncipovaní národných stratégií boja proti podvodom s cieľom identifikovať a riešiť existujúce nedostatky vo vnútroštátnych systémoch a zlepšiť koordináciu medzi vnútroštátnymi orgánmi a s aktérmi na úrovni EÚ vrátane úradu OLAF.

²⁷ Návrh nariadenia o spoločných ustanoveniach [COM(2018) 375], článok 11.

²⁸ Pozri poznámku pod čiarou č. 10.

- Ako hlavný aspekt vonkajšej politiky EÚ sa právny štát postupne stal ústredným prvkom **procesu prístúpenia k EÚ a susedskej politiky**. Posilnenie kľúčových inštitúcií, ako sú súdy, a zintenzívnenie boja proti korupcii sa stávajú čoraz zásadnejšími témami v rámci snahy EÚ podporovať reformy vedúce k splneniu kodanských prístupových kritérií²⁹. Zásada právneho štátu má pevné miesto aj v prístupových rokovaniach, v rámci ktorých celková rýchlosť rokovaní závisí od pokroku v tejto oblasti³⁰. V stratégii pre západný Balkán z februára 2018³¹ sa kladie čoraz väčší dôraz na reformy právneho štátu a zdôrazňuje sa, že dodržiavanie zásady právneho štátu je základnou podmienkou prístúpenia k EÚ.

III. ŠIRŠIA DISKUSIA O PRÁVNOM ŠTÁTE

Rastúci význam právneho štátu ako veci spoločného záujmu sa odráža v širších diskusiách v inštitúciách a orgánoch Únie³², ako aj na iných fórach³³.

V októbri 2016 prijal **Európsky parlament** uznesenie o mechanizme EÚ pre demokraciu, právny štát a základné práva³⁴. V uznesení vyzval Komisiu, aby vytvorila komplexný systém monitorovania všetkých členských štátov a inštitúcií EÚ a ročný cyklus podávania správ a vydávania odporúčaní. Táto výzva bola zopakovaná v roku 2018³⁵. Okrem toho Európsky parlament prijal uznesenia týkajúce sa situácie v oblasti právneho štátu vo viacerých členských štátoch.

Rada okrem toho, že plní svoju jasne stanovenú inštitucionálnu úlohu podľa článku 7 ZEÚ, zaviedla každoročný „dialóg“ o právnom štáte v rámci Rady pre všeobecné záležitosti, ktorý sa vždy zameriava na konkrétnu tému. Preskúmanie tohto procesu je naplánované počas finskeho predsedníctva Rady na jeseň 2019.

K reflexii o právnom štáte prispeli prijatím uznesení a zorganizovaním diskusií na túto tému aj viaceré **národné parlamenty**³⁶.

Mimo rámca EÚ zohráva kľúčovú úlohu pri stanovovaní definícií a štandardov v oblasti právneho štátu **Rada Európy**. Právny štát sa ako súčasť spoločného dedičstva uvádza v preambule Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva významne prispeli k vymedzeniu, podpore a posilneniu právneho štátu a zdôraznili úzky vzťah medzi právnym štátom a demokratickou spoločnosťou.

²⁹ Pozri https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.

³⁰ Konkrétne kapitola 23 – Súdnictvo a základné práva a kapitola 24 – Spravodlivosť, sloboda a bezpečnosť.

³¹ COM(2018) 65 final.

³² Napríklad vo Výbore regiónov.

³³ Napríklad v rámci Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe/Úradu pre demokratické inštitúcie a ľudské práva.

³⁴ Uznesenie Európskeho parlamentu z 25. októbra 2016 s odporúčaniami pre Komisiu o zriadení mechanizmu EÚ pre demokraciu, právny štát a základné práva [2015/2254 (INL)].

³⁵ Uznesenie Európskeho parlamentu zo 14. novembra 2018 o potrebe komplexného mechanizmu EÚ na ochranu demokracie, právneho štátu a základných práv [2018/2886 (RSP)].

³⁶ Príkladom je uznesenie francúzskeho parlamentu *Résolution relative au compliance de l'état au sein de l'Union européenne*; diskusia vo Výbore pre záležitosti EÚ holandského parlamentu zo 14. februára 2019 alebo diskusia, ktorá sa uskutočnila 12. marca 2019, vo Výbore pre zahraničné veci belgickej snemovne reprezentantov. Záujem národných parlamentov sa prejavil aj v rámci Konferencie parlamentných výborov pre záležitosti Únie z parlamentov Európskej únie.

Benátska komisia Rady Európy uverejnila v roku 2016 „Zoznam kritérií právneho štátu“³⁷. Rada Európy uplatnila tento prístup aj v konkrétnych prípadoch týkajúcich sa členských štátov využitím odborných znalostí Benátskej komisie a Skupiny štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO), ako aj prostredníctvom osobitného monitorovania.

Európske justičné siete, expertné skupiny a združenia právnikov, ako aj organizácie občianskej spoločnosti, takisto prispeli k formovaniu spoločného chápania na európskej a vnútroštátnej úrovni a zohrávali kľúčovú úlohu pri šírení spoločných noriem a osvedčených postupov.

IV. POSÚDENIE DOTERAJŠÍCH SKÚSENOSTÍ

Doterajšie skúsenosti poukazujú na určité spoločné prvky, z ktorých by mohli vychádzať budúce úvahy založené na niekoľkých hlavných zásadách. Po prvé, EÚ a ostatné členské štáty majú oprávnený záujem na riadnom fungovaní právneho štátu v každom členskom štáte. Po druhé, primárnu zodpovednosť za zabezpečenie dodržiavania zásady právneho štátu musí niesť každý členský štát a na riešenie problémov by sa mali vždy najprv využiť vnútroštátne mechanizmy nápravy, pretože rešpektovať sa musí nielen právny poriadok EÚ, ale aj vnútroštátne právne poriadky. Po tretie, EÚ musí pri plnení svojej úlohy v tejto oblasti postupovať objektívne a so všetkými členskými štátmi zaobchádzať rovnako, pričom všetky jej inštitúcie musia konať v súlade so svojou príslušnou inštitucionálnou úlohou. A napokon, cieľom nesmie byť uloženie sankcie, ale nájdenie riešenia, ktoré bude chrániť právny štát a ktorého základom bude spolupráca a vzájomná podpora.

Potreba podporovať normy právneho štátu

V judikatúre Európskeho súdneho dvora a Európskeho súdu pre ľudské práva sa stanovuje povinnosť EÚ a jej členských štátov dodržiavať kľúčové požiadavky a normy EÚ, aby bola zaistená ochrana zásady právneho štátu. Rada Európy takisto vypracovala normy a vydáva stanoviská a odporúčania, ktoré poskytujú osvedčené usmernenia na podporu a presadzovanie právneho štátu³⁸. Tieto požiadavky a normy sú základom dodržiavania zásady právneho štátu vo všetkých členských štátoch bez ohľadu na ich ústavné štruktúry.

Kľúčové zásady, ako je nezávislosť súdnictva a deľba moci, by mali byť zakotvené v politickej kultúre členských štátov. Keď je možné použiť všeobecnú európsku normu, možno ju považovať za kritérium na posúdenie možných nedostatkov a zároveň za usmernenie pre nájdenie riešenia.

Zo skúseností však vyplýva, že táto judikatúra a tieto zásady a normy nie sú vždy na vnútroštátnej úrovni dostatočne známe. Ak normy nie sú dostatočne známe, nemôžu zohrávať dôležitú úlohu pri formovaní vnútroštátnych politík, ani dostatočne prispievať do diskusie o vnútroštátnych reformách a môžu byť spochybnované v dialógu s inštitúciami EÚ.

³⁷ Zoznam kritérií právneho štátu, Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) [CDL-AD (2016) 007].

³⁸ Napr. odporúčanie CM/Rec(2010) 12 s názvom „Sudcovia: nezávislosť, efektívnosť a zodpovednosť“; „Zoznam kritérií právneho štátu“ Benátskej komisie [CDL-AD (2016) 007]; Akčný plán Rady Európy na posilnenie nezávislosti a nestrannosti súdnictva; ako aj stanoviská Benátskej komisie a hodnotenia Skupiny štátov proti korupcii (GRECO).

Rozpoznávanie varovných signálov

Včasná identifikácia varovných signálov v oblasti právneho štátu môže priniesť mnohé výhody. Ak možno vznik potenciálnych problémov, ktoré sú zdrojom obáv EÚ, odhaliť včas a dotknutý členský štát ich môže uznať, môže sa o týchto obavách na úrovni EÚ diskutovať zmysluplnejšie, čo môže stačiť na to, aby sa dal do pohybu vnútroštátny systém bŕzd a protiváh bez toho, aby bolo na úrovni EÚ potrebné podniknúť ďalšie formálne kroky. Toto včasné varovanie môže mať rôzne podoby.

Problémy, ktoré sa opakujú, možno ľahšie rýchlo identifikovať. Jadrom právneho štátu je imperatív, aby všetky subjekty verejnej moci vždy podliehali stanoveným hodnotám, pravidlám a postupom. Ak subjekty verejnej moci a parlamentné väčšiny v členských štátoch ignorujú platné právne predpisy alebo postupy, ide o zjavný varovný signál. Napríklad mnohé aktuálne prípady, ktoré rezonujú na úrovni EÚ, sa týkajú nezávislosti súdneho konania. Súdnicstvo je ústredným prvkom právneho štátu a pokusy politických aktérov o oslabenie jeho nezávislosti a záväznosti jeho rozhodnutí vyvíjaním politického alebo iného tlaku na jednotlivých sudcov, zasahovaním do konkrétnych prípadov, nedodržiavaním súdnych rozhodnutí alebo opätovným otváraním konečných súdnych rozhodnutí sú dôverne známymi témami. Ďalšie príklady z nedávneho obdobia zahŕňajú oslabené ústavné sudy alebo iné mechanizmy na kontrolu zákonov schválených parlamentom a opatrení vlády, alebo zvýšené využívanie vykonávacích nariadení. Nejasný legislatívny proces môže politickej väčšine uľahčiť snahu o oslabenie alebo obídienie systému bŕzd a protiváh. Opakované verejné útoky jednej zložky štátnej moci na druhú narušajú základnú zásadu del'by moci. Ťažkosti v týchto oblastiach sú preto varovnými signálmi, ktoré naznačujú, že vzniká potenciálny problém ohrozujúci právny štát, a môžu poskytnúť príležitosť na dialóg a prípadnú nápravu v počiatočnom štádiu.

Všeobecnejšie možno konštatovať, že korupcia na vysokých miestach a zneužívanie funkcie sú spojené so situáciami, keď sa politická moc usiluje o podriadenie si právneho štátu. Štrukturálne nedostatky môžu takisto vytvárať kontext, v ktorom existuje zvýšené riziko problémov v oblasti právneho štátu. Štrukturálne nedostatky v justičných systémoch, ako sú napríklad nedostatočné záruky nezávislosti súdnicstva, zvyšujú riziko tlaku na súdne orgány. Podobne aj všeobecné nedostatky v oblasti verejnej správy môžu vytvoriť základ pre svojvoľné rozhodnutia a poskytnúť príležitosti na korupciu, ako aj situácie, v ktorých môže byť pre úradníkov ťažšie odolať tlaku. Takéto ťažkosti slúžia ako ukazovatele možných problémov v oblasti právneho štátu.

Prvé náznaky obáv, pokiaľ ide o nedostatky v oblasti právneho štátu, zvyčajne prichádzajú od aktérov v členskom štáte. Sloboda prejavu a informácií a sloboda a pluralita médií je ďalšou základnou hodnotou, na ktorej je vybudovaná Európska únia. Občianska spoločnosť a nezávislé médiá sú vo fungujúcich demokratických spoločnostiach hlavnými ochrancami verejného záujmu, a zohrávajú tak kľúčovú úlohu pri vyvodzovaní zodpovednosti voči tým, ktorí majú v rukách moc, vedení verejnej diskusie a spochybňovaní verejných rozhodnutí. Pokusy o oslabenie týchto aktérov alebo vyvíjanie nátlaku na nich sú preto ďalším varovným signálom.

Prehĺbenie špecifických znalostí o členských štátoch

Schopnosť zaregistrovať tieto signály, a teda aj schopnosť Únie včas na ne reagovať, závisia od stavu informovanosti Komisie, iných inštitúcií a iných členských štátov. Niektoré varovné signály možno identifikovať len dôkladným pochopením postupov členských štátov prostredníctvom dialógu s orgánmi a zainteresovanými stranami. Takéto vedomosti o jednotlivých krajinách sú nevyhnutné na to, aby bolo možné predchádzať potenciálnym

hrozbám v oblasti právneho štátu a v prípade potreby na ne účinne reagovať. Takisto je dôležité zabezpečiť, aby reformy, ktoré uskutočňujú členské štáty, boli v plnej miere v súlade s právnymi požiadavkami EÚ a európskymi normami v oblasti právneho štátu. Okrem toho prehĺbenie znalostí o jednotlivých krajinách je potrebné aj na to, aby bolo možné určiť, ako môžu fondy a technická pomoc EÚ najlepšie prispieť k podpore právneho štátu v členských štátoch. Spravodlivosť, objektivnosť a rovnaké zaobchádzanie musia byť súčasťou každého systému presadzovania právneho štátu v Únii. Technické odborné znalosti a analytické kapacity na úrovni Únie sú kľúčom k zabezpečeniu toho, aby sa v posúdeniach v plnej miere zohľadňovali národné tradície, no aby bolo stále možné jasne určiť situácie, keď sa vyskytnú problémy.

Európsky semester doplnený porovnávacím prehľadom EÚ v oblasti justície sa osvedčili ako vhodné rámce na rozvíjanie vedomostí o jednotlivých krajinách v súvislosti s problematikou právneho štátu a bolo by možné uvažovať o tom, či by sa ich potenciál dal využiť ešte výraznejšie.

Zlepšenie schopnosti EÚ reagovať na problémy v oblasti právneho štátu

Skúsenosti z minulých rokov, ako aj širší dialóg o tejto otázke jasne poukázali na potrebu zlepšiť schopnosť EÚ reagovať v prípade vážnych problémov týkajúcich sa právneho štátu. Zo skúseností s prebiehajúcimi konaniami na základe článku 7 ZEÚ napríklad vyplynulo, že je potrebné ďalej uvažovať o tom, ako toto konanie viesť tak, aby bolo účinné. Rôznorodosť problémov v oblasti právneho štátu si zároveň vyžaduje rôznorodé reakcie na úrovni EÚ.

Zásah EÚ by preto mal mať rôzne formy. Aj neformálne upozornenie na potenciálne ťažkosti v rannom štádiu môže vnútroštátnym orgánom umožniť, aby svoje kroky opätovne zvážili alebo aby iniciovali mechanizmy systému brzd a protiváh.

Hoci je dialóg nevyhnutný, jeho zaradenie do štruktúrovaného procesu zvyšuje pravdepodobnosť toho, že opatrenia prijaté na jeho základe budú presne cieľené a pôjdu správnym smerom. Mnohé problémy v oblasti právneho štátu sú citlivé z časového hľadiska a čím dlhšie trvá ich vyriešenie, tým väčšie riziko, že nadobudnú trvalejší charakter a poškodia EÚ aj dotknutý členský štát. Čiastkové opatrenia, ktoré sú úmerné závažnosti problému a ku ktorým možno pristúpiť už pri nižšej miere závažnosti než v prípade opatrení v rámci článku 7 ZEÚ, majú svoje výhody. V prípadoch, keď sa takéto opatrenia vykonali, môže byť užitočné aj preskúmanie alebo následné monitorovanie: zo skúseností vyplýva, že uplatňovanie *ex ante* kondicionalít na fondy EÚ pôsobilo ako dôležitý stimul, ale len čo je splnenie kondicionalít jednorazovo potvrdené, existuje riziko, že dôjde k zvráteniu pozitívnych politických alebo štrukturálnych zmien.

Kroky EÚ vzbudzujú väčší rešpekt, ak zodpovednosť v súvisiacom procese prevezmú všetky inštitúcie v súlade so svojimi príslušnými úlohami. Zásah EÚ v krízovej situácii je politicky citlivá záležitosť a je vždy účinnejší, ak vychádza zo spoločného prístupu. Podpora opatrení Komisie zo strany Európskeho parlamentu a Rady a dôslednejšie vnútorné postupy v rámci inštitúcií na riešenie problémov súvisiacich s právnym štátom v členských štátoch môžu byť účinným spôsobom, ako zdôrazniť potrebu, aby členský štát reagoval, a zvýšiť motiváciu na hľadanie riešení.

Riešenie nedostatkov z dlhodobého hľadiska prostredníctvom štrukturálnych reforiem

Význam EÚ rástol aj pri posilňovaní kapacít a fungovania vnútroštátnych orgánov a inštitúcií, ktoré zohrávajú úlohu v rámci vnútroštátneho systému brzd a protiváh.

Finančné prostriedky EÚ významne prispeli k budovaniu kapacít verejných inštitúcií na podporu právneho štátu. V programovom období 2014 – 2020 takmer polovica členských štátov využívala štrukturálne fondy na podporu reforiem na posilnenie súdnictva a verejnej správy alebo na pomoc v boji proti korupcii. Toto úsilie môže poslúžiť ako dôkaz, že EÚ nie len vyjadruje svoje obavy, ale prináša aj praktické riešenia. Príkladom je služba na podporu štrukturálnych reforiem Komisie, ktorá je súčasťou programu na podporu štrukturálnych reforiem a ktorá môže spolupracovať s vnútroštátnymi inštitúciami pri realizácii reforiem v oblasti právneho štátu.

Využívanie finančných prostriedkov a programov EÚ na posilňovanie právneho štátu bude zároveň účinnejšie, ak ho podporia aj odporúčania týkajúce sa štrukturálnych reforiem v rámci európskeho semestra.

Všeobecnejšie možno konštatovať, že politika Únie v oblastiach, ako je verejné obstarávanie, lepšia právna regulácia a spolupráca v oblasti trestnej a civilnej justície, môže prispieť k zabezpečeniu jednotného uplatňovania európskych noriem týkajúcich sa právneho štátu.

V. MOŽNÉ SMERY BUDÚCEHO VÝVOJA

Možno konštatovať, že účinné presadzovanie právneho štátu v Únii spočíva na troch pilieroch. Po prvé, **podpora** právneho štátu, ktorá zahŕňa prehĺbenie spoločnej práce s cieľom rozšíriť chápanie zásady právneho štátu v Európe. Po druhé, **prevencia** problémov v oblasti právneho štátu, ktorá zahŕňa schopnosť zasiahnuť v počiatočnom štádiu a vyhnúť sa riziku eskalácie. A napokon schopnosť zaistiť účinnú spoločnú **reakciu**, ak sa zistí problém, ktorý je dostatočne závažný.

Podpora: budovanie znalostí a spoločnej kultúry právneho štátu

Silná politická a právna kultúra podporujúca zásadu právneho štátu v každom členskom štáte je najlepšou zárukou právneho štátu. Zatiaľ čo Únia rešpektuje politické a ústavné štruktúry členských štátov, povinnosti vyplývajúce z členstva v Únii, ako aj demokratické dedičstvo Európy, znamenajú, že vnútroštátne pravidlá a štruktúry musia odrážať štandardy a normy EÚ v oblasti právneho štátu ako spoločnú hodnotu EÚ a musia byť v súlade so zárukami dodržiavania zásady právneho štátu, ktoré sú stanovené v primárnom a sekundárnom práve EÚ.

Užitočné môže byť aj úsilie o zlepšenie informovanosti širokej verejnosti o význame zásady právneho štátu v demokratickej spoločnosti a mohli by sa podporiť komunikačné činnosti zamerané na oslovenie občanov.

Na to, aby sa takáto politická a právna kultúra prehĺbila a zachovala vo všetkých členských štátoch, je dôležité podporovať znalosť príslušnej judikatúry a noriem týkajúcich sa právneho štátu, aby sa napríklad o hodnoteniach a stanoviskách subjektov, ako sú Benátska komisia a GRECO, diskutovalo na vnútroštátnej úrovni. Všetky strany tak budú vedieť, čo sa od nich očakáva a ako by inštitúcie a zákony mali odrážať základné zásady. Spoločné prístupy v týchto oblastiach môžu prispieť k podpore silnej kultúry právneho štátu naprieč všetkými príslušnými inštitúciami a povolaniami.

Existencia spoločných prístupov, štandardov a noriem neznamená, že sa budú vykonávať rovnako. Ak však existuje jasný spoločný prístup, možno jednoduchšie porovnávať konkrétne vnútroštátne systémy a získať istotu o tom, že plnia svoj účel.

Je to obzvlášť dôležité, pretože dodržiavanie zásady právneho štátu nezávisí len od samotnej existencie zákonov a inštitucionálnych štruktúr, ale aj od inštitucionálnej praxe. Benátska komisia napríklad upozornila na význam lojálnej spolupráce medzi inštitúciami ako základného kameňa právneho štátu – uznania jednej zložky štátu, že ostatné zložky majú legitímne funkcie, ktoré treba rešpektovať. Zásada lojálnej spolupráce sa môže ocitnúť pod tlakom aj v prípade, keď je zakotvená v zákonoch alebo ústavách. Výmena odborných znalostí medzi odborníkmi z praxe v rôznych členských štátoch, ako sú sudcovia, prokurátori a odborníci na boj proti korupcii, môže prispieť k vytvoreniu predstavy o tom, čo to znamená v praxi. Medzi ďalšie kľúčové prvky právneho štátu a dobrej správy vecí verejných v praxi patrí transparentná tvorba politiky a práva. Všetky tieto zásady sú vo svojej podstate vyjadrením imperatívu, ktorý vyžaduje, aby jednotlivé zložky štátnej moci niesli zodpovednosť za svoje konanie a podliehali obmedzeniam, ktoré sa v demokratickej spoločnosti musia rešpektovať.

EÚ ponúka jedinečnú platformu na rozvoj a podporu informovanosti o výzvach v oblasti právneho štátu. Ako navrhol Európsky parlament, iniciatíva by mohla prekračovať rámec inštitúcií EÚ a zapojiť by sa do nej mohli aj národné parlamenty a ďalší kľúčoví aktéri na vnútroštátnej úrovni. Mimoriadny význam má najmä občianska spoločnosť, a to aj na regionálnej a miestnej úrovni. Komisia už navrhla zvýšiť financovanie a pomoc pre prosperujúcu občiansku spoločnosť, podporu plurality médií a vytváranie sietí medzi zainteresovanými stranami v oblasti právneho štátu, ako aj podporu organizácií, orgánov a subjektov pôsobiacich na úrovni celej Únie, ktoré sledujú všeobecný európsky záujem v oblasti spravodlivosti a právneho štátu³⁹.

Pri presadzovaní zásady právneho štátu je mimoriadne dôležitý vzťah EÚ s Radou Európy. Inštitúcie EÚ a členské štáty by tento vzťah mohli ďalej rozvíjať s cieľom podporovať spoločnú kultúru právneho štátu v rámci Európy.

EÚ by mohla preskúmať aj možnosti, ako čo najviac zviditeľniť prácu Rady Európy na spoločných normách v oblasti právneho štátu. Presadzovanie noriem právneho štátu by sa mohlo rozvíjať aj v rámci partnerského hodnotenia, ako to konkrétne navrhujú niektoré členské štáty.

³⁹ Návrh nariadenia, ktorým sa ustanovuje program Kreativná Európa (na obdobie 2021 až 2027) a ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č. 1295/2013 [COM(2018) 366 final, 30.5.2018]; návrh nariadenia, ktorým sa zriaďuje program Práva a hodnoty [COM(2018) 383 final, 30.5.2018]; návrh nariadenia, ktorým sa zriaďuje program Spravodlivosť [COM(2018) 384 final, 30.5.2018]. V rámci nového programu Kreativná Európa sa budú podporovať aj opatrenia zamerané na posilňovanie európskeho mediálneho spravodajstva, novinárskej slobody, rôznorodosti a plurality novinárskeho obsahu či kritického prístupu k mediálnemu obsahu vďaka mediálnej gramotnosti.

Potenciálne otázky na ďalšie zamyslenie

- Ako by EÚ mohla najmä na vnútroštátnej úrovni zlepšiť presadzovanie existujúcich právnych požiadaviek EÚ a európskych noriem týkajúcich sa právneho štátu?
- Ako by EÚ mohla najúčinnejšie motivovať kľúčové siete, občiansku spoločnosť a súkromný sektor k tomu, aby rozvíjali čo najširšie diskusie o otázkach právneho štátu vrátane jeho hospodárskeho rozmeru a podporovali normy, z ktorých právny štát vychádza?
- Môžu členské štáty urobiť viac pre to, aby podporili diskusiu o právnom štáte na vnútroštátnej úrovni, napríklad organizovaním debát na pôde národných parlamentov, v rámci profesijných fór a prostredníctvom aktivít v oblasti zvyšovania informovanosti zameraných na širokú verejnosť?
- Ako by EÚ a jej členské štáty mali posilniť spoluprácu s Radou Európy a inými medzinárodnými organizáciami, ktoré dohliadajú na dodržiavanie zásady právneho štátu, a to aj podporením práce Rady Európy a v súvislosti s hodnoteniami a odporúčaniami Rady Európy?
- Ako by EÚ mohla využiť výsledky práce Rady Európy a presadzovať spoločné prístupy EÚ? Môže byť v tomto procese užitočné partnerské hodnotenie medzi členskými štátmi?
- Ako možno zlepšiť a ďalej rozvíjať existujúce opatrenia Európskeho parlamentu a Rady? Možno zvýšiť angažovanosť politických skupín a národných parlamentov?

Prevenia: spolupráca a podpora na posilnenie právneho štátu na vnútroštátnej úrovni

Hlavnú zodpovednosť za zabezpečenie dodržiavania zásady právneho štátu na vnútroštátnej úrovni nesú členské štáty. Únia však môže členským štátom ponúknuť významnú podporu pri formovaní dlhodobého prístupu, ktorý pomôže zaistiť, aby bol vnútroštátny systém brzd a protiváh adekvátny danej výzve – a v konečnom dôsledku, aby sa EÚ nemusela ocitnúť v situácii, v ktorej by bola nútená riešiť krízu právneho štátu v niektorom členskom štáte. Znamená to pomoc pri budovaní odolnosti kľúčových systémov a inštitúcií, aby boli pripravené na obdobia zvýšeného politického tlaku.

Hlbšie pochopenie vývoja v členských štátoch by bolo užitočné pri celení tejto podpory a pomohlo by pri včasnom odhalovaní rizík ohrozujúcich právny štát. V tejto súvislosti by medzi relevantné oblasti mohli patriť vnútroštátne systémy brzd a protiváh, nezávislosť súdnictva, kvalita verejnej správy, protikorupčné politiky, transparentnosť legislatívneho procesu a lepšia tvorba právnych predpisov. Takéto zhromažďovanie informácií by mohlo poskytnúť všeobecný rámec pre pravidelnú spoluprácu a dialóg s členskými štátmi, ako aj pre poskytovanie aktuálnych správ Európskemu parlamentu a Rade. Hoci by sa muselo vzťahovať na všetky členské štáty, v členských štátoch, v ktorých sa zistili nedostatky alebo konkrétne riziká, by mohlo byť intenzívnejšie. Nakoniec by bolo nutné nájsť rovnováhu medzi potrebou dostatočne pochopiť národné špecifiká a finančnými a ľudskými zdrojmi, ktoré by sa v tejto súvislosti museli vynaložiť. Cieľom tohto opatrenia by bolo poskytnúť pevnejší základ pre včasný dialóg o politických iniciatívach s dôsledkami pre právny štát. Uvažovať by sa malo aj o tom, či by bolo možné ďalej rozvinúť používanie existujúcich nástrojov vrátane európskeho semestra a porovnávacieho prehľadu EÚ v oblasti justície tak, aby lepšie zodpovedali potrebám riešenia otázok v oblasti právneho štátu.

Ďalším doplnkovým opatrením by bolo prehĺbenie spolupráce a praktickej podpory s cieľom maximalizovať konštruktívny príspevok Únie k skorému riešeniu problémov a pomôcť

začleniť udržateľné riešenia do prebiehajúcich reformných procesov. Diaľ by sa tak mohlo na žiadosť členských štátov a súčasťou procesu by mohlo byť vypracovanie príslušných akčných plánov. Do definovania a podpory takýchto iniciatív by sa mohli zapojiť aj Európsky parlament a Rada. Osobitná pozornosť by sa v tomto rámci mohla venovať aj vykonávaniu právnych predpisov EÚ, ktoré majú súvis s právnym štátom. Technická podpora by sa členským štátom mohla poskytovať aj v rámci programu na podporu štrukturálnych reforiem.

Potenciálne otázky na ďalšie zamyslenie

- Ako by EÚ mohla zlepšiť svoju schopnosť budovať rozsiahlejšiu a komparatívnu vedomostnú základňu o situácii v oblasti právneho štátu v členských štátoch, zaistiť, aby bol dialóg prínosnejší, a umožniť, aby sa potenciálne problémy identifikovali v počiatočnom štádiu? Ako možno existujúce nástroje ešte viac prispôsobiť na posudzovanie situácie v oblasti právneho štátu?
- Ako by sa dala zorganizovať komunikácia medzi Komisiou a členskými štátmi o otázkach právneho štátu tak, aby bola čo najproduktívnejšia?
- Ako čo najúčinnnejšie poskytnúť odborné znalosti a podporu EÚ členským štátom?
- Budú mať kroky v oblasti prevencie väčšiu váhu, ak prístup získa výraznejší medziinštitucionálny charakter?

Reakcia: presadzovanie na úrovni Únie, ak vnútroštátne mechanizmy zlyhávajú

Súdny dvor Európskej únie čoraz častejšie skúma otázky právneho štátu, ktoré majú vplyv na uplatňovanie práva Únie, v rámci konaní o nesplnení povinnosti a prejudiciálnych rozhodnutí. Komisia bude ďalej vychádzať z aktuálnej judikatúry Súdneho dvora, napríklad pokiaľ ide o nezávislosť vnútroštátnych súdov a účinnú ochranu finančných záujmov Únie. Účinnosť presadzovania práva Únie nezávislými orgánmi a vnútroštátnymi súdmi vo všeobecnosti prispieva aj k posilneniu právneho štátu v členských štátoch. Komisia bude preto naďalej v náležitých prípadoch zaisťovať správne uplatňovanie a presadzovanie práva Únie prostredníctvom konaní o nesplnení povinnosti súvisiacich so zásadou právneho štátu.

V situáciách, keď sa zdá, že vnútroštátne záruky právneho štátu nedokážu primerane reagovať na ohrozenie právneho štátu v niektorom členskom štáte, je spoločnou zodpovednosťou inštitúcií EÚ a členských štátov, aby prijali opatrenia na nápravu situácie. Okrem povinnosti chrániť hodnoty EÚ existuje spoločný záujem na riešení otázok, ako sú ohrozenia ústavných súdov alebo nezávislosti súdnictva, skôr, než by mohli ohroziť implementáciu právnych predpisov, politik alebo finančných prostriedkov EÚ. Takéto opatrenia sa môžu líšiť v závislosti od okolností – napríklad, či došlo k nesplneniu povinností – alebo vzhľadom na potrebu zaistiť proporcionalitu. Rôzne prístupy môžu byť vhodné aj v konkrétnych oblastiach politiky; príkladom je návrh Komisie na ochranu finančných záujmov EÚ pred rizikami vyplývajúcimi z nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu.

Rámec na podporu právneho štátu stanovila Komisia v roku 2014 a jeho cieľom je reagovať na prípady, keď sa v niektorom členskom štáte objavia jasné náznaky systémových rizík pre právny štát, ktoré by mohli vyústiť do jasného rizika vážneho porušenia zásady právneho štátu, čo by viedlo k uplatneniu článku 7 ZEÚ. Tento rámec sa doteraz použil v jednom prípade a splnil svoju úlohu medzistupňa. Pomohol pri nadviazaní dialógu, podrobnom zisťovaní skutočností, vypracovaní analýz a odporúčaní a vytvorení vedomostnej základne, ktorá sa ukázala ako užitočná pri ďalších opatreniach Únie. Napriek tomu by sa mohli zväziť

určité zlepšenia. Príkladom môže byť včasné informovanie Rady a Európskeho parlamentu a zintenzívnenie podpory z ich strany v rámci tohto procesu. Ďalšou možnosťou by mohlo byť podporenie dialógu a odporúčaní konkrétnymi akčnými plánmi a technickou podporou s cieľom zaistiť nápravu situácie v určenom časovom rámci alebo stanovenie jasnejšieho obmedzenia dĺžky trvania fázy dialógu.

Týmito zmenami by nemal byť dotknutý cieľ, ktorým je nájdenie riešenia krízových situácií a identifikácia vhodných nápravných opatrení. To si vyžaduje účinný dialóg a komunikačné kanály. Uvažovať by sa však mohlo aj o tom, či by členské štáty mali čeliť vážnejším dôsledkom v prípade, keď odmietnu zaistiť nápravu situácie. Tieto úvahy by mohli vyplynúť aj z lepšieho pochopenia skutočného vplyvu pretrvávajúcich nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch na fungovanie Únie, ktorý už bol uznaný v návrhu na ochranu finančných záujmov EÚ v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu.

Potenciálne otázky na ďalšie zamyslenie

- Ako možno účinne šíriť relevantnú judikatúru Súdneho dvora a plne využiť jej potenciál?
- Ako zaistiť účinnejšiu koordináciu Komisie, Európskeho parlamentu a Rady a včasnú a primeranú reakciu v prípade krízy v oblasti právneho štátu v niektorom členskom štáte?
- Ako by sa dal ešte viac posilniť rámec na podporu právneho štátu? Malo by to zahŕňať intenzívnejšiu spoluprácu s ostatnými inštitúciami a medzinárodnými partnermi (napr. Radou Európy/Benátskou komisiou, Organizáciou pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe/Úradom pre demokratické inštitúcie a ľudské práva)?
- Existujú okrem finančných záujmov EÚ aj ďalšie oblasti, v ktorých by EÚ mala vytvoriť osobitné mechanizmy (vrátane kondicionalít týkajúcich sa právneho štátu) s cieľom predchádzať špecifickým rizikám súvisiacim s implementáciou právnych predpisov alebo politik EÚ alebo tieto riziká odstrániť?

VI. ZÁVER

Komisia vyzýva Európsky parlament, Európsku radu, Radu a členské štáty, ako aj príslušné zainteresované strany vrátane justičných sietí a občianskej spoločnosti a širokú verejnosť, aby sa zamysleli nad úvahami a otázkami uvedenými v tomto oznámení. Nastolené otázky poukazujú na viaceré oblasti, v ktorých by sa dalo uvažovať o zlepšeniach.

Takáto úvaha by sama osebe prispela k presadzovaniu zásady právneho štátu, pretože by podnietila diskusiu a zabezpečila by pretrvávajúci záujem o túto problematiku. Komisia sa domnieva, že posilnenie presadzovania zásady právneho štátu by mohlo významne prispieť k budúcnosti Únie. Viedlo k by k väčšej jasnosti a súdržnosti, prispelo by k tomu, aby sa so všetkými členskými štátmi zaobchádzalo rovnako, a chránilo by spoločné záujmy všetkých vďaka účinnému uplatňovaniu práva EÚ vo všetkých členských štátoch.

Komisia sa k tejto otázke vráti v júni 2019 a predloží vlastné závery a návrhy. Tie budú vychádzať z diskusie, ktorá prebieha medzi inštitúciami a v spoločnosti ako takej, ako aj z vyvíjajúcej sa judikatúry Súdneho dvora Európskej únie, a ich cieľom bude určiť prístup, ktorý by sa v rámci súčasných zmlúv dal uplatniť pri posilňovaní právneho štátu v Únii.