



V Bruseli 17. 7. 2019
COM(2019) 343 final

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

**Posilnenie právneho štátu v Únii
Konceptia pre prijatie opatrení**

I. ÚVOD

Európska únia je založená na súbore spoločných hodnôt, medzi ktoré patria základné práva, demokracia a právny štát¹. Tieto hodnoty sú základom našich spoločností a našej spoločnej identity. Žiadna demokracia nemôže prosperovať bez nezávislých súdov, ktoré zaručujú ochranu základných práv a občianskych slobôd, ani bez aktívnej občianskej spoločnosti a slobodných médií zaisťujúcich pluralitu. Zásada právneho štátu je ustálenou zásadou, ktorej základný význam je jasne vymedzený. Tento základný význam je aj napriek rôznym národným identitám, právnym systémom a tradíciám, ktoré Únia musí rešpektovať, vo všetkých členských štátoch rovnaký².

Podľa tejto zásady všetky subjekty verejnej moci vždy konajú v rámci obmedzení stanovených zákonom, v súlade s hodnotami demokracie a základnými právami, ako aj pod kontrolou nezávislých a nestranných súdov. Právny štát má priamy vplyv na život každého občana: je základným predpokladom na to, aby sa zabezpečilo rovnaké postavenie pred zákonom a ochrana práv jednotlivcov, aby sa zabránilo zneužívaniu moci zo strany verejných orgánov, a aby sa voči tým, ktorí prijímajú rozhodnutia, vyvodzovala zodpovednosť. Dodržiavanie zásad právneho štátu je kľúčové aj preto, aby občania dôverovali verejným inštitúciám. Bez takejto dôvery nemôžu demokratické spoločnosti fungovať. Právny štát zahŕňa aj to, ako zodpovedne sú stanovené zákony, ako spravodlivo sa uplatňujú a ako účinne fungujú. Ako uznal Súdny dvor Európskej únie a Európsky súd pre ľudské práva, právny štát zahŕňa aj inštitucionálne otázky, ako sú nezávislé a nestranné súdy³ a deľba moci⁴. Nedávne rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie opätovne zdôrazňujú, že právny štát je ústredným prvkom právneho poriadku EÚ⁵.

Európsky projekt sa opiera o trvalé dodržiavanie zásady právneho štátu vo všetkých členských štátoch. Ide o nutný predpoklad pre účinné uplatňovanie práva EÚ a vzájomnú dôveru medzi členskými štátmi. 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. Ohrozenie právneho štátu preto spochybňuje právny, politický a ekonomický základ fungovania EÚ. Podpora a presadzovanie zásady právneho štátu je preto naliehavá povinnosť, ktorá je ťažiskom pôsobenia Európskej komisie ako strážkyne zmlúv. Nedostatky pri dodržiavaní zásady právneho štátu v jednom členskom štáte majú vplyv aj na iné členské štáty a na EÚ ako celok, a Únia má spoločný záujem na riešení problémov týkajúcich sa právneho štátu bez ohľadu na to, kde sa objavia.

Hoci sa všetky členské štáty považujú v zásade za štáty, ktoré dodržiavajú zásadu právneho štátu za každých okolností, nedávne výzvy v oblasti právneho štátu v niektorých členských štátoch ukázali, že to nemožno považovať za samozrejmosť. Tieto výzvy vyvolali obavy, pokiaľ ide o schopnosť Únie takéto situácie riešiť. Mnohé nedávne prípady, ktoré rezonujú

¹ Článok 2 Zmluvy o Európskej únii.

² Zásada právneho štátu je zakotvená v článku 2 Zmluvy o Európskej únii ako jedna z hodnôt, na ktorých je založená Únia a ktoré sú spoločné pre všetky členské štáty.

³ V článku 19 Zmluvy o Európskej únii sa členským štátom stanovuje povinnosť zabezpečiť účinnú súdnu ochranu. Ako uviedol Súdny dvor vo veci C-72/15 Rosneft, samotná existencia účinnej súdnej ochrany je „súčasťou existencie právneho štátu“.

⁴ 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/Pol'sko (uznesenie zo 17. decembra 2018).

⁵ Rozsudok z 24. júna 2019 vo veci C-619/18, Komisia/Pol'sko.

na úrovni EÚ, sa týkajú nezávislosti súdneho konania. Ďalšie príklady sa týkali oslabených ústavných súdov, čoraz častejšieho využívania vládnych výnosov či opakovaných útokov jednej zložky štátnej moci na druhú. 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, pričom pokusy o potlačenie plurality a oslabenie hlavných ochrancov verejného záujmu, ako sú občianska spoločnosť a nezávislé médiá, sú výstražnými signálmi ohrozenia právneho štátu⁶.

Európska komisia vo svojom oznámení z 3. apríla 2019⁷ predstavila prehľad existujúceho súboru nástrojov na riešenie výziev týkajúcich sa právneho štátu v Únii a otvorila diskusiu o tom, ako ho posilniť. Do tejto diskusie sa zapojili inštitúcie a orgány EÚ, členské štáty, medzinárodné organizácie, justičné siete, občianska spoločnosť a akademická obec, a poskytli podnetné príspevky. Z diskusie jasne vyplynula dôležitosť právneho štátu a potreba silnejšieho súboru nástrojov EÚ na podporu právneho štátu. Zodpovedá tomu rastúce znepokojenie v inštitúciách EÚ, pokiaľ ide o problémy v oblasti právneho štátu.

V máji 2019 v Sibiu sa európski lídri jednomyselne zaviazali, že budú „naďalej [...] chrániť náš spôsob života, demokraciu a právny štát“⁸. Európska rada tento záväzok zo Sibiu potvrdila vo svojom strategickom programe, ktorý prijala 21. júna 2019⁹. V ňom sa požaduje, aby záležitosti týkajúce sa právneho štátu mali v Európskej rade a Rade vyššiu prioritu. Dodržiavanie zásady právneho štátu figurovalo vo výraznej miere v rozpravách Európskeho parlamentu v období 2014 – 2019¹⁰, ako aj v programoch predsedníctiev Rady¹¹. Išlo tiež o výraznú tému kampane pred európskymi voľbami v roku 2019. Európske politické strany začali zvažovať, či by nemali zo svojich radov vylúčiť strany, ktoré spochybňujú právny štát a spoločné hodnoty EÚ.

Zatiaľ čo v tejto diskusii bude treba ďalej pokračovať¹², v tomto oznámení sa uvádzajú konkrétne opatrenia v krátkodobom a strednodobom horizonte. Niektoré opatrenia možno uviesť do praxe okamžite. Iné sa budú musieť ďalej rozpracovať ako kľúčová pracovná oblasť pre prichádzajúcu Komisiu, Európsky parlament a Radu. Posilnenie právneho štátu v Únii je a musí zostať pre všetkých kľúčovým cieľom.

II. PRÁVNY ŠTÁT: SPOLOČNÁ HODNOTA PRE EURÓPANOV

Od aprílového oznámenia sa diskusia o právnom štáte zintenzívnila. Komisia čerpala zo širokej škály príspevkov a úvah. Dostala 60 písomných príspevkov¹³ od vnútroštátnych,

⁶ Vo všeobecnejšej rovine možno konštatovať, že popri politickom vývoji môže v nadchádzajúcich rokoch aj technologický alebo spoločenský vývoj vytvárať nové výzvy pre právny štát, napríklad v súvislosti s umelou inteligenciou a jej využívaním v citlivých oblastiach, ako sú justičné systémy.

⁷ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade: Ďalšie posilnenie právneho štátu v Únii – Súčasný stav a možné nasledujúce kroky [COM(2019) 163 final].

⁸ Tamže.

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

¹⁰ V októbri 2016 Európsky parlament prijal uznesenie, v ktorom vyzval na vytvorenie celoúnieového monitorovacieho mechanizmu v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv.

¹¹ Pozri napríklad program trojice predsedníctiev Rady na obdobie od 1. januára 2019 do 30. júna 2020: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/sk/pdf>.

¹² Rada napríklad na jeseň 2019 počas finskeho predsedníctva naplánovala revíziu svojho vlastného dialógu o právnom štáte.

¹³ Zhrnutie uvedených príspevkov možno nájsť tu: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions.

úniových a medzinárodných inštitucionálnych aktérov, ako aj od občianskej spoločnosti a akademickej obce. Komisia sa zúčastnila aj na konferenciách a debatách na európskej úrovni a v hlavných mestách. Príspevky zdôrazňovali význam právneho štátu a naliehavú povinnosť rešpektovať ho v celej EÚ. Potvrdili aj relevantnosť a vzájomnú doplnkovosť troch pilierov stanovených v aprílovom oznámení, ktorými sú podpora, prevencia a reakcia. Niektorí aktéri pokladali za prioritu rozvíjanie súboru nástrojov, zatiaľ čo iní sa domnievali, že prínosné by bolo už lepšie presadzovanie existujúcich nástrojov. Neveľký počet príspevkov spochybňoval rozmer EÚ v tejto oblasti. Svedčí to o tom, že význam právneho štátu pre fungovanie EÚ a pre jej občanov a podniky nemožno považovať za samozrejmosť, a preto by sa mal ďalej zdôrazňovať a vysvetľovať. Zároveň to podčiarkuje, aké dôležité je ukázať, že činnosť EÚ je objektívna, primeraná a nediskriminačná, a že formálna reakcia EÚ by mala prísť na rad až vtedy, keď vnútroštátne systémy brzd a protiváh nefungujú.

Okrem toho Komisia v apríli 2019 uskutočnila prieskum Eurobarometra vo všetkých členských štátoch. Výsledky ukazujú obrovskú podporu právnemu štátu, s miernymi rozdielmi medzi členskými štátmi¹⁴. Dôležitosť hlavných zásad právneho štátu uznalo vyše 80 % občanov vo všetkých členských štátoch¹⁵. Ďalším kľúčovým záverom bola silná podpora dôležitej úlohy médií a občianskej spoločnosti pri vyvodzovaní zodpovednosti voči tým, ktorí majú v rukách moc. Viac ako 85 % Európanov považovalo za dôležité, aby médiá, novinári a občianska spoločnosť mohli vykonávať svoju činnosť slobodne a vyjadrovať kritiku bez rizika, že budú zastrašovaní.

V prieskume Eurobarometra sa takisto potvrdilo, že Európania považujú za dôležité, aby sa právny štát uplatňoval v celej EÚ, pričom 89 % z nich súhlasilo s tým, že zásady právneho štátu sa musia dodržiavať aj vo všetkých ostatných členských štátoch EÚ.

Európania zároveň volali po tom, aby sa dodržiavanie zásady právneho štátu zlepšilo, pričom za určité zlepšenia kľúčových zásad právneho štátu sa vyslovilo opäť vyše 80 % opýtaných. Potreba dosiahnuť zlepšenie bola pociťovaná obzvlášť naliehavo, pokiaľ ide o účinnú súdnu ochranu, zákonnosť a zamedzenie svojvoľným rozhodnutiam, ako aj pri slobode médií a občianskej spoločnosti.

Konzultácie, ktoré nasledovali po aprílovom oznámení, takisto odzrkadľovali význam právneho štátu pre občanov, čo sa prejavovalo v ochote mnohých organizácií občianskej spoločnosti a akademickej obce zapájať sa ďalej do presadzovania a prevencie právneho štátu a konať ako oznamovatelia, keď nastanú problémy. Medzi príklady aktivít, ktoré sa javili obzvlášť zaujímavé, patrí organizácia dialógov s občanmi po celej EÚ, rozvíjanie „gramotnosti“ v oblasti právneho štátu pomocou dostupných a užívateľsky jednoduchých zdrojov, ako aj otvorené platformy na výmenu informácií a varovaní.

III. SPOLOČNÁ ZODPOVEDNOSŤ VŠETKÝCH ČLENSKÝCH ŠTÁTOV A INŠTITÚCIÍ EÚ

Zodpovednosť za zabezpečenie dodržiavania zásady právneho štátu ako spoločnej hodnoty spočíva predovšetkým na každom členskom štáte. Zabezpečiť riadne fungovanie vlastného

¹⁴ Osobitný prieskum Eurobarometra č. 489 – právny štát: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>.

¹⁵ Zákonnosť, právna istota, rovnosť pred zákonom, deľba moci, zákaz svojvôle, sankcie za korupciu a účinná súdna ochrana nezávislými súdmi.

štátu je vnútornou ústavnou zodpovednosťou, ale aj zodpovednosťou vo vzťahu k Únii a ostatným členským štátom. Zásada lojálnej spolupráce (článok 4 ods. 3 ZEÚ) zdôrazňuje povinnosť členských štátov uľahčovať plnenie úloh Únie a zdržať sa opatrení, ktoré by mohli ohroziť ciele Únie. Zdôrazňuje sa pritom aj povinnosť Únie a členských štátov vzájomne si pomáhať, čo znamená, že je zodpovednosťou všetkých inštitúcií EÚ, aby poskytovali členským štátom primeranú pomoc pri zabezpečovaní dodržiavania zásady právneho štátu.

V aprílovom oznámení sa uvádza, že právny štát je tiež jednou zo základných zásad, ktorými sa riadi vonkajšia činnosť EÚ, a že sa postupne stal ústredným prvkom procesu pristúpenia k EÚ a susedskej politiky. Strategický program Európskej rady potvrdzuje, že presadzovanie hodnôt EÚ by malo byť stredobodom vonkajších vzťahov EÚ. Komisia už dnes aktívne podporuje reformy právneho štátu v tretích krajinách.

Ďalšou základnou povinnosťou členských štátov je zaručiť, aby si občania mohli uplatniť svoje práva, najmä prostredníctvom prístupu k spravodlivosti a spravodlivému procesu. V článku 19 ZEÚ sa zodpovednosť za zabezpečenie úplného uplatňovania práva EÚ vo všetkých členských štátoch a súdnej ochrany práv jednotlivcov podľa tohto práva zveruje vnútroštátnym súdom a Súdnemu dvoru. Úloha vnútroštátnych súdov pri uplatňovaní práva EÚ je bezpochyby rozhodujúca, keďže práve vnútroštátne súdy sú v prvom rade zodpovedné za uplatňovanie práva EÚ a za začatie konaní o prejudiciálnej otázke podľa článku 267 ZFEÚ, aby sa zabezpečila konzistentnosť a jednotnosť výkladu práva EÚ. Ako v tejto súvislosti potvrdila nedávna judikatúra Súdného dvora Európskej únie, záruka nezávislosti súdnictva je právnym záväzkom, ktorý tvorí jadro právneho štátu.

V článku 19 ods. 1 ZEÚ sa ako konkrétne vyjadrenie hodnoty právneho štátu vyžaduje účinná súdna ochrana poskytovaná nezávislými súdmi. Toto ustanovenie je základom viacerých návrhov na začatie prejudiciálneho konania podaných vnútroštátnymi súdmi a konaní o nesplnení povinnosti, ktoré pred súdom iniciuje Komisia. Už v roku 2006 Súdny dvor rozhodol, že pojem „nezávislosť sudcov“ je autonómny konceptom práva EÚ, z ktorého vyplýva, že sudcovia musia byť chránení pred akýmikoľvek vonkajšími zásahmi, ktoré by mohli ohroziť nezávislosť ich rozhodovania¹⁶. V rokoch 2018 a 2019 nasledovalo viacero dôležitých rozsudkov. Súdny dvor rozhodol, že členské štáty sú podľa práva Únie povinné zabezpečiť, aby ich súdne orgány splňali požiadavky účinnej súdnej ochrany, čo je konkrétnym vyjadrením zásady právneho štátu, a že na zaručenie tejto ochrany je prvoradé, aby boli vnútroštátne súdy nezávislé¹⁷.

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 dôvery¹⁸. Súdny dvor takisto vydal predbežné opatrenia na pozastavenie vnútroštátnych reforiem, ktoré by mali vplyv na nezávislosť súdnictva¹⁹. Súdny dvor nedávno rozhodol, že hoci organizácia justície v členských štátoch patrí do vnútroštátnej právomoci, členské štáty pri výkone tejto právomoci musia dodržiavať povinnosti vyplývajúce z práva EÚ, a preto môže

¹⁶ Vec C-506/04, Wilson.

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

¹⁸ 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, LM a vec C-8/19 PPU, RH.

¹⁹ Vec C-619/18 R, Komisia/Poľsko, uznesenie zo 17. decembra 2018.

podliehať preskúmaniu Súdny dvorom²⁰. V ďalších veciach, ktoré predložili vnútroštátne súdy a Komisia, Súdny dvor ešte nerozhodol, pričom by mohli viesť k ďalšiemu dôležitému vývoju v judikatúre.

Existuje aj vyvíjajúca sa judikatúra Súdneho dvora, ktorá poukazuje na to, ako môžu systémové problémy v oblasti právneho štátu konkrétne vplývať na oblasť financií Únie²¹.

IV. OPATRENIA NA POSILNENIE PRÁVNEHO ŠTÁTU

V aprílovom oznámení sa rozoberá existujúci súbor nástrojov na podporu a presadzovanie zásady právneho štátu v EÚ. Komisia vyhodnotila doterajšie skúsenosti a identifikovala spôsoby na posilnenie tohto súboru nástrojov, ktoré spočívajú v troch pilieroch: podpora kultúry právneho štátu; prevencia toho, aby problémy v oblasti právneho štátu nevznikali a neprehlbovali sa; a spôsob, ako čo najlepšie zaistiť účinnú spoločnú reakciu, ak sa zistí závažný problém.

Na tomto mieste je dôležité pripomenúť hlavné zásady, o ktoré sa opiera činnosť EÚ v oblasti právneho štátu. Po prvé, EÚ a ostatné členské štáty majú oprávnený záujem na riadnom fungovaní právneho štátu na úrovni jednotlivých členských štátov. Po druhé, primárnu zodpovednosť za zabezpečenie dodržiavania zásady právneho štátu nesie každý členský štát a na riešenie problémov by sa mali vždy najprv využiť vnútroštátne mechanizmy nápravy. Po tretie, EÚ musí pri plnení svojej úlohy v tejto oblasti postupovať objektívne a so všetkými členskými štátmi zaobchádzať rovnako, pričom všetky jej inštitúcie k tomu musia prispievať 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 – bez vylúčenia účinnej, primeranej a odrádzajúcej reakcie ako poslednej možnosti.

Podpora: budovanie znalostí a spoločnej kultúry právneho štátu

Najlepšou zárukou rešpektovania našich spoločných hodnôt je existencia silnej politickej a právnej kultúry podporujúcej právny štát v každom členskom štáte. Tú však nemožno vždy pokladať za samozrejmu. Politický vývoj vo viacerých členských štátoch viedol k prípadom, pri ktorých sa zásady ako deľba moci, lojálna spolupráca medzi inštitúciami či rešpektovanie opozície alebo nezávislosti súdництва zdajú oslabené – niekedy v dôsledku úmyselných politických rozhodnutí. Nedostatok informácií a slabé všeobecné povedomie verejnosti o problémoch týkajúcich sa právneho štátu sú živnou pôdou pre takýto vývoj. Z prieskumu Eurobarometra vyplynulo, že viac ako polovica Európanov sa necíti dostatočne informovaná o základných hodnotách EÚ.

Tieto medzery je potrebné odstrániť proaktívnymi opatreniami na podporu právneho štátu v rámci EÚ, a to tak na odbornej úrovni, ako aj v širokej verejnosti. Takéto opatrenia by mali byť zacielené na zahrnutie právneho štátu do vnútroštátnej a európskej politickej diskusie, a to šírením informácií o požiadavkách a normách práva EÚ a dôležitosti právneho štátu pre občanov a podniky, ako aj posilnením postavenia zainteresovaných strán, ktoré chcú podporovať témy súvisiace s právnym štátom. Aby si občania a podniky cenili úlohu a význam justičných systémov, tieto systémy musia byť moderné a prístupné. Kľúčový

²⁰ Vec C-619/18, Komisia/Poľsko.

²¹ Patria sem prejudiciálne rozhodnutia o potrebe účinného vyšetrovania daňových podvodov alebo podvodov s finančnými prostriedkami Únie (pozri veci C-617/10, Åkerberg Fransson; C-105/14, Taricco; C-42/17, M.A.S. a C-612/15, Kolev).

význam má aj vzájomná dôvera v justičné systémy druhých strán, čo je nevyhnutným predpokladom skutočne fungujúceho jednotného trhu.

Zámer Rady diskutovať o svojom prístupe k právnemu štátu počas finskeho predsedníctva na jeseň 2019 by mohol viesť k užitočným zlepšeniam, pokiaľ ide o podporu právneho štátu medzi členskými štátmi²².

Občianska spoločnosť, médiá, akademická obec a vzdelávacie systémy členských štátov sa môžu spoločne pričiniť o to, aby právny štát dostal priestor vo verejnej diskusii a v školských osnovách. Kľúčovou výzvou v tomto smere je podpora kultúry právneho štátu u širokej verejnosti, ako sa uznáva v odporúčaní Rady o presadzovaní spoločných hodnôt²³. Komisia dostala príspevky od organizácií občianskej spoločnosti, v ktorých prejavili ochotu prehĺbiť toto úsilie²⁴. Komisia nadviaže na myšlienku každoročného podujatia na tému právneho štátu s cieľom umožniť dialóg s organizáciami občianskej spoločnosti a tvorcami politik na úrovni EÚ, ako aj medzi nimi navzájom. Komisia bude takisto naďalej venovať osobitnú pozornosť pokusom o nátlak na občiansku spoločnosť a nezávislé médiá a podporovať ich činnosť. V novom viacročnom finančnom rámci Komisia navrhla silnejší a súdržnejší rámec financovania takejto práce z budúceho programu Práva a hodnoty²⁵ a programu Kreatívna Európa²⁶, hoci tieto programy sa netýkajú osobitne právneho štátu. Komisia vyzýva Európsky parlament a Radu na urýchlené prijatie týchto programov, aby mohli včas začať fungovať. Okrem toho by sa mal aj naďalej podporovať výskum týkajúci sa právneho štátu financovaný z prostriedkov EÚ, pričom výsledky prebiehajúcich projektov by sa mali dôsledne šíriť.

Transparentnosť a prístup k informáciám sú pre občiansku spoločnosť a médiá kľúčovými nástrojmi v rámci vnútroštátnych systémov brzd a protiváh. Právne predpisy týkajúce sa transparentnosti a prístupu k informáciám sa musia účinne uplatňovať vo všetkých členských štátoch a na úrovni EÚ²⁷. Komisia má v úmysle vypracovať osobitnú komunikačnú stratégiu pre právny štát, aby túto problematiku viac zviditeľnila. Jej súčasťou je zabezpečiť dostupnosť súvisiacich informácií vo všetkých úradných jazykoch a jasne vysvetľovať význam právneho štátu pre Úniu ako celok, ako aj pre jednotlivých občanov a podniky.

Európske siete už dnes zohrávajú dôležitú úlohu pri podpore a výmene nápadov a osvedčených postupov²⁸. V rámci justície by sa pri ďalšom presadzovaní právneho štátu mali podporovať siete, ako je Sieť predsedov najvyšších súdov Európskej únie, Združenie štátnych rád a najvyšších správnych súdov EÚ, Európska sieť súdnych rád a Európska sieť odbornej prípravy pre sudcov. Komisia by pri podpore všetkých týchto sietí mala

²² Pozri úvod a nasledujúci oddiel o prevencii.

²³ Odporúčanie Rady z 22. mája 2018 o presadzovaní spoločných hodnôt, inkluzívneho vzdelávania a európskeho rozmeru výučby, 2018/C 195/01, Ú. v. EÚ C 195, 7.6.2018.

²⁴ Pozri skôr v texte – oddiel II.

²⁵ Komisia navrhla vyčleniť 641 miliónov EUR na implementáciu programu Práva a hodnoty na obdobie 2021 – 2027.

²⁶ Komisia navrhla vyčleniť 1,85 miliardy EUR na implementáciu programu Kreatívna Európa na obdobie 2021 – 2027, pričom 160 miliónov EUR z tejto sumy sa má vyčleniť na medzisektorové podprogramy. Medzi štyri priority tohto programu patrí podpora činností posilňujúcich „slobodné, rôznorodé a pluralistické mediálne prostredie, kvalitnú žurnalistiku a mediálnu gramotnosť“. Jedným z cieľov je poskytnúť stabilné financovanie projektom zameraným na slobodu a pluralitu médií.

²⁷ Medzi ne patrí aj nariadenie (ES) č. 1049/2001 a odvetvový prístup k informáciám podľa práva EÚ. Všeobecné vnútroštátne povinnosti vyplývajú aj z Európskeho dohovoru o ľudských právach.

²⁸ Patria medzi ne aj justičné siete, ktoré sú poradnými orgánmi Rady Európy, ako napríklad Poradný výbor európskych sudcov (CCJE) a Poradná rada európskych prokurátorov (CCPE).

uprednostňovať projekty, ktoré podporujú právny štát, s osobitným dôrazom na členské štáty, ktoré čelia výzvam v tejto oblasti²⁹. Podnecovať a podporovať by sa mala aj ďalšia spolupráca medzi inštitúciami zodpovednými za ústavný dohľad, vrátane činností Konferencie európskych ústavných súdov. Európska sieť ombudsmanov by takisto mohla zintenzívniť svoju výmenu skúseností a osvedčených postupov, pokiaľ ide o podporu dobrej správy vecí verejných, a prispievať k zberu a šíreniu relevantných údajov.

Vo všeobecnosti platí, že aj súdnictvá členských štátov zohrávajú dôležitú úlohu pri presadzovaní noriem právneho štátu. Účasť vnútroštátnych súdnych rád, sudcov a prokurátorov na diskusiách o justičných reformách v členských štátoch je sama osebe dôležitou súčasťou vnútroštátnych systémov báz a protiváh.

Národné parlamenty takisto zohrávajú kľúčovú úlohu pri zabezpečovaní právneho štátu v členských štátoch, a to z pozície zákonodarcov aj z pozície tých, ktorým sa zodpovedá vláda. Európsky parlament, Konferencia parlamentných výborov pre záležitosti Únie z parlamentov EÚ a Konferencia predsedov parlamentov EÚ by mohli prioritizovať medziparlamentný dialóg o otázkach právneho štátu, napríklad formou každoročného podujatia. Táto problematika by zároveň mohla byť témou rozpráv národných parlamentov o záležitostiach EÚ. Komisia je pripravená pomôcť podnietiť takýto dialóg. Prospešné by boli aj bilaterálne parlamentné výmeny a podpora, napríklad pokiaľ ide o osvedčené postupy z hľadiska lepšej právnej regulácie (napr. tvorba právnych predpisov založená na dôkazoch či transparentnosť postupov) alebo nadstranícke parlamentné skupiny zamerané na oblasť právneho štátu.

V aprílovom oznámení sa vyzdvihol prínos, ktorý by mohlo priniesť posilnenie spolupráce s **Radou Európy**. Memorandum o porozumení medzi Radou Európy a Európskou úniou z roku 2007 priznáva Rade Európy osobitnú úlohu „referenčnej inštitúcie pre ľudské práva, právny štát a demokraciu v Európe“ a EÚ sa zaviazala, že bude zohľadňovať jej prácu. Komisia má v úmysle, pri plnom rešpektovaní inštitucionálnych a politických zodpovedností oboch inštitúcií, na túto spoluprácu nadviazať a zvýšiť účasť EÚ v orgánoch Rady Európy, vďaka čomu bude spolupráca na úrovni útvarov intenzívnejšia a systematickejšia. EÚ je už dnes aktívnym účastníkom v Rade Európy na mnohých úrovniach vrátane úlohy Komisie ako pozorovateľa v Benátskej komisii³⁰. Ďalším dôležitým krokom pre EÚ je štatút pozorovateľa v Skupine štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO). Komisia po dohode s Radou podnikla potrebné kroky a požiadala o štatút pozorovateľa³¹, ktorý bol udelený v júli 2019³². EÚ poskytuje Rade Európy značné finančné prostriedky na jej činnosti³³.

Pristúpenie Európskej únie k Európskemu dohovoru o ľudských právach³⁴ bude silným politickým signálom záväzku Únie k právnemu štátu a signálom podpory Únie pre dohovor

²⁹ Komisia poskytuje granty z programu Spravodlivosť na fungovanie určitých európskych sietí v oblasti spravodlivosti, ktoré majú s Komisiou uzavreté rámcové dohody o partnerstve. Ďalšie siete získavajú finančné prostriedky z rôznych programov a projektov EÚ.

³⁰ Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, nazývaná aj Benátska komisia, je poradným orgánom v rámci Rady Európy, ktorý sa skladá z nezávislých expertov v oblasti ústavného práva.

³¹ Rozhodnutie Rady (EÚ) 2019/1086 z 18. júna 2019, Ú. v. EÚ L 171, 26.6.2019, s. 115 – 116.

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

³³ Finančné prostriedky z rôznych programov EÚ dosiahli v roku 2018 výšku 27,5 milióna EUR v záväzkoch.

³⁴ Ktoré je stanovené v článku 6 ods. 2 ZEÚ.

a jeho systém (najmä súdneho) presadzovania práv. Komisia zintenzívnila úsilie smerujúce k obnoveniu prístupových rokovaní³⁵.

Komisia takisto prehľbí svoju spoluprácu s **d'alšími medzinárodnými inštitúciami**, ktoré sa zaoberajú problémami v oblasti právneho štátu, aby dosiahla rozsiahlejšiu, intenzívnejšiu a systematickejšiu spoluprácu na úrovni útvarov. Medzi ne patrí Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE), ktorá sa zaoberá právnym štátom v rámci svojej práce v oblasti demokratizácie, a Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD), v prípade ktorej by sa spolupráca mohla zamerať na sociálno-ekonomické výhody právneho štátu.

Práca osobitného spravodajcu OSN pre nezávislosť sudcov a právnikov a Úradu OSN pre drogy a kriminalitu, ktorý zabezpečuje služby sekretariátu Dohovoru proti korupcii, ako aj práca Svetovej banky takisto prispieva k diskusii v rámci medzinárodného spoločenstva o právnom štáte a jeho dôsledkoch.

Medzinárodné organizácie, ako je Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, sa touto otázkou zaoberajú z hľadiska hospodárskeho rozvoja a významu právneho štátu pre celkové podnikateľské a investičné prostredie. Európsky hospodársky a sociálny výbor takisto zdôraznil potrebu venovať väčšiu pozornosť ekonomickým aspektom právneho štátu. V Európskom semestri pre koordináciu hospodárskych politík sa rovnako zohľadnil význam právneho štátu pre podnikateľské prostredie, a to pri práci v rámci európskeho semestra zameranej na podporu štrukturálnych, rast podporujúcich reforiem v oblastiach, ako sú účinné justičné systémy a boj proti korupcii. Toto prepojenie pritom uznala aj Európska centrálna banka a európski sociálni partneri, ktorí vyzdvihli dôležitosť právneho štátu ako záruky pre európskych občanov, zamestnávateľov a pracovníkov.

Komisia chce nadviazať na ochotu všetkých týchto aktérov podieľať sa na presadzovaní právneho štátu.³⁶

Komisia:

- bude v plnej miere využívať možnosti financovania pre občiansku spoločnosť a akademickú obec, ktoré podporujú posilňovanie kultúry právneho štátu, najmä v širokej verejnosti, a nadviaže na myšlienku každoročného podujatia zameraného na právny štát, ktoré by bolo otvorené vnútroštátnym zainteresovaným stranám a organizáciám občianskej spoločnosti,
- posilní spoluprácu s Radou Európy vrátane Benátskej komisie a skupiny GRECO a preskúma možnosti ďalšej podpory tejto organizácie v súvislosti s prioritami EÚ v oblasti právneho štátu,
- zintenzívni spoluprácu s ďalšími medzinárodnými organizáciami, ako je Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe a Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj,

³⁵ Súdny dvor vo svojom stanovisku A-2/13 z 18. decembra 2014 rozhodol, že prvý návrh dohody bol v určitých bodoch, z ktorých niektoré boli právne a politicky komplexné, nezlučiteľný so zmluvami. Tieto námietky si budú vyžadovať, aby Únia dojednala zmeny v návrhu dohody o pristúpení, ktoré jej umožnia dohodu uzavrieť a pristúpiť k Európskemu dohovoru o ľudských právach. Po určitom období reflexie Komisia uskutočnila konzultácie s pracovnou skupinou Rady o možných riešeniach problémov, ktoré sa uvádzajú v stanovisku Súdneho dvora. Tieto konzultácie pokročili a Komisia dúfa, že podmienky na obnovenie rokovaní budú čoskoro splnené.

³⁶ Pozri napríklad vyhlásenie európskych sociálnych partnerov o právnom štáte z 8. mája 2019.

- nadviaže na spoluprácu s európskymi justičnými a inými sieťami s cieľom presadzovať normy právneho štátu, vrátane prípadnej podpory, o ktorú by bola požiadaná v súvislosti so spoluprácou medzi ústavnými súdmi,
- vypracuje osobitnú verejnú komunikačnú stratégiu pre právny štát, a to aj pomocou modernizácie vyhradených webových stránok o právnom štáte, ktoré sa stanú referenčným miestom pre všetky príslušné informácie.

Komisia vyzýva:

- Európsky parlament a národné parlamenty, aby vytvorili osobitnú medziparlamentnú spoluprácu pre otázky právneho štátu, do ktorej by sa Komisia mohla zapájať,
- Radu a členské štáty, aby zvážili možnosti na podporu noriem právneho štátu, a to aj v kontexte prebiehajúcich alebo pripravovaných diskusií o právnom štáte,
- členské štáty, aby posilnili podporu právneho štátu na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni, a to aj pomocou vzdelávania a občianskej spoločnosti,
- organizácie občianskej spoločnosti a sociálnych partnerov, aby pokračovali vo svojom monitorovaní a v prispievaní do diskusie o vplyve a konkrétnych dôsledkoch nedostatkov právneho štátu v ich príslušnej oblasti pôsobenia.

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. Vnútroštátne súdnictvo spolu s ďalšími vnútroštátnymi systémami brzd a protiváh, akými sú ústavné sudy a ombudsmeni, sú prvou a hlavnou obrannou líniou proti útokom na právny štát od ktorejkoľvek zložky štátnej moci. EÚ má napriek tomu legitímnu úlohu pri podpore vnútroštátnych orgánov a zabezpečovaní toho, aby sa nepriaznivý vývoj riešil už v počiatočnom štádiu. Úlohou inštitúcií EÚ by malo byť sprostredkovanie spolupráce a dialógu s cieľom predchádzať tomu, aby problémy dosiahli bod, keď si vyžadujú formálnu reakciu na základe rámca na podporu právneho štátu, či už vo forme konaní o nesplnení povinnosti, alebo opatrení podľa článku 7 Zmluvy o Európskej únii.

Aby EÚ mohla v tomto smere plne zohrávať svoju úlohu, inštitúcie EÚ si musia prostredníctvom cieleného monitorovania vybudovať lepšie povedomie o vývoji v jednotlivých členských štátoch a pochopenie tohto vývoja, aby dokázali identifikovať riziká ohrozujúce právny štát, vypracovať možné riešenia a včas sa zamerať na podporu. Takéto monitorovanie by malo zahŕňať vývoj a reformy v oblasti právneho štátu v členských štátoch a pomáhať kontrolovať udržateľnosť a nezvratnosť reforiem, ktoré boli prijaté v dôsledku zakročenia EÚ, napríklad na základe konania o nesplnení povinnosti alebo mechanizmu spolupráce a overovania.

A preto, v snahe posilniť kapacitu EÚ, **má Komisia v úmysle prehĺbiť monitorovanie vývoja týkajúceho sa právneho štátu v členských štátoch.** Toto monitorovanie v spolupráci s členskými štátmi a podľa potreby s ostatnými inštitúciami EÚ bude mať podobu ***Cyklu preskúmania právneho štátu***, ktorý bude mať tieto charakteristiky:

i) Rozsah pôsobnosti

Cyklus preskúmania by sa vzťahoval na všetky rozličné prvky právneho štátu vrátane systémových problémov, pokiaľ ide napríklad o postup prijímania zákonov, chýbajúcu účinnú súdnu ochranu zo strany nezávislých a nestranných súdov alebo nerešpektovanie

deľby moci³⁷. Preskúmanie by sa zameriavalo aj na kapacitu členských štátov v oblasti boja proti korupcii a v prípade súvisu s uplatňovaním práva EÚ aj na otázky týkajúce sa plurality médií a volieb. Je tu aj prepojenie s monitorovaním účinného presadzovania práva EÚ, najmä kapacity všetkých aktérov, ktorí majú istú úlohu pri presadzovaní práva EÚ, pri výkone svojich povinností: súdy, prokuratúry, orgány presadzovania práva, nezávislé orgány, orgány verejnej správy s funkciou dohľadu, ombudsmani a inštitúcie a ochrancovia ľudských práv³⁸.

Hoci monitorovanie by sa vzťahovalo na všetky členské štáty, muselo by byť intenzívnejšie v tých, v ktorých sa zistili riziká zhoršenia situácie alebo konkrétne nedostatky³⁹.

ii) Zdroje informácií

Cyklus preskúmania by sa opieral o koherentné využívanie existujúcich zdrojov informácií. Viedlo by to k väčšej pozornosti pre celý rad oblastí s významom pre právny štát. Je potrebné, aby si všetci aktéri – inštitucionálni aktéri aj zástupcovia občianskej spoločnosti – vymieňali informácie a vyjadrovali svoje stanoviská. Existuje mnoho zdrojov informácií, medzi ktoré patria aj orgány Rady Európy, Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe a Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, a takisto orgány EÚ, ako napríklad Agentúra pre základné práva⁴⁰. Táto agentúra, ktorej poslanie zahŕňa aj práva z oblasti právneho štátu, akým je právo na účinný súdny prostriedok nápravy, vytvorila informačný systém EÚ pre základné práva (EFRIS) s cieľom uľahčiť prístup k príslušným existujúcim informáciám a správam o situácii v členských štátoch. Táto rozmanitá škála zdrojov informácií by sa mohla využívať lepšie a zoskupovať a dopĺňať účinnejšie, než sa deje dnes. Konkrétne formy takéhoto posilneného monitorovania sa budú musieť vypracovať, a to aj v spolupráci s vnútroštátnymi orgánmi a ostatnými inštitúciami EÚ, a mali by zahŕňať proces nepretržitého zhromažďovania informácií a dialógu s vnútroštátnymi orgánmi a zainteresovanými stranami.

iii) Zapojenie členských štátov a zainteresovaných strán

Popri využívaní relevantných zdrojov Komisia zároveň **vyzve všetky členské štáty, aby sa viac zapájali do vzájomnej výmeny informácií a dialógu o otázkach právneho štátu**, akými sú reforma súdnictva, boj proti korupcii a zákonodárny proces, alebo o opatreniach na podporu občianskej spoločnosti a nezávislých médií ako aktérov právneho štátu. O viacerých týchto otázkach sa už dnes diskutuje v rámci európskeho semestra, ak sú spojené s kľúčovými faktormi, ktoré podporujú rast. Tento dialóg bude rozšírený vďaka cielenejšiemu prístupu v oblasti právneho štátu, aby tak zahŕňal ďalšie aspekty tejto problematiky. Pravidelnosť a intenzita spolupráce by sa musela zvýšiť v tých členských štátoch, v ktorých sú problémy v oblasti právneho štátu vypuklejšie, opäť s cieľom vyriešiť problémy spoločným úsilím skôr, ako sa vyhrotia.

³⁷ Do tejto kategórie by patrili napríklad opatrenia a verejné vyhlásenia, ktoré sú namierené proti jednotlivým sudcom alebo súdnictvu ako celku.

³⁸ Kapacita verejných správ a orgánov členských štátov na účinné presadzovanie práva závisí od kľúčových zložiek, ktorými sú najmä: i) právomoci v oblasti presadzovania a nápravných opatrení; ii) požiadavky na kapacitu/zdroje; iii) v prípade potreby požiadavky na nezávislosť; iv) postupy presadzovania práva, a v) spolupráca medzi orgánmi jednotlivých členských štátov.

³⁹ Pri určovaní konkrétnych rizík a nedostatkov je mimoriadne relevantný Zoznam kritérií právneho štátu vypracovaný Benátskou komisiou.

⁴⁰ V tejto súvislosti treba poznamenať, že plnohodnotnú legitimitu a relevantnosť údajov poskytovaných organizáciami ustanovenými na základe medzinárodného práva verejného, akou je Rada Európy a jej orgány, uznal okrem iného aj Súdny dvor.

Na tomto základe by sa mala v **členských štátoch vytvoriť sieť národných kontaktných miest** pre dialóg o otázkach právneho štátu. Táto sieť by stavala na už existujúcich kontaktoch v oblastiach týkajúcich sa právneho štátu, akými sú siete národných kontaktných miest v oblasti spravodlivosti a boja proti korupcii, ktoré by mohli byť do nej začlenené⁴¹. Slúžila by ako fórum na diskusiu o horizontálnych otázkach, v prípade potreby aj o možnom vývoji jednotlivých nástrojov zo súboru EÚ na podporu právneho štátu, ako aj na výmenu informácií a osvedčených postupov. Kontaktné osoby budú kontaktnými miestami pre dvojstranný dialóg s každým členským štátom a pomohli by pripravovať a zhromažďovať príslušné informácie na účely správy o právnom štáte (pozri ďalej). Sieť národných kontaktných miest by mohla predstavovať fórum pre včasné varovanie, pokiaľ ide o reformy týkajúce sa právneho štátu, a pre diskusiu medzi členskými štátmi.

Príslušné orgány Rady Európy, ako aj OBSE a OECD, a takisto justičné siete vrátane Siete predsedov najvyšších súdov EÚ, Združenia štátnych rád a najvyšších správnych súdov EÚ a Európskej siete súdnych rád by tiež mohli byť vyzvané, aby sa podelili o svoje odborné znalosti a prezentovali svoje názory.

Tento proces dialógu je obzvlášť relevantný pre včasné odhalenie potenciálnych problémov v oblasti právneho štátu, keďže zaužívaný a pravidelný rámec pomáha zlepšiť porozumenie a minimalizovať riziko konfrontácie. Dialóg môže byť pre členské štáty zároveň príležitosťou na diskusiu o reformách, ktoré sú citlivé z hľadiska právneho štátu, v ich prípravnej fáze, a to aj s prihliadnutím na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie. Normy vytvárané Súdnyim dvorom môžu slúžiť ako kompas na označenie oblastí, v ktorých by sa malo k reformám pristupovať opatrne (napríklad v prípade reforiem s potenciálne negatívnym – a možno nezamýšľaným – vplyvom na nezávislosť sudcov alebo regulačných orgánov). Tento dialóg pomôže identifikovať možnú potrebu vyžiadania si externej podpory alebo odborných znalostí, pokiaľ ide o špecifický vnútroštátny vývoj.

iv) Výročná správa o právnom štáte

V snahe zabezpečiť potrebnú transparentnosť a informovanosť a s cieľom udržiavať právny štát v politickom programe EÚ má Komisia v úmysle uverejňovať výročnú správu o právnom štáte, v ktorej zhrnie situáciu v členských štátoch. Vychádzala by z celej škály už opísaných zdrojov a obsahovala by **syntézu dôležitého vývoja** v členských štátoch a na úrovni EÚ vrátane judikatúry Súdneho dvora Európskej únie, ako aj ďalšie relevantné informácie, napríklad príslušné časti porovnávacieho prehľadu EÚ v oblasti justície a správ o jednotlivých krajinách v rámci európskeho semestra. Bola by príležitosťou na informovanie o aktuálnom stave formálnych postupov v oblasti právneho štátu, ako aj o práci inštitúcií EÚ pri presadzovaní noriem právneho štátu a rozvíjaní kultúry právneho štátu. Mohli by sa v nej vyzdvihnúť osvedčené postupy a identifikovať opakujúce sa problémy. Toto preskúmanie by bolo jasne ohraničené na otázky s priamym významom pre právny štát v EÚ.

Aj samotný **porovnávací prehľad EÚ v oblasti justície**, ktorý poskytuje porovnateľné údaje o nezávislosti, kvalite a efektívnosti vnútroštátnych justičných systémov, by sa mohol ako taký ďalej rozvinúť a zlepšiť, a to aj s cieľom lepšie pokryť relevantné oblasti súvisiace s právnym štátom, napríklad v trestnom a správnom súdnictve.

⁴¹ Bolo by úlohou členských štátov, aby určili kontaktné miesta, ktoré by sa mohli nachádzať napríklad vo verejnej správe alebo v súdnictve. Podobné štruktúry už dnes existujú, aby podporovali Komisiu pri získavaní informácií na účely porovnávacieho prehľadu EÚ v oblasti justície a na účely dialógu s členskými štátmi o protikorupčných politikách.

Správa o právnom štáte by okrem toho mohla slúžiť ako podklad pre dialóg s Európskym parlamentom a Radou aj v rámci nich.

v) *Medziinštitucionálne dialógy o právnom štáte*

Cyklus preskúmania by mohol pomôcť udržiavať dynamickú diskusiu a ďalej zlepšovať nástroje na posilnenie právneho štátu. Mohlo by ísť o významný príspevok k práci **Európskeho parlamentu a Rady**, v ideálnom prípade v kontexte pravidelného a súdržného harmonogramu medziinštitucionálnej spolupráce.

Európsky parlament a Rada by z výročnej správy Komisie o právnom štáte mohli čerpať vo svojich diskusiách a rozpravách. Pokiaľ ide o Radu, preskúmanie by napríklad mohlo slúžiť ako podklad pre rokovania Rady venované právnomu štátu alebo by sa naň mohlo nadviazať v záveroch Rady. Komisia v tejto súvislosti víta pripravované rokovania o prístupe Rady k právnomu štátu, ktoré sa majú uskutočniť počas fínskeho predsedníctva v druhej polovici roku 2019 a ktoré by spolu s prebiehajúcimi rokovaniami o mechanizme partnerského preskúmania mohli viesť k užitočným synergiám. Výročná správa o právnom štáte by mohla takisto slúžiť ako východisko pre diskusie v Európskom parlamente a Rade. Práca inštitúcií bude najúčinnějšía vtedy, keď pôjde o spoločný proces, na ktorý by zároveň mohli jednotlivé inštitúcie nadviazať rozličnými činnosťami. Ďalšie inštitúcie EÚ, ako je Hospodársky a sociálny výbor a Výbor regiónov, by mohli takisto prispieť.

Komisia sa teší na prehĺbenie spolupráce s Európskym parlamentom, Radou a členskými štátmi v nadchádzajúcich mesiacoch a nevylučuje žiadnu možnosť stanovenú v zmluvách, ako zvýšiť vzájomné poznatky o vnútroštátnych systémoch. Komisia si však zároveň ako strážkyňa zmlúv musí zachovať svoju autonómiu, pokiaľ ide o obsah aj načasovanie jej posúdení. Myšlienka, ktorá sa opakovane objavovala v rámci diskusie o právnom štáte, je mať skupinu nezávislých odborníkov zriadenú mimo Komisie či inštitúcií EÚ, ktorá by poskytovala odborné a objektívne posúdenia výziev v oblasti právneho štátu. Ďalšie návrhy sa zas týkajú vytvorenia novej špecializovanej agentúry. Takéto prístupy sú však z viacerých hľadísk problematické, pokiaľ ide o legitimitu, vyváženosť vstupov a zodpovednosť za výsledky. Hoci Komisia už teraz využíva všetky legitímne zdroje informácií a odborných znalostí a krížové kontroly rôznych zdrojov informácií – čo bude robiť aj naďalej –, externá expertíza nemôže nahradiť posúdenie vykonávané samotnou Komisiou, obzvlášť ak by závery Komisie mohli byť základom pre akty, ktoré majú právne a finančné dôsledky a ktoré by mohli byť napadnuté na Súdnom dvore. Ani Európsky parlament či Rada nemôžu delegovať rozhodovacie právomoci na externé subjekty. Autorita a zodpovednosť inštitúcií, určená inštitucionálnou rovnováhou stanovenou v zmluvách, musí zostať zachovaná.

Komisia tiež vyzýva **európske politické strany**, aby zabezpečili, že ich členovia z jednotlivých členských štátov náležite dbajú na dodržiavanie zásady právneho štátu a ďalej konajú v súlade s dôrazom na právny štát prítomným v ich celoeurópskych programoch. V nariadení č. 1141/2014 o štatúte a financovaní európskych politických strán a európskych politických nadácií⁴² sa vyžaduje, aby dodržiavali, najmä vo svojom programe a činnostiach, hodnoty, na ktorých je založená Únia, uvedených v článku 2 ZEÚ⁴³. V prípadoch, keď má Komisia dôvody domnievať sa, že o dodržiavaní týchto hodnôt existujú pochybnosti, môže požiadať Úrad pre európske politické strany a európske politické nadácie o overenie, či sa

⁴² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2019/493 z 25. marca 2019, ktorým sa mení nariadenie (EÚ, Euratom) č. 1141/2014, pokiaľ ide o postup overovania porušovania pravidiel o ochrane osobných údajov v kontexte volieb do Európskeho parlamentu.

⁴³ Článok 3 písm. c), v ktorom sa stanovujú podmienky registrácie politických strán.

dodržiavajú podmienky stanovenými v nariadení⁴⁴. Ak tento úrad rozhodne, že došlo k zjavnému a vážnemu porušeniu týchto podmienok, môže sa prijať rozhodnutie o zrušení registrácie politickej strany alebo nadácie.

Komisia:

- vytvorí Cyklus preskúmania právneho štátu s cieľom monitorovať situáciu v oblasti právneho štátu v členských štátoch, na podporu tohto procesu bude Komisia pripravovať výročnú správu o právnom štáte, rozpracuje porovnávací prehľad EÚ v oblasti justície a posilní dialóg s inými inštitúciami EÚ, členskými štátmi a zainteresovanými stranami,
- nadviaže osobitný dialóg so všetkými členskými štátmi o otázkach týkajúcich sa právneho štátu, a to aj prostredníctvom siete kontaktných osôb.

Komisia vyzýva:

- členské štáty, aby určili svoje národné kontaktné miesta pre dialóg a výmenu informácií o otázkach týkajúcich sa právneho štátu,
- Európsky parlament a Radu, aby pripravili ciele opatrenia, ktoré by nadväzovali na výročnú správu Komisie o právnom štáte, a aby spolupracovali s Komisiou na integrovanom prístupe s cieľom koherentným spôsobom zoskupiť prácu inštitúcií, pokiaľ ide o včasné odhaľovanie a riešenie problémov v oblasti právneho štátu,
- európske politické strany, aby zabezpečili účinné dodržiavanie zásady právneho štátu zo strany ich členov z členských štátov.

Reakcia: presadzovanie na úrovni EÚ, ak vnútroštátne mechanizmy zlyhávajú

Rozvíjanie podporujúceho a preventívneho prístupu by malo viesť k odolnejšej EÚ a pomôcť predchádzať vážnym a pretrvávajúcim výzvam v oblasti právneho štátu v budúcnosti. Cieľom je dosiahnuť, aby bola reakcia na úrovni EÚ oveľa menej potrebná. V situáciách, keď sa zdá, že vnútroštátne záruky právneho štátu nedokážu primerane reagovať na ohrozenie právneho štátu v niektorom členskom štáte, je ale spoločnou zodpovednosťou inštitúcií EÚ a členských štátov, aby prijali opatrenia na nápravu situácie. Potvrdil to aj Súdny dvor Európskej únie.

V nedávnych rozsudkoch v rámci konaní o nesplnení povinnosti a prejudiciálnych rozhodnutí **Súdny dvor** bližšie objasnil požiadavky vyplývajúce z práva EÚ, pokiaľ ide o právny štát, a predovšetkým o nezávislosť súdnictva⁴⁵. Súdny dvor opätovne potvrdil význam nezávislosti súdnictva a dodržiavania zásady právneho štátu pre účinné fungovanie EÚ: nariadil pozastavenie vnútroštátnych zákonov, ktoré podľa posúdenia Komisie ovplyvňujú nezávislosť súdnictva, a rozhodol, že organizácia justície zo strany členských štátov podlieha dodržiavaniu povinností vyplývajúcich z práva EÚ. Tieto rozhodnutia vniesli nový dôležitý rozmer do procesov v oblasti právneho štátu, ktoré prebiehajú na úrovni EÚ, a zohrávajú dôležitú úlohu pri riešení týchto otázok. Existuje aj vyvíjajúca sa

⁴⁴ Pozri článok 10 ods. 3, ktorým sa ustanovuje mechanizmus overovania súladu s podmienkami registrácie a požiadavkami na registráciu.

⁴⁵ Pozri oddiel III skôr v texte. Treba poznamenať, že generálny advokát vo svojom stanovisku vo veci C-619/18 Komisia/Poľsko uviedol, že súdne konanie môže prebiehať súbežne s rámcom na podporu právneho štátu z roku 2014 alebo s postupom podľa článku 7 ZEÚ aj v prípade, že sa zaoberajú rovnakými otázkami.

judikatúra Súdneho dvora, ktorá poukazuje na to, ako môžu systémové problémy v oblasti právneho štátu konkrétne vplývať na oblasť financií Únie⁴⁶.

Komisia na túto judikatúru ďalej nadviaže: je odhodlaná predkladať Súdnemu dvoru problémy v oblasti právneho štátu, ktoré majú vplyv na uplatňovanie práva EÚ, keď sa nedali vyriešiť prostredníctvom vnútroštátnych systémov brzd a protiváh. Komisia bude stavať na existujúcom prístupe k presadzovaniu práva⁴⁷ a na vyvíjajúcej sa judikatúre Súdneho dvora Európskej únie a bude presadzovať strategický prístup ku konaniam o nesplnení povinnosti týkajúcim sa právneho štátu, pričom v prípade potreby požiada o urýchlené konanie a predbežné opatrenia. Komisia bude zároveň aktívne podporovať normy vytvárané judikatúrou Súdneho dvora, a to aj zostavovaním prehľadov príslušných zistení Súdneho dvora.

Ako sa zdôrazňuje v oznámení z apríla a v príspevkoch, ktoré po ňom nasledovali, čas je pri riešení potenciálnej krízy právneho štátu mimoriadne dôležitý. Mnohé výzvy v oblasti právneho štátu sú citlivé z časového hľadiska a čím dlhšie trvá ich vyriešenie, tým väčšie je riziko, že nadobudnú trvalejší charakter, a tým zložitejšie je pre členský štát a pre EÚ ich negatívny účinok zvrátiť. Je preto dôležité, aby inštitúcie EÚ konali rýchlo a mali súdržnejší a jednotnejší prístup, a najmä aby formálne postupy rámca na podporu právneho štátu⁴⁸ a postupy podľa článku 7 ZEÚ zahŕňali jasnejšie procesy a lehoty.

Pokiaľ ide o **článok 7 ZEÚ**, inštitúcie by mali spolupracovať s cieľom posilniť kolektívny charakter svojho rozhodovania. Komisia víta zámer Rady dohodnúť sa na nových postupoch pre vypočítania podľa článku 7. Ide o dôležitý krok smerom k efektívnejším konaniam. Bolo by mimoriadne prínosné, keby Rada zvažila, či by sa rokovania v Rade pre všeobecné záležitosti nemohli zlepšiť tak, že by sa pripravili na technickej úrovni v pracovnej skupine Rady. Rovnako by mohlo pomôcť zlepšenie rozhodovacieho procesu z hľadiska inštitucionálnych krokov, s jasnými procesnými pravidlami. V záujme inštitucionálnej rovnováhy by Európsky parlament mal dostať možnosť predstaviť svoje stanovisko v rámci postupov, ktoré inicioval. Takisto by sa mohla zvažovať externá *ad hoc* účasť orgánov Rady Európy alebo iných expertných subjektov.

Komisia sa tiež zamyslí nad tým, ako väčšmi zapojiť iné inštitúcie v počiatočnej fáze procesu na základe **rámca na podporu právneho štátu z roku 2014**, pričom bude rešpektovať potrebu dôverného dialógu s dotknutým členským štátom na začiatku postupu⁴⁹. Hlavným cieľom by malo byť vždy čo najrýchlejšie nájdenie riešení. Ak to však nebude možné, pri snahách urovnanie by mohlo pomôcť, ak budú Európsky parlament a Rada plne oboznámení s aktuálnym vývojom a ak budú môcť vyjadriť svoje informované názory ešte pred dosiahnutím kritickej fázy. To bude v súlade s kolektívnejším prístupom k otázke právneho štátu v rámci inštitúcií.

⁴⁶ Patria sem prejudiciálne rozhodnutia, týkajúce sa okrem iného článku 325 ZFEÚ, o potrebe účinného vyšetrenia 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).

⁴⁷ Je to v súlade so strategickejšim prístupom k opatreniam Komisie na presadzovanie práva, ktorý je stanovený v oznámení Komisie z roku 2016 s názvom „Právo EÚ: Lepšie výsledky pomocou lepšieho uplatňovania práva“, Ú. v. EÚ C 18, 19.1.2017, s. 10 – 20.

⁴⁸ Ktorý Súdny dvor nedávno uznal vo svojej judikatúre za nástroj, ktorý je plnohodnotnou súčasťou právneho poriadku EÚ a ktorý má právne účinky (uznesenie Súdneho dvora zo 17. decembra 2018 vo veci C-619/18 R).

⁴⁹ Prvé fázy dialógu na základe rámca na podporu právneho štátu nie sú verejné.

Zásadnou otázkou je pokračujúce objektívne posudzovanie situácie na základe spoľahlivých odborných znalostí a relevantných informácií. Tento proces musí byť naďalej založený na verejne známych a uznávaných normách právneho štátu. Toto posúdenie a dialóg by mali vychádzať zo všetkých dostupných zdrojov **relevantných odborných znalostí**, pričom Komisia by si v súlade so svojou úlohou strážkyne zmlúv mala pri posudzovaní zachovať autonómiu a nezávislosť⁵⁰. Členský štát, ktorý čelí postupu pre právny štát, môže využiť odborné znalosti orgánov Rady Európy alebo iných nezávislých orgánov, a to nielen ako prostriedok na vyriešenie problému, ale aj na preukázanie toho, že koná v dobrej viere, a na uľahčenie konštruktívneho dialógu⁵¹. Stanovisko takýchto orgánov si možno vyžiadať aj v prípade, ak nie sú pri určitej konkrétnej otázke k dispozícii jasne definované parametre.

Z hľadiska účinného prístupu EÚ k právnemu štátu a ducha lojálnej spolupráce je prvoradým cieľom, aby sa zaistila rýchlá **deeskalácia situácie alebo skoré vyhladky na ukončenie formálneho postupu pre právny štát**, a to hneď ako dotknutý členský štát prijme kroky potrebné na návrat k dodržiavaniu zásady právneho štátu. EÚ a ostatné členské štáty musia mať dostatočné záruky, že právny štát bol obnovený udržateľným spôsobom. Na tento účel by sa oznámenie o úmysle ukončiť postup mohlo spojiť s podporou Komisie pre dotknutý členský štát, aby sa zabezpečilo účinné vykonávanie a udržateľnosť záväzkov, a to aj prostredníctvom osobitného následného monitorovania. Rovnaké následné monitorovanie by sa mohlo použiť aj po skončení osobitných postupov, akým je mechanizmus spolupráce a overovania⁵².

Popri formálnych postupoch týkajúcich sa právneho štátu môže byť potrebné prijímať opatrenia aj v špecifických oblastiach činnosti EÚ, na ktoré môžu mať nedostatky v oblasti právneho štátu v členských štátoch potenciálne negatívny vplyv. Nedávne rozsudky Súdneho dvora poukázali napríklad na vplyv všeobecných nedostatkov týkajúcich sa nezávislosti súdnictva na vzájomnú dôveru, na ktorej sú založené nástroje v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti⁵³.

Tento ochranný prístup v záujme fungovania EÚ je zároveň základom nariadenia, ktoré Komisia navrhla v roku 2018 a ktoré má chrániť rozpočet EÚ v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch⁵⁴. Takýto prístup by mohol byť potrebný aj v iných politikách EÚ, než je ochrana finančných záujmov EÚ, s cieľom predchádzať špecifickým rizikám súvisiacim s implementáciou právnych predpisov alebo politik EÚ alebo tieto riziká odstrániť. Komisia preskúma potrebu ďalších opatrení na riešenie možného dosahu pretrvávajúcich problémov právneho štátu na iné politiky EÚ.

⁵⁰ Práve orgány Rady Európy vydávajú celý rad technických hodnotení založených na judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva a noriem, ktoré tento súd vytvoril. Neexistujú však žiadne obmedzenia týkajúce sa odborných znalostí, ktoré môže Komisia pri svojom posúdení využiť.

⁵¹ Otázka, či by aj Komisia mala priamo žiadať Radu Európy a jej orgány, aby posudzovali konkrétne otázky v členských štátoch, by sa tiež mohla dôkladnejšie zvážiť.

⁵² Mechanizmus spolupráce a overovania bol zriadený ako prechodné opatrenie na monitorovanie reformy súdnictva a boja proti korupcii v Bulharsku a Rumunsku v čase ich prístúpenia k Únii v roku 2007. Keď sa tento osobitný mechanizmus skončí, monitorovanie by malo pokračovať na základe horizontálnych nástrojov.

⁵³ Vec C-216/18 PPU, LM.

⁵⁴ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch, COM/2018/324 final.

K ochrane finančných záujmov EÚ by mohli prospieť aj zlepšenia v prevádzkovej oblasti. Komisia nadviaže na svoju plánovanú novú stratégiu pre boj proti podvodom⁵⁵ a zväží možnosti vytvorenia funkcie analýzy údajov, ktorá by združovala údaje z rôznych zdrojov, pokiaľ ide o systémy zavedené v členských štátoch na ochranu finančných záujmov EÚ. Tá by mohla pomôcť identifikovať problémy pri riadení rizík súvisiacich s finančnými záujmami EÚ a dala by sa potenciálne použiť na vydávanie varovaní, keď sa objavia problematické vzorce, ako napríklad pomalé a obmedzené opatrenia v nadväznosti na správy Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF) či – v budúcnosti – spolupráca s Európskou prokuratúrou alebo nedostatočné kontrolné štruktúry na vnútroštátnej úrovni. Zámerom by bolo zakročiť vo veľmi skorom štádiu a zistiť, či ide len o limitovaný problém alebo o súčasť širšieho vzorca. Tento systém by mohol slúžiť na podporu mechanizmu z návrhu Komisie o všeobecných nedostatkoch systému právneho štátu alebo podporu iných postupov súvisiacich s ochranou finančných záujmov EÚ.

Komisia:

- v plnej miere využije svoje právomoci ako strážkyne zmlúv, aby zabezpečila dodržiavanie požiadaviek práva EÚ týkajúcich sa právneho štátu,
- bude presadzovať strategický prístup ku konaniam o nesplnení povinnosti, na základe vyvíjajúcej sa judikatúry Súdneho dvora Európskej únie, a podporovať normy vytvárané judikatúrou Súdneho dvora, a to aj zostavovaním prehľadov príslušných zistení Súdneho dvora,
- zväží, ako pravidelnejšie zapájať iné inštitúcie EÚ pri vykonávaní rámca na podporu právneho štátu z roku 2014,
- bude podporovať členské štáty pri deeskalácii situácie alebo vo vyhliadkach na ukončenie formálneho postupu pre právny štát, a to aj následným monitorovaním,
- do konca roku 2020 preskúma, či si dosah pretrvávajúcich problémov právneho štátu na vykonávanie politik EÚ vyžaduje nové mechanizmy nad rámec navrhovaného nariadenia o ochrane rozpočtu Únie,
- nadväzujúc na stratégiu Komisie pre boj proti podvodom preskúma možnosť zriadenia funkcie analýzy údajov s cieľom pomôcť identifikovať problémy pri riadení rizík súvisiacich s finančnými záujmami EÚ. Preskúma aj možnosť vydávať v prípade potreby varovania, keď sa začnú objavovať problematické vzorce.

Komisia vyzýva:

- Európsky parlament a Radu, aby sa zamysleli nad posilnením kolektívneho prístupu inštitúcií k postupom podľa článku 7 ZEÚ,
- Radu, aby napredovala vo svojom vítanom zámere stanoviť pre postup podľa článku 7 jasnejšie a stabilnejšie procesné pravidlá,
- Európsky parlament a Radu, aby urýchlene prijali nariadenie o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch.

V. ZÁVER A ĎALŠIE KROKY

Presadzovanie zásady právneho štátu je spoločnou zodpovednosťou všetkých inštitúcií EÚ, ako aj všetkých členských štátov. Všetky strany musia prevziať túto zodpovednosť a chopiť

⁵⁵ COM(2019) 196 final.

sa svojej úlohy. Popri opatreniach, ktoré sa majú prijať na základe tohto oznámenia, je Komisia odhodlaná pokračovať v diskusii a v prípade potreby prijať aj ďalšie opatrenia v rámci svojich kompetencií. Spoločným cieľom musí byť vypracovanie koordinovaného a súdržného strategického prístupu pre Úniu so zapojením všetkých relevantných aktérov. Medzi kľúčové prvky takéhoto strategického prístupu patrí podpora spoločnej kultúry právneho štátu v celej EÚ, účinná kapacita na včasné riešenie problémov pomocou preventívnych opatrení a záväzok prijať účinné spoločné opatrenie vždy, keď treba problémy riešiť a preventívne opatrenia zlyhajú.

Toto oznámenie obsahuje viacero záväzkov a námetov na reflexiu ako súčasť navrhovanej koncepcie Komisie pre prijatie opatrení. V nadchádzajúcich mesiacoch bude potrebné, aby sa naň nadviazalo vytrvalým úsilím v spolupráci s ostatnými inštitúciami EÚ, členskými štátmi a zainteresovanými stranami. Diskusia priniesla širokú škálu pozitívnych nápadov, ktoré si zasluhujú ďalšie posúdenie a ktoré sú podkladom pre konkrétne kroky v budúcnosti nad rámec tých, ktoré sa prijímú na základe tohto oznámenia. Komisia vyzýva všetky zainteresované strany, aby sa do tejto diskusie zapojili, a teší sa na dialóg s novozvoleným Parlamentom a s Radou o koordinovanom prístupe.

Dovtedy bude Komisia naďalej dôsledne zastávať svoju úlohu strážkyne zmlúv, pričom bude prijímať vhodné a primerané opatrenia na podporu práva EÚ a zasadzovať sa o posilnenie kapacity EÚ v tomto ohľade. Výsledkom by malo byť posilnenie právneho štátu v EÚ a hlboké uvedomenie si zásadného významu právneho štátu pre všetkých občanov EÚ a pre EÚ ako celok.