



V Bruselu dne 30.9.2020  
COM(2020) 580 final

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

**Zpráva o právním státu 2020  
Stav právního státu v Evropské unii**

{SWD(2020) 300-326}

*Právní stát pomáhá chránit lidi před nadvládou mocných.  
Je zárukou našich nezákladnějších každodenních práv a svobod.  
Umožňuje nám vyjadřovat svůj názor a dostávat informace od svobodného tisku.*

### **Předsedkyně von der Leyenová, projev o stavu Unie v roce 2020**

## **1. Úvod**

Evropská unie je založena na souboru společných hodnot, včetně základních práv, demokracie a právního státu<sup>1</sup>. Tyto hodnoty tvoří základ naší společnosti a společné identity. Demokracii se nemůže dařit bez nezávislých soudů zaručujících ochranu základních práv a občanských svobod a bez aktivní občanské společnosti a svobodných a pluralitních médií. V celosvětovém měřítku se uznává, že EU má v těchto oblastech velmi přísné normy<sup>2</sup>. Tyto přísné normy však nejsou vždy uplatňovány rovným způsobem, lze dosáhnout zlepšení a vždy existuje riziko kroku zpět. Prosazování našich základních hodnot je sdílenou odpovědností všech orgánů EU a všech členských států a všechny by měly plnit svou úlohu.

#### *Co je právní stát?*<sup>3</sup>

Právní stát je zakotven v článku 2 Smlouvy o Evropské unii jako jedna ze společných hodnot pro všechny členské státy. V právním státu se veškeré veřejné pravomoci vždy vykonávají v mezích stanovených zákonem, v souladu s demokratickými hodnotami a základními právy a pod kontrolou nezávislých a nestranných soudů. Právní stát zahrnuje zásady, jako je zákonnost, která předpokládá transparentní demokratický a pluralistický proces přijímání právních předpisů, právní jistota, zákaz svévolného výkonu výkonné moci, účinná soudní ochrana nezávislými a nestrannými soudy, účinný soudní přezkum včetně dodržování základních práv, dělba moci, a rovnost před zákonem. Tyto zásady byly uznány Evropským soudním dvorem a Evropským soudem pro lidská práva. Rada Evropy navíc vypracovala normy a vydala stanoviska a doporučení, jež poskytují zavedené pokyny k prosazování a dodržování zásad právního státu.

Právní stát je zavedenou zásadou. Zatímco členské státy mají různé národní identity, právní systémy a tradice, hlavní význam právního státu je stejný v celé EU. Dodržování zásad právního státu je nezbytné k tomu, aby občané a podniky důvěřovali veřejným institucím, a jeho hlavní zásady podporují občané ve všech členských státech<sup>4</sup>. Právní stát má přímý dopad na životy všech občanů. Je nezbytným předpokladem pro zajištění rovného zacházení před zákonem a pro ochranu práv občanů EU. Je zásadní pro provádění právních předpisů a politik EU a je ústředním prvkem Unie rovnosti, příležitosti a sociální spravedlnosti. Zvláštní

<sup>1</sup> Článek 2 Smlouvy o Evropské unii. Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřijímatelností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.

<sup>2</sup> World Justice Project – index právního státu; Světové ekonomické fórum – The global competitiveness report (Zpráva o globální konkurenceschopnosti); Transparency International – index vnímání korupce; Reportéři bez hranic – světový index svobody tisku.

<sup>3</sup> Viz COM(2019) 163 „Další posílení právního státu v Unii: Aktuální stav a další možné kroky“ a COM(2019) 343 „Posilování právního státu v rámci Unie: Akční plán“. Zvláštní význam má rovněž nedávná judikatura Evropského soudního dvora.

<sup>4</sup> Zvláštní průzkum Eurobarometr č. 489 – právní stát.

okolnosti roku 2020 přinesly další výzvy pro práva občanů a v reakci na pandemii COVID-19 musela být uplatněna některá omezení našich svobod, jako je svoboda pohybu, svoboda shromažďování nebo svoboda podnikání. Účinné vnitrostátní systémy brzd a protivah prosazující zásady právního státu jsou klíčem k zajištění toho, aby se veškerá taková omezení našich práv omezovala jen na to, co je nezbytné a přiměřené, časově omezené a co podléhá dohledu ze strany vnitrostátních parlamentů a soudů.

### *Posilování právního státu: priorita pro účinné fungování Unie*

EU je založena na zásadách právního státu. Ohrožení právního státu podkopává její právní, politický a ekonomický základ. Nedostatky v jednom členském státě mají dopad na ostatní členské státy i celou EU. Zajištění dodržování zásad právního státu je primární odpovědností každého členského státu, ale Unie má společný zájem a úlohu v rámci řešení otázek právního státu bez ohledu na to, kde se vyskytnou. Dodržování zásad právního státu je rovněž základem fungování vnitřního trhu, spolupráce v oblasti spravedlnosti založené na vzájemné důvěře a uznávání a ochrany finančních zájmů Unie, jak nedávno zdůraznila Evropská rada<sup>5</sup>. Má-li EU úspěšně splnit úkol udržitelného a odolného oživení, je zásadní, aby její prostředky a nástroje mohly fungovat v prostředí založeném na zásadách právního státu.

Právní stát je rovněž důležitým tématem pro EU za jejími hranicemi. EU bude pokračovat s uplatňováním striktního a soudržného přístupu mezi svými vnitřními politikami v oblasti právního státu a tím, jak je právní stát začleněn do spolupráce s přistupujícími a sousedními zeměmi, jakož i do veškeré své vnější činnosti, na bilaterální, regionální i multilaterální úrovni.

Vedena univerzálními hodnotami a zásadami zakotvenými v Chartě OSN a mezinárodním právu je EU v souladu s cíli udržitelného rozvoje<sup>6</sup> neochvějným ochráncem lidských práv, demokracie a právního státu na celém světě, což dokládá nový akční plán pro lidská práva a demokracii na období let 2020–2024<sup>7</sup>. Prosazování právního státu na globální úrovni zahrnuje posílení spolupráce v otázkách právního státu s mezinárodními a regionálními organizacemi, například OSN, Radou Evropy a Organizací pro bezpečnost a spolupráci v Evropě.

V posledním desetiletí EU vyvinula a otestovala celou řadu nástrojů s cílem napomáhat prosazování právního státu<sup>8</sup>. Další diskuse na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni o tom, jak posílit schopnost EU řešit takové situace, byly vyvolány závažnými problémy v oblasti právního státu v některých členských státech. Ve svém sdělení z července 2019 Komise navrhla, aby EU a její členské státy zvýšily úsilí o prosazování silné politické a právní kultury podporující právní stát a aby vytvořily nástroje, které zabrání vzniku nebo prohlubování problémů v oblasti právního státu<sup>9</sup>.

### *Evropský mechanismus právního státu*

V politických směrech předsedkyně von der Leyenové byl stanoven záměr vytvořit doplňkový a ucelený mechanismus právního státu, který by byl klíčovým stavebním

<sup>5</sup> Závěry ze zasedání Evropské rady ve dnech 17. až 21. července 2020: „*Finanční zájmy Unie jsou chráněny v souladu s obecnými zásadami zakotvenými ve Smlouvách Unie, zejména s hodnotami uvedenými v článku 2 Smlouvy o Evropské unii* [Smlouva o Evropské unii]. *Evropská rada zdůrazňuje význam ochrany finančních zájmů Unie. Poukazuje rovněž na význam dodržování zásad právního státu.*“

<sup>6</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

<sup>7</sup> JOIN(2020)5 final.

<sup>8</sup> Soubor nástrojů na podporu právního státu na úrovni EU. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_factsheet\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf).

<sup>9</sup> Viz sdělení Komise uvedené v poznámce pod čarou č. 3.

kamenem společného závazku EU a členských států k posílení právního státu. Tento mechanismus je koncipován jako roční cyklus na podporu právního státu a předcházení vzniku nebo prohlubování problémů. Zaměřuje se na zlepšování porozumění problematice a zvyšování povědomí o ní a na významný vývoj v oblastech s přímým dopadem na dodržování zásad právního státu – systém soudnictví, protikorupční rámec, pluralitu a svobodu sdělovacích prostředků a další institucionální otázky týkající se brzd a protivah. Identifikace problémů pomůže členským státům nalézt řešení na ochranu právního státu, a to za spolupráce a vzájemné podpory ze strany Komise, ostatních členských států a zúčastněných stran, jako je Benátská komise.

Tento přístup je založen na úzkém dialogu s vnitrostátními orgány a zúčastněnými stranami, vytváří transparentnost a objektivně a nestranně zahrnuje všechny členské státy. Výše uvedené je každý rok shrnuto ve zprávě o právním státu, která zahrnuje hodnocení jednotlivých členských států ve 27 kapitolách věnovaných jednotlivým zemím. Tento mechanismus právního státu dále posiluje a doplňuje další nástroje EU, které vybízí členské státy k provádění strukturálních reforem v oblastech, na něž se vztahuje jeho oblast působnosti, včetně srovnávacího přehledu EU o soudnictví<sup>10</sup> a evropského semestru<sup>11</sup> a nyní i nástroje Next Generation EU. Hodnocení uvedená ve výroční zprávě by pro tyto nástroje byla referenčním bodem. Další prvky souboru nástrojů EU na podporu právního státu budou v případě potřeby i nadále poskytovat účinnou a přiměřenou reakci na výzvy v oblasti právního státu<sup>12</sup>.

Mechanismus právního státu bude kromě prohlubování společného porozumění prostřednictvím dialogu tvořit rámec podpory Komise členským státům a vnitrostátním zúčastněným stranám při řešení problémů v oblasti právního státu. Řada nástrojů a vyčleněných finančních prostředků pomáhá podporovat strukturální reformy prostřednictvím technické pomoci a financování projektů v oblasti veřejné správy, spravedlnosti, boje proti korupci a plurality sdělovacích prostředků. Zvláštní a přímé granty pro občanskou společnost a sítě (např. justiční, novinářskou) jsou rovněž k dispozici pro projekty evropského rozměru. Reformy by rovněž měly těžit z odborných znalostí uznávaných mezinárodních orgánů, zejména Rady Evropy, jakož i z výměn zkušeností s odborníky z jiných členských států.

Prohloubení práce EU v oblasti právního státu vyžaduje úzkou a nepřetržitou spolupráci mezi orgány EU a členskými státy. Hlavním cílem evropského mechanismu právního státu je podněcovat interinstitucionální spolupráci a vybízet všechny orgány EU, aby přispívaly v souladu se svými příslušnými institucionálními úlohami. To má zásadní význam pro evropský mechanismus právního státu a odráží dlouhodobý zájem Evropského parlamentu<sup>13</sup> i Rady<sup>14</sup>. S tímto cílem je koncipován jeho společný a objektivní základ, tj. analyzovat stejnou

---

<sup>10</sup> Srovnávací přehled EU o soudnictví je každoroční komparativní informační nástroj, který má EU a členským státům pomoci zvyšovat efektivitu jejich vnitrostátních systémů soudnictví poskytováním objektivních, spolehlivých a srovnatelných údajů pro řadu ukazatelů, které jsou důležité pro posouzení účinnosti, kvality a nezávislosti systémů soudnictví ve všech členských státech.

<sup>11</sup> Otázky související s právním státem jsou zvažovány v rámci evropského semestru do té míry, do jaké mají tyto otázky dopad na podnikatelské prostředí, investice, hospodářský růst a zaměstnanost.

<sup>12</sup> Evropský mechanismus právního státu by se měl odlišovat od jiných nástrojů, jako jsou postup podle čl. 7 odst. 1 SEU nebo řízení o nesplnění povinnosti.

<sup>13</sup> Usnesení ze dne 25. října 2016 obsahující doporučení Komisi o vytvoření mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva; usnesení ze dne 14. listopadu 2018 o potřebě komplexního mechanismu EU na ochranu demokracie, právního státu a základních práv.

<sup>14</sup> V závěrech předsednictví Rady pro obecné záležitosti z listopadu 2019 bylo zdůrazněno, že by zpráva Komise mohly sloužit jako základ pro každoroční dialog Rady o právním státě. <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>.

měrou všechny členské státy. Komise se těší, že podpoří práci, která nyní probíhá v obou orgánech, a to i pokud jde o navázání na připravované usnesení Evropského parlamentu<sup>15</sup>. Evropský mechanismus v oblasti právního státu pomůže zefektivnit diskuse o právním státu na úrovni EU a posílit interinstitucionální spolupráci, což umožní roční tempo práce Evropského parlamentu a Rady a strukturované a cílené navazující činnosti, jakož i spolupráci s vnitrostátními parlamenty.

Mechanismus právního státu je jedním z prvků širšího úsilí na úrovni EU o posílení hodnot demokracie, rovnosti a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Bude doplněn souborem chystaných iniciativ, včetně evropského akčního plánu pro demokracii, obnovené strategie pro provádění Listiny základních práv a cílených strategií zaměřených na řešení potřeb nejzranitelnějších osob v našich společnostech s cílem prosazovat společnost vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, spravedlností, solidaritou a rovností.

#### *První zpráva o právním státu<sup>16</sup>*

Prostřednictvím této zprávy, včetně jejích 27 kapitol představujících hodnocení jednotlivých členských států, je cílem Komise stanovit první klíčové prvky stavu v členských státech, z nichž bude moci nový cyklus mechanismu právního státu a budoucí zprávy vycházet.

Hodnocení obsažené v kapitolách o 27 zemích, které jsou nedílnou součástí této zprávy o právním státu, bylo vypracováno v souladu s oblastí působnosti a metodikou projednanými s členskými státy<sup>17</sup>. Práce se zaměřila na čtyři hlavní pilíře: systém soudnictví, protikorupční rámec, pluralitu sdělovacích prostředků a další institucionální otázky týkající se brzd a protivah. U každého pilíře metodika připomněla ustanovení práva EU, která jsou pro hodnocení relevantní. Odkazuje rovněž na stanoviska a doporučení Rady Evropy, která poskytují užitečné vodítko. Tyto čtyři oblasti byly v rámci přípravného procesu označeny za klíčové vzájemně provázané pilíře pro zajištění právního státu. Účinné systémy soudnictví a spolehlivé institucionální brzdy a protiváhy jsou jádrem dodržování zásad právního státu v našich demokraciích. Právní předpisy a silné instituce však nestačí. Právní stát vyžaduje podpůrný ekosystém založený na respektování nezávislosti soudnictví, účinných protikorupčních politikách, svobodných a pluralitních sdělovacích prostředcích, transparentní a vysoce kvalitní veřejné správě a svobodné a aktivní občanské společnosti. Preventivní politiky a kampaně vedené v blízkosti občanů zvyšují povědomí občanů a udržují dodržování zásad právního státu na předním místě programu. Investigativní novináři, nezávislé sdělovací prostředky a kontrola občanské společnosti mají zásadní význam pro to, aby činitelé s rozhodovací pravomocí nesli i nadále odpovědnost.

Zpráva je výsledkem úzké spolupráce s členskými státy, a to jak na politické úrovni v Radě, tak prostřednictvím dvoustranných politických a technických schůzek, a opírá se o různé zdroje. Tato metodika se stane součástí každoročního procesu mechanismu právního státu. Byla zřízena síť vnitrostátních kontaktních míst pro oblast právního státu s cílem pomoci při vytváření mechanismu a jeho metodiky a působit jako stálý komunikační kanál. Členové této sítě se setkali dvakrát. Všechny členské státy se podílely na přípravě zprávy, počátkem května poskytly písemné příspěvky<sup>18</sup> a připojily se ke specializovaným virtuálním návštěvám jednotlivých zemí, které se konaly od května do července<sup>19</sup>. Během těchto návštěv v

<sup>15</sup> Zřízení mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva (2020/2072(INL)).

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en)

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en)

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en)

<sup>19</sup> Podrobnější informace o návštěvách jednotlivých zemí jsou uvedeny v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím.

jednotlivých zemích Komise jednala o vývoji v oblasti právního státu s vnitrostátními orgány členských států, včetně justičních a nezávislých orgánů, donucovacích orgánů, jakož i s dalšími zúčastněnými stranami, jako jsou sdružení novinářů a občanská společnost. Před přijetím této zprávy dostaly členské státy příležitost aktualizovat kapitoly o své zemi po faktické stránce.

Uskutečnila se rovněž cílená konzultace se zúčastněnými stranami, která poskytla cenné horizontální příspěvky a příspěvky pro jednotlivé země od různých agentur EU, evropských sítí, vnitrostátních a evropských organizací občanské společnosti a profesních sdružení a mezinárodních i evropských subjektů.<sup>20</sup> Patří mezi ně Agentura pro základní práva, Evropská síť rad pro justici, Evropská síť předsedů nejvyšších soudů EU, Evropská síť vnitrostátních institucí pro lidská práva (ENNHRI), Rada evropských advokátních komor a právnických spolků (CCBE), Rada Evropy, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), jakož i vnitrostátní a mezinárodní organizace občanské společnosti a novinářské organizace.

Kapitoly týkající se jednotlivých zemí vycházejí z kvalitativního hodnocení provedeného Komisí zaměřujícího se na shrnutí významných událostí od ledna 2019, které jsou uvedeny stručným faktickým popisem právního a institucionálního rámce relevantního pro každý pilíř. Hodnocení předkládá jak problematické otázky, tak pozitivní aspekty, včetně osvědčených postupů. Komise zajistila jednotný a rovnocenný přístup prostřednictvím uplatňování stejné metodiky a zkoumání stejných témat ve všech členských státech, přičemž postupovala přiměřeně situaci a vývoji. Cílem kapitol věnovaných jednotlivým zemím není poskytnout vyčerpávající popis všech relevantních prvků stavu právního státu v členských státech, ale poukázat na podstatný vývoj<sup>21</sup>. Na základě těchto prvních zkušeností a vývoje stavu v členských státech mohou být v příštích letech zahrnuty nebo dále rozvíjeny další relevantní aspekty.

Hodnocení rovněž odkazuje na požadavky práva EU, včetně rozsudků Evropského soudního dvora. Doporučení a stanoviska Rady Evropy navíc poskytují užitečný referenční rámec pro normy a osvědčené postupy. Rada Evropy dále přispěla k hodnocení v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím tím, že poskytla přehled svých nedávných stanovisek a zpráv týkajících se členských států EU<sup>22</sup>.

Hodnocení obsažené ve zprávě o právním státu vychází z tohoto procesu dialogu, konzultací a odborných podnětů. Poskytuje solidní a dobře zdokumentovaný základ pro diskusi s Evropským parlamentem a Radou a pro jejich další práci. Evropský mechanismus právního státu se má vyvíjet a dále zlepšovat prostřednictvím interinstitucionálních diskusí a dialogu s členskými státy, jako kolektivní vzdělávací aktivita a jako podnět pro podporu EU.

#### *Pandemie COVID-19: zátěžový test odolnosti právního státu*

Kromě bezprostředního dopadu na zdraví a hospodářství vyvolala krize COVID-19 celou řadu výzev pro společnost, konkrétně pro orgány veřejné správy a právní a ústavní systémy. Krize se ukázala být reálným zátěžovým testem odolnosti vnitrostátních systémů v době krize. Všechny členské státy musely přijmout výjimečná opatření na ochranu veřejného zdraví a většina členských států vyhlásila určitou formu nouzového stavu nebo udělila

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en)

<sup>21</sup> Příklady prvků, které nebyly v letošním roce systematicky zkoumány, se týkají mechanismů odpovědnosti za prosazování práva, úlohy a nezávislosti veřejnoprávních sdělovacích prostředků, jakož i opatření přijatých s cílem zajistit, aby veřejné orgány účinně prováděly zákony, a zabránit zneužívání správních pravomocí.

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en)



zvláštní mimořádné pravomoci podle ústavních předpisů nebo zákonů na ochranu veřejného zdraví. Změna nebo pozastavení obvyklých vnitrostátních brzd a protivah může pro právní stát představovat obzvláštní výzvu, přičemž tento vývoj se v některých členských státech stal významným tématem veřejné diskuse. V důsledku toho Komise pečlivě sledovala uplatňování nouzových (mimořádných) opatření, což se v příslušných případech odrazilo v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím.

Komise zdůraznila, že reakce na krizi musí dodržovat naše základní zásady a hodnoty stanovené ve Smlouvách. Mezi klíčové testy nouzových opatření patřilo, zda byla opatření časově omezená, zda byly zavedeny pojistky k zajištění toho, aby opatření byla nezbytně nutná a přiměřená, a zda mohl být zachován parlamentní a soudní dohled, jakož i kontrola ze strany sdělovacích prostředků a občanské společnosti<sup>23</sup>. Jelikož se nejpálčivější fáze krize zmírnila, dalším klíčovým problémem byl způsob, jakým byly tyto pravomoci limitovány nebo postupně rušeny. Vzhledem k tomu, že pandemie stále probíhá, v řadě členských států jsou stále zavedeny nouzové stavy nebo nouzová opatření. Bude proto nezbytné, aby Komise ve svém monitorování pokračovala. Situaci rovněž posuzují mezinárodní organizace<sup>24</sup> a Evropský parlament požádal Benátskou komisi o stanovisko k opatřením přijatým v členských státech a k jejich dopadu na demokracii, právní stát a základní práva<sup>25</sup>.

Reakce na krizi ukázaly celkově silnou odolnost vnitrostátních systémů. V mnoha členských státech soudy nouzová opatření přezkoumaly a proběhly politické a právní debaty o tom, zda byly uplatňované nouzové stavy odůvodněné a přiměřené, zda byla rozhodnutí zákonná a zda byly použity správné postupy a nástroje. Již probíhající monitorování Komise a vnitrostátní debaty poukazují na řadu zjištění a úvah, které mohou dále přispět k vnitrostátním diskusím a zlepšit právní a politickou reakci.

První úvaha se týkala kultury právního státu a úrovně důvěry v systém brzd a protivah v členských státech. To se týká zejména vzájemného působení vnitrostátních orgánů a jejich loajální spolupráce, úlohy parlamentní kontroly a možností zachovat pro občany pravidla pro konzultace a transparentnost. Pandemie COVID-19 zdůraznila, že je důležité zajistit, aby naléhavé a účinné rozhodování nezbytné pro ochranu veřejného zdraví nevedlo k obcházení zavedených brzd a protivah – včetně parlamentů –, a to zejména v případech, kdy se opatření dotýkají základních svobod a práv obyvatelstva jako celku.

Druhá úvaha se týkala důsledků pro práci sdělovacích prostředků a občanské společnosti při výkonu demokratické kontroly. Jestliže mimořádné pravomoci snižují institucionální kontrolu činitelů s rozhodovací pravomocí, je kontrola veřejných rozhodnutí ze strany sdělovacích prostředků a občanské společnosti o to důležitější. V některých členských státech se však sdělovací prostředky a občanská společnost potýkají s novými překážkami. Tyto

---

<sup>23</sup> Rada Evropy poskytla užitečné pokyny ke kritériím, která je třeba zvážit. Patří mezi ně to, zda byly zákony a nouzové stavy přijaty v souladu s platnými postupy, zda jsou nouzový stav a nouzová opatření přísně časově omezeny, úzké vymezení pravomocí v nouzovém stavu, zda je „uvolňování“ brzd a protivah omezené a přiměřené a nezbytnost parlamentní kontroly činnosti výkonné moci. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> and [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

<sup>24</sup> Viz například Benátská komise Rady Evropy, „Respektování demokracie, lidských práv a právního státu během nouzového stavu – úvahy“, 26. května 2020, CDL-PI(2020)005rev.

<sup>25</sup> [www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967](http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967)

situace mimo jiné přispěly k šíření dezinformací a ke snížení důvěry ve veřejné orgány, což je pro právní stát zničující<sup>26</sup>.

Třetí úvaha se týká odolnosti systému soudnictví. Přístup k nezávislému soudu a soudní přezkum je základním prvkem právního státu. Částečné uzavření vnitrostátních soudů, které rovněž jednají jako soudy Unie při uplatňování práva EU, odhalilo velkou zranitelnost. Řada členských států přijala opatření ke snížení dopadu pandemie a byla schopna obnovit soudní jednání za použití pravidel pro komunikaci na dálku nebo videokonferenčních technologií. Pandemie rovněž podpořila digitalizaci řízení v řadě členských států.

Tyto úvahy odrážejí širší debaty o právním státu v řadě členských států o odolnosti jejich vnitrostátních systémů<sup>27</sup>. V tomto smyslu pandemie COVID-19 zdůraznila, jak právní stát přímo ovlivňuje každodenní život lidí.

## **2. Klíčové aspekty stavu právního státu v členských státech**

Ústavní, právní a politické systémy členských států obecně odrážejí přísné normy právního státu. Klíčové zásady právního státu – zákonnost, právní jistota, zákaz svévolného výkonu výkonné moci, účinná soudní ochrana nezávislými a nestrannými soudy, včetně dodržování základních práv, dělba moci a rovnosti před zákonem – jsou zakotveny ve vnitrostátních ústavách a převedeny do právních předpisů. Objevují se však i k závažné problémy, případy, kdy je odolnost záruk právního státu podrobena zkoušce a kdy se nedostatky stávají viditelnějšími.

S ohledem na čtyři pilíře vymezené v rámci tohoto mechanismu zdůrazňují následující čtyři oddíly řadu významných společných témat a trendů, konkrétních výzev a také pozitivní vývoj<sup>28</sup>. Na základě hodnocení všech 27 členských států, které se nachází v kapitolách k jednotlivým zemím, jsou představeny příklady vývoje v členských státech, které obzvláště vynikají.<sup>29</sup> Cílem je podnítit konstruktivní diskusi o upevnění právního státu a povzbudit všechny členské státy k tomu, aby prověřily, jak lze problémy řešit, vzájemně se poučit ze svých zkušeností a ukázat, jak lze právní stát dále posilovat při plném respektování vnitrostátních tradic a vnitrostátních specifik.

### **2.1 Systémy soudnictví**

Efektivní systémy soudnictví mají pro dodržování zásad právního státu zásadní význam. Nezávislost, kvalita a účinnost představují definované parametry efektivního systému soudnictví bez ohledu na model vnitrostátního právního systému a tradic, v nichž je zakotven. Zatímco organizace soudnictví v členských státech spadá do pravomoci členských států, při výkonu této pravomoci musí členské státy zajistit, aby jejich vnitrostátní systémy soudnictví

---

<sup>26</sup> Viz rovněž společné sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Boj proti dezinformacím o COVID-19 – pravda a mýty, 10.6.2020, JOIN(2020) 8 final.

<sup>27</sup> Mezi další potenciální problémy patří odolnost protikorupčního rámce vůči rizikům spojeným s korupcí v oblasti zadávání veřejných zakázek během nouzového stavu.

<sup>28</sup> Analýza však nepředstavuje vyčerpávající přehled o veškerém vývoji v členských státech. Viz rovněž poznámka pod čarou 18.

<sup>29</sup> Vývoj uvedený v příkladech by měl být chápán v souvislostech popsanych v příslušných kapitolách o jednotlivých zemích. K usnadnění nalezení těchto souvislostí byly přidány hypertextové odkazy.



poskytovaly účinnou soudní ochranu<sup>30</sup>. Nezávislost vnitrostátních soudů je pro zajištění takové soudní ochrany zásadní<sup>31</sup>. Vnitrostátní soudy zajišťují, aby práva a povinnosti stanovené právem EU byly efektivně vymáhány. Jak znovu potvrdil Evropský soudní dvůr, samotná existence účinného soudního přezkumu k zajištění souladu s právem EU je pro právní stát zásadní.<sup>32</sup> Účinné soudní systémy jsou rovněž základem vzájemné důvěry, která je základem společného prostoru svobody, práva a bezpečnosti<sup>33</sup>, prostředí příznivého pro investice, udržitelnosti dlouhodobého růstu a ochrany finančních zájmů EU. Evropský soudní dvůr dále vyjasnil požadavky vyplývající z práva EU, pokud jde o nezávislost soudnictví. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva rovněž stanoví klíčové normy, které je třeba dodržovat, aby byla zajištěna nezávislost soudnictví.

Fungování systému soudnictví je jednou z priorit vnitrostátních politických programů, což dokládá skutečnost, že téměř všechny členské státy provádějí reformy soudnictví<sup>34</sup>, i když se jejich cíle, oblast působnosti, forma a stav provádění liší. Oblasti reforem sahají od strukturálních ústavních změn, jako je zřízení rady pro justici nebo nových soudů, až po konkrétní operativní opatření, jako je například digitalizace řízení případů u soudů. Dialog ukázal, že členské státy pozorně sledují reformy a vývoj v oblasti právního státu v jiných členských státech a vyvíjející se judikaturu Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva.

#### *Vnímaná nezávislost soudnictví v celé EU*

V průzkumech Eurobarometr provedených v roce 2020 u podniků i široké veřejnosti<sup>35</sup> se tytéž členské státy soustřeďují kolem horní a dolní hranice rozsahu. Z nejnovějšího průzkumu Eurobarometr vyplývá, že vnímání nezávislosti u široké veřejnosti je v šesti členských státech velmi vysoké (více než 75 %). Toto hodnocení zůstalo v posledních čtyřech letech víceméně stabilní. Zároveň se míra vnímané nezávislosti v devíti členských státech v minulém roce snížila a v několika členských státech zůstává míra vnímané nezávislosti soudnictví velmi nízká (méně než 30 %).

#### *Pokračující úsilí o posílení strukturálních záruk nezávislosti soudnictví*

V řadě členských států probíhá úsilí o posílení nezávislosti soudnictví a snížení vlivu výkonné nebo zákonodárné moci na soudnictví. Patří k nim zřízení nebo posílení nezávislé vnitrostátní rady pro justici. Metoda jmenování soudců je jedním z prvků, které mohou mít dopad na nezávislost soudnictví a na vnímání nezávislosti veřejností. Řada členských států naplánovala nebo přijala reformy, jejichž cílem je posílit zapojení soudnictví do tohoto postupu nebo vymezit jasná kritéria nebo mechanismy soudního přezkumu. Reformy disciplinárních řízení pro soudce a státní zástupce rovněž ukazují, že je třeba věnovat

<sup>30</sup> Rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko, C-619/18, EU:C:2019:531, body 52 a 54; Rozsudek ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko, C-192/18, EU:C:2019:924, body 102 až 103.

<sup>31</sup> Rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117; Rozsudek ze dne 7. února 2019, Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106.

<sup>32</sup> Rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft C-72/15, EU:C:2017:236, bod 73; Rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 36; Rozsudek ze dne 25. července 2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, bod 51; Rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko, C-619/18, EU:C:2019:531, bod 46; Rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A.K., C-585/18, C-624/18, a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 120.

<sup>33</sup> Rozsudek ze dne 25. července 2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, bod 49;

<sup>34</sup> Viz také obrázek 1, srovnávací přehled EU o soudnictví 2020.

<sup>35</sup> Srovnávací přehled EU o soudnictví 2020. Průzkumy Eurobarometr FL 483 a 484 z ledna 2020. Komise rovněž použila i jiné zdroje, jako je Světové ekonomické fórum.

zvýšenou pozornost nutnosti nastolení rovnováhy, která poskytuje základní záruky a zároveň zachovává odpovědnost.

Například na [Maltě](#) zákonodárny sbor nedávno přijal řadu reforem systému soudnictví s cílem posílit nezávislost soudnictví. V [Česku](#) usilují připravované reformy o zvýšení transparentnosti při jmenování, povyšování a odvolávání soudců. Na [Kypru](#) od července 2019 podléhá jmenování soudců novým podrobným kritériím a další změny jsou v jednání. V [Lotyšsku](#) byly Radě pro justici svěřeny nové pravomoci s cílem posílit nezávislost soudnictví.

Diskuse, úvahy a plány reforem týkající se posílení právních a ústavních záruk nezávislosti soudnictví probíhají rovněž v členských státech, kde je míra nezávislosti soudnictví tradičně považována za vysokou nebo dokonce velmi vysokou<sup>36</sup>. Členské státy, v nichž dělba moci a respektování nezávislosti soudnictví závisí spíše na politické tradici než na podrobných právních zárukách, uvedly, že jedním z důvodů pro zavedení formálnějších systémů byl vývoj v jiných členských státech.

Například v [Irsku](#) byla na konci roku 2019 zřízena nezávislá Soudní rada, která má zajistit nezávislost soudnictví. V [Lucembursku](#) má plánovaná revize ústavy za cíl zavést nové prvky za účelem posílení nezávislosti soudnictví. Ve [Finsku](#) převzala v lednu 2020 nezávislá agentura, odpovědná za správu soudů, tj. Národní správa soudů, funkce, které dříve vykonávalo ministerstvo spravedlnosti. V [Nizozemsku](#) jsou plánovány reformy, jejichž cílem je omezit vliv výkonné moci a zákonodárné moci při jmenování soudců Nejvyššího soudu a členů Rady pro justici. Ve [Švédsku](#) byla v únoru 2020 zřízena vyšetřovací komise za účelem „posílení ochrany demokracie a nezávislosti soudnictví“, jejímž cílem je předložit návrhy legislativních a ústavních reforem.

*Stále více se diskutuje o nezávislosti státního zastupitelství na výkonné moci, neboť to má významné důsledky pro schopnost bojovat proti trestné činnosti a korupci.*

Ačkoli v EU neexistuje jednotný model pro institucionální uspořádání státního zastupitelství nebo pro jmenování, odvolání nebo disciplinární řízení pro státního zástupce na různých úrovních, institucionální záruky mohou pomoci zajistit, aby stíhání bylo dostatečně nezávislé a nepodléhalo nepřiměřenému politickému tlaku<sup>37</sup>. Evropský soud pro lidská práva nedávno ve svém rozsudku<sup>38</sup> zdůraznil, že nezávislost státních zástupců je klíčovým prvkem pro zachování nezávislosti soudnictví.

Na [Maltě](#) probíhají reformy za účelem posílení nezávislosti státního zastupitelství, při nichž se vytváří zcela samostatné státní zastupitelství, čímž bude ukončena tradiční úloha nejvyššího státního zástupce, který rovněž působí jako právní poradce vlády. [Kypr](#) rovněž připravuje legislativní změny, jejichž cílem je restrukturalizace úřadu právní kanceláře Kyperské republiky vytvořením samostatných nezávislých ředitelství v rámci tohoto úřadu.

Právo výkonné moci dávat formální pokyny státnímu zastupitelství, a to i v konkrétních případech, bylo zvláštním tématem diskuse v některých členských státech, jako je [Německo](#) a [Rakousko](#),<sup>39</sup> zejména v návaznosti na judikaturu Evropského soudního dvora týkající se

<sup>36</sup> Viz předchozí poznámka pod čarou.

<sup>37</sup> Normy Rady Evropy. Benátská komise ve svém seznamu kritérií právního státu, který se týká státního zastupitelství, uvádí, že „[n]eexistuje žádná společná norma pro organizaci státního zastupitelství, zejména pokud jde o orgán, který je povinen jmenovat státního zástupce, nebo pokud jde o vnitřní organizaci státního zastupitelství. Je však třeba zajistit dostatečnou autonomii, aby orgány pověřené stíháním byly chráněny před nepatřičným politickým ovlivňováním“.

<sup>38</sup> Rozsudek ze dne 5. května 2020, Kövesi v. Rumunsko, stížnost č. 3594/19, bod 208.

<sup>39</sup> Právo výkonné moci je doprovázeno institucionálními zárukami nebo dlouhodobými zvyklostmi, které v praxi omezují riziko zneužití této pravomoci ze strany výkonné moci.

evropského zatýkacího rozkazu<sup>40</sup>. V [Polsku](#) vyvolala zvláštní obavy dvojí úloha ministra spravedlnosti, který je zároveň i nejvyšším státním zástupcem, neboť tato situace zvyšuje zranitelnost vůči politickému vlivu, pokud jde o organizaci státního zastupitelství a vyšetřování případů. V některých členských státech je rovněž zdrojem obav role nejvyššího státního zástupce vůči nižším státním zástupcům. Například v [Bulharsku](#) dosud nebyly dokončeny legislativní postupy, které by reagovaly na dlouhodobé obavy ve vztahu k účinnému režimu odpovědnosti nejvyššího státního zástupce.

#### *Nezávislost soudnictví je v některých členských státech i nadále zdrojem obav*

Navzdory reformnímu úsilí vyvíjenému v řadě členských států s cílem posílit nezávislost soudnictví vyvolává vývoj v několika z nich obavy. Tyto obavy se liší, pokud jde o druh opatření, kterých se týkají, a pokud jde o jejich intenzitu a oblast působnosti. Sahají od obav ohledně schopnosti rad pro justici plnit své funkce až po strukturálnější obavy týkající se rostoucího vlivu výkonné a zákonodárné moci na fungování systémů soudnictví, včetně ústavních soudů nebo nejvyšších soudů. Některé z těchto událostí vedly k tomu, že Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti nebo vyjádřila své obavy v souvislosti s postupem podle čl. 7 odst. 1 SEU.

V některých členských státech vyvolalo směřování změny vážné obavy ohledně dopadu reformy na nezávislost soudnictví. To byla jedna z otázek vznesených v rámci postupu podle čl. 7 odst. 1 SEU zahájeného Evropským parlamentem ve vztahu k [Maďarsku](#). Nezávislá Národní rada pro soudnictví se zejména potýká s problémy při vyvažování pravomocí předsedy Národní úřadu pro soudnictví pověřeného správou soudů, přičemž zvolení nového předsedy může otevřít prostor k posílení spolupráce. Další obavy se týkaly nových pravidel umožňujících jmenování členů Ústavního soudu volených parlamentem do Nejvyššího soudu mimo běžný postup jmenování. [Polské](#) reformy soudnictví byly od roku 2015 významným zdrojem kontroverze, a to jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni EU, a vyvolaly vážné obavy, z nichž některé dosud přetrvávají. To vedlo Komisi k tomu, že v roce 2017 zahájila postup podle čl. 7 odst. 1 SEU, který Rada stále projednává. V letech 2019 a 2020 zahájila Komise dvě řízení o nesplnění povinnosti s cílem zajistit nezávislost soudnictví a Soudní dvůr nařídil předběžná opatření s cílem pozastavit pravomoci disciplinární komory Nejvyššího soudu, pokud jde o disciplinární řízení týkající se soudců.

Problémy přetrvávají i v některých dalších členských státech. V [Bulharsku](#)<sup>41</sup> vyvolalo obavy složení a fungování Nejvyšší soudní rady a inspektorátu Nejvyšší soudní rady, přičemž tyto obavy dosud nebyly rozptýleny. V [Rumunsku](#)<sup>42</sup> nadále platí kontroverzní reformy přijaté v letech 2017–2019, které mají na nezávislost soudnictví negativní dopad<sup>43</sup>. V roce 2020 vláda vyjádřila svůj závazek opětovně nastoupit na cestu reformy soudnictví po ústupu z

<sup>40</sup> Zejména rozsudek ze dne 27. května 2019, OG a PI, spojené věci C-508/18 a C-82/19 PPU, EU:C:2019:456 (o evropském zatýkacím rozkazu).

<sup>41</sup> Od přistoupení k EU v roce 2007 byly bulharské reformy v řadě oblastí, včetně spravedlnosti a boje proti korupci, sledovány Komisí prostřednictvím mechanismu pro spolupráci a ověřování. Sdělení o posilování právního státu (COM(2019) 343) uvádí, že jakmile mechanismus pro spolupráci a ověřování skončí, mělo by pokračovat monitorování podle horizontálních nástrojů. Mechanismus právního státu stanoví rámec pro řešení těchto otázek v budoucnosti.

<sup>42</sup> Od přistoupení k EU v roce 2007 byly rumunské reformy, pokud jde o spravedlnost a boj proti korupci, sledovány Komisí prostřednictvím mechanismu pro spolupráci a ověřování. Sdělení o posilování právního státu (COM(2019) 343) uvádí, že jakmile zvláštní mechanismus pro spolupráci a ověřování skončí, mělo by pokračovat monitorování podle horizontálních nástrojů. Mechanismus právního státu stanoví rámec pro řešení těchto otázek v budoucnosti.

<sup>43</sup> Příkladem je dosud fungující sekce státního zastupitelství pro vyšetřování trestných činů spáchaných v soudnictví, která je pověřena výhradně stíháním trestných činů spáchaných soudci a státními zástupci.

předchozích let, což vedlo k výraznému snížení napětí ve vztahu k soudnictví. V [Chorvatsku](#) vytváří nízká správní kapacita obtíže Státní soudní radě a Radě státního zastupitelství při plnění jejich mandátu, přičemž jejich role při jmenování soudců a státních zástupců byla omezena a chybí výkonnější systém pro ověřování majetkových příznání. Na [Slovensku](#) panují dlouhodobé obavy ohledně nezávislosti a integrity systému soudnictví. V dubnu 2020 vláda oznámila důležité reformní plány na posílení nezávislosti a integrity soudnictví, i pokud jde o proces jmenování do Ústavního soudu.

V některých členských státech jsou často hlášeny politické útoky a mediální kampaně proti soudcům a státním zástupcům. Byla rovněž přijata opatření, včetně disciplinárních, která mají vliv na svobodu soudců předkládat žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru Evropské unie. Tyto útoky a opatření mohou mít odrazující účinek a nepříznivý dopad na důvěru veřejnosti v soudnictví, což může ovlivnit jeho nezávislost<sup>44</sup>. V řadě případů se útoky zaměřují na soudce a státní zástupce, kteří zastávají veřejné postoje odsuzující vývoj v této oblasti, což by mohlo poškodit soudnictví jako celek. Evropský soud pro lidská práva ve svém nedávném rozhodnutí ze dne 5. května 2020 znovu potvrdil svobodu projevu státních zástupců a soudců, která jim umožňuje účastnit se veřejných diskusí o legislativních reformách týkajících se soudnictví a obecněji o otázkách týkajících se nezávislosti soudnictví<sup>45</sup>.

*Pandemie COVID-19 dále vyzdvihla význam digitalizace systémů soudnictví.*

Členské státy se již řadu let snaží co nejlépe využívat nástroje IKT za účelem usnadnění komunikace soudů se stranami a právníky, k účinnému řízení pracovní zátěže a ke zvýšení transparentnosti, včetně online přístupu k soudním rozhodnutím. V členských státech probíhá řada iniciativ, které mají uživatelům systémů soudnictví přinést reálná zlepšení. Pandemie COVID-19 toto úsilí mimořádně podnítila a ukázala, jak důležité je urychlit reformy zaměřené na digitalizaci řešení věcí justičními orgány, výměnu informací a dokumentů se stranami a právníky a trvalý a snadný přístup ke spravedlnosti pro všechny. Přijímá se řada iniciativ, od umožnění uživatelům soudů sledovat fáze řízení online až po zpracování rozsudků podle normy umožňující jejich strojovou čitelnost.

Některé členské státy již v zavádění těchto systémů značně pokročily. Například v [Estonsku](#) a [Lotyšsku](#) se systémy soudnictví vyznačují používáním u soudů některých z nejvyspělejších informačních a komunikačních technologií. Poskytují vysokou míru přístupnosti a flexibility pro využívání soudů a rovněž významně přispěly k tomu, že soudy fungovaly nepřetržitě s relativně malým narušením během pandemie COVID-19. Ve [Slovinsku](#) je digitalizace soudního systému pro správu případů velmi pokročilá a probíhá zde další vývoj s cílem zlepšit elektronickou komunikaci mezi soudy a stranami. [Maďarsko](#) má rovněž vysokou míru digitalizace soudnictví s vysokou dostupností elektronických prostředků, pokud jde o online přístup ke zveřejněným rozsudkům. V [Portugalsku](#) byla změnou občanského soudního řádu zavedena zásada „digitalizace jako standard“ do všech občanskoprávních řízení. V [Itálii](#) se řeší návrh reformy občanskoprávního řízení s cílem zajistit předkládání písemností výlučně online a širší škálu elektronických prostředků, včetně online placení soudních poplatků. Komise zdůraznila význam digitalizace systémů soudnictví v souvislosti s plánem oživení<sup>46</sup>. Toto úsilí by mohlo být podpořeno budoucím programem Digitální Evropa a nástrojem Next Generation EU.

<sup>44</sup> To platí zejména v případě, kdy chybí oficiální reakce nebo účinné možnosti nápravy.

<sup>45</sup> Rozsudek ze dne 5. května 2020, Kövesi v. Rumunsko, stížnost č. 3594/19, body 201, 205 a 209. Viz rovněž rozsudek ze dne 23. června 2016, Baka v. Maďarsko, stížnost č. 20261/12, body 156–157 a 164–167.

<sup>46</sup> Chvilé pro Evropu: náprava škod a příprava na příští generaci (COM(2020) 456 final).

*Investice do spravedlnosti jsou více než kdy jindy nezbytné pro řešení problémů spojených s účinností*

Efektivní systémy soudnictví jsou závislé na dostatečných lidských a finančních zdrojích. Zatímco vládní výdaje na soudnictví obecně rostou<sup>47</sup>, v řadě členských států se soudnictví musí vypořádat s omezenými zdroji. Investice do systémů soudnictví jsou rovněž nezbytné pro řešení problémů spojených s účinností, jimž některé členské státy dosud čelí. Nadměrnou délkou řízení a počet nevyřízených případů v rámci systému soudnictví je třeba řešit prostřednictvím vhodných opatření. Hospodářské a sociální dopady krize COVID-19 zdůraznily potřebu posílit odolnost systému soudnictví, zejména proto, že lze očekávat nárůst počtu případů. Neúčinnost může vyvolat nedůvěru v systémy soudnictví, která se může stát záminkou pro nedostatečné reformy soudnictví s dopadem na právní stát. S plánovanými investicemi do účinnosti a kvality systémů soudnictví, které prospívají podnikatelskému prostředí, může pomoci program Next Generation EU a facilita na podporu oživení a odolnosti. V některých členských státech byla potřeba dodatečných zdrojů oficiálně uznána ve vládních programech. Například [Německo](#) provádí „Pakt pro právní stát“, v němž jsou zahrnuty značné dodatečné zdroje, a to jak na spolkové úrovni, tak na úrovni jednotlivých spolkových zemí. Iniciativy v [Rakousku](#) a [Francii](#) se rovněž zaměřují na zvýšení zdrojů pro systém soudnictví.

## **2.2 Protikorupční rámec**

Boj proti korupci má zásadní význam pro zachování právního státu. Korupce oslabuje fungování státu a veřejných orgánů na všech úrovních a je klíčovým faktorem umožňujícím organizovaný zločin<sup>48</sup>. Účinné protikorupční rámce, transparentnost a integrita při výkonu státní moci mohou posílit právní systémy a důvěru ve veřejné orgány. Boj proti korupci musí být založen na důkazech o jejím rozšíření a podobě v dané zemi, podmínkách umožňujících korupci a právních, institucionálních i jiných pobídkách, které lze využít k prevenci, odhalování a postihování korupce.

Boj proti korupci nelze omezit na standardní soubor univerzálních opatření. Musí rovněž zohlednit specifické rizikové faktory, které se mohou v jednotlivých členských státech lišit. Všechny členské státy však potřebují nástroje pro prevenci, odhalování, potírání a postihování korupce. EU již dlouho uznává potřebu komplexních strategií prevence, které zvyšují transparentnost a integritu ve všech odvětvích společnosti a zaměřují se na základní příčiny.<sup>49</sup> Tyto strategie by měly vycházet z posouzení hrozeb, zranitelných míst a rizikových faktorů. Součástí přístupu EU k boji proti korupci je rovněž potřeba spolehlivých a účinných opatření v oblasti integrity, účinných systémů předcházení korupci a účinných, odpovědných a transparentních veřejných institucí na všech úrovních.

Komplexní přístup k boji proti korupci se musí opírat o kombinaci preventivních a represivních opatření. To vyžaduje nezávislé a nestranné systémy soudnictví, které účinně prosazují protikorupční právní předpisy tím, že provádějí nestranné vyšetřování a stíhání, a ukládají účinné, přiměřené a odrazující sankce, včetně účinného zabavování výnosů z korupce<sup>50</sup>. To zase vyžaduje pevný právní a institucionální rámec, dostatečnou správní a soudní kapacitu, jakož i politickou vůli k donucovacím opatřením. Nezávislé a pluralitní sdělovací prostředky, zejména investigativní žurnalistika a aktivní občanská společnost, hrají

<sup>47</sup> Srovnávací přehled EU o soudnictví 2020.

<sup>48</sup> Posouzení hrozeb závažné a organizované trestné činnosti v EU (EU SOCTA), Europol 2017.

<sup>49</sup> Dokument Rady 14310/19.

<sup>50</sup> Tamtéž.



důležitou úlohu při kontrole veřejných záležitostí, odhalování možné korupce a porušování integrity, zvyšování informovanosti a podpoře integrity. Boj proti korupci má rovněž důležitý unijní rozměr, neboť souvisí s ochranou finančních zájmů Unie<sup>51</sup>. V tomto ohledu bude hrát klíčovou úlohu Úřad evropského veřejného žalobce<sup>52</sup>. V posledních několika letech byly přijaty právní předpisy EU na posílení boje proti korupci, včetně norem na ochranu oznamovatelů před všemi formami odvetných opatření<sup>53</sup>. Revidovaná pravidla proti praní peněz, zejména zřízení rejstříků skutečných majitelů společností<sup>54</sup>, a další kroky na podporu výměny finančních informací a urychlení finančního vyšetřování<sup>55</sup> mají významný dopad na usnadnění boje proti korupci.

### *Vnímání korupce v celé EU*

Výsledky indexu vnímání korupce<sup>56</sup> ukazují, že deset členských států se nachází v první dvacíce zemí, které jsou vnímány jako nejméně zkorumpované na světě, přičemž průměrný výsledek EU je celosvětově dobrý. Několik členských států ve srovnání s předchozími lety svůj výsledek vylepšilo, zatímco jiné mají i nadále výrazně nižší výsledky než ostatní evropské země.

Nejnovější průzkumy Eurobarometr<sup>57</sup> ukazují, že korupce je pro občany a podniky EU i nadále vážným problémem. Více než sedm z deseti Evropanů (71 %) se domnívá, že korupce je v jejich zemi rozšířena, a více než čtyři z deseti Evropanů (42 %) se domnívají, že míra korupce v jejich zemi vzrostla. Mezitím se pouze 34 % respondentů domnívá, že úsilí jejich vlády v boji proti korupci je účinné. Kromě toho se více než šest z deseti evropských společností (63 %) domnívá, že problém korupce je v jejich zemi rozšířený, a většina společností (51 %) se domnívá, že je nepravděpodobné, že zkorumpované osoby nebo podniky v jejich zemi budou postiženy nebo nahlášeny policii či státním zástupcům.

### *Vnitrostátní protikorupční strategie*

Strategický protikorupční rámec nabízí příležitost převést politický závazek a vizi do konkrétních opatření. Vnitrostátní protikorupční strategie mohou zajistit, aby jednotlivé legislativní nebo institucionální mezery nebyly řešeny izolovaně a aby protikorupční ustanovení byla začleněna do všech příslušných oblastí politik s cílem dosáhnout účinného dopadu v praxi. Několik členských států přijalo komplexní nové nebo revidované

---

<sup>51</sup> Podle článku 325 SFEU musí Unie a její členské státy přijmout vhodná opatření za účelem boje proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie. Zatímco podvod a korupce jsou odlišné právní pojmy, případy podvodů proti rozpočtu EU mohou korupci zahrnovat. Na úrovni EU provádí úřad EU pro boj proti podvodům (OLAF) vnitřní a vnější vyšetřování za účelem boje proti podvodům, korupci a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie.

<sup>52</sup> Úřad evropského veřejného žalobce, který je v současné době zřizován, bude nezávislým úřadem veřejné žaloby EU s pravomocí vyšetřovat, stíhat a podávat obžalobu, pokud jde o trestné činy ohrožující rozpočet EU, jako jsou podvody, korupce nebo závažné přeshraniční podvody v oblasti DPH. Členskými státy, které se v současné době účastní Úřadu evropského veřejného žalobce, jsou Belgie, Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko.

<sup>53</sup> Směrnice 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.

<sup>54</sup> Směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice (EU) 2018/1673 ze dne 23. října 2018 o boji vedeném trestněprávní cestou proti praní peněz.

<sup>55</sup> Směrnice (EU) 2019/1153 o pravidlech usnadňujících využívání finančních a jiných informací k prevenci, odhalování, vyšetřování či stíhání určitých trestných činů.

<sup>56</sup> <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

<sup>57</sup> Zvláštní průzkum Eurobarometr 502 „Korupce“, červen 2020, a bleskový průzkum Eurobarometr 482 „Postoje podniků ke korupci v EU“, prosinec 2019.



protikorupční strategie s konkrétními a měřitelnými cíli, jasným rozpočtem a jasně vymezenými povinnostmi specializovaných institucí, jakož i výrazným zapojením příslušných zúčastněných stran.

Například v lednu 2020 přijala [Francie](#) víceletý národní plán boje proti korupci (2020–2022), který zahrnuje jak preventivní, tak represivní rozměr boje proti korupci. Jiné členské státy, například [Bulharsko](#), [Chorvatsko](#), [Česko](#), [Estonsko](#), [Řecko](#), [Itálie](#), [Litva](#), [Rumunsko](#) a [Slovensko](#) mají již několik let zavedeny komplexní vnitrostátní protikorupční strategie. I když je důležité vypracovat protikorupční plány a strategie, k dosažení pokroku je klíčem jejich účinné provádění a sledování.

Další členské státy vnitrostátní protikorupční strategie připravují. V [Irsku](#) vláda oznámila svůj záměr účinněji bojovat proti korupci tím, že naváže na probíhající komplexní hodnocení různých státních orgánů zapojených do preventivních a represivních protikorupčních opatření a postupů při prosazování trestního práva. Jednání probíhají rovněž v [Portugalsku](#), kde byla zřízena pracovní skupina, která má připravit vnitrostátní protikorupční strategii. [Finsko](#) a [Švédsko](#), které se za účelem předcházení korupci spoléhaly méně na strategický přístup a více na postupy, tradice a přísné normy integrity a transparentnosti, nyní rovněž vnitrostátní protikorupční plány připravují.

#### *Posílení kapacity systému trestního soudnictví v boji proti korupci*

Některé členské státy rovněž provedly reformy s cílem sladit své trestněprávní předpisy s mezinárodními protikorupčními normami. [Lotyšsko](#) například nedávno změnilo své trestněprávní předpisy, pokud jde o vymezení několika trestných činů korupce, a odstranilo některá omezení z rozsahu trestných činů úplatkářství a obchodování s vlivem.

Je rovněž velmi důležité, aby orgány pověřené prosazováním trestního práva fungovaly efektivním a nestranným způsobem. Je zásadní, aby soudy, státní zastupitelství a donucovací orgány byly vybaveny odpovídajícími finančními prostředky, lidskými zdroji, technickou kapacitou a specializovanými odbornými znalostmi. V některých členských státech byla zavedena opatření na posílení kapacity institucionálního rámce pro boj proti korupci a na snížení překážek účinného stíhání. Například protikorupční zákon přijatý v lednu 2019 v [Itálii](#) zpřísnil sankce za trestné činy korupce a po rozsudcích v prvním stupni pozastavil promlčecí lhůty. Kromě toho se v parlamentu projednává komplexní reforma s cílem zjednodušit trestní řízení, neboť odrazující účinek sankcí brzdí přílišně dlouhá délka trestního řízení. [Španělsko](#) se rovněž snažilo zvýšit kapacitu trestního stíhání přidělením dodatečných zdrojů a aktualizací trestněprávních předpisů s cílem prodloužit promlčecí lhůty u závažných trestných činů a zavést přísnější sankce za trestné činy související s korupcí. Podobně [Francie](#) nedávno přijala opatření k reorganizaci finanční policie a zpráva z roku 2020 ukázala, že počet případů korupce se v poměru ke všem případům výrazně zvýšil.

Důležité je rovněž nalézt správnou rovnováhu mezi výsadami a imunitami veřejných činitelů a zajistit, aby tyto výsady a imunity nebyly zneužívány jako překážka účinného vyšetřování a stíhání obvinění z korupce. [Řecko](#) přijalo opatření k odstranění některých důležitých překážek stíhání korupce na vysoké úrovni v souvislosti s imunitami a zvláštními promlčecími lhůtami, a to prostřednictvím ústavního přezkumu v roce 2019.

V jiných členských státech je stále vyvíjeno značné úsilí, často v reakci na konkrétní problémy nebo společenský tlak. Příkladem je [Malta](#), kde vyšetřování a samostatné veřejné prošetřování vraždy investigativní novinářky Daphne Caruanové Galiziové odhalilo hluboké korupční vzorce a vyvolalo silnou poptávku veřejnosti po výrazném posílení schopnosti řešit korupci a po širších reformách právního státu. Nedávno byl zahájen rozsáhlý reformní projekt s cílem řešit nedostatky a posílit institucionální protikorupční rámec, a to i pokud jde o

prosazování práva a trestní stíhání. Podobně na [Slovensku](#) vláda oznámila řadu reforem v reakci na veřejné protesty týkající se odhalení v souvislosti s vyšetřováním vraždy novináře Jána Kuciaka a jeho snoubenky Marty Kušnírové. Soudní řízení stále probíhají.

V některých případech reagují probíhající reformy na konkrétní obavy v oblastech, jako je korupce nebo praní peněz. Například v [Rakousku](#) vláda v návaznosti na některé případy korupce na vysoké úrovni plánuje případné reformy, které by dále posílily kontrolu financování politických stran ze strany Účetního dvora. V [Nizozemsku](#) rovněž probíhá několik iniciativ, jejichž cílem je dále posílit rámec pro odhalování, vyšetřování a stíhání korupce, zejména ve vztahu k finančnímu sektoru. Dobrým příkladem identifikace nedostatků, které je třeba řešit, je společná analýza spisů Protikorupčního centra a Finanční zpravodajské jednotky v Nizozemsku, která zajišťuje sdílení know-how a účinnější a širší analýzu neobvyklých transakcí souvisejících s korupcí.

#### *Vyšetřování trestných činů a uplatňování sankcí za korupci se stále potýká s problémy*

Kvůli nedostatku jednotných, aktuálních a konsolidovaných statistických údajů ze všech členských států je obtížné sledovat srovnatelný úspěch vyšetřování a stíhání trestných činů korupce. Dva pilotní sběry oficiálních statistik Evropské komise týkající se trestněprávního řešení případů korupce v členských státech ukázaly, že stále existují překážky pro shromažďování srovnatelných údajů v celé EU, pokud jde o řešení případů korupce v různých fázích trestního řízení v členských státech. Shromážděné údaje získané od zúčastněných členských států ukázaly, že mezi členskými státy existují značné rozdíly, pokud jde o vymezení trestných činů, dostupnost údajů a metodiku zaznamenávání údajů<sup>58</sup>.

Z monitorování vyplývá, že v několika členských státech existují obavy ohledně efektivity vyšetřování, stíhání a soudního rozhodování v případech korupce, včetně případů korupce na vysoké úrovni. Příkladem je [Bulharsko](#), kde sice reforma jeho právních a institucionálních protikorupčních rámců vedla k lepší spolupráci mezi příslušnými orgány, avšak dosud zde přetrvávají významné problémy, které je třeba řešit před tím, než si tyto instituce mohou vybudovat dobrou pověst spojenou s nestranností, objektivitou a nezávislostí. Stále je třeba dosáhnout přesvědčivých výsledků, pokud jde o pravomocná odsouzení v případech korupce na vysoké úrovni. V [Chorvatsku](#) brání úsilí specializovaných protikorupčních služeb v boji proti korupci nedostatek specializovaných vyšetřovatelů a neúčinnost systému soudnictví, neboť zdlouhavá soudní řízení a odvolání často brání uzavírání případů, a to i proti vysoce postaveným úředníkům. Podobně na [Slovensku](#) bylo v posledních letech vyšetřováno nebo stíháno jen málo případů korupce na vysoké úrovni, přičemž významnými problémy jsou nedostatečná ochrana oznamovatelů a omezená kapacita specializovaných protikorupčních institucí pro vyšetřování a stíhání.

Obavy z toho, že případy korupce na vysoké úrovni nejsou systematicky sledovány, se vyskytují také v [Česku](#), kde v současné době probíhá vyšetřování a audity potenciálních

---

<sup>58</sup> Prostřednictvím skupiny odborníků pro potřeby politik v oblasti údajů o trestné činnosti spolupracovala Komise s členskými státy na určení ukazatelů, u nichž jsou oficiální statistiky z trestních řízení a trestního soudnictví dostatečně široce dostupné, aby odůvodnily sběr údajů v rámci celé EU. Odpovědi na sběr za referenční roky 2011, 2012 a 2013 zaslalo 26 členských států. Konečná verze sběru oficiálních statistik týkající se řešení případů korupce v systému trestního soudnictví v členských státech byla zveřejněna v lednu 2016, k dispozici je na adrese [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official\\_corruption\\_statistics\\_2011\\_2013\\_jan16\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf). Druhý sběr údajů byl zahájen v červnu 2018 s cílem aktualizovat sběr údajů za referenční roky 2014, 2015 a 2016, přičemž byly obdrženy odpovědi od 22 členských států.

střetů zájmů a využívání finančních prostředků EU, a to jak na vnitrostátní, tak na evropské úrovni. V [Maďarsku](#) přes stíhání některých případů velké korupce zůstává její potírání velmi omezené a jeví se, že vyvstanou-li závažná obvinění, stále chybí rozhodná opatření k zahájení trestního vyšetřování a stíhání případů korupce, do nichž jsou zapojeni vysoce postavení úředníci nebo jejich bezprostřední okolí. Řešení případů korupce na vysoké úrovni vykazuje nedostatky také na [Maltě](#), kde trestní spisy proti osobám zastávajícím vrcholné výkonné funkce údajně zůstávají v raných fázích trestního řízení a kde se nedávne reformy snaží řešit problémy spojené s vyšetřováním a trestním stíháním.

### *Opatření k posílení rámce pro předcházení korupci a integritu*

Politiky týkající se předcházení korupci zahrnují mnoho oblastí, přičemž se obvykle jedná o etická pravidla, osvětová opatření, pravidla pro majetková přiznání, neslučitelnosti a střety zájmů, mechanismy vnitřní kontroly, pravidla pro lobbování a tzv. „efektu otáčivých dveří“. Transparentnost, přístup k veřejným informacím, ochrana oznamovatelů a celková kultura integrity ve veřejném životě jsou klíčovými prvky umožňujícími prevenci a odhalování korupce. Mnoho členských států přijalo nebo plánuje přijmout opatření k posílení rámce prevence a integrity. Příkladem jsou [Bulharsko](#), [Irsko](#), [Řecko](#), [Malta](#), [Česko](#), [Polsko](#) a [Portugalsko](#). Probíhající legislativní proces zahrnuje oblasti, jako jsou povinnosti týkající se majetkových přiznání, pravidla pro střet zájmů pro všechny veřejné činitele (včetně poslanců), transparentnost ve veřejných funkcích nebo zřizování specializovaných subjektů a úřadů pro transparentnost, jejichž úkolem je sledovat a ověřovat majetková přiznání a střety zájmů. V některých dalších členských státech, jako je [Dánsko](#), [Finsko](#) a [Švédsko](#), předcházení korupci se v zásadě spoléhá na silnou kulturu integrity, která má jen málo formálních pravidel a kontrol.

Aby byla tato opatření účinná, musí být založena na pečlivé diagnóze rizik a zranitelných míst a musí obsahovat mechanismy, které zajistí odpovídající donucovací opatření v případech narušení integrity a v návaznosti na ně. Preventivní opatření přinášejí viditelné výsledky, pokud jsou součástí uceleného přístupu a jsou-li promítnuta ve všech příslušných oblastech politik. V několika zemích přetrvávají problémy, pokud jde o prosazování nebo kontrolní mechanismy ověřování a případně postihování případů narušení integrity v souvislosti s majetkovými přiznáními, lobbováním, střety zájmů a efektem otáčivých dveří.

### **2.3 Pluralita a svoboda sdělovacích prostředků**

Všechny členské státy mají zavedeny právní rámce na ochranu svobody a plurality sdělovacích prostředků a občané EU obecně požívají vysokých standardů svobody a plurality sdělovacích prostředků. Svoboda projevu, svoboda a pluralita sdělovacích prostředků a právo na přístup k informacím jsou obecně zakotveny v ústavě nebo sekundárním právu. Pluralita a svoboda sdělovacích prostředků jsou klíčovými faktory právního státu, demokratické odpovědnosti a boje proti korupci. Vraždy novinářů, kteří vyšetřovali obvinění z korupce na vysoké úrovni a organizované trestné činnosti, byly varovným signálem, který členským státům připomněl jejich povinnost zajistit příznivé prostředí pro novináře, chránit jejich bezpečnost a aktivně prosazovat svobodu a pluralitu sdělovacích prostředků.

Vývoj způsobený pandemií COVID-19 dále potvrdil klíčovou úlohu svobodných a pluralitních sdělovacích prostředků a základní služby, které poskytují společnosti tím, že poskytují ověřené informace, čímž přispívají k boji proti dezinformacím a udržují demokratickou odpovědnost. Zdůraznil rovněž potenciální rizika vyplývající z omezení svobody projevu a přístupu k informacím. Krize ukázala, že opatření určená k řešení

„infodemie“ mohou být použita jako záminka k oslabení základních práv a svobod nebo mohou být zneužívána k politickým účelům<sup>59</sup>. Rovněž se tím prohloubila již tak obtížná hospodářská situace v tomto odvětví způsobená dramatickým poklesem příjmů z reklamy, a to navzdory rozšíření publika. Situace je obzvláště obtížná pro zranitelné menší subjekty a místní a regionální sdělovací prostředky. Hrozí, že síla a rozmanitost mediálního odvětví v EU bude v důsledku toho oslabena.

Sledování a monitorování se v první zprávě o stavu právního státu zaměřuje na některé základní prvky svobody a plurality sdělovacích prostředků se zvláštním dopadem na právní stát, jako je nezávislost regulačních orgánů pro sdělovací prostředky, transparentnost vlastnictví sdělovacích prostředků, státní reklama, bezpečnost novinářů a přístup k informacím. Další aspekty mediálního prostředí, jimiž se tato první zpráva dosud nezabývala, jako například úloha a nezávislost veřejnoprávních sdělovacích prostředků, jsou v souvislosti s právním státem rovněž zásadní a budou dále rozvíjeny v příštích letech. Monitorování uvedené ve zprávě o stavu právního státu bude rovněž doplněno opatřeními, která budou navržena v nadcházejícím evropském akčním plánu pro demokracii a v akčním plánu pro sdělovací prostředky a audiovizuální oblast.

#### *Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků<sup>60</sup>*

Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků posuzuje rizika pro svobodu a pluralitu sdělovacích prostředků ve všech členských státech EU a zaměřuje se na čtyři oblasti – základní ochranu svobody sdělovacích prostředků, pluralitu trhu, politickou nezávislost a sociální začlenění sdělovacích prostředků. Nejnovější výsledky získané nástrojem (MPM 2020) zejména zdůrazňují, že novináři a další mediální aktéři nadále čelí hrozbám a útokům (fyzickým i online) v několika sledovaných členských státech. Výsledky dále ukazují, že ne všechny regulační orgány pro sdělovací prostředky lze považovat za prosté vlivu, a to jak z důvodu způsobu jmenování jejich rad, tak při plnění jejich úkolů. Podle zprávy představuje transparentnost vlastnictví sdělovacích prostředků v členských státech v průměru střední riziko, a to kvůli nedostatečné účinnosti právních předpisů a/nebo skutečnosti, že informace jsou poskytovány pouze veřejným subjektům, nikoli však veřejnosti. Výsledky rovněž zdůrazňují, že zpravodajské organizace jsou i nadále zranitelné vůči politickému vměšování, zejména pokud jsou hospodářské podmínky pro zpravodajské organizace nestabilní.

#### *Nezávislost orgánů pro sdělovací prostředky*

Orgány pro sdělovací prostředky jsou klíčovými aktéry pro prosazování plurality sdělovacích prostředků. Při provádění právních předpisů týkajících se sdělovacích prostředků a rozhodnutí v oblasti mediální politiky má jejich nezávislost na hospodářských a politických zájmech a nestrannost jejich rozhodnutí přímý dopad na pluralitu trhu a na politickou nezávislost mediálního prostředí.

Nezávislost a pravomoc orgánů pro sdělovací prostředky je stanovena zákonem ve všech členských státech. Byly však vyjádřeny určité obavy, pokud jde o riziko politizace úřadu v [Maďarsku](#), na [Maltě](#) a v [Polsku](#). Existují rovněž obavy ohledně efektivity některých

<sup>59</sup> JOIN(2020)8 final.

<sup>60</sup> Důležitým zdrojem zprávy o stavu právního státu pro rok 2020 je nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků v roce 2020. Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků je vědeckým a komplexním nástrojem pro dokumentaci zdraví mediálních ekosystémů, který podrobně popisuje hrozby pro pluralitu a svobodu sdělovacích prostředků v členských státech a v některých kandidátských zemích a je spolufinancován Evropskou unií. Od roku 2013/2014 jej pravidelně provádí Centrum pro pluralitu a svobodu sdělovacích prostředků. Komise použila i další zdroje, jako je světový index svobody tisku, jak je uvedeno v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím.



vnitrostátních orgánů pro sdělovací prostředky s ohledem na zdroje, které mají k dispozici, například v [Bulharsku](#), [Řecku](#), [Lucembursku](#), [Rumunsku](#) a [Slovinsku](#). V [Česku](#) vláda zvažuje reformu, která by dále posílila nezávislost regulačního orgánu pro sdělovací prostředky.

Směrnice o audiovizuálních mediálních službách, jejíž provedení by mělo být dokončeno v tomto roce<sup>61</sup>, obsahuje konkrétní požadavky, které přispějí k posílení nezávislosti vnitrostátních orgánů pro sdělovací prostředky.

#### *Transparentnost vlastnictví sdělovacích prostředků*

Transparentnost vlastnictví sdělovacích prostředků je základním předpokladem pro jakoukoli spolehlivou analýzu plurality daného mediálního trhu, nezbytné je nejen provádět informované regulační, konkurenční a politické procesy, ale také umožnit veřejnosti hodnotit informace a názory šířené sdělovacími prostředky<sup>62</sup>. Některé členské státy mají dobře rozvinuté systémy pro zajištění transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků. Například v [Německu](#) existují zvláštní povinnosti týkající se zveřejňování informací o vlastnictví, které se vztahují na odvětví zpravodajských médií, provozovatele komerčního vysílání, online sdělovací prostředky a tisk. Politické strany musí informovat o své účasti v mediálních subjektech. Ve [Francii](#) jsou mediální společnosti povinny zveřejnit své tři největší vlastníky a informovat orgán pro sdělovací prostředky („Conseil Supérieur de l'Audiovisuel“ – CSA), pokud vlastnictví nebo ovládání dosáhne prahové hodnoty 10 % nebo více. Informace o kapitálové struktuře vydavatelů jsou k dispozici na internetových stránkách CSA. [Portugalsko](#) má detailní rámec pro zajištění transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků. Povinnost zveřejňovat vlastnictví a financování sdělovacích prostředků je zakotvena v ústavě a za její kontrolu odpovídá příslušný orgán pro sdělovací prostředky.

V několika členských státech existují překážky, které brání účinnému zveřejňování vlastnictví, nebo v nich žádný účinný systém zveřejňování neexistuje. Mediální společnosti nejsou v [Česku](#) povinny zveřejňovat své vlastnické struktury, jejich změny ani informace týkající se konečného skutečného majitele společnosti. Na [Kypru](#) neexistuje transparentnost vlastnictví, pokud jde o klasický a digitální tisk, což vyvolává obavy, pokud jde o křížové vlastnictví. Nedostatečná transparentnost vlastnictví sdělovacích prostředků je zdrojem obav i v [Bulharsku](#).

#### *Distribuce státní reklamy*

Důležitým zdrojem podpory pro sdělovací prostředky může být státní reklama<sup>63</sup>. Finanční podpora ze strany státu může mít zásadní význam, zejména pro neziskové, komunitní sdělovací prostředky a další méně komerční formy žurnalistiky, zejména v době hospodářské krize, přičemž transparentní pravidla a spravedlivá kritéria snižují riziko protekcionismu. Je proto obzvláště důležité, aby byla zavedena a účinně prováděna spravedlivá a transparentní pravidla pro rozdělování státních prostředků a podpory. Neexistence takových pravidel zvyšuje riziko, že přidělování veřejných finančních prostředků konkrétním sdělovacím prostředkům zaujaté.

---

<sup>61</sup> Směrnice (EU) 2018/1808 ze dne 14. listopadu 2018 obsahuje konkrétní požadavky na nezávislost vnitrostátních orgánů pro sdělovací prostředky..

<sup>62</sup> Doporučení CM/Rec(2018)11 Výboru ministrů členským státům o pluralitě sdělovacích prostředků a transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků.

<sup>63</sup> Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků definuje státní reklamu jako „jakoukoli reklamu ve sdělovacích prostředcích, kterou hradí vlády (celostátní, regionální, místní) a státem vlastněné instituce a společnosti“.

V mnoha členských státech neexistují žádné zvláštní právní předpisy, které by zajistily spravedlivá a transparentní pravidla pro distribuci státní reklamy sdělovacím prostředkům. Rizika vyvolaná nedostatkem jasných a transparentních pravidel se mohou projevit nízkou mírou transparentnosti, pokud jde o kritéria distribuce, přidělené částky a příjemce. V [Maďarsku](#) kvůli neexistenci právních předpisů a transparentnosti v oblasti distribuce státní reklamy, značné množství státní reklamy, která směřuje do provládních kanálů, otevřelo vládě možnost nepřímého politického vlivu na sdělovací prostředky. [Rakousko](#) přiděluje mediálním společnostem poměrně vysokou úroveň státní reklamy, přičemž se vzhledem k neexistenci pravidel pro spravedlivou distribuci objevily obavy ohledně možného politického vlivu při tomto přidělování.

V některých případech jsou tato rizika zmírněna obecnými pravidly pro zadávání veřejných zakázek anebo pravidly řádné správy, pokud jde o státní výdaje. Například na [Slovensku](#) neexistuje žádný rámec pro regulaci distribuce státní reklamy, avšak smlouvy mezi státem a soukromým sektorem jsou registrovány v centrálním registru smluv, který je veřejně přístupný.

Komise nedávno navrhla, že balíček opatření na podporu oživení z rozpočtu EU by mohl pomoci řešit bezprostřední potřeby likvidity, zatímco digitální investice a odolnost odvětví by byly rovněž podpořeny prostřednictvím programů InvestEU, Kreativní Evropa a Horizont Evropa. Komise dále vybídla členské státy a všechny aktéry EU, aby sdělovací prostředky podporovali a současně zajistili respektování jejich nezávislosti, svobody a plurality<sup>64</sup>.

#### *Politický tlak na sdělovací prostředky*

Počet zranitelných míst a rizik pro pluralitu sdělovacích prostředků se zvyšuje, pokud je ohrožena politická nezávislost sdělovacích prostředků, neexistuje-li regulace proti politickému vměšování nebo v důsledku pravidel umožňujících politickým subjektům vlastnit sdělovací prostředky.

V rámci kapitol týkajících se jednotlivých zemí byla zjištěna řada případů, v nichž zúčastněné strany vyjádřily vážné obavy. Bylo například uvedeno, že v [Bulharsku](#) je vlastnictví několika sdělovacích prostředků úzce spojeno s politickými činiteli, i když je oficiálně nevlastní. Velký počet bulharských novinářů navíc označil politické vměšování do sdělovacích prostředků za „běžné“ a „široce rozšířené“. V [Maďarsku](#) bylo zřízení mediálního konglomerátu KESMA sloučením více než 470 provládních sdělovacích prostředků, bez kontroly ze strany orgánů pro sdělovací prostředky a hospodářskou soutěž, považováno za hrozbu pro pluralitu sdělovacích prostředků. Byly vyjádřeny další obavy, že nedávná převzetí může být součástí schématu hospodářského převzetí zbývajících nezávislých zpravodajských médií. Na [Maltě](#) dvě hlavní politické strany zastoupené v parlamentu vlastní, kontrolují nebo spravují větší množství maltských sdělovacích prostředků a vysílacích stanic. V [Polsku](#) během prezidentské kampaně v roce 2020 vládní koalice zmínila možné plány legislativních změn týkajících se sdělovacích prostředků vlastněných zahraničními společnostmi, což by mohlo mít dopad na pluralitu sdělovacích prostředků.

#### *Právo na přístup k informacím*

Právo na přístup k informacím je základním předpokladem pro demokratickou diskusi a kontrolu veřejných institucí, které mají klíčový význam pro sdělovací prostředky, ale také obecněji pro prosazování právního státu. Opírá se o transparentnost a rozhodování veřejné správy. Toto právo je zaručeno ústavou nebo sekundární legislativou ve všech členských

---

<sup>64</sup> JOIN(2020) 8.



státech, ale některé kapitoly o jednotlivých zemích poukazují na překážky nebo prodlevy při poskytování informací. Například v [Česku](#), na [Maltě](#) a v [Rumunsku](#) byly hlášeny opakované obtíže a překážky při získávání informací.

#### *Opatření na podporu a ochranu novinářů před hrozbami a útoky*

V řadě členských států čelí novináři a další mediální aktéři ve stále větší míře hrozbám a útokům (fyzickým i online) v souvislosti se svými publikacemi a svou činností, a to v různých podobách: zahajování strategických žalob proti účasti veřejnosti (tzv. SLAPP)<sup>65</sup>, ohrožení fyzické bezpečnosti a skutečné fyzické útoky, obtěžování na internetu, zejména novinářek, očeňující kampaně, zastrašování a politicky orientované hrozby. Tyto hrozby, útoky a očeňující kampaně jsou v jedné z těchto podob hlášeny v několika členských státech. Na zvláštní příklady bylo poukázáno v [Bulharsku](#), [Chorvatsku](#), [Maďarsku](#), [Slovensku](#) a [Španělsku](#). Hrozby a útoky mají odrazující účinek na novináře a nesou se sebou riziko zmenšující se veřejné diskuse o kontroverzních společenských otázkách.

K řešení této situace vyvinula řada členských států osvědčené postupy a vytvořila struktury a opatření nabízející podporu a ochranu. V [Belgii](#) zřídilo Vlámské sdružení novinářů zvláštní horkou linku pro fyzickou nebo slovní agresi vůči novinářům. V [Itálii](#) bylo zřízeno koordinační centrum zabývající se činy proti novinářům. V [Nizozemsku](#) byl mezi státním zastupitelstvím, policií, Společností šéfredaktorů a Sdružením novinářů uzavřen protokol „*PersVeilig*“, jehož cílem je omezit hrozby, násilí a agresi vůči novinářům. [Švédsko](#) zřídilo vnitrostátní kontaktní místa a vyčlenilo další lidské a finanční zdroje na podporu novinářů a na zlepšení vyšetřování trestných činů z nenávisti.

#### **2.4 - Další institucionální otázky týkající se brzd a protivah**

Institucionální brzdy a protiváhy tvoří základ právního státu. Zaručují fungování, spolupráci a vzájemnou kontrolu státních orgánů tak, aby pravomoc vykonával jeden státní orgán s kontrolou jiných orgánů. Kromě efektivních systémů soudnictví závisí brzdy a protiváhy na transparentním, odpovědném, demokratickém a pluralitním procesu při přijímání zákonů, oddělení pravomocí, ústavním a soudním přezkumu zákonů, transparentní a vysoce kvalitní veřejné správě, jakož i na účinných nezávislých orgánech, jako jsou instituce veřejného ochránce práv nebo vnitrostátní instituce pro lidská práva. V každém členském státě se zvláštní systém brzd a protivah liší v závislosti na rovnováze vyplývající z politických, právních a ústavních tradic. Přesný model zvolený jednotlivými členskými státy se sice může lišit, ale rozhodující je, aby zajistil dodržování zásad právního státu a demokratických norem.

První zpráva o právním státu se zaměřuje na některé klíčové prvky, které mají zvláštní význam pro právní stát, jako je proces přípravy a přijímání právních předpisů, zejména pokud jde o zapojení zúčastněných stran, využívání zrychlených a mimořádných postupů a režim ústavního přezkumu zákonů. Zabývá se také ústavními reformami, které mají brzdy a protiváhy posílit. Zprávy rovněž zahrnují posouzení výjimečných opatření přijatých v boji proti pandemii COVID-19. K dalším prvkům analýzy patří úloha nezávislých orgánů, jako je veřejný ochránce práv a další vnitrostátní instituce pro lidská práva, a úloha organizací občanské společnosti při ochraně právního státu.

Důraz na brzdy a protiváhy lze nalézt ve všech členských státech a často je běžnou součástí politického procesu v demokratické společnosti. Hospodářská krize, pandemie COVID-19 a

<sup>65</sup> Strategická žaloba proti účasti veřejnosti (SLAPP) je soudní řízení, jejímž cílem je cenzurovat, zastrašit a umlčet kritiky tím, že jsou zatěžováni náklady na právní obranu, dokud neupustí od své kritiky nebo opačného názoru.

společenské změny mohou toto napětí ještě zvýšit, avšak brzdy a protiváhy zůstanou stejně důležité jako kdykoli předtím. V posledních letech se v Unii objevilo několik krizí v oblasti právního státu, které byly spojeny s útoky na institucionální systém brzd a protivah. Posílení odolnosti institucionálního systému brzd a protivah je proto pro ochranu právního státu zásadní.

Podpůrný rámec pro občanskou společnost umožňuje diskusi a kontrolu těch, kteří jsou u moci. Stejně jako v případě nezávislých novinářů a kritických sdělovacích prostředků by pokusy o potlačování aktérů občanské společnosti měly být vždy považovány za varovný signál, pokud jde o právní stát.

#### *Diskuse o právním státu přispívající k posílení kultury právního státu*

Pozitivní reformní iniciativy často vycházejí z veřejných diskusí o konkrétních otázkách, které mají význam pro právní stát. Diskuse a větší povědomí o brzdách a protiváhách, které jsou nezbytné pro účinné fungování právního státu, jsou proto důležitým prvním krokem. Rostoucí pozornost věnovanou diskusi o právním státě v celé Unii lze doložit úsilím o podporu vnitrostátních diskusí prostřednictvím parlamentních jednání, kampaní na zvyšování povědomí veřejnosti nebo iniciativ řízených ze strany soudnictví. V [Česku](#) pořádá Senát konference a diskuse o tématech souvisejících se systémem soudnictví. V [Dánsku](#) vyvinula Státní soudní správa v posledních letech řadu snah o podporu právního státu, lepší pochopení systému soudnictví pro různé cílové skupiny a zlepšení uživatelského zaměření systému soudnictví. V [Německu](#) přispívají k podpoře kultury dynamického právního státu pravidelné diskuse, celonárodní informační a propagační kampaně a publikace o tématech právního státu. V [Nizozemsku](#) se v obou komorách parlamentu pořádají pravidelné politické diskuse o stavu právního státu.

#### *Ústavní reformy k posílení institucionálních brzd a protivah, zejména pokud jde o ústavní přezkum*

V řadě členských států probíhají reformní procesy. Týkají se zejména otevření nových kanálů pro občany, v rámci nichž by mohli napadnout výkon výkonné nebo zákonodárné moci.

Na [Kypru](#) například návrh právního předpisu předpokládá vytvoření ústavního soudu, který by převzal přezkum zákonů z hlediska ústavnosti od Nejvyššího soudu. Po revizi ústavy v [Litvě](#) byla v roce 2019 zavedena možnost individuálního ústavního přezkumu a následné kontroly přijatých zákonů. V [Lucembursku](#) nedávna ústavní reforma posílila účinky rozhodnutí Ústavního soudu při prohlášení právních ustanovení za protiústavní a navrhovaná revize ústavy by úřadu veřejného ochránce práv udělila ústavní postavení. Na [Slovensku](#) vláda zvažuje posílení pravomocí Ústavního soudu mimo jiné zavedením možnosti podání ústavní stížnosti a předběžné kontroly souladu zákonů s ústavou. Ústavní reformy se rovněž týkají dalších aspektů brzd a protivah. Například na [Maltě](#) se nedávno přijatá ústavní reforma týká procesu volby prezidenta Malty a úlohy orgánu veřejného ochránce práv a parlamentu byla předložena další ústavní reforma týkající se jmenování do některých nezávislých komisí. Úvahy ve [Švédsku](#) o posílení demokratického systému zahrnují reformu způsobu přijímání ústavních změn, zatímco parlamentní šetření přezkoumává ústavní status, pravomoci a činnost parlamentních veřejných ochránců práv.

Některé z těchto snah vycházejí z doporučení mezinárodních odborných orgánů, jako je Benátská komise, která sama o sobě uznává, že zohlednění různých názorů a odborných znalostí prostřednictvím rozsáhlých a důkladných konzultací přispívá k vytvoření vyváženého systému.

*Pro strukturální reformy je důležité zlepšit inkluzivnost a kvalitu legislativního procesu.*

Procesu přijímání právních předpisů prospívají nástroje, které jsou stále více inkluzivní a založené na důkazech. Mnohé členské státy zejména zavedly systematické politiky pro zapojení zúčastněných stran a zajišťují, aby strukturální reformy byly výsledkem široké diskuse v rámci společnosti, ačkoli tyto politiky nejsou v praxi vždy plně uplatňovány.

Některé členské státy zlepšují inkluzivnost legislativního procesu. Například na [Kypru](#) a v [Česku](#) pokračuje úsilí o zlepšení konzultací a transparentnosti. V [Estonsku](#) je vyvíjeno nové legislativní prostředí a jsou vypracovávány nové legislativní politické směry s cílem zvýšit uživatelskou vstřícnost a inkluzivnost. V [Recku](#) probíhá komplexní reforma postupů tvorby právních předpisů. Ve [Francii](#) je nedávná občanská úmluva o klimatu vnímána jako inovativní způsob zapojení občanů do legislativního procesu.

*Nadměrné využívání zrychleného přijímání právních předpisů a mimořádných právních předpisů může vyvolat obavy ohledně právního státu*

Ve všech členských státech má parlament jakožto normotvůrce nejvyšší moc nad běžným legislativním procesem. Společným rysem krizí v oblasti právního státu jsou však zrychlené legislativní procesy (zkrácená jednání) a neexistence konzultací. Benátská komise a Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) při několika příležitostech zdůraznily význam parlamentního postupu: důkladná jednání o legislativních a pozměňovacích návrzích, včetně smysluplných konzultací se zúčastněnými stranami, odborníky a občanskou společností, a dialog s politickou opozicí<sup>66</sup>. Kromě toho obcházení parlamentu v legislativním procesu křiví oddělení pravomocí, což je klíčová zásada právního státu.

V několika členských státech vyvolalo opakované využívání zrychleného přijímání právních předpisů v parlamentu nebo mimořádných nařízení vlády obavy, zejména pokud se uplatňují v souvislosti s rozsáhlými reformami, které mají dopad na základní práva nebo fungování klíčových státních orgánů, jako je systém soudnictví nebo ústavní soud. V takových případech existuje zvýšené riziko přijetí zákonů, které ohrožují dodržování základních práv, právního státu nebo demokracie, jakož i mezinárodní závazků<sup>67</sup>. V [Polsku](#) bylo v letech 2015–2019 přijímání právních předpisů parlamentem ve zkráceném jednání široce využíváno při přijímání významných strukturálních reforem soudnictví, což zvýšilo politický vliv na soudnictví. V [Rumunsku](#) vyvolalo široké využívání mimořádných nařízení vlády uplatňovaných v klíčových oblastech, včetně reformy soudnictví, obavy ohledně kvality právních předpisů, právní jistoty a respektování oddělení pravomocí<sup>68</sup>. Časté využívání zrychlených postupů nebo přijímání právních předpisů na základě iniciativ navržených přímo poslanci Parlamentu, aniž by procházely běžnými přípravnými procesy a konzultacemi se zúčastněnými stranami, představuje z hlediska právního státu rovněž riziko.

*Vnitrostátní parlamenty, ústavní soudy a nejvyšší soudy hrály klíčovou úlohu při kontrole opatření přijatých v reakci na pandemii COVID-19*

Reakce na krizi ukázaly celkově vysokou odolnost vnitrostátních systémů s intenzivní politickou a právní diskuzí o přijatých opatřeních. V mnoha členských státech sehrály parlamentní dohled a rozpravy zásadní úlohu při koncipování návrhů na nouzový stav nebo případně režimu ohrožení zdraví a při následné kontrole nařízení přijatých vládou. Tato

<sup>66</sup> Seznam kritérií právního státu – CDL-AD(2016)007; <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>

<sup>67</sup> Kromě toho řadě legislativních změn přijatých parlamentem, mimo jiné prostřednictvím zrychlených postupů, chybí předvídatelnost a transparentnost a vzbuzují obavy, pokud jde o veřejný zájem.

<sup>68</sup> V poradním referendu, které proběhlo v květnu 2019, většina občanů podpořila zákaz přijímání mimořádných nařízení vlády v oblasti spravedlnosti.

opatření byla navíc často přezkoumávána ústavním soudem, nejvyššími soudy nebo obecnými soudy. Mechanismy *ex ante* pro přezkum ústavnosti před přijetím zákonů byly v této souvislosti, kdy rychlá reakce a dodržování základních práv musí jít ruku v ruce, obzvláště důležité.

#### *Veřejný ochránce práv a vnitrostátní instituce pro lidská práva hrají důležitou úlohu*

Vnitrostátní instituce pro lidská práva hrají důležitou úlohu jako záruka právního státu a mohou zajistit nezávislou kontrolu systému v případě krize v oblasti právního státu. Několik členských států ([Česko](#), [Itálie](#) a [Malta](#)) takovou instituci dosud nezavedlo, ačkoli v oblasti základních práv působí i jiné orgány<sup>69</sup>. V [Itálii](#) parlament v současné době přezkoumává dva návrhy zákonů, které navrhují vytvoření nezávislého národního orgánu pro lidská práva. Na [Maltě](#) se v Parlamentu projednává návrh na zřízení orgánu pro lidská práva. Úloha veřejného ochránce práv se v systému brzd a protivah liší. V některých členských státech může veřejný ochránce práv napadnout zákony u Ústavního soudu nebo požádat o jejich revizi v parlamentu.

*Organizace občanské společnosti působí v nestabilním prostředí, jsou však i nadále silným aktérem při obraně právního státu.*

V nedávném rozsudku Evropský soudní dvůr<sup>70</sup> jasně uvedl, že organizace občanské společnosti „musí mít možnost vyvíjet [svou] činnost a působit bez neodůvodněného zásahu státu“. Uznal, že právo na svobodu sdružování představuje jeden ze základních základů demokratické a pluralitní společnosti, neboť občanům umožňuje jednat kolektivně v oblastech společného zájmu, a tím přispívá k řádnému fungování veřejného života.

Ve většině členských států existuje příznivé a podporující prostředí pro občanskou společnost. Některé členské státy nedávno posílily prostředí pro občanskou společnost nebo hodlají přijmout iniciativy týkající se tohoto prostředí. Například v [Chorvatsku](#) se vláda chystá přijmout národní plán na zlepšení systému právní, finanční a institucionální podpory činnosti organizací občanské společnosti. Ve [Slovinsku](#) je cílem národní strategie pro rozvoj nevládního sektoru a dobrovolnictví zlepšit podporu nevládních organizací do roku 2023, zejména pokud přispívají k zásadám pluralismu a demokracie ve společnosti. V mnoha členských státech se občanská společnost v obtížných podmínkách osvědčila jako odolná a i nadále hrála aktivní úlohu ve vnitrostátní i evropské diskusi o právním státu v rámci systému brzd a protivah. Na [Slovensku](#) občanská společnost důrazně reagovala po zavraždění Jána Kuciaka a jeho snoubenky Martiny Kušnírové v roce 2018 na následky této události. V [Rumunsku](#) bylo silné zapojení občanské společnosti klíčové pro podporu protikorupčních reforem a k obraně právního státu v zemi. V [Itálii](#) existuje dynamická občanská společnost, ačkoli některé nevládní organizace, zejména v některých otázkách, jako je migrace, jsou předmětem očeřujících kampaní. V [Řecku](#) vyjádřily některé organizace občanské společnosti působící v oblasti migrace obavy ze zužování občanského prostoru pro působení na místě.

V některých členských státech však existují příklady toho, že občanská společnost čelí vážným problémům, pokud jde o nové právní předpisy omezující přístup k zahraničnímu financování nebo očeřující kampaně. Například v [Bulharsku](#) byl nový návrh pravidel

---

<sup>69</sup> V Česku i na Maltě působí nezávislý veřejný ochránce práv. V Itálii meziresortní výbor pro lidská práva (CIDU) spolupracuje s občanskou společností, akademickou obcí a všemi příslušnými zúčastněnými stranami s cílem prosazovat a chránit lidská práva a několik regionálních veřejných ochránců práv odpovídá za ochranu svobod a práv osob.

<sup>70</sup> Rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko, C-78/18, EU:C:2020:476, body 112 a 113.



transparentnosti zahraničního financování nevládních organizací kritizován za jejich možný negativní dopad na občanskou společnost. V [Maďarsku](#) Evropský soudní dvůr v červnu 2020 shledal, že zákon z roku 2017 o transparentnosti organizací občanské společnosti financovaných ze zahraničí je neslučitelný s volným pohybem kapitálu, jakož i s právem na svobodu sdružování a právem na ochranu soukromého života a osobních údajů. V [Polsku](#) jsou nevládní organizace terčem nepříznivých prohlášení zástupců veřejných orgánů, která negativně ovlivňují prostor pro občanskou společnost. Další obavy vyvolala opatření vlády zaměřená na skupiny LGBTI+, včetně zatýkání a zadržování některých zástupců skupin, a očeňujících kampaní vedených proti těmto skupinám.

### 3. Vývoj a opatření na úrovni EU v oblasti právního státu

V uplynulém roce byl právní stát i nadále jednou z priorit Evropské unie. Dodržování zásad právního státu je pro tuto Komisi klíčovou prioritou, jak je uvedeno v politických pokynech předsedkyně Ursuly von der Leyenové, která toto konkrétně označila za prioritní portfolio svěřené místopředsedkyni a komisaře odpovědné za právní stát. Od samého počátku, kdy Komise zaváděla nový evropský mechanismus právního státu, reagovala na vývoj v oblasti právního státu v členských státech a na úrovni EU. Kromě průběžného sledování podněcuje dialog a spolupráci a využívá procesy, jako je evropský semestr, s cílem upozornit na otázky týkající se efektivity systému soudnictví nebo protikorupčního rámce v členských státech.

Pandemie COVID-19 nastolila důležité otázky týkající se právního státu, o kterých se i nadále vedou diskuze na evropské úrovni. Od poloviny března Komise monitoruje opatření v členských státech, která mají dopad na právní stát, demokracii a základní práva. V rámci evropského semestru doporučení pro jednotlivé země ze srpna 2020 připomněla, že tato výjimečná opatření by měla být nezbytná, přiměřená, časově omezená a měla by podléhat přezkumu<sup>71</sup>.

Evropský parlament plní čím dál důležitější úlohu při ustavování diskuze o právním státě na evropské úrovni. V minulém roce Evropský parlament reagoval na vývoj v souvislosti s dodržováním našich společných hodnot, včetně právního státu, a to již v průběhu tohoto vývoje. Evropský parlament přijal několik usnesení<sup>72</sup> a Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE) přijal zprávy a uspořádal návštěvy jednotlivých zemí na místě.<sup>73</sup> Tyto politické diskuze byly klíčovým prvkem při zviditelňování otázek právního státu. Komise uznává, že je třeba vytvořit nezbytnou vazbu na demokracii a základní práva, jimiž se budou zabývat specializované pracovní oblasti: Evropský akční plán pro demokracii a nová strategie pro provádění Listiny základních práv, které mají být přijaty později v roce 2020. Komise se domnívá, že první zpráva o právním státu a přípravný dialog s členskými státy poskytují pevný základ pro budoucí práci na půdě Evropského parlamentu.

<sup>71</sup> Přijato Radou – Úř. věst. C 282, 26.8.2020

<sup>72</sup> Zejména usnesení ze dne 28. března 2019 o situaci v oblasti právního státu a boje proti korupci v EU, konkrétně na Maltě a na Slovensku P8\_TA(2019)0328; usnesení ze dne 18. prosince 2019 o právním státu na Maltě v návaznosti na nedávná odhalení týkající se vraždy Daphne Caruanové Galiziové P9\_TA(2019)0103; usnesení ze dne 16. ledna 2020 o probíhajících slyšeních podle čl. 7 odst. 1 SEU týkajících se Polska a Maďarska P9\_TA(2020)0014; usnesení ze dne 17. dubna 2020 o koordinovaném postupu EU v boji proti pandemii COVID-19 a jejím důsledkům, P9\_TA(2020)0054.

<sup>73</sup> Monitorovací skupina výboru LIBE pro demokracii, právní stát a základní práva. Skupina se zaměřuje na hrozby pro demokracii, právní stát a základní práva, jakož i na boj proti korupci v EU ve všech členských státech. Jejím účelem je doporučit výboru LIBE konkrétní opatření, jako jsou setkání se zúčastněnými stranami, slyšení a mise, a předkládat návrhy usnesení a zpráv.

Mechanismus právního státu rovněž reaguje na intenzivnější činnost Rady v oblasti právního státu. Na podzim roku 2019 Rada jednala o dalším posilování každoročního dialogu Rady o právním státu prostřednictvím každoročního hodnocení. Tím by se využila diskuze a výměna osvědčených postupů s cílem přispět k prevenci problémů v oblasti právního státu inkluzivním a konstruktivním způsobem. Na základě zprávy Komise o stavu právního státu, včetně diskuze zaměřené na jednotlivé členské státy, předsednictví Rady uvedlo svůj záměr uspořádat politický dialog o právním státu<sup>74</sup>.

Tímto způsobem napomůže první zpráva o právním státu vést diskusi na půdě evropských a vnitrostátních orgánů. Budou se rovněž konat pravidelná setkání sítě kontaktních míst pro oblast právního státu a se zúčastněnými stranami. Členské státy budou požádány, aby podaly příspěvek počátkem roku 2021, a po něm budou na jaře před příští zprávou následovat návštěvy všech členských států. Souběžně bude rovněž vyvíjena činnost na podporu reforem, které jsou v souladu se zásadami právního státu, prostřednictvím financování a odborných znalostí EU. Od roku 2017 má Komise zvláštní program pro technickou podporu reforem v členských státech, který zahrnuje reformy právního státu<sup>75</sup>. Poskytovaná podpora může mít podobu odborných a vyšetřovacích misí na místě, sdílení příslušných osvědčených postupů, diagnostických analýz a vypracování a provádění cílených řešení této situace. Příspěvky mohou být podány i v rámci dalších programů Komise, např. programů pro spravedlnost a občany, rovnost, práva a hodnoty a Fondu pro vnitřní bezpečnost (policie), a to i prostřednictvím výzev k předkládání návrhů otevřených pro občanskou společnost a další zúčastněné strany. Reformy soudnictví a boje proti korupci mohou mít významný dopad na podnikatelské prostředí, jak již bylo opakovaně zdůrazněno ve zprávách evropského semestru, a členské státy by je proto měly při přípravě svých vnitrostátních plánů oživení a odolnosti pečlivě zvážit.

Kromě evropského mechanismu právního státu zahrnuje soubor nástrojů EU v oblasti právního státu různé nástroje k řešení různých situací. Předmětem veřejné diskuze je nejčastěji článek 7 Smlouvy o Evropské unii. Stanoví postup založený na Smlouvě pro řešení nebezpečí ohrožující základní hodnoty EU v členských státech, který v konečném důsledku stanoví nejzávažnější politickou sankci, kterou může EU členskému státu uložit, tj. pozastavení hlasovacích práv v Radě. Do roku 2017 nebyl postup nikdy zahájen. V prosinci 2017 zahájila Komise postup vůči Polsku a poté v září 2018 Evropský parlament vůči Maďarsku. Tyto postupy pokračují v Radě prostřednictvím slyšení a aktuálních informací o situaci v obou dotčených členských státech<sup>76</sup>, ale většina zjištěných problémů zůstává nevyřešena. Komise vyzývá dotčené členské státy a Radu, aby investovaly do rychlejšího řešení problémů, které v rámci těchto postupů vyvstaly, a našly řešení na ochranu právního státu a hodnot společných všem členským státům. Dokud nebude nalezeno řešení vznesených obav, je Komise i nadále odhodlána podporovat Radu v pokračování postupu podle článku 7 s cílem vyřešit dané otázky.

Evropský soudní dvůr hraje rovněž klíčovou úlohu při prosazování právního státu prostřednictvím své vyvíjející se judikatury v této oblasti. Pokud nedostatky v oblasti právního státu představují porušení práva EU, uplatňuje Komise strategický přístup k řízení o

<sup>74</sup> Program německého předsednictví, strana 20.

<sup>75</sup> Program na podporu strukturálních reforem, který má být od roku 2021 nahrazen nástrojem pro technickou podporu. Tento program nevyžaduje spolufinancování.

<sup>76</sup> V roce 2019 proběhla dvě slyšení podle čl. 7 odst. 1 SEU a byly poskytnuty dvě aktuální informace o stavu situace v Maďarsku, jakož i pět aktuálních informací o stavu situace v Polsku. V roce 2020 proběhla jedna aktuální informace o stavu situace v Maďarsku a Polsku a nebyla uspořádána žádná slyšení podle čl. 7 odst. 1 SEU.



nesplnění povinnosti, který vychází z judikatury Evropského soudního dvora. Cílem těchto řízení je řešit konkrétní případy nedodržování práva EU. Komise je odhodlána plně využívat svých pravomocí a nadále plnit svou úlohu strážkyně Smluv s cílem zajistit dodržování požadavků práva EU týkajících se právního státu. Již několikrát se obrátila na Evropský soudní dvůr ve věcech týkajících se právního státu a na Soudní dvůr se rovněž obrátily i vnitrostátní soudy, aby v řadě případů vydal rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu práva EU. V průběhu let 2019 a 2020 rozvinul Soudní dvůr důležitou judikaturu týkající se právního státu. Zejména potvrdil a dále upřesnil zásadu účinné soudní ochrany a právo na účinný soudní přezkum<sup>77</sup>. Očekává se, že tato judikatura bude v nadcházejících měsících a letech dále rozvíjena s ohledem na řadu důležitých probíhajících řízení o nesplnění povinnosti a předběžných otázek týkajících se právního státu.

V závěrečích ze zasedání konaného ve dnech 17. až 21. července Evropská rada připomněla, jaký význam má dodržování zásad právního státu a základních hodnot EU v souvislosti s rozpočtem Unie. Evropská rada připomněla, že je důležité chránit rozpočet Unie v souladu s hodnotami uvedenými v článku 2 SEU, a podpořila zavedení režimu podmíněnosti a opatření v případě porušení. Závazek Evropské rady by měl urychlit přijetí návrhu Komise *na ochranu rozpočtu EU v případě porušení zásad právního státu* v členském státě, který projednává Evropský parlament a Rada<sup>78</sup>. Cílem je chránit rozpočet EU v situacích, kdy by finanční zájmy Unie mohly být ohroženy v důsledku všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členském státě.

#### 4. Závěry a další kroky

V červenci 2019 vyzvala předsedkyně von der Leyenová Evropský parlament, Radu a členské státy, aby zahájily proces spolupráce v oblasti právního státu, nový evropského mechanismu právního státu, který zahrnuje všechny členské státy a orgány EU v preventivním posouzení.

První zpráva o právním státu je výsledkem nového dialogu mezi Komisí a členskými státy, který tvoří podklad pro analýzu každé jednotlivé země, pokud jde o všechny členské státy. Tato zpráva je důležitým krokem směrem k posílení společného chápání právního státu v EU a posílení vzájemné důvěry. Komise vítá otevřený dialog se všemi členskými státy a jejich zapojení do přípravy analýz jednotlivých zemí. Dokládá to význam, jaký všechny členské státy kladou otázce právního státu, tak i jejich závazek k evropskému procesu. Komise se domnívá, že tento proces pomůže předcházet vzniku nebo prohlubování problémů v oblasti právního státu a dále podpoří existenci silné politické a právní kultury právního státu v celé EU. Mechanismus právního státu může nyní fungovat jako základní prvek souboru nástrojů EU na podporu právního státu.

Zpráva hodnotí vývoj v oblasti právního státu v členských státech. Zdůrazňuje, že mnohé členské státy mají v oblasti právního státu vysoké normy a standardy a jsou uznávány, a to i celosvětově, za státy poskytující osvědčené postupy při uplatňování klíčových zásad právního státu. Zpráva však rovněž shledává závažné problémy v případech, kdy se nezávislost soudnictví ocitá pod tlakem, kdy systémy neprokázaly dostatečnou odolnost vůči korupci, kdy ohrožení svobody a plurality sdělovacích prostředků ohrožuje demokratickou odpovědnost nebo kdy se objevily problémy v oblasti brzd a protivah, které jsou pro účinný systém zásadní. Komise je povzbuzena skutečností, že všechny členské státy při přípravě

<sup>77</sup> Jak zaručuje čl. 19 odst. 1 SEU a článek 47 Listiny základních práv Evropské unie.

<sup>78</sup> COM(2018) 324

zprávy spolupracovaly, a vyzývá je, aby v této spolupráci pokračovaly i v rámci opatření navazujících na zprávu.

Komise se zájmem očekává další zapojení Evropského parlamentu a Rady do otázek právního státu a domnívá se, že tato zpráva poskytuje solidní základ pro další interinstitucionální činnost. Komise rovněž vyzývá vnitrostátní parlamenty a vnitrostátní orgány, aby tuto zprávu, včetně kapitol týkajících se jejich země, projednaly a hledaly vzájemnou podporu k podnícení reformního úsilí a k přijetí evropské solidarity. Rozsáhlý okruh vnitrostátních aktérů mimo vládní orgány, kteří se do tohoto procesu zapojili a přispěli k němu, rovněž ukazuje na to, že poptávka po vnitrostátních diskusích existuje.

Tato první zpráva o právním státu je základním kamenem nového a dynamického procesu, který zahrnuje nepřetržitý dialog s členskými státy, Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty, jakož i dalšími zúčastněnými stranami na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU. Komise nyní zahájí přípravu zprávy o právním státu pro rok 2021, přičemž bude vycházet ze zkušeností získaných v prvním roce fungování evropského mechanismu právního státu, a využije daného trendu k tomu, aby učinila právní stát v našich demokraciích odolnějším. Díky lepším nástrojům se budou moci všichni Evropané vypořádat s problémy, které vyplývají z nebývalé hospodářské, klimatické a zdravotní krize, a to při plném respektování našich společných zásad a hodnot.