

Brusel 26. července 2021  
(OR. en)

10341/21

JAI 812  
FREMP 202  
AG 61  
POLGEN 127

## PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	22. července 2021
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2021) 700 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Zpráva o právním státu 2021 Stav právního státu v Evropské unii

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2021) 700 final.

Příloha: COM(2021) 700 final



EVROPSKÁ  
KOMISE

V Bruselu dne 20.7.2021  
COM(2021) 700 final

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

**Zpráva o právním státu 2021  
Stav právního státu v Evropské unii**

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

## 1. ÚVOD

EU je založena na souboru společných hodnot, včetně úcty k základním právům, demokracii a právnímu státu<sup>1</sup>. Tyto základní hodnoty považují Evropané za jednu z hlavních předností EU<sup>2</sup> a jejich ochrana je sdílenou odpovědností všech orgánů EU a všech členských států. Ačkoli se uznává, že EU má v těchto oblastech velmi přísné normy, zmíněné hodnoty bychom nikdy neměli považovat za samozřejmost. Prosazování a dodržování zásad právního státu vyžaduje ostražitost a neustálé zdokonalování, neboť vždy existuje riziko, že sejdeme ze správné cesty.

Právní stát není pouze nedílnou součástí demokratické identity EU a členských států, ale je rovněž zásadní pro fungování EU a pro to, aby občané a podniky důvěřovali veřejným institucím. Členské státy mají různé právní systémy a tradice, hlavní význam právního státu je však stejný v celé EU. Klíčové zásady právního státu – zákonnost, právní jistota, zákaz svévolného výkonu výkonné moci, účinná soudní ochrana nezávislémi a nestrannými soudy plně dodržujícími základní práva, dělba moci, trvalé podřízení všech orgánů veřejné moci zavedeným právním předpisům a postupům a rovnost před zákonem – jsou společné všem členským státům a jsou zakotveny ve vnitrostátních ústavách a převedeny do právních předpisů<sup>3</sup>.

Judikatura Soudního dvora Evropské unie (SDEU) dotýkající se oblasti právního státu a nezávislosti soudnictví poskytuje jasný soubor právních požadavků, které musí členské státy dodržet při provádění reforem v oblasti právního státu<sup>4</sup>. Dodržování zásad právního státu vyžaduje soulad s právem EU a zásadu přednosti unijního práva, která je základem EU.

Zpráva o právním státu má být na tomto společném a objektivním základě sestavována každoročně s cílem podporovat právní stát, předcházet vzniku nebo prohlubování problémů a hledat jejich řešení, přičemž se zaměřuje na všechny členské státy stejnou měrou. Zpráva usiluje o posilování právního státu při plném respektování vnitrostátních tradic a specifík, podněcuje konstruktivní diskusi a povzbuzuje všechny členské státy k tomu, aby prověřovaly, jak lze problémy řešit, a vzájemně se učily ze svých zkušeností.

Právní stát představuje rovněž důležitý rozměr a hlavní zásadu vnější činnosti EU. Důvěryhodnost našich vnějších politik závisí na stavu právního státu v samotné EU. Právní stát celosvětově čelí rostoucímu tlaku a EU aktivně pracuje na tom, aby byla vzorem demokraciím po celém světě a zajistila jim ochranu a podporu. Události, k nimž dochází v blízkosti našich hranic (naposledy v Bělorusku), nám připomínají, že je potřeba, abychom v sousedních zemích s odhodláním podporovali své hodnoty. EU bude nadto i nadále uplatňovat striktní a soudržný přístup ve své vnější činnosti, a zejména začleňovat právní stát do spolupráce s přistupujícími a sousedními zeměmi.

Dále zde existuje také úzká spojitost s politikami EU, jejichž cílem je hospodářské oživení: silné systémy soudnictví, pevný protikorupční rámec a jasný a konzistentní systém tvorby právních předpisů, ochrana finančních zájmů EU a udržitelný růst. Jedná se o klíčový hnací

---

<sup>1</sup> Článek 2 Smlouvy o Evropské unii.

<sup>2</sup> Zvláštní průzkum Eurobarometr 500 „Budoucnost Evropy“.

<sup>3</sup> Viz zpráva o právním státu 2020, COM(2020) 580 final, s. 1 a 7.

<sup>4</sup> Určil například, že dodržování zásad právního státu je předpokladem pro přistoupení k EU a členské státy nemohou následně měnit své právní předpisy způsobem, který by vedl ke snížení ochrany hodnoty právního státu. Viz rozsudek ze dne 20. března 2021, *Repubblika v. Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

motor pro fungování nástrojů EU, které prosazují strukturální reformy v členských státech<sup>5</sup>. Zásadní je kromě toho kvalita veřejné správy a kultura právního státu a to, jak se odráží ve způsobu, jakým orgány uplatňují právo a provádějí soudní rozhodnutí.

Prohloubení práce v oblasti právního státu vyžaduje úzkou a nepřetržitou spolupráci mezi orgány EU a členskými státy. Komisi povzbudila odezva, kterou zpráva o právním státu z roku 2020 vyvolala v Evropském parlamentu a Radě, jakož i ve vnitrostátních parlamentech, a se zájmem očekává další posílení interinstitucionální spolupráce v oblasti právního státu.

Zpráva je rovněž součástí širšího úsilí EU o prosazování a obranu jejích základních hodnot. Iniciativy v tomto směru zahrnují Akční plán pro evropskou demokracii<sup>6</sup> a obnovenou strategii pro provádění Listiny základních práv<sup>7</sup>, jakož i cílené strategie zaměřené na dosažení „Unie rovnosti“<sup>8</sup>. Dalším souvisejícím aspektem je sledování uplatňování práva EU a ochrany základních práv podle Listiny základních práv, mimo jiné prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti<sup>9</sup>.

Zpráva o právním státu z roku 2021 pokrývá stejnou oblast působnosti jako v loňském roce – systémy soudnictví, protikorupční rámec, pluralitu a svobodu sdělovacích prostředků a další institucionální otázky týkající se brzd a protivah – a zároveň proces zahájený zprávou z roku 2020 upevňuje a hodnocení Komise dále zpřesňuje. Dále také zkoumá dopad pandemie COVID-19 a problémy, které s sebou přinesla. Kapitoly věnované jednotlivým zemím, které tvoří nedílnou součást této zprávy, analyzují vývoj od vydání první zprávy a opatření přijatá v návaznosti na problémy a jevy, na něž upozornila zpráva z roku 2020.

## 2. PANDEMIE COVID-19 A PRÁVNÍ STÁT

Pandemie COVID-19 právní stát vystavuje mimořádným výzvám. Nutnost chránit veřejné zdraví si vyžádala mimořádná protipandemická opatření, která často nabourávala každodenní život, a omezovala tak základní práva. Naléhavá potřeba přijmout nouzová opatření může ohrozit demokratickou legitimitu, jakož i běžné fungování ústavních a právních systémů a veřejné správy.

Komise sledovala vývoj ve všech členských státech a analyzovala přijatá výjimečná opatření, přičemž jejich dopad na právní stát je popsán v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím. Klíčovou otázkou je, zda byla opatření související s onemocněním COVID-19 časově omezená, zda byla odůvodněně nezbytná a přiměřená, jaký byl rozsah průběžné kontroly ze strany vnitrostátních parlamentů a soudů a právní základ těchto opatření. Stejně tak zásadní byla schopnost zachovat systém brzd a protivah, který slouží k prosazování právního státu. To zahrnuje úlohu parlamentů, ústavních soudů a dalších vnitrostátních soudů, jakož i

<sup>5</sup> Například srovnávací přehled EU o soudnictví, Nástroj pro oživení a odolnost, strukturální fondy a Nástroj pro technickou podporu.

<sup>6</sup> COM(2020) 790 final.

<sup>7</sup> COM(2020) 711 final.

<sup>8</sup> Viz strategie pro rovnost žen a mužů na období 2020–2025, COM(2020) 152; akční plán EU proti rasismu na období 2020–2025, COM(2020) 565; strategický rámec EU pro rovnost, začlenění a účast Romů, COM(2020) 620; strategie pro rovnost LGBTIQ osob na období 2020–2025, COM(2020) 698; Strategie pro práva dítěte, COM(2021) 142; Strategie práv osob se zdravotním postižením na období 2021–2030, COM(2021) 101; Akční plán pro evropský pilíř sociálních práv, COM(2021) 102.

<sup>9</sup> Komise za účelem obrany těchto práv zahajuje řízení o nesplnění povinnosti. K nejaktuálnějším příkladům patří případy řízení proti Maďarsku a Polsku za porušování základních práv osob LGBTIQ. V případě Maďarska se jedná o nedávno přijatý zákon zakazující obsah související s LGBTIQ a rozhodnutí ukládající povinnost upozornit na obsah týkající se LGBTIQ u dětských knih. V případě Polska se protiprávní jednání týkají tzv. „zón bez ideologie LGBT“.

veřejných ochránců práv a vnitrostátních institucí pro lidská práva, které provádějí přezkum právního režimu a přijatých opatření. Roli hraje rovněž míra, v níž mohla být zachována úloha sdělovacích prostředků a občanské společnosti při výkonu veřejné kontroly, a to, jakým způsobem zmíněné orgány podnikly kroky ke zmírnění dopadu pandemie na tyto aktéry. Vzhledem k tomu, že opatření přijatá k řešení pandemie v zájmu rychlé reakce často zahrnovala zmírnění administrativních pravidel a kontrol, jsou rovněž relevantní opatření přijatá během pandemie za účelem předcházení korupci a střetům zájmů ve veřejných výdajích.

Z monitorování celkově vyplývá, že vnitrostátní systémy projevily značnou odolnost. Kromě okamžité reakce je však třeba se zamyslet nad tím, jak právní stát lépe připravit na dopad krizových situací, které potenciálně mohou přetrvávat po delší období. Některé členské státy již měly právní rámec zakotven v ústavě, v právních předpisech týkajících se veřejného zdraví nebo v jiných krizových právních předpisech. Tato prozíravost pomohla posílit legitimitu opatření souvisejících s onemocněním COVID-19, která tak mohla vycházet z již existujícího rámce. Jiné členské státy zavedly nový nouzový režim konkrétně pro tuto pandemii. V průběhu pandemie většina členských států změnila právní režim pro přijímání opatření souvisejících s pandemií, často dokonce několikrát. Tyto změny se často odehrávaly za napjatých politických okolností, za použití zkrácených řízení, kdy kontroly ústavnosti a projednávání parlamentem probíhaly pouze v omezené míře. V některých členských státech nebyl právní režim, na jehož základě byla základní práva omezena, jasně stanoven. Benátská komise ve své průběžné zprávě z roku 2020 poukázala na důležitost zavedení jasného právního režimu již v době před krizí, aby bylo od počátku zakotveno dodržování zásad právního státu, základních práv a ústavních požadavků<sup>10</sup>.

Naléhavé potřeby vyplývající z krize vyvíjejí tlak na zavedené ústavní systémy. V některých členských státech zůstala odpovědnost za legislativní kontrolu veškerých opatření souvisejících s pandemií v rukou parlamentu. V jiných státech byl v počátečním období tento dohled omezen a poté obnoven a posílen. Pokud jde o kontrolu výkonné moci, mnoho parlamentů s cílem umožnit demokratickou účast rovněž změnilo pravidla týkající se fyzické přítomnosti a hlasování. I další instituce klíčové pro systém brzd a protivah se dokázaly přizpůsobit, a to navzdory vážnému dopadu pandemie na jejich schopnost fungovat. Důležitou úlohu při zajišťování neustálého fungování soudního přezkumu hrály v mnoha členských státech obecné a ústavní soudy. Veřejní ochránci práv a instituce pro lidská práva vynaložili obzvláštní úsilí, aby mohli pokračovat ve své práci, a při přezkumu nouzových opatření čelili řadě výzev. Obtížnějším se ukázalo zachování schopnosti společnosti jako celku podílet se na formulaci opatření, kdy veřejné konzultace, institucionalizovaný sociální dialog a konzultace se zúčastněnými stranami byly obecně omezeny.

Regulační a správní činnost vlád byla též vystavena tlaku, byly však podniknuty kroky ke zmírnění jeho dopadu. Narušení běžného fungování například částečně pomohla vyřešit vysoká míra digitalizace. Podporu digitalizace veřejné správy a soudnictví a lepší tvorbu politik má v plánu pro oživení a odolnost zahrnuto mnoho členských států. Pro orgány veřejné správy byly za účelem urychlení rozhodování zavedeny jednodušší postupy v oblastech, jako je zadávání veřejných zakázek. Tím vznikla rizika pro právní stát a boj proti korupci, která byla ale v některých případech zmírněna zárukami zakotvenými v rámci nouzových režimů.

---

<sup>10</sup> Benátská komise, stanovisko č. 995/2020 – Průběžná zpráva o opatřeních přijatých v členských státech EU v důsledku krize COVID-19 a jejich dopadu na demokracii, právní stát a základní práva.

Součástí demokratické struktury chránící právní stát jsou rovněž sdělovací prostředky a občanská společnost. Práce obou těchto složek se výrazně dotkla omezení související s pandemií. Úloha sdělovacích prostředků při poskytování spolehlivých informací a objasňování kroků orgánů je v době krize důležitější než jindy. Zpravodajské sdělovací prostředky mají zásadní význam pro informování občanů a poskytování ověřených informací o pandemii, mnoho z nich se však zároveň potýká se závažnými hospodářskými problémy. Několik členských států proto zakročilo, zejména prostřednictvím programů na podporu sdělovacích prostředků a novinářů. Při rozdělování této podpory jsou klíčovými principy transparentnost a spravedlnost. Práci novinářů bránila také omezení přístupu k veřejným informacím a obecná celospolečenská opatření. Otázky transparentnosti a přístupu veřejnosti k informacím obecně vyvolávaly obavy a příslušná omezení v rámci protipandemických opatření byla v několika případech soudně napadena ze strany občanské společnosti a občanů.

Celkově máme mnoho případů pozitivního vývoje a příkladů, z nichž můžeme čerpat, abychom zlepšili právní a politickou reakci v dobách krize, a posílili tak právní stát a odolnost demokracie. Díky těmto zkušenostem se zvýšilo povědomí o významu právního státu a o tom, jak státní orgány v dobách krize jednájí. To by mohlo být užitečným tématem diskusí jak na unijní úrovni v Evropském parlamentu a Radě, tak i na vnitrostátní úrovni. Tato diskuse může rovněž vycházet z analýzy připravované v mezinárodních organizacích, jako je Rada Evropy<sup>11</sup>.

### 3. KLÍČOVÉ ASPEKTY STAVU PRÁVNÍHO STÁTU V ČLENSKÝCH STÁTECH

S ohledem na čtyři pilíře zprávy o právním státu zdůrazňují následující čtyři oddíly řadu významných společných témat a trendů, konkrétních výzev a také pozitivní vývoj. Na základě hodnocení všech 27 členských států, které se nachází v kapitolách k jednotlivým zemím, jsou představeny příklady vývoje v konkrétních členských státech, které tyto trendy odrážejí.

#### *Pokyny pro čtenáře – metodika*

Hodnocení uvedené v tomto oddíle je třeba číst v úzké souvislosti s 27 kapitolami věnovanými jednotlivým zemím, v nichž jsou představena konkrétní vnitrostátní hodnocení. Z kapitol k jednotlivým zemím jsou pro ilustraci obecných zjištění čerpány příklady, úplný kontext je však představen v právě těchto kapitolách, které poskytují podrobnou analýzu vývoje a diskusí probíhajících na vnitrostátní a evropské úrovni<sup>12</sup>.

Hodnocení uvedené v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím bylo vypracováno v rozsahu a v souladu s metodikou projednanou s členskými státy<sup>13</sup>. Kapitoly týkající se jednotlivých zemí vycházejí z kvalitativního hodnocení, které samostatně provádí Komise a které se zaměřuje na shrnutí významných událostí od září 2020. Hodnocení předkládá jak problematické otázky, tak pozitivní aspekty, včetně osvědčených postupů zjištěných ve členských státech. Pokud jde o vývoj situace od vydání předchozí zprávy, hodnocení zkoumá, do jaké míry byly vyřešeny problémy zjištěné v roce 2020, zda přetrvávají nebo zda se situace dále zhoršila.

Komise využívá jednotný a rovnocenný přístup uplatňováním stejné metodiky a zkoumáním

<sup>11</sup> Benátská komise sleduje vývoj ve všech členských státech a v roce 2022 vydá zprávu.

<sup>12</sup> Za tímto účelem jsou uvedeny hypertextové odkazy na kapitoly věnované jednotlivým zemím.

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

stejně škály témat ve všech členských státech, přičemž postupovala přiměřeně situaci. V každé kapitole věnované jednotlivým zemím se analýza zaměřuje zejména na témata, u nichž došlo k významnému vývoji nebo u nichž byly v předchozí zprávě zjištěny závažné problémy, které přetrvaly i do období zkoumaného novou zprávou. Cílem terminologie používané k hodnocení je, aby byla srovnatelná a jednotná napříč kapitolami k jednotlivým zemím a aby zachycovala úroveň závažnosti s přihlédnutím k celkovému kontextu jednotlivých zemí. Cílem kapitol věnovaných jednotlivým zemím není poskytnout vyčerpávající popis všech problémů v oblasti právního státu v každém členském státu, ale poukázat na podstatný vývoj. Hodnocení odkazuje na požadavky práva EU, včetně požadavků vyplývajících z judikatury Soudního dvora Evropské Unie. Doporučení a stanoviska Rady Evropy navíc poskytují užitečný referenční rámec pro příslušné normy a osvědčené postupy.

Zpráva je výsledkem úzké spolupráce s členskými státy a opírá se o různé vnitrostátní a další zdroje. Procesu se zúčastnily všechny členské státy, které poskytly písemné příspěvky<sup>14</sup> a zapojily se do specializovaných návštěv jednotlivých zemí, které se konaly v období od března do května<sup>15</sup>. Cílená konzultace se zúčastněnými stranami rovněž poskytla cenné horizontální příspěvky a příspěvky pro jednotlivé země.<sup>16</sup> Rada Evropy rovněž poskytla přehled svých nedávných stanovisek a zpráv týkajících se členských států EU<sup>17</sup>. Před přijetím této zprávy dostaly členské státy příležitost aktualizovat kapitoly o své zemi po faktické stránce.

### **3.1 Systémy soudnictví**

Nezávislost, kvalita a efektivnost představují základní parametry účinného systému soudnictví bez ohledu na model vnitrostátního právního systému a tradice, v nichž je zakotven. Nezávislost vnitrostátních soudů je nezbytnou podmínkou pro zajištění účinné soudní ochrany, k níž jsou členské státy povinny na základě Smluv. Jak znovu potvrdil Soudní dvůr Evropské unie, existence účinného soudního přezkumu k zajištění souladu s právem EU je pro právní stát zásadní<sup>18</sup>. Účinné systémy soudnictví jsou rovněž zásadní pro vzájemnou důvěru, která je základem společného prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Témata, která vyplynula z analýzy ve 27 kapitolách věnovaných jednotlivým zemím, představují klíčové parametry nezávislosti soudnictví: reformy rad pro justici a postupů jmenování soudců a nezávislost státního zastupitelství. V mnoha členských státech byla zvláštní pozornost věnována také integritě a odpovědnosti soudců a státních zástupců, jakož i pokroku v oblasti digitalizace. Právnícké profese hrají zásadní úlohu při zajišťování ochrany základních práv a posilování právního státu. Účinný systém soudnictví vyžaduje, aby právníci mohli svobodně vykonávat svou činnost spočívající v poskytování poradenství klientům a jejich zastupování, a advokátní komory hrají důležitou úlohu při zajišťování nezávislosti a profesní integrity právníků.

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

<sup>15</sup> Podrobnější informace o návštěvách jednotlivých zemí jsou uvedeny v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím. Během těchto návštěv v jednotlivých zemích Komise jednala o vývoji v oblasti právního státu s vnitrostátními orgány členských států, včetně justičních a nezávislých orgánů, donucovacích orgánů, jakož i se zúčastněnými stranami, jako jsou sdružení novinářů a občanská společnost.

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

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

<sup>18</sup> Odkazy na příslušnou judikaturu viz zpráva o právním státu 2020 COM(2020) 580.

Téměř všechny členské státy i nadále provádějí reformy soudnictví, což poukazuje na velký politický význam tohoto tématu. Z kapitol věnovaných jednotlivým zemím vyplývá, že se cíle, oblast působnosti, forma a stav provádění těchto reforem liší. Organizace systémů soudnictví spadá do pravomoci členských států a vnitrostátní soudy jednají při uplatňování práva EU jako soudy EU. Při reformě svých systémů soudnictví musí členské státy dodržovat požadavky stanovené právem EU a judikaturou Soudního dvora Evropské unie a při tom zaručit účinnost práv stanovených v Listině základních práv EU. Od první zprávy o právním státu Soudní dvůr Evropské unie v několika rozsudcích znovu potvrdil klíčový význam účinné soudní ochrany pro prosazování právního státu a hodnot, na nichž je EU založena<sup>19</sup>.

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

Podle srovnávacího přehledu EU o soudnictví průzkumy Eurobarometr provedené v roce 2021 u široké veřejnosti i podniků<sup>20</sup> ukazují, že ve srovnání s rokem 2020 se tytéž členské státy i nadále soustřeďují kolem horní a dolní hranice rozsahu vnímané nezávislosti soudnictví. Míra vnímané nezávislosti soudnictví zůstává u široké veřejnosti velmi vysoká (více než 75 %) v Rakousku, Finsku, Německu, Nizozemsku a Lucembursku, zatímco v Chorvatsku, Polsku a na Slovensku zůstává míra vnímané nezávislosti soudnictví velmi nízká (méně než 30 %).

#### *Rady pro justici a postupy pro jmenování soudců jako klíčové záruky nezávislosti soudnictví*

Ve zprávě o právním státu z roku 2020 se uvádí, že řada členských států podniká kroky k posílení nezávislosti soudnictví a snížení vlivu zákonodárné a výkonné moci na soudnictví. Úloha rad pro justici je při ochraně nezávislosti soudnictví vnímána jako stále důležitější<sup>21</sup>. V současné době již fungují nové rady pro justici založené v [Irsku](#) a [Finsku](#). V [Lucembursku](#) práce na návrhu na zřízení nezávislé rady pro justici postupují a návrh je dále projednáván v rámci konzultací zaměřených mimo jiné na to, jak sladit složení této rady s doporučeními Rady Evropy. Ve [Švédsku](#) ve své práci i nadále pokračuje vyšetřovací komise za účelem „posílení ochrany demokracie a nezávislosti soudnictví“, která v roce 2023 zamýšlí navrhnout legislativní a ústavní reformy.

V jiných členských státech reformy na posílení stávajících rad pro justici aktuálně probíhají nebo již byly dokončeny. Například na [Slovensku](#) reformy přinesly změnu metody jmenování a odvolávání členů Soudní rady a rozšířily její pravomoci. V [Itálii](#) probíhají v parlamentu diskuse o reformách způsobu, jakým jsou voleni soudci do Nejvyšší soudní rady, jejichž cílem je posílit nezávislost tohoto orgánu. Na [Kypru](#) se pracuje na reformách zaměřených na zvýšení reprezentativnosti členů Soudní rady. V [Nizozemsku](#) pokračují jednání o revizi postupu jmenování členů zdejší rady s cílem posílit její nezávislost na výkonné moc. Ve [Francii](#) plánovaná reforma na posílení nezávislosti rady pro justici nepokročila směrem k přijetí. V [Bulharsku](#) parlament reformu zdejší rady, která byla součástí komplexnější ústavní reformy, neschválil. Rada Evropy stanovila normy týkající se složení a pravomocí rad pro justici, které mohou být při provádění reforem důležitým vodítkem.

Metoda jmenování soudců může mít zásadní dopad na nezávislost soudnictví a její vnímání veřejností. Soudní dvůr Evropské unie objasnil, že za účelem zajištění nezávislosti soudnictví musí podle práva EU hmotněprávní podmínky a procesní pravidla upravující jmenování

<sup>19</sup> Odkaz na klíčové rozsudky od poslední zprávy lze nalézt v oddíle 4.

<sup>20</sup> Obrázky 48 a 50, srovnávací přehled EU o soudnictví z roku 2021.

<sup>21</sup> Soudní dvůr Evropské unie uznal, že rada pro justici může představovat záruku nezávislosti soudnictví za předpokladu, že je tento orgán dostatečně nezávislý na výkonné a zákonodárné moci a na orgánu, jemuž předkládá své stanovisko. Viz např. věc C-824/18, A.B. a další, body 123–125, a citovaná judikatura.



soudců zabránit vzniku důvodných pochybností, pokud jde o neovlivnitelnost dotčených soudců ve vztahu k vnějším skutečnostem a jejich neutralitu jakožto soudců<sup>22</sup>. Od poslední zprávy v několika členských státech pokračovaly reformy na posílení postupů jmenování soudců. Například [Česko](#) přijalo nový transparentní a jednotný systém jmenování nových soudců a předsedů soudů. V [Lotyšsku](#) jsou nyní zaváděny a uplatňovány nové postupy jmenování vypracované v loňském roce. Na [Maltě](#) jsou nyní zavedeny a uplatňovány komplexní reformy z roku 2020, které přispěly k posílení nezávislosti soudnictví.

Reformy postupů jmenování, zejména u vysokých pozic v systému soudnictví, vyvolaly důležité diskuse na vnitrostátní úrovni. Například v [Irsku](#) návrh zákona o reformě systému jmenování a povyšování soudců zmírňuje dřívější obavy, reforma by však i nadále ponechávala vládě široký prostor jednat dle vlastního uvážení. V [Německu](#) v návaznosti na kritické ohlasy probíhají diskuse o kritériích výběru předsedajících soudců u spolkových soudů. Na [Kypru](#) parlament nadále projednává návrhy právních předpisů o postupech jmenování soudců a předsedů nově navrženého Ústavního soudu a Nejvyššího soudu. V [Rakousku](#) stále vzbuzuje určité obavy omezené zapojení soudnictví do jmenování předsedů a místopředsedů správních soudů.

#### *Posílení autonomie a nezávislosti státních zastupitelství*

V EU neexistuje jednotný model pro uspořádání instituce státního zastupitelství, institucionální záruky však přesto mohou pomoci zajistit, aby stíhání bylo dostatečně nezávislé a nepodléhalo nepřiměřenému politickému tlaku. Nezávislost státního zastupitelství má významné důsledky pro schopnost bojovat proti trestné činnosti a korupci. Na [Kypru](#) probíhá restrukturalizace státního zastupitelství vytvořením samostatných nezávislých ředitelství v rámci tohoto úřadu, která mají zefektivnit oddělení dvou hlavních funkcí nejvyššího státního zástupce. V [Rakousku](#) se připravuje reforma na vytvoření nezávislého spolkového státního zastupitelství. V [Lucemburku](#) byly předloženy návrhy na omezení možnosti výkonné moci vydávat pokyny v konkrétních věcech.

V [Portugalsku](#) je režim hierarchických pokynů pro státní zástupce předmětem soudního přezkumu v návaznosti na obavy vznesené státními zástupci ohledně zásahu do jejich vnitřní autonomie. Ve [Španělsku](#) přetrvávají otázky ohledně systému jmenování nejvyššího státního zástupce. K žádné změně nedošlo ani v [Polsku](#), kde i nadále vzbuzuje obavy dvojí úloha ministra spravedlnosti, který je zároveň nejvyšším státním zástupcem. V [Maďarsku](#) je sice nezávislost státního zastupitelství zakotvena v zákoně, nedošlo k žádné změně, pokud jde o některé aspekty státního zastupitelství s nedostatečnými zárukami proti politickému vlivu.

#### *Zajištění odpovědnosti v soudnictví a ochrana nezávislosti soudnictví v disciplinárních řízeních*

Řada členských států posílila rámec integrity pro soudce a státní zástupce. V [Belgii](#) byl rámec integrity posílen uplatňováním obecných etických zásad na všechny kategorie justičních profesí, jakož i etickými školeními pro soudce i přísedící. V [Rakousku](#) je zaváděn komplexní systém řízení dodržování předpisů pro soudy a státní zastupitelství a v [Lotyšsku](#) byl přijat nový etický kodex pro soudce. V [Litvě](#) a [Itálii](#) probíhají iniciativy na posílení pravidel integrity a opatření týkající se majetkových přiznání. Tyto iniciativy mohou přispět ke zvýšení důvěry veřejnosti v soudnictví. V [Portugalsku](#), [Chorvatsku](#), na [Slovensku](#) a v [Itálii](#) podnikly soudní orgány včetně rad pro justici významné kroky v reakci na obvinění z porušení soudcovské etiky, disciplinárního pochybení nebo korupce v soudnictví.

---

<sup>22</sup> Viz např. věc C-824/18, A.B. a další, body 117, 119 a 123, a citovaná judikatura.

V řadě členských států probíhají reformy k posílení záruk nezávislosti soudnictví v disciplinárních řízeních. Ve [Francii](#) byly zahájeny úvahy o možných reformách odpovědnosti a ochrany soudců z povolání a státních zástupců a zároveň se projednává širší reforma disciplinárního režimu s cílem zvýšit nezávislost soudnictví. V [Irsku](#) probíhá práce na zavedení disciplinárního režimu pro soudce, ačkoli úloha parlamentu při odvolávání soudců zůstává beze změny. Ve [Slovinsku](#) zahájili představitelé soudnictví diskuzi o zlepšení rámce pro disciplinární řízení. V [Česku](#) se momentálně v parlamentu projednává návrh zákona, který zavádí možnost přezkumu v disciplinárním řízení. Na [Maltě](#) poskytuje další záruky reforma z roku 2020 upravující postup pro odvolávání soudců včetně smírčích soudců.

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

Obavy o nezávislost soudnictví se různí, pokud jde o jejich intenzitu a rozsah. V několika členských státech existují vážné strukturální obavy, které se ještě prohloubily, zatímco v jiných členských státech je třeba věnovat pozornost problémům méně závažné povahy.

V několika členských státech směřují reformy k oslabení záruk nezávislosti soudnictví. Tyto změny vyvolaly vážné obavy, které se v některých případech ještě prohloubily, neboť posílily vliv výkonné a zákonodárné moci na fungování systému soudnictví. Zvláštní obavy vyvolávají reformy disciplinárních řízení a odpovědnosti soudců. V reakci na tento vývoj si soudci vnitrostátních soudů vyžádali rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předběžných otázkách. V [Polsku](#) jsou reformy včetně nového vývoje i nadále zdrojem vážných obav, které uvádí již zpráva z roku 2020. Zejména nelze zaručit nezávislost Kárné komory Nejvyššího soudu, ta však i nadále přijímá rozhodnutí s přímým dopadem na soudce a způsob, jakým vykonávají svou funkci, což má pro soudce odrazující účinek<sup>23</sup>. Kromě toho nebyly dosud vyřešeny obavy ohledně nezávislosti a legitimacy Ústavního soudu, jak potvrdil Evropský soud pro lidská práva s tím, že složení soudců Ústavního soudu nesplňuje požadavek „soudu zřízeného zákonem“<sup>24</sup>. V [Maďarsku](#) změny i nadále směřují k oslabení dříve existujících záruk. Změn doznal systém soudnictví, například pokud jde o jmenování nového předsedy Nejvyššího soudu (Kúria). Tato skutečnost zvyšuje stávající obavy o nezávislost soudnictví, které byly vyjádřeny rovněž v souvislosti s postupem podle čl. 7 odst. 1 SEU, který zahájil Evropský parlament.

Na druhé straně kroky podnikané v [Rumunsku](#) směřují k řešení změn přijatých v letech 2017–2019, jež měly negativní dopad na nezávislost soudnictví a boj proti korupci. Některé z těchto reforem<sup>25</sup> byly zkoumány v rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předběžné otázce, jež stanovilo kritéria, která je třeba dodržet pro zajištění souladu s právem EU<sup>26</sup>. Za účelem řešení těchto problémů probíhají legislativní změny.

V dalších členských státech přetrvávají problémy týkající se nezávislosti soudnictví. V [Bulharsku](#) i nadále vyvolává obavy složení a fungování Nejvyšší soudní rady a inspektorátu Nejvyšší soudní rady. Nový zákon, jehož cílem bylo řešit dlouhodobou otázku odpovědnosti včetně nedostatečné účinné trestní odpovědnosti nejvyššího státního zástupce, byl prohlášen

<sup>23</sup> Dne 15. července 2021 vydal Soudní dvůr konečné rozhodnutí, v němž konstatoval, že kárný režim pro soudce v Polsku není slučitelný s právem EU (rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 2021, Komise v. Polsko, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596).

<sup>24</sup> Rozsudek ze dne 7. května 2021 *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Polsko* (stížnost č. 4907/18).

<sup>25</sup> Zvláštní oddělení státního zastupitelství pro vyšetřování trestných činů spáchaných soudci a státními zástupci a režim občanskoprávní odpovědnosti zavedený v roce 2018, jakož i dočasné jmenování vedení Soudní inspekce.

<sup>26</sup> Rozsudek ze dne 18. května 2021, *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ v. Inspekția Judiciară a další, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393.*

za protiústavní. Tato otázka proto zůstává nevyřešena, což má dopad na vliv funkce nejvyššího státního zástupce na systém soudnictví. Na [Slovensku](#) byly učiněny důležité kroky k posílení integrity a nezávislosti soudnictví, přičemž se jednalo jak o legislativní kroky, tak o kroky směřující k řešení korupce v rámci soudnictví. Přetrvávají však významné problémy, mimo jiné pokud jde o možné dopady některých reforem na nezávislost soudnictví, např. reformy odvolávání členů Soudní rady a nový režim trestní odpovědnosti soudců.

V některých členských státech pokračují politické útoky proti soudnictví a opakované pokusy škodit pověsti soudců. V některých případech se tyto útoky zaměřují na soudce a státní zástupce, kteří veřejně zaujali určitý postoj nebo soudně napadli reformy soudnictví, u nichž se domnívali, že by měly negativní dopad na nezávislost soudnictví. To může mít odrazující účinek pro soudce a státní zástupce a negativní dopad na důvěru veřejnosti v soudnictví.

Napětí týkající se nezávislosti soudnictví je rovněž zřejmé v patových situacích, průtazích a veřejných diskusích v souvislosti s obsazováním vysokých postů v soudnictví. V [Chorvatsku](#) vedl probíhající proces jmenování nového předsedy Nejvyššího soudu ke sporům, kdy se soudci opakovaně stali terčem znevažujících výroků. Ve [Slovinsku](#) se jmenování státních zástupců bezdůvodně zpozdilo a obavy vzbuzuje neschopnost včas navrhnout evropské pověřené žalobce. Ve [Španělsku](#) Rada pro justici vykonává svou funkci prozatímně od prosince 2018, což prodlužuje obavy, že by mohla být vnímána jako zranitelná vůči politizaci. V [Litvě](#) se od září 2019 čeká na jmenování nového předsedy Nejvyššího soudu, přičemž prozatímně zůstává ve funkci úřadující předseda.

#### *Investice do soudnictví a digitalizace*

Pandemie COVID-19 ovlivnila fungování vnitrostátních systémů soudnictví a činnost soudů. Zejména v první fázi pandemie došlo v řadě členských států k přerušení nebo průtahům při projednávání věcí a v soudních řízeních, což vedlo k významnému nárůstu počtu nerozhodnutých věcí u soudů. Navzdory krokům, které členské státy a soudní orgány podnikly s cílem pomoci systémům soudnictví přizpůsobit se, tato situace poukázala na zranitelnost systémů vůči narušením běžného fungování mimořádnou situací. Výzvu pro mnohé členské státy během pandemie představovalo vyšetřování trestných činů a trestní řízení, zejména s ohledem na zajištění toho, aby byla plně respektována práva podezřelých a obžalovaných osob a práva obětí a aby byli vyslechnuti všichni svědci, aniž by docházelo k nepřiměřeným průtahům. Další výzvou pro práci státních zástupců a policie byla opatření omezující svobodu pohybu a přístup do prostor.

Obecně platí, že v těch členských státech, kde již byla dosažena vysoká úroveň digitalizace a zavedeny odpovídající procesní pravidla a záruky, fungovaly systémy soudnictví účinněji a riziko kumulace nerozhodnutých věcí bylo zmíněno. Například v [Estonsku](#) byl pro zajištění odolnosti systému soudnictví rozhodujícím faktorem jeho pokročilý stupeň digitalizace – např. vytvoření zvláštní virtuální soudní síně. V [Maďarsku](#) umožnila vysoká míra digitalizace soudních řízení v občanských/obchodních, správních a trestních věcech, aby se systém soudnictví přizpůbil nové situaci. Ve [Finsku](#) věnovala Vnitrostátní soudní správa zvláštní pozornost poskytování pokynů a technické asistence pro možnosti, jako je účast na soudním líčení na dálku.

Pandemie opět poukázala na naléhavou potřebu digitalizace systémů soudnictví<sup>27</sup> a přinesla velký zájem o získávání nových poznatků z osvědčených postupů. V mnoha členských

---

<sup>27</sup> Komise ve svém sdělení o digitalizaci soudnictví v EU navrhla sadu nástrojů pro digitalizaci soudnictví s cílem posunout odvětví soudnictví v této oblasti kupředu, a to v na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU. COM(2020) 710 a příložený SWD(2020) 540, 2. prosince 2020.

státech probíhají iniciativy k zajištění elektronické komunikace mezi soudy a jejich uživateli. V [Belgii](#) zahrnuje program federální vlády ambiciózní iniciativy na zlepšení úrovně digitalizace systému soudnictví do roku 2025. Ve [Francii](#) pokračují komplexní projekty digitalizace všech oblastí soudnictví, včetně vytvoření digitálního trestního úřadu – jednotného přístupového místa pro trestní řízení – a možnosti podávat žaloby on-line (v některých typech soudních sporů) a žádat o právní pomoc. V [Dánsku](#) nová databáze zlepší on-line přístup k rozsudkům. Mezi projekty probíhající ve [Španělsku](#) patří vývoj nástroje IT pro automatický převod nahrávek soudních líčení a jednání na text. V [Nizozemsku](#) složky soudnictví a státního zastupitelství společně vyvíjí digitální plán trestního soudnictví. Posílení odolnosti systémů soudnictví prostřednictvím strukturálních reforem a digitalizace je jednou z priorit. Nástroje pro oživení a odolnost a řada členských států tuto skutečnost zahrnula do svých vnitrostátních plánů pro oživení a odolnost.

Efektivní systémy soudnictví jsou závislé na dostatečných lidských a finančních zdrojích. Systémy soudnictví na [Maltě](#), v [Belgii](#), [Itálii](#), [Řecku](#), [Portugalsku](#) a na [Kypru](#) se stále potýkají se značnými problémy z hlediska efektivity. Investice do lidských zdrojů, financování a digitalizace systému soudnictví, jakož i řešení strukturálních překážek jsou nezbytným předpokladem výrazného zlepšení efektivity systémů soudnictví a soudní ochrany.

### **3.2 Protikorupční rámec**

Boj proti korupci má zásadní význam pro zachování právního státu a důvěry občanů ve veřejné instituce. Tento oddíl se zaměřuje na různé fáze vnitrostátních opatření, které jsou zásadní pro boj proti korupci, protikorupční strategie, schopnost systému trestního soudnictví bojovat proti korupci a opatření zavedená členskými státy za účelem předcházení korupci.

#### *Vnímání korupce v celé EU*

Podle Indexu vnímání korupce z roku 2020<sup>28</sup> se členské státy EU i nadále řadí k zemím s nejlepšími výsledky na světě. Deset členských států se nachází v první dvacítky zemí, které jsou vnímány jako nejméně zkorumpované na světě<sup>29</sup>. Šest členských států (Dánsko, Finsko, Švédsko, Nizozemsko, Německo a Lucembursko) v indexu dosáhlo výsledku přes 80/100 a dalších pět (Rakousko, Belgie, Estonsko, Irsko a Francie) získalo hodnocení přes 69/100<sup>30</sup>. Některé členské státy sice zůstávají pod průměrem EU (63/100), ale v posledních pěti letech své výsledky zlepšily (Španělsko, Itálie a Řecko). Některé jiné zaznamenaly významné zhoršení vnímané míry korupce (Polsko, Malta a Maďarsko)<sup>31</sup>.

#### *Vnitrostátní protikorupční strategie musí být účinná*

<sup>28</sup> Index vnímání korupce 2020, Transparency International: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-western-europe-eu>. Tento index zachycuje míru korupce vnímanou v dané zemi odborníky a podniky. Zohledňuje celou řadu korupčních praktik, včetně úplatkářství, zneužívání veřejných prostředků a zneužívání veřejných funkcí k soukromému prospěchu, odpovídající předpisy v oblasti předcházení korupci a jejich prosazování, mimo jiné v oblasti zveřejňování finančních informací a střetu zájmů, jakož i účinné trestní stíhání korupce za účasti veřejného činitele. Údaje z průzkumu Eurobarometr o vnímání korupce a zkušenostech občanů a podniků, které byly zveřejněny loni, jsou aktualizovány jednou za dva roky. Nejnovější soubory údajů představují zvláštní průzkum Eurobarometr 502 (2020) a bleskový průzkum Eurobarometr 482 (2019).

<sup>29</sup> Jde o tyto členské státy, které jsou seřazeny podle výsledků: Dánsko, Finsko, Švédsko, Nizozemsko, Německo, Lucembursko, Rakousko, Belgie, Estonsko a Irsko.

<sup>30</sup> V kapitolách věnovaných jednotlivým zemím je míra vnímané korupce rozdělena do těchto kategorií: nízká (vnímání korupce ve veřejném sektoru odborníky a vedoucími představiteli podniků odpovídá skóre vyššímu než 79), relativně nízká (skóre mezi 79 a 60), relativně vysoká (skóre mezi 59 a 50), vysoká (skóre méně než 50).

<sup>31</sup> Změna je „významná“, pokud se výsledek za posledních pět let změnil o více než pět bodů.



Strategický protikorupční rámec umožňuje přetavení politického závazku do konkrétních opatření a pomáhá soudržným, komplexním a koordinovaným způsobem řešit legislativní nebo institucionální nedostatky. Při provádění těchto strategií a dosahování hmatatelných výsledků jsou důležité jasné a měřitelné cíle, odpovídající rozpočtové zdroje, pravidelná hodnocení a jasné vymezená odpovědnost specializovaných institucí, jakož i silné zapojení příslušných zúčastněných stran.

[Finsko](#) a [Švédsko](#) mají od září 2020 poprvé zavedeny vnitrostátní protikorupční strategie nebo akční plány a vládní návrh takové strategie čeká na schválení parlamentem v [Portugalsku](#). [Bulharsko](#), [Česko](#), [Estonsko](#), [Litva](#) a [Malta](#) provedly revizi stávajících strategií a doprovodných akčních plánů, zatímco v [Chorvatsku](#), [Německu](#), [Řecku](#) a [Lotyšsku](#) proces revize aktuálně probíhá. [Rumunsko](#) provedlo interní hodnocení a externí audit a připravuje novou vnitrostátní protikorupční strategii na období 2021–2025.

V [Maďarsku](#) je protikorupční program omezen na podporu integrity ve veřejné službě, přičemž se opomíjí další rizikové oblasti. V jiných členských státech jsou strategie sice zavedeny, ale při jejich provádění dochází ke zpožděním. Je tomu tak například v [Česku](#), kde v oblasti předcházení korupci stále neproběhlo několik klíčových reformních iniciativ.

#### *Reformy k posílení schopnosti bojovat proti korupci*

Většina členských států má rozsáhlé právní předpisy, které poskytují systému trestního soudnictví nástroje pro boj proti korupci ve všech jejích podobách. V několika členských státech pokračovalo úsilí o odstranění nedostatků a uvedení stávajících rámců do souladu s mezinárodními protikorupčními normami<sup>32</sup> a právem EU<sup>33</sup>. [Slovensko](#) například doplnilo svůj trestněprávní rámec tím, že v platnost vstoupil nový zákon o zajištění majetku, který rovněž definuje nové trestné činy, jako je trestný čin spočívající v přijímání nebo nabízení nenáležitých nebo nepatřičných výhod. [Itálie](#) zavedla přísnější postihy za podvody a rozšířila osobní působnost mezinárodní korupce. [Maďarsko](#) zavedlo právní předpisy pro řešení podplácení zahraničních veřejných činitelů a kriminalizaci neformálních plateb v oblasti zdravotní péče. V jiných členských státech se projednávají reformy v oblasti hmotného nebo procesního trestního práva. [Švédsko](#) například v současné době přezkoumává svůj institut promlčení u všech trestných činů, včetně trestných činů korupce, což by mohlo odstranit překážky bránící účinnému rozhodování ve složitých korupčních věcech.

Některé členské státy zavedly opatření k posílení schopnosti orgánů bojovat proti korupci a ke snížení překážek bránících účinnému vyšetřování a stíhání. [Litva](#) posílila svou zvláštní policejní jednotku pověřenou vyšetřováním případů korupce a analytickými úkoly, které slouží orgánům pro podporu politik. Na [Kypru](#) byl za účelem stíhání hospodářských trestných činů včetně korupce výrazně posílen úřad nejvyššího státního zástupce. [Dánsko](#) připravuje zřízení nové vnitrostátní vyšetřovací jednotky pro účinnější řešení závažné trestné činnosti včetně složitých případů korupce. Ve [Slovensku](#) legislativní změny zlepšily nezávislost, organizaci a fungování Komise pro prevenci korupce.

V některých členských státech došlo ke strukturálním a organizačním změnám nebo se o nich uvažuje. Na [Maltě](#) převzal nejvyšší státní zástupce do své kompetence trestní stíhání

<sup>32</sup> Zejména Trestněprávní úmluva o korupci a Občanskoprávní úmluva o korupci vydané Radou Evropy, Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích vydaná OECD, a Úmluva Organizace spojených národů proti korupci.

<sup>33</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. Revidovaná pravidla proti praní peněz, zejména zřízení rejstříků skutečných majitelů společností, a další kroky na podporu výměny finančních informací a urychlení finančního vyšetřování mají také významný dopad na usnadnění boje proti korupci.

konkrétních závažných trestných činů, včetně korupce na vysoké úrovni, a byla zřízena pracovní skupina pro složité hospodářské trestné činy. [Rakousko](#) reviduje svůj systém oznamovacích povinností, který je považován za zdroj zbytečné zátěže a průtahů, což má negativní dopad na protikorupční vyšetřování.

#### *Problémy spojené s vyšetřováním a stíháním trestných činů a uplatňováním sankcí za korupci*

V různých členských státech se i nadále objevují závažné nebo velmi složité případy korupce, které se někdy týkají vysoce postavených úředníků. [Slovensko](#) výrazně zvýšilo své úsilí o potlačení korupce, v důsledku čehož se vyšetřuje a soudně řeší řada případů korupce na vysoké úrovni. V [Estonsku](#) vedl případ, který je v současné době předmětem šetření, k rezignaci předchozí vlády v lednu 2021. Vyšetřování a audity využívání finančních prostředků EU na vnitrostátní a evropské úrovni v [Česku](#) nedávno přinesly důkazy o střetu zájmů na nejvyšší úrovni výkonné moci a případu se ujal Úřad evropského veřejného žalobce. V [Rakousku](#) se po nedávných politických skandálech zintenzivnilo vyšetřování politické korupce na vysoké úrovni. V [Rumunsku](#) se zlepšila účinnost vyšetřování a postihování korupce na vysoké úrovni, ačkoli pro účinný boj proti korupci jsou i nadále nezbytné změny trestního zákoníku a trestního řádu, jakož i právních předpisů v oblasti soudnictví.

V mnoha členských státech způsobily zdroje přidělené na vyšetřování korupce a orgány činné v trestním řízení zvláštní obtíže při najímání nebo udržení vysoce specializovaného personálu. V [Lotyšsku](#) byly hlášeny problémy v oblasti lidských zdrojů, což mělo dopad na efektivnost provozu některých státních zastupitelství. Pro [Chorvatsko](#) a [Lucembursko](#) je obtížné sehnat kvalifikované uchazeče. Ve [Španělsku](#) orgány činné v trestním řízení konstatují, že na rychlost vyšetřování a stíhání případů korupce má vliv nedostatek odpovídajících zdrojů. To se týká i případů korupce na vysoké úrovni, z nichž mnohé ve vyšetřovací fázi probíhají již několik let. Na [Slovensku](#) a v [Polsku](#) bylo hlášeno několik případů, kde právní omezení přístupu k finančním údajům vytvořila překážky při vyšetřování.

V některých členských státech obavy ohledně účinnosti vyšetřování, stíhání a rozhodování v případech korupce na vysoké úrovni přetrvávají<sup>34</sup>. V [Itálii](#) jsou zvažována opatření k urychlení obžaloby a soudních líčení. V [Chorvatsku](#) stíhání a vyšetřování případů korupce na vysoké úrovni pokračuje, odsouzení však kvůli vleklým řízením často přichází s prodlevou. Na [Maltě](#) orgány činné v trestním řízení zlepšily svou schopnost řešit případy korupce, přičemž počet zahájených vyšetřování vzrostl; jsou však i nadále zdlouhavá a v případech na vysoké úrovni dosud nedošlo k žádnému odsouzení. V [Bulharsku](#) je navzdory zvýšené vyšetřovací činnosti a posíleným zdrojům pokrok v případech korupce na vysoké úrovni stále pomalý a i nadále chybí přesvědčivé výsledky, pokud jde o pravomocná odsouzení<sup>35</sup>. Zatímco v [Maďarsku](#) je počet obžalob v korupčních věcech vysoký a od roku 2020 bylo zahájeno vyšetřování několika nových případů na vysoké úrovni týkající se politiků, vyšetřování obvinění týkajících se vysoce postavených úředníků a jejich bezprostředního okolí však zatím přináší jen omezené výsledky.

#### *Posílení rámce pro předcházení korupci a integritu*

<sup>34</sup> Jak uvádí zpráva o právním státu z roku 2020, kvůli nedostatku jednotných, aktuálních a konsolidovaných statistických údajů ze všech členských států je obtížné sledovat srovnatelný úspěch vyšetřování a stíhání trestných činů korupce.

<sup>35</sup> V červnu 2021 vyhlásily Spojené státy sankce namířené proti některým bulharským občanům (včetně bývalého poslance parlamentu) za korupční jednání v souladu s americkým globálním Magnitského zákonem (Global Magnitsky Act).

Zpráva o právním státu z roku 2020 ukázala, že řada členských států přijala opatření k posílení rámců pro předcházení korupci a integritu a mnohé z těchto snah dále pokračují.

– *Předcházení střetům zájmů a podpora integrity ve veřejných institucích*

V některých členských státech byl rámec pro integritu doplněn kodexy chování poslanců, jak tomu bylo například ve [Španělsku](#), nebo jasnějšími či konsolidovanými pravidly týkajícími se darů, střetů zájmů a neslučitelnosti funkcí vyšších a vrcholových úředníků, jako například ve [Finsku](#), [Itálii](#) a [Portugalsku](#). Kromě toho byly v některých členských státech, například v [Belgii](#), na [Kypru](#), v [Nizozemsku](#) a na [Maltě](#), zahájeny programy pro integritu a prověřování nebo v jejich příslušných donucovacích orgánech došlo ke zřízení subjektů dohledu, které přispívají k posílení integrity policie.

– *Lobbování a efekt otáčivých dveří*

Lobbování je legitimní akt účasti na politickém životě<sup>36</sup>. Má-li být zajištěna odpovědnost a inkluzivnost při rozhodování, musí lobbování doprovázet přísné požadavky na transparentnost a integritu<sup>37</sup>. Některé členské státy revidovaly své rámce s cílem zavést větší transparentnost a zlepšit přístup k informacím o lobbování. [Německo](#) například přijalo nový zákon o vytvoření elektronického rejstříku lobbistů na spolkové úrovni. V [Litvě](#) **vstoupila v platnost nová pravidla**, která předpokládají systém vzájemných prohlášení, v jehož rámci musí lobbisté, politici a státní úředníci podávat zprávy o svých schůzkách do lobbiningového rejstříku. Ve [Španělsku](#) stále probíhají diskuse o vytvoření rejstříku transparentnosti. V [Estonsku](#) byly zavedeny nezávazné pokyny pro lobbování a střety zájmů. V [Česku](#) se čeká na přijetí nového návrhu právních předpisů o lobbování.

Další oblastí, která je v mnoha členských státech předmětem veřejné kontroly, je regulace a prosazování pravidel o tzv. „efektu otáčivých dveří“ mezi veřejnými a soukromými funkcemi. O zavedení přísnějších omezení po skončení pracovního poměru, jako jsou čekací lhůty po skončení funkce, se jedná například ve [Finsku](#) a [Itálii](#). [Francie](#) nedávno novelizovala svůj právní rámec tak, aby efekt otáčivých dveří zahrnula do mandátu agentury odpovědné za transparentnost a integritu veřejného života. V [Portugalsku](#) sice byla nedávno zavedena nová pravidla, která stanoví poměrně dlouhé čekací lhůty po skončení funkce a odrazující sankce za jejich nedodržování, tato pravidla je však třeba stále sledovat a prosazovat.

– *Majetková přiznání a prohlášení o zájmech*

Všechny členské státy zavedly pravidla pro zajištění toho, aby se na kategorie úředníků veřejné správy vztahovala povinnost zveřejňovat majetková přiznání a prohlášení o zájmech. Tato pravidla se však liší oblastí působnosti, transparentností a přístupností zveřejněných informací či systémem ověřování a prosazování. V řadě členských států došlo v poslední době k reformám s cílem tento systém zlepšit. [Estonsko](#) rozšířilo okruh osob povinných předkládat prohlášení o finančních zájmech i na politické poradce ministrů a [Chorvatsko](#) zveřejnilo majetková přiznání soudců a státních zástupců. [Portugalsko](#) zavedlo povinnost zveřejňovat úplná a konsolidovaná majetková přiznání online. V [Litvě](#) nyní funguje nový rejstřík, který umožňuje propojení informací obsažených v prohlášeních o zájmech s několika dalšími vnitrostátními rejstříky. Další členské státy, které v minulosti zavedly reformy, dosahují výsledků v oblasti monitorování a ověřování. Ve [Francii](#) provádějí příslušné orgány systematické a pravidelné kontroly, z nichž některé vedou k předání případu státnímu

<sup>36</sup> OECD (2021) Lobbying in the 21<sup>st</sup> century (Lobbování v 21. století).

<sup>37</sup> OECD (2010), Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (Doporučení Rady k zásadám pro transparentnost a integritu v lobbování), normy Rady Evropy týkající se transparentnosti lobbování, doporučení CM/Rec(2017)2.

zastupitelství za účelem případného trestního stíhání. V [Rumunsku](#) začalo v dubnu 2021 fungovat elektronické podávání majetkových přiznání a prohlášení o zájmech a očekává se, že se tímto dále usnadní jejich ověřování.

V některých členských státech přetrvávají nedostatky. V [Belgii](#) nejsou přiznání zveřejňována ani ověřována z hlediska jejich správnosti a jsou dostupná pouze vyšetřujícím soudcům v rámci vyšetřování trestných činů. Ačkoliv v [Řecku](#) jsou majetková přiznání úředníků a poslanců parlamentu zveřejňována, dochází zde k prodávám a rozsah veřejně přístupných údajů je stále omezený. I když v [Maďarsku](#) existují rozsáhlé požadavky na zveřejňování informací, přetrvávají zde obavy ohledně chybějících systematických kontrol a nedostatečného dohledu nad majetkovými přiznáními a prohlášeními o zájmech, přičemž podezření na neoprávněné obohacení mohou daňové orgány ověřovat pouze tehdy, pokud vyšetřovací orgány rovněž zahájily trestní vyšetřování. Ve [Slovinsku](#) se kategorie úředníků, na něž se vztahuje povinnost zveřejňování informací, sice stále rozšiřují, zdroje vyčleněné na jejich monitorování a ověřování ale nerostou dostatečně rychle. Nedostatek lidských zdrojů přetrvává i v Komisi pro řešení střetu zájmů v [Chorvatsku](#).

#### – *Ochrana oznamovatelů*

V souvislosti s provedením směrnice EU o ochraně oznamovatelů z roku 2019<sup>38</sup> členské státy aktuálně revidují stávající vnitrostátní právní předpisy nebo zavádějí nová pravidla. Některé členské státy zjednodušily institucionální uspořádání pro vyřizování oznámení učiněných oznamovateli. Tak tomu bylo na [Slovensku](#), kde parlament jmenoval vedoucího nového nezávislého Úřadu pro ochranu oznamovatelů, do jehož působnosti spadá soukromý i veřejný sektor. V [Nizozemsku](#) bude na základě hodnocení novelizován zákon o Orgánu pro oznamovatele, aby se zvýšila jejich právní ochrana.

#### – *Financování politických stran*

Financování politických stran může poskytovat příležitost ke korupci, a proto jsou zde důležitými faktory transparentnost a přísnost regulace. V několika členských státech byly již reformy ke zvýšení transparentnosti a dohledu nad financováním politických stran provedeny nebo se o nich diskutuje. V [Lucembursku](#) byl právní předpis o financování politických stran revidován s cílem zajistit větší transparentnost. Ve [Finsku](#) provádí parlamentní pracovní skupina přezkum vývoje příslušných právních předpisů. V [Česku](#) se plánuje podrobnější analýza systému financování stran s cílem odhalit mezery v právních předpisech a problémy v praxi. V [Nizozemsku](#) je cílem navrhovaného právního předpisu, který je v současné době projednáván v parlamentu, chránit fungování a organizaci politických stran proti zahraničnímu vměšování.

### *Zmírňování dopadu pandemie na korupci*

Pandemie COVID-19 v některých členských státech ovlivnila tempo reforem nebo rozhodování o korupčních věcech, neboť orgány a soudy musely naléhavě řešit nouzovou situaci ohrožení zdraví. Skupina států proti korupci (GRECO) doporučila zefektivnit protikorupční opatření v procesech souvisejících s pandemií, jako jsou přidělování a vyplácení prostředků z fondů na podporu oživení, mimořádné právní předpisy a zdravotní

---

<sup>38</sup> Směrnice (EU) 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. Lhůta pro provedení je 17. prosince 2021.



péče<sup>39</sup>. Komise a Rada zároveň upozornily na trvalý význam boje proti korupci<sup>40</sup>. Podobně OECD varovala, že porušování integrity a korupční praktiky by mohly narušit oživení, a upozornila zejména na potřebu řešit bezprostřední rizika při zadávání veřejných zakázek v mimořádných situacích a začlenit posuzování protikorupčních rizik do opatření pro hospodářské oživení<sup>41</sup>.

Zdá se, že rizika korupce se během pandemie zvýšila, zejména v důsledku zvýšeného využívání zrychlených a zjednodušených zadávacích řízení, což vedlo k přímému nebo nesoutěžnímu zadávání veřejných zakázek. Tyto výjimečné okolnosti vedly auditní a kontrolní orgány v několika členských státech, například na [Kypru](#), v [Portugalsku](#), [Francii](#), [Itálii](#) a [Litvě](#), k vydání pokynů pro řešení těchto rizik, nebo, jako např. v [Rakousku](#) nebo [Rumunsku, k provádění cílených auditů](#).

### **3.3 Pluralita a svoboda sdělovacích prostředků**

Pluralita a svoboda sdělovacích prostředků jsou klíčovými faktory právního státu, demokratické odpovědnosti a boje proti korupci. Členské státy mají povinnost zajistit příznivé prostředí pro novináře, chránit jejich bezpečnost a prosazovat svobodu a pluralitu sdělovacích prostředků. Tento oddíl se zaměřuje na oblasti, v nichž mohou mít politická rozhodnutí a politiky silný dopad na schopnost sdělovacích prostředků plnit svou úlohu.

#### *Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků*

Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků<sup>42</sup> posuzuje rizika pro svobodu a pluralitu sdělovacích prostředků ve všech členských státech a zaměřuje se na čtyři oblasti – základní ochranu svobody sdělovacích prostředků, pluralitu trhu, politickou nezávislost a sociální začlenění sdělovacích prostředků. Nejnovější výsledky získané nástrojem (MPM 2021) poukazují oproti loňským výsledkům (MPM 2020) na zhoršující se situaci v oblasti tří klíčových ukazatelů: svoboda projevu, ochrana práva na informace a novinářské profese a ochrana novinářů. Na tento výsledek měla opět vliv odezva některých vlád na pandemii COVID-19. Ačkoliv výsledky potvrzují, 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, k mírnému zlepšení zde došlo. Transparentnost vlastnictví sdělovacích prostředků i nadále představuje v členských státech v průměru střední riziko, a to kvůli nedostatečné účinnosti právních předpisů a skutečnosti, že informace jsou poskytovány pouze veřejným subjektům, nikoli však veřejnosti. Jak je uvedeno v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím, politická nezávislost sdělovacích prostředků je z řady důvodů

---

<sup>39</sup> GRECO (2020) Corruption risks and useful legal references in the context of COVID-19 (Korupční rizika a užitečné odkazy na právní předpisy v souvislosti s pandemií COVID-19).

<sup>40</sup> V doporučeních pro jednotlivé země z roku 2020 bylo pro několik členských států zdůrazněno, že pokračující úsilí o posílení rámce pro předcházení korupci a její postihování je klíčem k zajištění oživení po krizi COVID-19 a k dosažení účinného, odpovědného a transparentního přidělování a rozdělování finančních prostředků a zdrojů.

<sup>41</sup> OECD (2020) Policy measures to avoid corruption and bribery in the COVID-19 response and recovery (Politická opatření k zamezení korupce a úplatkářství v reakci na COVID-19 a oživení).

<sup>42</sup> Důležitým zdrojem zprávy o stavu právního státu pro rok 2021 je nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků v roce 2021. Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků je vědeckým a komplexním nástrojem, který dokumentuje zdraví mediálních ekosystémů a podrobně popisuje hrozby pro pluralitu a svobodu sdělovacích prostředků v členských státech a v některých kandidátských zemích. Je spolufinancován Evropskou unií a od roku 2013/2014 jej nezávisle a pravidelně provádí Centrum pro pluralitu a svobodu sdělovacích prostředků. Komise použila i další zdroje, jako je světový index svobody tisku organizace Reportéři bez hranic, jak je uvedeno v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím.

považována za oblast s vysokým rizikem ve stejných šesti členských státech, které se výsledcích získaných nástrojem (MPM 2020) objevily již loni<sup>43</sup>.

#### *Probíhající reformy na posílení nezávislosti regulačních orgánů pro sdělovací prostředky*

Vnitrostátní regulační orgány pro sdělovací prostředky hrají klíčovou úlohu při podpoře a prosazování plurality sdělovacích prostředků. Jak bylo zdůrazněno ve zprávě o právním státu z roku 2020, při provádění právních předpisů týkajících se sdělovacích prostředků a přijímání rozhodnutí v oblasti mediální politiky má jejich nezávislost na hospodářských a politických zájmech přímý dopad na pluralitu trhu a na politickou nezávislost mediálního prostředí. Ve všech členských státech jsou zavedeny právní předpisy, které stanoví pravomoci a nezávislost regulačních orgánů pro sdělovací prostředky. Směrnice o audiovizuálních mediálních službách<sup>44</sup> obsahuje konkrétní požadavky k posílení nezávislosti vnitrostátních orgánů pro sdělovací prostředky. Od zveřejnění první zprávy některé členské státy, například [Belgie](#), [Bulharsko](#), [Řecko](#), [Lotyšsko](#), [Lucembursko](#) a [Švédsko](#), v souvislosti s provedením směrnice zavedly nové právní předpisy, které by měly dále posílit nezávislost jejich regulačních orgánů pro sdělovací prostředky. Jiné členské státy ([Česko](#), [Kypr](#), [Estonsko](#), [Francie](#) a [Polsko](#)) takové předpisy připravují nebo oznámily, že se k přípravě chystají.

Přetrvávají obavy, pokud jde o funkční nezávislost a účinnost některých regulačních orgánů. Například v [Rumunsku](#) činnosti regulačního orgánu bránila skutečnost, že po uplynutí mandátů několika členů nebyli jmenováni noví členové, a nedostatečné zdroje. Ve [Španělsku](#) a [Slovinsku](#) byly rovněž vyjádřeny obavy ohledně přiměřenosti zdrojů regulačního orgánu. Politický vliv na proces jmenování členů orgánu nebo absence účinných záruk proti politickému vměšování jsou v některých členských státech i nadále důvodem k obavám, a to i přesto, že formální nezávislost je zakotvena v zákoně. Tak je tomu v členských státech, jako jsou [Chorvatsko](#), [Malta](#), [Slovensko](#) a [Maďarsko](#).

#### *Zlepšení a překážky související s transparentností vlastnictví sdělovacích prostředků*

Transparentnost vlastnictví sdělovacích prostředků je základním předpokladem pro jakoukoli spolehlivou analýzu plurality trhů sdělovacích prostředků a pro to, aby veřejnost mohla hodnotit informace a názory šířené těmito sdělovacími prostředky. Mezinárodní normy<sup>45</sup> a právní předpisy EU<sup>46</sup> vybízejí členské státy, aby v této oblasti přijaly konkrétní opatření. Od poslední zprávy byly v [Řecku](#) přijaty nové právní předpisy usilující o zvýšení transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků a veřejné dostupnosti informací o vlastnictví sdělovacích prostředků. Ve [Finsku](#) nové zvláštní právní předpisy ukládají poskytovatelům mediálních služeb povinnost veřejně zpřístupnit informace o své vlastnické struktuře. V několika dalších členských státech se připravují právní předpisy na zvýšení transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků a v několika členských státech se dostupnost informací zlepšila. Například [Irsko](#) vytvořilo databázi s možností vyhledávání, která zahrnuje informace o vlastnictví sdělovacích prostředků a usnadňuje veřejný dohled. [Litva](#) zavádí veřejně přístupný informační systém pro zveřejňování informací o vlastnictví a postupně i o příjmech plynoucích ze státní reklamy.

<sup>43</sup> Bulharsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Rumunsko a Slovinsko.

<sup>44</sup> Směrnice (EU) 2018/1808 ze dne 14. listopadu 2018.

<sup>45</sup> Doporučení CM/Rec(2018)11 Výboru ministrů členským státům o pluralitě sdělovacích prostředků a transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků.

<sup>46</sup> Čl. 5 odst. 2 směrnice (EU) 2018/1808 ze dne 14. listopadu 2018. Obecné (nikoliv odvětvové) povinnosti týkající se transparentnosti skutečného vlastnictví jsou stanoveny rovněž ve směrnici o boji proti praní peněz (směrnice (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018 a směrnice (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015).

V několika členských státech existují obavy ohledně nedostatečné transparentnosti struktur skutečných majitelů, zejména kvůli praktickým problémům při identifikaci skutečných majitelů. [Slovinsko](#) má zvláštní ustanovení o transparentnosti, i přesto zde však přetrvávají obavy, neboť skuteční majitelé nejsou vždy uvedeni v rejstříku sdělovacích prostředků. [Česko](#) přijalo právní předpisy, které veřejnosti prostřednictvím evidence zaručují přístup k omezenému množství informací o majitelích všech společností včetně sdělovacích prostředků, přetrvávají zde však obavy, že systém neukládá mediálním společnostem povinnost zveřejňovat svou plnou vlastnickou strukturu. Nedostatek transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků je i nadále zdrojem obav v [Bulharsku](#), neboť zde údaje o vlastnictví sdělovacích prostředků stále nejsou zveřejňovány v úplné podobě.

#### *Rizika v oblasti transparentnosti a spravedlivého zadávání státní reklamy*

Transparentní pravidla a spravedlivá kritéria snižují riziko protekcionismu při distribuci státní reklamy. Pokud taková pravidla chybí, zvyšuje se riziko zaujatého přidělování veřejných finančních prostředků konkrétním médiím a taková situace může umožnit nepřímý politický vliv na sdělovací prostředky, což oslabuje jejich nezávislost.

Zpráva z roku 2020 poukázala na skutečnost, že v mnoha členských státech v této oblasti chybí konkrétní právní předpisy. Tento stav přetrvává i přesto, že v řadě členských států i nadále ústřední či případně místní orgány poskytovaly sdělovacím prostředkům značné příjmy z reklamy. V [Rakousku](#) doprovází vysoký objem státní reklamy ve sdělovacích prostředcích přetrvávající obavy ohledně transparentnosti a spravedlivosti jejího zadávání a ohledně toho, že se pluralitě sdělovacích prostředků nevěnuje dostatečná pozornost. V [Chorvatsku](#) je státní reklama částečně regulována, zúčastněné strany však uvádějí, že často oslabuje politickou nezávislost sdělovacích prostředků, které jsou zejména na místní úrovni na tomto zdroji financování ekonomicky závislé. V [Bulharsku](#) přetrvává nedostatek regulačních záruk spravedlivého a transparentního zadávání státní reklamy a současně přetrvávají i obavy ohledně transparentnosti přidělování veřejných finančních prostředků sdělovacím prostředkům. V [Maďarsku](#) přidělování státní reklamy i nadále poskytuje vládě nepřímý politický vliv na sdělovací prostředky, přičemž stát je v Maďarsku největším inzerentem a velká většina příjmů směřuje do provládních mediálních společností. V [Polsku](#) státní reklama zřejmě směřuje převážně do sdělovacích prostředků, které jsou považovány za provládní.

#### *Politický tlak a vliv 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. Od zveřejnění poslední zprávy se politický tlak na sdělovací prostředky projevil v řadě případů. V [Česku](#) mají politické spory stále vliv na Radu České televize. Na [Maltě](#) dvě hlavní politické strany vlastní televizní a rozhlasové stanice, což vedlo k podání ústavní stížnosti, jež napadla příslušnou část maltského zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, přičemž zpochybnila způsob, jakým regulační orgán pro sdělovací prostředky příslušné předpisy aplikoval. Ve [Slovinsku](#) mají zúčastněné strany za to, že případné změny ve financování veřejnoprávního vysílacího subjektu a tlak na národní tiskovou agenturu jsou politicky motivované. V [Polsku](#) vyvstaly obavy ohledně možného ohrožení plurality trhu sdělovacích prostředků z důvodu potenciální akvizice velké soukromé tiskové skupiny státem řízenou ropnou společností. V [Bulharsku](#) je politický vliv na sdělovací prostředky i nadále problematický, mimo jiné v důsledku neexistence pravidel, která by zabraňovala politikům a politickým stranám vlastnit sdělovací prostředky. V [Maďarsku](#) přijala Rada pro sdělovací

prostředky řadu rozhodnutí, která vedla k ukončení činnosti jedné z posledních maďarských nezávislých rozhlasových stanic<sup>47</sup>.

*Přístup k informacím je klíčovým nástrojem pro sdělovací prostředky, občanskou společnost a důvěru veřejnosti*

Právo na přístup k informacím v držení orgánů veřejné moci je základním předpokladem pro to, aby sdělovací prostředky, jakož i občanská společnost a občané obecně mohli plnit svou úlohu v demokratické diskusi a při kontrole veřejných institucí. Na [Kypru](#) vstoupily v roce 2020 v platnost nové právní předpisy, které stanoví rámec a podmínky přístupu k veřejným informacím, a několik dalších členských států plánuje přijmout ucelené právní předpisy o přístupu k informacím ([Rakousko](#)) nebo zavést mechanismy pro mediaci stížností ([Nizozemsko](#)). Přístup k informacím je sice ze zákona zaručen ve všech členských státech, v mnoha případech však přetrvávají překážky. V [Rumunsku](#) pravidelný monitoring ze strany vnitrostátních orgánů poukazuje na nejednotnost uplatňování zákona napříč státní správou i na skutečnost, že veřejné subjekty nepřikládají opatřením v oblasti transparentnosti dostatečnou důležitost, přičemž úroveň dodržování předpisů je nejnižší u místních orgánů. V [Chorvatsku](#) bylo poukazováno na nedostatky ve vymáhání rozhodnutí komisaře pro informace. V [Lucembursku](#) přetrvává znepokojení ze zdoluhavosti postupů k získání přístupu k úředním dokumentům. V [Dánsku](#) probíhá diskuse ohledně stávajících omezení práva na přístup k veřejným spisům.

*Ochrana novinářů před vyhrožováním a útoky*

Nedávné události, které jsou v současnosti předmětem vyšetřování, jako např. vražda řeckého novináře Giorgiose Karaivaze v dubnu 2021 a vražda nizozemského novináře Petera R de Vriese v červenci 2021 znovu poukázaly na skutečnost, že je nezbytně nutné řešit bezpečnost novinářů napříč Evropskou unií. Mnoho novinářů i nadále čelí výhrůžkám a útokům, zejména pokud se zabývají investigativní žurnalistikou v oblasti trestné činnosti a korupce. Na [Slovensku](#) došlo k odsouzení řady osob zapojených do vraždy investigativního novináře Jána Kuciaka a jeho snoubenky v roce 2018 a v současné době probíhá soudní řízení s údajným objednatelům vraždy. Na [Maltě](#) bylo nyní uzavřeno veřejné vyšetřování vraždy investigativní novinářky Daphne Caruanové Galiziové v roce 2017. V souvislosti s její vraždou došlo k řadě změn v trestním řízení.

Platforma Rady Evropy pro podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinářů zaznamenala v roce 2020 historicky nejvyšší počet varování, jejichž počet ve srovnání s rokem 2019 narostl o 40 %<sup>48</sup>. Platforma mapování svobody sdělovacích prostředků<sup>49</sup> v roce 2020 rovněž monitorovala 280 případů porušení svobody sdělovacích prostředků, které se dotkly celkem 908 osob nebo mediálních subjektů ve 23 členských státech. Tato porušení zahrnovala obtěžování nebo psychické zneužívání, vyhrožování právními kroky, fyzické násilí, útoky proti majetku, nenávistné projevy, očeňující kampaně a cenzuru. Fyzické násilí bylo hlášeno zejména v souvislosti s veřejnými protesty; terčem agrese protestujících a v některých případech i policejních složek se stali novináři ve [Francii](#), [Německu](#), [Řecku](#) a [Polsku](#). Napříč EU dochází k nárůstu vyhrožování po internetu, jehož terčem se stávají zejména novinářky a dále novináři, kteří jsou příslušníky menšin. Zejména znepokojivé jsou situace, kdy takové útoky iniciují politici či vlivné osobnosti veřejného života. Například ve [Slovensku](#) došlo v řadě významných případů k vyhrožování novinářům v prostředí internetu a

<sup>47</sup> V červnu 2021 zahájila Komise řízení o nesplnění povinnosti proti Maďarsku na základě rozhodnutí Rady pro sdělovací prostředky o zamítnutí žádosti společnosti Klubrádió o užívání rádiového spektra.

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

<sup>49</sup> [www.mappingmediafreedom.org](http://www.mappingmediafreedom.org)

jejich obtěžování ze strany politiků. V [Portugalsku](#) probíhá vyšetřování případu policejního sledování, jehož cílem bylo odhalit zdroje novinářů a které probíhalo bez soudního příkazu. V [Itálii](#) bylo v poslední době vydáno varování, které se týkalo údajného odposlouchávání několika novinářů zabývajících se migrací a ke kterému mělo dojít v rámci vyšetřování, které vedlo státní zastupitelství v oblasti vztahů mezi nevládními organizacemi a obchodníky s lidmi.

Některé členské státy mají zavedeny mechanismy, které v případě potřeby novinářům poskytují praktickou podporu. V [Nizozemsku](#) došlo v roce 2021 k revizi projektu „PersVeilig“, jehož cílem je omezit vyhrožování, násilí a agrese vůči novinářům, která zahrnovala i návrhy na zlepšení. Jako vzor osvědčených postupů na úrovni EU slouží i nadále koordinační středisko zabývající se činy proti novinářům zřízené v roce 2017 v [Itálii](#). Jiné členské státy zvažují zavedení nových legislativních záruk na ochranu novinářů. Ve [Finsku](#) plánuje vláda změny trestního zákoníku, které mají usnadnit stíhání protiprávního vyhrožování a cílení na zranitelné oběti včetně novinářů na volné noze, zvýšit tresty za trestné činy související s příslušností k určitému pohlaví a postihovat nenávistné projevy zaměřené na novinářky. Také [Švédsko](#) podniká kroky ke zlepšení ochrany novinářů, a to v rámci průběžného přezkumu trestněprávní ochrany některých zásadních rolí ve společnosti.

V několika členských státech představují závažný problém strategické žaloby proti účasti veřejnosti (tzv. SLAPP), které představují zvláštní formu obtěžování novinářů a jiných osob podílejících se na ochraně veřejného zájmu a které jsou navíc často doprovázeny pohrůzkami fyzického násilí. Silný dopad mělo rozsáhlé podávání strategických žalob proti účasti veřejnosti na sdělovací prostředky například v [Chorvatsku](#), kde byl dopad znát zejména u menších nebo místních sdělovacích prostředků a u novinářů na volné noze. V jiných zemích, např. v [Polsku](#), zaznamenalo odvětví zpravodajských médií nárůst zastrašujících žalob proti novinářům, které měly souvislost s varovnými dopisy adresovanými novinářům a redakcím s cílem zamezit kritickému zpravodajství ohledně určitých společností nebo veřejných institucí. Tyto praktiky se zřejmě dotýkají zejména malých sdělovacích prostředků a novinářů na volné noze, u kterých je vysoké riziko autocenzury.

#### *Dopad pandemie na svobodu a pluralitu sdělovacích prostředků*

Evropské zpravodajské sdělovací prostředky hrají během pandemie COVID-19 zásadní roli při informování občanů. Poptávka po ověřených informacích a zprávách se podstatně zvýšila, jak uvádí akční plán Komise pro audiovizuální odvětví a média<sup>50</sup>. Pandemie zároveň způsobila vážné ekonomické problémy jak odvětví sdělovacích prostředků, tak i jednotlivým novinářům a pracovníkům sdělovacích prostředků.

Několik kapitol věnovaných jednotlivým zemím poukazuje na nebyvalou ztrátu výnosů a problémy s finanční likviditou v mediálních domech, případně i jejich úpadek a ukončení činnosti. Nejcitelněji zřejmě byly zasaženy regionální a místní sdělovací prostředky, a v některých členských státech tak rozsáhlé oblasti zůstaly bez místních zpravodajských sdělovacích prostředků. V několika členských státech došlo ke zhoršení ekonomické situace a pracovních podmínek jednotlivých novinářů. V odvětví se zvýšila nezaměstnanost a řada pracovníků sdělovacích prostředků a novinářů — zejména těch, kteří jsou vystaveni nejistým pracovním podmínkám nebo jsou osobami samostatně výdělečně činnými — se ocitlo bez příjmu. Tím se zvýšila jejich náchylnost k tlaku.

Přibližně polovina všech členských států zavedla za účelem boje proti dopadům pandemie a zmírnění jejích vlivů zvláštní programy na podporu sdělovacích prostředků, a to především

---

<sup>50</sup> COM(2020) 784 final.



formou finančních prostředků nebo grantů vyplácených ve všech nebo některých odvětvích sdělovacích prostředků. Místní sdělovací prostředky byly do těchto programů výslovně zahrnuty například v členských státech, jako jsou [Estonsko](#), [Švédsko](#), [Finsko](#), [Dánsko](#), [Nizozemsko](#), [Francie](#) a [Itálie](#). Několik členských států, například [Kypr](#), [Litva](#), [Portugalsko](#) a [Rumunsko](#), podpořilo sdělovací prostředky a zároveň zvýšilo informovanost veřejnosti prostřednictvím veřejné osvětové kampaně ohledně onemocnění COVID-19. V některých zemích měli novináři nárok na všeobecnou podporu v nezaměstnanosti ([Irsko](#)), zatímco v jiných členských státech byla situace pro novináře na volné noze často obtížná. Zainteresované subjekty v oblasti sdělovacích prostředků tato opatření většinou uvítaly, ačkoli vznikly pochyby například ohledně jejich transparentnosti ([Malta](#)), spravedlivosti kritérií rozdělování ([Rakousko](#)) nebo možného dopadu na důvěru občanů ve sdělovací prostředky ([Rumunsko](#)).

Pandemie a opatření přijatá k jejímu zmírnění však neovlivňují sdělovací prostředky jen v hospodářské rovině. Řada omezení přijatých v rámci boje s pandemií ztížila práci novinářů a v některých případech ovlivnila jejich přístup k veřejným informacím. Všeobecný přístup k informacím byl sice obecně narušen jen v rané fázi pandemie, resp. v této době došlo k výjimkám z běžných pravidel (např. [Španělsko](#), [Itálie](#)), v členských státech, jako je [Maďarsko](#), byl přístup k veřejným informacím omezen mimořádnými opatřeními přijatými během pandemie, čímž se nezávislým sdělovacím prostředkům ztížil včasný přístup k takovým informacím. V některých členských státech novináři také i nadále čelili překážkám co do vstupu na některá místa nebo selektivnímu udělování přístupu na online nebo fyzické tiskové konference. V [Polsku](#) je výkon práva na přístup k veřejným informacím ještě výrazněji omezen v důsledku projednávané ústavní stížnosti; v důsledku pandemie došlo k pozastavení správních lhůt, čím se přístup k veřejným informacím omezil či pozdržel. V [Rumunsku](#) byla pandemie považována za pouhou záminku pro průtahy při poskytování informací nebo odmítnutí žádosti o ně; k omezení přístupu byla použita pravidla pro ochranu osobních údajů. Naproti tomu členské státy jako např. [Litva](#) a [Nizozemsko](#) udělily novinářům výjimku ze zákazů cestování souvisejících s onemocněním COVID-19, aby jim bylo umožněno i nadále poskytovat reportáže z terénu.

### ***3.4 Další institucionální otázky týkající se brzd a protivah***

Základem právního státu v demokratickém zřízení je systém institucionálních brzd a protivah mezi jednotlivými složkami státní moci, které zaručují fungování, spolupráci a vzájemnou kontrolu těchto složek tak, aby určitou moc vykonávala vždy jedna složka státní moci pod kontrolou ostatních, a to v souladu s politickou a právní tradicí příslušného členského státu. Klíčovou roli v systému brzd a protivah hraje také občanská společnost.

Tento oddíl se zaměřuje na významné změny související se systémem brzd a protivah. Dotýká se mimo jiné procesu přípravy, schvalování a přezkumu právních předpisů a úlohy nezávislých orgánů při ochraně právního státu. V tomto ohledu je základním tématem kvalita veřejné správy a způsob, jakým úřady uplatňují právo a provádějí soudní rozhodnutí. Podpůrný rámec pro občanskou společnost umožňuje diskusi a kontrolu těch, kteří jsou u moci; pokud se její pole působnosti zmenšuje, znamená to ohrožení právního státu. Tento oddíl rovněž popisuje vývoj právního režimu, v němž se přijímala opatření proti onemocnění COVID-19, a úlohu, kterou sehrály parlamenty, ústavní soudy, obecné soudy a veřejní ochránci práv.

#### ***Ústavní reformy a diskuse k posílení systému institucionálních brzd a protivah***

V minulém roce pokračovaly ústavní reformy s cílem posílit záruky a systém brzd a protivah zmiňované v loňské zprávě. Na [Kypru](#) nyní projednává parlament vytvoření samostatného

Ústavního soudu, který by od Nejvyššího soudu převzal agendu přezkumu ústavnosti zákonů. Na [Maltě](#) byla dokončena ústavní reforma jmenování některých nezávislých komisí, nicméně pokrok ohledně ústavní reformy, která by posílila úlohu parlamentu, byl pomalý. V [Lucembursku](#) nebude pokračovat již dříve oznámená ústavní reforma: nyní budou zaváděny cílené revize konkrétních témat, například pokud jde o Radu pro justici. V [Nizozemsku](#) probíhají rozsáhlé diskuse o řádném fungování systému brzd a protivah, a to na základě parlamentního šetření ohledně zavedení systému příspěvků na péči o děti.

Řada členských států při vytváření vyváženého systému vychází z různých názorů a odborných znalostí, včetně názorů a znalostí mezinárodních odborných orgánů, jako je Benátská komise. Komise má za to, že se jedná o konstruktivní přístup.

*Inkluzivnost, kvalita a transparentnost tvorby právních předpisů zůstává i nadále výzvou*

Řada členských států podniká kroky k dalšímu zlepšení procesů vytváření fakticky podložených politik a konzultace a zapojení zainteresovaných subjektů, aby bylo zajištěno, že právní předpisy budou výsledkem široké společenské diskuse. Významnou pozornost a zájem z jiných členských států si získal inovativní projekt Občanské úmluvy o klimatu, který se realizuje ve [Francii](#). V [Portugalsku](#) rozšířil parlament některá opatření ke zvýšení transparentnosti tvorby právních předpisů a jejich kvality. V [Řecku](#) se nyní využívá nový rámec pro posouzení dopadu a kvality návrhů právních předpisů a zúčastněné strany hlásí zlepšení kvality a významné snížení počtu nesouvisejících změn, ke kterým dochází na poslední chvíli v parlamentu. V [Estonsku](#), [Lotyšsku](#) a [Rakousku](#) se přijímají opatření ke zlepšení zapojení občanů a zúčastněných stran do tvorby politik. Ve [Španělsku](#) byl schválen nový Čtvrtý plán otevřené státní správy (2020–2024) s cílem posílit vazby mezi občany a orgány veřejné moci a zvýšit zapojení občanů do formování veřejného pořádku.

Dialog se zúčastněnými stranami přinesl v řadě členských států výzvy ohledně zajištění systematického uplatňování pravidel inkluze, transparentnosti, jakož i kvality politik tvorby právních předpisů, v praxi. Na [Slovensku](#) vyjádřily zúčastněné strany znepokojení ohledně absence rozsáhlé a informované diskuse o hlavních rysech nedávné ústavní reformy s tím, že si příslušné orgány k soudní a ústavní reformě bohužel nevyžádaly stanovisko Benátské komise. V [Česku](#) bylo hlášeno velké množství zrychlených postupů a zúčastněné strany vyjádřily obavy, že tyto postupy byly použity i pro situace nesouvisející s pandemií. Ve [Francii](#) se počet zkrácených a zrychlených řízení v parlamentu významně zvýšil, což se projevilo u konzultací se zainteresovanými stranami i na parlamentní práci. V [Belgii](#) se Státní rada potýká s problémy při vydávání stanovisek k návrhům právních předpisů kvůli nedostatečným zdrojům a často zkráceným lhůtám pro konzultace.

V několika členských státech vyvolal legislativní proces obavy ohledně právního státu. V [Maďarsku](#) i nadále časté a náhlé změny právních předpisů oslabují předvídatelnost regulačního prostředí a v některých případech se tempo přijímání nových právních předpisů ještě zrychlilo. V [Polsku](#) je i nadále využíváno zrychlené přijetí právních předpisů, a to i v případě významných strukturálních reforem soudnictví, jako byly nedávné změny zákona o Nejvyšším soudu. V [Bulharsku](#) i nadále vzbuzuje obavy zavádění důležitých legislativních změn prostřednictvím změn jiných nesouvisejících právních aktů, čím se obchází požadavky na veřejné konzultace a posouzení dopadů. V [Rumunsku](#) z parlamentu během tohoto volebního období přicházely povzbudivé signály, přetrvávají však obavy ohledně stability a předvídatelnosti právních předpisů, neboť tyto se často mění a výsledné zákony si mohou vzájemně odporovat.

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

Klíčovou roli v systému brzd a protivah hrají nejvyšší a ústavní soudy. Vývoj v některých členských státech však vzbuzuje obavy. Na [Slovensku](#) ústavní reforma z prosince 2020 výslovně vylučuje pravomoc Ústavního soudu přezkoumávat ústavní zákony. Tuto konkrétní reformu nyní přezkoumává Ústavní soud. V [Maďarsku](#) byly vyjádřeny obavy ohledně úlohy Ústavního soudu při přezkumu pravomocných soudních rozhodnutí jakožto dalšího stupně opravného prostředku, který rozhoduje ve věci samé stejným způsobem jako běžné odvolací soudy, ačkoli není součástí soudního systému, což vyvolává otázky ohledně právní jistoty.

Řada nedávných událostí rovněž vyvolala obavy, pokud jde o zásadu přednosti práva EU. Dodržování zásad právního státu a rovnosti členských států v EU vyžaduje, aby právo EU mělo přednost před vnitrostátním právem a aby rozsudky Soudního dvora Evropské unie byly závazné pro všechny orgány členských států, včetně vnitrostátních soudů. Dne 9. června 2021 se Komise rozhodla zahájit řízení o nesplnění povinnosti proti [Německu](#) z důvodu porušení zásady přednosti unijního práva ve vztahu k rozsudku německého Ústavního soudu ze dne 5. května 2020<sup>51</sup>. Toto rozhodnutí bylo v [Polsku](#) uplatněno s cílem zpochybnit pravomoci Soudního dvora EU zabývat se věcmi týkajícími se nezávislosti soudů a vláda využila polský Ústavní soud, aby vyhlásila, že polská ústava má přednost před právem EU. Dne 14. července 2021 Ústavní soud rozhodl, že předběžná opatření vydaná Soudním dvorem EU, která mají vliv na organizaci polských soudů, nejsou slučitelná s polskou ústavou<sup>52</sup>, a dne 16. července 2021 zrušil první předseda polského Nejvyššího soudu nařízení, kterým se provádí předchozí rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o pozastavení činnosti kárného kolegia Nejvyššího soudu v disciplinárních věcech proti soudcům<sup>53</sup>. Ve [Francii](#) vyvolalo obavy rozhodnutí Státní rady o uchovávání údajů, a to s ohledem na vzájemné působení tohoto rozhodnutí a unijního právního řádu<sup>54</sup>. V [Rumunsku](#) rozhodnutí Ústavního soudu nepřijalo závěry rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předběžné otázce a zpochybnilo zásadu přednosti práva EU, která může představovat významnou překážku pro soudy, které mají při rozhodování ve věcech uplatňovat požadavky unijního práva stanovené v rozhodnutí o předběžné otázce.

#### *Klíčová úloha veřejného ochránce práv a vnitrostátních institucí pro lidská práva*

Veřejný ochránce práv a vnitrostátní instituce pro lidská práva hrají důležitou roli v systému brzd a protivah, obraně práva na řádnou správu a spravedlivé zacházení a poukazování na porušování základních práv. V [Nizozemsku](#) byl veřejný ochránce práv jedním z prvních, kdo upozornil státní správu na nespravedlivé zacházení, pokud jde o náhrady příspěvků na dítě, a vytýkal nedostatek následných opatření ze strany vlády. V [Řecku](#) byly posíleny pravomoci kanceláře veřejného ochránce práv, zejména pokud jde o vyšetřování případů svévole orgánů činných v trestním řízení; tento úřad též vstoupil do několika řízení o porušení základních práv<sup>55</sup>. Na [Maltě](#) byl ústavní reformou posílen postup jmenování a odvolávání veřejného ochránce práv a pozastavení jeho funkce, přičemž nová pravidla budou poprvé použita v souvislosti se jmenováním nového veřejného ochránce práv, ke kterému má teprve dojít.

<sup>51</sup> Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 5. května 2020, 2 BvR 859/15.

<sup>52</sup> Věc P 7/20 předložená kárným kolegiem Nejvyššího soudu.

<sup>53</sup> [https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=31-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current\\_events](https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=31-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current_events).

<sup>54</sup> V tomto posledním rozsudku Státní rada s odkazem na závaznou povahu rozsudků Soudního dvora zamítla návrh vlády posoudit, zda by rozhodnutí Soudního dvora EU mohlo být v rozporu se zásadou svěřeni pravomocí a rozdělením pravomocí mezi Unii a jejími členskými státy; takový návrh je sám o sobě problematický.

<sup>55</sup> Prováděla šetření zejména ohledně rostoucího počtu údajných nucených návratů migrantů na vnějších hranicích.



V některých členských státech se jmenování a odvolání veřejného ochránce práv stalo předmětem politických a právních sporů. V [Polsku](#) hrál veřejný ochránce práv i nadále klíčovou úlohu jako záruka právního státu. Mandát posledního veřejného ochránce skončil v roce 2020, ve své funkci ale zůstal, protože nebyla dosažena politická shoda ohledně jeho nástupce. Pokračující výkon pravomocí odstupujícího ombudsmana skončil v červenci 2021 na základě rozhodnutí Ústavního soudu a parlamentní řízení nyní směřuje ke jmenování kandidáta s podporou napříč stranami<sup>56</sup>. V [Rumunsku](#) Ústavní soud shledal jako protiústavní rozhodnutí parlamentu odvolat veřejnou ochránkyni jmenovanou v předchozím volebním období a tato byla znovu jmenována do svých funkcí.

#### *Organizace občanské společnosti jako klíčoví aktéři právního státu*

Ve většině členských států převládá prostředí příznivé a podpůrné pro občanskou společnost a prostor pro občanskou společnost je i nadále považován za otevřený<sup>57</sup>. V některých členských státech navíc orgány veřejné moci poskytly na podporu organizací občanské společnosti dodatečnou finanční podporu. V [Estonsku](#) byl vytvořen nový vládní program na období 2021–2024 s cílem dále rozvíjet strategické partnerství mezi organizacemi občanské společnosti a veřejnými institucemi. V několika členských státech se občanská společnost zaměřuje spíše na činnost v oblasti právního státu na místní úrovni.

Organizace občanské společnosti *však* v některých členských státech čelí vážným problémům. Jedná se například o úmyslné ohrožování ze strany orgánů veřejné moci, zejména prostřednictvím finančních omezení nebo kontrol, nebo o nedostatečnou ochranu proti fyzickému či verbálnímu násilí, svévolná rozhodnutí, strategické žaloby proti účasti veřejnosti nebo případy, kdy dojde ke snížení úrovně ochrany základních práv zaručující činnost občanské společnosti. Například v [Maďarsku](#) přetrvává tlak na organizace občanské společnosti kritické vůči vládě; zákon o transparentnosti organizací občanské společnosti financovaných ze zahraničí byl sice po vynesení rozsudku Soudního dvora Evropské unie zrušen, byla však zavedena nová opatření. V [Polsku](#) jsou nevládní organizace, které kritizují vládní politiky, vystaveny obtěžování a zastrašování ze strany veřejných orgánů a úředníků. V [Řecku](#) je i nadále problematický proces registrace nevládních organizací působících v oblasti azylu, migrace a sociálního začleňování. I když bylo dosaženo určitého pokroku, problémy spojené s registrací vyvolávají rovněž obavy na [Kypru](#). Na [Maltě](#) vyjádřily organizace občanské společnosti obavy ohledně nových pravidel získávání finančních prostředků, které by ztížily činnosti jednotlivých sdružení. Na [Slovensku](#) vyvolávají obavy ohledně respektování demokratické úlohy občanské společnosti verbální útoky ze strany orgánů veřejné moci a politiků na aktivisty a organizace občanské společnosti, jakož i omezení veřejného financování organizací, které podporují rovnost žen a mužů. Ve [Francii](#) a [Španělsku](#) existují obavy ohledně dopadu právních předpisů o veřejné bezpečnosti na práci organizací občanské společnosti, pokud jde o svobodu projevu a informací a o právo na protest.

#### *Dopad pandemie COVID-19 na systém brzd a protivah a veřejnou debatu*

Opatření proti onemocnění COVID-19 včetně těch, která omezovala základní práva, byla přijata v různých právních režimech: ústavní nouzový režim, nový nouzový režim specifický pro pandemii, právní předpisy v oblasti veřejného zdraví nebo bez zvláštního režimu. Tyto

<sup>56</sup> Podle polské ústavy jmenuje veřejného ochránce práv parlament na 5 let. Ústavní soud měl za to, že je protiústavní, aby ombudsman pokračoval ve výkonu své funkce i po uplynutí 5letého období stanoveného ústavou.

<sup>57</sup> Podle hodnocení provedeného nevládní organizací CIVICUS. Hodnocení využívá pětistupňovou škálu definovanou jako: otevřený, úzký, omezený, potlačovaný a uzavřený.

právní režimy se v průběhu času často měnily. Například v [Nizozemsku](#) a [Švédsku](#) byly příslušné režimy posíleny, aby se omezující opatření opírala o pevný právní základ. V [Belgii](#) je cílem „pandemického zákona“ vytvořit nový právní základ pro mimořádná opatření. V řadě členských států byla přezkoumávána ústavnost mimořádných stavů a zákonů v oblasti veřejného zdraví. Na [Slovensku](#) Ústavní soud přezkoumal ústavnost nouzového stavu jak na jeho začátku, tak v době jeho prodloužení a potvrdil jeho soulad s ústavou. Ve většině členských států má zvláštní režim stanoveno datum ukončení, přičemž v mnoha státech tento režim již skončil na jaře 2021 nebo brzy skončí.

Průběžný demokratický dohled parlamentu se projevil v pravidelných diskusích o prodloužení nouzového stavu. Dohled parlamentu nad jednotlivými opatřeními proti onemocnění COVID-19 byl různý. V [Itálii](#) mají všechna legislativní nařízení přijatá vládou v nouzovém stavu okamžitou účinnost, ale parlament je musí do 60 dnů schválit jako zákon. Ve [Finsku](#) všechna mimořádná opatření podléhají schválení parlamentem a přezkumu ústavnosti ze strany kancléře pro spravedlnost a ústavního výboru. V [Portugalsku](#) byl vytvořen parlamentní výbor *ad hoc*, jehož úkolem je monitorovat opatření přijatá v reakci na pandemii, přičemž vláda je povinna podávat zprávy o každém období nouzového stavu, což parlamentu umožňuje provádět zpětnou kontrolu.

V některých členských státech byl v průběhu času parlamentní dohled nad opatřeními proti onemocnění COVID-19 posílen. V [Německu](#) byla kontrola parlamentu posílena zavedením standardního seznamu opatření, která mohou být přijata formou nařízení. [Rakousko](#) vyžadovalo, aby přísnější nařízení byla před vstupem v platnost schválena parlamentem a aby byla časově omezena, a dále byla posílena povinnost konzultace. Parlament v [Chorvatsku](#) si vyžádal o zprávu o opatřeních proti onemocnění COVID-19 vydávanou třikrát ročně. V [Dánsku](#) byly v únoru 2021 přijaty nové právní předpisy posilující parlamentní kontrolu, zejména byl zřízen zvláštní parlamentní výbor pro přezkum nařízení vlády.

Pandemie ovlivnila i fungování parlamentů jako takových, většina z nich ale přizpůsobila svůj jednací řád tak, aby byla zajištěna kontinuita jednání, hlasování a odpovídajícího zastoupení, a to i v případě, že pravidla omezovala počet přítomných osob nebo členové parlamentu museli vstoupit do domácí karantény. Některé členské státy již měly velmi dobře rozvinuté počítačové platformy, které tyto změny usnadnily, jako tomu bylo v případě [Lotyšska](#).

Kontrola zákonnosti, důvodnosti a přiměřenosti opatření týkajících se onemocnění COVID-19 ze strany soudů byla zásadní protiváhou pravomocí vlády přijímat rozhodnutí, která mohla nepřiměřeně ovlivnit základní práva občanů. V [Estonsku](#) obsahují veškerá nařízení vlády související s onemocněním COVID-19 poučení o tom, jakým způsobem proti nim lze podat opravný prostředek, přičemž občané se v řadě případů obrátili na správní soudy. V [Německu](#) byla opatření předmětem komplexního soudního přezkumu, především ze strany vrchních správních soudů a ústavních soudů *spolkových zemí*, přičemž do konce roku 2020 bylo podáno přes 6 000 žalob. Ve [Francii](#) Státní rada rozhodla v mnoha zrychlených řízeních směřujících proti řízení pandemie ze strany vlády a nařídila řadu opatření či pozastavení účinností předpisů, zejména v souvislosti se základními právy. V [Polsku](#) mají soudy za to, že některá opatření jsou protiprávní, neboť polská ústava výslovně stanoví, že jakékoli omezení základních práv a svobod lze uložit pouze v rámci nouzového stavu (který nebyl vyhlášen).

V průběhu pandemie hrály aktivní úlohu nezávislé orgány, které posuzovaly dopad konkrétních opatření na základní práva a zasílaly orgánům veřejné moci příslušná upozornění. Ve [Francii](#) zkoumala opatření proti pandemii COVID-19 Národní komise pro lidská práva, která zveřejnila několik stanovisek. V [Litvě](#) posuzovali soulad mimořádných opatření se základními právy a svobodami parlamentní veřejní ochránci práv. V [Irsku](#)

doporučila Irská komise pro lidská práva a rovnost kratší dobu prodloužení opatření týkajících se onemocnění COVID-19 a zakotvení maximální délky jakéhokoli prodloužení v právním předpise.

Pandemie zasáhla organizace občanské společnosti, a to nejen z důvodu omezení svobody pohybu a shromažďování, ale také z hlediska financování. Zapojení občanské společnosti do navrhování a provádění opatření týkajících se onemocnění COVID-19 bylo obecně velmi omezené. V [Rakousku](#) vláda usilovala o další rozvoj dialogu s občanskou společností, zejména s ní konzultovala podporu rozdělovanou během pandemie.

V některých členských státech již zkušenosti vyvolaly úvahy o (ústavních) změnách, které zajistí lepší připravenost na budoucí krizi. Ve [Finsku](#) požádal ústavní výbor o důkladný přezkum regulace nouzového stavu po skončení pandemie. Ve [Švédsku](#) bude zřízen dočasný vyšetřovací výbor, který bude zkoumat nutnost doplnění ústavy o ustanovení o nouzovém stavu v době míru. V [Itálii](#) Senát navrhl zřízení zvláštní dvoukomorové poradní komise, která by zajistila ústřední úlohu parlamentu v mimořádných situacích. V [Maďarsku](#) dojde k ústavní změně, která k červenci 2023 omezí pravomoc vlády, pokud jde o zvláštní právní režimy. Stávající ústavní nouzový stav, který dává vládě rozsáhlé pravomoci, stále platí a zůstane v platnosti, dokud se vláda nerozhodne jej ukončit.

#### 4. VÝVOJ A OPATŘENÍ NA ÚROVNI EU V OBLASTI PRÁVNÍHO STÁTU

V uplynulém roce byl právní stát i nadále jednou z hlavních priorit EU. Po zveřejnění první výroční zprávy o právním státu v září 2020 proběhly důležité rozpravy v Evropském parlamentu a Radě. Byl rovněž navázán kontakt s občanskou společností a členskými státy včetně vnitrostátních parlamentů. Tento vývoj na úrovni EU lze vnímat jako postupnou konsolidaci procesu právního státu v následujících rovinách: dialog mezi institucemi, dialog s členskými státy a mezi nimi, dialog se zúčastněnými stranami a mezinárodní spolupráce. Souběžně pokračovaly práce na prosazování právního státu u Soudního dvora EU, přičemž Komise plnila svou úlohu strážkyně Smluv skrze řízení o nesplnění povinnosti. Po dosažení dohody o obecném režimu podmíněnosti, jehož cílem je chránit rozpočet EU, byl dále rozpracován soubor nástrojů na podporu právního státu.

##### *Posílení interinstitucionální reakce*

Hlavním cílem zprávy o právním státu je zvýšit informovanost a podpořit otevřenou diskusi o otázkách právního státu mezi členskými státy. Jak uvádí zpráva z roku 2020<sup>58</sup>, v rámci přezkumu vlastního každoročního dialogu Rady o právním státu v roce 2019 bylo dosaženo široké shody na posílení tohoto dialogu, a to na základě zprávy Komise. Na podzim 2020 proto předsednický stát na základě zprávy o právním státu uspořádal dvoufázový proces včetně horizontální debaty o obecném vývoji právního státu a samostatnou diskusi týkající se konkrétních států, která se nejprve zaměřila na pět členských států<sup>59</sup>. Na jaře roku 2021 pokračoval dialog o jednotlivých zemích se zaměřením na dalších pět členských států.<sup>60</sup> Tím se stanovil roční cyklus pro jednání Rady pro obecné záležitosti. Stávající předsednický stát oznámil, že v tomto přístupu bude pokračovat i ve druhé polovině roku 2021. Z dosavadních jednání v Radě vyplývá jasný zájem členských států sdílet informace o vývoji situace a osvědčených postupech, a pomoci tak předcházet problémům inkluzivním a konstruktivním

<sup>58</sup> Zpráva o právním státu 2020, s. 25.

<sup>59</sup> Belgie, Bulharsko, Česká republika, Dánsko a Estonsko.

<sup>60</sup> Německo, Řecko, Španělsko, Francie a Irsko. Výběr zemí se obecně řídí protokolárním pořadím, s tím že Německo bylo během svého předsednictví nahrazeno Estonskem.

způsobem. Souběžně probíhaly tematické výměny o otázkách právního státu v různých složeních Rady, mimo jiné za účelem sdílení osvědčených postupů.

Při utváření diskuse o právním státu plní stále důležitější úlohu Evropský parlament a tento trend pokračoval i v uplynulém roce. V říjnu 2020 přijal Parlament usnesení, v němž vyzval Komisi a Radu, aby zahájily jednání o interinstitucionální dohodě o posílení hodnot Unie<sup>61</sup>. Komise toto usnesení uvítala a plně souhlasí s Evropským parlamentem, pokud jde o význam posílení schopnosti EU sledovat a prosazovat společné hodnoty EU. Důležitou úlohu v tomto ohledu hraje výroční zpráva o právním státu, která se zabývá otázkami, jež mají přímý dopad i na další hodnoty Unie, jako jsou demokracie a základní práva, které rovněž souvisejí s prací na Akčním plánu pro evropskou demokracii, na podpoře Listiny základních práv a na prosazování Unie rovnosti. Na vyvíjející se interinstitucionální dialog o právním státu, který se bude rozvíjet i v nadcházejících letech, je třeba pohlížet v tomto širším kontextu. Evropský parlament přijal usnesení, v němž uvítal zprávu o právním státu z roku 2020, přičemž zopakoval své předchozí výzvy ke zlepšení, zejména pokud jde o začlenění doporučení pro jednotlivé země<sup>62</sup>. Komise toto usnesení uvítá a zevrubně jej zohlední při přípravě dalších zpráv. Komise je i nadále odhodlána prohloubit dialog s Evropským parlamentem.

Pokud jde o situaci v jednotlivých členských státech, Evropský parlament v uplynulém roce přijal usnesení o právním státu v Bulharsku, na Maltě a v Polsku<sup>63</sup>. Důležitou úlohu při prohlubování debaty o právním státě v Evropském parlamentu sehrála Monitorovací skupina pro demokracii, právní stát a základní práva<sup>64</sup> Výboru Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE). Monitorovací skupina uspořádala debatu ohledně situace v Bulharsku, na Maltě, v Polsku, na Slovensku a ve Slovinsku, ohledně konkrétního případu v Belgii a prostoru pro občanskou společnost v EU. Monitorovací skupina také aktivně sledovala situaci v Unii, pokud jde o opatření související s onemocněním COVID-19<sup>65</sup>.

K dialogu o právním státu na úrovni EU přispěl také Evropský hospodářský a sociální výbor prostřednictvím své Skupiny ad hoc pro základní práva a právní stát<sup>66</sup> a Výbor regionů prostřednictvím své Komise pro občanství, správu, institucionální a vnější věci (CIVEX)<sup>67</sup>.

#### *Posílení dialogu s členskými státy*

Po zveřejnění zprávy o právním státu z roku 2020 bylo vyvinuto zvláštní úsilí s cílem oslovit členské státy. Na politické úrovni hrají klíčovou úlohu při prosazování právního státu vnitrostátní parlamenty, a to jak v postavení zákonodárném, tak v roli subjektů dohlížejících

<sup>61</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. října 2020 obsahující doporučení Komisi o vytvoření mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva.

<sup>62</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 24. června 2021 k zprávě Komise o stavu právního státu za rok 2020 (2021/2025(INI)).

<sup>63</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 8. října 2020 o Bulharsku, P9\_TA(2020)0264; ze dne 29. dubna 2021 o vraždě Daphne Caruanové Galiziové a právním státě na Maltě, P9\_TA(2021)0148; a ze dne 17. září 2020 o Polsku, P9\_TA(2020)0225.

<sup>64</sup> Monitorovací skupina se zaměřuje na hrozby pro demokracii, právní stát a základní práva, jakož i na boj proti korupci ve všech členských státech. Má pravomoc výboru LIBE doporučit konkrétní opatření, jako jsou jednání se zúčastněnými stranami, slyšení a mise, a dále předkládat návrhy usnesení a zpráv.

<sup>65</sup> Zpráva o činnosti Monitorovací skupiny pro demokracii, právní stát a základní práva, 16. června 2021.

<sup>66</sup> Skupina ad hoc pro základní práva a právní stát je horizontálním orgánem v rámci EHSV, jehož úkolem je vytvářet prostor pro evropské organizace občanské společnosti, aby se mohly setkávat a sdílet své hodnocení stavu základních práv, demokracie a právního státu v členských státech.

<sup>67</sup> Do působnosti komise CIVEX spadají ústavní záležitosti a správa věcí veřejných, zdokonalování tvorby právních předpisů, subsidiarita a proporcionalita.

na to, aby výkonná moc nesla právní odpovědnost. V uplynulém roce navštívila Komise<sup>68</sup> většinu vnitrostátních parlamentů, aby představila a projednala metodiku a zjištění týkající se jednotlivých států obsažená ve zprávě o právním státu z roku 2020.

Komise rovněž uspořádala dvoustranná jednání, která zahrnovala jak dialog na politické úrovni, tak technická jednání s cílem shromáždit v návaznosti na zjištění uvedená ve zprávě o právním státu z roku 2020 informace o aktuálním stavu klíčových reforem. Tyto kontakty byly v tomto prvním roce omezeny na několik členských států, ale v budoucnu by se mohly stát významnějším prvkem.

Členové sítě kontaktních míst pro oblast právního státu, která sdružuje zástupce ze všech členských států, se i nadále pravidelně scházeli. Toto fórum se původně zaměřovalo na pomoc při sestavování mechanismu a jeho metodiky, v současné době však stále častěji působí jako kanál pro průběžnou komunikaci s členskými státy a mezi nimi v rámci přípravy zprávy o právním státu. Předpokládá se rovněž, že by tato setkání mohla v rostoucí míře sloužit jako platforma pro sdílení osvědčených postupů a výměnu informací o plánovaných reformách týkajících se právního státu mezi členskými státy na technické úrovni.

#### *Posílení dialogu se zúčastněnými stranami na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU*

Občanská společnost je klíčovým partnerem EU v její činnosti směřující k posilování evropské kultury právního státu. V rámci přípravy zprávy Komise uspořádala několik setkání s cílem vést debatu o vývoji v oblasti právního státu se zúčastněnými stranami, jako jsou evropské sítě, vnitrostátní a evropské organizace občanské společnosti a profesní organizace<sup>69</sup>. Organizace občanské společnosti rovněž poskytly velký počet písemných podkladů pro zprávu<sup>70</sup>.

V květnu 2021 uspořádalo portugalské předsednictví ve spolupráci s Evropskou komisí první konferenci na vysoké úrovni o právním státu, která se konala v Coimbre a na níž se setkali političtí činitelé, zástupci organizací občanské společnosti a Evropské justiční sítě, jakož i akademici a novináři. Konference zhodnotila úsilí o prosazování právního státu v Evropě a zaměřila se na úlohu občanské společnosti, na výzvy spojené s komunikací ohledně otázek právního státu a na právní stát na pozadí pandemie a hospodářské obnovy.

Důsledkem významného zapojení občanské společnosti do přípravy této druhé zprávy je uznání, kterého se jim dostalo na vnitrostátní úrovni, a další podpora při navazování mezinárodních kontaktů a spolupráce. Komise bude i nadále zvažovat, jak do diskuse o právním státě aktivněji zapojit občanskou společnost, profesní sítě a další zúčastněné strany, a to na vnitrostátní i evropské úrovni.

#### *Posílení mezinárodní spolupráce*

Zásada právního státu je hlavní zásadou Evropské unie rovněž za jejími hranicemi. Vedena univerzálními hodnotami a zásadami zakotvenými v Chartě OSN a mezinárodním právem, včetně mezinárodního humanitárního práva, je EU v souladu s cíli udržitelného rozvoje<sup>71</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>72</sup>. EU bude i nadále uplatňovat soudržný přístup ve spolupráci s kandidátskými zeměmi a potenciálními

<sup>68</sup> Na těchto jednáních zastupovala Komise místopředsedkyně Jourová nebo komisař Reynders.

<sup>69</sup> Patří mezi ně organizace Human Rights and Democracy Network, Fundamental Rights Agency, EuroCommerce, ENNHRI, Civil Society Europe, Transparency International.

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

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

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

kandidátskými zeměmi, svými sousedy i ve veškeré své vnější činnosti, a to na dvoustranné, regionální i mnohostranné úrovni. EU se otázkami právního státu pravidelně zabývá v rámci dialogů o lidských právech s partnerskými zeměmi a na mnohostranné úrovni, zejména v rámci Organizace spojených národů.

Prosazování právního státu na globální úrovni zahrnuje posílení spolupráce v otázkách právního státu s mezinárodními a regionálními organizacemi<sup>73</sup>. Hodnocení poskytnutá specializovanými mezinárodními subjekty posloužila jako důležitý podklad pro analýzu Komise a užší spolupráce a komunikace pomohla Komisi lépe porozumět situaci v členských státech. Na technické úrovni se pravidelným prvkem při přípravě zprávy staly kontakty mezi útvary Komise a různými orgány Rady Evropy<sup>74</sup>.

Komise usiluje o další posílení tohoto klíčového prvku své činnosti v oblasti právního státu, přičemž staví na úzké spolupráci s Radou Evropy a dalšími mezinárodními subjekty. Dne 26. ledna 2021 předložila Komise Parlamentnímu shromáždění Rady Evropy zprávu o právním státu z roku 2020. Komise se rovněž zúčastnila akcí pořádaných Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), na nichž byla představena a projednána témata týkající se právního státu.

#### *Další institucionální vývoj v oblasti právního státu*

Soudní dvůr Evropské unie nadále rozvíjel svou judikaturu týkající se právního státu, zejména pokud jde o požadavek Smlouvy, aby členské státy zajistily dostatečné prostředky k zajištění účinné právní ochrany v oblastech, na něž se vztahuje právo Unie<sup>75</sup>, přičemž Soudní dvůr dále vyjasnil záruky nezávislosti soudnictví podle unijního práva. Vnitrostátní soudy předkládaly prostřednictvím mechanismu předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie otázky týkající se právního státu. Rozhodl o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se zásady právního státu, které podaly soudy z Malty, Polska, Nizozemska a Rumunska. Uvedená rozhodnutí se týkala zejména postupů jmenování soudců, výkonu evropských zatýkacích rozkazů v případech přetrvávajících nedostatků, pokud jde o nezávislost soudnictví v členském státě, kárného režimu pro soudce, osobní odpovědnosti soudců, vytvoření zvláštního oddělení státního zastupitelství pro stíhání soudců a zásady přednosti unijního práva<sup>76</sup>.

Komise rovněž nadále vykonávala prostřednictvím zahajování řízení o nesplnění povinnosti svou úlohu strážkyně Smluv EU. V některých konkrétních případech Komise požádala

---

<sup>73</sup> Například s Organizací spojených národů, Radou Evropy, Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a Organizací pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OSCE).

<sup>74</sup> Jednalo se například o Benátskou komisi, Skupinu států proti korupci, oddělení pro výkon rozsudků a oddělení pro sdělovací prostředky. Rada Evropy za účelem posílení spolupráce jmenovala kontaktní osobu pověřenou koordinací prací.

<sup>75</sup> Ustanovení čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU.

<sup>76</sup> Mezi klíčové rozsudky od poslední zprávy patří rozsudky ze dne 6. října 2020, Komise v. Maďarsko, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792; ze dne 24. listopadu 2020, AZ (pozměňování listin), C-510/19, EU:C:2020:953; ze dne 17. prosince 2020, Openbaar Ministerie, C-354/20 PPU a C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033; ze dne 2. března 2021, A.B. a další, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153; ze dne 20. března 2021, Repubblica v. Il-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311; ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ v. Inspekția Judiciară a další, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393; ze dne 15. července 2021, Komise v. Polsko, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596;



Soudní dvůr Evropské unie, aby nařídil předběžná opatření s cílem zabránit nenapravitelné újmě<sup>77</sup>.

Kromě řízení o nesplnění povinnosti, jehož cílem je řešit konkrétní případy porušení práva EU, stanoví článek 7 Smlouvy o Evropské unii obecnější postup pro prosazování společných hodnot Unie, včetně právního státu. Rada má rozhodnout ve dvou řízeních o určení, že existuje zřejmé nebezpečí závažného porušení hodnot Unie, z nichž první bylo zahájeno Komisí proti Polsku v roce 2017 a druhé Evropským parlamentem proti Maďarsku v roce 2018. V září 2020 Komise Radu informovala o nejnovějším vývoji v oblastech, na něž se odůvodněné návrhy v daných řízeních vztahují. V červnu 2021 proběhlo jednání Rady ve věci Maďarska i Polska.

Právní stát je předpokladem řádné správy finančních prostředků EU; v květnu 2018 Komise navrhla doplnění svých návrhů nového rozpočtového rámce legislativním návrhem zvláštního mechanismu na ochranu finančních prostředků EU před riziky vyplývajícími z porušení zásad právního státu v jednotlivých členských státech. Výsledné nařízení bylo schváleno v prosinci 2020<sup>78</sup>. Komise je plně odhodlána jej vynucovat a aktivně se zaměřuje na jeho konkrétní uplatňování. Komise v současné době konzultuje s Evropským parlamentem a členskými státy pokyny, které podrobněji stanoví, jak Komise hodlá nařízení uplatňovat v praxi. Komise zároveň zahájila monitorování případů, kde by případně mohlo dojít k zahájení řízení. Nařízení vstoupilo v účinnost dne 1. ledna 2021 a použije se na všechna porušení, k nimž od uvedeného dne dojde.

Dne 1. června 2021 byl zahájen provoz Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO), který má pravomoc vyšetřovat, stíhat podvody a jiné trestné činy související s rozpočtem EU a vést příslušná řízení<sup>79</sup> a doplňuje úlohu Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF)<sup>80</sup>. Úřad EPPO v této souvislosti provádí trestní vyšetřování a úkony trestního stíhání a vykonává před příslušnými soudy členských států úlohu žalobce, dokud není v daném případě vydáno pravomocné rozhodnutí. Účinnost vnitrostátních systémů soudnictví, která je předmětem analýzy provedené v této zprávě, bude hrát klíčovou roli pro to, aby byla soudní řízení dokončována a sankce řádně uplatňovány.

Právní stát má rovněž velký význam při uplatňování Nástroje pro oživení a odolnost. Plány členských států pro oživení a odolnost zahrnují důležité prioritní reformy, jako je zlepšení podnikatelského prostředí prostřednictvím účinných systémů veřejné správy a soudnictví. Evropská komise rovněž poskytuje členským státům technickou podporu, zejména prostřednictvím Nástroje pro technickou podporu, s cílem zlepšit účinnost, kvalitu a nezávislost veřejné správy a soudnictví.

<sup>77</sup> Viz zejména tiskovou zprávu Komise ze dne 31. března 2021 IP/21/1524. Věc vedená pod sp. zn. C-204/21. Soudní dvůr Evropské unie v této věci nařídil předběžná opatření (usnesení místopředsedy Soudního dvora ze dne 14. července 2021, Komise v. Polsko, C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593).

<sup>78</sup> Nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie, Úř. věst. L 433I, 22.12.2020, s. 1. Maďarsko a Polsko napadly platnost nařízení u Soudního dvora Evropské unie, viz věci C-156/21 a C-157/21.

<sup>79</sup> To zahrnuje výdaje a příjmy EU, DPH (nad 10 milionů eur a přeshraniční), legalizaci výnosů z trestné činnosti, aktivní a pasivní korupci, zpronevěru finančních prostředků nebo majetku EU veřejným činitelem a organizované trestné činy související s rozpočtem EU. V současné době jsou zapojeny následující členské státy: 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>80</sup> V roce 2021 vstoupila v platnost nová pravidla (nařízení (EU, Euratom) 2020/2223 (Úř. věst. L 437, 28.12.2020, s. 49), která posilují úlohu úřadu OLAF a zajišťují bezproblémovou spolupráci s úřadem EPPO.

## 5. ZÁVĚRY A DALŠÍ KROKY

Pandemie COVID-19 dále zdůraznila význam právního státu pro naše demokracie, základní práva a každodenní život Evropanů. Představovala také zátěžový test právního státu. Zkušenosti s pandemií ukázaly celkovou odolnost vnitrostátních systémů a zároveň odhalily řadu konkrétních oblastí, v nichž byl právní stát vystaven tlaku. Právní stát je důležitou součástí krizové připravenosti.

Tato zpráva poukazuje na řadu pozitivních trendů v oblasti právního státu v členských státech, kde se řeší dříve zjištěné problémy. Rovněž ukazuje na oblasti, kde problémy a obavy, které jsou v některých případech i závažné, přetrvávají nebo se zintenzivnily. Komise vítá účast všech členských států i jejich další zapojení a spolupráci a cení si jejich ochoty vést dialog o citlivých otázkách.

Přijetí zprávy o právním státu z roku 2021 představuje začátek nové vlny dialogu a monitorování. Komise vyzývá Radu a Evropský parlament, aby na základě této zprávy uspořádaly obecné rozpravy a diskuse o jednotlivých zemích, jakož i vnitrostátní parlamenty a další klíčové aktéry, aby zintenzivnili debatu na vnitrostátní úrovni. Komise vyzývá členské státy, aby se účinně zabývaly výzvami uvedenými ve zprávě, a je připravena jim v tomto úsilí pomoci. Jedná se o společný závazek členských států a EU chránit, podporovat a posilovat právní stát a učinit z něj dynamický prvek naší politické kultury.

Komise se zájmem očekává pokračování dialogu s klíčovými aktéry v oblasti právního státu. Dodržování zásad právního státu, demokracie a lidských práv považují Evropané za jednu z hlavních předností EU. Tato skutečnost dává všem členským státům a orgánům EU pocit odpovědnosti a smysluplnosti jejich snažení.