

Brusel 18. července 2022
(OR. en)

11408/22

JAI 1044
FREMP 157
AG 91
POLGEN 111

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	14. července 2022
Příjemce:	Generální sekretariát Rady
Č. dok. Komise:	COM(2022) 500 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Zpráva o právním státu 2022 Stav právního státu v Evropské unii

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2022) 500 final.

Příloha: COM(2022) 500 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Lucemburku dne 13.7.2022
COM(2022) 500 final

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

Zpráva o právním státu 2022

Stav právního státu v Evropské unii

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

1. ÚVOD

Evropská unie je unií hodnot: základních práv, demokracie, právního státu. Ty tvoří základ naší společnosti a naší společné identity¹. Narušení právního státu v kterémkoli členském státě má vliv na právní řád a fungování EU jako celku. Právní stát je prospěšný všem v EU a je zřejmé, že občané v každém členském státě zásady právního státu důrazně podporují².

V posledních letech jsme svědky narůstajících problémů v oblasti právního státu v EU i ve světě. Pandemie COVID-19 prověřila odolnost vnitrostátních systémů při prosazování právního státu v době krize a vyvinula tlak na zavedené systémy ústavních brzd a protivah a na schopnost demokratických institucí a jejich kontrolních orgánů konat svou práci.

Nevyprovokovaná a neodůvodněná vojenská agrese Ruska vůči Ukrajině a jejímu lidu znamená přímé ohrožení hodnot EU a světového řádu založeného na pravidlech. Je hrubým porušením mezinárodního práva a principů Charty OSN a kromě evropské i globální bezpečnosti a stability podryvá i demokracii a zásady právního státu. Chránit a udržovat naše demokratické instituce a hodnoty je sdílenou odpovědností členských států a orgánů EU. Nyní, kdy je EU a její členské státy ohrožována nepřátelskými zahraničními aktéry, kteří se pokoušejí pomocí dezinformací a kybernetických útoků podřýt naši demokracii, je to ještě důležitější.

Komise si uvědomuje svou zvláštní úlohu v realizaci této sdílené odpovědnosti, ať už prostřednictvím podněcování změn, podpory spolupráce, nebo upozorňování na nedostatky a přijímání opatření k jejich řešení. Tuto úlohu plní různými způsoby prostřednictvím různých nástrojů, které má k dispozici, cíl je však vždy jasný: skutečně změnit způsob, jakým občané pocítují dopad právního státu na svůj každodenní život. Komise také zajistila, aby Nástroj pro oživení a odolnost přednostně podporoval reformy v členských státech zaměřené na soudnictví, protikorupční rámce, veřejnou správu a digitalizaci systémů soudnictví coby základů silného investičního prostředí.

Po celý uplynulý rok byl právní stát významným tématem evropské agendy a zpráva o právním státu z roku 2021 významně přispěla k informování politické i odborné diskuse na úrovni EU i členských států. Výroční zpráva o právním státu je skutečně zásadním prvkem napomáhajícím tomu, aby naše úsilí mělo praktický dopad na prosazování a ochranu právního státu v EU. Zpráva řádně zohledňuje vnitrostátní tradice, zajišťuje rovné zacházení a vychází z transparentní a objektivní metodiky, a díky tomu umožňuje konstruktivní diskusi a bohatou výměnu osvědčených postupů mezi členskými státy v Radě a na technické úrovni, jakož i v rámci diskusí, které na základě zprávy z roku 2021 proběhly s Komisí v Evropském parlamentu a vnitrostátních parlamentech. Vzájemné učení ze zkušeností umožňuje členským státům najít nejlepší cestu vpřed a zabránit vzniku nebo prohloubení problémů v oblasti právního státu.

Toto třetí vydání zprávy je dalším z kroků, jimiž Komise přispívá k právnímu státu, a poprvé obsahuje konkrétní doporučení členským státům, jak oznámila předsedkyně von der

¹ „Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“ (Smlouva o Evropské unii, článek 2.)

² Z průzkumu Eurobarometr 508 týkajícího se hodnot a identity občanů EU (2021) vyplývá, že tyto zásady podporuje 82 % Evropanů.

Leyenová v projevu o stavu Unie v roce 2021³. V souladu s preventivní povahou zprávy je cílem doporučení podpořit členské státy v jejich úsilí o pokračování probíhajících nebo plánovaných reforem, podpořit pozitivní vývoj a pomoci členským státům určit, kde jsou případně zapotřebí zlepšení nebo kroky navazující na nedávné změny nebo reformy, v některých případech i s ohledem na řešení systematických výzev.

Při přípravě doporučení Komise věnovala velkou pozornost tomu, aby se doporučení zaměřovala na evropské právo a normy, z tohoto práva a norem také vycházela a zároveň respektovala zvláštnosti vnitrostátních právních systémů. Neméně důležitý je soulad a synergie s dalšími procesy a nástroji, jako je evropský semestr, obecný režim podmíněnosti za účelem ochrany rozpočtu EU a Nástroj pro oživení a odolnost. Další vydání zprávy o právním státu se budou zabývat opatřeními přijatými v návaznosti na tato doporučení.

Stejně jako v předchozích vydáních zpráva o právním státu z roku 2022 zkoumá vývoj v těchto oblastech:

- **Systémy soudnictví** v členských státech se zaměřením na jejich nezávislost, kvalitu a účinnost. To jsou klíčové parametry, které zajišťují účinné uplatňování a prosazování práva EU, dodržování zásad právního státu a zachování vzájemné důvěry. Dobře fungující a plně nezávislé systémy soudnictví jsou zásadní pro zajištění toho, aby spravedlnost fungovala ve prospěch občanů a podniků. Zásadní význam mají také z hlediska justiční spolupráce napříč EU, ale i pro fungování jednotného trhu a pro právní řád v EU jako takový⁴.
- **Protikorupční rámce**, které se zaměřují na účinnost vnitrostátních protikorupčních politik a hodnotí různé klíčové oblasti opatření přijatých členskými státy za účelem prevence korupce a boje proti korupci. Účinné protikorupční rámce, jakož i transparentnost a integrita při výkonu státní moci posilují právní systémy a důvěru občanů a podniků v orgány veřejné moci.
- **Svoboda a pluralita sdělovacích prostředků** se zaměřením na klíčové oblasti, včetně nezávislosti regulačních orgánů v oblasti sdělovacích prostředků, transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků, transparentnosti a spravedlnosti přidělování státem zadávané reklamy, bezpečnosti novinářů a přístupu k informacím. Letošní zpráva poprvé zahrnuje systematické pokrytí služby veřejnoprávních sdělovacích prostředků. Svobodné a pluralitní mediální prostředí je klíčové pro právní stát, demokratickou odpovědnost a boj proti korupci. Význam svobodných a pluralitních sdělovacích prostředků vedl v poslední době k několika iniciativám na úrovni EU⁵.
- **Institucionální otázky týkající se systému brzd a protivah** se zaměřením na klíčové oblasti důležité pro právní stát, jako je kvalita a inkluzivnost vnitrostátního legislativního procesu, úloha ústavních soudů a nezávislých orgánů, jako je veřejný ochránce práv,

³ [Projev o stavu Unie v roce 2021.](#)

⁴ Srovnávací přehled EU o soudnictví z roku 2022.

⁵ Doporučení Komise o zajištění ochrany, bezpečnosti a posílení postavení novinářů a dalších pracovníků sdělovacích prostředků v Evropské unii, C(2021) 6650, 16.9.2021; návrh směrnice o ochraně osob, které se podílejí na účasti veřejnosti, před zjevně neopodstatněnými nebo zneužívajícími soudními řízeními („strategickými žalobami proti účasti veřejnosti“), COM(2022) 177, 27.4.2022; a doporučení Komise o ochraně novinářů a obránců lidských práv, kteří se podílejí na účasti veřejnosti, před zjevně neopodstatněnými nebo zneužívajícími soudními řízeními („strategické žaloby proti účasti veřejnosti“), C(2022) 2428, 27.4.2022. Komise rovněž provádí Akční plán pro média a audiovizuální odvětví, který zvyšuje finanční podporu EU pro projekty v oblasti svobody a plurality médií.

orgány pro rovné zacházení⁶ a národní instituce pro lidská práva, a úloha organizací občanské společnosti při ochraně právního státu. Dalším prvkem zahrnutým do analýzy je měnící se dopad pandemie COVID-19 a reakce na ni. Letošní zpráva poprvé obsahuje přehled výkonu rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva.

Zpráva o právním státu rovněž představuje důležité změny na úrovni EU a měla by být vnímána i v širším kontextu dalších oblastí činnosti, které přispívají k prosazování demokratických hodnot a lidských práv v Unii i mimo ni. Ve zprávě je shrnuto, jak Komise využívá klíčové nástroje, jako je Nástroj pro oživení a odolnost, nařízení o obecném režimu podmíněnosti⁷ a srovnávací přehled EU o soudnictví. Komise se rovněž věnuje případům protiprávního jednání, kdy problémy týkající se právního státu zakládají porušení práva EU.

Dalším příkladem doplňkové činnosti je činnost při prosazování základních práv: zpráva o uplatňování Listiny základních práv EU z roku 2022⁸ se zaměří na občanský prostor a jeho úlohu při ochraně a prosazování těchto práv. Občanská společnost je pro EU při provádění jejích politik v oblasti základních práv klíčovým partnerem a na úrovni EU probíhá diskuse o tom, jak zvýšit její podporu a zapojení na úrovni EU.

Invaze Ruska na Ukrajinu zdůraznila význam demokratických hodnot, lidských práv a právního státu. EU má zvláštní úlohu v celosvětovém šíření těchto hodnot jako alternativy k autoritářským modelům porušujícím mezinárodní právo a lidská práva a tyto hodnoty jsou také ústředním prvkem procesu rozšiřování. Důvěryhodnost naší vnější politiky závisí na stavu právního státu v samotné EU.

2. KLÍČOVÉ ASPEKTY STAVU PRÁVNÍHO STÁTU V ČLENSKÝCH STÁTECH

Tato zpráva uvádí důležitá společná témata a trendy, konkrétní výzvy a pozitivní vývoj ve všech čtyřech pilířích. Uvedené příklady, které odrážejí tyto trendy, vycházejí z hodnocení, která jsou uvedena v kapitolách věnovaných 27 zemím, jež jsou nedílnou součástí této zprávy a uvádějí podrobné souvislosti v každém členském státě⁹. Zpráva obsahuje také konkrétní doporučení členským státům¹⁰.

Metodika a doporučení zprávy o právním státu

Hodnocení uvedené v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím bylo vypracováno v rozsahu dle metodiky aktualizované na základě diskusí s členskými státy a v souladu s ní¹¹. Kapitoly týkající se jednotlivých zemí vycházejí z kvalitativního hodnocení, které samostatně provádí Komise a které se zaměřuje na shrnutí významných událostí od července 2021, a předkládají jak problematické otázky, tak pozitivní aspekty zjištěné v členských státech. V každé kapitole věnované jednotlivým zemím se analýza zaměřuje zejména na témata, u nichž došlo k významným změnám nebo u nichž byly v předchozí

⁶ V roce 2022 navrhne Komise opatření k posílení role a nezávislosti orgánů pro rovné zacházení.

⁷ 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.

⁸ Zveřejnění je naplánováno na prosinec 2022.

⁹ Kapitoly věnované jednotlivým zemím jsou k dispozici [zde](#).

¹⁰ Odkazy na doporučení jsou uvedeny průběžně v poznámkách pod čarou v této zprávě, jejich výčet je obsažen v příloze a doporučení jsou také zahrnuta v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím.

¹¹ Metodika byla aktualizována na základě diskusí s členskými státy, zejména s cílem lépe specifikovat použití zdrojů pro hodnocení a zohlednit zahrnutí doporučení do zprávy. Metodika je k dispozici [zde](#).

zprávě zjištěny závažné problémy, které přetrvaly i do období zkoumaného novou zprávou.

V souladu s preventivní povahou zprávy je cílem doporučení pomoci členským státům a podpořit je v úsilí o pokračování reforem a pomoci jim určit, kde jsou případně zapotřebí zlepšení nebo kroky navazující na nedávné změny nebo reformy, a to na základě průběžného dialogu s členskými státy¹².

Při přípravě doporučení obsažených v této zprávě byly dodrženy tyto zásady:

- Na všechny členské státy se vztahují doporučení pro jednotlivé země při plném respektování zásad rovného zacházení a proporcionality.
- Doporučení jsou začleněna do zprávy a vycházejí z hloubkového posouzení provedeného v kapitolách o jednotlivých zemích za použití objektivních kritérií, jež se opírají o právo EU nebo evropské a mezinárodní normy.
- Doporučení jsou přiměřená zjištěným problémům. Podporují také další pokračování pozitivního reformního úsilí.
- Doporučení jsou dostatečně konkrétní, aby umožnila členským státům přijmout konkrétní a realizovatelná návazná opatření, která dle potřeby zohlední vnitrostátní pravomoci, právní systémy a institucionální kontext.
- Při přípravě doporučení Komise věnovala velkou pozornost souladu a součinnosti s dalšími procesy, jako je evropský semestr, nařízení o obecném režimu podmíněnosti a národní plány pro oživení a odolnost¹³.
- V dalších vydáních zprávy o právním státu budou začleněna opatření přijatá v návaznosti na tato doporučení.

Zpráva je výsledkem úzké spolupráce s členskými státy a opírá se o různé vnitrostátní, mezinárodní a další zdroje¹⁴. Všechny členské státy byly vyzvány, aby se tohoto procesu zúčastnily, předložily písemné příspěvky¹⁵ a zapojily se do specializovaných návštěv jednotlivých zemí, které se konaly v období od února do dubna 2022¹⁶. Cílená konzultace se zúčastněnými stranami rovněž poskytla cenné horizontální příspěvky a příspěvky pro jednotlivé země¹⁷. Rada Evropy rovněž poskytla přehled svých nedávných stanovisek a zpráv týkajících se členských států EU¹⁸. Před přijetím této zprávy dostaly členské státy příležitost aktualizovat kapitoly o své zemi po faktické stránce.

¹² Doporučeními nejsou dotčena případná řízení, která může Komise zahájit na základě jiných právních nástrojů, jako jsou řízení o nesplnění povinnosti nebo nařízení o obecném režimu podmíněnosti.

¹³ V případě potřeby jsou před doporučeními uvedena stanoviska Komise v rámci těchto procesů, která se týkají daného členského státu.

¹⁴ Ke zdrojům, z nichž výroční zpráva o právním státu vychází, patří zejména písemné příspěvky získané od členských států, písemné příspěvky získané během cílené konzultace se zúčastněnými stranami a informace předložené mezinárodními organizacemi nebo vnitrostátními orgány a zúčastněnými stranami během návštěv jednotlivých zemí. Uvedené zdroje slouží jako zdroj informací pro hodnocení Komise a jako takové nepředstavují stanovisko Komise.

¹⁵ [Zpráva o právním státu 2022 – příspěvky členských států](#).

¹⁶ Informace o návštěvách jednotlivých zemí jsou uvedeny v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím. Během těchto návštěv v jednotlivých zemích Komise jednala s vnitrostátními orgány členských států, včetně justičních a nezávislých orgánů, donucovacích orgánů, jakož i se zúčastněnými stranami, jako jsou sdružení novinářů a občanská společnost.

¹⁷ Konzultace probíhala od prosince 2021 do ledna 2022. [Zpráva o právním státu 2022 – cílená konzultace se zúčastněnými stranami](#).

¹⁸ [Zpráva o právním státu 2022 – příspěvek Rady Evropy](#).

2.1 Soudní systémy

Nezávislost, kvalita a účinnost jsou nezbytnými parametry účinného systému soudnictví. Účinné systémy soudnictví mají zásadní význam pro uplatňování a prosazování práva EU a pro dodržování zásad právního státu. Nezávislost soudců je zásadní pro spravedlivost soudních řízení. Jedná se o požadavek vyplývající ze zásady účinné soudní ochrany uvedené v článku 19 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a z práva na účinnou právní ochranu před soudem, které je zakotveno v článku 47 Listiny základních práv EU¹⁹. Nezávislí soudci a soudy zaručují ochranu práv jednotlivců vyplývajících z práva EU a hodnot společných členským státům, stanovených v článku 2 SEU, zejména hodnoty právního státu²⁰. Při reformě svých soudních systémů musí členské státy plně respektovat požadavky stanovené právem EU a judikaturou Soudního dvora EU²¹.

Vnímaná nezávislost soudnictví v celé EU

Podle srovnávacího přehledu EU o soudnictví z roku 2022 a průzkumů Eurobarometru provedených v roce 2022, se vnímání nezávislosti mezi podniky oproti roku 2021 zlepšilo přibližně ve dvou třetinách členských států²². Mezi širokou veřejností však průzkumy ukázaly, že ve více než polovině členských států se vnímaná nezávislost soudů snížila. Vnímání ve vztahu mezi členskými státy se příliš nezměnilo. Ve Finsku, Dánsku, Rakousku, Lucembursku, Nizozemsku a Německu zůstává míra vnímané nezávislosti mezi širokou veřejností obzvláště vysoká (nad 75 %), zatímco na Slovensku, v Polsku a Chorvatsku zůstává velmi nízká (pod 30 %).

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

Rady pro justici, jak uznává judikatura Soudního dvora EU²³, mohou být mimořádně důležitou zárukou nezávislosti soudů. Mohou působit jako nárazník mezi soudní mocí a ostatními složkami moci v záležitostech, jako je jmenování a kariéra soudců nebo smírčích soudců, jakož i jejich úloha při řízení systému soudnictví. V rámci Rady Evropy byly vypracovány důležité evropské normy týkající se způsobu zřízení i složení rad pro justici, aby byla co nejlépe zajištěna jejich nezávislost²⁴. Rady pro justici rovněž potřebují odpovídající zdroje, aby mohly účinně fungovat a plnit své úkoly.

V řadě členských států byla zahájena legislativní činnost za účelem posílení nezávislosti rad pro justici. V [Lucembursku](#) byly předloženy legislativní změny, které mají sladit složení budoucí rady pro justici s evropskými normami. Ty by upřesnily pravomoci rady pro justici v oblasti řízení kariéry smírčích soudců a zavedly nový kárný režim. V [Chorvatsku](#) nedávne změny posilují úlohu obou rad při výběru soudců a státních zástupců. V [Itálii](#) byl nedávno přijat nový zákon, který má reformovat soudní systém a který obsahuje ustanovení týkající se zřízení a fungování Nejvyšší rady pro justici, včetně způsobu volby jejích členů. Na [Kypru](#) nedávno parlament odhlasoval reformy týkající se složení rady pro justici. V [Nizozemsku](#) se předpokládají možné změny ve složení a jmenování rady pro justici. Ve [Švédsku](#) od roku

¹⁹ [Listina základních práv EU](#).

²⁰ Rozsudek SDEU ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, body 44 a 58.

²¹ Odkaz na klíčové rozsudky od poslední zprávy lze nalézt v oddíle 4.

²² Obrázky 50 a 52, srovnávací přehled EU o soudnictví z roku 2022.

²³ 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. rozsudek ze dne 2. března 2021, A.B. a další (jmenování soudců Nejvyššího soudu – žaloby), C-824/18, body 123–125 a citovaná judikatura.

²⁴ Viz zejména doporučení Rady Evropy CM/Rec(2010) 12.

2020 vyšetřovací výbor zahrnující všechny politické strany zkoumá, jak posílit nezávislost soudnictví, a svou zprávu by měl předložit do února 2023.

Vývoj v oblasti národních rad pro justici je klíčovým tématem v několika členských státech. Ve [Španělsku](#) přetrvávají obavy z průtahů při obnově rady pro justici a objevily se další výzvy k úpravě systému jmenování rady. V [Bulharsku](#) rostou obavy spojené s fungováním Nejvyšší soudní rady a potřeba řešit její složení. V [Irsku](#) vyvolává určité obavy navrhované složení plánované komise pro jmenování soudců. Na [Slovensku](#) se Soudní rada po ústavní reformě ujala nových úkolů, přetrvávají však obavy ohledně režimu odvolávání jejích členů. V [Portugalsku](#) se od roku 2004 čeká na dokončení legislativního rámce pro Nejvyšší radu správních a daňových soudů a byla přijata nová opatření k řešení problémů v oblasti přidělování případů u soudů²⁵.

V ostatních členských státech nebyly strukturální nebo systémové problémy řešeny. V [Polsku](#) zůstávají nevyřešeny vážné obavy ohledně nezávislosti vnitrostátní rady pro justici, přestože se jim věnuje řada rozhodnutí Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva, která potvrzují problémy, jež Komise zjistila v rámci postupu podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU. Tyto obavy se odrážejí i v širším doporučení zajistit nezávislost soudů adresovaném Polsku v rámci evropského semestru. V [Maďarsku](#) se Státní soudní rada nadále potýká s problémy při vyvažování pravomocí předsedy Národní justiční kanceláře, pokud jde o řízení soudů, přičemž doporučení k posílení nezávislosti soudů vydané zemi v rámci evropského semestru, jakož i související obavy vyjádřené v rámci postupu podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU, zůstávají neřešeny²⁶.

Metoda jmenování soudců může mít zásadní dopad na nezávislost soudnictví a její vnímání veřejností. Jak stanovil SDEU, za účelem zajištění nezávislosti soudnictví musí být hmotněprávní podmínky a procesní pravidla upravující jmenování soudců dostačující k tomu, aby zabránily vzniku důvodných pochybností, pokud jde o neovlivnitelnost dotčených soudců ve vztahu k vnějším skutečnostem a jejich neutralitu jakožto soudců²⁷.

Od poslední zprávy přistoupily některé členské státy ke zlepšování postupů jmenování soudců. V [Irsku](#) návrh nového zákona o jmenování soudců omezuje diskreční pravomoc vlády v tomto postupu. V [Chorvatsku](#) byl ukončen proces jmenování předsedy Nejvyššího soudu a byl změněn postup, kterým se výběrové řízení řídí, aby se předešlo případné budoucí patové situaci. V [Česku](#) je cílem novelizované právní úpravy zavést transparentní a jednotný systém náboru a výběru soudců a předsedů soudů. Na [Kypru](#) parlament nedávno odhlasoval reformu postupu jmenování soudců a předsedů nově navrženého Nejvyššího ústavního soudu a Vrchního soudu. V [Nizozemsku](#) se zvažuje několik změn, které by dále posílily nezávislost soudů, mimo jiné pokud jde o jmenování soudců Nejvyššího soudu.

V ostatních členských státech, které přijaly opatření ke zlepšení těchto postupů, přetrvávají problémy, zejména pokud jde o jmenování u vrchních soudů a do funkcí předsedů soudů. Na

²⁵ Doporučení se týkají BG, IE, ES, IT, CY, LU, PT, SK, SE.

²⁶ Doporučení se týkají HU.

²⁷ Viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 2. března 2021, A.B. a další (jmenování soudců Nejvyššího soudu – žaloby), C-824/18, body 117, 119, 123 a citovaná judikatura. Účast nezávislých orgánů, jako jsou rady pro justici, v procesu jmenování soudců může v zásadě přispět k zajištění větší objektivity tohoto procesu, pokud je takový orgán sám dostatečně nezávislý na zákonodárné a výkonné moci (viz rozsudky ze dne 15. července 2021, Komise v. Polská republika, C-791/19, body 98–108; ze dne 20. dubna 2021, Repubblica v. Il-Prim Ministru, C-896/19, bod 66; ze dne 2. března 2021, A.B. a další (jmenování soudců Nejvyššího soudu – žaloby), C-824/18, body 66, 124 a 125 a ze dne 19. listopadu 2019, A.K. a další, spojené věci C-585/18, C-624/18 a C-625/18, body 137 a 138).

[Malte](#) sice byly podniknuty kroky k depolitizaci jmenování nejvyššího soudce, soudci však stále nejsou do procesu zapojeni. V [Řecku](#) přetrvávají obavy související se způsobem jmenování nejvyšších soudců a státních zástupců, včetně problému nedostatečného zapojení soudců do postupu výběru. V [Rakousku](#) byla oznámena reforma postupu jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu, která má řešit nedostatečné zapojení soudců do tohoto řízení, přetrvávají však obavy z omezeného zapojení soudců do jmenování předsedů a místopředsedů správních soudů²⁸.

Klíčovou otázkou zůstávají postupy jmenování do vysokých soudních funkcí. V [Litvě](#) se od září 2019 čeká na jmenování předsedy Nejvyššího soudu, neboť zákon nestanoví lhůty pro příslušné výběrové řízení a dává prezidentu republiky možnost volného uvážení, pokud jde o načasování výběrových řízení pro Nejvyšší soud. V [Lotyšsku](#) bylo zamítnutí kandidáta na soudce Nejvyššího soudu parlamentem poznamenáno spory ohledně možného nepatřičného politického ovlivňování. V [Polsku](#) byla konkrétní jmenování do Nejvyššího soudu předmětem klíčových rozsudků Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva. V [Maďarsku](#) se obavy týkají zejména možnosti rozhodovat dle vlastního uvážení, pokud jde o jmenování a povyšování soudců, včetně volby předsedy Nejvyššího soudu, přidělování případů a odměn. V [Bulharsku](#) neexistují pravidelná výběrová řízení na obsazování vyšších soudních funkcí, což spolu s rozsáhlým využíváním dočasného přidělování vytváří rizika z hlediska nezávislosti soudců²⁹.

Autonomie a nezávislost státních zastupitelství jako základní prvky dobrého fungování systému trestního soudnictví

V EU neexistuje jednotný model uspořádání instituce státního zastupitelství a vždy jsou zapotřebí institucionální záruky, aby bylo zajištěno, že státní zastupitelství bude dostatečně nezávislé a bude moci provádět účinná a nestranná vyšetřování a předkládat případy soudu bez jakéhokoli politického tlaku. To má zásadní význam nejen pro vnitrostátní a unijní trestní právo, ale také pro mnoho dalších důležitých otázek, jako je ochrana finančních zájmů EU a boj proti nenávisným projevům v digitálním prostředí.

Několik členských států zahájilo reformy s cílem posílit nezávislost svých státních zastupitelství. V [Rakousku](#) pokračují přípravné práce na reformě státního zastupitelství s cílem posílit jeho nezávislost. Přípravovaná reforma v [Česku](#) má zavést pevné funkční období pro nejvyššího státního zástupce a vrchní státní zástupce a nastavit jasné podmínky jejich odvolávání. V [Bulharsku](#) se vláda v rámci plánu pro oživení a odolnost zavázala zavést účinný mechanismus odpovědnosti a trestní odpovědnosti nejvyššího státního zástupce a jeho zástupců, jakož i soudní přezkum rozhodnutí státního zastupitelství nezahájí vyšetřování. Ve [Španělsku](#) byly přijaty změny právních předpisů, jejichž cílem byla zvýšená transparentnost vztahů mezi vládou a nejvyšším státním zástupcem, přetrvávají však obavy týkající se souběhu funkčních období nejvyššího státního zástupce a vlády. Na [Slovensku](#) připravuje ministerstvo spravedlnosti novelu, která omezí pravomoc nejvyššího státního zástupce zrušit rozhodnutí státních zástupců v jednotlivých případech, neboť vyvstaly obavy týkající se rozhodnutí o ukončení vyšetřování několika případů korupce³⁰.

V některých členských státech však existují obavy ohledně nezávislosti a samostatnosti státních zastupitelství. Ve [Slovinsku](#) byly vyjádřeny určité obavy, pokud jde o to, jaký mají

²⁸ Doporučení se týkají EL, CY, MT, AT.

²⁹ Doporučení se týkají BG, LV, LT, HU.

³⁰ Doporučení se týkají CZ, ES, AT, SK. Příslušný milník je zahrnut v bulharském plánu pro oživení a odolnost.

pravomoci ministra vnitra úkolovat v jednotlivých případech policii dopad na nezávislou práci státních zástupců. V [Polsku](#) přetrvávají obavy týkající se fungování státního zastupitelství, neboť funkce ministra spravedlnosti a nejvyššího státního zástupce zastává tatáž osoba. Polské soudy rovněž poukázaly na obavy, že přerazování státních zástupců lze považovat za určitou formu degradace a diskriminace. V [Maďarsku](#) byla změněna pravidla pro odvolání nejvyššího státního zástupce, zatímco doporučení skupiny států proti korupci (GRECO) zrušit možnost ponechání nejvyššího státního zástupce ve funkci i po skončení jeho funkčního období zůstává neřešeno a nedostatek odpovědnosti za ne zahájení nebo uzavření vyšetřování vyvolává obavy³¹.

Rámce pro kárné řízení a odpovědnost za soudce a státní zástupce

SDEU nadále rozvíjel svou judikaturu týkající se základních záruk, které mají zajistit, aby rámec kárného řízení nemohl být využíván jako nástroj politické kontroly nad soudními rozhodnutími³². K těmto zárukám patří jasná pravidla, která vymezují jednání, které lze považovat za kárné provinění, i příslušné sankce. Kárné řízení musí být vedeno za účasti nezávislého orgánu a postupy musí v plné míře zaručovat práva zakotvená v článcích 47 a 48 Listiny, zejména práva na obhajobu. V neposlední řadě musí být zavedena pravidla, která zajistí, aby rozhodnutí přijatá kárnými orgány mohla být napadena u soudu³³.

V některých členských státech probíhají reformy s cílem zvýšit záruky nezávislosti soudců v kárných řízeních. Ve [Španělsku](#) byl zaveden nový kárný režim pro státní zástupce. Ve [Slovinsku](#) se z podnětu soudců připravují změny, které mají zlepšit rámec kárných řízení. V [Belgii](#) byly zavedeny standardní formuláře pro podávání zpráv o kárných řízeních týkajících se soudců a státních zástupců, přičemž první konsolidovanou zprávu o kárných řízeních vypracuje Nejvyšší soudní rada v průběhu roku 2022.

V jiných členských státech přetrvávaly obavy, že by kárné řízení mohlo být zneužito k omezení nezávislosti soudců. [Polsko](#) se v plánu pro oživení a odolnost zavázalo provést reformy kárného režimu pro soudce, zrušit kárný senát Nejvyššího soudu a zavést prezkumné řízení pro soudce dotčené rozhodnutími tohoto senátu³⁴. Účelem plánu je posílit určité aspekty nezávislosti justice. V mezidobí kárný senát i přes rozhodnutí Soudního dvora nadále rozhodoval o případech týkajících se soudců a nařizoval i pozastavení výkonu jejich funkce. V [Rumunsku](#) uplatňování kárných sankcí a úloha soudní inspekce nadále vyvolávaly obavy, ačkoliv se očekává, že připravovaný návrh právního předpisu kárný režim reformuje. Záruky jsou zapotřebí i u ostatních mechanismů odpovědnosti. V [Chorvatsku](#) vyvolaly obavy nové zákony, které vyžadují pravidelné bezpečnostní проверки soudců a státních zástupců prováděné Národní bezpečnostní agenturou. Na [Slovensku](#) přetrvávají obavy, pokud jde o režim trestní odpovědnosti soudců z důvodu „ohýbání práva“. Ve [Slovinsku](#) chybí v pravidlech upravujících parlamentní vyšetřování záruky nezávislosti soudců a státních zástupců³⁵.

³¹ Doporučení se týkají PL.

³² Soudní dvůr tuto zásadu připomněl naposledy ve věcech, které se týkaly kárného senátu polského Nejvyššího soudu (rozsudek ze dne 15. července 2021, Evropská komise v. Polská republika, C-791/19) a rumunské soudní inspekce (rozsudek ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a další v. Inspekția Judiciară a další, spojené věci C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19).

³³ Rozsudek SDEU ze dne 25. července 2018, LM, C-216/18 PPU, bod 67.

³⁴ V červnu 2022 byla přijata řada legislativních změn.

³⁵ Doporučení se týkají HR, PT, RO, SI, SK. Pokud jde o PL, kárný režim pro soudce byl předmětem řízení o nesplnění povinnosti. Příslušný milník je zahrnut do národního plánu pro oživení a odolnost.

Investice do kvality a efektivnosti soudnictví

Efektivní soudní systém zvládá svou pracovní zátěž a nevyřízené případy a vydává svá rozhodnutí bez zbytečných průtahů. Ačkoli existuje mnoho rozdílů mezi jednotlivými členskými státy i uvnitř nich, v závislosti na typu řízení (např. občanskoprávní a obchodní, trestní, správní) a na stupních soudu, příliš dlouhá řízení a vysoký počet nerozhodnutých případů podkopávají důvěru občanů a podniků ve vnitrostátní soudní systémy a v účinnost boje proti korupci (viz také oddíl 2.2). Dostatečné lidské a finanční zdroje jsou nezbytnou podmínkou kvality a efektivnosti systémů soudnictví. Řada členských států tuto skutečnost uznala a ve svých národních plánech pro oživení a odolnost vyčlenila dodatečné zdroje na posílení odolnosti systémů soudnictví a investovala do digitalizace soudnictví.

Investice do lidských a finančních zdrojů a digitalizace systému soudnictví jsou nezbytné k řešení širších výzev v oblasti efektivnosti, které v řadě členských států existují. V [Chorvatsku](#), na [Kypru](#), [Maltě](#) a v [Portugalsku](#) jsou uskutečňovány iniciativy zaměřené na řešení dlouhodobých problémů souvisejících s efektivností systému soudnictví, včetně zdoluhavých soudních řízení. V [Itálii](#) byly přijaty komplexní reformy občanského a trestního soudnictví, jejichž cílem je zlepšit kvalitu a efektivnost systému soudnictví, včetně počtu nerozhodnutých případů a délky řízení. V [Řecku](#) byla nedávno přijata nová právní úprava organizace soudů a statusu soudců, která má řešit problémy týkající se efektivnosti a kvality soudnictví. V [Maďarsku](#) vstoupil v platnost nový zákon o peněžitém odškodnění za průtahy v občanskoprávním řízení, který stanoví odškodnění v případě porušení základního práva na uzavření občanskoprávního řízení v přiměřené lhůtě. V [Irsku](#) byl navržen zákon, kterým se zavádí systém odškodnění v případech nepřiměřené délky soudního řízení.

Součástí zajištění dlouhodobé odolnosti systému soudnictví je zajištění atraktivity soudní profese, mimo jiné prostřednictvím odpovídajícího odměňování, a minimalizace počtu neobsazených míst soudců, státních zástupců a soudních zaměstnanců. V [Belgii](#) bylo vyvinuto úsilí o navýšení prostředků vyčleněných pro systém soudnictví. V [Německu](#) bylo oznámeno prodloužení „Paktu pro právní stát“, který má poskytnout dodatečné zdroje na soudnictví a digitalizaci, avšak dlouhodobé problémy týkající se nábory a výše platů soudců přetrvávají. V [Portugalsku](#) a [Francii](#) vlády podnikají kroky k řešení nedostatku lidských zdrojů přidělených systému soudnictví, určité problémy však trvají i nadále. Ve [Slovensku](#) vláda bez konzultace se soudními orgány snížila dříve schválený rozpočet pro soudy, Soudní radu a státní zastupitelství a Soudní rada zahájila řízení směřující k ústavní revizi platů soudců. V [Dánsku](#) zůstávají dlouhodobějším problémem omezené výdaje na systém soudnictví vyjádřené jako procentní podíl na HDP, jakož i nízký počet soudců, zejména z hlediska zajištění efektivního projednávání soudních případů³⁶.

V mnoha členských státech pokračují iniciativy usilující o zlepšení digitalizace soudnictví, které často čerpají ze zkušeností získaných v době pandemie COVID-19. Je důležité zajistit, aby digitální nástroje byly v praxi účinné. V [Belgii](#), [Bulharsku](#), a na [Maltě](#) přetrvávají určité problémy, v příslušných plánech pro oživení a odolnost se však předpokládá zlepšení. V [Itálii](#) dále postupuje digitalizace u civilních soudů, zatímco u trestních soudů a státních zastupitelství přetrvávají problémy. K členským státům, v nichž probíhají projekty s cílem dále zlepšit úroveň digitalizace soudnictví, patří [Švédsko](#), [Nizozemsko](#), [Lotyšsko](#), [Portugalsko](#), [Estonsko](#), [Dánsko](#), [Rakousko](#), [Rumunsko](#), [Slovensko](#), [Španělsko](#) a [Finsko](#)³⁷.

³⁶ Doporučení se týkají BE, DK, DE, FR, MT.

³⁷ Doporučení se týkají FR, IT, NL, FI.

Právníci jako klíčoví aktéři systémů soudnictví založených na zásadách právního státu

Právníci a jejich profesní sdružení hrají zásadní roli při posilování právního státu a zajišťování ochrany základních práv, včetně práva na spravedlivý proces. Některé členské státy podnikly kroky k usnadnění přístupu k advokátovi. V [Lotyšsku](#) Nejvyšší soud potvrdil, že účast advokátů v soudním řízení je nezbytná pro zajištění práva na spravedlivý proces, a rozhodl ve prospěch práva advokátů na přístup k informacím nezbytným pro výkon jejich funkce. V [Lucembursku](#) se na přípravě právních předpisů zajišťujících větší dostupnost právní pomoci společně podílely Ministerstvo spravedlnosti a advokátní komora. V [Litvě](#) se připravuje reforma systému právní pomoci. V [Irsku](#) nadále vyvolávají obavy vysoké náklady na soudní řízení a nedostatky v systému právní pomoci, přičemž na řešení těchto problémů se stále pracuje³⁸.

Jedním ze zásadních prvků svobody výkonu právnických povolání je dodržování důvěrnosti vztahu s klienty. Doporučení Rady Evropy jasně stanoví, že veškeré výjimky ze zásady zachování důvěrnosti musí být slučitelné se zásadami právního státu. [Litva](#) řeší otázky týkající se dodržování profesního tajemství advokátů u Evropského soudu pro lidská práva.

2.2 Protikorupční rámec

Korupce poškozují právní stát a důvěru občanů a podniků ve veřejné instituce. Komplexní přístup k boji proti korupci se musí opírat o kombinaci preventivních a represivních opatření. To vyžaduje pevný právní a institucionální rámec, dostatečnou správní a soudní kapacitu, jakož i politickou vůli k donucovacím opatřením, včetně účinného vyšetřování a trestního stíhání. V oblasti prevence patří ke spolehlivým a účinným opatřením v oblasti integrity předcházení střetům zájmů a řešení těchto střetů, zajištění transparentnosti lobbingu, systémy zveřejňování majetku a zájmů, účinná ochrana oznamovatelů i transparentnost financování politických stran.

Vnímání korupce v celé EU

Výsledky indexu vnímání korupce (CPI)³⁹ ukazují, že deset členských států se nachází v první dvacítky zemí, které jsou vnímány jako nejméně zkorumpované na světě, přičemž průměrný výsledek EU je celosvětově dobrý a oproti loňskému roku se zlepšil⁴⁰. Některé členské státy ve srovnání s předchozími lety svůj výsledek zlepšily, zatímco jiné mají i nadále výrazně nižší výsledky než ostatní země EU.

Z průzkumů Eurobarometr z roku 2022 věnovaných korupci⁴¹ vyplývá, že korupce je pro občany EU a podniky v EU stále vážným problémem. Téměř sedm z deseti Evropanů (68 %) se domnívá, že korupce je v jejich zemi rozšířená, a více než čtyři z deseti Evropanů (41 %) mají za to, že míra korupce v jejich zemi vzrostla. Současně se pouze 31 % respondentů domnívá, že úsilí jejich vlády v boji proti korupci je účinné. Kromě toho se více než šest z

³⁸ Doporučení se týkají IE, LT, LU.

³⁹ Každoročně vydává Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

⁴⁰ V posledním roce šest členských států (Dánsko, Finsko, Švédsko, Nizozemsko Lucembursko a Německo) v indexu dosáhlo výsledku nejméně 80/100 a dalších pět (Rakousko, Estonsko, Irsko, Belgie Francie) získalo hodnocení vyšší než 72/100.

⁴¹ Zvláštní průzkum Eurobarometr 523 o korupci (2022) a bleskový průzkum Eurobarometr 507 o postojích podniků ke korupci v EU (2022). Údaje průzkumu Eurobarometru o postoji podniků ke korupci se aktualizují každý druhý rok. Údaje z průzkumu Eurobarometr o vnímání korupce a zkušenostech občanů a podniků, které byly zveřejněny loni, se aktualizují jednou za dva roky. Předchozími soubory dat jsou zvláštní průzkum Eurobarometr 502 (2020) a bleskový průzkum Eurobarometr 482 (2019).

deseti evropských společností (63 %) domnívá, že problém korupce je v jejich zemi rozšířený, a většina společností (51 %) má za to, že je nepravděpodobné, že zkorumpované osoby nebo podniky v jejich zemi budou odhaleny nebo nahlášeny policii či státním zástupcům.

Vnitrostátní protikorupční strategie a jejich provádění

Členské státy jsou podle mezinárodního práva povinny udržovat účinné a koordinované protikorupční politiky⁴². Nejběžnější metodou je pro tento účel vytvoření a provádění vnitrostátní protikorupční strategie⁴³. Ačkoli existence takových strategií není sama o sobě podmínkou, jsou důležité k tomu, aby se politické závazky promítly do konkrétních opatření, aby se zajistilo, že legislativní nebo institucionální nedostatky budou řešeny soudržným, komplexním a koordinovaným způsobem, a aby se protikorupční úsilí přizpůsobovalo vyvíjejícímu se prostředí⁴⁴. Téměř všechny členské státy mají v současné době zavedeny vnitrostátní protikorupční strategie, které pravidelně vyhodnocují a revidují. Od července 2021 [Chorvatsko](#), [Rumunsko](#), [Recko](#), [Litva](#) a [Malta](#) revidovaly nebo přijaly strategie a doprovodné akční plány, přičemž [Německo](#), [Česko](#), [Itálie](#) a [Lotyšsko](#) v současné době své příslušné strategie revidují. Provádění strategií v některých členských státech vedlo k návrhům důležitých reforem. V [Portugalsku](#) byl přijat legislativní balíček zaměřený na boj proti korupci a prevenci korupce ve veřejném i soukromém sektoru a ve [Finsku](#) probíhá revize trestněprávních protikorupčních předpisů⁴⁵.

Posilování kapacity institucí a právního rámce pro boj proti korupci

Členské státy zavedly rozsáhlé právní předpisy, které jejich trestnímu soudnictví poskytují nástroje k boji proti korupci. Několik členských států pokračovalo v úsilí o odstranění legislativních nedostatků a uvedení stávajících rámců do souladu s mezinárodními protikorupčními standardy⁴⁶ a právem EU⁴⁷. [Polsko](#) zvýšilo trestní sankce za korupci ve veřejném životě a [Recko](#) zpřísnilo definici aktivního a pasivního úplatkářství. V ostatních členských státech jsou projednávány reformy trestního práva hmotného nebo procesního. [Finsko](#) hodlá kriminalizovat obchodování s vlivem, zatímco [Slovensko](#) se ve svém vnitrostátním právu snaží rozšířit definici úplatkářství. [Německo](#) se zavázalo zpřísnit trestní sankce za podplácení poslanců. V ostatních členských státech přetrvávají konkrétní

⁴² Úmluva Organizace spojených národů proti korupci (UNCAC) zavazuje smluvní strany, aby v souladu se základními zásadami svých právních systémů vypracovaly a prováděly nebo udržovaly účinné a koordinované protikorupční politiky, které podporují účast společnosti a odrážejí zásady právního státu, řádné správy věcí veřejných a veřejného majetku, bezúhonnosti, transparentnosti a odpovědnosti. Všechny členské státy a EU jsou smluvními stranami uvedené úmluvy.

⁴³ Viz také [prohlášení z Kuala Lumpur o protikorupčních strategiích](#).

⁴⁴ Jak již bylo uvedeno v loňské zprávě, pro účinné provádění těchto strategií a dosahování hmatatelných výsledků jsou důležité jasné a měřitelné cíle, odpovídající zdroje, specializovaná podpora a monitorování provádění, pravidelná hodnocení a jasně vymezená odpovědnost specializovaných institucí, jakož i silné zapojení příslušných zúčastněných stran (COM(2021) 700 final, s. 11).

⁴⁵ Doporučení se týkají LV, LT, PT, SI, FI.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Právní předpisy EU, které mají významný dopad na usnadnění boje proti korupci, zahrnují pravidla kriminalizace korupce, zajištění a konfiskace majetku, ochranu finančních zájmů EU, normy na ochranu oznamovatelů, revidovaná pravidla proti praní peněz, zejména zřízení rejstříků skutečných majitelů společností, a další kroky na podporu výměny finančních informací a urychlení finančního šetření.

legislativní mezery. Ve [Švédsku](#) nedostatky v právní definici podplácení zahraničních veřejných činitelů vedly k omezenému počtu trestních stíhání a pravomocných rozsudků⁴⁸.

Boj proti korupci závisí na existenci pevného protikorupčního právního rámce i na zajištění jeho účinného provádění. Pro účinný boj proti korupci je zásadní schopnost donucovacích orgánů, orgánů činných v trestním řízení a soudů vymáhat protikorupční trestněprávní ustanovení. To závisí na kompetencích a autonomii odpovědných orgánů a na jejich specializaci, analytické kapacitě a zdrojích. Klíčový je také přístup k příslušným informacím a propojení rejstříků, které těmto orgánům umožní provádět složitá finanční vyšetřování. Úspěšná protikorupční vyšetřování a stíhání závisejí také na efektivní spolupráci mezi donucovacími orgány a dalšími agenturami, jako jsou finanční zpravodajské útvary i daňové a kontrolní orgány a orgány pro hospodářskou soutěž.

V některých členských státech byly provedeny nebo jsou zvažovány strukturální a organizační změny s cílem zvýšit kapacitu protikorupčních orgánů. V [Dánsku](#) byla zřízena nová národní vyšetřovací jednotka, která má zlepšit postoj k závažné trestné činnosti, včetně složitých případů korupce. V [Bulharsku](#) se plánují reformy, které by měly restrukturalizovat protikorupční komisi, zatímco specializované soudní orgány byly zrušeny. Současně je třeba, aby tyto reformy upřednostňovaly účinné vyšetřování korupce, zejména pokud jde o případy korupce na vysoké úrovni⁴⁹.

Mnoho členských států přijalo opatření ke zvýšení kapacity orgánů činných v trestním řízení odpovědných za boj proti korupci, například ve formě dodatečných zdrojů ([Irsko](#), [Lotyšsko](#)) nebo dodatečného školení ([Estonsko](#), [Španělsko](#)). Státní zastupitelství v mnoha členských státech uvádějí jako problém omezené zdroje, k nimž se někdy přidávají i další nedostatky. V [Rumunsku](#) jsou požadavky na délku praxe považovány za překážku nábory specializovaných státních zástupců. V [Lucembursku](#) a [Portugalsku](#) byl zjištěn nedostatek zdrojů, který vede k průtahům v trestním stíhání. Na [Slovensku](#) hrozí, že tvrzení o politicky motivovaných rozhodnutích zahájit vyšetřování korupce naruší spolupráci v oblasti prosazování práva a účinnost boje proti korupci, jakož i důvěru veřejnosti v integritu institucí. Ve [Slovinsku](#) byly vyjádřeny obavy ohledně operativní autonomie policie při vyšetřování korupce⁵⁰.

Odstraňování překážek trestního vyšetřování, stíhání a uplatňování odrazujících sankcí za korupci

Procesní nedostatky mohou výrazně ztížit vyšetřování a trestní stíhání případů korupce a snížit účinnost boje proti korupci. Příkladem mohou být příliš těžkopádná nebo nejasná ustanovení o zrušení imunit a krátké promlčecí lhůty, které mohou bránit dokončení složitých případů, zejména v kombinaci s dalšími faktory, které přispívají ke zdlouhavému řízení. Tyto překážky mohou být obzvláště škodlivé v případě korupce na vysoké úrovni a složitých případů korupce a mohou vytvářet riziko beztrestnosti, čímž zbavují protikorupční úsilí jeho odstrašujících účinků.

Některé členské státy zavedly opatření ke snížení překážek účinného vyšetřování a trestního stíhání. Nová opatření v [Portugalsku](#) se snaží zvýšit účinnost systému soudnictví při řešení případů korupce a urychlit činnost státních zastupitelství, mimo jiné prodloužením promlčecí

⁴⁸ Doporučení se týkají FI, SE.

⁴⁹ Doporučení se týkají BG.

⁵⁰ Doporučení se týkají CY, IT, FR, LU, RO, SI, SK.

lhůty u korupčních trestných činů. V [Litvě](#) byl změněn legislativní rámec s cílem umožnit širší využívání digitálních nástrojů⁵¹.

Přílišná délka trestního řízení v případech korupce může bránit včasnému uzavření případů, což narušuje dosažení přesvědčivých výsledků, pokud jde o pravomocné rozsudky. Na [Malte](#) sice bylo na vyšetřování a trestní stíhání celkově vyčleněno více prostředků, vyšetřování případů korupce na vysoké úrovni je však stále zdoluhavé. Dosud chybí výsledky v podobě pravomocných rozsudků. Na průtahy v trestním stíhání případů korupce na vysoké úrovni bylo upozorňováno i v [Česku](#). Ve [Španělsku](#) délka vyšetřování a stíhání korupce zůstává problémem, zejména u složitých případů korupce na vysoké úrovni⁵².

V některých členských státech budila znepokojení otázka imunity členů vlády v případech korupčních trestných činů. [Chorvatsko](#) nedávno přijalo novely, které mají zrušit imunitu členů vlády v případě trestných činů korupce. Obavy existují také v [Polsku](#), kde se týkají širokého rozsahu imunit vedoucích pracovníků, kteří jsou zároveň poslanci parlamentu, a ustanovení zaručujících beztrestnost veřejným činitelům, kteří se dopustí trestného činu zneužití úřední pravomoci⁵³.

Některé členské státy pokračují ve zlepšování výsledků v oblasti vyšetřování, trestního stíhání a sankcionování korupce na vysoké úrovni⁵⁴. V [Rakousku](#) podléhají vyšetřování korupce na vysoké úrovni přísné kontrole, mimo jiné ze strany parlamentní vyšetřovací komise. V [Rumunsku](#) se dále zlepšila účinnost vyšetřování a sankcionování korupce na vysoké úrovni, a to i díky pokroku v případech, které z procesních důvodů zůstávaly léta nerozhodnuty. [Francie](#) zaznamenala hmatatelné výsledky v případech korupce na vysoké úrovni, a to i přes problémy spojené s omezenými zdroji a strukturálními nedostatky.

V ostatních členských státech je ještě třeba dosáhnout dobrých výsledků v řešení případů korupce na vysoké úrovni, a to i prostřednictvím účinného vyšetřování a trestního stíhání a uplatňování odrazujících sankcí v podobě pravomocných odsouzení. V [Bulharsku](#) stále chybí kvalitní výsledky v oblasti pravomocných odsouzení v případech korupce na vysoké úrovni. V [Řecku](#) pokročil omezený počet trestních stíhání v souvislosti s korupcí, pokrok z hlediska pravomocných rozhodnutí je však třeba ještě určit. V [Maďarsku](#) bylo zahájeno šetření několika nových případů korupce na vysoké úrovni, avšak nedostatečné výsledky v oblasti vyšetřování, stíhání a vydávání pravomocných rozhodnutí v případech obvinění z korupce týkajících se vysokých úředníků a jejich nejbližšího okolí zůstávají vážným problémem⁵⁵.

Posílení rámce pro předcházení korupci a integritu

Transparentní a odpovědná správa věcí veřejných a rámce integrity jsou klíčem k prevenci korupce na všech úrovních veřejné správy a vlády. Členské státy v uplynulém roce pokračovaly v přijímání opatření k posílení rámce prevence korupce a rámce integrity, včetně aktualizace etických norem, lepšího vymáhání nebo revize pravidel pro majetková přiznání a prohlášení o zájmech, neslučitelnosti funkcí a střetech zájmů, posílení mechanismů vnitřní kontroly a regulace lobbování a efektu otáčivých dveří.

⁵¹ V kontextu plánu pro oživení a odolnost.

⁵² Doporučení se týkají CZ, ES, MT. Milník v oblasti snižování počtu nerozhodnutých případů a zkracování délky řízení je obsažen i v chorvatském plánu pro oživení a odolnost.

⁵³ Doporučení se týkají PL.

⁵⁴ Jak uvádí zpráva o právním státu z roku 2020, kvůli nedostatku jednotných, aktuálních a konsolidovaných statistických údajů ze všech členských států je obtížné sledovat a srovnávat úspěch vyšetřování a stíhání trestných činů korupce. Hodnocení vychází z údajů poskytnutých členskými státy.

⁵⁵ Doporučení se týkají BG, EL, HU.

Podpora integrity ve veřejném životě a předcházení střetům zájmů

Ke střetu zájmů dochází v případě, že má veřejný činitel soukromý nebo profesní zájem, který by mohl narušit nestranný a objektivní výkon jeho povinností⁵⁶. Většina členských států zavedla opatření, která se vztahují na širokou škálu volených a jmenovaných veřejných činitelů, aby takovým střetům zájmů zabránila. V řadě členských států byly identifikovány problémy a některé členské státy podnikají kroky k posílení svých rámců. Úřad pro střet zájmů ve [Španělsku](#) posílil svou úlohu při poskytování etického poradenství a školení pro veřejné činitele. Na [Slovensku](#) probíhají diskuse o zřízení Úřadu pro ochranu veřejného zájmu, který by dohlížel na uplatňování nových pravidel o střetu zájmů. Na [Maltě](#) byla aktualizována pravidla pro integritu ve veřejné službě, včetně policie. V [Nizozemsku](#) probíhají práce na rámci integrity policie, přičemž jsou zřizovány nové struktury. V [Rumunsku](#) vedl zvýšený důraz na integritu v oblasti prosazování práva k pozitivním výsledkům. [Bulharsko](#) pokračovalo v zavádění opatření s cílem zlepšit integritu konkrétních odvětví, včetně policie a soudnictví. V [Irsku](#) je cílem připravované legislativní reformy posílit Komisi pro etické normy ve veřejných úřadech, aby mohla lépe prosazovat rámec pro integritu. V [Estonsku](#) existují pokyny týkající se střetu zájmů, nepodléhají však účinnému mechanismu ověřování a vymáhání⁵⁷.

Na vysoce postavené vládní úředníky a poslance se často vztahují zvláštní pravidla integrity. Většina členských států zavedla kodexy chování a pravidla předcházení střetu zájmů a neslučitelnosti s jinými činnostmi. Je důležité, aby praktické uplatňování těchto pravidel podléhalo pravidelnému ověřování a hodnocení. Vývoj v uplynulém roce zahrnoval zpřísnění pravidel pro mimoparlamentní práci a aktivity poslanců, jako je účast ve správních radách nebo výborech společností v [Lucembursku](#). Komise Národního shromáždění pro etiku ve [Francii](#) se aktivně podílí na vydávání stanovisek a ověřování účetních závěrek s cílem odhalit střet zájmů. V některých členských státech byla zjištěna zlepšení nebo ke zlepšením dochází. V [Nizozemsku](#) se připravuje kodex chování pro ministry a státní tajemníky. [Finsko](#) připravuje právní předpisy, které zpřísní pravidla ohledně střetu zájmů veřejných činitelů a ministrů. V [Belgii](#) chybí širší politika v oblasti bezúhonnosti ministrů a členů jejich kanceláří, jakož i pro poslanců, a stávající kodexy chování nadále vykazují mezery. V [Česku](#) chybí etické kodexy, které by upravovaly rámec bezúhonnosti poslanců. V [Itálii](#) se v parlamentu již několik let projednává návrh o střetu zájmů politických funkcionářů, včetně poslanců⁵⁸.

– Lobbování a efekt otáčivých dveří

Lobbování je legitimní akt účasti na politickém životě⁵⁹. Má-li však být zajištěna odpovědnost a inkluzivnost při rozhodování, musí lobbování doprovázet přísné požadavky na transparentnost a integritu⁶⁰ (viz také oddíl 2.4). Některé členské státy revidovaly své rámce, aby zajistily větší transparentnost, zatímco v jiných členských státech pravidla stále chybí nebo by bylo možné je zlepšit. [Kypr](#) přijal pravidla lobbování a veřejně přístupné registry lobbistů a schůzek. V [Německu](#) v roce 2022 vstoupil v platnost nový rejstřík lobbistů na spolkové úrovni a bylo oznámeno zavedení „legislativní stopy“.

⁵⁶ Rada Evropy, doporučení Rec(2000) 10 o kodexech chování veřejných činitelů.

⁵⁷ Doporučení se týkají BG, EE, IE, SK.

⁵⁸ Doporučení se týkají BE, CZ, NL.

⁵⁹ OECD (2021) *Lobbying in the 21st century* (Lobbování v 21. století).

⁶⁰ 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.

V ostatních členských státech ([Belgie](#), [Chorvatsko](#), [Itálie](#), [Španělsko](#) a [Lotyšsko](#)) probíhají diskuse o nových právních předpisech týkajících se lobbování. V [Estonsku](#) existují pokyny pro lobbování a proběhly diskuse o legislativní transparentnosti a integritě v souvislosti s lobbováním. V [Rakousku](#) pracovní skupina, která byla před více než dvěma lety pověřena návrhem reformy lobbování, dosud nedokázala dojít ke shodě. Ve [Francii](#) existují obavy týkající se jednotného uplatňování pravidel pro lobbování na všechny typy lobbujících subjektů. V řadě členských států specializovaná regulace lobbování stále chybí nebo by mohla být zlepšena⁶¹.

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. [Chorvatsko](#) prodloužilo čekací lhůtu po skončení funkce u jmenování úředníků do vedoucích funkcí v příslušných společnostech z dvanácti na osmáct měsíců. V [Nizozemsku](#) vláda oznámila záměr zavést přísnější omezení po skončení pracovního poměru. V několika členských státech vykazují pravidla týkající se efektu otáčivých dveří mezery nebo nedostatky. [Německá](#) pravidla týkající se omezení po skončení pracovního poměru a čekací lhůty po skončení funkce jsou stále roztržité a u různých funkcí nejednotná. Ve [Švédsku](#) mají pravidla týkající se efektu otáčivých dveří u nejvyšších výkonných funkcí ve vládě celkově omezený rozsah a vláda zahájila hodnocení stávajícího rámce. V [Dánsku](#) neexistují žádná pravidla týkající se efektu otáčivých dveří v případě ministrů. V [Česku](#) zůstávají čekací lhůty po skončení funkce pro státní úředníky a členy vlády omezené⁶².

– *Majetková přiznání a prohlášení o zájmech*

Majetková přiznání a prohlášení o zájmech veřejných činitelů podporují transparentnost a odpovědnost ve veřejném sektoru, prosazují integritu a zabraňují korupci. Všechny členské státy zavedly určitá pravidla k 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, jakož i úrovní a účinností ověřování a vymáhání.

Ačkoli v některých členských státech reformní úsilí postupuje, stále existují problémy, které je třeba řešit. V [Portugalsku](#) byly rozšířeny a zpřísněny povinnosti předkládat majetkové přiznání u osob zastávajících politické a vysoké veřejné funkce. Orgán odpovědný za kontrolu a ověřování majetkových přiznání sice dosud nezahájil činnost, práce na řešení této otázky však probíhají. V [Rumunsku](#) je elektronické podávání majetkových přiznání a prohlášení o zájmech povinné od ledna 2022, existují však určité problémy, pokud jde o účinné ověřování předkládaných údajů. V [Řecku](#) podává majetková přiznání velké množství úředníků, jejich přesnost se však ověřuje jen u omezené části z nich. V [Maďarsku](#) přetrvávají obavy z neexistence systematických kontrol a nedostatečného dohledu nad majetkovými přiznáními. V [Belgii](#) zůstává ověřování a transparentnost těchto prohlášení problémem, neboť obsah majetkových přiznání lze posoudit až v průběhu trestního vyšetřování. V [Rakousku](#) poslanci nejsou povinni zveřejňovat informace o majetku, zájmech, dluzích a závazcích⁶³.

⁶¹ Doporučení se týkají BE, DK, DE, EE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, PL, RO, SK. Příslušné milníky jsou rovněž zahrnuty do českého plánu pro oživení a odolnost.

⁶² Doporučení se týkají BE, DK, DE, IE, NL, SE.

⁶³ Doporučení se týkají CZ, IE, EL, CY, HU, PL, AT, PT, SK. Příslušné milníky jsou rovněž zahrnuty do chorvatského plánu pro oživení a odolnost.

– Ochrana oznamovatelů

Podpora a ochrana osob, které oznamují protiprávní jednání, hraje zásadní roli při odhalování a prevenci korupce, a to ve veřejném i v soukromém sektoru. Provedení směrnice (EU) 2019/1937 o ochraně oznamovatelů⁶⁴ ve vnitrostátním právu přimělo řadu členských států k přijetí právních předpisů, mnohé členské státy však dosud revidují stávající vnitrostátní právní předpisy nebo zavádějí nová pravidla a zefektivňují institucionální prostředí pro vyřizování oznámení podaných oznamovateli.

Financování politických stran

Financování politických stran je z hlediska korupce významnou rizikovou oblastí a několik členských států přijalo nebo zvažuje reformy pro zvýšení transparentnosti a dohledu. V [Polsku](#) byla revidována pravidla financování politických stran s cílem zvýšit transparentnost. V [Nizozemsku](#) pokračují diskuse o ochraně politických stran proti zahraničnímu vměšování. V [Estonsku](#) by měl připravovaný návrh právních předpisů zvýšit pravomoci výboru dohlížejícího na financování politických stran. V [Rakousku](#) parlament momentálně projednává reformy, které mají řešit dlouhodobé problémy současného systému, včetně pravomocí rakouského Účetního dvora. [Dánsko](#) hodlá přezkoumat a změnit systém financování politických stran, nemá však žádný konkrétní časový plán. Problémy existují i v jiných členských státech, například v [Itálii](#), kde praxe, kdy jsou dary politickým stranám poskytovány prostřednictvím politických nadací, představuje překážku z hlediska veřejné odpovědnosti, jelikož neexistuje jednotný elektronický rejstřík⁶⁵.

Režimy občanství a pobytu pro investory

Režimy občanství a pobytu pro investory vytvářejí korupční rizika a vyvolávají obavy týkající se bezpečnosti, praní peněz a daňových úniků⁶⁶. Komise má za to, že udělování občanství EU výměnou za předem stanovené platby nebo investice bez skutečné vazby na dotčený členský stát narušuje podstatu občanství EU a je v rozporu s právem EU⁶⁷. Komise proto vyzvala členské státy, aby zrušily systémy občanství pro investory a přijaly vhodná opatření k řešení rizik spojených s režimy pobytu pro investory⁶⁸. [Bulharsko](#) zrušilo svůj režim občanství pro investory v březnu 2022. [Kypr](#) již v listopadu 2020 přestal přijímat nové žádosti v rámci svého režimu a nyní přestal žádosti také vyřizovat. [Malta](#) 2. března 2022 pozastavila svůj režim pro státní příslušníky Ruska a Běloruska, nadále jej však provozuje pro státní příslušníky jiných zemí⁶⁹.

Zmírňování dopadu pandemie na korupci

Trend zvýšených korupčních rizik souvisejících s pandemií COVID-19 trvá od roku 2020, přičemž mezi rizikové oblasti nadále patří vydávání osvědčení o očkování proti COVID-19, o testech nebo prodělání nemoci a nákupy zdravotnických ochranných prostředků. Častější

⁶⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (Úř. věst. L 305, 26.11.2019, s. 17).

⁶⁵ Doporučení se týká DK, IT, AT.

⁶⁶ Zpráva Komise „Režimy občanství pro investory a režimy pobytu pro investory v Evropské unii“ přijatá dne 23. ledna 2019, COM(2019) 12 final.

⁶⁷ Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti týkající se režimů provozovaných Kypr a Maltou.

⁶⁸ Doporučení o okamžitých krocích v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu, které se týkají režimů občanství pro investory a režimů pobytu pro investory, přijaté dne 28. března 2022, C(2022) 2028. Režimy pobytu za investice používá celkem devatenáct členských států: Bulharsko, Česko, Estonsko, Irsko, Řecko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko a Slovensko.

⁶⁹ Komise pokračovala v řízení o nesplnění povinnosti proti Maltě.

využívání zrychlených a zjednodušených zadávacích řízení často vedlo k přímému zadávání zakázek nebo k nesoutěžním zadávacím řízením. Členské státy posílily transparentnost a monitorování, aby odhalily korupci v těchto řízeních a předcházely jí. Odpovědné orgány v několika členských státech provedly cílené audity ([Rakousko](#), [Česko](#), [Slovinsko](#) a [Portugalsko](#)) nebo monitorovací činnost ([Litva](#)). V [Belgii](#) vydal Účetní dvůr zvláštní přehled, který má zvýšit transparentnost v oblasti vládních podpůrných opatření.

2.3 Pluralita a svoboda sdělovacích prostředků

Nezávislé a svobodné sdělovací prostředky jsou hlídacími psy demokracie. Svobodné a pluralitní mediální prostředí má zásadní význam pro obranu právního státu tím, že pohání subjekty moci a instituce k odpovědnosti. Politický nebo státní nátlak či kontrola nad sdělovacími prostředky narušuje svobodu slova a projevu i svobodu vyhledávat, získávat a šířit informace. Střet zájmů a vysoce koncentrovaný trh ovládaný pouze několika málo subjekty by také mohl mít za následek oslabení svobody sdělovacích prostředků. V EU mají členské státy jasnou povinnost zajistit příznivé prostředí pro novináře, chránit jejich bezpečnost a prosazovat pluralitu a svobodu sdělovacích prostředků. Problémy v této oblasti zjištěné v předchozích zprávách o právním státu vedly k několika nedávným iniciativám EU, včetně doporučení týkajícího se bezpečnosti novinářů a balíčku opatření k řešení zneužívání žalob proti účasti veřejnosti.

Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků

Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků posuzuje rizika ohrožující 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 prostředků⁷⁰. Nejnovější výsledky nástroje pro sledování (MPM 2022) ukazují, že od roku 2021 nedošlo v těchto oblastech k žádným významným změnám, ačkoli v rámci těchto obecných oblastí existují určité odchylky u konkrétních ukazatelů. Ukazatel týkající se novinářské profese a její ochrany zaznamenal mírné zhoršení. V ukazateli týkajícím se transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků došlo ke zlepšení poté, co několik členských států provedlo právní předpisy EU, které tuto oblast upravují. Koncentrace zpravodajských sdělovacích prostředků na celém kontinentu nadále vykazuje velmi vysokou míru rizika, přičemž z hlediska politické nezávislosti nedošlo k žádnému pokroku a riziko zůstává na střední úrovni. Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků poprvé zavedl celkové hodnocení členských států členěných do pěti úrovní rizika, kde jsou Bulharsko, Řecko, Maďarsko, Malta, Polsko, Rumunsko a Slovinsko považovány za vysoce rizikové země.

Posílení nezávislého fungování regulačních orgánů pro sdělovací prostředky

Vnitrostátní regulační orgány pro sdělovací prostředky hrají důležitou úlohu při prosazování plurality sdělovacích prostředků. Aby byla pluralita zajištěna, musí být regulační orgány funkčně a fakticky nezávislé, musí mít dostatečné zdroje a vykonávat své pravomoci

⁷⁰ Nástroj pro sledování plurality sdělovacích prostředků je důležitým zdrojem pro zprávy Komise o právním státu. Je vědeckým a komplexním nástrojem, který dokumentuje zdraví mediálních rámců a podrobně popisuje hrozby ohrožující pluralitu a svobodu sdělovacích prostředků v členských státech a v některých kandidátských zemích. Je spolufinancován Evropskou unií a od období 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 a platforma Rady Evropy pro podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinářů, na které se odkazuje v kapitolách věnovaných jednotlivým zemím.

nestranně a transparentně. Ve všech členských státech jsou zavedeny právní předpisy, které stanoví pravomoci a nezávislost regulačních orgánů pro sdělovací prostředky. Směrnice o audiovizuálních mediálních službách⁷¹ revidovaná v roce 2018 obsahuje seznam požadavků (nezávislost na vládě, nestrannost, transparentnost, odpovědnost, zdroje, jmenování a odvolání a odvolací mechanismy), které musí členské státy ve vztahu ke svým orgánům pro sdělovací prostředky zajistit. Od zveřejnění zprávy o právním státu za rok 2021 [Kypr](#), [Estonsko](#), [Francie](#), [Nizozemsko](#), [Slovensko](#) a [Slovinsko](#) následovaly ostatní členské státy a přijaly ustanovení, která posilují nezávislost orgánů pro sdělovací prostředky a/nebo rozšiřují jejich pravomoci na nové oblasti. V ostatních členských státech se reformy připravují.

V některých členských státech i přes formální aktualizaci právního rámce přetrvávají obavy o účinnost nebo funkční nezávislost regulačních orgánů v praxi. Některé z těchto obav se týkají možného nepatřičného politického vlivu na proces jmenování nebo fungování regulačních orgánů, jiné nedostatečných zdrojů. V [Maďarsku](#), kde existují dostatečné finanční prostředky a podrobný právní rámec pro zřízení a fungování orgánu pro sdělovací prostředky, je třeba upevnit jeho funkční nezávislost. Ve [Slovinsku](#) přetrvávají otázky, zda by nový právní rámec zajistil nezávislost na politickém vměšování, a plná realizace rozsáhlých pravomocí s dostupnými zdroji je nadále výzvou. Ve [Španělsku](#) nové právní předpisy přidělují regulátorovi v audiovizuální oblasti nové pravomoci, trvají však obavy týkající se jeho zdrojů. V [Rumunsku](#) přetrvávají obavy ohledně fungování a rozpočtu Národní audiovizuální rady, zejména s ohledem na finanční prostředky potřebné k zlepšení IT systémů⁷².

Zlepšení a překážky související s transparentností vlastnictví sdělovacích prostředků

Transparentnost vlastnictví sdělovacích prostředků je přímo spojena se svobodou a pluralitou sdělovacích prostředků, zejména pokud vlastnictví vede k přímé nebo nepřímé kontrole nebo významnému vlivu na poskytovaný obsah. Informace o vlastnictví umožňují uživatelům informovaněji posuzovat obsah. Evropské normy⁷³ podněcují členské státy k přijímání konkrétních opatření v této oblasti, jež jsou zakotvena i v legislativě EU⁷⁴. Od poslední zprávy byly přijaty nové právní předpisy, které zvyšují transparentnost vlastnictví sdělovacích prostředků nebo zlepšují veřejnou dostupnost informací o vlastnictví sdělovacích prostředků, v [Chorvatsku](#), na [Kypru](#), v [Estonsku](#), [Řecku](#), [Polsku](#), [Portugalsku](#) a [Španělsku](#). Zákony ke zvýšení transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků se zvažují v [Bulharsku](#) a na [Slovensku](#). Praktická opatření ke zvýšení transparentnosti byla přijata v [Litvě](#), kde zahájil provoz zvláštní informační systém tvůrců a šířitelů veřejných informací.

Zavádění pravidel se v některých členských státech potýká se zvláštními problémy. V [Česku](#) stále nejsou plně zavedena pravidla pro zvýšení transparentnosti skutečného vlastnictví sdělovacích prostředků přijatá v roce 2021 a přetrvávají obavy ohledně nedostatečné transparentnosti vlastnictví a střetu zájmů. Problémy týkající se transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků přetrvávají v [Nizozemsku](#) a ve [Francii](#). Ve [Slovinsku](#) stále existují problémy v oblasti určování konečné vlastnické struktury některých sdělovacích prostředků⁷⁵.

⁷¹ Směrnice (EU) 2018/1808 ze dne 14. listopadu 2018.

⁷² Doporučení se týkají ES, HU.

⁷³ Doporučení CM/Rec(2018) 11 Výboru ministrů členským státům o pluralitě sdělovacích prostředků a transparentnosti vlastnictví sdělovacích prostředků.

⁷⁴ Směrnice (EU) 2010/13/EU ze dne 10. března 2010, čl. 5 odst. 2, ve znění 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).

⁷⁵ Doporučení se týkají CZ, FR.

Ochrana médií před politickým tlakem a vlivem

Počet zranitelných míst a rizik ohrožujících právní stát se zvyšuje, pokud jsou sdělovací prostředky vystaveny politickému tlaku a politickému vlivu, zejména ze strany orgánů veřejné moci a vládnoucích stran, které narušují nezávislost sdělovacích prostředků. Za zvláště důležitá byla označena transparentní a spravedlivá pravidla přidělování státem zadávané reklamy a záruky, které zabrání politizaci veřejnoprávních sdělovacích prostředků. Další způsob, jakým lze vyvíjet politický tlak, souvisí s udělováním licencí.

- *Zmírňování rizik spojených s nedostatečnou transparentností a spravedlností při přidělování státem zadávané reklamy*

Státem zadávaná reklama zahrnuje veškeré použití státního rozpočtu na všech úrovních nebo státem vlastněných společnostech pro účely propagace a kampaní. Je důležité, aby bylo zadávání reklamy transparentní a probíhalo podle spravedlivých kritérií, aby se předešlo riziku, že státem zadávaná reklama bude využívána jako prostředek politického ovlivňování a získávání finančních prostředků ve prospěch určitých sdělovacích prostředků. Přestože ve více členských státech přetrvávají problémy, vývoj v několika dalších státech se konkrétní obavy ohledně transparentnosti státem zadávané reklamy snaží řešit. V [Chorvatsku](#) byla přijata aktualizovaná pravidla týkající se transparentnosti státem zadávané reklamy, stále však existuje určitý prostor pro zlepšení. Jakkoli nejsou zakotveny v právních předpisech, byly na [Maltě](#) a [Kypru](#) přijaty pokyny, které v prvním případě stanoví normy pro vydávání vládních reklamních a propagačních materiálů a ve druhém případě se týkají osvětových a reklamních kampaní vládního tiskového a informačního odboru. V [Rakousku](#) vláda vzhledem k obavám týkajícím se vysokých výdajů na státem zadávanou reklamu, spravedlnosti a transparentnosti zadávání takové reklamy a politického vlivu přítomného v tomto procesu oznámila, že se tímto tématem bude zabývat⁷⁶.

- *Ochrana nezávislosti veřejnoprávních sdělovacích prostředků*

Pravidla nezávislého řízení a redakční nezávislosti veřejnoprávních sdělovacích prostředků jsou klíčová pro předcházení politickým zásahům do tohoto důležitého mediálního odvětví. Zatímco financování veřejnoprávního vysílání a finanční prostředky poskytované vysílacím organizacím za účelem plnění této veřejné služby zůstávají výsadou každého členského státu, pokud takové financování nemá nepřiměřený vliv na obchod a hospodářskou soutěž v EU⁷⁷, existují evropské normy a obecné zásady týkající se nezávislosti, regulačního a politického rámce, financování, jmenování, odpovědnosti, řízení, transparentnosti a otevřenosti⁷⁸. Všechny členské státy mají legislativní a institucionální systémy regulace veřejnoprávních sdělovacích prostředků a některé se snaží posílit nezávislost svých veřejnoprávních vysílacích organizací. V [Bulharsku](#) se zvažuje revize zákona, která by měla podrobněji definovat poslání veřejné služby a související financování. V [Rumunsku](#) se projednává reforma zákona o veřejnoprávním vysílání a rozhlasových společnostech, jejímž cílem je nezávislejší a profesionálnější řízení. V [Lucembursku](#) byl parlamentu předložen návrh zákona, který má posílit nezávislost veřejnoprávních sdělovacích prostředků. V některých členských státech však stávající pravidla nezaručují nezávislost dostatečným způsobem. K problematickým aspektům patří riziko politizace jmenování a odvolávání vedoucích pracovníků a členů představenstva v [Česku](#), na [Slovensku](#) a [Kypru](#), nezávislost a řízení veřejnoprávních sdělovacích prostředků na [Maltě](#) a praktické problémy, které za stávajících pravidel existují v

⁷⁶ Doporučení se týkají BG, HR, HU, AT.

⁷⁷ Protokol (č. 29) o systému veřejnoprávního vysílání v členských státech, připojený ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie.

⁷⁸ [Doporučení Rady Evropy CM/Rec\(2012\) 1 o správě veřejnoprávních sdělovacích prostředků](#).

oblasti omezování politického vlivu ve [Slovinsku](#). V [Polsku](#) přetrvávají obavy ohledně nezávislosti veřejnoprávních sdělovacích prostředků včetně záruk v případě jmenování do vedoucích funkcí. V [Řecku](#), jsou sice veřejnoprávní sdělovací prostředky regulovány pevným právním rámcem, existují však obavy ohledně možného politického ovlivňování procesu jmenování členů příslušných rad. V [Maďarsku](#), veřejnoprávní média fungují ve složitém institucionálním systému, kde panují obavy týkající se redakční nezávislosti⁷⁹.

- *Politický tlak a vliv na sdělovací prostředky prostřednictvím omezení při udělování licencí a rozhodování o udělení licence*

Ačkoli Evropská úmluva o lidských právech výslovně uvádí, že právo na svobodu projevu nebrání státům, aby podřídily vysílací a televizní organizace systému udělování licencí, výkon této výsady musí zohledňovat pluralitu mediálního prostředí a musí být založen na objektivních a transparentních postupech a kritériích. V [Polsku](#) byl návrh legislativních změn, jejichž cílem bylo zakázat koncese na vysílání pro provozovatele ovládané osobami registrovanými mimo EHP, nakonec vetován prezidentem. Dvě televizní stanice se však při prodlužování svých licencí potýkaly s obzvláště dlouhým správním řízením na straně regulátora⁸⁰.

Přístup k informacím jako nezbytný předpoklad pro sdělovací prostředky, občanskou společnost a důvěru veřejnosti

Právo na přístup k informacím, které mají k dispozici orgány veřejné moci, má zásadní význam pro práci novinářů, ale i pro občanskou společnost a občany obecně. Od zveřejnění poslední zprávy o právním státu vstoupily v [Nizozemsku](#) v platnost nové právní předpisy, které rozšiřují a zrychlují přístup k veřejným informacím. Ve [Finsku](#) jsou přijímány kroky k reformě zákona o otevřenosti činností vlády s cílem rozšířit ústavně zaručený přístup k dokumentům. Ve [Španělsku](#) probíhají legislativní práce s cílem posílit přístup k informacím prostřednictvím reformy zákona o úředním tajemství. V [Dánsku](#) jsou vedeny politické diskuse o možném zrušení některých omezení práva na přístup k informacím. V jiných členských státech přetrvávají určité praktické nebo právní problémy. V [Belgii](#) by nedávne právní předpisy, které zavádějí nové důvody pro zamítnutí a průtahy při vyřizování žádostí o veřejné dokumenty, mohly ovlivnit právo na přístup k informacím a veřejným dokumentům. V [Litvě](#) panují obavy, že výklad úřadů ve vztahu k pravidlům ochrany údajů vedl k omezení přístupu novinářů k informacím. V [Rakousku](#) přetrvávají problémy spojené s neexistencí komplexního a vymahatelného právního rámce pro přístup k dokumentům a veřejným informacím, přičemž návrh právního předpisu nepokročil. Na [Maltě](#) se novináři při žádostech o přístup k informacím, které mají k dispozici orgány veřejné moci stále setkávají s překážkami. V [Maďarsku](#) je přístup k veřejným informacím nadále ztížen kvůli panujícímu „stavu nebezpečí“⁸¹.

Hrozby vůči bezpečnosti novinářů

Novináři při své práci nadále čelí hrozbám a překážkám, a to včetně fyzických útoků hlášených v několika členských státech. Platforma Rady Evropy pro podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinářů i platforma pro mapování svobody sdělovacích prostředků zaznamenaly v roce 2021 výrazný nárůst počtu upozornění⁸², který zahrnuje i

⁷⁹ Doporučení se týkají CZ, CY, HU, MT, PL, RO, SI, SK.

⁸⁰ Doporučení se týkají PL. Vůči Maďarsku je vedeno řízení o nesplnění povinnosti.

⁸¹ Doporučení se týkají BE, DK, DE, EE, ES, LT, LU, MT, AT, FI.

⁸² Platforma Rady Evropy vykazuje 42% nárůst upozornění, zatímco platforma pro mapování svobody zaznamenala 72% nárůst oznámení v členských státech EU v letech 2020 až 2021, přičemž značný podíl

nárůst online útoků. Porušení předpisů zahrnovala slovní obtěžování, vyhrožování právními kroky, fyzické násilí, útoky proti majetku, podněcování, očerňující kampaně a cenzuru. Doporučení Komise z roku 2021 o bezpečnosti novinářů zahrnuje opatření týkající se účinného a nestranného vyšetřování a stíhání trestných činů, nezávislých mechanismů reakce a podpory, přístupu na místa konání a informacím, bezpečnosti během demonstrací, školení a bezpečnosti v prostředí internetu a posílení digitálních dovedností.

Některé členské státy přijaly nebo zintenzivnily stávající opatření ke zvýšení bezpečnosti novinářů. Ve [Francii](#) právní předpisy uznaly úlohu novinářů při demonstracích a styčný výbor mezi Ministerstvem vnitra a tiskem nyní umožňuje stálý dialog o bezpečnosti při protestech nebo demonstracích. V [Nizozemsku](#) vláda pokračovala v posilování, financování a rozvoji platformy „PersVeilig“ a v podpoře úzké spolupráce mezi státními zástupci, policií a zúčastněnými stranami z řad sdělovacích prostředků. V [Německu](#) nyní úřady spolkových zemí, Rada pro tisk a další zúčastněné strany z řad sdělovacích prostředků v zájmu řešení bezpečnosti novinářů během protestů zvažují aktualizaci stávajících zásad chování sdělovacích prostředků a policie. V [Řecku](#) jsou často hlášeny výhrůžky a fyzické útoky a vláda v nedávné době schválila memorandum o porozumění týkající se ochrany novinářů. V ostatních členských státech by bylo k řešení této situace zapotřebí jednat s větší rozhodností. V [Chorvatsku](#) je profesní prostředí novinářů terčem slovních útoků vůči novinářům, a to i ze strany politiků. Ve [Slovinsku](#) budí stále větší obavy nepřátelské prostředí, obtěžování na internetu a výhrůžky novinářům. Na [Slovensku](#) bylo odloženo přijetí navrhovaného právního předpisu týkajícího se ochrany novinářů⁸³.

Pokračují trestní řízení v případech novinářů zavražděných v EU. Na [Maltě](#) byl údajný strůjce vraždy novinářky Daphne Caruany Galiziové obviněn ze spoluúčasti na vraždě a ze zločinného spolčení a probíhá trestní řízení. V červenci 2021 byla zveřejněna samostatná zpráva o veřejném vyšetřování atentátu, která konstatovala, že stát a jeho subjekty nedokázaly novinářku plně ochránit před reálnými a bezprostředními riziky a nezakročily, aby její vraždě zabránily. Zpráva stanoví řadu doporučení týkajících se právního státu, včetně mediálního prostředí v zemi. Na [Slovensku](#) probíhá soudní proces v souvislosti s vraždou Jána Kuciaka a jeho snoubenky Martiny Kušnírové, zatímco v [Nizozemsku](#) byl zahájen proces týkající se vraždy novináře Petera R. de Vriese. Úřady v [Řecku](#) vyšetřují vraždu novináře Giorgiose Karaivaze z dubna 2021.

Hrozby právními kroky a zneužívání soudních řízení proti účasti veřejnosti

Strategické žaloby proti účasti veřejnosti jsou zvláštní formou obtěžování využívanou vůči novinářům a obhájčům práv, kteří se podílejí na účasti veřejnosti v záležitostech veřejného zájmu. Tento jev se v EU objevuje stále častěji. Je zapotřebí účinných ochranných opatření, která budou bránit tomu, aby takové obtěžování novináře umlčelo a vedlo k ochromení svobody sdělovacích prostředků a svobody projevu. Jedním z nejčastějších důvodů, proč jsou na novináře podávány strategické žaloby proti účasti veřejnosti, je pomluva.

S cílem řešit hrozbu strategických žalob proti účasti veřejnosti začaly některé členské státy projednávat nebo zvažovat zavedení procesních záruk a/nebo revidují své právní předpisy týkající se pomluvy. V [Litvě](#) byly připraveny legislativní změny, které umožňují včasné ukončení takových případů, jakož i revizi trestní odpovědnosti za pomluvu. V [Irsku](#) zahájilo Ministerstvo spravedlnosti přezkum, jehož výsledkem byla doporučení týkající se nového

upozornění z roku 2021 se týkal obtěžování na internetu a útoků během protestů souvisejících s pandemií COVID-19.

⁸³ Doporučení se týkají EL, HR, SI, SK.

mechanismu bránícího strategickým žalobám proti účasti veřejnosti, který by umožnil včasné zamítnutí žaloby. Na [Maltě](#) vláda předložila návrh legislativních změn, které mají reformovat některé procesní aspekty zákona o pomluvě. V [Itálii](#) byly sice tresty odnětí svobody za pomluvu po přelomovém rozhodnutí Ústavního soudu z roku 2021 z velké části zrušeny, obavy však vzbuzuje rostoucí výskyt případů strategických žalob proti účasti veřejnosti a kombinace řešení pomluv podle trestního a občanského práva. Novely na [Slovensku](#) týkající se snížení trestů za pomluvu stále čekají na schválení. V [Chorvatsku](#) zůstává počet případů zneužití soudních řízení proti novinářům vysoký, což ohrožuje existenci menších místních sdělovacích prostředků a novinářů na volné noze. Stále existuje řada příkladů takových žalob na novináře ze strany politiků nebo veřejných činitelů, včetně soudců. V [Polsku](#) je komunita zpravodajských sdělovacích prostředků i nadále vystavena hrozbám vyplývajícím ze strategických žalob proti účasti veřejnosti, které se zřejmě zaměřují především na novináře kontrolující činnost vlády⁸⁴.

2.4 Další institucionální otázky týkající se brzd a protivah

Nedílnou součástí právního státu v demokracii jsou institucionální systémy brzd a protivah. Ty poskytují systém vzájemné kontroly, který zajišťuje, že jeden státní orgán vykonává moc pod dohledem ostatních. Ačkoli se podoba systému brzd a protivah může v jednotlivých členských státech lišit v závislosti na jejich právních a ústavních tradicích, všechny musí být podřízeny takovému systému, který zajistí dodržování zásad právního státu a demokratických norem. Organizace občanské společnosti a nezávislé orgány, jako jsou orgány pro rovnost, veřejný ochránce práv a vnitrostátní instituce pro lidská práva, jsou ve zdravé demokracii nepostradatelným prvkem systému brzd a protivah a pokusy omezit jejich prostor působení mohou znamenat hrozbu pro právní stát.

Kvalita a inkluzivnost legislativního procesu

V návaznosti na trend zaznamenaný ve zprávách o právním státu z let 2020 a 2021 řada členských států nadále zlepšovala kvalitu legislativního procesu. Zlepšení zapojení zúčastněných stran, včetně organizací občanské společnosti, může prospět kvalitě právních předpisů i transparentnosti procesu. [Bulharsko](#) přijalo za účelem zlepšení procesu tvorby právních předpisů nová pravidla, zatímco [Španělsko](#) podniká iniciativy ke zvýšení účasti veřejnosti na tvorbě politik. V [Estonsku](#) se úsilí zaměřuje na vytvoření nových digitálních platforem pro účast veřejnosti na rozhodovacím procesu. Praxe celostátních veřejných konzultací ve [Francii](#) byla dále posílena a rozšířena na další oblasti, včetně systému soudnictví. V [Lucembursku](#) byl představen návrh revize ústavy, jehož cílem je zavést zákonodárnou iniciativu občanů.

V řadě členských států nadále vyvolává obavy neexistence formálního rámce pro konzultace se zúčastněnými stranami nebo nedostatečné uplatňování konzultací v praxi. Na [Kypru](#) a [Maltě](#) neexistuje žádný formalizovaný proces veřejných konzultací a tyto konzultace se na tvorbě politik podílejí jen omezenou měrou. V [Řecku](#) jsou veřejné konzultace k návrhům právních předpisů často uspořádány příliš pozdě na to, aby k nim organizace občanské společnosti a veřejnost mohly přispět. V [Lucembursku](#) a na [Slovensku](#) přetrvávají obavy ohledně celkové inkluzivnosti legislativního procesu. V [Lotyšsku](#) panují určité obavy ohledně omezeného zapojení organizací občanské společnosti na místní úrovni. [Polsko](#) se v rámci svého plánu pro oživení a odolnost zavázalo přijmout opatření, která zajistí lepší a stabilnější právní rámec. V [Maďarsku](#) absence veřejných konzultací spolu se zrychleným legislativním

⁸⁴ Doporučení se týkají IE, HR, IT.

procesem dále oslabila kvalitu právního prostředí. V [Rumunsku](#) přetrvávají obavy ohledně pravidelného používání nouzových vládních nařízení, jakož i ohledně fungování veřejných konzultací v praxi, zejména pokud jde o účinnou návaznost na návrhy předložené občanskou společností⁸⁵.

Získané poznatky týkající se používání nouzových opatření a pandemie COVID-19

Tváří v tvář výzvam, které přinesl návrat pandemie COVID-19 na podzim a v zimě 2021, některé členské státy nadále uplatňovaly výjimečný stav, jakkoli ve většině členských států byly tyto režimy a související omezení základních práv postupně rušeny. Řada členských států si nyní z těchto zkušeností bere ponaučení a v některých případech aktualizují své právní rámce s cílem zlepšit připravenost na budoucí krizi. V [Portugalsku](#) a [Švédsku](#) se specializované struktury zabývají tím, jak zavést trvalé právní rámce k úpravě výjimečných okolností, a podobnými úvahami se zabývá i [Nizozemsko](#). V [Dánsku](#) vláda přezkoumala použití epidemického zákona přijatého v únoru 2021 a zákon byl také předmětem široké konzultace se zúčastněnými stranami. Ministerstvo zdravotnictví v [Česku](#) provedlo audit procesu přijímání pandemických opatření poté, co několik takových opatření zrušily soudy. Ve [Francii](#) věnovala Státní rada svou výroční studii z roku 2021 výjimečným stavům a předložila návrhy na jejich lepší vymezení a organizaci.

Mimořádné pravomoci byly mimo kontext pandemie COVID-19 nadále využívány i v souvislosti s jinými krizemi. [Maďarsko](#) v návaznosti na invazi na Ukrajinu vyhlásilo další „stav nebezpečí“ podle novelizovaných ústavních ustanovení. [Polsko](#) zavedlo na polsko-běloruské hranici výjimečný stav bez využití ústavního postupu, což vedlo k obavám zúčastněných stran ohledně ústavnosti a omezení základních práv. [Litva](#) v reakci na účelové využívání migrantů ze strany Běloruska také vyhlásila nouzový stav. Omezení práce monitorovacích subjektů a novinářů vyvolala kritiku a postupně byla zrušena.

Úloha ústavních soudů v systému brzd a protivah

Ústavní soudy hrají v systému brzd a protivah klíčovou úlohu a tuto úlohu plnily i za pandemie COVID-19. Bylo tomu tak ve [Francii](#), kde Ústavní soud definoval meze výkonné a zákonodárné moci během režimu zdravotní nouze, a v [Německu](#), [Španělsku](#) a [Itálii](#), kde ústavní soudy provedly ústavní přezkum mimořádných opatření přijatých k boji proti pandemii COVID-19.

Ústavní soudy vykonávaly kontrolu i v dalších klíčových oblastech, například v případě voleb. V [Portugalsku](#) byl Ústavní soud vyzván k přezkumu volebních zákonů. Po tomto přezkumu a následném opakování hlasování bylo zahájeno nové volební období parlamentu. Další strukturální úvahy probíhají na [Kypru](#), kde se v parlamentu stále diskutuje o zřízení Ústavního soudu.

V jiných členských státech vyvolala některá rozhodnutí ústavních soudů obavy ohledně přednosti unijního práva. V [Rumunsku](#) se vláda jasně přihlásila k zásadě přednosti práva EU, přetrvávají však obavy ohledně zpochybnění této zásady Ústavním soudem⁸⁶. V návaznosti

⁸⁵ Doporučení se týkají EE, CY, LV, LU, PT, RO.

⁸⁶ Ve dvou rozsudech SDEU rozhodl, že vnitrostátním soudům by riziko kárných sankcí nemělo bránit v neuplatňování rozhodnutí Ústavního soudu, která jsou v rozporu s právem EU (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další, spojené věci C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19) a že právo EU brání vnitrostátní právní úpravě nebo praxi, podle které může kárná odpovědnost vnitrostátního soudce vzniknout z důvodu jakéhokoli nerespektování takových rozhodnutí (rozsudek Soudního dvora ze dne 22. února 2022, RS, věc C-430/21, bod 87). Důležité je, že rumunský Nejvyšší

na formální závazky německé vlády, která jasně uznala přednost unijního práva, Komise ukončila [Německem](#) řízení o nesplnění povinnosti, které se týkalo se rozsudku německého Ústavního soudu. V [Polsku](#) Ústavní soud výslovně zpochybnil přednost unijního práva a některá ustanovení Smluv o EU považoval za neústavní. To vedlo Komisi k zahájení řízení o nesplnění povinnosti proti [Polsku](#), které ještě stále probíhá⁸⁷.

Národní instituce pro lidská práva, veřejní ochránci práv, orgány pro rovnost a provádění rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Ve vnitrostátním systému brzd a protivah nadále hrají svou úlohu národní instituce pro lidská práva⁸⁸, veřejní ochránci práv, orgány pro rovnost a další nezávislé orgány. V některých členských státech bylo postavení těchto orgánů dále upevněno. Ve [Švédsku](#) začal v lednu 2022 fungovat nově zřízený Státní institut pro lidská práva. V [Portugalsku](#) byla reformována vnitřní struktura Úřadu veřejného ochránce práv, aby lépe odrážela jeho mandát, a v [Lotyšsku](#) byla pravidla pro jmenování veřejného ochránce práv změněna. V [Belgii](#) vydal Federální institut pro lidská práva během prvních let své činnosti řadu stanovisek a doporučení. Důležitou součástí systému brzd a protivah je zajisti v návaznosti na zjištění nezávislých institucí vhodná následná opatření⁸⁹.

Národní instituce pro lidská práva, veřejní ochránci práv a orgány pro rovnost však potřebují strukturální záruky nezávislosti i dostatečné zdroje, aby mohli účinně pracovat, a řada z nich se stále potýká s problémy. V [Polsku](#) hraje nový veřejný ochránce práv, jmenovaný v červenci 2021, i nadále klíčovou roli jako pojistka právního státu, jakkoli je jeho akceschopnost svázána omezenými zdroji. V [Litvě](#) existují obavy, že Úřad parlamentního veřejného ochránce práv nemá dostatek prostředků na plnění svého mandátu, a návrh nového zákona byl kritizován pro možný negativní dopad na práci úřadu. V [Maďarsku](#) po začlenění Úřadu pro rovné zacházení do Úřadu komisaře pro základní práva přetrvávají obavy týkající se nezávislosti komisaře pro základní práva a v březnu 2022 podvýbor OSN pro akreditaci při Globální alianci národních institucí pro lidská práva trval na svém doporučení, aby byl status maďarské národní instituce pro lidská práva snížen na stupeň „B“. V [Chorvatsku](#) existují problémy týkající se návazných opatření a monitorování doporučení veřejného ochránce práv a přístupu k informacím. Řada členských států dosud národní instituci pro lidská práva v souladu s Pařížskými zásadami OSN nezřídila. Zatímco [Itálie](#), [Malta](#) a [Rumunsko](#) tento proces již zahájily, v [Česku](#)⁹⁰ se žádná taková instituce neplánuje.

Důležitým ukazatelem fungování právního státu v určité zemi jsou také výsledky provádění hlavních rozsudků Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Kapitoly věnované jednotlivým zemím proto poprvé obsahují systematické ukazatele provádění zásadních rozsudků ESLP všemi členskými státy⁹¹. Výsledky jednotlivých členských států se liší,

kasační a trestní soud vydal několik rozsudků, v nichž nepřihlédl k judikatuře Ústavního soudu o složení soudních senátů, aby rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 21. prosince 2021 vyhověl, čímž upřednostnil zásadu přednosti práva EU.

⁸⁷ Tisková zpráva Komise IP/21/7070 ze dne 22. prosince 2021. Viz níže, oddíl 3.2.

⁸⁸ Pařížské zásady OSN, schválené Valným shromážděním OSN v roce 1993 (rezoluce A/RES/48/134), stanoví hlavní kritéria, která musí vnitrostátní instituce pro lidská práva splňovat. Národní instituce pro lidská práva jsou pravidelně akreditovány u podvýboru pro akreditaci při Globální alianci národních institucí pro lidská práva.

⁸⁹ Doporučení se týkají HR, NL, PL.

⁹⁰ Doporučení se týkají CZ, IT, LT, MT, PL, RO, SI.

⁹¹ Na přijetí nezbytných opatření k výkonu rozsudku ESLP dohlíží Výbor ministrů Rady Evropy.

celkově však nebylo provedeno přibližně 40 % zásadních rozsudků ESLP z posledních deseti let týkajících se členských států EU⁹².

Vnitrostátní systémy brzd a protivah v souvislosti s používáním spywaru

V červenci 2021 organizace Amnesty International a skupina investigativních novinářů odhalily, že několik vlád po celém světě začalo využívat mimořádně invazivní spyware s názvem „Pegasus“. K cílům v EU patřili novináři, právníci, vnitrostátní politici a poslanci Evropského parlamentu. Toto téma v posledním roce postupně nabylo na významu⁹³: jelikož zde existuje souvislost s národní bezpečností, jsou nezbytné vnitrostátní systémy brzd a protivah, které zajistí odpovídající záruky a dodržování základních práv. V [Maďarsku](#) byla vyšetřování v návaznosti na tvrzení souvisejících s používáním sledovacího softwaru Pegasus proti právníkům a novinářům uzavřena, přičemž neexistuje žádný účinný soudní dohled nad používání utajených sledovacích opatření mimo trestní řízení, což vzbuzuje obavy. V [Polsku](#) státní zastupitelství navzdory obviněním souvisejícím s používáním sledovacího softwaru Pegasus a obdobného spywaru nezačalo žádné vyšetřování. Ve [Francii](#) zahájilo pařížské státní zastupitelství vyšetřování údajného používání sledovacího spywaru cíleného na konkrétní novináře. Ve [Španělsku](#) bylo používání programu Pegasus a obdobného sledovacího softwaru předmětem vyšetřování veřejného ochránce práv a soudního řízení. Ačkoli členské státy mají pravomoc zaručit svou vnitrostátní bezpečnost, musí při tom uplatňovat příslušné unijní právo, včetně judikatury Soudního dvora EU. Právní stát vyžaduje, aby využívání takových nástrojů bezpečnostními službami členských států podléhalo dostatečné kontrole, která plně respektuje právo EU, včetně základních práv, jako je ochrana osobních údajů, bezpečnost novinářů a svoboda projevu. Při používání sledovacích prostředků při vyšetřování trestných činů musí být rovněž dodržována procesní práva, včetně práv obviněného. Z toho důvodu jsou zapotřebí důkladné institucionální brzdy a protivahy, aby bylo zaručeno fungování, spolupráce a vzájemná kontrola státních orgánů tak, aby jeden státní orgán vykonával pravomoc pod dohledem ostatních.

Organizace občanské společnosti jako klíčoví aktéři právního státu

Organizace občanské společnosti a obránci lidských práv hrají zásadní úlohu jakožto hlídací psi pro případ porušování právního státu a aktivně přispívají k podpoře právního státu, demokracie a základních práv v praxi. Unijní právo⁹⁴, doplněné evropskými normami,⁹⁵ stanoví klíčové požadavky na zajištění fungování organizací občanské společnosti bez neoprávněného vměšování. Poté, co do EU přišly miliony osob prchajících před ruskou vojenskou agresí, sehrála občanská společnost klíčovou úlohu při jejich přijímání v příslušných členských státech a při zajišťování základních potřeb a služeb, včetně psychologické a lékařské podpory.

V několika členských státech jsou podnikány kroky ke zlepšení situace organizací občanské společnosti. V [Bulharsku](#) začala fungovat Rada pro rozvoj občanské společnosti, která byla zřízena s cílem pomáhat organizacím občanské společnosti. V [Rumunsku](#) se organizace občanské společnosti sice potýkají s problémy, existují však plány na zjednodušení registrace

⁹² European Implementation Network a Democracy Reporting International, *Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law* (Opožděná a odepřená spravedlnost: neprovádění rozsudků evropských soudů a právní stát).

⁹³ Evropský parlament zřídil zvláštní vyšetřovací výbor („výbor PEGA“), který se má zabývat používáním spywaru „Pegasus“ a dalších obdobných technologií v EU.

⁹⁴ Rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko, C-78/18, EU:C:2020:476, body 112 a 113.

⁹⁵ Viz zejména doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2007) 14 o právním postavení nevládních organizací v Evropě.

nevládních organizací. Ve [Švédsku](#) se nyní revidují rámcová pravidla pro fungování a financování organizací občanské společnosti. Na [Maltě](#) byly řešeny obavy týkající se přístupu organizací občanské společnosti k financování. Ačkoli ve většině členských států existuje pro občanskou společnost příznivé a podpůrné prostředí a prostor občanské společnosti je nadále považován za „otevřený“⁹⁶, v některých členských státech se organizace občanské společnosti nadále potýkají s problémy. K těm mohou patřit komplikované registrační postupy, potíže s přístupem k financování, restriktivní právní předpisy a nedostatečná ochrana před útoky a hrozbami, včetně strategických žalob proti účasti veřejnosti a pomlouvačných kampaní. V [Irsku](#) přetrvávají právní překážky financování občanské společnosti a v [Německu](#) nadále vyvolává znepokojení režim osvobození organizací občanské společnosti od daně, kterým by se však mohly zabývat připravované reformy. Ve [SlovinSKU](#) se občanská společnost potýkala s problémy týkajícími se negativních vyjádření, zatímco se řešily otázky spojené s financováním a omezením svobody shromažďování. V [Česku](#) existují určité obavy ohledně přístupu organizací občanské společnosti k veřejnému financování, zatímco na [Slovensku](#) programy dotací z veřejných prostředků nadále vylučují organizace zabývající se otázkami rovnosti žen a mužů a právy LGBTIQ osob. Na [Kypru](#) vláda přijala opatření s cílem lépe pomáhat občanské společnosti a zlepšit komunikaci s orgány veřejné moci. Postupy registrace organizací občanské společnosti v [Itálii](#) jsou nadále složité. V [Řecku](#) jsou některé požadavky na registraci nadále považovány za nepřiměřené, přičemž ve Státní radě nyní probíhá přezkum stávajících právních předpisů. Ve [Španělsku](#) parlament pracuje na reformě zákona o bezpečnosti občanů v návaznosti na obavy, které v souvislosti s tímto zákonem vyjádřila i občanská společnost. Ve [Francii](#) byly sice přijaty nové zákony, které mají zlepšit finanční prostředí pro sdružení, řada zúčastněných stran však vyjádřila obavy, pokud jde o dopad zákona o zásadách republiky na občanský prostor⁹⁷.

V některých členských státech systematická omezení dále zhoršila schopnost fungování občanské společnosti, což může mít odrazující účinek. V [Polsku](#) se občanský prostor dále zhoršil a nedávné legislativní návrhy by mohly mít další negativní dopad. V [Maďarsku](#) je nezávislá občanská společnost nadále pod tlakem a organizace zastupující komunitu LGBTIQ uvádějí, že jsou terčem pomlouvačných kampaní iniciovaných vládou, zatímco úloha státu ve financování občanské společnosti vyvolává otázky⁹⁸.

3. VÝVOJ A OPATŘENÍ NA ÚROVNI EVROPSKÉ UNIE

3.1 Dialog a opatření navazující na zprávu o právním státu

Interinstitucionální dialog

Rada pokračovala v praxi pořádání každoročního dialogu o právním státu na základě zprávy o právním státu. V září 2021 uspořádalo předsednictví Rady horizontální diskusi o obecném vývoji v oblasti právního státu v Radě pro obecné záležitosti. V listopadu 2021⁹⁹ a v dubnu 2022¹⁰⁰ Rada pro obecné záležitosti rovněž uspořádala diskuse týkající se jednotlivých zemí, které se zaměřily na příslušný vývoj vyzdvižený v kapitole zprávy o právním státu věnované

⁹⁶ Podle hodnocení provedeného nevládní organizací CIVICUS. Hodnocení využívá pětistupňovou škálu definovanou jako: otevřený, úzký, omezený, potlačovaný a uzavřený. Oproti roku 2021 došlo u dvou členských států ke snížení hodnocení na stupnici z otevřeného na úzký a u jednoho členského státu z úzkého na „omezený“.

⁹⁷ Doporučení se týkají DE, IE, EL, SE.

⁹⁸ Doporučení se týkají HU, PL.

⁹⁹ Jednání se zaměřila na hlavní události v Chorvatsku, Itálii, na Kypru, v Lotyšsku a Litvě.

¹⁰⁰ Diskuse se zaměřila na hlavní události v Lucembursku, Maďarsku, na Maltě, v Nizozemsku a Rakousku.

jednotlivým zemím. Cílená jednání o tématech souvisejících s právním státem se uskutečnila také v Radě pro spravedlnost, kde si ministři v prosinci 2021 vyměnili názory na dopad pandemie COVID-19 na fungování soudů a v březnu 2022 jednali o otázce přístupu k advokátovi a právním státu. Členské státy vyjádřily jasný zájem sdílet informace o vývoji situace a osvědčených postupech a pomoci tak předcházet problémům inkluzivním a konstruktivním způsobem.

Evropský parlament pokračoval v rozpravách o právním státu. Od července 2021 přijal několik usnesení o právním státu a o konkrétnějších otázkách, jako je svoboda sdělovacích prostředků a občanská společnost¹⁰¹. Parlament přijal i zvláštní usnesení ke zprávě o právním státu z roku 2021¹⁰², v němž uvítal zejména závazek zahrnout do zprávy konkrétní doporučení pro členské státy. Usnesení znovu zopakovalo již dříve vydaná doporučení, zejména pokud jde o potřebu určit nástroje, které bude možné použít v případě, že nedostatky nebudou odstraněny, a podporu Parlamentu interinstitucionální dohodě o mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva. Komise si váží spolupráce s Evropským parlamentem a dala jasně najevo, že interinstitucionální spolupráce hraje ústřední roli v posilování schopnosti EU dohlížet na právní stát a prosazovat jej. Rozhodnutí zahrnout doporučení do zprávy z roku 2022 je také reakcí na výzvu Evropského parlamentu.

Evropský parlament rovněž uspořádal debaty zaměřené na jednotlivé země, zejména v rámci Monitorovací skupiny pro demokracii, právní stát a základní práva Výboru Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE). Monitorovací skupina uskutečnila monitorovací mise v Bulharsku, na Maltě, na Slovensku a ve Slovinsku a uspořádala diskuse o svých zjištěních. Vedle rozpravy o přednosti unijního práva přijal Evropský parlament usnesení, v němž vyzývá k přijetí dalších opatření k řešení problémů týkajících se právního státu v Polsku a Maďarsku¹⁰³.

K další rozpravě o právním státu na úrovni EU přispěl také Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) prostřednictvím své skupiny ad hoc Základní práva a právní stát¹⁰⁴ a Výbor

¹⁰¹ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 10. března 2022 o právním státu a důsledcích rozsudku Soudního dvora EU, P9_TA(2022)0074; usnesení Evropského parlamentu ze dne 8. března 2022 o zmenšujícím se prostoru pro občanskou společnost v Evropě, P9_TA(2022)0056; ze dne 16. prosince 2021 o základních právech a právním státu ve Slovinsku, zejména o opožděném jmenování žalobců Úřadu evropského veřejného žalobce, P9_TA(2021)0512; ze dne 15. prosince 2021 o dopadu organizované trestné činnosti na vlastní zdroje EU a o zneužívání finančních prostředků EU se zvláštním důrazem na sdílené řízení z hlediska auditu a kontroly, P9_TA(2021)0501; ze dne 11. listopadu 2021 o posílení demokracie a svobody a plurality sdělovacích prostředků v EU: nevhodné využívání občanskoprávních a trestněprávních žalob k umlčení novinářů, nevládních organizací a občanské společnosti, P9_TA(2021)0451.

¹⁰² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. května 2022 o zprávě Komise o právním státu za rok 2021 (P9_TA(2022)0212).

¹⁰³ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. května 2022 o probíhajících slyšeních podle čl. 7 odst. 1 SEU týkajících se Polska a Maďarska, P9_TA(2022)0204; Evropský parlament přijal od 20. července 2021 celkem tři usnesení o právním státu v Polsku a Maďarsku: usnesení ze dne 21. října 2021 o krizi právního státu v Polsku a zásadě přednosti práva EU, P9_TA(2021)0439; ze dne 16. září 2021 o svobodě médií a dalším zhoršování situace v oblasti právního státu v Polsku, P9_TA(2021)0395; ze dne 8. července 2021 o porušování práva EU a práv občanů z řad LGBTIQ v Maďarsku v důsledku legislativních změn přijatých maďarským parlamentem, P9_TA(2021)0362.

¹⁰⁴ Skupina ad hoc 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.

regionů prostřednictvím své Komise pro občanství, správu, institucionální a vnější věci¹⁰⁵. V listopadu 2021 uspořádal EHSV konferenci zaměřenou na podíl občanské společnosti na mechanismu právního státu.

Dialog s orgány a zúčastněnými stranami v členských státech

Komise pokračovala v práci se subjekty na vnitrostátní úrovni v členských státech. V návaznosti na zprávu z roku 2021 se uskutečnila dvoustranná jednání na politické i technické úrovni, na nichž se projednávaly klíčové reformy. Vnitrostátní parlamenty hrají v prosazování právního státu zásadní roli, a to jako zákonodárci i jako subjekty dohlížející na to, aby výkonná moc nesla odpovědnost, a diskuse navazující na zprávu z roku 2021 byly důležitým tématem návštěv členů Komise ve vnitrostátních parlamentech¹⁰⁶.

Síť kontaktních míst pro právní stát zajišťuje otevřený prostor pro pravidelnou výměnu informací mezi Komisí a členskými státy. Členové sítě se nadále pravidelně schází za účelem přípravy výroční zprávy o právním státu a síť stále více funguje jako fórum pro výměnu osvědčených postupů a sdílení informací o plánovaných nebo probíhajících reformách na vnitrostátní úrovni.

Komise bude pokračovat v prohlubování dialogu se zúčastněnými stranami a orgány v členských státech, a to i se zaměřením na opatření navazující na doporučení obsažená v této zprávě.

Dialog s občanskou společností a podpora občanské společnosti na úrovni EU

Občanská společnost zůstává klíčovým partnerem Evropské komise při přípravě výroční zprávy o právním státu. Vedle velkého počtu písemných příspěvků obdržených od občanské společnosti a schůzek uskutečněných v rámci návštěv jednotlivých zemí uspořádala Komise také horizontální schůzky s řadou hlavních sítí organizací občanské společnosti a dalších klíčových partnerů¹⁰⁷. Tyto sítě vydaly společná doporučení týkající se přípravy zprávy o právním státu¹⁰⁸. Občanská společnost může rovněž hrát důležitou roli v přijímání opatření v návaznosti na zprávu a Komise bude ve spolupráci se zastoupeními Komise a Agenturou Evropské unie pro základní práva pokračovat v těchto návazných opatřeních s občanskou společností na vnitrostátní úrovni.

Prostřednictvím programu Občané, rovnost, práva a hodnoty (CERV) Komise zvýšila úsilí na podporu organizací občanské společnosti, zejména menších a místních, které se potýkají se zvláštními omezeními. Z dostupného rozpočtu programu (1,55 miliardy EUR) je téměř třetina zvlášť vyhrazena pro organizace občanské společnosti, přičemž nejméně 40 % této částky má být přiděleno místním a regionálním organizacím občanské společnosti. Vedle podpory konkrétních projektů jsou k dispozici také granty na podporu budování kapacit organizací občanské společnosti, financování jejich provozních nákladů a rozvoje.

¹⁰⁵ Do působnosti Komise pro občanství, správu, institucionální a vnější věci (CIVEX) spadají ústavní záležitosti a správa věcí veřejných, zdokonalování tvorby právních předpisů, subsidiarita a proporcionalita.

¹⁰⁶ Výroční zpráva za rok 2021 o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty.

¹⁰⁷ Organizace Human Rights and Democracy Network, Agentura Evropské unie pro základní práva, European Network for National Human Rights Institutions a Civil Society Europe.

¹⁰⁸ [*Civil society recommendations: how the Commission can improve the credibility, inclusiveness and impact of the Rule of Law Report*](#) (Doporučení občanské společnosti: jak může Komise zvýšit důvěryhodnost, inkluzivnost a dopad zprávy o právním státu), European Partnership for Democracy.

Komise bude i nadále důkladně zvažovat, jak zvýšit zapojení občanské společnosti, profesních sítí a dalších zúčastněných stran do diskuse o právním státu na vnitrostátní i evropské úrovni. To se týká přípravy zprávy i následných opatření. V obecnější rovině a v návaznosti na konferenci o budoucnosti Evropy Komise zváží způsoby, jak rozšířit rozsah své činnosti v oblasti právního státu tak, aby se do ní mohli bezprostředněji zapojit občané.

3.2 Mezinárodní spolupráce

Zásada právního státu je jednou z hlavních zásad, jimiž se řídí činnost Evropské unie i za jejími hranicemi. Právní stát je ústředním prvkem činnosti EU na celosvětové úrovni, v níž je prioritou spolupráce s partnery za účelem ochrany a prosazování lidských práv a posilování demokracií po celém světě. EU a její členské státy jsou největším světovým dárcem na podporu demokracie. Ruská invaze na Ukrajinu zdůrazňuje potřebu důrazněji podporovat a bránit naše hodnoty, jít příkladem a spolupracovat s našimi mezinárodními partnery, například na fórech OSN a Rady Evropy. Komise a několik členských států se připojily k závazkům summitu pro demokracii, který uspořádal prezident Spojených států amerických na podporu demokratických hodnot po celém světě, a jsou hybnou silou jejich plnění v rámci „akčního roku“.

Evropská unie je v souladu s cíli udržitelného rozvoje¹⁰⁹ neochvějným ochráncem lidských práv, demokracie a právního státu na celém světě, což dokládá její nový akční plán pro lidská práva a demokracii na období let 2020–2024¹¹⁰. V bezprostředním sousedství patří mezi klíčové požadavky na členství v EU stanovené v „kodaňských kritériích“ právní stát, který je pro kandidátské země a potenciální kandidátské země nezbytný k realizaci jejich evropských plánů, a revidovaná metodika rozšíření, která staví právní stát do samého středu procesu přistoupení. EU bude ve spolupráci s kandidátskými zeměmi a potenciálními kandidátskými zeměmi, svými sousedy i ve veškeré své vnější činnosti, a to na dvoustranné, regionální i mnohostranné úrovni, nadále uplatňovat konzistentní přístup. EU se otázkami právního státu pravidelně zabývá v dialozích 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 organizacemi¹¹¹. Právní stát, demokracie a lidská práva zůstávají hlavními prioritami spolupráce mezi EU a Radou Evropy¹¹². V této souvislosti EU obnovila svůj závazek chránit a prosazovat nezávislou občanskou společnost a zároveň chránit obhájce lidských práv a svobodné sdělovací prostředky. Klíčovou zásadou účasti EU na fórech OSN je také závazek EU důsledně a soudržně dodržovat, chránit a naplňovat lidská práva, demokracii a právní stát ve všech oblastech vnější činnosti a podporovat systém OSN pro lidská práva jako základní kámen vnější činnosti. Důležitými partnery při přípravě zprávy a prosazování právního státu v Evropě zůstávají mezinárodní organizace, zejména klíčové orgány Rady Evropy¹¹³, s nimiž bude Komise i nadále úzce spolupracovat.

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.

¹⁰⁹ [Cíle udržitelného rozvoje](#).

¹¹⁰ [Akční plán EU pro lidská práva a demokracii na období 2020–2024](#).

¹¹¹ Například s Organizací spojených národů, Radou Evropy, Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a Organizací pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE).

¹¹² [Závěry Rady o prioritách EU pro spolupráci s Radou Evropy na období let 2020–2022](#).

¹¹³ Benátská komise, Skupina států proti korupci (GRECO), Parlamentní shromáždění Rady Evropy (PACE), Evropský soud pro lidská práva (ESLP).

3.3 Kroky EU k prosazování právního státu

Výroční zpráva o právním státu je preventivní mechanismus, jehož cílem je zlepšit stav právního státu v celé EU, zvýšit povědomí o problémech a usnadnit včasné řešení, aby se zabránilo zhoršení situace. Doplnuje řadu dalších mechanismů a nástrojů na úrovni EU, z nichž každý má svůj vlastní účel. Tento oddíl obsahuje přehled příslušných opatření a mechanismů.

Pokračovala konsolidace judikatury Soudního dvora Evropské unie (SDEU) v oblasti právního státu. SDEU vydal rozsudky ve věci řady žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podaných vnitrostátními soudy. V rozsudku ze dne 6. října 2021¹¹⁴ SDEU objasnil tři druhy situací, kdy vnitrostátní soud rozhodující v posledním stupni nemusí předkládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie, pokud je před ním vznesena otázka týkající se výkladu unijního práva¹¹⁵. V jiné věci SDEU rozhodl, že právo EU brání tomu, aby vnitrostátní nejvyšší soud prohlásil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za protiprávní z důvodu, že položené otázky nejsou relevantní a nezbytné¹¹⁶. SDEU rovněž prohlásil, že na základě přednosti unijního práva by vnitrostátním soudům riziko disciplinárních sankcí nemělo bránit v neuplatňování rozhodnutí Ústavního soudu, která jsou v rozporu s právem EU¹¹⁷.

SDEU pokračoval v posuzování případů nesplnění povinnosti, které mu předložila Komise. Pokud nebyla předběžná opatření Soudního dvora Evropské unie dodržena, požádala Komise SDEU o uložení finančních sankcí¹¹⁸. Komise nadále vykonává svou úlohu strážce smluv EU a v případě potřeby zahajuje řízení o nesplnění povinnosti s cílem řešit konkrétní porušení zásad právního státu¹¹⁹.

V Radě pokračuje postup týkající se prosazování společných hodnot EU podle článku 7 Smlouvy o EU vedený vůči [Polsku](#) a [Maďarsku](#). Tento postup umožňuje Radě rozhodnout, zda existuje zřejmé nebezpečí, že dojde k závažnému porušení hodnot Unie, a přijmout následná opatření v souvislosti s takovým nebezpečím. V Radě se konala slyšení týkající se [Polska](#) v únoru 2022, [Maďarska](#) v květnu 2022, jakož i aktuálního stavu obecně v obou členských státech v prosinci 2021¹²⁰.

¹¹⁴ Rozsudek ze dne 6. října 2021, Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

¹¹⁵ Soudní dvůr v rozsudku ve věci Cilfit vymezil tři situace, kdy vnitrostátní soudy rozhodující v posledním stupni nejsou povinny podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce (rozsudek ze dne 6. října 1982, Cilfit a další, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335): i) otázka není pro řešení sporu relevantní; ii) předmětné ustanovení unijního práva již bylo předmětem výkladu podaného Soudním dvorem a iii) správný výklad unijního práva je natolik zřejmý, že není ponechán prostor pro žádnou důvodnou pochybnost. Naopak, pokud se otázka týkající se výkladu unijního práva EU netýká žádné z těchto situací, musí soud rozhodující v posledním stupni předložit věc Soudnímu dvoru.

¹¹⁶ Rozsudek ze dne 23. listopadu 2021, IS, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

¹¹⁷ Rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další, spojené věci C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19.

¹¹⁸ Dne 27. října 2021 uložil Soudní dvůr Polsku denní penále ve výši 1 milionu EUR, dokud nebudou plně dodržena nařízená předběžná opatření ze dne 14. července 2021 týkající se zejména fungování kárného kolegia polského Nejvyššího soudu.

¹¹⁹ Konkrétně dne 22. prosince 2021 se Komise rozhodla zahájit proti Polsku řízení o nesplnění povinnosti, a to z důvodu vážných obav týkajících se polského Ústavního soudu a jeho nedávné judikatury zpochybňující přednost unijního práva.

¹²⁰ Řízení podle článku 7 Smlouvy o EU zahájila Komise proti Polsku v roce 2017 a Evropský parlament zahájil řízení proti Maďarsku v roce 2018.

Dodržování zásad právního státu zůstává základním předpokladem řádné správy finančních prostředků EU. Cílem nařízení o obecném režimu podmíněnosti¹²¹ je chránit řádné finanční řízení rozpočtu Unie a finanční zájmy Unie před porušováním zásad právního státu. Komise sleduje situaci ve všech členských státech od 1. ledna 2021, kdy se nařízení o obecném režimu podmíněnosti stalo použitelným, a přijala pokyny k jeho uplatňování¹²². Soudní dvůr EU ve svých rozsudcích ze dne 16. února 2022¹²³ potvrdil soulad nařízení se Smlouvami. V dubnu 2022 Komise poprvé zahájila formální postup podle nařízení o obecném režimu podmíněnosti vůči Maďarsku¹²⁴.

Souvisejícím rámcem pro ochranu několika fondů EU je nařízení o společných ustanoveních¹²⁵, které vstoupilo v platnost dne 1. července 2021. Požaduje, aby členské státy v rámci „horizontálních základních podmínek“ zavedly účinné mechanismy, které zajistí soulad programů podporovaných z fondů a jejich provádění s právy a zásadami zakotvenými v Listině základních práv, včetně práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces před nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Členské státy musí zajistit, aby byla horizontální základní podmínka splněna při přípravě programu a aby zůstala splněna po celé programové období.

Součástí evropského semestru je také řada otázek souvisejících s právním státem, zejména pokud jde o účinnost systémů soudnictví, boj proti korupci a kvalitu a inkluzivnost procesu tvorby právních předpisů, a to v rozsahu, v jakém mají tyto aspekty makroekonomický význam a mají dopad na podnikatelské prostředí, investice, hospodářský růst a zaměstnanost. S cílem řešit řadu relevantních doporučení pro jednotlivé země v rámci semestru prostřednictvím konkrétních reforem a investic v oblasti právního státu Komise projednala a dohodla s několika členskými státy konkrétní milníky v rámci vnitrostátních plánů pro oživení v rámci Nástroje pro oživení a odolnost, které následně formálně schválila Rada.

V jarním balíčku evropského semestru 2022 Komise navrhla Radě další doporučení pro dva členské státy, která se týkají právního státu¹²⁶. Komise rovněž poskytuje členským státům technickou podporu, zejména prostřednictvím Nástroje pro technickou podporu, s cílem zlepšit účinnost, kvalitu a nezávislost veřejné správy a soudnictví. Komise nadále podporuje reformu soudnictví prostřednictvím každoročního srovnávacího přehledu EU o soudnictví¹²⁷. Srovnávací přehled EU o soudnictví v roce 2022 poprvé zahrnuje údaje z průzkumu toho, jak společnosti vnímají účinnost ochrany investic v jednotlivých členských státech¹²⁸. Výsledky naznačují, že klíčovými činiteli se srovnatelným významem pro důvěru v ochranu investic jsou správní postupy, stabilita a kvalita zákonodárného procesu, jakož i účinnost soudů a ochrana majetku. Evropský semestr a srovnávací přehled o soudnictví doplňují zprávu o právním státu a v případě potřeby pro zprávu poskytují vstupní údaje.

¹²¹ Nařízení 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020, Úř. věst. L 433I, 22.12.2020, s. 1.

¹²² C(2022) 1382 final. Pokyny k uplatňování nařízení o obecném režimu podmíněnosti.

¹²³ Viz věci C-156/21 a C-157/21. Dne 16. února 2022 vydal Soudní dvůr EU rozsudky, kterými zamítl žaloby Polska a Maďarska na zrušení nařízení o obecném režimu podmíněnosti.

¹²⁴ Dne 27. dubna 2022 Komise poprvé provedla krok postupu podle čl. 6 odst. 1 nařízení o obecném režimu podmíněnosti.

¹²⁵ Nařízení (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021.

¹²⁶ [Evropský semestr 2022: jarní balíček](#).

¹²⁷ Srovnávací přehled EU o soudnictví z roku 2022 byl zveřejněn dne 19. května 2022: [Srovnávací přehled EU o soudnictví](#).

¹²⁸ Obrázky 54 a 55, srovnávací přehled EU o soudnictví z roku 2022.

Svoboda a pluralita sdělovacích prostředků se staly důležitou oblastí činnosti na úrovni EU. Akční plán pro evropskou demokracii 2020 a Akční plán pro média a audiovizuální odvětví oznámily sérii iniciativ na podporu a ochranu svobody a plurality sdělovacích prostředků. Komise v září 2021 předložila doporučení členským státům o bezpečnosti novinářů¹²⁹. V dubnu 2022 Komise přijala balíček opatření na ochranu novinářů a organizací občanské společnosti před zneužívajícími soudními řízeními¹³⁰. Komise rovněž připravuje evropský akt o svobodě sdělovacích prostředků.

4. ZÁVĚRY A DALŠÍ KROKY

Právní stát je základem stabilního, odolného, spravedlivého a demokratického politického, ekonomického a sociálního prostředí v celé EU. Má zásadní význam pro dobré fungování jednotného trhu a Unie jako celku. Je také odrazem cílů a hodnot Evropanů zakotvených v článku 2 Smlouvy. Komise se coby garant Smluv EU a přednosti práva EU zavázala, že bude zásady právního státu chránit a prosazovat. Prosperující a do budoucna hledící EU směřující k zelenější, digitálnější a sociálně spravedlivější společnosti musí stát na pevných základech. Skutečnost, že námi ceněné unijní hodnoty čelí tlaku, nám připomíná ruská invaze na Ukrajinu. K ochraně našich občanů a jejich práv je nutná rozhodná a neustálá obrana právního státu napříč EU.

Výroční zpráva o právním státu je důležitou součástí snahy o prosazování a ochranu právního státu v EU, a to jak na vnitrostátní, tak na evropské úrovni. Letošní zpráva se opírá o trvalé zapojení a spolupráci členských států a ukazuje, že v mnoha členských státech pokračují důležité reformy v oblasti právního státu, které řeší problémy zjištěné v předchozích vydáních zprávy. V některých členských státech však nadále panují významné obavy.

S tímto třetím vydáním je zpráva o právním státu a následný cyklus diskusí s členskými státy, včetně vnitrostátních parlamentů, Evropského parlamentu a Rady, již dobře zavedenou praxí. V souladu s preventivní povahou zprávy se doporučení, která byla letos zařazena poprvé, snaží členské státy v jejich reformách podpořit. V některých případech jsou členské státy v doporučeních vedeny k tomu, aby přijaly opatření k řešení konkrétních problémů, na které zpráva upozorňuje.

Komise tuto zprávu připravila na základě soustavného dialogu s členskými státy, přičemž si v plném rozsahu ponechává politickou odpovědnost za své hodnocení a vydaná doporučení. Příští vydání zprávy bude sledovat vývoj a hodnotit plnění doporučení.

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

¹²⁹ Doporučení Komise o zajištění ochrany, bezpečnosti a posílení postavení novinářů a dalších pracovníků sdělovacích prostředků v Evropské unii, C(2021) 6650 final, 16.9.2021.

¹³⁰ Návrh směrnice o ochraně osob, které se podílejí na účasti veřejnosti, před zjevně neopodstatněnými nebo zneužívajícími soudními řízeními („strategickými žalobami proti účasti veřejnosti“), COM(2022)177, 27.4.2022 a doporučení Komise EU) o ochraně novinářů a obránců lidských práv, kteří se podílejí na účasti veřejnosti, před zjevně neopodstatněnými nebo zneužívajícími soudními řízeními („strategické žaloby proti účasti veřejnosti“), C(2022) 2428, 27.4.2022.

zabývaly výzvami uvedenými ve zprávě, a je připravena jim v úsilí při provádění doporučení zprávy pomoci.