



EURÓPSKA
KOMISIA

V Štrasburgu 11. 3. 2014
COM(2014) 158 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu

OBSAH

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu

1.	Úvod.....	2
2.	Prečo má právny štát pre EÚ zásadný význam	3
3.	Prečo je potrebný nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu.....	5
4.	Ako bude fungovať nový rámec EÚ na podporu právneho štátu.....	6
4.1.	Čo spustí nový rámec EÚ na podporu právneho štátu	6
4.2.	Trojfázový postup nového rámca EÚ na podporu právneho štátu.....	7
5.	Záver	9

1. Úvod

Právny štát je nosným prvkom každej modernej ústavnej demokracie. Je súčasťou základných zásad, ktoré vyplývajú zo spoločných ústavných tradícií všetkých členských štátov EÚ a zároveň je jednou z hlavných hodnôt, o ktoré sa opiera Únia. Pripomína sa to v článku 2 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“), ako aj v preambule tejto zmluvy a v preambule Charty základných práv EÚ. To je aj jeden z dôvodov, prečo je podľa článku 49 ZEÚ rešpektovanie právneho štátu predpokladom členstva v EÚ. Právny štát je spolu s demokraciou a ľudskými právami aj jedným z troch pilierov Rady Európy a je uznaný v preambule Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „EDLP“)¹.

Vzájomná dôvera medzi členskými štátmi EÚ a ich príslušnými právnymi systémami je základom Únie. Spôsob, akým sa právny štát presadzuje na vnútroštátnej úrovni, zohráva v tomto ohľade kľúčovú úlohu. Dôvera všetkých občanov EÚ a vnútroštátnych orgánov k fungovaniu právneho štátu je mimoriadne dôležitá pre ďalší rozvoj EÚ, aby sa stala „priestorom slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc“². Túto dôveru je možné vybudovať a udržať, iba ak budú všetky členské štáty dodržiavať zásady právneho štátu.

Rôzne ústavy a súdne systémy členských štátov EÚ sú v zásade dobre navrhnuté a vybavené, aby chránili občanov proti ohrozeniu právneho štátu. Nedávne udalosti v niektorých členských štátoch však preukázali, že nerešpektovanie zásad právneho štátu, a v dôsledku toho aj základných hodnôt, o ktorých ochranu sa snaží právny štát, sa môže stať predmetom vážnych obáv. Počas týchto udalostí široká verejnosť jasne vyžadovala od EÚ a najmä od Komisie, aby prijala potrebné opatrenia. Dosiahli sa výsledky. Komisia a EÚ však museli nájsť *ad hoc* riešenia, keďže existujúce mechanizmy a postupy EÚ nedokázali vždy vhodne zabezpečiť účinnú a včasnú reakciu v prípade ohrozenia právneho štátu.

Komisia je strážkyňou zmlúv a musí zabezpečovať rešpektovanie hodnôt, na ktorých je vybudovaná EÚ a je zodpovedná aj za ochranu všeobecných záujmov Únie. Preto musí v tomto smere zohrávať aktívnu úlohu³. Vo svojom výročnom prejave o stave Únie v Európskom parlamente v septembri 2012 predseda Barroso povedal: „Potrebujeme lepšie vypracovaný súbor nástrojov – nielen alternatívu medzi „jemnou silou“ politického tlaku a „jadrovou voľbou“ podľa článku 7 ZEÚ.“ V nasledujúcom roku vo svojom prejave povedal, že „skúsenosti potvrdzujú, že úloha Komisie ako nezávislého a objektívneho rozhodcu má svoje opodstatnenie. Tieto skúsenosti by sme mali zliať do všeobecnejšieho rámca [...]. Komisia k tejto problematike vydá oznámenie. Som presvedčený, že ide o kľúčovú diskusiu pre našu víziu Európy.“⁴

¹ Pozri preambulu EDLP a článok 3 Štatútu Rady Európy (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>).

² Pozri článok 3 ods. 2 ZEÚ a článok 67 ZFEÚ.

³ Pozri príhovor podpredsedníčky Komisie Viviane Redingovej, komisárky EÚ pre spravodlivosť, „EÚ a právny štát – Čo ďalej?“ (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm).

⁴ Pozri http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm and http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm

V júni 2013 Rada pre spravodlivosť a vnútorné veci zdôraznila, že „rešpektovanie zásad právneho štátu je nevyhnutným predpokladom na ochranu základných práv“ a vyzvala Komisiu, „aby pokračovala v diskusii v súlade so zmluvami o možnej potrebe a podobe spolupráce a systematickej metódy zameranej na riešenie týchto problémov“. V apríli 2013 Rada pre všeobecné záležitosti túto tému podrobne prerokovala.⁵

V júli 2013 Európsky parlament požadoval, aby „sa pravidelne posudzovalo, či členské štáty dodržiavajú základné hodnoty Únie a požiadavky demokracie a zásady právneho štátu“⁶.

Toto oznámenie reaguje na uvedené požiadavky. V oznámení sa na základe skúsenosti Komisie, medzinštitucionálnych diskusií a rozsiahlych konzultácií⁷ stanovuje nový rámec, ktorého cieľom je zabezpečiť účinnú a jednotnú ochranu právneho štátu vo všetkých členských štátoch. Je to rámec na riešenie a vyriešenie situácie, v rámci ktorej existuje systémové riziko pre právny štát.⁸

Rámec sa snaží vyriešiť budúce ohrozenia právneho štátu v členských štátoch pred tým, než by boli splnené podmienky pre aktiváciu mechanizmov podľa článku 7 ZEÚ. Jeho cieľom je preto vytvoriť chýbajúce články. Nie je alternatívou mechanizmov vyplývajúcich z článku 7 ZEÚ, ale im skôr predchádza a dopĺňa ich. Takisto ním nie sú dotknuté právomoci Komisie zamerané na riešenie konkrétnych situácií, ktoré patria do rámca pôsobnosti právnych predpisov EÚ prostredníctvom konaní o porušení povinnosti podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“).

Zo širšieho európskeho pohľadu je zámerom rámca prispieť k dosiahnutiu cieľov Rady Európy, a to aj na základe odborných poznatkov Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (tzv. Benátska komisia)⁹.

2. PREČO MÁ PRÁVNÝ ŠTÁT PRE EÚ ZÁSADNÝ VÝZNAM

Zásada právneho štátu sa postupne stala dominantným organizačným modelom moderného ústavného práva a medzinárodných organizácií (vrátane Organizácie Spojených národov

⁵ V marci 2013 ministri zahraničných vecí z Dánska, Fínska, Nemecka a Holandska požadovali viac európskych záruk s cieľom zabezpečiť dodržiavanie základných hodnôt Únie v členských štátoch. Viac informácií o rokovaní Rady pre všeobecné záležitosti pozri na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf. Viac informácií o záveroch zo zasadnutia Rady pre spravodlivosť a vnútorné veci pozri na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf.

⁶ Pozri uznesenia EP, v ktorých sa stanovujú rôzne odporúčania inštitúciám EÚ o tom, akým spôsobom treba posilniť ochranu článku 2 ZEÚ (správa z roku 2013, ktorú zostavil Rui Tavares, správy z roku 2014, ktoré zostavili Louis Michel a Kinga Göncz – <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/reports.html>).

⁷ Na konferencii na vysokej úrovni o budúcnosti justície v EÚ, Assises de la Justice, ktorá sa konala v novembri 2013 a na ktorej sa zúčastnilo viac ako 600 zúčastnených a zainteresovaných strán, bolo jedno zasadnutie špeciálne zamerané na tému „Smerom k novému mechanizmu právneho štátu“. Na poskytnutie podnetov sa vyzvalo pred začatím a po skončení konferencie, ku ktorej bolo doručených množstvo písomných príspevkov (pozri http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm).

⁸ Ako predseda Barroso zdôraznil vo svojom prejave o stave Únie v septembri 2013, rámec „by sa mal zakladať na zásade rovnosti medzi členskými štátmi a aktivoval by sa iba v situáciách závažného systémového rizika pre právny štát prostredníctvom vopred vymedzených kritérií“ (pozri http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm).

⁹ Benátska komisia, oficiálne pomenovaná ako Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, je poradným orgánom Rady Európy pre ústavné otázky (pozri http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation).

a Rady Európy) na regulovanie výkonu verejnej moci. Zaisťuje, aby sa všetky verejné právomoci vykonávali v rámci obmedzení stanovených zákonom, v súlade s hodnotami demokracie a základných práv, a pod kontrolou nezávislých a nestranných súdov.

Presný obsah zásad a noriem vyplývajúcich z právneho štátu sa môže na vnútroštátnej úrovni líšiť v závislosti od ústavného systému jednotlivých členských štátov. Judikatúra Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) a Európskeho súdu pre ľudské práva, ako aj dokumenty vypracované Radou Európy, ktoré sa opierajú najmä o odborné poznatky Benátskej komisie, však poskytujú neúplný zoznam týchto zásad, a teda vymedzujú základný význam právneho štátu ako spoločnej hodnoty EÚ v súlade s článkom 2 ZEÚ.

Tieto zásady zahŕňajú **zákonnosť**, z ktorej vyplýva transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralistický postup zameraný na zavádzanie zákonov, **právnu istotu**, **zákaz svojvoľných výkonných právomocí**, **nezávislé a nestranné súdy**, **účinné súdne preskúmanie vrátane rešpektovania základných práv**, a **rovnosť pred zákonom**¹⁰.

Súdny dvor aj Európsky súd pre ľudské práva potvrdili, že tieto zásady nepredstavujú čisto formálne a procedurálne požiadavky. Sú prostriedkom na zabezpečenie dodržiavania a rešpektovania demokracie a ľudských práv. Právny štát je preto ústavnou zásadou pozostávajúcou z formálnych aj materiálnych prvkov¹¹.

To znamená, že rešpektovanie právneho štátu je vnútorne prepojené s rešpektovaním demokracie a základných práv: demokracia a rešpektovanie základných práv nemôžu existovať bez rešpektovania právneho štátu a naopak. Základné práva sú účinné iba vtedy, keď sú súdne vymáhateľné. Demokracia je chránená vtedy, ak sa prostredníctvom základnej úlohy súdnictva, vrátane ústavných súdov, môže zabezpečiť sloboda prejavu, sloboda zhromažďovania a rešpektovanie predpisov, ktoré upravujú politický a volebný postup.

V rámci EÚ má právny štát osobitný význam. Dodržiavanie zásad právneho štátu nie je len nevyhnutným predpokladom na ochranu všetkých základných hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ. Je to aj nevyhnutný predpoklad na dodržiavanie všetkých práv a povinností vyplývajúcich zo zmlúv a z medzinárodného práva. Dôvera všetkých občanov EÚ a vnútroštátnych orgánov k právnym systémom všetkých ostatných členských štátov je dôležitá pre fungovanie celej EÚ ako „priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc“. V súčasnosti sa rozsudok vnútroštátneho súdu v občianskych a obchodných veciach musí automaticky uznať a dodržiavať v inom členskom štáte a európsky zatýkací rozkaz proti údajnému zločincovi, ktorý vydal jeden členský štát, sa musí vykonať ako taký v inom členskom štáte¹². Tieto príklady jasne ilustrujú, prečo sa musia všetky členské štáty znepokojovať, ak nie sú zásady právneho štátu plne rešpektované

¹⁰ Informácie o príslušnej judikatúre týkajúcej sa právneho štátu a zásad, ktoré právny štát zahŕňa, sa nachádzajú v prílohe I.

¹¹ Súdny dvor sa neodvoláva na právny štát jednoducho ako na formálnu a procedurálnu požiadavku, ale zdôrazňuje aj jeho podstatnú hodnotu. Upresňuje, že v „Únii založenej na právnom štáte“ akty jej orgánov podliehajú súdnemu preskúmaniu ich súladu nielen so zmluvou, ale aj so „všeobecnými právnymi zásadami, ku ktorým patria aj základné práva“ (pozri, *ex pluribus*, vec C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, Zb. 2002, s. I-06677, body 38 a 39; spojené veci C-402/05 P a C-415/05 P, *Kadi*, Zb. 2008, s. I-06351, bod 316). Potvrdil to aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý právnemu štátu udelil procesnú povahu prostredníctvom ustanovenia, že ide o koncepciu obsiahnutú vo všetkých článkoch EDP (pozri napr. rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva z 28. mája 2001 vo veci *Stafford/Spojené kráľovstvo*, bod 63). Je potrebné zdôrazniť, že vo francúzskej verzii Súdny dvor nepoužíva len pojem „*prééminence du droit*“ (prednosť práva), ale aj „*Etat de droit*“ (právny štát).

¹² Pozri vec C-168/13, *Jeremy F/Predseda vlády*, zatiaľ neuvyverejnené, body 35 a 36.

v jednom členskom štáte. To je dôvod, prečo má EÚ veľký záujem chrániť a posilniť právny štát v rámci celej Únie.

3. PREČO JE POTREBNÝ NOVÝ RÁMEC EÚ NA POSILNENIE PRÁVNEHO ŠTÁTU

V prípadoch, keď mechanizmy zriadené na vnútroštátnej úrovni s cieľom zabezpečiť právny štát prestanú účinne fungovať, vzniká systémové ohrozenie právneho štátu, a teda pre fungovanie EÚ ako priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc. V takýchto situáciách musí EÚ konať s cieľom chrániť právny štát ako spoločnú hodnotu Únie.

Zo skúseností však vyplynulo, že na systémové ohrozenie právneho štátu v jednotlivých členských štátoch nemožno za všetkých okolností účinne reagovať za pomoci nástrojov, ktoré v súčasnosti existujú na úrovni Únie.

Opatrenie prijaté Komisiou s cieľom začať **konanie o porušení povinnosti** podľa článku 258 ZFEÚsa ukázalo ako dôležitý nástroj pri riešení určitých obáv týkajúcich sa právneho štátu¹³. Komisia však môže začať konanie o porušení povinnosti len vtedy, keď uvedené obavy zároveň predstavujú porušenie konkrétneho ustanovenia práva Únie.¹⁴

Existujú znepokojujúce situácie, ktoré nepatria do rozsahu pôsobnosti práva EÚ, a preto ich nemožno považovať za porušenie povinností vyplývajúcich zo zmlúv, ale aj tak predstavujú pre právny štát systémové ohrozenie. V týchto situáciách možno uplatniť **preventívne a sankčné mechanizmy stanovené v článku 7 ZEÚ**. Komisia patrí medzi aktérov, ktorých Zmluva oprávňuje, aby vydali odôvodnený návrh na aktivovanie týchto mechanizmov. Cieľom článku 7 ZEÚ je zabezpečiť, aby všetky členské štáty rešpektovali spoločné hodnoty vrátane právneho štátu. Jeho rozsah pôsobnosti sa neobmedzuje na oblasti, na ktoré sa vzťahuje právo EÚ, ale v záujme ochrany právneho štátu umožňuje EÚ zakročiť aj v oblastiach, v ktorých členské štáty konajú autonómne. Ako je vysvetlené v oznámení Komisie o článku 7 ZEÚ, je to odôvodnené skutočnosťou, že „ak členský štát poruší základné hodnoty takým spôsobom, ktorý je podľa článku 7 dostatočne závažný, môže to narušiť samotný základ EÚ a dôveru medzi jej členmi bez ohľadu na oblasť, ktorej sa týka porušenie“¹⁵.

Preventívny mechanizmus vyplývajúci z článku 7 ZEÚ ods. 1 však možno aktivovať len v prípade „jasného rizika vážneho porušenia“ a sankčný mechanizmus vyplývajúci z článku 7

¹³ Pozri napr. vec C-286/12, Komisia/Maďarsko, zatiaľ neuverejnené (rovnaké zaobchádzanie pokiaľ ide o odvolanie sudcov a verejných žalobcov); vec C-518/07, Komisia/Nemecko, Zb. 2010, s. I-01885 a vec C-614/10, Komisia/Rakúsko, zatiaľ neuverejnené (nezávislosť orgánov pre ochranu údajov).

¹⁴ Konanie Komisie zamerané na zabezpečenie dodržiavania Charty základných práv preukazuje, že toto právne obmedzenie vyplýva zo samotnej zmluvy. Ako je vysvetlené v oznámení Komisie „Stratégia účinného uplatňovania Charty základných práv“ z 19. októbra 2010 [KOM(2010) 573 v konečnom znení], Komisia je rozhodnutá použiť všetky dostupné prostriedky na zabezpečenie toho, aby členské štáty Chartu plne rešpektovali. Týka sa to najmä článku 47 Charty, v ktorom sa stanovuje, že každý, koho práva zaručené právom EÚ sú porušené, má právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom. Komisia však môže toto ustanovenie uplatniť voči členským štátom „výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie“, ako je výslovne uvedené v článku 51 Charty. Pozri napr. vec C-87/12, Kreshnik Ymeraga a i./ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration (minister práce, zamestnanosti a prísťahovalectva), zatiaľ neuverejnené, vec C-370/12, Thomas Pringle/Írsko vláda, Írsko a generálny prokurátor, zatiaľ neuverejnené a C-617/10, Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson, zatiaľ neuverejnené.

¹⁵ Oznámenie Komisie z 15. októbra 2003: Rešpektovanie a podpora hodnôt, na ktorých je založená Únia, COM(2003) 606 final.

ods. 2 ZEÚ len v prípade „závažného a pretrvávajúceho porušenia“ hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ „niektorým členským štátom“. Prahové hodnoty, ktoré aktivujú obidva mechanizmy článku 7 ZEÚ sú veľmi vysoké a zvýrazňujú povahu týchto mechanizmov ako krajných prostriedkov.

Nedávny vývoj v niektorých členských štátoch preukázal, že tieto mechanizmy nie sú vždy vhodné na to, aby rýchlo reagovali na ohrozenie právneho štátu v členskom štáte.

Existujú teda situácie, v rámci ktorých nemožno prostredníctvom existujúcich nástrojov účinne reagovať v prípade ohrozenia právneho štátu¹⁶. **Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu** ako kľúčovej spoločnej hodnoty EÚ je potrebný spolu s konaním o porušení povinnosti a mechanizmami podľa článku 7 ZEÚ. Rámec bude dopĺňať všetky existujúce mechanizmy, ktoré sú už zavedené na úrovni Rady Európy s cieľom chrániť právny štát¹⁷. Odrážajú sa v tom ciele EÚ chrániť svoje základné hodnoty a dosiahnuť ďalší stupeň vzájomnej dôvery a integrácie v rámci priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc.

Zriadením nového rámca na posilnenie právneho štátu sa Komisia snaží zabezpečiť jasnosť a podporiť predvídateľnosť pokiaľ ide o opatrenia, o ktorých prijatie môže byť v budúcnosti požadovaná, a zároveň sa snaží zaručiť rovnaké zaobchádzanie so všetkými členskými štátmi. Komisia je na základe tohto oznámenia ochotná sa zapojiť do ďalších diskusií s členskými štátmi, Radou a Európskym parlamentom týkajúcich sa týchto otázok.

4. AKO BUDE FUNGOVAŤ NOVÝ RÁMEC EÚ NA PODPORU PRÁVNEHO ŠTÁTU

Účelom rámca je umožniť Komisii, aby spolu s dotknutým členským štátom našla riešenie s cieľom zabrániť vzniku systémového ohrozenia právneho štátu v danom členskom štáte, ktorá by mohla prerásť do „jasného rizika vážneho porušenia hodnôt“ v zmysle článku 7 ZEÚ, čo by si vyžadovalo spustenie mechanizmov stanovených v tomto článku.

S cieľom zabezpečiť rovnosť členských štátov sa rámec bude uplatňovať rovnakým spôsobom vo všetkých členských štátoch a bude fungovať na základe rovnakých kritérií týkajúcich sa systémového ohrozenia právneho štátu.

4.1. Čo spustí nový rámec

Rámec bude aktivovaný v prípadoch, keď orgány členského štátu prijímú opatrenia alebo budú tolerovať situácie, ktoré by mohli systematicky a nepriaznivo ovplyvniť integritu, stabilitu alebo riadne fungovanie inštitúcií a ochranných mechanizmov, ktoré boli zavedené na vnútroštátnej úrovni s cieľom zabezpečiť právny štát.

Nový rámec EÚ na podporu právneho štátu nie je navrhnutý tak, aby sa spustil na základe jednotlivých porušení základných práv alebo na základe justičného omylu. Tieto prípady sa môžu a mali by sa riešiť v rámci vnútroštátnych súdnych systémov, a v rámci kontrolných

¹⁶ V niektorých prípadoch možno riešiť systémové nedostatky týkajúce sa právneho štátu za pomoci mechanizmu spolupráce a overovania, ktorý je založený na aktoch o pristúpení Rumunska a Bulharska. Tieto mechanizmy, ktoré sú založené priamo na primárnych právnych predpisoch EÚ, sa však zameriavajú na predvstupové, a teda prechodné situácie. Nie sú preto vhodné na riešenie ohrozenia právneho štátu vo *všetkých* členských štátoch EÚ.

¹⁷ V článku 8 Štatútu Rady Európy sa stanovuje, že členský štát, ktorý „vážne porušil“ zásady právneho štátu a ľudských práv môže byť zbavený svojich práv na zastúpenie a dokonca môže byť vylúčený z Rady Európy. Tak ako mechanizmy uvedené v článku 7 ZEÚ, ani tento mechanizmus nebol nikdy aktivovaný.

mechanizmov zriadených Európskym dohovorom o ľudských právach, ktorého zmluvnými stranami sú všetky členské štáty EÚ.

Hlavným cieľom rámca je riešiť prípady ohrozenia právneho štátu (vymedzené v oddiele 2), ktoré majú **systémovú povahu**¹⁸. Politický, inštitucionálny a/alebo právny poriadok členského štátu ako takého, jeho ústavná štruktúra, oddelenie právomocí, nezávislosť alebo nestrannosť súdnictva, alebo jeho systém súdneho preskúmania vrátane ústavného súdnictva v štátoch, v ktorých existuje, musí byť ohrozený – napríklad v dôsledku prijatia nových opatrení alebo rozšírených postupov orgánov verejnej moci a nedostatočných domácich opravných prostriedkov. Rámec sa aktivuje v prípade, že vnútroštátne „záruky právneho štátu“ zjavne nie sú schopné účinne riešiť uvedené prípady ohrozenia.

Rámec by nebránil Komisii vo vykonávaní jej právomocí podľa článku 258 ZFEÚ v situáciách, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti práva EÚ. Nebránil by ani priamo aktivovaným mechanizmom stanoveným v článku 7 ZEÚ v prípade, že by sa v dôsledku náhleho zhoršenia v členskom štáte vyžadovala silnejšia reakcia zo strany EÚ¹⁹.

4.2. Rámec ako trojfázový postup

V prípade jasných známkov systémového ohrozenia právneho štátu v členskom štáte Komisia začne štruktúrovanú výmenu s daným členským štátom. Postup je založený na týchto zásadách:

- zameranie sa na nájdenie riešenia prostredníctvom **dialógu** s príslušným členským štátom,
- zabezpečenie **objektívneho a dôkladného posúdenia** danej situácie,
- rešpektovanie zásady **rovnakého zaobchádzania** s členskými štátmi,
- označenie **rýchlych a konkrétnych opatrení**, ktoré by sa mohli prijať s cieľom riešiť systémové ohrozenie a vyhnúť sa použitiu mechanizmov podľa článku 7 ZEÚ.

Tento proces sa spravidla skladá z troch fáz: posúdenie Komisie, odporúčanie Komisie a kroky nadväzujúce na odporúčanie.

Posúdenie Komisie

Komisia zhromažďí a preskúma všetky príslušné informácie, pričom posúdi, či existujú jasné známky systémového ohrozenia právneho štátu, ktoré boli opísané vyššie. Toto posúdenie môže byť založené na údajoch získaných od dostupných zdrojov a uznávaných inštitúcií predovšetkým vrátane orgánov Rady Európy a Agentúry Európskej Únie pre základné práva²⁰.

Ak v dôsledku tohto predbežného posúdenia Komisia dospeje k názoru, že skutočne ide o situáciu systémového ohrozenia právneho štátu, začne s príslušným členským štátom dialóg, zašle mu odôvodnené „stanovisko na účely ochrany právneho štátu“, čím poskytne

¹⁸ Vzhľadom na pojem „systémové nedostatky“ v súlade so základnými právami uplatňujúcimi sa v rámci rozsahu pôsobnosti práva EÚ, pozri napr. spojené veci C-411/10 a 493/10, N. S., zatiaľ neuverejnené, body 94 a 106 a vec C-4/11, Germany/Kaveh Puid, zatiaľ neuverejnené, bod 36. Pokiaľ ide o pojem „systémový“ alebo „štrukturálny“ v rámci Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv, pozri aj úlohu Európskeho súdu pre ľudské práva pri vymedzovaní zásadných systémových problémov vymedzených v uznesení Výboru ministrov Res(2004)3 z 12. mája 2004 týkajúceho sa rozsudkov, ktoré odhaľujú závažné systémové problémy (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

¹⁹ Pozri aj oznámenie Komisie z 15. októbra 2003 (poznámka pod čiarou 15).

²⁰ Pozri najmä článok 4 ods. 1 písm. a) nariadenia Rady (ES) č. 168/2007, ktorým sa zriaďuje Agentúra Európskej únie pre základné práva (Ú. v. EÚ L 53, 22.2.2007, s.1).

príslušnému členskému štátu možnosť odpovedať. Stanovisko by mohlo byť výsledkom výmeny korešpondencie a zasadnutí s príslušnými orgánmi a prípadne by na ne mohli nadväzovať ďalšie výmeny.

Komisia očakáva, že dotknutý členský štát bude v rámci celého procesu spolupracovať a neprijme nijaké nezvratné opatrenia v súvislosti s problematickými otázkami, ktoré vzniesla Komisia, a to až do posúdenia týchto otázok, v súlade s **povinnosťou lojálnej spolupráce** stanovenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ. Skutočnosť, či členský štát zlyhá pri spolupráci v tomto procese, alebo bude dokonca mariť jeho výkon, bude potrebné zohľadniť pri posudzovaní závažnosti ohrozenia.

Zatiaľ čo začatie posúdenia a zaslanie stanoviska Komisia v tejto fáze postupu uverejní, obsah výmen s dotknutým členským štátom bude spravidla dôverný, aby sa tak uľahčilo rýchle dosiahnutie riešenia.

Odporúčanie Komisie

V druhej fáze, pokiaľ sa medzitým záležitosť ešte uspokojivo nevyriešila, vydá Komisia „odporúčanie na účely ochrany právneho štátu“ určené dotknutému členskému štátu, ak zistí, že existujú objektívne dôkazy o systémovom ohrození a že orgány daného členského štátu neprijímajú potrebné opatrenia na nápravu tejto situácie.

Vo svojom odporúčaní Komisia jasne uvedie dôvody svojich obáv a odporučí členskému štátu, aby zistené problémy vyriešil v určenej lehote a aby Komisiu informoval o opatreniach prijatých na tento účel. Odporúčanie môže prípadne zahŕňať konkrétne spôsoby a opatrenia potrebné na vyriešenie situácie.

Posúdenie a závery Komisie budú vychádzať z výsledkov dialógu s dotknutým členským štátom, ako aj z akýchkoľvek dodatočných dôkazov, v súvislosti s ktorými by musel byť členský štát takisto vopred vypočutý.

Komisia zaslanie svojho odporúčania a jeho hlavný obsah uverejní.

Kroky nadväzujúce na odporúčanie Komisie

V tretej fáze Komisia sleduje kroky, ktoré dotknutý členský štát podniká na základe odporúčania, ktoré mu bolo adresované. Toto sledovanie môže byť založené na nadväzujúcich výmenách s príslušným členským štátom a mohlo by sa napríklad zamerať na to, či sú aj naďalej uplatňované niektoré znepokojujúce praktiky, alebo akým spôsobom členský štát vykonáva záväzky, ktoré medzitým prijal s cieľom vyriešiť situáciu.

Ak dotknutý členský štát v stanovenej lehote nedosiahne uspokojivý výsledok v nadväznosti na odporúčanie, Komisia posúdi možnosť použiť jeden z mechanizmov stanovených v článku 7 ZEÚ²¹.

Interakcie medzi jednotlivými inštitúciami

Európsky parlament a Rada sa budú pravidelne a podrobne informovať o pokroku dosiahnutom v jednotlivých fázach.

Využívanie odborných znalostí tretej strany

S cieľom získať odborné znalosti o konkrétnych otázkach týkajúcich sa právneho štátu v členských štátoch, Komisia môže najmä vo fáze posudzovania požadovať externé odborné

²¹ Pozri aj oznámenie Komisie z 15. októbra 2003 (poznámka pod čiarou 15).

znalosti aj od Agentúry EÚ pre základné práva²². Takéto externé odborné znalosti by mohli pomôcť najmä pri stanovení porovnávacej analýzy zameranej na existujúce právne predpisy a praktiky v iných členských štátoch, aby sa zabezpečilo rovnaké zaobchádzanie s členskými štátmi na základe spoločného chápania významu právneho štátu v rámci EÚ.

V závislosti od situácie sa môže Komisia rozhodnúť požiadať o radu a pomoc od členov justičných sietí v rámci EÚ, ako sú napríklad siete predsedov najvyšších súdov EÚ²³, Združenie štátnych rád a najvyšších správnych súdov EÚ²⁴ alebo súdne rady.²⁵ Komisia preskúma spolu s týmito sieťami, ako by sa mohla v prípade potreby táto pomoc poskytnúť rýchlo, a či sú na tento účel potrebné osobitné opatrenia.

Komisia v prípade potreby spravidla požiada o pomoc Radu Európy a/alebo jej Benátsku komisiu, a bude s nimi koordinovať svoju analýzu vo všetkých prípadoch, v rámci ktorých záležitosť podlieha aj ich posúdeniu a analýze.

5. ZÁVER

V tomto oznámení sa stanovuje nový rámec EÚ na podporu právneho štátu ako príspevok Komisie na posilnenie schopnosti EÚ zabezpečiť účinnú a rovnocennú ochranu právneho štátu vo všetkých členských štátoch. Reaguje sa tým na požiadavky Európskeho parlamentu a Rady. Aj keď nie je vylúčený budúci vývoj zmlúv v tejto oblasti – o ktorom bude potrebné rokovať v rámci širších úvah o budúcnosti Európy – zakladá sa na právomociach Komisie, ako je stanovené v existujúcich zmluvách. Okrem pôsobenia Komisie bude pri posilňovaní rozhodnutia EÚ zachovať právny štát rozhodujúca úloha Európskeho parlamentu a Rady.

²² Agentúra pre základné práva môže poskytovať konzultácie v rámci svojich úloh, ktoré sú vymedzené v nariadení Rady (ES) č. 168/2007 (pozri poznámku pod čiarou č. 20).

²³ Sieť predsedov najvyšších súdov Európskej únie (pozri <http://www.networkpresidents.eu/>).

²⁴ Združenie štátnych rád a najvyšších správnych súdov Európskej únie (pozri <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>).

²⁵ Európska sieť súdnych rád (pozri <http://www.encj.eu>).