

PRÍRUČKA

**Ako využiť právo EÚ
na ochranu
občianskeho priestoru**

Druhé vydanie





European Center for
Not-for-Profit Law

Philea
Philanthropy Europe Association

European Center for Not-for-Profit Law (ECNL)

Poslaním ECNL je vytvárať právne a politické prostredie, ktoré umožní jednotlivcom, hnutiam a organizáciám uplatňovať a chrániť svoje občianske slobody a realizovať transformačné myšlienky, ktoré riešia národné a globálne výzvy. Predstavujeme si priestor, v ktorom môže každý slobodne uplatňovať svoje práva, pracovať v solidarite a formovať svoju spoločnosť.

Philanthropy Europe Association (Philea)

Philea podporuje rozmanitý a inkluzívny ekosystém nadácií, filantropických organizácií a sietí vo viac ako 30 krajinách, ktoré pracujú pre spoločný prospech. Združujeme viac ako 10 000 verejnoprospešných nadácií, ktoré sa snažia zlepšiť život ľudí a komunít v Európe a na celom svete.

Philea je nová organizácia, ktorá vznikla zlúčením Sieť darcov a nadácií v Európe (DAFNE) a Európskeho nadačného centra (EFC).



**Co-funded by
the European Union**

Aktualizácia tejto príručky je spolufinancovaná Európskou úniou a spoločnosťou Civitates. Vyjadrené názory a stanoviská sú však len názormi autora (autorov) a nemusia sa nevyhnutne zhodovať s názormi a stanoviskami Európskej únie, Európskej výkonnej agentúry pre vzdelávanie a kultúru (EACEA), NEF alebo partnerských nadácií. Európska únia, orgán poskytujúci granty, NEF ani partnerské nadácie za ne nemôžu niesť zodpovednosť.

Preklad do slovenského jazyka bol financovaný v rámci projektu ParticipatiON, financovaného Európskou úniou.

© 2023 European Center for Not-for-Profit Law (ECNL) a Philanthropy Europe Association (Philea)

Obsah

Obsah	3
Podakovanie	7
Predslov k druhému vydaniu	8
Predslov k prvému vydaniu	9
Úvod.....	13
Prečo príručka o práve EÚ a občianskom priestore	13
Definície použité v príručke	14
Využívanie práva EÚ na ochranu práv a slobôd OOS	15
Obsah, štruktúra a podakovanie.....	16
ČASŤ I - Právo EÚ: základné črty a relevancia pre práva a slobody OOS	18
I.1. Právo EÚ, ktoré poskytuje práva a povinnosti v oblastiach pôsobnosti EÚ	18
I.2. Účinky práva EÚ: základné črty	20
I.3. Právny rámec EÚ a jeho význam pre práva a slobody OOS	21
ČASŤ II - Kedy možno napadnúť vnútroštátne zákony na základe práva EÚ?	37
II.1. Vnútroštátne zákony patriace do pôsobnosti práva EÚ: všeobecné hľadiská	37

II.2. Napadnutie vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré majú vplyv na práva a slobody OOS na základe vnútroštátneho práva: konkrétne scenáre	39
II.3. Členský štát EÚ navrhne alebo prijme zákon, ktorého cieľ om je	39
II.4. Členský štát EÚ navrhne alebo prijme vnútroštátny zákon, ktorý má vplyv na OOS a ktorý nie je v súlade s jeho "povinnosťou spolupracovať" (článok 4 Zmluvy o EÚ).	48
II.5. Vnútroštátny právny predpis prijatý členským štátom EÚ nemá za cieľ implementovať, vykonávať alebo transponovať záväzné zákony EÚ, ale upravovaná problematika stále patrí do pôsobnosti existujúceho práva EÚ.	53
II.6. Vnútroštátny zákon prijatý členským štátom EÚ spôsobuje situáciu, ktorá by bola podľa práva EÚ zakázaná, preto musí byť odôvodnený podľa práva EÚ.....	59
ČASŤ III - Ako presadzovať práva OOS v EÚ proti vnútroštátnym opatreniam	66
III.1 Súdne spory pred vnútroštátnymi súdmi.....	66
III.2. Ako primäť príslušné štátne orgány, aby sa touto otázkou zaoberali.....	68
III.3. Spúšťanie opatrení zo strany inštitúcií EÚ.....	70
ČASŤ IV - Užitočné zdroje o práve a štandardoch EÚ	76
IV.1. Poradenstvo v oblasti práva EÚ a jeho presadzovania.....	76
IV.2. Prístup k právu EÚ.....	76
IV.3. Pochopenie práva EÚ	77
IV.4. Kľúčové politické dokumenty a správy o štandardoch	

a otázkach týkajúcich sa práv a slobôd OOS v Európe	79
ČASŤ V - EÚ a právny štát: Ako posilňuje občiansky priestor?	82
V.1. Úvod: Čo je to "právny štát"?	82
V.2. Tri participatívne nástroje EÚ pre OOS na podporu právneho štátu	83
V.3. Ako sa môžu OOS zmysluplne zapojiť do dialógu o právnom štáte s EÚ?	95
PRÍLOHA I	99
PRÍLOHA II	101
Podanie sťažnosti Európskej komisii - kľúčové praktické kroky..	101



Podákovanie

Obsah a štruktúru prvého vydania tejto príručky spoločne vypracovali Francesca Fanucci, hlavná právna poradkyňa ECNL, a Hanna Surmatz, manažérka podporného prostredia EFC a spoluvedúca spoločnej iniciatívy DAFNE a EFC na podporu filantropie.

ECNL, EFC a DAFNE¹ by tiež chceli oceniť neoceniteľný prínos Dr. Lindy Marie Ravo, právnej a politickej konzultantky (PhD, právo EÚ a ľudské práva) a Wina van Veena, profesora práva na Vrije Universiteit Amsterdam a hlavného právneho poradcu v Baker & McKenzie Amsterdam N.V.

Odborné hodnotenie pána van Veena malo zásadný význam pre zlepšenie pracovnej verzie príručky. Dr. Ravo významne prispel k obsahu a štruktúre príručky a intenzívne pracoval na tom, aby argumenty obsiahnuté v príručke boli solídne, jasné a zrozumiteľné aj pre čitateľov bez právneho vzdelania.

Druhé vydanie tejto príručky spoločne pripravili ECNL a Philanthropy Europe Association (Philea) – predtým známa ako DAFNE & EFC Philanthropy Advocacy initiative. Nová kapitola V ("EÚ a právny štát: ako posilňuje občiansky priestor") bola vypracovaná aj na základe spätnej väzby poskytnutej organizáciami občianskej spoločnosti, ktoré sa zúčastnili na seminári ECNL a Philea 26. – 27. septembra

2023 a obsahuje vybrané odporúčania vypracované za významného príspevku pracovnej skupiny Civil Society Europe ("CSE") pre občiansky priestor a Únie občianskych slobôd pre Európu ("Liberties").²

¹ DAFNE a EFC sa zlúčili a stali sa Európskou asociáciou pre filantropiu - Philea.

² Pozri Liberties, správa Európskej komisie o právnom štáte: <https://www.liberties.eu/en/campaigns/rule-of-law-report-2023/158>.

Predslov k druhému vydaniu

OOS a obhajcovia ľudských práv majú zásadný význam pre demokratické fungovanie našich spoločností a pre zabezpečenie prístupu ľudí k ich právam. Ako však opakovane ukázali údaje a analýzy Agentúry EÚ pre základné práva, pri výkone svojej práce môžu čeliť mnohým prekážkam a môžu sa dokonca stať terčom hrozieb a útokov. Právo EÚ môže podporiť občiansku spoločnosť, aby plnila svoju úlohu pri poskytovaní pomoci držiteľom práv, vyvodzovaní zodpovednosti voči orgánom a ochrane občianskeho priestoru v EÚ. Príslušné právne predpisy EÚ a existujúce nástroje však nie sú dostatočne známe, a preto zostávajú nedostatočne využívané. Toto druhé vydanie Príručky o tom, ako využívať právo EÚ na ochranu občianskeho priestoru, vyplňa významnú medzeru tým, že ukazuje, ako možno v praxi využívať právo EÚ a Chartu základných práv EÚ na ochranu občianskeho priestoru, a čo je dôležité, zdôrazňuje informácie o mechanizme právneho štátu EÚ. Som presvedčený, že aktualizovaná príručka bude veľmi užitočná pre ochrancov ľudských práv v celej EÚ.

Michael O Flaherty je riaditeľom Agentúry EÚ pre základné práva (*European Union Agency for Fundamental Rights*). Predtým bol Michael O'Flaherty etablovaným profesorom práva ľudských práv a riaditeľom Írskeho centra pre ľudské práva na Írskej národnej univerzite v Galway. Pôsobil ako hlavný komisár Komisie pre ľudské práva Severného Írska, člen Výboru OSN pre ľudské práva a vedúci viacerých operácií OSN v teréne v oblasti ľudských práv.

Predslov k prvému vydaniu

Táto príručka s názvom "Ako využívať právo EÚ na ochranu občianskeho priestoru" bola dokončená v mimoriadne priaznivom čase. Pred dvadsiatimi rokmi, keď bola Charta základných práv pôvodne vyhlásená – pôvodne ako nezáväzný dokument so štatútom politickej deklarácie, uverejnený na stránkach "C" *Úradného vestníka*³ – bola vnímaná ako vítaná rekapitulácia *acquis* základných práv v Európskej únii, ale aj ako do značnej miery nadbytočná: Súdny dvor Európskej únie napokon rozvíjal tradíciu ochrany základných práv v právnom poriadku EÚ od 70. rokov 20. storočia a záruky zavedené na vnútroštátnej úrovni jednotlivých členských štátov spolu s kontrolnou úlohou monitorovacích orgánov Rady Európy sa považovali za dostatočné na zabezpečenie dodržiavania základných práv mimo rozsahu pôsobnosti uplatňovania práva Únie.

Podobne, keď sa v roku 1997 Amsterdamskou zmluvou po prvýkrát ustanovil mechanizmus, ktorý mal zabezpečiť, aby členské štáty EÚ dodržiavali hodnoty, na ktorých je Únia založená,⁴ len málo pozorovateľov verilo, že sa takýto mechanizmus niekedy spustí. Článok 7 Zmluvy o Európskej únii, ktorým sa tento mechanizmus zavádza, sa chápal predovšetkým ako článok so symbolickou hodnotou. Zámerom bolo v tom čase jednak vyslať jasný signál ôsmim krajinám strednej a východnej Európy, ktoré mali vstúpiť do Únie v roku 2004, že vstupujú do niečoho viac než len do projektu hospodárskej integrácie a že Únia je aj o právach a hodnotách; jednak zabezpečiť, aby sa základné práva plne zohľadňovali pri budovaní priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, v ktorom sa právomoci Únie rýchlo rozširovali. Ale nástup vážneho ohrozenia demokracie, právneho štátu alebo základných práv v členských štátoch EÚ sa považovalo za vzdialenú a veľmi nepravdepodobnú možnosť. Napriek varovnému signálu, ktorý vyplynul z takzvanej "rakúskej krízy" v rokoch 1999 – 2000, keď sa krajne pravicová strana Rakúska strana slobodných (FPÖ) pripojila ku koalícii vedenej konzervatívnym kancelárom Wolfgangom Schüsselom, Európsky parlament v uznesení z 20. apríla 2004 stále trval na tom, že **z r i a d e n i e** stáleho monitorovacieho mechanizmu na úrovni EÚ⁵ je zbytočné, pretože vykonávanie článku 7 ZEÚ by malo byť založené na "zásade dôvery", podľa ktorej "v zásade" Únia "dôveruje demokratickému a ústavnému poriadku všetkých členských štátov a schopnosti a odhodlaniu ich inštitúcií zabrániť ohrozeniu základných slobôd a spoločných zásad, [ako aj] autorite Európskeho súdneho dvora a Európskeho súdu pre ľudské práva".⁶

3 Ú. v. ES C 364, 18.12.2000, s. 1.

4 Amsterdamská zmluva zároveň spresnila obsah týchto hodnôt a zmenila článok F ods. 1 Zmluvy o Európskej únii tak, že doň doplnila ustanovenie, v ktorom sa uvádza: "Únia je založená na zásadách slobody, demokracie, spravodlivosti, rešpektovania ľudských práv a základných slobôd a zásad právneho štátu, ktoré sú spoločné pre členské štáty." Pôvodná verzia tejto klauzuly, ako je uvedená v Zmluve o Európskej únii podpísanej v Maastrichte 7. februára 1992 (platná od 1. novembra 1993), uvádza, že "Únia rešpektuje národnú identitu svojich členských štátov, ktorých systémy vlády sú založené na zásadách demokracie".

5 Ako navrhuje Komisia vo svojom oznámení Rade a Európskemu parlamentu o článku 7 Zmluvy o Európskej únii: Rešpekt a podpora hodnôt, na ktorých je založená Únia, KOM(2003) 606 v konečnom znení z 15.10.2003.

6 Legislatívne uznesenie Európskeho parlamentu o oznámení Komisie o článku 7 Zmluvy o Európskej únii: Rešpektovanie a podpora hodnôt, na ktorých je založená Únia (KOM(2003) 606 - C5-0594/2003 - 2003/2249(INI)), prijatý 20. apríla 2004, ods. 12.

Vývoj, ktorý odvtedy prebehol, bol pozoruhodný a súčasne znepokojujúci. V Európskej únii sa teraz objavili samozvané "neliberálne demokracie" založené na stratégiách, ktoré sa nazývajú "uchvátenie ústavy". Ide o stratégie politických strán, ktoré zvíťazili v parlamentných voľbách a ktorých cieľom je "systematicky oslabovať vnútroštátne kontrolné mechanizmy a rovnováhu s cieľom upevniť svoju moc".⁷ Patria k nim pokusy o oslabenie občianskej spoločnosti, ovládnutie médií, obchádzanie parlamentných kontrol a ovládnutie súdnictva. Ako zdokumentovala Agentúra pre základné práva vo svojej správe z roku 2018 o výzvach, ktorým čelia OOS pracujúce v oblasti ľudských práv v EÚ, znižovanie občianskeho priestoru – jedna zo zložiek tohto celkového útoku na demokraciu, právny štát a základné práva – je výsledkom toho, že mimovládny organizáciám sa ukladajú náročné a často netransparentné postupy na získanie financovania – ktoré sú navyše čoraz viac založené na projektoch, a nie na štrukturálnych fondoch; nepriaznivého a diskriminačného daňového zaobchádzania a mediálnych kampaní proti mimovládny organizáciám, ktoré dostávajú financie zo zahraničia, niekedy v kombinácii s požiadavkou, aby sa v akejkoľvek externej komunikácii prezentovali ako organizácie financované zo zahraničia.

Inštitúcie EÚ sa, samozrejme, snažili reagovať. S cieľom posilniť dôveryhodnosť hrozby spustenia konania podľa článku 7 ZEÚ vydala Komisia 11. marca 2014 oznámenie o novom "rámci EÚ na posilnenie právneho štátu".⁸ Tento nový postup prvýkrát aktivovala 13. januára 2016 vo vzťahu k Poľsku: pôvodný spor sa týkal zloženia a právomocí Ústavného tribunálu po tom, ako novozvolená poľská vláda odmietla vymenovať troch členov tribunálu zvolených za bývalej väčšiny a skrátila mandát jeho úradujúceho predsedu a podpredsedu, ale potom sa rozšíril ďaleko za túto konkrétnu reformu. Keďže dialóg s Poľskom, vedený v tieni hrozby začatia konania podľa článku 7 Zmluvy o EÚ sa ukázala ako neúspešná, Komisia nedávno prijala oznámenie s názvom "Posilnenie právneho štátu v Únii".⁹ Návrh, predložený v júli 2019, sa sústreďuje na to, aby Komisia každoročne vypracovala správu o právnom štáte ako súčasť cyklu preskúmania právneho štátu, ktorý je vágne inšpirovaný európskym semestrom pre sociálno-ekonomické riadenie EÚ.

Aj Európsky parlament sa zameral na aktiváciu článku 7 Zmluvy o EÚ. Dňa 12. septembra 2018 schválil uznesenie¹⁰, v ktorom sa uvádza, že vývoj v Maďarsku

⁷ *Mechanizmus EÚ v oblasti demokracie, právneho štátu a základných práv*. Štúdiu vypracovali Laurent Pech, Erik Wennerström, Vanessa Leigh, Agnieszka Markowska, Linda De Keyser, Ana Gomez Rojo a Hana Špániková na žiadosť oddelenia pre hodnotenie vplyvu Riaditeľstva pre hodnotenie vplyvu a európsku pridanú hodnotu v rámci Generálneho riaditeľstva pre parlamentné výskumné služby (GR EPRS Generálneho sekretariátu Európskeho parlamentu, marec 2016, s. 7).

⁸ COM(2014) 158 konečné znenie.

⁹ COM(2019) 343 konečné znenie zo 17.7.2019. Tomuto oznámeniu predchádzal konzultačný dokument: Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade s názvom *Ďalšie posilnenie právneho štátu v Únii*. Súčasný stav a možné ďalšie kroky, COM(2019) 163 final, z 3.4.2019.

¹⁰ Uznesenie Európskeho parlamentu z 12. septembra 2018 o návrhu, ktorým sa Rada vyzýva, aby podľa článku 7 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii rozhodla o existencii jasného rizika vážneho porušenia hodnôt, na ktorých je Únia založená, zo strany Maďarska (2017/2131 (INL)). Uznesenie bolo schválené 448 hlasmi za, 197 hlasmi proti a 48 poslancov sa zdržalo hlasovania, a to na základe správy, ktorú vypracovala holandská poslankyňa Európskeho parlamentu za stranu Zelených Judith Sargentiniová.

"predstavuje systémové ohrozenie hodnôt článku 2 ZEÚ a predstavujú jasné riziko ich závažného porušenia",¹¹ a vyzval Radu, aby "stanovila, či existuje jasné riziko závažného porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ zo strany Maďarska, a aby v tejto súvislosti adresovala Maďarsku príslušné odporúčania".¹² Hoci Európsky parlament už v minulosti vyjadril svoje obavy z vývoja v Maďarsku,¹³ toto bolo po prvýkrát, čo sa Parlament odhodlal predložiť Rade EÚ takýto odôvodnený návrh na základe článku 7 ods. 1 ZEÚ.

Tieto pokusy však majú veľké nedostatky. Po prvé, aby sa mohli prijať opatrenia, je potrebné prekonať procedurálne prekážky vrátane osobitných väčšín v rámci Rady EÚ (alebo ešte aj, aby sa sankcie mohli uplatniť, je potrebná jednomyselnosť v rámci Európskej rady), takže je nepravdepodobné, že by sa odporúčania alebo sankcie uplatnili voči dotknutým členským štátom. Po druhé, tieto postupy zostávajú v rukách inštitúcií bez toho, aby ich mohli spustiť jednotlivci alebo mimovládne organizácie.

Preto je táto príručka taká dôležitá. Európske centrum pre neziskové právo v spolupráci s Európskym centrom nadácií (EFC) a Sieťou darcov a nadácií v Európe (DAFNE)¹⁴ , predstavujú príručku, ktorá by mala umožniť skupinám občianskej spoločnosti v celej Európskej únii čo najlepšie využívať zdroje práva EÚ na ochranu občianskeho priestoru. Týmto sa vypĺňa medzera. A, bohužiaľ, táto reaguje na skutočnú potrebu. Hlavným posolstvom je, že právo EÚ ponúka množstvo nástrojov, ktoré možno využívať systematickejšie, aby sa zlepšila ochrana základných práv v EÚ a aby občianska spoločnosť mohla účinne vykonávať svoju funkciu strážcu občianskych slobôd v EÚ. Dúfam, že sa táto publikácia stane predmetom širokého záujmu a bude sa využívať, aby sa zabránilo znepokojujúcim trendom, ktoré sme v posledných rokoch zaznamenali v Európe.

Olivier De Schutter je osobitný spravodajca OSN pre extrémnu chudobu a ľudské práva. Bol koordinátorom siete nezávislých expertov EÚ pre základné práva (2002 - 2007) a v rokoch 2012 - 2017 členom vedeckého výboru Agentúry EÚ pre základné práva.

11 Id., ods. 2.

12 Id., ods. 3.

13 Správa o situácii v oblasti základných práv: normy a postupy v Maďarsku (podľa uznesenia Európskeho parlamentu zo 16. februára 2012) (2012/2130(INI)); uznesenie Európskeho parlamentu z 10. júna 2015 o situácii v Maďarsku (2015/2700(RSP)); uznesenie Európskeho parlamentu zo 16. decembra 2015 o situácii v Maďarsku (2015/2935(RSP)).

14 EFC a DAFNE sú teraz spojené a známe ako Združenie pre európsku filantropiu - Philea.

"Organizácie občianskej spoločnosti a obhajcovia ľudských práv zohrávajú kľúčovú úlohu pre demokratické fungovanie našich spoločností. Právo EÚ ich môže podporiť najmä pri pomoci nositeľom práv a pri vyvodzovaní zodpovednosti voči autoritám. Príslušné právne predpisy EÚ, a najmä Charta základných práv EÚ, však stále nie sú dostatočne známe, a preto zostávajú nedostatočne využívané, ako opakovane ukázala práca Agentúry EÚ pre základné práva. Táto príručka odstraňuje dôležitú medzeru tým, že ukazuje, ako sa právo EÚ a charta môžu v praxi využívať na ochranu občianskeho priestoru. Má potenciál pomôcť obhajcom ľudských práv pri presadzovaní ich práv a priestoru pre ich činnosť. Som si istý, že nájde dobré uplatnenie."

Michael O'Flaherty, riaditeľ Agentúry EÚ pre základné práva

"Životaschopná občianska spoločnosť je kľúčom k našej európskej demokracii, pretože umožňuje politickú účasť a občianske vzdelávanie, posilňuje sociálnu súdržnosť, prispieva k budovaniu spoločenstva a k vytváraniu spoločnej identity. Aj počas pandémie COVID-19 organizácie občianskej spoločnosti opäť dokázali svoju schopnosť reagovať na náročné situácie a pôsobiť ako strážcovia demokracie. Zúžujúci sa občiansky priestor, predsudky vnášané dezinformáciami, nové formy neliberalizmu a rastúce výzvy voči hodnotám EÚ sú jasnými hrozbami pre naše demokracie. Organizácie občianskej spoločnosti a ich aktivity je preto treba podporovať a chrániť. Preto vítam tieto úvahy o tom, ako využiť právo EÚ na ochranu občianskeho priestoru."

Luca Jahier, predseda Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Úvod

Prečo príručka o práve EÚ a občianskom priestore

Dňa 12. novembra 2019 Európska únia oslávila 10. výročie Charty základných práv EÚ (ďalej len "CHZP"), ktorá sa stala právne záväznou a má rovnakú váhu ako zmluva EÚ.¹⁵ Rozsiahly katalóg občianskych, politických, sociálno-ekonomických a kultúrnych práv zakotvených v CHZP sa vzťahuje na inštitúcie a orgány EÚ pri výkone všetkých ich právomocí a na členské štáty EÚ, ak tieto konajú v rámci práva EÚ.¹⁶

Od nadobudnutia platnosti CHZP spolupracujú organizácie občianskej spoločnosti (ďalej len "OOS") s inštitúciami EÚ a tvorcami politik členských štátov na podpore a ochrane práv zakotvených v CHZP. OOS tiež zohrávali zásadnú úlohu pri pomoci obetiam porušovania základných práv, pomáhať im identifikovať dostupné právne možnosti a podporovať ich pri súdnych sporoch na úrovni vnútroštátnej aj EÚ. Čo sa však stane, keď sa samotné OOS stanú skutočnými cieľmi a obeťami a ich základné práva združovať sa, fungovať, vyjadrovať názory, vyhľadávať a poskytovať informácie, prijímať finančné prostriedky a viesť kampane sú výrazne obmedzené? Ako možno konkrétne využiť právo EÚ – vrátane Rámcového dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd – ako je sloboda združovania, zhromažďovania a prejavu –, ako aj právo na súkromie, ochranu osobných údajov a nediskriminácia – a v neposlednom rade právo na účasť na tvorbe politiky, vďaka ktorej existuje občianska spoločnosť a demokracie prosperujú?

Tieto otázky skúmajú a propagujú Európske centrum pre neziskové právo a Philea vo svojej spoločnej príručke "Ako využiť právo EÚ na ochranu občianskeho priestoru" ("príručka").

Príručka má byť užívateľsky prívetivou príručkou pre OOS, ktoré chcú vedieť:

- čo je právo EÚ a ako ovplyvňuje jednotlivcov a organizácie;
- kedy a ako môžu OOS napadnúť vnútroštátne ustanovenia alebo opatrenia, s vplyvom na ich poslanie, činnosti a operácie, na základe práva EÚ vrátane CHZP;
- aké právne možnosti a zdroje majú OOS k dispozícii na ochranu svojho občianskeho priestoru v rámci práva EÚ;
- ako EÚ využíva a rozvíja nástroje pre občiansku spoločnosť, aby sa mohla významne podieľať na tvorbe politiky EÚ.

Dúfame, že príručka bude slúžiť ako zdroj informácií pre OOS a ich partnerov

15 Charta základných práv EÚ, ktorú 7. decembra 2000 prijali Európsky parlament, Rada ministrov EÚ a Európska komisia, sa stala právne záväznou 1. decembra 2009, keď nadobudla účinnosť Zmluva o fungovaní Európskej únie ("Lisabonská zmluva"). Jej oficiálny text je k dispozícii na: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

16 Článok 51 ods. 1 CHZP.

pri tvorbe stratégií a konaní pred vnútroštátnymi inštitúciami a súdmi EÚ a že prispeje k širšej stratégii v konaní pred súdmi v sporoch na obranu občianskeho priestoru v EÚ. Dúfame tiež, že podporí zmysluplný a účinný občiansky dialóg v rámci EÚ.

Definície použité v príručke

Na účely tejto príručky používame nasledujúce pojmy, definované nižšie:

Občiansky priestor: prostredie, v ktorom môžu jednotlivci a OOS uplatňovať svoje základné občianske slobody združovať sa, pôsobiť, pokojne sa zhromažďovať, vyjadrovať svoje názory a zúčastňovať sa na verejnom rozhodovaní, ktoré sú kľúčové pre výkon všetkých ostatných občianskych, politických, sociálno-ekonomických a kultúrnych práv;

Organizácie občianskej spoločnosti ("OOS"): vnútroštátne a medzinárodné dobrovoľné samosprávne orgány alebo organizácie založené buď jednotlivými fyzickými/právnickými osobami, alebo skupinami ľudí, s právnou subjektivitou alebo bez nej, ktoré sledujú ciele neziskového charakteru. Zahŕňajú aj to, čo sa bežne definuje ako "mimovládne organizácie", ale vylučujú politické strany;¹⁷

Právo EÚ: ak nie je uvedené inak, výraz "právo EÚ" zahŕňa "primárne právo" EÚ (najmä zmluvy a Chartu základných práv) a "sekundárne právo" EÚ (legislatívne akty, ktoré sú inštitúcie EÚ oprávnené prijímať, napr. smernice, nariadenia, rozhodnutia), vykladané podľa judikatúry vytvorenej rozsudkami Súdneho dvora EÚ ("SDEÚ");

Rozsah pôsobnosti práva EÚ: oblasti, v ktorých má EÚ právomoc udelenú zmluvami EÚ (t. j. členskými štátmi), ktorá môže zahŕňať právomoc prijímať právne predpisy na úrovni EÚ;

Vnútroštátne právo: všetky druhy opatrení s regulačným účelom, ktoré prijali orgány členských štátov EÚ – buď na ústrednej, alebo miestnej úrovni – (t. j. legislatívne akty, nariadenia, vykonávacie akty správnych orgánov atď.). Ako uvidíme, *iba vnútroštátny právny predpis, ktorý priamo alebo nepriamo spadá do pôsobnosti práva EÚ, musí byť s ním zlučiteľný.* Vnútroštátne právne predpisy, ktoré nemajú žiadnu súvislosť so záväzkami vyplývajúcimi z práva EÚ, nemožno napadnúť na súde na základe ich nezlučiteľnosti s ustanoveniami EÚ vrátane základných práv zakotvených v CHZP.¹⁸

Právny štát: systém právnych brzd a protiváh, ktorý zabezpečuje, aby všetky osoby a orgány rovnako podliehali zákonu.

17 Pozri definíciu v odporúčaní CM/Rec(2007)14 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o právnom postavení mimovládnych organizácií v Európe. Na úrovni EÚ definoval OOS aj Európsky sociálny a hospodársky výbor ako "mimovládne neziskové organizácie nezávislé od verejných inštitúcií a komerčných záujmov, ktorých činnosť prispieva k cieľom Charty základných práv, ako je sociálna inklúzia, aktívna účasť občanov, trvalo udržateľný rozvoj vo všetkých jeho formách, vzdelávanie, zdravie, zamestnanosť, práva spotrebiteľov, podpora migrantov a utečencov a základné práva.". EHSV, Financovanie organizácií občianskej spoločnosti zo strany EÚ, 2017/SOC/563, s. 5.

18 Článok 51 CFR.

Využívanie práva EÚ na ochranu práv a slobôd OOS

Dlhodobou osvedčeným a úspešným spôsobom obrany základných práv jednotlivcov a organizácií v Európe v prípadoch, keď ich vnútroštátne orgány nechránia alebo nerešpektujú, je podanie žaloby proti národným vládam na Európsky súd pre ľudské práva ("ESLP") pre porušenie práv chránených Európskym dohovorom o ľudských právach ("EDLP"). ESLP je súdny orgán pôsobiaci v rámci Rady Európy, ktorá, ako pripomíname, je samostatnou medzinárodnou organizáciou, ktorá zahŕňa 47 členských štátov v širšej Európe vrátane všetkých členských štátov EÚ. Obrátiť sa na ESLP je však možné až po predchádzajúcom vyčerpaní všetkých dostupných vnútroštátnych opravných prostriedkov (napr. po tom, ako sa obrátili na všetky rôzne stupne súdneho preskúmania existujúce na súdoch na vnútroštátnej úrovni). To si často vyžaduje zdĺhavé a nákladné konanie, kým je možné predložiť vec na ESLP. Okrem toho, rozsudok ESLP, ktorým sa uznáva porušenie ľudských práv, automaticky neznamená, že sa neuplatňuje vnútroštátne právo nezlučiteľné s ustanoveniami EDLP, a ESLP nemá právomoc skúmať porušenia vyplývajúce z práva EÚ.

Alternatívnou možnosťou pre OOS a jednotlivcov, ako chrániť svoje práva a slobody, je preskúmať vnútroštátne právo z hľadiska príslušných právnych predpisov EÚ a obrátiť sa na príslušné inštitúcie EÚ, vlády alebo vnútroštátne súdy, ak majú náznaky, že vnútroštátne ustanovenia nie sú zlučiteľné s povinnosťami členských štátov vyplývajúcimi z práva EÚ, vrátane prípadov, porušujúcich základné práva zakotvené v CHZP.

Využívanie práva EÚ ako prostriedku na ochranu ich práv a slobôd môže byť silným nástrojom z týchto dôvodov:

- Odhaľuje nevyužitý potenciál práva EÚ a CHZP pri ochrane základných práv organizácií a jednotlivcov, podporuje rozvoj právnej vedy a prispieva k účinnému presadzovaniu práva EÚ a CHZP na vnútroštátnej úrovni;
- Argumentácia právom EÚ umožňuje formulovať otázky v objektívnom zmysle dodržiavania medzinárodných záväzkov, ktoré členské štáty podpísali, čo môže byť prínosné najmä vo vnútroštátnom kontexte, kde môže byť atmosféra nepriaznivá pre diskusiu o určitých právach jednotlivcov a organizácií občianskej spoločnosti;
- Argumenty práva EÚ možno použiť aj na úspešné napadnutie alebo pripomienkovanie návrhu štátneho zákona pred jeho prijatím, aby sa zabezpečil jeho súlad s ustanoveniami práva EÚ;
- V porovnaní s inými regionálnymi nástrojmi vrátane EDLP obsahuje CHZP rozšírený katalóg základných práv a výslovne kodifikuje aj relevantnú judikatúru, ktorú v priebehu času vytvorili vnútroštátne a regionálne súdy, ako napríklad SDEÚ a ESLP. Napríklad v článku 8 CHZP sa dopĺňa osobitné právo na ochranu osobných údajov; v článku 11 ods. 2 CHZP sa výslovne uznáva povinnosť rešpektovať slobodu a pluralitu médií; články 39 - 46 CHZP obsahujú práva občanov špecifické pre EÚ vrátane petičného práva, práva na prístup k dokumentom, práva na dobrú správu vecí verejných.¹⁹

19 Vyčerpávajúce porovnanie práv obsiahnutých v CHZP a práv ustanovených v EDLP pozri Agentúru EÚ pre základné práva ("FRA"), Uplatňovanie Charty základných práv Európskej únie v oblasti práva a tvorby politik na vnútroštátnej úrovni, Usmernenia, 2018, s. 27.

Formulovanie porušovania základných práv OOS v zmysle práva EÚ má aj určité procesné výhody, a to:

- Nie je potrebné vopred vyčerpať všetky opravné prostriedky, dostupné na vnútroštátnej úrovni: napr. OOS môže priamo Európskej komisii oznámiť problém a požiadať o začatie konania o porušení proti štátu hneď po prijatí problematickeho vnútroštátneho zákona;
- Argumenty práva EÚ možno použiť už v štátnych súdnych konaniach a požiadať sudcov, aby priamo neuplatňovali vnútroštátne právo, nezlučiteľné s právom EÚ;²⁰
- OOS môžu požiadať sudcov v štátnom súdnom konaní, aby sa s otázkami týkajúcimi sa výkladu a platnosti príslušných ustanovení EÚ obrátili priamo na SDEÚ, ako prostriedok na objasnenie nezlučiteľnosti štátnych ustanovení a ustanovenia EÚ.

(Prehľad príležitostí a výziev týkajúcich sa rôznych právnych možností ochrany práv OOS nájdete aj v PRÍLOHE I.)

Obsah, štruktúra a podakovanie

Účelom tejto príručky je poskytnúť vám návod na využívanie práva EÚ s cieľom napadnúť opatrenia, ktoré majú vplyv na základné práva a slobody OOS. Na tento účel vám stručne priblíži základné črty práva EÚ a jeho význam pre práva a slobody OOS a upriami vás k tomu, čo je možné spraviť s cieľom napadnúť vnútroštátne opatrenia a opatrenia EÚ, ktoré sa považujú za nezlučiteľné s príslušnými ustanoveniami EÚ. Poskytne tiež nevyčerpávajúci zoznam praktických príkladov vnútroštátnych opatrení, ktoré majú vplyv na základné práva a slobody OOS, a potenciálnych argumentov práva EÚ na spochybnenie takýchto opatrení.

V nadväznosti na prijatie a vypracovanie cyklu výročnej správy o právnom štáte EÚ,

jeho záverečná časť je venovaná vysvetleniu, čo je to právny štát, prečo je dôležité posilňovať občiansky priestor a aké rôzne postupy súvisiace s právnym štátom sú v EÚ k dispozícii.

Príručka pozostáva z piatich hlavných častí:

Časť I – Právo EÚ: základné črty a význam pre práva a slobody OOS

Časť II – Kedy sa možno odvolávať na právo EÚ s cieľom napadnúť vnútroštátne právne predpisy?

Časť III – Ako presadzovať práva a slobody OOS v EÚ proti vnútroštátnym opatreniam

Časť IV – Užitočné zdroje

Časť V – EÚ a právny štát: Ako posilňuje občiansky priestor?

20 Judikatúru ESLP možno citovať aj na vnútroštátnych súdoch s cieľom argumentovať, že ustanovenia vnútroštátneho práva porušujú EDLP. To však vo všeobecnosti neumožňuje sudcovi priamo zrušiť výkon ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré nie sú v súlade s EDLP, ale len vykladať ich konkrétne uplatnenie na konkrétny prípad v súlade s judikatúrou ESLP.

Príručka vo veľkej miere čerpá z usmernení Agentúry Európskej únie pre základné práva ("FRA") o tom, ako zabezpečiť súlad so SRP pri vypracovaní vnútroštátnych právnych predpisov. Príručka dopĺňa aj stručný materiál "Využitie práva EÚ na ochranu občianskeho priestoru"²¹, ktorý vydala Iniciatíva pre spravodlivosť otvorenej spoločnosti a ktorého príklady a právne argumenty boli zahrnuté do niektorých častí. Príručka vo veľkej miere čerpá aj z usmernení Agentúry Európskej únie pre základné práva ("FRA") o tom, ako zabezpečiť súlad s CHZP pri príprave vnútroštátnych zákonov.

Praktické príklady uvedené v texte príručky vychádzajú zo skutočných skúseností, ako aj z potenciálnych scenárov. Niektoré príklady už boli predmetom skúmania vnútroštátnych súdov a inštitúcií EÚ z hľadiska súladu vnútroštátnych právnych predpisov s právom EÚ. Iné príklady sa ešte len budú testovať, ale sú potenciálne rovnako účinné pri zabezpečovaní súladu vnútroštátnych právnych predpisov s právom EÚ v otázkach týkajúcich sa činností OOS. Táto príručka má byť v konečnom dôsledku "živým" dokumentom, ktorý sa bude pravidelne aktualizovať o nové praktické príklady a vývoj už uvedených príkladov, ako sa objavia v judikatúre, praxi a výskume. Na tento účel uvítame všetky návrhy OOS, odborníkov z praxe v oblasti práva EÚ a inštitúcií EÚ, ako zlepšiť jej obsah a praktické využitie zaslaním spätnej väzby Francesce Fanucci (francesca@ecnl.org) alebo Eszter Hartay (eszter@ecnl.org) pre ECNL alebo Hanne Surmatz pre Phileu (hanna.surmatz@philea.eu).

21 Iniciatíva za spravodlivosť otvorenej spoločnosti, *Využitie práva EÚ na ochranu občianskeho priestoru*, 2019, (<https://www.justiceinitiative.org/publications/the-use-of-eu-law-to-protect-civic-space>).

ČASŤ I - Právo EÚ: základné črty a relevancia pre práva a slobody OOS

I.1. Právo EÚ, ktoré poskytuje práva a povinnosti v oblastiach pôsobnosti EÚ

Európska únia je politickou a hospodárskou úniou členských štátov, ktoré spája osobitná medzinárodná dohoda, zakotvená v zakladajúcich zmluvách EÚ.²² Právo EÚ (t. j. zakladajúce zmluvy EÚ a akty prijaté inštitúciami EÚ na základe týchto zmlúv) vymedzuje vzťahy medzi inštitúciami EÚ a členskými štátmi, uznáva a definuje ich príslušné právomoci a kompetencie, udeľuje práva a ukladá povinnosti. Právo EÚ ustanovenia majú priamy vplyv aj na občanov a organizácie, ktoré vytvárajú.

Pochopenie **delby právomocí** medzi EÚ a jej členskými štátmi je veľmi dôležité na to, aby sme plne pochopili potenciál a obmedzenia práva EÚ ako prostriedku na ochranu práv a slobôd OOS. V zmluvách²³ sa stanovuje, že EÚ môže konať len v rámci právomocí, ktoré jej členské štáty EÚ odsúhlasili (tzv. "**zásada prenosu právomocí**").²⁴ Tieto právomoci možno rozdeliť do troch kategórií:

- **Výlučné právomoci:** oblasti, v ktorých môže záväzné právne predpisy prijímať len EÚ, pričom členské štáty môžu v týchto oblastiach prijímať právne predpisy len vtedy, ak im to EÚ výslovne povolí.²⁵ Medzi oblasti výlučných právomocí EÚ patria napr. rokovania o medzinárodných dohodách, pravidlá hospodárskej súťaže pre fungovanie vnútorného trhu a osobitná právomoc v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ;
- **Spoločné právomoci:** oblasti, v ktorých môže EÚ aj jej členské štáty prijímať záväzné právne predpisy. V tomto prípade môžu členské štáty EÚ vykonávať svoje právomoci vždy, keď ich EÚ už nevykonáva²⁶ Medzi oblasti spoločných právomocí patrí napr. životné prostredie, ochrana spotrebiteľa, vnútorný trh, rozvojová spolupráca a humanitárna pomoc, sloboda, bezpečnosť a spravodlivosť;
- **Podporné právomoci:** ide o oblasti, v ktorých EÚ môže zasahovať len s cieľom doplniť alebo koordinovať činnosti vykonávané členskými štátmi EÚ.²⁷ Príkladom týchto oblastí je ochrana a zlepšenie verejného zdravia, cestovného ruchu, kultúry a vzdelávania.²⁸

22 Základné informácie o EÚ nájdete na jej inštitucionálnej webovej stránke: https://europa.eu/european-union/about-eu_en.

23 Ide o tzv. zásadu prenesenia právomocí, ktorá je zakotvená v článku 5 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ).

24 Články 4 až 5 Zmluvy o Európskej únii ("ZEÚ").

25 Článok 3 ZFEÚ.

26 Článok 4 ZFEÚ.

27 Článok 6 ZFEÚ.

28 Viac informácií o rozdelení právomocí v rámci EÚ nájdete na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>.

Na fungovanie a činnosti OOS sa môže vzťahovať celý rad oblastí, ktoré patria do výlučných, spoločných a podporných právomocí EÚ, a súvisiace právne predpisy EÚ, ktoré ich upravujú, vrátane ich zakladania, registrácie, podávania správ, prijímania finančných prostriedkov, zamestnávania dobrovoľníkov alebo práce s nimi, poskytovania služieb alebo vykonávania advokátskych či iných činností.

EÚ musí pri výkone prenesenej právomoci dodržiavať aj určité všeobecné zásady. Predovšetkým vo všetkých oblastiach, ktoré nepatria do jej výlučnej právomoci, môže EÚ zasahovať a prijímať právne predpisy len vtedy, ak sa cieľ vnútroštátneho práva navrhnutého alebo prijatého jedným členským štátom lepšie dosiahne na úrovni EÚ z dôvodu jeho rozsahu a účinkov (tzv. "**zásada subsidiarity**").²⁹ Okrem toho musí byť každé opatrenie, ktoré EÚ prijme, nevyhnutne potrebné na dosiahnutie cieľa stanoveného v zmluvách EÚ (tzv. "**zásada proporcionality**").³⁰

Podľa tzv. zásady **úprimnej spolupráce** si EÚ a jej členské štáty musia navzájom pomáhať pri plnení úloh a dodržiavaní povinností vyplývajúcich z práva EÚ. Členské štáty musia prijať všetky vhodné opatrenia na zabezpečenie plnenia povinností vyplývajúcich zo zmlúv EÚ alebo z činnosti inštitúcií EÚ.³¹ Na druhej strane nesmú vykonávať svoje vlastné právomoci spôsobom, ktorý by mohol ohroziť dosiahnutie cieľov sledovaných EÚ alebo zbaviť právo EÚ jeho účinnosti.³² Podľa ustálenej zásady uznanej SDEÚ sa členské štáty zodpovedajú občanom EÚ za všetky škody spôsobené porušením práva EÚ.³³

Článok 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) - povinnosť členských štátov spolupráca

"V súlade so zásadou lojálnej spolupráce si Únia a členské štáty pri plnom vzájomnom rešpektovaní pomáhajú pri plnení úloh, ktoré vyplývajú zo zmlúv. 2. Členské štáty prijímajú všetky vhodné všeobecné alebo osobitné opatrenia na zabezpečenie plnenia povinností vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie. Členské štáty uľahčujú plnenie úloh Únie a zdržia sa akýchkoľvek opatrení, ktoré by mohli ohroziť dosiahnutie cieľov Únie."

29 Článok 5 ZFEÚ.

30 Článok 5 ZFEÚ.

31 Článok 4 Zmluvy o fungovaní EÚ ("ZFEÚ").

32 Pozri napríklad vec C-61/11 PPU El Drid, v ktorej SDEÚ konštatoval, že vnútroštátny zákon prijatý v rámci vnútroštátnej právomoci upravovať trestné veci v oblasti nelegálneho prisťahovalectva a nelegálneho pobytu, ktorý stanovuje uloženie trestu odňatia slobody štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území EÚ, len z dôvodu, že sa bez platných dôvodov zdržiava na území tohto štátu, bolo nezlučiteľné s cieľom smernice EÚ o návrate vytvorí účinnú politiku odsunu a repatriácie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území EÚ.

33 Prelomová vec SDEÚ C-6/90 *Francovich*.

I.2. Účinky práva EÚ: základné črty

Účinky práva EÚ na vnútroštátne právo sa riadia "**nadradenosťou**" alebo "**zásadou prednosti**", ktorú už dávno stanovil Súdny dvor EÚ.³⁴ Táto zásada znamená, že ustanovenia práva EÚ – či už ide o primárne právo alebo sekundárne právo prijaté inštitúciami EÚ pri výkone ich právomocí, ako je uvedené vyššie – sú nadradené vnútroštátnym právnym predpisom členských štátov. Táto zásada je absolútna: týka sa všetkých ustanovení EÚ so záväznou platnosťou a vzťahuje sa na všetky vnútroštátne akty bez ohľadu na ich povahu. Toto zahŕňa všetky vnútroštátne právne predpisy vrátane ústavy, ako aj nelegislatívne akty a iné opatrenia prijaté orgánmi na akejkoľvek úrovni vrátane súdnictva.

Prednosť má za následok, že orgány členských štátov vrátane súdov **nesmú uplatňovať vnútroštátny predpis, ktorý je v rozpore s právom EÚ**. Tým sa zabezpečuje, že občania sú jednotne chránení právom EÚ vo všetkých členských štátoch EÚ.

Ďalšou základnou všeobecnou zásadou, ktorú stanovil SDEÚ³⁵ a ktorá predstavuje ďalší hlavný znak práva EÚ, je **zásada priameho účinku**. Priamy účinok znamená, že dané ustanovenie práva EÚ je **priamo uplatniteľné a okamžite vykonateľné**. Táto zásada **umožňuje jednotlivcom a organizáciám priamo sa dovolávať ustanovenia práva EÚ pred vnútroštátnym súdom** (aj v prípade, že neexistujú vnútroštátne vykonávacie právne predpisy) a/alebo pred SDEÚ. Táto zásada sa môže týkať primárnych aj sekundárnych právnych predpisov EÚ a zabezpečuje okamžité uplatňovanie a účinnosť ustanovení EÚ, z ktorých vyplývajú práva pre jednotlivcov.

Priamy účinok však podlieha niekoľkým podmienkam. Predovšetkým ustanovenie EÚ môže mať priamy účinok len vtedy, ak je **záväzné, dostatočne presné, jasné a bezpodmienečné a nevyžaduje dodatočné opatrenia**, či už vnútroštátne alebo európske.³⁶ V súlade s týmto prístupom SDEÚ napríklad stanovil, že ustanovenia smerníc EÚ (ktoré sú svojou povahou aktmi určenými členským štátom EÚ, ktoré tieto musia transponovať do svojich vnútroštátnych právnych predpisov) môžu mať priamy účinok len vtedy, ak uplynula lehota na transpozíciu a daný členský štát EÚ príslušné ustanovenie netransponoval vôbec alebo správne.³⁷

Okrem toho sa priamy účinok môže vzťahovať len na vzťahy medzi jednotlivcom a krajinou EÚ (vertikálny priamy účinok) alebo sa môže rozšíriť na vzťahy medzi jednotlivcov (horizontálny priamy účinok) v závislosti od druhu príslušného aktu EÚ. SDEÚ napríklad stanovil, že zatiaľ čo ustanovenia nariadení EÚ môžu mať vždy plný priamy účinok (vertikálny aj horizontálny), za vyššie uvedených podmienok môžu mať³⁸ ustanovenia smerníc EÚ len vertikálny priamy účinok.³⁹

34 Pozri SDEÚ, vec 6/64, *Costa proti ENEL*; SDEÚ, C-106/77, *Simmenthal proti Komisii*; SDEÚ, C-106/89, *Marleasing proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA*. Prednosť práva EÚ pred vnútroštátnymi právnymi predpismi nebola výslovne stanovená v zmluvách, ale bola potvrdená vo vyhlásení pripojenom k Lisabonskej zmluve (Vyhlásenia pripojené k Záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala Lisabonskú zmluvu: 17. Vyhlásenie týkajúce sa prednosti).

35 Pozri prelomový rozsudok SDEÚ vo veci 26/62 *Van Gend en Loos*.

36 Pozri vec SDEÚ 8/81, *Becker*, v ktorej SDEÚ zamietol priamy účinok, pokiaľ ide o ustanovenie EÚ, pri ktorého vykonávaní mali členské štáty EÚ priestor na voľné uváženie, aj keď minimálny.

37 Vec C-41/74 SDEÚ, *Van Duyn proti Ministerstvu vnútra*.

38 Pozri článok 288 ZFEÚ a vec SDEÚ 43/71, *Politi s.a.s. proti Ministerstvu financií Talianskej republiky*.

39 Vec SDEÚ 148/78, *Ratti*.

I.3. Právny rámec EÚ a jeho význam pre práva a slobody OOS

Právny rámec EÚ pozostáva z **troch základných zdrojov práva**: primárne právo, sekundárne právo a doplnkové právo.

V tejto časti poskytneme **všeobecný prehľad** každého z týchto prameňov práva EÚ a **uvedieme príklady** ustanovení alebo aktov, ktoré môžu byť potenciálne relevantné pre priestor a činnosti OOS v EÚ.

I.3.1. Primárne právo: zmluvy EÚ

Zmluvy o založení EÚ ("zmluvy o EÚ" alebo "zakladajúce zmluvy") sú právne záväzné medzinárodné dohody, ktoré priamo a jednomyselne vytvorili členské štáty. Sú hlavnými prameňmi **primárneho práva EÚ**.⁴⁰

Zmluvy o EÚ sú **Zmluva o EÚ (ZEÚ)** a **Zmluva o fungovaní EÚ (ZFEÚ)**, ktoré majú rovnaké právne postavenie. V ZEÚ sa stanovujú hodnoty a ciele EÚ, hlavné zásady, ktorými sa riadi štruktúra a fungovanie inštitúcií EÚ, vzťahy medzi EÚ a jej členskými štátmi a ich príslušné právomoci. ZFEÚ stanovuje organizačné a funkčné podrobnosti upravujúce právomoci inštitúcií EÚ a ich vykonávanie a zakotvuje základné pravidlá platné pre oblasti právomocí EÚ, ako aj pravidlá horizontálneho uplatňovania vrátane viacerých priamo vykonateľných ustanovení.

Obe zmluvy obsahujú ustanovenia, na ktoré sa možno rôznymi spôsobmi odvolávať s cieľom požadovať od EÚ a jej členských štátov dodržiavanie práv a slobôd OOS a záruk občianskeho priestoru.

40 Odkazy na texty zmlúv EÚ v platnom znení nájdete na <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html>.

Horizontálne zásady EÚ a prostredie umožňujúce činnosť OOS

Základné hodnoty EÚ

Článok 2 ZEÚ uznáva základné hodnoty, na ktorých je EÚ založená:

"Únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a dodržiavania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Tieto hodnoty sú spoločné pre členské štáty v spoločnosti, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť žien a mužov."

Medzi základné zásady demokracie, právneho štátu a pluralizmu v zmysle článku 2 ZEÚ patrí posilnenie účasti a umožnenie občianskeho priestoru. Ak existuje "jasné riziko" "závažného porušenia" hodnôt článku 2 jedným členským štátom, Európska komisia, Európsky parlament alebo jedna tretina členských štátov EÚ môže spustiť osobitný postup (stanovený v článku 7 ZEÚ, a preto známy ako "postup podľa článku 7") s cieľom určiť existenciu "závažného a pretrvávajúceho porušenia" týchto hodnôt týmto členským štátom a pozastaví určité práva členských štátov v rámci EÚ.⁴¹

Dialóg EÚ s občianskou spoločnosťou a právo na účasť na tvorbe politiky na úrovni EÚ

Právnym základom je **článok 11 ZEÚ**, v ktorom sa stanovuje povinnosť inštitúcií EÚ umožniť účasť a viesť pravidelný a zmysluplný dialóg s občanmi a organizáciami občianskej spoločnosti. Vymedzujú sa v ňom aj kritériá účasti verejnosti a OOS na rozhodovacom procese EÚ vrátane možnosti vyzvať Európsku komisiu, aby predložila legislatívny návrh v oblastiach, ktoré patria do právomocí EÚ (tzv. „európska občianska iniciatíva“).

Znenie článku 11 ZEÚ:

"1. Inštitúcie vhodnými prostriedkami poskytnú občanom a zastupiteľským združeniam možnosť vyjadriť a verejne si vymeniť svoje názory vo všetkých oblastiach činnosti Únie."

Tento odsek tiež znamená, že občania a OOS budú mať k dispozícii **vhodné mechanizmy na vyjadrenie svojich názorov na príslušné otázky a témy, ktoré ich zaujímajú.**

"2. Inštitúcie vedú otvorený, transparentný a pravidelný dialóg so zástupcami združení a občianskou spoločnosťou."

Zmluva o EÚ neobsahuje definíciu "občianskeho dialógu EÚ" a pravidlá jeho fungovania na účely vykonávania článku 11 ods. 2. Kľúčové normy však možno odvodiť z výkladu koncepcie občianskeho dialógu zakotvenej v základných právach a hodnotách EÚ, ako sú zakotvené v článku 2 a v Charte základných práv EÚ (CFR), interpretovanej vo svetle príslušných regionálnych a medzinárodných noriem. Občiansky dialóg musí byť napríklad v súlade so zásadami rovnosti a nediskriminácie zakotvenými v článkoch 20 a 21 CFR. To znamená povinnosť zabezpečiť inkluzivnosť a rovnocennú účasť OOS, ktoré zastupujú a vyjadrujú hlasy všetkých rôznych skupín spoločnosti, na dialógu. Pozornosť treba venovať aj zabezpečeniu rovnosti medzi ženami a mužmi (čl. 23 ZVO) a nediskriminácii skupín ľudí, ktoré boli v minulosti marginalizované a systematicky vylučované z rozhodovacích procesov (čl. 21 ZVO). Dialóg musí tiež rešpektovať kultúrnu, náboženskú a jazykovú rozmanitosť (článok 22 CFR) a zabezpečiť primerané prispôsobenie pre potreby osôb so zdravotným postihnutím. (článok 26 CFR/ UNCRPD).⁴²

41 Pozri časť V - 2.: Rámec právneho štátu EÚ - postup podľa článku 7 (ZEÚ)

42 Európska komisia okrem toho úzko zosúlaďuje svoje konzultačné postupy s medzinárodnými normami a usmerneniami, ako je Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím (UNCRPD) a smernica o prístupnosti webových stránok (smernica (EÚ) 2016/2102). Tieto normy zdôrazňujú význam prístupnosti, nediskriminácie a inkluzívnej účasti na rozhodovacích procesoch. Pri snahe o zmysluplnú účasť občianskej spoločnosti a osôb, ktoré zastupujú, by sa mali zohľadniť politiky, ako je Akčný plán EÚ pre integráciu a inklúziu na roky 2021 - 2027, Stratégia rodovej rovnosti na roky 2020 - 2025, Akčný plán EÚ proti rasizmu na roky 2020 - 2025, Strategický rámec EÚ pre rovnosť, začlenenie a účasť Rómov, Stratégia rovnosti LGBTIQ osôb a pripravovaná Stratégia práv osôb so zdravotným postihnutím.

"3. Európska komisia uskutoční rozsiahle konzultácie s dotknutými stranami s cieľom zabezpečiť, aby činnosť Únie bola koherentná a transparentná."

Hoci článok 11 ZEÚ zahŕňa do tohto rámca dobre zavedenú tradíciu "konzultácií", vyzýva aj na **prechod k pokročilejšiemu modelu účasti**⁴³ tým, že inštitúciám EÚ ukladá povinnosť viesť "otvorený, transparentný a pravidelný dialóg so zastupiteľskými združeniami a občianskou spoločnosťou" (odsek 2).

"4. Najmenej jeden milión občanov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi značného počtu členských štátov, môže v rámci svojich právomocí iniciatívne vyzvať Európsku komisiu, aby predložila akýkoľvek vhodný návrh vo veciach, v ktorých sa občania domnievajú, že na účely vykonávania zmlúv je potrebný právny akt Únie. Postupy a podmienky potrebné pre takúto iniciatívu občanov sa určia v súlade s článkom 24 prvým odsekom Zmluvy o fungovaní Európskej únie."

Odsek 4 nie je samo vykonateľný: to znamená, že jeho vykonávanie si vyžaduje prijatie ďalšieho právneho nástroja v súvislosti s článkom 24 ods. 1 a článkom 227 ZFEÚ. EÚ preto prijala nariadenie (211/2011), ktorým sa zriaďuje európska občianska iniciatíva (ďalej len "EIO").⁴⁴

Hoci článok 11 ZEÚ celkovo nie je ustanovením, ktoré by priznávalo jednotlivcom a OOS vynútiteľné práva, keďže jeho realizácia si vyžaduje vykonávacie opatrenia zo strany inštitúcií EÚ, môže byť pre OOS silným nástrojom na presadzovanie zodpovednosti inštitúcií EÚ a obhajobu komplexného právneho a politického rámca, ktorý by zaručil účinný dialóg s OOS na všetkých úrovniach, participatívnejšiu a transparentnejšiu tvorbu politik a primerané záruky a ochranu prosperujúceho občianskeho priestoru EÚ. **Právne a politické opatrenia členských štátov by sa mohli napadnúť aj v prípade, že by mali za následok prekážky pre OOS v dialógu s inštitúciami EÚ, ako sa stanovuje v článku 11 ZEÚ, čo je v rozpore so zásadou lojálnej spolupráce.**

43 Európska komisia okrem toho úzko zosúladzuje svoje konzultačné postupy s medzinárodnými normami a usmerneniami, ako je Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím (UNCPRD) a smernica o prístupnosti webových stránok (smernica (EÚ) 2016/2102). Tieto normy zdôrazňujú význam prístupnosti, nediskriminácie a inkluzívnej účasti na rozhodovacích procesoch. Pri snahe o zmysluplnú účasť občianskej spoločnosti a osôb, ktoré zastupujú, by sa mali zohľadniť politiky, ako je Akčný plán EÚ pre integráciu a inklúziu na roky 2021 - 2027, Stratégia rodovej rovnosti na roky 2020 - 2025, Akčný plán EÚ proti rasizmu na roky 2020 - 2025, Strategický rámec EÚ pre rovnosť, začlenenie a účasť Rómov, Stratégia rovnosti LGBTIQ osôb a pripravovaná Stratégia práv osôb so zdravotným postihnutím.

44 Viac informácií nájdete vo výskume ECNL "Nové dimenzie účasti verejnosti": <https://ecnl.org/publications/new-dimensions-public-participation>

45 Toto nariadenie však bolo nahradené novým nariadením 2019/788 a iniciatívy, ktoré boli zaregistrované do 31. decembra 2019, sa stále čiastočne riadia starými pravidlami. Nové nariadenie vyžaduje preskúmanie do 1. januára 2024 a potom každé tri roky. V rámci procesu preskúmania Komisia predkladá správu o vykonávaní nariadenia o ECI s cieľom jeho prípadnej revízie, na ktorú Európsky parlament reaguje v správe s ďalšími odporúčaniami. Pozri tiež <https://europa.eu/citizens-initiative/en>

Odvodzovanie práv jednotlivcov a OOS zo všeobecne platných predpisov EÚ

Účinná súdna ochrana

Článok 19 ods. 1 ZEÚ kodifikuje všeobecnú zásadu práva EÚ, ktorá stanovuje povinnosť členských štátov EÚ, aby zabezpečili **účinnú súdnu ochranu v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo EÚ**:

"Členské štáty poskytujú dostatočné opravné prostriedky na zabezpečenie účinnej právnej ochrany v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie."

Podľa judikatúry SDEÚ si táto povinnosť vyžaduje, aby členské štáty EÚ určili príslušné súdy a určili procesné podmienky, ktorými sa riadia žaloby na súd určené na zabezpečenie ochrany práv, ktoré občanom vyplývajú z práva EÚ.⁴⁶ Pritom musia zabezpečiť, aby vnútroštátne prostriedky nápravy spĺňali normy, ktoré sú základom základného práva na účinný opravný prostriedok a na spravodlivý proces (tiež zakotvené v OSP, článok 47).

Článok 19 ods. 1 ZEÚ, chápaný vo svetle základného práva na účinný opravný prostriedok zakotveného v OSP, je kľúčovým ustanovením na spochybnenie **akýchkoľvek obmedzení prístupu k spravodlivosti, výkonu práva na účinný prostriedok nápravy a noriem spravodlivého procesu, ktoré** majú vplyv na užívanie práva jednotlivcov a organizácií o ich právach a slobodách podľa právnych predpisov EÚ vrátane CFR. Môže byť tiež nápomocná pri riešení **všeobecných nedostatkov** vo fungovaní vnútroštátnych justičných systémov. Uplatňujúc toto ustanovenie SDEÚ napríklad rozhodol, že povinnosť zabezpečiť účinnú súdnu ochranu zahŕňa záruku nezávislosti sudcov vrátane spôsobu ich vymenovania a spôsobu, akým súdy vykonávajú svoju prácu, keďže to "tvorí súčasť podstaty [...] základného práva na spravodlivý proces" a je "zárukou, že všetky práva, ktoré jednotlivcom vyplývajú z práva EÚ, budú chránené", ako aj základné hodnoty EÚ, ako je právny štát.⁴⁶

Vykonaiteľné práva EÚ založené na zmluvách, ktoré môžu byť relevantné pre OOS

Občianstvo EÚ

Článok 20 ZFEÚ udeľuje každému jednotlivcovi, ktorý je štátnym príslušníkom členského štátu, občianstvo EÚ, ktoré má byť základným postavením štátnych príslušníkov členských štátov EÚ. SDEÚ rozhodol, že k porušeniu článku 20 ZFEÚ môže dôjsť, ak sú občania EÚ, ktorí sú štátnymi príslušníkmi len jedného členského štátu, zbavení svojho štátneho občianstva a čelia strate postavenia, ktoré im priznáva Článok 20 ZFEÚ. Pri posudzovaní SDEÚ zohrávajú úlohu hľadiská týkajúce sa primeranosti vnútroštátnych opatrení zbavujúcich osobu štátneho občianstva a dodržiavania základných práv zakotvených v ZFEÚ.⁴⁷

46 Pozri prelomový rozsudok SDEÚ vo veci 33/76, *Rewe Zentralfinanz eG proti Landwirtschaftskammer für das Saarland*.

47 Pozri vec SDEÚ C-619/18, *Komisija/Pol'sko*.

48 Pozri napríklad vec C- 221/17 SDEÚ *Tlač a informácie Tjebbes a iní*.

Voľný pohyb osôb, tovaru, služieb a kapitálu

Jednotný európsky (alebo vnútorný) trh je v zmluvách EÚ definovaný ako priestor bez vnútorných hraníc, v ktorom je zabezpečený voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu (článok 26 ZFEÚ). ZFEÚ stanovuje štyri základné slobody, ktoré sú základom jednotného trhu:

- voľný pohyb osôb vrátane pracovníkov (články 21, 45-48 ZFEÚ), ktorý zahŕňa aj právo usadiť sa pre jednotlivcov a hospodárske organizácie (články 49-55 ZFEÚ)
- voľný pohyb tovaru (články 28-37 ZFEÚ),
- slobodné poskytovanie služieb (články 56 až 62 ZFEÚ),
- voľný pohyb kapitálu (články 63-66 ZFEÚ).

Pravidlá, ktorými sa tieto slobody riadia, sú založené na dvoch hlavných všeobecných zásadách:

- **nediskriminácia na základe štátnej príslušnosti**, zákaz obmedzovania základných slobôd priamo alebo nepriamo na základe štátnej príslušnosti;⁴⁸
- **vzájomné** uznávanie pravidiel a noriem ovplyvňujúcich pohyb osôb a tovaru, služby a kapitálu.

Základným pravidlom je, že akékoľvek vnútroštátne opatrenie diskriminujúce na základe štátnej príslušnosti a/alebo zavádzajúce obmedzenia jednej zo štyroch slobôd je zakázané, pokiaľ ho nemožno odôvodniť závažnými dôvodmi verejného záujmu. Niektoré z týchto dôvodov – ako napríklad verejný poriadok, verejná bezpečnosť alebo verejné zdravie – sú výslovne stanovené v príslušných ustanoveniach ZFEÚ, zatiaľ čo iné sa vyvinuli v judikatúre SDEÚ. V každom prípade však takéto obmedzenia vždy podliehajú zásadám nevyhnutnosti a proporcionality. Obmedzenia môžu zahŕňať aj opatrenia, ktoré majú za následok odrádzanie jednotlivcov alebo organizácií od výkonu týchto slobôd.

Ustanovenia ZFEÚ zakotvujúce základné slobody majú priamy účinok (pozri vyššie). Boli prijaté aj akty sekundárneho práva EÚ, ktorými sa zabezpečuje aproximácia vnútroštátnych právnych predpisov s cieľom vykonávať tieto všeobecné zásady a zabezpečiť účinné fungovanie vnútorného trhu. Ak vnútroštátne právo predstavuje obmedzenie slobody na vnútornom trhu (alebo inak spadá do pôsobnosti pravidiel EÚ o vnútornom trhu), môže byť preskúmané aj z hľadiska jeho vplyvu na základné práva zakotvené v CFR.⁴⁹

Všetky štyri slobody trhu by mohli ovplyvniť činnosť OOS, ako aj činnosť ich členov, zamestnancov alebo dobrovoľníkov. OOS asi poskytujú alebo prijímajú najmä cezhraničné služby, ktoré môžu spadať pod slobodu poskytovať služby; zriaďovať kancelárie alebo pobočky v rôznych členských štátoch EÚ, a tak vykonávať právo usadiť sa⁵⁰; poskytovať alebo prijímať od subjektov so sídlom

49 Zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti je výslovne stanovený ako neoddeliteľná súčasť každej zo základných slobôd a je tiež potvrdený ako všeobecná zásada v článku 18 ZFEÚ.

50 Pozri nedávnu vec C235/17, *Komisia/Maďarsko*, SDEÚ.

51 Hoci ustanovenia ZFEÚ o práve usadiť sa vylučujú zo svojej pôsobnosti neziskové subjekty (článok 54 ZFEÚ), z judikatúry SDEÚ možno vyvodiť, že všetky organizácie (vrátane OOS), ktoré sa podieľajú na nejakej forme hospodárskej činnosti, bez ohľadu na to, či je hlavným cieľom hospodárskej činnosti vytváranie zisku, možno považovať za vykonávajúce svoje právo usadiť sa: pozri vec C-212/97 *Centros* (najmä bod 27).

v iných členských štátoch EÚ, ktorých pohyb sa bude riadiť pravidlom o voľnom pohybe kapitálu; ich zamestnanci a dobrovoľníci budú často potrebovať cestovať v rôznych členských štátoch EÚ, čím sa na nich budú vzťahovať pravidlá EÚ o voľnom pohybe osôb. Rôzne vnútroštátne opatrenia, ktoré majú vplyv na fungovanie a činnosti OOS, sa môžu považovať za obmedzenia alebo inak patria do rozsahu pôsobnosti slobôd vnútorného trhu EÚ. SDEÚ napríklad preskúmal vnútroštátne opatrenia týkajúce sa daňového zaobchádzania s verejnoprospešnými subjektmi a ich darcami v cezhraničných scenároch EÚ a rozhodol, že členské štáty EÚ sú povinné zabezpečiť rovnaké zaobchádzanie pre domáce filantropické organizácie/darcov a zahraničné filantropické organizácie so sídlom v EÚ/ich darcov v súlade s pravidlom EÚ o voľnom pohybe kapitálu.⁵¹ V súčasnosti prebieha na SDEÚ aj konanie týkajúce sa vnútroštátneho zákona o transparentnosti organizácií, prijímajúcich finančnú podporu zo zahraničia: v tomto prípade generálny advokát SDEÚ tvrdí, že bremeno "zahraničného financovania", ktoré vyplýva pre OOS z ustanovení tohto zákona (prísne požiadavky na podávanie správ a zverejňovanie), porušuje voľný pohyb kapitálu.⁵²

1.3.2. Charta základných práv ako primárne právo EÚ

Charta základných práv EÚ je **klúčovým právne záväzným zdrojom a súčasťou primárneho práva EÚ**⁵³ od 1. decembra 2009.⁵⁴

CHZP zahŕňa **katalóg 50 základných práv a zásad** – vrátane občianskych a politických práv, ako je sloboda združovania, sloboda prejavu a rovnaké zaobchádzanie/nediskriminácia, ako aj niekoľko sociálnych a hospodárskych práv a základných práv špecifických pre rámec EÚ, ako je právo na voľný pohyb.⁵⁵

Príklady práv v Charte, ktoré sú relevantné pre OOS

Článok 7 (právo na súkromný a rodinný život)

"Každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, domova a komunikácie."

Článok 8 (ochrana osobných údajov)

"1. Každý má právo na ochranu osobných údajov, ktoré sa ho týkajú.

2. Takéto údaje sa musia spracúvať spravodlivo na konkrétne účely a na základe súhlasu dotknutej osoby alebo na inom legitímnom základe stanovenom zákonom. Každý má právo na prístup k údajom, ktoré boli o ňom zhromaždené, a právo na ich opravu.

3. Dodržiavanie týchto pravidiel podlieha kontrole nezávislého orgánu."

52 Vec SDEÚ C-318/07 *Hein Persche proti Finanzamt Lüdenscheid*.

53 SDEÚ, Stanovisko generálneho advokáta vo veci C-78/18 *Komisia/Maďarsko*, 14. januára 2020: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-01/cp200002en.pdf>.

54 Článok 6 ods. 1 Zmluvy o EÚ, ktorý stanovuje, že Rámcovému dohovoru sa priznáva rovnaká právna sila ako zmluvám EÚ.

55 Dátum nadobudnutia účinnosti Lisabonskej zmluvy, poslednej zmluvy, ktorou sa menia a dopĺňajú zakladajúce zmluvy EÚ.

56 Úplné znenie CFR je k dispozícii na [adrese https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT).

Článok 10 (sloboda myslenia, svedomia a náboženského vyznania)

"1. Každý má právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženského vyznania. Toto právo zahŕňa slobodu zmeniť náboženstvo alebo vieru a slobodu prejavovať náboženstvo alebo vieru sám alebo spoločne s inými, verejne alebo súkromne, bohoslužbou, vyučovaním, vykonávaním a zachovávaním obradov.

2. Právo na výhradu vo svedomí sa uznáva v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi upravujúcimi výkon tohto práva."

Článok 11 (sloboda prejavu a informácií)

"1. Každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie a myšlienky bez zasahovania verejnej moci a bez ohľadu na hranice.

2. Rešpektuje sa sloboda a pluralita médií."

Článok 12 (sloboda zhromažďovania a združovania)

"1. Každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a slobodu združovania na všetkých úrovniach, najmä v politických, odborových a občianskych záležitostiach, čo znamená právo každého zakladať odborové organizácie a vstupovať do nich na ochranu svojich záujmov.

2. Politické strany na úrovni Únie prispievajú k vyjadreniu politickej vôle občanov Únie."

Článok 13 (umelecká, vedecká a akademická sloboda)

"Umenie a vedecký výskum nesmú byť obmedzované. Akademická sloboda sa rešpektuje."

Článok 15 (sloboda voľby povolania a právo na prácu)

"1. Každý má právo vykonávať prácu a slobodne zvolené alebo prijaté povolanie.

2. Každý občan Únie má právo slobodne si hľadať zamestnanie, pracovať, vykonávať právo na usadenie sa a poskytovanie služieb v ktoromkoľvek členskom štáte.

3. Štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sú oprávnení pracovať na území členských štátov, majú nárok na pracovné podmienky rovnocenné s podmienkami občanov Únie."

Článok 21 (nediskriminácia)

"1. Zakazuje sa akákoľvek diskriminácia z akéhokoľvek dôvodu, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, etnický alebo sociálny pôvod, genetické znaky, jazyk, náboženstvo alebo vieru, politické alebo iné zmýšľanie, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod, zdravotné postihnutie, vek alebo sexuálna orientácia.

2. V rozsahu pôsobnosti zmlúv a bez toho, aby boli dotknuté ich osobitné ustanovenia, sa zakazuje akákoľvek diskriminácia na základe štátnej príslušnosti."

Článok 39 (právo slobodne a tajne voliť a kandidovať vo voľbách do EP)

"1. Každý občan Únie má právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu v členskom štáte, v ktorom má bydlisko, za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu.

2. Poslanci Európskeho parlamentu sa volia vo všeobecných priamych voľbách v slobodnom a tajnom hlasovaní."

Článok 41 (právo na dobrú správu)

"1. Každá osoba má právo na to, aby inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie vybavovali jej záležitosti nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote.

2. Toto právo zahŕňa:

- (a) právo každej osoby byť vypočutá pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by ju mohlo nepriaznivo ovplyvniť;
- (b) právo každej osoby na prístup k svojmu spisu pri rešpektovaní oprávnených záujmov dôvernosti a služobného a obchodného tajomstva;
- (c) povinnosť správneho orgánu odôvodniť svoje rozhodnutia.

3. Každá osoba má právo na to, aby Únia nahradila akúkoľvek škodu spôsobenú jej inštitúciami alebo jej zamestnancami pri výkone ich povinností v súlade so všeobecnými zásadami spoločnými pre právne predpisy členských štátov.

4. Každá osoba môže napísať inštitúciám Únie v jednom z jazykov zmlúv a musí dostať odpoveď v rovnakom jazyku."

Článok 45 (sloboda pohybu a pobytu)

"1. Každý občan Únie má právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov.

2. Voľný pohyb a pobyt možno v súlade so zmluvami udeliť štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa oprávnené zdržiavajú na území členského štátu."

Článok 47 (právo na spravodlivý proces a účinný opravný prostriedok)

"Každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie boli porušené, má právo na účinný opravný prostriedok pred súdom v súlade s podmienkami ustanovenými v tomto článku.

Každý má právo na spravodlivé a verejné prerokovanie veci v primeranej lehote nezávislým a nestranným súdom, ktorý bol predtým zriadený zo zákona. Každý má možnosť dať sa poučiť, obhajovať a zastupovať.

Právna pomoc sa poskytuje tým, ktorí nemajú dostatok prostriedkov, pokiaľ je takáto pomoc potrebná na zabezpečenie účinného prístupu k spravodlivosti."

Článok 49 (zákonnosť a primeranosť trestných činov a trestov).

"1. Nikto nesmie byť uznaný vinným z trestného činu na základe konania alebo zanedbania, ktoré v čase, keď bolo spáchané, nepredstavovalo trestný čin podľa vnútroštátneho práva alebo medzinárodného práva. Nesmie sa uložiť ani prísnejší trest ako ten, ktorý bol uplatniteľný v čase spáchania trestného činu. Ak po spáchaní trestného činu zákon stanovuje miernejší trest, uplatní sa tento trest.

2. Týmto článkom nie je dotknuté súdenie a potrestanie akejkoľvek osoby za konanie alebo zanedbanie, ktoré bolo v čase, keď bolo spáchané, trestné podľa všeobecných zásad uznávaných spoločenstvom národov.

3. Prísnosť trestov nesmie byť neprimeraná trestnému činu."

Ako je uvedené v preambule, práva a slobody zakotvené v CHZP sú odvodené z rôznych zdrojov vrátane ústavných tradícií a medzinárodných záväzkov spoločných pre členské štáty. Všetky tieto zdroje majú vplyv na výklad ustanovení CHZP.⁵⁶ V tejto súvislosti sa uznáva osobitný význam EDĽP a judikatúry ESĽP: CHZP zahŕňa všetky práva uznané v EDĽP a tieto práva sa vykladajú tak, že majú rovnaký význam a rozsah, ako sú stanovené v EDĽP⁵⁷; EÚ má voľnosť poskytnúť rozsiahlejšiu ochranu, ale žiadne ustanovenie CHZP sa nesmie vykladať ako obmedzenie ľudských práv a slobôd uznaných medzinárodným právom a medzinárodnými dohodami vrátane EDĽP.⁵⁸ Inými slovami, ustanovenia EDĽP možno považovať za minimálnu ochranu.⁵⁹

Ako nástroj práva EÚ je rozsah uplatňovania CHZP obmedzený na oblasti, v ktorých má EÚ právomoc.⁶⁰ To znamená, že CHZP je uplatniteľný:

- na akty inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr EÚ;
- na akty členských štátov EÚ, pokiaľ "vykonávajú právo EÚ".⁶¹

Uplatniteľnosť CHZP na inštitúcie, orgány, úrady a agentúry EÚ odráža všeobecnú povinnosť EÚ dodržiavať základné práva a SDEÚ ju vykladá široko. Akýkoľvek akt inštitúcie, orgánu, úradu alebo agentúry EÚ možno napadnúť na základe toho, že predstavuje porušenie základného práva alebo slobody zakotvenej v CHZP.⁶²

Pokiaľ ide o uplatniteľnosť CHZP na členské štáty EÚ, ktorá je pre účely tejto príručky relevantnejšia, existuje rozsiahla judikatúra SDEÚ, pokiaľ ide o to, čo sa v praxi rozumie pod "implementáciou práva EÚ". V jednom z prelomových prípadov to SDEÚ jasne vyjadril tým, že "základné práva zaručené v právnom poriadku EÚ sú uplatniteľné vo všetkých situáciách, ktoré upravuje právo EÚ".⁶³ V takomto prípade SDEÚ rozhodol, že CHZP je uplatniteľný na vnútroštátne daňové sankcie a trestné konania za daňové úniky súvisiace s podvodmi na DPH, pričom sa domnieval, že hoci vnútroštátne predpisy neboli určené na vykonávanie konkrétneho aktu EÚ, prispievali k vykonávaniu všeobecnej povinnosti uloženej členským štátom zmluvami EÚ zabezpečiť účinné sankcie za konanie poškodzujúce finančné záujmy EÚ.

Ak sa daná situácia považuje za situáciu, ktorá sa riadi právom EÚ, možno sa v zásade opierať o CHZP, za účelom:

57 Existujú oficiálne vysvetlenia pripojené k CHZP, ktoré sú užitočným nástrojom objasňujúcim rozsah a význam ustanovení CHZP: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007X1214%2801%29>.

58 Článok 52 ods. 3 CHZP.

59 Článok 53 CHZP.

60 Cornelia R.M. Versteegh v publikácii *Civil Society in Europe*, s. 56.

61 V dôsledku toho sa nemožno odvolávať na Rámcový referenčný rámec na účely rozšírenia právomocí EÚ alebo stanovenia nových právomocí alebo úloh EÚ, ktoré nie sú vymedzené v zmluvách - pozri článok 6 ods. 1 ZEÚ a článok 51 ods. 2 Rámcového referenčného rámca.

62 Článok 51 ods. 1 CHZP.

63 Pozri napríklad známy rozsudok SDEÚ v spojených veciach C-293/12 a C-594/12 *Digital Rights Ireland*, v ktorom SDEÚ vyhlásil smernicu EÚ o uchovávaní údajov za neplatnú s tým, že predstavuje porušenie základných práv na rešpektovanie súkromného života a na ochranu osobných údajov (články 7 a 8 CHZP).

64 Rozsudok SDEÚ vo veci C-617/10 *Fransson*, bod 16.

- tvrdenia, že vnútroštátne opatrenie, ktoré porušuje primárne alebo sekundárne právo EÚ, predstavuje *aj* porušenie základného práva alebo slobody zakotvenej v CHZP;⁶⁴
- tvrdenia, že vnútroštátne opatrenie je v rozpore s primárnym alebo sekundárnym právom EÚ, *pretože predstavuje* porušenie základného práva alebo slobody zakotvenej v CHZP;⁶⁵
- tvrdenia, že vnútroštátne opatrenie, ktoré sa odchyľuje od ustanovenia primárneho alebo sekundárneho práva EÚ, *je odôvodnené potrebou chrániť* základné právo alebo slobodu zakotvené v CHZP;⁶⁶
- tvrdenia, že ustanovenie primárneho alebo sekundárneho práva EÚ *sa musí vykladať vo svetle* základného práva alebo slobody zakotvenej v CHZP.⁶⁷

Konkrétne príklady takýchto scenárov sa týkali vnútroštátnych opatrení a opatrení EÚ, ktoré by mohli mať potenciálny vplyv na OOS, budú preskúmané v časti II.

65 Pozri napríklad vec C-235/17 Komisia/Maďarsko, v ktorej SDEÚ konštatoval, že vnútroštátne opatrenie rušiacie užívacie práva k poľnohospodárskej pôde porušuje voľný pohyb kapitálu, ako aj základné právo na vlastníctvo (článok 17 CHZP).

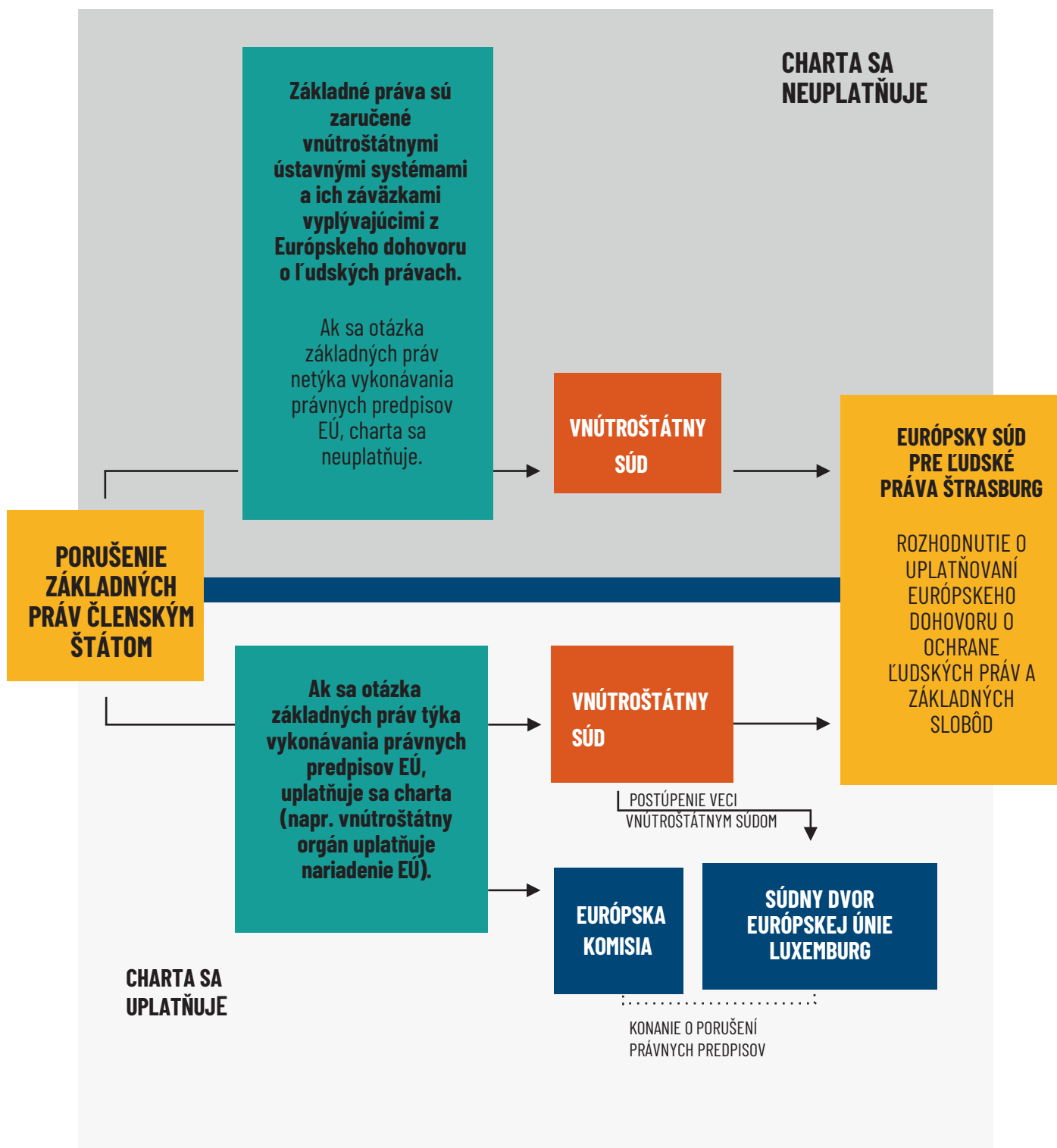
66 Pozri vyššie uvedené stanovisko AG vo veci C-78/18 Komisia/Maďarsko, v ktorom AG tvrdí, že vnútroštátny zákon o transparentnosti organizácií, ktoré prijímajú finančné prostriedky zo zahraničia, porušuje voľný pohyb kapitálu, pretože zavádza obmedzenia nezlučiteľné s právom na slobodu združovania a právom na súkromie a ochranu osobných údajov (články 12, 7 a 8 CHZP).

67 Pozri napríklad prelomový prípad C-112/00 Schmidberger, v ktorom SDEÚ akceptoval vnútroštátne opatrenie, ktoré viedlo k obmedzeniu voľného pohybu tovaru (rozhodnutie nezakázať verejnú demonštráciu narúšajúcu dopravu), pretože bolo odôvodnené ochranou slobody zhromažďovania a slobody prejavu.

68 Pozri vec C-619/19 Komisia/Poľsko, v ktorej SDEÚ použil právo na spravodlivý proces (článok 47 CHZP) na výklad rozsahu pôsobnosti článku 19 ods. 2 ZEÚ, pričom stanovil, že povinnosť zabezpečiť účinnú súdnu ochranu zahŕňa aj povinnosť zaručiť nezávislosť a nestrannosť súdov.

CHARTA ZÁKLADNÝCH PRÁV EÚ

Kedy sa uplatňuje a kam sa obrátiť v prípade porušenia charty?



Zdroj: Európska komisia: https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-fundamental-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/when-does-charter-apply_en#:~:text=When%20does%20the%20Charter%20apply,-The%20provisions%20of&text=For%20example%2C%20the%20Charter%20applies,apply%20an%20EU%20regulation%20directly.

I.1.3. Sekundárne právo EÚ

Sekundárne právo EÚ označuje právne nástroje prijaté EÚ na základe zásad a s ohľadom na ciele stanovené v zmluvách EÚ. Zahŕňa:

- Záväzné právne akty (jednostranné: nariadenia, smernice, rozhodnutia a mnohostranné – t. j. medzinárodné dohody)
- nezáväznú právne akty (stanoviská, odporúčania)

Inštitúcie a orgány EÚ môžu na účely plnenia cieľov zmluvy prijímať aj iné (mimoprávne) nástroje, ako sú oznámenia, medzi inštitucionálne dohody, uznesenia, vyhlásenia, akčné programy, biele a zelené knihy.⁶⁸

Sekundárne právo EÚ musí byť v súlade s príslušnými ustanoveniami primárneho práva EÚ vrátane CHZP. S cieľom zabezpečiť súlad nových legislatívnych návrhov EÚ so všeobecnými zásadami práva EÚ a základnými právami zakotvenými v CHZP Európska komisia vykonáva **posúdenie vplyvu**, a to aj prostredníctvom kontrolného zoznamu základných práv.⁶⁹ Po prijatí právneho predpisu EÚ, ktorý sa považuje za nesúladný s primárnym právom EÚ, vrátane CHZP, môže sa spustiť **preskúmanie zo strany SDEÚ** prostredníctvom postupov stanovených v zmluvách EÚ (pozri nižšie) s cieľom posúdiť súlad záväzných právnych aktov sekundárneho práva EÚ s primárnym právom EÚ. Nezáväznú právne akty nepodliehajú možnosti ich podrobenia súdnemu preskúmaniu z hľadiska ich zlučiteľnosti s ustanoveniami EÚ a CHZP, s výnimkou prípadov, keď je podaná žaloba o náhradu škody.⁷⁰

Vnútroštátne opatrenia prijaté na vykonanie aktov sekundárneho práva EÚ možno zasa napadnúť z hľadiska ich (ne)zlučiteľnosti s primárnym právom EÚ vrátane CHZP.

V nasledujúcich odsekoch je uvedený opis a príklady jednostranných záväzných aktov EÚ (nariadení, smerníc, rozhodnutí) a stručná definícia odporúčaní a stanovísk.

Predpisy

Nariadenia stanovujú rovnaké právne predpisy v celej EÚ a uplatňujú sa v plnom rozsahu

vo všetkých členských štátoch. Majú priamy účinok (t. j. sú priamo uplatniteľné a okamžite vykonateľné, pozri vyššie). Nariadenia môžu udeľovať práva alebo ukladať povinnosti jednotlivcom rovnako ako vnútroštátne právo. Členské štáty a ich riadiace inštitúcie a súdy sú ustanoveniami nariadení EÚ priamo viazané a musia ich dodržiavať rovnako ako vnútroštátne právo. Nariadenia sa vo všeobecnosti nemusia transponovať do vnútroštátneho práva: to znamená,

69 Viac informácií a ďalšie odkazy sú uvedené napríklad v publikácii ABC práva EÚ, ktorú nájdete na internete na [adrese http://bookshop.europa.eu/en/home](http://bookshop.europa.eu/en/home).

70 Pozri operačné usmernenie Komisie o zohľadňovaní základných práv pri posudzovaní vplyvu, ktoré je k dispozícii na adrese https://ec.europa.eu/info/files/operational-guidance-taking-account-fundamental-rights-commission-impact-assessments_en, a súvisiaci kontrolný zoznam základných práv: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_24_en.htm.

71 Článok 340 ZFEÚ.

že v prípade porušenia práv a slobôd vyplývajúcich z nariadení EÚ sa zvyčajne nenapádajú vnútroštátne opatrenia, ale v takom prípade by sa mali napadnúť ustanovenia samotného nariadenia EÚ, ak je to možné.

Príklady nariadení EÚ, ktoré môžu byť relevantné pre OOS:

Všeobecné nariadenie EÚ o ochrane údajov 2016/679 (ďalej len "GDPR") (ktoré upravuje spracúvanie osobných údajov fyzických osôb v EÚ, a to aj štátnymi orgánmi - môže ísť o zamestnancov, dobrovoľníkov alebo darcov OOS)⁷¹

Nariadenie EÚ č. 1304/2013 o Európskom sociálnom fonde (v ktorom sa stanovujú ustanovenia, na základe ktorých môžu členské štáty rozhodnúť o pridelení alebo nepridelení osobitných finančných prostriedkov EÚ pre OOS)⁷²

Schengenské nariadenie EÚ 2016/399 o kódexe Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (ktoré obsahuje pravidlá prekračovania vonkajších hraníc EÚ vrátane úpravy prístupu pre každého, kto má oprávnený záujem vstúpiť do EÚ - čo môže zahŕňať aktivistov a ochrancov práv)⁷³

Smernice

Smernice sú popri nariadeniach najbežnejším legislatívnym nástrojom EÚ. Cieľom smernice nie je zjednotenie všetkých vnútroštátnych právnych predpisov, čo je cieľom nariadenia, ale ich harmonizácia s cieľom dosiahnuť určitého výsledku. Smernica ponecháva na vnútroštátnych orgánoch, aby rozhodli o spôsobe realizácie dohodnutých cieľov stanovených v texte smernice a o opatreniach na ich začlenenie (transpozíciu) do svojich vnútroštátnych právnych systémov. Transpozícia do vnútroštátneho práva sa musí uskutočniť v lehote stanovenej v smernici: vnútroštátne orgány oznámia tieto opatrenia Európskej komisii, ktorá preskúma, či bola smernica úplne a správne transponovaná. Smernice spravidla priamo nepriznávajú práva ani neukladajú povinnosti jednotlivcom. Sú výslovne určené len členským štátom. Práva a povinnosti jednotlivcov a organizácií sa v zásade stanovujú v opatreniach, ktoré prijali orgány členských štátov na vykonanie smernice.⁷⁴

Ustanovenia smerníc, ako aj vnútroštátne opatrenia, ktorými sa transponujú, možno napadnúť, ak sa považujú za nezlučiteľné s primárnym právom EÚ vrátane ZFEÚ.

Pokiaľ ide o vnútroštátne opatrenia, zaujímavou otázkou je, či je táto kontrola možná aj v prípade "goldplatingu", t. j. keď sa **vnútroštátne opatrenia nad rámec povinností uložených smernicou EÚ, čo viedlo k prísnejším opatreniam**, ako sa vyžaduje. Otázka znie: mali by sa prísnejšie vnútroštátne opatrenia považovať za implementáciou smernice EÚ?

⁷² <https://gdpr-info.eu/>.

⁷³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1304>.

⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>.

⁷⁵ Vyššie sme však videli, že ustanovenia smerníc môžu mať za určitých podmienok priamy účinok, ak členské štáty netransponovali smernicu do vnútroštátneho práva v stanovenej lehote.

Niektoré smernice EÚ totiž vyžadujú, aby členské štáty prijali minimálne normy na zákaz nežiaduceho správania, ako je pranie špinavých peňazí, diskriminácia v zamestnaní alebo umožňovanie nelegálnej migrácie. Ak sa vnútroštátny zákonodarca pri transpozícii smernice EÚ rozhodne zaviesť prísnejšie alebo tvrdšie pravidlá, ako sa vyžaduje, možno tvrdiť, že tieto pravidlá musia byť stále v súlade s primárnym právom EÚ a CHZP. Judikatúra SDEÚ však v tomto ohľade neposkytuje jasné nasmerovanie: SDEÚ dospel k rôznym záverom v nasledujúcich prípadoch bez toho, aby stanovil testy alebo kritériá, ktoré by mohli odôvodniť rozdielne výsledky.

Príklady smerníc EÚ, ktoré môžu byť relevantné pre OOS:

Smernica EÚ 2000/43, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod (v ktorej sa stanovujú priamo vykonateľné pravidlá na napadnutie diskriminačných opatrení, vrátane obťažovania a pokynov na diskrimináciu na základe rasového alebo etnického pôvodu v rôznych oblastiach vrátane prístupu k tovarom a službám dostupným pre verejnosť)⁷⁵

Smernica EÚ 2004/38 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov (ktorá stanovuje priamo vykonateľné ustanovenia upravujúce právo občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov na voľný pohyb a pobyt v rámci EÚ)⁷⁶

Smernica EÚ 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu (ktorá stanovuje minimálne pravidlá, ktoré musia členské štáty zaviesť na boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu - vrátane požiadaviek na transparentnosť organizácií a spoločností za určitých podmienok)⁷⁷

Rozhodnutia

Možno rozlišovať dve kategórie rozhodnutí: rozhodnutia, ktoré špecifikujú adresátov, a všeobecné rozhodnutia, ktoré nemajú konkrétnych adresátov. V každom prípade je rozhodnutie záväzné len pre tých, ktorým je určené, bez potreby vnútroštátnych vykonávacích opatrení.⁷⁸

Rozhodnutia určené jednotlivcom môžu byť napadnuté z hľadiska ich (ne)zlučiteľnosti s primárnym právom EÚ a CHZP, ako to ilustruje napríklad rozsiahla judikatúra SDEÚ týkajúca sa zlučiteľnosti s právom na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces (článok 47 CHZP) rozhodnutí EÚ o reštriktívnych opatreniach voči jednotlivcom a organizáciám v rámci boja proti terorizmu.⁷⁹

Odporúčania a názory

Poslednou kategóriou právnych aktov výslovne ustanovenou v zmluvách sú odporúčania a stanoviská. Umožňujú inštitúciám Únie vyjadriť názor a/alebo navrhnúť kroky členským štátom a v niektorých prípadoch aj jednotlivým

⁷⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043>.

⁷⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32004L0038>.

⁷⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32015L0849>.

⁷⁹ Článok 288 ods. 4 ZFEÚ. Pozri tiež <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0036>.

⁸⁰ Pozri prelomovú vec SDEÚ C-402/05 *Kadi*.

občanom, ktoré nie sú záväzné a neukladajú adresátovi žiadnu právnu povinnosť. Hoci tieto nezáväzné akty nemožno podrobiť súdnej preskúmaniu ani sa na ne spoliehať pri ochrane práv a slobôd, môžu byť nástrojom na presadzovanie väčších záruk občianskeho priestoru.

Príklady odporúčaní a stanovísk EÚ, ktoré môžu byť relevantné pre OOS:

Odporúčania pre jednotlivé krajiny prijaté v rámci Európskeho semestra, ktoré môžu zahŕňať odporúčania v oblastiach, ako je občianska účasť, prístup k verejným informáciám, súdna ochrana, rovnosť a nediskriminácia⁸⁰

Stanovisko EHSV z vlastnej iniciatívy na tému "Odolná demokracia prostredníctvom silnej a rozmanitej občianskej spoločnosti"⁸¹

1.3.4. Doplnkové pramene práva EÚ

Doplnkové pramene sú prvky práva EÚ, ktoré nie sú výslovne uvedené v zmluvách.⁸²

Do tejto kategórie patrí:

- **judikatúra SDEÚ** ;
- **všeobecné zásady práva EÚ** uznané v judikatúre SDEÚ, ako sú základné práva⁸³, dobrá správa, proporcionalita, právna istota, rovnosť pred zákonom;
- **medzinárodné právo** vrátane medzinárodných dohôd, zvyklostí a obyčajov.

Doplnkové pramene sa používajú na vymedzenie a výklad rozsahu a významu ustanovení primárneho a sekundárneho práva. Môžu byť preto kľúčové na podporu určitého výkladu ustanovenia práva EÚ s cieľom chrániť práva a slobody OOS podľa práva EÚ.

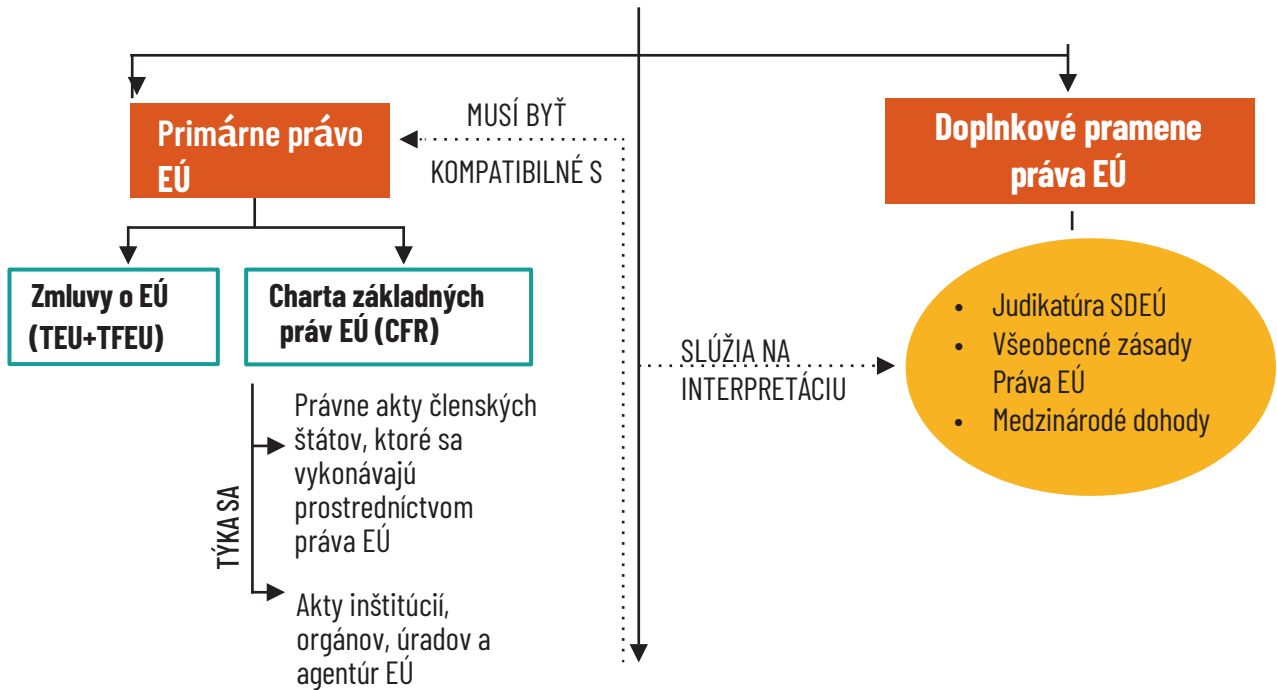
81 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_en.

81 https://www.eesc.europa.eu/el/our-work/opinions-information-reports/opinions/resilient-democracy-through-strong-and-diverse-civil-society-own-initiative-opinion?_cldee=bXlYaWFtLnNlcjJlc0BldXJvaXBzZS5vcmc%3D&esid=b4562949-0f4f-e911-8113-005056a043ea&recipientid=contact-edeeb5b2ca06e611bb64005056a05070-4ebb4bfc13a645d68b956c40f8787cee

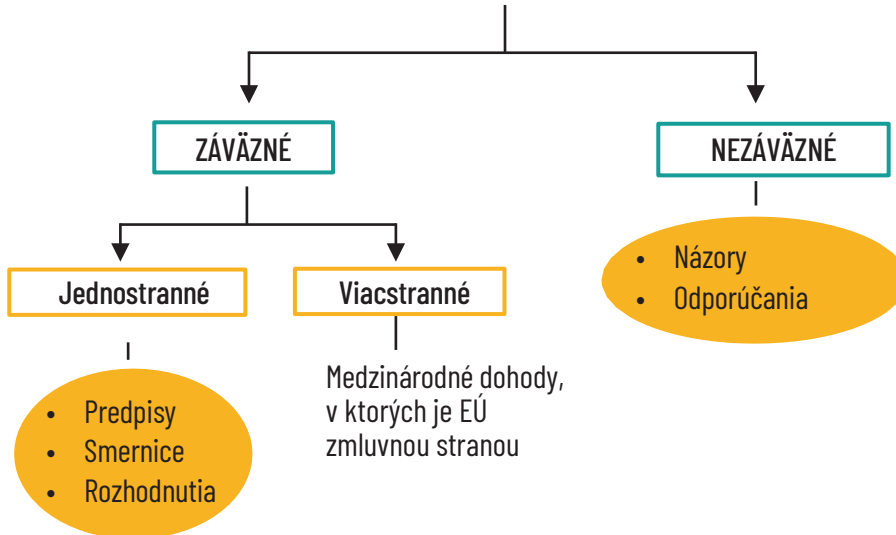
82 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l14533&from=EN>.

83 Uznatie základných práv ako všeobecných zásad práva EÚ (teraz výslovne potvrdené v článku 6 ods. 3 ZEÚ) umožnilo SDEÚ vykladať a uplatňovať ustanovenia práva EÚ v súlade so základnými právami dlho pred vyhlásením a záväznosťou OSP: pozri napríklad rozsudok SDEÚ vo veci 5/88 Wachauf.

PRÁVNY RÁMEC EÚ



Sekundárne právo EÚ



ČASŤ II - Kedy možno napadnúť vnútroštátne zákony na základe práva EÚ?

Ako už bolo uvedené, možnosť využiť právo EÚ vrátane Rámcového dohovoru na napadnutie vnútroštátnych právnych predpisov alebo opatrení, ktoré majú vplyv na práva a slobody OOS, je obmedzená na tie **vnútroštátne právne predpisy a opatrenia, ktoré priamo alebo nepriamo patria do pôsobnosti práva EÚ.**

Cieľom tejto časti je poskytnúť vám usmernenie, ako aj konkrétne príklady možných situácií, v ktorých sa vnútroštátne právne predpisy a opatrenia ovplyvňujúce práva a slobody OOS považujú za spadajúce do pôsobnosti práva EÚ, a preto môžu byť napadnuté z hľadiska ich zlučiteľnosti s právom EÚ vrátane CHZP.

II.1. Vnútroštátne zákony patriace do pôsobnosti práva EÚ: všeobecné hľadiská

Vnútroštátny právny predpis možno napadnúť pre nesúlad s právom EÚ len vtedy, ak jeho rozsah/obsah:

- spadá do oblasti právomocí, ktoré sú na základe zmlúv o EÚ zverené EÚ, a
- EÚ túto právomoc v praxi využila.

Inými slovami, **vnútroštátny zákon možno napadnúť z hľadiska jeho zlučiteľnosti s EÚ právom len vtedy, ak:**

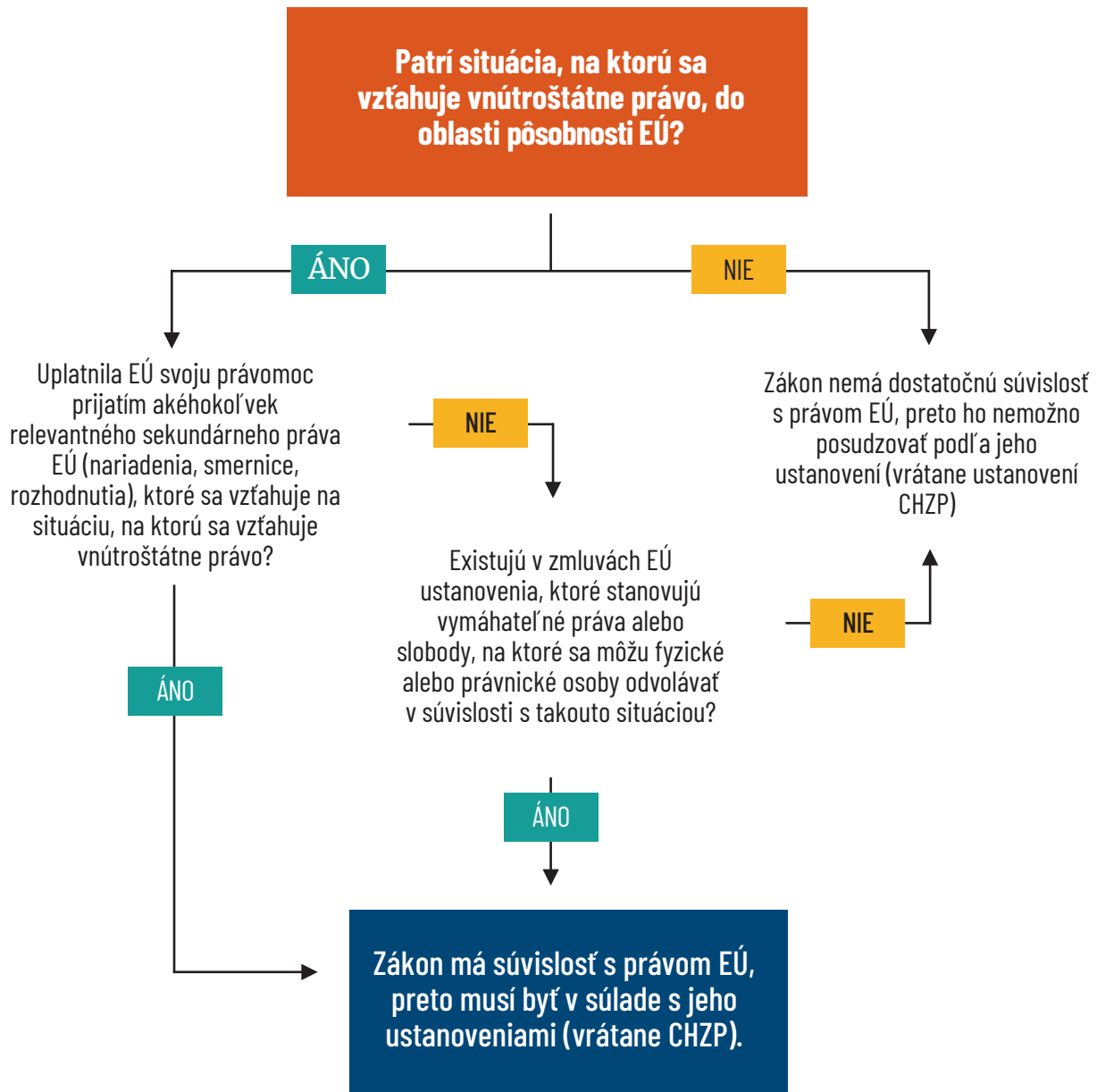
1. EÚ má právomoc v oblasti, na ktorú sa vzťahuje takéto vnútroštátne právo alebo ktorá je ním dotknutá;
2. Existujú pravidlá zmluvy EÚ, ktoré túto oblasť upravujú, a/alebo EÚ uplatnila svoje kompetencie prijatím sekundárnych právnych predpisov;
3. Napadnuté ustanovenia vnútroštátneho práva patria do pôsobnosti týchto ustanovení EÚ.

Ak sú **všetky** tieto podmienky splnené, hovoríme, že ustanovenia vnútroštátneho práva **majú súvislosť s právom EÚ**, a teda **patria do jeho pôsobnosti**. V dôsledku toho musia byť tieto ustanovenia v súlade s príslušnými ustanoveniami práva EÚ. V takýchto prípadoch sa vnútroštátne opatrenia musia považovať za "vykonávanie práva EÚ" na účely rozsahu pôsobnosti CHZP⁸⁴, a preto **sa na ne rovnako vzťahujú povinnosti vyplývajúce zo CHZP.**

Naopak, **ak nie je možné preukázať, že vnútroštátne právo má súvislosť s právom EÚ, nemožno jeho ustanovenia posudzovať na základe ich súladu s ustanoveniami práva EÚ a s Chartou základných práv EÚ.**

84 Článok 51 ods. 1 OSP, ako ho vykladá SDEÚ (pozri napríklad vyššie uvedený prípad C-617/10 Fransson).

VNÚTROŠTÁTNE PRÁVO: KEDY MÁ SÚVISLOSŤ S PRÁVOM EÚ?



85 Pozri napríklad SDEÚ, C - 427/06, *Bartsch*, bod 25, a pokiaľ ide o uplatniteľnosť CFR, SDEÚ, C-206/13, *Cruciano Siragusa proti Regione Sicilia - Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, 6. marca 2014 - bod 21; SDEÚ, C-198/13, *Víctor Manuel Julian Hernández a iní proti Reino de España (Subdelegación del Gobierno de España en Alicante) a Iné*, 10. júla 2014, body. 11-12, 24, 27, 34-36 a 46; SDEÚ, C-309/96, *Daniele Annibaldi proti Sindaco del Comune di Guidonia a Presidente Regione Lazio*, 18. decembra 1997, bod 13.

II.2. Napadnutie vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré majú vplyv na práva a slobody OOS na základe vnútroštátneho práva: konkrétne scenáre

Ako teda môžete preukázať, že vnútroštátny zákon, ktorý má vplyv na občiansky priestor, sa riadi právnymi predpismi EÚ a ako taký s ním musí byť v súlade?

Na preukázanie toho, že vnútroštátne právo, ktoré má vplyv na občiansky priestor, sa riadi právom EÚ, je potrebné preukázať, že **existuje dostatočná súvislosť** medzi vnútroštátnym právom alebo opatrením a ustanoveniami (primárneho alebo sekundárneho) práva EÚ, ktoré upravujú jeden alebo viacero aspektov tejto oblasti.

V tejto časti si ukážeme, čo to znamená v praxi, na sérii konkrétnych príkladov založených na skutočných aj vymyslených (ale stále realistických) scenároch.

II.3. Členský štát EÚ navrhne alebo prijme zákon, ktorého cieľom je implementovať, vykonávať alebo transponovať právne predpisy EÚ, ktoré majú vplyv na OOS.

Ak členské štáty konajú ako "zástupcovia" EÚ tým, že konkrétne implementujú, transponujú alebo vykonávajú právo EÚ (napr. konkrétne ustanovenia zmluvy, ale najmä sekundárne právo EÚ, ako sú smernice alebo samo-nevykonateľné ustanovenia nariadení alebo rozhodnutí), je zrejmé, že "implementujú právo EÚ", a preto sa ich vnútroštátne opatrenia riadia právom EÚ.

Existujú tri hlavné scenáre, ktoré môžu viesť k porušeniu práv OOS vnútroštátnymi právnymi predpismi prijatými s cieľom vykonávať osobitné ustanovenia práva EÚ, ktoré sa týkajú OOS.

II.3.1. Vnútroštátne právne predpisy nedostatočne transponujú právo EÚ, ktoré poskytuje práva OOS

Príklad 1

S cieľom zabezpečiť účinný prístup k spravodlivosti v celej EÚ prijala EÚ smernicu na harmonizáciu vnútroštátnych pravidiel týkajúcich sa právnej pomoci právnickým osobám v občianskych a obchodných veciach. Pri transpozícii tejto smernice do vnútroštátneho práva členský štát EÚ vypracuje definíciu "právnických osôb", ktorá jednoznačne nezahŕňa organizácie občianskej spoločnosti bez toho, aby poskytol objektívne odôvodnenie takéhoto vylúčenia. Zlučiteľnosť vnútroštátneho práva s cieľmi a povinnosťami vyplývajúcimi zo smernice by mohli organizácie občianskej spoločnosti spochybniť vzhľadom na skutočnosť, že cieľom pravidiel EÚ je uľahčiť prístup k spravodlivosti, ktorý je základným právom podľa CHZP, a s prihliadnutím na zásadu rovnosti pred zákonom.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia (hypotetickej) smernice EÚ o právnej pomoci právnickým osobám v občianskych a obchodných veciach
- Článok 20 CHZP (rovnosť pred zákonom)
- Článok 47 CHZP (Právo na účinný prostriedok nápravy)

Príklad 2

EÚ prijíma smernicu zameranú na harmonizáciu vnútroštátnych pravidiel o predchádzaní a sankcionovaní strategických občianskoprávných žalôb proti účasti verejnosti (SLAPP) s cieľom znížiť záťaž a zabezpečiť riadne fungovanie justičných systémov a zároveň chrániť účasť verejnosti vo veciach všeobecného záujmu. Pri transpozícii tejto smernice do vnútroštátneho práva sa členský štát EÚ rozhodne vylúčiť z rozsahu pôsobnosti ustanovení konania vedené proti konaniu, ktorého cieľom je ovplyvniť verejnú mienku spôsobom, ktorý sa považuje za nezlučiteľný s náboženskou identitou štátu zakotvenou vo vnútroštátnej ústave. Ako opatrenie prijaté na transpozíciu práva EÚ musí byť vnútroštátne právo v súlade aj s CHZP, v zmysle ktorého sa právo EÚ musí vykladať a byť aplikované. Tak sekulárne, ako aj náboženské organizácie občianskej spoločnosti, ktoré sa nestotožňujú s náboženskou identitou štátu, môžu v takom prípade odôvodnene tvrdiť, že vnútroštátny zákon, ktorým sa transponuje smernica, porušuje slobodu prejavu a diskriminuje na základe náboženstva alebo viery.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia (hypotetickej) smernice EÚ proti SLAPP
- Článok 11 CHZP (Sloboda prejavu)
- Článok 21 CHZP (Nediskriminácia vrátane diskriminácie na základe náboženstva a viery)

II.3.2. Vnútroštátne právne predpisy transponujúce právo EÚ spôsobom, ktorý porušuje práva OOS vyplývajúce z práva EÚ vrátane CHZP

Príklad 1

EÚ prijíma smernicu, ktorou členskými štátom ukladá povinnosť zaviesť novú právnu formu pre "európske cezhraničné združenia a nadácie". Smernica ponecháva na členských štátoch, aby vymedzili postup uplatňovania a uznávania štatútu na vnútroštátnej úrovni. Pri prijímaní týchto vykonávacích opatrení, členský štát stanovuje veľmi vysoké správne poplatky pre organizácie občianskej spoločnosti, ktoré chcú požiadať o štatút, zatiaľ čo na iné typy alebo organizácie sa vzťahujú oveľa nižšie poplatky. Je potrebné posúdiť súlad vnútroštátneho práva s cieľmi a povinnosťami vyplývajúcimi z nariadenia, a to aj so zreteľom na povinnosť členských štátov zohľadniť pri transpozícii práva EÚ základné práva zakotvené v CHZP.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia (hypotetickej) smernice EÚ, ktorou sa vytvára nová právna forma pre európske cezhraničné združenia a nadácie
- Článok 21 CHZP (Nediskriminácia vrátane diskriminácie na základe politického alebo iného názoru)
- Článok 12 CHZP (Sloboda združovania)

Príklad 2

Právny predpis členského štátu o verejnom obstarávaní vylučuje organizácie občianskej spoločnosti z účasti na určitých verejných súťažiach, napríklad v oblasti prijímania azylantov, bez objektívneho odôvodnenia. Európska komisia to považuje za nezlučiteľné s pravidlami obsiahnutými v smernici EÚ o verejnom obstarávaní. Členský štát tento zákon zruší a prijme nový, ktorý OOS umožní zúčastňovať sa na verejných súťažiach za rovnakých podmienok ako ostatným. Pri prijímaní nového zákona však členský štát stanovuje, že všetky súdne konania, ktoré OOS vedú proti orgánom verejnej správy proti rozhodnutiam o zadávaní zákaziek prijatým na základe starého zákona, sa automaticky ukončia bez rozhodnutia vo veci samej, pretože predmet sporu už nie je relevantný. To znamená, že dotknuté OOS zostávajú bez možnosti dosiahnuť obnovenie napadnutých verejných súťaží a bez náhrady škody. Hoci je vnútroštátny zákon prijatý s cieľom dosiahnuť súlad s ustanoveniami sekundárneho práva EÚ v oblasti verejného obstarávania, možno ho napadnúť v rozsahu, v akom bráni organizáciám občianskej spoločnosti využívať účinnú súdnu ochranu ich práv podľa práva EÚ (článok 19 ods. 1 ZEÚ), a to vo svetle základného práva na prístup k spravodlivosti.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Článok 19 ods. 1 ZEÚ
- Článok 47 CHZP (Právo na účinný opravný prostriedok)

Príklad 3

EÚ pokračuje v posudzovaní, aktualizácii a prijímaní ustanovení svojej smernice o boji proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu (ďalej len "smernica EÚ o PŠP a BT") s cieľom odstrániť existujúce nedostatky. V najnovšej verzii smernica EÚ o PŠP a BT umožňuje členským štátom rozšíriť rozsah pôsobnosti smernice aj na iné podniky, ako sú tie, ktoré sú uvedené ako "povinné subjekty", hoci vyžaduje prístup založený na riziku.

Pri transpozícii smernice prijalo niekoľko členských štátov EÚ zákony, ktoré rozširujú rozsah pôsobnosti smernice na nadácie a zahrňajú ich do zoznamu "povinných subjektov". To znamená, že nadácie musia: (1) identifikovať a overovať totožnosť svojich klientov a skutočných vlastníkov svojich klientov (aj keď vo väčšine prípadov nadácie poskytujú výhody širokým skupinám ľudí alebo širokej verejnosti a nemajú "klientov", ako sú napríklad spoločnosti); a musia monitorovať transakcie a obchodné vzťahy so svojimi "klientmi"; (2) nahlasovať orgánom podozrenia z prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu; a (3) prijať dodatočné opatrenia na zabezpečenie toho, aby ich zamestnanci a politiky zabránili akémukoľvek zneužitiu pravidiel proti praniu špinavých peňazí.

Aby mohli nadácie dodržiavať tieto zákony, musia si zabezpečiť ďalšie zdroje – ľudské aj finančné. Požiadavky na dodržiavanie predpisov tiež zvyšujú administratívne zaťaženie ich činnosti a nadáciám hrozí pokuta, ak nebudú dodržiavať pravidlá. Okrem toho, keďže nie všetky spoločnosti sú zahrnuté do zoznamu "povinných subjektov" podľa zákona, tieto povinnosti zvyšujú vo verejnosti a v inštitúciách – vrátane bánk – vnímanie nadácií ako subjektov, ktoré v porovnaní s inými organizáciami predstavujú veľké riziko zneužitia na pranie špinavých peňazí a financovanie terorizmu.

Hoci smernica EÚ o PŠP a BT umožňuje členským štátom rozšíriť rozsah pôsobnosti smernice aj na iné subjekty, ako sú subjekty uvedené ako povinné subjekty podľa práva EÚ, organizácie kolektívnej správy práv môžu namietiť, že vnútroštátne právne predpisy nie sú v súlade so smernicou EÚ,

pretože nie sú založené na prístupe založenom na riziku, ktorý smernica vyžaduje. Vnútroštátne právne predpisy tiež neprímerane rozlišujú medzi nadáciami a spoločnosťami, ktoré nie sú uvedené na vnútroštátnom zozname "povinných subjektov", čím porušujú zásadu rovnosti pred zákonom a predstavujú zbytočný a neprímeraný zásah do slobody združovania OOS a práva ich zákazníkov na súkromie a ochranu osobných údajov, čo sú práva uznané v CHZP.

Aj keď smernica EÚ o PŠP a BT jednoznačne uznáva, že členské štáty môžu v rámci výkonu svojich právomocí v trestných veciach prijať prísnejšie ustanovenia, ako sú ustanovenia uvedené v smernici, nadácie môžu aj tak napadnúť vnútroštátne opatrenie na základe práva EÚ, najmä pravidiel EÚ o ochrane osobných údajov (všeobecné nariadenie o ochrane údajov a smernica EÚ o presadzovaní práva v oblasti ochrany údajov), a na tomto základe namietajú porušenie CHZP.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia smernice EÚ o boji proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu
- Ustanovenia všeobecného nariadenia EÚ o ochrane údajov a smernice EÚ

o presadzovaní práva v oblasti ochrany údajov

- Článok 7 CHZP (Právo na súkromie)
- Článok 8 CHZP (Právo na ochranu osobných údajov)
- Článok 12 CHZP (Sloboda združovania)
- Článok 20 CHZP (Rovnosť pred zákonom)

Príklad 4

Vnútroštátny daňový zákon uplatňuje nižšiu daňovú sadzbu na dary poskytnuté neziskovým organizáciám len vtedy, ak tieto organizácie majú svoje centrum činnosti⁸⁶ v členskom štáte EÚ, ktorý zákon vydal, alebo v členskom štáte, v ktorom poručiteľ žil alebo pracoval.

Takéto rozdielne zaobchádzanie s odkazmi organizáciám, ktoré majú centrum činnosti v inom členskom štáte alebo v členskom štáte, v ktorom poručiteľ nežil alebo nepracoval, je v rozpore s právom EÚ. V skutočnosti sú dary chránené voľným pohybom kapitálu a obmedzenie daňových stimulov by boli prípustné len v prípade, že by zahraničná organizácia nebola porovnateľná s národnou organizáciou.⁸⁷

Vnútroštátne právo sa môže považovať za porušenie práva na slobodu združovania v celej EÚ.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Článok 63 ZFEÚ (voľný pohyb kapitálu)
- Článok 12 CHZP (Sloboda zhromažďovania a združovania)

⁸⁶ Vo veci ESD Missionswerk Werner Heukelbach eV proti Etat Belge (C-25/10, [2011] EUECJ C-25/10) je "centrum činnosti" organizácie identifikované ako jej sídlo, miesto ústrednej správy alebo hlavné miesto podnikania.

⁸⁷ Ako bolo objasnené vo veci ESD Stauffer (C-386-04, [2006]), organizácia uznaná ako charitatívna v jednom členskom štáte EÚ je "porovnateľná s organizáciou v inom členskom štáte EÚ, ak spĺňa požiadavky, ktoré na tento účel kladie právo druhého členského štátu, a jej cieľom je podporovať rovnaké záujmy širokej verejnosti. Porovnateľnosť je vecou vnútroštátnych orgánov tohto iného štátu vrátane jeho súdov.

Príklad 5

Vaša vláda prijme zákon, podľa ktorého mimovládne organizácie, ktoré získavajú viac ako 10% finančných prostriedkov zo zahraničných zdrojov (z iných krajín EÚ aj mimo EÚ) a vykonávajú "politické činnosti, ktoré priamo nepodporujú verejnoprospešný účel organizácie", už nemajú nárok na oslobodenie od dane.

Pojem "politická činnosť" nie je v zákone bližšie objasnený, preto je možné ho vykladať rôzne.

V dôsledku toho daňový úrad členského štátu EÚ zašle miestnej MVO, že jej štatút verejnoprospešnej organizácie v krajine bol zrušený so spätnou platnosťou od roku 2010. V odôvodnení tohto rozhodnutia daňový orgán uvádza, že organizácia vykonáva činnosť politickej povahy nad rámec svojich verejnoprospešných cieľov stanovených zákonom a viac ako 10 % svojich príjmov získava z krajín mimo EÚ alebo iných krajín EÚ.

V dôsledku toho už organizácia nie je oprávnená vydávať potvrdenia o daroch a darcovia z členských štátov EÚ a z iných členských štátov si nemohli odpočítať dary z daní. To následne odrádza príspevky jednotlivcov organizácii. Prvé kroky odvolania na miestnom daňovom úrade boli zamietnuté, preto organizácia podáva žalobu na miestnom súde s odôvodnením, že jej politické aktivity sú legitímnym prostriedkom na dosiahnutie jej oficiálnych verejnoprospešných cieľov.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Článok 63 ZFEÚ (voľný pohyb kapitálu)
- Článok 12 CHZP (právo na slobodu združovania)
- Článok 21 ods. 1 CHZP (zákaz diskriminácie vrátane diskriminácie na základe politického alebo iného názoru)

II.3.3. Gold-plating: vnútroštátne zákony idú nad rámec povinností uložených právom EÚ s neodôvodneným alebo neprimeraným vplyvom na práva OOS

Členské štáty EÚ môžu často uplatňovať tzv. "priestor na voľnú úvahu" pri vykonávaní, prijímaní alebo transpozícii záväzných právnych predpisov EÚ. Smernice EÚ napríklad vyžadujú, aby členské štáty dosiahli určitý výsledok, ale neurčujú presné prostriedky, ktorými sa má tento výsledok dosiahnuť. Niekedy aj nariadenia EÚ, ktoré sú priamo uplatniteľné na členské štáty, obsahujú "samo-nevykonateľné" ustanovenia, ktoré členským štátom umožňujú určitú mieru flexibility pri spôsobe ich vykonávania.

Ak členské štáty EÚ využívajú priestor na voľnú úvahu, ktorý im EÚ poskytuje na "pozlacovanie" právnych predpisov EÚ, t. j. na prekročenie minimálnych požiadaviek právnych predpisov EÚ prijatím priaznivejších alebo prísnejších vnútroštátnych opatrení v tej istej oblasti, takéto opatrenia sa kvalifikujú ako "vykonávanie práva Únie" a musia byť zlučiteľné so základnými právami OSP, v zmysle ktorých sa musia vykladať ustanovenia sekundárneho práva EÚ.⁸⁸

⁸⁸ Vo veci C-406/15 Milkova, 9. marca 2017, SDEÚ uviedol, že "ak právne predpisy EÚ umožňujú členským štátom výber medzi rôznymi spôsobmi vykonávania, členské štáty musia uplatniť svoju voľnosť v súlade so všeobecnými zásadami práva EÚ": bod 53.

Príklad 1

Členský štát EÚ prehodnocuje svoje existujúce právne predpisy a navrhuje nový zákon s cieľom prispôbiť ho novej smernici EÚ o boji proti terorizmu. Smernica EÚ vyžaduje, aby členské štáty kriminalizovali úmyselné šírenie správ, online aj offline, ktorých cieľom je podnecovať iné osoby k vykonaniu teroristických trestných činov alebo oslavovať predchádzajúce teroristické trestné činy. Na základe tejto požiadavky sa v novom vnútroštátnom práve zavádzajú nové trestné činy "velebenia terorizmu", "ponižovania obetí terorizmu" a "popieranie teroristických činov", pričom súvisiace konanie je formulované veľmi vágno a široko a sú zaň stanovené prísne tresty vrátane trestu odňatia slobody až na päť rokov, vysokých pokút a dočasného zákazu uchádzať sa o verejné funkcie. V dôsledku toho môže mať nový zákon ochromujúci účinok na bojovníkov za ľudské práva, humanitárne organizácie a novinárov, ktorí by sa obávali, že budú potrestaní za vyjadrenie nepopulárnych názorov.

Kedže vnútroštátny zákon je jednoznačne prijatý s cieľom dosiahnuť súlad s právom EÚ, musí sa posúdiť jeho zlučiteľnosť s príslušným právom EÚ, vrátane CHZP.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia smernice EÚ o boji proti terorizmu
- Článok 11 CHZP (Sloboda prejavu a informácií)
- Článok 12 CHZP (Sloboda zhromažďovania a združovania)
- Článok 49 CHZP (Zásady zákonnosti a primeranosti trestných činov a trestov)

Príklad 2

Inštitúcie EÚ prijali smernicu, v ktorej sa stanovujú minimálne normy, ktoré musia členské štáty dodržiavať pri prijímaní zákonov na riešenie umožňovania nelegálnej migrácie. Podľa smernice musia členské štáty uložiť "primerané sankcie" každému, kto úmyselne pomáha nelegálnym migrantom vstúpiť do EÚ alebo prejsť cez ňu, ako aj tým, ktorí finančne profitujú z pomoci nelegálnym migrantom pri pobyte v EÚ. Smernica výslovne nevyvíja z tohto ustanovenia jednotlivcov alebo organizácie, ktoré ponúkajú humanitárnu pomoc migrantom bez dokladov. V dôsledku toho jeden členský štát prijíma zákon, ktorý nariaďuje odňatie slobody až na šesť rokov a zabavenie majetku pracovníkov alebo dobrovoľníkov organizácií občianskej spoločnosti, ktorí používajú záchranné lode na prepravu ľudí bez dokladov do teritoriálnych vôd.

V tomto prípade môžu OOS namietiť, že vnútroštátne právo transponuje právne predpisy EÚ spôsobom, ktorý je v rozpore s medzinárodným právom záväzným pre EÚ a jej členské štáty - najmä s Dohovorom OSN o morskom práve upravujúcim záchranu na mori, ktorý sa vykladá vo svetle základných práv zakotvených v CHZP. Z toho vyplýva, že vnútroštátny zákon, ktorý kriminalizuje humanitárnu pomoc poskytovanú záchrannými loďami, nie je v súlade s právom EÚ a CHZP.⁸⁹

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia smernice EÚ o ul'ahčení
- Článok 2 CHZP (Právo na život)

89 Pozri aj právne argumenty v správach FRA https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-criminalisation-of-migrants-1_en.pdf a <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/ngos-sar-activities>.

- Článok 18 CHZP (Právo na azyl)
- Článok 19 CHZP (Zákaz vrátenia)
- Článok 49 CHZP (Zásady zákonnosti a primeranosti trestných činov a trestov).

Príklad 3

Členský štát EÚ prijíma návrh zákona, ktorý od zamestnancov neziskových organizácií (NZO) vyžaduje, aby preverovali prijímateľov pomoci - najmä v rozvojovom a humanitárnom kontexte - s cieľom overiť ich totožnosť a preveriť, či nie sú zaradení na existujúcich sankčných zoznamoch.

Organizáciám poskytujúcim humanitárnu pomoc by to spôsobilo niekoľko problémov: mnohé z nich napríklad pracujú v oblastiach, kde väčšina obyvateľstva nemá občiansky preukaz, a potreba kontrolovať platnosť dokladov a získavať informovaný súhlas príjemcov pomoci by výrazne zdržala poskytovanie pomoci. V konečnom dôsledku by to viedlo aj k vylúčeniu niektorých osôb z prijímania humanitárnej pomoci, čím by sa porušila zásada nestrannosti.

Neziskové organizácie by mohli namietajú, že pre túto povinnosť neexistuje žiadny právny základ v medzinárodnom práve alebo v práve EÚ. Nielenže neexistuje žiadne relevantné právne ustanovenie v práve EÚ vrátane príslušnej smernice EÚ o PŠP a BT, ale toto opatrenie nie je ani striktné nevyhnutné, ani primerané cieľu boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Účinný a rešpektujúci humanitárne zásady, ktorými sa riadi intervencia mimovládnych organizácií, môže byť len prístup založený na riziku a uvážene a diferencované uplatňovanie preventívnych a zmierňujúcich opatrení.

Návrh zákona tiež nie je v súlade s povinnosťami stanovenými vo všeobecnom nariadení EÚ o ochrane údajov (GDPR). Zákon by totiž vyžadoval overenie totožnosti zamestnancami neziskovej organizácie a následné porovnanie totožnosti so sankčnými zoznamami, čo by znamenalo spracúvanie osobných údajov v zmysle článku 8 GDPR. Okrem toho by bol záznam o totožnosti štandardne k dispozícii bez súhlasu fyzických osôb. Keďže nie je jasné, ako dlho sa budú zhromaždené údaje uchovávať, zostáva určenie tohto obdobia na neziskových organizáciách, čo narúša práva fyzických osôb, ktorých údaje sa zhromažďujú. Okrem toho návrh neobsahuje žiadne informácie na zabezpečenie účinného výkonu práv osôb, ktorých údaje sa zhromažďujú (najmä právo byť zabudnutý, právo na opravu atď.). Napokon sa nezohľadňujú podmienky, za ktorých sa údaje zhromažďujú a spracúvajú (bez prístupu ku komunikačným sieťam, osoby, ktoré si nie sú vedomé záruk, ktoré majú, atď.).

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia smernice EÚ o PŠP a BT (nadmerná implementácia)
- Ustanovenia všeobecného nariadenia EÚ o ochrane údajov (napr. článok 8)
- Článok 7 CHZP (Právo na súkromie)
- Článok 8 CHZP (Právo na ochranu osobných údajov)

Môžu však existovať výnimky a je potrebné starostlivo zvážiť jazyk, ktorý zákonodarca EÚ používa: ak právne predpisy EÚ v niektorých svojich ustanoveniach uznávajú, že členské štáty môžu prijať priaznivejšie alebo prísne vnútroštátne opatrenia, pretože túto právomoc už majú podľa vnútroštátneho práva (t. j. v oblastiach, v ktorých má EÚ len spoločnú alebo podpornú právomoc), nemožno takéto opatrenia považovať za "vykonávanie práva Únie", pretože sa na ne nevzťahuje právo EÚ. Preto ak členské štáty využívajú svoje vlastné existujúce právomoci na to, aby "pozlátili" právne predpisy EÚ, nemôžu sa považovať za "vykonávanie práva Únie". V každom prípade **prísnejšie alebo priaznivejšie vnútroštátne opatrenia nesmú porušovať žiadne iné ustanovenia práva EÚ, ak sa uplatňujú.**

Príklad 4

V smernici EÚ o boji proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu sa uvádzajú minimálne pravidlá a postupy, ktoré musia členské štáty prijať, ale objasňuje sa, že týmito pravidlami nie je dotknutá existujúca právomoc členských štátov podľa ich vnútroštátneho práva prijať prísnejšie ustanovenia v rovnakej oblasti. V dôsledku toho členský štát EÚ prijme nový zákon, ktorý ukladá veľa prísne požiadavky na transparentnosť vykazovania peňažných tokov OOS než ziskovým subjektom, pričom argumentuje tým, že OOS sa častejšie a ľahšie využívajú na zakrytie prania špinavých peňazí a financovania terorizmu. Patrí medzi ne povinnosť poskytovať širokú škálu údajov o darcoch, ktoré orgány spracúvajú aj na účely presadzovania práva.

OOS môžu namietat, že vnútroštátne právne predpisy nie sú v súlade so smernicou EÚ, pretože požiadavky na transparentnosť stanovené vo vnútroštátnych právnych predpisoch nie sú založené na posúdení rizík, ako sa uvádza v smernici, a porušujú CHZP, keďže predstavujú neodôvodnenú diskrimináciu v rozpore so zásadou rovnosti pred zákonom a zbytočný a neprimeraný zásah do slobody združovania OOS a práva ich darcov na súkromie a ochranu osobných údajov.

Súd - či už vnútroštátny súd alebo SDEÚ - však môže zastávať názor, že vnútroštátna právna úprava nepredstavuje implementáciu smernice, pretože smernica jednoznačne uznáva, že členské štáty môžu pri výkone svojej vlastnej právomoci v trestných veciach prijať prísnejšie ustanovenia, ako sú tie, ktoré predpokladá smernica. Napriek tomu aj v takomto prípade môžu OOS napadnúť vnútroštátne opatrenie na základe práva EÚ, najmä pravidiel EÚ o ochrane osobných údajov (všeobecné nariadenie o ochrane údajov a smernica EÚ o presadzovaní práva v oblasti ochrany údajov) a na tomto základe argumentovať porušením CHZP.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia smernice EÚ o boji proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu
- Ustanovenia všeobecného nariadenia EÚ o ochrane údajov a smernice EÚ o presadzovaní práva v oblasti ochrany údajov
- Článok 7 CHZP (Právo na súkromie)
- Článok 8 CHZP (Právo na ochranu osobných údajov)
- Článok 12 CHZP (Sloboda združovania)
- Článok 20 CHZP (rovnosť pred zákonom).

II.3.4. Vnútroštátne právo správne uplatňuje sekundárne právo EÚ, ale ustanovenia samotného práva EÚ nie sú v súlade s CHZP a/alebo iným platným predpisom EÚ

Je tiež možné, že vnútroštátne právne predpisy správne implementujú ustanovenia smerníc a nariadení EÚ, ale tieto ustanovenia sú nezlučiteľné s inými platnými právnymi predpismi EÚ a ich výkladom vo svetle Charty základných práv. V takýchto prípadoch by sa nielenže nemali uplatňovať vnútroštátne právne predpisy, ale prípad by sa mal postúpiť Súdnemu dvoru EÚ, aby mohol vyhlásiť takéto ustanovenia za neplatné.

Príklad 1

EÚ schváli novú smernicu, ktorou sa mení a dopĺňa predchádzajúca smernica EÚ o boji proti praniu špinavých peňazí. V novele sa stanovuje, že členské štáty EÚ musia zabezpečiť, aby informácie o skutočnom vlastníctve spoločností a iných právnických osôb na ich území **vrátane registrovaných verejnoprospešných organizácií** boli vo všetkých prípadoch prístupné pre každého člena verejnosti. S cieľom dosiahnuť súlad s touto novelou členský štát zriadi register skutočných vlastníkov⁹⁰ a zabezpečí, aby do tohto registra sa musí zapísať a uchovávať celý rad informácií o skutočných vlastníkoch registrovaných subjektov vrátane registrovaných verejnoprospešných organizácií - napríklad meno, mesiac a rok narodenia, krajina bydliska a štátna príslušnosť skutočného vlastníka registrovaných subjektov vrátane registrovaných verejnoprospešných organizácií, ako aj povaha a rozsah vlastneného podielu. Niektoré informácie v registri sú verejnosti prístupné aj online.

Možno úspešne tvrdiť, že zmena zavedená novou smernicou EÚ, ktorá vyžaduje všeobecný prístup k informáciám o skutočnom vlastníctve, predstavuje závažný zásah do základných práv na rešpektovanie súkromného života a na ochranu osobných údajov zakotvených v článkoch 7 a 8 CHZP.⁹¹ Zverejnené informácie umožňujú potenciálne neobmedzenému počtu osôb zistiť majetkovú a finančnú situáciu skutočného vlastníka. Potenciálne dôsledky pre dotknuté osoby vyplývajúce z možného zneužitia ich osobných údajov sa ešte zhoršujú tým, že po sprístupnení týchto údajov širokej verejnosti sa s nimi nemôže len voľne oboznamovať, ale sa môžu aj uchovávať a šíriť.

Hoci možno tvrdiť, že obmedzenia základných práv sú odôvodnené cieľom všeobecného záujmu zabrániť praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, zdá sa, že zásah, ktorý toto opatrenie prináša, nie je obmedzený na to, čo je striktné nevyhnutné, ani primeraný sledovanému cieľu.⁹²

Ustanovenia práva EÚ, ktoré by mohli byť novou smernicou porušené:

- Ustanovenia všeobecného nariadenia EÚ o ochrane údajov a smernice EÚ o presadzovaní práva v oblasti ochrany údajov

90 Podľa Smernice o PŠP je "vlastník požitkov" akákoľvek fyzická osoba (osoby), ktorá v konečnom dôsledku vlastní alebo kontroluje klienta (ak je klient subjektom) a/alebo fyzická osoba (osoby), v mene ktorej sa vykonáva transakcia alebo činnosť.

91 Túto argumentáciu uplatnil SDEÚ vo svojom nedávnom rozsudku v spojených veciach C-37/20 | Luxembourg Business Registers a C-601/20 | Sovim: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-11/cp220188en.pdf>

92 K tomuto záveru dospel SDEÚ v uvedenom rozsudku, v ktorom rozhodol, že ustanovenie piatej smernice EÚ o boji proti praniu špinavých peňazí (smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu) - podľa ktorého sa informácie o skutočnom vlastníctve spoločností založených na území členských štátov sú vo všetkých prípadoch prístupné každému občanovi - je neplatný.

- Článok 7 CHZP (Právo na súkromie)
- Článok 8 CHZP (Právo na ochranu osobných údajov)

Príklad 2

Európska komisia je čoraz viac znepokojená skrytým zasahovaním do jej demokratickej sféry zo strany krajín mimo EÚ, či už z krajín mimo EÚ alebo prostredníctvom organizácií so sídlom v EÚ, ktoré pôsobia ako zástupcovia zahraničných subjektov.

Z tohto dôvodu Komisia predkladá návrh smernice, ktorou sa majú stanoviť "spoločné normy transparentnosti a zodpovednosti pre služby záujmového zastupovania poskytované alebo platené z krajín mimo EÚ". Do rozsahu pôsobnosti smernice patria ziskové aj neziskové organizácie (NZO) vrátane nadácií, združení, poradenských spoločností, akademických inštitúcií, ktoré budú povinné zverejňovať všetky finančné prostriedky pochádzajúce z krajín mimo EÚ ako "záujmové zastupovanie".

Keďže sa v tomto prípade zaoberáme priamo legislatívnym návrhom EÚ (t. j. právnym predpisom EÚ), a nie vnútroštátnym právnym predpisom, ktorý ho vykonáva, môžeme okamžite posúdiť súlad právneho predpisu EÚ s ustanoveniami zmlúv EÚ a Charty základných práv EÚ (CHZP).

Akákoľvek povinnosť zverejniť informácie o financovaní (vo forme registrácie, vyhlásenia, označenia, zverejnenia) uložená neziskovým organizáciám priamo alebo nepriamo predstavuje **zásah do práva na slobodu združovania** chráneného článkom 12 CFR. Takéto opatrenia zasahujú aj do práva na súkromie a práva nebyť diskriminovaný (článok 8 CFR). Zásah ako taký musí byť jasne **stanovený zákonom (poskytovať právnu istotu)**, musí **spĺňať legitímny cieľ a musí byť striktné nevyhnutný a primeraný** v tej demokratickej spoločnosti, ktorú chce chrániť.⁹³

Napokon, ak by sa návrh vzťahoval na neziskové organizácie, mohol by ovplyvniť ich schopnosť vyhľadávať a získavať zdroje (z dôvodu možnej stigmatizácie ako "zástupcu cudzích záujmov"), narušíť ich zákonnú činnosť (sponzori si neželajú negatívne vnímanie) alebo neprimerane obmedziť voľný pohyb kapitálu.

Potenciálne porušené ustanovenia EÚ:

- Článok 63 Zmluvy o EÚ (voľný pohyb kapitálu)
- Článok 8 CHZP (Právo na súkromie a ochranu údajov)
- Článok 12 CHZP (Sloboda združovania)

II.4. Členský štát EÚ navrhne alebo prijme vnútroštátny zákon, ktorý má vplyv na OOS a ktorý nie je v súlade s jeho "povinnosťou spolupracovať" (článok 4 Zmluvy o EÚ).

Ako sme videli, článok 4 ods. 3 ZEÚ ukladá členským štátom EÚ tzv. "povinnosť úprimnej spolupráce" na plnenie ich povinností vyplývajúcich z právnych predpisov EÚ a dosiahnutie cieľov EÚ. Z toho vyplýva aj povinnosť **zdržať sa**

⁹³ To uznal aj Súdny dvor vo veci Komisia/Maďarsko (Transparentnosť združení) (C-78/18).

prijímania vnútroštátnych opatrení v rámci ich zvrchovanej vnútroštátnej právomoci, ktoré by mohli ohroziť úplné vykonávanie práva EÚ a zbaviť ho účinnosti.⁹⁴

Z toho vyplýva, že vnútroštátne právne predpisy, ktoré ohrozujú dosiahnutie cieľa zmlúv alebo opatrení EÚ prijatých na ich základe, **môžu stále patriť do rozsahu pôsobnosti práva EÚ bez ohľadu na to, či sú prijaté osobitne na transpozíciu, implementáciu alebo výkon práva EÚ do vnútroštátneho práva alebo ako súčasť vnútroštátnej právomoci štátu, pokiaľ sa používajú v kontexte práva EÚ.**⁹⁵

Príklad 1

Členský štát prijme počas krízovej situácie v oblasti verejného zdravia zákon, ktorý trestá ako trestný čin odňatím slobody až na 10 rokov každého, kto zverejní informácie, ktoré narúšajú "úspešnú ochranu" verejnosti. Do tejto kategórie patria všetky informácie, ktoré môžu znepokojiť alebo vyburcovať verejnosť. Podľa nového zákona prokurátor okrem iného obžaluje organizáciu CSO, ktorá sa pri poskytovaní starostlivosti o ľudí bez domova dozvie, že zdravotnícke pomôcky a osobné ochranné prostriedky, ktoré poskytlo ministerstvo zdravotníctva na boj proti mimoriadnej situácii v oblasti zdravia, nie sú v súlade s predpismi EÚ o zdraví a bezpečnosti. Organizácie občianskej spoločnosti, proti ktorým sa vedie trestné konanie, môžu namietaj, že vnútroštátne právo je v rozpore s povinnosťou lojálnej spolupráce, keďže ich odhalenie by bolo chránené podľa novoprijatej smernice EÚ o ochrane osôb, ktoré oznamujú porušenie práva EÚ (tzv. smernica o ochrane oznamovateľov). Členské štáty sú v skutočnosti povinné transponovať túto smernicu a zdržať sa akýchkoľvek opatrení, ktoré by ohrozili jej účinnosť pred uplynutím lehoty na transpozíciu. Vnútroštátne právo by sa tiež javilo ako nezlučiteľné s právom na slobodu prejavu a informácií.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia smernice EÚ o ochrane oznamovateľov vo svetle článku 4 ods. 3 ZEÚ
- Článok 11 CZHP (Sloboda prejavu a informácií)

Príklad 2

Po vyhlásení núdzového stavu v oblasti verejného zdravia prijme členský štát zákon, podľa ktorého sa každá zahraničná rozhlasová alebo televízna stanica, ktorá chce na jeho území vysielaj obsah týkajúci sa verejného zdravia, môže odvolávať len na informácie poskytnuté osobitným úradom pre núdzové situácie, ktorý je podriadený predsedovi vlády. Zákon stanovuje, že médiá si pred odvysielaním akéhokoľvek obsahu musia vyžiadať stanovisko úradu o tom, či sa obsah má považovať za obsah týkajúci sa verejného zdravia. Úrad má pri posudzovaní plnú voľnosť a nie je možné ho spochybniť. V prípade nedodržania týchto požiadaviek sa predpokladajú vysoké pokuty. Aktivisti a novinári môžu navrhnúť, aby médiá napadli zákon na základe pravidiel EÚ o audiovizuálnych médiách (najmä Smernice o audiovizuálnych mediálnych službách) a odvolali sa na porušenie zásady lojálnej spolupráce vzhľadom na to, že obmedzenie nebolo oznámené Európskej komisii, ako to stanovuje smernica. Rovnako sa môžu odvolávať na nedostatočnú proporcionalitu opatrenia vzhľadom na sledovaný cieľ a na porušenie základného práva na účinný opravný prostriedok a základného práva na slobodu prejavu, slobodu na informácie a pluralitu médií.

94 SDEÚ vo veci C-61/11 PPU *El Dridi*, 28. apríla 2011, bod 55.

95 SDEÚ, C-218/15, *Gianpaolo Paoletti a iní proti Procura della Repubblica*, 6. októbra 2016, bod 18; SDEÚ, C-617-10, *Åkerberg Fransson*, 26. februára 2013, bod 28.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Príslušné ustanovenia smernice EÚ o audiovizuálnych mediálnych službách v spojení s článkom 4 ods. 3 ZEÚ
- Článok 47 CHZP (Právo na účinný opravný prostriedok)
- Článok 11 CHZP (Sloboda prejavu, pluralita médií, sloboda informácií).

Príklad 3

Členský štát predloží novelu existujúceho vnútroštátneho zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Novela stanovuje, že odteraz každý, vrátane organizácií občianskej spoločnosti, kto podá orgánu verejnej moci žiadosť o poskytnutie informácií v rozsahu viac ako 10 strán dokumentácie, musí uhradiť všetky administratívne náklady, ktoré vznikli verejným činiteľom - vrátane počtu strávených hodín, nákladov na fotokópie atď. - na vyhľadávanie, zhromažďovanie a vypracovanie príslušnej dokumentácie. Toto ustanovenie ukladá značnú ekonomickú záťaž pre organizácie občianskej spoločnosti vrátane OOS, ktoré chcú uplatniť svoje práva podľa smernice EÚ o prístupe k informáciám v záležitostiach životného prostredia⁹⁶, ktorá stanovuje členským štátom povinnosť sprístupniť na požiadanie informácie o životnom prostredí, ktoré majú k dispozícii vnútroštátne orgány. OOS môžu namietaj, že vnútroštátne právne predpisy zbavujú pravidlá obsiahnuté v smernici ich účinnosti, čím porušujú povinnosť spolupracovať s inštitúciami EÚ podľa článku 4 ZEÚ na dosiahnutí cieľa smernice, a musia sa zdržať prijatia akéhokoľvek opatrenia, ktoré by mohlo ohroziť výkon práva OOS na informácie.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia smernice EÚ o prístupe k informáciám v záležitostiach životného prostredia vo svetle článku 4 ods. 3 Zmluvy o EÚ
- Článok 11 CHZP (Sloboda prejavu a informácií)

Príklad 4

Pred voľbami zástupcov do Európskeho parlamentu prijme členský štát vyhlášku, ktorá ukladá OOS, ktoré monitorujú činnosť kandidátov na poslancov a podávajú o nej správy, aby sa zaregistrovali u vnútroštátneho volebného dozorného orgánu ako "politické strany" a boli podľa toho počas volebnej kampane označené, pretože ich činnosť môže byť vnímaná ako činnosť zameraná na ovplyvňovanie hlasovania ľudí. Možno tvrdiť, že táto situácia narúša účinnosť zásady participatívnej demokracie stanovenej v článku 10 ods. 3 ZEÚ a možnosť občanov a zastupiteľských združení vyjadrovať a verejne si vymieňať názory vo všetkých oblastiach činnosti EÚ stanovenej v článku 11 ods. 1 ZEÚ - na základe čoho EÚ práve prijala akčný plán pre demokraciu vrátane odporúčaní na podporu organizácií občianskej spoločnosti, ktoré prispievajú k boju proti politickým nenávisťným prejavom a dezinformáciám vo voľbách do EP.

Na základe povinnosti vernej spolupráce stanovenej v článku 4 ZEÚ môžu OOS tvrdiť, že členské štáty

⁹⁶ Smernica 2003/4/ES o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí.

nemôžu prijať zákon, ktorý obmedzuje slobodu OOS poskytovať informácie a myšlienky relevantné pre európske voľby tým, že ich núti prezentovať sa ako politické strany a neprimerane zasahuje do ich slobody združovania.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Článok 10 ods. 3 a článok 11 ods. 1 Zmluvy o EÚ vo svetle článku 4 ods. 3 Zmluvy o EÚ
- Článok 11 CHZP (Sloboda prejavu a informácií)
- Článok 12 CHZP (Sloboda zhromažďovania a združovania)

Príklad 5

Členský štát sa rozhodne prijať právny predpis, ktorým sa ukladá osobitná daň vo výške 25 % na finančné prostriedky prijaté od OOS na financovanie činností "umožňujúcich imigráciu". Odôvodňuje sa to tým, že objem verejných výdavkov potrebných na ochranu hraníc sa zvýšil v dôsledku umožňovania imigrácie OOS. Zákon obsahuje veľmi širokú a nejasnú definíciu toho, čo sa rozumie pod pojmom "umožňovanie imigrácie", ktorá okrem iného zahŕňa poskytovanie služieb v oblasti prijímania a integrácie, ako aj kampane v tejto oblasti. Znepokojené organizácie občianskej spoločnosti, ktoré dostávajú finančné prostriedky z EÚ aj na realizáciu projektov v oblasti prijímania a integrácie žiadateľov o azyl a migrantov, môžu namietaj, že toto ustanovenie je v rozpore s povinnosťou členského štátu verne spolupracovať podľa článku 4 Zmluvy o EÚ, pretože zbavuje účinnosti pravidlá EÚ o vyplácaní finančných prostriedkov EÚ v rámci priameho riadenia, ktoré sú stanovené v nariadení EÚ o spoločných ustanoveniach o financovaní v oblasti azylu a migrácie. Vnútroštátny zákon by bolo potrebné preskúmať aj z hľadiska jeho vplyvu na základné práva a slobody OOS, ako sú zakotvené v CHZP, keďže predstavuje problém, pokiaľ ide o dodržiavanie práva na slobodu združovania a prejavu.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia nariadenia o spoločných ustanoveniach EÚ vo svetle článku 4 ods. 3 ZEÚ
- Článok 11 CHZP (Sloboda prejavu a informácií)
- Článok 12 CHZP (Sloboda zhromažďovania a združovania)

Príklad 6

V súvislosti s núdzovým stavom v oblasti verejného zdravia spôsobeným epidemickou chorobou štát nariadi, aby sa každá osoba podozrivá z nosičstva tejto choroby nahlásila zdravotníckym pracovníkom, a umožní zdravotníckym pracovníkom vstupovať do súkromných priestorov bez súdneho príkazu s cieľom vyhľadávať nakazené osoby. Neohlásenie prípadu sa trestá trojročným väzením a veľmi vysokými pokutami. Vyhláška obsahuje domnienku, že všetci migranti, ktorí vstúpili na územie v posledných 6 mesiacoch a pochádzajú z tretích krajín, sú podozriví z nosičstva tejto choroby, a nariaďuje zdravotníkom vykonávať systematické kontroly v príslušných priestoroch a poskytovať informácie o prípadoch imigračným úradom, ktoré okamžite pristúpia k ich vyhosteniu. OOS pracujúce s migrantmi môžu namietaj, že takéto opatrenie porušuje povinnosť vernej spolupráce v súvislosti s pravidlami EÚ o azylovom konaní, najmä preto, že narúša pravidlá o poskytovaní informácií a pomoci žiadateľom o azyl organizáciami a o účinnom prístupe k postupu. V tejto súvislosti by sa OOS mali domáhať aj porušení základných práv migrantov (ako je právo na azyl a zákaz vrátenia),

ako aj porušenia ich práva na súkromie v dôsledku nevyberavých kontrol v ich priestoroch a ich slobody združovania v dôsledku zasahovania do výkonu ich legitímnych činností a hrozby veľmi prísnych sankcií.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Príslušné ustanovenia smernice o azylovom konaní v spojení s článkom 4 ods. 3 ZEÚ
- Článok 7 CHZP (Rešpektovanie súkromného života)
- Článok 12 CHZP (Sloboda združovania).

Príklad 7

Členský štát prijme nový zákon o výnimočnom stave, ktorým sa zavádza časovo neobmedzený výnimočný stav, v ktorom môže predseda vlády rozhodovať dekrétom bez dohľadu parlamentu a pozastaviť uplatňovanie existujúcich zákonov vrátane zákonov, ktorými sa vykonávajú ustanovenia EÚ, podľa vlastného uváženia. OOS sa obávajú, že zákon o výnimočnom stave môže byť použitý na potlačanie občianskeho priestoru, a preto môžu na túto záležitosť okamžite upozorniť inštitúcie EÚ s odôvodnením, že pokiaľ zákon o výnimočnom stave umožňuje vláde svojvoľne pozastaviť uplatňovanie ustanovení EÚ, hrozí, že sa tým naruší prednosť práva EÚ v rozpore so základnými zásadami právneho štátu, čím sa porušuje povinnosť verejnej spolupráce.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Článok 2 ZEÚ v spojení s článkom 4 ods. 3 ZEÚ.

Príklad 8

A Vláda krajiny EÚ pred národnými voľbami zmení zákon upravujúci postavenie organizácií občianskej spoločnosti (OOS). Cieľom nového zákona je zabezpečiť, aby verejné podujatia a konzultácie podliehali prísnejším požiadavkám na transparentnosť a aby rešpektovali aj verejné bezpečnostné opatrenia počas volebného obdobia. Nové pravidlá okrem iného ustanovujú predpoklad legálnosti organizovania verejných podujatí, diskusií alebo iných druhov verejnej mobilizácie len v prípade, že takéto aktivity organizujú OOS, ktoré požiadajú o nový osobitný charitatívny štatút a získajú ho. Nový charitatívny štatút je tiež predpokladom na to, aby sa mohli zúčastňovať na verejných konzultáciách, ako aj na to, aby mohli využívať výhodný daňový režim.

Tento nový charitatívny štatút môže byť podľa zákona udelený len tým OOS, ktoré zastupujú a podporujú "oprávnený verejný záujem". Hoci tento pojem nie je v zákone presne vymedzený, nové ustanovenia sa v praxi vykladajú tak, že OOS, ktoré sa zaoberajú otázkami, ktoré sa považujú za politické, sú vylúčené z možnosti získať nový charitatívny štatút. Na základe toho sú z nového štatútu vylúčené mnohé OOS, ktoré sa zaoberajú otázkami, ako je podpora ľudských práv alebo presadzovanie sociálnej alebo environmentálnej spravodlivosti, čo znamená, že musia absolvovať veľmi náročný a prísny postup schvaľovania každej organizovanej činnosti. V dôsledku toho čelia čoraz väčším ťažkostiam pri realizácii svojich kampaní na mobilizáciu a obhajobu záujmov verejnosti, sú vylúčené z dôležitých verejných konzultácií a začínajú trpieť finančnou nestabilitou.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Článok 4 ods. 3 ZEÚ
- Článok 11 ZEÚ
- Článok 11 CHZP (Sloboda prejavu a informácií)
- Článok 12 CHZP (Sloboda zhromažďovania a združovania)

II.5. Vnútroštátny právny predpis prijatý členským štátom EÚ nemá za cieľ implementovať, vykonávať alebo transponovať záväzné zákony EÚ, ale upravovaná problematika stále patrí do pôsobnosti existujúceho práva EÚ.

Ide o jeden z bežných scenárov: členský štát EÚ vykonáva svoju vlastnú právomoc regulovať záležitosť, ktorá patrí do jeho výlučnej alebo súbežnej právomoci, ale vnútroštátne právo alebo opatrenie má vplyv na situácie, ktoré upravujú existujúce právne predpisy EÚ, takže ho možno preskúmať z hľadiska jeho zlučiteľnosti s týmito predpismi.

Príklad 1

Jedno veľké médium pôsobiace v štyroch rôznych členských štátoch kupuje podiely v niekoľkých menších médiách v štyroch krajinách, čím získava kontrolu nad väčšinou televíznych a rozhlasových kanálov na danom trhu. Politika tejto spoločnosti má zabrániť neziskovým spoločnostiam, aby využívali jej kanály na zvyšovanie povedomia o svojich aktivitách a hľadanie finančných prostriedkov, a preto začala uplatňovať neprimerané poplatky za predaj reklamných a vysielacích časov. OOS v jednom z členských štátov sa sťažujú vnútroštátnemu orgánu pre hospodársku súťaž, ktorý koncentráciu preskúma, ale zistí, že je v súlade s vnútroštátnymi pravidlami hospodárskej súťaže týkajúcimi sa koncentrácie. OOS môžu namietať, že koncentrácia sa má preskúmať z hľadiska nariadenia EÚ o fúziách vzhľadom na jej celoeurópsky vplyv. V tejto súvislosti môžu tiež namietať porušenie zásady plurality médií chránenej v rámci slobody prejavu podľa CFR.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia nariadenia EÚ o fúziách
- Článok 11 ods. 2 CHZP (pluralita médií)

Príklad 2

Členský štát navrhuje zákon, podľa ktorého musia všetky OOS pôsobiace na jeho území každých šesť mesiacov zverejniť online aktualizovaný zoznam svojich darcov spolu s ich menami, adresami a darovanými sumami. Nedodržanie tejto povinnosti je sankcionované ako hospodársky priestupok s úhradou správnej pokuty a viac ako jedno nedodržanie povinnosti vedie k výmazu z registra OOS a následnému odopretiu daňových výhod. Zákon medzi svojimi cieľmi uvádza potrebu zvýšiť transparentnosť darov OOS, aby sa zdôraznilo najmä to, ktoré organizácie dostávajú peniaze zo zahraničia alebo od náboženských subjektov alebo jednotlivcov a preto môžu konať, ako "zahraniční agenti" alebo podliehať "nedemokratickým vplyvom".

Hoci cieľom vnútroštátneho zákona nie je transpozícia žiadneho konkrétneho právneho predpisu EÚ, vnútroštátne opatrenia, ktoré ukladajú spracúvanie a zverejňovanie osobných údajov, ako sú mená a adresy, patria do rozsahu pôsobnosti všeobecného nariadenia EÚ o ochrane údajov 2016/679 ("GDPR"), ktorým sa riadia aj vnútroštátne opatrenia, ktoré ukladajú požiadavky na spracúvanie alebo voľný pohyb osobných údajov. V dôsledku toho musí byť zákon v súlade aj so základnými právami CHZP vrátane slobody združovania OOS a práv darcov na súkromie a ochranu osobných údajov.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia všeobecného nariadenia EÚ o ochrane údajov
- Článok 7 CHZP (Rešpektovanie súkromného a rodinného života)
- Článok 8 CHZP (Ochrana osobných údajov)
- Článok 12 (Sloboda zhromažďovania a združovania)
- Článok 21 ods. 1 (Zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti)

Príklad 3

Členský štát prijme nový zákon, ktorý umožňuje registráciu a následné udelenie štatútu charitatívnej organizácie len tým organizáciám, ktoré "nie sú v rozpore s inštitútom rodiny zakotveným v ústave". V dôsledku toho je organizáciám občianskej spoločnosti, ktoré pracujú na podporu práv LGBTQ, odopretý prístup k registrácii. Registrácia na vnútroštátnej úrovni je predpokladom na to, aby sa organizáciám a združeniam mohol uznať európsky štatút podľa nariadenia EÚ o európskom štatúte združení a nadácií, ktoré bolo práve prijaté. V článku 10 ZFEÚ sa stanovuje, že EÚ musí pri definovaní a prijímaní svojich politik bojovať proti diskriminácii na základe pohlavia, rasového alebo etnického pôvodu, náboženstva alebo viery, zdravotného postihnutia, pohlavia alebo sexuálnej orientácie. Členské štáty EÚ majú podľa článku 4 ZEÚ povinnosť uľahčovať plnenie úloh EÚ a zdržať sa prijímania akýchkoľvek opatrení, ktoré by mohli ohroziť plnenie cieľov EÚ. Z tohto dôvodu možno odôvodnene tvrdiť, že ustanovenia tohto vnútroštátneho zákona porušujú článok 4 ods. 3 ZEÚ, pretože ohrozujú dosiahnutie pravidiel EÚ o štatúte európskych združení a nadácií, ktoré sa musia vykladať a uplatňovať v súlade so všeobecnou zásadou nediskriminácie a CHZP.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia (hypotetického) nariadenia EÚ, ktorým sa vytvára európsky štatút združení a nadácií vo svetle článku 4 ods. 3 ZEÚ
- Článok 12 CHZP (Sloboda zhromažďovania a združovania);
- Článok 20 CHZP (Rovnosť pred zákonom);
- Článok 21 ods. 1 CHZP (Nediskriminácia vrátane diskriminácie na základe sexuálnej orientácie a rodovej identity)

Príklad 4

Členský štát sa rozhodne preskúmať vnútroštátne procesné pravidlá o právnom postavení organizácií v občianskoprávnom konaní, týkajúce sa vecí verejného záujmu. Argumentujúc, že čoraz viac organizácií podáva neopodstatnené alebo zneužívajúce žaloby proti orgánom verejnej správy, pričom podávajú neopodstatnené žaloby najmä v súvislosti s údajným porušovaním ľudských práv, zákon prísne obmedzuje možnosť OOS konať pred vnútroštátnymi súdmi, čo im prakticky znemožňuje preukázať dostatočný záujem konať pred súdom a zastupovať obeť údajného porušovania ľudských práv, aj keď je to dovolené. Opierajúc sa o nedávnu judikatúru SDEÚ⁹⁷, môžu OOS tvrdiť, že dôsledkom takéhoto vnútroštátneho zákona, ktorý má vo všeobecnosti vplyv na právne postavenie organizácií v občianskoprávnom konaní, týkajúce sa vecí verejného záujmu, je, že účinný prístup k spravodlivosti už nie je zaručený, okrem iného aj vtedy, keď sa takéto veci týkajú výkladu alebo uplatňovania práva EÚ. To by bolo v rozpore s povinnosťou, ktorá členským štátom vyplýva z článku 19 ods. 1 ZEÚ, podľa ktorého sú členské štáty povinné zabezpečiť účinnú súdnu ochranu práv vyplývajúcich z práva EÚ v súlade s normami vyplývajúcimi z práva na účinný opravný prostriedok.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Článok 19 ods. 1 ZEÚ
- Článok 47 CHZP (Právo na účinný opravný prostriedok)

Príklad 5

Novozvolená samospráva regiónu v členskom štáte sa rozhodne prehodnotiť svoju politiku bezplatného poskytovania priestorov vo verejných budovách na športové podujatia organizované neziskovými združeniami a organizáciami. Nariadením stanovuje, že táto služba bude odteraz odmietaná komunitným organizáciám. Toto opatrenie sa týka najmä rómskych organizácií, keďže Rómovia sú početnou (a jedinou) etnickou menšinou v regióne. Hoci cieľom takéhoto opatrenia nie je transpozícia žiadneho konkrétneho práva EÚ, OOS môžu tvrdiť, že spadá do pôsobnosti smernice EÚ o rasovej rovnosti, ktorá zakazuje akúkoľvek priamu alebo nepriamu diskrimináciu na základe rasy a etnického pôvodu v rôznych oblastiach vrátane dodávok tovaru a služieb dostupných verejnosti.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia smernice EÚ o rasovej rovnosti, ktorou sa vykonáva zákaz diskriminácie na základe rasy zakotvený aj v článku 21 CHZP

Príklad 6

Členský štát sa rozhodne zakázať všetky audiovizuálne programy vysielané zo zahraničia na svojom území, vrátane vysielateľov so sídlom v iných členských štátoch EÚ, ktoré sa považujú za propagandu súvisiacu s údajnou krízou právneho štátu v krajine. Toto opatrenie je odôvodnené potrebou zabrániť eskalácii protestov v krajine, ktoré by mohli viesť k polarizácii spoločnosti a ohroziť verejný poriadok. Zákon by spadal do pôsobnosti práva EÚ o voľnom šírení audiovizuálnych mediálnych služieb (smernica EÚ o audiovizuálnych mediálnych službách). Okrem argumentácie o porušení povinností vyplývajúcich zo smernice môžu OOS tiež odôvodnene tvrdiť, že vnútroštátny zákon predstavuje

porušenie ich práva na slobodu prejavu a informácií zakotveného v CHZP.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Ustanovenia smernice EÚ o audiovizuálnych mediálnych službách
- Článok 11 CHZP (Sloboda prejavu a informácií)

Príklad 7

V súvislosti s núdzovým stavom v oblasti verejného zdravia sa od občanov vyžaduje, aby si nainštalovali softvér vyvinutý ministerstvom zdravotníctva, ktorý na základe ich osobných údajov a detailov určí, či by mali byť umiestnení do karantény alebo či by mali mať povolený vstup na verejné miesta z dôvodu rizika, ktoré predstavujú pre verejné zdravie z dôvodu nedávnych ciest. Softvér sleduje polohu používateľov a zdieľa údaje s políciou. Polícia tieto údaje využíva aj dlho po skončení mimoriadnej situácie na svojvoľné prerušovanie verejných zhromaždení a demonštrácií. OOS môžu namietat, že to nie je v súlade s pravidlami EÚ o ochrane údajov (najmä so všeobecným nariadením o ochrane údajov a smernice o presadzovaní práva v oblasti ochrany údajov), najmä pokiaľ ide o obmedzenie účelu, spracovanie a uchovávanie údajov. Malo by sa tiež poukázať na porušenie práva na slobodu zhromažďovania.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Príslušné ustanovenie všeobecného nariadenia o ochrane údajov a smernice o presadzovaní práva v oblasti ochrany údajov
- Článok 12 CHZP (Sloboda zhromažďovania)

Príklad 8

Štát, ktorý sa usiluje o získanie štatútu kandidáta na vstup do EÚ, predkladá návrh zákona o "transparentnosti zahraničného vplyvu a registrácii zahraničných agentov". Deklarovaným cieľom návrhu zákona je chrániť krajinu pred nedemokratickým vplyvom prichádzajúcim od vonkajších aktérov a/alebo neliberálnych krajín.

Podľa návrhu zákona všetky nekomerčné právnické osoby, vysielatelia, vlastníci printových médií, vlastníci alebo používatelia internetových domén (masmédiá), ktorí dostávajú finančné prostriedky alebo inú materiálnu podporu od cudzích mocností sa musia zaregistrovať ako "zástupcovia zahraničného vplyvu" u príslušných verejných orgánov, ak takáto podpora predstavuje viac ako 20 % ich celkových príjmov v predchádzajúcom roku.

Povinnosť registrácie sa rovnako vzťahuje na každého, kto pôsobí ako "politický poradca" a poskytuje informácie o domácej a zahraničnej politike krajiny na žiadosť zahraničnej fyzickej osoby, právnickej osoby alebo iného subjektu.

Okrem toho musia fyzické a právnické osoby zaregistrované ako "agenti zahraničného vplyvu" poskytnúť: 1) rozsiahle osobné údaje vrátane adresy jednotlivca/členov, čísla občianskeho preukazu, podrobností o krytej činnosti a ich vzťahu k „cudzej moci“; 2) pravidelne aktualizovať tieto informácie u príslušných orgánov, ktoré ich zverejnia na vládnej webovej stránke.

Návrh zákona zavádza aj trestné sankcie za porušenie týchto požiadaviek.

Aj keď štát v súčasnosti nie je členom EÚ, ako budúci kandidát na vstup je povinný plniť prístupové kritériá EÚ⁹⁸, medzi ktoré patrí aj povinnosť implementovať existujúce právo EÚ (acquis⁹⁹). V tomto prípade by preto pravdepodobne došlo k porušeniu nasledujúcich ustanovení EÚ:

- Článok 63 ZFEÚ (voľný pohyb kapitálu)
- Ustanovenia všeobecného nariadenia EÚ o ochrane údajov
- (Návrh) Európskeho aktu o slobode médií, ktorým sa ustanovuje spoločný rámec pre mediálne služby na vnútornom trhu¹⁰⁰
- Článok 7 CHZP (právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života)
- Článok 8 CHZP (právo na ochranu osobných údajov)
- Článok 12 CHZP (právo na slobodu združovania)

Príklad 9

Vláda jedného zo štátov EÚ sa po náraste kriminality v celej krajine rozhodne predložiť národnému parlamentu návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Trestný zákon, Trestný poriadok a zákon upravujúci činnosť polície. Nový zákon sa nazýva "Bezpečnosť pre všetkých", keďže sa zameriava na obytné zóny sužované kriminalitou a navštevované skupinami osôb, ktoré "sa zhromažďujú na určitých miestach verejného priestranstva a (ktorých) správanie a vzhľad vyvolávajú neistotu obyvateľov a okoloidúcich v danej oblasti".

Nové ustanovenia umožňujú miestnej polícii vydať zákaz zhromažďovania na vymedzenom území, na ktoré je bežný prístup (napr. vonkajšie nástupište na železničnej stanici, parkovisko alebo iné konkrétne miesto, napr. park alebo cesta), a to len na základe "existencie skupiny osôb, ktorých prítomnosť a vzhľad vyvoláva pocit neistoty v príslušnej oblasti", napríklad keď skupina nosí znaky alebo má iné charakteristiky, "ktoré môžu vzbudzovať dojem, že skupina je súčasťou gangu alebo zločineckej skupiny alebo je s nimi spojená". Je na polícii, aby celkovo odborne posúdila konkrétnu situáciu v danej oblasti a rozhodla, či na obnovenie pocitu bezpečnosti v danej oblasti postačujú menej rušivé opatrenia. Zákaz by bol uložený na základe rozhodnutia hlavného policajného komisára alebo osoby, ktorú na to hlavný komisár poveril. Rozhodnutie by sa zverejnilo a obsahovalo by odôvodnenie a určenie vymedzenej zemepisnej oblasti, na ktorú sa vzťahuje, a dobu jeho platnosti. Zákaz sa môže vzťahovať aj len na istý čas dňa, môže trvať najviac 30 dní a môže byť predĺžený vždy najviac o 30 dní. Tento zákaz by bol doplnkom k už existujúcej možnosti polície vydať zákaz zameraný na konkrétne osoby z dôvodu ich vlastného správania.

Zatiaľ čo "zákaz zhromažďovania, ktorý vytvára bezpečnosť" by nebránil bežnému pohybu v oblasti, porušenie zákazu by sa trestalo pokutou až do výšky 1300 EUR (ak sa neuplatnia poľahčujúce okolnosti) alebo odňatím slobody až na 1 rok v prípade opakovaného porušenia.

98 Pozri https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en.

99 Pozri https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/acquis_en.

100 Napr. súčasný článok 4 ods. 1 zákona stanovuje, že "poskytovatelia mediálnych služieb majú právo vykonávať svoje hospodárske činnosti na vnútornom trhu bez iných obmedzení, ako sú tie, ktoré povoľuje právo Únie."

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ

- Článok 2 (Povinnosť zdržať sa akejkoľvek priamej alebo nepriamej diskriminácie na základe rasy alebo etnického pôvodu), smernica EÚ 2000/43/ES (smernica EÚ o rasovej rovnosti)
- články 12, CHZP (sloboda zhromažďovania)
- Článok 21 CHZP (Nediskriminácia)
- Článok 49 CHZP (Zásady zákonnosti a primeranosti trestných činov a trestov)

Príklad 10

Vláda prijme zákon o ochrane detí, ktorého deklarovaným cieľom je chrániť deti pred pedofilmi a pred vystavením obrazom, ktoré sa považujú za škodlivé pre ich vývoj. Zákon okrem iného obsahuje zákaz zdieľania obrázkov a/alebo informácií zobrazujúcich alebo propagujúcich homosexualitu alebo zmenu pohlavia v školských vzdelávacích materiáloch, televíznych programoch, filmoch alebo reklamách s deťmi mladšími ako 18 rokov. V dôsledku toho sa všetky audiovizuálne materiály zobrazujúce takýto obsah môžu vysielat až po novom prísnejšom časovom rozmedzí stanovenom zákonom a hodiny sexuálnej výchovy v školách a iných mládežníckych organizáciách môžu vykonávať len jednotlivci a organizácie uvedené v úradnom registri.

Ustanovenia tohto zákona patria do pôsobnosti práva EÚ týkajúceho sa harmonizovaných noriem pre audiovizuálny obsah a poskytovanie cezhraničných audiovizuálnych mediálnych služieb a služieb informačnej spoločnosti (smernica EÚ o audiovizuálnych mediálnych službách a smernica o elektronickom obchode).

OOS môžu tiež namietat, že spôsob, akým vnútroštátne právo interpretuje a implementuje povinnosti podľa týchto právnych predpisov EÚ predstavuje porušenie ich práva na slobodu prejavu a informácií zakotveného v Charte základných práv EÚ. Zástupcovia komunity LGBTIQ+ by tiež mohli tvrdiť, že zákon ich diskriminuje na základe ich sexuálnej orientácie a identity.

Dotknuté a potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Príslušné ustanovenia smernice EÚ o audiovizuálnych mediálnych službách
- Príslušné ustanovenia smernice EÚ o elektronickom obchode
- Článok 2 ZEÚ (základné hodnoty EÚ)
- Článok 56 ZFEÚ (Slobodné poskytovanie cezhraničných služieb)
- Článok 28 ZFEÚ (Slobodné poskytovanie tovaru)
- Článok 11 CHZP (Sloboda prejavu a informácií a pluralita médií)
- Článok 21 ods. 1 CHZP (Nediskriminácia vrátane diskriminácie na základe sexuálnej orientácie a rodovej identity)

Príklad 11

Členský štát EÚ prijme nový protiteroristický zákon, ktorý zavádza nový trestný čin založenia, vedenia, financovania, propagácie alebo podpory v akejkoľvek inej forme "nábožensky motivovaného extrémistického združenia" alebo "nábožensky motivovaných extrémistických činov". "Nábožensky motivované extrémistické združenie" je definované ako združenie, ktoré sa "sústavne pokúša nezákonným spôsobom nahradiť podstatné prvky demokratického ústavného poriadku republiky spoločenským a štátnym poriadkom založeným výlučne na náboženstve, a to tým, že bráni presadzovaniu zákonov, nariadení alebo iných štátnych rozhodnutí alebo si prisvojuje zvrchované práva založené na náboženstve alebo sa pokúša takéto práva presadzovať".

Trest odňatia slobody až na dva roky pre zakladateľa alebo vedúceho takéhoto združenia - ak takáto osoba alebo iný člen združenia vykonal alebo prispel k závažnému protiprávnemu činu motivovanému náboženským extrémizmom - a až na jeden rok trest odňatia slobody alebo pokuta pre každého, kto propaguje, financuje alebo iným významným spôsobom podporuje činy motivované náboženským extrémizmom.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Smernica (EÚ) č. 541/2017 o boji proti terorizmu, najmä pokiaľ ide o kriminalizáciu trestných činov súvisiacich s teroristickou skupinou a trestných činov súvisiacich s teroristickými aktivitami, ako je verejné podnecovanie k spáchaniu teroristického trestného činu a financovanie terorizmu
- Smernica (EÚ) 2018/1673 o boji proti praniu špinavých peňazí prostredníctvom trestného práva, ako sa výslovne uvádza v článku 6 TeBG, pokiaľ ide o ustanovenia týkajúce sa trestných činov súvisiacich s praním špinavých peňazí a financovaním terorizmu
- Článok 10 CHZP (Sloboda myslenia, svedomia a náboženského vyznania)
- Článok 11 CHZP (Sloboda prejavu a informácií)
- Článok 12 CHZP (Sloboda zhromažďovania a združovania)
- Článok 49 CHZP (Zásady zákonnosti a primeranosti trestných činov a trestov)

II.6. Vnútroštátny zákon prijatý členským štátom EÚ spôsobuje situáciu, ktorá by bola podľa práva EÚ zakázaná, preto musí byť odôvodnený podľa práva EÚ.

Aj keď členský štát EÚ prijme zákon v rámci svojej zvrchovanej právomoci, môže tento zákon viesť k situáciám, ktoré právo EÚ zakazuje. Môže sa to stať za mnohých okolností, napr. zakaždým, keď sa vnútroštátne zákony kvalifikujú ako:

- Zbavenie občanov EÚ skutočného využívania podstaty práv, ktoré majú ako občania EÚ (článok 20 ZFEÚ);¹⁰¹

101 SDEÚ vo veci C34/09, *Zambrano Ruiz proti Belgicku*, 8. marca 2011, bod 42.

- Obmedzenia voľného pohybu osôb v rámci EÚ (článok 21 ZFEÚ) vrátane pracovníkov (článok 45 ZFEÚ);
- Obmedzenia práva usadiť sa v inom ako vlastnom členskom štáte (článok 49 ZFEÚ);
- Obmedzenia slobody poskytovať služby v inom ako vlastnom členskom štáte (článok 56 ZFEÚ);
- Obmedzenia voľného pohybu kapitálu medzi členskými štátmi EÚ a medzi členskými štátmi EÚ a tretími krajinami (článok 63 ZFEÚ);
- Kvantitatívne obmedzenia dovozu/vývozu medzi členskými štátmi EÚ a všetky opatrenia s rovnocenným účinkom (články 34–37 ZFEÚ);

Ak sú vnútroštátne opatrenia potenciálne v rozpore s právom EÚ alebo základnými slobodami/princípami EÚ, tvorcovia štátnej politiky musia preukázať, že ich opatrenia sú opodstatnené, pretože spadajú pod výnimku osobitne stanovenú v práve EÚ alebo sledujú cieľ všeobecného záujmu. Inými slovami, pri prijímaní vnútroštátnych opatrení, ktoré sú v rozpore s právom EÚ, sa členské štáty musia opierať o odôvodnenú výnimku na základe práva EÚ. Zvyčajne sú takéto výnimky povolené podľa primárneho a sekundárneho práva EÚ, ak sú nevyhnutné a primerané na dosiahnutie legitímneho cieľa na základe prevažujúcich dôvodov všeobecného záujmu (napríklad z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia).¹⁰² V tejto súvislosti je dôležité skontrolovať, či sú takéto výnimky z práva EÚ zlučiteľné so základnými právami EÚ zakotvenými v ZFEÚ: ak nie sú, nikdy nie sú odôvodnené.¹⁰³

Príklad 1

Členský štát zavedie nový zákon o poskytovaní vzdelávacích činností zahraničnými inštitúciami, ktorý vyžaduje, aby vzdelávací program vopred schválilo ministerstvo školstva v prípadoch, keď sa týka "občianskej výchovy". Dôvodom zákona je potreba chrániť integritu štátu. Pojem "občianska výchova" sa vykladá veľmi široko a zahŕňa všetky otázky týkajúce sa kultúrnej a politickej identity, ústavných princípov a hodnôt a fungovania demokracie. Ministerstvo má pri posudzovaní učebných osnov širokú diskrečnú právomoc, pre ktorú zákon nestanovuje žiadne jasné kritériá. Medzinárodná OOS, ktorá poskytuje vzdelávanie verejnosti v oblasti ľudských práv a má hlavné sídlo v inom členskom štáte EÚ, sa rozhodne otvorí pobočku v tomto členskom štáte. Chýbajúce schválenie jej vzdelávacieho programu zo strany ministerstva školstva jej však v tom bráni. OOS môže namietiť, že vnútroštátne pravidlá týkajúce sa predchádzajúceho schválenia učebných osnov predstavujú diskriminačné obmedzenie jej slobody usadiť sa v EÚ, ktoré je neprimerané vzhľadom na sledovaný cieľ. V tejto súvislosti sa môže odvolávať aj na porušenie práva na slobodu prejavu a zásady nediskriminácie na základe politického alebo iného názoru.

¹⁰² SDEÚ, spojené veci C-52/16 a C-113/16 *Horváth*, ods. 78; C-318/07 *Persche proti Finanzamt Lüdenscheid*, 27. januára 2009, bod 41.

¹⁰³ SDEÚ, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft a i. proti Magyar Állam*, 11. júna 2015, bod 74; SDEÚ, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)*.

¹⁰⁴ Pozri napr. rozsudok SDEÚ, C-172/98, *Komisija proti Belgicku*.

¹⁰⁵ SDEÚ, *Persche*, bod 63.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Článok 49 ZFEÚ (sloboda usadiť sa)
- Článok 11 CHZP (Sloboda prejavu a informácií)
- Článok 21 ods. 1 CHZP (zákaz diskriminácie vrátane diskriminácie na základe politického alebo iného názoru).

Príklad 2

Členský štát EÚ navrhuje zákon, ktorý vyžaduje, aby OOS získali právnu subjektivitu a aby aspoň tri pätiny členov ich správnej rady boli štátnymi občanmi. Ustanovenia tohto zákona predstavujú diskriminačné obmedzenie slobody usadiť sa zahraničných občanov EÚ v tomto členskom štáte, a preto porušujú článok 49 ZFEÚ. Možno ich tiež považovať za porušenie práva na slobodu združovania zakotveného v ZFEÚ.¹⁰⁴

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Článok 49 ZFEÚ (právo usadiť sa)
- Článok 12 CHZP (Sloboda zhromažďovania a združovania).

Príklad 3

Vnútroštátny daňový zákon v členskom štáte EÚ umožňuje odpočítanie dane z príjmu z darov poskytnutých verejnoprospešným organizáciám, ale odpočítanie sa neuplatňuje, ak sú dary poskytnuté zahraničným organizáciám, aj keď tieto organizácie spĺňajú všetky požiadavky stanovené v daňovom zákone. Toto odlišné zaobchádzanie s darmi zahraničným OOS je vo vnútroštátnom práve odôvodnené tým, že je potrebné kompenzovať záťaž spojenú s dodatočnou administratívou pri kontrole darov OOS v iných členských štátoch. Toto ustanovenie je však v rozpore s právom EÚ, keďže ide o diskriminačné obmedzenie, ktoré má za následok odrádzať od darovania zahraničným subjektom, a teda od voľného pohybu kapitálu v rámci EÚ (článok 63 ZFEÚ), čo sa vzťahuje aj na nepeňažné a peňažné dary.¹⁰⁵ Vnútroštátne právo možno považovať aj za porušenie práva na slobodu združovania, ktoré zahŕňa účinnú možnosť vyhľadávať a využívať finančné prostriedky.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Článok 63 ZFEÚ (voľný pohyb kapitálu)
- Článok 12 HZP (Sloboda zhromažďovania a združovania).

Príklad 4

Členský štát navrhne alebo prijme zákon, ktorého oficiálnym cieľom je zabezpečiť transparentnosť organizácií, ktoré dostávajú finančnú podporu zo zahraničia. Zákon ukladá dodatočné požiadavky na registráciu, podávanie správ a zverejňovanie osobných údajov darcov a príjemcov len tým OOS, ktoré

106 Pozri napr. rozsudok SDEÚ, C-172/98, *Komisia proti Belgicku*.

107 SDEÚ, *Persche*, bod 63.

prijímajú priamu alebo nepriamu zahraničnú finančnú podporu presahujúcu určitú sumu. Nedodržanie týchto požiadaviek sa sankcionuje pokutami. Členský štát tvrdí, že tieto dodatočné požiadavky sú odôvodnené naliehavými dôvodmi verejného poriadku. Možno však odôvodnene tvrdiť, že ustanovenia tohto zákona môžu odradiť darcov zo zahraničia, a preto ich možno kvalifikovať ako obmedzenie voľného pohybu kapitálu podľa článku 63 ZFEÚ. Takéto obmedzenie predstavuje prostriedok na porušenie základných práv zakotvených v ZFEÚ, najmä práva organizácií občianskej spoločnosti na slobodu združovania a práva darcov na súkromie a ochranu osobných údajov.¹⁰⁶

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Článok 63 ZFEÚ (voľný pohyb kapitálu)
- Článok 7 CHZP (Rešpektovanie súkromného a rodinného života)
- Článok 8 CHZP (Ochrana osobných údajov)
- Článok 12 CHZP (Sloboda zhromažďovania a združovania).

Príklad 5

Členský štát prijme zákon, ktorý kriminalizuje činnosť vnútroštátnych alebo medzinárodných OOS poskytujúcich bezplatnú právnu pomoc migrantom bez dokladov, ktorí chcú v krajine požiadať o azyl. Možno tvrdiť, že na tieto ustanovenia sa vzťahuje právo EÚ upravujúce obmedzenia slobody štátnych príslušníkov EÚ poskytovať služby v rámci EÚ (článok 56 ZFEÚ). Možno ich tiež považovať za patriace do pôsobnosti iných právnych predpisov EÚ, ako je smernica EÚ o azylovom konaní, ktorou sa ustanovuje právo na právnu pomoc a zastupovanie žiadateľov o azyl vo všetkých fázach konania a vyžaduje, aby členské štáty zabezpečili, že organizácie a osoby poskytujúce poradenstvo a konzultácie žiadateľom budú mať k žiadateľom účinný prístup (článok 8 ods. 2 a článok 22 smernice). Pokiaľ takýto vnútroštátny zákon spadá do pôsobnosti práva EÚ, mohol by byť napadnutý aj z hľadiska jeho súladu s CHZP, a najmä práva OOS na slobodu združovania, ktoré zahŕňa možnosť vykonávať ich legitímne úlohy, a práva migrantov na účinný prostriedok nápravy a práva na azyl.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Článok 56 ZFEÚ (slobodné poskytovanie služieb)
- Ustanovenia smernice EÚ o azylovom konaní
- Článok 12 CHZP (Sloboda zhromažďovania a združovania)
- Článok 18 CHZP (Právo na azyl)
- Článok 47 CFR (Právo na účinný opravný prostriedok a spravodlivý proces).

Príklad 6

Členský štát sa rozhodne rozšíriť rozsah trestného činu "napomáhania nelegálnej migrácii" vrátane akéhokoľvek poskytovania materiálnej pomoci a informácií migrantom na hraniciach. Zavádza tiež systematické kontroly v blízkosti hraničných zón a umožňuje orgánom presadzovania práva s okamžitou platnosťou vykázať každú osobu podozrivú z napomáhania nelegálnej migrácii, ako je

108 C-78/18 Európska komisia/Maďarsko (v čase písania tohto článku ešte stále v konaní): <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=203062&doclang=en>

to definované vo vnútroštátnom zákone, na základe ich predbežného posúdenia, z priblíženia sa k pohraničným zónam a hraničným priechodom na celom území krajiny vrátane spoločných hraníc s inými členskými štátmi EÚ, a to až do ich oslobodenia od obvinenia z trestného činu súdnym orgánom. OOS poskytujúce humanitárnu pomoc migrantom môžu namietiť, že preventívne obmedzenie stanovené vnútroštátnym právom je prekážkou ich práva na voľný pohyb ako občanov EÚ a je neprimerané vzhľadom na sledovaný cieľ. Môžu tiež dôvodne namietiť porušenie základných práv podľa CHZP, najmä práva na slobodné poskytovanie informácií, prezumpcie nevinoty a zásady primeranosti trestných činov a trestov.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- článok 21 ZFEÚ (voľný pohyb osôb) alebo ustanovenia smernice EÚ o voľnom pohybe osôb
- Článok 11 CHZP (sloboda poskytovať informácie)
- Článok 48 ods. 1 CHZP (prezumpcia nevinoty)
- Článok 49 ods. 3 CHZP (proporcionálnosť trestných činov a trestov).

Príklad 7

Členský štát prijme v čase celonárodných sociálnych protestov a protivládnych zhromaždení nariadenie o mimoriadnych udalostiach a verejnej bezpečnosti, ktoré ukladá občanom z iných krajín EÚ, ktorí navštívia krajinu, povinnosť oznámiť miestnym policajným orgánom svoj zámer zúčastniť sa na zhromaždeniach a pochodoch organizovaných vnútroštátnymi alebo medzinárodnými organizáciami aktivistov. Nedodržanie tejto povinnosti sa trestá správnyimi pokutami. Možno tvrdiť, že tieto ustanovenia spadajú do pôsobnosti práva EÚ o slobode pohybu občanov EÚ v rámci EÚ (článok 21 ZFEÚ), keďže táto dodatočná záťaž môže mať odrádzajúci účinok na ich rozhodnutie ísť do krajiny zo strachu, že budú prichytení uprostred spontánneho zhromaždenia/pochodu, požiadaní o doklady a pokutovaní za neoznámenie účasti. Okrem toho by takéto ustanovenia neprimerane diskriminovali domácich a zahraničných účastníkov protestov, čo možno považovať za rozpor so zákazom diskriminácie na základe štátnej príslušnosti (článok 18 ZFEÚ) a obmedziť výkon slobody pokojného zhromažďovania zakotvenej v CHZP.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Voľný pohyb občanov EÚ (článok 21 ZFEÚ)
- Zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti (článok 18 ZFEÚ)
- Článok 12 CHZP (Sloboda zhromažďovania a združovania).

Príklad 8

Počas výnimočného stavu členský štát prijme zákon, ktorý trestá ako trestný čin odňatím slobody až na sedem rokov každého, kto zverejní nepravdivé alebo skreslené informácie, ktoré môžu byť považované za poplašné alebo burcujúce verejnosť. Formulácia trestného činu je veľmi vágna a ponecháva prokurátorom široký priestor na voľné uváženie. Okrem toho, výnimočný stav nemá stanovený žiadny konečný dátum. Aktivisti, novinári a médiá môžu argumentovať, že to má vážny ochromujúci účinok na publikovanie a vysielanie v príslušnom štáte, a preto sa kvalifikuje ako

prekážka ich slobodného poskytovania služieb a ich práva usadiť sa podľa práva EÚ. Mohli by sa odvolávať na to, že takéto opatrenie je neprimerané sledovanému cieľu verejnej politiky. V tejto súvislosti by sa mali dovolávať aj porušenia svojich základných práv, najmä slobody prejavu, slobody informácií, plurality médií, potreby jasnosti a jednoznačnosti trestných činov a zásady proporcionality trestných činov a trestov.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Slobodné poskytovanie služieb (článok 56 ZFEÚ)
- Sloboda usadiť sa (článok 49 ZFEÚ)
- Článok 11 CHZP (sloboda prejavu, pluralita médií, sloboda informácií)
- Článok 49 CHZP (zásada zákonnosti a primeranosti trestných činov a trestov).

Príklad 9

V dôsledku mimoriadneho stavu v oblasti verejného zdravia členský štát prijme zákon, podľa ktorého každá zahraničná osoba, ktorá chce vstúpiť do krajiny, aby sa zamestnala v subjektoch pracujúcich s rizikovými skupinami, musí požiadať o osobitné pracovné povolenie. Rozhodnutie o povolení vstupu prináleží imigračným úradom po konzultácii s ministerstvom zdravotníctva, ale v zákone nie sú stanovené žiadne konkrétne kritériá a nie je stanovená možnosť napadnúť takéto rozhodnutie. Medzi ohrozené skupiny patria bezdomovci a osoby bez trvalého bydliska. OOS poskytujúce pomoc a obhajujúce práva skupín, ako sú bezdomovci, migranti bez dokladov a Rómovia, môžu namietajú, že takéto opatrenie je obmedzením voľného pohybu pracovníkov, čo má vplyv najmä na neziskové organizácie pracujúce s marginalizovanými skupinami. Môžu spochybniť nevyhnutnosť a primeranosť takéhoto opatrenia a absenciu účinného opravného prostriedku a v tejto súvislosti tiež tvrdiť, že ide o obmedzenie ich práva na slobodu združovania.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Príslušné ustanovenia nariadenia 492/2011 o voľnom pohybe pracovníkov alebo článok 45 ZFEÚ
- Článok 11 CHZP (Sloboda združovania)
- Článok 47 CHZP (Právo na účinný opravný prostriedok).

Príklad 10

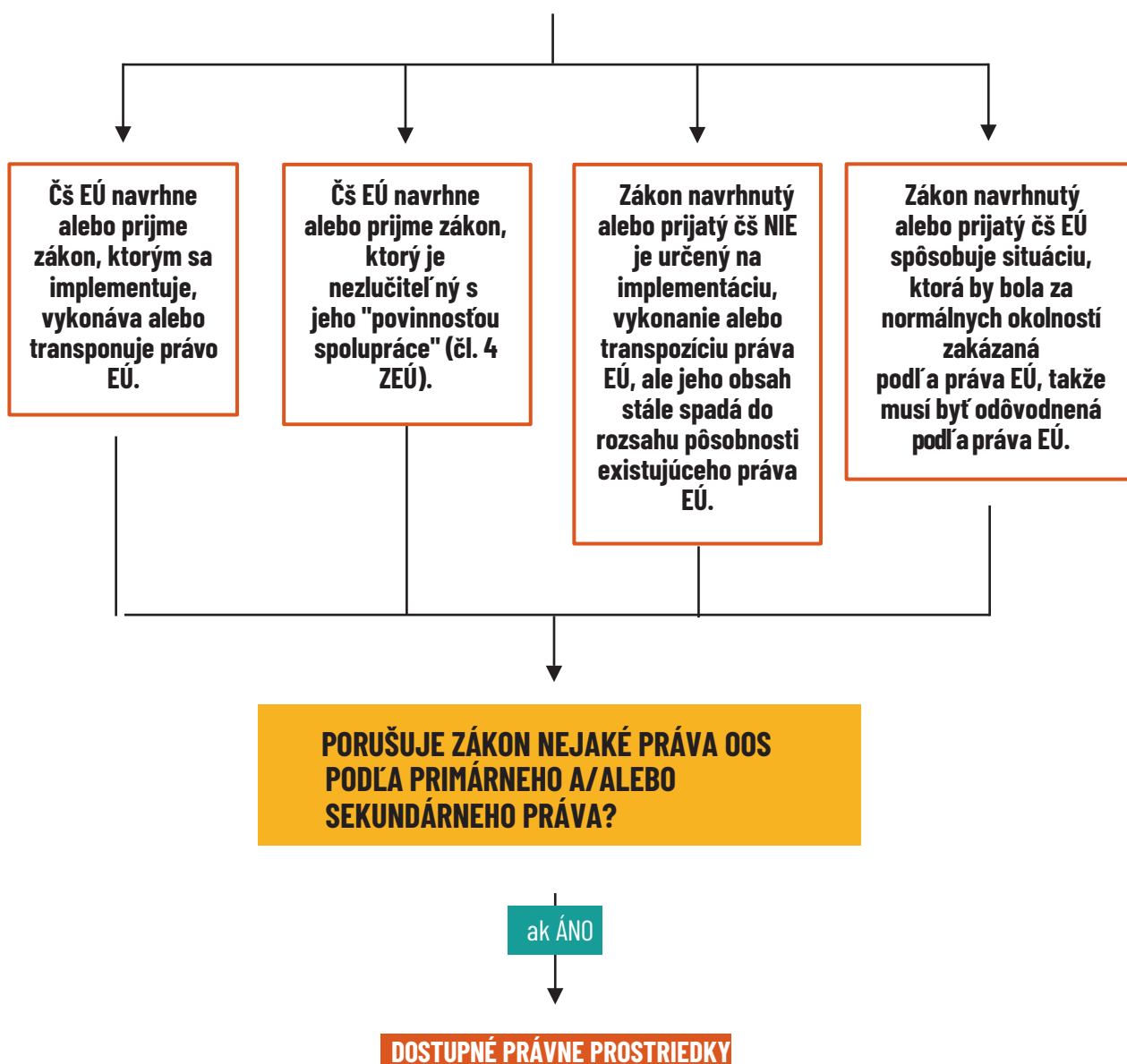
V rámci série opatrení prijatých v prípade ohrozenia verejného zdravia členský štát stanovuje, že každý, kto sa vráti zo zahraničia po účasti na verejnej demonštrácii, na ktorej sa zúčastnilo viac ako 10 osôb, musí byť automaticky umiestnený do karantény až na 40 dní. Rozhodnutie o karanténe je v kompetencii hraničných úradníkov po konzultácii s ministerstvom zdravotníctva. Proti takémuto rozhodnutiu nie je možné podať opravný prostriedok. Neohlásenie účasti na verejnej demonštrácii môže byť potrestané odňatím slobody až na 7 rokov. OOS a aktivisti môžu namietajú, že strach z karantény a z uväznenia spolu s nejasnosťou ustanovenia a nemožnosťou napadnúť rozhodnutie o karanténe odrádza občanov EÚ od uplatňovania práva na voľný pohyb v danom štáte; môže tiež odrádzať občanov tohto členského štátu od toho, aby sa tam vrátili po uplatnení svojho práva na voľný pohyb. Nevyhnutnosť a proporcionality takejto prekážky voľného pohybu by sa v tejto

súvislosti malo spochybníť, keďže chyba akékoľvek posúdenie založené na riziku. Takisto by sa malo poukázať na vplyv na základné právo na slobodu zhromažďovania.

Potenciálne porušené ustanovenia práva EÚ:

- Voľný pohyb občanov EÚ (príslušné ustanovenia smernice o voľnom pohybe alebo článok 21 ZFEÚ)
- Článok 12 CHZP (Sloboda zhromažďovania)
- Článok 47 CHZP (Právo na účinný prostriedok nápravy)
- Článok 49 CHZP (zásada zákonnosti a primeranosti trestných činov a trestov).

PRÍKLADY ŠTÁTNYCH ZÁKONOV, PODLIEHAJÚCICH PRÁVU EÚ



ČASŤ III - Ako presadzovať práva OOS v EÚ proti vnútroštátnym opatreniam

Ak si myslíte, že vnútroštátny zákon alebo opatrenie porušuje práva a slobody OOS, podľa právnych predpisov EÚ máte rôzne možnosti, ako sa pokúsiť o jeho namietnutie.

III.1 Súdne spory pred vnútroštátnymi súdmi

Ak sa vnútroštátne opatrenie považuje za nezlučiteľné s právom EÚ, hlavnú zodpovednosť za presadzovanie a ochranu práv podľa práva EÚ nesú vnútroštátne súdy, ako je stanovené v zmluvách EÚ (článok 19 ods. 1 ZEÚ). **Na vnútroštátnych súdoch sa možno priamo odvolávať na právo EÚ. Naopak, zmluvy o EÚ neposkytujú jednotlivcom alebo organizáciám možnosť podať žalobu na SDEÚ s cieľom napadnúť vnútroštátne právne predpisy, ktoré sa považujú za nezlučiteľné s právom EÚ.**

Prvá možnosť, ktorú môžete teda zvážiť, ak máte zdroje a kapacity na vedenie súdneho sporu, je pokúsiť sa presadiť práva a slobody EÚ vašej OOS pomocou prostriedkov súdnej nápravy dostupných v krajine, v ktorej má vaša organizácia sídlo a/alebo vykonáva v nej činnosť. Pri opise existujúcich možností opravné prostriedky a prostriedky nápravy existujúce v jednotlivých vnútroštátnych systémoch nepatria do rozsahu tejto príručky, v tejto časti vám priblížime, čo v praxi znamená viesť súdne spory v oblasti práva EÚ.

III.1.1. Účel podania návrhu na súd

Návrh na súd sa bude musieť podať v súlade s príslušnými vnútroštátnymi procesnými pravidlami, a to aj pokiaľ ide o právomoc súdov. Vnútroštátni sudcovia môžu posúdiť súlad vnútroštátneho práva s právom EÚ a v prípade nezlučiteľnosti, presadzovať právo EÚ nad vnútroštátnym právom, neuplatňovať vnútroštátne ustanovenia a presadzovať ustanovenia EÚ, ktorých obsah a rozsah pôsobnosti je dostatočne jasný. V prípade potreby majú tiež právomoc nariadiť vnútroštátnym orgánom, aby jednotlivcom nahradili škody, ktoré utrpeli pre porušenie práva EÚ.

Z praktického hľadiska je podanie návrhu na príslušnom vnútroštátnom súde jedinou možnosťou:

- ak je to možné podľa vnútroštátnych procesných pravidiel, **docieľiť zmenu alebo**
- **zrušenie vnútroštátneho zákona, ktorý je v rozpore s právom EÚ;**
- dosiahnuť **pozastavenie alebo zrušenie rozhodnutia orgánu verejnej moci, ktoré je v rozpore s právom EÚ, a dosiahnuť, aby príslušný orgán verejnej moci prijal nové rozhodnutie, ktoré zabezpečí súlad s právom EÚ;**
- **získať náhradu škody.**

III.1.2 podnet vnútroštátnemu súdu, aby požiadal SDEÚ o rozhodnutie o predbežnej otázke (článok 267 ZFEÚ)

Všetky vnútroštátne súdy môžu požiadať SDEÚ o usmernenie k výkladu a uplatňovaniu práva EÚ prostredníctvom mechanizmu nazývaného prejudiciálne konanie¹⁰⁷. Ak sa vnútroštátny súd domnieva, že prejednávacia vec spadá do pôsobnosti práva EÚ, môže požiadať SDEÚ o **vydanie prejudiciálneho rozhodnutia, aby poskytol vysvetlenie týkajúce sa výkladu alebo platnosti práva EÚ**. Táto možnosť sa pre vnútroštátny súd stáva **povinnosťou**, ak proti rozhodnutiu vnútroštátneho súdu nie je možné podať opravný prostriedok. Rozhodnutie o predbežnej otázke, ktoré SDEÚ vydá vo forme súdneho rozhodnutia, je pre vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, priamo záväzná.

Ako účastník (alebo, ak to vnútroštátne predpisy umožňujú, ako vedľajší účastník) súdneho konania **môžete vnútroštátnemu súdu podať návrh na začatie prejudiciálneho konania**. Pritom budete musieť uviesť údaje o tom, že právo EÚ by sa malo vykladať spôsobom, ktorý preukáže, že vnútroštátne právo 1) **nie je zlučiteľné s právom EÚ** alebo 2) **by sa nemalo vykladať alebo uplatňovať spôsobom, ktorý poškodzuje OOS**.

Mali by ste mať na pamäti, že SDEÚ má právomoc len vykladať právo EÚ a **nemá mandát na výklad vnútroštátneho práva alebo posudzovanie jeho zlučiteľnosti s právom EÚ**. Po vydaní rozhodnutia SDEÚ o predbežnej otázke bude preto na vnútroštátnom súde, aby posúdil, či je vnútroštátne právo v súlade s právom EÚ, ako ho vykladá SDEÚ, a aké sú konkrétne dôsledky pre prejednanú vec.

Účelom konania o prejudiciálnej otázke je zabezpečiť jednotný výklad práva EÚ, ale toto konanie má význam aj z hľadiska **ochrany práv jednotlivcov**. Tvrdí sa, že nástroj prejudiciálneho konania do určitej miery kompenzuje nemožnosť jednotlivcov priamo podať žalobu na SDEÚ s cieľom napadnúť súlad vnútroštátneho práva s právom EÚ, a preto má zásadný význam pre účinnú súdnu ochranu práv podľa práva EÚ. Vnútroštátni sudcovia a súdy však musia mať aj vôľu postúpiť vec SDEÚ, keďže vy ako účastník konania môžete súd požiadať o postúpenie veci, ale nie ho k tomu zaviazať. Vnútroštátne súdy si totiž vždy zachovávajú **pomerne širokú mieru voľnej úvahy**, pokiaľ ide o posúdenie potreby a možnosti predložiť vec SDEÚ na rozhodnutie o predbežnej otázke. **Vo veľmi výnimočných prípadoch** by sa vnútroštátny súd, ktorý odmietne predložiť prejudiciálnu otázku SDEÚ, mohol považovať za **porušujúci povinnosť zabezpečiť účinnú súdnu ochranu** – porušenie ktoré nebola doteraz nikdy stanovená¹⁰⁸, ale ktoré teoreticky môže viesť k vzniku práva na náhradu škody.¹⁰⁹

109 Článok 267 ZFEÚ.

110 Pozri judikatúru ESLP v tejto veci: Európsky súd pre ľudské práva, rozsudok z 20. septembra 2011 vo veci Ullens de Schooten a Rezabek proti Belgicku (sťažnosť č. 3989/07 a 38353/07) a rozsudok z 8. apríla 2014 vo veci *Dhahbi proti Taliansku* (sťažnosť č. 17120/09).

111 Pozri vec C-173/03 Súdneho dvora EÚ, *Traghetti del Mediterraneo SpA proti Repubblica italiana*.

III.2. Ako primäť príslušné štátne orgány, aby sa touto otázkou zaoberali

Ak vaša organizácia nemá kapacity alebo zdroje na priame vedenie súdneho sporu, môžete zvážiť predloženie problému vnútroštátnym orgánom, ktoré sa môžu záležitosťou zaoberať tak, že sa obrátia na vnútroštátne orgány alebo cez súdny spor, ak to ich mandát umožňuje. Tu je stručný prehľad vnútroštátnych orgánov, ktoré môžu byť nápomocné.

III.2.1. Národné ľudskoprávne inštitúcie

Národné inštitúcie pre ľudské práva (NILP) sú štátom poverené orgány, nezávislé od vlády, so širokým ústavným alebo zákonným mandátom na podporu a ochranu celého spektra ľudských práv – vrátane slobody združovania, zhromažďovania a prejavu – na vnútroštátnej úrovni. Môžu mať rôzne formy vrátane inštitúcií ochrancov práv, komisií a ľudskoprávných inštitútov.¹¹⁰

Zatiaľ čo ich úloha, funkcie a právny základ sú vymedzené vo vnútroštátnom práve, NILP sú akreditované s medzinárodne uznanou značkou kvality na základe ich súladu s Parížskymi zásadami OSN¹¹¹. V týchto zásadách sú stanovené niektoré základné funkcie NILP.

Mnohé z funkcií, ktoré majú NILP vykonávať, môžu byť pre OOS veľmi užitočné v prípade porušovania ich práv a slobôd, vrátane:

- Poradenstvo v oblasti súladu vnútroštátnych právnych predpisov a postupov so všetkými medzinárodnými normami v oblasti ľudských práv vrátane CHZP;
- Poradenstvo vláde, parlamentu a iným verejným orgánom pri riešení základných problémov v oblasti ľudských práv: môže ísť napríklad o obavy týkajúce sa súladu vnútroštátnych právnych predpisov so základnými právami, a to aj v štádiu ich návrhu;
- Poskytovanie podpory jednotlivcom pri presadzovaní ich práv vrátane ich základných práv podľa CHZP prostredníctvom právnej pomoci;
- Informovanie verejnosti, Parlamentu a medzinárodných orgánov, a to aj na úrovni EÚ, o situácii v oblasti ľudských práv v praxi, a to aj pokiaľ ide o práva a slobody OOS.

Niektoré NILP tiež poskytujú podporu jednotlivcom pri presadzovaní ich práv cez vybavovanie sťažností a niektoré sa zapájajú do strategických súdnych sporov.

NILP majú mandát na spoluprácu a podporu OOS a obhajcov práv a ich služby sú zvyčajne bezplatné. Európska sieť národných inštitúcií pre ľudské práva (ESNILP) môže poskytovať odborné znalosti a poradenstvo o tom, ako spolupracovať s NILP v celej Európe.¹¹²

112 Viac informácií o národných inštitúciách pre ľudské práva v Európe nájdete na stránke <http://ennhri.org/about-nhris>

113 <http://ennhri.org/about-nhris/un-paris-principles-and-accreditation/>.

114 <http://ennhri.org>.

III.2.2. Národní ochrancovia práv

Ochrancovia práv sú nezávislé a nestranné osoby zriadené ústavou alebo zákonom, ktoré sa zaoberajú sťažnosťami na orgány verejnej správy členských štátov na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni.

Vnútroštátne právo stanovilo dôvody, na základe ktorých môže ombudsman konať. Medzi ne zvyčajne patria: porušenie práv vrátane základných práv; iné protiprávne konanie vrátane nedodržiavania všeobecných právnych zásad; a nekonanie v súlade so zásadami dobrej správy. Sťažnosti sa skutočne môžu týkať činností a opatrení, ktoré patria do pôsobnosti práva EÚ. Sťažnosť týkajúcu sa vnútroštátneho právneho predpisu alebo opatrenia, ktoré podľa vášho názoru predstavujú porušenie vašich práv a slobôd podľa práva EÚ, môžete preto adresovať priamo vnútroštátnemu alebo regionálnemu ombudsmanovi. Služby ombudsmanov sú zvyčajne bezplatné.

Právomoci a povinnosti jednotlivých ombudsmanov sú tiež stanovené vo vnútroštátnych právnych predpisoch a v jednotlivých krajinách sa značne líšia. Vo všeobecnosti sú ombudsmani poverení vyšetrovať a posudzovať sťažnosti a podľa potreby prijímať opatrenia v súlade s tým, čo je možné v rámci ich mandátu. Niektorí môžu len poskytovať svoje názory, iní môžu navrhnúť nápravné opatrenia, ktoré môžu zahŕňať napríklad podnety na verejné orgány, aby preskúmali rozhodnutie, zmenili určitý postup, ospravedlnili sa alebo poskytli finančnú náhradu. Na rozdiel od súdu ombudsman nevydáva právne záväzné rozhodnutia, ale orgány verejnej správy sa zvyčajne riadia odporúčaniami ombudsmana. Ak tak neurobia, ombudsman môže, napríklad tým, že upozorní parlament, obrátiť na prípad pozornosť politikov a verejnosti.

Existuje sieť európskych ombudsmanov¹¹³, ktorá pomáha ombudsmanom lepšie chrániť práva a slobody jednotlivcov a organizácií podľa práva EÚ, a to aj tým, že im poskytuje poradenstvo o príslušných ustanoveniach práva EÚ vrátane CHZP a o tom, ako ich vykladať vo vzťahu ku konkrétnym prípadom.

III.2.3. Vnútroštátne orgány pre rovnosť

Orgány pre rovnosť sú verejné organizácie, ktoré sú podľa právnych predpisov EÚ oprávnené pomáhať obetiam diskriminácie, monitorovať a informovať o otázkach diskriminácie a prispievať k zvyšovaniu povedomia o právach a rovnosti. Musia tak robiť v súvislosti s jedným, niektorými alebo všetkými dôvodmi diskriminácie, na ktoré sa vzťahuje právo EÚ – pohlavie, rasa a etnický pôvod, vek, sexuálna orientácia, náboženské vyznanie alebo viera a zdravotné postihnutie.

Orgány pre rovnosť môžu prijímať sťažnosti na prípady diskriminácie vrátane situácií, na ktoré sa vzťahuje právo EÚ. Preto sa môžete obrátiť na vnútroštátny orgán pre rovnosť, ak sa domnievate, že vnútroštátne právne predpisy alebo opatrenia, ktoré majú vplyv na práva a slobody OOS, sú diskriminačné.

Pri prijímaní opatrení v súvislosti so sťažnosťou orgány pre rovnosť prešetrujú prípad

¹¹³ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/european-network-of-ombudsmen/members/all-members> Táto stránka obsahuje aj interaktívneho sprievodcu, pomocou ktorého možno zistiť, ktorý ombudsman alebo iný orgán je najvhodnejší na riešenie sťažnosti alebo na zodpovedanie žiadosti o informácie.

a poskytnúť potenciálnej obeti informácie a v niektorých prípadoch aj právnu pomoc. Na základe svojho posúdenia môžu spolupracovať s verejnými orgánmi a poskytovať odporúčania na podporu nediskriminačných postupov a zabezpečenie informovanosti a dodržiavania právnych predpisov o rovnakom zaobchádzaní.

Orgány pre rovnosť spolupracujú a podporujú OOS a obhajcov práv a ich služby sú zvyčajne bezplatné. Európska sieť orgánov pre rovnosť (Equinet) môže poskytovať odborné znalosti a poradenstvo o tom, ako spolupracovať s orgánmi pre rovnosť v celej Európe.¹¹⁴

III.2.4. Iné špecializované orgány

V závislosti od záležitosti, ktorej sa týka vnútroštátny zákon alebo opatrenie, ktoré považujete za zásah do práv a slobôd OOS podľa práva EÚ, vám môžu poskytnúť pomoc iné orgány na vnútroštátnej úrovni. Medzi ne patria okrem iného vnútroštátne orgány na ochranu údajov¹¹⁵, vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže¹¹⁶ a vnútroštátne orgány na ochranu spotrebiteľa.¹¹⁷

III.3. Spúšťanie opatrení zo strany inštitúcií EÚ

Na úrovni EÚ sú k dispozícii aj nástroje na podávanie sťažností a opravné mechanizmy, ktoré vám pomôžu presadiť práva a slobody OOS v EÚ nad vnútroštátnymi právnymi predpismi a postupmi.

III.3.1. Ako upozorniť inštitúcie EÚ na problém

Existujú dva hlavné spôsoby, ako upozorniť inštitúcie EÚ na možné porušenie práv a slobôd podľa práva EÚ zo strany členského štátu.

Sťažnosti Európskemu parlamentu

Podľa zmlúv o EÚ (článok 227 ZFEÚ) má každý jednotlivec, organizácia alebo združenie právo predložiť Európskemu parlamentu sťažnosť, týkajúcu sa témy, ktorá patrí do oblasti činnosti EÚ a ktorá sa ich priamo dotýka.

Môžete preto zvážiť predloženie sťažnosti (poštou alebo online prostredníctvom webového sídla Európskeho parlamentu¹¹⁸), v ktorej budete namietat' porušenie vašich práv a slobôd v EÚ ako OOS. Sťažnosť nemusí nevyhnutne obsahovať alebo ilustrovať údajné porušenie práva EÚ z právneho hľadiska: môže jednoducho predstavovať žiadosť, sťažnosť alebo pripomienku týkajúcu sa uplatňovania práva EÚ alebo výzvu Európskemu parlamentu, aby prijal stanovisko k určitej záležitosti. Tento nástroj môže byť užitočný aj pre záležitosti, ktoré môžu mať vplyv na práva a slobody OOS bez toho, aby nevyhnutne viedli k jednoznačnému porušeniu

116 <https://equineteurope.org>

117 https://edpb.europa.eu/about-edpb/board/members_en

118 https://ec.europa.eu/competition/ecn/competition_authorities.html

119 <https://eba.europa.eu/consumer-corner/national-competent-authorities-for-consumer-protection>

120 <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/petitions>

ustanovení EÚ (například všeobecné obmedzenia občianskeho priestoru vrátane financovania, práva na účasť, útokov, hrozieb a obťažovania).

Vašu sťažnosť preskúma špecializovaný výbor pre sťažnosť (PETI), ktorý posúdi, či záležitosť, ktorú predkladáte, súvisí s právom EÚ. Ak áno, výbor má rôzne spôsoby, ako upozorniť na to, čo považuje za porušenie práv EÚ zo strany členského štátu, a to aj tým, že vyzve Európsku komisiu, aby zaujala stanovisko k danej veci, a prijala všetky potrebné následné opatrenia vrátane začatia konania o porušení práva proti danému členskému štátu (pozri nižšie).

Sťažnosti adresované Európskej komisii

Na Európsku komisiu sa môžete obrátiť v súvislosti s akýmkoľvek vnútroštátnym opatrením (zákonom, nariadením alebo správnym opatrením) alebo absenciou opatrenia alebo postupu členského štátu, ktoré sú podľa vás v rozpore s právom EÚ.

Môžete preto priamo podať sťažnosť Európskej komisii (poštou alebo online prostredníctvom štandardizovaného vzoru¹¹⁹), v ktorej môžete namietat porušenie vašich práv a slobôd v EÚ ako OOS. Táto príručka obsahuje prílohu, ktorá vám poskytne niekoľko praktických pokynov, ako podať sťažnosť.

Príslušný útvar Európskej komisie posúdi, či sa vaša sťažnosť na prvý pohľad týka možného **porušenia práva EÚ orgánmi členského štátu, ktoré vyplýva z ustanovenia vnútroštátneho práva, regulačného opatrenia so všeobecnou pôsobnosťou alebo všeobecného postupu**. Iba v takom prípade Európska komisia preskúma vašu sťažnosť a začne vyšetrovanie dotknutého členského štátu, čo môže viesť k začatiu konania o porušení právnych predpisov (pozri nižšie).

Mali by ste však mať na pamäti, že aj keď sa **Európska komisia domnieva, že došlo k porušeniu právnych predpisov EÚ, môže sa rozhodnúť nezačať konanie o porušení právnych predpisov**. Dôvody, prečo sa môže rozhodnúť neprijat opatrenie, môžu byť rôzne. Po prvé, môže usúdiť, že váš prípad možno lepšie riešiť inými mechanizmami na úrovni EÚ a na vnútroštátnej úrovni. Môže sa tak stať najmä v individuálnych prípadoch nesprávneho uplatňovania, ktoré nevyvolávajú otázky širšieho charakteru, keď nie sú dostatočné dôkazy o všeobecnej praxi alebo o probléme súladu vnútroštátnych právnych predpisov s právom EÚ alebo o systematickom nedodržiavaní práva EÚ. V takýchto prípadoch, ak je k dispozícii účinná právna ochrana EK pravdepodobne odkáže sťažovateľov na vnútroštátnu úroveň. Po druhé, môže sa stať, že záležitosť, ktorú ste uviedli, sa týka len súkromných osôb alebo orgánov a netýka sa činnosti verejných orgánov – v takom prípade sa budete musieť pokúsiť obrátiť na vnútroštátnu úroveň.

Podľa zásady dobrej správy vecí verejných je Európska komisia povinná poskytnúť vám odpoveď v jazyku vašej sťažnosti, v ktorej vysvetlí prípadné opatrenia prijaté v nadväznosti na vašu sťažnosť alebo dôvody, pre ktoré sa rozhodla neprijat ďalšie opatrenia.

121 https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_en/

III.3.2. Úloha európskeho ochrancu práv

Európsky ombudsman je na základe zmlúv o EÚ (články 24 a 228 ZFEÚ) poverený vyšetrowaním sťažností jednotlivcov a organizácií na nesprávny úradný postup inštitúcií, orgánov a agentúr Európskej únie. Prípady nesprávneho úradného postupu sa môžu týkať toho, že inštitúcia alebo orgán EÚ nekoná v súlade s právnymi predpismi alebo zásadami dobrej správy, alebo porušuje základné práva. Nesprávny úradný postup môže zahŕňať administratívne nezrovnalosti, nespravodlivosť, diskrimináciu alebo zneužitie právomoci, ale aj neposkytnutie odpovede alebo odmietnutie či zbytočné odkladanie poskytnutia prístupu k informáciám vo verejnom záujme.

Na európskeho ombudsmana sa môžete obrátiť napríklad vtedy, ak ste sa obrátili na Európsky parlament alebo Európsku komisiu s požiadavkou na porušenie práv a slobôd vašej OOS v EÚ a domnievate sa, že sa vašou žiadosťou nezaoberali riadne alebo transparentne.

Ak ombudsman zistí prípad nesprávneho úradného postupu, postúpi vec príslušnej inštitúcii, orgánu, úradu alebo agentúre, ktorá má lehotu troch mesiacov na to, aby mu oznámila svoje stanovisko. Na základe toho ombudsmanka uvedie konečné zistenia v správe, ktorú zašle Európskemu parlamentu a dotknutej inštitúcii, orgánu, úradu alebo agentúre. Osoba alebo organizácia, ktorá podala sťažnosť, je informovaná o výsledku takéhoto vyšetrowania.

III.3.3. Konanie o porušení práva proti členskému štátu, ktorý porušil právo EÚ

Európska komisia je inštitúciou, ktorej úlohou je monitorovať a presadzovať právo EÚ voči členským štátom. Podľa zmlúv o EÚ môže Európska komisia podniknúť právne kroky – konanie o porušení práva – proti tej krajine EÚ, ktorá neuplatňuje právne predpisy EÚ vrátane CHZP. Tento postup môže v konečnom dôsledku viesť k tomu, že Európska komisia postúpi vec Súdnemu dvoru EÚ, ktorý bude vyzvaný, aby zistil, či došlo k porušeniu, a v určitých prípadoch môže príslušnému členskému štátu uložiť finančné sankcie.

Európska komisia môže zistiť možné porušenie práva EÚ na základe vlastných vyšetrowaní alebo na základe sťažností či petícií jednotlivcov a organizácií. Európska komisia má plnú diskrečnú právomoc pri rozhodovaní o tom, ktoré prípady bude riešiť a v ktorom okamihu: medzi faktormi, ktoré berie do úvahy, je zvyčajne vplyv porušenia na dosiahnutie dôležitých politických cieľov EÚ.¹²⁰

Postup je rozdelený do rôznych fáz (pozri prílohu na konci príručky. Po zistení možného porušenia Komisia zvyčajne začne vyšetrowanie a na tento účel môže začať **dialóg s orgánmi** dotknutého členského štátu.

122 Oznámenie Európskej komisie "Právo EÚ: Dostupné na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=EN).

Ak vyšetrovanie potvrdí možné porušenie a dialógom sa nepodarí dosiahnuť riešenie problému, Európska komisia môže začať **formálne konanie o porušení**. Toto konanie sa riadi niekoľkými krokmi stanovenými v zmluvách EÚ, pričom každý z nich sa končí formálnym rozhodnutím vrátane výzvy na splnenie povinnosti, na ktorú musia členské štáty reagovať. Pre toto konanie nie je stanovený žiadny pevný časový rámec.

Ak po ukončení konania krajina stále odmieta napraviť porušenie, Európska komisia môže rozhodnúť o **postúpení veci Súdnemu dvoru EÚ**. Pritom môže za určitých podmienok požiadať o **predbežné opatrenia** na pozastavenie účinnosti vnútroštátneho zákona alebo opatrenia a/alebo požiadať SDEÚ, aby **sa prípadom zaoberal urýchlene a preukázal** objektívne dôvody naliehavosti.

SDEÚ preskúma túto otázku a rozhodne, či členské štáty porušili právo EÚ. **Rozhodnutie SDEÚ** je záväzné a vnútroštátne orgány musia prijať opatrenia na jeho splnenie. Ak napriek rozsudku SDEÚ krajina stále nevykoná nápravu, Európska komisia môže krajinu opäť postúpiť SDEÚ a požiadať o uloženie **finančných sankcií**, ktoré môžu mať buď paušálnu výšku a/alebo dennú úhradu až do odstránenia porušenia.

Väčšina prípadov je vyriešená pred postúpením na SDEÚ; **fázy predchádzajúce postúpeniu na SDEÚ** sú však **chránené všeobecnou doložkou o dôvernosti**, takže sa zverejňuje len veľmi málo informácií o porušení a stanovisku členského štátu.

Európska komisia na základe sťažností podaných viacerými OOS začala konanie o porušení právnych predpisov a nakoniec postúpila **Maďarsko** Súdnemu dvoru EÚ v súvislosti s dvoma zákonmi, ktoré majú vplyv na práva a slobody OOS: zákon z roku 2017 o transparentnosti organizácií financovaných zo zahraničia¹²¹ a zákon z roku 2018, ktorým sa kriminalizujú činnosti na podporu žiadateľov o azyl.¹²²

Európska komisia tiež postúpila **Poľsko** na SDEÚ z dôvodu rôznych porušení zásady nezávislosti sudcov spôsobených poľským zákonom o všeobecných súdoch, zákonom o najvyššom súde a novým disciplinárnym režimom pre poľských sudcov.¹²³ V jednom prípade Komisia požiadala SDEÚ o uplatnenie predbežných opatrení a dosiahla ich uplatnenie. Opatrenia, ktoré sa snažia narušiť nezávislosť súdov a podriať sudcov politickej kontrole, bránia akejkoľvek účinnej súdnej ochrane práv EÚ vrátane práv a slobôd OOS.

III.3.4. Účinky rozhodnutia SDEÚ o porušení práva zo strany členského štátu

V súvislosti s účinkami rozsudku SDEÚ je potrebné zohľadniť rôzne faktory rozhodnutia o porušení predpisov zo strany členského štátu.

123 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5003.

124 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4260.

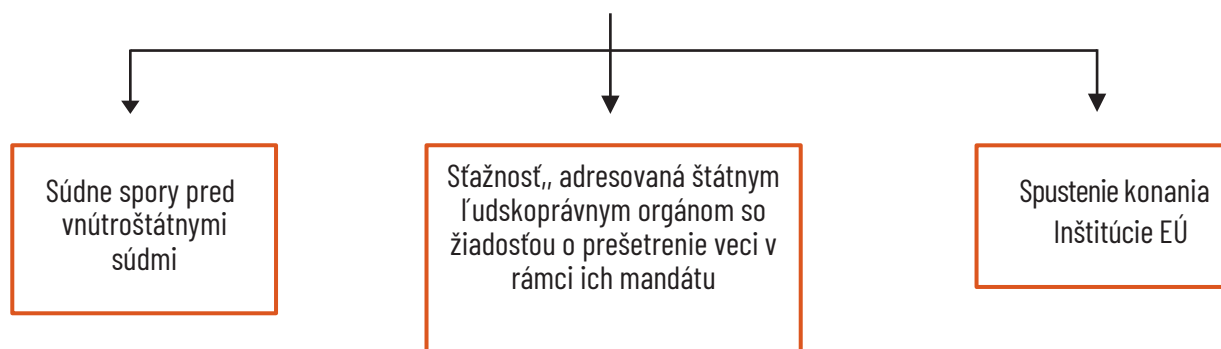
125 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6033.

Jedným z problémov je dĺžka konania: zatiaľ čo proces začatia konania o porušení právnych predpisov je jednoduchý a môže byť relatívne rýchly, ak sa prípad presunie na Súdny dvor EÚ, môže trvať niekoľko rokov, kým sa o ňom rozhodne.

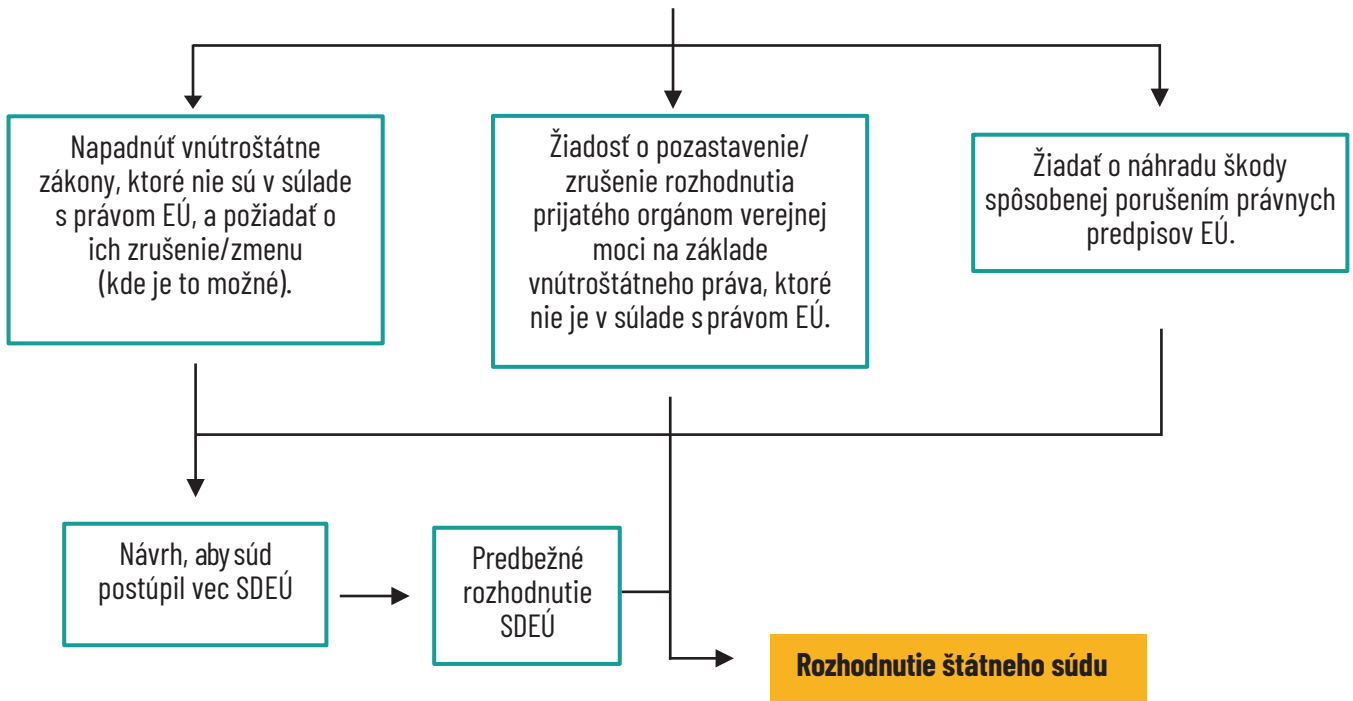
Okrem toho sa rozsudky SDEÚ líšia od rozsudkov vnútroštátnych súdov. V rozsudku SDEÚ sa uvádza, či došlo k porušeniu práva EÚ. SDEÚ **nemôže zrušiť vnútroštátne ustanovenie**, ktoré je nezlučiteľné s právom EÚ, ani nemôže prinútiť vnútroštátnu administratívu, aby odpovedala na žiadosť jednotlivca alebo organizácie, ani nemôže nariadiť krajine, aby zaplatila náhradu škody jednotlivcovi alebo organizácii, ktorí boli poškodení porušením práva EÚ.

To znamená, že aj v prípade, ak vaše podanie alebo sťažnosť, v ktorej upozorňujete na porušenie práv a slobôd vašej organizácie v EÚ, povedie ku konaniu o porušení práva voči príslušnému členskému štátu, ktoré bude nakoniec postúpené Súdnemu dvoru EÚ, ktorý rozhodne v neprospech členského štátu, **bude to členský štát, kto bude musieť prijať potrebné opatrenia na nápravu porušenia**. To tiež znamená, že na uplatnenie nároku na náhradu škody, môžete sa odvolávať na rozsudok SDEÚ, ale aj tak sa budete musieť obrátiť na príslušný vnútroštátny súd.

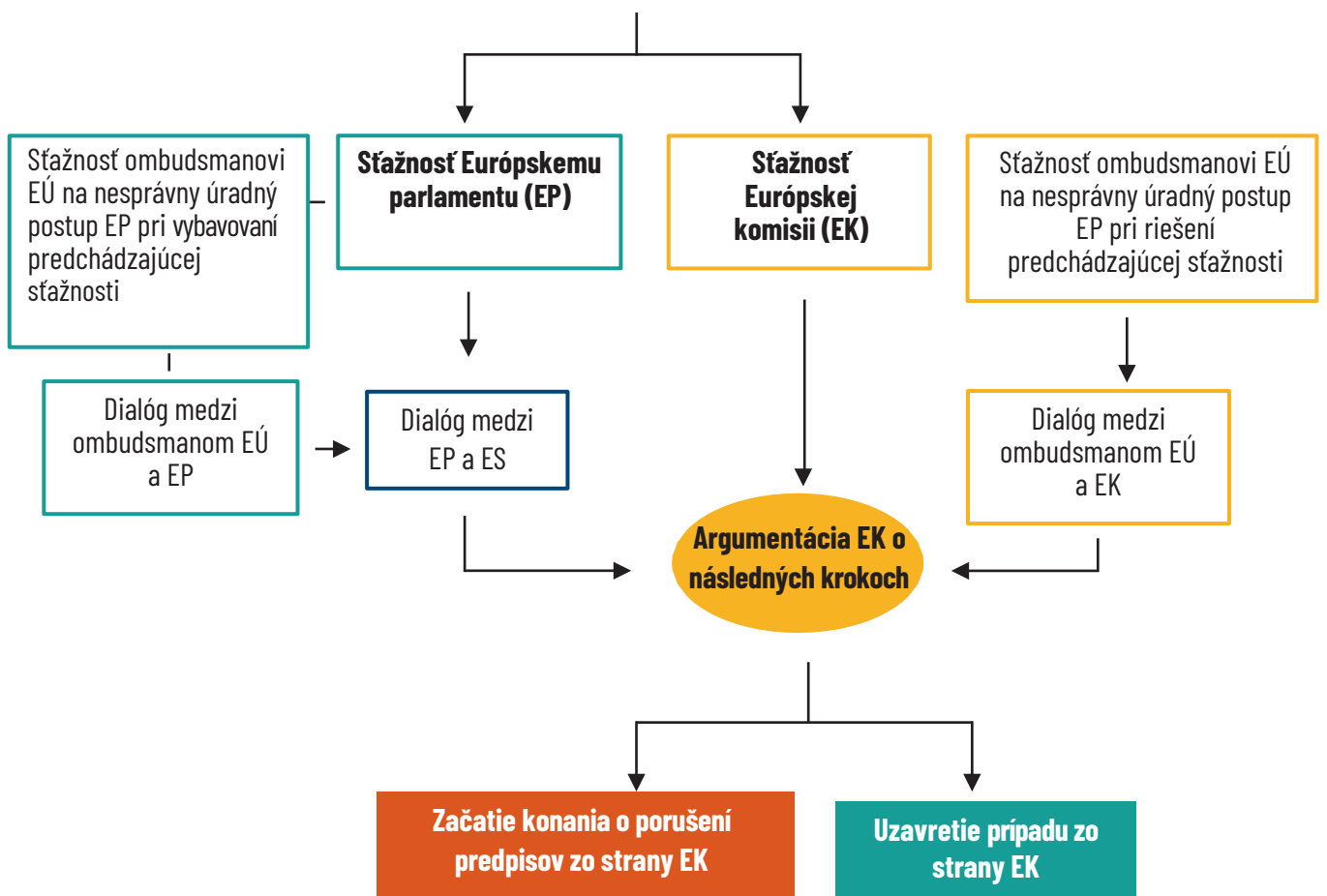
PREHĽAD PRÁVNÝCH MOŽNOSTÍ NA PRESADZOVANIE PRÁV VAŠEJ OOS V EÚ PROTI VNÚTROŠTÁTNYM OPATRENIAM



SÚDNE SPORY PRED ŠTÁTNYMI SÚDMI



SPUSTENIE KONANIA ZO STRANY INŠTITÚCIÍ EÚ



ČASŤ IV - Užitočné zdroje o práve a štandardoch EÚ

IV.1. Poradenstvo v oblasti práva EÚ a jeho presadzovania

Ak nie ste odborníkom na právo EÚ, môže byť pre vás ťažké zistiť, ktorý zákon EÚ môže byť určitým vnútroštátnym opatrením porušený a ako najlepšie postupovať v danej veci. Okrem toho, že môžete požiadať o právne poradenstvo odborníka na právo EÚ, môžete sa pozrieť na online služby, ako je Vaša európska poradňa alebo SOLVIT, kde nájdete rýchle a neformálne poradenstvo a pomoc vo vašom jazyku, alebo sa obrátiť na portál elektronickej justície.

Vaša európska poradňa vám môže poskytnúť právne poradenstvo o vašich právach EÚ vo veciach práva EÚ. Môže vám objasniť, ako sa právo uplatňuje vo vašom konkrétnom prípade, ako aj vysvetliť, ako môžete uplatniť svoje práva EÚ: https://europa.eu/youreurope/advice/index_en.htm

SOLVIT je služba poskytovaná štátnou správou, ktorá sa zaoberá cezhraničnými problémami súvisiacimi s nesprávnym uplatňovaním práva EÚ vnútroštátnymi orgánmi verejnej správy. Je užitočná v prípadoch, keď sa zdá byť možné a vhodné pokúsiť sa nájsť riešenie so zodpovedným orgánom: https://ec.europa.eu/solvit/index_en.htm

Európsky portál elektronickej justície ponúka odkazy na zákony a postupy, ktoré patria do pôsobnosti práva EÚ vo všetkých členských štátoch EÚ. Poskytuje tiež informácie o existujúcich opravných prostriedkoch a obsahuje užívateľsky prívetivé formuláre pre rôzne súdne konania: <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home>

IV.2. Prístup k právu EÚ

Úplné znenia zmlúv EÚ, sekundárnej legislatívy, judikatúry a legislatívnych návrhov sú voľne prístupné prostredníctvom špecializovaných online databáz.

CURIA je webové sídlo SDEÚ: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6308/. Denne poskytuje tlačové správy o najdôležitejších rozhodnutiach SDEÚ a obsahuje aj voľne prístupnú databázu judikatúry SDEÚ: <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=en>.

EUR-Lex je voľne prístupná online databáza práva EÚ. Poskytuje oficiálny a najkomplexnejší prístup ku všetkým právnym dokumentom EÚ vo všetkých 24 úradných jazykoch EÚ a je denne aktualizovaná. Na stránke EUR-Lex máte prístup k:

- Úplnému zneniu zmlúv EÚ: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html>
- Úplnému zneniu CHZP: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016P/TXT>
- Sekundárnym právnym predpisom EÚ: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/legislation/recent.html>
- Judikatúre EÚ: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/eu-case-law.html>
- Odkazom na vnútroštátne transpozičné opatrenia a v prípade členských štátov, ktoré s nimi súhlasili, aj ich znenie: <https://eur-lex.europa.eu/collection/n-law/mne.html>
- Odkazom na vnútroštátnu judikatúru týkajúcu sa práva EÚ: <https://eur-lex.europa.eu/collection/n-law/n-case-law.html>

IV.3. Pochopenie práva EÚ

Zabezpečenie aktuálnych informácií o tom, ako sa má vykladať a uplatňovať právo EÚ, môže byť veľmi náročné. Niekoľko zdrojov vám môže pomôcť zorientovať sa v tomto zložitom právnom systéme.

Európska komisia každoročne uverejňuje **správy o monitorovaní uplatňovania práva EÚ, ktoré** obsahujú užitočné informácie o vyšetrovaní a konaniach o porušení právnych predpisov začatých proti členským štátom: https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en

K lepšiemu pochopeniu CHZP a jeho vplyvu na právo EÚ a vnútroštátne právo môže pomôcť niekoľko zdrojov a nástrojov.

Charterpedia, online nástroj, ktorý vyvinula Agentúra EÚ pre základné práva (FRA) a ktorý poskytuje ľahko dostupné informácie o Charte, jej ustanoveniach a ich výklade: <https://fra.europa.eu/en/charterpedia>

Prehľad krajín vypracované agentúrou FRA, ktoré ilustrujú vplyv CHZP na vnútroštátnej úrovni: <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/eu-charter-fundamental-rights-use-and-added-value-eu-member-states>

Usmernenia agentúry FRA **k uplatňovaniu CHZP na vnútroštátnej úrovni**: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-charter-guidance_en.pdf

Stanovisko FRA **k výzvam a príležitostiam pri vykonávaní CHZP**: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-and-opportunities-implementation-charter-fundamental-rights>

Výročné správy o výzvach a pokroku v oblasti základných práv na úrovni EÚ a na vnútroštátnej úrovni, ktoré uverejňuje FRA: <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/annual->

Výročné správy o uplatňovaní CHZP v právnych predpisoch a tvorbe politik EÚ, ktoré uverejňuje Európska komisia: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_en

Povinnosti týkajúce sa základných práv vrátane práv a slobôd OOS, ktoré vyplývajú z práva EÚ, je potrebné vykladať aj vo svetle príslušných medzinárodných a regionálnych noriem.

Webové sídlo **ESĽP** poskytuje prístup k úplnému zneniu EDĽP a jeho protokolov vo všetkých jazykoch členských štátov Rady Európy: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c=>.

Poskytuje tiež denné tlačové správy o všetkých rozhodnutiach ESĽP a obsahuje voľne prístupnú databázu judikatúry ESĽP - HUDOC: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC&c=>

Informačný systém agentúry FRA **o základných právach EÚ (EFRIS)** je brána, ktorá spája údaje a informácie z existujúcich databáz o ľudských právach a umožňuje zobrazenie a analýzu príslušných hodnotení základných práv v EÚ: <https://fra.europa.eu/en/databases/efris/>.

IV.4. Kľúčové politické dokumenty a správy o štandardoch a otázkach týkajúcich sa práv a slobôd OOS v Európe

Agentúra Európskej únie pre základné práva

Portál priestoru pre občiansku spoločnosť, dostupný na:

<https://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society/civil-society-space>

Platforma základných práv, dostupná na: <https://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society>

Charta základných práv EÚ pri príležitosti jej 10. výročia: názory občianskej spoločnosti a národných inštitúcií pre ľudské práva, 2019, Dostupné na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-charter-use-cso-nhri_en.pdf

Ochrana občianskeho priestoru v EÚ, 2021, dostupné na:

<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/civic-space-challenges>

Európska občianska spoločnosť: stále pod tlakom – aktualizácia na rok 2022, dostupné na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-protecting-civic-space_en.pdf

Európska komisia

Výročné správy o uplatňovaní Charty základných práv, dostupné na:

https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_en

Európsky hospodársky a sociálny výbor

Budúci vývoj občianskej spoločnosti v Európskej únii do roku 2030, 2017,

dostupné na: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-886-en-n.pdf>

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému Financovanie OOS zo strany EÚ (stanovisko z vlastnej iniciatívy), 2018, dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1540223832664&uri=CELE:X:52017IE1953#ntr13-C_2018081EN.01000901-E0013

Dôsledky pandémie COVID-19 na základné práva a občiansky priestor, 2022, dostupné na: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/implications-covid-19-pandemic-fundamental-rights-and-civic-space>

Európsky parlament

Správa o zmenšujúcom sa priestore pre občiansku spoločnosť v Európe, 2022, k dispozícii na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0032_EN.html

Informácia - Ochrana právneho štátu v EÚ, Existujúce mechanizmy a možné zlepšenia, 2019, dostupné na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI\(2019\)642280_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf)

Rada EÚ

Záver Rady o uplatňovaní Charty základných práv EÚ - Úloha občianskeho priestoru pri ochrane a podpore základných práv v EÚ, 2023, dostupné na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7388-2023-INIT/en/pdf>

Rada Európy

Odporúčanie CM/Rec (2007)14 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o právnom postavení mimovládnych organizácií v Európe, dostupné na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d

Právne normy pre mimovládne organizácie, dostupné na: <https://www.coe.int/en/web/ingo/legal-standards-for-ngos>

Odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec(2018)11 členským štátom o potrebe posilniť ochranu a podporu priestoru občianskej spoločnosti v Európe, dostupné na: <https://www.coe.int/en/web/youth/-/recommendation-cm-rec-2018-11-of-the-committee-of-ministers-to-členských-štátov-o-potrebe-posilnenia-ochrany-a-podpory-občianskej-spoločnosti>

Odporúčanie CM/Rec(2022)6 Výboru ministrov členským štátom o ochrane mládežníckej občianskej spoločnosti a mladých ľudí a podpore ich účasti na demokratických procesoch, dostupné na <https://rm.coe.int/0900001680a5e7f3>

Iné

EFC/TGE Zdaňovanie cezhraničnej filantropie v Európe po Persche a Staufferovi : Od vnútrozemskej blokády k voľnému pohybu?, 2014, dostupné na: <http://efc.issuelab.org/resource/taxation-of-cross-border-philanthropy-in-europe-after-persche-and-stauffer-from-landlock-to-free-movement.html>

EFC, Zmenšujúci sa priestor pre občiansku spoločnosť. Philanthropic Perspectives from Across the Globe, 2016, dostupné na: <https://efc.issuelab.org/resources/24213/24213.pdf>

Iniciatíva pre spravodlivosť otvorenej spoločnosti, Využívanie práva EÚ na ochranu občianskeho priestoru, 2019, dostupné na: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/4dce8ded-49b4-4382-ad45-9d80ab83ef72/briefing-eu-law-civic-space.pdf>

Sieť nezávislých expertov EÚ pre základné práva, Komentár k Charte základných práv EÚ, 2006, dostupné na: <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Download.Rep/NetworkCommentaryFinal.pdf>

De Schutter, Olivier, Infringement Proceedings as a Tool for the Enforcement of Fundamental Rights in the European Union, 2017, Open Society European Institute, 2017, dostupné na: <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/infringement-proceedings-tool-enforcement-fundamental-rights-european-union>

De Schutter, Olivier, Európa hľadá svoju občiansku spoločnosť (6. júna 2014). European Law Journal, roč. 8, č. 2, s. 198-217 (2002), dostupné na SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2446889>

De Schutter, Olivier, Základné práva v Európskej únii, Oxford European Union Law Library, dostupné na: <https://global.oup.com/academic/product/fundamental-rights-in-the-european-union-9780199548491?cc=us&lang=en&#>

De Schutter, Olivier, Súdne spory vo verejnom záujme na ESD", Maastricht Journal of International and Comparative Law, roč. 13 (2006), č. 1, s. 9-34, dostupné na: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1023263X0601300102?icid=int.sj-abstract.similar-articles.2>

OBSE/ODIHR-Benátska komisia, Spoločné usmernenia o slobode združovania, 2015. Dostupné na: <https://www.osce.org/odihr/132371?download=true>

ECNL, Registrácia OOS - zväzok 1 a 2, zameraný na 17 krajín v Európe, regióne MENA, Austrálii a Latinskej Amerike, 2019, k dispozícii na: <https://ecnl.org/publications/handbook-registering-civil-society-organization-cso-new-volume-out-now>

ECNL, EU, Emergency Powers and Civic Space, 2021, dostupné na <https://ecnl.org/sites/default/files/2021-12/EU%2C%20Emergency%20Powers%20and%20Civic%20Space%20Paper%281%29.pdf>

Sieť národných ombudsmanov, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/european-network-of-ombudsmen/members/national-ombudsmen>

Európska sieť národných inštitúcií pre ľudské práva, <http://ennhri.org/our-members/>

Tymen J Van Der Ploeg, Wino J M Van Veen, Cornelia R M Versteegh (eds.) Občianska spoločnosť v Európe, minimálne štandardy a optimálne podmienky jej regulácie. Cambridge University Press, 2017.

ČASŤ V - EÚ a právny štát: Ako posilňuje občiansky priestor?

V.1. Úvod: Čo je to "právny štát"?

"Právny štát" je systém právnych kontrol a protiváh, ktorý zabezpečuje, že všetky osoby a orgány podliehajú zákonu rovnako. Medzi typické záruky založené na princípe právneho štátu patria napr.:

- Právna istota (t. j. pravidlá sú jasné a predvídateľné a nemožno ich spätne meniť);
- Inštitucionálne oddelenie súdnictva od ostatných zložiek verejnej moci s cieľom zabezpečiť jeho nezávislosť;
- Efektívny prístup k informáciám a pluralitným médiám;
- Účinný prístup k súdnemu preskúmaniu a opravným prostriedkom;
- Jasné pravidlá správy vecí verejných, ktoré podporujú zodpovednosť, základné práva a rovnaké zaobchádzanie podľa zákona, a
- Transparentné, demokratické a inkluzívne procesy účasti na tvorbe politiky a prijímaní zákonov.

Ako súvisí právny štát s občianskym priestorom?

Silný právny štát prispieva k priaznivému prostrediu pre občiansku spoločnosť.

Občianska spoločnosť je neoddeliteľnou súčasťou systému kontroly a rovnováhy, ktorý podporuje demokratické systémy založené na právnom štáte. Dobročinné a iné organizácie občianskej spoločnosti (ďalej len "OOS") sú často medzi prvými aktérmi, ktorí informujú verejnú mienku, vedú vlády k zodpovednosti a obhajujú vývoj politiky na národných a medzinárodných fórach. OOS tiež zohrávajú dôležitú úlohu pri zlepšovaní a ochrane slobodného a pluralitného mediálneho prostredia prostredníctvom vzdelávania, odbornej prípravy a funkcie strážneho psa. Je mimoriadne dôležité, že majú aj hlboké odborné znalosti v oblasti zastupovania a podpory menších a zraniteľných skupín.

Obmedzenia občianskeho priestoru sú preto často prvým indikátorom problémov v oblasti právneho štátu. Právny štát je ohrozený nielen vtedy, keď vláda priamo podkopáva nezávislosť súdnictva alebo keď korupcia ovplyvňuje rozhodovanie, ale aj vtedy, keď vláda sťažuje – alebo v niektorých prípadoch, dokonca nemožné – aby občianska spoločnosť kontrolovala jej činnosť. To sa môže diať napríklad podporou očierňujúcej propagandy proti organizáciám občianskej spoločnosti, prijímaním právnych predpisov, ktoré stigmatizujú medzinárodné a zahraničné financovanie OOS alebo kriminalizujú prejavy politického nesúhlasu.

Obmedzenia právneho štátu idú často ruka v ruke s obmedzovaním občianskeho priestoru, eróziou základných práv a ústupom od demokracie. OOS zohrávajú zásadnú úlohu pri podpore a ochrane právneho štátu na európskej, vnútroštátnej a miestnej úrovni, a preto sú často samy jedným z prvých cieľov tých, ktorí sa usilujú o oslabenie právneho štátu.

Právny štát v Európskej únii

Právny štát je popri rešpektovaní ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie a rovnosti súčasťou základných hodnôt Európskej únie (článok 2 ZEÚ).

Inštitúcie EÚ čoraz viac uznávajú úlohu, ktorú OOS zohrávajú pri presadzovaní a ochrane hodnôt a práv zakotvených v článku 2 ZEÚ a v Charte základných práv EÚ vrátane zásad právneho štátu, ako to dokazujú tieto nástroje:

- V záveroch Európskej rady zo 14. marca 2023 ("Úloha občianskeho priestoru pri ochrane a podpore základných práv v EÚ") sa napríklad zdôrazňuje, že OOS sú "nenahraditeľným prvkom v systéme kontroly a protiváhy v zdravej demokracii; neodôvodnené obmedzenia ich priestoru na pôsobenie môžu predstavovať ohrozenie právneho štátu".
- Európska komisia túto úlohu ďalej uznala vo svojej "Výročnej správe o uplatňovaní Charty základných práv EÚ za rok 2022: V tejto správe sa zdôrazňuje úloha OOS, ktoré "poskytujú svoje odborné znalosti pri tvorbe politik a legislatívnej činnosti vnútroštátnych orgánov a inštitúcií EÚ a pomáhajú zabezpečiť aby tieto orgány boli zodpovedné za dodržiavanie základných práv a zásad právneho štátu."
- V predchádzajúcej správe Agentúry EÚ pre základné práva z roku 2022 s názvom "Ochrana občianskeho priestoru v EÚ" sa uvádza, že "v rámci opatrení na posilnenie uplatňovania Charty základných práv EÚ a právneho štátu EÚ, inštitúcie by mali pravidelne monitorovať priestor občianskej spoločnosti, pričom by mali úzko zapájať aktérov občianskej spoločnosti a ďalších obhajcov ľudských práv."

V.2. Tri participatívne nástroje EÚ pre OOS na podporu právneho štátu

V.2.1. Mechanizmus právneho štátu EÚ

Ako sa stručne uvádza v úvode tejto príručky,¹²⁴ v roku 2019 Európska komisia spustila nový "mechanizmus právneho štátu" na podporu a ochranu právneho štátu v členských štátoch EÚ. Mechanizmus právneho štátu pozostáva z **každoročného dialógu** medzi Komisiou, Radou a Európskym Parlamentom a členskými štátmi EÚ - ako aj národnými parlamentmi, **občianskou spoločnosťou** a ďalšími zainteresovanými stranami - **preskúmať situáciu v oblasti právneho štátu** s cieľom včas identifikovať problémy a zabrániť

126 Pozri Úvod, strana 11.

ich zhoršení. Tento dialóg sa každoročne završuje uverejnením **správy o právnom štáte**. Prvá výročná správa o právnom štáte bola uverejnená v roku 2020 a predstavila syntézu situácie v oblasti právneho štátu v EÚ spolu s posúdením situácie v jednotlivých členských štátoch.¹²⁵

Výročná správa o právnom štáte je doteraz príležitosťou na pokračujúci dialóg medzi Komisiou, členskými štátmi a kľúčovými zainteresovanými stranami o pozitívnom aj negatívnom vývoji v oblasti právneho štátu. Preto **Komisia štruktúru a obsah správy neustále prehodnocuje a zlepšuje na základe podkladov, ktoré jej poskytli zainteresované strany vrátane OOS v rámci konzultačného procesu**. V dôsledku toho správa o právnom štáte od roku 2022 obsahuje užitočné odporúčania pre jednotlivé členské štáty.¹²⁶ Odporúčania vychádzajú z hĺbkového hodnotenia, ktoré sa odráža v kapitolách o jednotlivých krajinách, a nabádajú štáty, aby pokračovali v pozitívnom reformnom úsilí. Podľa metodiky pre oblasť právneho štátu na rok 2023 musia byť odporúčania "dostatočne konkrétne, aby umožnili členským štátom poskytnúť konkrétne a uskutočniteľné následné opatrenia, pričom sa podľa potreby zohľadnia vnútroštátne právomoci, právne systémy a inštitucionálny kontext".¹²⁷ **Ďalšie vydania správy o právnom štáte**

bude integrovať následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania. Okrem toho sa vo výročnej správe za rok 2023 v ďalších kapitolách nachádza **samostatná tematická časť zameraná na "rámec umožňujúci občiansku spoločnosť"**.¹²⁸

Štruktúra správ EÚ o právnom štáte v roku 2023

Abstrakt (prehľad)

Odporúčania

Kapitola 1: PRÁVNE SYSTÉMY

Kapitola 2: RÁMEC PROTI KORUPCII

Kapitola 3: PLURALIZMUS A Sloboda médií

Kapitola 4: OSTATNÉ INŠTITUCIONÁLNE PROBLÉMY SÚVISIACE S KONTROLAMI A PROTIVÁHAMÍ:

- Proces prípravy a prijímania zákonov
- Nezávislé orgány
- Prístupnosť, súdne preskúmanie správnych rozhodnutí
- Podporný rámec pre občiansku spoločnosť

Príloha I: Zdroje

Príloha II: Zoznam návštev krajín

127 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_en

128 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_en

129 https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/63_1_52674_rol_methodology_en.pdf

130 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en

Následné opatrenia na základe odporúčaní správy o stave právneho štátu za rok 2022: Ako správy o právnom štáte z roku 2023 odkazujú na odporúčania zo správy z roku 2022 o "Podpornom rámci pre občiansku spoločnosť" a objasňujú, či boli dodržané alebo nie:

Rakúsko - "Občianska spoločnosť naďalej funguje v stabilnom prostredí, pričom sa pripravuje reforma na zlepšenie daňových pravidiel pre neziskové organizácie."

Chorvátsko - "Príprava nového Národného plánu na vytvorenie priaznivého prostredia pre rozvoj občianskej spoločnosti na roky 2021 - 2027 nepokročila."

Cyprus - "Administratívne a finančné zaťaženie vyvoláva obavy týkajúce sa prostredia pre občiansku spoločnosť."

Dánsko - "[...] Dánsky inštitút pre ľudské práva vyjadril znepokojenie nad vplyvom moderných technológií dohľadu na občiansky priestor."

Estónsko - "[...] boli vyjadrené obavy, pokiaľ ide o spôsoby financovania OOS prostredníctvom parlamentu."

Fínsko - "Vo všeobecnosti je zapojenie zainteresovaných strán do legislatívneho procesu naďalej zmysluplné, pričom boli zaznamenané určité rozdiely."

"Parlament schválil zmeny a doplnenia, ktoré majú zlepšiť model financovania OOS."

Francúzsko - "[...] zainteresované strany vyjadrili obavy v súvislosti s vykonávaním právnych predpisov, ktoré podmieňujú prístup k verejnému financovaniu rešpektovaním základných hodnôt Francúzskej republiky."

Nemecko - "Zatiaľ nebol dosiahnutý žiadny pokrok v súvislosti s plánom na úpravu štatútu oslobodenia od dane pre neziskové organizácie s cieľom riešiť problémy, ktoré predstavujú v súčasnosti platné pravidlá pre ich fungovanie v praxi, pričom sa zohľadnia európske normy týkajúce sa financovania OOS."

Grécko - "OOS (OOS) kritizovali prax prijímania súhrnných právnych predpisov a zmien a doplnení na poslednú chvíľu. Nezávislé orgány zohrávajú aktívnu úlohu v systéme kontroly a rovnováhy. Bol urobený prvý krok k zmene regulačného rámca upravujúceho požiadavky na registráciu OOS. Situácia občianskej spoločnosti vyvoláva obavy, najmä pokiaľ ide o OOS pôsobiace v špecifických oblastiach."

Maďarsko - "Žiadny pokrok pri odstraňovaní prekážok ovplyvňujúcich organizácie občianskej spoločnosti."

Taliansko - "Verejné konzultácie v legislatívnom procese umožňujú účasť online, pričom zainteresované strany vyjadrili obavy týkajúce sa ich účinnosti a systematického využívania. Bolo zavedených niekoľko nových vyhlášok, ktoré by mohli ešte viac zúžiť občiansky priestor. Boli prijaté zmeny a doplnenia pravidiel daňových a finančných úľav pre OOS, ktorými sa zaviedlo niekoľko opatrení zjednodušujúcich daňový režim uplatňovaný na OOS."

Lotyšsko - "Hoci sa financovanie OOS zo strany štátu zvýšilo, za hlavnú výzvu považujú prístup k primeranému financovaniu z rôznych zdrojov."

"Plne implementované odporúčanie o prijatí opatrení na zvýšenie účasti občianskej spoločnosti na rozhodovaní na miestnej úrovni."

Litva - "Občiansky priestor sa naďalej považuje za otvorený a mimovládne organizácie sú čoraz viac uznávané ako partneri v rozhodovacích procesoch."

Luxembursko - "Žiadny ďalší pokrok v zlepšovaní legislatívneho rozhodovacieho procesu poskytnutím širších možností pre zainteresované strany zúčastňovať sa na verejných konzultáciách."

Malta - "Chýbajúci formalizovaný proces účasti verejnosti naďalej vyvoláva obavy. Komisar pre dobrovoľnícke organizácie pokračoval vo svojom úsilí o posilnenie priestoru občianskej spoločnosti."

Holandsko - "[...] zainteresované strany uviedli niektoré nedostatky týkajúce sa obmedzenia práva demonštrovať."

Poľsko - "Pretrváva prax prijímania zákonov prostredníctvom postupov, ktoré nevyžadujú primerané konzultácie."

"Neboli prijaté žiadne opatrenia na zlepšenie rámca pre občiansky priestor, zatiaľ čo občianska spoločnosť zostáva živá."

"[...] žiadny pokrok v zlepšovaní rámca, v ktorom občianska spoločnosť pôsobí, s prihliadnutím na európske normy pre občiansku spoločnosť."

Portugalsko - "V oblasti prístupu OOS k financovaniu došlo k určitému zlepšeniu, hoci problémy pretrvávajú."

Rumunsko - "Došlo k zlepšeniu právneho rámca pre OOS (OOS), hoci naďalej čelia výzvam súvisiacim s prístupom k verejnému financovaniu a s nedostatočnou predvídateľnosťou pri uplatňovaní právneho rámca. Prebiehajú iniciatívy na zjednodušenie postupov uznávania a financovania združení, ktoré vykonávajú činnosti všeobecného záujmu."

"Žiadny pokrok pri zabezpečovaní účinnej verejnej konzultácie pred prijatím návrhu právneho predpisu."

Slovinsko - "Občianska spoločnosť zaznamenala zlepšenie podporného prostredia, čím sa vyriešila výzva uvedená v správe za rok 2022."

Slovensko - "Zapojenie zainteresovaných strán do procesu tvorby právnych predpisov zostáva problémom, najmä v súvislosti s využívaním skrátenej konania. Bolo vyvinuté úsilie o zvýšenie účasti na tvorbe verejných politík, zatiaľ čo zainteresované strany vyjadrujú obavy z legislatívnych dodatkov."

"Plánujú sa opatrenia na zlepšenie prostredia, rámca financovania a postavenia občianskej spoločnosti, ale organizácie a obhajcovia rodovej rovnosti a práv LGBTIQ osôb naďalej čelia zložitým podmienkam."

Španielsko - "Rokovania v parlamente o reforme zákona o bezpečnosti občanov, ktorých cieľom bolo riešiť obavy občianskej spoločnosti, neboli úspešné."

Švédsko - "Hoci Švédsko má naďalej otvorený priestor občianskej spoločnosti, nedávny vývoj v tomto smere vyvolal určité obavy."

"Určitý pokrok pri zabezpečovaní toho, aby prebiehajúce reformy právneho rámca pre financovanie a fungovanie OOS nemali neprimeraný vplyv na angažovanosť občianskej spoločnosti."

Príklady odporúčaní správy EÚ o právnom štáte do roku 2023 týkajúcich sa "rámca podporujúceho občiansku spoločnosť"¹²⁹

Cyprus - "Pokračovať v prijímaní rámca pre účinné a včasné konzultácie so zainteresovanými stranami v legislatívnom procese a zabezpečiť jeho vykonávanie."

Nemecko - "Pokračovať v pláne na úpravu štatútu oslobodenia od dane pre neziskové organizácie s cieľom riešiť výzvy, ktoré v súčasnosti platné pravidlá predstavujú pre ich fungovanie v praxi, pričom sa zohľadnia európske normy týkajúce sa financovania OOS."

Grécko - "Zabezpečiť v praxi účinné a včasné konzultácie so zainteresovanými stranami o návrhoch právnych predpisov, a to aj poskytnutím dostatočného času na verejnú konzultáciu."

"Podniknúť ďalšie kroky na vyhodnotenie súčasného systému registrácie OOS, a to aj začatím štruktúrovaného dialógu s OOS, a posúdiť, či je potrebné ho zmeniť."

Maďarsko - "Podporovať bezpečný a priaznivý občiansky priestor a odstrániť prekážky, ktoré ovplyvňujú OOS, a to aj zrušením právnych predpisov, ktoré obmedzujú ich schopnosť pracovať, najmä imigračnej dane."

Írsko - "Prijať opatrenia na riešenie právnych prekážok súvisiacich s prístupom OOS k financovaniu v rámci reformy volebného zákona."

Luxembursko - "Zlepšiť legislatívny rozhodovací proces poskytnutím širších možností pre zainteresované strany zúčastňovať sa na verejných konzultáciách."

Malta - "Zaviesť rámec pre účasť verejnosti na legislatívnom procese."

Poľsko - "Zlepšiť rámec, v ktorom funguje občianska spoločnosť, a pokračovať v tomto úsilí, pokiaľ ide o ombudsmana, s prihliadnutím na európske normy týkajúce sa občianskej spoločnosti a ombudsmanských inštitúcií."

Rumunsko - "Zintenzívniť úsilie na zabezpečenie účinných verejných konzultácií pred prijatím právnych predpisov."

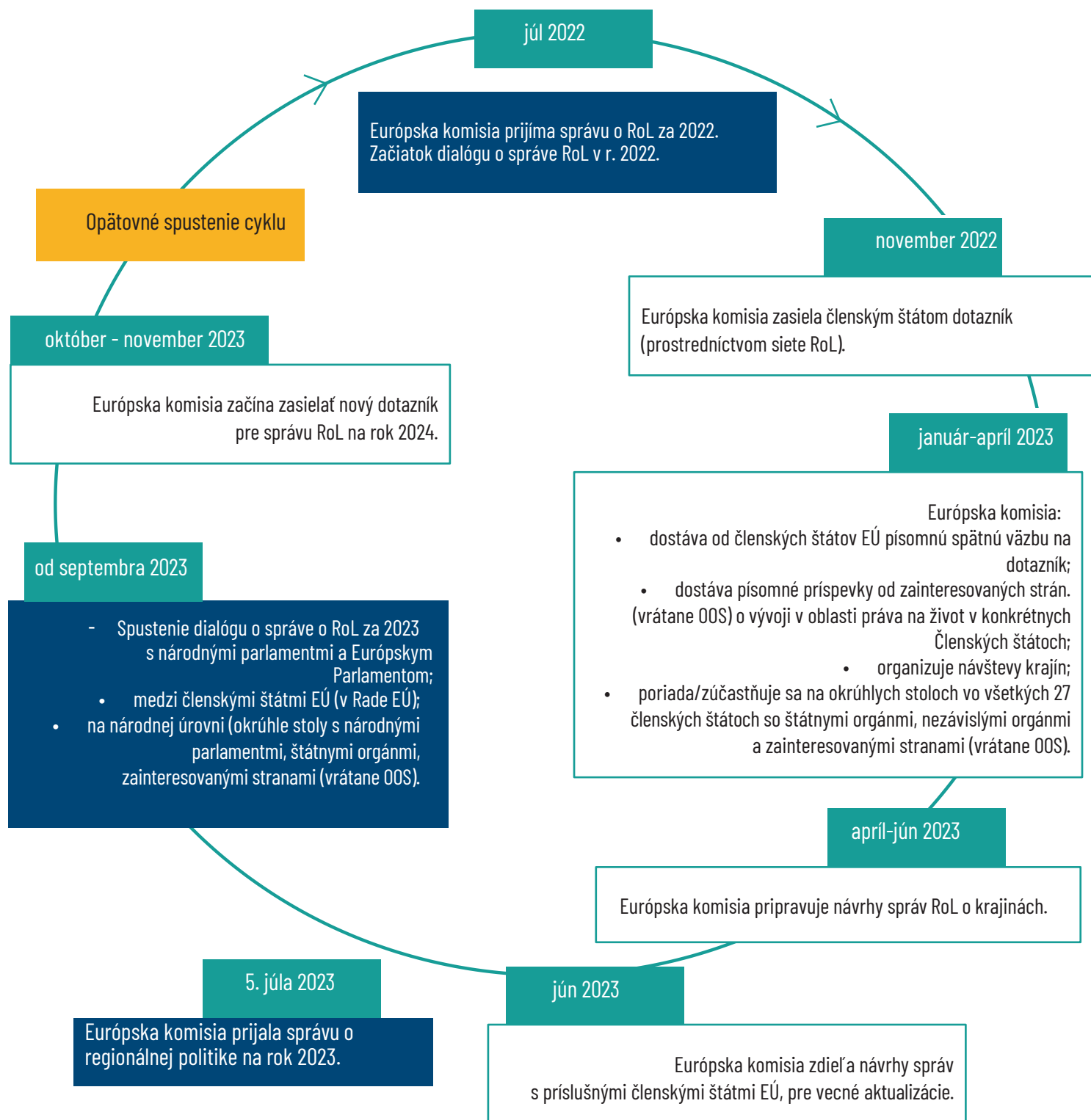
Slovensko - "Zabezpečiť účinné konzultácie s verejnosťou a zapojenie zainteresovaných strán do procesu tvorby právnych predpisov."

Švédsko - "Pokračovať v úsilí o zabezpečenie toho, aby prebiehajúce reformy právneho rámca pre financovanie a fungovanie OOS nemali nepríjemný vplyv na angažovanosť občianskej spoločnosti."

Počas každoročného preskúmania sa Európska komisia zúčastňuje aj na návštevách krajín a organizuje okrúhle stoly s rôznymi zainteresovanými stranami vrátane OOS. OOS sa v ročnom cykle aktívne zapájajú do týchto podujatí s cieľom zabezpečiť, aby bol priestor občianskej spoločnosti súčasťou analýzy a hodnotenia EÚ:

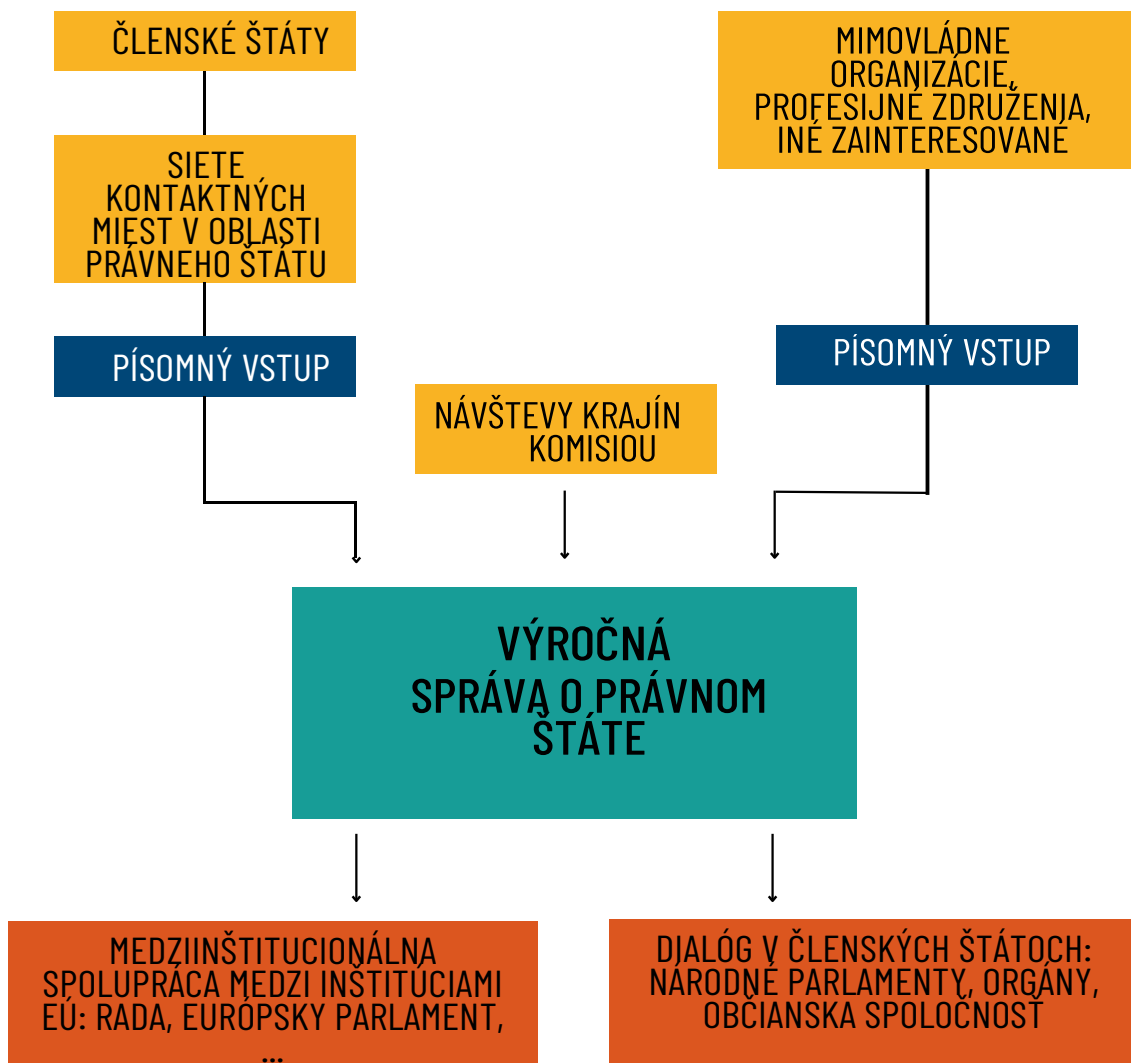
131 Tu nájdete Správu a odporúčania na rok 2023, ako aj abstrakty kapitol pre jednotlivé krajiny a odporúčania: https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en.

CYKLUS POSUDZOVANIA PRÁVNEHO ŠTÁTU (RoL) 2022 - 2023



Zdroj: Európska komisia, Správa o právnom štáte do roku 2023 - Informačný prehľad https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/115_1_52676_rol_cycle_factsheet_en.pdf

Štruktúra spätnej väzby/vstupu:



Zdroj: Európska komisia https://commission.europa.eu/system/files/2021-07/ruleoflaw2021_toolbox_factsheet_en.pdf

Zužujúci sa a ohrozený občiansky priestor s právnymi alebo praktickými obmedzeniami slobody zhromažďovania, združovania a prejavu a práva na účasť je dôležitým ukazovateľom slabého prostredia právneho štátu. Preto je každoročná konzultácia o správe o právnom štáte kľúčovým nástrojom transparentnosti, ktorý prispieva k vytvoreniu priaznivého rámca pre občiansku spoločnosť. Vzhľadom na dôležitú úlohu občianskej spoločnosti, možno urobiť viac pre stanovenie odporúčaní pre jednotlivé krajiny týkajúcich sa "rámca podporujúceho občiansku spoločnosť". Tieto odporúčania by mali vychádzať najmä z podnetov OOS pôsobiacich v členských štátoch EÚ. Komisia EÚ by preto mala s organizáciami občianskej spoločnosti konzultovať, ale mali by ju aj aktívne oslovovať a upozorňovať na svoje obavy.

Príklady úspešných proaktívnych zásahov OOS v rámci preskúmania cyklu právneho štátu EÚ:

- Dňa 1. októbra 2020 organizácia Civil Society Europe (CSE) spolu s Európskym centrom pre neziskové právo (ECNL) a organizáciou Philanthropy Advocacy vydali spoločnú reakciu na Správu o právnom štáte EÚ 2020.¹³⁰ V reakcii tieto OOS vyjadrili poľutovanie nad tým, že Správa 2020 neobsahuje konkrétne odporúčania členským štátom na riešenie zistených nedostatkov. Európska komisia túto konštruktívnu kritiku vzala na vedomie a od roku 2022 zaviedla odporúčania pre jednotlivé členské štáty, ako riešiť ich nedostatky v oblasti vykonávania zásad právneho štátu.
- V nadväznosti na oznámenia občianskej spoločnosti v Slovinsku vydala Európska komisia vo svojej správe o právnom štáte za 2022 odporúčanie slovinskej vláde, aby posilnila pravidlá a mechanizmy na posilnenie nezávislého riadenia a redakčnej nezávislosti verejnoprávnych médií s prihliadnutím na európske normy týkajúce sa verejnoprávnych médií.¹³¹ V čase uverejnenia správy boli členovia orgánu, ktorý dohliada na slovinskú verejnoprávnu televíziu RTV Slovenija (RTV SLO), takmer výlučne menovaní parlamentom, čo výrazne oslabovalo jej redakčnú nezávislosť. V dôsledku toho bol na novú vládu vyvíjaný tlak, aby reformovala mediálny zákon s cieľom odpolitizovať verejnoprávne médiá a ich dozorný orgán. Občianska spoločnosť sa dôrazne zasadzovala za reformu a prispela k návrhu zákona, ktorý bol nakoniec prijatý a nadobudol účinnosť v júni 2023. Podľa nového zákona väčšinu členov Rady RTD SLO teraz volia zamestnanci RTV SLO a občianska spoločnosť.¹³²
- Únia občianskych slobôd pre Európu (Liberties) zverejnila 21. februára 2023 tieňovú správu o právnom štáte¹³³, ktorú zostavilo 45 organizácií na ochranu ľudských práv v 18 krajinách EÚ, a to ešte pred tým, ako Európska komisia zverejnila oficiálnu správu o právnom štáte v EÚ na rok 2023. Po zverejnení oficiálnej správy Komisie za rok 2023 vydali Liberties vyhlásenie, v ktorom odsúdili "vážne nezhody" medzi ich tieňovou správou a kľúčovým zistením Komisie.¹³⁴

132 <https://civilsocietyeurope.eu/rule-of-law-in-europe-whats-next>

133 Pozri https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/54_1_194035_coun_chap_slovenia_en.pdf.

134 Pozri <https://www.publicmediaalliance.org/pma-welcomes-passage-of-public-media-law-in-slovenia/>.

135 Pozri <https://www.liberties.eu/en/stories/rule-of-law-report-2023-press-release-in-the-media/44680>.

136 Pozri <https://www.liberties.eu/en/stories/ec-rol-report-/44821>.

ČOSKORO: CYKLUS INFORMOVANIA O STAVE PRÁVNEHO ŠTÁTU V KANDIDÁTSKÝCH KRAJINÁCH EÚ

Predsedníčka Európskej komisie Ursula van der Leyenová vo svojom prejave o stave Únie v roku 2023¹³⁵ oznámila, že krajinám so štatútom kandidátskych krajín, "ktoré sa v procese vedúcom k plnému členstvu v EÚ dostanú do tempa ešte rýchlejšie", bude ponúknutá možnosť zapojiť sa do mechanizmu právneho štátu.

Čo to znamená v praxi?

V súvislosti s prebiehajúcimi prístupovými rokovaniami s EÚ sa len tým kandidátskym krajinám, ktoré sa považujú za krajiny, ktoré dosiahli značný pokrok - najmä v otázkach súvisiacich so štyrmi piliermi právneho štátu, ktoré hodnotí Komisia EÚ vo svojom ročnom cykle a správe o právnom štáte - ponúkne možnosť zapojiť sa do podobného ročného cyklu so záverečnými správami a konkrétnymi odporúčaniami na reformy. Komisia EÚ v súčasnosti navrhuje ad hoc mechanizmus pre dialóg o právnom štáte a cyklus podávania správ pre kandidátov na členstvo v EÚ tak, aby sa doplnil, a neduplikoval prístupový proces.

Kedy sa má spustiť?

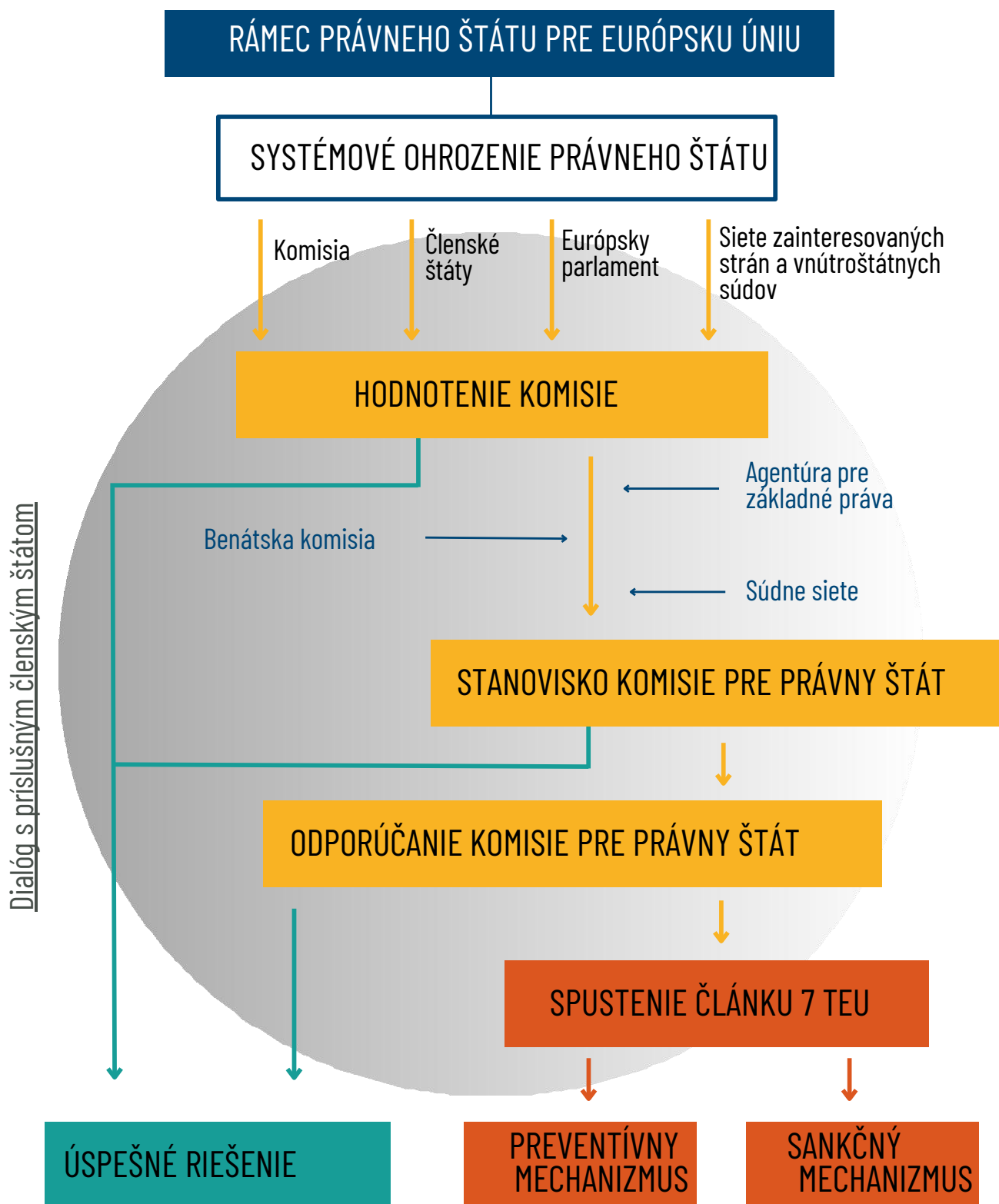
Cieľom Komisie EÚ je, aby tento ad hoc mechanizmus právneho štátu bol pre oprávnené kandidátske krajiny EÚ k dispozícii už do konca roka 2023, a to po konzultáciách s ostatnými členskými štátmi EÚ a občianskou spoločnosťou. Zistenia tohto mechanizmu uplatňovaného na oprávnené kandidátske krajiny by boli uverejnené v polovici roka 2024, súčasne s výročnou správou o právnom štáte v EÚ za rok 2024.

V.2.2. Rámec právneho štátu EÚ - postup podľa článku 7 (ZEÚ)

Ako je uvedené vyššie (kapitola III, bod 3.3), Európska komisia môže začať **konanie o porušení** proti krajine EÚ, ktorá nedodržiava právo EÚ. Porušenia práva EÚ možno zistiť a upozorniť na ne aj príslušné vnútroštátne orgány v rámci mechanizmu právneho štátu, ak majú vplyv na právny štát EÚ. V prípadoch "jasných náznakov systémového ohrozenia právneho štátu v členskom štáte". Avšak Komisia môže ešte začať formálne konanie na zhromaždenie dôkazov, vykonať posúdenie, vydať odporúčania a prípadne aktivovať postup podľa článku 7 (ZEÚ), ak všetko ostatné zlyhá. Tento postup sa nazýva "**rámec právneho štátu**":

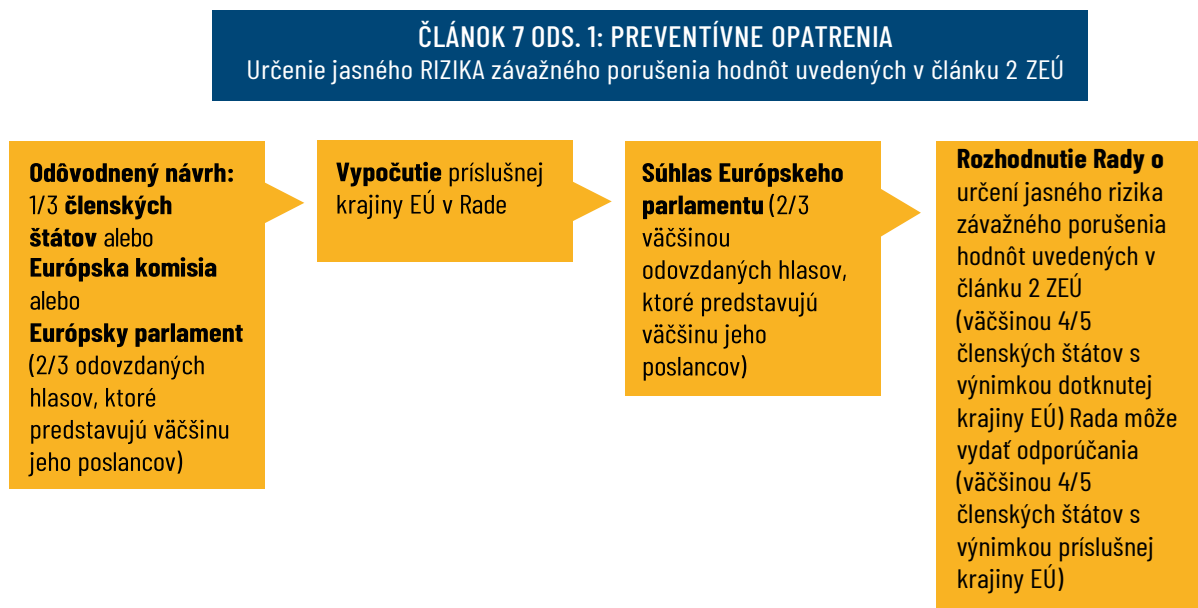
137 [Pozri https://state-of-the-union.ec.europa.eu/publications/state-union-2023-documents_en](https://state-of-the-union.ec.europa.eu/publications/state-union-2023-documents_en).

AKO FUNGUJE RÁMEC PRÁVNEHO ŠTÁTU:

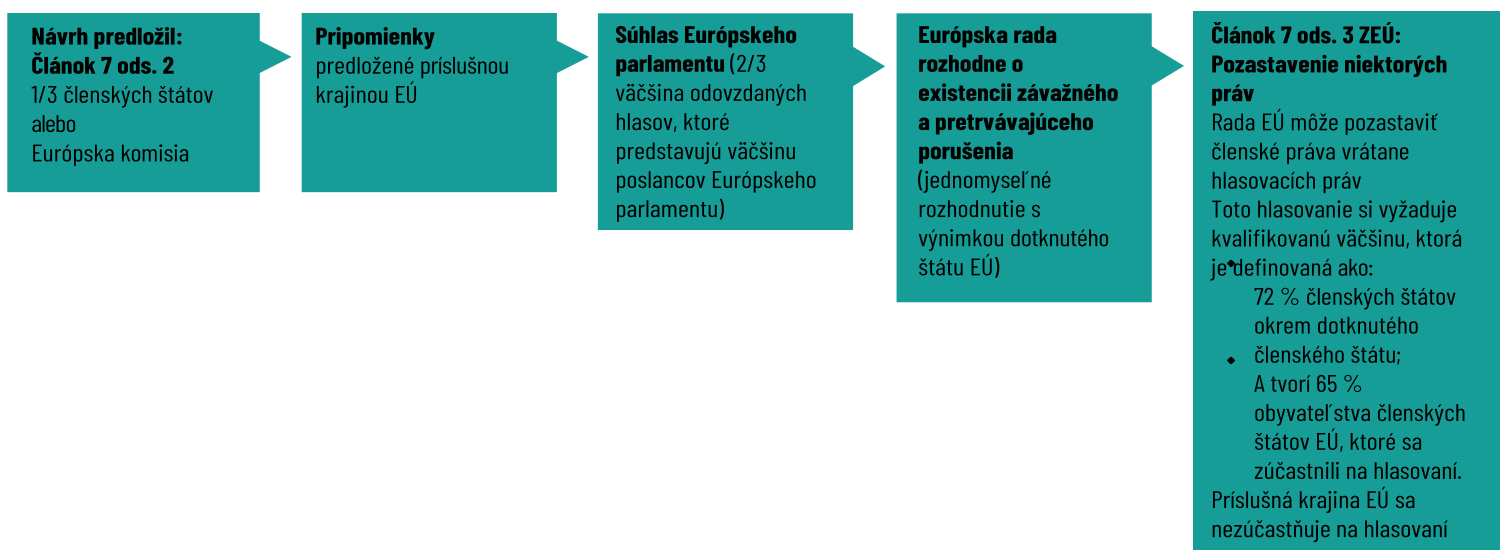


Zdroj: Európska komisia https://commission.europa.eu/system/files/2021-07/ruleoflaw2021_toolbox_factsheet_en.pdf

Postup podľa článku 7 (ZEÚ) pozostáva z preventívnych opatrení v prípade jasného rizika porušenia hodnôt EÚ uvedených v článku 2 Zmluvy o EÚ a zo sankcií, ak k takémuto porušeniu už došlo. Tu je prehľad štruktúry článku 7(ZEÚ):



ČLÁNOK 7 ODS. 2-3: SANKČNÉ OPATRENIA
Zistenie existencie závažného porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ



Prípady, v ktorých Komisia EÚ iniciovala konanie v rámci postupu právneho štátu:

Prípady, v ktorých Komisia EÚ iniciovala konanie v rámci právneho štátu:

V roku 2015 sa Komisia dozvedela o legislatívnych reformách v Poľsku, ktoré ovplyvňujú zloženie Ústavného súdu a mandátov jeho predsedu a podpredsedu, čo v konečnom dôsledku oslabuje ich nezávislosť od vlády. V dôsledku toho Komisia začala dialóg s poľskou vládou v rámci postupu právneho štátu: stanovisko k právnemu štátu bolo vydané 1. júna 2016 a 27. júla 2016 nasledovalo odporúčanie o právnom štáte.¹³⁶ V odporúčaní sa poľskej vláde poskytli tri mesiace na vyriešenie problémov uvedených v odporúčaní. Komisia prijala doplňujúce odporúčania 21. decembra 2016,¹³⁷ po tom, ako poľský parlament prijal ďalšie zákony reformujúce najvyšší súd, Organizáciu všeobecných súdov a iné súdne orgány, ktorých ustanovenia vyvolali ďalšie obavy týkajúce sa nezávislosti súdnictva, deľby moci a právnej istoty.

Poľské orgány však neprijali žiadne opatrenia a v decembri 2017 Komisia vydala odôvodnený návrh, v ktorom vyzvala na aktiváciu postupu podľa článku 7 (ZEÚ) voči Poľsku z dôvodu "jasného rizika závažného porušenia zásad právneho štátu zo strany Poľskej republiky".¹³⁸ Išlo o **vôbec prvé uplatnenie postupu podľa článku 7 (ZEÚ) od jeho vytvorenia.**

Európsky parlament 12. septembra 2018 schválil uznesenie, v ktorom uviedol, že vývoj v Maďarsku "predstavuje systémovú hrozbu pre hodnoty článku 2 ZEÚ a predstavuje jasné riziko ich závažného porušenia", a vyzval Radu, aby "určila, či existuje jasné riziko závažného porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ zo strany Maďarska, a aby sa zaoberala príslušnými odporúčaniami pre Maďarsko v tejto súvislosti". Bolo to po prvýkrát, čo sa Parlament odhodlal predložiť Rade EÚ takýto odôvodnený návrh na základe článku 7 ods. 1 ZEÚ.

V maďarskom aj poľskom konaní sa však členské štáty EÚ v Rade vyhli hlasovaniu o tom, aby sa zistilo, či takéto riziká existujú a či je potrebné udeliť primerané sankcie.¹³⁹

V.2.3. Mechanizmus kondicionality EÚ v oblasti právneho štátu

"**Mechanizmus kondicionality právneho štátu**" je ďalším nástrojom, ktorý Európska komisia prvýkrát zaviedla spolu s prijatím nového viacročného finančného rámca (VFR) na roky 2021 – 2027, a to popri nástroji na obnovu a odolnosť (RRF) pre hospodársku obnovu po pandémie Covid-19 v rokoch 2021 – 2024.¹⁴⁰ Tento mechanizmus **podriaďuje uvoľňovanie finančných prostriedkov EÚ členskými štátom dodržiavaniu konkrétnych zásad právneho štátu**: konkrétne sa takýto mechanizmus môže aktivovať, ak Komisia zistí, že **členský štát porušuje zásady právneho štátu, ktoré priamo ovplyvňujú alebo vážne ohrozujú riadne finančné hospodárenie s rozpočtom Únie alebo finančné záujmy Únie dostatočne**

138 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374>

139 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1555064086018&uri=CELEX%3A32017H0146> and on 26 July 2017 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1555064402661&uri=CELEX%3A32017H1520>)

140 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0835>

141 Slabé stránky tohto mechanizmu sú však uvedené vyššie v predhovore.

142 Nariadenie EÚ o všeobecnom režime kondicionality, EUR-Lex - 32020R2092 - SK - EUR-Lex (europa.eu)

priamym spôsobom.¹⁴¹ Komisia potom navrhne "vhodné a primerané opatrenia" voči členskému štátu a Rada EÚ prijme konečné rozhodnutie o ich prijatí. Medzi takéto opatrenia môže patriť napríklad pozastavenie uvoľňovania finančných prostriedkov EÚ, pozastavenie existujúcich záväzkov alebo zákaz uzatvárať nové právne záväzky s týmto štátom.¹⁴²

V.3. Ako sa môžu OOS zmysluplne zapojiť do dialógu o právnom štáte s EÚ?

Dialóg medzi inštitúciami EÚ, členskými štátmi a zainteresovanými stranami občianskej spoločnosti v rámci mechanizmu právneho štátu (pozri vyššie bod V.2.1.) je kľúčovým predpokladom pre včasnú identifikáciu porušení, ktoré môžu viesť k na rôzne opatrenia v závislosti od ich povahy (napr. otvorenie EÚ konanie o porušení, postup podľa článku 7, mechanizmus kondicionality atď.).

Ako už uviedli iní aktéri občianskej spoločnosti,¹⁴³ každoročná konzultácia o právnom štáte, ktorú uskutočňuje Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre spravodlivosť a základné práva ("GR JUST"), je v súčasnosti **hlavným kanálom, ktorý sa ponúka OOS**, aby prispeli k cyklu preskúmania právneho štátu tým, že poskytnú informácie a vyjadria obavy týkajúce sa znižovania občianskeho priestoru v členských štátoch EÚ.

Napriek prebiehajúcim úpravám a zlepšeniam však mnohí tento proces stále kritizujú za to, že neposkytuje OOS zmysluplné možnosti zapojiť sa do procesu informovania a ovplyvniť jeho výsledky. Obavy zahŕňajú od veľmi krátkeho časového rámca konzultácií, rigidnú štruktúru konzultačného dotazníka a nedostatočnú transparentnosť ostatných fáz procesu – od návrhu konzultácií až po návštevy krajín a hodnotenie – ako aj vylúčenie OOS z následných technických a politických dialógov s národnými vládami.¹⁴⁴

143 Pozri usmernenia k uplatňovaniu nariadenia o kondicionalite: https://commission.europa.eu/system/files/2022-03/c_2022_1382_3_en_act_part1_v7.pdf.

144 Philea spolu so širšou občianskou spoločnosťou uverejnila správu o zapojení OOS do konzultačných procesov, monitorovania a vykonávania národných plánov obnovy a odolnosti. OOS upozorňujú na dôležitosť občianskeho dialógu v procese tvorby a monitorovania plánov a zdôrazňujú, že koneční príjemcovia finančných prostriedkov by nemali byť sankcionovaní, ak sa spustí mechanizmus podmienenosti.

145 Európske občianske fórum, Civil Society Europe, Towards an open, transparent and structured EU civil dialogue Civil society's views on challenges and opportunities for an effective implementation of Article 11 TEU (Na ceste k otvorenému, transparentnému a štruktúrovanému občianskemu dialógu v EÚ), štúdia Lindy Ravo s príspevkami skupiny Národné platformy mimovládnych organizácií Európskeho občianskeho fóra a pracovnej skupiny Civil Society Europe pre občiansky priestor, apríl 2021, s. 21, dostupné na <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2021/02/Civil-Dialogue-Study.pdf>.

146 Tamtiež

Výhody a nevýhody najnovšieho cyklu právneho štátu na roky 2022 - 2023:

Výhody	Nevýhody
Zaradenie podkapitoly "Podporný rámec pre občiansku spoločnosť" do piliera "Iné inštitucionálne otázky súvisiace s kontrolou a rovnováhou".	Nie je samostatný pilier o občianskom priestore ako základnej zložke právneho štátu, ktorý by sa dôsledne posudzoval v každej správe o krajine.
Zahrnutie odporúčaní pre jednotlivé krajiny a záväzok sledovať ich vykonávanie	<ul style="list-style-type: none"> • Nie je jasné, ako Komisia sleduje a hodnotí úspešné vykonávanie odporúčaní pre jednotlivé krajiny; • OOS sú vylúčené z následných technických a politických dialógov s národnými vládami.
Návštevy krajín s rôznymi zainteresovanými stranami vrátane OOS	Veľmi krátky časový rámec pre návštevy krajín a na stretnutia sa zvyčajne pozývajú len organizácie na ochranu ľudských práv
Verejný kalendár návštev krajín uskutočnených v rámci prípravy správ o krajinách	Nedostatočná transparentnosť organizácie návštev krajín
Zamýšľané ako trvalý dialóg	<ul style="list-style-type: none"> • Rigidná štruktúra dotazníka • Nedostatočná transparentnosť ostatných fáz cyklu (napr. návrh dotazníka, výber odporúčaní) • Načasovanie zverejnenia správy na júl, keď väčšina národných parlamentov začína letné prázdniny, obmedzuje informovanosť verejnosti a mediálne pokrytie • Obmedzená dĺžka Správy o právnom štáte a kapitoly o krajinách • Obmedzené časové obdobie na vypracovanie Správy o právnom štáte, ktoré je ešte náročnejšie v prípade náhlych politických kríz
Nadchádzajúce rozšírenie mechanizmu právneho štátu na oprávnené kandidátske krajiny EÚ	Nedostatočná transparentnosť procesu vedúceho k vytvoreniu mechanizmu ad hoc pre kandidátske krajiny EÚ vrátane výberu vhodných krajín

Podľa viacerých OOS by Európska komisia mala prijať nasledujúce kroky na posilnenie mechanizmu právneho štátu EÚ a zabezpečiť, aby bol účinným a zmysuplným nástrojom účasti občianskej spoločnosti na dodržiavaní právneho štátu:

- Venovať v správe o právnom štáte v EÚ samostatný pilier prostrediu podporujúcemu občiansky priestor s podrobnejšími a cielenými odporúčaniami na zlepšenie v jednotlivých kapitolách pre jednotlivé krajiny. Otázky pre tento pilier by mali byť navrhnuté na základe zmysuplných konzultácií s organizáciami občianskej spoločnosti ("OOS").
- Prepracovať štruktúru kapitol o jednotlivých krajinách, umožniť väčšiu flexibilitu v ich dĺžke a používať jazyk prístupnejší pre neprávnikov, alebo ich aspoň doplniť infografikami, praktickými príkladmi a vysvetleniami.
- Vypracovať jasnú a transparentnú metodiku na sledovanie každej krajiny a posúdenie účinného vykonávania jej odporúčaní týkajúcich sa priaznivého prostredia pre občiansky priestor. Návrh metodiky aj hodnotenie vykonávania by sa mali uskutočniť v spolupráci s OOS.
- Predĺžiť oficiálny čas určený na konzultácie o právnom štáte a odložiť alebo urýchliť uverejnenie záverečnej správy a kapitol o jednotlivých krajinách tak, aby sa neprekrývali s parlamentnými prázdninami.
- Zvážte ponuku ďalších participatívnych metód na zapojenie širšieho spektra občianskej spoločnosti do konzultácií, napr. umožnením spätnej väzby prostredníctvom online/hybridných platforiem a iných facilitačných nástrojov. Ako inšpirácia môže slúžiť nový výskum ECNL¹⁴⁵ o metódach participácie.
- Posilnenie kapacity Agentúry EÚ pre základné práva ("FRA") na uľahčenie výmeny informácií medzi viacerými zainteresovanými stranami v rámci ročného cyklu právneho štátu. FRA by mala naďalej presadzovať a podporovať dialógy medzi štátnymi inštitúciami, občianskou spoločnosťou a Európskou komisiou. Komisia a agentúra FRA by mala každoročne poriadať takéto štátne dialógy v každom členskom štáte, aby sa zabezpečilo konzistentné zapojenie OOS do následných technických a politických dialógov s národnými vládami vo všetkých (nielen vybraných) členských štátoch. Štruktúra a pravidelný výskyt takýchto dialógov by sa mali napláňovať pred každou oficiálnou konzultáciou cyklu právneho štátu. Proaktívne oslovovať základné organizácie a marginalizované skupiny v každej krajine s cieľom získať ich spätnú väzbu o prostredí podporujúcom občiansky priestor v ich krajine.
- Zapojenie OOS a občianskych organizácií z kandidátskych krajín EÚ do navrhovania a implementácie mechanizmu ad hoc na podporu právneho štátu pre tieto krajiny.

147 Pozri ECNL, New Dimensions for Public Participation - Models to Enhance Engagement in the European Union, 2023: <https://ecn.org/publications/new-dimensions-public-participation>



PRÍLOHA I

Prehľad (právnych) prostriedkov nápravy pre OOS: príležitosti a výzvy

NÁPRAVA	MOŽNOSTI	VÝZVY
Súdny spor prostredníctvom vnútroštátneho súdu	<p>Práv a slobôd, ktoré jednotlivcom a OOS vyplývajú z práva EÚ, sa možno priamo dovolávať na vnútroštátnych súdoch.</p> <p>Iba cez štátne súdy môžu OOS získať:</p> <ul style="list-style-type: none">• Zmenu alebo zrušenie štátneho zákona/opatrenia;• Pozastavenie alebo zrušenie rozhodnutia;• Náhradu škody a/alebo aby príslušný orgán verejnej moci prijal nové rozhodnutie. <p>Rozhodnutia štátnych súdov sú precedensom a zverejňujú sa.</p> <p>Ak vnútroštátny súd nesprávne vykladá alebo uplatňuje právo EÚ, považuje sa to za porušenie práva EÚ, za ktoré môže byť jednotlivcom a/alebo OOS neskôr priznaná náhrada škody.</p>	<p>Môže byť zdĺhavé a nákladné.</p> <p>Na to, aby sa jednotlivec alebo OOS mohli obrátiť na vnútroštátny súd, musia zvyčajne dokázať, že sa ich sporné štátne zákony alebo opatrenia týkajú. V niektorých prípadoch to môže znamenať, že jednotlivec alebo OOS sa musia úmyselne rozhodnúť nedodržať takýto zákon alebo opatrenia s rizikom, že sa vystaví stanoveným sankciám (ktoré môžu v niektorých prípadoch spočívať aj v zatvorení samotnej OOS).</p> <p>OOS sa nemusia chcieť priamo zapájať do súdnych sporov z obavy, že sa stanú predmetom verejných kampaní očierňovania vo svojej krajine.</p> <p>OOS nemusia dôverovať nezávislosti súdneho systému.</p>

NÁPRAVA	MOŽNOSTI	VÝZVY
<p>Podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania na SDEÚ cez konanie na štátnom súde</p> <p>(Poznámka: navrhovatelia nemôžu sami postúpiť vec SDEÚ, ale iba vyzvať štátny súd, aby ju postúpil)</p>	<p>Umožňuje žalobcovi získať jasný výklad ustanovení EÚ, ktoré sa na daný prípad vzťahujú.</p> <p>Rozhodnutie SDEÚ o predbežnej otázke je priamo záväzné pre vnútroštátny súd, ktorý musí prijať konečné rozhodnutie na základe práva EÚ, ako ho vykladá SDEÚ.</p> <p>Rozhodnutie SDEÚ o predbežnej otázke je konečným rozhodnutím o výklade a uplatňovaní práva EÚ, ktoré predstavuje precedens pre všetky orgány a súdy v celej EÚ.</p> <p>Konanie je bezplatné.</p>	<p>Žiadosť o postúpenie veci na SDEÚ, ktorú podala jedna zo strán, nie je pre vnútroštátny súd záväzná - súd teda môže rozhodnúť, že vec na SDEÚ nepostúpi.</p> <p>Konanie o prejudiciálnej otázke môže byť veľmi zdĺhavé (hoci vnútroštátny súd môže požiadať SDEÚ o zrýchlené alebo naliehavé konanie, ale len za výnimočných okolností).</p> <p>V prejudiciálnom konaní SDEÚ len vykladá ustanovenia EÚ, ktoré sa na daný prípad vzťahujú: nemá mandát na výklad vnútroštátneho práva ani na priame posudzovanie jeho zlučiteľnosti s právom EÚ, ani nemôže rozhodovať v konkrétnom prípade. Preto je to v konečnom dôsledku stále štátny súd, ktorý bude musieť vydať rozsudok na vykonanie prejudiciálneho rozhodnutia SDEÚ na národnej úrovni</p>

PRÍLOHA II

Podanie sťažnosti Európskej komisii - kľúčové praktické kroky

Podat' sťažnosť Európskej komisii nie je príliš zložitá - môže to urobiť každý a proces je pomerne štandardizovaný. Tu nájdete prehľad kľúčových praktických krokov, ktoré je potrebné vykonať, a niekoľko základných informácií o možných následných opatreniach v súvislosti s vašou sťažnosťou.

Aké formuláre použiť a ako podať sťažnosť?

Svoju sťažnosť musíte podať prostredníctvom štandardného formulára sťažnosti alebo zaslať Európskej komisii list, v ktorom jasne vysvetlíte napadnuté vnútroštátne opatrenie a ustanovenia práva EÚ, ktoré sú podľa vás dotknuté. Sťažnosť môžete vypracovať v ktoromkoľvek úradnom jazyku EÚ.

Sťažnosť môžete podať:

- Použitím **online postupu**: Na tomto odkaze môžete vyplniť a odoslať **online formulár sťažnosti**: https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_en/.
- Ak chcete sťažnosť zaslať **poštou**, môžete použiť **štandardný formulár sťažnosti**, ktorý je k dispozícii vo všetkých jazykoch EÚ: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/complaint-form_en_1.docx. Formulár vám pomôže štruktúrovať vašu sťažnosť a zabezpečiť, aby obsahovala všetky relevantné informácie. Na uľahčenie spracovania vašej sťažnosti by ste mali formulár vyplniť čitateľne na obrazovke alebo ručne.

Ak chcete sťažnosť poslať **poštou**, môžete ju zaslať na túto adresu:

Európska komisia
Generálny tajomník
B-1049 Brussels
BELGIUM

Sťažnosť môžete adresovať aj **úradu Európskej komisie vo vašej krajine**: http://ec.europa.eu/represent_en.htm.

Čo uviesť v sťažnosti?

Mali by ste presne opísať, akým spôsobom podľa vás vnútroštátne orgány porušili právo EÚ (prostredníctvom zákona, administratívneho opatrenia, ktoré vám bolo uložené ako jednotlivcovi alebo organizácii), a ktoré ustanovenie EÚ podľa vás porušili (napr. ustanovenia zmluvy, akty sekundárneho práva alebo články CHZP). Táto úloha nemusí byť jednoduchá. Môžete zvážiť konzultáciu s externými

odborníkmi, ktorí by opísali porušenie práva EÚ v dostatočnom rozsahu, pozri kapitolu o prameňoch, kde je viac informácií o právnikoch pro bono/kontaktných miestach pomoci.

Mali by ste poskytnúť podrobné informácie o všetkých krokoch, ktoré ste už podnikli na dosiahnutie nápravy na vnútroštátnej úrovni.

Čo sa stane so sťažnosťou?

Európska komisia vám musí do 15 pracovných dní potvrdiť, že dostala vašu sťažnosť. V priebehu nasledujúcich 12 mesiacov vás bude Európska komisia informovať o posúdení vašej sťažnosti vrátane toho, či má v úmysle začať formálne konanie o porušení právnych predpisov proti danej krajine.

Ak je problém, na ktorý upozorňujete, obzvlášť zložitý alebo je potrebných viac informácií, budete informovaní, ak posúdenie malo trvať dlhšie ako 12 mesiacov.

Ak sa Európska komisia domnieva, že váš problém by sa dal efektívnejšie vyriešiť prostredníctvom niektorej z dostupných služieb neformálneho alebo mimosúdneho riešenia problémov, môže vám navrhnúť, aby bol váš spis postúpený týmto službám.

Ak Európska komisia dospeje k záveru, že váš problém sa netýka porušenia právnych predpisov EÚ, bude vás o tom informovať listom pred uzavretím vášho súboru.

Kedykoľvek môžete Európskej komisii poskytnúť ďalšie materiály týkajúce sa vašej sťažnosti alebo požiadať o stretnutie s jedným z jej zástupcov.

Dôvernoscť: Ak sa Komisia obráti na orgány krajiny, voči ktorej ste podali sťažnosť, nezverejní vašu totožnosť, pokiaľ ste na to nedali výslovný súhlas.

Viac informácií o tom, ako Európska komisia rieši svoje vzťahy so sťažovateľmi, nájdete v oznámení o riešení vzťahov so sťažovateľom v súvislosti s uplatňovaním práva Únie:

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2017%3A018%3ATOC

V čom konkrétne spočíva konanie o porušení?

Ak Európska komisia na základe sťažnosti (alebo na základe vyšetrovania z vlastnej iniciatívy) zistí možné porušenie práva EÚ a dotknutá krajina EÚ podozrenie z porušenia nenapraví, môže Európska komisia na základe svojho voľného uváženia rozhodnúť o začatí formálneho konania o porušení práva.

Postup sa riadi **niekoľkými krokmi stanovenými v zmluvách EÚ**, ktoré sa končia formálnym rozhodnutím:

KROK 1: FORMÁLNA VÝZVA

Európska komisia zašle príslušnej krajine **výzvu**, v ktorej ju požiada o ďalšie informácie, a tá musí v stanovenej lehote, zvyčajne do dvoch mesiacov, zaslať podrobnú odpoveď.

KROK 2: ODÔVODNENÉ STANOVISKO

Ak Európska komisia po posúdení vyjadrenia členského štátu dospeje k záveru, že krajina si neplní svoje povinnosti vyplývajúce z práva EÚ, môže členskému štátu zaslať **odôvodnené stanovisko**: formálnu žiadosť o dodržiavanie práva EÚ. Komisia v ňom vysvetľuje, prečo sa domnieva, že krajina porušuje právo EÚ. Zároveň žiada, aby krajina informovala Komisiu o prijatých opatreniach v stanovenej lehote, zvyčajne 2 mesiace.

KROK 3: POSTÚPENIE NA SDEÚ

Ak krajina porušenie stále nenapraví, Európska komisia môže rozhodnúť o postúpení veci SDEÚ.

KROK 4: ROZHODNUTIE SDEÚ

Ak sa v rozsudku SDEÚ potvrdí, že členský štát porušil právo EÚ, **vnútroštátne orgány musia prijať opatrenia na dosiahnutie súladu s rozsudkom SDEÚ.**

Dotknutí jednotlivci a organizácie, ktorých sa porušenie práva EÚ zistené SDEÚ týka, sa budú musieť obrátiť na príslušný vnútroštátny súd, pričom sa budú opierať o rozsudok SDEÚ.

KROK 5: SANKCIE

Ak členský štát napriek rozsudku SDEÚ stále nenapraví situáciu, Európska komisia môže krajinu opäť postúpiť SDEÚ a navrhnúť uloženie **finančných pokút**, ktoré môžu mať charakter paušálnych a/alebo denných úhrad. Tieto pokuty sa vypočítajú s prihliadnutím na:

- význam porušených pravidiel a vplyv porušenia na všeobecné a osobitné záujmy
- obdobie, počas ktorého sa právo EÚ neuplatňovalo
- schopnosť krajiny platiť, s cieľom odstrašujúceho účinku pokút.

Samotné rozhodnutie o uložení finančných sankcií a ich výške je v kompetencii Súdneho dvora EÚ.

Kde nájsť informácie o minulých a súčasných konaniach o porušení právnych predpisov?

Informácie o rozhodnutiach Komisie o porušeníach sú k dispozícii online. Tieto informácie môžete vyhľadať prostredníctvom tohto online nástroja podľa krajiny EÚ, oblasti politiky alebo dátumu: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en.

Európska komisia uverejňuje aj výročné správy o monitorovaní uplatňovania práva EÚ, v ktorých uvádza prípady porušenia práva podľa jednotlivých oblastí politiky a krajín: https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en

European Center for Not-for-Profit Law Stichting

5 Riviervismarkt, 2513 AM, Haag, Holandsko



www.ecnl.org



[@enablingNGOlaw](https://twitter.com/enablingNGOlaw)

Philanthropy Europe Association (Philea)

Philanthropy House, Rue Royale 94, 1000 Brusel, Belgicko



<https://philea.eu/>



[@philea_eu](https://twitter.com/philea_eu)