

Zvláštní zpráva

Podpora EU určená na posilování právního státu na západním Balkáně: navzdory úsilí přetrvávají zásadní problémy



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–VIII
Úvod	01–17
Západní Balkán	04–08
Podpora EU určená na posilování právního státu na západním Balkáně	09–17
Rozsah a koncepce auditu	18–23
Připomínky	24–70
Priority EU v oblasti právního státu na západním Balkáně jsou jasné, ale klíčová rizika zůstávají nedostatečně řešena	24–45
Podpora NPP II odráží politické priority EU, ale klíčová úloha občanské společnosti v oblasti právního státu byla zohledněna jen částečně	25–31
Komise dostatečně nezmírňuje klíčová rizika pro udržitelný dopad opatření EU	32–45
Opatření EU přispěla k reformám, ale měla malý celkový dopad na pokrok v oblasti právního státu	46–70
Plánovaných výstupů projektu bylo většinou dosaženo, výsledky jsou však technické a provozní	47–51
Monitorování projektů někdy nedokázalo měřit výsledky a jen málo projektů bude pravděpodobně udržitelných	52–56
Navzdory dlouholeté podpoře reforem na západním Balkáně ze strany EU přetrvávají zásadní problémy	57–70
Závěry a doporučení	71–80
Přílohy	
Příloha I – Kontrolované projekty – výstupy a výsledky	
Příloha II – Seznam zúčastněných stran, s nimiž jsme hovořili (prostřednictvím videokonference)	
Glosář a zkratky	

Odpovědi Komise a ESVČ

Harmonogram

Auditní tým

Shrnutí

I Rada Evropy definuje právní stát jako vícerozměrnou koncepci, v jejímž rámci se kromě jiného veškeré veřejné úkony vždy provádějí v mezích stanovených zákonem, v souladu s demokratickými hodnotami a základními právy a pod kontrolou nezávislých a nestranných soudů. EU tuto definici přijala a právní stát zakotvila v článku 2 Smlouvy o Evropské unii jako jednu ze společných hodnot svých členských států. Jedná se o hlavní zásadu její zahraniční politiky a rovněž o podstatnou a nezbytnou podmínku členství v EU.

II Šest zemí západního Balkánu, které nejsou členy EU (Albánie, Bosna a Hercegovina, Kosovo*, Černá Hora, Severní Makedonie a Srbsko), dostává financování z několika zdrojů, největším dárce finančních prostředků pro tento region je však EU. Finanční pomoc EU do těchto zemí směřuje hlavně prostřednictvím nástroje předvstupní pomoci (v současné době jde o NPP II). Právní stát je jednou z devíti prioritních oblastí NPP II. Jako takový je podporován ze zvláštního rozpočtového přidělu, který v období 2014–2020 činil 700 milionů EUR.

III Kontrolovali jsme, zda podpora EU určená na posilování právního státu na západním Balkáně v období 2014–2020 byla účinná. Při auditu jsme se zaměřili na prvky právního státu v oblasti spravedlnosti a soudnictví, protikorupčních opatření a lidských práv, zejména pak na přístup ke spravedlnosti a svobodu projevu. Posuzovali jsme zejména to, zda byla tato podpora dobře koncipována a zda dosáhla plánovaných výsledků. Naším cílem bylo poskytnout nezávislé posouzení tohoto tématu s ohledem na strategii EU pro západní Balkán z února 2018 a na změny, které v roce 2020 vplynuly z nové metodiky jednání o přistoupení.

IV Celkově jsme zjistili, že ačkoliv opatření EU přispěla k reformám v technických a provozních oblastech, například ke zlepšení účinnosti soudnictví a k vypracování příslušných právních předpisů, měla jen malý celkový dopad na zásadní reformy v oblasti právního státu v tomto regionu. Důležitým důvodem této skutečnosti je, že v těchto státech není dostatečná politická vůle k provedení nezbytných reforem.

V Priority Komise v oblasti právního státu sdílejí další mezinárodní organizace, odborné skupiny a organizace občanské společnosti. Navzdory tomu je podpora EU pro

* Tímto označením nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a označení je v souladu s rezolucí RB OSN 1244/1999 a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova.

opatření občanské společnosti v oblasti právního státu na vnitrostátní úrovni jednak nedostatečná z hlediska naplňování potřeb tohoto sektoru a jednak není podrobně monitorovaná. K podpoře demokratických zásad a propagaci myšlenky, že na cestě ke členství v EU je zapotřebí změn, je nezbytné zdravé prostředí sdělovacích prostředků a občanské společnosti. Přesto je svoboda projevu oblastí, ve které došlo ve všech šesti zemích k nejmenšímu pokroku. V některých z těchto zemí klesá veřejná podpora reforem nezbytných pro přistoupení.

VI Kromě nedostatku politické vůle a odpovědnosti za reformy mohou být projekty NPP II zdržovány také z důvodu omezené správní kapacity. Komise však nevyužívá systematicky účinné nástroje na zmírnění tohoto rizika. Pravidla pro uplatňování politické podmíněnosti nejsou jasná a NPP II postrádá přísná ustanovení o podmíněnosti, která by přímo propojovala pozdržení reforem v oblasti právního státu s omezením financování v jiných oblastech.

VII Metodika jednání o přistoupení zavedená od roku 2020 je krokem správným směrem, jelikož uspořádání kapitol jednání do tematických okruhů umožňuje Komisi, aby se během jednání o přistoupení zabývala všemi oblastmi souvisejícími s právním státem současně. Tato nová metodika však byla zavedena teprve nedávno na to, aby vykazovala nějaké viditelné výsledky.

VIII Na základě těchto závěrů doporučujeme, aby Komise a ESVČ:

- posílily mechanismus k prosazování reforem v oblasti právního státu během procesu rozšíření,
- zintenzivnily podporu občanské společnosti zapojené do reforem v oblasti právního státu a nezávislosti sdělovacích prostředků,
- posílily využívání podmíněnosti v NPP III,
- posílily podávání zpráv o projektech a jejich monitorování.

Úvod

01 Komise nazývá právní stát „páteří každé moderní ústavní demokracie“¹. Podle článku 2 Smlouvy o Evropské unii je právní stát jednou ze základních hodnot, na nichž je EU založena, a zásada právního státu je rovněž hlavní zásadou vnější činnosti Unie². Tato zásada je pevně zakotvena v procesu přistoupení a představuje podstatnou a nezbytnou podmínku členství v EU³. Jednání o přistoupení se zaměřují na přijetí a uplatňování právního řádu EU. Tento řád je známý jako *acquis* a skládá se z 35 legislativních „kapitol“, jež tvoří pravidla, která musí dodržovat všechny členské státy EU.

02 „Právní stát“ znamená hodnotu EU zakotvenou v článku 2 Smlouvy o Evropské unii. Právní stát zahrnuje mimo jiné zásadu legality, která předpokládá transparentní, odpovědný, demokratický a pluralistický proces přijímání právních předpisů, zásadu právní jistoty, zákaz svévolného výkonu výkonné moci, účinnou soudní ochranu (včetně přístupu ke spravedlnosti) nezávislými a nestrannými soudy, také co se týče základních práv, oddělení pravomocí, zákaz diskriminace a rovnost před zákonem⁴. Právní stát spočívá na šesti základních zásadách⁵ (viz [obrázek 1](#)), které uznal Evropský soudní dvůr a Evropský soud pro lidská práva.

¹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech, COM(2018) 324 final, 2.5.2018, s. 1.

² Článek 21 Smlouvy o Evropské unii.

³ Viz [politická kritéria pro přistoupení](#) definovaná na zasedání Evropské rady v Kodani v roce 1993, článek 49 Smlouvy o Evropské unii.

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.

⁵ Evropská komise, [Sdělení Komise: Další posílení právního státu v rámci Unie Aktuální stav a další možné kroky](#), 3.4.2019, s. 1.

Obrázek 1 – Zásady právního státu



Zdroj: EÚD.

03 Jedním z klíčových rysů funkčního právního státu je schopnost kontrolovat pravomoci politických a ekonomických elit.⁶ V tomto ohledu je posílení právního státu také ze své podstaty spojeno s bojem proti korupci⁷, která je jednou z hlavních hrozeb pro právní stát. Korupce vede ke svévoli a zneužívání pravomocí a negativně ovlivňuje zásady zákonnosti a právní jistoty, čímž podkopává důvěru občanů v jejich instituce. Právní stát je rovněž klíčovým faktorem hospodářského růstu. Země západního Balkánu mají sice značný hospodářský potenciál, hospodářský rozvoj však brzdí

⁶ Marko Kmezić, *Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice*, Southeast European and Black Sea Studies, 2020, s. 3.

⁷ Opatření EU proti korupci – výměna názorů, Rada Evropské unie, 12276/19, 27.9.2019, s. 3.

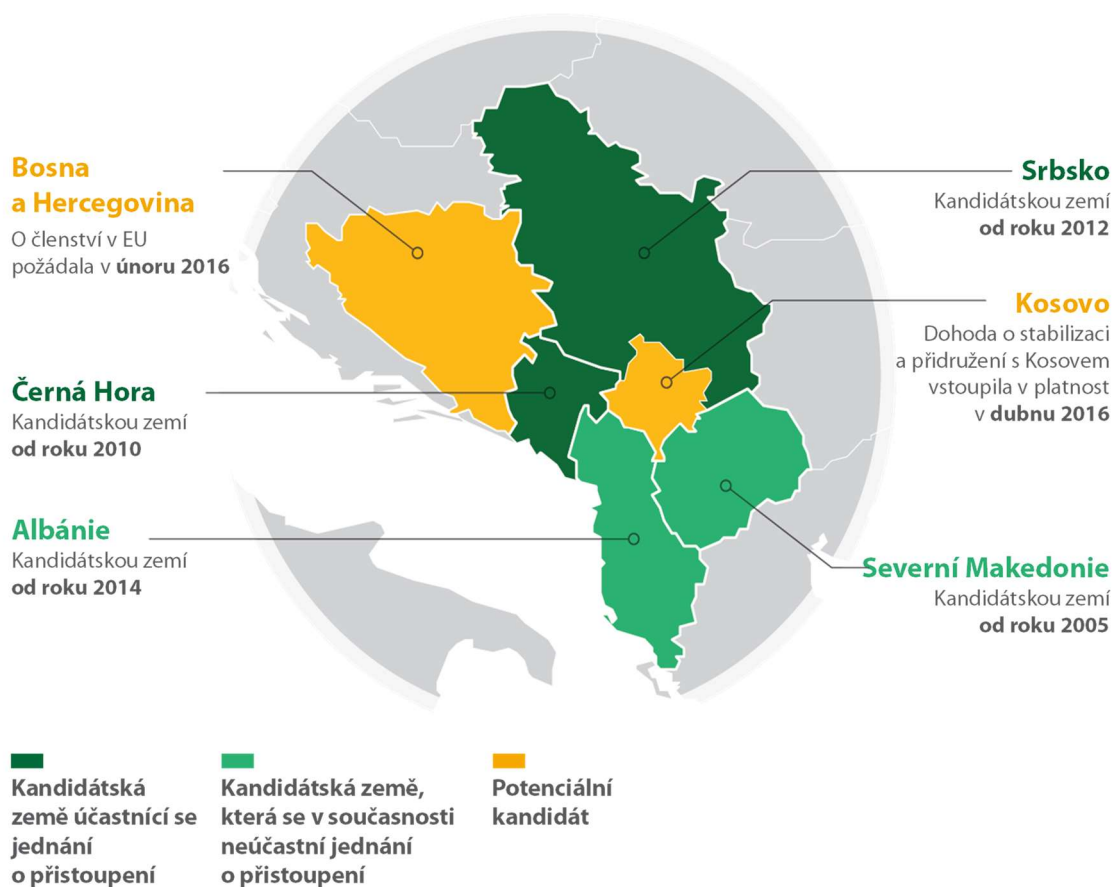
nedostatky v oblasti právního státu, špatně fungující instituce a skutečnost, že stát překračuje své pravomoci⁸.

Západní Balkán

04 Hospodářská a politická krize v 80. letech 20. století spojená s novou vlnou nacionalismu způsobila rozpad Jugoslávie podél hranic jejích republik v 90. letech, čemuž většinou předcházela ozbrojený konflikt. Vzniklo pět nezávislých zemí, k nimž se později přidala Černá Hora (2006) a Kosovo (2008). Pokud jde o Albánii, ta byla zcela izolovanou komunistickou diktaturou, a to až do roku 1991, kdy musela od nuly znovu vybudovat veřejnou správu. Slovinsko a Chorvatsko jsou nyní členskými státy EU (Slovinsko od roku 2004 a Chorvatsko od roku 2013). Zbývajících šest zemí západního Balkánu bylo v minulosti postiženo závažnými etnickými, politickými a hospodářskými konflikty, všechny ale usilují o vstup do EU a všech šest jich je kandidáty nebo potenciálními kandidáty na členství v EU (viz [obrázek 2](#)).

⁸ COM(2018) 65 final, 6.2.2018, s. 6.

Obrázek 2 – Kandidátské země a potenciální kandidáti na členství v EU v regionu západního Balkánu



Zdroj: EÚD.

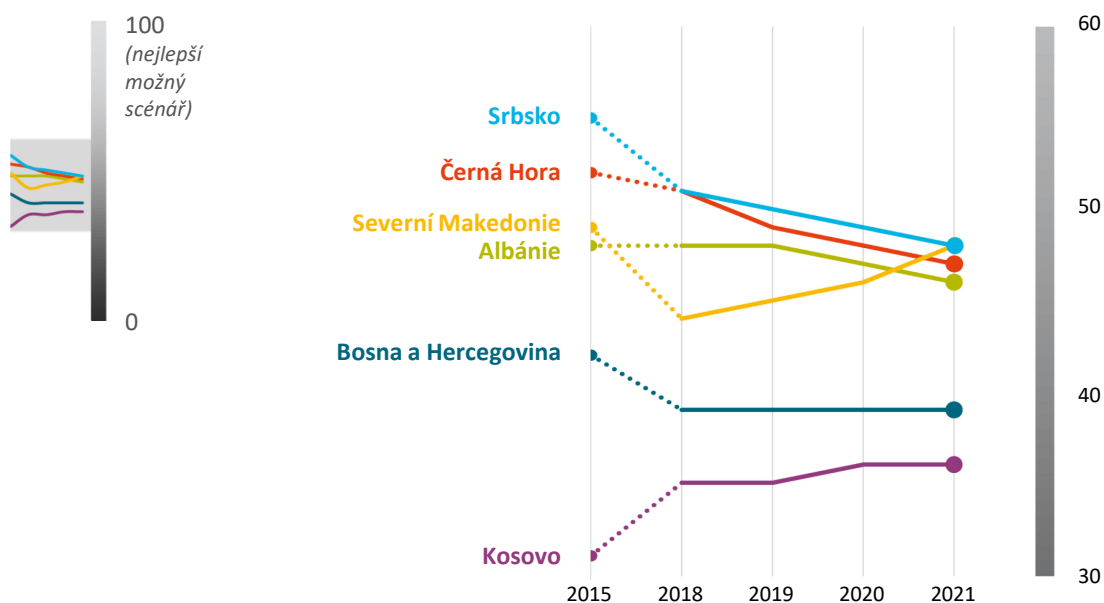
05 Současné rozšiřování však trvá mnohem dále než jakákoli předchozí jednání. Například jednání s Černou Horou probíhají od roku 2012 a se Srbskem od roku 2014, přičemž Černá Hora dosud prozatímně uzavřela pouze tři kapitoly a Srbsko pouze dvě kapitoly. Ve svém sdělení z roku 2018⁹ o rozšíření a západním Balkáně Komise jasně uznala vážnou situaci v oblasti právního státu v tomto regionu a uvedla, že se zde „zřetelně projevují prvky ochabování státní moci, včetně napojení na organizovanou trestnou činnost a korupce na všech úrovních státní správy, jakož i silné propojení veřejných a soukromých zájmů“.

⁹ COM(2018) 65 final, 6.2.2018.

06 Několik studií uvedlo, že většina vlád v tomto regionu se za poslední desetiletí stala více autoritářskými, a to navzdory formálnímu pokroku směrem k členství v EU¹⁰. Autoři těchto studií se domnívají, že se vládám západního Balkánu podařilo spojit formální závazek k demokracii a evropské integraci s neformálními autoritářskými postupy. Organizace Freedom House ve své výroční zprávě o stavu demokracie řadí všech šest zemí západního Balkánu mezi přechodné nebo hybridní režimy¹¹ a s výjimkou Severní Makedonie jde přitom u těchto zemí o stabilní nebo dokonce zhoršující se tendenci (viz **obrázek 3**)¹².

Obrázek 3 – Skóre demokracie na západním Balkáně

Freedom House
Skóre demokracie



Zdroj: EÚD na základě údajů organizace Freedom House.

07 Korupce zůstává ve všech zemích tohoto regionu důvodem k obavám. Organizace Transparency International uvádí, že systémy trestního soudnictví často nedokáží

¹⁰ Florian Bieber (2020), *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*, s. 139, Jelena Džankić, Soeren Keil a Marko Kmezić (2018), *The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?*, s. 89, Marko Kmezić (2020): *Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice*, v: *Southeast European and Black Sea Studies*, s. 1–2.

¹¹ Freedom House, *Democracy status*.

¹² Freedom House, *Change in democracy status*.

účinně vyšetřovat, stíhat a postihovat případy korupce na vysoké úrovni. Odsouzení často dostávají nepřiměřeně mírné tresty. Vlády v tomto regionu přijaly mnohé zákony upřednostňující bratříčkování, což má za následek například zadávání privilegovaných zakázek, vznik průmyslových monopolů a zaměstnávání nízce kvalifikovaných veřejných činitelů, kteří pak umožňují korupci¹³.

08 Nedávné volby v tomto regionu však v mnoha případech hodily vládnoucím elitám rukavici. V Černé Hoře vládnoucí strana po více než 30 letech u moci v srpnu 2020 prohrála parlamentní volby, v nichž byla poražena rozsáhlou opoziční koalicí. V Bosně a Hercegovině občané v komunálních volbách v listopadu 2020 opustili kandidáty ze tří hlavních etnických stran a podpořili politické outsidersy. Kosovští voliči odepřeli hlasy zavedeným stranám, a tak z kosovských voleb konaných v únoru 2021 vyšlo jako relativní hlavní vítěz bývalé opoziční hnutí¹⁴. V Albánii zaznamenaly volby v květnu 2021 návrat všech stran, poprvé od roku 2017. Pozorovatelé ohlásili, že existují obavy týkající se zneužití státních zdrojů nebo funkcí vládnoucí stranou a dalšími veřejnými činiteli¹⁵, a nejvyšší státní zastupitelství zahájilo vyšetřování několika nahlášených případů.

Podpora EU určená na posilování právního státu na západním Balkáně

09 V únoru 2018 přijala Komise strategii „Přesvědčivá perspektiva rozšíření pro západní Balkán a větší angažovanost Unie v tomto regionu“. Tato strategie stanoví akční plán sestávající ze šesti stěžejních iniciativ, které se zaměřují na konkrétní oblasti společného zájmu, mezi něž patří i právní stát, a měly být provedeny v letech 2018 až 2020.

10 V roce 2020 přinesla změna v metodice jednání o přistoupení uspořádání kapitol jednání do tematických okruhů¹⁶. Ústřední roli hraje tematický okruh „základní zásady“

¹³ Transparency International: *Captured states in the Western Balkans and Turkey*.

¹⁴ Tena Prelec a Jovana Marović, *No longer voting for the devil you know? Why the Balkans' collective action problem might be easier to break than we think*, BIEPAG, leden 2021.

¹⁵ *Joint statement by High Representative/Vice President Josep Borrell and Commissioner for Neighbourhood and Enlargement Oliver Varhely on the parliamentary elections*, Mise Spojených států při Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě.

¹⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, *Posílení procesu přistoupení – přesvědčivá perspektiva EU pro západní Balkán*, COM(2020) 57 final.

(právní stát, hospodářská kritéria a reforma veřejné správy). Kapitoly v tomto okruhu se otevírají jako první a uzavírají jako poslední a než mohou být otevřeny další okruhy, vyžaduje se dostatečný pokrok v této oblasti. Nová metodika přistoupení mimo jiné opětovně potvrzuje systematické využívání misí vzájemného hodnocení konkrétních případů, rozšíření poradních misí pro oblast právního státu do všech zemí a vytvoření podrobných akčních plánů týkajících se právního státu.

11 EU se zaměřuje na široké spektrum oblastí souvisejících s právním státem (viz [obrázek 4](#)).

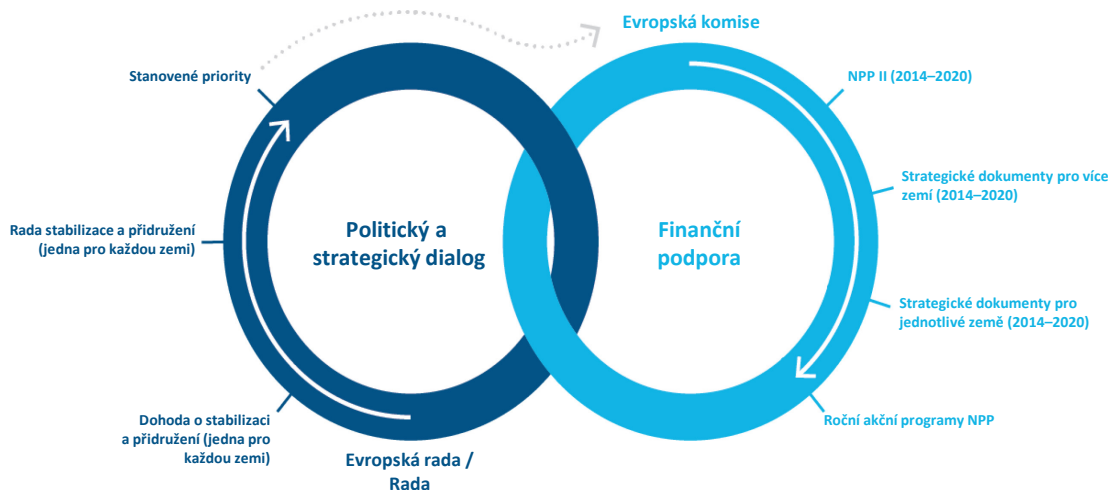
Obrázek 4 – Právní stát – oblasti pomoci EU



Zdroj: EÚD.

12 Pomoc je vybudována kolem dvou vzájemně se prolínajících proudů činnosti: a) politický a strategický dialog a b) finanční podpora, zejména prostřednictvím NPP II (viz [obrázek 5](#)).

Obrázek 5 – EU a západní Balkán: od politického a strategického dialogu po finanční podporu



Zdroj: EÚD.

13 Rada, Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ) a Evropská komise (dále jen Komise) se účastní politického a strategického dialogu v rámci širšího unijního procesu stabilizace a přidružení a její politiky vůči západnímu Balkánu, která zahrnuje cíl jednání o přistoupení a konečně i členství v EU. Komise rovněž ve víceletých strategických dokumentech stanoví cíle a priority reformy a poskytuje pokyny prostřednictvím sdělení (viz body 14–16).

14 Západní Balkán dostává financování z několika zdrojů (Spojené státy, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, členské státy EU), největším dárce finančních prostředků pro tento region je však EU¹⁷. Finanční pomoc EU je poskytována především prostřednictvím nástroje předvstupní pomoci (v současné době jde o NPP II)¹⁸, který podporuje přijímání a provádění reforem nezbytných pro členství v EU. Pomoc má různé formy, patří mezi ně granty, rozpočtová podpora, budování kapacit, twinning, technická pomoc a výměna informací.

15 Právní stát je jednou z devíti prioritních oblastí NPP II, která je podporována ze zvláštního rozpočtového přidělu pro každou zemi. V letech 2014–2020 bylo západnímu Balkánu na podporu právního státu a základních práv přiděleno přibližně

¹⁷ Kolik již EU investovala do západního Balkánu? *Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans*.

¹⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 231/2014 ze dne 11. března 2014.

0,7 miliardy EUR, což představuje zhruba 16 % veškeré dvoustranné pomoci EU poskytnuté těmto zemím (viz [tabulku 1](#))¹⁹.

Tabulka 1 – Dvoustranný finanční příděl z NPP II na právní stát a základní práva

Rozpočtová položka	Země	v mil. EUR							
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Celkem
22 02 01 01	Albánie	4	13	23	0	59	13	23	134
	Bosna a Hercegovina	2	23	3	30		60		117
	Kosovo	21	23	8	3	16	6	18	94
	Severní Makedonie	20	0	15	0	1	1	20	57
	Černá Hora	7	21	0	0	15	0	0	42
	Srbsko	28	28	46	72	29	0	44	246
	Západní Balkán celkem	82	108	95	105	180	20	105	690

Zdroj: EÚD na základě revidovaných orientačních strategických dokumentů každé země na období 2014–2020, které jsou k dispozici na [webové stránce GŘ NEAR věnované rozšíření](#).

16 Důležitá rozhodnutí v procesu přistoupení, od udělování statusu kandidátské země až po otevírání a uzavírání kapitol jednání, přijímá Rada a činí tak jednomyslně. V praxi na proces rozšiřování EU a jednání o přistoupení dohlíží Rada pro obecné záležitosti, která také jednou ročně hodnotí situaci. Jednání a veškerá výsledná rozhodnutí vycházejí z výročního sdělení Komise o rozšíření a ze zpráv o pokroku jednotlivých zemí.

17 Na summitu EU a západního Balkánu v Sofii v květnu 2018 se EU a členské státy dohodly na seznamu opatření na podporu posilování právního státu a řádné správy věcí veřejných na západním Balkáně. Tento seznam dohodnutých opatření se nazývá „Sofijský program priorit“:

- posílit podporu reforem soudnictví a úsilí v boji proti korupci a organizované trestné činnosti, mimo jiné i budováním kapacit pro předcházení korupci,
- rozšířit poradní mise pro oblast právního státu zvýšením podpory ze strany členských států a EU,
- zlepšit monitorování reforem pomocí systematičtějších misí vzájemného hodnocení jednotlivých případů,

¹⁹ Kromě dvoustranné podpory poskytuje EU přeshraniční pomoc a pomoc pro více zemí, včetně horizontálních a regionálních programů v oblasti právního státu. Neexistuje však žádný konkrétní finanční příděl, který by byl pouze pro právní stát.

- zavést sledování soudních procesů v oblasti závažných případů korupce a organizované trestné činnosti,
- usilovat o lepší měření výsledků dosažených při reformách soudnictví,
- rozvinout podporu pro západní Balkán v oblasti nezávislých a pluralitních sdělovacích prostředků a občanské společnosti prostřednictvím Evropské nadace pro demokracii.

Rozsah a koncepce auditu

18 Cílem našeho auditu bylo posoudit, zda podpora EU²⁰ určená na posilování právního státu na západním Balkáně byla účinná. Naším záměrem bylo poskytnout nezávislé posouzení tohoto tématu s ohledem na strategii rozšíření EU z února 2018 a na změny, které v roce 2020 vyplynuly z nové metodiky spočívající v uspořádání kapitol jednání do tematických okruhů.

19 Abychom mohli odpovědět na hlavní otázku auditu, zabývali jsme se dvěma dílčími otázkami:

- Byla podpora EU určená na posilování právního státu na západním Balkáně dobře koncipovaná?
- Přinesla podpora EU určená na posilování právního státu na západním Balkáně očekávané výsledky?

20 Provedli jsme audit aktivit Komise a ESVČ na západním Balkáně. Zabývali jsme se jednotlivě šesti zeměmi západního Balkánu (viz [obrázek 2](#)) a zaměřili jsme se na a) NPP II, což je hlavní nástroj podporující právní stát v tomto regionu, a b) politický a strategický dialog EU s vnitrostátními orgány.

21 Naš audit jsme omezili na poskytování pomoci hlavním státním institucím a dalším klíčovými zúčastněnými stranami, jako jsou organizace občanské společnosti, v následujících oblastech:

- spravedlnost a soudnictví, včetně nezávislosti a nestrannosti, odpovědnosti, profesionality a kompetence, kvality soudnictví a účinnosti,
- protikorupční opatření, aspekty prevence a vyšetřování trestního soudnictví a boj proti organizované trestné činnosti,
- lidská práva – jednak ta, která se právního státu přímo týkají, jako je právo na spravedlivý proces a přístup ke spravedlnosti, a jednak ta, která mají pro právní

²⁰ Pojem „EU“ označuje různá generální ředitelství (GR) Komise, delegace EU a ESVČ, nikoli však členské státy.

stát důsledky, jako je svoboda projevu (zejména nezávislost sdělovacích prostředků)²¹.

22 Naše práce zahrnovala přezkum veškeré dokumentace rozšíření EU, zpráv o řízení, závěrů Rady a výborů pro stabilizaci a přidružení a strategických dokumentů a akčních plánů pro jednotlivé země. Provedli jsme podrobnou analýzu 20 projektů v oblasti právního státu financovaných z NPP II v šesti zemích západního Balkánu v programovém období 2014–2020. Tyto projekty se zaměřovaly především na posílení kapacity soudnictví nebo na boj proti korupci nebo organizované trestné činnosti, a to obecně prostřednictvím technické pomoci; provedli jsme také audit dvou stavebních projektů a jednoho projektu na podporu organizací občanské společnosti. Úplný seznam projektů naleznete v [příloze I](#).

23 Pro doplnění naší analýzy jsme provedli rozhovory se zástupci Komise, ESVČ a předních prováděcích partnerů v Albánii, Srbsku a Bosně a Hercegovině. Vedli jsme rozhovor rovněž s hlavními státními institucemi zabývajícími se právním státem v Albánii a Srbsku a s dalšími významnými zúčastněnými stranami – jako je Rada Evropy, další mezinárodní dárci a organizace občanské společnosti (viz také [přílohu I](#)). A konečně nám při naší práci pomáhala skupina tří externích akademických pracovníků specializujících se na právní stát na západním Balkáně.

²¹ „[...] varovné známky ohrožení právního státu představují pokusy o oslabení plurality a nezbytných strážců, jako jsou občanská společnost a nezávislá média“, COM(2019) 343 final [Posilování právního státu v rámci Unie – Akční plán](#), s. 2.

Připomínky

Priority EU v oblasti právního státu na západním Balkáně jsou jasné, ale klíčová rizika zůstávají nedostatečně řešena

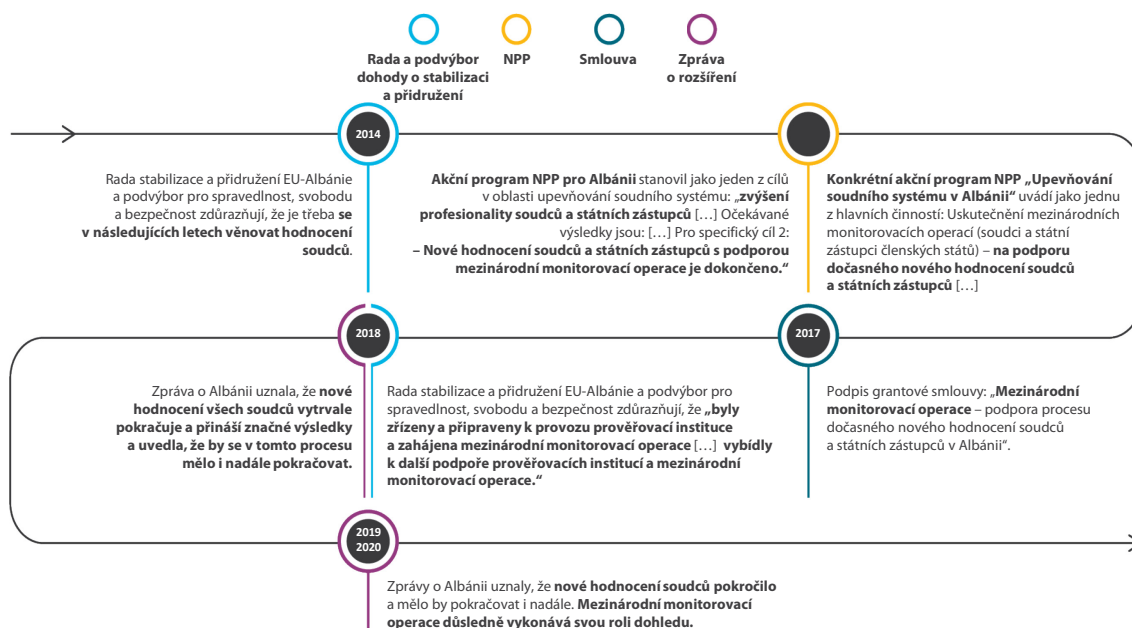
24 V této části zkoumáme koncepci podpory EU určené na posilování právního státu na západním Balkáně. Posuzujeme především to, zda Komise a ESVČ stanovily klíčové priority v oblasti právního státu v tomto regionu a zabývaly se jimi a zda jsou tyto priority v souladu s politickými prohlášeními EU a s prioritami, které stanovily jiné mezinárodní organizace, odborníci a odborné skupiny. Zkoumáme, nakolik se politický a strategický dialog o právním státu promítl do orientačních strategických dokumentů vypracovaných Komisí ve spolupráci s každou z těchto šesti zemí a jak se následně promítl do konkrétních opatření. Posuzujeme rovněž to, zda Komise při plánování opatření EU stanovila také konkrétní opatření ke zmírnění rizik pro účinnost a dopad.

Podpora NPP II odráží politické priority EU, ale klíčová úloha občanské společnosti v oblasti právního státu byla zohledněna jen částečně

25 Podpora EU musí být v souladu s politickými prioritami dohodnutými mezi EU a kandidátskými zeměmi a musí reagovat na jejich konkrétní potřeby. To vyžaduje, aby Komise vypracovala své politické priority na základě posouzení hlavních překážek bránících ve zlepšování právního státu v konkrétních zemích.

26 Naše hodnocení dokumentů týkajících se plánování a provádění NPP II z období 2014–2020 ukazuje soulad s dokumenty politického a strategického dialogu, jako jsou společné postoje EU k dohodám o stabilizaci a přidružení a výsledky zasedání podvýboru pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost. V několika případech se oblasti právního státu stanovené Radou i Komisí v dohodách o stabilizaci a přidružení a zprávách o rozšíření promítly do specifických cílů v rámci různých akčních programů NPP a poté do financovaných projektů. **Obrázek 6** ilustruje, jak jsou tyto dva proudy činnosti vzájemně propojeny. Náš přezkum vzorku zpráv od mezinárodních organizací a odborných skupin ukázal, že tyto organizace a skupiny zdůraznily problémy podobné těm, na něž se zaměřila Komise.

Obrázek 6 – Albánie: soulad mezi politickým dialogem a finanční podporou



Zdroj: EÚD na základě dokumentů Komise a Rady.

27 Komise vydává výroční zprávy o rozšíření, které obsahují informace o situaci v oblasti právního státu v každé zemi. Tato každoroční hodnocení uvádějí, čeho bylo v předchozím roce dosaženo v oblastech stanovených v plánovacích dokumentech NPP II i v politických prohlášeních a obsahují také doporučení a pokyny k prioritám reform, jako je změna stávajících nebo přijetí nových právních předpisů v souladu s normami EU nebo doporučeními Rady Evropy. Vzhledem k tomu, že zdůrazňují některé důležité potřeby v oblasti právního státu, jsou užitečné při koncipování budoucí podpory NPP. Ačkoli tyto zprávy splňují svůj účel, kterým je poskytovat informace o procesu rozšíření, neukazují systematickým způsobem souvislost mezi pokrokem (nebo jeho nedostatkem) a konkrétními opatřeními EU ani nenavrhují, jak by mohla EU při provádění uvedených doporučení pomoci.

28 Organizace občanské společnosti hrají klíčovou úlohu při zajišťování odpovědnosti vlády a svobody projevu. Náš přezkum společných postojů EU k dohodám o stabilizaci a přidružení a zápisů ze zasedání podvýboru pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost však ukázal, že EU se na těchto zasedáních systematicky nezabývala úlohou organizací občanské společnosti – výjimkou byla pouze Albánie.

29 Komise zvýšila svou finanční podporu pro organizace občanské společnosti prostřednictvím Evropské nadace pro demokracii a dalších nástrojů (příklad projektu na podporu organizací občanské společnosti naleznete v bodě 51). Z důkazních informací však vyplývá, že podpora EU pro opatření občanské společnosti v oblasti

právního státu je z hlediska naplňování potřeb tohoto sektoru nedostatečná (viz body 30–31 a 70) a většinou se zakládá na krátkodobých projektech. Nezávislé hodnocení oblasti právního státu konstatovalo, že nedostatek pokroku souvisí mimo jiné s nedostatečnou účastí nebo marginalizací občanské společnosti²².

30 Nedostatečné zohlednění úlohy organizací občanské společnosti, co se týče politického dialogu i finanční podpory, kritizovala také organizace Transparency International ve svém hodnocení sdělení o rozšíření z roku 2018²³. V souvislosti s výzvami v oblasti svobody projevu zůstává tato skutečnost ve všech šesti zemích západního Balkánu i nadále oblastí zvláštního zájmu (viz body 66–67).

31 Komise navíc při svém podávání zpráv nikdy nevyužila ukazatel 3 pro monitorování NPP „Procento tvorby politik v souvislosti s přistoupením a reformních procesů, kdy je účinně konzultována občanská společnost“ (v rámci specifického cíle 1 „Politické reformy“), což oslabilo sledování pokroku v této oblasti. Podle hodnocení monitorování NPP II by tento ukazatel „mohl poskytnout velmi užitečné informace o zapojení organizací občanské společnosti do NPP II“²⁴.

Komise dostatečně nezmírňuje klíčová rizika pro udržitelný dopad opatření EU

32 Hlavními riziky pro dopad a udržitelnost podpory EU jsou politická vůle a odpovědnost za reformy, a to zejména v případě slabé správní kapacity. Nedostatečná politická vůle podkopává odpovědnost za projekty a oslabuje odhodlání využívat výstupy projektů nebo na nich stavět za účelem dalšího pokroku při reformách. Slabá správní kapacita (například nedostatek personálu a vzdělání nebo absence politiky pro udržení zaměstnanců vedoucí k vysoké fluktuaci) v kombinaci s nízkými výplatami úředníků a dalších zaměstnanců zapojených do reform brání pokroku. Očekává se, že Komise tato rizika identifikuje a v rámci své podpory navrhne nezbytná ochranná opatření.

²² *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010–2017)*, shrnutí, závěrečná zpráva, 2019, s. 5.

²³ Transparency International EU, *The Western Balkans: Captured states or a community of law?*

²⁴ *IPA II Monitoring, Reporting and Performance Framework, Specific contract 2014/351 964, Final report*, 2016, s. 45.

33 Náš přezkum dokumentů týkajících se koncipování projektů v našem vzorku ukázal, že Komise a její prováděcí partneři sice tato rizika ve všech šesti zemích západního Balkánu identifikovali, nepřijali však dostatečná zmírňující opatření (viz body **35** a **37**).

Opatření k řešení nedostatečné správní kapacity během provádění projektů jsou často neúčinná

34 Cílem 18 projektů v našem vzorku bylo zvýšit profesionalitu, odpovědnost a účinnost cílových institucí a budování kapacit bylo hlavní složkou financovaných aktivit. Aby byly tyto aktivity účinné, musí partnerské země prokázat dostatečné odhodlání, například poskytnout odpovídající personál, zařízení, rozpočet a nástroje IT. Komise tyto předpoklady identifikovala a zahrnula je do zadávacích podmínek výzev k předkládání projektů, prováděcí partneři však nenavrhli konkrétní opatření, která by jim umožnila prosazovat dodržování přijatých závazků.

35 Prováděcí partneři zahrnuli do návrhů projektů a smluv fráze jako „navázat včas kontakt se správními orgány“, „zajistit transparentnost při provádění projektů“, „zajistit otevřené a participační vypracovávání návrhů“. Jelikož však tyto fráze nemohou přimět prováděcí partnery, aby podnikli konkrétní kroky, nepovažujeme je za účinná opatření ke zmírnění rizik. Zaznamenali jsme, že některé delegace EU se pokusily zasáhnout prostřednictvím politického a strategického dialogu, aby zajistily nezbytné financování nebo zaměstnance pro reformy financované EU. Skutečnost, že grantové dohody neobsahují podrobné předpoklady, však omezila to, čeho byly schopny dosáhnout.

NPP II závisí na vnitrostátní politické vůli k provádění změn a odpovědnosti za reformy

36 Politická vůle a odpovědnost hrají hlavní roli v úspěchu každé reformy. Země západního Balkánu se v zásadě zavázaly k reformám na základě svého postavení kandidátů / potenciálních kandidátů na členství v EU. EU však přiznala²⁵, že odhodlání k plnění tohoto závazku často chybí. Sdělení z roku 2020 o posílení procesu přistoupení například vyzvalo vedoucí představitele zemí západního Balkánu, aby přesvědčivěji plnili své závazky a zavedli požadované zásadní reformy, ať už se jedná o právní stát

²⁵ Sdělení Komise, *Přesvědčivá perspektiva rozšíření pro západní Balkán a větší angažovanost Unie v tomto regionu*, COM(2018) 65 final, s. 8 a *Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans*.

nebo potírání korupce²⁶. Zprávy o jednotlivých zemích, které jsou součástí každoročního balíčku Komise týkajícího se rozšíření, neobsahují část, která by se věnovala posouzení odpovědnosti za reformy a politické vůle. Ve všech šesti zprávách však Komise soustavně spojuje nedostatek odpovědnosti s nedostatkem smysluplného pokroku.

37 NPP II sice může připravit půdu pro institucionální změny, reformy však mohou proběhnout pouze s domácí politickou podporou. Náš audit projektů zařazených do vzorku ukazuje, že tam, kde se jednotlivé složky projektu zaměřují na technickou pomoc, posilování kapacit a účinnost institucí, byla politická podpora silná a tyto aktivity obecně probíhají podle plánu. Tam, kde se složky projektu zaměřují například na změny legislativního rámce za účelem posílení nezávislosti a odpovědnosti (jako v případě projektů 14 a 15), pak bylo politické nasazení často slabší. V **rámečku 1** najdete příklady toho, jak politická vůle ovlivňuje reformy v Srbsku.

Rámeček 1

Srbsko: Důležité ústavní reformy jsou zdržovány navzdory příspěvku podpory EU ke zvýšení účinnosti soudnictví

Význam ústavních změn v oblasti justice zdůraznila již dohoda o stabilizaci a přidružení mezi EU a Srbskem v roce 2014. Akční program NPP II na rok 2016 „Podpora odvětví soudnictví“ byl zřízen za účelem podpory provádění akčního plánu pro kapitolu 23 s cílem dosáhnout nezávislého, odpovědného a účinného soudnictví, a to i prostřednictvím ústavní reformy.

Na zasedáních podvýboru EU-Srbsko pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost v letech 2018 i 2019 však Komise zaznamenala zpoždění v přijímání ústavních změn, které byly stanoveny jako průběžné kritérium v akčním plánu pro kapitolu 23. Navrhovaná ústavní reforma byla následně odložena až na dobu po parlamentních volbách v červnu 2020.

V říjnu 2020 oznámilo ministerstvo spravedlnosti čtvrtou verzi návrhu změn ústavy. Sdružení státních zástupců a jejich zástupců Srbska, Sdružení soudců Srbska, Výbor právníků pro lidská práva, Centrum pro výzkum v oblasti soudnictví a Bělehradské centrum pro lidská práva ve společném prohlášení oznámily, že „navrhované změny posilují politický vliv na soudnictví“. Rada Evropy zároveň prostřednictvím své Skupiny států proti korupci (GRECO) vyjádřila své znepokojení nad „poměrně neharmonickým prostředím, v němž probíhal proces konzultací“.

²⁶ *Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans.*

V prosinci 2020 obnovila nově jmenovaná vláda diskusi o ústavní reformě. Text byl přijat ústavním výborem dne 21. září 2021 a Benátská komise k němu vydala v říjnu 2021 kladné stanovisko, včetně hlavních doporučení. Doporučení je třeba realizovat před tím, než budou změny schváleny parlamentem a předloženy ke schválení v referendu.

Ve stejném období přinesl **projekt 12** (týkající se účinnosti soudnictví), který byl financován v roce 2015 a prováděn v letech 2016 až 2018, působivé výsledky. Za 2,5 roku trvání tohoto projektu byl vyřízen téměř 1 milion nevyřešených případů a opatření týkající se účinnosti byla rozšířena na soudy, jejichž působnost se vztahuje na více než 82 % srbského obyvatelstva. Ve své zprávě o Srbsku za rok 2018 Komise uznala úsilí, které Srbsko vyvinulo v této operační oblasti.

Silná podmíněnost přinesla výsledky, ale nebyla systematicky uplatňována

38 Ustanovení o podmíněnosti jsou hlavní výhodou při uplatňování reformního tlaku a mohou zmírňovat rizika nedostatečné politické vůle nebo správní kapacity. Podmíněnost znamená učinit smlouvy nebo pomoc závislými na předchozím závazku ke splnění určitých podmínek. V případě NPP II Komise ve svých po sobě jdoucích strategiích rozšíření opakovaně hovořila o „přísné podmíněnosti“ na úrovni projektu, aniž by tento termín konkrétně definovala.

39 Nařízení o NPP II stanoví dva typy podmíněnosti na podporu reform. Prvním je odměňování výkonnosti, mechanismus finančních pobídek pro příjemce, kteří dosáhnou zvláštního pokroku při plnění kritérií pro členství nebo účinně uplatňují předvstupní pomoc. Druhým je zavedení dalších požadavků na postupné vyplácení podpory. Komise tyto požadavky uplatnila ve dvou ze šesti zemí západního Balkánu. V Kosovu monitorovací výbor NPP spojil dosažení reform, zejména v oblasti veřejné správy a správy veřejných financí, s budoucí finanční pomocí EU²⁷ a v Bosně a Hercegovině Komise stanovila konkrétní podmínky pro nastartování pozdržených reform v oblasti odpovědnosti a nezávislosti soudnictví. Příklad v **ráměčku 2** ilustruje, jak lze podmíněnost využít k tlaku na reformy, ale naše auditní práce ukazuje, že ji Komise nepoužívá systematicky.

²⁷ Závěry ze zasedání monitorovacího výboru NPP pro Kosovo v březnu 2018 a dubnu 2019.

Rámeček 2

Propojení výsledků reforem s budoucí finanční pomocí – Vysoká rada pro soudnictví a státní zastupitelství v Bosně a Hercegovině

Za posledních 15 let poskytla EU justici více než 60 milionů EUR s cílem posílit právní stát v Bosně a Hercegovině. Přibližně 18,8 milionu EUR z této finanční pomoci bylo poskytnuto prostřednictvím přímých grantů Vysoké radě pro soudnictví a státní zastupitelství. Podle Komise však tato vysoká rada prokázala nedostatečnou úroveň ambicí při uskutečňování reforem a zajišťování toho, aby opatření financovaná EU, která provádí, byla dostatečně udržitelná. Komise navíc ve zprávě o rozšíření za rok 2020 uvedla, že bosenské soudní a další orgány nepřijaly žádná opatření, která by se zabývala prováděním klíčových priorit v oblasti právního státu, a překážky bránící v provedení reforem soudnictví, jak ze strany politiků, tak ze samotného soudnictví, zůstávají i nadále rozsáhlé.

Dne 19. ledna 2021 Komise informovala Vysokou radu pro soudnictví a státní zastupitelství o tom, že:

- a) další podpora v rámci grantu NPP II uděleného v roce 2017 bude přehodnocena;
- b) podpora v rámci grantu z roku 2019 bude rozdělena do dvou částí, přičemž druhá grantová dohoda bude záviset na uspokojivém plnění té první;
- c) Vysoká rada pro soudnictví a státní zastupitelství musí nést náklady na financování systému IT svého soudnictví a oddělení IT musí projít certifikací podle normy ISO.

40 Odměňování výkonnosti v roce 2020 sice posílilo vazbu mezi pokrokem v oblasti „základních zásad“ a dalším financováním z NPP II, neexistovalo však žádné ustanovení nebo podmínka spojující nedostatek pokroku nebo zhoršení se snížením financování, a to v konkrétních oblastech náročných na pomoc, jako je infrastruktura nebo rozvoj venkova. Další požadavky (viz [rámeček 2](#) a bod [38](#)) jsou účinnějším typem podmíněnosti, neboť mohou prostřednictvím uplatnění okamžitého snížení podpory vyvolat v jednotlivých státech nápravu. Mechanismus dalších požadavků však není uplatňován systematicky. NPP II – na rozdíl od původního režimu NPP – výslovně nestanoví možnost pozastavení pomoci, pokud přijímající země nedodrжуje základní zásady demokracie, právního státu a dodržování lidských práv.

41 Ve svém postoji ze dne 27. března 2019 Evropský parlament prosazuje zpřísnění pravidel podmíněnosti se zavedením proveditelného ustanovení o pozastavení, aby bylo možné penalizovat zhoršení v oblasti demokracie, právního státu a dodržování

lidských práv.²⁸ Nařízení o NPP III²⁹ má posílit podmíněnost, není však jasné, jak to ovlivní poskytování finančních prostředků.

42 Ve svém akčním plánu připojeném ke sdělení z roku 2018 Komise navrhla uplatňovat podmíněnost během jednání o přistoupení „[...] zajištěním toho, aby bylo dosaženo konkrétních výsledků v oblasti reformy soudnictví a v boji proti korupci a organizované trestné činnosti, než bude možné předběžně uzavřít technická jednání o dalších kapitolách.“ Členské státy však tuto možnost v Sofijském prohlášení nereflektovaly (viz bod 17).

43 Podmíněnost lze použít také na nejvyšší politické úrovni prostřednictvím „ustanovení o celkové vyváženosti“, které Radě umožňuje rozhodnout o tom, že nebude otevřena ani uzavřena žádná kapitola jednání, pokud bude pokrok u kapitol 23 a 24 neuspokojivý. Toto ustanovení bylo uplatněno při zahájení mezivládní konference o přistoupení Černé Hory v roce 2012 a znovu při mezivládní konferenci o přistoupení Srbska v roce 2014. Komise toto ustanovení zmínila ve své zprávě o pokroku Černé Hory za rok 2014 a ve strategickém dokumentu o rozšíření na období 2014–2015, což přimělo orgány Černé Hory k řešení zjištěných nedostatků.

44 Ustanovení o celkové vyváženosti bylo výslovně zmíněno ve sdělení Komise o rozšíření z roku 2020, kde Komise, přestože byla vůči Srbsku velmi kritická, zhodnotila, že „[...] je v současné době zajištěna celková vyváženost [...]“. Rada však dospěla k závěru, že „Srbsko nesplnilo podmínky pro otevření nové kapitoly jednání o přistoupení [...] tato země musí dosáhnout pokroku v oblasti demokracie, nezávislosti soudnictví, svobody projevu a sdělovacích prostředků“³⁰. Ačkoli Rada nepřijala formální rozhodnutí o použití ustanovení o celkové vyváženosti, domníváme se, že toto prohlášení vedlo ke stejnému závěru. Toto rozhodnutí vyvolalo v Bělehradě reakci a prezident i nová vláda začali spolupracovat s delegací EU a s pěticí států³¹ za účelem dosažení pokroku v tomto procesu. Při našem auditu jsme nenašli žádné pokyny ohledně toho, kdy a jak by mělo být ustanovení o celkové vyváženosti uplatněno.

²⁸ Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 27. března 2019 o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje nástroj předvstupní pomoci (NPP III).

²⁹ Nařízení 2021/1529, kterým se zřizuje Nástroj předvstupní pomoci (NPP III).

³⁰ Prohlášení Michaela Rotha, německého ministra pro evropské záležitosti (rotující předsednictví Rady) z 9.12.2020, článek na portálu [Serbiamonitor](#).

³¹ Jde o neformální rozhodovací skupinu, kterou tvoří Spojené státy, Francie, Německo, Itálie a Spojené království.

45 Další příklad toho, kdy Rada stanovila další podmínky doprovázené konkrétním časovým rámcem, se vyskytl v souvislosti s albánským návrhem na zahájení jednání o přistoupení. V dubnu 2018 vydala Komise doporučení k zahájení jednání, aniž by uvedla další podmínky. Ve svých závěrech z června 2018 však Rada podmínila jednání opatřeními v pěti klíčových oblastech a pověřila Komisi, aby monitorovala pokrok a podávala o něm zprávy. Ačkoli Komise v květnu 2019 konstatovala, že bylo dosaženo značného pokroku, a znovu doporučila zahájit jednání, Rada rozhodnutí v této věci dvakrát odložila. V březnu 2020 nakonec rozhodla o zahájení jednání, ale o více než rok později stále zbývá dohodnout společný unijní rámec pro jednání. Při tomto pomalém tempu jednání o přistoupení hrozí nebezpečí oslabení očekávané transformační síly podmíněnosti.

Opatření EU přispěla k reformám, ale měla malý celkový dopad na pokrok v oblasti právního státu

46 V této části posuzujeme příspěvek opatření EU k reformám v oblasti právního státu na západním Balkáně a dopad těchto reforem na celkový pokrok každé země v oblasti právního státu. Zkoumali jsme, zda opatření EU přispěla k tomuto vývoji a zda je pravděpodobné, že tento příspěvek bude v průběhu času udržitelný. Abychom získali lepší pochopení výkonnosti, udržitelnosti a monitorování projektů EU ze strany Komise, posuzovali jsme také výstupy a výsledky vzorku 19 projektů³². Všechny podrobnosti o tomto vzorku naleznete v *příloze I*.

Plánovaných výstupů projektu bylo většinou dosaženo, výsledky jsou však technické a provozní

47 Z 19 projektů, které jsme posuzovali, bylo 13³³ v době auditu dokončeno³⁴, zatímco zbývajících šest stále probíhalo. U desíti³⁵ ze 13 dokončených projektů bylo

³² Jeden projekt (projekt 16) jsme z analýzy pro nedostatek relevantnosti vyloučili, protože se jednalo o stavební projekt, který byl zrušen před vykonáním jakékoli práce.

³³ Jedná se o projekty 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 a 20. Projekt 1 považujeme za dokončený, protože byla vyplacena poslední proměnná tranše z počáteční částky rozpočtové podpory. V roce 2020 bylo dohodnuto prodloužení rozpočtové podpory o čtyři roky.

³⁴ Jako rozhodný den stanoveno datum 31. ledna 2021.

³⁵ Projekty 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 12, 17 a 18.

výstupů dosaženo úplně nebo převážně podle plánu. V sedmi případech to však bylo provedeno prostřednictvím prodloužení smlouvy o jeden³⁶ až 10³⁷ měsíců. Z těchto desíti projektů vynikaly **projekty 11 a 12**, a to kvalitou podávaných zpráv, které obsahovaly jasné informace o aktivitách a výsledcích. Projekt 11 používal ke sledování a znázorňování dosažení ukazatelů výstupů u každé aktivity systém semaforu. U tří zbývajících dokončených projektů³⁸ sice nebyly závěrečné zprávy dosud k dispozici, ale průběžné zprávy ukazovaly pokrok při plnění cílů.

48 Nejběžnější ukazatele výstupů u projektů, které jsme posuzovali, byly kvantitativní a týkaly se poskytování školení a seminářů, zajišťování odborníků (na pomoc s vypracováváním právních předpisů, akčních plánů, strategií a metodických pokynů), provádění studií a pilotních projektů v oblasti IT i mimo ni a poskytování právního poradenství.

49 Posuzovali jsme také výsledky 13 dokončených projektů v našem vzorku³⁹. Dospěli jsme k závěru, že pět z nich dosáhlo toho, co bylo zamýšleno⁴⁰ (viz **rámeček 3**), a tři další projekty byly na dobré cestě k dosažení výsledků⁴¹. Zbývajících projektů nebylo možné tímto způsobem posoudit, a to kvůli nedostatku závěrečných zpráv v době auditu a špatnému podávání zpráv o dosažených výsledcích (viz **rámeček 4**).

Rámeček 3

Příklady úspěšně dosažených technických a provozních výsledků projektů EU v Bosně, Srbsku a Černé Hoře

Projekt 6 v Bosně a Hercegovině, který se týkal výstavby a renovace několika soudních budov, dosáhl svých výsledků. Zlepšení infrastruktury mělo příznivý dopad na účinnost soudů a soudnictví jako celku, neboť vytvoření nových kancelářských prostor umožnilo dlouho očekávané jmenování dalších soudců a zaměstnanců, což bylo dříve nemožné z důvodu nedostatku prostor. To zase přispělo k postupnému snižování nevyřízených případů (dosud například o 20 % u jednoho kantonálního soudu).

³⁶ Projekt 11.

³⁷ Projekt 6.

³⁸ Projekty 10, 11 a 20.

³⁹ Projekty 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 a 20.

⁴⁰ Projekty 1, 4, 6, 12 a 17.

⁴¹ Projekty 2, 18 a 20.

Projekt 12 v Srbsku do značné míry dosáhl svého cíle zlepšit účinnost soudů prostřednictvím standardizace pracovních procesů a postupů a zavedení nových a vylepšených metodik. Zejména se snížil počet nevyřízených případů u všech nižších srbských soudů, a to o 940 649 případů. Tento projekt snížil počet nevyřízených případů u 30 partnerských soudů o téměř 60 %, a to z 1 399 481 případů na 571 233 případů. Díky svým dobrým výsledkům byl tento projekt rozšířen na další soudy.

Projekt 18, který zahrnoval více zemí a byl realizován Radou Evropy, dosáhl několika svých cílů v oblasti krátkodobých výsledků. Přispěl například ke zlepšení rámce nejvyššího státního zastupitelství **Černé Hory** pro uplatňování etických pravidel a plánů bezúhonnosti při stíhání hospodářských trestných činů, a tím umožnil této instituci, aby splnila doporučení (ix) skupiny GRECO.

Navzdory tomuto pozitivnímu vývoji v oblasti účinnosti se všechny tyto země nadále potýkají se závažnými problémy týkajícími se nezávislosti soudnictví (viz body 60–61).

Rámeček 4

Nedostatečné podávání zpráv o výkonnosti omezuje hodnocení výsledků

Projekt 3 zahrnoval poskytování institucionální podpory prostřednictvím twinningového ujednání mezi albánskou vládou a členskými státy EU v období 2016–2019. Celkovým cílem bylo zlepšit správu věcí veřejných snížením rizik korupce a podpořit provádění meziodvětvové strategie této země proti korupci.

Zpráva Komise z roku 2017 o monitorování zaměřeném na výsledky dospěla k závěru, že: „[...] příslušné ukazatele výsledků nejsou plně k dispozici ke sledování a hodnocení měnící se úrovně schopností ve fungování dotyčných institucí. Chybí vhodné kvantitativní a kvalitativní cíle pro výsledky a pro některé ukazatele výstupů.“ Doporučila, aby albánský twinningový tým vylepšil logický rámec tohoto projektu a zavedl příslušné ukazatele výsledků s měřitelnými cíli.

Twinningový tým tyto dva návrhy na vylepšení logického rámce nepřijal a podávání zpráv zůstalo do značné míry popisné, jak potvrzuje zpráva o monitorování zaměřeném na výsledky z roku 2019: „Doporučení předchozí zprávy o monitorování zaměřeném na výsledky z roku 2017 ohledně potřeby zavést příslušné ukazatele výsledků nebylo vzato v úvahu.“

V důsledku toho, ačkoli většina aktivit proběhla podle plánu, jsme nebyli schopni posoudit jejich účinek na dosažení cílů projektu.

50 Pokud existuje politická vůle, může mít podpora EU smysluplný dopad.

Rámeček 5 uvádí příklad dvou projektů financovaných z NPP II, kde politická vůle pomohla využít dopad podpory EU.

Rámeček 5

Dynamika reforem v Albánii posílila dopad podpory EU

Změna albánské ústavy z roku 2016 vedla k přepracování právního a politického rámce pro fungování soudnictví. Tato reforma byla podpořena několika projekty NPP II:

- **Projekt 2** podporoval a monitoroval proces povinného nového hodnocení (prověřování) více než 800 soudců, a to od zřízení prověřovacích institucí až po dokončení celého nového hodnocení.
- **Projekt 4** pomohl dosáhnout pokroku v reformě soudnictví poskytnutím odborné pomoci při přípravě nových právních předpisů (např. interních předpisů a procesních etických kodexů) v úzké spolupráci s ministerstvem spravedlnosti a parlamentem a v souladu s doporučeními Benátské komise a komise skupiny GRECO Rady Evropy.

51 Zjistili jsme, že nejméně pokrytou oblastí financovanou z NPP II na poli právního státu byla svoboda projevu. Zjistili jsme však, že byla-li poskytována podpora, ukázala se jako prospěšná. Příkladem úspěšného projektu je **projekt 19**. Tento projekt pokračuje podle plánu a je pravděpodobné, že dosáhne svých zamýšlených výsledků, vzhledem k rostoucímu počtu podporovaných organizací občanské společnosti, aktivistů, novinářů, sdělovacích prostředků a dalších mediálních činitelů, kteří pokračují ve své činnosti díky podpoře Evropské nadace pro demokracii⁴². Všichni příjemci grantů uvádějí, že jim bylo umožněno posílit činnost občanské společnosti a sdělovacích prostředků (nebo zachovat jejich činnost v represivním prostředí).

⁴² **Evropská nadace pro demokracii** je nezávislá organizace poskytující granty založená v roce 2013 Evropskou unií a členskými státy jako autonomní mezinárodní svěřenský fond na podporu demokracie v evropském sousedství, na západním Balkáně, v Turecku a v dalších zemích.

Monitorování projektů někdy nedokázalo měřit výsledky a jen málo projektů bude pravděpodobně udržitelných

52 Komise pravidelně monitorovala všechny projekty v našem vzorku, avšak posouzení výkonnosti nebylo vždy úplné, neboť podávání zpráv se obecně zaměřovalo spíše na aktivity než na výsledky. Zprávy, které jsme zkoumali, vždy popisovaly, co bylo provedeno a spojovaly aktivity s cíli projektu, ne vždy však uváděly, čeho bylo dosaženo při dokončení projektu, zejména ve formě výsledků.

53 Neúplné podávání zpráv je často důsledkem nedostatků v koncepci projektu, a zejména v jeho logickém rámci. Pokud je logický rámec ve fázi přípravy dobře definován a ukazatele výstupů i výsledků obsahují výchozí i cílové hodnoty, je obvykle podávání zpráv jasnější a je možné sledovat pokrok alespoň na úrovni výstupů. Dobře definovaný logický rámec mělo devět projektů v našem vzorku⁴³. U devíti⁴⁴ vykazoval logický rámec nedostatky buď z důvodu chybějících ukazatelů, nebo chybějících výchozích a cílových hodnot. Čtyři projekty⁴⁵ byly následně revidovány a došlo ke zlepšení jejich logického rámce. U dvou stavebních projektů⁴⁶ byl logický rámec z povahy smlouvy zbytečný.

54 Z devíti projektů, které dosáhly všech nebo většiny svých výstupů (viz bod 47), bylo pět podrobeno nezávislému monitorování zaměřenému na výsledky⁴⁷, které jednak zvýraznilo výsledky projektů a jednak pomohlo zlepšit provádění a podávání zpráv. Zprávy o monitorování zaměřeném na výsledky vypracované v rané fázi poskytly užitečné informace pro projekty, které nebyly na dobré cestě k dosažení svých cílů, nebo pro projekty, u nichž bylo obtížné posoudit pokrok. V jednom případě⁴⁸ mělo nepřijetí doporučení zprávy o monitorování zaměřeném na výsledky za následek špatné podávání zpráv.

55 V případě devíti projektů v našem vzorku⁴⁹ identifikovaly zprávy o monitorování zaměřeném na výsledky problémy s udržitelností projektů. Externí hodnocení oblasti

⁴³ Projekty 2, 7, 10, 11, 12, 15, 18, 19, 20.

⁴⁴ Projekty 1, 3, 4, 5, 8, 9, 13, 14, 17.

⁴⁵ Projekty 1, 5, 9, 14.

⁴⁶ Projekty 6 a 16.

⁴⁷ Projekty 3, 4, 12, 18, 19.

⁴⁸ Projekt 3.

⁴⁹ Projekty 3, 4, 5, 9, 10, 12, 14, 18, 19.

právního státu z roku 2019 také potvrdilo, že udržitelnosti je v mnoha kontextech obtížné dosáhnout⁵⁰. Pouze třech projektů se ujaly vnitrostátní orgány, což jim poskytlo určitou záruku finanční udržitelnosti⁵¹. Jinak byla finanční udržitelnost většinou závislá na pokračování podpory EU⁵². Spolu se slabou odpovědností za projekty (viz také **rámeček 6**) jsou dvěma nejzjevnějšími překážkami udržitelnosti špatná finanční a institucionální kapacita. To uznal i monitorovací výbor NPP II na svém zasedání v roce 2019: „Udržitelnost výsledků opatření financovaných EU je často ohrožena, zejména v důsledku špatného udržování a nedostatku finančních zdrojů“⁵³.

Rámeček 6

Nedostatek odpovědnosti za projekty ohrožuje udržitelnost

- V případě **projektu 7 (Bosna)** byly závěry hodnocení z roku 2020 týkajícího se pomoci z NPP II a od dalších dárců určené Vysoké radě pro soudnictví a státní zastupitelství kritické ohledně schopnosti příjemce převzít tento projekt: „[...] i po více než patnácti letech pomoci je Vysoká rada pro soudnictví a státní zastupitelství stále do značné míry závislá na podpoře dárců a plány na začlenění současných zaměstnanců projektu do stálé organizační struktury vysoké rady nevedly ke konkrétní a podstatné změně. Pravidelné a neopodstatněné žádosti Vysoké rady pro soudnictví a státní zastupitelství o další finanční prostředky od dárců na rozvoj systémů IT současně vyvolávají pochybnosti ohledně celkové schopnosti strategického plánování této instituce a ohledně jejího odhodlání plnit zásadní cíle v oblasti reformy a prosazovat plnější integraci do EU.“⁵⁴

Vyhlídky na udržitelnost projektu prováděného s Vysokou radou pro soudnictví a státní zastupitelství vážně oslaboval nedostatek odpovědnosti. Komise si toho byla vědoma a požádala Vysokou radu pro soudnictví a státní zastupitelství, aby vytvořila realistický plán převodu zaměstnanců, který by zaměstnancům projektu NPP poskytl určitou jistotu ohledně jejich budoucnosti v této instituci.

⁵⁰ *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010–2017)*, shrnutí, závěrečná zpráva, 2019.

⁵¹ Projekty 6, 12 a 17.

⁵² Projekty 1, 2, 4, 10, 18.

⁵³ Monitorovací výbor NPP II, zápis ze zasedání v roce 2019, s. 2.

⁵⁴ *2020 Evaluation of IPA and other donors' assistance (grants) to HJPC* – shrnutí, s. 13.

- Externí hodnocení **projektu 9 (Kosovo)** zmínilo problémy s kapacitou a neochotu zajistit pokračování toho, čeho bylo během realizace tohoto projektu dosaženo. Jeden příklad se týká průtahů se zřízením „konfiskačního fondu“, do kterého budou odváděny částky získané konfiskací majetku z trestné činnosti, které budou následně přerozděleny orgánům trestního soudnictví. Tento projekt poskytl kosovské vládě model a právní rámec tohoto fondu.
- **Projekt 10 v Černé Hoře** posílil kapacity soudních a donucovacích orgánů a poskytl odborné znalosti a podporu při revizi právních předpisů upravujících nové nezávislé soudní orgány. Na konci projektu však zůstalo několik obav týkajících se udržitelnosti a správného fungování nových institucí. Závěrečná zpráva uvedla, že jak Vysoká rada pro soudnictví, tak Rada pro státní zastupitelství mají potíže přizpůsobit se své nové úloze a uplatňovat svá výsadní práva nezávisle na Nejvyšším soudu a Nejvyšším státním zastupitelství. V soudnictví existovala neochota k obnovení vysokých řídicích funkcí v radě pro soudnictví, dokud nebyly k dispozici záruky finanční nezávislosti institucí.

56 Podávání zpráv o získaných poznacích při uzavírání projektů může pomoci identifikovat překážky udržitelnosti výsledků. Roční akční programy obsahují odstavec o získaných poznacích, které často souvisí s předchozí pomocí, a projekty v našem vzorku rovněž obsahovaly část, která popisovala, jak byly tyto projekty založeny na předchozích projektech NPP. Tento úvodní odstavec však postrádá analýzu toho, co fungovalo nebo nefungovalo, a vhodná doporučení. Pouze u pěti⁵⁵ ze 13 dokončených projektů, které jsme kontrolovali, jsme našli podrobné zprávy o získaných poznacích. Prováděcí partner **projektu 12** například zdůraznil omezení orgánů v konfrontaci s objemem a rychlostí legislativních a regulačních změn a podtrhl, že budoucí opatření budou muset být doprovázena zdroji a odbornou přípravou, které jsou k provedení reformou nutné. Existují také plány na zahrnutí získaných poznatků do závěrečné zprávy o jednom probíhajícím projektu⁵⁶.

Navzdory dlouholeté podpoře reformou na západním Balkáně ze strany EU přetrvávají zásadní problémy

57 Po více než 20 letech politického a finančního úsilí na západním Balkáně hlásí Komise i další mezinárodní organizace jen omezený pokrok, co se týče situace právního státu v tomto regionu (viz **obrázek 7** až **obrázek 10**). Výše popsané reformy zjevně

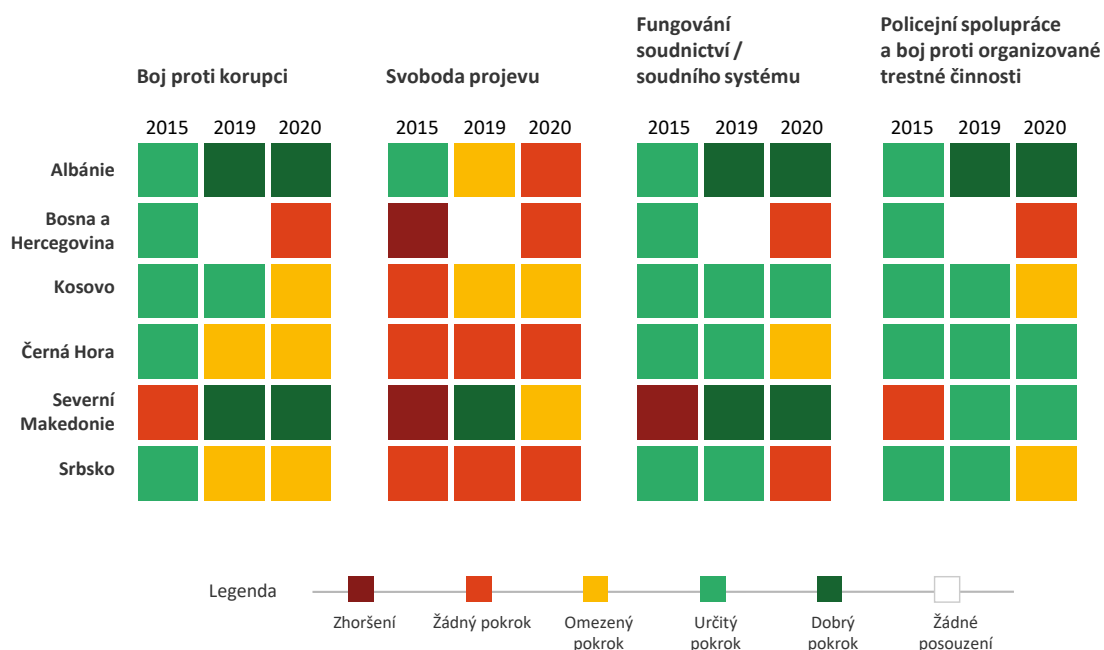
⁵⁵ Projekty 1, 3, 9, 12, 18.

⁵⁶ Projekt 5.

nestačily k uskutečnění rozsáhlých změn v oblasti právního státu, a to především z důvodu nedostatku odpovědnosti a politické vůle v těchto státech (viz bod 37).

58 Hodnocení podpory EU určené na posilování právního státu z roku 2019⁵⁷ uznalo, že podpora EU podnítila pozitivní vývoj (například rozvoj odvětvových strategií a akčních plánů, budování institucionálních kapacit a větší nezávislost, odpovědnost a přístup ke spravedlnosti). Rovněž zdůraznilo, že pokrok byl nicméně omezený a bylo obtížné dosáhnout udržitelnosti. Podle hodnocení „to souvisí s nízkou úrovní politické vůle, odporem institucí vůči změnám a nedostatečnou účastí nebo marginalizací občanské společnosti“.

Obrázek 7 – Posouzení Komise zaměřené na složky právního státu



Pozn.: v roce 2019 Komise nevypracovala zprávu o Bosně a Hercegovině, ale přijala stanovisko k žádosti tohoto státu o členství v EU.

Zdroj: EÚD na základě zpráv o jednotlivých zemích za roky 2015, 2019 a 2020

59 Následující body uvádějí hlavní přetrvávající problémy v oblasti právního státu na západním Balkáně a ilustrují, jak malého pokroku bylo dosaženo prostřednictvím klíčových reforem.

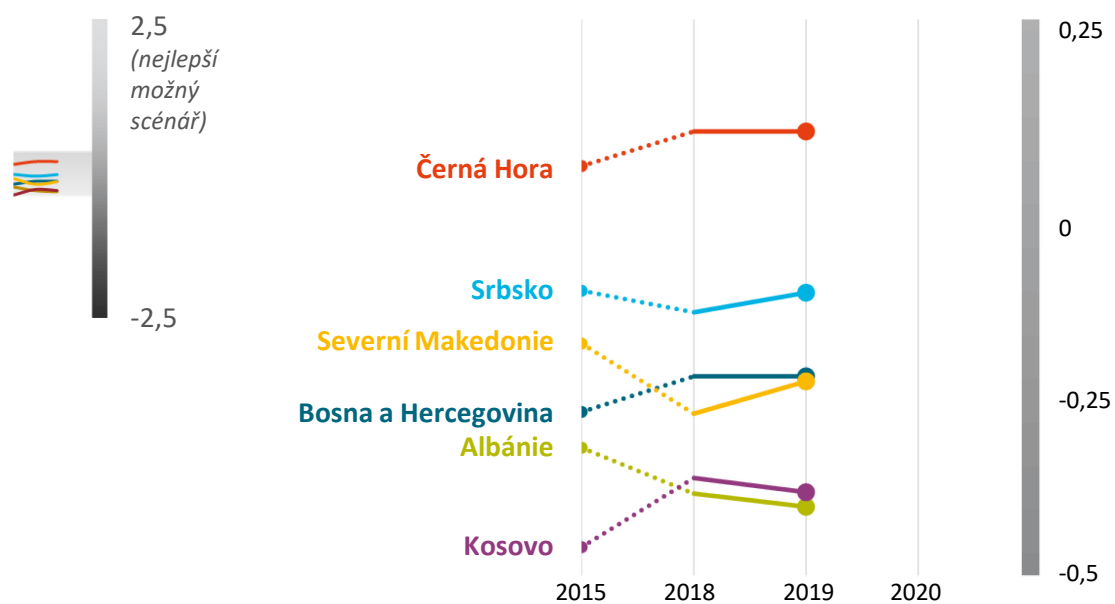
⁵⁷ *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010–2017)*, závěrečná zpráva, 2019.

Fungování soudnictví

Obrázek 8 – Vybrané ukazatele právního státu

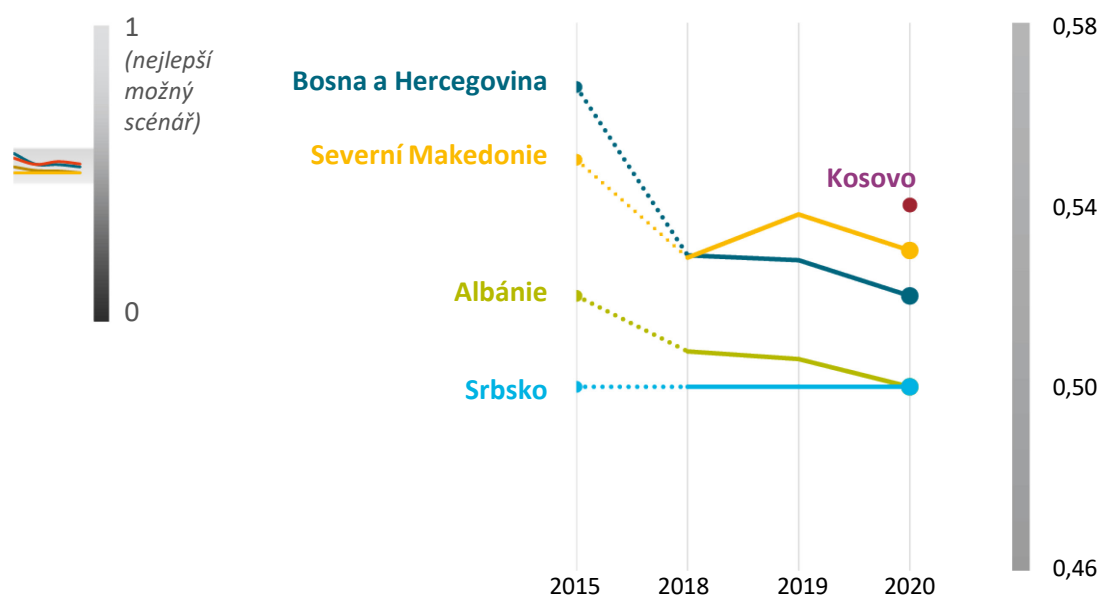
Celosvětové ukazatele správy

Právní stát



Projekt světové spravedlnosti

Index právního státu



Zdroj: EÚD na základě Celosvětových ukazatelů správy (Skupina Světové banky) a Projektů světové justice.

60 Zavádění nových právních předpisů zaměřených na posílení nezávislosti, profesionality a odpovědnosti soudů, státních zastupitelství a jejich systémů v souvislosti s bojem proti korupci a organizované trestné činnosti se potýká se zpožděním – především z důvodu nedostatku politického nasazení. Vládní úředníci (někteří z nich na vysokých pozicích) a poslanci v tomto regionu (zejména v Albánii, Černé Hoře a Srbsku) stále pravidelně veřejně komentují probíhající vyšetřování a soudní řízení a někdy dokonce i jednotlivé soudce a státní zástupce. V Srbsku se články v bulvárním tisku zaměřují na členy justice a snaží se je zdiskreditovat⁵⁸ a v Albánii Rada Evropy kritizovala šíření fám a útoky na veřejné činitele praktikované internetovými sdělovacími prostředky⁵⁹.

61 V Srbsku soudci žádají o vyloučení z rozhodování o případech týkajících se místních politiků a odvolávají se na nátlak vyvíjený na ně samotné a na jejich rodiny⁶⁰. V Černé Hoře nedávná reforma rady pro státní zastupitelství, nedávná rozhodnutí rady pro soudnictví o opětovném jmenování sedmi předsedů soudů na třetí po sobě následující funkční období, ačkoli právní předpisy stanovují limit dvou funkčních období⁶¹, a také neschopnost parlamentu dosáhnout kvalifikované většiny pro jmenování významných soudních činitelů ukazují, že soudnictví a státní zastupitelství jsou i nadále náchylné k politickému vměšování. V Albánii pak zůstávají problémem pokusy o vměšování se do soudnictví (a to i ze strany orgánů v samotném systému soudnictví) a také vnitřní a vnější tlaky na státní zástupce⁶².

⁵⁸ Evropská komise, *Serbia 2020 report*, s. 20.

⁵⁹ Benátská komise, *oznámení stanoviska k zákonu o audiovizuálních mediálních službách, červen 2020*.

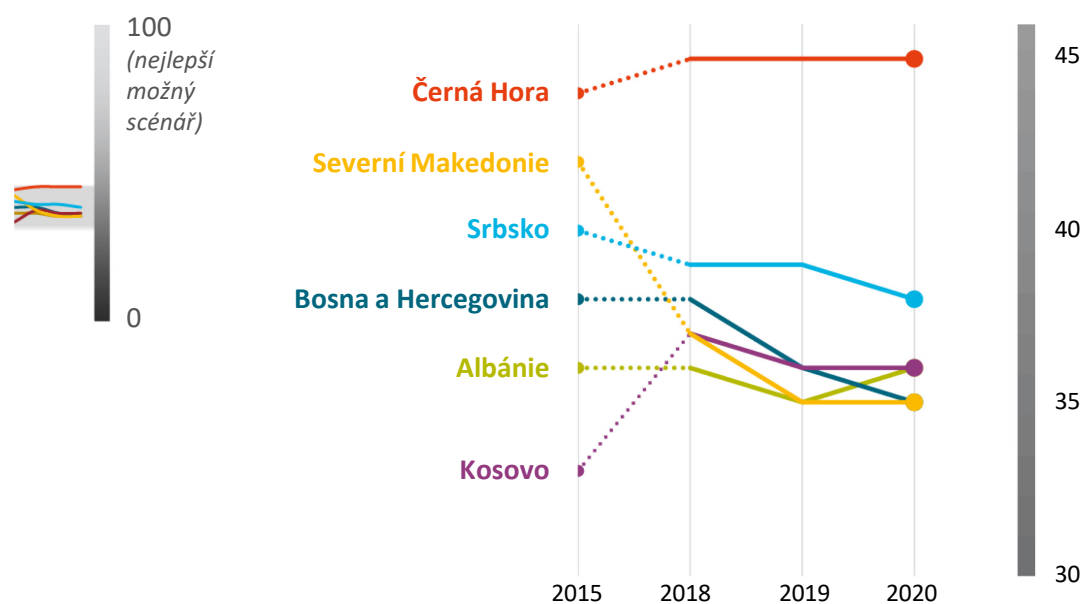
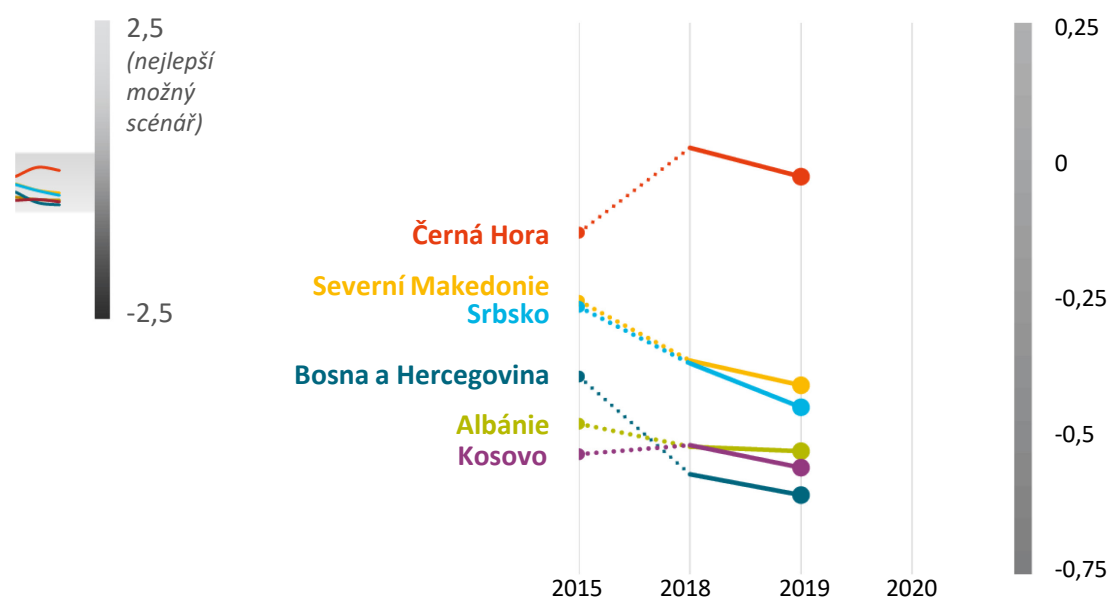
⁶⁰ Evropská komise, *Serbia 2020 report*, s. 20.

⁶¹ Freedom House, *Nations in Transit*, Černá Hora, 2020.

⁶² Evropská komise, *Albania 2020 report*, s. 20.

Boj proti korupci

Obrázek 9 – Vybrané ukazatele korupce

Transparency International
Index vnímání korupceCelosvětové ukazatele správy
Kontrola korupce

Zdroj: EÚD na základě organizace Transparency International a Celosvětových ukazatelů správy (Skupina Světové banky).

62 Komise uvádí, že situace v odvětvích, která jsou na korupci obzvláště citlivá (odvětví zahrnující značné veřejné výdaje nebo obnášející přímý kontakt s veřejností), je i nadále v celém regionu značně problematická. Nový srbský zákon o zvláštních postupech pro projekty infrastruktury, který umožňuje, aby zejména projekty „strategického významu“ byly vyňaty z působnosti pravidel pro zadávání veřejných zakázek, vyvolal vážné obavy z možnosti korupce⁶³. Organizace Transparency Serbia odsoudila praxi pověřování „úřadujících ředitelů“ správou veřejného majetku na dobu šesti měsíců jako umožňování vládnoucí straně „držet tyto osoby na uzdě“⁶⁴.

63 Ve svých posledních zprávách o pokroku Černé Hory⁶⁵ směrem ke členství v EU Komise konstatovala pouze „omezený pokrok“ v boji proti korupci, která je podle ní „v mnoha oblastech obecně rozšířená a nadále působí znepokojení“. Zprávy mimo jiné uvádějí, že v roce 2019 zveřejnil jistý podnikatel tajné videozáznamy – a později tajné zvukové záznamy a dokumenty – poukazující na účast řady veřejných činitelů z klíčových státních institucí na údajném protiprávním financování stran a korupčních skandálech.

64 V Albánii úřad pro zadávání veřejných zakázek uvádí, že počet jednacích řízení bez uveřejnění v posledních letech výrazně klesl. Zástupci podniků a novináři, s nimiž jsme hovořili (seznam setkání viz [přílohu II](#)), však uvedli, že korupce při zadávání veřejných zakázek je všudypřítomná a jsou zde vidět jasné známky zmocňování se státního: postupy často postrádají účinnou hospodářskou soutěž, ceny nabízené za stavební práce jsou nafouknuté a při uzavírání koncesních smluv chybí transparentnost.

65 Ukazatele korupce organizace Transparency International a Světové banky (viz [obrázek 9](#)) potvrzují, že i přes roky trvajících reformních opatření EU se rozsáhlou korupcí a zmocňování se státní nepodařilo zvládnout. Domníváme se, že aby mohla EU mít smysluplný vliv, potřebuje koordinovaná a souběžná opatření v celé řadě politických oblastí souvisejících s právním státem.⁶⁶ Uspořádání kapitol jednání do tematických okruhů, které proběhlo v roce 2020 (souběžné posuzování kapitol 23 – Soudnictví a základní práva, 24 – Spravedlnost, svoboda a bezpečnost, 5 – Zadávání veřejných zakázek, 18 – Statistika, a 32 – Finanční kontrola plus hospodářská kritéria, fungování

⁶³ Evropská komise, *Serbia 2020 report*, s. 29.

⁶⁴ Komentář předsedy organizace Transparency Serbia po zveřejnění zprávy za rok 2020.

⁶⁵ Zprávy o Černé Hoře za roky 2019 a 2020.

⁶⁶ Viz například Marko Kmezić a Florian Bieber, *Protecting the rule of law in EU Member States and Candidate Countries*, zejména kapitola 4 „Ways forward“ (Další postup).

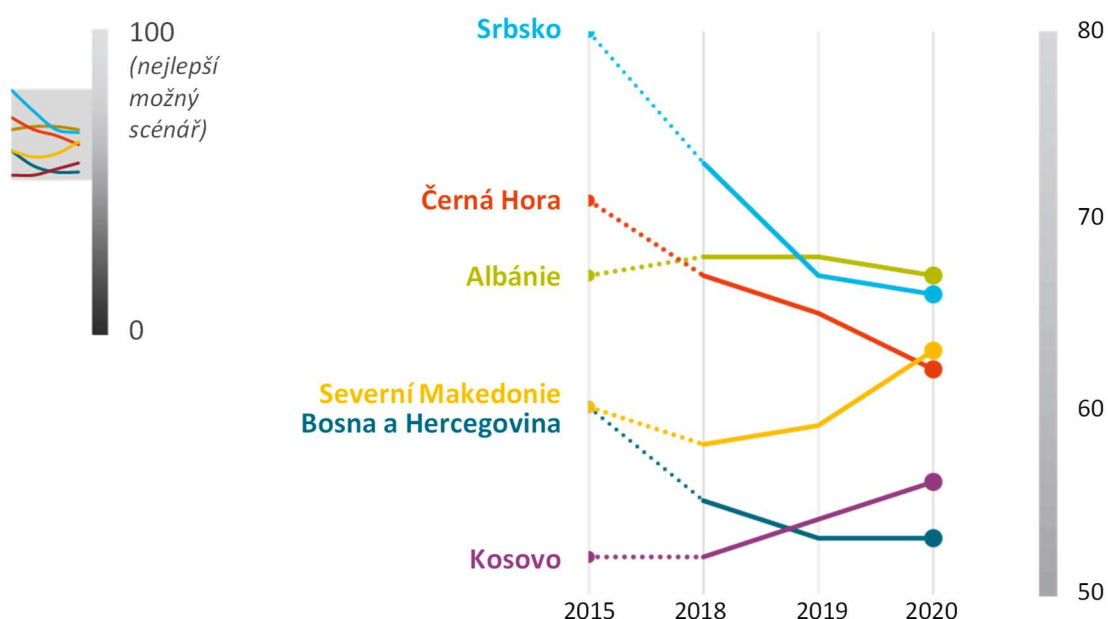
demokratických institucí a reforma veřejné správy), by mělo tento přístup umožnit⁶⁷, a je tedy krokem správným směrem. Tato změna se však týká pouze Černé Hory a Srbska, dvou zemí, které se v současné době účastní jednání, a musí být teprve uvedena do praxe.

Svoboda projevu

Obrázek 10 – Vybrané ukazatele svobody projevu

Freedom House

*Index svobody ve světě**

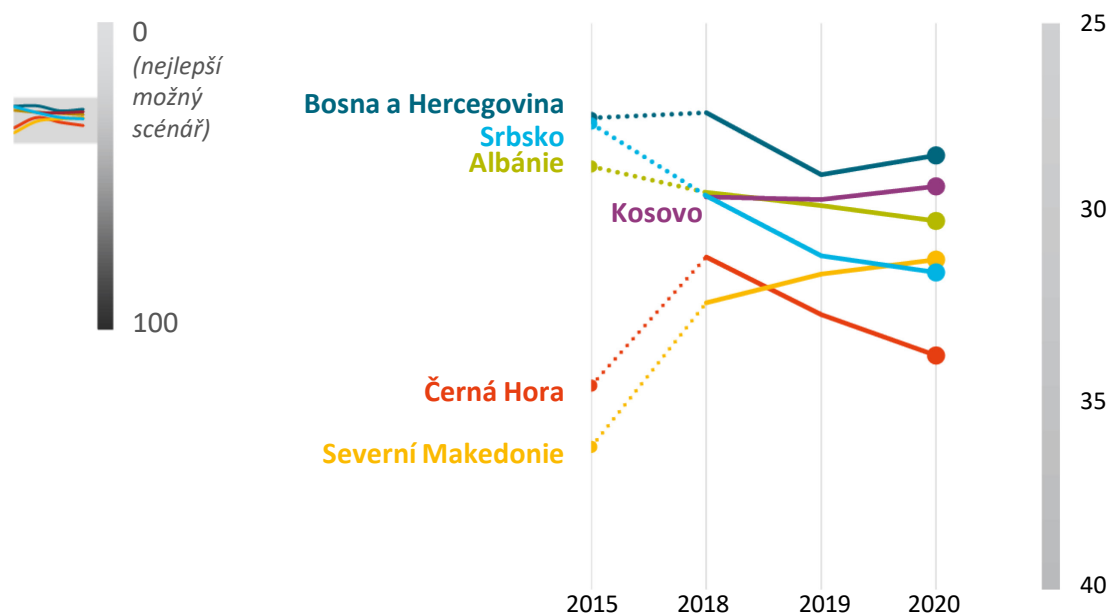


* Tento index má několik složek, ale domníváme se, že všechny mají konotace svobody projevu.

⁶⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, [Posílení procesu přistoupení – přesvědčivá perspektiva EU pro západní Balkán](#), COM(2020) 57 final, Technická příloha.

Reportéři bez hranic

Světový index svobody tisku



Zdroj: EÚD na základě organizace Freedom House a Světového indexu svobody tisku organizace Reportéři bez hranic.

66 Podle organizace Freedom House i Reportérů bez hranic nedošlo v oblasti svobody projevu k žádnému zlepšení, výjimkou je pouze Severní Makedonie a Kosovo. Z nejnovějších výročních zpráv Komise o rozšíření vyplývá, že Bosna a Hercegovina, Černá Hora a Srbsko nedosáhly od roku 2015 žádného pokroku (viz [obrázek 7](#)).

67 V celém tomto regionu jsou vážným problémem útoky na novináře⁶⁸. Novináři a sdělovací prostředky jsou nadále terčem zastrašování, vyhrožování na sociálních médiích a fyzických útoků, přičemž vyšetřování a stíhání těchto případů je pomalé. Mediální prostředí je nadále vysoce polarizované a samoregulační mechanismy zůstávají slabé. Rostoucí objem dezinformací v rámci celého regionu, často šířených státem podporovanými médii⁶⁹, dále polarizuje společnost zejména během volebních kampaní.

68 Dokonce i v Albánii, která dosáhla největšího pokroku v oblasti nezávislosti soudnictví, narušení systému způsobené rozsahem a pomalým tempem prověřování ovlivnilo veřejnou podporu soudních reforem z důvodu rostoucího počtu nevyřízených

⁶⁸ Human Rights Watch, *Attacks on journalists still a problem in the Western Balkans*.

⁶⁹ Euractiv, *In Serbia, fake news is spread by state-backed media*, 4.5.2021.

případů a hrozí, že oslabí jejich vnímanou legitimitu. Podíl Albánců, kteří se domnívají, že reformy budou mít pozitivní dopad, se snížil ze 71 % v roce 2016 na 53 % v roce 2019 a podíl těch, kteří si myslí, že jsou reformy prováděny náležitě, klesl ve stejném období ze 46 % na 32 %⁷⁰. Albánská veřejnost získává informace především z tradičních sdělovacích prostředků⁷¹, které jsou vnímány jako subjekty s vlastními zájmy, a mohou tedy korupční skandály buď zlehčovat, nebo zdůrazňovat v závislosti na své politické nebo obchodní loajalitě. I to může oslabovat vnímanou legitimitu reforem.

69 Organizace občanské společnosti, s nimiž jsme hovořili, upozornily na to, že je zapotřebí strategická komunikace, která by objasnila pozitivní účinky reforem a vysvětlila, že zatímco narušení bude dočasné, restrukturalizace institucí přinese trvalý prospěch. Účinné sdělování cílů EU veřejnosti vyžaduje trvalou spolupráci a koordinaci mezi vládami a občanskou společností.

70 Evropská unie podpořila rozvoj rámce pro formální spolupráci mezi vládami a občanskou společností, který je v současné době zaveden ve všech zemích západního Balkánu. Občanská společnost však v současné době nehraje při tvorbě politik a rozhodování dostatečně významnou úlohu. S výjimkou Severní Makedonie a do určité míry i Černé Hory, kde delegace EU hlásí nedávné zlepšení prostředí, ve kterém občanská společnost působí, zůstává hlas organizací občanské společnosti v tomto regionu utlumen. Subjekty, s nimiž jsme hovořili v Albánii a Srbsku, potvrdily, že konzultace probíhají *ad hoc* a že doporučení občanské společnosti jsou v konečných verzích dokumentů často ignorována. Tyto subjekty by chtěly posílit svou spolupráci s delegacemi EU, komunitou nezávislých sdělovacích prostředků a investigativními novináři, aby mohly mimo jiné sledovat provádění reforem a jejich vliv na vývoj korupce a informovat veřejné mínění a vlády tohoto regionu.

⁷⁰ Institut pro demokracii a mediaci, *Opinion poll 2019: Trust in Governance*.

⁷¹ Tamtéž.

Závěry a doporučení

71 Hlavním závěrem tohoto auditu účinnosti podpory EU určené na posilování právního státu na západním Balkáně je, že opatření EU přispěla k reformám v technických oblastech, jako je účinnost soudnictví a rozvoj příslušných právních předpisů, ale v souvislosti s nedostatečnou politickou vůlí měla jen omezený celkový dopad při prosazování zásadních reforem v oblasti právního státu v tomto regionu.

72 Bez ohledu na určitý nedávný pozitivní vývoj, zejména v Albánii a Severní Makedonii, hlásí Komise a další mezinárodní organizace omezený pokrok v oblasti právního státu. Zásadní problémy přetrvávají v oblastech, jako je nezávislost soudnictví, soustředění moci, politické vměšování a korupce, které vyžadují další úsilí při prosazování reforem v těchto oblastech (viz body [57–58](#) a [68](#)).

Doporučení 1 – Posílit mechanismus k prosazování reforem v oblasti právního státu během procesu rozšíření

Komise by měla posílit svůj přístup k podpoře a podněcování zásadních reforem v procesu rozšíření. Zejména by se měla soustředit na určení strategických cílů pro každou zemi procesu rozšíření a za tímto účelem stanovit konečné ukazatele dopadu v základních oblastech právního státu, jako je nezávislost soudnictví, svoboda projevu, boj proti korupci a zmocňování se státu, spolu s milníky pro sledování pokroku směrem k těmto ukazatelům.

Časový rámec: prosinec 2022

73 Zjistili jsme, že prostřednictvím přístupu „základní zásady na prvním místě“ a od roku 2020 skrze uspořádání kapitol jednání do tematických okruhů se Komise více zaměřila na právní stát na západním Balkáně a obecně promítla politické priority EU pro oblast právního státu do konkrétních opatření v rámci nástroje předvstupní pomoci (NPP) (viz body [25–27](#)).

74 Další mezinárodní organizace, odborné skupiny a organizace občanské společnosti určily pro právní stát stejné oblasti zájmu jako Komise. Zjistili jsme však, že podpora EU pro opatření občanské společnosti v oblasti právního státu je jednak nedostatečná z hlediska naplňování potřeb tohoto sektoru a jednak není její dopad podrobně monitorován. Komise například vypustila ukazatel NPP II pro monitorování účasti občanské společnosti na procesu reforem, a nepodává tedy zprávy o pokroku v této oblasti (viz body [28–31](#)).

75 Příznivé prostředí sdělovacích prostředků a občanské společnosti může pomoci veřejně ohlásit a objasnit cíle a výsledky opatření EU, vysvětlit cestu ke členství v EU a podpořit demokratické zásady EU. Zjistili jsme, že svoboda projevu je oblast, u níž došlo ve všech šesti zemích k nejmenšímu pokroku. V některých z těchto zemí klesá veřejná podpora reforem nezbytných pro přistoupení (viz body 68–70).

Doporučení 2 – Zintenzivnit podporu občanské společnosti zapojené do reforem v oblasti právního státu a nezávislosti sdělovacích prostředků

Komise a Evropská služba pro vnější činnost by měly zintenzivnit svou podporu nezávislých organizací občanské společnosti a nezávislých novinářů. Zejména by měly:

- a) upřednostnit podporu nezávislých sdělovacích prostředků a organizací občanské společnosti působících v oblasti právního státu tím, že vyčlení pro organizace občanské společnosti finanční prostředky z NPP III v rámci opatření v oblasti právního státu;
- b) zajistit dlouhodobou finanční podporu organizací občanské společnosti a nezávislých sdělovacích prostředků způsobem, který nebude založen výhradně na financování projektů;
- c) pomáhat organizacím občanské společnosti a nezávislých sdělovacích prostředků vytvářet individualizované nástroje ke sledování vývoje korupce;
- d) sledovat příspěvek organizací občanské společnosti k reformám v oblasti právního státu pomocí konkrétních ukazatelů.

Časový rámec: prosinec 2022

76 Ačkoli Komise uznala, že klíčovými rizikovými oblastmi při realizaci projektů NPP jsou správní kapacita a politická vůle, nezaznamenali jsme žádná konkrétní opatření ke zmírnění těchto rizik. Klíčová rizika především nejsou používána ke stanovení podmínek pro financování nebo realizování projektů, takže neslouží ke koncipování konkrétních zmírňujících opatření. Delegace EU také jen zřídka využily možnosti pozastavení finanční podpory NPP v případě, že reformy nepokračují uspokojivě. NPP II postrádá náležitě přísná ustanovení o podmíněnosti, která by přímo propojovala pozdržení reforem v oblasti právního státu s důsledky ve financování jiných oblastí. Legislativní návrh Komise týkající se nařízení o NPP III posiluje podmíněnost. V tomto

návrhu však nebylo jasně stanoveno, jak bude podmíněnost ovlivňovat poskytování finančních prostředků (viz body 34–35 a 38–41).

77 Zjistili jsme také, že kdykoli Rada uplatnila politickou podmíněnost ve formě ustanovení o celkové vyváženosti, přimělo to partnerské země k pokroku v jejich reformách. Mezi Radou a Komisí vyvstaly neshody ohledně toho, do jaké míry partnerská země toto ustanovení dodržela. Podle našeho názoru tato situace ohrožuje motivační účinky podmíněnosti (viz body 41–45).

Doporučení 3 – Posílit využívání podmíněnosti v NPP III

Komise by měla propojit vyplácení finančních prostředků z NPP III v oblastech jiných než právní stát (například rozvoj venkova a infrastruktura) s pokrokem v oblasti právního státu.

Časový rámec: prosinec 2022

78 Právní stát pokrývá několik vzájemně propojených průřezových oblastí. Metodika rozšíření z roku 2020 je krokem správným směrem, neboť s sebou nese uspořádání kapitol jednání do tematických okruhů, a tím umožňuje Komisi, aby se během jednání o přistoupení zabývala všemi oblastmi souvisejícími s právním státem současně. Tato nová metodika však byla zavedena teprve nedávno na to, aby již přinesla nějaké viditelné výsledky, a týká se pouze zemí, které se v současné době účastní jednání. Průřezová povaha právního státu znamená, že opatření EU financovaná v jiných oblastech NPP mohou být negativně ovlivněna obecnými nedostatky v oblasti právního státu (viz bod 65).

79 Většina dokončených projektů dosáhla svých zamýšlených výstupů a přibližně polovina dosáhla zamýšlených výsledků. V případě probíhajících projektů je buď příliš brzy na jakékoli posuzování z důvodu prodloužení projektů, nebo pokrok nelze měřit, protože buď chybí informace o výkonnosti, nebo jsou k dispozici v nedostatečné kvalitě. Bylo-li provedeno monitorování zaměřené na výsledky, pomohlo zvýraznit výsledky projektů a zlepšit jejich uplatňování. Celkově jsme zjistili, že pomoc z NPP pomohla zlepšit účinnost soudnictví a byla klíčová pro zavádění legislativního rámce a podporu proaktivního přístupu v boji proti korupci (viz body 47–51).

80 Hlavními překážkami udržitelnosti projektů jsou špatná finanční a institucionální kapacita a také nedostatek politické vůle. Vnitrostátní orgány přebírají jen málo projektů NPP, a proto nemusí být tyto projekty po skončení podpory EU finančně

udržitelné. Skromný pokrok, kterého bylo v oblasti právního státu dosaženo za posledních 20 let, navíc ohrožuje celkovou udržitelnost podpory EU, protože vyvolává otázky ohledně důvěryhodnosti procesu přistoupení. Podávání zpráv o získaných poznatcích může pomoci identifikovat problémy s výkonností a překážky udržitelnosti výsledků, není však běžně součástí koncepce projektů (viz body 52–56).

Doporučení 4 – Posílit podávání zpráv o projektech a jejich monitorování

Komise by měla:

- a) vytvářet pro všechny příslušné projekty financované z NPP spolehlivé logické rámce obsahující mimo jiné jasně definované ukazatele výstupů a výsledků s výchozími a cílovými hodnotami;
- b) zvýšit u projektů financovaných z NPP III v oblasti právního státu využívání monitorovacích misí zaměřených na výsledky;
- c) zahrnovat do všech závěrečných zpráv o projektech část „získané poznatky“ se zjištěními a doporučeními ohledně zlepšení udržitelnosti výsledků budoucích projektů.

Časový rámec: prosinec 2022

Tuto zprávu přijal senát III, jemuž předsedá Bettina Jakobsenová, členka Účetního dvora, v Lucemburku dne 9. listopadu 2021.

Za Účetní dvůr

Klaus-Heiner LEHNE
předseda

Přílohy









































Příloha I – Kontrolované projekty – výstupy a výsledky

Projekt probíhá / ještě není k dispozici závěrečná zpráva
Nejsou k dispozici žádné měřitelné ukazatele

Není relevantní

K 1/2021 na dobré cestě

Ne    Ano

Č.	Země	Název projektu	Výstupy splněny	Výsledky splněny
1	Albánie	Smlouva týkající se reformy odvětví na podporu boje proti korupci v Albánii		
2	Albánie	Mezinárodní monitorovací operace. Podpora procesu dočasného nového hodnocení soudců a státních zástupců v Albánii		
3	Albánie	Podpora formulování, koordinace a provádění protikorupčních politik		
4	Albánie	EURALIUS IV – Upevňování soudního systému v Albánii		
5	Bosna a Hercegovina	EU4Justice – Podpora boje proti organizované trestné činnosti a korupci v Bosně a Hercegovině		
6	Bosna a Hercegovina	Stavba. Rekonstrukce obecního a kantónálního soudu a státního zastupitelství ve městě Tuzla		
7	Bosna a Hercegovina	Budování účinného soudnictví vstřícného vůči občanům		
8	Kosovo	Posilování účinnosti, odpovědnosti a transparentnosti systému soudnictví a státního zastupitelství v Kosovu		
9	Kosovo	Další podpora kosovských institucí v jejich boji proti organizované trestné činnosti, korupci a násilnému extremismu		
10	Černá Hora	Podpora EU určená na posilování právního státu II (EUROL II)		
11	Severní Makedonie	Podpora reformy odvětví soudnictví		
12	Srbsko	Účinnost soudnictví		
13	Srbsko	Prevence korupce a boj proti ní		
14	Srbsko	Posilování kapacit ministerstva spravedlnosti v souladu s požadavky procesu jednání o přistoupení k EU		
15	Srbsko	EU pro Srbsko – Podpora Vysoké rady pro soudnictví		
16	Srbsko	Rekonstrukce budovy Justiční akademie v Bělehradě		
17	Srbsko	Posilování kapacit vnitřní kontroly v boji proti korupci na ministerstvu vnitra		
18	Více zemí	Horizontální nástroj Evropské unie a Rady Evropy pro západní Balkán a Turecko		
19	Více zemí	Podpora nezávislých sdělovacích prostředků a občanské společnosti na západním Balkáně a v Turecku		
20	Více zemí	Boj proti závažné trestné činnosti na západním Balkáně		

Zdroj: EÚD.

Příloha II – Seznam zúčastněných stran, s nimiž jsme hovořili (prostřednictvím videokonference)

Videokonference
GŘ NEAR
ESVČ
ALBÁNIE
Delegace EU: Politický dialog a politické perspektivy
Delegace EU: projekty zařazené do vzorku
Agentura Spojených států amerických pro mezinárodní rozvoj (USAID)
Program Spojených států amerických pro zahraniční rozvoj, pomoc a odbornou přípravu v oblasti trestního stíhání (OPDAT)
Rada Evropy
Unie obchodních komor
Balkánská investigativní zpravodajská síť (BIRN)
Institut pro demokracii a mediaci (IDM)
Albánské národní centrum pro odbornou přípravu a technickou pomoc (ANTTARC)
Organizace Partners Albania
Agentura pro podporu občanské společnosti (AMSHC)
School of Magistrates (vysoká škola pro vzdělávání soudců a státních zástupců)
Ministerstvo spravedlnosti
Vysoká rada pro soudnictví
Německé obchodní komory
Italské obchodní komory
Pracovní skupina pro boj proti korupci
Zvláštní státní zastupitelství
Vysoký inspektorát pro přiznávání a audit majetku a střet zájmů (HIDAACI)

Videokonference
BOSNA A HERCEGOVINA
Delegace EU: projekty zařazené do vzorku
SRBSKO
Delegace EU: Politický dialog a politické perspektivy
Delegace EU: projekty zařazené do vzorku
Ministerstvo pro evropskou integraci / vnitrostátní koordinátor NPP
Poradce předsedy vlády pro sdělovací prostředky
Rada Evropy
Srbské obchodní komory
Německé obchodní komory
Balkánská investigativní zpravodajská síť (BIRN)
Centrum pro výzkum, transparentnost a odpovědnost (CRTA)
Národní konvent o Evropské unii (NKEU)
Ministerstvo spravedlnosti – sekce evropské integrace a mezinárodních projektů
Agentura pro prevenci korupce
Ministerstvo spravedlnosti – náměstek ministra pro soudnictví
Agentura Spojených států amerických pro mezinárodní rozvoj (USAID)
Státní zastupitelství republiky
Sekretariát Vysoké rady pro soudnictví
Justiční akademie
Bývalý Úřad pro spolupráci s občanskou společností
Státní zástupce pro boj proti korupci
Ministerstvo vnitra – sekce interního auditu, odbor pro boj proti korupci

Glosář a zkratky

Dohoda o stabilizaci a přidružení: dohoda o stabilizaci a přidružení – dohoda, kterou EU uzavírá samostatně s každou ze zemí západního Balkánu v rámci procesu stabilizace a přidružení

ESVČ: Evropská služba pro vnější činnost

GRECO: Skupina států proti korupci (*Group of States against Corruption*), orgán Rady Evropy, který monitoruje, jak členské státy dodržují protikorupční normy této organizace

Logický rámec: logický rámec – podrobný plánovací nástroj zahrnující provádění, řízení, monitorování a hodnocení projektu

Monitorování zaměřené na výsledky: monitorování zaměřené na výsledky, přezkum výstupů a výsledků probíhajících projektů nezávislymi odborníky na základě kritérií, jako je relevance, účinnost, účelnost, dopad a udržitelnost

NPP: nástroj předvstupní pomoci, nástroj EU pro budování technické a správní kapacity v kandidátských a potenciálních kandidátských zemích

Organizace občanské společnosti: organizace občanské společnosti

Proces stabilizace a přidružení: politika EU vůči zemím západního Balkánu zaměřená na uskutečnění reformy s ohledem na to, že se tyto země mají v budoucnu stát členskými státy EU

Výsledek: okamžitá nebo dlouhodobější, zamýšlená nebo nezamýšlená změna způsobená projektem, například výhody vyplývající z lépe vyškolené pracovní síly

Vysoká rada pro soudnictví a státní zastupitelství: Vysoká rada pro soudnictví a státní zastupitelství (Bosna a Hercegovina)

Výstup: to, co bylo pomocí projektu vyprodukováno nebo čeho bylo dosaženo, například realizace školení nebo výstavba silnice

Odpovědi Komise a ESVČ

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát III, který odpovídá za audit oblastí vnější činnost a bezpečnost a právo a jemuž předsedá členka EÚD Bettina Jakobsenová.

Audit vedl člen Účetního dvora Juhan Parts a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Ken Marti Vaher, tajemník kabinetu Margus Kurm, vyšší manažer

Alejandro Ballester Gallardo, vedoucí úkolu Theodoros Orfanos a auditorky

Naiara Zabala Eguiraunová a Flavia Di Marcová. Jazykovou podporu zajišťoval

Thomas Everett.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2022.

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znamená, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Uživatel nesmí zkreslit původní význam nebo sdělení dokumentů. EÚD nenesou za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Jste povinni vypořádat další práva, pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například fotografie zaměstnanců EÚD, nebo obsahuje díla třetích stran. Je-li povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje toto povolení výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K reprodukci obsahu, který není vlastnictvím EU, musíte žádat o povolení přímo od držitelů autorských práv:

— Obrázky 1, 4: ikony vytvořené [Pixel perfect](https://flaticon.com) z <https://flaticon.com>.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny a není vám k nim poskytnuta licence.

Soubor internetových stránek orgánů a institucí Evropské unie využívajících doménu europa.eu obsahuje odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Používání loga Evropského účetního dvora

Logo Evropského účetního dvora nesmí být použito bez předchozího souhlasu Evropského účetního dvora.

PDF	ISBN 978-92-847-7184-4	1977-5628	doi:10.2865/424239	QJ-AB-21-028-CS-N
HTML	ISBN 978-92-847-7178-3	1977-5628	doi:10.2865/337016	QJ-AB-21-028-CS-Q

Právní stát je jednou ze společných hodnot členských států EU a je zakotven v článku 2 Smlouvy o Evropské unii. Je rovněž podstatnou a nezbytnou podmínkou členství v EU. Kontrolovali jsme, zda byla podpora EU určená na posilování právního státu v šesti státech západního Balkánu, které usilují o přijetí do EU, účinná. Zjistili jsme, že ačkoliv opatření EU přispěla k reformám v technických a provozních oblastech, například ke zlepšení účinnosti soudnictví a k vypracování příslušných právních předpisů, měla jen malý celkový dopad na zásadní reformy v oblasti právního státu v regionu. Doporučujeme Komisi, aby posílila mechanismus k prosazování reforem v oblasti právního státu, zintenzivnila podporu organizací občanské společnosti a nezávislých sdělovacích prostředků, posílila využívání podmíněnosti a posílila podávání zpráv o projektech a jejich monitorování.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors