

Osobitná správa

Podpora EÚ pre právny štát na západnom Balkáne:

napriek úsiliu zásadné problémy pretrvávajú



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

Obsah

	Body
Zhrnutie	I – VIII
Úvod	01 – 17
Západný Balkán	04 – 08
Podpora EÚ pre právny štát na západnom Balkáne	09 – 17
Rozsah auditu a auditorský prístup	18 – 23
Pripomienky	24 – 70
Priority EÚ v oblasti právneho štátu na západnom Balkáne sú jasné, kľúčové riziká však naďalej nie sú dostatočne riešené	24 – 45
Podpora z nástroja IPA II odráža politické priority EÚ, ale kľúčová úloha občianskej spoločnosti v oblasti právneho štátu sa riešila len čiastočne	25 – 31
Komisia systematicky nezmerňuje kľúčové riziká z hľadiska udržateľného vplyvu opatrení EÚ	32 – 45
Opatrenia EÚ prispeli k reformám, mali však malý celkový vplyv na pokrok v oblasti právneho štátu	46 – 70
Plánované výstupy projektu boli zväčša dosiahnuté, výsledky sú však technické a operačné	47 – 51
Pri monitorovaní projektov sa niekedy nemerali výsledky a zrejme málo projektov bude udržateľných	52 – 56
Zásadné problémy pretrvávajú napriek mnohoročnej podpore EÚ pre reformy na západnom Balkáne	57 – 70
Závery a odporúčania	71 – 80
Prílohy	
Príloha I – Projekty, ktoré boli predmetom auditu – Výstupy a výsledky	
Príloha II – Zoznam zainteresovaných strán, s ktorými sa uskutočnili pohovory (prostredníctvom videokonferencie)	
Glosár a skratky	

Odpovede Komisie a ESVČ

Harmonogram

Auditorský tím

Zhrnutie

I Rada Európy vymedzila právny štát ako viacrozmernú koncepciu, podľa ktorej sa okrem iného všetky verejné akty vykonávajú v rámci obmedzení stanovených zákonom, v súlade s hodnotami demokracie a základnými právami, ako aj pod kontrolou nezávislých a nestranných súdov. EÚ prijala toto vymedzenie a v článku 2 Zmluvy o Európskej únii zakotvila právny štát ako jednu zo spoločných hodnôt svojich členských štátov. Ide o jednu z hlavných zásad jej zahraničnej politiky. Je to zároveň základná a nevyhnutná podmienka členstva v EÚ.

II Šesť krajín západného Balkánu, ktoré nie sú v EÚ (Albánsko, Bosna a Hercegovina, Čierna Hora, Kosovo*, Severné Macedónsko a Srbsko), získava finančné prostriedky z viacerých zdrojov, hlavným darcom v tomto regióne je však EÚ. Finančná pomoc EÚ smeruje do týchto krajín najmä prostredníctvom nástroja predvstupovej pomoci (v súčasnosti IPA II). Právny štát je jedným z deviatich prioritných sektorov nástroja IPA II. Ako taký je podporovaný z vyhradených rozpočtových prostriedkov, ktoré v období 2014 – 2020 predstavovali 700 mil. EUR.

III V rámci auditu sme skúmali, či podpora EÚ pre právny štát na západnom Balkáne v období 2014 – 2020 bola účinná. Zamerali sme sa na prvky právneho štátu v oblasti spravodlivosti a súdnictva, boja proti korupcii a ľudských práv, najmä prístupu k spravodlivosti a slobody prejavu. Posudzovali sme najmä, či bola podpora dobre navrhnutá a či sa dosiahli plánované výsledky. Podujali sme sa predložiť nezávislé posúdenie na túto tému vzhľadom na stratégiu EÚ pre západný Balkán z februára 2018 a zmeny, ktoré v roku 2020 vyplynuli z novej metodiky prístupových rokovaní.

IV Celkovo sme zistili, že zatiaľ čo opatrenia EÚ prispievali k reformám v technických a operačných oblastiach, akými sú zlepšovanie efektívnosti súdnictva a tvorba príslušných právnych predpisov, mali len malý celkový vplyv na zásadné reformy v oblasti právneho štátu v regióne. Kľúčovým dôvodom v tejto súvislosti je nedostatočná domáca politická vôľa viesť potrebné reformy.

V S prioritami Komisie v oblasti právneho štátu sa stotožňujú ďalšie medzinárodné organizácie, odborné skupiny a organizácie občianskej spoločnosti. Podpora EÚ pre opatrenia občianskej spoločnosti v oblasti právneho štátu v jednotlivých krajinách

* Týmto označením nie sú dotknuté pozície k štatútu a označenie je v súlade s rezolúciou Bezpečnostnej rady OSN č. 1244/1999 a so stanoviskom Medzinárodného súdneho dvora k vyhláseniu nezávislosti Kosova.

je napriek tomu nedostatočná, pokiaľ ide o plnenie potrieb v tomto sektore, a jej dosah nie je dôkladne monitorovaný. Na presadzovanie demokratických zásad a presadzovanie potreby zmeny na ceste k členstvu v EÚ je nevyhnutné zdravé prostredie médií a občianskej spoločnosti. Sloboda prejavu je napriek tomu oblasťou, ktorá vo všetkých šiestich krajinách zaznamenala najmenší pokrok. V niektorých z nich klesá verejná podpora reforiem nevyhnutných na pristúpenie.

VI Okrem nedostatočnej politickej vôle a zodpovednosti za reformy môžu byť projekty nástroja IPA II zastavené aj z dôvodu obmedzenej administratívnej kapacity. Komisia však systematicky nevyužíva účinné nástroje na zmiernenie tohto rizika. Pravidlá uplatňovania politickej podmienenosti sú nejasné a v nástroji IPA II chýbajú prísne doložky o podmienenosti, ktorými by sa zastavené reformy v oblasti právneho štátu priamo spájali s obmedzeným financovaním v iných sektoroch.

VII Metodika prístupových rokovaní zavedená od roku 2020 je krok správnym smerom, keďže zoskupovanie rokovacích kapitol Komisii umožňuje riešiť počas prístupových rokovaní všetky oblasti súvisiace s právnym štátom súčasne. Nová metodika však existuje príliš krátko na to, aby boli viditeľné akékoľvek výsledky.

VIII Na základe týchto záverov sme odporučili, aby Komisia a ESVČ:

- posilnili mechanizmus na presadzovanie reforiem v oblasti právneho štátu v procese rozširovania,
- zintenzívnili podporu pre občiansku spoločnosť zapojenú do reforiem v oblasti právneho štátu a nezávislosť médií,
- posilnili využívanie podmienenosti v nástroji IPA III,
- posilnili podávanie správ o projektoch a monitorovanie projektov.

Úvod

01 Komisia nazvala zásadu právneho štátu „nosným prvkom každej modernej ústavnej demokracie“¹. Podľa článku 2 Zmluvy o Európskej únii je právny štát jednou zo základných hodnôt, na ktorých je EÚ založená, a právny štát je takisto jednou z hlavných zásad vonkajšej činnosti Únie². Je pevne zakotvený v prístupovom procese a predstavuje základnú a nevyhnutnú podmienku členstva v EÚ³. Prístupové rokovania sa sústreďujú na prijatie a vykonávanie právnych noriem EÚ. Známe sú pod názvom *acquis* a pozostávajú z 35 legislatívnych „kapitol“ predstavujúcich pravidlá, ktoré majú dodržiavať všetky členské štáty EÚ.

02 Právny štát odkazuje na hodnotu EÚ zakotvenú v článku 2 Zmluvy o Európskej únii. Zahŕňa zásady zákonnosti, ktoré znamenajú transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralitný legislatívny proces, právnu istotu, zákaz svojvoľných výkonných právomocí, účinnú súdnu ochranu vrátane prístupu k spravodlivosti nezávislými a nestrannými súdmi, a to aj pokiaľ ide o základné práva; oddelenie právomocí a nediskrimináciu a rovnosť pred zákonom⁴. Právny štát zahŕňa šesť základných zásad⁵ (pozri *ilustráciu 1*), ktoré uznal Súdny dvor Európskej únie a Európsky súd pre ľudské práva.

¹ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch, COM(2018) 324 final, 2.5.2018; s. 1.

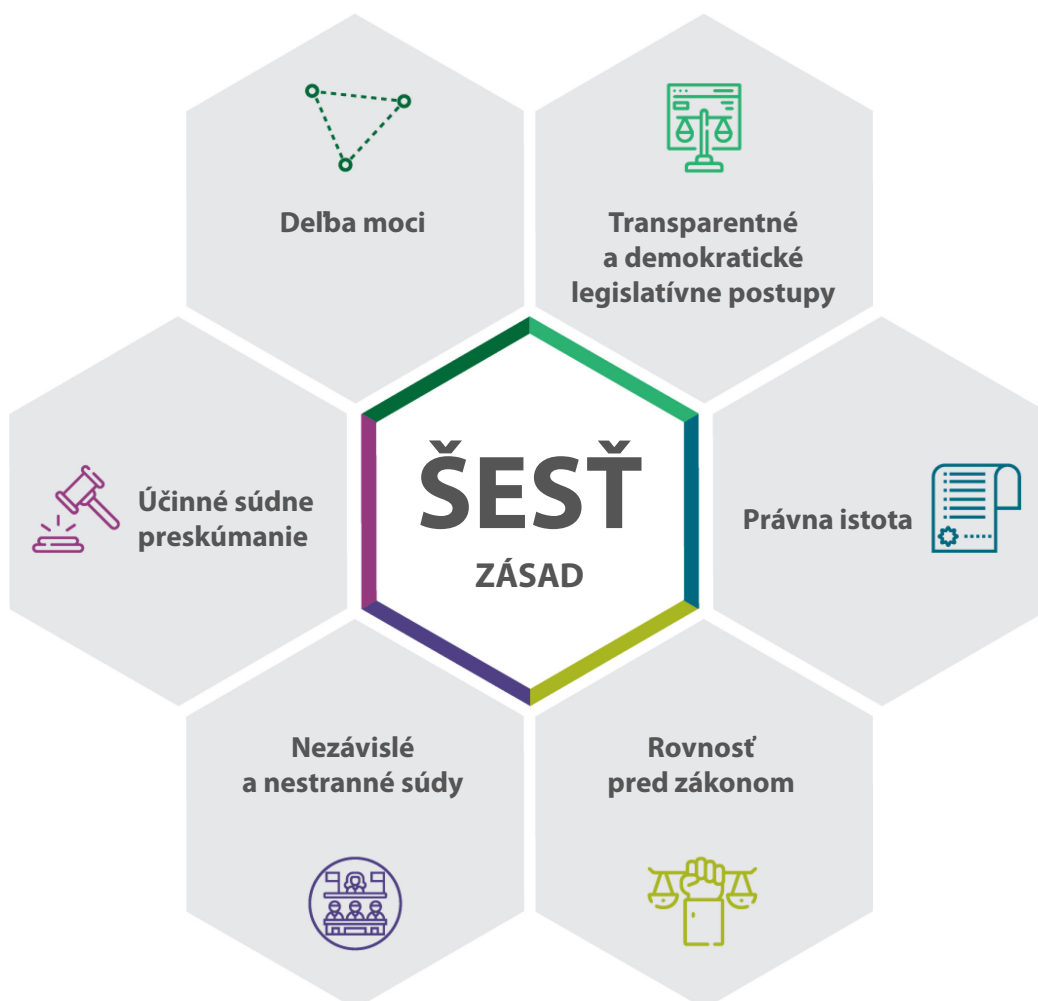
² Článok 21 Zmluvy o Európskej únii.

³ Pozri *politické prístupové kritériá*, ktoré boli vymedzené na zasadnutí Európskej rady v Kodani v roku 1993, článok 49 Zmluvy o Európskej únii.

⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie.

⁵ Európska komisia, *Oznámenie Komisie: Ďalšie posilnenie právneho štátu v Únii Súčasný stav a možné nasledujúce kroky*, 3.4.2019; s. 1.

Ilustrácia 1 – Zásady právneho štátu



Zdroj: EDA.

03 Jednou z kľúčových črt funkčného právneho štátu je schopnosť kontrolovať právomoci politických a hospodárskych elít⁶. Posilňovanie právneho štátu je v tejto súvislosti prirodzene spojené aj s bojom proti korupcii⁷, ktorá je jednou z jeho hlavných ohrození. Korupcia vedie k svojvôli a zneužívaniu moci a má negatívny vplyv na zásady zákonnosti a právnej istoty, čím podkopáva dôveru občanov v ich inštitúcie. Právny štát je zároveň kľúčovým činiteľom hospodárskeho rastu. Zatiaľ čo krajiny západného Balkánu majú významný hospodársky potenciál, brzdu hospodárskeho rozvoja sú nedostatky právneho štátu, slabo fungujúce inštitúcie a nadmerné zasahovanie štátu⁸.

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.

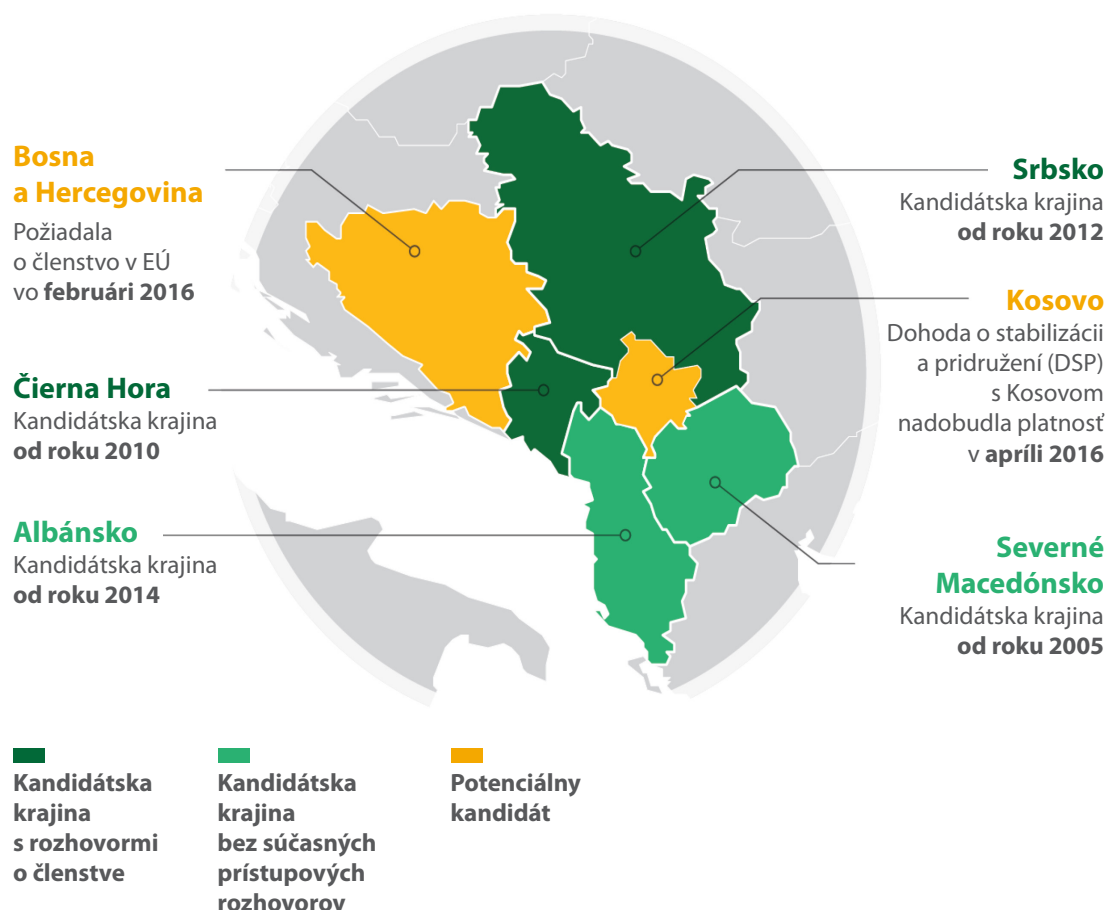
⁷ *Opatrenia EÚ proti korupcii – výmena názorov*, Rada Európskej únie, 12276/19, 27.9.2019; s. 3.

⁸ COM(2018) 65 final, 6.2.2018; s. 6.

Západný Balkán

04 Hospodárska a politická kríza v 80. rokoch 20. storočia, spojená s oživením nacionalizmu, spôsobila v 90. rokoch 20. storočia rozpad Juhoslávie pozdĺž hraníc jej zakladajúcich republík, ktorému vo všeobecnosti predchádzal ozbrojený konflikt. Vzniklo päť nezávislých krajín, ku ktorým sa neskôr pridala Čierna Hora (2006) a Kosovo (2008). Albánsko bolo do roku 1991 úplne izolovanou komunistickou diktatúrou a svoju verejnú správu muselo vybudovať od základu. Slovinsko (2004) a Chorvátsko (2013) sú v súčasnosti členskými štátmi EÚ. Zostávajúcich šesť krajín západného Balkánu bolo historicky postihnutých závažnými etnickými, politickými a hospodárskymi konfliktmi, všetky sa však usilujú o prístupenie k EÚ a všetkých šesť je kandidátom alebo potenciálnym kandidátom na členstvo (pozri [ilustráciu 2](#)).

Ilustrácia 2 – Kandidátske krajiny a potenciálni kandidáti na členstvo v EÚ v regióne západného Balkánu



Zdroj: EDA.

05 Súčasný kolo rozšírenia však trvá omnoho dlhšie než akékoľvek predchádzajúce rokovania. Napríklad Čierna Hora rokuje od roku 2012 a Srbsko od roku 2014, pričom predbežne uzavreli len tri kapitoly v prípade Čiernej Hory a dve kapitoly v prípade

Srbska. Komisia vo svojom oznámení z roku 2018⁹ o rozšírení a západnom Balkáne jasne uznala vážny stav právneho štátu v regióne, pričom uviedla, že existujú „zreteľné prvky ovládnutia štátu vrátane prepojení s organizovaným zločinom a korupciou na všetkých úrovniach vlády a verejnej správy, ako aj silné prepojenie verejných a súkromných záujmov“.

06 Vo viacerých štúdiách sa konštatovalo, že väčšina vlád v regióne sa napriek formálnemu pokroku smerom k členstvu v EÚ stala v poslednom desaťročí autoritárskejšou¹⁰. V štúdiách sa uvádza názor, že vládam na západnom Balkáne sa podarilo skĺbiť formálny záväzok voči demokracii a európskej integrácii s neformálnymi autoritárskymi praktikami. Vo výročnej správe organizácie Freedom House o stave demokracie sa v skutočnosti všetkých šesť krajín západného Balkánu považuje za prechodné alebo hybridné režimy¹¹, pričom s výnimkou Severného Macedónska ide o stabilný či dokonca klesajúci trend (pozri *ilustráciu 3*)¹².

⁹ COM(2018) 65 final, 6.2.2018.

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.

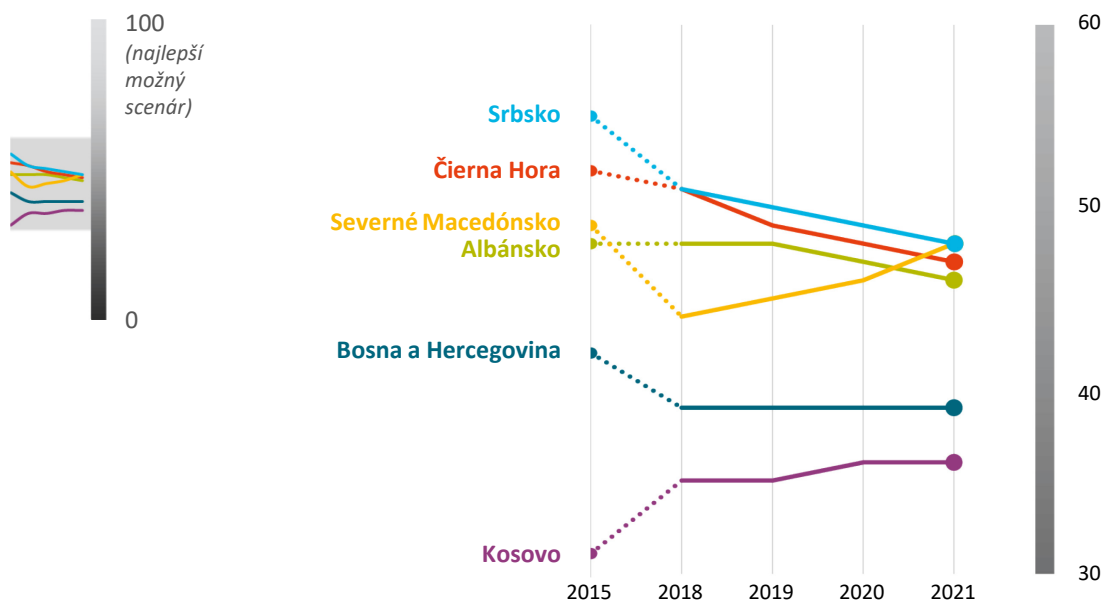
¹¹ Freedom House, *Democracy status*.

¹² Freedom House, *Change in democracy status*.

Ilustrácia 3 – Hodnotenie demokracie na západnom Balkáne

Freedom House

Bodové hodnotenie demokracie



Zdroj: EDA na základe údajov organizácie Freedom House.

07 Korupcia zostáva dôvodom obáv vo všetkých krajinách regiónu. Organizácia Transparency International uvádza, že systémy trestnej justície často nie sú schopné účinne vyšetrovať, stíhať a trestať prípady korupcie na vysokej úrovni. Tí, ktorých odsúdia, často dostanú neprimerane mierne tresty. Vlády v regióne presadili množstvo zákonov v prospech rodinkárstva, ktorých dôsledky zahŕňajú zadávanie zvýhodnených zákaziek, priemyselné monopoly a zamestnávanie nedostatočne kvalifikovaných verejných činiteľov, ktorí umožňujú korupciu¹³.

08 V nedávnych voľbách v regióne však napriek tomu často prišlo k spochybneniu vládnuccich elít. Vládnúca strana v Čiernej Hore po viac ako 30 rokoch pri moci prehrala v auguste 2020 parlamentné voľby so širokou opozičnou koalíciou. V komunálnych voľbách v Bosne a Hercegovine, ktoré sa uskutočnili v novembri 2020, občania opustili kandidátov z troch hlavných etnických strán a podporili politických outsiderov. Kosovskí voliči neodovzdali svoj hlas etablovaným stranám, takže relatívnym hlavným víťazom kosovských volieb vo februári 2021 sa stalo jedno z bývalých opozičných

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

hnutí¹⁴. V albánských voľbách v máji 2021 sa prvýkrát od roku 2017 vrátili do volebného kola všetky strany. Zatiaľ čo pozorovatelia uvádzali obavy zo zneužitia štátnych prostriedkov či funkcií vládnuou stranou a inými verejnými činiteľmi¹⁵, generálna prokuratúra začala vyšetrovanie niekoľkých nahlásených prípadov.

Podpora EÚ pre právny štát na západnom Balkáne

09 Komisia vo februári 2018 prijala stratégiu pre dôveryhodnú perspektívu rozšírenia pre krajiny západného Balkánu a väčšiu angažovanosť EÚ v tejto oblasti. V stratégii sa uvádza akčný plán pozostávajúci zo šiestich hlavných iniciatív zameraných na osobitné oblasti spoločného záujmu vrátane právneho štátu, ktoré sa mali vykonávať v rokoch 2018 – 2020.

10 Zmena metodiky prístupových rokovaní v roku 2020 priniesla „zoskupovanie“ rokovacích kapitol¹⁶. Ústredná úloha patrí tematickému zoskupeniu základných oblastí (právny štát, hospodárske kritériá a reforma verejnej správy). Kapitoly v tomto zoskupení sa otvárajú ako prvé a uzatvárajú ako posledné a v tejto oblasti sa musí dosiahnuť dostatočný pokrok, aby bolo možné otvoriť ďalšie zoskupenia. V novej prístupovej metodike sa okrem iného opäť potvrdzuje systematické využívanie osobitných misií zameraných na partnerské hodnotenie, rozšírenie poradných misií pre právny štát na všetky krajiny a vypracovanie podrobných akčných plánov pre oblasť právneho štátu.

11 EÚ sa zameriava na široké spektrum oblastí súvisiacich s právnym štátom (pozri *ilustráciu 4*).

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, január 2021.

¹⁵ *Joint statement by the High Representative/Vice President Josep Borrell and Commissioner for Neighbourhood and Enlargement Oliver Varhely on the parliamentary elections*; Misia Spojených štátov pri Organizácii pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe.

¹⁶ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, *Posilnený proces pristúpenia – dôveryhodná perspektíva členstva v EÚ pre západný Balkán*, COM(2020) 57 final.

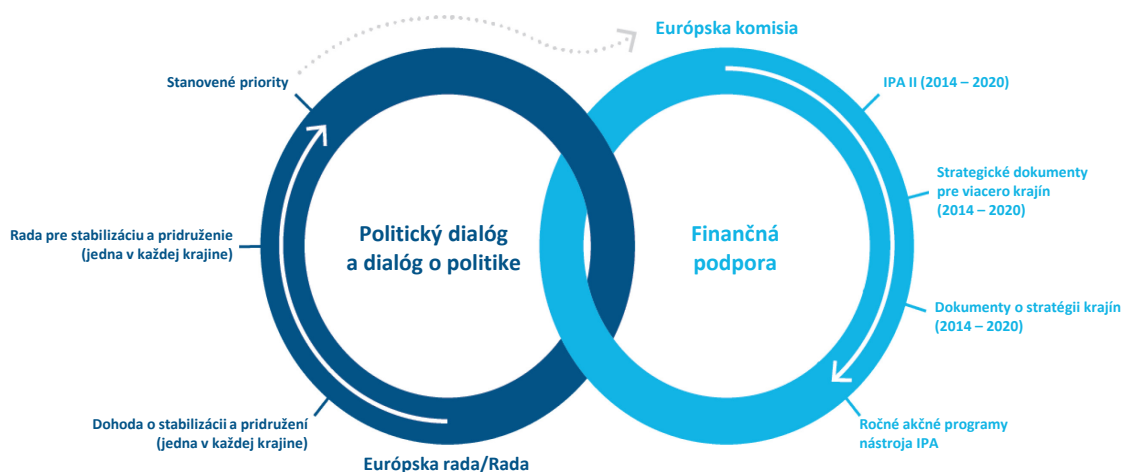
Ilustrácia 4 – Právny štát – oblasti pomoci EÚ



Zdroj: EDA.

12 Pomoc sa zakladá na dvoch vzájomne prepojených líniách opatrení: i) politický dialóg a dialóg o politike; a ii) finančná podpora, najmä prostredníctvom nástroja IPA II (pozri *ilustráciu 5*).

Ilustrácia 5 – EÚ a západný Balkán: od politického dialógu a dialógu o politike k finančnej podpore



Zdroj: EDA.

13 Rada, Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ESVČ) a Európska komisia (ďalej len „Komisia“) sa angažujú v politickom dialógu a dialógu o politike v rámci širšieho procesu EÚ pre stabilizáciu a pridružení a jej politiky voči západnému Balkánu, ktorá zahŕňa cieľ prístupových rokovaní a výsledného členstva v EÚ. Komisia zároveň

stanovuje ciele a priority reforiem vo viacročných strategických dokumentoch a poskytuje usmernenia prostredníctvom oznámení (pozri body 14 – 16).

14 Západný Balkán získava finančné prostriedky z viacerých zdrojov (Spojené štáty, Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, členské štáty EÚ), hlavným darcom v regióne je však EÚ¹⁷. Finančná pomoc EÚ sa poskytuje najmä prostredníctvom nástroja predvstupovej pomoci (v súčasnosti IPA II)¹⁸, ktorým sa podporuje prijímanie a vykonávanie reforiem potrebných pre členstvo v EÚ. Pomoc má rôzne formy vrátane grantov, rozpočtovej podpory, budovania kapacít, twinningu, technickej pomoci a výmeny informácií.

15 Právny štát je jedným z deviatich prioritných sektorov nástroja IPA II a podporuje sa z vyhradených rozpočtových prostriedkov pre každú krajinu. V rokoch 2014 – 2020 sa na podporu právneho štátu a základných práv na západnom Balkáne vyčlenilo približne 0,7 mld. EUR, čo predstavuje približne 16 % všetkej dvojstrannej pomoci EÚ pre tieto krajiny (pozri *tabuľku 1*)¹⁹.

Tabuľka 1 – Dvojstranné finančné prostriedky nástroja IPA II pre oblasť právneho štátu a základných práv

Rozpočtový riadok	Krajina	V mil. EUR							
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Spolu
22 02 01 01	Albánsko	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
	Severné Macedónsko	20	0	15	0	1	1	20	57
	Čierna Hora	7	21	0	0	15	0	0	42
	Srbsko	28	28	46	72	29	0	44	246
	Západný Balkán spolu	82	108	95	105	180	20	105	690

Zdroj: EDA na základe revidovaných indikatívnych strategických dokumentov jednotlivých krajín na obdobie 2014 – 2020, k dispozícii na [webovej stránke GR NEAR pre rozšírenie](#).

16 Dôležité rozhodnutia v prístupovom procese, od udelenia statusu kandidáta po otvorenie a uzavretie rokovacích kapitol, prijíma Rada jednomyselným súhlasom. Na proces rozširovania EÚ a prístupové rokovania v praxi dohliada Rada pre všeobecné záležitosti, ktorá situáciu raz ročne vyhodnocuje. Diskusie a akékoľvek výsledné

¹⁷ Koľko už EÚ investovala do západného Balkánu? *Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans*.

¹⁸ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 231/2014 z 11.3.2014.

¹⁹ Okrem dvojstrannej podpory poskytuje EÚ cezhraničnú pomoc a pomoc pre viacero krajín vrátane horizontálnych a regionálnych programov v oblasti právneho štátu. Neexistujú však nijaké osobitné finančné prostriedky výlučne pre oblasť právneho štátu.

rozhodnutia sú založené na výročnom oznámení Komisie o rozšírení a správach jednotlivých krajín o pokroku.

17 Na samite EÚ – západný Balkán, ktorý sa uskutočnil v máji 2018 v Sofii, EÚ a členské štáty schválili zoznam opatrení na podporu posilnenia právneho štátu a dobrej správy vecí verejných na západnom Balkáne. Ide o takzvanú agendu priorít zo Sofie:

- posilňovať podporu reformy súdnictva a úsilie v boji proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti vrátane budovania kapacít na predchádzanie korupcii,
- rozšíriť poradné misie pre právny štát zvýšením podpory zo strany členských štátov a EÚ,
- zintenzívniť monitorovanie reformného procesu vďaka systematickejšim misiám zameraným na partnerské hodnotenie jednotlivých prípadov,
- zaviesť monitorovanie súdnych konaní v prípadoch závažnej korupcie a organizovanej trestnej činnosti,
- dosiahnuť lepšie meranie výsledkov v oblasti reformy súdnictva,
- zaviesť podporu pre západný Balkán v oblasti nezávislých a pluralitných médií a občianskej spoločnosti prostredníctvom Európskej nadácie na podporu demokracie.

Rozsah auditu a audítorský prístup

18 Cieľom nášho auditu bolo posúdiť účinnosť podpory EÚ²⁰ pre právny štát na západnom Balkáne. Podujali sme sa predložiť nezávislé posúdenie na túto tému vzhľadom na stratégiu rozširovania EÚ z februára 2018 a zmeny, ktoré v roku 2020 vyplynuli z novej metodiky zoskupovania.

19 Aby sme zodpovedali hlavnú otázku auditu, uvažovali sme o dvoch podotázkach:

- Bola podpora EÚ pre právny štát na západnom Balkáne dobre navrhnutá?
- Dosiahli sa podporou EÚ pre právny štát na západnom Balkáne očakávané výsledky?

20 Vykonali sme audit činností Komisie a ESVČ na západnom Balkáne. Pri individuálnom pohľade na šesť krajín západného Balkánu (pozri [ilustráciu 2](#)) sme sa sústredili na a) nástroj IPA II, ktorý je hlavným nástrojom na podporu právneho štátu v regióne; a b) politický dialóg a dialóg o politike EÚ s vnútroštátnymi orgánmi.

21 Náš audit sme obmedzili na poskytovanie pomoci ústredným štátnym inštitúciám a iným kľúčovým zainteresovaným stranám, akými sú organizácie občianskej spoločnosti (OOS), v týchto oblastiach:

- spravodlivosť a súdnictvo vrátane nezávislosti a nestrannosti, zodpovednosti, profesionálnosti a spôsobilosti, kvality justície a efektívnosti,
- opatrenia na boj proti korupcii, preventívne a vyšetrovacie aspekty trestnej justície a boj proti organizovanej trestnej činnosti,
- ľudské práva – tie, ktoré sa priamo týkajú právneho štátu, napríklad právo na spravodlivý proces a prístup k spravodlivosti, aj tie, ktoré majú dôsledky z hľadiska právneho štátu, napríklad sloboda prejavu (najmä nezávislosť médií)²¹.

²⁰ Pojem „EÚ“ odkazuje na rôzne generálne riaditeľstvá (GR) Komisie, delegácie EÚ a ESVČ, ale nie na členské štáty.

²¹ „[...] pokusy o potlačenie plurality a oslabenie hlavných ochrancov verejného záujmu, ako sú občianska spoločnosť a nezávislé médiá, sú výstražnými signálmi ohrozenia právneho štátu“; COM(2019) 343 final, [Posilnenie právneho štátu v Únii – Koncepcia pre prijatie opatrení](#), s. 2.

22 Naša činnosť zahŕňala preskúmanie všetkých dokumentov EÚ o rozšírení, správ o riadení, záverov Rady a výborov pre stabilizáciu a pridruženie, národných strategických dokumentov a akčných plánov. Podrobne sme analyzovali 20 projektov v oblasti právneho štátu v šiestich krajinách západného Balkánu, ktoré boli v programovom období 2014 – 2020 financované prostredníctvom nástroja IPA II. Tieto projekty sa sústreďovali najmä na posilnenie kapacity súdnictva alebo na boj proti korupcii alebo organizovanej trestnej činnosti, vo všeobecnosti prostredníctvom technickej pomoci. Vykonali sme aj audit dvoch stavebných projektov a jedného projektu na podporu OOS. Úplný zoznam projektov pozri v [prílohe I](#).

23 Na doplnenie našej analýzy sme uskutočnili pohovory s predstaviteľmi Komisie, ESVČ a vedúcich implementujúcich partnerov v Albánsku, Srbsku a Bosne a Hercegovine. Viedli sme aj pohovory s hlavnými štátnymi inštitúciami so vzťahom k právnemu štátu v Albánsku a Srbsku, ako aj s inými významnými zainteresovanými stranami – akými sú Rada Európy, iní medzinárodní darcovia a OOS (pozri aj [prílohu I](#)). Pomoc nám poskytla aj skupina troch externých akademikov, ktorí sa špecializujú na právny štát na západnom Balkáne.

Pripomienky

Priority EÚ v oblasti právneho štátu na západnom Balkáne sú jasné, kľúčové riziká však naďalej nie sú dostatočne riešené

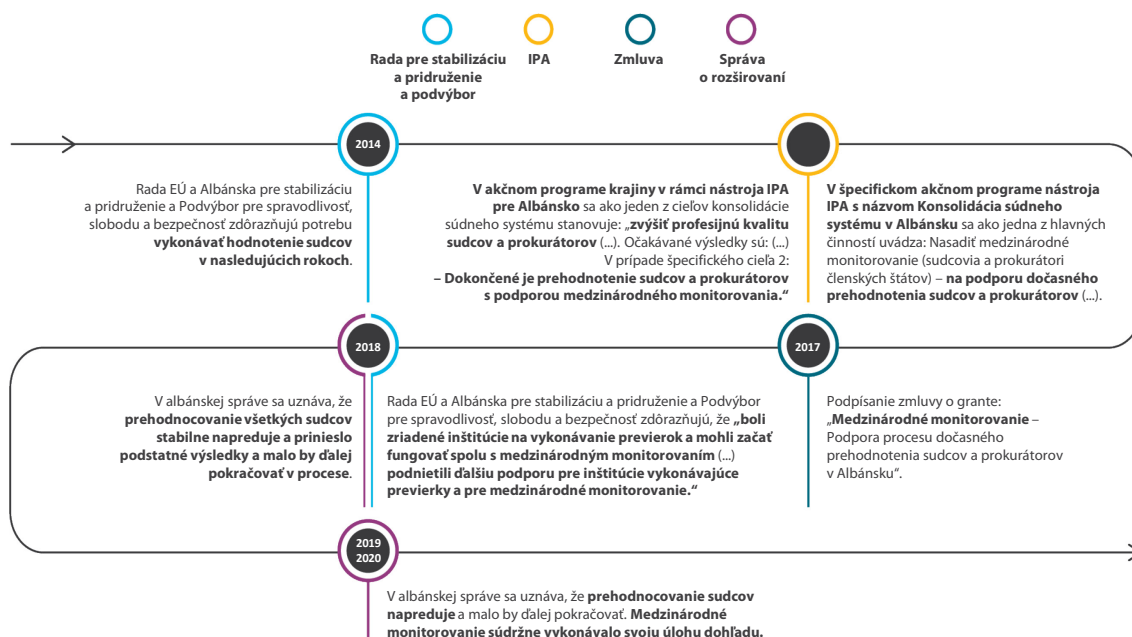
24 V tejto časti skúmame, ako je navrhnutá podpora EÚ pre právny štát na západnom Balkáne. Posudzujeme najmä to, či Komisia a ESVČ identifikovali a riešili kľúčové priority právneho štátu v regióne a či sú tieto priority v súlade s politickými vyhláseniami EÚ a prioritami, ktoré identifikovali iné medzinárodné organizácie, experti a odborné skupiny. Skúmame, v akej miere sa politický dialóg a dialóg o politike v oblasti právneho štátu odrazil v indikatívnych strategických dokumentoch, ktoré Komisia vypracovala s každou z týchto šiestich krajín, a ako sa následne premietol do konkrétnych opatrení. Posudzujeme aj to, či Komisia pri plánovaní opatrení EÚ začlenila konkrétne opatrenia na zmiernenie rizík z hľadiska účinnosti a vplyvu.

Podpora z nástroja IPA II odráža politické priority EÚ, ale kľúčová úloha občianskej spoločnosti v oblasti právneho štátu sa riešila len čiastočne

25 Podpora EÚ musí byť v súlade s politickými prioritami dohodnutými medzi EÚ a kandidátskymi krajinami a musí reagovať na ich osobitné potreby. To si vyžaduje, aby Komisia vypracovala svoje politické priority na základe posúdenia hlavných prekážok zlepšenia právneho štátu v konkrétnej krajine.

26 Z nášho posúdenia plánovacích a vykonávacích dokumentov nástroja IPA II z obdobia 2014 – 2020 vyplýva, že boli zosúladené s dokumentmi politického dialógu a dialógu o politike, akými sú spoločné pozície EÚ k dohodám o stabilizácii a pridružení (DSP) a výsledky zasadnutí podvýborov pre spravodlivosť, slobodu a bezpečnosť. Sektory právneho štátu, ktoré Rada aj Komisia identifikovali v DSP a správach o rozširovaní, vo viacerých prípadoch prispievali k osobitným cieľom v rôznych akčných programoch nástroja IPA, a potom k financovaným projektom. Na *ilustrácii 6* sa uvádza príklad, ako sú tieto dve línie opatrení navzájom prepojené. Z nášho preskúmania vzorky správ medzinárodných organizácií a odborných skupín vyplynulo, že sa v nich zdôrazňovali podobné otázky ako otázky, na ktoré sa zamerala Komisia.

Ilustrácia 6 – Albánsko: súdržnosť medzi politickým dialógom a finančnou podporou



Zdroj: EDA na základe dokumentov Komisie a Rady.

27 Komisia uverejňuje výročné správy o rozširovaní s informáciami o stave právneho štátu v každej krajine. V týchto výročných posúdeniach sa uvádza, čo sa v predchádzajúcom roku dosiahlo v oblastiach, ktoré sa vymedzujú v plánovacích dokumentoch nástroja IPA II a v politických vyhláseniach, a uvádzajú sa aj odporúčania a usmernenia týkajúce sa priorít reformy, napríklad zmena existujúcich alebo prijatie nových právnych predpisov v súlade s normami EÚ alebo odporúčaniami Rady Európy. Keďže sa v nich zdôrazňujú niektoré dôležité potreby právneho štátu, sú užitočné pri navrhovaní budúcej podpory z nástroja IPA. Správy plnia svoj účel, pokiaľ ide o poskytovanie informácií o procese rozširovania, no pokrok (či nedostatočný pokrok) sa v nich jasne nespája s osobitnými opatreniami EÚ, ani sa nenavrhuje, ako by EÚ mohla pomôcť pri vykonávaní odporúčaní.

28 OOS zohrávajú kľúčovú úlohu pri zabezpečovaní zodpovednosti vlády a slobody prejavu. Z nášho preskúmania spoločných pozícií EÚ k DSP a zápisníc zo zasadnutí podvýborov pre spravodlivosť, slobodu a bezpečnosť však vyplynulo, že s výnimkou Albánska EÚ na týchto zasadnutiach systematicky neriešila úlohu OOS.

29 Komisia zvýšila svoju finančnú podporu pre OOS prostredníctvom Európskej nadácie na podporu demokracie a iných nástrojov (pozri príklad projektu na podporu OOS v bode 51). Z dôkazov však vyplýva, že podpora EÚ pre opatrenia občianskej spoločnosti týkajúce sa právneho štátu je nedostatočná z hľadiska plnenia potrieb

v tomto sektore (pozri body 30 – 31 a 70) a zväčša založená na krátkodobých projektoch. V jednom nezávislom hodnotení právneho štátu sa konštatovalo, že nedostatočný pokrok súvisí okrem iného s „neadekvátnou účasťou alebo marginalizáciou občianskej spoločnosti“²².

30 Nenáležité zohľadnenie úlohy OOS v politickom dialógu aj vo finančnej podpore kritizovala aj organizácia Transparency International vo svojom posúdení oznámenia o rozšírení z roku 2018²³. V kontexte výziev z hľadiska slobody prejavu to zostáva oblasťou osobitného záujmu vo všetkých šiestich krajinách západného Balkánu (pozri body 66 – 67).

31 Komisia navyše na účely svojho podávania správ nikdy nepoužila monitorovací ukazovateľ 3 nástroja IPA – Percentuálny podiel politických a reformných procesov súvisiacich s prístupím, ktoré sa účinne konzultujú s občianskou spoločnosťou (v rámci špecifického cieľa 1 Politické reformy), čím sa oslabilo monitorovanie pokroku v tejto oblasti. V hodnotení monitorovania nástroja IPA II sa v skutočnosti konštatovalo, že tento ukazovateľ „by mohol poskytovať veľmi užitočné informácie o zapojení OOS v rámci nástroja IPA II“²⁴.

Komisia systematicky nezmierňuje kľúčové riziká z hľadiska udržateľného vplyvu opatrení EÚ

32 Hlavné riziká z hľadiska vplyvu a udržateľnosti podpory EÚ sú politická vôľa a zodpovednosť za reformy, najmä ak sú administratívne kapacity nedostatočné. Nedostatočná politická vôľa ohrozuje zodpovednosť za projekt a oslabuje záväzok využiť výstupy projektu alebo nadviazať na ne s cieľom ďalšieho pokroku reformnej agendy. Nedostatočná administratívna kapacita (napríklad nedostatok zamestnancov a nedostatočná odborná príprava alebo absencia politiky na udržanie zamestnancov vedúca k vysokej miere fluktuácie) v spojení s nízkou mzdou úradníkov a iných

²² *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)*, Zhrnutie, Záverečná správa, 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*, Osobitná zákazka 2014/351 964, Záverečná správa), 2016, s. 45.

zamestnancov zapojených do reforiem bude prekážkou pokroku. Očakáva sa, že Komisia tieto riziká identifikuje a navrhne do svojej podpory potrebné záruky.

33 Z preskúmania dokumentov v našej vzorke, ktoré sa týkali návrhov projektov, vyplynulo, že hoci Komisia a jej implementujúci partneri identifikovali tieto riziká vo všetkých šiestich krajinách západného Balkánu, neprijali dostatočné zmierňujúce opatrenia (pozri body 35 a 37).

Opatrenia na riešenie nedostatočnej administratívnej kapacity počas realizácie projektov sú často neúčinné

34 Cieľom 18 projektov v našej vzorke bolo zvýšiť profesionálnosť, zodpovednosť a efektívnosť cieľových inštitúcií, pričom hlavnou zložkou financovaných činností bolo budovanie kapacít. Na to, aby boli tieto činnosti účinné, musia partnerské krajiny preukázať primeraný záväzok, napríklad poskytnutím primeraných zamestnancov, zariadení, rozpočtov a nástrojov informačných technológií. Komisia identifikovala tieto predpoklady a zahrnula ich do referenčného rámca výziev na predkladanie projektov, implementujúci partneri však nenavrhli osobitné opatrenia, ktoré by im umožnili presadzovať dodržiavanie prijatých záväzkov.

35 Implementujúci partneri zahrnuli do návrhov projektov a zmlúv také frázy ako „včas zapojiť administratívu“, „zabezpečiť transparentnosť vo vykonávaní projektov“, „zabezpečiť otvorené a participatívne vypracovanie návrhov“. Keďže však tie nemôžu donútiť implementujúcich partnerov k prijatiu konkrétnych opatrení, nepovažujeme ich za účinné opatrenia na zmiernenie rizík. Zistili sme, že niektoré delegácie EÚ sa pokúsili intervenovať prostredníctvom politického dialógu a dialógu o politikách s cieľom zaistiť potrebné financovanie a/alebo zamestnancov pre reformy financované z prostriedkov EÚ. Skutočnosť, že dohody o grante neobsahujú podrobné podmienky, však viedla k obmedzeniu ich možných výsledkov.

Nástroj IPA II závisí od domácej politickej vôle viesť zmenu a od domácej zodpovednosti za reformy

36 Politická vôľa a zodpovednosť zohrávajú významnú úlohu v úspechu akýchkoľvek reforiem. Krajiny západného Balkánu sa v zásade zaviazali k reformám z povahy ich statusu kandidátov/potenciálnych kandidátov na členstvo v EÚ. EÚ však uznala²⁵,

²⁵ Oznámenie Komisie, *Dôveryhodná perspektíva rozšírenia pre krajiny západného Balkánu a väčšia angažovanosť EÚ v tejto oblasti*, COM(2018) 65 final, s. 8, a *Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans*.

že tento záväzok často chýba. V oznámení o posilnení prístupového procesu z roku 2020 sa napríklad vedúci predstavitelia západného Balkánu vyzývali, aby dôveryhodnejšie plnili svoj záväzok vykonávať požadované zásadné reformy, či už vo vzťahu k právnemu štátu, alebo boju proti korupcii²⁶. Správy krajín, ktoré sú súčasťou výročného balíka Komisie v oblasti rozšírenia, neobsahujú časť na posúdenie zodpovednosti za reformy a politickej vôle. Komisia však vo všetkých šiestich správach sústavne spájala nedostatočnú zodpovednosť s absenciou významného pokroku.

37 Kým nástroj IPA II môže pripraviť scénu na inštitucionálnu zmenu, reformy sa môžu uskutočniť len s domácou politickou podporou. Z nášho auditu projektov vo vzorke vyplýva, že pokiaľ sa zložky projektu sústredili na technickú pomoc, posilnenie kapacity a efektívnosť inštitúcií, politická podpora bola silná a tieto činnosti vo všeobecnosti pokračovali podľa plánu. Pokiaľ sa zložky sústredili napríklad na zmeny legislatívneho rámca s cieľom posilniť nezávislosť a zodpovednosť (ako v prípade projektov 14 a 15), politické odhodlanie bolo potom často slabšie. Príklady, ako politická vôľa ovplyvňuje reformy v Srbsku, pozri v **rámčeku 1**.

Rámček 1

Srbsko: Dôležité ústavné reformy stoja napriek príspevku podpory EÚ k zvýšenej efektívnosti súdnictva

V dohode o stabilizácii a pridružení medzi EÚ a Srbskom sa už v roku 2014 zdôrazňoval význam ústavných zmien v sektore justície. Akčný program nástroja IPA II s názvom Podpora sektora justície z roku 2016 bol zriadený na podporu vykonávania akčného plánu kapitoly 23 na dosiahnutie nezávislého, zodpovedného a efektívneho súdnictva, a to aj prostredníctvom ústavnej reformy.

Na zasadnutiach podvýboru EÚ a Srbska pre spravodlivosť, slobodu a bezpečnosť v roku 2018 aj v roku 2019 však Komisia konštatovala oneskorenie prijímania ústavných zmien, ktoré boli v akčnom pláne kapitoly 23 stanovené ako priebežná referenčná hodnota. Navrhovaná ústavná reforma bola následne pozastavená až do obdobia po parlamentných voľbách, ktoré sa uskutočnili v júni 2020.

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

Ministerstvo spravodlivosti v októbri 2020 oznámilo štvrtú verziu návrhu zmien ústavy. Združenie prokurátorov a zástupcov prokurátorov Srbska, Združenie sudcov Srbska, Výbor advokátov pre ľudské práva, Stredisko pre výskum súdnictva a Belehradské stredisko pre ľudské práva v spoločnom vyhlásení oznámili, že „navrhovanými zmenami sa posilňuje politický vplyv na súdnictvo“. Rada Európy súčasne prostredníctvom Skupiny štátov proti korupcii (GRECO) vyjadrila svoje obavy vzhľadom na „pomerné nežičlivé prostredie, v ktorom sa uskutočnil proces konzultácií“.

V decembri 2020 novovymenovaná vláda obnovila diskusiu o ústavnej reforme. Toto znenie bolo prijaté v parlamentnom výbore 21. septembra 2021 a Benátska komisia dostala v októbri 2021 kladné stanovisko vrátane kľúčových odporúčaní. Je potrebné zaoberať sa odporúčaniami pred prijatím zmien v Parlamente a ich predložením na schválenie referendumom.

V tom istom období priniesol pôsobivé výsledky **projekt 12** (pre efektívnosť súdnictva), ktorý bol podporený v roku 2015 a realizoval sa v rokoch 2016 – 2018. Za dva a pol roka trvania projektu bolo vyriešených takmer 1 milión nevybavených vecí a opatrenia na zabezpečenie efektívnosti sa rozšírili na súdy pokrývajúce viac ako 82 % srbského obyvateľstva. Komisia vo svojej správe o krajine za rok 2018 uznala úsilie Srbska vynaložené v tejto operačnej oblasti.

Silná podmienenosť priniesla výsledky, neuplatňovala sa však systematicky

38 Doložky o podmienenosti sú hlavnou výhodou pri uplatňovaní reformného tlaku a môžu zmierniť riziká nedostatočnej politickej vôle či administratívnej kapacity. Podmienenosť znamená, že zmluvy alebo pomoc závisia od predchádzajúceho úsilia na splnenie určitých podmienok. Komisia v prípade nástroja IPA II vo svojich postupných stratégiách rozšírenia opakovane odkazovala na „prísnu podmienenosť“ na úrovni projektov, avšak bez konkrétneho vymedzenia tohto pojmu.

39 V nariadení o nástroji IPA II sa stanovujú dva druhy podmienenosti na podporu reforiem. Prvým je využívanie odmien za výkon, mechanizmu finančných stimulov pre prijímateľov, ktorí dosiahnu osobitný pokrok smerom k plneniu kritérií členstva a/alebo efektívnemu vykonávaniu predvstupovej pomoci. Druhým je zavedenie dodatočných požiadaviek na postupné vyplácanie pomoci. Komisia uplatnila takéto požiadavky v dvoch zo šiestich krajín západného Balkánu. V Kosove monitorovací výbor nástroja IPA spojil dosiahnutie reforiem, najmä v oblasti reformy verejnej správy

a riadenia verejných financií, s budúcou finančnou pomocou EÚ²⁷, a v Bosne a Hercegovine Komisia stanovila osobitné podmienky na naštartovanie zastavených reforiem v oblasti zodpovednosti a nezávislosti súdnictva. Príklad v **rámčeku 2** ukazuje, ako sa podmienenosť môže použiť na uplatnenie tlaku na reformy, z nášho auditu však vyplýva, že Komisia ju systematicky nevyužíva.

Rámček 2

Spojenie výsledkov reforiem s budúcou finančnou pomocou – Vysoká rada pre sudcov a prokuratúru v Bosne a Hercegovine

Za uplynulých 15 rokov EÚ poskytla na súdnictvo viac ako 60 mil. EUR s cieľom posilniť právny štát v Bosne a Hercegovine. Približne 18,8 mil. EUR z tejto finančnej pomoci šlo na priame granty pre Vysokú radu pre sudcov a prokuratúru (VRSP). Podľa Komisie však VRSP nepreukazovala dostatočné ambície vo vykonávaní reforiem a v zabezpečovaní dostatočnej udržateľnosti opatrení financovaných z prostriedkov EÚ, ktoré vykonáva. V správe o rozširovaní z roku 2020 Komisia okrem toho uviedla, že bosnianske orgány a súdnictvo neprijali nijaké opatrenia na riešenie vykonávania kľúčových priorít v oblasti právneho štátu, zatiaľ čo obštrukcie zo strany politikov aj z prostredia súdnictva týkajúce justičných reforiem boli naďalej veľmi rozšírené.

Dňa 19. januára 2021 Komisia Vysokú radu pre sudcov a prokuratúru informovala, že:

- a) ďalšia podpora v rámci grantu nástroja IPA II, ktorý bol poskytnutý v roku 2017, sa znovu posúdi;
- b) podpora v rámci grantu z roku 2019 sa rozdelí na dve časti, pričom druhá dohoda o grante bude závisieť od uspokojivého vykonania prvej;
- c) VRSP musí znášať náklady na financovanie svojho justičného informačného systému a oddelenie pre informačné technológie musí absolvovať certifikáciu ISO.

40 Zatiaľ čo odmenou za výkon z roku 2020 sa posilnilo prepojenie medzi pokrokom v základných oblastiach a dodatočným financovaním z nástroja IPA II, neexistovalo nijaké ustanovenie ani podmienka, ktorými by sa nedostatočný pokrok alebo zaostávanie spojili so zníženým financovaním, buď všeobecne, alebo v konkrétnych oblastiach náročných na pomoc, akými sú infraštruktúra či rozvoj vidieka. Účinnejším druhom podmienenosti sú dodatočné požiadavky **rámček 2** a bod **38**), pretože sa nimi

²⁷ Závěry zo zasadnutí monitorovacieho výboru nástroja IPA pre Kosovo, ktoré sa uskutočnili v marci 2018 a apríli 2019.

môžu aktivovať národné korekčné mechanizmy odvolaním sa na okamžité zníženie pomoci. Mechanizmus dodatočných požiadaviek sa však neuplatňuje systematicky. V nástroji IPA II – na rozdiel od pôvodnej schémy IPA – sa výslovne nestanovuje možnosť pozastavenia pomoci, ak prijímateľská krajina nedodríava základné zásady demokracie, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv.

41 Európsky parlament vo svojom pozičnom dokumente z 27. marca 2019 obhajoval prísnejšie pravidlá podmienenosti s uplatniteľnou doložkou o pozastavení s cieľom penalizovať zaostávanie v oblastiach demokracie, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv²⁸. V nariadení o nástroji IPA III²⁹ sa uvádza posilnenie podmienenosti, nie je však jasné, aký to bude mať vplyv na poskytovanie financovania.

42 Komisia vo svojom akčnom pláne pripojenom k oznámeniu z roku 2018 navrhla uplatňovať podmienenosť počas prístupových rokovaní „[...] zabezpečením dosiahnutia konkrétnych výsledkov v oblasti reformy súdnictva a boja proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti pred tým, ako bude možné predbežne uzavrieť odborné rokovania o iných kapitolách“. Členské štáty však vo vyhlásení zo Sofie túto možnosť nezohľadnili (pozri bod 17).

43 Podmienenosť sa môže použiť aj na najvyššej politickej úrovni prostredníctvom tzv. doložky o celkovej rovnováhe, ktorá Rade umožňuje rozhodnúť, že neotvorí alebo neuzavrie nejakú rokovaciu kapitolu, ak pokrok týkajúci sa kapitol 23 a 24 nie je uspokojivý. Na túto doložku sa odvolávalo pri otvorení medzivládnej konferencie (MVK) o pristúpení Čiernej Hory v roku 2012, čo sa zopakovalo na MVK o pristúpení Srbska v roku 2014. Komisia odkázala na túto doložku vo svojej správe o pokroku Čiernej Hory v roku 2014 a v strategickom dokumente pre rozšírenie na roky 2014 – 2015, čo čiernohorské orgány podnietilo k riešeniu zistených nedostatkov.

44 Doložka o celkovej rovnováhe sa výslovne uvádza v oznámení Komisie o rozšírení z roku 2020, kde je Komisia k Srbsku veľmi kritická, napriek tomu hodnotí, že „[...] v súčasnosti je zabezpečená celková rovnováha [...]“. Rada však dospela k záveru že „Srbsko nesplnilo podmienky na otvorenie novej kapitoly v prístupových rokovaniach [...] krajina musí dosiahnuť pokrok v oblastiach demokracie, nezávislosti súdnictva,

²⁸ Legislatívne uznesenie Európskeho parlamentu z 27. marca 2019 o návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje nástroj predvstupovej pomoci (IPA III).

²⁹ Nariadenie 2021/1529, ktorým sa ustanovuje nástroj predvstupovej pomoci (IPA III).

slobody prejavu a médií“³⁰. Hoci Rada neprijala formálne rozhodnutie o použití doložky o celkovej rovnováhe, domnievame sa, že toto vyhlásenie viedlo k rovnakému záveru. Toto rozhodnutie vyvolalo reakciu v Belehrade, kde sa prezident aj nová vláda obrátili na delegáciu EÚ a Päťku³¹ s cieľom dosiahnuť pokrok. Počas nášho auditu sme nenašli nijaké usmernenie, kedy a ako by sa doložka o celkovej rovnováhe mala uplatňovať.

45 Ďalší príklad, keď Rada stanovila dodatočné podmienky spojené s konkrétnym časovým rámcom, súvisel s ponukou Albánska na začatie prístupových rokovaní. Komisia vydala v apríli 2018 odporúčanie začať rokovania bez stanovenia dodatočných podmienok. Rada však vo svojich záveroch z júna 2018 podmienila rokovania opatreniami v piatich kľúčových oblastiach a poverila Komisiu, aby monitorovala pokrok a podávala o ňom správy. Hoci Komisia v máji 2019 konštatovala, že sa dosiahol významný pokrok, a znovu odporučila začatie rokovaní, Rada rozhodnutie v tejto veci dvakrát odložila. V máji 2020 napokon rozhodla o začatí rozhovorov, po viac ako roku však ešte nebol dohodnutý spoločný rámec rokovaní EÚ. Hrozí, že pomalé tempo prístupových rokovaní povedie k oslabeniu očakávanej transformačnej sily podmienenosti.

Opatrenia EÚ prispeli k reformám, mali však malý celkový vplyv na pokrok v oblasti právneho štátu

46 V tejto časti posudzujeme príspevok opatrení EÚ k reformám v oblasti právneho štátu na západnom Balkáne a vplyv týchto reforiem na celkový pokrok jednotlivých krajín v oblasti právneho štátu. Skúmali sme, či opatrenia EÚ prispeli k tomuto vývoju a či je pravdepodobné, že sa tento príspevok zachová v priebehu času. Na získanie dôkladnejšieho pohľadu na výkonnosť a udržateľnosť projektov EÚ a ich monitorovanie Komisiou sme posudzovali aj výstupy a výsledky vzorky 19 projektov³². Úplné údaje o vzorke pozri v *prílohe I*.

³⁰ Vyhlásenie nemeckého ministra pre európske záležitosti Michaela Rotha (rotujúce predsedníctvo Rady) z 9.12.2020, článok na portáli [Serbianmonitor](#).

³¹ Päťka je neformálna rozhodovacia skupina zložená zo Spojených štátov, z Francúzska, Nemecka, Talianska a zo Spojeného kráľovstva.

³² Jeden projekt (projekt 16) sme z analýzy vylúčili pre nedostatočnú relevantnosť, keďže išlo o stavebný projekt, ktorý bol zrušený pred vykonaním akýchkoľvek prác.

Plánované výstupy projektu boli zväčša dosiahnuté, výsledky sú však technické a operačné

47 Z 19 projektov, ktoré sme posudzovali, bolo 13 projektov³³ v čase auditu³⁴ už dokončených, zatiaľ čo zvyšných šesť stále prebiehalo. V desiatich³⁵ z 13 dokončených projektov boli výstupy plne alebo zväčša dosiahnuté tak, ako sa plánovalo. V siedmich prípadoch sa to však dosiahlo predĺžením zmluvy v rozsahu od jedného³⁶ do desiatich³⁷ mesiacov. Z týchto desiatich projektov **projekty 11 a 12** vynikali kvalitou podávania správ s jasnými informáciami o činnostiach a výsledkoch. V projekte 11 sa na monitorovanie a vykazovanie plnenia ukazovateľov výstupov pri každej činnosti používal systém semaforu. V troch zostávajúcich dokončených projektoch³⁸ zatiaľ neboli k dispozícii záverečné správy, priebežné správy však vykazovali pokrok smerom k cieľom.

48 Najbežnejšie ukazovatele výstupov projektov, ktoré sme posudzovali, boli kvantitatívne a týkali sa realizácie kurzov odbornej prípravy a seminárov, zabezpečenia expertov (na pomoc pri vypracovaní právnych predpisov, akčných plánov, stratégií a metodických usmernení), dokončenia štúdií a pilotných činností v oblasti informačných technológií i mimo nej, ako aj poskytovania právneho poradenstva.

49 Posudzovali sme aj výsledky 13 dokončených projektov v našej vzorke³⁹. Dospeli sme k záveru, že v piatich sa dosiahlo to, čo bolo plánované⁴⁰ (pozri **rámček 3**), a tri ďalšie projekty smerovali k dosiahnutiu výsledkov⁴¹. Zostávajúce projekty nebolo možné takto posúdiť, keďže v čase auditu neboli k dispozícii záverečné správy a podávanie správ o výsledkoch bolo nedostatočné (pozri **rámček 4**).

³³ Ide o projekty 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 a 20. Projekt 1 považujeme za dokončený, keďže bola vyplatená posledná variabilná tranža pôvodnej sumy rozpočtovej podpory. V roku 2020 bolo dohodnuté štvorročné predĺženie rozpočtovej podpory.

³⁴ Koncový dátum stanovený na 31.1.2021.

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

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.

Rámček 3

Príklady úspešných technických a operačných výsledkov projektov EÚ v Bosne, Srbsku a Čiernej Hore

V **Bosne a Hercegovine** sa dosiahli výsledky **projektu 6**, ktorý sa týkal výstavby a obnovy budov viacerých súdov. Zlepšenia infraštruktúry mali priaznivý účinok na efektívnosť súdov a súdnictva ako celku, keďže vytvorením nových kancelárskych priestorov sa umožnilo dlho odkladané vymenovanie dodatočných sudcov a zamestnancov, ktoré dovtedy nebolo možné pre nedostatok priestorov. To zasa prispelo k stabilnému znižovaniu nevybavených vecí (napríklad v prípade kantónálneho súdu doposiaľ o 20 %).

V **projekte 12 v Srbsku** sa do veľkej miery dosiahol cieľ zlepšiť efektívnosť súdov prostredníctvom šandardizácie pracovných procesov a postupov a zavedením nových a zlepšených metodík. Najmä počet nevybavených vecí na všetkých nižších srbských súdoch sa znížil o 940 649 vecí. V rámci projektu sa počet nevybavených vecí na 30 partnerských súdoch znížil takmer o 60 % z 1 399 481 na 571 233. Vzhľadom na dobré výsledky bol projekt rozšírený na viac súdov.

V **projekte 18** pre viacero krajín, ktorý vykonávala Rada Európy, sa dosiahol viacero cieľov v oblasti krátkodobých výsledkov. Projekt prispel napríklad k zlepšeniu rámca **čiernohorskej** najvyššej prokuratúry na zavádzanie etických pravidiel a plánov integrity v prípade stíhania hospodárskej trestnej činnosti, vďaka čomu táto inštitúcia mohla splniť odporúčanie ix) skupiny GRECO.

Napriek tomuto pozitívnemu vývoju v oblasti efektívnosti všetky tieto krajiny naďalej čelia závažným problémom v súvislosti s nezávislosťou súdnictva (pozri body **60 – 61**).

Rámček 4

Posúdenie výsledkov je obmedzené nedostatočným podávaním správ o výkonnosti

Projekt 3 sa týkal poskytovania inštitucionálnej podpory prostredníctvom režimu twinningu medzi albánskou vládou a členskými štátmi EÚ v období 2016 – 2019. Všeobecným cieľom bolo zlepšiť riadenie znižovaním rizika korupcie a podporiť vykonávanie medzisektorovej stratégie krajiny proti korupcii.

V správe Komisie o monitorovaní orientovanom na výsledky (MOV) z roku 2017 sa dospelo k záveru, že: „[...] nie sú úplne zavedené príslušné ukazovatele výsledkov na sledovanie a posudzovanie meniacej sa úrovne spôsobilosti vo fungovaní

dotknutých inštitúcií. V prípade výsledkov a v prípade niektorých ukazovateľov výstupov chýbajú primerané kvantitatívne a kvalitatívne ciele.“ V správe sa odporúčalo, aby albánska twinningová skupina zlepšila logický rámec projektu a zaviedla príslušné ukazovatele výsledkov s merateľnými cieľmi.

Twinningová skupina tieto dva návrhy na zlepšenie logického rámca neprijala a podávanie správ zostalo do veľkej miery opisné, čo sa potvrdzovalo v správe MOV z roku 2019: „Na odporúčanie o potrebe zavedenia príslušných ukazovateľov výsledkov, ktoré bolo predložené v predchádzajúcom MOV z roku 2017, sa neprihliadalo.“

Hoci sa väčšina činností uskutočnila podľa harmonogramu, neboli sme preto schopní posúdiť ich účinok na dosiahnutie cieľov projektu.

50 Ak existuje politická vôľa, podpora EÚ môže mať zmysluplný vplyv. V **rámčeku 5** sa uvádza príklad dvoch projektov financovaných z nástroja IPA II, kde politická vôľa pomohla vytvoriť pákový efekt vplyvu podpory EÚ.

Rámček 5

Reformný impulz v Albánsku zosilnil vplyv podpory EÚ

Zmena albánskej ústavy v roku 2016 viedla k rozsiahlej revízii právneho a politického rámca pre fungovanie súdnictva. Reforma bola podporená viacerými projektmi nástroja IPA II:

- v rámci **projektu 2** sa podporil a monitoroval proces povinného prehodnotenia (previerka) viac ako 800 sudcov, od zriadenia previerkových inštitúcií po dokončenie celého úkonu prehodnotenia,
- **projekt 4** napomohol pokrok reformy súdnictva poskytovaním odbornej pomoci pri vypracovaní nových právnych predpisov (napr. interných predpisov a procesných etických kódexov) v úzkej spolupráci s ministerstvom spravodlivosti a parlamentom a v súlade s odporúčaniami Benátskej komisie a komisie skupiny GRECO pri Rade Európy.

51 Zistili sme, že oblasťou financovanou prostredníctvom nástroja IPA II v oblasti právneho štátu, ktorej bola venovaná najmenšia pozornosť, bola sloboda prejavu. Zistili sme však, že ak bola poskytnutá podpora, ukázala sa prospešná. Úspešným príkladom je **projekt 19**. Projekt pokračuje podľa plánu a pravdepodobne sa v ňom dosiahnu zamýšľané výsledky, a to vzhľadom na rastúci počet podporených OOS, aktivistov, novinárov, prvkov médií a iných mediálnych aktérov, ktorí naďalej pôsobia

prostredníctvom podpory Európskej nadácie na podporu demokracie⁴². Všetci príjemcovia grantov uvádzajú, že mali možnosť posilniť svoju činnosť v oblasti občianskej spoločnosti a médií (alebo zachovať svoju činnosť v represívnych prostrediach).

Pri monitorovaní projektov sa niekedy nemerali výsledky a zrejme málo projektov bude udržateľných

52 Komisia pravidelne monitorovala všetky projekty v našej vzorke, posudzovanie výkonnosti však nebolo vždy úplné, pretože podávanie správ sa vo všeobecnosti sústreďovalo na činnosti a nie na výsledky. V správach, ktoré sme skúmali, sa vždy opisovalo, čo sa vykonalo, pričom činnosti sa prepájali s cieľmi projektu, nie vždy sa však opisovalo, čo sa dosiahlo pri dokončení projektu, najmä vo forme výsledkov.

53 Neúplné podávanie správ je často výsledkom nedostatkov v návrhu projektu, a najmä jeho logickom rámci. Keď sa v prípravnej fáze dobre vymedzí logický rámec, pričom ukazovatele výstupov aj ukazovatele výsledkov zahŕňajú základné a cieľové hodnoty, podávanie správ je obvykle jasnejšie a pokrok je možné monitorovať prinajmenšom na úrovni výstupov. Deväť projektov v našej vzorke⁴³ malo dobre vymedzený logický rámec. V deviatich⁴⁴ bol logický rámec nedostatočný, a to buď pre chýbajúce ukazovatele, alebo pre chýbajúce základné a cieľové hodnoty. Štyri projekty⁴⁵ boli následne revidované so zlepšením logického rámca. V prípade dvoch stavebných projektov⁴⁶ nebol logický rámec vzhľadom na povahu zmluvy potrebný.

54 Päť z deviatich projektov, v ktorých sa dosiahli všetky alebo väčšina výstupov (pozri bod 47), bolo predmetom nezávislého monitorovania orientovaného na výsledky (MOV)⁴⁷, v ktorom sa zdôrazňovali výsledky projektov a ktoré zároveň pomohlo zlepšiť vykonávanie a podávanie správ. V prípade projektov, ktoré nesmerovali k dosiahnutiu

⁴² Európska nadácia na podporu demokracie je nezávislá grantová organizácia, ktorú v roku 2013 zriadili EÚ a členské štáty ako autonómny medzinárodný trustový fond na podporu demokracie v európskom susedstve, na západnom Balkáne, v Turecku a iných oblastiach.

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.

ich cieľov alebo v prípade, keď bolo ťažké posúdiť pokrok projektu, predstavovali správy MOV vypracované v ranej fáze užitočný vstup. Neprijatie odporúčania MOV malo v jednom prípade⁴⁸ za následok nedostatočné podávanie správ.

55 V správach MOV týkajúcich sa deviatich projektov v našej vzorke⁴⁹ boli identifikované problémy spojené s udržateľnosťou projektov. V externom hodnotení právneho štátu v roku 2019 bolo takisto potvrdené, že dosiahnutie udržateľnosti je v mnohých situáciách zložité⁵⁰. Vnútroštátne orgány prevzali len tri projekty, čo im dodalo určitú záruku finančnej udržateľnosti⁵¹. Finančná udržateľnosť inak zväčša závisela od pokračovania podpory EÚ⁵². Dve najzjavnejšie prekážky udržateľnosti okrem slabej zodpovednosti za projekty (pozri aj **rámček 6**) sú slabá finančná a inštitucionálna kapacita. Túto skutočnosť uznal aj monitorovací výbor nástroja IPA II na svojom zasadnutí v roku 2019: „Udržateľnosť výsledkov opatrení financovaných z prostriedkov EÚ je často ohrozená, najmä z dôvodu slabej starostlivosti a nedostatku finančných prostriedkov“⁵³.

Rámček 6

Udržateľnosť ohrozuje nedostatočná zodpovednosť za projekty

- o V prípade **projektu 7 (Bosna)** boli závery hodnotenia z roku 2020 týkajúce sa pomoci z nástroja IPA II a od iných darcov pre Vysokú radu pre sudcov a prokuratúru kritické k schopnosti prijímateľa prevziať projekt: „[...] VRSP sa po viac ako pätnástich rokoch pomoci stále vo veľkej miere spolieha na podporu darcov, pričom plány na začlenenie súčasných zamestnancov projektu do stálej organizačnej štruktúry rady nevedli ku konkrétnej a zásadnej zmene. Pravidelné a neodôvodnené žiadosti VRSP darcom o ďalšie finančné prostriedky na investovanie do rozvoja informačného systému zároveň vrhajú pochybnosti na celkovú kapacitu strategického plánovania

⁴⁸ Projekt 3.

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

⁵⁰ *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)*, Zhrnutie, Záverečná správa, 2019.

⁵¹ Projekty 6, 12 a 17.

⁵² Projekty 1, 2, 4, 10, 18.

⁵³ Monitorovací výbor nástroja IPA II, zápisnica z roku 2019, s. 2.

tejto inštitúcie a na jej záväzok voči cieľom podstatnej reformy a plnšej integrácii s EÚ“⁵⁴.

Nedostatočná zodpovednosť vážne ohrozovala vyhliadky projektu VRSP na udržateľnosť. Komisia si to uvedomovala a požiadala VRSP, aby zaviedla reálny plán presunu zamestnancov s cieľom poskytnúť zamestnancom projektu nástroja IPA určitú istotu, pokiaľ ide o ich budúcnosť v inštitúcii.

- V externom hodnotení **projektu 9 (Kosovo)** sa odkazovalo na problémy s kapacitou a na neochotu zabezpečiť pokračovanie toho, čo sa dosiahlo počas implementácie projektu. Jeden príklad sa týka oneskorenia pri zriaďovaní „konfiškačného fondu“, do ktorého sa budú uhrádzať sumy prijaté z konfiškácie majetku pochádzajúceho z trestnej činnosti, ktoré sa potom budú prerozdeľovať inštitúciám trestnej justície. Projekt poskytol vláde Kosova model a právny rámec pre tento fond.
- V **Čiernej Hore** sa **projektom 10** posilňovali kapacity orgánov súdnictva a presadzovania práva a poskytovali odborné znalosti a podpora na revíziu právnych predpisov, ktorými sa upravujú nové nezávislé súdne orgány. Na konci projektu však zostávali viaceré obavy, pokiaľ ide o udržateľnosť a riadne fungovanie nových inštitúcií. V záverečnej správe sa uvádzalo, že Vysoká súdna rada aj Prokurátorská rada bojovali s prispôbením sa svojej novej úlohe a s vykonávaním svojich výsad nezávisle od Najvyššieho súdu a Najvyššej prokuratúry. Súdnicstvo sa zdráhalo obnoviť vysoké riadiace pozície v súdnej rade, pokiaľ neexistovali nijaké záruky finančnej nezávislosti tejto inštitúcie.

56 Prekážky z hľadiska udržateľnosti výsledkov môže pomôcť identifikovať podávanie správ o získaných poznatkoch pri ukončení projektu. Ročné akčné programy obsahujú odsek o získaných poznatkoch, ktoré sú často spojené s predchádzajúcou pomocou, a projekty v našej vzorke takisto zahŕňali časť, kde sa opisovalo, akým spôsobom boli založené na predchádzajúcich projektoch IPA. V tomto predbežnom odseku však chýba analýza toho, čo fungovalo alebo nefungovalo, s vhodnými odporúčaniami. Podrobné správy o získaných poznatkoch sme našli len v piatich⁵⁵ z 13 dokončených projektov, ktorých audit sme vykonávali. Implementujúci partner **projektu 12** napríklad zdôrazňoval limity úradov, ktoré boli konfrontované s objemom a rýchlosťou legislatívnych a regulačných zmien, a zdôraznil, že budúce opatrenia budú musieť byť spojené so zdrojmi a odbornou prípravou, ktoré sú potrebné na vykonávanie reforiem.

⁵⁴ Hodnotenie z roku 2020 týkajúce sa pomoci z nástroja IPA a od iných darcov (granty) pre VRSP – zhrnutie, s. 13.

⁵⁵ Projekty 1, 3, 9, 12, 18.

Plány na začlenenie získaných poznatkov do záverečnej správy existujú aj v jednom prebiehajúcom projekte⁵⁶.

Zásadné problémy pretrvávajú napriek mnohoročnej podpore EÚ pre reformy na západnom Balkáne

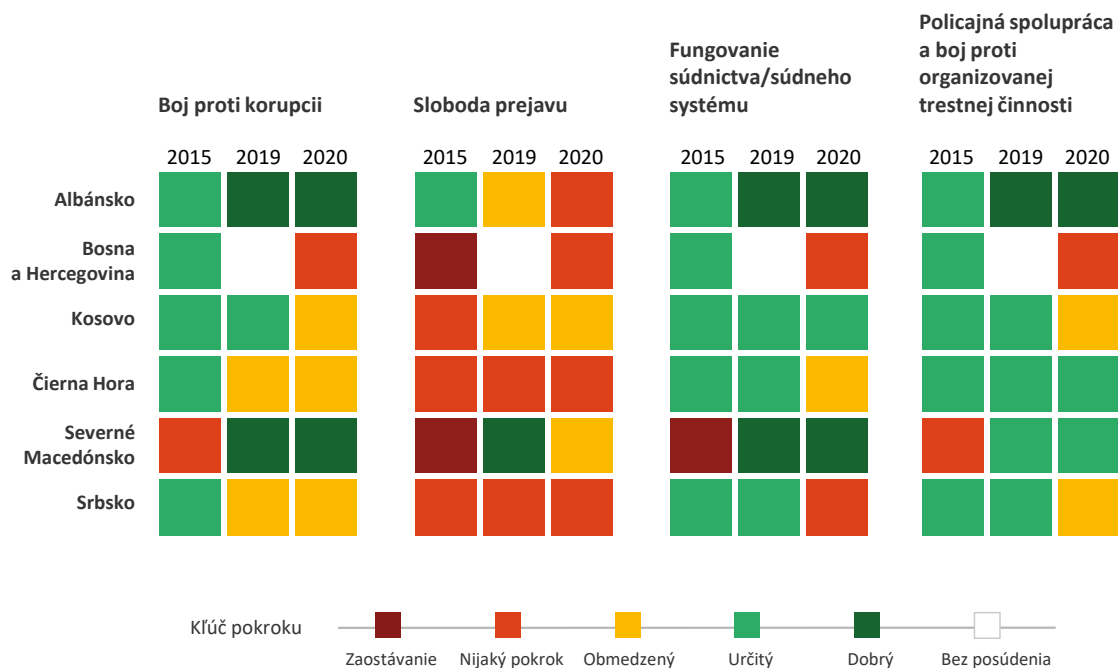
57 Po viac ako 20 rokoch politického a finančného úsilia na západnom Balkáne Komisia aj ďalšie medzinárodné organizácie uvádzajú obmedzený pokrok v stave právneho štátu v tomto regióne (pozri *ilustráciu 7 – ilustráciu 10*). Opísané reformy zjavne neboli dostatočné na uskutočnenie rozsiahlej zmeny v oblasti právneho štátu, a to najmä z dôvodu nedostatočnej domácej zodpovednosti a politickej vôle (pozri bod **37**).

58 V hodnotení podpory EÚ v oblasti právneho štátu z roku 2019⁵⁷ sa uznalo, že podpora EÚ podnietila pozitívny vývoj (napríklad vypracovanie stratégií a akčných plánov v tomto odvetví, budovanie inštitucionálnych kapacít a väčšiu nezávislosť a zodpovednosť súdnictva a väčší prístup k spravodlivosti). Zároveň sa zdôrazňovalo, že pokrok bol napriek tomu obmedzený a dosiahnutie udržateľnosti bolo zložité. Podľa tohto hodnotenia „to súvisí s nízkou úrovňou politickej vôle, odporom inštitúcií voči zmene a neadekvátnou účasťou alebo marginalizáciou občianskej spoločnosti“.

⁵⁶ Projekt 5.

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

Ilustrácia 7 – Posúdenie zložiek právneho štátu Komisiou



Poznámka: V roku 2019 Komisia nevypracovala správu o Bosne a Hercegovine, ale prijala stanovisko k jej žiadosti o členstvo v EÚ.

Zdroj: EDA na základe správ o jednotlivých krajinách z rokov 2015, 2019 a 2020.

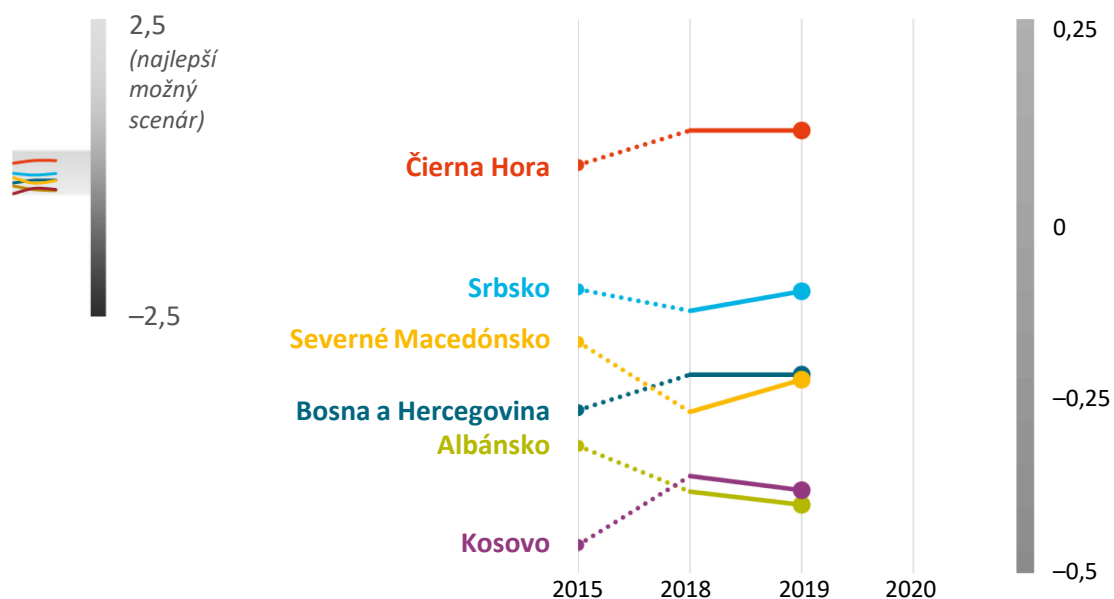
59 V nasledujúcich bodoch sa uvádzajú hlavné pretrvávajúce problémy v oblasti právneho štátu na západnom Balkáne a ilustruje sa, aký malý pokrok sa dosiahol podľa kľúčových reforiem.

Fungovanie súdnictva

Ilustrácia 8 – Vybrané ukazovatele právneho štátu

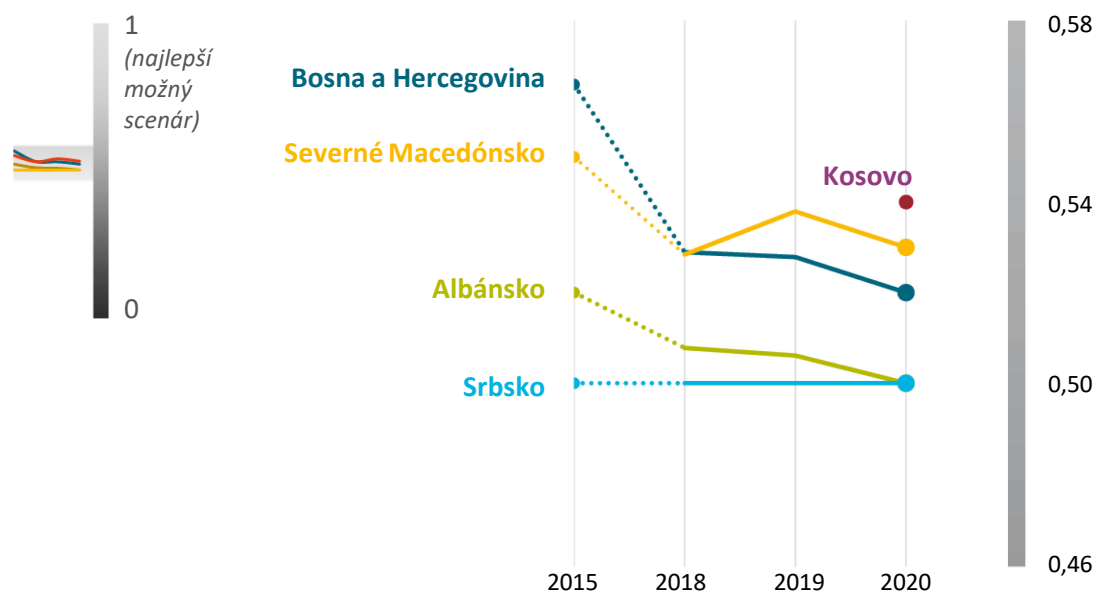
Celosvetové ukazovatele riadenia a správy

Právny štát



World Justice Project

Index právneho štátu



Zdroj: ECA na základe *Worldwide Governance Indicators* (skupina Svetovej banky) a projektu *World Justice Project*.

60 Vykonávanie nových právnych predpisov zameraných na posilnenie nezávislosti, profesionálnosti a zodpovednosti orgánov a štruktúr justície a prokuratúry v prípade boja proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti čelí oneskoreniam – najmä z dôvodu nedostatočného politického záväzku. Vládni úradníci (z toho niektorí vo vysokých funkciách) a poslanci parlamentu v tomto regióne (najmä v Albánsku, Čiernej Hore a Srbsku) sa stále verejne a pravidelne vyjadrujú k prebiehajúcim vyšetrovaniam a súdnym konaniam a niekedy dokonca k jednotlivým sudcom a prokurátorom. V Srbsku si články v bulvárnych novinách berú za cieľ príslušníkov súdnictva, ktorých sa snažia diskreditovať⁵⁸, a v Albánsku Rada Európy kritizovala prax online médií šíriť klebety a útoky na verejných činiteľov⁵⁹.

61 Sudcovia v Srbsku žiadali o vylúčenie z rozhodovania vo veciach, ktoré sa týkali miestnych politikov, pričom uvádzali, že sa vyvíja tlak na nich a na ich rodiny⁶⁰. Nedávna reforma Prokurátorskej rady v Čiernej Hore, nedávne rozhodnutia súdnej rady o opätovnom vymenovaní siedmich predsedov súdov na tretí po sebe nasledujúci mandát napriek obmedzeniam na dve funkčné obdobia stanovené v právnych predpisoch⁶¹ a neschopnosť Parlamentu dosiahnuť kvalifikovanú väčšinu pri vymenúvaní sudcov na vysokej úrovni naznačujú, že súdnictvo a prokuratúra sú stále vystavené politickému zasahovaniu. V Albánsku zostávajú problémom pokusy o zasahovanie do súdnictva, a to aj zo strany orgánov v súdnictve, a vnútorný a vonkajší tlak na prokurátorov⁶².

⁵⁸ Európska komisia, [Správa o Srbsku z roku 2020](#), s. 20.

⁵⁹ Benátska komisia, [Oznámenie stanoviska k zákonu o službách audiovizuálnych médií, jún 2020](#).

⁶⁰ Európska komisia, [Správa o Srbsku z roku 2020](#), s. 20.

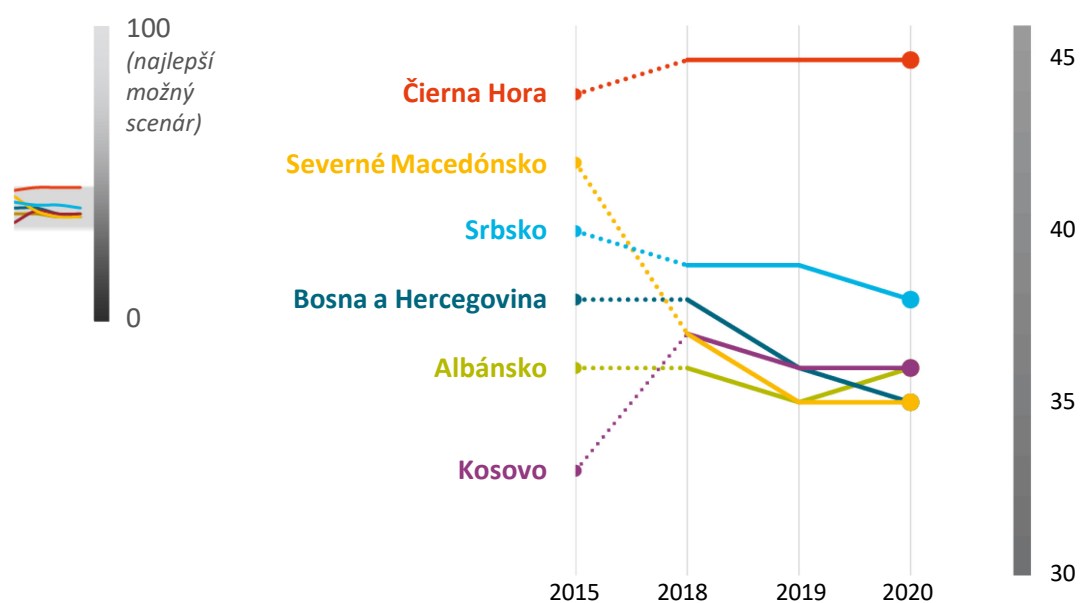
⁶¹ Freedom House, [Nations in Transit](#), Čierna Hora, 2020.

⁶² Európska komisia, [Správa o Albánsku z roku 2020](#), s. 20.

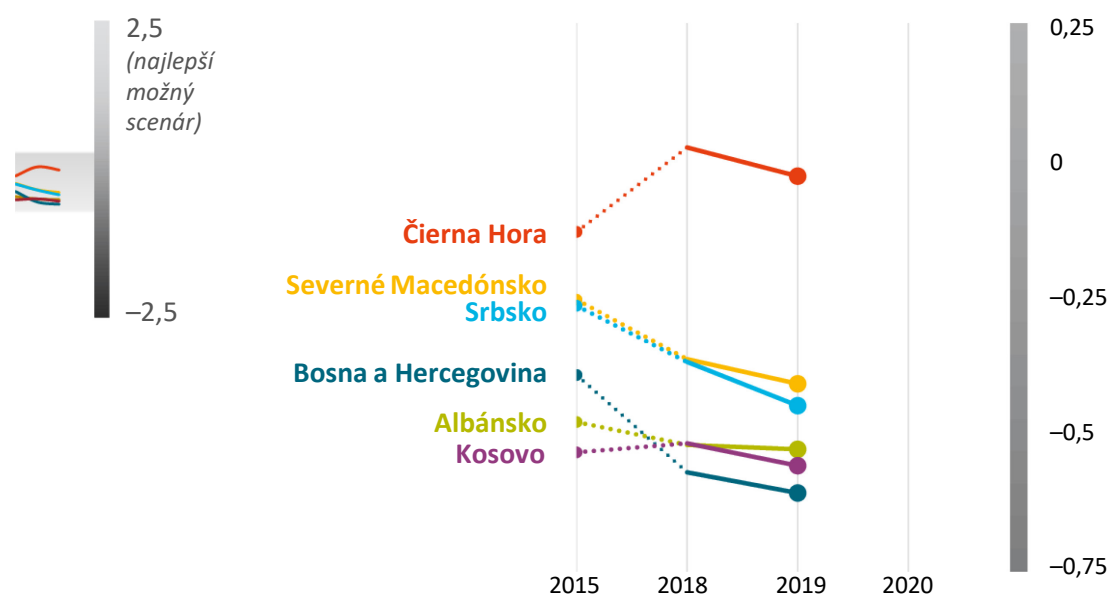
Boj proti korupcii

Ilustrácia 9 – Vybraté ukazovatele korupcie

Transparency International
Index vnímania korupcie



Celosvetové ukazovatele riadenia a správy
Kontrola korupcie



Zdroj: EDA na základe údajov organizácie Transparency International a celosvetových ukazovateľov správy vecí verejných (skupina Svetovej banky).

62 Komisia uvádza, že situácia v sektoroch, ktoré sú osobitne vystavené korupcii (sektory, ktoré zahŕňajú značné verejné výdavky alebo sa vyznačujú priamym stykom s verejnosťou), zostáva v celom regióne do veľkej miery problematická. Nedávny srbský zákon o osobitných postupoch pre projekty infraštruktúry, ktorý umožňuje najmä vyňatie projektov „strategického významu“ z pravidiel verejného obstarávania, vyvolal vážne obavy z potenciálnej korupcie⁶³. Organizácia Transparency Serbia odsúdila prax vymenovania „úradujúcich riaditeľov“ na správu verejného majetku na obdobie šiestich mesiacov, keďže vládnucej strane umožňuje „držať tieto osoby na krátkej uzde“⁶⁴.

63 Komisia vo svojej najnovšej správe o pokroku Čiernej Hory⁶⁵ smerom k členstvu konštatovala len „obmedzený pokrok“ v boji proti korupcii, ktorá je podľa Komisie „rozšírená v mnohých oblastiach a naďalej vyvoláva znepokojenie“. V správach sa okrem iného uvádza, že jeden podnikateľ v roku 2019 zverejnil tajné videozáznamy – a neskôr aj tajné zvukové záznamy a dokumenty –, ktoré naznačujú účasť početných verejných postáv z kľúčových štátnych inštitúcií na údajom nezákonnom financovaní politických strán a úplatkárskeho škandálu.

64 Agentúra pre verejné obstarávanie v Albánsku uvádza, že počet rokovacích konaní bez predchádzajúceho zverejnenia sa v posledných rokoch výrazne znížil. Zástupcovia podnikov a novinári, s ktorými sme viedli pohovory (zoznam stretnutí pozri v *prílohe II*), však povedali, že korupcia vo verejnom obstarávaní je všadeprítomná s jasnými indíciami ovládnutia štátu: v konaniach často absentuje skutočná hospodárska súťaž, ponukové ceny na verejné práce sú nafúknuté a v obstarávaní koncesných dohôd chýba transparentnosť.

65 Ukazovatele korupcie organizácie Transparency International a Svetovej banky (pozri *ilustráciu 9*) potvrdzujú, že napriek rokom reformných opatrení EÚ ovládnutie štátu a rozsiahla korupcia neboli zastavené. Domnievame sa, že na dosiahnutie významného vplyvu EÚ potrebuje koordinované a súbežné opatrenia v širokom spektre oblastí politiky spojených s právnym štátom⁶⁶. Zoskupovanie rokovacích kapitol z roku 2020 (súbežné posudzovanie kapitol 23 – Súdnictvo a základné práva,

⁶³ Európska komisia, *Správa o Srbsku z roku 2020*, s. 29.

⁶⁴ Poznámka predsedu organizácie Transparency Serbia po vydaní správy za rok 2020.

⁶⁵ Správy o Čiernej Hore z rokov 2019 a 2020.

⁶⁶ Pozri napríklad Marko Kmezić a Florian Bieber, *Protecting the rule of law in EU Member States and Candidate Countries*, najmä 4. kapitola *Ways forward*.

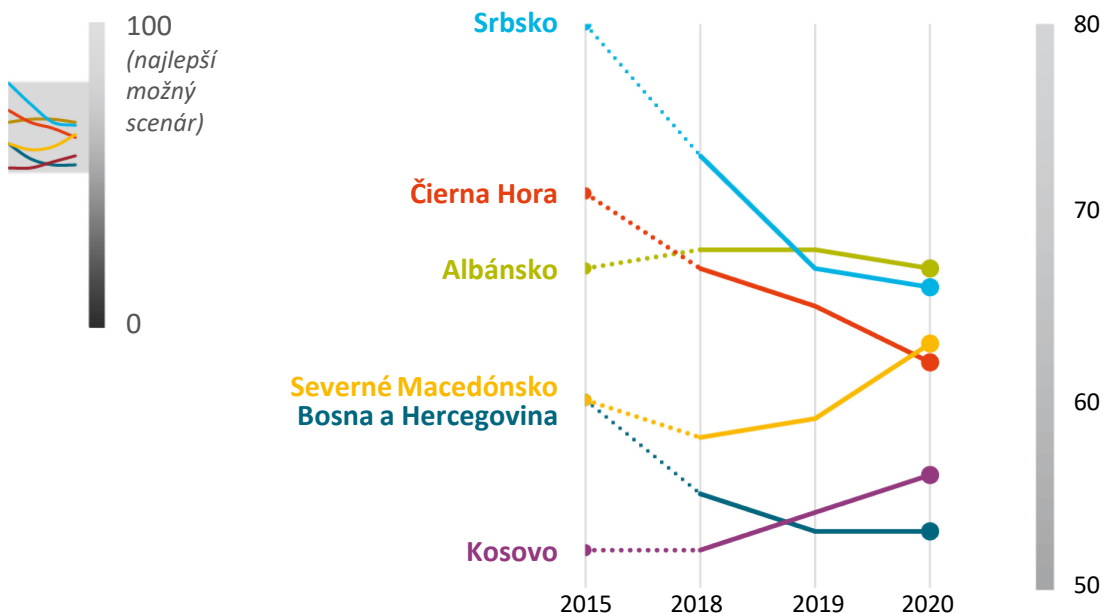
24 – Spravodlivosť, sloboda a bezpečnosť, 5 – Verejné obstarávanie, 18 – Štatistika a 32 – Finančná kontrola plus hospodárske kritériá, fungovanie demokratických inštitúcií a reforma verejnej správy) by malo takýto prístup umožniť⁶⁷, a preto je krokom správnym smerom. Táto zmena sa však uplatňuje len na Čiernu Horu a Srbsko, dve krajiny, ktoré v súčasnosti rokujú, a ešte sa musí zaviesť do praxe.

Sloboda prejavu

Ilustrácia 10 – Vybraté ukazovatele slobody prejavu

Freedom House

*Index Sloboda vo svete**

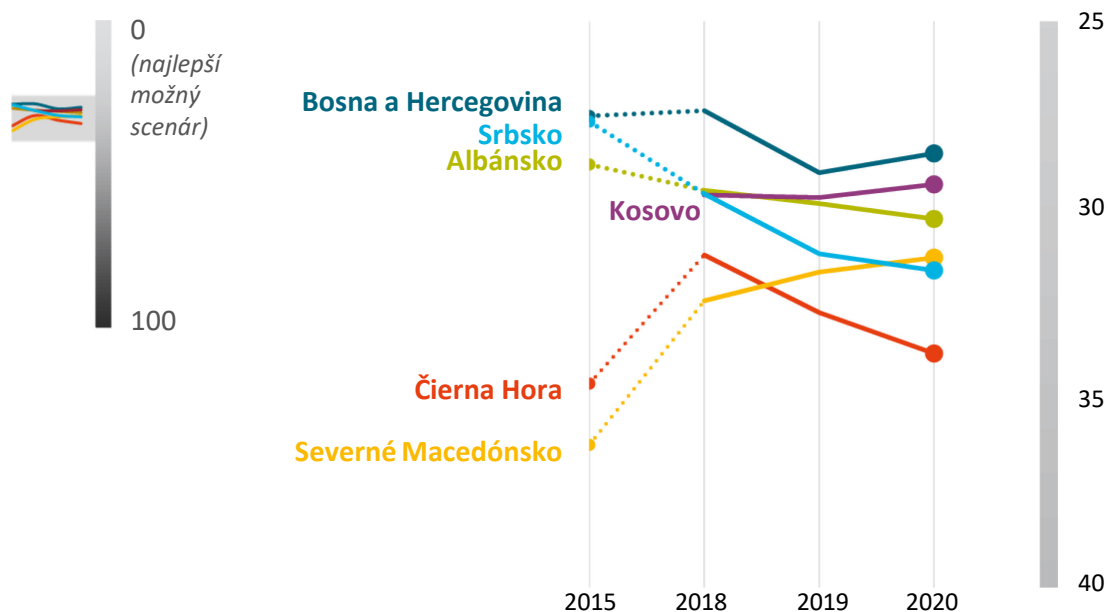


* Tento index má viacero zložiek, domnievame sa však, že všetky sú spojené so slobodou prejavu.

⁶⁷ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, [Posilnený proces pristúpenia – dôveryhodná perspektíva členstva v EÚ pre západný Balkán](#), COM(2020) 57 final, technická príloha.

Reportéri bez hraníc

Svetový rebríček slobody tlače



Zdroj: EDA podľa organizácie Freedom House a svetového rebríčka slobody tlače organizácie Reportéri bez hraníc.

66 Podľa organizácie Freedom House ani podľa organizácie Reportéri bez hraníc neprišlo s výnimkou Severného Macedónska a Kosova v oblasti slobody prejavu k nijakým zlepšeniam. Z najnovšej výročnej správy Komisie o rozšírení vyplýva, že Bosna a Hercegovina, Čierna Hora a Srbsko nedosiahli od roku 2015 nijaký pokrok (pozri *ilustráciu 7*).

67 Útoky na novinárov vyvolávajú vážne znepokojenie v celom regióne⁶⁸. Novinári a médiá sú stále cieľom zastrašovania, vyhrážok v sociálnych médiách a fyzických útokov, pričom vyšetrovania a trestné stíhania sú pomalé. Mediálna scéna zostáva silne polarizovaná a samoregulačné mechanizmy sú naďalej slabé. Rastúci objem dezinformácií v celom regióne, ktoré často šíria štátom podporované médiá⁶⁹, ďalej polarizuje spoločnosť najmä počas volebných kampaní.

68 Dokonca aj v Albánsku, ktoré dosiahlo najväčší pokrok v oblasti nezávislosti súdnictva, malo narušenie systému spôsobené rozsahom a pomalým tempom previerok vplyv na podporu verejnosti pre súdne reformy, a to z dôvodu narastajúceho

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.

počtu nevybavených vecí, čo môže ohroziť ich vnímanú legitimitu. Podiel Albáncov, ktorí sa domnievajú, že reformy budú mať pozitívny vplyv, klesol zo 71 % v roku 2016 na 53 % v roku 2019 a počet tých, ktorí si myslia, že reformy sa vykonávajú náležite, sa za rovnaké obdobie znížil zo 46 % na 32 %⁷⁰. Albánska verejnosť získava informácie najmä zo zdrojov tradičných médií⁷¹, ktoré sú vnímané ako subjekty s vlastným záujmom, a preto môžu korupčné škandály zľahčovať alebo zdôrazňovať v závislosti od svojich politických alebo obchodných vzťahov. To môže takisto ohroziť vnímanú legitimitu reforiem.

69 OOS, s ktorými sme viedli pohovory, upozornili na potrebu strategickej komunikácie s cieľom objasniť pozitívne účinky reforiem a vysvetliť, že zatiaľ čo narušenie bude dočasné, reštrukturalizácia inštitúcií prinesie trvalé výhody. Účinné komunikovanie cieľov EÚ verejnosti si vyžaduje trvalú spoluprácu a koordináciu medzi vládami a občianskou spoločnosťou.

70 EÚ podporila vytvorenie rámca pre formálnu spoluprácu verejnej správy a občianskej spoločnosti, ktorý v súčasnosti existuje vo všetkých krajinách západného Balkánu. Občianska spoločnosť však v súčasnosti nezohráva dostatočne veľkú úlohu v tvorbe politík a rozhodovaní. S výnimkou Severného Macedónska a do určitej miery Čiernej Hory, kde delegácia EÚ informuje o nedávnom zlepšení prostredia, v ktorom občianska spoločnosť pôsobí, sú organizácie občianskej spoločnosti v regióne naďalej potláčané. Tie, s ktorými sme viedli pohovory v Albánsku a Srbsku, potvrdili, že konzultácie prebiehajú *ad hoc* a že odporúčania občianskej spoločnosti sa v konečných zneniach dokumentov často ignorujú. Rady by posilnili svoju spoluprácu s delegáciami EÚ, spoločenstvom nezávislých médií a investigatívnymi novinármi s cieľom okrem iného monitorovať vykonávanie reforiem a jeho účinkov na vývoj korupcie a upozorňovať verejnú mienku a vlády regiónu.

⁷⁰ IDM, *Opinion poll 2019: Trust in Governance*.

⁷¹ Tamže.

Závery a odporúčania

71 Hlavný záver tohto auditu účinnosti podpory EÚ pre právny štát na západnom Balkáne je, že opatrenia EÚ prispeli k reformám v technických oblastiach, akými sú efektívnosť súdnictva a tvorba príslušných právnych predpisov, v kontexte nedostatočnej politickej vôle však mali obmedzený celkový vplyv na pokrok zásadných reforiem v oblasti právneho štátu v regióne.

72 Bez ohľadu na určitý najnovší pozitívny vývoj, najmä v Albánsku a Severnom Macedónsku, Komisia a ďalšie medzinárodné organizácie uvádzajú obmedzený pokrok v oblasti právneho štátu. Zásadné problémy pretrvávajú v takých oblastiach ako nezávislosť súdnictva, koncentrácia moci, politické zasahovanie a korupcia, ktoré si vyžadujú dodatočné úsilie na presadzovanie reforiem v týchto oblastiach (pozri body 57 – 58 a 68).

Odporúčanie 1 – Posilniť mechanizmus na presadzovanie reforiem v oblasti právneho štátu v procese rozširovania

Komisia by mala posilniť svoj prístup k podnecovaniu a podporovaniu zásadných reforiem v procese rozširovania. Mala by sa sústrediť najmä na stanovenie strategických cieľov pre každú krajinu zapojenú do procesu rozširovania zavedením konečných ukazovateľov vplyvu v základných oblastiach právneho štátu, akými sú nezávislosť súdnictva, sloboda prejavu, boj proti korupcii a ovládnutie štátu, spolu s míľnikmi na monitorovanie pokroku smerom k nim.

Termín: december 2022

73 Zistili sme, že prostredníctvom prístupu „najsôr základné otázky“ a zoskupovania rokovacích kapitol, ktoré sa uplatňuje od roku 2020, Komisia zvýšila svoje zameranie na právny štát na západnom Balkáne a vo všeobecnosti preniesla politické priority EÚ v oblasti právneho štátu do osobitných opatrení v rámci nástroja predvstupovej pomoci (IPA) (pozri body 25 – 27).

74 Ďalšie medzinárodné organizácie, odborné skupiny a organizácie občianskej spoločnosti (OOS) identifikovali v prípade právneho štátu tie isté oblasti záujmu ako Komisia. Zistili sme však, že podpora EÚ pre opatrenia občianskej spoločnosti v oblasti právneho štátu je nedostatočná, pokiaľ ide o plnenie potrieb v tomto sektore, a jej dosah nie je dôkladne monitorovaný. Komisia napríklad vypustila ukazovateľ nástroja

IPA II na monitorovanie účasti občianskej spoločnosti v reformnom procese, a preto nepodáva správy o pokroku v tejto oblasti (pozri body 28 – 31).

75 Prostredie umožňujúce fungovanie médií a občianskej spoločnosti môže pomôcť zverejňovať a objasňovať ciele a výsledky opatrení EÚ, vysvetľovať cestu k členstvu v EÚ a presadzovať demokratické zásady EÚ. Zistili sme, že oblasť, ktorá vo všetkých šiestich krajinách zaznamenala najmenší pokrok, je sloboda prejavu. V niektorých krajinách klesá podpora verejnosti pre reformy potrebné na prístup (pozri body 68 – 70).

Odporúčanie 2 – Zintenzívniť podporu pre občiansku spoločnosť zapojenú do reforiem v oblasti právneho štátu a nezávislosť médií

Komisia a Európska služba pre vonkajšiu činnosť by mali zintenzívniť svoju podporu pre nezávislé organizácie občianskej spoločnosti a nezávislých novinárov. Mali by najmä:

- a) stanoviť prioritnú podporu pre nezávislé médiá a pre OOS aktívne v oblasti právneho štátu vyčlenením finančných prostriedkov nástroja IPA III pre OOS v rámci opatrení v oblasti právneho štátu;
- b) poskytnúť dlhodobú finančnú podporu organizáciám občianskej spoločnosti a organizáciám nezávislých médií, ktorá nie je výlučne založená na financovaní projektov;
- c) pomáhať organizáciám občianskej spoločnosti a organizáciám nezávislých médií s cieľom umožniť im vytvoriť prispôbené nástroje na monitorovanie vývoja korupcie;
- d) monitorovať príspevok OOS k reformám v oblasti právneho štátu prostredníctvom osobitných ukazovateľov.

Termín: december 2022

76 Hoci Komisia uznala, že kľúčovými rizikovými oblasťami pri vykonávaní projektov nástroja IPA sú administratívna kapacita a politická vôľa, nenašli sme nijaké osobitné opatrenia na zmiernenie týchto rizík. Kľúčové riziká sa najmä nepoužívajú na vytvorenie predbežných podmienok na financovanie či vykonávanie projektov, takže neslúžia na vypracovanie konkrétnych zmierňujúcich opatrení. Delegácie EÚ zároveň zriedka využívali možnosť pozastavenia finančnej podpory nástroja IPA, ak

reformy uspokojivo nenapredujú. V nástroji IPA II chýbajú dostatočne prísne doložky o podmienenosti, ktorými by sa zastavenie reforiem v oblasti právneho štátu priamo spojilo s dôsledkami týkajúcimi sa financovania iných sektorov. V legislatívnom návrhu Komisie týkajúcom sa nariadenia o nástroji IPA III sa podmienenosť posilňuje. V návrhu sa však jasne neuvádza, aký vplyv bude mať podmienenosť na poskytovanie financovania (pozri body 34 – 35 a 38 – 41).

77 Zároveň sme zistili, že vždy, keď Rada uplatnila politickú podmienenosť vo forme doložky o celkovej rovnováhe, partnerské krajiny to viedlo k pokroku v ich reformných programoch. Medzi Komisiou a Radou sa objavili rozdiely, pokiaľ ide o to, do akej miery partnerská krajina splnila doložku. Podľa nášho názoru táto situácia ohrozuje stimulačný účinok podmienenosti (pozri body 41 – 45).

Odporúčanie 3 – Posilniť využívanie podmienenosti v nástroji IPA III

Komisia by mala prepojiť vyplácanie finančných prostriedkov nástroja IPA III v oblastiach, ktoré sa netýkajú právneho štátu (napríklad rozvoj vidieka a infraštruktúra), s pokrokom v oblasti právneho štátu.

Termín: december 2022

78 Právny štát pokrýva viacero navzájom prepojených prierezových oblastí. Metodika rozšírenia z roku 2020 je krok správnym smerom, pretože obsahuje zoskupovanie rokovacích kapitol, čím Komisii umožňuje riešiť počas prístupových rokovaní všetky oblasti súvisiace s právnym štátom súčasne. Nová metodika však existuje príliš krátko na to, aby už mala viditeľné výsledky, a uplatňuje sa len na rokujúce krajiny. Prierezová povaha právneho štátu znamená, že opatrenia EÚ financované v iných sektoroch nástroja IPA môžu byť negatívne ovplyvnené všeobecnými nedostatkami právneho štátu (pozri bod 65).

79 Plánované výstupy sa dosiahli vo väčšine dokončených projektov a plánované výsledky sa dosiahli približne v polovici projektov. V prípade prebiehajúcich projektov je buď príliš skoro posudzovať z dôvodu predĺženia projektov, alebo pokrok nemožno merať, pretože chýbajú informácie o výkonnosti alebo nemajú dostatočnú kvalitu. Ak sa uskutočnilo monitorovanie orientované na výsledky, pomohlo zdôrazniť výsledky projektov a zlepšiť ich vykonávanie. Celkovo sme zistili, že pomoc z nástroja IPA pomohla zlepšiť efektívnosť súdnictva a bola kľúčová na vykonávanie legislatívneho rámca a presadzovanie aktívneho prístupu v boji proti korupcii (pozri body 47 – 51).

80 Hlavné prekážky udržateľnosti projektov sú slabá finančná a inštitucionálna kapacita a nedostatočná politická vôľa. Vnútroštátne orgány preberajú málo projektov nástroja IPA, tieto projekty preto nemusia byť po ukončení podpory EÚ finančne udržateľné. Skromný pokrok, ktorý sa dosiahol v oblasti právneho štátu za posledných 20 rokov, navyše ohrozuje celkovú udržateľnosť podpory EÚ, keďže nastoľuje otázky o dôveryhodnosti prístupového procesu. Podávanie správ o získaných poznatkoch môže pomôcť pri identifikovaní otázok výkonnosti a prekážok udržateľnosti výsledkov, nie je však bežnou súčasťou návrhu projektov (pozri body 52 – 56).

Odporúčanie 4 – Posilniť podávanie správ o projektoch a monitorovanie projektov

Komisia by mala:

- a) vybudovať pevné logické rámce pre všetky relevantné projekty financované z nástroja IPA, okrem iného vrátane jasne vymedzených ukazovateľov výstupov a výsledkov s použitím základných a cieľových hodnôt;
- b) zvýšiť využívanie misií monitorovania orientovaného na výsledky v prípade projektov financovaných z nástroja IPA III v sektore právneho štátu;
- c) začleniť do záverečných správ všetkých projektov časť o získaných poznatkoch so zisteniami a odporúčaniami na zlepšenie udržateľnosti výsledkov budúcich projektov.

Termín: december 2022

Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Bettina Jakobsen, členka Dvora audítorov, v Luxemburgu dňa 9. novembra 2021.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner Lehne
predseda

Prílohy

Príloha I – Projekty, ktoré boli predmetom auditu – Výstupy a výsledky

Č.	Krajina	Názov projektu	Výstupy splnené		Výsledky splnené	
			Prebiehajúci projekt/žiadna záverečná správa	Žiadne merateľné ukazovatele	Neuvádza sa	Na dobrej ceste k 1/2021
					Nie	Áno
1	Albánsko	Zmluva o sektorovej reforme na boj proti korupcii v Albánsku				
2	Albánsko	Operácia medzinárodného monitorovania. Podpora procesu dočasného prehodnocovania sudcov a prokurátorov v Albánsku				
3	Albánsko	Podpora tvorby, koordinácie a vykonávania politik na boj proti korupcii				
4	Albánsko	EURALIUS IV – Konsolidácia systému súdnictva v Albánsku				
5	Bosna a Hercegovina	EU4Justice – Podpora boja proti organizovanej trestnej činnosti a korupcii v Bosne a Hercegovine				
6	Bosna a Hercegovina	Výstavba. Rekonštrukcia mestského, kantónálneho súdu a prokuratúry v Tuzle				
7	Bosna a Hercegovina	Budovanie účinného súdnictva ústretového voči občanom				
8	Kosovo	Posilnenie efektívnosti, zodpovednosti a transparentnosti systému súdnictva a prokuratúry v Kosove				
9	Kosovo	Ďalšia podpora pre kosovské inštitúcie v ich boji proti organizovanej trestnej činnosti, korupcii a násilnému extrémizmu				
10	Čierna Hora	Podpora EÚ pre právny štát II (EUROL II)				
11	Severné Macedónsko	Podpora reformy sektora súdnictva				
12	Srbsko	Efektívnosť súdnictva				
13	Srbsko	Prevenencia a boj proti korupcii				
14	Srbsko	Posilnenie kapacít ministerstva spravodlivosti v súlade s požiadavkami procesu rokování o pristúpení k EÚ				
15	Srbsko	EÚ pre Srbsko – Podpora Vysokej súdnej rady				
16	Srbsko	Rekonštrukcia budovy Justičnej akadémie v Belehrade				
17	Srbsko	Posilnenie kapacít vnútornej kontroly v boji proti korupcii v rámci ministerstva vnútra				
18	Viacere krajiny	Horizontálny nástroj EÚ/Rady Európy pre západný Balkán a Turecko				
19	Viacere krajiny	Podpora nezávislých médií a občianskej spoločnosti na západnom Balkáne a v Turecku				
20	Viacere krajiny	Boj proti závažnej trestnej činnosti na západnom Balkáne				

Zdroj: EDA.

Príloha II – Zoznam zainteresovaných strán, s ktorými sa uskutočnili pohovory (prostredníctvom videokonferencie)

Videokonferencia
GR NEAR
ESVČ
ALBÁNSKO
Delegácia EÚ: dialóg o politike a politické perspektívy
Delegácia EÚ: projekty vo vzorke
Agentúra USA pre medzinárodný rozvoj (USAID)
Zahraničný program USA pre rozvoj, pomoc a odbornú prípravu v oblasti prokuratúry (OPDAT)
Rada Európy
Zväz obchodných komôr
Balkánska sieť pre investigatívnu žurnalistiku (BIRN)
Inštitút pre demokraciu a mediáciu (IDM)
Albánske národné asistenčné centrum odbornej prípravy a technickej pomoci (ANTTARC)
Partners Albania
Agentúra na podporu občianskej spoločnosti (AMSHC)
Škola sudcov
Ministerstvo spravodlivosti
Vysoká súdna rada
Nemecké obchodné komory
Talianske obchodné komory
Jednotka na boj proti korupcii
Špeciálna prokuratúra
Vysoký inšpektorát pre majetkové priznania a konflikty záujmov a ich kontrolu (HIDAACI)

Videokonferencia
BOSNA a HERCEGOVINA
Delegácia EÚ: projekty vo vzorke
SRBSKO
Delegácia EÚ: dialóg o politike a politické perspektívy
Delegácia EÚ: projekty vo vzorke
Ministerstvo európskej integrácie/národný koordinátor nástroja IPA
Mediálny poradca predsedu vlády
Rada Európy
Srbské obchodné komory
Nemecké obchodné komory
Balkánska sieť pre investigatívnu žurnalistiku (BIRN)
Stredisko pre výskum, transparentnosť a zodpovednosť (CRTA)
Národný konvent o Európskej únii (NKEU)
Ministerstvo spravodlivosti – Úsek pre európsku integráciu a medzinárodné projekty
Agentúra pre prevenciu korupcie
Ministerstvo spravodlivosti – štátny tajomník pre súdnictvo
Agentúra USA pre medzinárodný rozvoj (USAID)
Štátna prokuratúra
Sekretariát Vysokej súdnej rady
Justičná akadémia
Bývalý úrad pre spoluprácu s občianskou spoločnosťou
Prokurátor pre boj proti korupcii
Ministerstvo vnútra – Útvar pre vnútorný audit, oddelenie pre boj proti korupcii

Glosár a skratky

DSP: dohoda o stabilizácii a pridružení – dohoda, ktorú EÚ uzatvára samostatne s každou krajinou západného Balkánu ako súčasť procesu stabilizácie a pridruženía

ESVČ: Európska služba pre vonkajšiu činnosť

GRECO: Skupina štátov proti korupcii, orgán Rady Európy, ktorý monitoruje dodržiavanie noriem tejto organizácie pre boj proti korupcii jej členskými štátmi

IPA: Nástroj predvstupovej pomoci, nástroj EÚ na budovanie technickej a administratívnej kapacity v kandidátskych a potenciálnych kandidátskych krajinách

Logický rámec: nástroj podrobného plánovania pokrývajúci vykonávanie, riadenie, monitorovanie a hodnotenie projektu

MOV: monitorovanie orientované na výsledky, preskúmanie výstupov a výsledkov prebiehajúcich projektov nezávislými expertmi na základe takých kritérií ako relevantnosť, efektívnosť, účinnosť, vplyv a udržateľnosť

OOS: organizácia občianskej spoločnosti

Proces stabilizácie a pridruženía: politika EÚ pre krajiny západného Balkánu zameraná na uskutočnenie reforiem s ohľadom na ich budúce členstvo v EÚ

VRSP: Vysoká rada pre sudcov a prokuratúru (Bosna a Hercegovina)

Výsledok: okamžitá alebo dlhodobejšia plánovaná alebo neplánovaná zmena spôsobená projektom, napríklad prínosy, ktoré sú výsledkom lepšie odborne pripravenej pracovnej sily

Výstup: to, čo sa vytvorilo alebo dosiahlo v rámci projektu, napríklad usporiadanie kurzu odbornej prípravy alebo vybudovanie cesty

Odpovede Komisie a ESVČ

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

Harmonogram

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

Audítorský tím

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politik a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny vplyv, pričom sa zohľadňujú riziká z hľadiska výkonnosti či zhody, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila audítorská komora III – Vonkajšie činnosti, bezpečnosť a spravodlivosť, ktorej predsedá členka EDA Bettina Jakobsen. Audit viedol člen EDA Juhan Parts, podporu mu poskytol vedúci kabinetu Ken Marti Vaher a atašé kabinetu Margus Kurm, hlavný manažér Alejandro Ballester Gallardo, vedúci úlohy Theodoros Orfanos a audítorky Naiara Zabala Eguiraun a Flavia Di Marco. Jazykovú podporu poskytol Thomas Everett.

AUTORSKÉ PRÁVA

© Európska únia, 2022.

Politika týkajúca sa opakovaného použitia materiálov Európskeho dvora audítorov (EDA) je stanovená v [rozhodnutí Európskeho dvora audítorov č. 6/2019](#) o politike otvoreného prístupu a opakovanom použití dokumentov.

Pokiaľ sa nestanovuje inak (napr. v osobitnom upozornení o autorských právach), obsah materiálov EDA vo vlastníctve EÚ podlieha licenci [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znamená, že opakované použitie je povolené pod podmienkou, že sa náležite uvedie zdroj a označia prípadné zmeny. Používateľ nesmie skresliť pôvodný význam či myšlienku dokumentov. EDA nenesie zodpovednosť za žiadne dôsledky opakovaného použitia.

V prípade, že konkrétny materiál zobrazuje alebo opisuje identifikovateľné súkromné osoby, napr. fotografie zamestnancov EDA, alebo ak obsahuje prácu tretej strany, používateľ je povinný získať dodatočné povolenie. Ak je súhlas udelený, ruší a nahrádza sa ním uvedené všeobecné povolenie a jasne sa vymedzí každé prípadné obmedzenie týkajúce sa použitia.

V prípade použitia či šírenia obsahu materiálov, ktoré EÚ nevlastní, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv:

— Ilustrácie 1, 4: Ikony vytvorené v aplikácii [Pixel perfect](#) z <https://flaticon.com>.

Politika EDA týkajúca sa opakovaného použitia materiálov sa nevzťahuje na softvér ani dokumenty, ktoré podliehajú právam priemyselného vlastníctva, ako sú patenty, ochranné známky, zapísané dizajny, logá a názvy, a používateľovi sa na ne licencia neposkytuje.

V súbore webových sídiel inštitúcií Európskej únie v rámci domény europa.eu sa uvádzajú odkazy na sídla tretích strán. Keďže sú mimo kontroly EDA, odporúčame Vám oboznámiť sa s ich politikami ochrany osobných údajov a autorských práv.

Použitie loga Európskeho dvora audítorov

Logo Európskeho dvora audítorov sa nesmie použiť bez predchádzajúceho súhlasu Európskeho dvora audítorov.

PDF	ISBN 978-92-847-7177-6	1977-5776	doi:10.2865/940089	QJ-AB-21-028-SK-N
HTML	ISBN 978-92-847-7209-4	1977-5776	doi:10.2865/02163	QJ-AB-21-028-SK-Q

Právny štát je jednou zo spoločných hodnôt členských štátov EÚ a je zakotvený v článku 2 Zmluvy o Európskej únii. Je zároveň základnou a nevyhnutnou podmienkou členstva v EÚ. V rámci auditu sme skúmali, či podpora EÚ pre právny štát v šiestich krajinách na západnom Balkáne, ktoré sa usilujú o členstvo v EÚ, bola účinná. Zistili sme, že zatiaľ čo opatrenia EÚ prispievali k reformám v technických a operačných oblastiach, akými sú zlepšovanie efektívnosti súdnictva a tvorba príslušných právnych predpisov, celkovo bol ich vplyv na zásadné reformy v oblasti právneho štátu v regióne malý. Odporúčame Komisii, aby posilnila mechanizmus na presadzovanie reforiem v oblasti právneho štátu, zintenzívnila podporu pre nezávislé organizácie občianskej spoločnosti a nezávislé médiá, posilnila využívanie podmienenosti, podávanie správ o projektoch a monitorovanie projektov.

Osobitná správa EDA podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre vydávanie publikácií
Európskej únie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx

Webová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors