

Princíp demokratickej podmienenosti členstva a jeho uplatňovanie a sankcionovanie v EÚ (k 20. výročiu vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie)

Klučka, J.*

KLUČKA, J.: Princíp demokratickej podmienenosti členstva a jeho uplatňovanie a sankcionovanie v EÚ. (k 20. výročiu vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie) Právny obzor, 107, 2024, č. 6, s. 557 – 573. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2024.6.01>

The principle of democratic conditionality of membership and its application and sanctioning in the EU. (On the 20th anniversary of the accession of the Slovak Republic to the European Union.) The introductory part provides a brief overview of the place and features of democratic rules in selected international organizations as well as the characteristics of their sanctioning mechanism. A substantial part of the article is devoted to the European Union and the access conditions for the states of Central and Eastern Europe as well as human rights clauses in the free trade and association agreement of the EU with third countries. Special attention is paid to EU sanctions regimes and their characteristics and effectiveness. The EU sanctions mechanism is regulated in Art. 7 TEU and its goal is to protect the fundamental values on which the EU is founded (Art. 2 TEU). Paragraphs 2 and 3 of Article 7 regulate EU sanctioning mechanism involving the decision of the European Council on the existence of a serious or persistent violation of the values from Article 2 and paragraph 3 involves the decision of the Council to suspend certain rights of member state arising from the application of treaties including the voting right of member state at Council meetings. Since this sanctions system proved to be unsuccessful, the EU looked for a different and more effective sanctions system to protect its fundamental values. The result of its activity represents Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget of December 2020. This regulation regulates the horizontal “conditionality mechanism”, which makes the acquisition of funds from the Union budget conditional on compliance with the principles of the rule of law by the member states. On December 16, 2022, the Commission decided that Hungary has blocked access to three cohesion funds in the amount of EUR 6.3 billion, and this state of affairs will last until it adopts sufficient legislative and other measures to ensure proper handling of EU funds. The EU treaty practice to date confirms that it strives for human rights also by third (non-member) states. Since the beginning of the 90s, clauses referred to as democratic or clauses on human rights have been gradually inserted within association treaties or treaties of free trade with third subjects. Within such treaties, they are usually characterized as essential elements representing the basis of the EU’s external relations with third parties. In the event of their serious violation, they

* Prof. JUDr. Ján Klučka, CSc., Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, Ústav medzinárodného a európskeho práva.

provide the contracting parties with the right to partially or completely terminate such treaty (non-execution clause). The practice however confirms that their application with developing countries, is selective and relatively rare.

Key words: *democratic rules and their enforcing mechanism in regional organization, Copenhagen conditions for the admission of candidate states, human rights clauses within the EU treaties with non-member states, EU sanction, Article 7 of the TEU, general regime of conditionality in the EU regulation 2020/2029*

1. Demokracia v zakladajúcich aktoch medzinárodných organizácií a ako podmienka ich členstva

Na rozdiel od Charty OSN viaceré zakladajúce akty medzinárodných organizácií vznikajúce po druhej svetovej vojne spomínajú demokraciu a jej význam v kontexte svojich právomocí. Prvou z nich je Ústava UNESCO z novembra 1945, ktorá v preambule uvádza: „*Veľká a hrozná vojna, ktorá sa práve skončila, bola možná v dôsledku popretia demokratických princípov dôstojnosti, rovnosti a vzájomnej úcty ľudí, namiesto ktorých sa šírili doktríny o nerovnosti ľudí a rás prostredníctvom nevedomosti a predsudkov.*“ Aj Charta OAS (1948) zdôrazňuje, že reprezentatívna demokracia tvorí nevyhnutnú podmienku stability, mieru a regionálneho rozvoja. Kartagenský protokol doplňujúci Chartu OAS (1992) vyhlasuje, že reprezentatívna demokracia by mala byť základom politickej organizácie štátov západnej pologule. Myšlienka opätovného potvrdenia úlohy demokracie ako prostriedku na udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti sa však začala zdôrazňovať až neskôr ako argument na posilnenie programov podpory demokracie.

Ďalším dokumentom zdôrazňujúcim význam demokracie a jej vzťahu k ľudským právam sa stala Všeobecná deklarácia ľudských práv z roku 1948, čl. 29 ods. 2, ktorá uvádza, že „*vo výkone svojich práv a slobôd je každý podrobený iba takým obmedzeniam, ktoré stanoví zákon a ktoré slúžia výhradne na zabezpečenie náležitého uznávania a zachovávanía práv a slobôd iných, ako aj na uspokojenie spravodlivých požiadaviek morálky, verejného poriadku a všeobecného blaha v demokratickej spoločnosti*“. V tomto kontexte demokracia plní úlohu procesu, „*bez ktorého by obmedzenia ľudských práv podliehali len uváženiu štátnych autorít a otvárali možnosť ich svojvoľnému postupu*“.¹ V druhej polovici 40. rokov minulého storočia sa demokracia spomína v Štatúte Rady Európy (1949), v ktorého zmysle jej členské štáty potvrdzujú svoju oddanosť duchovným a morálnym hodnotám, ktoré sú spoločným dedičstvom ich národov a pôvodným zdrojom zásad slobody jednotlivca, politickej slobody a právneho štátu, na ktorých je založená každá skutočná demokracia. Jeho čl. 3 potvrdzuje záväzky členských štátov akceptovať princípy *rule of law* a zabezpečiť plné využívanie ľudských práv a základných slobôd všetkým, ktorí sú pod ich jurisdikciou.

^{**} Príspevok bol vytvorený mimo finančnej podpory grantových schém.

¹ RICH, R. Bringing Democracy into International Law. In *Journal of Democracy*. 2001, vol. 12, no. 3, [2024-06-04]. Dostupné na: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/bringing-democracy-into-international-law/>>.

Demokracia tvorí aj podmienku členstva v NATO, pretože každý žiadateľ musí preukázať, že vystupuje v mene fungujúceho demokratického politického systému založeného na trhovej ekonomike, ako aj v OBSE, v rámci ktorej účastnícke štáty súhlasia s upevňovaním a posilňovaním demokracie ako jediným systémom vlády spoločným pre naše národy.

Možno uviesť, že povojnové zakladajúce dokumenty viacerých medzinárodných organizácií považovali demokraciu za nevyhnutnú podmienku stability, mieru a rozvoja a záštitu voči vojne a tiež ako prostriedok na stanovenie legitímnych obmedzení ľudských práv svojich členov. Počas studenej vojny však termín a koncept demokracie stráca kontakt s medzinárodným právom a je používaný predovšetkým na politické a ideologické účely, takže k jeho „revitalizácii“ v kontexte medzinárodného práva dochádza až po skončení studenej vojny. Aj z obdobia po skončení studenej vojny možno zaznamenať medzinárodné dokumenty a zakladajúce akty viacerých medzinárodných organizácií zaoberajúce sa demokraciou. Pokiaľ ide o Európsku úniu, už Amsterdamská zmluva (1997)² podčiarkuje, že EÚ je založená na princípoch slobody, demokracie, ľudských práv a základných slobôd a *rule of law*.

Článok 2 Lisabonskej zmluvy (2007)³ stanovuje že, „je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Tieto hodnoty sú spoločné členským štátom v spoločnosti, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť medzi ženami a mužmi.“

2. Európska únia a podmienky k jej pristúpeniu pre členské štáty strednej a východnej Európy

V Európskej únii (ďalej aj ako „EÚ“) neboli po pomerne dlhé obdobie výslovne stanovené politické a ekonomické podmienky, ktoré by kandidáti na členstvo museli spĺňať. Dôvodom okrem iného bola skutočnosť, že dlhý čas boli kandidátmi na členstvo štáty západnej Európy s demokratickými politickými a ekonomickými štruktúrami, ktoré nevyžadovali prijatie osobitného kontrolného mechanizmu na posúdenie ich súladu s predmetom, účelom a základnými hodnotami EÚ. Princíp demokratickej podmienenosti členstva je tak úzko spätý s procesom postupného rozširovania EÚ predovšetkým o postkomunistické štáty strednej a východnej Európy, v ktorých aj po skončení studenej vojny naďalej pôsobilo deformované a neblahé dedičstvo zaniknutých autoritatívnych režimov.⁴ V dôsledku toho sa na vznik ich členstva v EÚ požadovalo splnenie politic-

² Konsolidovaná verzia Zmluvy o Európskej únii v znení Amsterdamskej zmluvy, Ú. v. EÚ C 340, 10. 11. 1997, s. 145 – 172, čl. 6.

³ Konsolidovaná verzia Zmluvy o Európskej únii v znení Lisabonskej zmluvy, Ú. v. EÚ C 115, 9. 5. 2008, s. 1 – 388.

⁴ Išlo o najväčšie jednorazové rozšírenie z hľadiska počtu obyvateľov aj krajín. Toto pristúpenie prinieslo okrem iného do spoločného právneho priestoru Únie veľkú rozmanitosť národných dejín, právnych kultúr a tradícií. Dá sa povedať, že rozšírenie v roku 2004 bolo samo osebe ústavným okamihom, ktorý spojil východnú a západnú Európu do spoločného ústavného projektu. Európska únia rozšírila svoje hodnoty a zásady do častí Európy s mimoriadne zložitou históriou.

kých a ekonomických reforiem, ktorých pokrok sa pravidelne monitoroval už počas tzv. predvstupovej fázy vzťahov s EÚ. V prípade týchto štátov (ďalej aj ako „CEE“) tieto požiadali o členstvo v EÚ v priebehu roku 1995 a samotné členstvo nadobudli 2. mája 2014. K samotnému uplatneniu princípu podmienenosti členstva dochádza ako v predvstupovej (*pre accession*), tak aj v prístupovej (*accession*) fáze rokovaní. K formulovaniu podmienok na členstvo v EÚ došlo v roku 1993 prostredníctvom *Kodanských kritérií* prijatých Európskou radou. Európska rada v nich uviedla že, „*kandidátske krajiny, ktoré si to želajú, sa stanú členmi Európskej únie. Pristúpenie sa uskutoční hneď, ako bude pridružená krajina schopná prevziať záväzky členstva tým, že splní požadované ekonomické a politické podmienky. Členstvo si vyžaduje, aby kandidátska krajina dosiahla stabilitu inštitúcií zaručujúcich demokraciu, právny štát, ľudské práva a rešpektovanie a ochranu menšín, existenciu fungujúceho trhového hospodárstva, ako aj schopnosť vyrovnať sa s konkurenčným tlakom a trhovými silami v rámci Únie. Členstvo predpokladá schopnosť kandidáta prevziať záväzky vyplývajúce z členstva vrátane dodržiavania cieľov politickej, hospodárskej a menovej únie.*“⁵ *Koncepcia podmieneného členstva* krajín strednej a východnej Európy predstavuje prejav úsilia EÚ vytvoriť v týchto krajinách nový právny poriadok reflektujúci základné demokratické hodnoty EÚ po skončení studenej vojny a v rámci procesu tzv. europeanizácie.⁶ Odborná spisba však tiež poukazuje na to, že „*prístupová podmienenosť sa usiluje aj o stabilizáciu súčasných a ochranu budúcich integračných cieľov*“.⁷ Splnenie podmienok podmieneného členstva vyžadovalo prijatie nevyhnutných politických a ekonomických reforiem „podľa vzoru“ členských štátov EÚ. Kodanské kritériá boli v r. 1995 doplnené o ďalšiu podmienku, podľa ktorej bola administratívna spôsobilosť plne uplatňovať *aquis communautaire* požadovaná ako ďalšia podmienka pristúpenia k EÚ.⁸ Prvé „postkodanské“ pristúpenie nových kandidátov v r. 1995 potvrdilo, že nutnosť a rozsah praktického použitia kodanských kritérií zohľadňuje stupeň ich pripravenosti na členstvo v politickej a ekonomickej oblasti. V uvedenom roku pristúpili do EÚ Rakúsko, Švédsko a Fínsko, ktoré už disponovali vybudovanými demokratickými inštitúciami a rovnako spĺňali ekonomické kritériá v dôsledku svojho členstva v Európskej hospodárskej oblasti. Plnenie týchto kritérií v období pred prístupom nových štátov do EÚ Komisia priebežne sledovala a informovala o ňom vo svojich pravidelných ročných správach. Za pozornosť stojí aj Stanovisko (*Avis*) EÚ

⁵ Official positions of the other Institutions and Organs – European Council. Copenhagen European Council – 21. – 22. June 1993. Presidency conclusions. Dostupné na: <https://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop_en.htm>.

⁶ Pod princípom demokratickej podmienenosti odborná spisba rozumie „*súbor pravidiel upravených normami medzinárodných organizácií skúmajúcich existenciu demokratických inštitúcií ako podmienku vstupu a členstva v medzinárodnej organizácii*“. SILVA DO MONTE, D. EU's Democratic Conditionality: Democratic Principles and Procedures? *Context to Internacional. Law* 2023, vol. 45, no. 1, [2024-06-06]. Dostupné na: <<https://www.scielo.br/j/cint/a/NnNRGccH9cYTrMz6Lh3qtqt/?format=pdf&lang=en>>.

⁷ SMITH, K. E. The Evolution and Application of EU Membership Conditionality. In CREMONA, M. (ed.) *The Enlargement of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 105 – 140. Dostupné na: <<https://academic.oup.com/book/10011/chapter-abstract/157406660?redirectedFrom=fulltext>>.

⁸ Madrid European Council. Presidency Conclusions (15. – 16. December 1995). Dostupné na: <https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm>.

z r. 1997, v ktorom sa hodnotil nielen pokrok kandidátskych štátov pri plnení politických a ekonomických kritérií 10 kandidátskych štátov, ale aj ich schopnosti plniť politické a ekonomické podmienky. Išlo o prvý dokument, v ktorom sa aktívne uplatnil princíp podmienenosti voči skupine kandidátskych štátov na základe ich hodnotenia, v dôsledku čoho došlo k ich určitej diferenciacii. Z úspešnej skupiny bola z politických dôvodov vylúčená Slovenská republika (ako „čierna diera“ Európy), hoci jej ekonomika bola hodnotená pomerne pozitívne, zatiaľ čo Bulharsko, Rumunsko, Litva a Lotyšsko nespĺňali ekonomické kritériá. Ďalšia oblasť, na ktorú sa v predvstupovom (tranzitívnom období) politika EÚ sústreďovala, bola korupcia, pretože jej úroveň v CEE štátoch bola mimoriadne vysoká a výrazne prekračovala limity tolerovateľné v demokratických štátoch. Cieľom tejto politiky bolo zlepšiť inštitucionálnu štruktúru orgánov pre boj s korupciou a prijať zodpovedajúcu legislatívnu úpravu. Uvedené sa týkalo hlavne Bulharska a Rumunska, ktoré z dôvodu nedostatočného úsilia v tejto oblasti pristúpili k EÚ až v roku 2007.

2.1 Špecifiká postavenia štátov strednej a východnej Európy v období pred prístupom do EÚ

Princíp podmienenosti (podmieneného členstva) poskytol EÚ mimoriadne silný nástroj na stimulovanie reforiem pre krajiny CEE okrem iného tiež v dôsledku *asymetrických vzťahov* medzi EÚ a kandidátskymi krajinami. Zatiaľ čo EÚ disponovala mnohopočetnými benefitmi, ktoré mohla ponúknuť kandidátskym krajinám, napríklad v oblastiach ekonomickej a technickej pomoci a bezpečnosti, kandidátske krajiny nemali veľmi čo ponúknuť vzhľadom na svoje zaostalé a nevykonné ekonomiky a malé trhy. Postavenie týchto krajín pri ovplyvňovaní prístupového procesu a stanovení jeho priorít bolo limitované tým, že boli výlučne prijímateľmi pravidiel EÚ, a nie ich autormi. Vplyv asymetrického vzťahu medzi EÚ s CEE krajinami sa prejavoval aj v tom, že EÚ mohla prekročiť formálny rámec prístupových podmienok používaný v prípadoch iných kandidátskych štátov, lebo široké znenie Kodanských kritérií poskytovalo EÚ v tomto smere značné možnosti. Kandidátske štáty rovnako nemali možnosť ovplyvniť tempo a rozsah prístupových rokovaní, prípadne sa rozhodnúť o svojej ďalšej neúčasti v nich (*optouts*) ako iné kandidátske štáty. V porovnaní s predošlými prístupovými rokovaniami s inými kandidátskymi štátmi ekonomické modely, podľa ktorých by mohli ovplyvniť prístup k EÚ, v prípade CEE krajín takáto možnosť neexistovala.⁹ Samotné znenie Kodanských kritérií bolo pomerne široké a prístupné rozsiahlemu výkladu, pričom v nich neboli špecifikované žiadne makroekonomické kvantitatívne spresnenia. K ich spresňovaniu postupne dochádzalo až počas stretnutí Komisie s jednotlivými kandidátskymi štátmi, dôsledkom čoho boli relatívne dlhé obdobia prístupových rokovaní o splnení kritérií, pretože o ich splnení rozhodovala výlučne Komisia, ktorá bola súčasne ako rozhodo-

⁹ Grécko, Portugalsko a Španielsko získali povolenie na vstup do EÚ s cieľom pomôcť im upevniť demokraciu a po pristúpení im bol na dlhé obdobie poskytnutý veľký priestor na podporu svojho ekonomického rozvoja. EÚ však zdôraznila, že takáto možnosť sa netýka krajín CEE, ktoré sú povinné splniť všetky podmienky ešte pred pristúpením a počas prechodného obdobia.

vacím orgánom, tak aj hlavným aktérom prístupového procesu. Pre charakteristiku takejto situácie sa vžilo označenie pohyblivého cieľa (*moving target problem*). Hlavné výkladové problémy sa týkali pojmov „demokracia“ a „trhové hospodárstvo“, ako aj „schopnosti vyrovnat’ sa s konkurenčným tlakom a trhovými silami v rámci únie“. EÚ počas uplatňovania Kodanských kritérií neposkytla žiadnu definíciu týchto pojmov a dochádzalo k tomu až neskôršie pri vypracovaní Názorov (*Avis*) o pripravenosti kandidátskych štátov na členstvo. Ďalší problém sa týkal definície *acquis communautaire*, ktoré boli až v roku 1998 definované ako „všetky reálne a potenciálne práva a povinnosti systému EÚ a jej inštitucionálneho systému“¹⁰. Uplatňovanie Kodanských kritérií voči CEE štátom tiež potvrdzuje, že tieto museli spĺňať vyššie štandardy ako členské štáty, voči ktorým sa takéto kritériá neuplatňovali a ktoré boli spôsobilé rokovať o prípadnom vylúčení určitých oblastí *acquis*, čo nebolo umožnené CEE štátom. Od nich sa vopred požadovalo splnenie všetkých podmienok v plnom rozsahu. Takýto prístup EÚ vyvolal úvahy o dvojakom štandarde uplatňovaných kritérií, čo vyvolalo nevôľu v strednej a východnej Európe, ako aj kritiku a sťažnosti v domácich politických debatách o vstupe do EÚ.

2.2 Mechanizmus zaistenia spolupráce a overovania pokroku po vstupe Bulharska a Rumunska do EÚ¹¹

Napriek striktnému postoju EÚ k splneniu prístupových podmienok k okamihu podpisania prístupovej zmluvy štátmi CEE výnimku z neho možno zaznamenať v prípade Bulharska a Rumunska, ktoré k EÚ pristúpili 1. januára 2007. Komisia v záverečnej monitorovacej správe z 26. septembra 2006 o stave pripravenosti Bulharska a Rumunska na členstvo v EÚ identifikovala niekoľko otázok týkajúcich sa záväzkov zodpovedať za efektívnosť súdneho systému a orgánov presadzovania práva v oboch štátoch, v ktorých bol stále potrebný ďalší pokrok s cieľom zabezpečiť schopnosť vykonávať a uplatňovať opatrenia prijaté na vytvorenie vnútorného trhu a priestoru slobody bezpečnosti a spravodlivosti. Dňa 13. decembra 2006 preto Komisia prijala dve rozhodnutia,¹² ktorými sa zriaďuje mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovanie pokroku v Bulharsku a Rumunsku. Týmto mechanizmom sa rozšírilo pôsobenie princípu demokratickej podmienosti aj na obdobie po prístupe dvoch kandidátskych krajín do EÚ. V prípade Bulharska išlo o riešenie šiestich osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva

¹⁰ Uniting Europe Preparing for the Acquis Communautaire.

Report of the Working Group on the Eastward Enlargement of the European Union. Policy Papers, RSC No. 98/6. European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre. 1998, [2024-06-08], p. 9. Dostupné na: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23664/1998_EUI%20WP_Policy_papers_006.pdf>.

¹¹ The Cooperation and Verification Mechanism (CVM).

¹² Rozhodnutie Komisie z 13. decembra 2006, ktorým sa zriaďuje mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania pokroku v Bulharsku na účely osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii a organizovanému zločinu, 2006/929/ES, Ú. v. EÚ L 354, 14. 12. 2006, p. 58 – 60; a rozhodnutie Komisie z 13. decembra 2006, ktorým sa zriaďuje mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania pokroku v Rumunsku na účely osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii, 2006/928/ES, Ú. v. EÚ L 354, 14. 12. 2006, p. 56 – 57.

a boja proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti, v prípade Rumunska o riešenie štyroch osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii. Obe rozhodnutia potvrdzujú dočasnú povahu vytvoreného mechanizmu, ktorý sa skončí v momente, keď sa dostatočne splnia všetky referenčné kritériá. Prvýkrát v histórii EÚ tak vznikol politický monitorovací systém EÚ fungujúci aj po vstupe konkrétneho štátu do EÚ. V oboch rozhodnutiach sa od Bulharska a Rumunska vyžadovalo, aby pravidelne podávali správy o dosiahnutom pokroku pri plnení referenčných kritérií, pričom v roku 2017 došlo ku komplexnému posúdeniu dosiahnutého pokroku, ku ktorému došlo od zriadenia mechanizmu voči oboj krajínám. Na základe tohto posúdenia Komisia spracovala 17 hlavných odporúčaní (voči Bulharsku) a 12 hlavných odporúčaní (voči Rumunsku), ktoré bolo potrebné splniť vo vzťahu k šiestim, resp. štyrom referenčným kritériám. V oboch prípadoch Komisia konštatovala, že splnenie týchto odporúčaní by malo byť postačujúce na ukončenie mechanizmu a spolupráce a overovania. Napokon v správe z roku 2019 Komisia zisťuje, že dosiahnutý pokrok Bulharska bol dostačujúci na splnenie jeho záväzkov prijatých v čase jeho pristúpenia k EÚ. V prípade Rumunska išlo o neskoršiu správu Komisie z roku 2022, v ktorej zistila, že pokrok, ktorý Rumunsko dosiahlo v rámci mechanizmu overovania bol dostatočný na splnenie jeho záväzkov prijatých v čase pristúpenia k EÚ. V dôsledku toho Komisia informovala Európsku radu o svojom rozhodnutí zrušiť svoje pôvodné rozhodnutia z r. 2006, ku ktorému došlo rozhodnutiami Komisie z 15. septembra 2023 (2023/1786) v prípade Rumunska a 2023/1785 v prípade Bulharska.

Vzhľadom na celkový ústup demokratickej vlny vo svete aj v EÚ (predovšetkým v členských štátoch strednej a východnej Európy) vynorila sa otázka o možných perspektívach doterajšieho rigorózneho prístupu EÚ k plneniu všetkých Kodanských kritérií, prípadne akceptovanie kandidátskeho štátu a jeho prijatie do EÚ aj pri *čiastočnom splnení* kritérií. V roku 2013 sa k EÚ pripojilo Chorvátsko, čo môže signalizovať nástup novej vlny rozširovania EÚ o štáty západného Balkánu, t. j. Severné Macedónsko, Albánsko, Bosna a Hercegovina, Čierna Hora, Srbsko a Kosovo, voči ktorým sa vyžaduje splnenie dodatočných kritérií v rámci tzv. Kodanských kritérií plus. Ide napríklad o spoluprácu s Medzinárodným trestným súdom, návrat utečencov, uplatňovanie mierových dohôd a pod. Ako príklad možno uviesť Chorvátsko, voči ktorému bol v roku 2005 uplatnený princíp demokratickej podmienenosti, v ktorého dôsledku bol začiatok rokovania odložený o šesť mesiacov pre slabú spoluprácu s Medzinárodným trestným súdom, hoci samotné Chorvátsko bolo považované za demokratické. Budúcnosť preto ukáže, nakoľko sa existujúci mechanizmus Kodanských kritérií bude (prípadne v akom rozsahu) uplatňovať aj voči novým kandidátskym štátom.

2.3 Klausuly o ľudských právach v zmluvách EÚ s tretími štátmi a medzinárodnými organizáciami

Doterajšia prax EÚ potvrdzuje, že sa snaží o presadzovanie základných zásad v oblasti ľudských práv nielen vo vzťahu k svojim členským štátom, ale aj voči tretím (nečlenským) štátom. Od začiatku 90. rokov prenikajú do dvojstranných zmlúv ES/EÚ

o voľnom obchode s tretím štátmi,¹³ ako aj do asociačných dohôd s medzinárodnými organizáciami demokratické klauzuly, resp. klauzuly o ľudských právach. V rámci týchto zmlúv sú zvyčajne charakterizované ako ich podstatné prvky (*essential elements*) predstavujúce základ vonkajších vzťahov EÚ s tretími subjektmi. Tieto klauzuly vytvárajú špecifické nástroje, ktoré sú pre EÚ mimoriadne dôležité, pretože reflektujú základné hodnoty európskej integrácie, t. j. rešpektovanie ľudských práv, demokracie a právneho štátu ukotvených v jej zakladajúcich dokumentoch.¹⁴ V prípade ich závažného porušenia poskytujú zmluvným stranám právo čiastočne alebo úplne prerušiť ich vykonávanie za splnenia podmienok medzinárodného zmluvného práva (tzv. *non-execution clause*).¹⁵ Tieto sankčné režimy možno použiť ako krajné opatrenie po vyčerpaní predchádzajúcich konzultácií a/alebo politického dialógu zmluvných strán. V praxi fungujú ako konečný prostriedok nápravy, ktorý jedna zo zmluvných strán (zvyčajne Únia) môže uplatniť v prípadoch, keď druhá strana nerešpektuje záväzky vyplývajúce zo zmluvy vrátane tých demokratických. Použité opatrenia by však mali byť primerané, časovo obmedzené a reverzibilné a mali by čo v najmenšej miere postihovať ďalšie uplatňovanie konkrétnej zmluvy. Tieto klauzuly nevytvárajú nové štandardy medzinárodných ľudských práv a zvyčajne sa odvolávajú na dokumenty z tejto oblasti (najčastejšie na Všeobecnú deklaráciu o ľudských právach) a potvrdzujú záväzky zmluvných strán rešpektovať ju v kontexte dvojstrannej dohody.

Prvé dohody s takýmito klauzulami boli uzatvorené v prvej polovici 90. rokov s viacerými štátmi Latinskej Ameriky, ktoré sa vymanili z autoritatívnych režimov (Brazília, štáty tzv. Andského paktu), baltickými štátmi a štátmi strednej a východnej Európy, predchádzajúcimi procesom politickej a hospodárskej transformácie. Od roku 1992 sa postupne stávajú pravidelnou súčasťou zmluvnej praxe EÚ s tretími subjektmi a od r. 1995 ich EÚ prijala ako svoju oficiálnu politiku. Odborná spisba v tejto súvislosti uvádza, že „všetky kooperačné zmluvy uzavreté Európskym spoločenstvom obsahujú klauzuly dovoľujúce čiastočné alebo úplne prerušenie ich vykonávania v prípade porušenia niektorou zo zmluvných strán.”¹⁶ Doterajšia prax potvrdzuje existenciu takýchto klauzúl v zmluvách EÚ v Revidovanom dohovore z Lomé IV (1995), v Dohode o pridružení Únie so Strednou Amerikou (2012), Dohode z Cotonou (2000), Rámcovej dohode Európskeho hospodárskeho spoločenstva s Kartagenskou dohodou a jej členskými krajinami (1992), Dohode o spolupráci s Andským spoločenstvom a jeho členskými krajinami

¹³ V súčasnosti je ich už viac ako 120, hoci nie všetky štáty takéto klauzuly akceptujú.

¹⁴ Bližšie k tomu pozri KLUČKA, J. The exercise of Union's external competencies through interregional agreements. In PETRLÍK, D. et al. *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne internationale et nationaux*. Liber Amicorum Jiří Malenovský. Brusel : Bruylant, 2020, pp. 79 – 93.

¹⁵ Konkrétne ide o Viedenský dohovor o práve medzinárodných zmlúv z roku 1969, ktorý v čl. 60 ods. 1 uvádza: „Podstatné porušenie dvojstrannej zmluvy jednou zo zmluvných strán oprávňuje druhú zmluvnú stranu, aby sa dovoľovala porušenia ako dôvodu pre zánik zmluvy alebo pre prerušenie jej vykonávania úplne alebo čiastočne.” Pozri vyhlášku ministra zahraničných vecí zo 4. septembra 1987o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve, č. 15/1988 Zb.

¹⁶ STATHOPOULOS, L. et al. Politic Dialogue and Cotonou. The Courier. In *The Magazine of ACP-EU Development Cooperation*. 2003, no. 200, [2024-06-09], p. 20. Dostupné na: <<http://aei.pitt.edu/39235/1/Courier.200.pdf>>.

(2003), Medziregionálnej rámcovej dohody ES s MERCOSUR (1995). V rámci *interregionálnych vzťahov* bola klauzula o ľudských právach a demokracii spolu s prerušením hospodárskej pomoci a spolupráce zo strany EÚ použitá na základe Dohody z Cotonou uzavretej medzi skupinou afrických, karibských a tichomorských štátov v júni 2000.¹⁷ Doteraz bola takáto klauzula použitá v 24 prípadoch predovšetkým v dôsledku štátneho prevratu. Odborná spisba v tomto kontexte zdôrazňuje, že „*Dohoda z Cotonou obsahuje prepracovaný systém sankcií pre krajiny, ktoré nedodržiavajú ustanovenia týkajúce sa demokracie, ľudských práv a právneho štátu, ktoré sú uvedené v jej článku 96.*“¹⁸ Zatiaľ čo po dlhé obdobie bola takáto prax typická len pre úpravu vzťahov EÚ s rozvojovými štátmi, nedávno prijaté dohody EÚ a Kanadou potvrdzujú existenciu *essential elements and execution clauses* aj vo vzťahu k tomuto štátu.¹⁹ Pokiaľ ide o režim ich uplatňovania, podľa dohôd EÚ s rozvojovými štátmi ich uplatňovanie je selektívne a pomerne zriedkavé. Už spomenutým príkladom je Dohoda z Cotonou, na základe jej sankčného ustanovenia (čl. 96) boli sankcionované najchudobnejšie a najmenej rozvinuté štáty v dôsledku nedemokratických zmien ich vlád.²⁰ Na druhej strane, na základe asociačnej dohody EÚ s Izraelom neboli podniknuté žiadne sankcie voči Izraelu za jeho konania na okupovaných palestínskych územiach.

Protiváhu demokratickej podmienenosti rozvoja vzájomnej spolupráce medzi EÚ a tretími subjektmi predstavuje ČLR, ktorá sa hlási k odmietnutiu demokratických štandardov týkajúcich sa demokratickej legitimacy štátnej moci. V tomto smere „*zlákala mnohé rozvíjajúce sa demokracie, aby uprednostnili ideologicky slobodnú spoluprácu pred spoluprácou západných krajín a regionálnych organizácií, ktorá je tradične podmienená rešpektovaním demokratických noriem*“.²¹

2.4 Sankcie EÚ v prípadoch porušenia základných demokratických pravidiel členskými štátmi

Viaceré z medzinárodných organizácií považujú splnenie demokratických pravidiel za podmienku vstupu nového štátu za člena a disponujú rôznymi monitorovacími a sankčnými mechanizmami v prípade ich porušenia členskými štátmi. Tým vytvárajú demokratické právne prostredie vhodné ako pre riadne plnenie cieľov medzinárodnej organizácie, tak aj zabezpečenie demokratického prostredia v členských štátoch. V poslednom uvedenom prípade môžu byť na členský štát narušujúci demokratické pravidlá

¹⁷ Bola podpísaná 78 štátmi a 15 štátmi EÚ.

¹⁸ KAPTEYN, P. J. G. et al. *The Law of the European Union and European Communities*. 2400 AH Alphen aan den Rijn, The Netherlands. 2008.

¹⁹ Komplexná hospodárska a obchodná dohoda (CETA) medzi Kanadou na jednej strane a Európskou úniou a jej členskými štátmi na strane druhej, Ú. v. EÚ L 11, 14.1.2017, p. 23 – 1079 a Dohoda o strategickom partnerstve medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi na jednej strane a Kanadou na strane druhej, Ú. v. EÚ L 329, 3. 12. 2016, p. 45 – 65.

²⁰ Stredoafriická republika, Pobrežie slonoviny, Fidži, Haiti, Guinea, Togo, Zimbabwe.

²¹ D'ASPREMONT, J. *The Rise and Fall of Democracy Governance in International Law: A Reply to Susan Marks*. In *European Journal of International Law*. 2011, vol. 22, no. 2, [2024-06-11], p. 563. Dostupné na: <<https://doi.org/10.1093/ejil/chr024>>.

uvalené sankcie medzinárodnej organizácie. Ako príklad možno uviesť Washingtonský protokol k Charte OAS (1992) vylučujúci účasť členského štátu na činnosti organizácie, ak došlo k neústavnej zmene jeho politického režimu, resp. k neústavnému prerušeniu demokratického režimu vrátane suspendovania jeho členstva.²² Protokol MERCOSUR²³ z Ushuaia (1996) stanovuje, že akékoľvek narušenie demokracie v členskom štáte môže viesť k pozastaveniu jeho práva zúčastňovať sa zasadnutí jeho orgánov. Zakladajúci akt Africkej únie (2000) potvrdzuje, že členský štát, ktorého vláda vznikla neústavným spôsobom, sa ďalej nemôže zúčastňovať na činnosti Africkej únie a aj Maastrichtská zmluva o Európskej únii stanovuje, že demokracia a rešpektovanie ľudských práv sú podmienkou členstva štátu v EÚ (1992).²⁴ Pokiaľ ide o EHS a/alebo Európsku úniu, táto po dlhé obdobie neupravovala systém sankcií voči členským štátom, ktoré by porušovali demokratické hodnoty, na ktorých spočívalo EHS a boli upravené v Rímskych zmluvách. Dôvody boli dva. Do EHS po dlhé obdobie vstupovali štáty západnej Európy, ktoré nemali problémy s dodržiavaním pravidiel právneho štátu. Druhý dôvod spočíval v povahe EHS, ktorého základným cieľom bolo budovanie tržnej (trhovej) integrácie členských štátov, v rámci ktorej otázky neboli rešpektovania demokracie ľudských práv a právneho štátu považované za mimoriadne závažné.

2.5 Klady a zápory sankčného režimu článku 7 ZEÚ

Neskorší vývoj Európskej únie však viedol k postupnému vývoju v oblasti právnej úpravy demokracie, ľudských práv a právneho štátu, ako aj sankčného režimu v prípade ich porušenia členskými štátmi. Existujúci systém v súčasnosti umožňuje posudzovanie rešpektovania demokratických hodnôt v rámci prístupových rokovaní kandidátov na členstvo v EÚ, ako aj použitie sankčného mechanizmu voči členským štátom v prípadoch ich porušenia počas členstva v EÚ. Sankčný režim EÚ je upravený v čl. 7 ZEÚ, ktorý sa skladá z troch odsekov. Prvý odsek obsahuje tzv. *preventívny mechanizmus*, ktorý môžu iniciovať Komisia, Európsky parlament, prípadne tretina členských štátov, v prípade existencie *jasného rizika závažného porušenia základných hodnôt* EÚ členským štátom. Preventívny rozmer tohto mechanizmu umožňuje reagovať na vznik rizík závažného porušenia základných hodnôt ešte predtým, ako sa reálne zmenili na závažné alebo pretrvávajúce porušenia týchto hodnôt. V takomto prípade môže Rada so súhlasom Európskeho parlamentu rozhodnúť o existencii rizika. Pred prijatím svojho odporúčania však Rada vypočuje príslušný štát a môže mu adresovať vhodné odporúčanie. Preventívny mechanizmus bol vložený do únievého práva Zmluvou z Nice (ako ods. 1 čl. 7) od 1. 2. 2003 a predstavuje určitú reflexiu EÚ na situáciu v Rakúsku po parlamentných voľbách v r. 1999, a tiež v súvislosti s pripravovaným pristúpením skupiny 10 štátov strednej a východnej Európy do EÚ, ku ktorému prišlo v r. 2004 (pozri v ďalšom texte).

²² K suspendovaniu členstva v OAS došlo v prípade Haiti (1991), Peru (1992), Guatemaly (1993) a Paraguaja (1996).

²³ Mercado Común del Sur (Spoločný trh Juhu).

²⁴ Zmluva o Európskej únii, Ú. v. EÚ C 191, 29. 7. 1992, s. 1 – 112.

Odseky 2 a 3 čl. 7 upravujú *samotný sankčný mechanizmus*, pričom podľa ods. 2 môže Európska rada *jednomyselne* rozhodnúť o existencii závažného alebo pretrvávajúceho porušenia hodnôt z čl. 2 členským štátom, a to po vyzvaní, aby predložil svoje stanovisko. Napokon podľa ods. 3 čl. 7, ak bolo rozhodnutie podľa odseku 2 prijaté, môže Rada *kvalifikovanou väčšinou* rozhodnúť o pozastavení určitých práv vyplývajúcich z uplatňovania zmlúv pre príslušný členský štát vrátane hlasovacieho práva zástupcu vlády členského štátu na zasadnutiach Rady. Aj keď článok 7 ZEÚ umožňuje pozastaviť uplatňovanie práv členského štátu, neupravuje mechanizmus jeho eventuálneho vypovedania z EÚ. Uvedené však nie je na ujmu dobrovoľnému vystúpeniu členského štátu z organizácie (Veľká Británia na základe článku 50 ZEÚ). Hoci by sa na prvý pohľad mohlo zdať, že preventívne a sankčné ustanovenia čl. 7 možno chápať ako príbuzné postupy jedného článku, ide o dva autonómne mechanizmy. Už bola spomenutá rozdielna povaha a účel ich preventívnej a sankčnej funkcie. Ich autonómny charakter však neznamená, že až po použití preventívneho mechanizmu by mal byť aktivovaný sankčný mechanizmus a použitie sankčného mechanizmu nevyžaduje predošlé aktivovanie preventívneho mechanizmu.²⁵

Tieto ustanovenia boli do únieového práva vložené Amsterdamskou zmluvou z roku 1997. Prvýkrát došlo k pokusu o uplatnenie kolektívneho „sankčného“ postupu skupiny členských štátov EÚ voči členskému štátu v roku 1999, keď v parlamentných voľbách v Rakúsku získala mandáty Strana slobody (FPÖ) na čele s Jörgom Haiderom. FPÖ bola prvou krajne pravicovou stranou, ktorá prevzala moc v členskom štáte EÚ od druhej svetovej vojny. Tento extrémistický člen rakúskej vládnej koalície vyvolal v EÚ znepokojenie a viaceré kontroverzie, ktoré vyústili do svojráznej „sankcie“ 14 členských štátov EÚ vyhlásenej 31. januára 2000. Jej cieľom bol zákaz podpory a akceptácie bilaterálnych kontaktov na politickej úrovni s rakúskou vládou a tiež zákaz podpory rakúskych kandidátov hľadajúcich pozície v medzinárodných organizáciách. Neskôr došlo aj k prerušeniu ďalších bilaterálnych stykov. Jeho súčasťou boli bojkoty školských výletov, kultúrnych výmen a vojenských cvičení. Každý zo štrnástich štátov si však tieto „sankcie“ vykladal a implementoval individuálne. Pre bilaterálny a diplomatický prístup voči Rakúsku sa členské štáty rozhodli napriek existencii „sankčného“ článku 7 ZEÚ. Na jeho použitie naliehal len Európsky parlament, ktorý vo svojej rezolúcii z 3. februára 2000²⁶ pripomenul existenciu tohto článku a vyzval Radu a Komisiu, aby v prípade závažného a pretrvávajúceho porušenia princípov uvedených v čl. 6 Zmluvy o Európskej únii podnikli akciu podľa čl. 7 Zmluvy a po schválení Európskym parlamentom suspendovali štátu práva, ktoré mu vyplývajú z jej uplatňovania. Pokiaľ ide o samotné Rakúsko, rezolúcia vyzvala Komisiu a Radu, aby spoločne s Parlamentom monitorovali vývoj vzťahujúci sa k rasizmu a xenofóbii ako v Rakúsku, tak aj v celej Európe.

²⁵ MANGIAMELI, S., SAPUTELLI, G. Article 7. The Principles of the Federal Coercion. In MANGIAMELI, S., BLANKE, H.-J. *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*. Heidelberg : Springer, 2013, pp. 349 – 373.

²⁶ European Parliament resolution on the result of the legislative elections in Austria and the proposal to form a coalition government between the ÖVP (Austrian People's Party) and the FPÖ (Austrian Freedom Party), OJ C 309, 27. 10. 2000, p. 87 – 88.

Doterajšie skúsenosti z uplatňovania čl. 7 sú veľmi skromné a obvykle sa hovorí skôr o histórii jeho neuplatňovania ako uplatňovania, v dôsledku čoho v praxi nedošlo k zníženiu rizík porušovania základných hodnôt Európskej únie. Odborná spisba v tejto súvislosti pripomína, že „*Európska únia sa ocitla v dileme voči Kodanským prístupovým kritériám z r.1993. Zatiaľ čo zaujíma striktný prístup ohľadom ich plnenia kandidátskymi štátmi v ich prístupovom procese, v prípade ich pripojenia k EÚ nie je žiadny adekvátny prostriedok na posúdenie toho, či si pravidlá právneho štátu a nezávislosti súdnej moci naďalej vyžadujú ich rešpektovanie*“.²⁷ Pre úplnosť ale možno uviesť, že *klúčovým znakom* čl. 7 je rozsah jeho uplatňovania, ktorý *je širší* ako rozsah konaní o porušeníach únieového práva, pretože sa vzťahuje aj na oblasti, v ktorých členské štáty konajú autonómne. Ochrana základných hodnôt, na ktorých spočíva EÚ (čl. 2 ZEÚ) preto nie je vynútiteľná v rámci a prostredníctvom tradičných súdnych konaní o porušení únieového práva, ale v rámci mimosúdnej procedúry podľa čl. 7, ktorej cieľom je postihovať závažné a pretrvávajúce porušenia základných hodnôt. Nejde pritom len o tie, ktoré spadajú do kompetencie EÚ, ale aj tie, ktoré spadajú do právomoci jej členských štátov. Mechanizmus čl. 7 sa preto neopiera o výslovné porušenia únieového práva, ale môže byť iniciovaný aj na základe vnútroštátnych konaní členského štátu.

Skutočnosť, ktorá sa všeobecne charakterizuje ako *obmedzenie* čl. 7, sa týka vysokého prahu vyžadovaného pre aktivovanie jeho procedúr. Kvalifikovaná 4/5 väčšina (v prípade použitia odseku 1) a jednomyselnosť v prípade uplatnenia ods. 2 čl. 7 a kvalifikovaná väčšina v prípade ods. 3 sú základné požiadavky pre rozhodnutia o existencii jasného rizika, závažného porušovania základných hodnôt podľa čl. 2 a rozhodnutia o uložení sankcie. Okrem týchto požiadaviek procesného charakteru vyvstávajú aj problémy vzťahujúce sa na proces praktického uplatňovania čl. 7. Príkladne možno uviesť, že jeho ods. 3 nešpecifikuje sankcie (okrem pozastavenia hlasovacieho práva), a tým Rade priznáva značnú možnosť úvahy v rámci ktorej môže zohľadňovať aj rôzne politické (neprávne) motívy a aspekty, a to aj v procese výkladu príslušných ustanovení čl. 7. Odborná spisba v tejto súvislosti konštatuje, že *vágnosť* znenia čl. 7 ods. 3 ZEÚ: „... poskytuje Rade širokú možnosť úvahy a zvyšuje riziko, že pri rozhodovaní o podstate sankcií budú brané do úvahy skôr politické než právne aspekty“.²⁸ Je tiež paradoxom, že Súdny dvor EÚ nemôže zasahovať do merita rozhodnutí, pretože jeho právomoc sa vzťahuje len na procesné aspekty konania. Pre úplnosť možno uviesť, že pri rozhodovaní o existencii porušenia základných hodnôt EÚ má Rada právo a nie povinnosť rozhodnúť o sankciách voči konkrétnemu členskému štátu.

2.6 Sankcie EÚ voči Poľsku

Približne od druhej polovice druhej dekády sa začali šíriť pochybnosti o tom, či dva členské štáty EÚ, a to Poľsko a Maďarsko, naďalej spĺňajú demokratické kritériá svojho

²⁷ COLI, M. Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool? In *Perspectives on Federalism*. 2018, vol. 10, no. 3, [2024-06-12], p. 300. Dostupné na: <<https://doi.org/10.2478/pof-2018-0039>>.

²⁸ Tamže, pp. 279 – 280.

členstva. Pokiaľ ide o Poľsko, tu bolo od roku 2015 prijatých viacero zákonov postihujúcich celkovú štruktúru jeho súdneho systému, lebo umožňovali zasahovanie výkonných orgánov do legislatívnych oblastí vrátane právomocí, administratívy a fungovania súdnych orgánov. Tieto zmeny vo svojich dôsledkoch znemožňovali nezávislú ústavnú kontrolu takýchto legislatívnych aktov a spochybňovali nezávislosť súdnictva a deľbu moci ako základných komponentov právneho štátu. Napriek tomu, že Komisia prijala voči Poľsku tri odporúčania a viedla s poľskými orgánmi viaceré konzultácie, situácia sa nezlepšovala. Vývoj napokon dospel do štádia, keď Komisia 20. decembra 2017 *prvýkrát* uplatnila čl. 7 ods. 1 ZEÚ ako reakciu na dramatickú „eróziu“ súdnej nezávislosti na základe zákona o spravodlivosti vrátane „vhodne“ zloženého Ústavného súdu. Vzhľadom na zmenenú politickú situáciu, ktorá v Poľsku nastala po voľbách v r. 2023, a úsilie novej vlády zodpovedne vyriešiť viacero porušení princípov právneho štátu, ktoré viedli k uplatneniu čl. 7 ods. 1 ZEÚ, sa Európska komisia 6. mája 2024 rozhodla voči Poľsku ukončiť postup podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ stiahnutím svojho iniciačného odôvodneného návrhu na jeho začatie z roku 2017²⁹ a po tom, čo dokončila analýzu situácie v oblasti právneho štátu v Poľsku. Komisia nadobudla presvedčenie, že v Poľsku už neexistuje jasné riziko vážneho porušenia zásad právneho štátu. Poľsko zaviedlo sériu legislatívnych a faktických opatrení na riešenie obáv týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému, uznalo nadradenosť práva EÚ a zaviazalo sa vykonávať všetky rozsudky Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva v oblasti právneho štátu vrátane nezávislosti súdnictva v rámci tzv. akčného plánu. Komisia však bude naďalej monitorovať opatrenia v rámci akčného plánu, ako aj ďalšie kroky na podporu právneho štátu v Poľsku, najmä prostredníctvom svojich správ o právnom štáte.

2.7 Sankcie EÚ voči Maďarsku

Maďarsko od roku 2010 uskutočnilo viacero ústavných reforiem, ktoré rozvrátili jeho ústavné princípy (*checks and balances*) ako aj viacero legislatívnych zmien týkajúcich sa nezávislosti súdnictva, azylovej a imigračnej politiky, činností organizácií občianskej spoločnosti, menšinových práv, slobody médií ako aj náboženskej a akademickej slobody. Vo svojom komplexe takéto opatrenia zakladali jasné riziko pre základné práva EÚ, ako aj ich závažné a pretrvávajúce porušenia v zmysle čl. 7 ZEÚ. Túto skutočnosť zohľadnil aj Európsky parlament, ktorý viackrát inicioval konanie proti Maďarsku v zmysle čl. 7 ZEÚ. Počas rokov 2015 až 2017 postupne prijal tri osobitné rezolúcie o situácii v Maďarsku a 12. septembra 2018 prijal uznesenie, v ktorom vyzval Radu, aby podľa čl. 7 ods. 1 ZEÚ rozhodla o existencii rizika vážneho porušenia hodnôt, na ktorých je Únia založená zo strany Maďarska.³⁰ Išlo o prvý prípad, keď Európsky parlament požiadal Radu, aby potvrdila existenciu jasného rizika závažného porušovania základných

²⁹ Návrh Rozhodnutia Rady o určení jasného rizika vážneho porušenia zásad právneho štátu zo strany Poľskej republiky z 20. decembra 2017, COM(2017)/0835 final - 2017/0360 (NLE).

³⁰ Uznesenie Európskeho parlamentu z 12. septembra 2018 o návrhu, ktorým sa Rada vyzýva, aby podľa článku 7 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii rozhodla, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt, na ktorých je Únia založená, zo strany Maďarska (2017/2131(INL)), Ú. v. EÚ C 433, 23. 12. 2019, p. 66 – 85.

hodnôt EÚ. Od tohto obdobia Komisia viackrát rokovala s Maďarskom, ale žiadne rozhodnutie nebolo prijaté. Na margo takéhoto „výsledku“ odborná spisba poukázala na to, že: „... *prehratým bojom s Maďarskom EÚ stratila značnú časť svojej dôveryhodnosti, a prehrala prvý zásadný boj proti autoritárskemu spiatočníctvu*“.³¹ Na posúdenie, či v spomenutých členských štátoch dochádzalo k porušeniu zásad právneho štátu, boli použité aj každoročné správy komisie o splnení podmienok právneho štátu.

3. Všeobecný režim podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie

Vzhľadom na celkový neúspech uplatňovania sankčného mechanizmu podľa čl. 7 ZEÚ hľadala Európska únia ďalšie spôsoby a konania na ochranu svojich základných hodnôt podľa čl. 2 ZEÚ. Vyskytli sa názory vytvoriť nový mechanizmus a pravidelné hodnotenie plnenia základných hodnôt EÚ v členských štátoch. Tento však nemal mať sankčný rozmer, ale slúžil by len ako doplnkový prostriedok k čl. 7. V roku 2016 odporúčal Európsky parlament Komisii vytvorenie mechanizmu, ktorý predpokladal každoročné nezávislé a nediskriminačné posúdenie stavu demokracie, právneho štátu a základných slobôd v každom členskom štáte (podobný projekt bol pripravený aj v roku 2019). Prvý návrh upravujúci režim podmienenosti medzi rešpektovaním základných hodnôt a finančnými fondmi EÚ vo forme tzv. negatívnych finančných sankcií bol predložený v roku 2016 Európskym parlamentom. Tento sa stal impulzom pre Komisiu, ktorá v roku 2018 pripravila [na základe čl. 322 (1) (a) ZFEÚ] návrh na ochranu únieového rozpočtu v prípadoch nedostatkov v oblasti právneho štátu. Návrh predpokladal odklad alebo obmedzenie uplatňovania európskych fondov proti členským štátom, ktoré v dôsledku nerešpektovania princípov právneho štátu ohrozujú finančné záujmy a fondy EÚ. Vývoj v tejto oblasti kulminoval v decembri 2020, keď bolo prijaté nariadenie Európskeho parlamentu, Rady EÚ a EUROATOM-u o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie.³² Toto nariadenie upravuje horizontálny „mechanizmus podmienenosti“, ktorý získanie finančných prostriedkov z rozpočtu Únie podmieňuje dodržiavaním zásad právneho štátu členským štátom. Nariadenie výslovne potvrdzuje, že „... *existuje jasný vzťah medzi dodržiavaním princípov právneho štátu a efektívnym plnením rozpočtu Únie so zásadami správneho finančného riadenia*“. Vo vzťahu k čl. 7 ZEÚ nariadenie spresňuje, že „... *dopĺňa mechanizmy čl. 7 ochraňovaním rozpočtu Únie pred porušeniami zásad právneho štátu, ktoré majú vplyv na jeho správne finančné riadenie alebo ochranu finančných záujmov Únie*“. Hoci nariadenie spomína len princípy právneho štátu (na rozdiel od čl. 7 ZEÚ), Komisia upozornila, že „...*rešpektovanie rule of law je základným predpokladom ochrany iných základných hodnôt, na ktorých Únia spočíva, akými sú sloboda, demokracia, rovnosť a rešpektovanie ľudských práv*“.³³

³¹ COLI, M. Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool?, p. 293.

³² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, EUROATOM) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie, Ú. v. EÚ L 4331, 22. 12. 2020, s. 1 – 10. Nariadenie nadobudlo platnosť 1. 1. 2021.

³³ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch z 2. mája 2018, COM/2018/324 final – 2018/0136 (COD).

Nariadenie dovoľuje Rade, aby na základe návrhov Komisie prijala ochranné opatrenia, akými sú zastavenie platieb z úniového rozpočtu alebo odročenie schválenia jedného alebo viacerých programov, ktoré by mali byť financované z úniového rozpočtu. Súdny dvor EÚ vo svojich rozhodnutiach vo veci žalôb Maďarska a Poľska namietajúcich neplatnosť nariadenia v roku 2021 uviedol, že jeho cieľom je ochrana rozpočtu Únie, a to v prípade takého porušenia zásad právneho štátu, ktoré ovplyvňuje riadne plnenie úniového rozpočtu. Na ochranu rozpočtu môže Rada na návrh Komisie prijať ochranné opatrenia ako je *pozastavenie platieb z rozpočtu Únie* alebo *pozastavenie schvaľovania programov* financovaných z rozpočtu. Na návrh Komisie rozhoduje o opatreniach voči členskému štátu Rada EÚ. V dôsledku toho majú postupy podľa čl. 7 ZEÚ a podľa nariadenia odlišné ciele, pričom každý z nich má svoj jasne určený účel.³⁴ Zatiaľ čo konanie podľa čl. 7 ZEÚ umožňuje Rade postihovať závažné a pretrvávajúce porušenia hodnôt, na ktorých je EÚ založená, za účelom donútenia členského štátu k ukončeniu takýchto porušení, konanie, ktorého účelom je ochrana rozpočtu EÚ, sa použije výlučne v prípadoch porušenia princípov *rule of law* v členskom štáte, pokiaľ postihujú alebo závažne ohrozujú riadne uplatňovanie rozpočtu. Ako príklady možno uviesť nedostatky v riadnom fungovaní štátnych inštitúcií oprávnených zaoberať sa príjmami z úniového rozpočtu, absenciu riadnej kontroly nad procesom ich prerozdeľovania, podvodné konania v procese s nakladaním s takýmito príjmami, absenciu vyšetrovania a trestania takýchto konaní a pod. Cieľom tohto konania je preto ochrana úniového rozpočtu a nie ukladanie záväzkov členskému štátu s cieľom odstrániť jeho pochybenia pri uplatňovaní *rule of law*. Aj rozhodnutia Súdneho dvora EÚ upozorňujú na existenciu prepojenia medzi porušením princípu *rule of law* a závažného rizika pre riadny manažment úniového rozpočtu alebo jej finančných záujmov, pripočítateľnosť takéhoto konania verejným orgánom členského štátu, rešpektovanie princípu proporcionality, dočasný charakter takýchto opatrení a i. Účastníkom tohto konania bolo Maďarsko, pretože 18. septembra 2022 Komisia prijala návrh opatrení na ochranu úniového rozpočtu v dôsledku porušovania princípov právneho štátu v Maďarsku. Išlo o *prvé uplatnenie* režimu všeobecnej podmienenosti proti členskému štátu EÚ, pretože návrh Komisie sa opieral o nariadenie 2020/2092 o všeobecnom režime podmienenosti. Dňa 16. decembra 2022 Komisia rozhodla, že k trom kohéznym fondom vo výške 6,3 miliarda eur má Maďarsko zablokovaný prístup a tento stav bude trvať dovtedy, kým neprijme dostatočné legislatívne a iné opatrenia na zabezpečenie riadneho narábania s fondmi EÚ.

Záver

Európska únia sa radí do skupiny medzinárodných organizácií, ktoré sú založené na demokratických hodnotách a voči svojim členským štátom uplatňujú sankcie v prípade ich porušenia. Na ochranu a garantovanie svojich základných hodnôt obsiahnutých v čl. 2 ZEÚ

³⁴ Bližšie k tomu pozri rozsudok Súdneho dvora zo 16. februára 2022, *Maďarsko proti Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, a rozsudok Súdneho dvora zo 16. februára 2022, *Poľská republika proti Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

má EÚ k dispozícii sankčné mechanizmy ako voči svojim členským štátom, tak aj voči tretím štátom. Sankčný mechanizmus EÚ podľa čl. 7 ZEÚ však doteraz nebol v plnom rozsahu použitý napriek tomu, že vývoj v niektorých členských štátoch potvrdzuje rastúci deficit v oblasti uplatňovania ľudských práv, demokracie a princípov právneho štátu. Doterajšia prax EÚ potvrdzuje, že sa snaží o presadzovanie základných zásad v oblasti ľudských práv nielen vo vzťahu k svojim členským štátom, ale aj voči tretím (nečlenským) štátom. Od začiatku 90. rokov prenikajú do dvojstranných zmlúv ES/EÚ o voľnom obchode s tretími štátmi, ako aj do asociačných dohôd s medzinárodnými organizáciami demokratické klauzuly, resp. klauzuly o ľudských právach. V rámci týchto zmlúv sú zvyčajne charakterizované ako ich podstatné prvky (*essential elements*) predstavujúce základ vonkajších vzťahov EÚ s tretími subjektmi. V prípade ich závažného porušenia poskytujú zmluvným stranám právo čiastočne alebo úplne prerušiť ich vykonávanie za splnenia podmienok medzinárodného zmluvného práva. Vzhľadom na celkový neúspech uplatňovania sankčného mechanizmu podľa čl. 7 ZEÚ hľadala Európska únia ďalšie spôsoby a konania na ochranu svojich základných hodnôt podľa čl. 2 ZEÚ. Vývoj v tejto oblasti kulminoval v r. 2020, keď bolo prijaté nariadenie Európskeho parlamentu o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie. Toto upravuje tzv. horizontálny „mechanizmus podmienenosti“, ktorý získanie finančných prostriedkov z rozpočtu Únie podmieňuje dodržiavaním zásad právneho štátu členským štátom. Zatiaľ čo konanie podľa čl. 7 ZEÚ umožňuje Rade postihovať závažné a pretrvávajúce porušenia hodnôt, na ktorých je EÚ založená, za účelom donútenia členského štátu k ukončeniu takýchto porušení, konanie, ktorého účelom je ochrana rozpočtu EÚ, sa použije výlučne v prípadoch porušenia princípov *rule of law* v členskom štáte, pokiaľ postihujú alebo závažne ohrozujú riadne uplatňovanie rozpočtu. Ako príklady možno uviesť nedostatky v riadnom fungovaní štátnych inštitúcií oprávnených zaoberať sa príjmami z úniového rozpočtu, absenciu riadnej kontroly nad procesom ich prerozdelenia, podvodné praktiky v danej oblasti a podobne.

Literatúra

- COLI, M. Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool? In *Perspectives on Federalism*. 2018, vol. 10, no. 3, pp. 272 – 302. Dostupné na internete: <<https://doi.org/10.2478/pof-2018-0039>>
- D'ASPREMONT, J. The Rise and Fall of Democracy Governance in International Law: A Reply to Susan Marks. In *European Journal of International Law*. 2011, vol. 22, no. 2, pp. 549 – 570. Dostupné na: <<https://doi.org/10.1093/ejil/chr024>>
- KAPTEYN, P. J. G. et al. The Law of the European Union and European Communities. 2400 AH Alphen aan den Rijn, The Netherlands. 2008
- KLUČKA, J. The exercise of Union's external competencies through interregional agreements. In PETRLÍK, D. et al. *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne internationale et nationaux*. Liber Amicorum Jiří Malenovský. Brusel : Bruylant, 2020, pp. 79 – 93
- MANGIAMELI, S., SAPUTELLI, G. Article 7. The Principles of the Federal Coercion. In MANGIAMELI, S., BLANKE, H.-J. *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*. Heidelberg : Springer, 2013, pp. 349 – 373
- RICH, R. Bringing Democracy into International Law. In *Journal of Democracy*. 2001, vol. 12, no. 3, pp. 20 – 34. Dostupné na: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/bringing-democracy-into-international-law/>>

- SILVA DO MONTE, D. EU's Democratic Conditionality: Democratic Principles and Procedures? In *Context to Internacional Law* 2023, vol. 45, no. 1, pp. 1 – 29. Dostupné na: <<https://www.scielo.br/j/cint/a/NnNRGc-cH9cYTrMz6Lh3qtqt/?format=pdf&lang=en>>
- SMITH, K. E. The Evolution and Application of EU Membership Conditionality. In CREMONA, M. (ed.) *The Enlargement of the European Union*. Oxford : Oxford University Press, 2003, pp. 105 – 140. Dostupné na internete: <<https://academic.oup.com/book/10011/chapter-abstract/157406660?redirectedFrom=fulltext>>
- STATHOPOULOS, L. et al. Political Dialogue and Cotonou. The Courier, the Magazine of ACP-EU Development Cooperation. 2003, no. 200, [2024-06-09], p. 20. Dostupné na: <<http://aei.pitt.edu/39235/1/Courier.200.pdf>>
- Uniting Europe Preparing for the Acquis Communautaire
- Report of the Working Group on the Eastward Enlargement of the European Union. Policy Papers, RSC No. 98/6. European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre. 1998. Dostupné na: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23664/1998_EUI%20WP_Policy_papers_006.pdf>
- Výhláška ministra zahraničných vecí zo 4. septembra 1987 o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve, č. 15/1988 Zb.
- Zmluva o Európskej únii, Ú. v. EÚ C 191, 29. 7. 1992, s. 1 – 112
- Official positions of the other Institutions and Organs – European Council. Copenhagen European Council - 21. – 22. June 1993. Presidency Conclusions. Dostupné na internete: <https://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop_en.htm>
- Madrid European Council. Presidency Conclusions (15. – 16. December 1995). Dostupné na: <https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm>
- Konsolidovaná verzia Zmluvy o Európskej únii v znení Amsterdamskej zmluvy, Ú. v. EÚ C 340, 10. 11. 1997, s. 145 – 172
- European Parliament resolution on the result of the legislative elections in Austria and the proposal to form a coalition government between the ÖVP (Austrian People's Party) and the FPÖ (Austrian Freedom Party), OJ C 309, 27. 10. 2000, p. 87 – 88
- Dohoda o strategickom partnerstve medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi na jednej strane a Kanadou na strane druhej, Ú. v. EÚ L 329, 3. 12. 2016, p. 45 – 65
- Rozhodnutie Komisie z 13. decembra 2006, ktorým sa zriaďuje mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania pokroku v Rumunsku na účely osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii, 2006/928/ES, Ú. v. EÚ L 354, 14. 12. 2006, p. 56 – 57
- Rozhodnutie Komisie z 13. decembra 2006, ktorým sa zriaďuje mechanizmus na zaistenie spolupráce a overovania pokroku v Bulharsku na účely osobitných referenčných kritérií v oblastiach reformy súdnictva a boja proti korupcii a organizovanému zločinu, 2006/929/ES, Ú. v. EÚ L 354, 14. 12. 2006, p. 58 – 60
- Konsolidovaná verzia Zmluvy o Európskej únii v znení Lisabonskej zmluvy, Ú. v. EÚ C 115, 9. 5. 2008, s. 1 – 388;
- Komplexná hospodárska a obchodná dohoda (CETA) medzi Kanadou na jednej strane a Európskou úniou a jej členskými štátmi na strane druhej, Ú. v. EÚ L 11, 14. 1. 2017, p. 23 – 1079
- Návrh Rozhodnutia Rady o určení jasného rizika vážneho porušenia zásad právneho štátu zo strany Poľskej republiky z 20. decembra 2017, COM/2017/0835 final – 2017/0360 (NLE)
- Návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch z 2. mája 2018, COM/2018/324 final 2018/0136 (COD);
- Uznesenie Európskeho parlamentu z 12. septembra 2018 o návrhu, ktorým sa Rada vyzýva, aby podľa článku 7 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii rozhodla, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt, na ktorých je Únia založená, zo strany Maďarska (2017/2131(INL)), Ú. v. EÚ C 433, 23. 12. 2019, p. 66 – 85
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, EUROATOM) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienok na ochranu rozpočtu Únie, Ú. v. EÚ L 4331, 22. 12. 2020, s. 1 – 10
- Rozsudok Súdneho dvora zo 16. februára 2022, *Maďarsko proti Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97
- Rozsudok Súdneho dvora zo 16. februára 2022, *Poľská republika proti Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98