

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií



Alena Staníková

**Nástroje ochrany právního státu v Evropské unii a ich efektivita: případy
Maďarska a Polska**

Bakalárska práca

Vedúci práce: doc. Mgr. Daniel Marek, PhD.

Olomouc

2023

Prehlásenie

Prehlasujem, že som túto prácu vypracovala samostatne a na základe uvedenej literatúry a zdrojov.

V Olomouci dňa

Podpis.....

Pod'akovanie

Na tomto mieste sa chcem pod'akovať vedúcemu svojej bakalárskej práce doc. Mgr. Danielovi Marekovi, PhD.. Jeho rady, pripomienky a vedenie mi pomohli pri písaní tejto práce.

Obsah

Úvod.....	5
1 Teoretický rámec	13
1.1 Definícia pojmov	13
1.1.1 Právny štát	13
1.1.2 Rule of law backsliding a Democratic backsliding.....	16
1.1.3 Neliberálna demokracia.....	17
1.1.4 Hybridný režim	18
1.2 Porušovanie právneho štátu a hodnôt EÚ členskými krajinami.....	20
1.2.1 Vývoj situácie v Poľsku	20
1.2.2 Vývoj situácie v Maďarsku	22
1.3 Konceptualizácia a operacionalizácia	23
2 Mechanizmy EÚ k ochrane právneho štátu.....	25
2.1 Procedúra podľa článku 7 ZEÚ	25
2.2 Konanie o porušení povinnosti.....	26
2.3 Nariadenie o podmienenosti čerpania finančných prostriedkov s dodržiavaním právneho štátu.....	28
3 Komparácia mechanizmov EÚ k ochrane právneho štátu	31
3.1 Komparácia nástrojov	31
3.2 Reakcie Maďarska a Poľska na použitie nástrojov	35
3.3 Efektivita mechanizmov EÚ	38
Záver	40
Zoznam použitých skratiek.....	43
Literatúra a zdroje	44
Prílohy	52
Abstrakt	55
Abstract	56

Úvod

Od svojho vzniku je Európska únia založená na kamenných hodnotách, ktoré majú zabezpečiť, že je tento jedinečný európsky projekt združením štátov dbajúcich na demokratické princípy a spoločné hodnoty, vychádzajúce z dedičstva pôvodného Európskeho spoločenstva. Jednou z týchto hodnôt je princíp právneho štátu, ktorý je zakotvený v preambule Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ). Podpisom sa členské štáty zaviazali dodržiavať záväzky vyplývajúce zo zmluvy vrátane rešpektovania právneho štátu, ako základného princípu pre spoluprácu medzi národnými súdnymi systémami a Úniou. (Maňko, 2019)

Po desaťročiach existencie sa Európska únia (EÚ) ocitla v situácii, že sa musí v niektorých členských štátoch vysporiadať s porušovaním tohto základného princípu uvedeného v článku 2 ZEÚ. Z dôvodu, aby bolo zabezpečené fungovanie krajín v súlade so zmluvami a základnými hodnotami Únie, sa európske inštitúcie v posledných rokoch rozhodli tieto situácie v členských štátoch riešiť. Európska komisia (EK), ako ochrankyňa zmlúv, je hlavným aktérom v zavádzaní nástrojov k vynúteniu dodržiavania princípov právneho štátu členskými krajinami. Konkrétne sa jedná o procedúru podľa článku 7 ZEÚ, ktorá bola na základe žiadosti Európskeho parlamentu (EP) spustená voči Maďarsku v roku 2018 a voči Poľsku v roku 2017. Táto procedúra sa priamo spája s článkom 2 ZEÚ a v ňom zmienených hodnotách EÚ, vrátane právneho štátu. Druhým nástrojom je konanie o porušení povinnosti, ktoré sa uplatňuje v prípade, že sa štát dopustí porušenia únieového práva. Tieto dva nástroje boli prednedávnom doplnené o tretí, od ktorého sa očakáva, že bude efektívnejší, keďže spomenuté jednanie a procedúry nevyriešili, ani nezlepšili vnútropolitické a právne situácie v štátoch. V dôsledku toho Európska únia prišla v roku 2020 s novým nástrojom, ktorý podmieňuje čerpanie peňazí z eurofondov dodržiavaním právneho štátu.

Účinné vynucovanie právneho štátu v členských krajinách Európskej únie sa Európskej komisii nedarí. Situácia v Maďarsku sa vyvinula do takej podoby, že „Freedom House“ (FH) index v roku 2022 vyhodnotil krajinu ako hybridný režim so skóre 45 zo 100, čo potvrdzuje trend prepadu demokracie v Maďarsku¹. K podobnému záveru dospel aj každoročný monitoring stavu právneho štátu organizovaný Európskou komisiou, vedený od roku 2015. Hodnotenie stavu právneho štátu v členských krajinách Únie bolo spustené práve v súvislosti s reformou justície v Poľsku. Čo sa tejto krajiny týka, procesy úpadku demokracie sú miernejšie než v Maďarsku. Napriek tomu krajina čelí zmenám, ktoré výrazne zasahujú do správneho

¹ Vid' výročná správa Freedom House (n.d.-a). Nations in Transit 2022: Hungary.

fungovania demokratických inštitúcií. Európska komisia v Správe o stave právneho štátu v Európskej únii vyjadrila obavy prevažne ohľadom nezávislosti poľského súdnictva². Do pozornosti sa dostal kontroverzný rozsudok poľského Ústavného súdu, ktorý spochybnil nadradenosť európskeho práva nad národným. Z tohto dôvodu je FH skóre krajiny 59 zo 100 jedno z najnižších v EÚ, na základe čoho je Poľsko kategorizované ako polo-konsolidovaná demokracia³.

Táto práca si kladie za cieľ posúdiť účinnosť dostupných nástrojov Európskej únie k ochrane právneho štátu. Súčasný vývoj v členských štátoch ukazuje nárast politických síl, ktoré by v budúcnosti mohli ohrozovať základné princípy EÚ. Poľsko a Maďarsko sa v priebehu rokov svojho členstva začali odkláňať od spoločensko-právnych hodnôt EÚ, čím ohrozujú jej integritu. Obe krajiny sú dlhodobo kritizované inštitúciami EÚ, ako aj väčšinou členských štátov. Poľsko si svoju kritiku vyslúžilo predovšetkým kvôli reforme justície, ktorá podľa Európskej komisie výrazne ohrozuje nezávislosť poľského súdneho systému. V krajine je taktiež problém s kontroverznými zákonmi o ženských reprodukčných právach a postojov voči LGBTQ komunite. V prípade Maďarska sa jedná o kritiku nezávislosti verejných inštitúcií, vrátane justície, podobne ako v Poľsku. Vláda Viktora Orbána je v spore s Európskou komisiou aj kvôli korupcii, nezávislosti médií alebo aj podpore nedemokratického Ruska.

Kontinuálne porušovanie základných princípov EÚ môže priniesť ďalekosiahle dôsledky pre budúcnosť Únie. Ukázalo sa, že spiatočníctvo vplýva aj na rozhodovací proces vzhľadom na to, že obe krajiny majú tendenciu vetovať dôležité návrhy v Európskej rade. Zvyčajne je to práve v dôsledku toho, že boli proti nim použité mechanizmy pre ich porušovanie hodnôt EÚ. Najmä zredukovanie finančných príspevkov z európskych fondov je pre vlády bolestivý a blokovanie návrhov sa javí ako forma vydierania. Preto je dôležité, aby mala EÚ k dispozícii efektívne nástroje, ktoré by zabránili odklonu ktoréhokoľvek štátu od štandardných európskych zásad. Aj v rámci súčasného vývoja v niektorých krajinách EÚ je viditeľný nárast nesystémovej politiky, spojovanej s porušovaním základných práv, či odklon od spoločných cieľov európskej integrácie.

Výskumný cieľ práce

Európske inštitúcie už niekoľko rokov vedú boj proti dvom členským štátom EÚ, ktoré sa postupne vzdávajú od základných hodnôt spoločenstva, z čoho vychádza nasledujúca

² Vid' Európsky parlament (2022). Správa Európskeho parlamentu k Správe Európskej komisie o právnom štáte za rok 2021.

³ Vid' správa Freedom House (n.d.-b). Nations in Transit 2022: Poland.

výskumná otázka: *Do akej miery sú nástroje, ktoré má EÚ k dispozícii efektívne na to, aby zabránili členským krajinám naďalej porušovať princípy právneho štátu?.* Keďže sú tieto nástroje v súčasnosti uplatňované, bude cieľom práce určiť ich efektivitu v kontexte konkrétnych štátov, a to Maďarska a Poľska. Táto efektivita bude skúmaná prostredníctvom komparácie charakteristík nástrojov a ich účinnosti v oboch štátoch.

Práca vychádza z predpokladu niektorých autorov (Łacny, 2021; Uitz, 2020; Bachmaier, 2019), že právno-politické mechanizmy sú oproti novému nástroju ochrany rozpočtu EÚ neefektívne. Procedúra podľa článku 7 ZEÚ a konanie o porušení povinnosti doteraz nemali výrazný dopad na chovanie neliberálnych vlád v Maďarsku a Poľsku. Ide o hlavný dôvod prečo správa Európskeho parlamentu vyzývala na realizáciu a spustenie tzv. mechanizmu rozpočtovej podmienosti. Z tohto dôvodu je hlavná hypotéza práce štruktúrovaná nasledovne:

Hypotéza: Z dostupných nástrojov Európskej únie k ochrane právneho štátu je najviac efektívna podmienenosť čerpania finančných prostriedkov z fondov EU s dodržiavaním právneho štátu.

Materiálne sankcie v podobe zníženia finančných príjmov zo strany EÚ môžu mať väčší potenciál vynucovania, keďže moc neliberálnych vlád je závislá na financiách EÚ. Je taktiež potrebné vziať do úvahy, že sa jedná o vysoko aktuálnu tému. Preto autorka pracuje s informáciami dostupnými v priebehu písania, čo môže znamenať, že v čase, keď má čitateľ prácu k dispozícii nastalo k posunu v problematike výskumného cieľa práce.

Metodológia

Pre zistenie výsledkov výskumného cieľa práce bude aplikovaná komparatívna metóda, ktorá je jedným zo základných prístupov v politických vedách. Metóda je predmetom viacerých výskumníkov. Väčšina z nich vychádza z poznatkov Arenda Lijpharta, ktorý je popredným politológom zaoberajúcim sa touto metódou. Lijphart (1971) ju definuje ako analýzu všeobecných empirických vzťahov medzi premennými, pre ktorú je typický malý počet prípadov, no veľký počet premenných, čo Lijphart považuje za jej slabý článok. Taktiež ju nemožno považovať za metódu merania, keďže skúma, resp. odhaľuje vzťahy medzi premennými. Z hľadiska počtu prípadov sa komparatívna metóda zvyčajne využíva na dvoch a viacerých krajinách, pričom hodnotí ich špecifickú premennú. Môže slúžiť na komparatívnu analýzu aj v rámci jednej krajiny, no v globálnom meradle je takáto analýza menej použiteľná. Výsledky podobnej analýzy tiež netvorí reprezentatívnu zložku pre širšie závery a následné

vytvorenie teórie. Preto sa ako prijateľnejšia uvádza vzorka viacerých štátov, ktorá zisteniam prikladá väčšiu kredibilitu (Lijphart, 1971). Návod na použitie komparatívnej analýzy ponúka Christopher Pickvance, ktorý nadväzuje na štúdie svojich predchodcov a rozoberá charakteristiky metódy. V rámci klasifikácie analýzy z hľadiska toho, či cieľi na vysvetlenie rozdielov alebo podobnosti, je pre túto prácu dôležité porovnanie zamerané na zistenie odchýlky v charaktere javu skúmaním systematických rozdielov medzi prípadmi. (Pickvance, 2001)

Pomocou komparatívnej metódy je možné porovnávať (1) hodnoty premenných; (2) tvar vzťahov medzi premennými; a (3) výskyt udalostí alebo vzorcov udalostí (Pickvance, 2001). Konkrétne sa ďalej jedná napr. o demokratické inštitúcie alebo hodnotenie vlády v rámci jednej krajiny. Štefančík (2005) okrem iného píše, že metóda je vhodná pre prípady vyskytujúce sa v krajinách s rovnakou alebo aspoň podobnou politickou kultúrou. Vymenúva napr. štúdie politických systémov krajín V4, pričom zdôrazňuje, že premenné musia mať rovnakú štruktúru. (Štefančík, 2005)

Cieľom analytickej časti práce bude, na základe metódy komparácie, porovnanie procedurálnych charakteristík nástrojov EÚ. Predmetom komparácie budú aktuálne platné nástroje. Myslí sa tým „procedúra podľa článku 7 ZEÚ“ v konsolidovanom znení z roku 2012, „konanie o porušení povinnosti“ ako ho stanovuje konsolidované znenie Zmluvy o fungovaní Európskej únie z roku 2016 a „Nariadenie o podmienenosti čerpania rozpočtu EÚ s princípmi právneho štátu“ platné od 1. januára 2021. Súčasťou výskumu bude aj ich vplyv na politiky Maďarska a Poľska, ktoré porušujú princípy právneho štátu EÚ.

Analýza literatúry

Nástroje EÚ k ochrane právneho štátu sú predmetom mnohých akademických štúdií. Čo sa týka výskumu o článku 7 ZEÚ, po tom, čo v roku 2018 EP hlasoval za spustenie tohto nástroja proti Maďarsku, Sergio Carrera a Petra Bárd sa k nemu vo svojej publikácii z roku 2018 *The European Parliament Vote on Article 7 TEU against the Hungarian government* stavajú pomerne kriticky. Hlasovanie EP prijímajú, ale aj kritizujú, že prišlo príliš neskoro. Hlasovanie EP vyvolalo vlnu zmätku, aké bude mať článok 7 implikácie. Zásadnou myšlienkou dokumentu je, že ho autori považujú za procedurálne neúčinný. Článok upozorňuje na politické prekážky aplikácie nástroja, ako aj procedurálne, napríklad nutnosť hlasovania v ER. Autori článku sa však nevenujú sankčnému mechanizmu nástroja a jeho potenciálu vynútenia súladu s článkom 2 ZEÚ, na ktorý nástroj cieľi.

Materiálne sankcie a ich vplyv, aj v súvislosti s článkom 7 ZEÚ, skúma Ulrich Sedelmeier v štúdiu *Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure*. Podobne ako predchádzajúci autori, aj Sedelmeier (2017) vníma ako zásadné pri použití článku 7 ZEÚ politické prekážky. Zameriava sa však aj na schopnosť sankcií zastaviť a zvrátiť porušovanie princípov demokracie a právneho štátu. Z hľadiska doterajších skúseností, autor vníma kapacitu a potenciál materiálnych sankcií ako obmedzené až nedostatočné. Ako dôvody vidí náročnosť použitia článku 7 ZEÚ, ale aj nevierohodné tlaky spojené s hrozbou prísnych sankcií, kde inštitúcie zlyhávajú v maximalizácii účinku dostupných nástrojov.

Väčšina autorov je toho názoru, že článok 7 ZEÚ je nefunkčný a používajú ho tí, ktorí chcú vylúčiť únie právo z riešenia krízy právneho štátu. Dimitry Kochenov (2017) sa v článku *Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU* snaží vyvrátiť tento názor, spolu s argumentom, že európske právo by nemalo zasahovať do úpadku právneho štátu v členských krajinách. Článok 7 ZEÚ považuje za „jedinečný“, keďže stanovuje postupy v prípade porušenia európskych hodnôt členským štátom spolu s možným sankčným mechanizmom, pričom nie je ohraničený obmedzeniami právomocí EÚ. Autor však dostatočne nereflektuje procedurálne prekážky nástroja a z obmedzeného použitia článku 7 ZEÚ viní inštitúcie, pretože v mnohých prípadoch boli uprednostnené alternatívne postupy a článok 7 ZEÚ tým oslabili. Namiesto toho, aby samotné členské štáty iniciovali spustenie článku 7 ZEÚ oveľa skôr, než ako tomu bolo v roku 2017, obracali sa na Komisiu, aby konala. Kochenov túto pasivitu vníma ako dôvod súčasnej situácie v Maďarsku a Poľsku, keďže tým miestni autokrati získali roky na upevnenie svojej moci a režimov. Článok však dostatočne nereflektuje procedurálne prekážky nástroja.

Článok 7 ZEÚ sa považuje skôr za politický nástroj. Oproti nemu sa však pomerne často vyskytuje konanie o porušení povinnosti. Ide o špecifický nástroj, kde Európska komisia podáva žalobu na Súdny dvor EÚ. Jeho rola je v tomto prípade kľúčová, no Kochenov a Bárd (2020) v štúdiu *The Last Soldier Standing? Courts vs Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU* argumentujú, že bez politickej podpory ostatných inštitúcií možno ťažko bojovať s neliberálnymi demokraciami. Charakteristikám konania o porušení sa bližšie venuje článok *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union* od kolektívu Scheppele, Kochenov a Grabowska-Moroz (2020). Autori sa zameriavajú na pôsobnosť nástroja a považujú ho za prívetivý prístup vzhľadom na to, že na problematiku

spiatočnictva reaguje politicky aj právne. Článok sa však neorientuje priamo na porušovanie princípov právneho štátu, ale na porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ, ktoré považuje za prehliadané. Keďže sa Komisia zvykne zameriavať skôr na porušenia jednotlivých právnych ustanovení, štúdia navrhuje zavedenie systémových žalôb o porušení, teda preukázania trvalej hrozby. Nástroj by tak mal potenciál riešiť komplexné systémové problémy v krajine. Z hľadiska sankčného mechanizmu autori zastávajú názor, že zadržanie finančných prostriedkov pôsobí ako väčšia motivácia súladu s hodnotami EÚ, než vzdialená hrozba jednorazovej pokuty.

Podobnej zmene konania o porušení povinnosti sa venuje aj článok dvojice Bárd a Šledzińska-Simon (2019) *The puissance of infringement procedures in tackling rule of law backsliding*, kde autorky navrhujú zavedenie „konania o porušení princípov právneho štátu“. Tento nástroj by sa vyslovene venoval problematike *rule of law backsliding* v krajinách.

Vedeckých článkov, ktoré sa zaoberajú nariadením o podmienenosti právneho štátu, je aktuálne obmedzený počet, keďže ide o pomerne nový nástroj a jeho ďalekosiahle účinky ešte nie sú známe. Nástroj je zatiaľ predmetom článkov prevažne z hľadiska jeho charakteristík a predpokladov účinnosti v prípade zavedenia voči niektorému z členských štátov. Väčšina štúdií ho zvykne porovnávať práve s ostatnými dostupnými nástrojmi, ktorými Únia disponuje. Niekoľko štúdií zdôrazňuje dôležitosť zavedenia nariadenia o podmienenosti (Uitz, 2020; Bachmaier, 2019) vzhľadom na kontinuálne porušovanie hodnôt EÚ zo strany Maďarska a Poľska a zjavnej neschopnosti dostupných nástrojov na to reagovať. Štúdia Renáty Uitz (2020) *Funding Illiberal Democracy: The Case for Credible Budgetary Conditionality in the EU* predostrela radikálnejší názor, že pokiaľ nebude zavedený nástroj k ochrane rozpočtu, bude EÚ naďalej financovať neliberálne vlády. To im umožní naďalej si upevňovať moc, pričom európske financie sú k dosiahnutiu tohto cieľa zásadné. Na druhej strane sa na mechanizmus kondicionality kriticky pozerá článok Iris Goldner Langovej *The Rule of Law, the Force of Law and the Power of Money in the EU*, vydaný v roku 2019. Autorka v ňom skepticky usudzuje, že sa zmena správania štátu v súlade s princípmi EÚ nedá dosiahnuť „donucovacími a sankčnými metódami“, ale vnútorným celospoločenským tlakom. Preto je otázne, či externé tlaky povedú k „zmene právnej kultúry a politického správania“ (Goldner Lang, 2019).

Charakteristikou nariadenia o podmienenosti sa zaoberá Justyna Łacny (2021) v článku *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?*, kde považuje za úspech, že po dvoch rokoch diskusií bol vytvorený tento mechanizmus na ochranu rozpočtu EÚ. Avšak, kritizovaná je obmedzená oblasť použitia, vrátane „nejasného

rozsahu aplikácie s nejasným vzťahom k ostatným nástrojom, ktoré majú na tento účel slúžiť“. Na druhej strane môžu opatrenia spustené na základe nariadenia vyvinúť na štáty finančný tlak a bude závisieť od konkrétnej situácie v štátoch, či im budú finančné prostriedky len pozastavené alebo by bolo prístupné k radikálnejšej povinnosti splatiť financie, ktoré im už boli pridelené. Preto predpokladá, že právna situácia v štáte, voči ktorému je opatrenie presadzované sa zlepší, no treba si dať pozor, aby sa podmienenosť právneho štátu („rule of law conditionality“) nedostala do skupiny ignorovaných mechanizmov. (Łacny, 2021)

Efektívnosťou nástrojov EÚ k ochrane právneho štátu sa zaoberá aj diplomová práca Kateřiny Zichovej (2021) *Podmíněnost právního státu v EU: Nová „atomová varianta“?*, ktorá kladie dôraz na nariadenie o podmienenosti. Autorka k zhodnoteniu efektivity využíva procedurálne charakteristiky nástrojov, čím sa inšpirovala aj autorka tejto bakalárskej práce.

Praktická časť, v prvom rade vychádza z primárnych prameňov v podobe zmlúv EÚ a verejných dokumentov európskych inštitúcií. Pre prácu sú zásadné dve zmluvy komunitárneho práva EÚ. Prvou je Zmluva o Európskej únii v konsolidovanom znení z roku 2012. Práca je postavená okolo článkov 2 a 7 ZEÚ. Prvý menovaný, priraduje k základným hodnotám, na ktorých je EÚ postavená, okrem iných aj právny štát, pričom je tento koncept rozšírený v článku 7, kde sa píše, že EÚ môže v prípade vážneho ohrozenia hodnôt uvedených v článku 2 zakročiť. Druhou je Zmluva o fungovaní Európskej únie (konsolidované znenie z r. 2016), ktorá upravuje konanie o porušení, a to konkrétne články 258 až 260 ZFEÚ. Okrem zmlúv práca využíva aj dostupné správy, stanoviská a nariadenia európskych inštitúcií, venujúce sa právnemu štátu. Kľúčové pre tretí mechanizmus kondicionality je Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady EÚ o podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie.

Súčasťou práce je aj aktuálne dianie v Maďarsku a Poľsku. Autorka preto pracuje so sekundárnymi zdrojmi v podobe publicistických článkov, ako najlepším možným zdrojom aktualít. Využívané sú prevažne bruselské portály *Politico EU* a *EURACTIV*, ktoré zastrešujú európsku politiku a aktuality z diania v EÚ.

Štruktúra práce

Práca je štruktúrovaná do viacerých kapitol. Z hľadiska komplexnosti témy je potrebné vysvetlenie terminológie. Prvá kapitola sa preto zameriava na základné vysvetlenia pojmu právneho štátu. Dôraz bude taktiež kladený aj na charakteristiku tohto termínu v kontexte EÚ. Druhá podkapitola čitateľovi približuje fenomény *democratic backsliding* a *rule of law backsliding*, ktoré vysvetľujú súčasné trendy v úpadku týchto hodnôt. Ďalej sa kapitola venuje

pojmom neliberálna demokracia a hybridný režim, koncepty, ktoré sa v súčasnosti spájajú práve s dianím v Maďarsku a Poľsku. Kapitola zahŕňa aj objasnenie súčasnej situácie v dvoch členských štátoch a približuje dlhodobý problém v dodržiavaní právneho štátu, v dôsledku čoho boli proti krajinám spustené politické a právne procedúry EÚ. V závere kapitoly je uvedená operacionalizácia procedurálnych charakteristík mechanizmov EÚ, s ktorými sa bude pracovať v analytickej časti. Ďalšia časť práce sa zameriava na konkrétne mechanizmy pri porušovaní princípov EÚ. V tejto časti práce bude vysvetlené, čo je podstatou troch dostupných nástrojov EÚ, pričom dôraz bude kladený práve na ich procedurálne charakteristiky. Jedná sa o: „Procedúru podľa článku 7 ZEÚ“, „Konanie o porušení povinnosti“ a „Nariadenie o podmienenosti čerpania finančných prostriedkov s dodržiavaním právneho štátu“. V kapitole „Komparácia mechanizmov EÚ k ochrane právneho štátu“ bude prostredníctvom predstavenej komparatívnej metódy porovnaná efektivita konkrétnych nástrojov v Maďarsku a Poľsku. Súčasťou kapitoly je zhodnotenie účinnosti nástrojov na základe reakcií oboch krajín na jednotlivé nástroje. Následne bude vyhodnotená potenciálna efektívnosť nástrojov vplyvom výsledkov komparácie ich procedurálnych charakteristík a reakcií krajín. Práca je ukončená záverom, kde bude zhodnotený naplnenie cieľa práce.

1 Teoretický rámec

Európska únia je svojim spôsobom jedinečný projekt, ktorý dokázal zmobilizovať európske krajiny do spoločenstva s vidinou (prevažne) ekonomickej prosperity. Avšak, pre fungovanie takejto únie bolo potrebné, aby štáty zastávali rovnaké hodnoty, ktoré by boli spolu s demokraciou a právnym štátom zakotvené v primárnom práve EÚ. Aj keď sa musí EÚ zaoberať rôznymi problémami, málokto by čakal, že jedným z nich bude nerešpektovanie a ohrozenie základných hodnôt vlastnými členskými štátmi. V posledných rokoch je viditeľný trend upadania právneho štátu v dôsledku jeho nadmerného používania, či ideologického zneužívania, prevažne politickými predstaviteľmi. (Chesterman, 2008: 2)

Predmetom nasledujúcej kapitoly je teoretické vyčlenenie témy práce. Prvá podkapitola sa venuje určeniu základnej terminológie. V akademickej obci neexistuje zhoda na jednotnej definícii právneho štátu a rôzni autori zastávajú vlastné charakteristiky tohto termínu. V súvislosti s EÚ sa právny štát zvykne zahrňovať do skupiny medzi tzv. základné princípy EÚ. S právnym štátom súvisia koncepty *rule of law backsliding*, *democratic backsliding* a neliberálna demokracia spolu s hybridným režimom. Tieto pojmy sú aktuálne vysoko využívané na vysvetlenie situácií v Poľsku a Maďarsku. Mechanizmy EÚ cieľia aj na ich prevenciu, ako aj snahu zvrátiť smerovanie krajín cestou dedemokratizácie. Ich terminologické ukotvenie je predmetom ďalšej časti podkapitoly. Druhá podkapitola bližšie špecifikuje sporné kroky politických predstaviteľov Maďarska a Poľska, využívajúc prevažne publicistické články monitorujúce aktuálnu situáciu v štátoch. Na záver sa kapitola zameriava na operacionalizáciu mechanizmov EÚ k ochrane právneho štátu, predovšetkým ich procedurálnych charakteristík, ktoré budú predmetom analytickej časti práce.

1.1 Definícia pojmov

1.1.1 Právny štát

Právny štát je základnou zložkou demokratického zriadenia, založeného na vláde práva a ústavy, ako najvyššieho zákona v štáte. Síce za posledné roky nastal rozmach literatúry zaoberajúcej sa týmto konceptom, neexistuje jasná zhoda o jeho jasnej definícii. Zvyčajne sa uvádza, že tento pojem v jednoduchom znení znamená vládu práva. Jeremy Waldron (2016) termín označuje za ideál politickej morálky, ktorý sa vzťahuje na nadvládu práva a inštitúcií právneho systému, pričom obsahuje zásady formálneho a procesného charakteru, ktorými sa spoločnosť riadi. Medzi procesnými princípmi autor vyzdvihuje elementárne inštitúcie, a to prevažne nezávislé súdnictvo. Formálne princípy pozostávajú zo „všeobecnosti, jasnosti,

publicity, stability a perspektívnosti noriem“. Podľa Chestermana (2008) je definícia právneho štátu sporná a líši sa z hľadiska času a geografie. Podobne aj Bedner (2010) píše o „zohľadnení vnútroštátneho kontextu“, podľa ktorého nemožno očakávať právo občana na nezávislé súdne konanie v krajine s inou tradíciou. (Waldron, 2016; Chesterman, 2008: 12; Bedner, 2010: 49)

Síce existuje niekoľko definícií právneho štátu, v závislosti od autorov je však prítomná zhoda na jeho dvoch hlavných funkciách. Podstatou prvej funkcie je pomocou vlády práva zastrešiť právne a inštitucionálne nástroje, čím sa zabraňuje zneužívaniu štátnej moci. Zatiaľ čo myšlienka prvej funkcie sa zameriava na „ochranu občanov pred štátom“, druhá funkcia pozostáva z ochrany majetku a života občanov pred porušením alebo ohrozením práv zo strany spoluobčanov. Napriek tomu, že prebiehajú diskusie, či sú ľudské práva v recipročnom postavení s prvou funkciou, ich zástancovia trvajú na ich ústrednom postavení. Ako uvádza Bedner (2010) „vynechanie ľudských práv by znamenalo, že by sa stratil zmysel mnohých diskusií o právnom štáte“. V súčasnosti narastá význam ľudských práv aj v súvislosti so vzťahmi nielen medzi občanmi a štátom, ale aj medzi spoluobčanmi navzájom. (Bedner, 2010: 51, 55)

Z hľadiska témy práce je dôležité vymedzenie pojmu právneho štátu v kontexte Európskej únie a jeho právneho poriadku. Ako už bolo uvedené v úvode, právny štát je jasne zakotvený v článku 2 Zmluvy o Európskej únii: „*Únia 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*“ (Európska únia, 2012). Článok zaraďuje právny štát medzi jednu zo základných hodnôt spoločných pre všetky členské štáty EÚ. Zaväzuje ich, aby všetky orgány verejnej moci krajiny konali v medziach zákona, pod kontrolou nezávislých súdov a v súlade s princípmi demokracie a základných práv. Zároveň ide o jedno zo základných kritérií⁴ pre vstup do EÚ, čo upresňuje článok 49 ZEÚ, na základe ktorého môžu o členstvo požiadať európske štáty, ktoré rešpektujú a zaviazu sa dodržiavať hodnoty uvedené v článku 2 ZEÚ. Dodržiavanie týchto princípov v členských krajinách je nevyhnutné pre správny chod

⁴ Kodanské kritéria sú podmienky členstva, vytvorené v roku 1993 na samite Európskej rady v Kodani. Patrí medzi nich, okrem iného, schopnosť krajiny mať stabilné inštitúcie, ktoré sú zárukou demokracie, právneho štátu, ľudských práv, vrátane ochrany menšín. Z právneho hľadiska kritéria nastavujú povinnosť pre krajiny prevziať právne normy EÚ, nazývané *acquis communautaire*. (Európska únia, 2012; EUR-Lex, n.d.-b)

Únie z hľadiska aplikácie európskeho práva, ale aj fungovania spoločného trhu a vzájomnej dôvery. (EUR-Lex, n.d.-a)

Na zabezpečenie riadneho chodu EÚ a zhodu právnych noriem štátov s európskym právom rozhodol Európsky súdny dvor v kľúčovom rozsudku z roku 1964⁵, že úniové právo je nadradené nad právnymi poriadkami členských krajín. Jedná sa o súlad právnych poriadkov s legislatívou Únie, no bez toho, aby ich nahrádzala (Zichová, 2021: 19). Ďalší rozsudok ESD z roku 2019⁶ potvrdil jeho právomoc kontrolovať dodržiavania nezávislosti justície súdmi v členských krajinách (Bachmaier, 2018). Na základe nadradenosti európskej legislatívy a faktu, že z nej vychádzajú nástroje k ochrane právneho štátu, je vhodnejšie vychádzať z európskeho pojatia tohto termínu. Žiadna zo zmlúv EÚ však neuvádza jasnú definíciu, ani aké princípy pod neho spadajú. Tento problém však čiastočne riešia oficiálne inštitucionálne dokumenty. Definíciu právneho štátu ponúka aj nový mechanizmus ochrany rozpočtu:

„Právny štát si vyžaduje, aby všetky subjekty verejnej moci konali v rámci obmedzení stanovených zákonom, v súlade s hodnotami demokracie a rešpektovali základné práva, ako sa uvádza v Charte základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) a v iných uplatniteľných dokumentoch a pod kontrolou nezávislých a nestranných súdov. Vyžaduje si najmä to, aby sa dodržiavala zásada zákonnosti implikujúca transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralistický zákonodarný proces; zásada právnej istoty; zásada zákazu svojvoľnosti výkonných právomocí; zásada účinnej súdnej ochrany zo strany nezávislých a nestranných súdov vrátane prístupu k spravodlivosti; a zásada oddelenia právomocí.“ (Európsky parlament a Rada (EÚ, Euratom), 2020)

Ďalší rámec princípov právneho štátu ponúka aj Úrad pre publikácie Európskej únie, poskytujúci informácie k právu EÚ (vrátane všetkých zmlúv a pojmov), ktorý uvádza, že sa právny štát vyznačuje „fungujúcou demokraciou a dodržiavaním ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám“ (EUR-Lex, n.d.-a). Užší zoznam zásad právneho štátu však poskytuje rámec Európskej komisie (ďalej ako EK), tzv. *Rule of Law Framework*⁷, ktorý medzi zásady právneho štátu zaraďuje:

⁵ Rozhodnutie Európskeho súdneho dvora v prípade *Costa vs. ENEL* (6/64), ktoré stanovilo zvrchovanosť európskeho práva.

⁶ Rozsudok ESD C-619/18 *Commission/Poland* vo veci konania o porušení povinnosti zo strany Poľska rozhodlo, že krajina porušila čl. 2 ZEÚ a čl. 47 Charty základných práv. Súdny dvor týmto rozvinul predchádzajúci rozsudok C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas*, že zdôraznil dôležitosť rešpektovania hodnôt EÚ, vrátane zásad právneho štátu. (Bachmaier, 2019)

⁷ Tento rámec si kladie za úlohu zabrániť možným hrozbám pre právny štát prostredníctvom hodnotení situácie v členských krajinách, odporúčaní a následným monitorovaním ich implementácie zo strany Komisie. (Európska komisia, n.d.-c)

- zákonnosť, ktorá predpokladá transparentný, demokratický a pluralitný proces prijímania zákonov;
- právnu istotu;
- zákaz svojvoľného zneužívania výkonnej moci;
- nezávislé a nestranné súdy;
- efektívne súdne posúdenie, vrátane dodržiavania základných práv;
- rovnosť pred zákonom.

Tieto zásady právneho štátu boli v *Rule of Law Framework* zosumarizované na základe judikatúry Európskeho súdneho dvora, Európskeho súdu pre ľudské práva a iných európskych dokumentov (EUR-Lex, n.d.-a; Európska komisia, 2014).

1.1.2 Rule of law backsliding a Democratic backsliding

Súčasťou problematiky právneho štátu je aj pojem *rule of law backsliding*. Tak, ako pri právnom štáte, ani tu nie je stanovená jasná definícia. Pech a Scheppele (2018) prišli s vlastnou verziou a koncept definujú ako proces, v ktorom zvolené verejné orgány vytvárajú politiku, ktorej „cieľom je systematicky oslabovať, likvidovať alebo zachytávať vnútornú kontrolu moci s cieľom rozložiť liberálny demokratický štát a upevniť dlhodobú vládu dominantnej strany“. Hlavnou myšlienkou konceptu je úpadok práva v krajine v dôsledku stratégie vládnucej strany, pričom jej cieľom je udržať sa pri moci nastolením, minimálne, nespravodlivých volieb. Politickí predstavitelia zvyčajne zneužívajú prvky demokracie, vrátane demokratických inštitúcií, na „zvýhodnenie vládnucej strany a obmedzenie nezávislosti súdnictva a médií“. V demokratických štátoch je pomerne náročné uskutočniť takéto zmeny bez vedomosti obyvateľstva, preto *rule of law backsliding* zvyčajne súvisí so stratou dôvery občanov v demokratické inštitúcie vplyvom spoločenských kríz a polarizáciou politického spektra. Tieto faktory spôsobujú nárast podpory tzv. antisystémových strán, ktoré po kríze stranického systému sľubujú voličom stabilitu. Zvolení autokrati následne znefunkčnia kľúčové úrady, ktoré by mohli byť protiváhou pre upevňovanie ich moci, čo zahŕňa nezávislé súdnictvo, prokuratúru, médiá a bezpečnostné zložky. Súčasťou býva aj zmena volebného zákona s cieľom vylúčiť opozíciu z politického boja. (Pech & Scheppele, 2018)

Rule of law backsliding je úzko spojené s *democratic backsliding* a zvyknú sa uvádzať aj ako synonymá. Sitter a Bakke (2019) definujú *democratic backsliding* ako „postupný, zámerný, ale otvorený proces de-demokratizácie“. Podobne ako *rule of law backsliding*, sa vyznačuje vytváraním politiky, ktorá spôsobuje pokles demokracie, právneho štátu a pokles „koncentrácie politickej, sociálnej a ekonomickej moci“. Charakteristickým znakom

democratic backsliding v EÚ sa stali predovšetkým útoky na nezávislosť súdnictva a médií. (Sitter & Bakke, 2019: 3-4; Sedelmeier, 2017)

Pre inštitúcie EÚ je všeobecný *backsliding* nečakanou výzvou, keďže predpokladali, že predvstupný proces bude slúžiť ako záruka, že prijatie do EÚ bude umožnené len krajinám, ktoré dosiahli „štádium udržateľného demokratického režimu založeného na právnom štáte“ (Pech & Scheppele, 2018). V poslednom období preto európske inštitúcie vynakladajú úsilie na podporu a ochranu hodnôt Únie. Legislatívne uznesenie Európskeho parlamentu o právnom štáte z roku 2020⁸ navrhlo nový komplexný mechanizmus na základe kritiky, že členské štáty (v Rade)⁹ neboli schopné postupovať podľa článku 7 ZEÚ. Aby sa zabránilo ďalšiemu odchyľovaniu od hodnôt EÚ, správa, ktorej predkladateľom bol slovenský europoslanec Michal Šimečka, požadovala nový monitorovací cyklus, ktorý by zároveň nahradil správu Európskej komisie o situácii v oblasti právneho štátu (TASR a Gabrižová, 2020). Na základe tejto žiadosti, EK od roku 2020 predkladá prepracovanejšiu verziu správy Európskej komisie o právnom štáte, kde Komisia v obsiahlom dokumente skúma vývoj v členských krajinách v kľúčových oblastiach právneho štátu, ktorými sú justičný systém, protikorupčný rámec, pluralita a nezávislosť médií a inštitucionálne otázky súvisiace so systémom bŕzd a protiváh. Najnovšie sú súčasťou správy aj odporúčania pre jednotlivé krajiny obsahujúce potrebné zlepšenia, s cieľom pomôcť štátom napredovať a podporiť ich pozitívny vývoj (Európska komisia, 2022b).

1.1.3 Neliberálna demokracia

V deväťdesiatych rokoch minulého storočia prešli krajiny východnej časti Únie rýchlym procesom demokratizácie, keď boli diktatúry nahradené liberálnymi demokraciami. Ako sa ukázalo, vstup týchto krajín do EÚ však nebol zárukou udržania demokracie, čo naznačuje nárast tzv. šedých zón medzi demokraciou a autoritatívnym režimom. S úpadkom liberálnej demokracie súvisí aj kríza právneho štátu v Európe, pričom sa na jej mieste čoraz viac hovorí o jej neliberálnom variante. Termín neliberálna demokracia je v súčasnosti predmetom skúmania prevažne maďarských autorov (Bozóki, 2017; Buzogány, 2017), a to kvôli vnútro politickej situácii v krajine. Pojem je častokrát používaný v pozitívnom duchu, prevažne populistickými, nacionalistickými až extrémistickými politikmi v Maďarsku, vrátane Viktora Orbána, avšak zjavne v nepochopenom zmysle, než v skutočnosti predstavuje. Množstvo týchto

⁸ Vid' Európsky parlament (2020a). Uznesenie Európskeho parlamentu o zriadení mechanizmu EÚ pre demokraciu, právny štát a základné práva 2020/2072(INI).

⁹ Rada Európskej únie

politikov spája časť pojmu „liberálna“ s ideológiou a preto podsúvajú verejnosti, že liberálna demokracia ohrozuje „tradičné“ hodnoty, zväčša chápané ako konzervatívne, či kresťanské. Táto časť politického spektra reprezentuje neliberálnu demokraciu ako alternatívu k súčasnému systému, kde obyčajný ľud opäť získava moc od elít. (Mesežnikov, 2019: 24; Bozóki, 2017)

Koncept neliberálnej demokracie predstavil Fareed Zakaria, a to v negatívnom zmysle, ako režim v krajinách, kde chýba „silná ústavnno-liberálna tradícia“ (Bozóki, 2017). Jeden z popredných slovenských politológov Grigorij Mesežnikov (2019) definuje neliberálnu demokraciu ako režim, ktorý formálne obsahuje prvky demokracie, ako sú voľby a deľba moci, no „vládnutie a uplatňovanie práv občanov sa dostáva do rozporu s princípmi ústavného liberalizmu“, vrátane právneho štátu, ochrany ľudských práv a práv menších a rovnosti občanov pred zákonom. Mesežnikov (2019) tiež uvádza trend, v posledných rokoch typický pre krajiny strednej a východnej Európy, kedy politici kritickí voči liberálnej demokracii majú tendenciu jej prvky využiť na to, aby sa dostali k moci, aby ich následne oslabili, až zničili. Lídri inklinujúci k autoritatívnemu režimu, majú v obľube využívať neliberálnu demokraciu, vďaka jej možnosti prezentovať sa občanom ako demokrati. Ako píše Bozóki (2017), neliberálna demokracia pomáha novým autokratickým lídrom skrývať svoje skutočné zámery. (Mesežnikov, 2019: 25; Bozóki, 2017)

V súvislosti s Maďarskom, Buzogány (2017) píše, že neliberálna demokracia, ktorú Orbán v krajine vytvoril, je špecifická, pretože právny štát je ohrozený zmenou ústavy. Neliberálna demokracia je v tomto zmysle akousi „strednou cestou medzi ústavnou demokraciou a autokraciou“. Všeobecne „neliberalizmus“ charakterizuje ako „protidemokratický“, vzhľadom na to, že vytvára ideálne podmienky pre autoritatívny režim, čo ale nie je nutne charakter štátu pri neliberálnej demokracii. Neliberálne demokracie sú skôr synonymom populistických demokracii, a teda sa spájajú s populistickým charakterom štátu, akým je aj Maďarsko. (Buzogány, 2017: 1314)

1.1.4 Hybridný režim

Súčasťou debát o Maďarsku, ale aj Poľsku, je okrem neliberálnej demokracie aj koncept hybridných režimov. Konkrétne definovať hybridný režim je pomerne obťažné, a to najmä v dôsledku odlišnosti jeho charakteristík v kontexte rôznych štátov. Aj keď hybridné režimy nie sú identické, ich základom je, že sa jedná o prechodnú kategóriu, keďže krajiny s týmto štatútom nie sú ani demokraciou, ani autoritatívnym režimom. Prvky hybridného režimu sú podobné, ako neliberálnej demokracie. Zahrňujú liberálnu ústavu, no v obmedzenej miere a s nedostatkami. Podobne aj slobodné voľby a jednostrannú a neférovú politickú súťaž.

Politická súťaž v hybridných režimoch môže byť reálna, ale kvôli nastaveniu inštitucionálnej štruktúry, ktorá zvýhodňuje politickú elitu pri moci, sú vytvárané nerovné podmienky, ktoré znižujú šance opozície na úspech (Bozóki, 2017; Bozóki & Hegedűs, 2021: 144). Medzi akademikmi pretrváva otázka, ako hybridné režimy klasifikovať. Bozóki (2017) spája hybridný režim s neliberálnou demokraciou, ktorá je v praxi „zriedkavá empirická konfigurácia medzi hybridnými režimami“. V rámci bývalých demokratických krajín ho považuje za štádium *democratic backsliding* (Bozóki, 2017). V EÚ sa v posledných rokoch vytvára nový podtyp hybridného režimu. Maďarsko je príkladom tohto špecifického typu a to v tom zmysle, že erodovala relatívne stabilná liberálna demokracia. Bozóki a Hegedűs (2018) toto považujú za dôkaz obojsmernej hybridizácie, keďže dovtedy sa tento proces zvykol vnímať ako jednosmerný. Doterajšie hybridné režimy vznikali skôr v dôsledku „čiasťočnej demokratizácie autoritárskych režimov, alebo v dôsledku stagnácie prechodného procesu“. (Bozóki & Hegedűs, 2018)

Medzi autormi dlho existovala polemika, ako maďarský systém charakterizovať. Po nástupe strany Fidesz k moci v roku 2010 a rýchlo prijatej zmeny ústavy, bolo možné považovať režim za formu demokracie v degradovanej forme, ba až ako neliberálnu demokraciu. Následné novely ústavy z dielne vládnej strany v duchu upevnenia si moci, vrátane nespravodlivých volieb v roku 2014, Bozóki a Hegedűs (2018) kategorizujú Maďarsko ako hybridný režim. Ako „hybridný, resp. prechodný režim“ Maďarsko charakterizuje aj index „Freedom House“ (FH) prevažne kvôli zákonom obmedzujúcim činnosť opozičných strán, nezávislých médií a mimovládnych organizácií kritických voči vládnej strane. Krajina v kategórii „Nations in Transit“ za rok 2022 dosiahla skóre 45 zo 100, čo značí nízku kvalitu demokracie. Malým pozitívom je, že sa skóre oproti roku 2021 výrazne nezhoršilo, no ani nezlepšilo (Bozóki & Hegedűs, 2018; Freedom House, n.d.-a). Bližšiu charakteristiku režimu v Maďarsku, vrátane legislatívnych zmien, ponúka podkapitola 1.2.2.

V porovnaní s Maďarskom, je Poľsko považované za „polo-konsolidovanú demokraciu“ so skóre 59 zo 100 v rámci indexu FH. Politizácia ústavného súdu a spochybnenie nadradenosti práva EÚ a ľudských práv spôsobilo, že krajina klesla v ratingu FH „National Democratic Governance“ (Freedom House, n.d.-b). Na základe týchto zásahov do demokracie (viac v podkapitole 1.2.1.), sa politický vývoj krajiny približuje maďarskému režimu. Aj vplyvom tohto vývoja sa krajiny na pôde EÚ navzájom chránia pred potencionálnymi sankciami. Pech a Scheppele (2016) však podotýkajú, že sa procesy v krajinách líšia prevažne z hľadiska štádia rozkladu demokracie. Zatiaľ čo Maďarsko možno považovať za pomerne

stabilný hybridný režim, v Poľsku *democratic backsliding* stále prebieha. Zároveň sú systémové zmeny prebiehajúce v Poľsku umiernennejšie, než aké zažilo Maďarsko. (Pech & Scheppele, 2016; Bozóki & Hegedűs, 2018)

1.2 Porušovanie právneho štátu a hodnôt EÚ členskými krajinami

Fungovanie EÚ ako spoločenstva zloženého zo suverénnych krajín závisí od politických predstaviteľov členských štátov. Ako vysvetľuje prvá časť tejto kapitoly, potreba dodržiavania demokracie, právneho štátu a ďalších princípov je zásadná pre chod Únie. Vystihuje to aj výrok eurokomisára Fransa Timmermansa¹⁰, ktorý zdôraznil, že „samotné fungovanie Únie a jej vnútorného trhu je ohrozené, pokiaľ v jednom z členských štátov základné hodnoty, najmä zásady právneho štátu, prestanú byť rešpektované“. (Pech & Scheppele, 2017)

Nasledujúca časť sa zaoberá konkrétnymi príkladmi porušovania princípov právneho štátu zo strany členských krajín, konkrétne Maďarska a Poľska.

1.2.1 Vývoj situácie v Poľsku

Začiatok *democratic a rule of law backsliding* súvisí s nástupom konkrétnych strán v oboch krajinách. V Poľsku vyhrala voľby v roku 2015 euroskeptická strana Právo a Spravodlivosť (PiS)¹¹ bratov Kaczyńskich. Zákony a reformy z dielne PiS sú z pohľadu európskych partnerov aj odborníkov kritizované pre ich zasahovanie do verejno-politickej sféry prostredníctvom protiústavných zákonov a prevažne obmedzenia nezávislosti justície, čo má výrazný dopad na kontinuitu európskeho práva. Okrem toho sa kritika nevyhýba ani zásahom do ľudských práv.

Hlavným medzníkom, ktorý donútil EK spustiť voči Poľsku procedúru podľa článku 7 ZEÚ, bola súdna reforma, ktorej cieľom bolo ochromiť a znížiť nezávislosť súdov. Komisia už v roku 2015 prostredníctvom stanovísk vyzvala poľskú vládu, aby zverejnila všetky rozhodnutia ústavného súdu týkajúce sa súdnej reformy¹². Taktiež poukazovala na problémy v novele o navýšení zloženia súdneho senátu Ústavného súdu, čím by bola spôsobená paralyzácia inštitúcie aj z hľadiska zloženia súdu nominantmi vládnej strany (Struhárik, 2015).

¹⁰ Holandský politik Frans Timmermans v rokoch 2014-2019 pôsobil ako prvý podpredseda EK a komisár pre reguláciu, inštitucionálne vzťahy, vládu práva a Chartu základných práv. V súčasnosti je výkonný podpredseda pre európsku Zelenú dohodu.

¹¹ Skratka pochádza z poľského názvu strany *Prawo i Sprawedliwość*.

¹² Ústavný súd v rozsudkoch zhodnotil novelu ako protiústavnú. Toto rozhodnutie však nebolo zverejnené v úradnom vestníku, čím novela nenadobudla právnu účinnosť. (Struhárik, 2015)

Po tom, čo Poľsko v rámci *Rule of Law Framework* dva roky nereagovalo na výzvy EK na dialóg ohľadom reformy justície, začala Komisia postup podľa článku 7 ZEÚ¹³. V roku 2018 bolo proti Poľsku následne zahájené konanie o porušení povinnosti. Spôsobil to zákon o Najvyššom súde, ktorý predpokladal pre sudcov Najvyššieho súdu zníženie dôchodkového veku, pri sudcoch na 65 a pri sudkyňiach na 60 rokov. Reformu Komisia napadla na Súdnom dvore EÚ, ktorý rozhodol, že práve opatrenie o znížení dôchodkového veku je v rozpore s európskym právom a kritériom nezávislosti súdnictva¹⁴. Najvyšší súd tak po mnohých reformách nedodržiava štandardy nezávislej súdnej inštitúcie. (Brzozowski a TASR, 2019; Bachmaier, 2019; Amnesty International, n.d.)

V roku 2021 prišiel Ústavný súd s kontroverzným rozhodnutím, podľa ktorého má poľská ústava prednosť pred právnymi normami EÚ, čím odmieta právny základ Únie a podkopáva správny chod a implementáciu európskeho práva. Poľský súd uviedol, že štyri základné ustanovenia vyplývajúce zo Zmluvy o Európskej únii sú v rozpore s národnou ústavou, resp. umožňujú EÚ „konať nad rámec právomocí“. Jednou z nich je aj článok 2 ZEÚ, ktorý hovorí o rešpektovaní princípov demokracie a právneho štátu, a z ktorého porušovania je Poľsko obvinené¹⁵. Z dôvodu rozhodnutia nadradenosti poľskej ústavy nad právnymi normami EÚ vo februári 2023 eskalovala „právna bitka“ s Bruselom, kedy Komisia avizovala, že znova postúpi Poľsko na Súdny dvor EÚ. (Van Dorpe, 2021; Camuta, 2023).

V oblasti ľudských práv Správa o Poľsku za rok 2021 z dielne Amnesty International uvádza kontinuálne porušovanie práv LGBTQ menšiny. Jedným z opatrení sú tzv. LGBT-free zones, ktoré ešte v roku 2019 zriadilo niekoľko miestnych orgánov. Poľský súd však o 3 roky neskôr nariadil zrušenie týchto zón na základe výziev EK aj poľského ombudsmana. Aj napriek výraznej kritike z lekárskej obce, parlament tiež postupne obmedzil sexuálne a reprodukčné práva žien, čo sa prejavilo aj na úmrtí ženy, ktorej lekári, zo zákona, nemohli vykonať interrupciu. (Amnesty International, n.d.; Reuters, 2022; Wanat & Martuscelli, 2021)

¹³ Komisia začala postup podľa článku 7 ZEÚ 20. decembra 2017 (Európska komisia, 2021).

¹⁴ Rozsudok ESD C-619/18 *Commission/Poland* z 24. júna 2019. Súčasťou bolo aj rozhodnutie o možnosti predĺženia výkonu funkcie, ktoré podľa ESD porušuje „zásadu neodvolateľnosti sudcov“ a rola prezidenta je v tomto prípade sporná, keďže pri rozhodovaní nie je viazaný kritériami. (Bachmaier, 2019; Brzozowski & TASR, 2019)

¹⁵ Ďalšie ustanovenia sú:

- článok 1 ZEÚ, ktorý ustanovuje vznik EÚ;
- článok 4 ods. 3 o zásade spolupráce a vzájomnej pomoci medzi krajinami Únie;
- článok 19, na základe ktorého vznikol Európsky súdny dvor (Európska únia, 2012)

1.2.2 Vývoj situácie v Maďarsku

Oproti dnešnej realite hybridného režimu, bolo Maďarsko v revolučnom roku 1989 jednou z prvých krajín, ktoré sa skonsolidovalo na liberálnu demokraciu západného typu. V roku 2010 sa však dostala k moci strana Fidesz – Maďarský občiansky zväz, ktorá nastolila politickú kultúru v štýle „neliberálneho populizmu“, a ktorá odvtedy posúva krajinu autoritatívnym smerom (Bozóki & Hegedűs, 2018).

V roku 2012 vstúpila v platnosť nová maďarská ústava, ktorej určité ustanovenia, podľa vtedajšej Barrosovej komisie¹⁶, porušovali právo EÚ. Kritika sa upriamila prevažne na ustanovenia týkajúce sa ohrozenia Maďarskej centrálnej banky, Úradu pre ochranu údajov, a podobne, ako v Poľsku, reformy súdnictva týkajúcej sa predčasného odchodu sudcov a prokurátorov do dôchodku (Brand & Vogel, 2012). Hrozba sankcií však Fidesz neodradila a v roku 2013 prijal parlament ďalšiu novelu ústavy. Dodatky o definícii manželstva, obmedzení politickej reklamy a spôsobe uznávania náboženských skupín, značili „odstránenie rozdielu medzi politikou a tvorbou ústavy“¹⁷. Novela priniesla aj ďalšie zmeny v oblasti justície, prevažne zmenu právomocí ústavného súdu a zrušenie jeho rozsudkov prijatých pred rokom 2012 (Gardner, 2013a; Gardner, 2013b).

Okrem justičných zmien bola v posledných rokoch obmedzená aj politická súťaž v krajine. Príkladom sú jednostranné politické debaty a celkové obmedzenie mediálneho priestoru pre opozičné strany. S tým súvisí aj obmedzenie nezávislých médií, ktoré sú kritické voči politikám vládnej strany Fidesz a poskytujú priestor pre opozičných lídrov. Na druhej strane, sú médiá živené vládou, ktoré sú považované za nástroj propagandy strany. Gábor Polyák (2019) skúmal slobodu médií a ich spojenie s politikou v kontexte neliberálnej demokracie v Maďarsku. Dominancia strany Fidesz sa v duchu autoritárskych režimov opiera o budovanie značky prostredníctvom štátom kontrolovaného mediálneho trhu. Súčasťou je tiež obmedzenie plurality médií, ako aj slobody prejavu a informácií. Európska komisia v júli 2022 podala žalobu na Súdny dvor EÚ za to, že maďarské orgány odmietli obnoviť licenciu nezávislému médiu *Klubradio*. (Polyák, 2019; Goujard, 2022).

V septembri 2018 rozhodol Európsky parlament o spustení postupu podľa článku 7 ZEÚ kvôli obavám o nezávislosť súdnictva, podkopania fungovania ústavného a volebného systému, korupciu na najvyšších miestach, slobodu prejavu, akademickú slobodu, ale aj ohrozenie práv

¹⁶ Portugalský politik José Manuel Barroso pôsobil, v rokoch 2004-2014, ako predseda Európskej komisie.

¹⁷ Stanovisko Benátskej komisie zo 14. júna 2013.

menšín (De La Baume & Herszenhorn, 2018). Európska komisia zažalovala maďarskú vládu aj za zákon namierený proti LGBTQ ľuďom po tom, čo v rovnakej veci začala v roku 2021 konanie pre porušenie. Cieľom zákona má byť zákaz prístupu osobám mladším ako 18 rokov k LGBTQ obsahu, čo Komisia označila za legislatívnu úpravu nezlučiteľnú so základnými zmluvami a Chartou základných práv EÚ. (Bayer, 2021)

V decembri 2022 Komisia navrhovala použiť voči Maďarsku mechanizmus podmienenosti právneho štátu zmrazením čiastky 7,5 miliardy EUR. Komisia nakoniec súhlasila so znížením zmrazenia finančnej čiastky po dosiahnutí dohody, že Maďarsko výmenou za finančné prostriedky nebude pokračovať vo vetovaní balíku pomoci pre Ukrajinu (viac v podkapitole 3.2.). (Tamma, 2022)

1.3 Konceptualizácia a operacionalizácia

Cieľom výskumu práce je prostredníctvom komparatívnej metódy analyzovať mechanizmy EÚ k ochrane právneho štátu a určiť tak, ktorý nástroj je najefektívnejší vo veci dodržiavania európskych hodnôt. Pred prístupím k samotnej analýze je potrebné určiť, na základe akých ukazovateľov bude efektivita nástrojov vyhodnotená. Základným kameňom analýzy sú tri hlavné mechanizmy, ktorými EÚ disponuje. Procedúra podľa článku 7 ZEÚ a konanie o porušení povinnosti, ktoré upravujú články 258 až 260 ZFEÚ, boli vytvorené, aby mohla EK prijať formálne opatrenia v prípade podozrení, že členské štáty porušujú právne normy EÚ. Tretí nástroj, nazývaný aj podmienenosť právneho štátu, bol prijatý za účelom ochrany finančných zdrojov EÚ pred ich zneužitím v členských štátoch. Tieto mechanizmy budú bližšie predstavené v druhej kapitole.

Pri určovaní ukazovateľov, na základe ktorých budú nástroje komparované, sa autorka inšpirovala diplomovou prácou Kateřiny Zichovej (2021). Efektivita jednotlivých nástrojov k ochrane právneho štátu bude vyhodnotená prostredníctvom procedurálnych charakteristík jednotlivých mechanizmov, ako ich určujú zmluvy EÚ a nariadenia EK. Aby sa zistila efektivita nástrojov v jednotlivých krajinách, budú súčasťou analytickej časti práce reakcie Maďarska a Poľska a proti nim použité procedúry.

Pre posúdenie mechanizmov sú kľúčové nasledujúce charakteristiky. Zmluvy a iné inštitucionálne dokumenty jasne vytyčujú *aktérov*, ktorí sú v procese zahrnutí, čiže majú právomoc iniciátora procedúry alebo definujú ich rolu v rozhodovaní. V prípade procedúry podľa článku 7 ZEÚ, Sedelmeier (2017) eviduje nedostatky a zhoršenú efektivitu v dôsledku veľkého počtu aktérov zahrnutých do procesu. Na druhej strane, čím väčší počet aktérov je

zahrnutých do procesu, tým väčšia je pravdepodobnosť, že sa jeden z nich pokúsi iniciovať zavedenie mechanizmu. Na efektivitu nástroja vplýva aj dĺžka procedúry/konania, keďže predlžovanie procesu bez jasne stanovených *lehôt* sťažuje efektivnosť mechanizmu a nastavenie sankcií z neho vyplývajúcich. V rámci rozhodovacieho procesu sú kľúčové pravidlá a spôsoby *hlasovania*. Článok 7 ZEÚ je v dôsledku kombinácie kritérií hlasovania a preferencií členských štátov, ktoré majú dôležitú rolu v hlasovaní, značne limitovaný vo svojom použití (Sedelmeier, 2017). Zníženie kvóra pri hlasovaní má preto potenciál prispieť k urýchleniu procesu. Z hľadiska účinnosti mechanizmov, prítomnosť *sankcií* predpokladá zvýšený potenciál k vynúteniu dodržiavania európskeho práva. Zásadná je však ich podoba a stanovenie jasných podmienok pre ich zavedenie. Únia na základe zmlúv disponuje sankčnými právomocami aj v oblasti právneho štátu. Čo sa týka materiálnych sankcií, podľa Sedelmeiera (2017) je táto forma vynucovacích prostriedkov voči neliberálnym vládam neefektívna. Týka sa to prevažne sankcií vyplývajúcich z článku 7 ZEÚ, no aj voči pokutám definovaných v článku 260 ZFEÚ. Autorka predpokladá, že finančné sankcie predstavujú väčšiu šancu, že si krajina vyhodnotí stratu finančných prostriedkov ako viac stratovú možnosť, než aby riskovala správanie, ktoré nie je v súlade s právom EÚ.

2 Mechanizmy EÚ k ochrane právneho štátu

Základným prvkom bakalárskej práce sú tri nástroje k ochrane právneho štátu, ktorými EÚ disponuje. Ako bolo uvedené vyššie, Únia má v kľúčových zmluvách vytýčené legislatívne páky umožňujúce zabezpečiť správny chod európskeho práva a súlad, ako právnych noriem štátov, tak aj hodnôt spoločných pre celú Úniu. Predmetom nasledujúcej kapitoly je predstaviť konkrétne mechanizmy, ako ich uvádzajú zmluvy a dokumenty EÚ. Dôraz bude kladený prevažne na procedurálne charakteristiky mechanizmov, kľúčových pre analytickú časť práce, než na ich právnické prvky. Súhrn procedurálnych charakteristík konkrétnych nástrojov ponúka tabuľka č. 1.

2.1 Procedúra podľa článku 7 ZEÚ

Na zabezpečenie rešpektovania základných hodnôt EÚ členskými štátmi, vrátane právneho štátu, slúži článok 7 ZEÚ. Krajiny sa tieto hodnoty, uvedené v článku 2 ZEÚ (celé znenie článku je uvedené v podkapitole 1.1.1.), spolu s dodržiavaním práv a povinností vyplývajúcich zo zmlúv, zaviazali rešpektovať, čo ustanovuje článok 49 ZEÚ. V prípade porušenia týchto hodnôt niektorým z členských štátov má EÚ právo konať a aktivovať procedúru podľa článku 7 ZEÚ (Európska únia, 2012). Udelenie sankcií zo strany EÚ umožnila Amsterdamská zmluva z roku 1998, ktorá tento sankčný mechanizmus zlegalizovala. Prvok ochrany základných hodnôt EÚ a konzekvencie za ich porušovanie neskôr rozšírila Zmluva z Nice. Zmluva v roku 2001 doplnila procedúru o preventívnu fázu v podobe „jasného rizika porušenia“ hodnôt, čím sa zabezpečila ich platnosť pre všetky členské krajiny aj po pristúpení do EÚ (Marzocchi, 2022). V boji proti porušovaniu hodnôt si Únia od článku 7 ZEÚ veľa sľubovala, čo značí aj jeho časté pomenovanie ako „nuclear option“. V doterajšom priebehu bol článok 7 ZEÚ aktivovaný v roku 2017 proti Poľsku a o takmer rok neskôr proti Maďarsku. Na základe týchto skúseností sa však mnoho odborníkov (Sedelmeier, 2017; Carrera & Bárd, 2018) pozerá na tento nástroj s väčšou skepsou a pochybuje o jeho prívlastku, ako aj d'alekosiahlom účinku.

Procedúra podľa článku 7 ZEÚ pozostáva z dvoch fáz: (1) „jasné riziko porušenia hodnôt EÚ“ a (2) „závažné a pretrvávajúce porušenie hodnôt EÚ“. Čo sa týka prvej fázy, procedúru môže zahájiť 1/3 členských krajín, Európsky parlament alebo Európska komisia po súhlase EP. Po podaní návrhu prebieha vypočutie danej krajiny, na základe ktorého jej môže Rada EÚ zaslať odporúčania. Ako uvádza prvý odsek článku, Rada môže 4/5, po súhlase 2/3

väčšiny v EP rozhodnúť o „jasnom riziku vážneho porušenia“ zo strany danej krajiny. Rada je ďalej povinná monitorovať situáciu v dotknutom členskom štáte. (Európska únia, 2012)

Druhý odsek článku upravuje „závažné a pretrvávajúce porušenie hodnôt EÚ“. Aj v tomto momente je prítomných niekoľko aktérov, pričom kľúčová je prevažne rola Európskej rady. Tá môže po získaní súhlasu 2/3 poslancov v EP a opäť na návrh 1/3 členských krajín alebo EK jednomyseľne rozhodnúť o existencii „závažného a pretrvávajúceho porušenia“ hodnôt EÚ podľa článku 2 ZFEÚ. Až na základe tohto rozhodnutia môže Rada kvalifikovanou väčšinou¹⁸ prijať sankcie voči danej krajine. Možnosťou je odňatie hlasovacích práv príslušného štátu v rámci Rady, ako aj pozastavenie iných „práv vyplývajúcich z členstva v Únii“. Na tento krok už zmluva nevyžaduje súhlas Európskeho parlamentu. Rada je aj v tomto prípade povinná monitorovať situáciu v členskom štáte a smie kvalifikovanou väčšinou rozhodnúť o zmene alebo odvolať prijaté opatrenia, a to na základe prípadných zmien v štáte. Z hľadiska lehôt článok 7 ZFEÚ nestanovuje nijaké lehoty pre aktérov, ani kroky v rámci procedúry. Podobne sú aj sankcie stanovené pomerne vágne a nejasne. (Európska únia, 2012)

Európska únia iniciovala článok 7 ZFEÚ voči Maďarsku a Poľsku, no jeho efektivita je otázná. Článok 7 ZFEÚ má vytýčený pomerne značný počet aktérov, ktorí smú iniciovať jeho spustenie. Ako problematická sa však javí častá neochota inštitúcií aj členských štátov siahnuť po tejto možnosti. Carrera a Bárd (2018) predkladajú politickú neochotu ako jeden z faktorov, prečo bol článok 7 ZFEÚ spustený po rokoch neproduktívnych dialógov. Členské štáty namiesto toho, aby procedúru svojvoľne iniciovali, radšej k tomuto činu vyzývali Komisiu, čím vlády v Poľsku aj Maďarsku získali roky na upevnenie svojho mocenského postavenia (Carrera & Bárd, 2018; Kochenov, 2017: 11). Obmedzenie predstavuje aj hlasovacie kvórum, a síce jednomyseľnosť ER pri rozhodovaní o prítomnosti závažného porušenia hodnôt, čo je nutnou podmienkou pre nastavenie sankcií. Poľsko aj Maďarsko sa v tejto veci vyjadrili, že sa v prípade podobného hlasovania, navzájom podržia.

2.2 Konanie o porušení povinnosti

Konanie o porušení povinnosti členským štátom sa týka neuplatňovania pravidiel EÚ alebo prijatia vnútroštátnej legislatívy, či správnej praxe, ktorá je v rozpore s komunitárnym právom. Nástroj je špecifický tým, že sa jedná o súdny proces, čo má za následok dve veci. Prvou je, že ako jeden z kľúčových aktérov figuruje Súdny dvor Európskej únie. Prítomnosť

¹⁸ Kvalifikovanú väčšinu vymedzuje čl. 238 ZFEÚ ako rovnajúcu sa najmenej 72 % členov Rady zastupujúcich členské štáty, ktoré zahŕňajú najmenej 65 % obyvateľov EÚ. (Európska únia, 2016)

tejto inštitúcie je však vo veci vymáhania práva otázna. Kochenov a Bárd (2020) argumentujú, že aj napriek prelomovým rozhodnutiam ESD, väčšej efektívite oproti ostatným inštitúciám a značnému vývoju judikatúry nemožno proti „autokratickému legalizmu bojovať s legalizmom“ a nutná je aj politická vôľa (Kochenov & Bárd, 2020). Druhým špecifikom je otázka aplikovateľnosti konania o porušení voči článku 2 ZEÚ. Rešpektovanie hodnôt EÚ uvedených v článku 2 ZEÚ je súčasťou zmlúv a teda aj práva EÚ. Ako správne uviedli Scheppele, Kochenov a Grabowska-Moroz (2020) Komisia sa zvykne zameriavať skôr na porušenia konkrétnych ustanovení zmlúv EÚ, čím sa podľa autorov podkopáva potenciál nástroja riešiť štrukturálne problémy. Súvisí to s pretrvávajúcou domnienkou, že hodnoty podľa článku 2 ZEÚ „nie sú súčasťou bežného *acquis*“. Podľa Bárd a Śledzińska-Simon (2019) zase nástroj zabúda na faktory ako sloboda tlače, útoky na kontrolné inštitúcie alebo akademickú slobodu, ktoré sprevádzajú úpadok demokracie a práva. Keďže sa nesústreďí na korene problému, ale len na konkrétne porušenia vyplývajúce z právnej normy, ktorá je súčasťou širšieho spektra legislatívnych aktov, nemožno očakávať obnovenie právneho štátu v krajine. Ukázalo sa tak, že nástroj nie je využívaný na obranu hodnôt EÚ aj napriek tomu, že námietky na ESD voči ich systematickému porušovaniu sú plne legitímne. (Scheppele, Kochenov & Grabowska-Moroz, 2020; Bárd & Śledzińska-Simon, 2019)

Konanie o porušení sa skladá z dvoch častí. Žalobe na Súdny dvor EÚ a súdному procesu predchádza tzv. predžalobné konanie, ktoré upravuje článok 258 ZFEÚ. V prípade, že má Komisia podozrenie o porušení komunitárneho práva zo strany členského štátu, pošle danej krajine formálnu výzvu. Na zaslanie podrobnej odpovede a dodatočných informácií Komisii má dotyčná krajina dva mesiace. Okrem Komisie má právomoc podať žalobu aj iný členský štát¹⁹. Môže tak učiniť po upozornení Komisie. (Európska komisia, n.d.-a; Európska únia, 2016)

Pokiaľ dotyčná krajina na výzvu neodpovie, Komisia ju upozorní na porušenie európskeho práva prostredníctvom odôvodneného stanoviska. V ňom predostrie, v čom štát pochybil a zároveň tým požaduje, aby v priebehu dvoch mesiacov informoval Komisiu o opatreniach prijatých na vyriešenie nezrovnalostí. V prípade, že dotyčný štát nevyhoví ani odôvodnenému stanovisku, môže sa Komisia obrátiť na ESD podaním žaloby. Zvyčajne sa však väčšina prípadov vyrieši v predžalobnom konaní. (Európska komisia, n.d.-a; Európska únia, 2016)

¹⁹ Článok 259 ZFEÚ

Po vynesení rozsudku v prospech Komisie sa musí dotyčná krajina zaviazat', že príjme nápravné opatrenia v súlade s rozhodnutím. Pokiaľ rozsudok ESD neakceptuje a bude naďalej porušovať európske právo, Komisia má k dispozícii postup podľa článku 260 ZFEÚ. Členský štát je opätovne informovaný o nesplnení povinností vyplývajúcich z rozsudku. Postup je rovnaký, ako v prípade bežného procesu konania o porušení povinnosti. (Európska únia, 2016; Scheppele, Kochenov & Grabowska-Moroz, 2020)

Konanie o porušení disponuje materiálnymi sankciami pozostávajúcimi z jednorazovej finančnej pokuty alebo penále. Výška sankcií a ich podoba sa líši od závažnosti a dĺžky trvania porušenia práva. Lisabonská zmluva priniesla zmenu v oblasti sankcií vo veci netransponovania európskych smerníc. V prípade, že členský štát neoznámí Komisii opatrenia prijaté na transpozíciu smernice, môže byť v rámci toho istého konania ESD požiadaný o uloženie finančnej pokuty. Lisabonská zmluva upravila proces pridaním možnosti zrýchleného konania o porušení podľa článku 260 ZFEÚ. Zásadnou zmenou bolo zavedenie možnosti pre Európsku komisiu obrátiť sa na ESD so žiadosťou na udelenie finančných sankcií, v prípade nesplnenia povinnosti podľa článku 258 a neposkytnutia odôvodnenia v odpovedi na formálne upozornenie, bez začatia novej predžalobnej fázy. Na základe článku 260 ZFEÚ požiadala Komisia o udelenie finančnej sankcie Poľsku vo veci C-791/19 vzhľadom na to, že krajina neprijala všetky potrebné opatrenia ohľadom fungovania disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu. Súd takto udelil Poľsku dennú pokutu vo výške 1 milión EUR. (Scheppele, Kochenov & Grabowska-Moroz, 2020; Európska komisia, 2021)

2.3 Nariadenie o podmienenosti čerpania finančných prostriedkov s dodržiavaním právneho štátu

Podstatou podmienenosti právneho štátu je ochrana finančných záujmov EÚ, a to prevažne štrukturálnych fondov pred ich ohrozením zo strany inštitúcií zaoberajúcimi sa rozpočtom EÚ, výdavkami a vyšetrovaním podvodov, ktoré sú ovplyvnené nedostatkami v oblasti právneho štátu (Európsky parlament a Rada (EÚ, Euratom), 2020; Bachmaier, 2019). Z tohto dôvodu je právny štát v rámci mechanizmu definovaný ako predpoklad správneho chodu a riadenia rozpočtu. Nástroj sa tak snaží zabrániť inštitucionálnej slabosti, ktorá môže mať negatívny vplyv na implementáciu európskeho práva, čím predstavuje riziko pre rozpočet EÚ. Týmto sa zaviedlo prepojenie medzi ekonomickými záujmami EÚ a právnym štátom. Znamená to tiež, že finančné opatrenia môžu byť prijaté, aj keď „v praxi nedostatky v zásadách právneho štátu nemajú žiadny vplyv na rozpočet Únie, alebo neexistujú dôkazy o reálnom riziku pre finančné záujmy EÚ“ (Bachmaier, 2019).

Nariadenie EP a Rady 2020/2092 definuje jasný postup v rámci mechanizmu. Pokiaľ má Komisia podozrenie, že boli naplnené podmienky²⁰ pre prijatie opatrení, môže príslušnému členskému štátu poslať písomné oznámenie o skutkových okolnostiach a dôvodoch. Následne je Komisia povinná informovať o tomto kroku aj EP a Radu, pričom prikladá aj obsah konkrétneho oznámenia. Na základe informácií získaných Komisiou ju môže EP vyzvať na dialóg o zisteniach o pochybeniach členského štátu. Dotknutý štát musí poskytnúť dožadované informácie zo strany EK, ale tiež má právo vzniesť pripomienky proti zisteným pochybeniam alebo sám navrhnúť nápravné opatrenia. Komisia má následne jeden mesiac na vykonanie posúdenia. Pokiaľ sa Komisia domnieva, že bola ohrozená jedna z oblastí zásad právneho štátu, týkajúca sa rozpočtu a finančných záujmov Únie a zároveň nápravné opatrenia navrhnuté dotknutým štátom sú nedostatočné, predloží návrh o vhodných opatreniach Rade, kde uvedie konkrétne dôvody a dôkazy. Rada do jedného mesiaca (v prípade výnimočných okolností sa lehota môže predĺžiť najviac o dva mesiace) kvalifikovanou väčšinou buď návrh pozmení alebo prijme, pokiaľ nerozhodne o jeho odmietnutí. V prípade schválenia návrhu môže Komisia na základe mechanizmu pozastaviť, obmedziť alebo úplne prerušiť platby a prístup k finančným prostriedkom Únie (Európsky parlament a Rada (EÚ, Euratom), 2020; Európska komisia, n.d.-b).

Mechanizmus na ochranu sa stretáva s radou kritik. Jednou z nich má byť obvinenie o jeho vytvorení špeciálne pre Poľsko a Maďarsko a ich problémami dodržiavať európske právo a hodnoty práve zo strany predstaviteľov týchto krajín. Európska komisia a autori nariadenia sa však ohradzujú, že je namierený proti porušeniu princípov právneho štátu, zo strany akéhokoľvek členského štátu²¹. Vo februári 2022 mechanizmus odobril aj Súdny dvor EÚ, keď rozhodol v neprospech žaloby Poľska a Maďarska, ktoré sa takto bránili proti nariadeniu (Novák, 2022). Na druhej strane zástancovia tvrdšieho prístupu na ochranu európskych hodnôt považujú nástroj za slabý, a to z hľadiska rozsahu jeho pôsobnosti, ktorý je príliš úzky, pretože sa nevzťahuje vyslovene na právny štát, ale len na porušenia týkajúce sa

²⁰ Porušenia zásad právneho štátu sa týkajú ohrozenia nasledujúcich oblastí:

- Riadne fungovanie orgánov zaoberajúcich sa rozpočtom EÚ;
- Riadne fungovanie kontrolných orgánov vykonávajúcich monitorovanie, vyšetrowanie a stíhanie finančných podvodov a korupciu súvisiace s rozpočtom, alebo finančnými záujmami Únie;
- Efektívne súdne preskúmanie konania vyššie uvedených orgánov nezávislými súdmi;
- Predchádzanie daňovým podvodom, korupcii, alebo iným porušeniam európskeho práva súvisiacim s rozpočtom a finančnými záujmami Únie a ich trestanie;
- Včasná a efektívna spolupráca pri vyšetrowaní s Európskym úradom pre boj proti podvodom a Európskou prokuratúrou. (Európsky parlament a Rada EÚ, 2020)

²¹ Česká eurokomisárka Věra Jourová odmietla, že by konanie EK v tejto oblasti bolo namierené vyslovene proti Maďarsku a Poľsku. Odvoláva sa na podobné vyhlásenie európskych justičných orgánov a rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva. (Novák, 2022)

finančných prostriedkov Únie. Čo sa týka aplikácie nástroja voči článku 2 ZEÚ, nariadenie neráta s porušovaním hodnôt EÚ mimo právneho štátu ako s podmienkou pre spustenie mechanizmu. Z tohto hľadiska mechanizmus výrazne oslabil a možno ho nazývať skôr protikorupčným. Na druhej strane je vysoko pravdepodobné, že by jeho prísnejší variant nebol prijatý. (Novák, 2022; Łacny, 2021)

Komisia oficiálne spustila blokový mechanizmus právneho štátu v máji 2022 po tom, čo EP prijal uznesenie, v ktorom podporil rozhodnutie ESD zamietajúce námietky Maďarska voči mechanizmu. Ku koncu roka Rada našla kvalifikovanú väčšinu na spustenie opatrení na ochranu rozpočtu pre Maďarsko vzhľadom na to, že prijaté náhradné opatrenia, boli vyhodnotené ako nedostatočné. Rozhodnutie Rady má dohru v pozastavení približne 6,3 miliardy EUR v rozpočtových záväzkoch. Pokiaľ však krajina napraví situáciu do dvoch rokov, Rada môže opatrenia na návrh Komisie zrušiť (Rada Európskej únie, 2022).

3 Komparácia mechanizmov EÚ k ochrane právneho štátu

Predmetom kapitoly je komparácia procedurálnych charakteristík nástrojov k ochrane právneho štátu predstavených v predchádzajúcej kapitole. Analýza je doplnená o konania a dôsledky jednotlivých nástrojov voči Maďarsku a Poľsku prostredníctvom reakcií oboch krajín. Záver kapitoly následne ponúka zhodnotenie efektivity nástrojov.

3.1 Komparácia nástrojov

Nasledujúca analytická časť si kladie za cieľ objasniť rozdiely medzi nástrojmi EÚ k ochrane právneho štátu využívajúc kľúčové charakteristiky vplývajúce na ich efektivitu. Komparácia je vykonaná prostredníctvom porovnania nástrojov v rámci charakteristík uvedených v tabuľke č. 1. Jedná sa o nasledujúce faktory:

- Počet a rola aktérov figurujúcich v procesoch
- Rozdiel nástrojov v nastavení lehôt
- Rôzne stanovené kvóra pre hlasovanie v rozhodovacom procese nástrojov
- Potenciál sankčných mechanizmov

Počet a rola aktérov figurujúcich v procesoch

Pri porovnaní aktérov figurujúcich v rámci procedúry podľa článku 7 ZEÚ a nariadení o podmienenosti právneho štátu je vidieť niekoľko rozdielov. Procedúra podľa článku 7 ZEÚ je charakteristická prívľákom počtom aktérov s nejasnými funkciami. Článok 7 ZEÚ stanovuje prítomnosť Európskej komisie, Európskeho parlamentu, Rady EÚ a členských štátov. Práve Komisia, Európsky parlament a členské štáty majú funkciu iniciátora, čo predstavuje isté pozitívum, že existuje väčšie spektrum možných iniciátorov. Ako kľúčová sa však javí politická ochota aktérov, ktorú v tomto prípade Carrera a Bárd (2018) vnímajú ako problematickú. Vplyvom pasivity a neochoty inštitúcií a členských štátov siahnuť po článku 7 ZEÚ, bola jeho aktivácia spustená až po rokoch neproduktívnych dialógov. Z tohto dôvodu sa väčší počet možných iniciátorov javí ako limitujúci, keďže členské štáty namiesto toho, aby procedúru svojvoľne iniciovali, radšej k tomuto činu vyzývali Komisiu, čím vlády v Poľsku aj Maďarsku získali roky na upevnenie svojho mocenského postavenia. (Carrera & Bárd, 2018; Kochenov, 2017: 11)

Aktérmi v rámci mechanizmu podmienenosti právneho štátu sú Európska komisia, Rada EÚ a Európsky parlament. Najväčší rozdiel je prítomný v roli Európskeho parlamentu. Pri článku 7 ZEÚ je EP, okrem potencionálneho iniciátora aj súčasťou rozhodovacieho procesu,

spolu s Radou EÚ a Európskou radou, keďže je povinný udeliť súhlas. V prípade podmienenosti právneho štátu je funkcia Európskeho parlamentu čisto informatívna. Zároveň toto nariadenie výrazne obmedzilo počet aktérov, čo môže mať negatívny dopad na iniciatívu jeho spustenia, keďže táto právomoc pripadá výlučne Európskej komisii. EÚ má však páky, aby sa zabránilo pasivite Komisie pokiaľ by existovala jasná hrozba zo strany členského štátu, keďže v takom prípade hrozí inštitúcii žaloba pre nečinnosť²². Vo všeobecnosti sa javí ako flexibilnejšie pokiaľ v procedúrach figuruje užšia skupina aktérov, ako je to v prípade podmienenosti právneho štátu, kde na návrh Komisie o sankciách rozhoduje Rada.

Konanie o porušení povinnosti je špecifické, v dôsledku procedurálnych rozdielov a faktu, že sa jedná o (z časti) súdny proces uplatňovaný v prípade akéhokoľvek nesplnenia povinností vyplývajúcich zo zmlúv Únie zo strany členského štátu (viď podkapitola 2.2.). Čo sa týka aktérov, úloha iniciátora pripadá Európskej komisii, ako aj členským štátom podobne ako v prípade článku 7 ZEÚ. Výraznú zmenu oproti predchádzajúcim nástrojom však predstavuje prítomnosť tretieho aktéra, a to Súdneho dvora EÚ. Ten vstupuje do procesu v prípade, že je Komisia neúspešná v tzv. predžalobnom konaní. ESD ako hlavný aktér predstavuje potenciál pozitívneho vplyvu, že krajina splní záväzky vyplývajúce z rozhodnutia súdu, keďže postavenie inštitúcie môže psychologicky vyžarovať väčšiu legitimitu. Kochenov a Bárd (2020) však jeho prítomnosť nevnímajú nijak zvlášť prelomovo, a to aj z dôvodu nerešpektovania rozsudkov a neplatenia sankcií zo strany Poľska. Z hľadiska roly vymáhateľa európskeho práva inštitúcia utrpela aj kontroverzným rozhodnutím poľského Ústavného súdu o nadradenosti tamojšieho práva nad európskym. ESD tak bez politickej podpory nedokáže vyriešiť pretrvávajúce problémy (Kochenov & Bárd, 2020).

Rozdiel nástrojov v nastavení lehôt

Mechanizmy EÚ k ochrane právneho štátu sa vo veľkej miere líšia v nastavení lehôt. Článok 7 ZEÚ je značne limitovaný absenciou lehôt, čo znamená, že jednotlivé procesné kroky môžu trvať akúkoľvek dobu. To spôsobuje zbytočné naťahovanie procedúry a vo výsledku to má negatívny vplyv na vynútenie dodržiavania princípov právneho štátu. Príveľká dĺžka rozhodovania dáva štátom čas na upevnenie si moci a znižuje účinnosť potencionálnych sankčných mechanizmov. V praxi evidujeme tieto limity aj na súčasnom použití procedúry proti Maďarsku aj Poľsku. Procedúra podľa článku 7 bola spustená proti Poľsku v roku 2017

²² Článok 265 ZFEÚ umožňuje členským štátom podať žalobu na Súdny dvor EÚ, pokiaľ jedna z inštitúcií EÚ poruší zmluvy svojou nečinnosťou. Žaloba je legitímna iba v prípade, že bola príslušná inštitúcia (príp. orgán, úrad, alebo agentúra) vyzvaná, aby konala. (Európska únia, 2016)

a proti Maďarsku v roku 2018, no doteraz nie je jasné, kedy bude v oboch prípadoch ukončená a s akým výsledkom. Na základe neistoty, či a kedy by Rada mohla definitívne rozhodnúť o verdikte, dotknuté štáty čelia aj ďalším nástrojom. Konanie o porušení povinnosti aj podmienenosť právneho štátu podobný časový hendikep neobsahujú. Oba mechanizmy disponujú časovým rámcom, ako pre jednotlivých aktérov procesu, tak aj pre konkrétne kroky.

V porovnaní s článkom 7 ZEÚ má konanie o porušení dômyselnejšie časové rámce, ktoré sú však nastavené vágne. V rámci predžalobného konania musí Komisia poskytnúť dotknutému štátu dostatočne dlhý čas na reakciu. Zmluva však vyslovene nestanovuje časovú dĺžku, ktorú má členský štát na pripomienky k dispozícii. Tieto lehoty stanovuje Komisia, pričom zvyčajne udáva lehotu do dvoch mesiacov. Poskytnuté môžu byť aj krátke lehoty, no len za osobitých okolností a riadne odôvodnené. Napríklad, ide o prípady pri výnimočných situáciách, kedy je potrebné naliehavo napraviť vážne porušenie, aby si bol členský štát plne vedomí postojov Komisie ešte pred začatím konania. Skrátenie procesu je však pre EK vysoko riskantné a hrozí, že jej žalobu Súdny dvor zamietne. Komisia stanovuje dotknutému štátu lehotu aj po zaslaní formálnej žiadosti o dodržiavanie európskeho práva. Táto lehota je taktiež zvyčajne do dvoch mesiacov. Napriek tomu, že sa väčšina prípadov vyrieši v predžalobnom konaní, kedy daný členský štát navrhne vhodné nápravné opatrenia, zvyknú sa členské štáty spoliehať na zdĺhavosť konania a začnú ho brať vážne až vo fáze, kedy je vec posunutá Súdnemu dvoru. Vo fáze procesu, kedy Súdny dvor rozhoduje vo veci porušenia, prípadne o udelení finančných sankcií v rámci článku 260 ZFEÚ, konanie lehoty neupravuje. (Hadroušek, 2012; Európska únia, 2016)

Nariadenie o podmienenosti na základe porovnania s predchádzajúcimi nástrojmi je najmenej limitované v oblasti lehôt, ktoré sú explicitne dané. Oproti článku 7 ZEÚ, ktorý je limitovaný zdĺhavou procedúrou v dôsledku absencie lehôt, nariadenie o podmienenosti jasne vymedzuje dĺžku procesu. Lehoty sú určené pre konkrétne úkony v jeho priebehu, ako aj pre aktérov v ňom figurujúcich. Časový rámec pre dotknutý členský štát v rámci pripomienkového konania určuje Komisia. Na základe nariadenia je táto lehota aspoň jeden mesiac, pričom by nemala byť presiahnutá lehota troch mesiacov. Komisia by však mala pri nastavovaní lehôt zohľadniť najmä okolnosti týkajúce sa objemu informácií a administratívnej kapacity potrebnej na ich posúdenie. Lehota sa teda líši od toho, ako Komisia vyhodnotí kapacity a spôsobilosť administratívneho spracovania informácií jednotlivými štátmi. V štádiu, kedy je návrh predložený Rade, by mala inštitúcia rozhodnúť v lehote do jedného mesiaca s možnosťou predĺženia o dva mesiace (Európsky parlament a Rada (EÚ, Euratom), 2020). V oblasti lehôt

teda evidujeme viditeľný rozdiel oproti článku 7 ZEÚ aj konaniu o porušení povinnosti. Nariadenie o podmienenosti disponuje explicitnejšie stanovenými lehotami než má konanie o porušení, čo zabraňuje predlžovaniu procesu a umožňuje efektívnejšie nastavenie sankcií.

Rôzne stanovené kvóra pre hlasovanie v rozhodovacom procese nástrojov

Čo sa týka rozdielu v hlasovaní v rámci jednotlivých nástrojov v prípade procedúry podľa článku 7 ZEÚ rozlišujeme dve fázy. Prvou je rozhodovanie o jasnom riziku vážneho porušenia hodnôt stanovených v článku 2 ZEÚ, kde rozhoduje Rada EÚ 4/5 väčšinou, po súhlase EP. Kľúčový je však druhý prípad hlasovania o existencii závažného alebo pretrvávajúceho porušenia hodnôt, kde jednomyseľne rozhoduje Európska rada. Až na základe tohto rozhodnutia môže Rada EÚ kvalifikovanou väčšinou hlasovať o zavedení sankcií voči dotyčnej krajine (Európska únia, 2012). Problémom v hlasovaní o spustení článku 7 ZEÚ ostáva právo veta v ER, čo momentálne umožňuje vzájomnú pomoc Maďarska a Poľska, aby bola voči nim procedúra spustená. Možným riešením je spojiť hlasovanie tak, aby ER rozhodovala o spustení procedúry voči Maďarsku, ako aj Poľsku zároveň. Nakoľko štátu, ktorý je predmetom rozhodovania, nie je umožnené hlasovať v ER, zabránilo by sa tak vetu zo strany jedného, alebo druhého štátu. Táto možnosť by však musela byť predmetom bližšieho skúmania z právnej obce, keďže nie je jasné, či nie je v rozpore so zmluvami EÚ. (Scheppele, 2016)

Na druhej strane, konanie o porušení neobsahuje žiadne kvóra pre hlasovanie. Rozhodovací proces prechádza cez Komisiu, ktorá predkladá žalobu Súdnemu dvoru EÚ. V porovnaní s oboma nástrojmi, nariadenie o podmienenosti má stanovené hlasovacie kvóra, ktoré sú miernejšie, než v prípade procedúry podľa článku 7 ZEÚ. Týka sa to nastavenia hlasovania kvalifikovanou väčšinou v Rade, pričom je potrebné len jedno hlasovanie a nevyžaduje sa súhlas EP. Aktéri tak môžu mať väčšiu istotu presadenia návrhu, pretože k nemu nie je potrebný jednomyseľný súhlas, ako v prípade procedúry podľa článku 7 ZEÚ.

Potenciál sankčných mechanizmov

Čo sa týka sankcií, ktoré môže EÚ voči dotyčnej krajine uvaliť v prípade porušenia právneho štátu a európskych hodnôt, procedúra podľa článku 7 ZEÚ disponuje najmiernejšími sankciami. Ide hlavne o pozastavenie práv prameniacych z členstva v Únii, avšak článok už bližšie nešpecifikuje, čo by v takom prípade nastalo. Najčastejšie sa uvádza pozastavenie hlasovacích práv v Rade, ale oproti konaniu o porušení a podmienenosti právneho štátu, nemusia mať sankcie vyslovene finančnú podobu.

Konanie o porušení a nariadenie o podmienenosti sa snažia o väčšiu efektívnosť v porovnaní s procedúrou podľa článku 7 ZEÚ tým, že ich vynucovacie prostriedky majú väčší potenciál. Oba nástroje majú explicitne stanovené potenciálne prostriedky k vynútenosti dodržiavania európskeho práva. Súčasťou sankčných mechanizmov týchto nástrojov môže byť finančná pokuta alebo penále (konanie o porušení), prípadne obmedzenie až pozastavenie prívlu finančných prostriedkov do krajiny v podobe európskych štrukturálnych fondov (nariadenie o podmienenosti).

3.2 Reakcie Maďarska a Poľska na použitie nástrojov

K dosiahnutiu výslednej efektivity nástrojov EÚ k ochrane právneho štátu je potrebné zhodnotiť, aké boli reakcie oboch štátov na spustenie týchto mechanizmov voči nim. Prehľad reakcií je obsiahnutý v tabuľkách č. 2 a č. 3 (uvedených v prílohe práce), vrátane predpokladanej úspešnosti nástrojov na základe reakcií štátov.

Postoje Poľska

Poľsko viedlo dva roky dialóg s Európskou komisiou, kým sa inštitúcia rozhodla spustiť procedúru podľa článku 7 ZEÚ v decembri 2017. Vážnosť situácie v oblasti právneho štátu v Poľsku podporil aj Európsky parlament uznesením z marca 2018. V rámci procesu nasledovalo obdobie obhajoby zo strany poľských orgánov v časovom rozmedzí od júna do decembra 2018. Aj keď poľská strana počas procesu dialógov s EÚ pozastavila účinnosť niektorých zákonov, napriek tomu ich naďalej obhajovala spolu s ďalšími kontroverznými reformami a nakoniec aj prijala. Reakcia Komisie spustením procedúry podľa článku 7 ZEÚ bola revolučná. Na druhej strane však musela rátať s tým, že sa návrh zasekne v Európskej rade v dôsledku nutnosti jednomyselného hlasovania. O tom, že rokovania medzi EÚ a Poľskom v rámci tejto procedúry sú zaseknuté svedčí aj stanovisko Európskeho parlamentu z januára 2020²³, kde EP o prebiehajúcich vypočutiach podľa článku 7 konštatuje, že „odôvodnený návrh Komisie týkajúci sa právneho štátu v Poľsku má obmedzený rozsah pôsobnosti“ (Európsky parlament, 2020b). Poľská vláda dlhodobo zastáva odmietavý postoj voči článku 7 ZEÚ a spolu s maďarskými kolegami avizovala, že sa budú v ER podporovať.

V dôsledku pretrvávajúceho porušovania právneho štátu a európskeho práva spustila Európska komisia voči Poľsku konanie o porušení povinnosti. Konanie prebiehalo od roku

²³ Vid' Európsky parlament (2020b). Uznesenie Európskeho parlamentu zo 16. januára 2020 o prebiehajúcich vypočutiach podľa článku 7 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii, ktoré sa týkajú Poľska a Maďarska (2020/2513(RSP)).

2019, kedy ho Komisia spustila v rámci disciplinárneho režimu pre sudcov. V marci 2021 sa EK obrátila na ESD. Medzitým sa žaloba rozšírila o niekoľko sporných bodov v rámci justície, vrátane veci Ústavného súdu. ESD rozhodol, že zákon upravujúci disciplinárny režim nie je zlučiteľný s právom EÚ a podkopáva ochranu sudcov pred politizáciou²⁴. Poľsko si však neplnilo záväzky vyplývajúce z rozsudku a ignorovalo predbežné nariadenie ESD. Komisia preto vo februári 2021 prvýkrát aktivovala článok 260 ZFEÚ, na základe ktorého bolo prostredníctvom predbežného príkazu ESD uložené Poľsku penále vo výške 1 milión EUR za deň. Existencia jasných dôkazov o nedodržaní druhého predbežného príkazu ESD však nebola vyšetrená, keďže sa Komisia opakovane neobrátila na ESD so žiadosťou uloženia penále (Európska komisia, 2021). Celkovo, Komisia v priebehu siedmych rokov podala na ESD štyri žaloby pre nesplnenie povinnosti, týkajúce sa poľskej justície. Rôzne legislatívne zmeny zo strany Poľska v priebehu rokov však neriešili „štrukturálne zrútenie“ a skôr ho posilňovali. Vzhľadom na neakceptovanie rozsudkov a odporúčaní európskych orgánov možno povedať, že Poľsko čelí rozpadu právneho štátu. (Pech, 2023)

Po prijatí nariadenia o podmienenosti právneho štátu v roku 2020 a jeho aplikácii voči Maďarsku, sa Poľsko snaží vyhnúť podobnej situácii. Poľská vláda tak prišla v januári 2023 s návrhom legislatívneho balíčka, ktorý má ponúkať rozsiahlejšie zmeny v oblasti justície (Pech, 2023). EÚ sa tak javí byť úspešnejšia pri oslovovaní Poľska.

Postoje Maďarska

V septembri 2018 Európsky parlament spustil procedúru podľa článku 7 ZEÚ, čím žiadal, aby Rada konala a „zabránila maďarským orgánom v porušovaní základných hodnôt EÚ“ (Európsky parlament, 2020c). Maďarsko zaujalo kritický postoj voči tejto procedúre. Premiér Viktor Orbán reagoval, že Maďarsko je len trestané za „obranu konzervatívnych a kresťanských hodnôt“ (De La Baume & Herszenhorn, 2018). Krajina v roku 2020 využila možnosť podať právnu námietku na Súdny dvor proti hlasovaniu tým, že hlasy pri schvaľovaní rezolúcie v Európskom parlamente boli nesprávne sčítané a inštitúcia tak porušila rokovací poriadok. Maďarská vláda argumentovala, že „zdržanie sa hlasovania by sa malo zahrnúť do sčítania hlasov“, čo by ovplyvnilo aj výsledok hlasovania. Súdny dvor EÚ však tento argument zamietol v júni 2021 a rozhodol, že hlasovanie prebehlo správne a rezolúcia tak platí. Aj napriek rozhodnutiu Súdneho dvora trvala vláda na tom, že hlasovanie bolo neplatné. Na druhej strane krajina sa opakovane vyjadruje, že je „pripravená na dialóg v otázkach týkajúcich sa

²⁴ Rozsudok ESD C-791/19 z 15. júla 2021. (Európska komisia, 2021)

právneho štátu“ (De La Baume & Bayer, 2021). Medzitým dostalo Maďarsko možnosť vyjadriť sa k rezolúcii EP. Jednou z platforiem boli dve vypočutia s maďarskou vládou zorganizované ministrami spravodlivosti EÚ v septembri a decembri 2019 (Európsky parlament, 2020c).

Vzhľadom na to, že návrh zostal zaseknutý v ER (ER musí jednomyselne odhlasovať existenciu pretrvávajúceho porušenia európskych hodnôt), Maďarsko sa spolieha na zdĺhavosť procesu a zatiaľ presadzuje kontroverzné reformy. Popri tom krajina vedie s predstaviteľmi Únie dialógy stále s rovnakým stanoviskom a síce, že Únia zasahuje do vnútorných záležitostí štátu (Reuters, 2023).

Čo sa týka konania o porušení európskeho práva, Maďarsko čelí žalobe za proti-LGBTQ zákon a zákony ohrozujúce slobodu médií. Maďarsko v stanovisku neposkytlo Komisii dostatočne odôvodnené pripomienky, ani nenavrholo žiadne primerané postupy, ktoré by Komisiu uspokojili. Krajina v stanovisku neodôvodnila obmedzenia poskytovania služieb ponúkajúci obsah zobrazujúci inú sexuálnu orientáciu nepľnoletým osobám. Zároveň nebolo Komisii vopred oznámené prijatie sporných opatrení aj napriek tomu, že ide o povinnosť uvedenú v smernici. Vzhľadom na to, že maďarská odpoveď neobsahovala nápravné opatrenia, Komisia tak 15. júla 2021 začala konanie o porušení povinnosti. (Európska komisia, 2022a)

V rámci dlhoročného sporu o právny štát a dodržiavanie európskych hodnôt zo strany Maďarska použila Európska komisia nariadenie o podmienenosti. V apríli 2022 spustila Komisia proces zaslaním oznámenia. Jednalo sa prevažne o problémy v oblasti verejného obstarávania a vyšetřovania korupcie. Podaním sťažnosti na Súdny dvor EÚ sa Maďarsko spolu s Poľskom, ešte začiatkom roka 2022, pokúsili o zvrátenie možného spustenia mechanizmu, pri ktorom by im hrozilo široké okresanie finančných prostriedkov z EÚ. Ten im však nevyhovelo. V priebehu procesu sa Maďarsko zaviazalo prijať nápravné opatrenia. V nich však Komisia identifikovala niekoľko výrazných nedostatkov. Návrh z dielne EK rátal s tým, že Maďarsko príde o 65 % prostriedkov z troch operačných programov. V snahe zvrátiť toto rozhodnutie, Maďarsko pomerne často vetovalo dôležité rozhodnutia, napríklad o pôžičke EÚ na pomoc Ukrajine. Po schválení mechanizmu Radou, Maďarsko v rámci procesu vyjednávania a hľadania kompromisov navrhlo reformy súdnictva, pričom by posilnilo nezávislosť súdneho systému. Počas jednaní sa maďarská vláda zaviazala prijať 17 reformných opatrení, vďaka ktorým Rada rozhodla o znížení podielu (len) na 55 % prostriedkov z operačných programov v rámci kohéznej politiky, vrátane financií z plánu obnovy. Vďaka týmto prísľubom o zavedenie (čiastočných) nápravných opatrení, Rada rozhodla o pozastavení 6,3 miliardy EUR

z európskeho rozpočtu. (Tamma, 2022; Rada Európskej únie, 2022; Zichová, 2022; Bayer, 2022; Tamma & Bayer, 2022)

3.3 Efektivita mechanizmov EÚ

Na základe vyššie vypracovanej komparácie procedurálnych charakteristík nástrojov v kombinácii s reakciami Maďarska a Poľska na spustenie jednotlivých nástrojov možno konštatovať, že dostupné nástroje EÚ k ochrane právneho štátu sú pomerne neefektívne.

Čo sa týka porovnania procedurálnych charakteristík nástrojov z hľadiska aktérov, sa ich veľký počet v rámci procedúry podľa článku 7 ZEÚ javí ako limitujúci. Obzvlášť potreba prítomnosti dvoch aktérov (Rada EÚ a ER) v rámci rozhodovacieho konania značne znižuje šancu na nastavenie sankcií. Z tohto pohľadu je konanie o porušení a nariadenie o podmienosti zvýhodnené vplyvom menšieho počtu aktérov.

V oblasti lehôt sa evidujú nedostatky, ktoré značne limitujú schopnosť nástrojov, resp. rozhodujúcich aktérov včas vyhodnotiť porušenie v oblasti právneho štátu a efektívne uložiť sankcie. Ako najúčinnšie sa ukázalo nariadenie o podmienosti, ktoré ráta s konkrétnym nastavením časových lehôt pre daných aktérov, ako aj kroky v rámci procesu. Ako najmenej efektívne sa v tomto prípade javí procedúra podľa článku 7 ZEÚ, keďže v dôsledku absencie lehôt sa môže proces tiahnuť ľubovoľnú dobu.

Podobne možno vnímať aj vynucovanie dodržiavania právneho štátu v podobe sankcií, kde sa ako efektívnejšie javí trestanie štátov prostredníctvom finančnej pokuty (konanie o porušení) alebo obmedzenia, prípadne zablokovania toku európskych financií do štátu (nariadenie o podmienosti). Dôležitou charakteristikou je tiež hlasovacie kvórum, kde sa ako najviac problémová ukázala procedúra podľa článku 7 ZEÚ, keďže potreba jednomyselnosti v Európskej rade sa v praxi ukázala ako obzvlášť limitujúca podmienka brániaca plnému použitiu nástroja.

Efektivita nástrojov sa odvíja aj od toho, ako konkrétne štáty, v tomto prípade Maďarsko a Poľsko, reagovali na kroky EÚ a teda, či boli požiadavky zo strany EÚ plne alebo čiastočne splnené, prípadne odignorované. Zhrnutie reakcií Maďarska a Poľska ponúkajú tabuľky č. 2 a č. 3 v prílohe BP. Nachádzajú sa v nich však len všeobecné reakcie predstaviteľov alebo krajín ako celku, ktoré obsahovali publicistické články, prípadne tlačové správy a dokumenty inštitúcií EÚ, keďže k stanoviskám a odporúčaniam EÚ nie je možné dohľadať oficiálne stanoviská štátov. Všeobecne sa však Poľsko i Maďarsko stavali k procedúre podľa článku 7

ZEÚ pomerne stroho a kriticky a bez náznaku zmeny politiky. Obe krajiny tiež majú tendenciu využívať nutnosť jednomyseľného hlasovania v Európskej rade, aby si navzájom kryli chrbát a bránili v akomkoľvek pokroku. Podobný postoj odmietania a pasivity zaujali krajiny aj voči konaniu o porušení, aj keď im hrozia, ba dokonca boli aj zavedené finančné sankcie (viď podkapitola 3.2.).

Jedine vplyv sankčného mechanizmu nariadenia o porušení ponúka určité náznaky oboch krajín ochotu zmeniť niektoré zákony ohrozujúce zásadu právneho štátu. Prevažne maďarský premiér Viktor Orbán si uvedomuje možné škodlivé dôsledky výpadku financií zo strany EÚ, čím by sa ešte viac prehĺbili krízy a problémy, ktorým Maďarsko čelí, ako napr. problematická situácia v školstve, vrátane plátov učiteľov. Toto by sa následne mohlo prejaviť v nespokojnosti obyvateľstva, čo by otvorilo dvere opozícii. Vládna strana je však zatiaľ úspešná vo formovaní kritickej rétoriky voči EÚ, pričom, ako uvádza analytik Dániel Hegedüs, nespokojnosť občanov bude závisieť od toho, ako sa vládne politiky stretnú s očakávaním obyvateľov pri riešení zhoršujúcej sa ekonomickej situácie (Zichová, 2022). Na druhej strane je zrejmé, že predstavitelia maďarskej vládnej špičky prostredníctvom korupcie získavajú milióny eur z fondov EÚ. Aj z tohto dôvodu by bolo zablokovanie prístupu Maďarska k európskym financiám značne bolestivé, keďže režim prakticky živia (Uitz, 2020).

Na základe procedurálnych charakteristík a reakcií Maďarska a Poľska možno nástroje vyhodnotiť ako neefektívne. Tento záver sa týka prevažne procedúry podľa článku 7 ZEÚ a konania o porušení. Pri užšom hodnotení je však potrebné brať do úvahy, že nepoznáme výsledky procedúry podľa článku 7 ZEÚ, ani reakcie štátov na sankcie nástroja, preto nemožno túto procedúru hodnotiť ako celok. Podobne možno hovoriť o nariadení o podmienenosti, kde sa situácia neustále vyvíja. Charakteristika nástroja značí výrazný posun k jeho úspešnosti a sú evidované snahy krajín o dialóg v oblasti sporných legislatív. Nie je však viditeľný náznak o zmene ich politík a posun k dodržiavaniu zásad právneho štátu a súladu s európskymi hodnotami.

Záver

Dodržiavanie zásad právneho štátu a hodnôt slúžiacich ako piliere projektu stmelujúce európske štáty, sa za posledné roky ukázalo ako vážny problém. Ohrozenie demokracie a právneho štátu je predmetom diskusií hlavne v pomerne mladých demokraciách v strednej a východnej Európe. Doposiaľ možno s istotou hovoriť o rozpade právneho štátu v dvoch krajinách EÚ a to, v Maďarsku a Poľsku. EÚ má vo svojich zakladajúcich zmluvách k dispozícii nástroje, ktorých úlohou je riešiť rozpory členských štátov prevažne so zmluvami EÚ. Najvýraznejšími nástrojmi boli donedávna procedúra podľa článku 7 ZEÚ a konanie o porušení povinnosti. Avšak, na základe názoru odbornej obce (Scheppele, Kochenov & Grabowska-Moroz, 2020; Sedelmeier, 2017; Bárd & Śledzińska-Simon, 2019) venujúcej sa EÚ a oblasti právneho štátu, že tieto nástroje nedosahujú potrebné výsledky, prijala EK nový rámec v podobe nariadenia o podmienenosti právneho štátu.

Táto bakalárska práca si kládla za cieľ zistiť, ako efektívne vie EÚ bojovať proti porušovaniu zásad právneho štátu a európskych hodnôt, prostredníctvom komparácie dostupných nástrojov k ochrane právneho štátu a uvedením reakcií štátov, proti ktorým boli nástroje použité, a síce Maďarska a Poľska. Je však na mieste podotknúť, že práca kládla dôraz na kľúčové konania zo strany európskych inštitúcií a neobsahuje reakcie krajín na všetky stanoviská a odporúčania v rámci mechanizmu *Rule of Law Framework*. Práca ďalej prihliadala na procedurálne charakteristiky nástrojov, na základe ktorých boli určené faktory a ich potenciál pre efektívnosť nástroja, pričom vyhodnotenie, ktorý nástroj sa javí ako najviac efektívny, sa udialo prostredníctvom komparácie týchto faktorov v rámci jednotlivých nástrojov.

S prihliadnutím na dostupné publikácie a názory odbornej obce (Uitz, 2020; Bachmaier, 2019) bola stanovená hypotéza, ktorá predpokladala, že nariadenie o podmienenosti právneho štátu má väčší potenciál efektívnosti ako ostatné dva nástroje, ktorými sú procedúra podľa článku 7 ZEÚ a konanie o porušení povinnosti. Analytická časť skutočne ukázala, že nariadenie o podmienenosti sa javí ako najefektívnejší nástroj a to aj vďaka tomu, že do značnej miery reaguje na kritiku predchádzajúcich nástrojov. Pracuje s absenciou lehôt pri článku 7 ZEÚ a je viditeľné ich explicitnejšie nastavenie aj oproti konaniu o porušení. V tomto prípade sú lehoty stanovené pre jednotlivé procesné kroky ako aj pre aktérov v ňom figurujúcich. Ako možno vidieť pri článku 7 ZEÚ, zabraňuje sa tým naťahovaniu procedúry a jej neurčitosti z hľadiska dĺžky. Výrazné zlepšenie tiež vidieť pri fáze rozhodovania, kde nariadenie nevyžaduje jednomyselnosť, ale kvalifikovanú väčšinu v Rade. Podobne, ako sa konanie o porušení

zaobrá porušením práva zo strany členskej krajiny, tak sa líši aj nariadenie o podmienenosti. Mechanizmus sa snaží zabrániť ohrozeniu financií EÚ vplyvom korupcie, ale aj porušovaním princípov právneho štátu, čo podľa jeho autorov môže vplývať na čerpanie financií z rozpočtu Únie. Nariadenie o podmienenosti jasne definuje podmienky, v prípade akého porušenia je možné ho spustiť. Preto opäť nemožno rátať s jeho aplikáciou na článok 2 ZEÚ. Na základe predošlých poznatkov možno súhlasiť s hypotézou podporujúcou väčšiu efektívnosť tohto nástroja a podporiť stanovenú hypotézu práce. Avšak, z hľadiska reakcií krajín je ešte priskoro, hlavne z dlhodobého hľadiska, hodnotiť jeho účinnosť. Nariadenie o podmienenosti bolo oficiálne použité voči Maďarsku, kde síce krajina priznala ochotu k zmenám v kontroverzných zákonoch, no dialógy s EÚ stále prebiehajú. Z tohto dôvodu ešte nepoznáme jeho ďalekosiahle dôsledky vo vývoji krajiny v oblasti právneho štátu. V prípade Poľska, Komisia dokonca nariadenie ani nepoužila, keďže si jej predstavitelia uvedomovali hrozbu straty financií a dopredu avizovali dialógy s EÚ a návrhy zmien niektorých kontroverzných legislatív.

V prípade procedúry podľa článku 7 ZEÚ, komparácia procedurálnych charakteristík nástroja potvrdila názor (Scheppelle, Kochenov & Grabowska-Moroz, 2020; Carrera & Bárd, 2018; Sedelmeier, 2017), že tento nástroj trpí nedostatkami, ktoré sťažujú efektívne plnenie jeho cieľa. Problematické faktory jednomyseľného hlasovania a absencie lehôt v kombinácii s neakceptovaním legitímnosti procesu zo strany krajín spôsobuje neschopnosť dotiahnutia procedúry do konca. S týmto sú úzko späté aj postoje krajín voči procedúre. Dialógy Maďarska i Poľska trvajú už viac ako 5 rokov bez výsledkov. Je to aj kvôli vedomosti oboch krajín, že sa pri hlasovaní navzájom kryjú. Článok sa 7 ZEÚ sa zvykne označovať aj ako „nuclear option“. V tomto prípade je však na mieste pochybovať o potenciáli tohto nástroja zabrániť krajinám v porušovaní hodnôt podľa článku 2 ZEÚ. Negatívny vplyv v súvislosti s dialógmi má aj opakované odmietanie jednotlivých odporúčaní Komisie v rámci *Rule of Law Framework* mechanizmu.

Pri komparácii procedurálnych charakteristík vzišlo konanie o porušení efektívnejšie, oproti procedúre podľa článku 7 ZEÚ a to prevažne z hľadiska kľúčových faktorov hlasovania, lehôt a sankcií. Aj napriek procedurálnym zlepšeniam v porovnaní s článkom 7 ZEÚ, obsahuje konanie o porušení taktiež isté medzery. Prevažne lehoty pre vyjadrenie členskej krajiny na formálne oznámenie Komisie a následné zaslané stanovisko nie sú v ZFEÚ jasne stanovené a sú udávané Komisiou, čo zvyčajne trvá dva mesiace. Vhodnejšie nastavenie lehôt však umožňuje nástroju rýchlejšie spustenie sankcií, ktoré majú finančnú podobu, čo má väčší predpoklad vynútenia súladu noriem s európskym právom.

Z práce vyplýva, že EÚ a prevažne Komisia, ako strážkyňa zmlúv, má náročnú úlohu pri boji s vlastnými členskými krajinami. Nástroje, ktoré jej v tom majú pomáhať však nedosahujú očakávané výsledky. Všeobecne ich možno považovať za neefektívne, čo Únii sťažuje vynucovanie potrebného súladu, hodnotového i právneho. Z hľadiska sankcií existuje dôvod súhlasiť s názormi spochybňujúcimi ich vynucovací potenciál v škále všetkých troch nástrojov (Sedelemeir, 2017; Goldner Lang, 2019; Scheppele, Kochenov & Grabowska-Moroz, 2020), a to aj na základe ich neúčinnosti v súdnom spore vo veci C-791/19 (Európska komisia, 2021). Avšak, vzhľadom na okolnosti v súvislosti s nariadením o podmienenosti nemôžeme ich účinnosť vylúčiť. Je na mieste podporiť argumenty niektorých autorov (Uitz, 2020; Bachmaier, 2019; Łacny, 2021), že EÚ potrebuje nástroj, ktorý zníži rozpočtové prostriedky pre jednotlivé krajiny, keďže v doterajšom poznaní sa javí, ako najefektívnejšia dostupná možnosť. Kondicionalita však nemá predpoklad riešiť krízu právneho štátu. Prípady preukázania, že jednotlivé porušenia vedú k ohrozeniu financií EÚ, ako klientelizmus a korupcia v Maďarsku sú menej náročné v dokazovaní ako Poľsko, kde nebolo zistené nesprávne spravovanie financií, aj keď je situácia v právnom štáte rovnako vážna. (Buras, 2022). Taktiež by bolo nezodpovedné určiť definitívnu účinnosť politických sankcií vyplývajúcich z článku 7 ZEÚ. Aj keď evidujeme množstvo štúdií, ktoré ich hodnotia ako obmedzené a neefektívne, vzhľadom na to, že doposiaľ nebol spustený sankčný mechanizmus tohto nástroja je na mieste ostať len pri predpokladoch.

V budúcom vývoji sú preto kľúčové dva faktory. V prvom rade, Komisia by sa nemala uspokojiť s čiastkovými zmenami a „falošnými kompromismi“, ale brániť princípy právneho štátu dostupnými prostriedkami (Buras, 2022). V tomto ohľade Komisia mnohokrát zlyhala, keď sa nepoučila zo skúseností, že pasivita a odkladanie opatrení dáva väčší priestor krajinám podkopať zásady právneho štátu. Súvisí to aj s nedostatočným nátlakom EK v rámci dialógov, čo možno vidieť v prípade súdneho sporu s Poľskom, kedy nevymáhala penále uložené ESD. Druhá vec, je nutnosť procedurálnych zmien nástrojov, aby sa tak zabezpečilo k rýchlejšiemu a efektívnejšiemu dosahovaniu ich cieľov. Pech a Kochenov (2019) prišli s niekoľkými návrhmi rozdelenými na „nástroje mäkkého práva“, nevyžadujúce zmeny zmlúv a „nástroje založené na zmluvách“. Súčasťou druhej skupiny sú aj článok 7 ZEÚ a články ZFEÚ upravujúce konanie o porušení, kde autori predstavujú možné zmeny, ktoré pomôžu k naplneniu potenciálu nástrojov²⁵ (Pech & Kochenov, 2019).

²⁵ Vid' Pech a Kochenov (2019). Strengthening the Rule of Law within the European Union: Diagnoses, recommendations, and what to avoid.

Zoznam použitých skratiek

EK	Európska komisia
EP	Európsky parlament
ER	Európska rada
ESD	Európsky súdny dvor
EÚ	Európska únia
EURATOM	Európske spoločenstvo pre atómovú energiu
LGBTQ	Termín zastrešujúci jednotlivcov z lesbickej, gejskej, bisexuálnej, transrodovej a „queer“ komunity
PiS	Prawo i Sprawiedliwość [slovensky: Právo a spravodlivosť]
ZEÚ	Zmluva o Európskej únii
ZFEÚ	Zmluva o fungovaní Európskej únie

Literatúra a zdroje

Amnesty International. (n.d.). Poland 2021. *Amnesty International*. Dostupné z: <https://www.amnesty.org/en/location/europe-and-central-asia/poland/report-poland/>

Bachmaier, L. (2019). Compliance with the Rule of Law in the EU and the Protection of the Union's Budget. *The European Criminal Law Associations Forum*, 2, 120-126. <https://doi.org/10.30709/eucrim-2019-008>

Bárd, P., & Śledzińska-Simon, A. (2019, 3. jún). The puissance of infringement procedures in tackling rule of law backsliding. *Verfassungsblog: on matters constitutional*. 10.17176/20190603-235614-0.

Bayer, L. (2021, 13. december). Hungary's anti-LGBTQ+ law breaches human rights standards, say experts. *Politico*. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/hungary-ban-on-lgbtq-education-for-children-is-illegal-venice-commission-human-rights/>

Bayer, L. (2022, 18. september). Commission proposes €7.5B funding cut for Hungary but opens compromise path. *Politico*. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/commission-suggests-funding-cut-for-hungary-but-opens-compromise-path/>

Bedner, A. (2010). An Elementary Approach to the Rule of Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 2(1), 48-74. Citované 3.2.2023. <https://doi.org/10.1017/S1876404510100037>

Bozóki, A. (2017, August). Illiberal Democracy Belongs to the Hybrid Regimes. Reflections on Jeffrey C. Isaac's 'Illiberal Democracy'. In *Public Seminar* (Vol. 2, p. 32). Citované dňa 3.2.2023. Dostupné online: <https://publicseminar.org/2017/08/illiberal-democracy-belongs-to-the-hybrid-regimes/>

Bozóki, A., & Hegedűs, D. (2018). An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union. *Democratization*, 25(7), 1173-1189. Citované 2.2.2023. <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1455664>

Bozóki, A., & Hegedűs, D. (2021). The Rise of Authoritarianism in the European Union. *The Condition of Democracy*, 143. Dostupné online: https://www.researchgate.net/profile/Oezge-Yaka/publication/357656981_Migration_and_Democracy_Reclaiming_Democracy_From_its_NativistNationalist_Closure/links/61d84940b6b5667157d14855/Migration-and-Democracy-Reclaiming-Democracy-From-its-Nativist-Nationalist-Closure.pdf#page=151

Brand, C., & Vogel, T. (2012, 11. január). Hungary faces EU legal action over constitution. *Politico*. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/hungary-faces-eu-legal-action-over-constitution/>

Brzozowski, A, & TASR. (2019, 26. jún). Poľská reforma súdnictva je podľa súdneho dvoru v rozpore s európskym právom. *Euractiv*. Dostupné z: <https://euractiv.sk/section/spolocnost/news/polska-reforma-sudnictva-je-podla-sudneho-dvoru-v-rozpore-s-europskym-pravom/>

Buras, P. (2022, 23. február). Why the EU's rule of law mechanism won't resolve its democratic crisis. *European Council on Foreign Relations*. Dostupné z: <https://ecfr.eu/article/why-the-eus-rule-of-law-mechanism-wont-resolve-its-democratic-crisis/>

Buzogány, A. (2017). Illiberal democracy in Hungary: authoritarian diffusion or domestic causation?. *Democratization*, 24(7), 1307-1325. Citované dňa 2.2.2023. <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1328676>

Camuta, N. (2023, 15. február). European Commission sues Poland over EU law violations by top court. *Politico*. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/rule-of-law-law-and-justice-pis-party-european-commission-takes-poland-to-court-over-eu-law-violations/>

Carrera, S., & Bárd, P. (2018). The European Parliament vote on Article 7 TEU against the Hungarian government. *Centre for European Policy Studies*. Dostupné z: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-parliament-vote-article-7-teu-against-hungarian-government-too-late-too-little/>

Chesterman, S. (2008). An international rule of law?. *The American Journal of Comparative Law*, 56(2), 331-362. <https://doi.org/10.5131/ajcl.2007.0009>

De La Baume, M., & Bayer, L. (2021, 3. jún). EU's top court rejects Hungary's bid to halt punishment proceedings. *Politico*. Citované dňa 2.3.2023. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/ecj-ruling-hungary-rule-of-law-article-7/>

De La Baume, M., & Herszenhorn, D. M. (2018, 11. september). Orbán clashes with European Parliament critics. *Politico*. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-unbowed-in-face-of-eu-criticism-hungary-president/>

EUR-lex. (n.d.-a). Právny štát. Úrad pre publikácie Európskej únie, *EUR-Lex*. Citované dňa 26.1.2023. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=LEGISSUM%3Arule_of_law

EUR-Lex. (n.d.-b). Prístupové kritériá (kodanské kritériá). Úrad pre publikácie Európskej únie, *EUR-Lex*. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen

Európska komisia. (2014). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. Official Journal of the European Union, *EUR-Lex*. Citované dňa 25.1.2023. Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0158>

Európska komisia. (2021). Rule of Law: Commission launches infringement procedure against Poland for violations of EU law by its Constitutional Tribunal. *European Commission*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/e%20n/ip_21_7070

Európska komisia. (2022a). Commission refers HUNGARY to the Court of Justice of the EU over violation of LGBTIQ rights. *European Commission: Press Release*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2689

Európska komisia. (2022b). Správa o právnom štáte 2022. *Európska komisia*. Dostupné z https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_sk#documents

Európska komisia. (n.d.-a). Konanie o porušení povinnosti. *Európska komisia*. Dostupné z: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_sk

Európska komisia. (n.d.-b). Nariadenie o podmienenosti právnym štátom. *Európska komisia*. Dostupné z: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_sk

Európska komisia. (n.d.-c). Rule of law framework. *European Commission*. Dostupné z: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_en

Európska únia. (2012). Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii. *Úradný vestník Európskej únie C 326*. Citované dňa 25.1.2023. Dostupné online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:SK:PDF>

Európska únia. (2016). Konsolidované znenie Zmluvy o fungovaní Európskej únie. *Úradný vestník Európskej únie C 202*. Dostupné online z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2016:202:FULL:SK:PDF>

lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0021.01/DOC_3&format=PDF

Európsky parlament a Rada (EÚ, Euratom). (2020). NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie. *Úradný vestník Európskej únie* L1 433/1. Citované dňa 25.1.2023. Dostupné online z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092&from=EN>

Európsky parlament. (2020a). Uznesenie Európskeho parlamentu o zriadení mechanizmu EÚ pre demokraciu, právny štát a základné práva 2020/2072(INI). *Európsky parlament*. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251_SK.html

Európsky parlament. (2020b). Uznesenie Európskeho parlamentu zo 16. januára 2020 o prebiehajúcich vypočutiach podľa článku 7 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii, ktoré sa týkajú Poľska a Maďarska (2020/2513(RSP)). *Európsky parlament*. Citované dňa 2.3.2023. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014_SK.html

Európsky parlament. (2020c). Právny štát: Situácia v Poľsku a Maďarsku sa zhoršila, upozorňujú poslanci. *Európsky parlament: Spravodajstvo*. Citované dňa 2.3.2023. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/sk/press-room/20200109IPR69907/pravny-stat-situacia-v-polsku-a-madarsku-sa-zhorsila-upozornuju-poslanci>

Európsky parlament. (2022). Správa Európskeho parlamentu k Správe Európskej komisie o právnom štáte za rok 2021. *Európsky parlament*. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0139_SK.html#_section1

Freedom House. (n.d.-a). Nations in Transit 2022: Hungary. *Freedom House*. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/country/hungary/nations-transit/2022>

Freedom House. (n.d.-b). Nations in Transit 2022: Poland. *Freedom House*. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2022>

Gardner, A. (2013a, 13. marec). Hungary under scrutiny over changes to the constitution. *Politico*. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/hungary-under-scrutiny-over-changes-to-the-constitution/>

Gardner, A. (2013b, 19. jún). Hungary under fire over changes to constitution. *Politico*. Citované 7.2.2023. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/hungary-under-fire-over-changes-to-constitution/>

Goldner Lang, I. (2019). The Rule of Law, the Force of Law and the Power of Money in the EU. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 15(1), 1-26. <https://doi.org/10.3935/cyelp.15.2019.365>

Goujard, C. (2022, 15. júl). Commission takes Hungary to court over LGBTQ+ rights, media freedom. *Politico*. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/commission-takes-hungary-to-court-over-lgbtq-rights-media-freedom/>

Hadroušek, D. (2012). Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 9(3-4), 235-256. <https://doi.org/10.1163/18760104-00903001>

Kochenov, D. (2017). BUSTING THE MYTHS NUCLEAR: A COMMENTARY ON ARTICLE 7 TEU. *European University Institute*. ISSN 1725-6739. Dostupné online z: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46345/LAW_2017_10.pdf

Kochenov, D., & Bard, P. (2020). The last soldier standing? Courts versus politicians and the rule of law crisis in the new member states of the EU. *European Yearbook of Constitutional Law 2019: Judicial Power: Safeguards and Limits in a Democratic Society*, 243-287. Citované 10.3.2023. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-359-7_11

Łacny, J. (2021). The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?. *Hague J Rule Law* 13, 79–105. Citované 25.1.2023. <https://doi.org/10.1007/s40803-021-00154-6>

Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65(3), 682-693. <https://doi.org/10.2307/1955513>

Maňko, R. (2019). Protecting the rule of law in the EU: Existing mechanisms and possible improvements. *European Parliament*. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI\(2019\)642280_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf)

Marzocchi, O. (2022). Ochrana hodnôt podľa článku 2 ZEÚ v EÚ. *Európsky parlament*. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/146/ochrana-hodnot-podla-clanku-2-zeu-v-eu>

Mesežnikov, G. (2019). Spolu, či proti sebe? Čo ovplyvňuje naše spolužitie. *Inštitút pre verejné otázky*. ISBN: 978-80-89345-74-8. Citované dňa 2.2.2023. Dostupné online: https://spolunazivanie.sk/wp-content/uploads/2019/09/Spolu_ci_proti_sebe_Co_ovplyvnuje_nase_spoluzitie.pdf

Novák, P. (2022, 20. marec). Polsko a Maďarsko prohrálo u evropského soudu. Hrozí, že přijdou o peníze z EU (No. 37) [Audio Podcast Episode]. In *Evropa Plus*. Český rozhlas. <https://www.mujirozhlas.cz/evropa-plus/polsko-madarsko-prohralo-u-evropskeho-soudu-hrozi-ze-prijdou-o-penize-z-eu>

Pech, L. (2023). 7 Years Later: Poland as a Legal Black Hole. *Verfassungsblog*. Citované 23.3.2023. <https://doi.org/10.17176/20230118-001918-0>.

Pech, L., & Kochenov, D. (2019). Strengthening the Rule of Law within the European Union: Diagnoses, recommendations, and what to avoid. *Reconnect policy brief*, (1). Citované 30.3.2023. Dostupné z: <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/07/RECONNECT-policy-brief-Pech-Kochenov-2019June-publish.pdf>

Pech, L., & Scheppele, K. (2016). The EU and Poland: Giving up on the Rule of Law?. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*. <https://doi.org/10.17176/20161115-144944>.

Pech, L., & Scheppele, K. (2017). Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 3-47. Citované dňa 3.2.2023. <https://doi.org/10.1017/cel.2017.9>

Pech, L., & Scheppele, K. (2018). What is rule of law backsliding?. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*. Citované dňa 25.1.2023. <https://doi.org/10.17176/20180302-181145>.

Pickvance, C. G. (2001). Four varieties of comparative analysis. *Journal of housing and the built environment*, 16, 7-28. <https://doi.org/10.1023/A:1011533211521>

Polyák, G. (2019). Media in Hungary: Three pillars of an illiberal democracy. *Public service broadcasting and media systems in troubled European democracies*, 279-303. https://doi.org/10.1007/978-3-030-02710-0_13

Rada Európskej únie. (2022, 12. december). Mechanizmus podmienenosti právnym štátom: Rada rozhodla o pozastavení 6,3 miliardy EUR vzhľadom na to, že Maďarsko prijalo len čiastočné nápravné opatrenie. *Európska rada, Rada Európskej únie*. Dostupné z:

<https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>

Reuters. (2022, 28. jún). Polish court rules that four "LGBT-free zones" must be abolished. *Reuters*. Dostupné z: <https://www.reuters.com/world/europe/polish-court-rules-that-four-lgbt-free-zones-must-be-abolished-2022-06-28/>

Reuters. (2023, 9. marec). Hungary vows to fight in EU court to defend anti-LGBT law. *Reuters*. Dostupné z: <https://www.reuters.com/world/europe/hungary-vows-fight-eu-court-defend-anti-lgbt-law-2023-03-09/>

Scheppele, K. L. (2016). Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*. <https://doi.org/10.17176/20161024-111216>.

Scheppele, K. L., Kochenov, D. V., & Grabowska-Moroz, B. (2020). EU values are law, after all: Enforcing EU values through systemic infringement actions by the European Commission and the member states of the European Union. *Yearbook of European law*, 39, 3-121. <https://doi.org/10.1093/yel/yeaa012>

Sedelmeier, U. (2017). Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure. *Journal of European Public Policy*, 24(3), 337-351. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1229358>

Sitter, N., & Bakke, E. (2019). Democratic backsliding in the European Union. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Citované dňa 26.1.2023. <http://dx.doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1476>

Štefančík, R. (2005). Metodológia spoločenských vied na príklade politológie. *Slovenská politologická revue*, (2). https://sjps.fsvucm.sk/Articles/05_2_4.pdf

Struhárik, F. (2015, 24. december). Poľský Senát schválil kritizovaný zákon o ústavnom súde. *Denník N*. Dostupné z: <https://dennikn.sk/minuta/328387/>

Tamma, P. (2022, 12. december). EU strikes deal with Hungary, reducing funding freeze to get Ukraine aid approved. *Politico*. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/eu-deal-hungary-drop-vetoe-recovery-plan-approved-funding-freeze-ukraine-aid/>

Tamma, P., & Bayer, L. (2022, 22. september). EU vows to link Hungary's pandemic funds to judicial standards. *Politico*. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/eu-vows-to-link-hungarys-pandemic-funds-to-judicial-standards/>

TASR, & Gabrižová, Z. (2020, 9. október). Šimečkova správa o právnom štáte prešla, realizácia stojí na ochote členských štátov. *EURACTIV*. Dostupné z <https://euractiv.sk/section/buducnost-eu/news/simeckova-sprava-o-pravnom-state-presla-realizacia-stoji-na-ochote-clenskych-statov/>

Uitz, R. (2020). Funding Illiberal Democracy: The Case for Credible Budgetary Conditionality in the EU. *BRIDGE Network*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3722936>

Van Dorpe, S. (2021, 8. október). Explained: What bombshell Polish court ruling means for EU. *Politico*. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/explained-poland-court-ruling-european-union-eu/>

Waldron, J. (2016). The rule of law. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Dostupné z: <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/>

Wanat, Z., & Martuscelli, C. (2021, 2. november). Pregnant woman's death renews abortion ban controversy in Poland. *Politico*. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/poland-abortion-health-care-pszczyna-barbara-nowacka-pis-european-parliament-sylwia-spurek/>

Zichová, K. (2021). *Podmíněnost právního státu v EU: Nová „atomová varianta“?* (Diplomová práce). Masarykova univerzita. Brno. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/wgo9y/KZichova_DP_final.pdf

Zichová, K. (2022, 19. december). Maďarsko zmrazení fondů zabolí. Podporu Orbánovy vlády ale ohrozit nutně nemusí. *EURACTIV.cz*. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/evropske-finance/news/madarsko-zmrazeni-fondu-zaboli-podporu-orbanovy-vlady-ale-ohrozit-nutne-nemusi/>

Prílohy

Tabuľka č. 1: Nástroje Európskej únie k ochrane právneho štátu a ich procedurálne charakteristiky

	Procedúra podľa čl. 7 ZEÚ	Konanie o porušení povinnosti	Nariadenie o podmienenosti právneho štátu
Faktory	Charakteristika		
<i>Aktéri</i>	Členské štáty, Európsky parlament, Európska komisia, Rada EÚ, Európska rada.	Európska komisia, členské štáty, Súdny dvor Európskej únie.	Európska komisia, Európsky parlament (informatívna funkcia), Rada EÚ.
<i>Lehota</i>	Nie je daná.	Vágne stanovené lehoty v rámci procedúry. V predžalobnom konaní je pri jednotlivých krokoch stanovená lehota, zvyčajne, 2 mesiace.	Rada do jedného mesiaca rozhoduje o návrhu Komisie.
<i>Hlasovanie</i>	Rada EÚ rozhoduje 4/5 väčšinou o riziku vážneho porušenia; Európsky parlament schvaľuje riziko aj pretrvávajúce porušovanie 2/3 prítomných poslancov; Európska rada jednomyselne rozhoduje o pretrvávajúcom porušovaní; Rada EÚ kvalifikovanou väčšinou prína sankcie.	Procedúra neobsahuje stanovené kvóra, ani spôsob hlasovania.	Rada rozhoduje kvalifikovanou väčšinou.
<i>Sankcie</i>	Nejasne stanovené. Možnosťou je pozastavenie niektorých práv vyplývajúcich z členstva, vrátane hlasovania v Rade.	Stanovené finančné sankcie v podobe jednorazovej pokuty, alebo penále.	Rôzne podoby finančných sankcií, pričom najprísnejšie sa týkajú pozastavenia príjmu štrukturálnych fondov z rozpočtu EÚ.

Zdroj: Adaptované zo Zichová (2021) autorkou bakalárskej práce. Charakteristiky nástrojov vychádzajú zo zmlúv EÚ (Európska únia, 2012; Európska únia, 2016) a nariadenia EP a Rady EÚ o podmienenosti čerpania európskych financií (Európsky parlament a Rada (EÚ, Euratom, 2020).

Tabuľka č. 2: Reakcie Maďarska a zhodnotenie efektivity nástrojov EÚ

Použité nástroje	Maďarská reakcia	Úspešnosť nástroja
<i>Rezolúcia EP spustiť procedúru podľa čl. 7 ZEÚ 12. septembra 2018</i>	Kritický postoj krajiny. Maďarsko naďalej prína kontroverzné reformy a v r. 2020 podáva právnu námietku na ESD proti hlasovaniu EP.	Neúspešný?*
<i>EK spustila konanie o porušení povinnosti proti Maďarsku.</i>	Maďarská vláda opakovane trvá na stanovisku, že vzdelávanie je záležitosťou národných vlád. Európska komisia tento argument označila za nedostačujúci.	Neúspešný
<i>Žaloba podaná Súdnemu dvoru EÚ Európskou komisiou, aby určil, že si Maďarsko nesplnilo povinnosť vyplývajúcu zo zmlúv EÚ a Chartou základných práv EÚ.</i>	Maďarská ministerka spravodlivosti Judit Varga oznámila, že Maďarsko bude v súdnom spore brániť sporný zákon a v marci 2023 podala protižalobu na súd.	Neúspešný
<i>Oznámenie EK podľa nariadenia o podmienenosti zaslané Maďarsku dňa 27. apríla 2022.</i>	Maďarsko v rámci vyjednávacieho procesu blokovalo presadenie dôležitých návrhov v Rade a ER. Neskôr vláda prisľúbila prijať niekoľko reformných opatrení v oblasti súdnictva.	Neúspešný
<i>Dňa 18. septembra 2022 prijala EK návrh opatrení na ochranu rozpočtu.</i>		Čiastočne úspešný
<i>Rada EÚ dňa 12. decembra 2022 schválila návrh EK na pozastavenie Maďarska čerpať časť financií z rozpočtu EÚ.</i>		Úspešný?***

Zdroj: Tabuľka spracovaná autorkou bakalárskej práce na základe jednotlivých reakcií Maďarska na konania EÚ.

*Procedúra stále prebieha a je doposiaľ bez výsledku.

**Náznaky zmeny legislatív, no dlhodobé zmeny v smerovaní maďarských politík sú otáznne.

Tabuľka č. 3: Reakcie Poľska a zhodnotenie efektivity nástrojov EÚ

Použité nástroje	Reakcia Poľska	Úspešnosť nástroja
<i>Návrh EK na rozhodnutie Rady o určení jasného rizika závažného porušenia zásad právneho štátu zo strany Poľska v rámci článku 7 ZEÚ dňa 20. decembra 2017.</i>	Prvotné pozastavenie účinnosti niektorých sporných zákonov. Mnohé návrhy však boli schválené.	Neúspešný?*
<i>Rezolúcia EP z dňa 1. marca 2018 podporujúca aktiváciu článku 7 ZEÚ voči Poľsku.</i>		
<i>Konanie o porušení povinnosti spustené EK dňa 2. júla 2018.</i>	Opakované neplnenie záväzkov vyplývajúcich z rozsudku ESD.	Neúspešný
<i>Aktivácia čl. 260 ZFEÚ zo strany EK dňa 18. februára 2021.</i>	Krajina sa bráni plateniu finančných sankcií udelených ESD v rámci čl. 260 ZFEÚ a naďalej pokračuje v legislatívnych zmenách v oblasti justície, v rozpore s právom EÚ.	Neúspešný
<i>Predbežný príkaz ESD, ktorým sa Poľsku podľa čl. 279 ZFEÚ ukladajú penále.</i>		
<i>Hrozba zablokovania financií z plánu obnovy v súlade s Nariadením o podmienenosti.</i>	Návrhy Poľska na legislatívne zmeny v justícii v snahe predísť aktivácii mechanizmu podmienenosti právneho štátu.	._**

Zdroj: Tabuľka spracovaná autorkou bakalárskej práce na základe jednotlivých reakcií Poľska na konania EÚ.

*Procedúra aktuálne prebieha.

**V prípade Poľska nebol spustený mechanizmus podmienenosti právneho štátu. EK sa však vyjadrila, že ide o reálnu možnosť.

Abstrakt

Bakalárska práca sa zaoberá problematikou porušovania právneho štátu a základných princípov Európskej únie. Vo svojej práci sa zameriam na efektivitu nástrojov Európskej únie, ktoré majú zabezpečiť dodržiavanie právneho štátu v členských štátoch. Cieľom je zhodnotiť dostupné nástroje, ktorými disponujú inštitúcie Európskej únie v rámci tejto problematiky. Európska únia má k dispozícii finančné sankcie, no pozornosť sa momentálne upriamuje na nový nástroj prijatý v roku 2021, ktorý podmieňuje dodržiavanie právneho štátu s čerpaním financií z rozpočtu Európskej únie. Porušovanie princípov právneho štátu bude demonštrované na prípadoch Maďarska a Poľska, pričom Maďarsko je už v súčasnosti označované za hybridný režim.

Kľúčové slová: Európska únia, Maďarsko, Poľsko, Súdny dvor Európskej únie, právny štát, sankcie, demokracia, Článok 7, Konanie o porušení povinnosti, Nariadenie o podmienenosti právnym štátom

Abstract

This bachelor's thesis focuses on the issue of violation of the rule of law and the fundamental principles of the European Union. In my thesis, I will focus on the effectiveness of the European Union's instruments to ensure upholding the rule of law in the Member States. The aim is to evaluate the available mechanisms at the disposal of the European Union institutions on this issue. The European Union has financial sanctions at its disposal, but the focus is currently on a new instrument adopted in 2021, which makes compliance with the rule of law contingent on the drawdown of funds from the European Union budget. Violations of the rule of law will be demonstrated in the cases of Hungary and Poland, with Hungary already being labelled as a hybrid regime.

Key words: European Union, Hungary, Poland, European Court of Justice, rule of law, sanctions, democracy, Article 7, Infringement procedure, Rule of law conditionality regulation