



OCHRANA ZÁKLADNÝCH PRÁV V EÚ

Európska únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a dodržiavania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám, ako sa stanovuje v článku 2 ZEÚ. S cieľom zabezpečiť dodržiavanie týchto hodnôt bol vytvorený mechanizmus EÚ, ktorý umožňuje určiť, či došlo k vážnemu porušeniu alebo jasnému riziku vážneho porušenia zo strany členského štátu, a tento mechanizmus bol nedávno prvýkrát aktivovaný. EÚ je viazaná aj svojou Chartou základných práv, v ktorej sú stanovené práva, ktoré musí pri vykonávaní právnych predpisov EÚ dodržiavať tak Európska únia, ako aj členské štáty. EÚ sa takisto zaviazala pristúpiť k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

OD SÚDNEJ OCHRANY ZÁKLADNÝCH PRÁV KU KODIFIKÁCIÍ V ZMLUVÁCH

Európske spoločenstvá (dnes Európska únia) pôvodne vznikli ako medzinárodná organizácia, ktorej pôsobnosť bola v zásade ekonomická. Zavedenie konkrétnych pravidiel týkajúcich sa dodržiavania základných práv sa preto nezdalo potrebné a tieto práva boli dlhý čas mimo rámca zmlúv. Považovali sa v každom prípade za zaručené Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDĽP) z roku 1950, ktorého signatármi boli aj členské štáty.

Keď však Súdny dvor Európskej únie potvrdil zásady priameho účinku (1.2.1) a prednosti európskeho práva, niektoré vnútroštátne súdy začali vyjadrovať obavy v súvislosti s tým, aký vplyv by táto judikatúra mohla mať na ochranu ústavných hodnôt, ako sú základné práva. Ak by európske právo malo prevážiť aj nad vnútroštátnym ústavným právom, mohlo by dôjsť k porušovaniu základných práv. V reakcii na toto hypotetické riziko prijali v roku 1974 nemecký a taliansky ústavný súd rozhodnutia, v ktorých trvali na svojej právomoci preskúmať európske právne predpisy s cieľom zabezpečiť ich súlad s ústavnými právami (Solange I; Frontini). To priviedlo Súdny dvor EÚ k tomu, že prostredníctvom svojej judikatúry potvrdil zásadu dodržiavania základných práv tým, že uviedol, že zmluvy chránia aj tie základné práva, ktoré vyplývajú z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty ako základných princípov práva Spoločenstva [Stauder/Stadt Ulm, C-29/69; rozsudok vo veci C-11/70].

S postupným rozširovaním právomocí EÚ na politiky, ktoré majú priamy vplyv na základné práva, ako sú spravodlivosť a vnútorné veci (SVV), a po tom, čo vznikol plne rozvinutý priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, sa zmluvy zmenili tak, aby EÚ pevne zakotvila ochranu základných práv. Maastrichtská zmluva zahŕňala odkaz na



EDĽP a spoločné ústavné tradície členských štátov ako všeobecné zásady práva EÚ, pričom Amsterdamská zmluva potvrdila európske „zásady“, na ktorých je EÚ založená (v Lisabonskej zmluve „hodnoty“, ako sú uvedené v článku 2 ZEÚ) a vytvorila postup na pozastavenie práv stanovených zmluvami v prípadoch závažného a pretrvávajúceho porušovania základných práv zo strany členského štátu. Najnovším vývojom v tomto procese kodifikácie, ktorým sa má zabezpečiť ochrana základných práv v EÚ, je vypracovanie Charty základných práv a nadobudnutie jej platnosti spolu s Lisabonskou zmluvou.

PRISTÚPENIE EÚ K EURÓPSKEMU DOHOVORU O OCHRANE ĽUDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÝCH SLOBÔD (EDĽP)

Keďže EDĽP je hlavným nástrojom na ochranu základných práv v Európe, ku ktorému pristúpili všetky členské štáty, pristúpenie ES k EDĽP sa javilo ako logické riešenie potreby prepojiť ES so záväzkami v oblasti základných práv. Európska komisia viackrát (v rokoch 1979, 1990 a 1993) navrhovala pristúpenie ES k EDĽP. Súdny dvor na základe žiadosti o stanovisko k tejto veci v roku 1996 vo svojom stanovisku 2/94 dospel k záveru, že zmluva nestanovuje ES žiadnu právomoc prijímať pravidlá týkajúce sa ľudských práv alebo uzatvárať medzinárodné dohovory v tejto oblasti, čím sa pristúpenie z právneho hľadiska stalo nemožné. Lisabonská zmluva túto situáciu napravila zavedením článku 6 ods. 2, v ktorom sa stanovuje, že EÚ pristúpi k EDĽP. To znamená, že tak ako v prípade členských štátov bude EÚ podliehať v oblasti dodržiavania základných práv dohľadu zo strany právneho orgánu mimo EÚ, a to Európskemu súdu pre ľudské práva. Po pristúpení budú mať občania EÚ, ale aj štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sa zdržiavajú na území EÚ, možnosť súdne napadnúť právne akty prijaté EÚ priamo pred Európskym súdom pre ľudské práva na základe ustanovení EDĽP, rovnako ako sa môžu odvolávať proti aktom prijatým členskými štátmi EÚ.

V roku 2010 hneď po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy začala EÚ rokovania s Radou Európy o návrhu dohody o pristúpení, ktorá bola dokončená v apríli 2013. V júli 2013 sa Komisia obrátila na Súdny dvor EÚ so žiadosťou o rozhodnutie, či je táto dohoda v súlade so zmluvami. Súdny dvor EÚ vydal 18. decembra 2014 záporné stanovisko, v ktorom uviedol, že návrh dohody by mohol mať nepriaznivý vplyv na osobitné charakteristiky a autonómiu práva EÚ (stanovisko 2/13). V súčasnosti prebiehajú diskusie o tom, ako prekonať problémy, na ktoré upozornil Súdny dvor EÚ, a pokračovať v rokovaníach.

CHARTA ZÁKLADNÝCH PRÁV EÚ

Súbežne s mechanizmom „vonkajšej“ kontroly stanoveným v rámci pristúpenia ES k EDĽP s cieľom zabezpečiť súlad právnych predpisov a politík so základnými právami, bol na úrovni ES potrebný „vnútorný“ kontrolný mechanizmus, ktorý mal umožniť predbežnú a autonómnú súdnu kontrolu Súdnym dvorom EÚ. Na tento účel bolo potrebné prijatie listiny práv špecifickej pre EÚ a na zasadnutí Európskej rady v roku 1999 v Kolíne sa rozhodlo o zvolaní konventu na vypracovanie návrhu Charty základných práv.



Charta bola slávnostne vyhlásená Parlamentom, Radou a Komisiou v Nice v roku 2000. Po tom, čo bola zmenená, bola opäť vyhlásená v roku 2007. Až prijatím Lisabonskej zmluvy 1. decembra 2009 však charta nadobudla priamu účinnosť, ako sa uvádza v článku 6 ods. 1 ZEÚ, čím sa stala záväzným zdrojom primárneho práva.

Hoci je charta založená na EDĽP a iných európskych a medzinárodných nástrojoch, bola rôznymi spôsobmi inováčná, najmä preto, že zahŕňa okrem iného aspekty zdravotného postihnutia, veku a sexuálnej orientácie ako zakázané dôvody diskriminácie a zakotvuje medzi základné práva, ktoré potvrdzuje, aj prístup k dokumentom, ochranu údajov a dobrú správu.

Hoci rozsah pôsobnosti charty je na jednej strane potenciálne veľmi široký, keďže väčšina práv, ktoré uznáva, sa priznáva každému bez ohľadu na štátnu príslušnosť alebo štatút, na druhej strane článok 51 obmedzuje jej uplatňovanie na inštitúcie a orgány EÚ a pri vykonávaní právnych predpisov EÚ na členské štáty. Toto ustanovenie slúži na vytýčenie hranice medzi oblasťou pôsobnosti charty a národných ústav a EDĽP.

MECHANIZMUS PODĽA ČLÁNKU 7 ZEÚ

Na základe Amsterdamskej zmluvy bol vytvorený nový sankčný mechanizmus, ktorý má zabezpečiť, aby členské štáty EÚ dodržiavali základné práva i ďalšie európske zásady a hodnoty, ako sú demokracia a právny štát, a to nad rámec právnych obmedzení vyplývajúcich z právomocí EÚ. To znamenalo, že EÚ získa právomoc zasahovať v oblastiach, ktoré boli inak prenechané členským štátom, pokiaľ dôjde k „závažnému a pretrvávajúcemu porušeniu“ týchto hodnôt. EP navrhol podobný mechanizmus po prvýkrát vo svojom návrhu znenia Zmluvy o EÚ v roku 1984. V Zmluve z Nice sa doplnila preventívna fáza – pre prípady „jasného rizika vážneho porušenia“ hodnôt EÚ v členskom štáte. Cieľom tohto postupu bolo zabezpečiť, aby ochrana základných práv, ako aj demokracie, právneho štátu a práv menšín, ktoré sú súčasťou kodanských kritérií pristúpenia nových členských štátov, naďalej platila aj po pristúpení a pre všetky členské štáty rovnakým spôsobom.

V článku 7 ZEÚ sa v ods. 1 stanovuje „preventívna fáza“, ktorá umožňuje, aby jedna tretina členských štátov, Európsky parlament a Komisia začali konanie, v rámci ktorého môže Rada štvorpätinovou väčšinou rozhodnúť, že v členskom štáte existuje „jasné riziko vážneho porušenia“ hodnôt EÚ vyhlásených v článku 2 ZEÚ, ktoré zahŕňajú dodržiavanie ľudských práv, ľudskú dôstojnosť, slobodu a rovnosť a práva osôb patriacich k menšinám. Pred takýmto rozhodnutím sa uskutoční vypočutie dotknutého členského štátu, pričom EP musí vyjadriť svoj súhlas dvojtretinovou väčšinou odovzdaných hlasov a absolútnou väčšinou hlasov všetkých svojich poslancov (článok 354 ods. 4 ZFEÚ). Rada môže tiež príslušnému členskému štátu predložiť odporúčania. Tento postup, ktorý je preventívny, Komisia nedávno aktivovala v súvislosti s Poľskom a Európsky parlament v súvislosti s Maďarskom.

V článku 7 ods. 2 a článku 7 ods. 3 ZEÚ sa v prípade „existencie závažného a pretrvávajúceho porušenia“ hodnôt EÚ predpokladá „mechanizmus sankcií“, ktorý môže aktivovať Komisia alebo tretina členských štátov (nie však EP), po vyzvaní príslušného členského štátu, aby predložil svoje pripomienky. Európska rada



jednomyseľne rozhodne o tom, či dochádza k porušeniu, po získaní súhlasu EP rovnakou väčšinou ako v prípade preventívneho mechanizmu. Európska rada môže rozhodnúť o pozastavení určitých členských práv daného členského štátu vrátane hlasovacích práv v Rade, a to na základe kvalifikovanej väčšiny. Rada môže rozhodnúť o úprave alebo zrušení sankcií, opäť kvalifikovanou väčšinou. Príslušný členský štát sa nezúčastňuje na hlasovaní v Rade ani v Európskej rade.

S cieľom vyplniť medzeru medzi politicky náročnou aktiváciou postupov podľa článku 7 ZEÚ (používaných na riešenie situácií mimo rozsahu pôsobnosti práva EÚ) a konaniami o porušení povinnosti s obmedzeným účinkom (používanými v špecifických situáciách, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti práva EÚ) Komisia v roku 2014 spustila „rámec EÚ na podporu právneho štátu“. Tento rámec je zameraný na zabezpečenie účinnej a súdržnej ochrany právneho štátu, ktorá je nevyhnutným predpokladom na zabezpečenie dodržiavania základných práv v situáciách systémového ohrozenia týchto práv. Uplatňuje sa pred článkom 7 ZEÚ a dopĺňa ho, pričom sa predpokladajú tri fázy: hodnotenie Komisie, t. j. štruktúrovaný dialóg medzi Komisiou a členským štátom, po ktorom bude v prípade potreby nasledovať stanovisko na účely ochrany právneho štátu, odporúčanie Komisie na účely ochrany právneho štátu a opatrenia prijaté členským štátom v nadväznosti na toto odporúčanie. Tento rámec sa nedávno prvýkrát uplatnil v súvislosti s Poľskom.

ĎALŠIE NÁSTROJE EÚ NA OCHRANU ZÁKLADNÝCH PRÁV

EÚ má k dispozícii ďalšie nástroje zamerané na ochranu základných práv.

Pri navrhovaní novej legislatívnej iniciatívy sa Komisia zaoberá otázkou jej zlučiteľnosti so základnými právami prostredníctvom posúdenia vplyvu, čo je aspekt, ktorý následne preskúma aj Rada a Parlament. Komisia okrem toho uverejňuje výročnú správu o uplatňovaní Charty základných práv, ktorú preskúma a prediskutuje jednak Rada, ktorá v tejto súvislosti prijme závery, a jednak Parlament v rámci svojej výročnej správy o situácii v oblasti základných práv v EÚ.

Otázky týkajúce sa základných práv sa monitorujú v kontexte európskeho semestra a môžu byť zahrnuté do odporúčaní pre jednotlivé krajiny. Medzi príslušné oblasti patria justičné systémy (na základe porovnávacieho prehľadu v oblasti justície), ako aj zdravotné postihnutie, sociálne práva a práva občanov (v súvislosti s ochranou pred organizovanou trestnou činnosťou a korupciou). Bulharsko a Rumunsko podliehajú aj mechanizmu spolupráce a overovania, ktorý obsahuje prvky spojené so základnými právami.

Komisia okrem toho nedávno predstavila návrh nariadenia o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch, v ktorom sa prepojujú finančné prostriedky EÚ s dodržiavaním zásady právneho štátu. Ak bude tento nástroj prijatý, umožní vyvíjať tlak na členské štáty, ktoré porušujú základné práva.

Dôležitým nástrojom na sankcionovanie porušovania základných práv v EÚ sú konania o nesplnení povinnosti. Môžu sa začať v prípadoch nesúladu vnútroštátneho práva s právom EÚ a základnými právami, ktoré chráni, a to v individuálnych a špecifických prípadoch (zatiaľ čo článok 7 sa vzťahuje na situácie, ktoré nepatria do



oblasti pôsobnosti práva EÚ a v ktorých sú porušenia základných práv systematické a dlhotrvajúce).

Významnú úlohu pri monitorovaní situácie v oblasti základných práv v EÚ zohráva Agentúra EÚ pre základné práva (FRA), ktorá bola zriadená v roku 2007 vo Viedni. Je poverená zhromažďovaním, analýzou, šírením a vyhodnocovaním informácií a údajov týkajúcich sa základných práv. Takisto uskutočňuje výskum a vedecké prieskumy a uverejňuje výročné a tematické správy o základných právach.

ÚLOHA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Parlament vždy podporoval posilňovanie dodržiavania a ochrany základných práv v EÚ. Už v roku 1977 spolu s Radou a Komisiou prijal spoločné vyhlásenie o základných právach, v ktorom sa tieto tri inštitúcie zaviazali zabezpečiť rešpektovanie základných práv pri výkone svojich právomocí. V roku 1979 Parlament prijal uznesenie, v ktorom obhajuje myšlienku prístúpenia Európskeho spoločenstva k EDĽP.

V návrhu Zmluvy o založení Európskej únie z roku 1984 (1.1.2) bolo stanovené, že Únia musí chrániť dôstojnosť jednotlivca a priznávať každému človeku vo svojej jurisdikcii základné práva a slobody odvodené zo spoločných zásad národných ústav a EDĽP. Predpokladalo sa v ňom tiež prístúpenie Únie k EDĽP. V uznesení z 12. apríla 1989 Parlament vyhlásil prijatie Deklarácie základných práv a slobôd^[1].

Každoročne od roku 1993 Parlament o tejto otázke diskutuje a prijíma uznesenie o situácii v oblasti základných práv v EÚ na základe správy, ktorú vypracúva jeho Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci. Okrem toho prijal niekoľko uznesení k špecifickým otázkam týkajúcim sa ochrany základných práv v členských štátoch.

Parlament vždy podporoval EÚ v prijatí vlastnej listiny základných práv a požadoval, aby bola Charta základných práv záväzná.

Nedávno Parlament predložil niekoľko návrhov na posilnenie ochrany základných práv v EÚ tým, že navrhol nové mechanizmy a postupy na odstránenie existujúcich nedostatkov. V rôznych uzneseniach od roku 2012 Parlament požadoval vytvorenie kodanskej komisie, ako aj európsky cyklus politik pre základné práva, systém včasného varovania, mechanizmus zmrazenia a posilnenie FRA. Parlament vo svojom najnovšom texte prijatom na túto tému skonsolidoval svoje predchádzajúce návrhy a vyzval na zriadenie „mechanizmu EÚ pre demokraciu, právny štát a základné práva“, ktorý by sa zakladal na pakte Únie a mal by podobu medziinštitucionálnej dohody s Komisiou a Radou. Zahŕňalo by to ročný cyklus politik na základe správy vypracovanej Komisiou a skupinou expertov, po ktorej by nasledovala parlamentná rozprava a boli k nej pripojené opatrenia na riešenie rizík alebo porušení. Parlament tiež požadoval nový návrh dohody o prístúpení EÚ k EDĽP a zmenu zmluvy, napr. zrušenie článku 51 Charty základných práv, jej premenu na listinu práv Únie a odstránenie požiadavky jednomyselnosti v oblasti rovnosti a nediskriminácie^[2].

[1]Uznesenie Európskeho parlamentu z 12. apríla 1989 o prijatí Deklarácie základných práv a slobôd, Ú. v. ES C 120, 16.5.1989, s. 51.

[2]Uznesenie Európskeho parlamentu z 25. októbra 2016 s odporúčaniami pre Komisiu o zriadení mechanizmu EÚ pre demokraciu, právny štát a základné práva – Ú. v. EÚ C 215, 19.6.2018, s. 162.



V roku 2018 Parlament prijal uznesenie, v ktorom uvítal rozhodnutie Komisie aktivovať článok 7 ods. 1 ZEÚ vo vzťahu k Poľsku^[3], ako aj uznesenie o začatí konania podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ v súvislosti s Maďarskom, a to predložením odôvodneného návrhu Rade, v ktorom ju vyzýva rozhodnúť, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ, a adresovať Maďarsku v tejto veci náležité odporúčania^[4].

Ottavio Marzocchi
10/2018

[3]Uznesenie Európskeho parlamentu z 1. marca 2018 o rozhodnutí Komisie aktivovať článok 7 ods. 1 Zmluvy o EÚ so zreteľom na situáciu v Poľsku – Prijaté texty, [P8_TA\(2018\)0055](#).

[4] Uznesenie Európskeho parlamentu z 12. septembra 2018 o návrhu, ktorým sa Rada vyzýva, aby podľa článku 7 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii rozhodla, že existuje jasné riziko vážneho porušenia hodnôt, na ktorých je Únia založená, zo strany Maďarska – Prijaté texty, [P8_TA\(2018\)0340](#).

