



OCHRANA ZÁKLADNÝCH PRÁV V EÚ

Európska únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám, ako sa stanovuje v článku 2 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ). S cieľom zabezpečiť dodržiavanie týchto hodnôt sa článkom 7 ZEÚ zaviedol mechanizmus EÚ, ktorý umožňuje stanoviť existenciu vážneho trvalého porušovania hodnôt EÚ zo strany členského štátu a možné sankcie. Tento mechanizmus bol nedávno prvýkrát uplatnený. EÚ je viazaná aj svojou Chartou základných práv, v ktorej sú stanovené práva, ktoré pri vykonávaní právnych predpisov EÚ musí dodržiavať tak Európska únia, ako aj členské štáty. EÚ sa tiež zaviazala pristúpiť k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

OD SÚDNEJ OCHRANY ZÁKLADNÝCH PRÁV KU KODIFIKÁCII V ZMLUVÁCH

Európske spoločenstvá (ES) (súčasná Európska únia) pôvodne vznikli ako medzinárodná organizácia, ktorej pôsobnosť sa v podstate zameriavala na ekonomiku. Preto sa explicitné pravidlá rešpektovania základných práv nepovažovali za potrebné. V zmluvách sa dlho nenachádzali a v každom prípade sa považovali za zaručené [Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd](#) (EDLP) z roku 1950, ktorého signatármi boli aj členské štáty.

Keď však Súdny dvor Európskej únie (SDEÚ) potvrdil zásady priameho účinku a prednosti európskeho práva, no odmietol preskúmať zlučiteľnosť rozhodnutí s vnútroštátnym a ústavným právom členských štátov ([Stork, vec 1/58](#); [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, spojené veci 36, 37, 38 – 59 a 40 – 59](#)), 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. Ako reakciu na toto hypotetické riziko nemecký a taliansky ústavný súd prijali v roku 1974 rozhodnutia, v ktorých trvali na svojej právomoci preskúmať európske právne predpisy s cieľom zabezpečiť ich súlad s ústavnými právami (Solange I; Frontini). To spôsobilo, že Súdny dvor EÚ prostredníctvom svojej judikatúry potvrdil zásadu rešpektovania základných práv konštatovaním, že tieto sú zakotvené vo všeobecných zásadách práva Spoločenstva a chránené Súdnym dvorom ([Stauder, vec 29 – 69](#)). Vychádzajú z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty ([Internationale Handelsgesellschaft, vec 11 – 70](#)) a z medzinárodných zmlúv na



ochranu ľudských práv, ktorých zmluvnými stranami sú členské štáty ([Nold, vec 4 – 73](#)), napr. EDĽP ([Rutili, vec 36 – 75](#)).

Postupným rozširovaním právomocí EÚ na politiky s priamym vplyvom na základné práva (ako spravodlivosť a vnútorné veci) a po tom, ako tieto prerástli do plnohodnotného priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, sa zmluvy zmenili tak, aby v EÚ bola ochrana základných práv pevne zakotvená. Maastrichtská zmluva obsahuje odkaz na EDĽP a spoločné ústavné tradície členských štátov ako na všeobecné zásady práva EÚ. Amsterdamská zmluva pritom potvrdzuje európske „zásady“, na ktorých EÚ spočíva (v Lisabonskej zmluve sa uvádzajú „hodnoty“ ako v článku 2 ZEÚ) a zaviedla postup na pozastavenie práv stanovených zmluvami v prípade vážneho trvalého porušovania základných práv zo strany členského štátu. Poslednou novinkou v tomto procese kodifikácie, ktorým sa má zabezpečiť ochranu základných práv v EÚ, je Charta základných práv, ktorá nadobudla platnosť 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 skĺbiť ES a záväzky v oblasti základných práv. Európska komisia navrhovala pristúpenie ES k EDĽP niekoľkokrát (v rokoch 1979, 1990 a 1993). Súdny dvor na základe žiadosti o stanovisko k tejto veci v roku 1996 dospel vo svojom [stanovisku 2/94](#) k záveru, že zmluva neposkytuje ES právomoc prijímať pravidlá v oblasti ľudských práv ani uzatvárať medzinárodné dohovory v tejto oblasti, čím sa pristúpenie z právneho hľadiska stalo nemožným. V Lisabonskej zmluve sa táto situácia napravila zavedením článku 6 ods. 2, v ktorom sa stanovuje povinnosť EÚ pristúpiť k EDĽP. To znamená, že tak ako členské štáty, bude aj EÚ v oblasti základných práv podliehať dohľadu právneho subjektu mimo EÚ, a to Európskeho súdu pre ľudské práva. Po pristúpení budú mať občania EÚ, ale aj štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sa zdržiavajú na území EÚ, možnosť vzniesť námietku proti právnym aktom EÚ priamo pred Európskym súdom pre ľudské práva na základe ustanovení EDĽP tak, ako môžu namietat proti právnym aktom jej členských štátov.

Hneď po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy v roku 2010 začala EÚ rokovať s Radou Európy o návrhu dohody o pristúpení, ktoré boli ukončené v apríli 2013. V júli 2013 sa Komisia obrátila na Súdny dvor EÚ, aby rozhodol, či je táto dohoda v súlade so zmluvami. decembra 2014 vydal Súdny dvor EÚ záporné stanovisko, v ktorom uviedol, že návrh dohody by mohol mať nepriaznivý vplyv na špecifiká a autonómiu práva EÚ ([stanovisko 2/13](#)). Po období úvah a diskusií o tom, ako prekonať problémy, na ktoré upozornil SDEÚ, EÚ a Rada Európy obnovili v roku 2019 rokovania, ktoré stále prebiehajú.

CHARTA ZÁKLADNÝCH PRÁV EÚ

Zároveň s mechanizmom „vonkajšej“ kontroly, ktorý pribudol pristúpením ES k EDĽP na zabezpečenie súladu právnych predpisov a politik so základnými právami, bol na úrovni



ES potrebný „vnútorný“ kontrolný mechanizmus, aby umožnil predbežnú a autonómnú justičnú kontrolu zo strany Súdneho dvora EÚ. Na to bolo potrebné prijať listinu práv špecifických pre EÚ. Na svojom zasadnutí v Kolíne v roku 1999 Európska rada rozhodla zvolať konvent, ktorý by vypracoval návrh Charty základných práv.

Chartu slávnostne vyhlásili Parlament, Rada a Komisia v Nice v roku 2000. Po svojej zmene bola charta znova vyhlásená v roku 2007. Až prijatím Lisabonskej zmluvy 1. decembra 2009 však [charta](#) nadobudla priamu účinnosť tak, ako sa uvádza v článku 6 ods. 1 ZEÚ, a tak sa stala záväzným zdrojom primárneho práva.

Hoci charta vychádza z EDĽP a iných európskych a medzinárodných nástrojov, je niekoľkými spôsobmi progresívna najmä preto, že okrem iného uvádza aspekty zdravotného postihnutia, veku a sexuálnej orientácie ako nedovolené dôvody diskriminácie. Ako základné práva, ktoré potvrdzuje, zakotvila aj prístup k dokumentom, ochranu údajov a dobrú správu vecí verejných.

Hoci pôsobnosť Charty je na jednej strane potenciálne veľmi široká, pretože väčšina ňou uznaných práv sa priznáva každému bez ohľadu na štátnu príslušnosť či postavenie, 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 pôsobnosťou Charty, národných ústav a EDĽP.

ČLÁNOK 7 ZEÚ, RÁMEC PRÁVNEHO ŠTÁTU, DEMOKRACIA, PRÁVNY ŠTÁT A ZÁKLADNÉ PRÁVA

Amsterdamskou zmluvou vznikol nový sankčný mechanizmus, ktorý má zabezpečiť, aby členské štáty EÚ dodržiavali základné práva i ďalšie európske zásady a zachovávali hodnoty, ako je demokracia, právny štát, rovnosť a ochrana menšín, a to nad rámec právnych obmedzení daných právomocou EÚ. Znamená to, že EÚ získala právomoc zakročiť v oblastiach, ktoré boli inak prenechané členským štátom, v prípade závažného a trvalého porušovania týchto hodnôt. Prvýkrát navrhol podobný mechanizmus EP vo svojom návrhu znenia Zmluvy o EÚ v roku 1984. Do Zmluvy z Nice sa doplnila preventívna fáza, že má ísť o prípady „jasného rizika vážneho porušenia“ hodnôt EÚ v členskom štáte. Tento postup má zabezpečiť, aby ochrana základných práv, ako aj demokracie, právneho štátu a práv menšín, ktoré patria medzi kodanské kritériá pre pristúpenie nových členských štátov, naďalej platila aj po ich pristúpení a pre všetky členské štáty rovnako.

V článku 7 ods. 1 ZEÚ sa stanovuje tzv. preventívna fáza, ktorá umožňuje, aby tretina členských štátov, Európsky parlament a Komisia mohli začať konanie. V jeho rámci môže Rada štvorpätinovou väčšinou rozhodnúť, že v členskom štáte zjavne hrozí vážne porušovanie hodnôt EÚ deklarovaných v článku 2 ZEÚ, ku ktorým patrí dodržiavanie ľudských práv, zachovávanie ľudskej dôstojnosti, slobody a rovnosti a práva osôb patriacich k menšinám. Takémuto rozhodnutiu musí predchádzať vypočutie dotknutého členského štátu a prípadné odporúčania preň. Zároveň musí vyjadriť súhlas Parlament dvojtretinovou väčšinou odovzdaných hlasov a absolútnou väčšinou hlasov všetkých svojich poslancov (článok 354 ods. 4 ZFEÚ). Tento postup, ktorý je preventívny, nedávno aktivovala Komisia v súvislosti s Poľskom a Parlament



v súvislosti s Maďarskom. Stále je však zablokovaný v Rade, kde sa konalo len málo vypočutí a nebolo vydané žiadne odporúčanie, nehovoriac o rozhodnutiach. Parlamentu bolo navyše odopreté právo predložiť pozíciu na vypočutiach Rady, a to aj pokiaľ ide o Maďarsko, napriek tomu, že postup inicioval.

V článku 7 ods. 2 a 3 ZEÚ sa v prípade závažného a trvalého porušovania hodnôt EÚ stanovuje tzv. sankčný mechanizmus, ktorý po vyzvaní príslušného členského štátu, aby predložil svoje pripomienky, môže aktivovať Komisia alebo tretina členských štátov (nie Parlament). Po tom, ako Európska rada získa súhlas Parlamentu rovnakou väčšinou ako v prípade preventívneho mechanizmu, rozhodne jednomyselne o tom, či k porušovaniu dochádza. Rada môže rozhodnúť o pozastavení určitých členských práv daného členského štátu vrátane hlasovacích práv v Rade, a to na základe kvalifikovanej väčšiny. Rada môže opäť kvalifikovanou väčšinou rozhodnúť o úprave alebo zrušení sankcií. Na hlasovaní v Rade ani v Európskej rade sa príslušný členský štát nezúčastňuje. Je naďalej ťažké dosiahnuť, aby sa stanovili a prijali sankcie, a to pre požiadavku jednomyselnosti, čo dokazuje skutočnosť, že Maďarsko a Poľsko oznámili, že budú vetovať akékoľvek takéto rozhodnutia týkajúce sa druhého členského štátu.

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 posilnenie právneho štátu](#). Tento rámec bol zameraný na zabezpečenie účinnej a súdržnej ochrany právneho štátu ako nevyhnutného predpokladu na zabezpečenie dodržiavania základných práv a demokracie v situáciách ich systémového ohrozenia. Rámec má byť nadradený článku 7 ZEÚ a dopĺňať ho, pričom má tri etapy: hodnotenie Komisie, t. j. štruktúrovaný dialóg medzi Komisiou a členským štátom, po ktorom v prípade potreby nasleduje stanovisko na účely ochrany právneho štátu; odporúčanie Komisie na účely ochrany právneho štátu; a nadväzujúce opatrenia členského štátu podľa odporúčania. Tento rámec sa prvýkrát uplatnil v prípade Poľska a po neúspechu nasledovalo rozhodnutie Komisie začať postup podľa článku 7.

V júli 2019 urobila Komisia ďalší krok vo svojom oznámení s názvom [Posilnenie právneho štátu v Únii – koncepcia pre prijatie opatrení](#). Ním sa začal cyklus preskúmania právneho štátu, ktorý tvorí výročná správa o právnom štáte s monitoringom situácie v členských štátoch z hľadiska právneho štátu ako základ medziinštitucionálneho dialógu. Prvá takáto [správa](#) bola uverejnená v septembri 2020 spolu s dvadsiatimi siedmimi kapitolami o jednotlivých krajinách, ktoré sa týkajú justičného systému (a najmä jeho nezávislosti, kvality a efektívnosti), protikorupčného rámca (právny a inštitucionálny rámec, prevencia, represívne opatrenia), plurality médií (regulačné orgány, transparentnosť vlastníctva a vládne zasahovanie, ochrana novinárov) a ďalších inštitucionálnych otázok súvisiacich so systémom brzd a protiváh (legislatívny proces, nezávislé orgány, dostupnosť, súdne preskúmanie, organizácie občianskej spoločnosti). Správa výrazne posilňuje monitorovanie EÚ tým, že v porovnaní s porovnávacím prehľadom EÚ v oblasti justície a ďalšími nástrojmi na monitorovanie a podávanie správ zahŕňa nielen občianske, ale aj trestné a správne súdnictvo, pričom sa zaoberá nezávislosťou súdnictva, korupciou, pluralitou médií,



oddelením právomocí a priestorom občianskej spoločnosti. Bola zriadená sieť vnútroštátnych kontaktných miest na zhromažďovanie informácií a zabezpečenie dialógu s členskými štátmi a podporil sa dialóg so zainteresovanými stranami vrátane orgánov Rady Európy, Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE), Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD), justičných sietí a mimovládnych organizácií.

ĎALŠIE NÁSTROJE EÚ NA OCHRANU ZÁKLADNÝCH PRÁV

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

Pri príprave novej legislatívnej iniciatívy sa Komisia pri posudzovaní vplyvov zaoberá otázkou jej zlučiteľnosti so základnými právami a tento aspekt 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, jednak Parlament v rámci svojej výročnej správy o situácii v oblasti základných práv v EÚ. V decembri 2020 Komisia začala novú stratégiu na posilnenie vykonávania charty v EÚ prostredníctvom „základnej podmienky“, a to aj v súvislosti s fondmi EÚ.

Od roku 2014 Rada tiež každoročne vedie dialóg so všetkými členskými štátmi v rámci Rady s cieľom podporovať a chrániť právny štát, pričom sa každý rok zameriava na inú tému. Od druhého polroka 2020 sa Rada rozhodla na základe správy Komisie o právnom štáte preskúmať každých šesť mesiacov situáciu v oblasti právneho štátu v piatich členských štátoch.

Navyše sa v kontexte európskeho semestra monitorujú otázky základných práv, ktoré sa môžu stať súčasťou odporúčaní pre jednotlivé krajiny. K oblastiam záujmu 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 má v sebe prvky súvisiace so základnými právami.

Významným sankčným nástrojom porušovania základných práv v EÚ je konanie o nesplnení povinnosti. Môže sa začať v prípade nesúlady vnútroštátneho práva s právom EÚ a základnými právami, ktoré právo EÚ chráni, a to v individuálnych a špecifických prípadoch (pričom článok 7 sa vzťahuje na situácie, ktoré nepatria do pôsobnosti práva EÚ a v ktorých je porušovanie základných práv systematické a trvalé).

Významnú úlohu pri monitorovaní situácie v oblasti základných práv v EÚ má [Agentúra EÚ pre základné práva \(FRA\)](#) so sídlom vo Viedni, ktorá bola zriadená v roku 2007. Agentúra FRA má za úlohu zhromažďovať, analyzovať, šíriť a vyhodnocovať informácie a údaje súvisiace so základnými právami. Venuje sa aj prieskumom a vedeckému výskumu a uverejňuje výročné a tematické správy o základných právach. V súčasnosti sa skúma návrh na zmenu nariadenia, ktorým sa zriaďuje agentúra FRA.

Po zablokovaní, ktoré spôsobili vetá Maďarska a Poľska, sa na zasadnutí Európskej rady 10. – 11. decembra 2020 nakoniec dosiahla dohoda o nariadení o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie. Toto nariadenie umožňuje chrániť



rozpočet EÚ v prípade, keď sa preukáže, že porušenia zásad právneho štátu v členskom štáte dostatočne priamym spôsobom narušujú správne finančné riadenie rozpočtu EÚ alebo ochranu finančných záujmov EÚ, alebo ak existuje závažné riziko takéhoto narušenia.

ÚLOHA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Parlament vždy podporoval posilnenie 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](#) sa uvádza, že Únia musí chrániť dôstojnosť jednotlivca a každému vo svojej jurisdikcii priznávať základné práva a slobody odvodené od 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.

Každoročne od roku 1993 Parlament o tejto otázke diskutuje a na základe správy svojho Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci prijíma uznesenie o situácii v oblasti základných práv v EÚ. Okrem toho prijíma čoraz väčší počet uznesení o konkrétnych otázkach týkajúcich sa ochrany základných práv v členských štátoch.

Parlament vždy súhlasil s tým, aby EÚ prijala vlastnú listinu základných práv, a požadoval, aby bola Charta základných práv záväzná. To sa napokon podarilo dosiahnuť v roku 2009 Lisabonskou zmluvou.

Nedávno Parlament predložil niekoľko návrhov na posilnenie ochrany nielen základných práv v EÚ, ale aj demokracie a právneho štátu a v širšom zmysle všetkých hodnôt Únie, na ktoré sa vzťahuje článok 2 ZEÚ, tým, že navrhol nové mechanizmy a postupy na odstránenie existujúcich nedostatkov. Parlament v rôznych uzneseniach od roku 2012 požadoval vytvorenie kodanskej komisie, ako aj zavedenie európskeho cyklu politik pre základné práva, systému včasného varovania, tzv. mechanizmu zmrazenia a posilnenie FRA.

V kľúčovom uznesení na túto tému z roku 2016 Parlament skonsolidoval svoje predchádzajúce návrhy a vyzval Komisiu, aby preložila medziinštitucionálnu dohodu o zriadení [mechanizmu EÚ pre demokraciu, právny štát a základné práva](#), ktorý by bol založený na pakte Únie s Komisiou a Radou. Zahŕňal by každoročný politický cyklus založený na správe Komisie a skupiny expertov monitorujúcej dodržiavanie hodnôt EÚ, po ktorej by nasledovala parlamentná rozprava a boli by k nej pripojené opatrenia na riešenie rizík alebo porušení^[1]. Parlament tiež požadoval nový návrh dohody o prístúpení EÚ k EDĽP a zmenu zmluvy, napr. zrušenie článku 51

[1]Komisia vo svojom oznámení z roku 2019 prevzala viacero návrhov Parlamentu (zavedenie medziinštitucionálneho cyklu, výročná správa, monitorovanie členských štátov, právny štát a súvisiace otázky), ale nie tie, ktoré sa týkajú pokrytia celého článku 2 ZEÚ (nielen právneho štátu, ale aj demokracie, základných práv a menších), zriadenia výboru nezávislých odborníkov, zavedenia medziinštitucionálnej dohody o cykle, vydávania odporúčaní pre jednotlivé členské štáty a opätovného uverejňovania správ o boji proti korupcii.



Charty základných práv, jej premenu na listinu práv Únie a odstránenie požiadavky jednomyselnosti v oblasti rovnosti a nediskriminácie. V [správe z roku 2020](#) Parlament navrhol text medziinštitucionálnej dohody o posilnení hodnôt Únie, pričom rozvinul predchádzajúce návrhy a doplnil možnosť vypracúvania naliehavých správ a vytvorenie medziinštitucionálnej pracovnej skupiny.

V roku 2018 prijal Parlament uznesenie, v ktorom uvítal rozhodnutie Komisie aktivovať článok 7 ods. 1 ZEÚ vo vzťahu k [Poľsku](#), 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, aby ustanovila, že zjavne hrozí vážne porušenia hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ, a Maďarsku v tejto veci adresovala náležité odporúčania^[2]. V roku 2020 tiež prijal [uznesenie](#), ktorým sa rozširuje rozsah obáv, ktoré sa majú preskúmať v rámci postupu podľa článku 7 ods. 1 ZEÚ vo vzťahu k Poľsku.

S cieľom posilniť monitorovanie a činnosť Parlamentu, pokiaľ ide o hodnoty uvedené v článku 2 ZEÚ, [Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci](#) (LIBE) vytvoril [monitorovaciu skupinu pre demokraciu, právny štát a základné práva](#), ktorá sa zaoberá hrozbami pre hodnoty Únie vznikajúcimi v celej EÚ a predkladá výboru LIBE návrhy.

Ottavio Marzocchi
12/2020

[2]Viac informácií o nedávnych činnostiach Parlamentu v oblasti základných práv: [The protection of fundamental rights in the EU: European Parliament achievements during the 2014-2019 legislative term and challenges for the future](#).

