

UDK 340.131(4-672EU)  
341.217.02(439)(438)  
Biblid 0543-3657, 75 (2024)  
God. LXXV, br. 1191, str. 409–433  
Pregledni naučni rad  
Primljen: 28.02.2024  
Revidiran: 09.07.2024.  
Prihvaćen: 30.8.2024.  
doi: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_mp.2024.75.1191.7](https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2024.75.1191.7)  
CC BY-SA 4.0

*Nikola VLAJNIĆ<sup>1</sup>*

## **Evolicija mehanizma zaštite vrednosti Evropske unije: slučaj Mađarske i Poljske**

### SAŽETAK

Mehanizam zaštite evropskih vrednosti, uključujući i vladavinu prava, prvi put je formulisan u Ugovoru iz Amsterdama 1997. i prošao je kroz dve revizije. Usled nekorišćenja Mehanizma zbog mogućnosti uvođenja oštrih sankcija, Evropska unija usvojila je niz propisa kojima je pokušala da dopuni Mehanizam iz člana 7 Ugovora o EU. Ovi dopunski mehanizmi korišćeni su u slučaju Poljske i Mađarske, ali nisu doveli ni do kakvog drastičnog poboljšanja stanja vladavine prava u ovim državama. Cilj ovog rada je razumevanje evolucije zaštite vladavine prava u Evropskoj uniji i nedostataka postojećih mehanizama, kao i razmatranje predloga za povećavanje njihove efikasnosti. Kao osnovne razloge za neefikasnost uobičajeno navodimo visoku politizovanost korišćenja člana 7, nesprennost država članica i institucija Unije da koriste Mehanizam, dugo trajanje pokrenutih procesa, te visoke uloge koji su u igri zbog potencijalno veoma oštrih sankcija. Predlog reforme Evropske unije francusko-nemačke radne grupe osmišljen je kao način da se izbori sa pomenutim nedostacima. Hipoteza ovog rada je da bi predložene reforme mogle da povećaju efikasnost zaštite vladavine prava u Evropskoj uniji, ali da je malo verovatno da će doći do njihovog usvajanja usled potrebe da budu prihvaćene od strane svih država članica Unije. Teorijski okvir korišćen za dokazivanje hipoteze je liberalni intergovernmentalizam.

*Cljučne reči:* Mehanizam zaštite vrednosti, Evropska unija, Mađarska, Poljska, evropske vrednosti, vladavina prava, budžetsko uslovljavanje, reforma Evropske unije.

<sup>1</sup> Rad je napisan u okviru Programa kratkotočnog volontiranja u Institutu za međunarodnu politiku i privredu tokom 2023. godine. E-mail: [v.nikola98@gmail.com](mailto:v.nikola98@gmail.com), ORCID: 0009-0009-6119-2337.

# Evolution of the European Union Value Protection Mechanism: Cases of Hungary and Poland

## SUMMARY

The Mechanism for protecting European values, including the rule of law, was first formulated in the Treaty of Amsterdam in 1997 and has gone through two revisions. Due to the lack of usage of the Mechanism because of the possibility of introducing harsh sanctions, the European Union adopted multiple supplementary regulations for the Mechanism in Article 7 of the Treaty on European Union. These supplementary mechanisms were used in the case of Poland and Hungary, but they did not lead to a drastic improvement of the state of the rule of law in these countries. The goal of this paper is to understand the evolution of the protection of the rule of law in the European Union and the shortcomings of the existing mechanisms, as well as to consider proposals for increasing their efficiency. The primary reasons for this ineffectiveness are usually attributed to the intense politicization of the use of Article 7, the unwillingness of member states and Union institutions to use the Mechanism, the long duration of initiated processes, as well as the high stakes at play due to potentially very harsh sanctions. The proposal for the reform of the European Union by the Franco-German working group was designed as a way to deal with the mentioned shortcomings. The hypothesis of the paper is that the proposed reforms could increase the efficiency of the protection of the rule of law in the European Union, but that it is not likely for them to be adopted because they need to be accepted by all member states of the Union. The theoretical framework used to prove the hypothesis is liberal intergovernmentalism.

*Keywords:* Value protection mechanism, European Union, Hungary, Poland, European values, rule of law, budget conditionality, European Union reform.

## Uvodna razmatranja

Zaštita vladavine prava u Evropskoj uniji profilisala se kao tema od izuzetnog značaja u proteklih deset godina. Razlog zbog kojeg je ova tema toliko važna i zbog čega je okupirala pažnju javnosti i političkih elita su posledice koje bi mogla da ima, kako na funkcionisanje tako i na dalji razvoj Unije. Poštovanje vladavine prava ne predstavlja samo poštovanje pravila ponašanja u EU, već i opredeljenje za izvesne vrednosti i sastavnu komponentu evropskog identiteta. Zbog svega ovoga, kao i zbog oštrih sankcija koje bi mogle da budu uvedene državama koje narušavaju evropske vrednosti i vladavinu prava, bavljenje ovom temom je od sve većeg značaja.

Cilj ovog rada je predstavljanje evolucije zaštite vrednosti u Evropskoj uniji, sa posebnim fokusom na vladavinu prava. U radu će biti analizirani

aktuelni problemi i razmotreni potencijalni pravci daljeg razvoja zaštite vladavine prava u EU. Prvi deo rada predstavlja istorijski pregled nastanka i razvoja Mehanizma zaštite evropskih vrednosti, uključujući vladavinu prava, do usvajanja Okvira za vladavinu prava. U drugom delu rada biće reči o pomenutom Okviru, kao i o drugim vidovima zaštite vladavine prava koji se ne nalaze u osnivačkim ugovorima. Treći i četvrti deo rada relativno su slični po svojoj strukturi. U njima će biti predstavljeni slučajevi Poljske i Mađarske, dve države članice Evropske unije protiv kojih je pokrenuta procedura za zaštitu evropskih vrednosti. Peti deo rada sadrži analizu problema zaštite vladavine prava u Evropskoj uniji, sa osvrtom na poteškoće primećene u dva prethodno predstavljena slučaja. U šestom delu biće predstavljen deo predloga reforme Evropske unije francusko-nemačke radne grupe, koji se tiče poboljšanja procesa zaštite vladavine prava u Uniji i biće analizirani njihovi efekti na zaštitu vladavine prava kroz prizmu problema identifikovanih u petom delu rada. U zaključku će biti sumirani zaključci o evoluciji zaštite vladavine prava u Evropskoj uniji do kojih smo došli u ovom radu.

Ovaj rad zauzima stanovište liberalnog međuvladinog pristupa u tumačenju evropskih integracija (liberalni intergovernmentalizam). Liberalni međuvladin pristup biće korišćen kao teorijski okvir zbog svoje relevantnosti za objašnjavanje ponašanja država članica Unije u kontekstu Mehanizma iz člana 7 Ugovora o EU, koji podrazumeva odlučivanje u međuvladinim institucijama. Još jedan razlog za izbor ovog pristupa je činjenica da najveći broj neefikasnosti u zaštiti vladavine prava može da se pripíše međuvladinom načinu odlučivanja, koji države članice nisu spremne da promene. Iako su u samom radu uočeni trendovi koji bi potencijalno mogli da se objasne neofunkcionalističkim konceptom preliivanja (*spill-over*), teza koja će biti zastupana jeste da, uprkos izvesnom kretanju ka nadnacionalizaciji, zaštita vladavine prava u Evropskoj uniji ostaje čvrsto u rukama država članica.

### *Stvaranje mehanizma za očuvanje vrednosti Evropske unije i amandman iz Nice*

Evropska unija kao nadnacionalna zajednica 27 država članica nastala je, razvijala se i danas je zasnovana na brojnim proklamovanim vrednostima oko kojih je postignut opšti konsenzus. Ove fundamentalne vrednosti prvi put su pobrojane 1999. godine u članu „F“ Ugovora iz Amsterdama. Članom „F“ istaknuto je da je Unija „zasnovana na principima slobode, demokratije, na poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda i na vladavini prava, principima koji su zajednički svim državama članicama“.<sup>2</sup> Vrednosti Unije

<sup>2</sup> "Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts", Article F, *Official Journal of the European Communities*, C. 340 Vol. 40, 8.

izuzetno su značajne jer funkcionišu kao vezivo između država članica, one su odraz njihovih uređenja i ideala. Upravo zbog tog značaja u novododatom članu „F.1“ Ugovora iz Amsterdama izložen je mehanizam njihove zaštite. Predviđeno je da na osnovu predloga barem trećine država članica ili Komisije, uz saglasnost Evropskog parlamenta, Savet, u sastavu šefova država i/ili vlada država članica, može jednoglasno (izuzev države članice o kojoj se odlučuje) da utvrdi postojanje ozbiljnog i dugotrajnog kršenja neke od prethodno iznetih vrednosti. Ako se utvrdi postojanje ovakvog kršenja, Savet kvalifikovanom većinom može da donese odluku da suspenduje pojedina prava date države članice koja proizilaze iz Ugovora, uključujući pravo glasanja njenih predstavnika u Savetu.<sup>3</sup>

Ugovorom iz Nice član „F.1“, kojim se štite evropske vrednosti, preimenovan je u član 7 i izvršena je njegova revizija. Nova pravila proširila su ovaj Mehanizam za jedan korak – utvrđivanje rizika za ozbiljno kršenje načela iz člana 6 (ranije člana „F“). Postupak za utvrđivanje postojanja rizika za ozbiljno kršenje može da pokrene najmanje jedna trećina država članica, Komisija ili Evropski parlament. Odluka se donosi na Savetu, većinom od četiri petine, i ako se utvrdi da takav rizik postoji državi koja je u pitanju upućuju se odgovarajuće preporuke za njegovo otklanjanje.<sup>4</sup> Ugovorom iz Lisabona član 7 je još jednom izmenjen, ali ove izmene nisu bile od suštinskog značaja.<sup>5</sup> Ipak, trebalo bi istaći da je ovim ugovorom predviđeno da organ koji identifikuje postojanje rizika za ozbiljno kršenje vrednosti Unije bude Savet, a da je Evropski savet zadužen za prepoznavanje postojećih kršenja.<sup>6</sup> Takođe, bilo bi korisno napomenuti da su ovom prilikom vrednosti Evropske unije prebačene u član 2 Ugovora o Evropskoj uniji.<sup>7</sup>

Formulisaniu teksta Ugovora iz Amsterdama prethodila je međuvladina konferencija, koja je kao osnovu za svoj rad koristila finalni izveštaj Grupe za refleksiju (*Reflection Group*).<sup>8</sup> U ovom izveštaju iznet je predlog za uspostavljanje Mehanizma zaštite vrednosti EU, koji su Austrija i Italija

<sup>3</sup> Danas kvalifikovanu većinu u Savetu predstavlja najmanje 55% članova Saveta iz najmanje 15 država članica, čije države čine najmanje 65% stanovništva Unije; *Ibid.*, Article F.1, 9.

<sup>4</sup> “European Union – Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community (2002)”, Article 7, *Official Journal of the European Communities*, C 325, Vol. 45, 11–12.

<sup>5</sup> Wojciech Sadurski, “Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haider”, *Legal Studies Research Paper*, No. 10/01, University of Sydney, Sydney Law School, 2010, 4.

<sup>6</sup> “Consolidated Versions of The Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, Article 7, C202 Vol. 59, 19–20.

<sup>7</sup> *Ibid.*, Article 2, 17.

<sup>8</sup> Grupa za refleksiju predstavlja skup stručnjaka koji su bili zaduženi za pisanje nacrta teksta o kojem se raspravljalo na međunarodnoj konferenciji za utvrđivanje teksta budućeg Ugovora iz Amsterdama; <http://www.hri.org/docs/madrid95/madr-s.html>, 29/09/2023.

tokom rada međuvladine konferencije povezale sa predstojećim proširenjem na države Centralne i Istočne Evrope.<sup>9</sup> Iz formulacije predloga Austrije i Italije, moguće je uočiti jedan od motiva za uvođenje institucionalizovanog načina zaštite vrednosti EU. U pitanju je bojazan, koja se pojavila u pojedinim državama članicama, da bi evropske vrednosti mogle da postanu ugrožene pristupanjem država koje nemaju dugu praksu njihovog negovanja, što je u saglasnosti sa tezom Sadurskog, koja navodi da je sličnost političkih i pravnih kultura tadašnjih država članica Unije jedan od razloga za unošenje mehanizma zaštite vrednosti EU tek u Ugovor iz Amsterdama. Ovaj autor veruje da je dotadašnja praksa proširenja na države sa demokratskim uređenjima stvorila uverenje da postoji izvesna vrednosna kohezija između članica, što je dodatno potkrepljeno nepoverljivim izlaganjima Italije i Austrija prema zemljama Istočne Evrope na pomenutoj međuvladinoj konferenciji.<sup>10</sup> Kao kritika ove teze mogu da se navedu periodi diktature u Portugalu, Španiji i Grčkoj pre njihovog pristupanja Evropskoj zajednici, ali se autor u značajnoj meri ogradio isticanjem da je reč o tadašnjoj percepciji, a delimično i iluziji.<sup>11</sup> Drugi razlog za neuvođenje mehanizma zaštite vrednosti do 1997. Sadurski pronalazi u dominantno ekonomskoj prirodi integracije do 1992. godine.<sup>12</sup>

Gotovo paradoksalno, do prve kontroverze vezane za zaštitu vrednosti Unije došlo je zbog dešavanja u Austriji, jednoj od država članica koje su glasno podržale uvođenje Mehanizma zaštite na međuvladinoj konferenciji 1995. godine.<sup>13</sup> Razlog za ovo bilo je formiranje koalicione vlade u kojoj je učestvovala Slobodarska partija Austrije (*Freiheitliche Partei Österreichs – FPÖ*), „čiji su politički stavovi trivijalizovali ili čak idealizovali određene delove nacionalsocijalističke prošlosti“.<sup>14</sup> Koaliciona vlada je formirana i Austrija se u narednim mesecima našla u jednoj vrsti diplomatske izolacije od država Evropske unije.<sup>15</sup> Vremenom je došlo do povlačenja restriktivnih mera država članica, a uticaj koji je incident ostvario ogleđa se u reformi Mehanizma zaštite vrednosti Unije koja je sprovedena Ugovorom iz Nice.<sup>16</sup>

<sup>9</sup> Wojciech Sadurski, „Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider“, 7–8.

<sup>10</sup> Ibid., 2.

<sup>11</sup> Ibid., 2.

<sup>12</sup> Ibid., 1–2.

<sup>13</sup> Ibid., 12.

<sup>14</sup> Bojan Bugarič, „Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge“, *LSE 'Europe in Questions' Discussion Paper Series*, No. 79/2014, 6.

<sup>15</sup> Ibid., 5.

<sup>16</sup> Rebecka Ulfsgard, *Norm Consolidation in the European Union: The EU14–Austria Crisis in 2000*, Växjö University Press, 2005, 27.

Naredna sporna situacija povezana sa kršenjem vrednosti Evropske unije dogodila se 2009. kada je iz Francuske proteran veliki broj Roma.<sup>17</sup> Ovaj slučaj, međutim, nije bio od presudnog značaja za dalji razvoj zaštite evropskih vrednosti. Miler (*Jan-Werner Müller*) tumači ćutanje Unije u slučaju Francuske kao rezultat značaja ove države unutar EU.<sup>18</sup> Ako zaštita vrednosti EU zaista zavisi od moći država, moguće je uvideti zbog čega je njen razvoj intenziviran u slučajevima Mađarske i Poljske, država koje imaju znatno manji udeo u BDP-u Evropske unije od države poput Francuske.<sup>19</sup>

### ***Okvir o vladavini prava, Mehanizam za vladavinu prava i Regulativa uslovljavanja vladavinom prava***

Okvir o vladavini prava usvojen je 2014. godine i zamišljen je kao dopuna članu 7 Ugovora o Evropskoj uniji. Značaj Okvira ogleda se u bližem određivanju sistematskih pretnji vladavini prava, među kojima se ističu ugrožavanje podele vlasti, nezavisnosti sudstva i ustavnog ustrojstva država članica.<sup>20</sup> Zamišljen je kao korak koji prethodi pokretanju člana 7, a svrha mu je upravo da ne dođe do korišćenja tog mehanizma.<sup>21</sup> Korišćenje Okvira, međutim, ni na koji način ne ograničava Komisiju kada je u pitanju pokretanje postupka iz člana 7. Komisija u svakom trenutku može da pokrene ovu proceduru, ukoliko proceni da okolnosti to zahtevaju.<sup>22</sup> Predviđena procedura sastoji se iz tri koraka – Evropska komisija najpre procenjuje situaciju u državi članici, upućuje joj preporuke i potom nadgleda sprovođenje tih preporuka.<sup>23</sup>

Okvir za vladavinu prava rešava dilemu o tome kada bi očuvanje vladavine prava u državi članici trebalo da postane dužnost Evropske unije, definišući to kao trenutak kada institucije date države ne mogu samostalno

<sup>17</sup> Maria Fletcher, *Article 7 sanctions: a legal expert explains the EU's 'nuclear option'*, <https://theconversation.com/article-7-sanctions-a-legal-expert-explains-the-eus-nuclear-option-81724>, 29/09/2023.

<sup>18</sup> Jan-Werner Müller, *Should Brussels resist Hungary's 'Putinization'? Or do EU member states have a 'democratic over-ride'?*, <https://www.opendemocracy.net/en/should-brussels-resist-hungarys-putinization-or-do-eu-member-states-have-democ/>, 24/10/2023.

<sup>19</sup> Olan McEvoy, *Gross Domestic Product (GDP) of European Union member states 2022*, <https://www.statista.com/statistics/1373346/eu-gdp-member-states-2022/>, 23/10/2023.

<sup>20</sup> "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new Framework to strengthen the Rule of Law", 11 March 2014, 7.

<sup>21</sup> *Rule of Law Framework*, European Commission, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_en), 24/10/2023.

<sup>22</sup> "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new Framework to strengthen the Rule of Law", 11/3/2014, 7.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 7.

da se izbore sa pretnjama vladavini prava.<sup>24</sup> Određivanje ovog trenutka, ujedno, predstavlja i prvi korak procesa opisanog u Okviru. Određivanje se ne vrši arbitrarno, već se zasniva na informacijama dobijenim od Saveta Evrope i Evropske agencije za osnovna prava.<sup>25</sup> Ako Komisija utvrdi da postoji rizik za stvaranje situacija opisanih u članu 7, izneće svoju bojazan datoj državi i zatražiće da joj pruži odgovor po tom pitanju.

Drugi korak predstavlja formulisanje preporuke od strane Evropske komisije i prosleđivanje državi članici. Do ovog koraka dolazi ukoliko dotadašnja komunikacija sa državom nije urodila plodom, tj. ako nije otklonjena opasnost za vladavinu prava. Ova preporuka sastoji se od obrazloženja problema koji je Komisija uočila, preporuke za njegovo rešavanje i od preporučenog roka za implementaciju mera i dostavljanje izveštaja Komisiji o rezultatima.<sup>26</sup>

Treći korak sastoji se od nadgledanja sprovođenja preporučenih mera. Komisija bi trebalo da razmatra korišćenje Mehanizma iz člana 7 Ugovora o Evropskoj uniji tek ukoliko ne dođe do realnog napretka po pitanju implementacije njenih preporuka u zadatom roku.<sup>27</sup>

Uvođenjem Okvira o vladavini prava svakako da je povećana uloga Evropske komisije u zaštiti vladavine prava u državama EU, ali je istovremeno u izvesnoj meri dat primat ovoj instituciji kada je u pitanju pokretanje sadržanog u članu 7. Evropska komisija pregovara sa državom u kojoj postoji opasnost od narušavanja vladavine prava, ona je temeljno upoznata sa datom situacijom i, kao institucija koja može da pokrene Mehanizam iz člana 7, suštinski može samostalno da odredi da li su njene preporuke usvojene ili bi trebalo pristupiti korišćenju Mehanizma. Evropski parlament i države članice ne moraju nužno da budu upoznate sa svim relevantnim informacijama u podjednako meri kao Evropska komisija, čime joj se daje izvesno prvenstvo po pitanju korišćenja člana 7. Ovo je dodatno ojačano činjenicom da se komunikacija između Komisije i države članice u pitanju drži u tajnosti, mada je sama preporuka Komisije javno dostupna. Kao razlog za ovu tajnost navodi se „brzo dolaženje do rešenja“, ali je dodatni ili sporedni efekat uvećavanje značaja Komisije u očuvanju vladavine prava u EU.<sup>28</sup>

Mehanizam za vladavinu prava izložen je 2019. godine u objavi Evropske komisije. Cilj Mehanizma je promovisanje vladavine prava kroz uključivanje svih aktera od značaja, poput nacionalnih i evropskih institucija, ali i civilnog

---

<sup>24</sup> Ibid., 7.

<sup>25</sup> Ibid., 7.

<sup>26</sup> Ibid., 8.

<sup>27</sup> Ibid., 8.

<sup>28</sup> Ibid., 8.

društva, u raspravu o vladavini prava u Evropskoj uniji. Ključna mera za postizanje ove uključenosti je uvođenje godišnjeg izveštaja o stanju vladavine prava u Uniji, na osnovu kojeg se vodi dalja rasprava, a prvi ovakav izveštaj objavljen je 2020. godine.<sup>29</sup> Izveštaji se bave stanjem vladavine prava, kako u EU kao celini tako i stanjem u pojedinačnim državama članicama.<sup>30</sup>

Još jedan vid zaštite vladavine prava u Evropskoj uniji predstavlja Regulatorna uslovljavanja vladavinom prava. Regulatorna je usvojena 2020. godine u cilju zaštite budžeta Unije od malverzacija. Ovaj dokument predviđa da Evropska komisija može, ukoliko primeti kršenje načela vladavine prava u nekoj državi članici i ukoliko utvrdi s tim povezano postojanje negativnog uticaja ili rizika za negativno uticanje na korišćenje sredstva iz budžeta EU, da predloži Savetu da donese odgovarajuće mere. Ove mere suštinski predstavljaju različite načine ograničavanja i obustavljanja plaćanja iz budžeta EU toj državi članici.<sup>31</sup> Odluku o sankcionisanju države koja je u pitanju Savet donosi kvalifikovanim većinom.<sup>32</sup>

### Slučaj Poljske

Procedura izložena u članu 7 Ugovora o Evropskoj uniji iskorišćena je prvi put u decembru 2017. godine protiv Poljske. Evropska komisija je pokrenula proceduru zatraživši od Saveta da identifikuje jasnu pretnju za teško narušavanje vladavine prava u ovoj državi.<sup>33</sup> Do korišćenja Okvira za vladavinu prava, a vremenom i člana 7 Ugovora o Evropskoj uniji, došlo je zbog niza spornih praksi u poljskom sudstvu, među kojima se naročito ističu problemi vezani za biranje sudija od strane donjeg doma poljskog parlamenta i za nezavisnost Ustavnog tribunala.<sup>34</sup> Evropska komisija

<sup>29</sup> European Commission, *Rule of law mechanism*, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en), 15/10/2023.

<sup>30</sup> "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Strengthening the rule of law within the Union, A blueprint for action", 17/10/2019, 11.

<sup>31</sup> "Regulation (EU, Euroatom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget", Article 4 and Article 5, *Official Journal of the European Union*, L 433I, Vol. 63, 22 December 2020, 6-8.

<sup>32</sup> *Ibid.*, Article 6, 8-9.

<sup>33</sup> "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Further strengthening the Rule of Law within the Union, State of play and possible new steps", Brussels, 03/04/ 2019, 3.

<sup>34</sup> Katarzyna Gajda-Roszczyńska & Krystian Markiewicz, "Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland", *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 12, 2020, 457.



pokrenula je tokom 2016. godine dijalog predviđen Okvirom za vladavinu prava, ali pošto on nije urodio plodom Komisija je odlučila da se pozove na član 7.<sup>35</sup>

Evropska komisija pokrenula je ovaj postupak time što je Savetu dostavila Nacrt odluke o utvrđivanju jasnog rizika za ozbiljno narušavanje vladavine prava od strane Republike Poljske. Ovaj nacrt sastoji se iz dva dela – detaljnog objašnjenja problema uočenih u funkcionisanju vladavine prava i toka dotadašnjeg dijaloga između Poljske i Evropske komisije, kao i od samog predloga odluke.<sup>36</sup> Predlog odluke sačinjen je od preambule i dva člana. U preambuli su istaknuti važnost poštovanja vladavine prava za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta i drugih oblasti integracije i činjenica da Poljska nije primenila mere koje joj je predložila Komisija. U prvom članu utvrđuje se postojanje jasnog rizika za ozbiljno narušavanje vladavine prava u Poljskoj, a u drugom članu Poljska se poziva da implementira predloge Evropske komisije, da sprovede reforme koje će obezbediti nezavisnost sudstva i da se uzdrži od činjenja bilo čega što bi moglo da podrije legitimitet njenog sudstva.<sup>37</sup>

U predlogu odluke nema reči ni o kakvim kaznenim merama. Ovo je posledica odluke Evropske komisije da zatraži od Saveta da identifikuje jasan rizik za vladavinu prava u Poljskoj. Umesto toga, Komisija je mogla da traži od Evropskog saveta da identifikuje postojanje ozbiljnog i dugotrajnog narušavanja vladavine prava, na osnovu čega bi Savet imao osnov za izricanje nekakve sankcije.

Uprkos tome što je korišćenjem člana 7 Ugovora o EU protiv Poljske napravljen presedan, nije došlo ni do kakvih realnih pomaka u sprovođenju mera Evropske komisije i Saveta. Pojedini autori ističu da ne samo da nije došlo do pozitivnih koraka ka popravljaju stanja vladavine prava u Poljskoj, već i da se situacija vremenom samo pogoršala.<sup>38</sup>

### *Slučaj Mađarske*

Mađarska je postala država članica Evropske unije 2004. godine, u okviru Velikog proširenja. Pre nego što je postala članica Unije, ona je morala da prođe kroz komplikovan proces tranzicije ka demokratiji i tržišnoj privredi.

<sup>35</sup> Za detaljan pregled spora pogledati Nacrt odluke o utvrđivanju jasnog rizika za ozbiljno narušavanje vladavine prava u Poljskoj.

<sup>36</sup> "Proposal for a Council decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law", European Commission, COM/2017/0835 final-2017/0360 (NLE), 20/12/2017.

<sup>37</sup> Ibid., 40–42.

<sup>38</sup> Laurent Pech, Patryk Wachowiec & Dariusz Mazur, "Poland's Rule of Law Breakdown: A Five Year Assessment of EU's (In)Action", *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 13, 2021, 6.

Relativno kratak period u kojem su Mađarska i druge bivše socijalističke zemlje baštinile evropske vrednosti i perspektiva njihovog brzog učlanjenja probudili su bojazan kod pojedinih država članica povezan sa očuvanjem tih vrednosti. Rezultat ovog strahovanja, kao što smo videli, bilo je uvođenje Mehanizma za zaštitu evropskih vrednosti u osnivačke ugovore.

Iz sadašnje perspektive, deluje da su strahovi bili opravdani. Mađarska se suočava sa nizom problema vezanih sa demokratiju i vladavinu prava, zbog čega se u institucijama Evropske unije dva puta raspravljalo o korišćenju člana 7 Ugovora o EU protiv nje. Prvi put je bio 2016. godine, kada se u Evropskom parlamentu raspravljalo o pokretanju Mehanizma protiv Mađarske zbog njenog odnosa prema migrantima. Ova situacija rešena je glasanjem, kojim je odbačen predlog korišćenja Mehanizma.<sup>39</sup>

Druga rasprava o upotrebi člana 7 protiv Mađarske bila je u septembru 2018. godine, takođe u Evropskom parlamentu. Ovog puta je Evropski parlament doneo rezoluciju kojom je inicirao postupak za utvrđivanje jasnog rizika za ozbiljno narušavanje evropskih vrednosti u Mađarskoj.<sup>40</sup> Rezolucijom su istaknute primedbe na stanje vladavine prava u nizu oblasti – od slobode govora, preko korupcije, verskih sloboda i prava migranata, do funkcionisanja pravosuđa i izbornog sistema.<sup>41</sup> Od donošenja rezolucije, Savet i dalje nije glasao o utvrđivanju rizika za vladavinu prava u Mađarskoj.<sup>42</sup>

Evropska komisija takođe je pokušala da reaguje na nedostatke vladavine prava u Mađarskoj. Međutim, Komisija za to nije iskoristila Okvir za vladavinu prava, kao u slučaju Poljske. Komisija je izabrala drugačiji pristup prema Mađarskoj, pošto se, umesto za korišćenje Okvira, opredelila za korišćenje budžetskog uslovljavanja kako bi postigla željene rezultate.<sup>43</sup> Budžetsko uslovljavanje predstavlja ograničavanje pristupa sredstvima iz budžeta EU na osnovu Regulative uslovljavanja vladavinom prava.<sup>44</sup> Pritom, ovo ograničavanje nije trivijalno i potencijalno može da predstavlja pozamašan iznos.

Budžetsko uslovljavanje, međutim, ima izvesna ograničenja. Regulativa uslovljavanja vladavinom prava osmišljena je kao zaštita za budžet Evropske

<sup>39</sup> Ginger Hervey & Emmet Livingstone, *What is Article 7?*, *Politico*, January 13 2016.

<sup>40</sup> "European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL))", *Official Journal of the European Union*, 2019, 66.

<sup>41</sup> *Ibid.*, 67–68.

<sup>42</sup> Rad je napisan u novembru 2023. godine.

<sup>43</sup> Gabor Halmai, "The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality", *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 11, 2019, 1.

<sup>44</sup> "Proposal for a Council implementing decision on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary", COM (2022) 485 final, 18/09/2022, 40.

unije, a ne kao mera za korigovanje stanja vladavine prava u državama članicama. Ona ima ograničen doseg, pošto se odnosi samo na sredstva iz budžeta Unije. Procedura za ograničavanje pristupa budžetu EU nekoj državi članici podrazumeva da je, u slučaju da postoje malverzacije, potrebno prvo da se utvrdi jasna veza između njih i sredstava iz evropskog budžeta, kako bi restrikcije uopšte mogle da budu uzete u razmatranje.

Iako je ovaj uslov strog, država članica može da ima značajne gubitke zbog upotrebe Regulative. Procenjuje se da bi Mađarska mogla da izgubi čak 6,3 milijarde evra kao rezultat restrikcija.<sup>45</sup> Problem budžetskog uslovljavanja je to što ni ono ne predstavlja garanciju da će se stanje vladavine prava popraviti. Štaviše, ograničavanje pristupa sredstvima može da se protumači kao neprijateljski potez EU prema toj državi, u cilju, recimo, nametanja određenih vrednosti ili načina života. Viktor Orban (Viktor Orbán), premijer Mađarske i predsednik vladajućeg Fidesa (Fidesz), koristi upravo ove argumente kako bi zadobio podršku mađarske javnosti i antagonizovao Evropsku komisiju.<sup>46</sup> Iako je Evropska unija osmislila ovaj instrument kako bi imala jaču kontrolu nad korišćenjem svog budžeta, deluje da on ovim putem može lako da bude iskorišćen i protiv nje.

Još jedna mana budžetskog uslovljavanja je što nije uvek podjednako pouzdano, pošto ne dobijaju sve države članice istu količinu novca iz budžeta Unije. Mađarska je u većoj meri pogođena budžetskim uslovljavanjem nego što bi bile neke druge države članice, jer se nalazi među najvećim neto dobitnicima kada su u pitanju sredstva Unije.<sup>47</sup>

### *Slabosti mehanizma u slučajevima Poljske i Mađarske*

Primedbe na način na koji se vladavina prava čuva u Evropskoj uniji možemo da grupišemo na osnovu toga šta kritikuju. Najglasnije kritike tiču se politizacije zaštite vladavine prava u Evropskoj uniji, kao i nespremnosti država članica i institucija Unije da koriste Mehanizam. U ovom delu rada analiziraćemo i primedbe koje je iznela Evropska komisija.<sup>48</sup> Kada je u pitanju politizacija, osvrnućemo se na četiri najčešća primera – politizaciju korišćenja člana 7, međuvladinu prirodu odlučivanja o narušavanju vladavine prava,

<sup>45</sup> *Rule of Law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary*, Council of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>, 15/10/2023.

<sup>46</sup> "Hungary's Orban condemns EU federalism, LGBTQ 'offensive'", *Reuters*, July 7, 2023.

<sup>47</sup> Tamara Kovacevic, "EU budget: Who pays most in and who gets most back?", *BBC*, May 28, 2019.

<sup>48</sup> Podelu kritika na račun očuvanja vladavine prava u EU predložio je autor.

podržavanje unutar partijskih grupacija i podložnost zaštite vladavine prava geopolitičkim okolnostima.

### Politizacija zaštite vladavine prava u Evropskoj uniji

Proces zaštite evropskih vrednosti, uključujući vladavinu prava, korišćenjem Mehanizma člana 7 podložan je političkim kalkulacijama. Razlog za ovo je način na koji se donose odluke o utvrđivanju povrede načela vladavine prava. Kako bi Savet izrekao sankcije nekoj državi članici potrebno je da se u Evropskom savetu prethodno utvrdi kršenje neke od evropskih vrednosti u toj državi. Evropski savet ovu odluku donosi jednoglasno, izuzimajući državu o kojoj je reč. Država o kojoj se glasa mogla bi relativno lako da pronađe saveznika među državama članicama, koji bi glasao protiv utvrđivanja kršenja evropskih vrednosti, kako bi zauzvrat dobio podršku te države po nekom drugom pitanju.

Ovaj argument predstavlja ključnu kritiku Mehanizma iz člana 7. Važeća procedura predviđa da, bez obzira na broj država članica Unije, bilo koje dve države koje ne poštuju evropske vrednosti mogu međusobno da se podržavaju u Evropskom savetu i da time onemogućće sankcionisanje svog ponašanja kroz Mehanizam. Mađarska i Poljska se obično uzimaju kao primer u praksi, jer u Uniji postoji rašireno verovanje da bi se u eventualnom slučaju glasanja o utvrđivanju povrede vladavine prava jednoj od ove dve države, ona druga država glasala protiv donošenja takve odluke.

Aktuelna situacija u Uniji podstakla je diskusiju o efikasnosti zaštite vladavine prava, ali se i ranije raspravljalo o ovom pitanju. Još prilikom utvrđivanja nacrtu Ugovora iz Amsterdama razmišljalo se o potencijalnim problemima međuvladinog odlučivanja o narušavanju vladavine prava. Kako bi se ovi problemi izbegli, Austrija i Italija iznele su predlog da bi nadležnost za utvrđivanje kršenja vrednosti mogla da se preda Sudu pravde.<sup>49</sup> Davanjem nadležnosti nadnacionalnoj instituciji moglo bi da se olakša donošenje odluke o sankcionisanju kršenja evropskih vrednosti, mada bi i u slučaju ovog predloga volja država članica morala da bude presudna. Iako bi prema predlogu Sud pravde EU bio zadužen za utvrđivanje kršenja vrednosti EU, konačnu odluku o sankcionisanju i dalje bi donosio Savet.

Stvaranje procedure za zaštitu evropskih vrednosti koja bi uključivala Sud pravde može da deluje kao odličan način povećanja njene efikasnosti, ali bi to, u stvari, moglo da ima i pozitivan i negativan efekat. Svakako, veoma je teško utvrditi tačne posledice bez postojanja jasno utvrđene procedure. Moguće je da bi Sudu pravde, zbog velikog broja slučajeva kojima se bavi, bilo potrebno izvesno vreme da se izjasni po tužbi za kršenje

<sup>49</sup> Wojciech Sadurski, "Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider", 8-9.

vrednosti EU. Tokom čekanja da slučaj dođe na red, kao i tokom njegovog trajanja, kršenje bi moglo da se nastavi, što svakako znači da ovakvo rešenje ne bi nužno bilo efikasno. S druge strane, moguće je da bi ove tužbe, zbog svog značaja za funkcionisanje Unije, imale prioritet u odnosu na druge vrste tužbi. Iako bi se tim putem izbeglo čekanje da se Sud pravde izjasni, i ovakvo rešenje moglo bi da ima izvesne negativne posledice, jer bi ono suštinski omogućilo državama članicama da, ukoliko bi to želele, opstruišu rad Suda pravde tako što bi ga zatrpale tužbama o kršenju vrednosti EU. Alternativno rešenje moglo bi da bude potpuno prenošenje odlučivanja o zaštiti vrednosti Unije na Sud pravde, ali je očito da ne postoji politička volja da se tako značajan mehanizam otrgne iz ruku međuvladinih institucija i preda nadnacionalnoj instituciji.

Svakako, trebalo bi imati na umu i da bi davanje ovako moćnog sredstva za „disciplinovanje“ država članica Evropskom sudu pravde moglo da ga učini metom različitih uticaja. Otvorila bi se mogućnost da i sam Sud pravde u izvesnoj meri bude korišćen za obračunavanje između država članica, čime bi mogla da se ugrozi vladavina prava u Evropskoj uniji kao celini.

Peč (Lauren Pech) i Šepel (Lim Lane Scheppele) istraživali su slabosti odgovora Evropske unije na krizu vladavine prava u Evropskoj uniji i identifikovali su problem davanja prvenstva ideološkim saveznicima nad zaštitom vladavine prava u Uniji.<sup>50</sup> Ovo možemo da posmatramo na primeru Fidesa, vladajuće partije u Mađarskoj i stranke premijera Viktora Orbana. Pošto su protiv Poljske bili pokrenuti i Mehanizam člana 7 i Okvir za vladavinu prava, postojale su teorije da je Mađarska pošteđena ovoga upravo zbog značaja koji je u datom trenutku Fides imao za Evropsku narodnu partiju.<sup>51</sup> Evropska narodna partija je najveća politička grupacija u Evropskom parlamentu još od 1999. godine i Fides je bio njen član do 2021. godine. Fides je napustio Evropsku narodnu partiju zbog nezadovoljstva izazvanog usvajanjem odluke da stranka može da bude isključena iz njenog članstva.<sup>52</sup> Fides je, svakako, bio svestan da je donošenje ovakve odluke bila reakcija na stanje vladavine prava u Mađarskoj. Činjenica da je odluka doneta, kao i da je Fides tim povodom istupio iz članstva, pokazuju nam da su ovi autori možda precenili značaj stranačkih veza za neuspešno sankcionisanje narušavanja vladavine prava u Evropskoj uniji. I pored ovoga, ne bi trebalo u potpunosti odbaciti tezu da međustranački odnosi u partijskim grupacijama mogu da igraju ulogu u političkim aspektima zaštite

<sup>50</sup> Laurent Pech & Lim Lane Scheppele, “Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 19, 32.

<sup>51</sup> Daniel Hegedüs, *European Parliament’s Article 7 Against Hungary Not a Nuclear Option, but the Right Steps*, <https://www.gmfus.org/news/european-parliaments-article-7-against-hungary-not-nuclear-option-right-step>, 16/10/2023.

<sup>52</sup> Jon Henley, “Hungary’s Fidesz party to leave European parliament centre-right group”, *The Guardian*, March 3, 2021.

vladavine prava u Uniji. Razlog je činjenica da je do ovakvog razvoja došlo tek jedanaest godina nakon pojave prvih kontroverzi vezanih za vladavinu prava u Mađarskoj.<sup>53</sup>

Politizacija zaštite vladavine prava povezana je i sa aktuelnim geopolitičkim okolnostima. Od izbivanja rata u Ukrajini 2022. godine, Evropska unija uvela je niz sankcija Ruskoj Federaciji i pružala vojnu pomoć Ukrajini. Naročito izražen obrt u politici uočljiv je u Nemačkoj, koja je od 2022. počela da izdvaja znatno više novca za odbranu nego ranije.<sup>54</sup> Delovalo je da su države članice postale spremne za formiranje koherentne zajedničke spoljne, bezbednosne i odbrambene politike Unije, iako je i dalje važio isti, međuvladin, način odlučivanja u ovim oblastima. Pukotine su se pojavile u vidu država koje su iskoristile želju za odlučnim reagovanjem na rat u Ukrajini velikih država članica, poput Nemačke, zarad ostvarivanja sopstvenih ciljeva. Ovde aludiramo na Mađarsku, koja je iskoristila priliku koja je proistekla iz ovog sukoba da smanji pritisak Evropske komisije na sebe povodom narušavanja vladavine prava. Naime, Mađarska je uslovlila usvajanje novog paketa pomoći Ukrajini za borbu protiv Rusije ustupcima po pitanju vladavine prava, konkretno ponovnim dobijanjem pristupa sredstvima iz budžeta EU, koja su blokirana zahvaljujući Regulativi uslovljavanja vladavinom prava.<sup>55</sup> Prihvatanje ovakvog dogovora predstavljalo bi poraz za Regulativu i Evropsku komisiju, a potencijalno bi moglo da podstakne i druge države članice da u izvesnoj meri zanemare vladavinu prava, pošto bi bilo očigledno da ni pretnja budžetskog uslovljavanja nije apsolutna.

### Neodlučnost država članica i institucija Evropske unije

Kada se govori o zaštiti vladavine prava u Evropskoj uniji, fokus se obično stavlja na član 7 Ugovora o EU. Za ovo postoji dobar razlog, pošto je u pitanju mehanizam osnivačkog ugovora, a ne procedura doneta radom institucija, kao i jer su potencijalne sankcije (poput gubljenja prava glasanja u Savetu) izuzetno oštre. Međutim, bez obzira na to koliko analiziramo slabosti ove procedure, činjenica je da postupak utvrđivanja postojanja ozbiljnog i dugotrajnog kršenja nikada nije bio pokrenut. Razlozi su mnogobrojni, a kao osnovni izdvaja se nedostatak volje država članica da to učine. Već u prvom sporu o zaštiti evropskih vrednosti države članice

<sup>53</sup> *Systematic backsliding of the Rule of Law in Hungary – Overview of scholarly papers*, Netherlands Helsinki Committee, <https://www.nhc.nl/systematic-backsliding-of-the-rule-of-law-in-hungary-overview-of-the-scholarly-papers/>, 12/11/2023.

<sup>54</sup> Maria Sheahan & Sarah Marsh, "Germany to increase defence spending in response to 'Putin's war' – Scholz", *Reuters*, February 27, 2022.

<sup>55</sup> Gabriela Baczyńska, "Billions in frozen funds for Hungary on table as EU seeks Ukraine support", *Reuters*, October 3, 2023.

opredelile su se za korišćenje mera koje nisu predviđene osnivačkim ugovorima. Kao što je ranije rečeno, Austrija je zbog učešća Slobodarske partije Austrije u vladi izvesno vreme bila podvrgnuta bilateralnoj „izolaciji“ od ostalih članica Evropske unije, iako je tehnički i dalje normalno funkcionisala u okviru institucija EU. Štaviše, Austrija nije izašla iz ove „izolacije“ odlaskom Slobodarske partije Austrije sa vlasti, već se to dogodilo posle izvesnog vremena, spontano i bez velike pažnje.<sup>56</sup>

Drugi dokaz neodlučnosti država članica je činjenica da nije došlo do glasanja o predlogu Evropskog parlamenta za identifikovanje rizika za ozbiljno narušavanje vladavine prava u Mađarskoj ni pet godina od njegovog podnošenja. Isto tako, trebalo bi napomenuti da ništa nije urađeno da bi se Poljska podstakla da implementira mere koje joj je Savet naložio. Prvi slučaj mogao bi da se okarakteriše kao odugovlačenje, bilo zbog neodlučnosti bilo zbog testiranja efektivnosti budžetskog uslovljavanja. U drugom slučaju je jasno da se radi o nemogućnosti Unije da primora državu članicu da sprovede odgovarajuće mere za popravljavanje stanja vladavine prava.

Kada je reč o evropskim institucijama, Evropska komisija je do sada imala najistaknutiju ulogu u zaštiti vladavine prava u Uniji. Problem predstavlja činjenica da mere koje je sprovela nisu uspele da urode plodom. Komisija je pokrenula dijalog sa Poljskom putem Okvira o vladavini prava, kao i u sklopu Mehanizma za utvrđivanje postojanja rizika za narušavanje evropskih vrednosti, i iskoristila je Regulativu uslovljavanja vladavinom prava kako bi ograničila pristup Mađarske fondovima iz budžeta EU. Međutim, ni Poljska ni Mađarska nisu napravile značajne korake ka ispravljanju stanja vladavine prava, iako je Poljskoj to naložio i Savet. Bez obzira na nečinjenje ove dve države, ni evropske institucije ni druge države članice nisu preduzele oštrije mere.

Evropski parlament imao je izvestan uticaj na sporove o vladavini prava u Mađarskoj i Poljskoj. Istakao se donošenjem rezolucija u kojima je osudio pogoršanje stanja vladavine prava u Mađarskoj i Poljskoj, a inicirao je i postupak za utvrđivanje postojanja rizika za ozbiljno narušavanje vladavine prava u Mađarskoj. Uprkos pokušajima ove institucije da se postavi kao značajan faktor u zaštiti vladavine prava, iz njenih akcija, kao što smo videli, nije proizašlo ništa konkretno.

Ranije pomenuti Peč i Šepel prepoznali su dve slabosti u radu evropskih institucija, koje vide kao razlog za njihov neefikasan odgovor na krizu vladavine prava. Ovi autori kažu da institucije EU „imaju tendenciju da prokrastiniraju čak i kada su suočene sa očiglednim i upornim kršenjima vrednosti EU“, kao i da „kriju svoje nečinjenje iza snažne retorike“.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Bojan Bugarič, „Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge“, 27.

<sup>57</sup> Laurent Pech & Lim Lane Scheppele, „Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU“, 32.

Činjenice da Savet i dalje nije glasao o utvrđivanju rizika za ozbiljno narušavanje vladavine prava u Mađarskoj, te da Poljska nije trpela sankcije uprkos tome što ne sprovodi mere koje joj je Savet naložio, pokazuju nam da je prva ocena ovih autora bila tačna, a isti argument mogao bi da se iskoristi i u prilog njihovoj drugoj tezi.

#### Primedbe Evropske komisije

Pojedine primedbe na račun zaštite vladavine prava u Evropskoj uniji iznele su i same institucije EU. Prilikom iznošenja ocene o dotadašnjoj praksi zaštite vladavine prava u Evropskoj uniji, Evropska komisija iznela je u objavi iz 2019. godine i ocenu funkcionisanja mehanizma iz člana 7 Ugovora o Evropskoj uniji. Kao osnovna manjkavost Mehanizma istaknut je visok prag koji je potrebno preći da bi on mogao da se iskoristi, zbog čega je identifikovana potreba za uvođenjem više različitih načina reagovanja na kršenje vladavine prava, u zavisnosti od intenziteta narušavanja u pojedinačnim situacijama.<sup>58</sup>

Kao važan deo odgovora na pretnje vladavini prava Komisija je istakla brzo reagovanje. Pretnje bi trebalo ukloniti što je moguće ranije, jer bi u suprotnom mogle da se uvećaju i donose štetu građanima države članice koja je u pitanju.<sup>59</sup>

#### *Predlozi za povećanje efikasnosti očuvanja vladavine prava u francusko-nemačkom predlogu reforme Evropske unije*

Francusko-nemačka radna grupa sačinjena od dvanaest stručnjaka 19. septembra 2023. godine predstavila je svoj predlog reforme Evropske unije.<sup>60</sup> Ovaj dokument sačinjen je od tri glavna dela. Prvi deo bavi se predlozima za očuvanje vladavina prava unutar Unije i biće predmet analize ovog dela rada. Preostala dva dela tiču se institucionalnih promena i priprema za proširenje EU.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Further strengthening the Rule of Law within the Union, State of play and possible new steps", European Commission, COM/2019/163 final, 3/4/2019, 6.

<sup>59</sup> Ibid., 9.

<sup>60</sup> *Fit for the future? Franco-German group presents ideas on reforms*, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/cooperation-in-europe/-/2617320>, Federal Foreign Office, 20/09/2023.

<sup>61</sup> *Report of the Franco-German Group on EU Institutional Reform, Sailing on the High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21<sup>st</sup> Century*, Franco-German Working Group On EU Institutional Reform, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617322/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>, 23/10/2023.



Na samom početku prvog dela izveštaja istaknut je značaj vladavine prava za funkcionisanje Evropske unije. Ideja diferencijacije u stepenu integracije zauzima značajno mesto u narednim delovima ovog izveštaja, ali kada je u pitanju poštovanje vladavine prava, jasno se ističe da između država članica po ovom pitanju ne sme da bude nedoumica. Istaknuto je da „neslaganja oko standarda vladavine prava ne mogu da se reše diferencijacijom unutar EU“ i da „Država koja ne poštuje vladavinu prava, najzad, ne može da bude deo jedinstvenog tržišta, niti da dobija sredstva od EU“.<sup>62</sup> Već u ovoj rečenici naslućuju se dve osnovne mere koje je radna grupa predložila.

Prva mera je ekonomske prirode i tiče se budžetskog uslovljavanja. Konkretno, reč je o proširenju njegovog važenja sa malverzacija koje su povezane za sredstva EU, na ugrožavanje vladavine prava uopšte. Prema trenutnim propisima, za izricanje sankcije potrebno je da se dokaže „neposredna veza između narušavanja vladavine prava i evropskog budžeta“.<sup>63</sup> Predlog radne grupe je da se ukine ovaj uslov i da budžetsko uslovljavanje počne da se koristi za zaštitu vrednosti EU, umesto samo za zaštitu njenog budžeta. Dodatni predlog u ovom kontekstu je da se i za pristup svim fondovima Evropske unije u budućnosti koristi uslovljavanje poput onog koje postoji za sredstva iz fondova *NextGenerationEU*.<sup>64</sup>

Druga mera koju autori izveštaja predlažu je izmena procedure iz člana 7 Ugovora o Evropskoj uniji, kako bi se olakšalo političko sankcionisanje država članica koje narušavaju vladavinu prava. Kao što je već rečeno, prema važećim propisima moguće je primeniti mere predviđene ovim članom tek nakon odluke koju Evropski savet donosi jednoglasno, ne 30. oktobra 2023, računajući državu članicu o kojoj je reč. U izveštaju je predloženo da se donošenje odluke olakša smanjivanjem potrebnog broja glasova na četiri petine glasova u Evropskom savetu. Takođe, predlaže se uvođenje obaveze Saveta ministara ili Evropskog saveta, u zavisnosti od toga da li je reč o riziku za kršenje ili o kršenju, da se izjasni o zahtevu u roku od šest meseci. U slučaju da se Savet ministara i Evropski savet ne izjasne ni u ovom vremenskom roku, predviđeno je automatsko uvođenje mera protiv date države pet godina nakon pokretanja postupka, kao i njihovo zaoštavanje posle još pet godina.<sup>65</sup>

U izveštaju se govori i o mogućnosti da država članica koja ne poštuje vrednosti EU, među kojima je i vladavina prava, bude isključena iz Unije. Ovo bi bila veoma radikalna mera, ali se ona, u stvari, nigde ne pojavljuje kao konkretan predlog, iako se o takvoj mogućnosti govori na više mesta u tekstu.<sup>66</sup> Deluje da su autori bili oprezni sa iznošenjem ovog predloga

<sup>62</sup> Ibid., 15.

<sup>63</sup> Ibid., 16.

<sup>64</sup> Ibid., 17.

<sup>65</sup> Ibid., 17.

<sup>66</sup> Ibid., 15, 17.

reforme, dajući tek naznake značaja koji bi mogao da ima za efikasnost očuvanja vrednosti EU. Oni, svakako, ne bi bili prvi koji su izneli ovakav predlog. Ista ideja izneta je još 1995. godine u finalnom izveštaju Grupe za refleksiju, koja je sazvana kao priprema za međuvladinu konferenciju koja će dovesti do formulisanja Ugovora iz Amsterdama.<sup>67</sup> Sličan predlog pojavio se i tokom izrade nacrtu Ustava za Evropu i postao je deo Ugovora iz Lisabona, ali se odnosio na dobrovoljno istupanje države iz Unije.<sup>68</sup> Jedno od mogućih tumačenja izveštaja francusko-nemačke radne grupe je da on zapravo ne govori o izbacivanju države članice iz Unije, već o njenom dobrovoljnom istupanju usled neslaganja vezanih za razumevanje vladavine prava i njenu primenu. Problem kod ovog tumačenja je što dobrovoljno istupanje zbog konflikta suštinski predstavlja eufemizam za izbacivanje iz Unije, jer da nije došlo do tog konflikta i da data država nije primorana ona ne bi sama od sebe preduzela takav korak.

Na osnovu prethodnih iskustava teško je reći da li bi zaista moglo da dođe do uvođenja mogućnosti isključivanja države članice u osnivačke ugovore. S jedne strane, pojavili su se izazovi poput slučajeva Mađarske i Poljske, koji bi mogli presudno da utiču na konačno uvođenje ove mogućnosti. S druge strane, dosadašnja praksa pokazuje nam da se takav predlog pojavljivao, ali da nije bilo političke volje da se i usvoji. Sve i kada bi došlo do njegovog uvođenja, iz izveštaja vidimo da bi mogućnost isključivanja pre trebalo da služi kao upozorenje za države članice koje su sklone nepoštovanju načela vladavine prava, nego kao realna opcija. Isto vidimo i u implicitno iznetoj ideji da bi isključenje države članice iz Unije trebalo da bude poslednji korak, koji bi mogao da se preduzme tek nakon utvrđenog neuspeha čitavog niza mera koje bi vremenom postajale sve strožije.<sup>69</sup> Ovo znači da bi eventualno uvođenje takve mogućnosti poslužilo više kao sredstvo za odvratanje nego kao mera koja bi se ozbiljno uzimala u razmatranje, čime bi se član 7 Ugovora o Evropskoj uniji istinski pretvorio u nuklearnu opciju.

Pošto smo predstavili predloge reformi sistema za zaštitu vladavine prava u Evropskoj uniji, preostaje da analiziramo da li bi ove izmene, kada bi bile usvojene, mogle da doprinesu rešavanju nekog od problema postojećeg Mehanizma koji su identifikovani u petom delu ovog rada. Teorijski okvir korišćen za ovu analizu je liberalni međuvladin pristup (liberalni intergovernmentalizam), zasnovan na idejama Endrjua Moravčika (Andrew Moravcsik). Polazište liberalnog međuvladinog pristupa

<sup>67</sup> *Reflection Group's Report*, European Parliament, [https://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2_en.htm), 24/09/2023.

<sup>68</sup> Wojciech Sadurski, "Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider", 5–6.

<sup>69</sup> "Report of the Franco-German Group on EU Institutional Reform, Sailing on the High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21<sup>st</sup> Century", 4.

predstavljaju stavovi da su države relevantni akteri i da su one racionalne po svojoj prirodi.<sup>70</sup> Drugim rečima, volja država je presudna za funkcionisanje Evropske unije i njihovo ponašanje određeno je težnjom za ostvarivanjem sopstvenih interesa.

Prva mera tiče se promene cilja budžetskog uslovljavanja sa zaštite budžeta EU na zaštitu vladavine prava. Usvajanje ovog predloga moglo bi da donese značajne promene i da ojača ulogu Evropske komisije u zaštiti vladavine prava. Budžetsko uslovljavanje ograničeno je uslovom da je potrebno dokazati direktnu povezanost malverzacija u državi članici (narušavanja vladavine prava) i sredstava iz budžeta EU. Predložena promena uklonila bi ovaj uslov, čime bi fokus Regulative uslovljavanja vladavinom prava bio pomeren sa zaštite budžeta EU na zaštitu vladavine prava. Time bi Evropska komisija sebi obezbedila znatno širi manevarski prostor za delovanje protiv država koja narušavaju vladavinu prava. Problem sa kojim bi Komisija mogla da se suočava, i kada bi ova reforma bila usvojena, identičan je problemu sa kojim se suočava u postojećim okvirima – odluka o uvođenju finansijskih restrikcija nekoj državi članici donosi se u Savetu. Rezultat glasanja u Savetu zavisi od volje i interesa država članica Unije i samim time podložno je političkim kalkulacijama. Nijedan deo ovog predloga nije usmeren ka predavanju odlučivanja o budžetskom uslovljavanju nadnacionalnim institucijama, niti ka smanjivanju politizacije ovog procesa. Samim tim, možemo da zaključimo da ovom reformom suštinski ništa ne bi bilo učinjeno povodom glavne kritike zaštite vladavine prava u EU, sklonosti ka njenoj politizaciji.

Kada je u pitanju rešavanje neodlučnosti institucija Evropske unije da štite vladavinu prava, ovakva reforma mogla bi da donese izvestan napredak. Kada bi ovaj predlog reforme bio usvojen, Evropska komisija mogla bi lakše da vrši pritisak na države koje imaju probleme sa poštovanjem vladavine prava i da tako zauzme još aktivniju ulogu. Značajan podsticaj za preuzimanje još aktivnije uloge predstavlja činjenica da među državama članicama postoji volja da se nešto učini povodom narušavanja vladavine prava u Uniji. Postojanje takve želje kod dobrog dela država članica ogleđa se u činjenici da su Mađarskoj već uvedene finansijske restrikcije putem Regulative uslovljavanja vladavinom prava. Samim tim, možemo da zaključimo da bi i u budućnosti bilo moguće da neki potencijalni predlog Komisije o sankcionisanju države članice bude usvojen u Savetu, uprkos podložnosti ovakvih glasanja političkim kalkulacijama.

Kada govorimo o primedbama Evropske komisije na zaštitu vladavine prava u Uniji, ne deluje da bi usvajanje predloga izmene budžetskog uslovljavanja imalo ogroman značaj. Izmena bi mogla da doprinese

<sup>70</sup> Andrew Moravcsik & Frank Schimmelfennig, "Liberal Intergovernmentalism", in: Antje Wiener & Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 68.

izvesnom ubrzanju reagovanja na narušavanje vladavine prava, ali je isto tako moguće da ne dovede ni do kakvih značajnih promena. Za utvrđivanje tačnog efekta bilo bi potrebno sprovesti nešto detaljnije istraživanje.

Drugi predlog reforme tiče se samog člana 7 Ugovora o Evropskoj uniji. Jednoglasnost u Evropskom savetu pri utvrđivanju ozbiljnog i dugotrajnog narušavanja evropskih vrednosti u nekoj državi članici bila bi zamenjena većinom od četiri petine glasova. Ova izmena trebalo bi da olakša potencijalno donošenje takve odluke i da smanji verovatnoću blokiranja njenog donošenja političkim kalkulisanjem. Prema važećoj proceduri Poljska i Mađarska mogle bi da se udruže i da glasaju protiv donošenja odluke o utvrđivanju narušavanja vladavine prava u onoj drugoj državi. Ovim je drugi deo Mehanizma člana 7 efektivno paralisano i nije moguće usvojiti drastične (i verovatno efektive) mere, poput oduzimanja prava glasanja u Savetu. Kada bi bila potrebna većina od četiri petine u Evropskom savetu, ove države morale bi da pronađu još saveznika koji bi bili spremni da glasaju protiv donošenja odluke. Ako zaokružimo na višu cifru, bio bi potreban 21 glas za utvrđivanje ozbiljnog i dugotrajnog narušavanja evropskih vrednosti. Ovo znači da bi Poljska i Mađarska morale da pronađu još najmanje pet država članica koje bi bile voljne da ih podrže, pošto država o kojoj se glasa ne učestvuje u glasanju. Jasno je da bi ovakvom izmenom blokiranje donošenja odluke postalo znatno skuplje u političkom smislu, jer bi Mađarska i Poljska morale da budu spremne da pruže izvesne ustupke za pet država po drugim pitanjima. Blokiranje bi, svakako, i dalje bilo moguće, ali se postavlja pitanje da li bi uopšte bilo moguće pronaći pet država koje bi bile spremne da se ovim putem zamere ostalim državama članicama i Evropskoj komisiji. Iz svega ovoga možemo da zaključimo da bi uvođenje odlučivanja većinom od četiri petine u Evropskom savetu o utvrđivanju postojanja ozbiljnog i dugotrajnog narušavanja evropskih vrednosti otežalo političko kalkulisanje i povećalo efikasnost procesa. Validan protivargument bio bi da je pomalo paradoksalno govoriti o povećanju efikasnosti mehanizma koji nikada nije korišćen, ali se na njega može odgovoriti primedbom da bez ovakve promene nije ni imalo smisla pokretati postupak koji bi efektivno unapred bio osuđen na propast.

Druga mera koja se tiče člana 7 je uvođenje roka od šest meseci da se Savet ili Evropski savet izjasne o predlogu za utvrđivanje rizika za ozbiljno kršenje evropskih vrednosti/ozbiljnog i dugotrajnog kršenja evropskih vrednosti. Jasno je da je cilj ovog predloga reforme da se reši problem odugovlačenja u donošenju odluka koje se tiču zaštite vrednosti EU, kao i da od svih predloženih reformi predstavlja najveću pretnju po očuvanje ove nadležnosti u rukama država članica. Problem odugovlačenja pojavio se u slučaju pokretanja Mehanizma člana 7 protiv Mađarske do strane Evropskog parlamenta. Rezolucija kojom se Savet poziva da utvrdi postojanje rizika za ozbiljno narušavanje vladavine prava doneta je 2018. godine, ali se u Savetu još uvek o njoj nije glasalo. Uvođenjem ovakve reforme Savet i Evropski savet

imali bi rok od šest meseci od podnošenja predloga da glasaju o njemu. Probijanje šestomesečnog roka ne bi povlačilo nikakve sankcije, ali bi, svakako, postojala obaveza da se on poštuje. Ovim bi se stvorio pravni pritisak da se glasa u predviđenom periodu, koji bi bio dodatno pojačan usmeravanjem pažnje javnosti ka ovoj temi. Upravo bi ovaj dvostruki pritisak mogao da podstakne Savet i Evropski savet da zaista donesu odluku u predviđenom periodu.

Predlog reforme člana 7 predviđa i uvođenje automatskih mera, koje predstavljaju neku vrstu osiguranja da će nešto biti urađeno po pitanju stanja vladavine prava, sve i da Savet ili Evropski savet ne donesu nikakvu odluku. Ukoliko bi se narušavanje vladavine prava nastavilo, automatske sankcije bi trebalo da budu uvedene pet godina od podnošenja predloga za korišćenje člana 7, a ako se situacija i dalje ne bi popravila u narednih pet godina sankcije bi trebalo da budu pooštrene. Deluje da je ovaj predlog nastao pod uticajem slučaja Poljske. Odlukom Saveta Poljskoj je naloženo da sprovede određene mere kako bi popravila stanje vladavine prava, ali ona te mere nije implementirala. Naredni logični korak bio bi da se inicira odlučivanje u Evropskom savetu o utvrđivanju ozbiljnog i dugotrajnog narušavanja evropskih vrednosti, ali je ovaj proces suštinski paralisan, o čemu je bilo reči ranije. Automatsko uvođenje sankcija deluje kao rešenje za paralizaciju Mehanizma člana 7, ali i kao način da se umanjí značaj političkog kalkulisanja država članica u procesu odlučivanja. Kada bi član 7 bio pokrenut i kada se Evropski savet ne bi izjasnio u narednih pet godina, automatski bi bile uvedene određene mere protiv države koja je u pitanju. Odlučivanje o sankcionisanju bi se u ovom slučaju efektivno prenelo na Evropsku komisiju ili grupu država članica, u zavisnosti od toga ko je inicirao proces. U predlogu reformi nije eksplicitno navedeno ko bi bio zadužen za određivanje automatskih sankcija, ali je moguće zamisliti nekoliko različitih scenarija. Moguće je da bi sankcije bile iste za sve i unapred zadate Ugovorom, da ih odredi Savet neposredno nakon reforme Ugovora ili čak da se odluka suštinski prenese na podnosioca zahteva za odlučivanje o postojanju ozbiljnog i dugotrajnog narušavanja evropskih vrednosti. Ako bi treća opcija bila prihvaćena, Evropska komisija bila bi znatno ojačana zbog mogućnosti da gotovo samostalno donosi odluke o sankcionisanju država, naročito kada uzmemo u obzir da države članice do sada nisu pokretale Mehanizam člana 7. Svakako, ovakva izmena bila bi veoma uspešna u smanjivanju značaja odlučivanja u Evropskom savetu i Savetu, iako bi stvorila mogućnost „pasivnog sankcionisanja“, koje bi obesmisliło glasanje o ovim pitanjima. Suštinski, za zaštitu evropskih vrednosti više ne bi bila potrebna otvorena saglasnost država članica, već pasivan pristanak neodlučivanjem o tom pitanju u predviđenim institucijama.

Na prvi pogled zaista deluje da bi ovakva reforma člana 7 mogla da smanji ulogu država članica i da poveća ulogu nadnacionalnih institucija u zaštiti vladavine prava u Evropskoj uniji. Međutim, ne bi trebalo zaboraviti

da bi sve države članice morale da budu saglasne sa uvođenjem ovih reformi. Teško je zamisliti da bi neka država članica bila spremna da prihvati reformu Ugovora koja bi bila suprotna njenim interesima. Samim tim, činjenica da donošenje reforme koja bi ojačala ulogu nadnacionalnih institucija u zaštiti vladavine prava i dalje zavisi od država članica, pokazuje da je njihova volja presudna za dalji razvoj Unije i da one i dalje ostaju gospodari ugovora.

### *Zaključna razmatranja*

Hronološki prikaz evolucije mehanizama Evropske unije za zaštitu vladavine prava pokazao je da, od njegovog uvođenja, Mehanizam sputavaju istovetni problemi. Nespremnost država članica da ga koriste i njegov visok stepen politizacije često su kritikovani u kontekstu slučaja Poljske i Mađarske. Međutim, i ovo su samo neki od činilaca koji doprinose neefikasnosti zaštite vladavine prava u Uniji.

Reforma Mehanizma i dalje je vrlo aktuelna tema zbog svog značaja za funkcionisanje Unije i u sklopu rada smo imali priliku da analiziramo najnoviji predlog njegove reforme. Deluje da je vodeća ideja predloga umanjivanje uloge država članica u zaštiti vladavine prava u EU i povećavanje značaja nadnacionalnih institucija, pre svega Evropske komisije, što je najverovatnije zasnovano na činjenici da su nadnacionalne institucije vremenom preuzele vodeću ulogu u ovom procesu. Analizom predloga reforme došli smo do zaključka da bi ovim putem zaista moglo da dođe do povećanja efikasnosti procesa zaštite, ali i da potencijalna efikasnost nije jedini činioc od kojeg zavisi da li će neka reforma zaista biti usvojena. Uprkos prirodi predloženih reformi i prethodno pomenutoj tendenciji jačanja uloge nadnacionalnih institucija u zaštiti vladavine prava, činjenica je da zaštita i dalje zavisi od spremnosti država članica da je sprovede. Na osnovu analize funkcionisanja zaštite vladavine prava u Evropskoj uniji možemo da zaključimo da je verovatno da će ovo biti slučaj i u doglednoj budućnosti.

Ostaje otvoreno pitanje da li će zaista doći do implementiranja izloženih reformi. Izmene ovih razmera zahtevale bi promenu osnivačkih ugovora i, samim time, pristanak svih država članica EU. Kao što smo imali prilike da vidimo, ovaj pristanak nije zagarantovan. Činjenica je da, iako postoje izvesne težnje ka uvećavanju uloge nadnacionalnih institucija, zaštita vladavine prava u Uniji i dalje ostaje čvrsto u rukama država članica.

### *Bibliografija*

- Baczynska Gabriela, "Billions in frozen funds for Hungary on table as EU seeks Ukraine support", *Reuters*, October 3, 2023.
- Bugarić Bojan, "Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge", *LSE 'Europe in Questions' Discussion Paper Series*, No. 79, 2014.

- “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, Article 7, C202 Vol. 59, 2016.
- “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new Framework to strengthen the Rule of Law”, European Commission, 11/03/2014.
- “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Further strengthening the Rule of Law within the Union, State of play and possible new steps”, European Commission, 03/04/2019.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Strengthening the rule of law within the Union, A blueprint for action”, European Commission, 17/07/2019.
- “European Union – Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community (2002)”, Article 7, *Official Journal of the European Communities*, C 325, Vol. 45, 2002.
- “European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded” (2017/2131(INL)), *Official Journal of the European Union*, 23 December 2019.
- Fit for the future? Franco-German group presents ideas on reforms*, Federal Foreign Office, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/cooperation-in-europe/-/2617320>, 20/09/2023.
- Fletcher Maria, *Article 7 sanctions: a legal expert explains the EU’s ‘nuclear option’*, <https://theconversation.com/article-7-sanctions-a-legal-expert-explains-the-eus-nuclear-option-81724>, 29/09/2023.
- Gajda-Roszczyńska Katarzyna & Markiewicz Krystian, “Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland”, *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 12, 451–483
- Halmai Gabor, “The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality”, *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 11, 2019. 171–188.
- Hegedüs Daniel, *European Parliament’s Article 7 Against Hungary Not a Nuclear Option, but the Right Steps*, <https://www.gmfus.org/news/european-parliaments-article-7-against-hungary-not-nuclear-option-right-step>, 16/10/2023.
- Henley Jon, “Hungary’s Fidesz party to leave European parliament centre-right group”, *The Guardian*, March 3, 2021.
- Hervey Ginger & Livingstone Emmet, “What is Article 7?”, *Politico*, January 13, 2016.

- Hungary's Orban condemns EU federalism, LGBTQ 'offensive'", *Reuters*, July 22, 2023.
- Kovacevic Tamara, "EU budget: Who pays most in and who gets most back?", *BBC*, May 28 2010.
- Madrid European Council 15 and 16 December 1995*, <http://www.hri.org/docs/madrid95/madr-s.html>, 29/09/2023.
- McEvoy Olan, *Gross Domestic Product (GDP) of European Union member states 2022*, <https://www.statista.com/statistics/1373346/eu-gdp-member-states-2022/>, 23/10/2023.
- Moravcsik Andrew & Schimmelfenning Frank, "Liberal Intergovernmentalism", in: Antje Wiener & Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 67–87.
- Müller Jan-Werner, *Should Brussels resist Hungary's 'Putinization' Or do EU member states have a 'democratic over-ride'?*, *Open Democracy*, <https://www.opendemocracy.net/en/should-brussels-resist-hungarys-putinization-or-do-eu-member-states-have-democ/>, 24/10/2023.
- Pech Laurent, Wachowiec Patryk & Mazur Dariusz, "Poland's Rule of Law Breakdown: A Five Year Assessment of EU's (In)Action", *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 13, 1–41.
- "Proposal for a Council decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law", *European Commission*, COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE), 20/12/2017
- "Regulation (EU, Euroatom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget", *Official Journal of the European Union*, L 433I, Vol. 63, 2020, 1–10.
- Reflection Group's Report*, *European Parliament*, [https://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex2_en.htm), 24/09/2023.
- Report of the Franco-German Group on EU Institutional Reform, Sailing on the High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, 2023, Franco-German Working Group On EU Institutional Reform, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617322/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>, 23/10/2023.
- Rule of Law Framework*, *European Commission*, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_en), 10/10/2023.
- Rule of Law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary*, *Council of the European Union*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>, 23/10/2023.



Sadurski Wojciech, "Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider", *Legal Studies Research Paper*, No. 10/01, 1-37.

Sheahan Maria & Marsh Sarah, "Germany to increase defence spending in response to 'Putin's war' – Scholz", *Reuters*, February 27, 2022.

*Systematic backsliding of the Rule of Law in Hungary – Overview of scholarly papers*, Netherlands Helsinki Committee, <https://www.nhc.nl/systematic-backsliding-of-the-rule-of-law-in-hungary-overview-of-the-scholarly-papers/>, 12/11/2023.

"Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts", *Official Journal of the European Communities*, C 340 Vol. 40, 1-145.

Ulfgard Rebecka, *Norm Consolidation in the European Union: The EU14-Austria Crisis in 2000*, Växjö University Press, 2005.