

## ČLANCI - ARTICLES

Ljubica Đorđević\*

UDK: 341.241(4)

UDK: 339.923:061.1(4-672 EU)

str. 5-21.

### ZAŠTITA VREDNOSTI EVROPSKE UNIJE U DRŽAVAMA ČLANICAMA KROZ MEHANIZAM SANKCIJA: DOMET I DEJSTVA ČLANA 7 UGOVORA O EVROPSKOJ UNIJI\*\*

#### Apstrakt

*Politička dimenzija EU manifestuje se i kroz njenu utemeljenost na određenim (demokratskim) vrednostima koje moraju poštovati kako države članice tako i države koje to žele da postanu. EU je svojevrstan klub čiji članovi mogu biti samo države koje su uređene prema demokratskom modelu. U čl. 2 Ugovora o EU (UEU) kodifikovane su vrednosti koje su okosnice poželjnog demokratskog poretka: poštovanje ljudskog dostojanstva, sloboda, demokratija, jednakost, vladavina prava/pravna država i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Iako u EU važi pretpostavka da su njene države članice demokratske, odnosno da poštuju vrednosti iz čl. 2 UEU, u čl. 7 UEU je uspostavljen mehanizam kojim se u pravu EU institucionalizuje reakcija EU u slučajevima u kojima država članica krši vrednosti EU ili postoji opasnost od*

---

\* Vanredna profesorka Fakulteta za evropske pravno-političke studije u Novom Sadu.  
ljubica.djordjevic@fepps.edu.rs.

\*\* Rad je rezultat istraživanja sprovedenog u okviru naučnog projekta br. 47024 koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

*njihovog kršenja. Mehanizam uspostavljen u čl. 7 UEU koncipiran je kroz tri faze, odnosno tri instrumenta. U prvoj fazi EU može reagovati preventivno, u situacijama kada u državi članici postoji nedvosmislen rizik da država članica ozbiljno prekrši vrednosti iz čl. 2 UEU. U tom slučaju Savet donosi utvrđujuću odluku, ili eventualnu preporuku državi članici, u nameri da predupredi da država zaista i prekrši demokratske vrednosti. Druga faza mehanizma se aktivira onda kada država članica ozbiljno i uporno krši vrednosti EU. U ovom slučaju utvrđujuću odluku donosi Evropski savet. Na temelju takve odluke, Savet može doneti odluku kojom će dotičnoj državi suspendovati prava iz članstva u EU, što predstavlja treću fazu mehanizma iz čl. 7 UEU. Intervencija EU utemeljena u čl. 7 UEU je po svojoj suštini politička, jer se procena i odluka o kršenju vrednosti temelje na političkoj percepciji aktera koji su uključeni u postupak. Kroz čl. 7 UEU pravno je trasiran put za uticaj EU u sferu političkog koja se načelno smatra domenom državne suverenosti. Međutim, činjenica da mehanizam iz čl. 7 UEU do sada nikad nije aktiviran jasno pokazuje otpor država članica da svoj poredak otvore za takav vid delovanja EU.*

**Ključne reči:** član 7 Ugovora o EU, vrednosti EU, demokratija, mehanizam sankcija.

## 1. Uvod

S obzirom na kompleksnost odnosa u okviru EU, jedan od važnih preduslova za njeno dobro funkcionisanje je uspostavljanje minimuma standarda koje prihvataju i poštuju sve države članice, a putem kojih se obezbeđuje određena homogenost poretka EU. U kontekstu širenja dometa integracije u okviru EU izvan ekonomskih oblasti i koncipiranja EU kao specifične političke zajednice, standardi na kojima se temelji EU obuhvataju i set vrednosti koje predstavljaju okosnice poželjnog modela političkog poretka. Opredeljenjem za određene demokratske vrednosti i zahtevom da ih poštuju i države članice, EU ima odlike kluba čiji članovi su (odnosno, mogu biti) samo države koje su uređene prema demokratskom ustavnom modelu. Vrednosti na kojima se temelji EU i koje su zajedničke svim državama članicama su kodifikovane u čl. 2 Ugovora o EU (UEU) i predstavljaju srž poželjnog ustavnog poretka. Izričito proklamovanje demokratskih vrednosti u pravu EU nije prosta proklamacija, već pravno trasiran put za intervenciju EU u politički poredak država članica i država koje žele to da postanu. Pravo EU da na svojevrsan način utiče na oblikovanje političkog poretka u državama koje žele da postanu njene članice ostvaruje se kroz vezu između čl. 49 st. 1 UEU i čl. 2 UEU. Važan uslov za državu da postane članica EU je da poštuje vrednosti utvrđene u čl. 2 UEU. Obaveza države na poštovanje

vrednosti nastavlja se i nakon prijema u članstvo u EU, a poštovanje ove obaveze se obezbeđuje kroz poseban mehanizam koji je utvrđen u čl. 7 UEU. Na osnovu čl. 7 UEU, EU ima u pravu EU utemeljeno pravo da upozori državu članicu na rizik od kršenja demokratskih vrednosti ili pak da reaguje na kršenje ovih vrednosti uz mogućnost suspenzije prava iz članstva.

Predmet analize u radu je mehanizam uspostavljen u čl. 7 UEU koji omogućava institucionalizovan uticaj EU u politički poredak država članica, a u cilju očuvanja njegovog demokratskog karaktera. U prvom delu rada prikazane su vrednosti kodifikovane u čl. 2 UEU koje su predmet zaštite čl. 7 UEU. U drugom delu rada analizira se pristup EU očuvanju demokratskih vrednosti u državama članicama i državama kandidatima za članstvo, ukazuje se na različit intenzitet uticaja EU na demokratizaciju u državama članicama i državama kandidatima, kao i na negativne efekte pretpostavke da su države članice konsolidovane demokratije. Treći, centralni deo rada usmeren je na pravnu analizu čl. 7 UEU i uticaj koji aktiviranjem predviđenih instrumenata EU može vršiti na kvalitet političkog poretka u državama članicama.

## **2. Evropska unija kao vrednosna zajednica**

Iako je projekat evropskih integracija kroz tri Evropske zajednice imao za neposredni cilj stvaranje zajedničkog tržišta, najpre za industrijske oblasti značajne za vojnu industriju (ugalj i čelik), a zatim i za druge privredne grane, stvaranje ekonomske zajednice između država članica nije bio cilj sam za sebe. Ekonomsko povezivanje je bilo usmereno prevashodno na očuvanje i unapređenje mira, a zatim i sloboda (ekonomskih, ali i drugih), kao i na uspostavljanje temelja za integraciju u drugim (ne-ekonomskim) oblastima. Politički elementi se formalno tek postepeno uvode u proces evropskih integracija. Integracija kroz tri Evropske zajednice imala je izraženu ekonomsku dimenziju, pri čemu su države članice političke aspekte integracije poimale kao važan element državne suverenosti, koji je kao takav izuzet iz integracionih procesa. Osnivanjem EU 1992. godine države članice su uvođenjem tzv. drugog i trećeg stuba odškrinule vrata i za "političku" integraciju država članica preko EU. Ova integracija se bitno produbljuje Ugovorom iz Lisabona koji "komunitarizuje" oblast policijske i pravosudne saradnje i formira jedinstvenu oblast slobode, bezbednosti i pravde, u kojoj se odluke donose kvalifikovanom većinom i saodlučivanjem kao običnom zakonodavnom procedurom. Važan segment političke integracije čini kodifikacija vrednosti na kojima počiva EU i koje su zajedničke državama članicama, a koje odslikavaju centralne elemente moderne ustavnosti. Privrženost država članica zajedničkim vrednostima je temelj koji

obezbeđuje minimum homogenosti između njih i ključni je preduslov za uspeh integracionog procesa.<sup>1</sup>

Razvoj EU kao "unije vrednosti" tekao je postepeno, od pozivanja na određene vrednosti u preambuli Ugovora, preko delimičnog normiranja u nekadašnjem čl. 6 st. 1 Ugovora o Evropskoj uniji (UEU), do svojevrzne kodifikacije vrednosti u čl. 2 danas važećeg UEU. U Ugovoru iz Mاستrihta, kojim je osnovana EU, države članice su u preambuli potvrdile svoju privrženost principima slobode, demokratije i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavine prava/pravne države.<sup>2</sup> U normativnom delu, Ugovor iz Mاستrihta nije detaljnije regulisao vrednosti EU. U čl. F st. 1 bilo je propisano da EU poštuje nacionalni identitet svojih država članica, "čiji se sistemi vlasti zasnivaju na demokratskim principima", čime je bez dalje konkretizacije postavljen neki okvirni zahtev za demokratičnost poretka država članica. Ljudska prava su neposrednije istaknuta time što je u čl. F st. 2 izričito istaknuto da EU poštuje "osnovna prava koja su garantovana Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i koja proizilaze iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica". Ugovor iz Amsterdama uneo je izmene u čl. F st. 1 (koji postaje čl. 6 st. 1) time što je izričito propisao da EU "počiva na principima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i vladavine prava/pravne države" i da su ti principi zajednički svim državama članicama. Kroz isticanje da su ovi principi zajednički svim državama članicama, u UEU je fomulisan zahtev za homogenošću između ustavnopravnih principa EU i ustava država članica.<sup>3</sup> Ugovor iz Lisabona je dodatno ojačao vrednosnu dimenziju EU i u čl. 2 utemeljio EU kao vrednosnu uniju.

Čl. 2 UEU se donekle oslanja na tekst ranije važećeg čl. 6 st. 1 UEU, ali unosi i određene izmene i dopune. Najpre, čl. 2 UEU po prvi put koristi termin "vrednosti" (eng. *values*, nem. *Werte*) za razliku od ranije korišćenog pojma "principi" (eng. *principles*, nem. *Grundsätze*). Ova terminološka promena sama po sebi ne povlači suštinsku promenu, jer vrednosti sadržinski odlikavaju određene

---

<sup>1</sup> Upor. C. Callies, Art. 2 EUV, u: C. Callies, M. Ruffert (ur.), *EUV/AEUV. Kommentar*, München: C. H. Beck, 2011, str. 30.

<sup>2</sup> Treći stav Preambule Ugovora iz Mاستrihta (OJ C 191, od. 29. jula 1992).

<sup>3</sup> Homogenost podrazumeva podudarnost određenih pravnih principa ne samo između država članica, već i u odnosu na EU. Homogenost ostvaruje nekoliko funkcija: uspostavlja konsenzus između država članica kako bi se omogućila integracija, obezbeđuje osnov legitimacije za EU, omogućava izgradnju evropskog identiteta i osigurava funkcionalnost EU. C. Callies, *op. cit.*, str. 31 i 32.

principe.<sup>4</sup> Vrednosti koje ističe čl. 2 UEU su temelj EU i kao takve one su uslov i osnov za njeno postojanje.<sup>5</sup> Međutim, ove vrednosti ne obavezuju samo EU, već i države članice koje su odgovorne za njihovo poštovanje.

Vrednosti na kojima se, prema čl. 2 UEU, temelji EU su poštovanje ljudskog dostojanstva, sloboda, demokratija, jednakost, vladavina prava/pravna država i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Odredba čl. 2 UEU je preuzela principe koje je sadržao raniji čl. 6 st. 1 UEU (sloboda, demokratija, ljudska prava i vladavina prava/pravna država), ali je proširila katalog vrednosti novim vrednostima koje se tiču poštovanja ljudskog dostojanstva, jednakosti i poštovanja prava pripadnika manjina.

Osim što sadrži katalog vrednosti na kojima počiva EU, čl. 2 UEU dodatno postavlja standard tolerantnog, pravednog i solidarnog društva. Ovakvo društvo odlikuju "pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između žena i muškaraca". Ovom odredbom UEU ističe društvenu dimenziju EU i time otvara nekoliko pitanja. Najpre, nije jasno da li se navedena obeležja odnose na društva država članica ili se odnose na neko eventualno "evropsko društvo". Zatim, ostaje sporno da li su ova obeležja takođe vrednosti EU ili nisu. I konačno, ako je reč o vrednostima EU, diskutabilno je da li ovakva odredba skriva opasnost društveno-političkog akcionizma EU.<sup>6</sup>

Vrednosti koje utvrđuje čl. 2 UEU su centralni elementi moderne ustavnosti. Ove vrednosti, međutim, ne upućuju na uniformisanost demokratskog modela, već predstavljaju minimum ili srž demokratskog političkog sistema. Iako su prema čl. 2 UEU ove vrednosti zajedničke svim državama članicama EU, način na koji će one biti ostvarene u svakoj od njih zavisi prevashodno od njenog ustavnog okvira i političkog sistema. Široka i opšta formulacija vrednosti iz čl. 2 UEU ostavlja prostora da se one implementiraju u skladu sa nacionalnom političkom tradicijom i kulturom. Ipak, uprkos nedostatku detaljne kodifikacije pojmova koje sadrži čl. 2 UEU, njih treba "čitati" u kontekstu Povelje EU o osnovnim pravima, Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda i kontekstu zajedničke ustavne tradicije država članica,<sup>7</sup> ali imajući u vidu i Evropsku socijalnu povelju i Povelju Zajednice o osnovnim socijalnim pravima radnika.<sup>8</sup> U

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, str. 32.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, str. 40.

<sup>7</sup> Upor. čl. 6 UEU.

<sup>8</sup> Vid. peti stav Preambule UEU.

tom smislu čl. 2 UEU, uprkos opštoj formulaciji, ima dovoljno sadržaja da služi kao merilo za ocenu političkih sistema država članica EU.

### 3. Pretpostavka poštovanja vrednosti Evropske unije u državama članicama

Vrednosti utvrđene u čl. 2 UEU nisu samo deklarativne proklamacije, već su važne za članstvo u EU. Prema čl. 49 st. 1 UEU svaka evropska država koja poštuje vrednosti proklamovane u čl. 2 UEU i koja je posvećena njihovom unapređivanju može aplicirati za članstvo u EU. Država koja podnosi zahtev treba da je vrednosno kompatibilna sa EU ili da teži ostvarivanju vrednosti koje se ističu u čl. 2 UEU. Na ovakav zaključak upućuju i tzv. Kopenhgenški kriterijumi koji u segmentu političkih uslova od države aplikanta zahtevaju uspostavljanje institucionalne stabilnosti koja je garancija demokratskog poretka i zaštite ljudskih i manjinskih prava. Ovako formulisani politički uslovi sadrže naznaku modela poretka koji države treba da uspostave kako bi se kvalifikovale za članstvo u EU i predstavljaju svojevrsnu smernicu za države kandidate ka kom cilju treba da sprovede svoje unutrašnje reforme. Zahtev za uspostavljanje političkog poretka određenog kvaliteta u državi kandidatu sprečava da se u EU unesu nestabilnost i autoritarizam,<sup>9</sup> obezbeđuje kompatibilnost nove države članice sa ostalim "članovima kluba" i doprinosi očuvanju identiteta EU kao zajednice koja se zasniva na (liberalno-) demokratskim vrednostima. Iako formulacija političkih kriterijuma ostavlja državama kandidatima slobodu da same odrede način na koji će ostvariti postavljeni standard, praksa pokazuje da ove države često preuzimaju institucionalne modele iz država članica EU. Suočene sa svojevrsnim institucionalnim vakuumom (slabom funkcionalnošću postojećih ili nepostojanjem određenih institucija) države kandidati u formiranju institucionalne strukture posežu za "evropskim modelima". Motivi za ovakav pristup leže u želji da se preslikavanjem modela na neki način osigura i njihova funkcionalnost, ali i u nameri da se ovim demonstrira težnja da se jednog dana postane "član kluba". Doduše, ni EU nije bez uticaja na ovakav pristup jer kroz definisanje prioriteta u Pristupnim, odnosno Evropskim partnerstvima, ali i kroz različite vidove finansijske i tehničke pomoći po ugledu na iskustva država članica kreira poželjne modele koje u većoj ili manjoj meri nameće državama kandidatima. EU načelno pokazuje odbojnost prema institucionalnim novotarijama u državama kandidatima jer je jedan od ciljeva njene integracione politike da kandidati što je moguće više liče na države članice. Problem koji se

---

<sup>9</sup> H. Grabbe, *The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2006, str. 37.

javlja u vezu sa tim je što ovi institucionalni modeli nisu uvek prilagođeni specifičnim okolnostima u državama (potencijalnim) kandidatima i njihovim institucionalnim potrebama, već su definisani potrebama primene *acquis communautaire*. Ovo može imati za posledicu da institucije u državama kandidatima imaju formalne karakteristike evropskih uzora, ali da ne funkcionišu dobro.<sup>10</sup>

S obzirom na uslovljenost procesa integracije i njegovu faznu strukturu, napredak svake države ka članstvu u EU vezuje se za njene rezultate u sprovođenju demokratskih reformi. U procesu integracije države u EU potreba za uspostavljanjem demokratskog političkog poretka stavlja se u specifičan kontekst zahteva za ispunjavanjem standarda koji se vezuju za članstvo u EU. Privrženost države kandidata vrednostima EU prati ceo integracioni proces, jer je poštovanje vrednosti iz čl. 2 UEU uslov za dalje napredovanje u postupku pristupanja, najpre da bi od statusa države podnosioca zahteva stekla status države kandidata, a zatim i za otvaranje pristupnih pregovora, i konačno za zatvaranje ključnih poglavlja 23 i 24 (pravosuđe i osnovna prava, odnosno pravda, sloboda i bezbednost). Proces integracije države u EU je tako koncipiran da se smatra da je država spremna za članstvo u EU onda kada je dostigla nivo konsolidovane demokratije, odnosno kada je obezbeđena dugoročna stabilnost i funkcionalnost demokratskih institucija i pravila i kada je povratak na autoritarni sistem malo verovatan. Vrednosna koncepcija EU ima za posledicu da se EU, uključujući i njene države članice, percipira kao svojevrsan klub koji se temelji na principima liberalne demokratije, pa sledstveno prijem države u članstvo EU potvrđuje demokratski karakter te države. Članstvo u EU dobija dimenziju pripadanja klubu "slobodnih i demokratskih" država i postaje svojevrsna potvrda kvaliteta političkog poretka države. U kontekstu integracije države u EU, članstvo u EU se percipira kao krajnji cilj i verifikacija uspeha sprovedenih unutrašnjih reformi. Ovakav koncept stvara konstrukt da su sve države članice EU demokratske, odnosno, da je država ako je članica EU nepobitno demokratska. Načelno se ovakva tvrdnja može prihvatiti, ali se mora imati na umu da kvalitet demokratije nije isti u svim državama članicama EU. Neke države su razvijene i stabilne demokratije, u nekim državama članicama demokratski politički poredak još uvek nije u potpunosti konsolidovan, dok u nekim državama koje su smatrane konsolidovanim demokratijama postoje retrogradne tendencije. Euforija "istočnog proširenja" EU stvorila je iskrivljenu predstavu o pristupanju EU kao trenutku zaokruživanja procesa demokratizacije i o članstvu u EU kao garanciji

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, str. 69, 70, i 107.

demokratije. Međutim, kriza u EU, kao i generalna kriza liberalnog koncepta pokazuju da proces demokratizacije nije definitivna, da i u konsolidovanim demokratijama postoji određena dinamika i da su pomeranja u demokratskom poretku moguća ne samo u smeru unapređenja kvaliteta demokratije, već i u smeru slabljenja njenog kvaliteta. Jačanje desničarskih, populističkih i nacionalističkih partija i pokreta, prevashodno kao reakcija na ekonomsku krizu i krizu EU, pokazuje da (liberalna) demokratija nije imuna na uticaje određenog društvenog konteksta. U tom smislu su indikativni rezultati poslednjih izbora za Evropski parlament na kojima su ekstremne opcije ostvarile rezultat<sup>11</sup> koji ukazuje na određene promene u preferencama birača u državama članicama, koje promene u određenom kontekstu mogu negativno uticati na kvalitet demokratija koje su smatrane zrelim i stabilnim. Fragilnost demokratije je još uočljivija na primerima nekih "novih" država članica EU u kojima se, uprkos članstvu u EU, javljaju određeni simptomi nedemokratskog poretka. U tom kontekstu su prve na udaru kritika Bugarska i Rumunija, koje se nezaobilazno ističu kao primer država članica u kojima nisu konsolidovani svi segmenti demokratskog političkog poretka. Štaviše, na primeru prijema Bugarske i Rumunije u članstvo EU kritikuje se politika uslovljavanja EU kao proizvoljna i arbitrarna, imajući u vidu da su ove dve države primljene u članstvo EU iako nisu u potpunosti ispunjavale uslove za to. Pored toga, primeri Bugarske i Rumunije, njihov prijem u članstvo EU uprkos nedostacima u kvalitetu demokratije, a eventualno u očekivanju da će ovi nedostaci brže i lakše biti otklonjeni ako su države u EU, pokazuju da članstvo u EU samo po sebi ne može da supstituiše demokratizacioni proces i ne može da obezbedi "instant" transformaciju poretka. Pitanje u kom smeru bi se kretali procesi u Bugarskoj i Rumuniji da nisu 2007. postale članice EU ostaje u domenu pretpostavki i nagađanja, ali je nesumnjivo da i sedam godina nakon prijema u članstvo EU demokratija u ovim državama ne odgovara u potpunosti "evropskim standardima". Kriza demokratije prisutna je i u Mađarskoj koja se sve češće nalazi na udaru kritika zbog autoritarnih tendencija premijera Viktora Orbana i vladajuće konzervativne partije Fides. Slučaj Mađarske jasno pokazuje da i u konsolidovanoj demokratiji postoji dinamika političkog procesa i da nisu isključene oscilacije prema autoritarnom polu. Za razliku od Bugarske i Rumunije koje su često etiketirane kao "loši đaci" u procesu evropskih integracija, Mađarska je često ističana kao primer uspešne transformacije i efikasne sinergije

---

<sup>11</sup> <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html> (pristupljeno: 1.12.2014).



unutrašnjih reformi i integracije u EU. Međutim, samo nekoliko godina od prijema u EU, Mađarska počinje da odstupa od koncepta liberalne demokratije. Štaviše, uspostavljanje novog koncepta vlasti sa autoritarnim tendencijama objašnjava se kao otklon od neefikasnog i prevaziđenog liberalnog koncepta. Pritom je interesantno da vlada uživa podršku birača, koja je kapitalizovana u dvotrećinsku većinu u parlamentu koja omogućava da se demokratskim instrumentima (između ostalog i kroz promenu ustava) razgrađuju demokratski instituti. Razvoj događaja u Mađarskoj stavlja na probu koncept EU kao zajednice vrednosti koje dele države članice i aktuelizuje pitanje veze između članstva u EU i demokratičnosti nacionalnog političkog poretka. Pored toga, slučaj Mađarske otvara pitanje mogućnosti, spremnosti i moći EU da utiče na države članice da u svojim nacionalnim porecima ostvaruju i štite demokratske vrednosti kodifikovane u čl. 2 UEU.

Primetno je da je uticaj EU na politički poredak država članica mnogo izraženiji u fazi priprema za članstvo nego nakon prijema u članstvo EU. U pristupnoj fazi odnosa EU ima na raspolaganju instrumente politike uslovljavanja kojima može u većoj ili manjoj meri uticati na procese u državi kandidatu. Članstvom u EU, država postaje ravnopravan partner i politiku uslovljavanja zamenjuje politika koordinacije i saradnje. U kontekstu pretpostavke demokratičnosti država članica, fokus EU u odnosu prema državama članicama se pomera sa domena "političkog" u domen "komunitarnog" i usmeren je na obezbeđivanje efikasnog funkcionisanja EU. Imajući u vidu koncept EU i specifičan odnos nadnacionalnog i nacionalnog u EU, opravdano se nameće pitanje, da li EU uopšte ima pravo da procenjuje demokratski karakter političkih poredaka država članica. Članice EU su države koje imaju svoje ustave, specifično ustavno uređenje i politički sistem, kao i određenu ustavnu tradiciju. EU ne zadire u "ustavnu autonomiju" država članica i one zadržavaju suvereno pravo da uredi svoj ustavni poredak (države samostalno odlučuju da li će biti organizovane kao federacija ili unitarna država, da li će uspostaviti predsednički ili parlamentarni sistem vlasti, da li će i na koji način decentralizovati vlast i tome slično).<sup>12</sup> Različitost ustavnih aranžmana u državama članicama EU dovodi do svojevrsnog "ustavnog pluralizma"<sup>13</sup> u EU.

---

<sup>12</sup> L. Besselink, M. Claes, S. Imamovic, J. H. Reestman, *National Constitutional Avenues for further EU Integration*, Brussels: European Parliament, 2014, str. 16. [online] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/493046/IPOL-JURI\\_ET%282014%29493046\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/493046/IPOL-JURI_ET%282014%29493046_EN.pdf) (pristupljeno: 1.12.2014).

<sup>13</sup> A. von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, *Common Market Law Review*, 48, 2011, str. 10.

Neke države članice EU su monarhije, neke su republike sa različitim položajem predsednika republike, u nekima je parlament snabdeven jakim, a u drugima slabijim ovlašćenjima, neke su unitarne države, druge federacije, neke imaju jako ustavno sudstvo, druge ne, i tome slično.<sup>14</sup> U tom kontekstu odnos između država članica i EU zasniva se na dva međusobno povezana principa: na obavezi EU da poštuje nacionalni identitet država članica (čl. 4 st. 2 UEU) i na obavezi država članica na "lojalnu saradnju" (čl. 4 st. 3 UEU). Ipak, usled isticanja određenih vrednosti i njihovog inkorporiranja u pravo EU, kao i normiranja u Ugovoru da su ove vrednosti zajedničke svim državama članicama (čl. 2 UEU) pitanje političkog uređenja prestaje da bude isključivi domen državne suverenosti, jer se kroz čl. 2 UEU otvara kanal za EU da utiče na političke poretke država članica. S obzirom da su vrednosti demokratske ustavne države kodifikovane u pravu EU, povreda tih vrednosti od strane države članice predstavlja povredu prava EU i otvara mogućnost za intervenciju EU. Intervencija može biti (i najčešće jeste) politička (kroz instrumente tzv. meke diplomatije), ali može biti i kroz aktiviranje institucionalnog mehanizma koji propisuje čl. 7 UEU. I upravo mehanizam sankcija predviđen čl. 7 UEU vrednosti iz čl. 2 UEU izdiže iznad programske proklamacije i daje im pravni karakter.

#### **4. Povreda vrednosti i mehanizam sankcija prema članu 7 Ugovora o Evropskoj uniji**

Unošenjem čl. 7 UEU u Ugovor iz Amsterdama u pravo EU je po prvi put inkorporiran mehanizam sankcija i uspostavljen institucionalni mehanizam za eventualno ograničenje prava države članice. Uvođenje mogućnosti da se državi članici ograniče prava iz članstva u EU zbog političkih razloga (kršenje vrednosti EU) odražava tendenciju da se integracioni proces iz ekonomske sfere proširi i na političku sferu koja je dugo smatrana domenom državne suverenosti. Pored toga, uvođenje čl. 7 u Ugovore bilo je motivisano i težnjom da se smanji diskrepanca između insistiranja EU na određenom demokratskom modelu u spoljnoj politici (u odnosima prema državama koje nisu članice) i skromnih kapaciteta EU da interveniše u situacijama kada neka država članica eventualno krši demokratske vrednosti.<sup>15</sup> Inicijalno je procedura za uvođenje sankcija bila koncipirana kroz dve faze, fazu utvrđivanja povrede i fazu ograničenja prava, u kom kontekstu je delovanje EU bilo reaktivno. Prema rešenju sadržanom u Ugovoru iz

---

<sup>14</sup> Upor. *ibid.*

<sup>15</sup> "Article 7 TEU: a mechanism to protect EU values", <http://epthinktank.eu/2013/10/07/article-7-teu-a-mechanism-to-protect-eu-values/> (pristupljeno: 5.12.2014).

Amsterdamu, mehanizam EU se mogao pokrenuti kada je već došlo do kršenja vrednosti. Koncept je promenjen Ugovorom iz Nice koji je EU dao mogućnost i da aktivno deluje. Procedura je dopunjena prethodnom fazom, fazom upozorenja, u kojoj EU može upozoriti državu članicu na opasnost od kršenja vrednosti. U prethodnoj fazi EU može delati i pre nego što država članica prekrši demokratske vrednosti, s obzirom da okolnosti slučaja pokazuju da postoji tendencija da do kršenja zaista i dođe. Aktivnost EU treba da utiče na državu članicu da ne dođe do kršenja vrednosti. Ovakav koncept mehanizma sankcija zadržan je i u Ugovoru iz Lisabona.

Mehanizam u prvoj fazi podrazumeva da Savet može utvrditi da postoji nedvosmislen rizik da država članica ozbiljno prekrši vrednosti iz čl. 2 UEU. Predlog za donošenje ovakve odluke mogu uputiti trećina država članica EU, Evropski parlament ili Evropska komisija. Savet odluku donosi kvalifikovanom većinom od četiri petine članova.<sup>16</sup> Proceduralni uslovi za donošenje odluke su i prethodna saglasnost Evropskog parlamenta i saslušanje dotične države članice. Interesantno je da čl. 7 st. 1 UEU predviđa mogućnost i da Savet državi članici uputi preporuku, koju usvaja po istoj proceduri kao i utvrđujuću odluku. Mogućnost da se stvar okonča preporukom Saveta predstavlja instrument da se spor reši diplomatskim putem i da se izbegne formalizacija koja postoji u slučaju usvajanja odluke Saveta.<sup>17</sup> Ipak, postavljanjem istih proceduralnih uslova za usvajanje preporuke obezbeđuje se njena ozbiljnost i "težina", a time i snaga uticaja na državu članicu.

Ključan preduslov za donošenje odluke Saveta iz čl. 7 st. 1 UEU je postojanje nedvosmislenog rizika od ozbiljnog kršenja demokratskih vrednosti (iz čl. 2 UEU). S obzirom da formulacija sadrži neodređene pojmove, ključno pitanje za primenu čl. 7 st. 1 UEU tiče se procene u kojim okolnostima se može smatrati da postoji nedvosmislen rizik da vrednost EU bude ozbiljno prekršena. Mehanizma upozorenja iz čl. 7 st. 1 UEU se aktivira u fazi kada država članica još uvek ne krši vrednosti EU, ali kada postoji rizik da do takvog kršenja dođe. Aktiviranje mehanizma iz čl. 7 st. 1 UEU zasniva se na određenoj pretpostavci, odnosno prognozi, i ima za cilj da spreči da do kršenja vrednosti zaista i dođe. S obzirom da ne postoje tačno utvrđeni kriterijumi na osnovu kojih se procenjuje postojanje opasnosti, procena je prepuštena slobodnoj oceni organa koji učestvuju u

---

<sup>16</sup> Država članica koja je predmet odluke se ne računa prilikom utvrđivanja većine glasova. Pored toga, uzdržani glasovi se smatraju glasovima protiv. Vid. M. Ruffert, Art. 7 EUV, u: C. Calliess, M. Ruffert (ur.), *op. cit.*, str. 157.

<sup>17</sup> *Ibid.*

proceduri i ima izraženu političku konotaciju.<sup>18</sup> U slobodi svoje procene organi su organizirani zahtevom da je rizik od kršenja vrednosti nedvosmislen (eng. *clear risk*; nem. *eindeutige Gefahr*). Mora biti evidentno da takav rizik postoji, odnosno koristeći se obrnutom argumentacijom, mehanizam se ne može aktivirati ako je evidentno da ne postoji rizik od kršenja vrednosti. Pored toga, mehanizam iz čl. 7 st. 1 UEU je usmeren na prevenciju ozbiljnog kršenja vrednosti (eng. *serious breach*, nem. *eine schwerwiegende Verletzung*), što takođe podiže prag za njegovo aktiviranje jer se vezuje samo za kršenja vrednosti određenog, jačeg intenziteta.

Druga faza mehanizma regulisana je u čl. 7 st. 2 UEU i odnosi se na situacije kada je država članica prekršila vrednosti EU. U ovom slučaju ovlašćenje za donošenje utvrđujuće odluke nije dato Savetu, već Evropskom savetu kao političkom organu EU. Donošenje odluke o kršenju vrednosti mogu predložiti jedna trećina država članica i Evropska komisija, dok za razliku od mehanizma upozorenja iz čl. 7 st. 1 UEU Evropski parlament nema svojstvo ovlašćenog predlagača. Evropski parlament je uključen u postupak nakon njegovog pokretanja, jer Evropski savet može odlučivati nakon saglasnosti Evropskog parlamenta. Dodatni proceduralni uslov za donošenje odluke je da Evropski savet pozove državu članicu da se izjasni, odnosno iznese svoju poziciju. Formulacija čl. 7 st. 2 UEU ukazuje da je proceduralni uslov da Evropski savet pozove državu članicu da se izjasni, a ne samo izjašnjenje države članice. Ovakvom formulacijom se sprečava da država uskraćivanjem izjašnjenja blokira postupak i donošenje odluke. U krajnjoj konsekvenci, Evropski savet svoju odluku može doneti i bez da se država članica izjasnila, naravno pod uslovom da je pozvao da to učini. Konačni procesni uslov za donošenje odluke tiče se načina odlučivanja i zahteva da Evropski savet odluku donosi jednoglasno. U ovom kontekstu treba imati na umu da glas države članice koja je predmet odluke i uzdržani glasovi predstavnika prisutnih država članica ne utiču na jednoglasnost (čl. 354 st. 1 Ugovora o funkcionisanju EU).

Odlukom Evropskog saveta utvrđuje se postojanje ozbiljnog i upornog kršenja vrednosti iz čl. 2 UEU od strane države članice. I u čl. 7 st. 2 UEU, Ugovor sadrži neodređene pojmove čije tumačenje zavisi prevashodno od percepcije organa koji su uključeni u postupak i ima izraženu političku konotaciju. Ipak, Ugovor postavlja određenu kvalifikaciju kršenja vrednosti koja je nužna da bi se mogao aktivirati mehanizam čl. 7 st. 2 UEU, time što zahteva da kršenje bude ozbiljno i uporno (eng. *serious and persistent breach*, nem. *eine schwerwiegende and anhaltende*

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

*Verletzung*). Zahtev da je kršenje vrednosti ozbiljno odnosi se na intenzitet povrede koju država čini, dok se kroz zahtev da je kršenje uporno daje vremenska dimenzija kršenju vrednosti, koje je na neki način postalo stanje.

Iako se može logično pretpostaviti da se instrument iz čl. 7 st. 2 UEU sukcesivno primenjuje u okolnostima kada primena instrumenta iz čl. 7 st. 1 UEU nije dala željene rezultate (predupredila kršenje vrednosti), formalnopravno takva veza između ovih instrumenata ne postoji. UEU ne propisuje izričit uslov da se odluka Evropskog saveta može doneti ukoliko je prethodno doneta odluka Saveta na osnovu čl. 7 st. 1 UEU. Stoga je pravno moguće i dopušteno da se instrument iz čl. 7 st. 2 UEU aktivira i bez prethodnog sprovođenja procedure prema čl. 7 st. 1 UEU. Ipak, s obzirom da je svrha instrumenta iz čl. 7 st. 1 UEU da upozori i predupredi kršenje vrednosti, neposredno aktiviranje instrumenta iz čl. 7 st. 2 UEU bi faktički obesmisllilo ideju o preventivnom delovanju EU. Nepostojanje formalne veze između prve i druge faze mehanizma iz čl. 7 može se opravdati potrebom da EU u određenim slučajevima promptno reaguje na kršenje vrednosti u državi članici, ali se osnovano može postaviti pitanje zbog čega EU nije reagovala ranije i kroz preventivni instrument pokušala da spreči da do kršenja vrednosti zaista i dođe. Situacija je drugačija u pogledu međusobne veze između druge i treće faze mehanizma, jer je za aktiviranje treće faze mehanizma procesni uslov da je Evropski savet doneo odluku, odnosno da je primenjen instrument iz čl. 7 st. 2 UEU.

Treća faza mehanizma odnosi se na sâm instrument sankcija prema državi za koju je Evropski savet utvrdio da krši vrednosti EU. Prema čl. 7 st. 3 UEU, Savet može kvalifikovanom većinom odlučiti da državi članici suspenduje prava iz članstva u EU, uključujući i pravo glasa u Savetu. U trećoj fazi mehanizma aktivan je samo Savet, koji sâm procenjuje da li će kršenje vrednosti od strane države članice sankcionisati suspendizijom prava, pa proceduru u ovom slučaju ne mogu pokrenuti akteri koji su prisutni u prve dve faze (dve trećine država članica, Evropska komisija, Evropski parlament). Pored toga, u trećoj fazi se više ne zahteva izjašnjavanje države članice kojoj se suspenduju prava. Treća faza se oslanja na drugu fazu, u tom smislu da je *conditio sine qua non* odluke Saveta o suspendiziji prava odluka Evropskog saveta kojom se utvrđuje kršenje prava od strane dotične države. Ipak, formulacija čl. 7 st. 3 UEU ukazuje da nakon odluke Evropskog saveta ne mora neizostavno da sledi suspendizija prava. UEU daje Savetu mogućnost izbora da li će državi članici suspendovati prava ili ne. Treća faza mehanizma tangira prava države članice, ali ne i njene obaveze. Prema čl. 7 st. 3 UEU, obaveze za državu članicu koje proizilaze iz Ugovora proizvode dejstva i prema državi kojoj su suspendovana prava.

Osim prava glasa u Savetu, koje se posebno ističe, Savet državi može suspendovati čitavu paletu prava preko kojih ona učestvuje u aktivnostima EU. Tako npr. državi može biti uskraćeno pravo da predlaže kandidate za određene funkcije, pravo učestvovanja i obraćanja na sednicama, kao i pravo predsedavanja različitim telima.<sup>19</sup> Pored toga državi se može suspendovati pravo na učestvovanje u raspodeli sredstava iz različitih fondova, poput fondova za poljoprivredu, ribarstvo ili strukturnih fondova.<sup>20</sup> Važno je istaći da se mogu suspendovati ona prava čiji je titular država članica, ali se ne mogu suspendovati prava državljana dotične države u supranacionalnim telima EU. Tako npr. položaj komesara ili poslanika u Evropskom parlamentu koji su državljani države članice ostaje izvan uticaja sankcija.<sup>21</sup> Ovo je razumljivo iz razloga što oni u ovim organima ne predstavljaju interese države članice čiji su državljani, već interese EU. O pravima koja će državi biti suspendovana, kao i o obimu suspenzije odlučuje Savet, pri čemu, prema slovu čl. 7 st. 3 UEU, mora da vodi računa o dejstvu suspenzije na prava i obaveze fizičkih i pravnih lica.

Suspendovanje prava državi članici deluje kao instrument pritiska prema njoj da prekine sa kršenjem vrednosti UEU, pa u tom kontekstu korespondira sa razvojem događaja u dotičnoj državi i može se menjati ili ukinuti. Čl. 7 st. 4 UEU izričito propisuje da Savet može kvalifikovanom većinom odlučiti da instrument sankcija izmeni ili ukine, ukoliko su se promenile okolnosti koje su dovele do njihovog uvođenja. Međutim, čl. 7 UEU, kao uostalom i Ugovori u celini, ne reguliše situaciju u kojoj sankcije prema državi članici nemaju efekta, tj. situaciju u kojoj država uprkos suspenziji prava iz članstva nastavi da krši vrednosti iz čl. 2 EU. Pravom EU i nakon Ugovora iz Lisabona nije regulisano pitanje isključenja države iz članstva, pa situacija u kojoj država nastavi da krši vrednosti EU izlazi izvan okvira prava EU i prelazi u domen međunarodnog javnog prava.<sup>22</sup>

Interesantno je da mogućnost suspenzije prava za državu članicu postoji jedino zbog kršenja vrednosti iz čl. 2 UEU. Čl. 7 st. 3 UEU je jedina odredba Ugovora koja predviđa mogućnost sankcija za državu članicu, a njihovo uvođenje je moguće jedino ako je Evropski savet utvrdio da država ozbiljno i uporno krši vrednosti iz čl. 2 UEU. Povreda pravila EU iz neke druge oblasti (npr. oblasti ekonomske i monetarne unije) ne može biti sankcionisana suspenzijom prava iz

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, str. 160.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Vid. A. Kaczorowska, *European Union Law*, 2. izdanje, Oxon: Routledge, 2011, str. 68.

članstva u EU. U ovim okolnostima je eventualno moguće aktivirati redovan put sudske zaštite kroz postupak zbog kršenja Ugovora, ali je domet ovakve zaštite ograničen, s obzirom da je usmeren na slučajeve konkretnog kršenja prava EU, a ne na generalno odstupanje od principa EU u određenoj oblasti.

Kroz čl. 7 UEU se na nivou EU institucionalizuje reakcija EU na kršenje demokratskih vrednosti od strane države članice, na koji način se pravno uobličuje suštinski politička reakcija. Stav EU i njeno postupanje prevashodno zavise od političkog uverenja aktera koji su uključeni u postupak prema čl. 7 UEU, pa su odluke donete u okviru i na osnovu čl. 7 UEU pre svega političke odluke. Isprepletanost pravnih i političkih elemenata u čl. 7 UEU ima za posledicu ograničenu mogućnost sudske kontrole od strane Suda pravde EU. Država članica koju adresira odluka Saveta ili Evropskog saveta može takvu odluku pobijati pred Sudom pravde, ali samo iz proceduralnih razloga, tj. da nije doneta u skladu sa procedurom koju propisuje čl. 7 UEU. Sud pravde može ispitivati odluku sa proceduralnog aspekta, ali ne može ulaziti u domen političke odluke Saveta, odnosno Evropskog saveta i ispitivati njihovu procenu da u državi članici postoji nedvosmisleni rizik od ozbiljnog kršenja demokratskih vrednosti ili ozbiljno i uporno kršenje tih vrednosti.

EU do sada nikada nije aktivirala instrumente čl. 7 UEU, pa on za sada deluje kao "mrtvo slovo na papiru". Bilo je nekoliko prilika u kojima se (neformalno) razmatrala mogućnost primene čl. 7 UEU, ali se EU opredelila da na dotične države vrši pre diplomatski pritisak, nego pritisak institucionalizovan kroz čl. 7 UEU. Prvi slučaj razmatranja primene čl. 7 UEU odnosi se na slučaj Austrije (tzv. "Slučaj Hajder") i izazvan je ulaskom Austrijske slobodarske partije u austrijsku Saveznu vladu. Zbog percepcije ove partije kao ekstremno desničarske, zbog njenog rasističkog i ksenofobnog istupanja, države članice EU su se zalagale za uvođenje sankcija prema svakoj austrijskoj vlasti u kojoj učestvuje ova stranka. S obzirom da u vreme dešavanja "Slučaja Hajder" čl. 7 UEU nije sadržao fazu upozorenja, prema Austriji se nije mogao primeniti mehanizam iz ovog člana, jer nije došlo do ozbiljnog i upornog kršenja demokratskih vrednosti. Zbog toga je reakcija prema Austriji bila pravno utemeljena u međunarodnom javnom pravu, kroz uvođenje bilateralnih sankcija od strane država članica EU prema Austriji.<sup>23</sup> Ovaj slučaj je, međutim, doprineo da se izmenom Ugovora iz Nice u mehanizam

---

<sup>23</sup> *Ibid.* Detaljnije u: G. Budo, EU Common Values at Stake: Is Article 7 TEU an Effective Protection Mechanism, *Documents CIDOB*, 2014, str. 3-4, [online] [http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos/documentos\\_cidob\\_nueva\\_epoca/eu\\_common\\_values\\_at\\_stake\\_is\\_article\\_7\\_teu\\_an\\_effective\\_protection\\_mechanism](http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos/documentos_cidob_nueva_epoca/eu_common_values_at_stake_is_article_7_teu_an_effective_protection_mechanism) (pristupljeno: 8.12.2014).

čl. 7 UEU uvede faza upozorenja. Mogućnost aktiviranja čl. 7 UEU razmatrana je u nekoliko navrata, ali do njegove primene nije došlo. Autoritarne tendencije u Mađarskoj nakon 2010. godine i naročito usvajanje novog mađarskog ustava 2012. godine izazvale su burne reakcije u institucijama EU u pogledu kršenja vrednosti iz čl. 2 UEU,<sup>24</sup> ali mehanizam iz čl. 7 UEU (još uvek) nije aktiviran. Pretnja aktiviranjem čl. 7 UEU postojala je i u slučaju Rumunije, i to kao reakcija na podrivanje vladavine prava u političkim konfliktima (između predsednika republike i vlade) i na politizaciju javnog prostora,<sup>25</sup> ali do njegovog aktiviranja nije došlo. Proterivanje Roma, građana EU, iz Francuske izazvalo je određene reakcije u institucijama EU,<sup>26</sup> ali za razliku od prethodna dva primera, mogućnost aktiviranja mehanizma iz čl. 7 UEU nije isticana.

## 5. Zaključak

Kroz čl. 7 UEU se reflektuje kompleksnost odnosa u EU, njena težnja da se kao nadnacionalna zajednica nametne državama članicama i intenzivnije prodire u nacionalne poretke, ali i njena nemoć da prevaziđe otpor država članica komunitarizaciji u oblasti političkog. Uvođenjem čl. 7 UEU, a u vezi sa čl. 2 UEU, u pravo EU je uveden kanal za institucionalizovan uticaj EU na politički poredak država članica i za jačanje političke dimenzije EU. Sa druge strane, moć odlučivanja o merama iz čl. 7 UEU nemaju komunitarizovani organi (Evropski parlament, Evropska komisija ili Sud pravde EU), već organi u kojima glavnu reč imaju države članice (Savet i Evropski savet). Zbog toga eventualna primena čl. 7 UEU zavisi prevashodno od njihove spremnosti da u oblast koja se tradicionalno smatra domenom državne suverenosti dopuste mešanje EU. Sledstveno tome, aktiviranje mehanizma iz čl. 7 UEU je verovatnije u fazama snage EU i jačanja njenih supranacionalnih elemenata nego u fazama krize i jačanja suverenističkih tendencija. Činjenica da čl. 7 UEU do sada nije primenjivan jasno pokazuje da države članice (još uvek) nisu voljne da se u oblasti političkog liše svog suvereniteta i dopuste institucionalizovani uticaj EU, kao i da diplomatski uticaj

---

<sup>24</sup> Evropska komisija je u januaru 2012. godine odlučila da pokrene proceduru protiv Mađarske u vezi sa nezavisnošću centralne banke, snižavanjem starosne granice za penzionisanje sudija i nezavisnošću tela za zaštitu podataka. Evropska komisija je takođe zahtevala od mađarske vlade dodatne informacije u vezi nezavisnosti sudstva. Pored toga, Evropski parlament je u dva navrata donosio rezoluciju kojom je pozivao Mađarsku da uskladi svoj poredak sa vrednostima EU. *Ibid.*, str. 4-5.

<sup>25</sup> Vid. detaljnije u *ibid.*, str. 5.

<sup>26</sup> *Ibid.*, str. 6-7.



ostaje i dalje dominantan instrument za očuvanje poželjnog demokratskog modela.

Ljubica Đorđević\*

**Protection of the EU Values in the EU Member States through the Sanction Mechanism: the Scope and the Impact of Article 7 TEU**

**Summary**

The concept of the EU as a value-based union clearly indicates its political dimension. The EU is a specific club whose members can only be states constituted on democratic principles. Article 2 TEU sets the values which form the framework of a democratic constitutional order: respect for human dignity, freedom, democracy, equality, rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. Although there is a presumption that all EU member states are democratic, and that they respect the values set in Article 2 TEU, Article 7 TEU establishes a specific mechanism for the EU intervention when a member state violates these values. In the first phase of the mechanism, the EU can act to prevent eventual violation of values, in cases in which "there is a clear risk of a serious breach by a Member State of the values referred to in Article 2". In such a case, the Council may determine the situation or address recommendations to the respective member state. In the second phase of the mechanism, the EU can act when the violation has actually occurred. In this case the European council may determine the existence of "a serious and persistent breach by a Member State of the values referred to in Article 2". On ground of such a decision the Council may decide to suspend certain of the rights to the member state, and this instrument is actually the third phase of the mechanism. The intervention of the EU on ground of Article 7 TEU is in its core a political one, since the decision about the violation of values or its possibility is based on political perception of the players involved in the procedure. With Article 7 TEU, the EU law has set a legal path for the EU intervention in an area which is traditionally perceived as sovereign domain of a state. However, the fact that Article 7 TEU has never been applied plausibly shows resistance of the EU member states to open their national orders for such an activity of the EU.

**Keywords:** Article 7 TEU, EU values, democracy, sanction mechanism.

---

\* Associate Professor at Faculty of European Legal and Political Studies, Novi Sad.