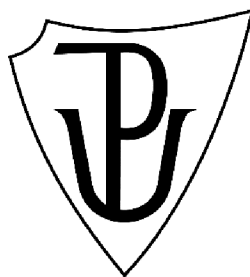


UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií



Petr Kavka

**Analýza mechanismů Evropské unie pro dodržování právního
státu a demokratických principů v členských státech**

Diplomová práce

Vedoucí práce: doc. Mgr. Daniel Marek, Ph.D.

OLOMOUC 2021

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci dne

.....

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval doc. Mgr. Danielu Markovi, Ph.D. za cenné rady a odborné vedení práce.

Obsah

Úvod.....	5
1. Základní vymezení teorie neinstitutionalismu.....	14
1.1. Teorie institucionalismu racionální volby.....	23
2. Teoretický rámec ukotvení mechanismů v právním systému EU.....	27
2.1. Článek 7 Smlouvy o Evropské unii.....	30
2.2. Alternativní nástroje pro dodržování demokratických zásad.....	34
3. Analýza mechanismů EU pro dodržování právního státu a demokratických principů v praxi.....	38
3.1. Politický vývoj v kontextu změn a následné kroky EU vůči Maďarsku.....	41
3.1.1. Procedura dle článku 7.....	45
3.2. Politický vývoj v kontextu změn a následné kroky EU vůči Polsku.....	47
3.3. Komparace obou případů a analýza funkčnosti daných mechanismů z pohledu teorie institucionalismu racionální volby.....	50
Závěr.....	56
Prameny a literatura.....	60
Abstrakt.....	72

Úvod

Vývoj mezinárodního systému v Evropě po druhé světové válce se vyznačoval snahou vytvoření organizací a institucí pro zajištění spolupráce s cílem zamezit dalším ozbrojeným konfliktům. Podobně tomu bylo také při založení Evropského společenství uhlí a oceli a následně v roce 1957 na základě Římských smluv Evropského hospodářského společenství (dále jen EHS). Obě tyto instituce se sice formovaly zejména na základě ekonomické spolupráce a integrace napříč členskými státy, kde hlavním výstupem bylo utvoření společného trhu, avšak mezi konkrétními cíli Římských smluv byl také politický závazek o zachování míru a svobody a sdružení států pro budoucí spolupráci¹.

Zejména v osmdesátých a devadesátých letech dvacátého století se po období stagnace v Evropském společenství (dále jen ES) z důvodů hospodářských obtíží začala dynamika integračního procesu opět prohlubovat, a to také do dalších oblastí. Evropské společenství (respektive od vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost 1. listopadu 1993 Evropská unie) byla také nucena reagovat na události spojené s rozpadem Sovětského svazu, znovusjednocení Německa či celkové změny mezinárodního systému. Kromě své role jako ekonomického aktéra se stala i garantem mezinárodní bezpečnosti. Se vznikem nových demokratických států bylo také nutné inovovat své vnitřní mechanismy a připravit se na možný vstup zemí bývalého východního bloku. Vstup do ES byl od roku 1993 pro žadatelké země podmíněn zavedením tzv. kodaňských kritérií, mezi něž se řadí také politický požadavek na stabilní institucionální systém dbající na dodržování demokracie, vládu práva, lidská práva a ochranu práv menšin (Evropská komise 2016).

V souvislosti s přípravou na rozšíření Evropské unie (dále jen EU) o nové státy z postkomunistických zemí tedy byly zavedeny mechanismy, které mají zabránit tomu, aby po jejich přijetí došlo k odklonu od liberálně demokratických hodnot. Ty byly definovány na základě článku 2 Maastrichtské smlouvy (uváděna také jako Smlouva o EU) a v roce 1999 díky Amsterodamské smlouvě rozšířeny o mechanismus jejich obrany. V souvislosti s tím se v roce 2000 EU odhodlala vůbec poprvé ke krokům namířeným proti svému členskému státu s cílem obrany hodnot EU. V reakci na vnitropolitický vývoj po parlamentních volbách v Rakousku uvalilo zbylých čtrnáct členských států na Rakousko sankce v podobě diplomatického bojkotu. Problémem

¹ Více viz Římská smlouva (EHS).

se pro EU v tomto případě stalo složení vládní koalice Rakouské lidové strany (ÖVP) s krajně pravicovou populistickou Svobodnou stranou Rakouska (FPÖ) Jörga Haidera. Ta například relativizovala nacistickou minulost či se ostře vyjadřovala proti azylantům v Rakousku a odmítala východní rozšíření. Kromě toho panovaly také obavy o směřování rakouské zahraniční politiky (Falkner 2001: 1–4).

Povolební události v Maďarsku po roce 2010 a v Polsku po roce 2015 ilustrovaly fenomén nástupu politických stran a hnutí podnikajících kroky v nesouladu s liberálně demokratickou praxí ve střední a východní Evropě. V případě Maďarska zvítězila strana Fidesz-Maďarská občanská unie (dále jen Fidesz) s pohodlnou ústavní většinou (263 z 386 mandátů) a předsedou vlády se stal Viktor Orbán. Podobně v Polsku zvítězila konzervativně pravicová strana Právo a spravedlnost (dále jen PiS) se ziskem 37,6 % a poprvé v polské historii od pádu komunismu dokázala zformovat jednobarevnou většinovou vládu (235 z 465 mandátů) (parties-and-elections.eu 2019). Reformy demokratických institucí, soudního systému nebo veřejnoprávních médií, které v následném politickém vývoji těchto zemí byly realizovány, lze chápat jako v rozporu se zavedenými principy EU, které se snaží bránit porušování demokratických hodnot, právního státu a lidských práv.

Odklon od demokratických zásad lze definovat jako „*proces, jehož prostřednictvím zvolené veřejné orgány záměrně provádějí vládní návrhy, jejichž cílem je systematické oslabení, zničení nebo zachycení vnitřních kontrol moci s cílem demontáže liberálně demokratického státu a upevnění dlouhodobé vlády dominantní strany*“ (Pech, Scheppele citováni in Bárd, Śledzińska-Simon 2019: 3). Tyto procesy mimo jiné destabilizují právní systém EU. Samotná EU však nepočítala s tím, že bude čelit odklonu od demokratických zásad u svých členských států. Nové členské státy ostatně neměly problém se splněním přístupových kritérií, pouze v případě Bulharska a Rumunska došlo k zavedení mechanismu pro spolupráci a ověřování, který napomohl k pokroku (a následně na něj dohlížel) v oblasti právního státu v těchto zemích. V případě Maďarska a Polska došlo k erozi demokratického systému spojené s oslabením právního státu a justice díky zavádění reforem vládními stranami Fidesz a Právo a spravedlnost. Minimalistická definice demokracie, tedy udržování voleb, však byla zachována. K poklesu úrovně právního státu ovšem došlo i u dalších členských států, například v Bulharsku a Rumunsku, v nichž má na politickou situaci v zemi silný vliv korupce a dochází k zásahu v oblasti nezávislosti soudnictví (Gora, Wilde 2020).

Výzkumné otázky, vymezení tématu a cíle práce

Tato diplomová práce si klade za cíl analyzovat na základě relevantních teoretických konceptů mechanismy EU, které jsou užívány v případech nesouladu chování členských států se základními principy a právním rámcem Evropské unie. Pro následnou analýzu budou nejdříve ilustrovány smluvní závazky, které jsou členské státy nutné dodržovat a následně konkrétní způsoby a mechanismy, jež může EU ve snaze zachování úrovně liberální demokracie aplikovat. Jedná se především o článek 2 a článek 7 Smlouvy o EU, ale také alternativní nástroje jako sociální tlak nebo snaha o provázanost dalších politik EU (jako např. kohezní politiky) s požadavky na dodržování demokratických zásad.

Pro konkrétní zhodnocení toho, jakým způsobem tyto mechanismy fungují v praxi, byly vybrány dvě země, Maďarsko a Polsko. Tyto státy jsou v posledním desetiletí považovány za problematické. EU v obou případech přikročila ke snaze o nápravu neliberálně demokratických vnitropolitických změn a zahájila s oběma aktéry konkrétní řízení. K pochopení chování nejenom přímo zúčastněných států, proti nimž jsou opatření namířena, ale také členských států EU, institucí a všech relevantních aktérů byl vybrán teoretický koncept institucionalismu racionální volby. Pro tyto účely si práce stanovuje následující výzkumné otázky:

1. „Jakými nástroji v oblasti ochrany demokracie a vlády práva ve svých ČS státech EU disponuje a jak efektivně byly aplikovány v praxi?“
2. „Z jakého důvodu není hlavní mechanismus (článek 7 Smlouvy o EU) více využíván a jak ovlivňuje postoj členských států z pohledu teorie institucionalismu racionální volby jeho využití?“
3. Hypotéza na základě teorie racionálního institucionalismu: *Členské státy upřednostňují své národní zájmy, pokud je hrozba sankcí a postihů nižší než celkové zisky a výhody plynoucí z členství v EU.*

Časové a obsahové vymezení a členění práce

Z hlediska časového vymezení se tato diplomová práce zabývá obdobím od konce devadesátých let 20.století, a to v souvislosti se vznikem mechanismů dohledu nad fungováním demokratických zásad. Ty souvisí s vlnou východního rozšíření a následně s nově ukotvujícími se smluvními rámci (ať už to byla Amsterodamská smlouva či Lisabonská smlouva), v nichž byly dále ilustrovány. Současně s tím v tomto období došlo

k prvním pokusům o užití těchto rámců. Důležitou součástí práce bude analýza nástrojů a mechanismů EU v praxi v reakci na události v Maďarsku po roce 2010 a Polsku po roce 2015. Proto bude v této části z důvodu snahy o zachycení současného vývoje v obou konkrétních případech časově ohraničena datem jejího napsání a následné publikace.

Diplomová práce bude členěna do tří hlavních částí. První část práce se pokusí objasnit teoretická východiska a koncepty, jež budou důležité pro následné dvě části, které budou mít spíše analytický charakter. Druhá část práce bude analyzovat možnosti EU z hlediska teoretické roviny a ukotvení jejich mechanismů ve smluvních rámcích, zatímco třetí část bude věnována konkrétnímu chování ve snaze řešit odklon od liberálně demokratických hodnot v Maďarsku a Polsku a daným výstupům.

První kapitola se zaměří na vysvětlení teoretického základu práce. Esenciálním prvkem nezbytným pro vhodnou analýzu v následujících částech práce bude teorie Neoinstitucionalismu². Ta pracuje s tezí, že zásadní roli v rozhodovacích procesech sehrávají instituce, přičemž bere v úvahu i pozici samotných států. Politické instituce a organizace jsou navíc vnímány jako soubor pravidel ovlivňující chování aktérů. Tento teoretický koncept se vyvíjel dále ve třech samostatných směrech, pro tuto práci bude stěžejní Institucionalismus racionální volby, jež byl výrazně rozpracován a ovlivněn pracemi Marka A. Pollacka, Geoffrey Garretta a George Tsebelise. V druhé kapitole bude blíže nastíněn vývoj mechanismů ochrany demokracie v EU. Součástí ní bude také podkapitola, která blíže definuje dané možnosti a funkční rámce. Třetí kapitola se pomocí deskriptivně analytické metody a na základě popsaných teorií pokusí charakterizovat konkrétní případy a pomocí toho dospět k odpovědi na hlavní výzkumné otázky. Následná podkapitola ověří funkčnost a efektivitu nástrojů z hlediska korespondování teorie a praxe.

Metodologie

Metodologicky si tato práce neklade za cíl vysvětlit proč jsou v daných státech porušovány demokratické zásady a primárně ani jejich popis, nýbrž analyzovat možnosti, reakci EU a snahu o aplikaci mechanismů o nápravu. Cílem je komplexní zmapování této problematiky, snaha objasnit, jak mechanismy fungují, kde mají své limity a na základě předem určených teoretických konceptů posoudit jejich chod na konkrétních případech.

² Neoinstitucionalismus bývá někdy také označován jako Nový institucionalismus

Z těchto důvodů se z hlediska metodologického jedná o případovou studii. Ta se na rozdíl od kvantitativních metod více zaměřuje na konkrétní případ, který je možné díky tomu zkoumat více do hloubky. Lze tedy říci, že „jde o detailní studium jednoho nebo několika málo případů, jimiž se snažíme zachytit složitost případu a popsat vztahy v jejich celistvosti. Předpokládá se, že důkladným prozkoumáním jednoho případu lépe porozumíme jiným podobným případům“ (Hendl citován in Mareš 2015: 116).

Tuto definici dále rozvádí Robert Stake (1995: xi), který spatřuje případovou studii jako „studii zvláštnosti a složitosti jednoho případu, při níž lze porozumět jeho činnosti za důležitých podmínek“. R. Stake dále hovoří o případu ve dvou podobách. První vychází z definice Louise Smitha, který spatřuje případ jako ohraničený systém, a tedy spíše jako objekt než proces. Druhou možností je na případ nahlížet jako na integrovaný systém. To je především v oblasti společenských věd častější. Případ je většinou účelový, a i když jeho části nemusí fungovat dobře nebo fungují iracionálně, jedná se o systém. Může se jednat o konkrétní lidi či programy, události a procesy pro tuto definici sedí o trochu méně (Stake 1995: 2).

Na základě toho R. Stake (1995: 2–4) vymezuje tři typy případových studií: 1) Intrinšitní případová studie; 2) Instrumentální případová studie; 3) kolektivní případová studie. Zatímco v intrinšitní případové studii sehrává klíčovou roli případ, instrumentální případová studie se zaměřuje na porozumění určitého jevu skrze případy, jež jej reprezentují. Z hlediska definice a charakteristiky se pro tuto práci stává esenciální právě instrumentální případová studie. Cílem výzkumu je pochopení jevu, v tomto případě fungování mechanismů EU pro dodržování demokratických zásad, skrze praxi (dva případy) v podobě Maďarska a Polska a jejich problematického vztahu k nim. To ostatně odpovídá také charakteristice postupu tvorby instrumentální případové studie, který stanovuje Jan Hendl (2005: 107). Výzkumník volí jev, jež je reprezentován několika případy, které jsou pro něj typické a jsou dále zkoumány. Případy zde slouží jakožto prostředky pro dosažení odpovědi na stanovené teoretické otázky s cílem jejich porozumění a objasnění fungování daného fenoménu. Z toho vyplývá, že případové studie jsou silné tam, kde jsou slabé metody statistické. To potvrzují i Alexander George a Andrew Bennett (2005: 40 – 45), kteří uvádí čtyři hlavní výhody případových studií: „jejich potenciál pro dosažení vysoké koncepční platnosti; jejich silné postupy pro tvorbu nových hypotéz; jejich hodnotu jako užitečného prostředku k důkladnému prozkoumání

předpokládané úlohy kauzálních mechanismů v kontextu jednotlivých případů; a jejich schopnost řešit kauzální složitost“.

Kromě případových studií existují také metody kvantitativní neboli statistické, kterou jsou aplikovány na větší množství případů. Arend Lijphart (1971: 691) ve své práci *Comparative Politics and the Comparative Method* vhodně poznamenává, že hlavní předností případové studie je možnost analyzovat specifika jednoho konkrétního případu, ačkoliv generalizace zjištěných výsledků je do jisté míry limitována. Proto je dle něj velmi vhodné propojení případové studie s komparativní (a částečně i statistickou) metodou. Komparativní případová studie zkoumá dva nebo více případů a provádí jejich analýzu. To pomáhá odhalit specifické rysy jednotlivých případů. Z hlediska výzkumného rámce je možné skrze komparativní studii usilovat o vysvětlení empirického případu, a také provádět teoretické srovnání (tedy teoreticky zaměřené komparativní studie). Tímto přístupem je možné lépe kontrolovat kauzální vliv nezávisle proměnných a na základě podobností či odlišností kvalifikovat dosažené závěry (Drulák 2008: 62–65).

Na základě klasifikace dle počtu zkoumaných případů lze takové práce zařadit mezi tzv. studie s více než jedním případem (v angličtině označovány jakožto *multiple-case studies*). Robert Yin (2003: 46–55) uvádí, že princip výzkumného designu je metodologicky v případě jednopřípadové i vícepřípadové studie obdobný, bez rozdílu vůči klasické případové studii. Studie s více než jedním případem jsou však obecně považovány za více robustní a přesvědčivé. Každý případ musí být pečlivě vybrán, podložen silným teoretickým rámcem a musí být generován buď na základě toho, že předpovídá podobné či kontrastní výsledky, avšak z předvídatelných důvodů. Studie pracující s více případy mají vyšší šanci na nalezení přímých souvislostí, analytické závěry se jeví silnější. Díky vzájemným odlišnostem případů lze dospět na základě vzájemného srovnání k vyšší míře zobecnění. Z těchto objektivních důvodů bude práce zkoumat fenomén fungování mechanismů dodržování demokratických zásad v členských státech EU skrze dva případy, Maďarsko a Polsko. Ačkoliv jsou předpokládány podobné závěry a výsledky obou případů, na základě analýzy vzájemných odlišností může dojít ke zvýšení kredibility výzkumu a nalezení důležitých souvislostí.

Analýza literatury

Zdroje, z nichž bude tato práce čerpat, jsou převážně publikace zahraničních autorů, nicméně jsou užity také publikace několika českých autorů. První část práce, která bude

věnována zejména teoretickému ukotvení čerpá především z publikací věnujících se teorii neoinstitucionalismu či jeho užšímu směru teorii institucionalismu racionální volby. Konceptualizace těchto teorií je poměrně široce ukotvená a jednotliví autoři se ve svých názorech často odlišují. Pro základní ilustraci teorie nového institucionalismu bude využito práce Jamese G. Marche a Johana P. Olsena *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, která ilustruje prvotní domněnky a definice tohoto myšlenkového směru. Autoři zdůrazňují roli institucí a zájem o ně. Dále také přichází s rozlišením, které tkví mezi starým a novým institucionalismem. Na jejich publikaci navazuje práce B. Guy Peterse, který ve své monografii *Institutional Theory in Political Science: The 'new Institutionalism'* charakterizuje původní starý institucionalismus. Rozdíly mezi oběma směry zdůrazňuje i Ernst Haas ve své knize *The Uniting of Europe*. Primární myšlenku tohoto konceptu, tedy že na institucích záleží, zdůrazňuje Simon Bulmer ve své práci *The Governance of the European Union: A New Institutional Approach*. Rozdělení konceptu teorie neoinstitucionalismu v rámci tří hlavních směrů blíže specifikuje ve své studii *Political Science and the Three New Institutionalisms* Peter A. Hall a Rosemary C. R. Taylor. Pro následnou analýzu vhodně poslouží teorie blíže specifikována ve stati Marka A. Pollacka *Rational Choice and EU Politics*. Jedná se o model *principal-agent*, dle kterého bude následně analyzováno chování aktéru vůči institucím EU.

Následný teoretický rámec ukotvení mechanismů v právním systému EU popisují v knize *Právo Evropské unie* společně s dalšími autory, kteří se na této knize podíleli Michal Tomášek a Vladimír Týč. Pro tuto práci přináší přehledné ucelení práva EU a jeho základních mechanismů, jako je například řízení o nesplnění povinností. Podobně právní pohled na mechanismy dohledu EU nad právním státem nabízí příspěvek Davida Sehnálka „Nový postup EU pro posílení právního státu“ uveřejněný v rámci odborného magazínu *Časopis pro právní vědu a praxi*. Autor nabízí analýzu článku 7 SEU z hlediska jeho možných dopadů v praxi, což částečně poslouží pro vysvětlení některých jeho specifik v třetí kapitole této práce. Tato kapitola dále čerpá především z oficiálních dokumentů EU. Mezi ně lze zařadit například Smlouvu o Evropské unii, Smlouvu o fungování Evropské unie či Smlouvu z Nice. Tyto dokumenty primárního práva EU nastiňují konkrétní mechanismy a jejich ukotvení ve smluvním rámci. Jelikož tato kapitola bude zkoumat teoretické aspekty procesních mechanismů, například řízení o nesplnění povinností či článku 7 SEU, základními zdroji budou také konsolidovaná znění, právní

akty, judikatury Soudního dvora EU či mezinárodní dohody. Tyto dokumenty budou čerpány z portálu Úřadu pro publikace Evropské unie *Eur-Lex*, který nabízí přístup k právním předpisům EU.

V rámci třetí kapitoly, která si bude klást za cíl zanalyzovat mechanismy EU pro dodržování právního státu z hlediska praxe na konkrétních případech Polska a Maďarska bude v této části práce užíváno zejména tiskových zpráv poskytnutých na oficiálních stránkách EU. Jelikož bude vysvětlována podstata konkrétních řízení o nesplnění povinností budou přejímány informace o těchto řízeních především z tiskových zpráv zveřejněných na internetových stránkách EK. Využito však bude také informací dostupných ze stránek EP či Soudního dvora EU. Mezi další zdroje, které budou užity při analýze mechanismů v praxi lze zařadit především články publikované v odborných periodících. Prvním z nich je článek Ulricha Sedelemeiera „Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession“, který byl zveřejněn v časopisu *Journal of Common Market Studies*. Autor v tomto článku provádí analýzu mechanismu dohledu nad vládou práva z hlediska teorie konstruktivismu v Maďarsku a Rumunsku. Podobně také Dimitry Kochenov ve svém příspěvku „Article 7: A Commentary on a Much Talked-About ‘Dead’ Provision“ uveřejněném ve sborníku několika autorů provádí analýzu mechanismu stanoveného dle článku 7 SEU.

V případě snahy ilustrovat odklon Polska a Maďarska od demokratických hodnot bude tato práce čerpat z knihy Attily Ágha *Declining Democracy in East-Central Europe: The Divide in the EU and Emerging Hard Populism*. Attila Ágh ve své knize zdůrazňuje dramatický úpadek demokracie ve střední a východní Evropě. Pro ilustraci poklesu právního státu v Maďarsku a Polsku bude užito také indexů demokracie. První je zveřejňován ve zprávě *Nations in Transit* organizace *Freedom House*. Konkrétnější zaměření přímo na ukazatele právního státu nabízí Index právního státu organizace V-DEM (*Varieties of Democracy*). Pokles demokratických hodnot v těchto zemích analyzují také Tímea Drinóczi a Agnieszka Bień-Kacała ve svém článku „Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland“ zveřejněném v rámci *German Law Journal*. Autorky podtrhují významnou roli populismu. Komplexní analýzy právního státu v zemích střední Evropy provádí v několika svých článcích a publikacích Kim Lane Scheppele. Její příspěvky budou pro tuto práci esenciální, jelikož poskytnou doplňující analytický pohled na fungování mechanismů právního státu EU v praxi. V tomto směru

bude velmi důležitým článkem Sergia Carrera a Petry Bárd „The European Parliament Vote on Article 7 TEU against the Hungarian government: Too Late, Too Little, Too Political?“. Tento příspěvek napomůže k vysvětlení fungování mechanismu dle článku 7 SEU v praxi v případě Maďarska a Polska. Dále doplní postoje těchto států k daným případům.

1. Základní vymezení teorie neinstitutionalismu

Teorie neoinstitutionalismu ve svém pojetí, jakožto teoretický koncept objasňující charakter mezinárodních vztahů a evropské integrace, expandovala ve druhé polovině osmdesátých let dvacátého století. Jak samotný název neinstitutionalismus (tedy nový institucionalismus) vypovídá, lze hledat předchůdce tohoto konceptu v podobě tak zvaného starého nebo původního institucionalismu. Nový institucionalismus odráží mnoho rysů původního přístupu staršího institucionálního myšlení k chápání politiky, kromě toho rozvíjí a obohacuje toto studium o množství nových empirických a teoretických směrů. Do popředí se dostává zájem o teorii, která si klade za cíl informovat jak o behaviorismu, tak o analýze racionální volby. „*Tato fráze implikuje zaprvé, že existoval starý institucionalismus, a zadruhé, že nová verze se výrazně liší od té starší verze.*“ (Peters 1999: 2). Metodika, kterou se vyznačoval starý institucionalismus, byla založena spíše na bázi pozorování. Principiálně si kladla za cíl popsat a pochopit politické principy a mezinárodní systém skrze základní pojmy (Peters 1999: 1–11).

Nový institucionalismus jde ve své snaze mnohem více do hloubky analýzy a na rozdíl od původního institucionálního konceptu, který se omezil na popis jevů a případně jejich rozdílů, hledá a vysvětluje důvody, proč k danému skutečně došlo se snahou o teoretizování. Pracuje také s větším množstvím přístupů k institucím, díky čemuž dochází k vnitřní diferenciaci v rámci přístupu samotného. Myšlenky nového institucionalismu nejsou vzájemně konzistentní. James G. March a Johan P. Olsen (1984: 737–738), jejichž práce se stala pro studium institucí průkopnická, uvádí, že ačkoliv starý i nový institucionalismus sdílejí svůj zájem o roli institucí v politické vědě, nejsou totožné a dřívější myšlení se jeví spíše jako prolínání do neinstitutionálních politických teorií. Neoinstitutionalistické myšlenky snižují důraz závislosti občanského řádu na společnosti ve prospěch vzájemné závislosti mezi relativně autonomními sociálními a politickými institucemi; snižují důraz jednoduchosti mikroprocesů a efektivní historii ve prospěch relativně složitých procesů a historické neefektivity a snižují důraz významu volby a následných výstupů ve prospěch logiky akce, ústřednosti významu a symbolické akce (March, Olsen 1984: 738).

Teorie institucionalismu dominovala politologickým výzkumům až do 50. let 20. století. Stalo se tak zejména proto, že do té doby nebyla podrobena kritice. Metodologicky

nebyly její koncepty a předpoklady specifikovány a hlavní činností se stal popis ústav, politických a právních systémů a jejich srovnání. Institucionalismus byl vnímán jako politická věda. Následně se ovšem tradiční forma institucionalismu ocitla pod tlakem nových paradigmat, které se snažily obohatit výzkum o další oblasti. Šlo například o behavioralisty, kteří zdůrazňovali roli jednotlivce a jeho chování nad rámec původních politických teorií – kde převládal výzkum institucí, ústavních a právních systémů. Zájmy jednotlivců zdůrazňovali zastánci teorie racionální volby a na roli systémové moci se zaměřili neomarxisté. Jak behavioralismus, tak teorie racionální volby odmítly instituce jako pouhou agregaci individuálních preferencí. Institucionalisté byli následně podněcováni k upřesnění a obraně svých předpokladů a metod vůči těmto novým konceptům (Lowndes 2010: 60–61). Z daného vyplývá, že původní institucionalistický přístup nedokázal být interpretativní v oblasti metod a teorie (tkvěl na popisnosti) a šlo spíše o postoj k výzkumu politické vědy.

Vivien Lowndes (2010: 62) uvádí, že „*důraz byl kladen spíše na formální pravidla a organizace než na neformální konvence; a spíše na oficiální vládní struktury než na širší institucionální omezení vládnutí (mimo i uvnitř státu)*.“ Americký politolog B. Guy Peters ve své monografii *Institutional Theory in Political Science: The 'new Institutionalism'* (1999: 6–11) charakterizuje původní starý institucionalismus jako: 1) právní (právo sehrává klíčovou roli ve vládnutí); 2) strukturalistický (struktura určuje chování); 3) holistický (formálně-právní analýza systémů byla založena na komparaci); 4) historický (analýza byla založena na silném historickém základu); a za 5) normativní (normativní prvek spojení deskriptivních politických analýz se zájmem o „dobrou vládu“). Mezi hlavní odlišnosti starého a nového institucionalismu zařazuje Ernst Haas ve své knize *The Uniting of Europe* (2004: *xxxviii) především střet zájmů – ten je na rozdíl od neoinstitucionalismu pro starý institucionalismus klíčový. Neoinstitucionalismus se dále liší z hlediska vztahu mezi organizací a jejím prostředím – je konstitutivní a institucionalizace probíhá v okolním prostředí, nikoli v organizaci. Aktéři, v myšlení nového institucionalismu, jednají na základě zvyku a praxe, zatímco ve starém institucionalismu jednají na základě závazku. „*Nový institucionalismus se zaměřuje na klasifikace, rutiny, scénáře a schémata používané aktéry omezenými institucemi, zatímco starý institucionalismus klade důraz na normy, hodnoty a postoje spojené s institucemi*“ (Tamtéž: *xxxviii).

James G. March a Johan P. Olsen (1989: 21–26) toto charakterizují jako všudypřítomnost rutin, jejichž roli zdůrazňují. Jejich teze je postavena na předpokladu, že organizace musí dodržovat pravidla a chování uvnitř nich je založeno na standardizovaných provozních postupech. Tato logika platí i v rámci politických institucí. Ty disponují celou řadou procedur, z nichž jsou vybírána pravidla. „„*Pravidly*“ rozumíme rutiny, postupy, konvence, role, strategie, organizační formy a technologie, kolem nichž je konstruována politická aktivita.“ (March, Olsen 1989: 22). K vymáhání pravidel mohou sloužit kodexy chování, socializace či přímý nátlak danou organizační nebo politickou strukturou. Rutiny jsou na aktérech nezávislé, silné, a stanovují procedurální pravidla dodržování postupů jednotlivých procesů. Jde například o rozhodovací pravidla, hodnotící pravidla, regulace autority či přístup k institucím a kanálům pro diskuzi a vyjednávání. Tyto rutiny nebo také institucionální postupy se dějí i v situacích, kdy to není v zájmu odpovědné osoby. Typickým příkladem této extrémní situace může být konflikt nebo válka (March, Olsen 1989: 21–26).

Nový institucionalismus však v politologii nevznikl na půdě studií Evropské unie a jejích institucí, nýbrž odrážel zohledňování významu institucí napříč velkými teoriemi evropských studií a mezinárodních vztahů. Jak ještě bude dále ilustrováno, neoinstitucionalismus se nevyvíjel jako jednotný ucelený směr, ale uvnitř této teorie došlo k vyčlenění tří názorových proudů. Hovoříc tedy komplexně (bez rozlišení na jednu konkrétní z těchto odnoží) o neoinstitucionalismu, začal se poprvé v praxi objevovat na konci 70. let 20. století v souvislosti se studiem Kongresu Spojených států amerických (dále jen Kongres). Na základě zkoumání skrze teorii racionální volby konstatoval William Rieker, že v případě majoritního rozhodování jsou politická rozhodnutí ve své podstatě nestabilní, cyklické mezi více možnými rovnovahami, přičemž žádná jednotlivá politika není schopna ovládat trvalou většinu zákonodárců (Rieker 1980 citován in Pollack 2007: 2). Obě komory Kongresu (tedy Sněmovna reprezentantů a Senát) se totiž dokázaly dohodnout na stabilních politikách bez ohledu na většinu, což vyvolalo otázku, jak a proč bylo takové stability dosaženo. Dle následujících zkoumání se tak dělo z důvodu, že jednotlivé instituce Kongresu (zejména výbory) mohou vytvořit strukturou vyvolanou rovnováhu. S tím, že tyto výbory (a tedy politické instituce) a na ně delegované postupy, mohou napomoci k systematickému utvoření stability a minimalizaci transakčních nákladů (Pollack 2007: 1–3).

Od počátku 90. let 20. století se postupně nový institucionalismus stává jedním ze stěžejních teoretických přístupů pro zkoumání evropské integrace a získává zásadní vliv na studium institucí. Za klíčovou lze v této oblasti považovat práci Simona Bulmera *The Governance of the European Union: A New Institutional Approach*, v níž je zkoumána role a význam Evropské unie z komparativního pohledu při použití teorie nového institucionalismu. Dle Simona Bulmera (1993: 354–365) je při studiu kolektivní správy Evropské unie klíčovou otázkou mapování institucí, rozhodovacích postupů, pravidel a norem v nich zakotvených napříč oblastmi politiky. S. Bulmer přichází se základním předpokladem, že na institucích záleží (*institutions mattered*), a také s důležitým doplněním, jak se dané děje. Politické boje jsou zprostředkovány převládajícími institucionálními uspořádáními, instituce přesahují rámec formálních vládních orgánů a zahrnují standardní provozní postupy a procedury (soft law, normy či konvence chování). Tyto institucionální rysy mohou formovat vzor politického chování. Instituce samotné by však neměly být považovány za determinanty politiky (chování).

Základním předpokladem nového institucionalismu tedy je, že instituce nelze považovat jako pouhou arénu, v níž se odehrává politická akce. Instituce nabízejí mezisektorový režim správy a institucionálního rámce Evropské unie a hrají v jejím řízení ústřední roli. Schéma institucionální správy Společenství (EU) je vyobrazeno v tabulce 1 (Bulmer 1993: 357–359).

Tabulka 1: Institucionální schéma správy Společenství dle S. Bulmera

Instituce správy:
1. Nadnárodní/mezivládní instituce
2. Inter-institucionální vztahy
3. Vnitřní institucionální organizace
4. Vnitřní institucionální procedury
5. Institucionální normy
Nástroje správy:
1. Smlouvy (nadrárodní nebo mezivládní)
2. Zakládající dohody
3. Mezinárodní právo
4. Sekundární právní předpisy a rozhodnutí ES
5. Judikatura ESD
6. "Soft" právo ES/mezinárodní právo
7. Politické dohody

(Bulmer 1993: 358), upraveno autorem

Důležitou studií, která poukázala na význam nového institucionalismu ve vztahu ke studiu Evropské unie, se stala také práce Marka A. Pollacka (1996: 429– 58) *The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis*. Autor zde zdůrazňuje, že jakmile budou instituce Evropského společenství vytvořeny, jednají jako nezávisle proměnné mezi preferencemi a mocí členských států a konečnými politickými výstupy správy Evropského společenství. Potvrzen je také předpoklad, který uvedl i Simon Bulmer, že na institucích záleží. Mark A. Pollack uvádí, že instituce jsou důležité pokud: „*dodají stabilitu stávající institucionální struktuře; utvářejí jakékoli následné změny těchto institucí; umožňují, aby jednotlivé členské vlády byly přehlasovány kvalifikovanou většinou; způsobují, že členské státy ztratí kontrolu nad událostmi prostřednictvím zablokování; a podrobují členské vlády akci nadnárodních aktérů³, jejichž chování mohou ovládat jen nedokonale.*“ (Pollack 1996: 429).

Jak již bylo částečně nastíněno v této kapitole, nový institucionalismus se nevyvíjel jako samostatná teorie, nýbrž se v rámci něj postupně zformovalo několik na sobě více či méně nezávislých konceptů (někdy také označovaných jako školy). Zatímco Kenneth Armstrong a Simon Bulmer (1998) identifikují ve své knize *The Governance of the Single European Market* pouze dva typy nového institucionalismu – historický a racionalistický, americký profesor Guy B. Peters (1999: 19– 22) ve svém díle *Institutional Theory in Political Science: The new Institutionalism* uvádí až sedm základních typů nového institucionalismu. Jedná se konkrétně o: 1. *Normativní institucionalismus*, který vychází ze studie Jamese Marche a Johana Olsena, a který je založen na silném důrazu na normy institucí a „logice vhodnosti“, která slouží jako prostředek formování chování členů institucí. Protikladem mu je, 2. *Institucionalismus racionální volby*, který tvrdí, že instituce slouží jako systém pravidel k chování, ve kterých se jednotlivci pokoušejí maximalizovat své vlastní nástroje. Třetím typem je, 3. *Historický institucionalismus*, pro nějž je stěžejní význam počáteční politické volby. Tyto volby a závazky determinují následná rozhodnutí. 4. *Empirický institucionalismus* zdůrazňující roli struktury vlády (přibližuje se starému institucionalismu). Pátým přístupem je, 5. *Mezinárodní institucionalismus*, jehož příkladem je teorie režimu (international regime theory). Následuje, 6. *Sociální institucionalismus* pracující s interakcí mezi zájmovými skupinami a státem a 7. *Síťový*

³ Všechny tři typy neoinstitucionalismu pracují s různým pohledem na vztah mezi strukturou a aktéry (structure-agency). Více viz např. Marsh, Batters, Savigny: 1–13.

institucionalismus (network), který rozšiřuje strukturování těchto interakcí uvnitř vlády, mezi vládou a společností.

Ačkoliv dle výše zmíněného modelu dle G. Peterse lze klasifikovat až sedm různých přístupů, obecně jsou v rámci teorie neoinstitucionalismu přijímány tři hlavní názorové proudy. Konkrétně se jedná o nový institucionalismus historický, sociologický a racionalistický. Toto rozdělení bylo blíže specifikováno a popsáno ve studii Petera A. Halla a Rosemary C. R. Taylor *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Z názvů těchto tří neoinstitucionalismů, a také následné charakteristiky lze usoudit, že jejich koncepce a konkrétní typy se v mnohém podobají s klasifikací, jež vyčlenil G. Peters. Tyto tři školy se vyvinuly v reakci na behaviorální revoluci a všechny zdůrazňovaly význam a roli institucí při determinaci sociálních a politických výstupů. V devadesátých letech 20. století si však tyto analytické přístupy shodně říkaly nový institucionalismus (Hall, Taylor 1996: 936–937). Typologie dle P. Halla a R. Taylor je autory v literatuře věnované se novému institucionalismu hojně přejímána⁴ a stala pro studium této teorie esenciální.

Jelikož institucionalismu racionální volby bude věnována následující kapitola, omezí se nynější výklad této teorie pouze na základní charakteristiku. Tento přístup se vyvinul současně s historickým institucionalismem, avšak v relativní izolaci od něj. Racionální institucionalisté se zabývají širokou škálou fenoménů od chování vícenárodnostních koalic, vývoje politických institucí, delegování pravomocí států na mezinárodní organizace, analýzy demokratických tranzicí až po dopady institucionální reformy EU. Racionalisté využívají souboru předpokladů chování, když očekávají, že relevantní aktéři mají pevný soubor preferencí a chovají se instrumentálně tak, aby maximalizovali dosažení těchto preferencí, a to vše činí strategicky a s rozsáhlou kalkulací (Hall, Taylor 1996: 943–945).

Teoretici racionálního institucionalismu mají tendenci vnímat politiku jako řadu dilemat kolektivních akcí. To znamená, že situace, kdy jednotlivci jednající s cílem maximalizovat dosažení svých vlastních preferencí pravděpodobně přinesou výsledek, který je kolektivně neoptimální. Kolektivně lepší postup obvykle znemožňuje absence institucionálních opatření, která by zaručovala doplňkové chování ostatních. Racionální

⁴ Více viz např. Aspinwall, Schneider 2000: 1–36; Rosamond 2000; Lowndes 2010: 60–79; Pollack 2008: 1–25.

institucionalismus zdůrazňuje úlohu strategické interakce při určování politických výsledků. Chování aktéra není vedeno neosobní historickou silou, ale strategickým kalkulem, který je ovlivněn představou o chování dalších aktérů. Instrukce strukturují takové interakce tím, že ovlivňují rozsah a posloupnost alternativ v agendě volby nebo poskytují informace a mechanismy, které snižují nejistotu ohledně odpovídajícího chování ostatních. To vede aktéry ke konkrétním výpočtům a potenciálně lepším společenským výsledkům (Hall, Taylor 1996: 945–946). Klíčovou otázkou je to, jak racionalistický institucionalismus chápe instrukce. Existence instrukce je zdůvodněna společnou hodnotou, kterou pro dané aktéry má. Aktéři vytvářejí instrukci za účelem realizace dané hodnoty z hlediska zisků ze spolupráce. Vzniká většinou na základě dobrovolné dohody a přežívá především proto, že poskytuje více výhod příslušným aktérům než alternativní institucionální varianty (Tamtéž).

Pokud se zaměříme na historický institucionalismus, ten definuje instrukce široce, jako formální či neformální procedury, rutiny, normy a zvyklosti zakořeněné v organizační struktuře institucionálního nastavení politiky či politické ekonomie. Obecně se spojují instrukce s organizacemi, pravidly nebo konvencemi vyhlášenými formální organizací. Vztah mezi instrukcí a individuálním chováním je definován mnohem více obsáhle. Historičtí institucionalisté zdůrazňují asymetrii moci spojenou s fungováním a rozvojem instrukcí. Tento rozvoj a následné politické důsledky a výstupy jsou závislé na vývoji neboli *path dependence*. Zájem je více věnován i dalším faktorům, které mohou ovlivnit politické výsledky, např. ideje (Hall, Taylor 1996: 937–942). Na instrukce je tedy více nahlíženo skrze časové hledisko, kdy rozhodnutí, která byla učiněna v určitém momentu, mohou limitovat a ovlivňovat rozhodování později. Typicky tedy instrukce mohou po svém založení formovat chování svých členů (aktérů, kteří je založili).

Sociologický institucionalismus je svými rysy na vnímání instrukcí a vztahů mezi jejími aktéry značně odlišný od předchozích dvou konceptů. Tento směr vychází z teorie konstruktivismu⁵ a oproti předchozím vyzdvihuje význam symbolů, kognitivních vzorů a morálních šablon, které řídí lidské chování. Pojmy kultura a instrukce jsou úzce spojeny. Instrukce ovlivňují chování nejen tím, že omezují rámce chování. Aktéři nejednají na základě kalkulace, jako tomu je u racionalistického institucionalismu, ale formují

⁵ Více viz např. Risse 2009: 144–160.

základní preference a identity. Identity sociálních aktérů jsou považovány za konstituované z institucionálních forem (Tamtéž: 946–950). Aktéři tedy jednají dle logiky vhodnosti. Vlastimil Fiala dodává, že „zatímco v prvních dvou případech se předpokládá, že členské státy vstupují na půdu instituce (Evropské unie) již s přesně vymezenými národními zájmy, kde se je poté pokouší prosadit (maximalizovat), pak v případě sociologického institucionalismu jsou jejich národní zájmy a identita působením příslušné instituce (sociologické přizpůsobení, respektive socializace aktérů) přetvářeny, upravovány a modifikovány v sociální interakci s ostatními členskými zeměmi. (Fiala 2007: 105–177).

O sblížení těchto přístupů se ve své práci *Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration* pokouší Mark D. Aspinwall a Gerald Schneider (200: 1–36), když tvrdí, že sjednocení institucionalistického přístupu je možné, avšak pouze tehdy, dojde-li k metodologické konvergenci. Článek zejména naznačuje, že sociologický a historický institucionalismus jsou alespoň částečně kompatibilní s racionalistickým myšlením. Stejně tak vícepřípadové studie mohou vést k závěru, že preference, strategie nebo výsledky jsou závislé na historických nebo společenských procesech. Při zkoumání je tedy vhodné užít syntézu těchto přístupů. Hlavní rysy tří institucionalistických přístupů k institucím a vidění světa vhodně vyobrazuje tabulka číslo 2 níže.

Tabulka 2: Hlavní znaky tří institucionálních přístupů

	Sociological institutionalism	Historical institutionalism	Rationalist institutionalism
Scientific world view	Holism, constructivism; group identity; shared past/common experience	Modified egoism; agency constrained or structured by common agreement	Methodological individualism; optimizing and strategic behavior
Typical research design	Case studies of cultural, cognitive links.	Historical sociology, case studies	Casual illustrations of hypotheses, macroquantitative tests
Time horizon	Long term	Long term	Short term
Definition of institutions	Norms, rules, culture	Informal and formal rules	Rules, procedures
Role of institutions for human action	Major independent variable; cultural constraint.	Intervening variable. Grown constraint and opportunity	Intervening variable. Situative constraint and opportunity
Preference formation	Constitution of actors through institutions; endogenous process	Endogenous. Creation of institutions affects preferences.	Exogeneous to the model or decision-theoretic explanation
Creation of institutions	Evolutionary; occasional abrupt changes caused by new events or reinterpretations.	Delegation; self-maintaining and potentially expansive	Distributional conflict, reduction of transaction costs or collective dilemma as driving force
Evolution of institutions	Cognitive/memory – process of mythologizing common events.	Contingent processes with path dependency and unintended consequences	Bargaining process, evolutionary selection

(Aspinwall, Schneider 2000: 7)

Hlavní rozdíly ve vnímání institucí mezi třemi školami neoinstitucionalismu shrnuje Mark A. Pollack (2008: 2–5), když uvádí, že sociologické přístupy vidí instituce mnohem širší, zahrnující neformální normy, konvence, pravidla, a tvrdí, že tyto instituce „tvoří“ aktéry a formují způsob, jakým aktéři vidí svět. Jednají tedy na základě logiky vhodnosti, kdy volí vhodné chování pro dané institucionální prostředí, zatímco racionalisté postupují na základě maximalizace užitku, tedy logiky výhodnosti. Historičtí institucionalisté nakonec zaujali postavení mezi oběma tábory, když se zaměřují spíše na účinky institucí v čase. Zástupci historického institucionalismu tvrdí, že institucionální rozhodnutí přijatá v minulosti mohou přetrvávat nebo být „uzamčena“ (*lock-in*), čímž budou později formováni a omezováni aktéři.

1.1. Teorie institucionalismu racionální volby

Všechny tři názorové proudy v rámci teorie institucionalismu jsou postaveny na tezi, že na institucích záleží. Vnímání institucí se však do značné míry liší. Za prvé, racionální institucionalisté definují instituce jako formální právní subjekty a soubory rozhodovacích pravidel, která ukládají politickým aktérům povinnosti. Tito aktéři se primárně zajímají sami o sebe. Jako typický příklad uvádí Ben Rosamond pravidla hlasování v Radě ministrů EU, kdy hlasování kvalifikovanou většinou nutí vlády ke strategickým koaličním hrám při prosazování zájmů (Rosamond 2000: 113–118).

Druhou důležitou otázkou je způsob, jakým se formují preference aktérů. Institucionalisté racionální volby považují formování preferencí aktérů za vnější vůči institucím, což znamená, že aktéři budou primárně racionálně usilovat o vlastní zájem. Instituce definují (či omezují) strategie, které političtí aktéři přijímají ve snaze prosazovat své zájmy. Velmi důležitou roli hraje také snižování tzv. transakčních nákladů, jedná se o zdroje vynaložené, když se aktéři zapojují do jednání mezi sebou (uzavření smluv, transakce, řízení institucí (Tamtéž: 115–116). „*Racionalistický postoj k institucím si myslí, že instituce jsou vytvářeny státy, protože státy vidí výhody plynoucí z funkcí, které tyto instituce vykonávají*“ (Keohane citován in Rosamond 2000: 116).

Ve vztahu mezi jednotlivcem a institucí teoretici racionální volby vidí individuální preference před institucemi, zatímco u zbylých forem neoinstitucionalismu jsou instituce tyto preference formují. Instituce jsou tedy lidské konstrukce s cílem řešit problémy a maximalizovat zisky ze spolupráce. Pokud neslouží zájmu aktérů (poskytují pouze krátkodobá omezení), lze instituce rozpustit či přehodnotit jejich fungování. To, že instituce posilují svůj vliv a přetrvávají v čase, vysvětlují racionalisté tak, že aktéři budou měnit instituce pouze tehdy, když pravděpodobné benefity převažují nad očekávanými náklady na změnu. Kromě těchto nákladů hraje roli také nejistota spojená se zapojením do změn z pohledu kolektivní akce (Lowndes 2010: 74–76).

Teorie institucionalismu racionální volby však byla podrobena také mnohé kritice. Tu lze dle Duncana Snidala (Snidal citován in Pollack 2007: 34–35) rozdělit na interní, které uznávají přístup samotný, a externí, které kritizují přístup jako celek. Interní kritici spatřují v přístupu racionalistů mezery především v jejich metodologii. Mark A. Pollack zdůrazňuje konkrétně tyto nedostatky: 1. teorie racionální volby jsou často formulovány empiricky neřešitelně s nedostatečnou operacionalizací proměnných; 2. teoretici

vysvětlují již známá fakta a ve svých modelech manipulují křivky (není reflektováno užití dalších dat); 3. teoretici vybírají případy, které pravděpodobně potvrdí jejich hypotézy; 4. vědci ignorují alternativní hypotézy vysvětlující fakta či případy testují na triviálních nebo nulových hypotézách; 5. pokud není nalezeno vysvětlení dle teorie racionální volby, vědci svévolně ignorují potvrzující důkazy z této oblasti. Naproti tomu externí kritika vychází často z řad zastánců konstruktivistických přístupů, kteří tvrdí, že instituce EU formují nejen chování, ale také preference a identity jednotlivců a členských států EU (Pollack 2007 34–35).

1.1.1. Principal-agent model a přístup institucionalismu racionální volby ke studiu Evropské unie

Důležitou otázkou pro konceptualizaci teorie institucionalismu racionální volby je to, jak vnímá fungování institucí, rozšiřování či formování společných politik Evropské unie. Z tohoto pohledu racionální institucionalisté definují instituce EU jednak jako závisle proměnné (jedná se o předmět rozhodnutí vlád členských států), tak jako nezávisle proměnné (formují tvorbu politiky a její výsledky). Kromě těchto oblastí jsou také generovány hypotézy o způsobu a podmínkách, z nichž jsou přejímány normy a pravidla EU členskými státy do domácí politiky. Postupem času se literatura stala více teoreticky orientovanou a teorie racionální volby hrály klíčovou roli při studiu domácího a nadnárodního chování jednotlivců, stran a organizovaných zájmů (Pollack 2007: 36).

Tuto teorii je tedy dle Marka A. Pollacka možné aplikovat v podstatě na každou oblast politiky EU. Jelikož je při aplikování teorie využívána z velké části tzv. pozitivní heuristika (pozornost je směřována na konkrétní otázky), nebyl příspěvek racionální volby jednotný napříč otázkami a tematickými oblastmi. Ve studii institucí byla aplikace teorie rozšířena zejména v oblasti legislativní, výkonné a soudní politiky, ale začala se využívat i na další problematiky, jako je evropeizace domácí politiky a veřejného mínění vůči EU. I přes nedostatky způsobené užitím pozitivní heuristiky dokáže teorie racionální volby vygenerovat konkrétní, testovatelné hypotézy a výsledná empirická práce dramaticky zlepšila naše chápání politiky EU (Pollack 2007: 37).

Důležitým konceptem, s kterým teorie racionální volby při analýze legislativní, exekutivní a soudní politiky EU pracuje, je tzv. *principal-agent model* (do češtiny překládán jako model pán-správce). Tento model se zabývá vztahem neboli delegací, v níž jsou dva aktéři zapojeni do výměny zdrojů. *Principal* disponuje řadou zdrojů,

zatímco *agent* tyto zdroje přijme a je ochoten prosazovat zájmy zmocnitele. Tento model vychází z poznatků nové institucionální ekonomie, s níž sdílí základní charakteristiky – racionálně jednající aktéři usilují o maximalizaci svých preferencí dle daných priorit. Instrukce naproti tomu napomáhají překonat problémy spojené se vztahem mezi pánem a správcem (Braun, Guston 2003: 302–304).

Studie využívající tento model se obecně dají rozdělit na dvě kategorie. První se ptá, proč a za jakých podmínek může skupina členských států (*principals*) delegovat pravomoci na nadnárodní instituce (*agents*), jako je např. Evropská komise, Evropská centrální banka či Evropský soudní dvůr. Primární cíl delegace pravomocí je v této otázce vysvětlen snahou snížit transakční náklady na tvorbu politiky (benefity mezinárodních dohod a nadnárodních politik). Naopak vyvrácena byla delegace z důvodu odbornosti nadnárodních institucí. Větší pozornost vyvolává druhá otázka, která řeší situace, kdy se nadnárodní instituce (*agents*) chovají způsobem, který se liší od preferencí aktérů (*principals*). Tato otázka je vysvětlena administrativními procedurami a postupy, jimiž aktéři disponují, a které mohou zavést (ať už před či po) (Pollack 2007: 39–40). Tento model tedy poskytuje teoretický rámec nejen pro zkoumání delegování pravomocí, ale také transakčních nákladů, fungování formálních procedur a celkově chování mezi aktéry a nadnárodními institucemi v praxi. To poskytuje vhodný teoretický rámec pro následnou analýzu této práce.

V rámci ověření teorie delegace pravomocí napadá Mark A. Pollack předpoklady teorie, že přijaté instituce jsou ty, které nejúčinněji plní úkoly, které pro ně byly stanoveny a tvrdí, že instituce mohou převzít role, které se původně nepředpokládaly (Pollack citován in Kassim, Menon: 131). Dle studie M. Pollacka (Pollack citován in Kassim 131–133) určují nadnárodní autonomii čtyři faktory: 1. rozdělení preferencí mezi hlavními představiteli členských států (*principals*) a nadnárodními aktéry (*agents*); 2. pravidla institucionálního rozhodování o uplatňování sankcí, zrušení právních předpisů a změna mandátů *agents*; 3. role neúplných informací a nejistoty ve vztazích *principal-agent* s větší autonomií Evropské komise (myšleno *agents*), pokud má více informací než ostatní; a 4. přítomnost nebo absence nadnárodních volebních obvodů subnárodních institucí, zájmových skupin nebo jednotlivců v členských státech, které mohou jednat tak, aby obcházely členské vlády nebo na ně přímo vyvíjely tlak.

V případě dodatečných sankcí, včetně snížení rozpočtu může jít o velmi nákladné dopady pro členské státy, protože to může mít nepříznivé účinky na jejich domácí

politiku. Stejně tak je nákladné zavedení nové legislativy, protože vyžaduje shromáždění kvalifikované většiny nebo podporu všech ostatních členských států. Jednostranný nesoulad zase může mít velmi negativní dopady na pověst členského státu (Pollack 1997: 116–119). Problém tedy spočívá v tzv. oportunistu aktérů, kteří se snaží maximalizovat osobní blahobyť, což mohou dělat i za pomoci porušení běžných zvyklostí (krádeže, podvádění apod.). Obě strany *principal* i *agent* mají zájem vstoupit do výměnného vztahu. Oba profitují, jedna strana z jistoty chování, zatímco druhá získává určitou odměnou (finanční, sociální uznání atd.). Rovněž bychom neměli zapomínat na možnost, kdy se *principal* může vyhýbat dohodě (plnění smluvních podmínek). Dietmar Braun a David H. Guston nazývají kvůli těmto kooperativním a sobeckým motivům vztah interakce mezi *principal-agent* jako „hru se smíšenými motivy“ (Braun, Guston 2003: 302–304).

2. Teoretický rámec ukotvení mechanismů v právním systému EU

Evropská unie jakožto mezinárodní organizace disponuje z hlediska prosazování práva EU několika možnými nástroji. Vůči dalším mezinárodním organizacím se Evropská unie odlišuje tím, že členské státy na ni přenesly část svých pravomocí a zavázaly se k respektování právního rámce a rozhodnutí Evropské unie. Vztah mezi členskými státy lze tedy nazvat subordinačním, kdy na základě přenesení části pravomocí lze EU chápat jakožto mezinárodní, nadnárodní organizaci, jejíž právní systém je definován jako unijní právo (Tomášek, Týč et al. 2017: 57–58). To lze po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost roce 2009 definovat jako „*soubor právních pravidel s přímým či nepřímým vnitrostátním účinkem, přijatých mezi členskými státy nebo na úrovni Unie za účelem, resp. v důsledku svěřeni některých pravomocí členských států ve prospěch Unie.*“ (Tomášek, Týč et al. 2017: 58).

Z hlediska působnosti a pramenů lze právní systém Evropské unie rozdělit na právo primární a sekundární. Primární právo lze považovat za nejvyšší pramen práva (tedy při analogii vůči státnímu právnímu rámci jako právo ústavní), jelikož všechny další složky unijního práva vznikají na jeho základě. Jedná se o smlouvy primárního práva formující právní rámec, které daly za vznik jednotlivým Společenstvím, Unii, specifikují přenesené pravomoci mezi EU a členskými státy, definují rozhodovací proces, pravomoci a kompetence orgánů EU a základní pravidla integrace. Primární právo je tvořeno zakládajícími smlouvami, konkrétně se jedná o Smlouvu o Evropské unii (dále jen SEU), Smlouvu o fungování EU (dále jen SFEU) a Smlouvu založení Evropského společenství pro atomovou energii. K nim dále náleží protokoly a přílohy, které jsou připojeny ke smlouvám, smlouvy o přistoupení členských států a ostatní smlouvy. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost byla učiněna právně závazným dokumentem i Listina základních práv Evropské unie, kdy dle článku 6 SEU má stejnou právní sílu a závaznost jako smlouvy (European e-justice 2020 srov. Tomášek, Týč et al. 2017: 99–107).

Sekundární právo je složeno z právních předpisů založených na smlouvách práva primárního. Dle Smlouvy o fungování Evropské unie se jedná o nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska (článek 288 SFEU). Existují však také zásady práva EU, judikatura Soudního dvoru EU a mezinárodní právo. Právo EU vyznává zásadu přímého účinku (vymahatelné před soudy členských států EU) a je nadřazené vůči právu členských států (European e-justice 2020 srov. Tomášek, Týč et al. 2017: 99–107).

Záměrem tedy bylo vytvoření právního řádu, který umožní naplnění cílů vytyčených dle smluv.

Z hlediska primárního práva disponuje unijní právo několika mechanismy prosazování práva vůči členským státům. Unijní právo může být vymáháno jednak prostřednictvím žalob jednotlivců před vnitrostátními soudy, avšak základním a obecným postupem prosazování unijního práva je řízení stanovené dle článků 258–260 Smlouvy o fungování Evropské unie⁶. Jedná se o situaci, kdy Evropská komise (dále jen EK) dohlíží skrze Soudní dvůr EU na uplatňování unijního práva členskými státy. Tato procedura se nazývá řízení o nesplnění povinnosti (v anglickém originále *infringement procedure*) (EUR-Lex 2016 srov. Tomášek, Týč et al. 2017: 407–411). Postup dle článků 258, 259 a 260 SFEU „*Stanoví kroky, které musí být uskutečněny, pokud se Evropská komise nebo některá vláda EU domnívají, že konkrétní země EU nespĺnila své povinnosti podle práva EU*“ (EUR-Lex 2016).

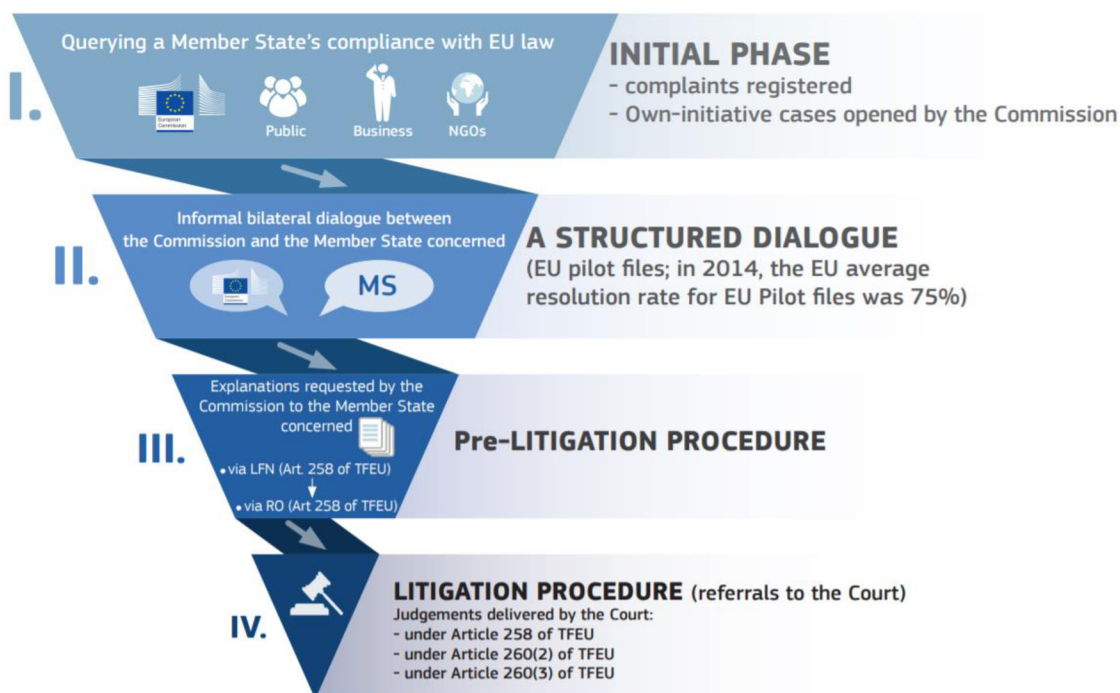
Postup dle těchto článků lze rozdělit na dvě fáze, v té první je nejdříve vedeno správní řízení proti dotčenému členskému státu ze strany Evropské komise. Pokud nedojde v této fázi k nápravě, následuje soudní řízení před Soudním dvorem EU. Dohled nad pravidly náleží EK, která dle článku 258 může zahájit řízení. „*Má-li Komise za to, že členský stát nespĺnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření.*“ (Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie (2012/C 326/01), Část šestá, Hlava I, Kapitola 1, Oddíl 5, Článek 258: 161). Pokud není stanovisko, které bylo vydáno EK, ze strany členského státu ve stanovené lhůtě vyhověno, může předat Komise věc dále Soudnímu dvoru EU. Na základě článku 259 SFEU je svěřena možnost dohlížet nad dodržováním unijního práva také členskými státy. „*Má-li členský stát za to, že jiný členský stát nespĺnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, může věc předložit Soudnímu dvoru Evropské unie.*“ (Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie (2012/C 326/01), Část šestá, Hlava I, Kapitola 1, Oddíl 5, Článek 259: 162). Před samotným podáním žaloby je nejdříve věc podána EK, která vydá odůvodněné stanovisko a umožní aktérům sporu doložit vyjádření. Dále věc může být předána Soudnímu dvoru Evropské unie (i bez stanoviska EK) (Konsolidované

⁶ Více viz Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Část šestá, Hlava I, Kapitola 1, Oddíl, Články 258, 259 a 260.

znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie (2012/C 326/01), Část šestá, Hlava I, Kapitola 1, Oddíl 5, Článek 258, 259: 160–161). Jak uvádí Michal Tomášek a Vladimír Týč (Tomášek, Týč et al. 2017: 409) „*tato možnost je nicméně v porovnání s řízením zahajovaným Komisí využívána v praxi zcela výjimečně*“.

Dle údajů z posledních let je více než 85 % případů vyřešeno ještě před jejich postoupením k Soudnímu dvoru EU. Pokud však členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, specifikuje článek 260 další postup a případně i možnost finančních sankcí. Soudní dvůr EU vydává průměrně do dvou let rozhodnutí. Pokud Soudní dvůr EU shledá porušení předpisů, musí vnitrostátní orgány členského státu přijmout opatření k vyhovění jeho rozsudku. V případě, že náprava není členským státem sjednána, může EK předat případ podruhé Soudnímu dvoru EU a současně navrhnout udělení finanční sankce⁷ (Evropská komise 2014a). „*Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že došlo k porušení povinnosti, může členskému státu uložit zaplacení paušální částky nebo penále, které nepřekročí výši navrženou Komisí.*“ (Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie (2012/C 326/01), Část šestá, Hlava I, Kapitola 1, Oddíl 5, Článek 260: 161). Jednotlivé fáze postupu řízení pro nesplnění povinností jsou ilustrovány na obrázku číslo 1.

Obrázek 1: Fáze řízení pro nesplnění povinností



(Evropská komise a)

⁷ Ke kalkulaci pokut a penále více viz Evropská komise 2021

V případě sporů týkajících se porušení rozpočtové odpovědnosti je stanoven postup na základě článku 126 Smlouvy o fungování EU⁸. Hlavní pravomoci v řešení sporů zde byly svěřeny Radě Evropské unie. Komise v tomto případě sleduje vývoj rozpočtové situace a výši veřejného dluhu v členských státech a kontroluje, zda nedošlo k pochybení. Tento mechanismus má mezivládní charakter, Rada totiž není soudním orgánem. I díky tomu, není tento mechanismus v praxi běžně uplatňován (Sehnálek 2016: 193 srov. Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Část třetí, Hlava VIII, Kapitola 1, Článek 126: 99–102).

Jedním z velmi důležitých mechanismů je také takzvané řízení o předběžné otázce. Tento postup je kodifikován na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie⁹. Toto řízení je využíváno vnitrostátními soudy v případě, kdy existují pochyby o výkladu nebo platnosti právního předpisu EU. Členský stát se tedy může obrátit na Soudní dvůr EU. Může jít o situace, kdy vnitrostátní soud potřebuje rozhodnutí Soudního dvora EU k vynesení rozsudku či když nejsou dostupné dle vnitrostátního práva opravné prostředky. Kromě toho, že rozhodnutí vynesena v rámci řízení o předběžné otázce jsou závazná pro předkládající soudy, tvoří také precedens a jsou závazná pro soudy všech členských států EU. Soudní dvůr EU může v určitých případech využít zrychleného či naléhavého řízení (to se užívá ve věcech týkajících se svobody, bezpečnosti a práva) (Eur-Lex 2017). Jak uvádí Rafał Mańko (2019) „*nedodržení výkladu unijního práva stanoveného v předběžné otázce je porušením unijního práva, které může vést k řízení o nesplnění povinnosti zahájenému Komisí*“.

2.1. Článek 7 Smlouvy o Evropské unii

Hlavní nástroj Evropské unie pro dohlížení nad dodržováním právního státu a demokratických zásad je stanoven v článku 7 Smlouvy o Evropské unii. Jeho aktivace se týká situací, kdy ze strany členského státu dojde k porušení hodnot stanovených ve článku 2 SEU. Prvotní návrhy na zavedení takového mechanismu byly obsaženy již v návrhu aktu Evropského parlamentu (dále jen EP) v roce 1984, avšak zaveden byl až Amsterodamskou smlouvou v roce 1997 (vstup v platnost v květnu 1999), která zavedla sankční mechanismus za porušení hodnot dle článku 2 SEU (Marzocchi 2021). Jak uvádí

⁸ Více viz Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Část třetí, Hlava VIII, Kapitola 1, Článek 126.

⁹ Více viz Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Část šestá, Hlava I, Kapitola 1, Oddíl 5, Článek 267.

Ulrich Sedelmeier (2014: 107–108), zavedení mechanismu sankcí a obrany hodnot EU souviselo s obavami členských států EU z nadcházejícího východního rozšíření EU o bývalé komunistické země střední a východní Evropy. S tím částečně souvisí také již dřívější zavedení tzv. kodaňských kritérií¹⁰, která stanovují podmínky, jež musí splnit každá kandidátská země při vstupu do EU. Tyto kritéria však byla spíše obecná a byla proto většinou naplněna bez obtíží¹¹.

Článek 2 SEU tedy definuje, že „*Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.*“ (Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii, Hlava I, Článek 2: 17). Porušení těchto hodnot může vyústit až v započetí řízení dle článku 7 SEU. Tento mechanismus byl na základě Smlouvy z Nice, která vstoupila v platnost v únoru 2003, rozšířen o tzv. preventivní postup, který má za cíl určit zřejmé nebezpečí (riziko) závažného porušení liberálně demokratických hodnot v členském státě EU. Postup může navrhnout jedna třetina členských států, Evropský parlament nebo Evropská komise a vyžaduje souhlas EP a čtyřpětinovou většinu v Radě. Rada tento stát vyslechne či dožádá nezávislé posouzení situace, načež může danému státu adresovat doporučení. Součástí je také dozor, zda důvody uplatnění postupu trvají (Treaty of Nice (2001/C 80/01), Část první, Článek 1: 6).

V roce 2014 došlo ze strany Evropské komise k zavedení nového postupu pro posílení právního státu, který předchází užití článku 7 SEU. Tento postup poskytuje prostor pro strukturovaný dialog s členskými státy podezřelými z porušení právního státu, skládá se ze tří fází a nevyvolává závazné právní účinky. Postup dle řízení o nesplnění povinností (dle článků 258–260) lze zahájit pouze v případě, že došlo k porušení právních předpisů EU, kromě toho však může docházet k systému ohrožení liberálně

¹⁰ Přístupová kritéria byla stanovena kodaňskou Evropskou radou v roce 1993 a potvrzena a doplněna Evropskou radou v Madridu v roce 1995. Jedním z kritérií je také požadavek na institucionální stabilitu, která zaručuje demokracii, právní stát, lidská práva a respektování a ochranu menšin (Evropská komise 2021b).

¹¹ V případě vstupu Rumunska a Bulharska do EU došlo k aktivaci mechanismu pro spolupráci a ověřování, jehož cílem bylo zajistit pokrok zemí v oblastech právního státu, justice či korupce. EK vydává pravidelné zprávy o dosaženém pokroku (Evropská komise b).

demokratických hodnot a právního státu, které do této působnosti nespádají. V těchto případech tedy může dojít k aktivaci postupu dle článku 7 SEU (Evropská komise 2014b).

Mechanismus dle článku 7 však může být aktivován pouze v případech „zřejmého nebezpečí závažného porušení“ či pouze v případě „závažného a trvajících porušení“ hodnot uvedených v článku 2 SEU ze strany členského státu. Tento postup je užíván v rámci konkrétních případů až jakožto krajní řešení. Z toho důvodu došlo k ustanovení postupu, který bude doplňkem stávajících mechanismů a který umožní Evropské komisi prostřednictvím dialogu s dotčeným členským státem zamezit rozšíření systémového ohrožení předtím, než dojde k aktivaci postupu dle článku 7 SEU. Tento mechanismus tedy nebrání užití postupu dle řízení o nesplnění povinností na základě článků 258–260 SFEU ani dle článku 7 SEU (Evropská komise 2014b).

V případě ohrožení právního státu (nezávislost soudnictví, ústavní struktura, právní a institucionální řád) je zahájen s příslušným členským státem dialog ve třech fázích. V první fázi 1) Posouzení Evropské komise, dochází ze strany EK ke shromáždění relevantních posudků (např. Benátské komise Rady Evropy) a ověření systémového ohrožení právního státu. Je zahájen dialog s dotčeným členským státem, jemuž je zasláno také odůvodněné stanovisko, na něž má možnost členský stát odpovědět. Druhá fáze 2) Doporučení Evropské komise, nastává v případě, že ze strany členského státu nedochází k řešení záležitosti. EK vydává doporučení k ochraně právního státu. Členský stát je vyzván doporučením k vyřešení situace ve stanovené lhůtě a informování EK o přijatých opatřeních. Doporučení je EK zveřejněno. Poslední fáze 3) Kroky v návaznosti na doporučení Evropské komise, dochází ke sledování řešení ze strany členského státu na základě doporučení EK. Proces je doprovázen dialogem. Pokud členský stát není schopen v dané lhůtě dospět k řešení situace, může dojít ze strany EK k aktivaci mechanismů dle článku 7 SEU (Evropská komise 2014b). Tento nově zavedený postup tedy stanovuje proces, který předchází užití článku 7 SEU ve snaze o vyřešení možného ohrožení hodnot právního státu ze strany členského státu EU. Děje se tak na základě dialogu mezi členským státem a Evropskou komisí, která ale také o svém postupu informuje Radu ministrů a Evropský parlament.

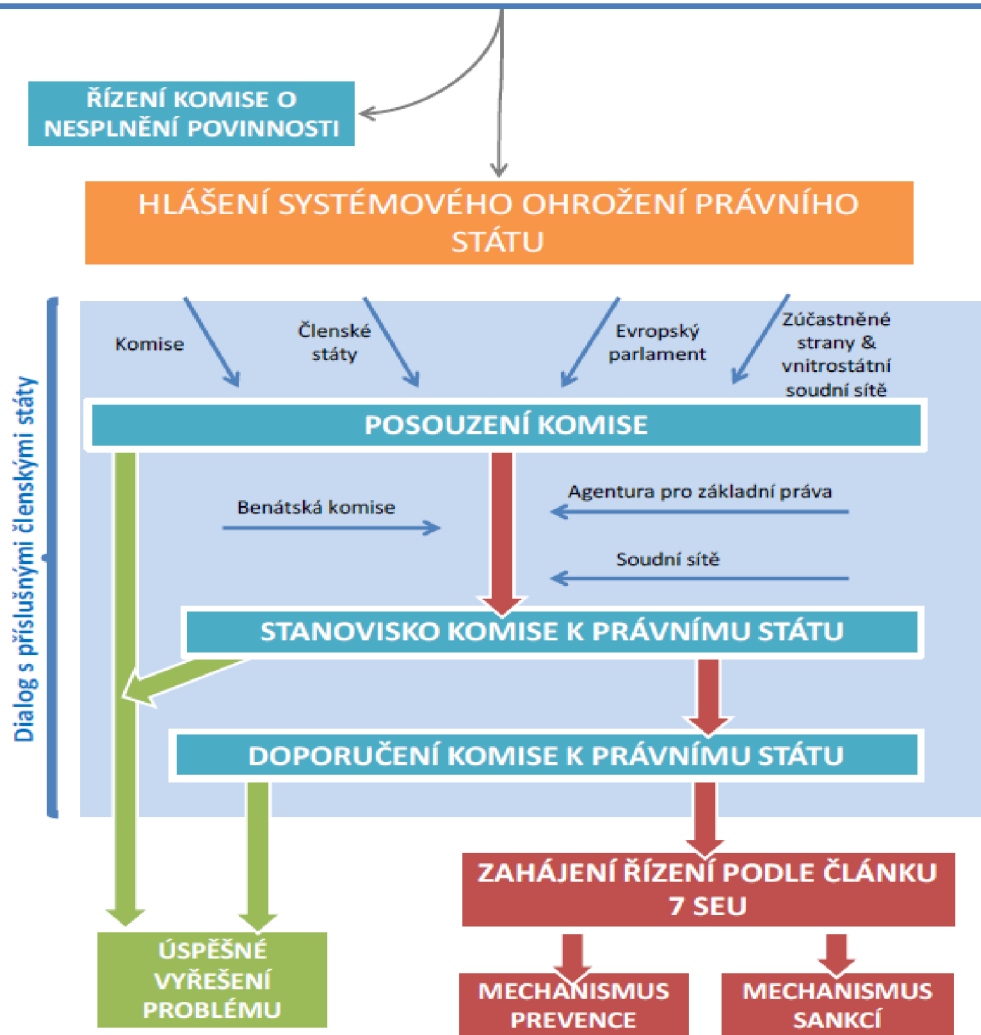
Samotný článek 7 SEU umožňuje po své aktivaci dvě možné procedury. První z nich je definována na základě odstavce 1 článku 7 SEU, který stanovuje preventivní mechanismus předběžné ochrany. Tento postup byl stanoven na základě Smlouvy z Nice a již byl popsán výše v této kapitole. Druhá procedura je stanovena na základě odstavce

2 a 3 článku 7 SEU a jedná se o sankční mechanismus. Odstavec 2 tedy stanovuje, že „*Na návrh jedné třetiny členských států nebo Evropské komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu může Evropská rada jednomyslně rozhodnout, že došlo k závažnému a trvajícím porušení hodnot uvedených v článku 2 ze strany členského státu, poté co tento členský stát vyzve, aby se k této věci vyjádřil.*“ (Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie - PROTOKOLY - Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality: 206–209). Pokud bylo učiněno zjištění dle odstavce 2, může Rada ministrů na základě odstavce 3 rozhodnout kvalifikovanou většinou o pozastavení určitých členských práv (včetně hlasovacích). Stejně tak může rozhodnout kvalifikovanou většinou o změně či zrušení daných opatření. Z hlediska hlasování v EP, Evropské radě (dále jen ER) a Radě EU jsou užívána pravidla hlasování stanovená dle článku 354 SFEU (Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie - PROTOKOLY - Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality: 206–209).

Z hlediska fungování mechanismu dle článku 7 a jeho aktivace v praxi zůstává problematickým především požadavek na jednomyslnost Evropské rady při hlasování o závažném a trvajícím porušení hodnot podle článku 7 odstavce 2 SEU. V této fázi totiž již při hlasování o zřejmém riziku porušení hodnot dle odstavce 1, tedy preventivním opatření, předchází poměrně složité systematické získávání informací, důkazů a interakce s dotčeným státem tak, aby samotné zahájení bylo řádně odůvodněno. Jednomyslnost v Evropské radě a souhlas EP vyjadřuje rozdíl, který tkví v identifikaci hrozby porušení hodnot a skutečného vážného porušení hodnot v členském státě. Ačkoliv dotčený stát se neúčastní hlasování, zahájení řízení je vzhledem k požadavku na jednomyslnost v ER velmi ztíženo. Pouhé porušení hodnot dle článku 2 SEU není k aktivaci odstavce 2 článku 7 dostačující. Pro stanovení závažného a trvajícího porušení hodnot je nutná systémová povaha, kdy instituce dotčeného státu nejsou schopny a nemohou vyřešit problém nedodržování hodnot EU, což vede k paralýze liberální demokracie a znemožňuje orgánům provádět automatické nápravy. Hlavní význam postupu dle odstavce 2 článku 7 lze spatřovat v otevření cesty pro sankční mechanismus dle odstavce 3 článku 7 SEU (Kochenov 2021: 138–142). Proces sloužící pro ochranu právního státu v Evropské unii je blíže vyobrazen na obrázku 2 níže.

Obrázek 2: Mechanismus pro ochranu právního státu v Evropské unii

Postup pro ochranu právního státu v Evropské unii



(Evropská komise 2014c: 4)

2.2. Alternativní nástroje pro dodržování demokratických zásad

Kromě mechanismů zakotvených v smluvním rámci EU existují a jsou užívány také další alternativní nástroje sloužící k ochraně hodnot právního státu a liberální demokracie v členských státech EU. V praxi se jedná především o mechanismy strukturované jednak formou dialogu jednotlivých institucí a orgánů EU či snahou o provázanost politik EU (např. kohezní politiky) s požadavky na dodržování demokratických zásad.

Prvním z těchto nástrojů je každoroční dialog členských států veden Radou ministrů. Ten byl ustanoven v roce 2014 s cílem prohloubit diskuzi o právním státu v členských státech EU. Rada EU a členské státy v ní se zavázaly k dialogu, s tím že bude založen na základech nediskriminace a rovného přístupu. Bylo deklarováno, že tímto

přístupem nebude dotčena národní identita, pravomoci či politická struktura členských států. Dialog se bude konat jednou ročně v Radě, přičemž bude připraven ze strany předsednictví Výboru stálých zástupců vlád členských států Evropské unie (dále jen COREPER). Dialog si klade za cíl doplnit stávající postupy a neduplikovat již zavedené mechanismy v rámci institucí EU či smluvního rámce, jako je např. článek 7 SEU (Rada Evropské unie 2014: 20–22). V roce 2020 pak v reakci na zprávu Evropské komise o právním státu došlo k úpravě mechanismu dialogu Rady. V rámci nového přístupu byl dialog rozdělen do dvou diskuzí. Za prvé o obecném vývoji právního státu v EU a za druhé o specifické situaci v oblasti právního státu v jednotlivých členských státech. K prvnímu projednání specifických aspektů v jednotlivých zemích došlo na podzim roku 2020 v rámci zasedání Rady pro obecné záležitosti (dále jen GAC), která je formací Rady EU. Konkrétně byla projednána situace v Belgii, Bulharsku, České republice, Dánsku a Estonsku (Wahl 2020a).

Jak již bylo částečně zmíněno v předchozím odstavci, také Evropská komise disponuje postupy, skrze něž se snaží monitorovat situaci ohledně právního státu v rámci EU. Jedná se o tzv. mechanismus právního státu (dále jen ERLM), který zprostředkovává dialog o právním státu mezi Komisí, Radou a Evropským parlamentem a členskými státy (účastní jsou také zástupci vnitrostátních parlamentů či občanská společnost). Cílem je prohloubení spolupráce mezi institucemi EU a členskými státy. Mechanismus se stal jednou z priorit politické agendy předsedkyně Evropské komise Ursuly von der Leyen a má napomoci rozšířit sadu nástrojů pro ochranu právního státu v EU (Wahl 2020b).

Výstupem tohoto mechanismu je také každoroční zveřejnění zprávy komise o právním státu. Role zprávy je preventivní, když se snaží skrze názory relevantních aktérů (členských států, ale také např. Benátské komise Rady Evropy) identifikovat možné problémy související s právním státem v jednotlivých členských státech. Ty jsou při tvorbě zprávy konzultovány a poskytují také písemné příspěvky. Sankční postih ani případná závazná doporučení nejsou zahrnuta (Evropská komise 2020a: 1–27). První taková zpráva byla zveřejněna v září 2020, přičemž byla tvořena 27 kapitolami, kdy každá z nich byla věnována konkrétnímu členskému státu EU. Práce se při posouzení právního státu zaměřuje na čtyři pilíře: systém soudnictví, protikorupční rámec, pluralitu sdělovacích prostředků a další institucionální otázky týkající se brzd a protivah (Tamtéž).

Evropská komise dále zveřejňuje také každoroční zprávu o uplatňování Listiny základních práv, která je projednávána Radou a Evropským parlamentem v rámci

své výroční zprávy o dodržování základních práv EU. Úlohu monitorace základních práv zastává Agentura EU pro základní práva (dále jen FRA), která shromažďuje, analyzuje a vyhodnocuje informace v této oblasti. Agentura také poskytuje poradenství vnitrostátním a uniijním orgánům. Hodnoty EU jsou částečně reflektovány také v rámci evropského semestru, v němž jsou zahrnuty soudní systémy a sociální politiky (Evropský parlament 2021: 1–4).

Na základě snahy o rozšíření již stávajících mechanismů, předložila Evropská komise v květnu 2018 návrh nařízení o ochraně rozpočtu EU v případě nedostatků v oblasti právního státu v členských státech. Návrh stanovuje, že v případě zjištění ohrožení právního státu, nezávislosti soudnictví či nezákonného chování orgánů veřejné moci ze strany EK, může dojít k aktivaci ochranných mechanismů, které v konečné fázi mohou znamenat až pozastavení či snížení plateb z rozpočtu EU nebo zákaz uzavírat nové právní závazky. K návrhu se v dubnu 2019 vyjádřil také Evropský parlament, který v prvním čtení navrhl ve svém legislativním usnesení několik změn. EP jsou definovány obecné nedostatky v oblasti právního státu, které mohou ovlivnit finanční zájmy EU (Kowald 2021: 1–5). V červenci 2020 se k návrhu vyjádřila také Evropská rada, která podpořila důležitost ochrany právního státu a finančních zájmů EU. ER zavádí podmíněnost zákona s jednáním o novém víceletém finančním rámci (rozpočtu) EU. Podmíněnost zákona byla podpořena ze strany Rady i Evropského parlamentu. Mechanismus definuje, že se bude vztahovat na případy korupce, podvodu, ale také na základní hodnoty EU, jako jsou svoboda, demokracie, rovnost a dodržování lidských práv (Tamtéž).

Dle mechanismu budou koneční příjemci fondů chráněni, a to zejména možností podání stížnosti Evropské komisi, díky které mohou získat dlužné částky. Členské státy mohou v případě nesouhlasu podat žalobu na neplatnost nařízení a EK musí pozastavit své konání do vydání rozsudku Soudního dvora EU. V prosinci 2020 došlo i přes nesouhlas ze strany Maďarska, Polska a Slovinska, kteří hrozili vetováním celého balíčku, k dohodě v rámci ER. V prvotních návrzích EP měl být mechanismus kvalifikovanou většinou v Radě pouze zastaven, avšak i kvůli hrozbě veta bylo nakonec ustanoveno, že spuštění mechanismu bude podmíněno schválením kvalifikovanou většinou Rady (Kowald 2021: 1–5 srov. Łacny 2021: 79–105). I díky tomu nevyžaduje tento mechanismus tak náročnou schvalovací proceduru jako aktivace dle článku 7 SEU.

Nový mechanismus byl EP schválen 16. prosince jako Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie. Nařízení vstoupilo v platnost 1. ledna 2021. Specifikovány jsou podmínky pro přijetí, kdy porušení zásad právního státu se týká například řádného fungování orgánů, které plní rozpočet Unie; řádného fungování orgánů, které provádějí finanční kontrolu a orgánů pověřených vyšetřováním a trestním stíháním v souvislosti s vyšetřováním a stíháním podvodů; zpětného získávání neoprávněně vyplacených finančních prostředků ad. Pokud jsou splněny podmínky nařízení, mohou být přijata opatření jako například pozastavení plateb, zákaz přijímat nové právní závazky, úplné či částečné pozastavení vyplácení splátek nebo předčasné splacení půjček se zárukou z rozpočtu Unie, pozastavení schválení jednoho nebo více programů nebo jejich změny či pozastavení závazků (Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council: 1–10).

Mechanismus dle tohoto nařízení lze tedy zjednodušeně popsat takto: EK v případě podezření porušení některých z podmínek zašle dotčenému členskému státu písemné oznámení, přičemž využity jsou posudky a doporučení institucí EU apod. Členský stát poskytne požadované informace a může vznést připomínky či navrhnout řešení. Ty EK posoudí v dané časové lhůtě. Pokud situace není dle EK vyřešena, je Radě ministrů předložen návrh prováděcího rozhodnutí o přijetí opatření. Rada toto rozhodnutí může pozměnit a přijímá jej kvalifikovanou většinou (Tamtéž: 1–10). Velkou výhodou tohoto mechanismu, například vůči mechanismu dle článku 7 SEU, je zavedení stanovených lhůt pro vypořádání jednotlivých kroků procesu administrace, což napomáhá ke zrychlení celého postupu.

3. Analýza mechanismů EU pro dodržování právního státu a demokratických principů v praxi

Politický vývoj, který předcházal aktivaci článku 7 v případě Maďarska a Polska, je v obou těchto zemích spojován s odklonem od liberálně demokratických hodnot. V Maďarsku se staly hlavním prvkem změny ve směřování země parlamentní volby v roce 2010, podobně v Polsku se demokratické politické uspořádání začalo měnit v souvislosti s prezidentskými a parlamentními volbami v roce 2015. Fareed Zakaria (1997: 22) ve své stati *The Rise of Illiberal Democracy* definuje liberální demokracii jako „politický systém, který se vyznačuje nejen svobodnými a spravedlivými volbami, ale také zásadami právního státu, dělbou moci a ochranou základních svobod projevu, shromažďování, náboženství a majetku“. Ačkoliv koncepty demokracie a liberalismu se zdají být podobné, ústavní liberalismus je možné od demokracie oddělit. Ústavní liberalismus zajišťuje ochranu práv jednotlivců na život, majetek či svobodu vyznání a projevu skrze kontrolu moci vládních složek, rovností zákona, nestranné justice a oddělení církve od státu. Neliberální demokracie však disponuje pouze přiměřenou demokratičností, proces voleb je zajištěn, ale to nutně neznamená dodržování výše zmíněných svobod (Tamtéž: 22–43).

O dramatickém úpadku demokracie ve střední a východní Evropě hovoří také Attila Ágh (2019: 1–4), dle kterého si země tohoto regionu prošly od demokratizace po roce 1989 dvěma hlavními fázemi – chaotickou demokracií a autoritářským populismem – se zlomovým bodem v roce 2010, kdy došlo ke kolapsu demokracie. Ten je spojený s obratem v procesu europeizace (tedy jejím snížením) a procesu de-demokratizace vlivem globální krize. Odklon od demokracie lze pozorovat rovněž na politických aktérech, stranách a hnutích, dále snížením zájmů občanů o politiku a rozpadem tradičních politických systémů. Tímea Drinóczi a Agnieszka Bień-Kacała (2019: 1140–1149) berou v případě Maďarska a Polska v potaz národní hledisko a zdůrazňují jedinečnost takzvané transformační síly populismu. Populistické strany (ať už se jedná o stranu Právo a spravedlnost v Polsku či stranu Fidesz v Maďarsku) zvítězily ve volbách po neúspěších předchozích vlád. Obě strany dokázaly jednoznačně převzít moc ve státě, když v Maďarsku dokázala strana Fidesz zvítězit v parlamentních volbách v letech 2010, 2014 i 2018 se ziskem dvoutřetinové ústavní většiny, zatímco v Polsku zvítězila strana Právo i spravedlnost se ziskem absolutní většiny v Sejmu

v parlamentních volbách v letech 2015 a 2019¹². V Maďarsku je symbolem těchto změn předseda vlády a strany Viktor Orbán a v Polsku Jarosław Kaczyński, který je předsedou strany a je tedy spíše neformální autoritou.

Dle T. Drinóczi a A. Bień-Kacała lze politický systém v Maďarsku a Polsku v období po výše uvedených volbách charakterizovat jako neliberální konstitucionalismus, a to i přestože ho bylo dosaženo pomocí různých transformačních prostředků. V Maďarsku byly změny více formální, došlo ke změně ústavy a přijetí nové – tzv. Základního zákona, který vykazuje neliberální prvky. V Polsku došlo k neformálním změnám především v souvislosti se soudnictvím (nerespektování ústavních ustanovení ad.) a delegitimizací Ústavy z roku 1997. Změny se opírají o populismus, skrze nějž je dosahováno podpory a transformace systému (legislativy, soudů, institucí, volebních pravidel, základních práv a svobod, občanské společnosti či svobody projevu). V obou státech došlo k zajištění kontroly soudního systému, v Maďarsku v souvislosti s procesem jmenování ústavních soudců, v Polsku skrze reformu rozhodovacích procesů a paralýzu ústavního soudu. Jedná se tedy viditelně o fázi úpadku demokratického procesu (Drinóczi, Bień-Kacała 2019: 1140–1149) .

O negativních procesech a přechodu od demokracie k autokracii v Maďarsku a Polsku hovoří také Olena Babinova (2020: 81–106) a navrhuje některá možná opatření, která zamezí odklonu od demokratických hodnot. Jedním z takových opatření je například vyvinutí strategie pro definování a překonání problému (a to i na půdě EU) – podmíněnost změny ústavy v národním referendu, společná evropská charta o veřejné kontrole či mechanismy pro kontrolu a odvolání zvolených zástupců. V hodnocení úpadku demokratických systémů zemí střední a východní Evropy jdou András Bozóki a Dániel Hegedűs (2017: 1173–1189) ještě dále, když hovoří až o přechodu k hybridním režimům. Konkrétně Maďarsko charakterizuje na základě své analýzy kvality demokracie politického systému jako externě omezený hybridní režim. Dle A. Bozókiho a D. Hegedűse hraje členství Maďarska v EU zásadní roli ve dvou směrech, jednak plní EU skrze kompetence institucí a rozsah právních předpisů funkce omezující systém, ovšem zároveň dochází k podpoře legitimizace systému.

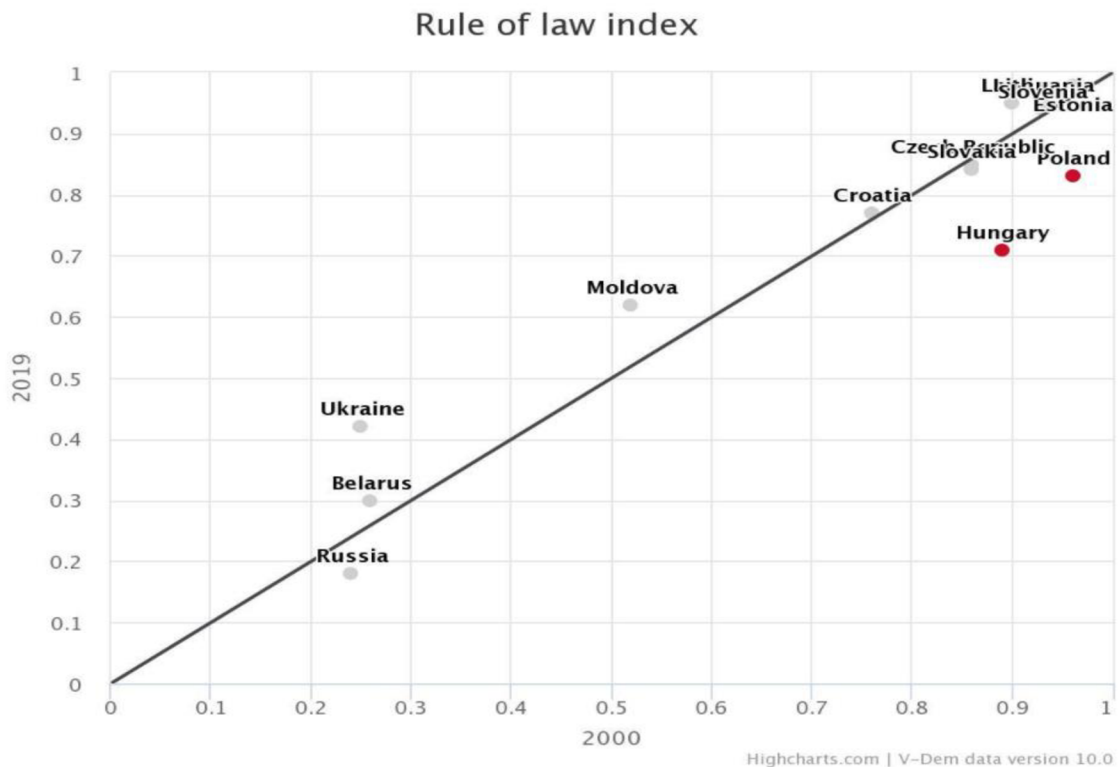
Úroveň kvality demokracie, občanských práv a politického systému lze hodnotit také na základě indexů demokracie. Kupříkladu na základě zprávy *Nations in Transit*

¹² Pro přesné volební výsledky a vládnoucí strany a koalice viz např. Nordsieck 2021.

organizace Freedom House, která hodnotí stav demokracie v bývalých postkomunistických zemích regionu střední a východní Evropy až Eurasie, dosáhlo Maďarsko poklesu v celkovém skóre na škále 1 až 7 (kde 1 znamená nejnižší a 7 nejvyšší úroveň demokracie) z hodnoty 5,71 v roce 2009 (tedy před volbami, které znamenaly změnu ve směřování země) na hodnotu 3,71 v roce 2021. Podobně je na tom také Polsko, jehož skóre se snížilo z hodnoty 5,82 v roce 2014 na 4,57 v roce 2021 (Freedom House srov. Freedom House 2021).

Změny a směřování v oblasti právního státu mezi lety 2000 až 2019 v zemích střední a východní Evropy ilustruje také Index právního státu organizace V-DEM (*Varieties of Democracy*). Tento index měří míru transparentnosti zákonů, nestrannost jejich prosazování a soulad vládních činitelů se zákonem. Hodnoty se pohybují od 0 do 1, kde vyšší skóre znamená lepší úroveň právního státu. Graf číslo 1 níže zobrazuje i Maďarsko a Polsko, jejichž hodnoty indexu se snížily, konkrétně u Maďarska z 0,89 na 0,71 a Polska z 0,96 na 0,83. Tato změna značí, že vláda práva v těchto zemích se zhoršila. Z hlediska kontextu změn došlo v případě Maďarska k narušení nezávislosti soudnictví, spravedlivosti procesu voleb či práva na shromažďování. Polsko podobně jako Maďarsko učinilo změny, které zákonodárcům umožňují odvolávat soudce na všech úrovních a k oslabení Ústavního soudu ze strany vlády. Zpráva V-DEM z roku 2020 dále ukazuje, že Maďarsko mezi lety 2009 a 2019 lze zařadit mezi 10 % nejvíce autokratizujících se zemí (Kaiser 2021). Tyto změny vedly k pozornosti Evropské unie a snaze řešit nastalé problémy skrze dostupné mechanismy – aktivací článku 7, aktivací procedury řízení pro nesplnění povinností či při debatě o novém víceletém finančním rámci.

Graf číslo 1: V-DEM Index právního státu v zemích střední a východní Evropy



(Kaiser 2021)

3.1. Politický vývoj v kontextu změn a následné kroky EU vůči Maďarsku

Maďarský politický systém doznal po parlamentních volbách v roce 2010, ve kterých zvítězila se ziskem ústavní většiny strana Fidesz a následném nástupu Viktora Orbána do čela vlády, značných změn v oblasti právního státu, lidských práv a svobod.

Prvním velmi kritizovaným krokem ze strany EU, Benátské komise Rady Evropy či dalších mezinárodních organizací monitorujících dodržování vlády práva a lidských svobod zavedeným maďarskou vládou, se stal Mediální zákon, který vešel v platnost od prvního ledna roku 2011. Díky přijetí tohoto zákona došlo k výraznému zpřísnění vládní kontroly nad vysílacími médii a rozšíření regulace na tištěná a online média. Skrze přijetí nové ústavy došlo také k odstranění povinnosti bránit monopolizaci médií. Zákon ustanovil utvoření Národního úřadu pro média a informace, jehož členové jsou voleni dvoutřetinovou většinou v parlamentu a jehož předseda je také v čele Mediální rady, která kontroluje regulaci obsahu. Výkonní ředitelé veřejnoprávních médií jsou nominováni ze strany Národního úřadu pro média a informace. Rada může ukládat médiím vysoké pokuty a pozastavit činnost a vysílání v případě nevyváženosti, což je vzhledem k faktu, že se nejedná pouze o veřejnoprávní média problematické. Média dle původního zákona podléhali registraci u Mediální rady (Freedom House 2012: 1–11).

Nový maďarský zákon o médiích v Maďarsku byl reflektován ze strany Evropské komise a Evropského parlamentu. Místopředsedkyně EK odpovědná za digitální agendu Neelie Kroes se v březnu 2011 vyjádřila na otevřeném slyšení Evropského parlamentu o svobodě tisku v Maďarsku, že zákon ohrožuje základní práva v několika aspektech. Jednak registrací všech médií, požadavkem na vyváženost všech médií o národních a evropských záležitostech a tím, že se Mediální rada podrobí politické kontrole při procesu jmenování členů (Kroes 2011a). Právní důvody řízení o nesplnění povinnosti se jeví v rozporu zákona se Směrnicí o audiovizuálních mediálních službách, která zavádí jednotný trh pro subjekty televizního vysílání založený na zásadě země původu. Mohlo by také dojít k porušení článku 11 Listiny základních práv z důvodu možnosti udělení pokuty či zablokování jakéhokoliv obsahu médií. V tomto případě nedošlo ze strany EK k aktivaci řízení o nesplnění povinností, maďarská vláda na základě komunikace s EK částečně napravila některé problematické body, což kvitovala i komisařka Neelie Kroes (Kroes 2011a srov. Kroes 2011b).

Dle odborných záběrů Benátské komise Rady Evropy však i přes nápravu stále nejsou splněny standardy dodržení lidských práv. Evropský parlament v celé věci doporučil EK další sledování dodržování právních předpisů a souladu s Listinou základních práv. Maďarské orgány byly vyzvány k přezkumu mediálního zákona na základě připomínek EP, EK či Benátské komise Rady Evropy (Evropský parlament 2011). Jak uvádí Ulrich Sedelmeier (2014: 116) „*využití sociálního tlaku ze strany EU k dosažení větší plurality a nezávislosti sdělovacích prostředků bylo do značné míry neúčinné*“.

V lednu 2012 spustila Evropská komise další řízení o nesplnění povinností vůči Maďarsku. Ty úzce souvisí se vstupem nové ústavy, Základního zákona Maďarska, v platnost. Nová ústava a také její následné dodatky umožnily větší kontrolu státních institucí, justice a dalších kontrolních orgánů, jako je Rozpočtová rada, pro vládní stranu Fidesz a omezily mnohá základní práva občanů. Benátská komise Rady Evropy se vyjádřila, že považuje novou ústavu pouze jako politický prostředek vedoucí k udržení moci. Ke kritice se přidala také Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě a EU (Babinova 2020: 90–91). Na základě právního posouzení jsou dle závěrů EK maďarské právní předpisy v rozporu s právem EU ve třech bodech a byly tedy zahájeny tři řízení o nesplnění povinností týkající se: 1) nezávislosti národní centrální banky; 2) nezávislosti soudnictví; 3) nezávislost orgánu dozoru nad ochranou údajů (Evropská komise 2012a).

V případě řízení týkajícího se nezávislosti centrální banky je dle EK porušeno primární právo v článku 130 SFEU, který stanoví úplnou nezávislost centrální banky, a článku 127 odst. 4 SFEU vyžadující konzultaci s Evropskou centrální bankou (dále jen ECB) v případě legislativních změn. Kritizováno bylo sloučení Maďarské národní banky s orgánem finančního dohledu a změny posilující vliv vlády na rozhodování národní banky. Další výtky směřovaly k pravidlům odvolání guvernéra a členů Měnové rady, kdy předseda vlády může iniciovat odvolání. Takový vliv vládních činitelů evokuje snížení nezávislosti centrální banky a navázaných orgánů (Evropská komise 2012a). Toto řízení o nesplnění povinností bylo 19. července 2012 uzavřeno. Maďarská vláda učinila po interakci mezi předsedou vlády Viktorem Orbánem a předsedou EK José Manuelem Barossem právní změny zákona související se statutem centrální banky dle stanovených závazků. EK, Evropské centrální bance a Mezinárodnímu měnovému fondu byl přidělena pozorovatelská role v souvislosti s dalším jednáním (Evropská komise 2012b). Jak uvádí Lisa H. Anders a Sonja Priebus (2021: 243–247) „*reakce vlády v případech národní banky a nezávislosti orgánu pro ochranu údajů byly smíšené, což přineslo pouze částečné splnění požadavků Komise. Maďarská vláda vypustila některá ustanovení, která by omezila nezávislost národní banky, ale nezrušila kritizované změny v systému odměňování guvernéra.*“.

V případě řízení o nesplnění povinností z důvodu nezávislosti soudnictví vytýkala EK Maďarsku přijetí ústavního dodatku, který snižuje hranici pro odchod soudců, notářů a státních zástupců do důchodu ze 70 let na 62. To je v rozporu se směrnicí 2000/78/ES zakazující diskriminaci na pracovišti na základě věku (Evropská komise 2012a). Spor byl dále předán k Soudnímu dvoru EU, který potvrdil rozpor zákona se směrnicí 2000/78/ES, kterou se stanoví rámec pro rovné zacházení v zaměstnání. Kroky ke snížení věkové hranice byly dle Soudního dvora EU neodůvodněné (ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu) ve věci C-286/12). V reakci na toto rozhodnutí došlo ze strany Maďarska v březnu 2013 k přijetí nového zákona, který navýšil odchod soudců do důchodu na 65 let během následujících deseti let. To je v souladu s obecným věkem odchodu do důchodu. Propuštěným soudcům bylo umožněn návrat do funkce, pokud nebyla obsazena, případně byla poskytnuta náhrada. Řízení tedy bylo ze strany Evropské komise 20. listopadu 2013 uzavřeno (Evropská komise 2013). Nová legislativa však díky propuštění 274 soudců umožnila nominaci nových provládních činitelů a návrat starých soudců do dřívějších

skupin byl spíše ojedinělý, jelikož jejich pozice již byly obsazeny (Anders, Priebus 2021: 241–245).

V řízení o nesplnění povinnosti o nezávislosti orgánu dozoru nad ochranou údajů vytkla EK Maďarsku porušení článku 16 Smlouvy o fungování EU a článku 8 Listiny základních práv. Kromě toho musí členské státy dle Směrnice 95/46/ES zřídit orgán dozoru, který bude sledovat uplatňování směrnice a bude jednat nezávisle. Meritem tohoto řízení se stalo maďarské rozhodnutí založit novou Národní agenturu pro ochranu údajů, a tím tedy nahradit stávající úřad Komisaře pro ochranu údajů. S tím souvisí předčasné ukončení funkce komisaře. Také v tomto případě se EK obrátila na Soudní dvůr EU, který potvrdil její pozici. Maďarsko bylo nuceno podniknout kroky k nápravě (Evropská komise 2012a srov. Evropská komise 2014d).

Maďarsko se pokusilo pozměnit tento zákon, avšak bývalý komisař nebyl navrácen do funkce a problém ohledně pozice dozorčího orgánu pro ochranu údajů nebyl vyřešen. Maďarsko v tomto případě argumentovalo, že na post již byl dosazen nový inspektor a jeho odstranění by bylo druhým porušením směrnice EU a nebyla by zajištěna nezávislost (Scheppele 2014: 1–8). Dle Kim Lane Scheppele (Tamtéž) jednala EK v řízeních týkajících se nezávislosti soudnictví i orgánu dozoru nad ochranou údajů správně, avšak v obou případech dokázala maďarská vláda odstranit původní činitele a dosadit do funkcí ty, kterým dává přednost. Žaloby tedy nedokázaly dosáhnout svých stanovených cílů a vrátit to, co již bylo provedeno. K. L. Scheppele dále doporučuje, aby se EK v případě vítězných řízení zaměřila na definování programu nápravy předpisů. Dále také navrhuje, aby EK jednala více v kontextu a spíše činila systémové řízení o nesplnění povinností.

Od roku 2017 Evropská komise dále spustila tři řízení o nesplnění povinností týkající se vlády práva v Maďarsku, z nichž všechny tři byly dále postoupeny k Soudnímu dvoru EU. Závěry z těchto procedur tedy nejsou ještě plně známy. První ze souboru těchto řízení bylo spuštěno v dubnu 2017 a týkalo se maďarského zákona o vysokoškolském vzdělávání. Zákon zavádí restriktce vůči zahraničním univerzitám, které mohou fungovat pouze za předpokladu, že existuje mezinárodní dohoda mezi Maďarskem a zemí původu, univerzita provozuje kampus ve své zemi či existuje smlouva mezi maďarskou vládou a vládou země, z níž univerzita pochází. EK konstatovala, že takový zákon není v souladu se svobodou vysokých škol a je v rozporu s právem na vzdělání dle Listiny základních práv EU. Maďarsko i přes zaslání odůvodněná stanoviska neupravilo zákon do souladu

s právem EU. EK proto postoupila řízení k Soudnímu dvoru EU (Evropská komise 2017a). Ten 6. října rozhodl ve prospěch stanoviska EK. Dle Soudního dvora EU zákon porušuje Listinu základních práv EU z hlediska akademické svobody (článek 13), kromě toho je také porušena svoboda vnitřního trhu a volný pohyb služeb. Nová pravidla byla uplatněna také na Středoevropskou univerzitu, která byla nucena přesunout své působíště do Vídně. Maďarská vláda však nevyužila ihned po zavedení tento zákon, což využila k jeho interpretaci navenek, jako neopodstatněnou kritiku či liberální pronásledování (Uitz 2020).

Následná dvě řízení o nesplnění povinností se týkala 1) zákona o nevládních organizacích financovaných ze zahraničí a 2) azylového zákona. V prvním případě byla neziskovým organizacím přijímajícím více než 24 000 eur ze zahraničí udělena povinnost registrace u soudu a povinnost uvádět označení, že se jedná o organizaci podporovanou ze zahraničí, a to s hrozbou sankcí či rozpuštění. V druhém případě bylo omezeno právo na azyl při vstupu do Maďarska skrz země s nepřímou hrozbou. Organizace podporující migraci mohou být sankcionovány (Evropská komise 2017b srov. Evropská komise 2018). Reakce maďarské vlády na řízení o nesplnění povinností byla od roku 2017 velmi konfrontační a bez snahy o nápravu dle požadavků EK. Řízení byly interpretovány jako snaha o útoky na Maďarsko díky jeho odporu k migrační politice EU. Maďarská vláda odmítla právní předpisy upravit či měnit a řízení spíše prodlužovala a odkázala je na Soudní dvůr EU (Anders, Priebus 2021: 243–247).

3.1.1. Procedura dle článku 7

V září 2018 došlo ze strany EP k výzvě vůči Radě EU, aby jednala proti členskému státu (Maďarsku) a zabránila tak systémovému ohrožení základních hodnot EU a právního státu. Jedná se o hodnoty zakotveny ve článku 2 SEU. EP vyzval Radu ministrů, aby stanovila, že existuje jasné riziko porušení hodnot EU ze strany Maďarska. Dle EP nedošlo v případě Maďarska k pokroku a snaze řešit nesoulad konkrétních opatření porušující právní rámec EU. Návrh EP byl schválen 448 hlasy. Klíčové obavy EP se týkají fungování ústavního a volebního systému, nezávislosti soudnictví, svobody projevu či akademických svobod (Evropský parlament 2018).

Maďarská vláda zpochybnila závěry zprávy a jejich právní postavení. Kromě toho se pokoušela hájit své kroky skrze definiční nesourodost pojmu demokracie a odlišnost kulturního prostředí. V březnu 2019 strana Fidesz pozastavila své členství ve frakci

Evropské lidové strany v EP (Zamecki, Glied 2020: 69–71). Maďarská vláda se vůči hlasování usnesení EP k zahájení řízení dle článku 7 SEU odvolala a předložila případ k Soudnímu dvoru EU. Argumentace byla založena na chybě při hlasování, když poslanci, kteří se zdrželi, nebyli započteni do dvoutřetinové většiny nutné pro schválení. Soudní dvůr tuto argumentaci odmítl a 3. června 2021 ve svém rozhodnutí potvrdil, že EP má právo zahájit řízení proti Maďarsku pro porušení právního státu a že EP postupoval při počítání hlasů správně dle článku 354 SFEU (Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 3. června 2021, Věc C-650/18 Maďarsko v. Evropský parlament).

Jean Claude Juncker, tehdejší předseda Evropské komise, vyjádřil značné znepokojení nad stavem Maďarska ve vztahu k EU a zdůraznil nutnost užití článku 7 SEU. Hlasování EP o spuštění mechanismu vůči Maďarsku představovalo varování, avšak jedná se pouze o předběžný krok, s cílem nalezení řešení a nápravy situace ohledně právního státu. Jak uvádí Sergio Carrera a Petra Bárd, spuštění mechanismu přišlo příliš pozdě a je založeno převážně na politických úvahách. Účinky jsou do značné míry limitovány nekoherentními procedurami a postupy v oblasti ochrany právního státu v členských zemích EU. V případě Maďarska došlo od roku 2010 k mnoha reformám soudního systému, státních institucí a zákonů, na které EU nebyla schopna včasné reagovat a které jsou již zakořeněny v systému (Carrera, Bárd 2018: 1–5).

Problémem také zůstává fakt, že samotná identifikace existence jasného rizika porušení hodnot EU podléhá hlasování v Radě EU, a tedy schválení ze stran vlád členských států pro zahájení postupu, ať už dle preventivního či sankčního mechanismu dle článku 7 SEU. Jak již bylo popsáno v kapitole 2, pro spuštění preventivního mechanismu je nutný souhlas čtyř pětin v Radě EU a pro spuštění sankčního mechanismu jednomyslnost. Z důvodu pandemie nemoci Covid-19 však na půdě Rady EU neproběhla od prosince 2019 jednání ohledně článku 7 SEU vůči Maďarsku¹³. Naproti tomu stav právního státu v zemi se ještě zhoršil, když vláda využila pandemie ke zvýšení pravomocí exekutivy a snížení nezávislosti médií. Rada EU tedy prozatím nebyla schopna rozhodnout o existenci rizika. Příští jednání by se mělo uskutečnit 22. června 2021 (Dam 2021).

¹³ V případě Polska Rada EU nejednala o článku 7 SEU ještě déle, již od září 2018 (Dam 2021).

Kromě urgency EP vůči Radě EU ohledně urychlení postupů v rámci mechanismů dle článku 7 SEU, vyzval EP také EK, aby dle nově zavedeného mechanismu na ochranu rozpočtu EU učinila patřičné kroky k jeho aktivaci. Evropská komise se vyjádřila, že před započítáním jednání je nutno připravit instrukce a směrnice k procesu tak, aby nedošlo k možnému zdržení. Může však jít také o účinné zdržování ze strany Maďarska a Polska. EP stanovil EK termín pro vypracování těchto pokynů s hrozbou postoupení k Soudnímu dvoru EU v případě nedodržení (Strupczewski 2021).

3.2. Politický vývoj v kontextu změn a následné kroky EU vůči Polsku

Krátce po parlamentních volbách, v nichž získala vítězná strana Právo a spravedlnost většinu 235 mandátů v 460 členné dolní komoře parlamentu, tedy Sejmu, a 61 ze 100 křesel v senátu, začala vláda PiS iniciovat systémové změny. Ty se týkaly především soudního systému. V roce 2016 došlo ke střetům mezi vládou a Ústavním soudem, kdy došlo ze strany vlády ke snaze o dosazení pověřených osob do Tribunálu a znesnadnění vydávání rozhodnutí. V tomtéž roce došlo také k omezení svobody shromažďování zvyhodňováním určitých skupin, centralizaci dohledu nad dotacemi a zvýšení kontroly samospráv. I v následujících letech došlo k omezení institucionální kontroly soudního systému, když například političtí zástupci nyní jmenují 15 soudců Národní soudní rady, která dále vybírá soudce (Przybylski 2018: 55–59). Tyto změny byly vnímány také Evropskou unií a jejími orgány, Benátskou komisí Rady Evropy a dalšími mezinárodními organizacemi či aktéry a vyvolaly reakce spuštěním několika řízení o nesplnění povinností a aktivaci článku 7 SEU.

V souvislosti s těmito změnami tedy došlo k iniciaci čtyř řízení o nesplnění povinností týkajících se vlády práva v Polsku po volbách v roce 2015. Všechny tyto čtyři případy se shodně týkají nesouladu nově zavedených zákonů a kroků v oblasti soudního systému a všechny také byly postoupeny Evropskou komisí k Soudnímu dvoru EU. Relevance rozsudků však byla v kontextu dodržování vlády práva snížena přijetím tzv. „náhubkového zákona“ na konci roku 2019, který defacto legalizuje porušení judikatury Soudního dvora EU (Pech, Wachowiec, Mazur 2021: 27–32). Tento zákon brání soudcům v kontrole platnosti jiných soudních rozhodnutí a také ve veřejné činnosti neslučitelné s nezávislostí soudů. Soudci mohou být za porušení zákona podrobeni disciplinárnímu řízení u Nejvyššího soudu, jehož legitimita však byla zpochybněna Soudním dvorem EU (Pech, Sadurski, Scheppele et al. 2020).

Evropská komise ještě před zahájením řízení o nesplnění povinností započala již v roce 2016 s Polskem třífázový dialog předcházející aktivaci článku 7. Evropská komise v rámci tohoto mechanismu vydala čtyři doporučení. Polsko se však prvotními třemi doporučeními neřídilo, proto EK stanovila seznam opatření, které musí polské orgány učinit k vyřešení obav. Mezi těmito opatřeními byla například změna zákona o Nejvyšším soudu, změna zákona o Národní soudní radě, změna nebo stáhnutí zákona o organizaci obecných soudů, obnovení nezávislosti a legitimity Ústavního soudu a závazek zdržení se veřejných prohlášení zpochybňujících legitimitu soudnictví (Evropská komise 2017c). Polská vláda však k postoji EK vyjádřila nesouhlas a pokusila se obhájit své názory v Bílé knize o reformě polského soudnictví vydané v březnu 2018. Dle polské vlády byly tyto reformy nutné zejména z důvodu nízké důvěry veřejnosti v soudy, nadměrné délce soudních řízení a komunisté minulosti, která stále dominuje polskému soudnictví. Vláda dále argumentovala, že reformami došlo ke zvýšení nezávislosti soudnictví a že předchozí jednání Ústavního soudu ve věci jmenování pěti soudců bylo předčasné a tedy nezákonné (Maňko 2019: 1–12).

V červnu 2017 zaslala EK Maďarsku formální dopis a spustila řízení o nesplnění povinnosti proti Polsku kvůli opatřením ovlivňujícím soudnictví. Bylo tak učiněno v reakci na uveřejnění Zákona o organizaci obecných soudů. Dle EK je tento zákon v rozporu s článkem 157 SFEU a se směrnicí 2006/54 o rovnosti žen a mužů v zaměstnání, a to z důvodu diskriminace na základě pohlaví zavedením odlišného věku odchodu do důchodu pro soudkyně a soudce. K ohrožení nezávislosti soudů dle článku 19 SEU a článku 47 Listiny základních práv EU dochází také udělením pravomocí ministru spravedlnosti, který může prodloužit mandát soudců, kteří dosáhli důchodového věku či jmenovat předsedy soudů. Ministru je tedy umožněno působit na konkrétní soudce (Evropská komise 2017d).

V prosinci 2017 předal sbor komisařů výše zmíněné řízení o nesplnění povinnosti k Soudnímu dvoru EU pro porušení práva EU zákonem o obecných soudech. Po neúspěšném dialogu se EK rozhodla navrhnout Radě, aby přijala rozhodnutí podle článku 7 odstavce 1 Smlouvy o Evropské unii. EK zdůraznila, že soudnictví v Polsku je pod vlivem vládnoucí strany, nezávislost soudů tedy není zajištěna a dochází k porušování práva EU a právního státu v zemi. Komise dále vyzvala Polsko k řešení situace prostřednictvím konstruktivního dialogu. Evropský parlament podpořil ve svých usneseních EK a společně s mezinárodními aktéry (Benátská komise Rady Evropy,

Amnesty International ad.) vyjádřil znepokojení nad reformou polského soudního systému (Evropská komise 2017c).

Soudní dvůr EU vydal v listopadu 2019 rozhodnutí, ve kterém plně podpořil stanovisko EK v řízení o nesplnění povinností týkajícího se polského zákona o obecných soudech. Evropská komise nadále sledovala konání polského státu při nápravě soudního systému či zavedení dalších zákonů. V souvislosti s tím došlo k iniciaci dalších tří řízení o nesplnění povinností. V prvním případě v červenci 2018 spustila řízení týkající se polského zákona o Nejvyšším soudu, který stanovil předčasný věk pro odchod soudců do důchodu s dopadem na nezávislost nejvyššího soudu. V tomto případě dal Soudní dvůr EU v plné míře za pravdu stanovisku EK a zastavil platnost tohoto zákona a zrušil nucený odchod soudců do důchodu. Polským orgánům byla stanovena povinnost odstranění sporných ustanovení (Evropská komise 2021c). Soudní dvůr EU se přiklonil ke stanovisku EK také v řízení o nesplnění povinností týkajícího se disciplinárního řízení. Dle EK tento zákon podkopává soudní nezávislost a neposkytuje záruky ochrany soudců před politickou kontrolou. Polské právo umožňuje podrobit soudce disciplinárnímu vyšetřování, řízení a také sankcím z důvodu obsahu jejich soudních rozhodnutí. Polsko bylo Soudním dvorem vyzváno k zastavení uplatňování tohoto zákona (Tamtéž).

V dubnu 2020 došlo ze strany EK k spuštění řízení o nesplnění povinností s cílem zajistit nezávislost soudců v Polsku. Dle nového zákona dochází k ovlivnění soudní nezávislosti, které není v souladu s právem EU, brání soudcům uplatňování práva EU na nezávislost soudnictví či předkládání žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru EU (Evropská komise 2020b). Jak uvádí Laurent Pech, Patryk Wachowiec a Dariusz Mazur (2021: 27–32), velmi vhodným se stal požadavek EK vůči Soudnímu dvoru EU, aby navrhl předběžná opatření. Viditelným prvkem bylo také propojení mezi nezávislostí polského Nejvyššího soudu s řádným fungováním právního rámce EU. Rozhodnutí Soudního dvora mělo viditelný vliv také na praxi, kdy soudcům, kteří byli nuceni odejít do důchodu byl umožněn návrat. Řízení poukazují na nefunkční spolupráci mezi EU a dotčeným státem, tedy Polskem.

Jak již bylo částečně zmíněno, plenární zasedání Evropského parlamentu v březnu 2018 podpořilo aktivaci článku 7 ze strany EK. Kladně se vyslovalo 422 členů EP. Parlament vyzval Radu ministrů a vlády členských států EU k urychlenému určení, zda existuje vážné porušení hodnot EU a k navrhnutí řešení situace. Tento postoj byl potvrzen také v roce 2020, kdy EP v usnesení potvrdil, že dialog mezi EU a Polskem stále

nedospěl k vyřešení situace. Na základě zpráv EK, Benátské komise rady Evropy či Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (dále jen OBSE) dle usnesení došlo od vyvolání mechanismu dle článku 7 ke zhoršení situace ohledně právního státu. Poslanci dále poukázali na fakt, že slyšení mezi Radou EU a Polskem nejsou pravidelná a vyzval Radu EU k navrhnutí konkrétních řešení a stanovení závazných lhůt (Evropský parlament 2018b srov. Evropský parlament 2020). „*Neschopnost Rady účinně využívat článek 7 nadále narušuje integritu společných evropských hodnot, vzájemnou důvěru a důvěryhodnost Evropské unie jako celku*“ (Evropský parlament 2020).

3.3. Komparace obou případů a analýza funkčnosti daných mechanismů z pohledu teorie institucionalismu racionální volby

Výše zmíněné případy užití řízení o nesplnění povinností, článku 7 Smlouvy o fungování Evropské unie, a také dalších alternativních mechanismů dialogu mezi orgány EU a členskými státy v případě nesouladu právního rámce členských států a EU poukazují na nedostatek jednoty v těchto procesech. Z hlediska ukotvení a institucionalizace mechanismů je patrné, že členské státy čerpají mnohé výhody z členství v EU, ať už ve formě přijímání evropských dotací z kohezních fondů, jednotného trhu či mezinárodního postavení, ale při snaze řešit vnitrostátní problémy již nejsou vůči EU otevřené. To ostatně potvrzují také mnohé snahy o spíše vágní řešení problémů vytyčených Evropskou komisí v řízeních o nesplnění povinností či vzájemných dialogích. Struktura a fungování Rady EU poukazuje v inkriminovaných případech na nedostatečný pokrok (Michelot 2019).

Důležitou roli sehrává aktuální rotující předsednictví Rady EU, když například rakouské předsednictví uskutečnilo pouze jeden neformální dialog o těchto otázkách. Na tento problém poukázalo také rumunské předsednictví, které ze svého programu odstranilo důležité otázky ohledně právního státu, a to ačkoliv v předchozích měsících došlo na půdě GAC k pravidelnému jednání o právním státu v Polsku a Maďarsku. Důvodem může být také fakt, že i Rumunsko figuruje na seznamu sledovaných států, v nichž dochází k reformám soudnictví, trestního práva a korupci v souvislosti s poklesem nezávislosti vlády práva (Michelot 2019 srov. Brzozowski 2019).

Z hlediska účinnosti daných mechanismů je patrné, že soubor nástrojů EU k zajištění právního státu je do jisté míry omezen. Aktivace článku 7 SEU i z důvodu problematické role Rady EU a hlasování v ní, je sama o sobě nedostatečným řešením.

V kontrastu s tím snaha o řešení konkrétních případů porušení práva EU skrze řízení o nesplnění povinností a následné postoupení žalob před Soudní dvůr EU, vykazují snahy členských států činit alespoň malé známky pokroku k ukončení zneužívání právního státu v Polsku i Maďarsku (Michelot 2019). Šlo například o řízení o nesplnění povinností z důvodu nezávislosti soudnictví kvůli snížení odchodového věku soudců do důchodu v případě Maďarska a podobně v opatření týkajících se důchodového věku soudců polského nejvyššího soudu. Na základě rozsudků Soudního dvora EU Maďarsko i Polsko pozměnily tyto své zákony a umožnily částečný návrat bývalých soudců. Ani v těchto případech se však nejednalo o systémové řešení, jako spíše o uspokojení požadavků EK. Stejně tak ve většině případů, kdy Soudní dvůr EU potvrdil stanovisko EK, nedošlo k patřičným nápravám.

Nedostatečná náprava může pramenit například z toho, že členské státy se mohou v dialogu s EK cítit sebevědomě, jelikož ta nedisponuje dostatečnými prostředky, jimiž by mohlo dojít k narovnání deviantního chování. Například aktivace sankčního mechanismu dle článku 7 SEU je v podstatě zablokována, jelikož Maďarsko a Polsko si při nastalém hlasování o této otázce prokazují solidaritu a pro aktivaci článku je potřebná jednomyslnost Rady EU (hlasování se neúčastní dotčený stát). Jak uvádí Kim Lane Scheppele (2016), Polsko nejedná v souladu s doporučeními EK, jelikož ví, že sankční mechanismus dle článku 7 SEU nemůže být aktivován. V roce 2016 totiž Viktor Orbán uvedl, že zablokuje jakékoliv sankce ze strany EU vůči Polsku dle článku 7 SEU. Dle K. L. Scheppele lze však využít možnosti spuštění článku 7 odstavce 1 SEU u Polska i Maďarska, a tím zajistit, že by se oba státy nemohly účastnit hlasování o sankčním mechanismu dle článku 7 odstavce 2 SEU a podporovat se navzájem vetováním protinávrhů. Stát, který byl varován a označen, že porušuje evropské hodnoty, by totiž neměl hlasovat o uvalení sankcí na jiný stát ze stejných důvodů.

Na základě analýzy konkrétních případů řízení o nesplnění povinností aktivovaných EK vůči Polsku a Maďarsku, a také aktivace článku 7 SEU (což bylo ilustrováno v předchozí kapitole), lze posoudit vztah mezi EK a členskými státy z hlediska teorie institucionalismu racionální volby. Dle analýzy v kapitole dva této práce lze spolehlivě zodpovědět na první výzkumnou otázku stanovenou v úvodu této práce, tedy *„Jakými nástroji v oblasti ochrany demokracie a vlády práva ve svých ČS státech EU disponuje a jak efektivně byly aplikovány v praxi?“*. Primárními nástroji pro řešení odklonu Polska a Maďarska od demokratických hodnot a omezení nezávislosti právního

státu jsou řízení o nesplnění povinností. Ty byly v obou případech hojně využity a jelikož byly obvykle postoupeny také Soudnímu dvoru EU (který svými rozhodnutími podpořil stanoviska EK), zaznamenaly částečný úspěch v nápravě sporných zákonů implementovaných vládami obou členských států. Hlavní mechanismus pro nápravu právního státu, článek 7 SEU, byl aktivován také, avšak především kvůli blokaci hlasování o určení existence jasného rizika v Radě EU, nenaplnil prvotní očekávání a nevedl k vyvolání náprav členskými státy.

Značnou nevýhodou řízení o nesplnění povinností je délka jejich trvání, a tedy pomalá reakce na dané situace, které mnohdy vyžadují velmi rychlou reakci. To ostatně ukazuje situace v řízení o nesplnění povinností vůči Maďarsku kvůli snížení věku odchodu soudců do důchodu. Ačkoliv došlo k částečné nápravě a soudcům bylo umožněno vrátit se na své posty, většina těchto míst již byla obsazena dosazenými jinými soudci loajálními k maďarské vládě a mnoho ze soudců se tedy na svá místa nemohlo navrátit. Při komparaci jednání EK s oběma aktéry je důležitý fakt, že její přístup byl odlišný, ačkoliv právní problémy v Maďarsku a Polsku byly velmi podobné. Zatímco vůči Polsku byl velmi brzy zahájen strukturovaný dialog pro posílení právního státu a došlo také k poměrně rychlé aktivaci článku 7 SEU, v případě Maďarska využila EK těchto mechanismů značně později (i přestože k zásahům do právního státu v Maďarsku začalo docházet prakticky ihned po převzetí moci stranou Fidesz v roce 2010, výzvy k aktivaci článku 7 učinil EP až v březnu 2018) a iniciovala spíše proceduru řízení o nesplnění povinností.

Jak uvádí Sergio Carrera a Petra Bárd (2018: 1–5), případ Polska ilustroval neúčinnost mechanismu dle článku 7 SEU předejít vzniku systémové hrozby pro právní stát. To potvrzují také stanoviska Benátské komise Rady Evropy, dle kterých se právní stát v zemi za období od aktivace tohoto článku spíše zhoršil. Aktivace článku 7 SEU pouze zvýraznila tento trend. Neúčinnosti mechanismu uškodila i politizace procesu, například na půdě Evropského parlamentu, kde sehrávají významnou roli politické frakce, v nichž se zástupci vládnoucích stran v Polsku a Maďarsku nachází. Podobně je tomu i na půdě Rady EU, která rozhoduje o existenci zřejmého rizika.

Dle racionalistického postoje vidí aktéři (tedy členské státy) instituce především na základě výhod z nich plynoucích. Aktéři jednají na základě logiky výhodnosti s cílem maximalizovat dosažení svých vlastních preferencí. Zároveň díky tomuto jednání dochází k ustavení kolektivně neoptimálního výsledku. To, do jaké míry je výsledek kolektivně

neoptimální, je do značné míry určeno nastavením institucionálních omezení chování aktérů a vytyčením vhodného institucionálního rámce (stanoveno na základě přenosu pravomoci). Z tohoto pohledu lze potvrdit, že chování Maďarska a Polska při řízeních a dialozích s orgány EU (především EK, Soudním dvorem EU a Radou EU) naplňuje základní parametry jednání a chování aktérů dle teorie institucionalismu racionální volby.

Na základě těchto poznatků lze odpověď na druhou výzkumnou otázku této práce: *„Z jakého důvodu není hlavní mechanismus (článek 7 Smlouvy o EU) více využíván a jak ovlivňuje postoj členských států z pohledu teorie institucionalismu racionální volby jeho využití?“* a s tím související hypotézu stanovenou na základě teorie racionálního institucionalismu, že: *„Členské státy upřednostňují své národní zájmy, pokud je hrozba sankcí a postihů nižší než celkové zisky a výhody plynoucí z členství v EU.“* Maďarská i polská vláda zastávala v podstatě ve všech řízeních o nesplnění povinností a dialozích kvůli porušení právního rámce EU odmítavý postoj k vytýkaným stanoviskům EK a návrhům nápravných opatření (viz např. zveřejnění Bílé knihy o reformě polského soudnictví či interpretace řízení jakožto snahy o útoky na Maďarsko díky jeho odporu k migrační politice EU). Oba aktéři jednali vždy především ve svém vlastním zájmu a nezohledňovali roli a význam EK. Kromě toho lze v rétorice vládních stran v těchto zemích pozorovat zneužití snahy EU o nápravu právního státu pro svou domácí politiku (např. zmíněný postoj Maďarska k migrační politice EU). Zahájení mechanismů nápravy právního státu ze strany EK jsou prezentována jako zásah do vnitrostátních politických záležitostí.

Jak uvádí Taylor Hall (1996: 945–946) aktéři vytvářejí instituci za účelem realizace zisků ze spolupráce. Daná instituce vzniká většinou na základě dobrovolné dohody a přežívá především proto, že poskytuje více výhod příslušným aktérům než alternativní institucionální varianty. Chování členských států vůči orgánům EU tedy naplňuje principy stanovené dle modelu *principal-agent* (pán-správce). Tento model se zabývá vztahem neboli delegací, v níž jsou dva aktéři zapojeni do výměny zdrojů. Aktéři jednají racionálně a usilují o maximalizaci svých preferencí dle daných priorit. Instituce naproti tomu napomáhají překonat problémy spojené se vztahem mezi pánem a správcem. Maďarsko a Polsko je motivováno k takovému chování (tedy velmi malé snaze o nápravu dle stanovisek EK obsažených v jednotlivých řízeních o nesplnění povinností či dialogu v rámci aktivace článku 7 SEU) převážně z důvodu nedostatečně

stanovených institucionálních procedur a postupů EU v případech porušení právního státu členskými státy.

Přístup EU není dostatečně strukturovaný, zatímco země disponují jasnou strategií své obrany, do níž vložily velké administrativní zdroje (tvorba dlouhých dokumentů obhajoby svých argumentů, snaha získat podporu jiných členských států). Na straně členských států EU nedisponuje jednota, čímž je ovlivněno fungování Rady EU, v níž dochází k blokaci v možném postupu. Významnou roli sehrává také institucionální konkurence mezi EP a Radou EU, která není ochotna prohloubit roli EP v postupech dle článku 7 SEU (Michelot 2019). Evropský parlament sehrává poměrně aktivní roli (např. iniciace spuštění článku 7 vůči Maďarsku či vyvíjení tlaku na Radu EU a EK ve snaze podnítit je akci), ale problémem zůstává fakt, že se jedná o ryze politický orgán. S podobným problémem se však potýká i EK. Jak zdůrazňuje David Sehnálek (2016: 197–198), role EK přesahuje pouhé zjištění daného rizika. EK interpretuje ustanovení Smluv a navrhuje řešení pro členský stát, které považuje za správné, a to i když není soudním orgánem. To je problematické z hlediska interpretace hodnot dle článku 2 SEU. Jak uvádí Sergio Carrera a Petra Bárd (2018: 1–5), v mechanismu dle článku 7 SEU neexistuje žádné nezávislé hodnocení ani soudní kontrola bez specifikace pravomocí Soudního dvora EU.

Z uvedeného tedy vyplývá, že z hlediska teorie a praxe dochází ke splnění parametrů vytyčených dle konceptu *principal-agent* (pán-správce), jak specifikuje Mark A. Pollack (1997: 116–119). Výhody plynoucí pro Maďarsko a Polsko převyšují možné postihy spojené s nesouladem právního rámce EU. Ačkoliv v případě sankcí, včetně snížení čerpání financí z rozpočtu, může jít o velmi nákladné dopady pro členské státy, tyto hrozby pro Maďarsko ani Polsko dle současně stanovených pravidel v podstatě nehrozí. Spuštění sankčního mechanismu dle článku 7, odstavce 2 SEU je totiž zablokováno požadavkem na jeho schválení hlasováním jednomyslností v Radě EU. Chování Maďarska a Polska tedy lze klasifikovat dle konceptu, který stanovuje David H. Guston kvůli těmto kooperativním a sobeckým motivům, jako „hru se smíšenými motivy“ v interakci mezi *principal-agent* (Braun, Guston 2003: 302–304). Narušení tohoto modelu by mohl způsobit nově zavedený mechanismus sloužící k ochraně rozpočtu EU v případě nedostatků v oblasti právního státu v členských státech. Při jeho spuštění by byla možná, v případě zjištění ohrožení právního státu, aktivace ochranných mechanismů, které v konečné fázi mohou znamenat až pozastavení či snížení plateb

z rozpočtu EU. Proti tomuto mechanismu ostatně Maďarsko a Polsko společně podaly stížnost k Soudnímu dvoru EU (Deutsche Welle 2021). Na základě analýzy mechanismů EU pro dodržování demokratických zásad z pohledu teorie a praxe, je tedy možné skrze teorii institucionalismu racionální volby potvrdit hypotézu stanovenou v úvodu práce.

Závěr

Tato diplomová práce si kladla za cíl zanalyzovat hlavní mechanismy Evropské unie pro dodržování právního státu a demokratických principů v členských státech, jejich teoretické ukotvení ve smluvním rámci a efektivnost užití v praxi. K tomuto účelu došlo nejdříve k vytyčení teoretických konceptů, skrze ně bylo dále možné analyzovat fungování mechanismů a chování aktérů, a také ověřit vytyčené výzkumné otázky a hypotézy této práce. První část práce představila teorii nového institucionalismu, jakožto koncept objasňující charakter mezinárodních vztahů a evropské integrace. Důležitou se stala zejména práce Jamese G. Marche a Johana P. Olsena *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, která blíže specifikuje myšlenky toho přístupu a jeho hlavní ideu, tedy zájem o instituce. Pro tuto práci se stala stěžejní především odnož tohoto směru, tedy teorie institucionalismu racionální volby. Ta se od 90. let 20. století stala velmi důležitým teoretickým přístupem pro zkoumání evropské integrace, přičemž zásadní se stala práce Simona Bulmera *The Governance of the European Union: A New Institutional Approach*, v níž byla stanovena myšlenka, že na institucích záleží. Pro následnou analýzu byla užitá teorie blíže specifikována ve stati Marka A. Pollacka *Rational Choice and EU Politics* a model *principal-agent*, který specifikuje vztah aktérů zapojených do výměny zdrojů. Na základě tohoto teoretického přístupu se práce pokusila objasnit chování aktérů a zjistit, jakými nástroji v oblasti ochrany demokracie a vlády práva ve EU disponuje a jak efektivně byly aplikovány.

Z hlediska metodologie lze tuto práci klasifikovat jakožto studii s více než jedním případem. Konkrétně byly stanoveny dva případy – Maďarsko a Polsko, skrze něž došlo k ověření fungování daných mechanismů v praxi. Možné odlišnosti a podobnosti chování napomohly ke zvýšení relevance dané analýzy. Pro naplnění cíle práce byly stanoveny dvě výzkumné otázky a jedna hypotéza, na něž se tato práce pokusila nalézt odpověď. Odpovědi na zvolené výzkumné otázky lze nalézt především v druhé a třetí kapitole této práce. Druhá kapitola práce objasnila teoretický rámec ukotvení mechanismů v právním systému EU, díky čemuž došlo k částečnému zodpovězení první výzkumné otázky, která si kladla za cíl definovat základní mechanismy, jimiž EU disponuje při snaze o dohled nad dodržováním demokratických principů a vlády práva v členských státech. Díky analýze uplatňování mechanismů v praxi ve třetí kapitole této práce bylo možné

posoudit chování aktérů, fungování mechanismů prostřednictvím teorie institucionalismu racionální volby a odpovědět tak na druhou výzkumnou otázku a hypotézu této práce.

Tato práce si ve svém úvodu stanovila dvě výzkumné otázky: „Jakými nástroji v oblasti ochrany demokracie a vlády práva ve svých ČS státech EU disponuje a jak efektivně byly aplikovány v praxi?“ a „Z jakého důvodu není hlavní mechanismus (článek 7 Smlouvy o EU) více využíván a jak ovlivňuje postoj členských států z pohledu teorie institucionalismu racionální volby jeho využití?“. Z druhé kapitoly této práce vyplývá, že EU disponuje do značné míry omezenými nástroji v oblasti ochrany demokracie a vlády práva ve svých členských státech. Z hlediska praxe jsou nejvíce využívány řízení o nesplnění řízení stanovené dle článků 258–260 SFEU. Jedná se o situaci, kdy Evropská komise (dále jen EK) dohlíží skrze Soudní dvůr EU na uplatňování unijního práva členskými státy. V případě nesjednání nápravy může EK postoupit tyto řízení k Soudnímu dvoru EU. Hlavním nástrojem EU pro dohlížení nad dodržováním právního státu je mechanismus dle článku 7 SEU. Jeho aktivace se týká situací, kdy ze strany členského státu dojde k porušení hodnot stanovených ve článku 2 SEU. EK může před jeho započítáním iniciovat třífázový dialog s dotčeným státem a mechanismus samotný se dále dělá na preventivní a sankční část. Kromě toho disponuje EU i alternativními nástroji ve formě dialogů či zpráv (např. Zpráva komise o právním státu). Nový mechanismus stanovilo nařízení o ochraně rozpočtu EU, které propojuje dohled nad dodržováním zásad právního státu s víceletým finančním rámcem EU.

Odpověď na druhou část první výzkumné otázky, a také druhou výzkumnou otázku lze nalézt ve třetí kapitole této práce, v níž je provedena analýza mechanismů EU pro dodržování právního státu a demokratických principů v praxi. Politický systém v Maďarsku po volbách v roce 2010 a politický systém v Polsku po volbách v roce 2015 doznal značných změn. Strany Fidesz a Právo a spravedlnost dokázaly ve volbách přesvědčivě zvítězit a zajistily si většinu v parlamentu (Fidesz ústavní, Právo a spravedlnost absolutní). Na základě toho mohly uskutečňovat reformy politického či soudního systému, které jsou spojovány s odklonem od liberálně demokratických hodnot. EK se snažila tento odklon zastavit použitím výše zmíněných mechanismů. Díky komparaci obou případů a analýze funkčnosti daných mechanismů z pohledu teorie racionálního institucionalismu je možné zodpovědět také na hypotézu, že: „*Členské státy upřednostňují své národní zájmy, pokud je hrozba sankcí a postihů nižší než celkové zisky a výhody plynoucí z členství v EU.*“. Tato hypotéza byla potvrzena. Z hlediska ukotvení

a institucionalizace mechanismů je patrné, že Maďarsko a Polsko čerpají výhody plynoucí z členství v EU (například přijímáním dotací z kohezních fondů či výhod jednotného trhu), ale při nápravě v oblasti právního státu již s EU nespolupracují.

Účinnost mechanismů řízení o nesplnění povinností a článku 7 SEU je do značné míry limitována. Aktivace sankčního mechanismu dle článku 7 SEU je omezena požadavkem na jednomyslnost při hlasování v Radě EU, což prakticky znemožňuje jeho užití (Polsko a Maďarsko si totiž vyjádřili vzájemnou solidaritu při hlasování). Řízení o nesplnění povinností jsou ovlivněna délkou trvání, která je příliš dlouhá a EU nemůže včasné sjednat nápravu a reagovat na případné problematické zákony. Díky možnému postoupení k Soudnímu dvoru EU, a tedy i větší hrozbě pro členské státy, však vykazují alespoň částečnou úspěšnost při nápravě zneužívání právního státu (například v podobě návratu soudců, kteří byli nuceni odejít do důchodu po snížení hranice věku pro odchod do důchodu, do svých funkcí). Nedostatečná efektivita mechanismů pramení také z toho, že Polsko a Maďarsko se mohou při jednání s EK cítit sebevědomě, jelikož EK nedisponuje dostatečnými mechanismy, které by pro tyto státy představovaly hrozbu. Přístup EK k porušování právního státu v Maďarsku a Polsku byl odlišný, v případě Polska došlo k okamžitému uplatnění mechanismu dle článku 7 SEU, zatímco v případě Maďarska se EK pokoušela řešit situace spíše skrze řízení o nesplnění povinností a článek 7 SEU byl aktivován později. Dřívější aktivace článku 7 SEU v případě Polska však poukázala na neúčinnost tohoto mechanismu. Mechanismy jsou také ovlivněny politizací procesu v EP a Radě EU.

Z hlediska teorie institucionalismu racionální volby lze potvrdit, že chování Maďarska a Polska při řízeních a dialozích s orgány EU (především EK, Soudním dvorem EU a Radou EU) naplňuje základní parametry tohoto konceptu stanovené v kapitole 2 této práce. Obě vlády zastávaly ke stanoviskům EK (ať už při řízeních o nesplnění povinností či článku 7 SEU) spíše negativní postoj a nesnažily se provádět nápravy navrhované EK. Oba aktéři jednali ve svém vlastním zájmu a nezohledňovali roli a význam EK. Řízení byla negativně reflektována také v rétorice na domácí politické scéně. Chování členských států vůči orgánům EU tedy naplňuje principy stanovené dle modelu *principal-agent* (pán-správce). Postoj Maďarska a Polska vůči mechanismům spuštěným EK je formován také nedostatečně stanovenými institucionálními procedurami či slabými důsledky vyplývajícími z jejich porušení. Článek 7 SEU dále nepodléhá schválení či kontrole ze strany Soudního dvora EU, což může mít za následek, že EK

jakožto politický orgán může být zpochybněna při interpretaci Smluv. Koncept *principal-agent* (pán-správce) dle Marka A. Pollacka byl na základě analýzy funkčnosti mechanismů v praxi a jednání aktérů naplněn. To je ilustrováno faktem, že výhody plynoucí pro Maďarsko a Polsko převyšují možné postihy spojené s nesouladem právního rámce EU. Díky přísným procedurálním nárokům na aktivaci sankčního mechanismu článku 7 SEU (schválení skrze jednomyslnost v Radě EU) je hrozba sankcí vůči Maďarsku a Polsku velmi malá. Jednání Maďarska a Polska tedy lze klasifikovat dle konceptu, který stanovuje David H. Guston jakožto „hru se smíšenými motivy“. Maďarsko i Polsko totiž vykazují při jednáních s EK v rámci daných mechanismů motivaci zejména vlastním strategickým kalkulem.

V případě zhodnocení literatury, z níž tato práce čerpala je možné vyzdvihnout několik stěžejních publikací. Z hlediska teoretického ukotvení se stala velmi důležitou práce Jamese G. Marche a Johana P. Olsena *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, jejíž autoři zavádí do praxe koncept nového institucionalismu. K vytyčení hlavních teoretických konceptů, skrze něž se práce snažila vysvětlit výzkumné otázky, posloužila publikace Marka A. Pollacka *Rational Choice and EU Politics*. Autor zde definoval model *principal-agent*, dle kterého bylo následně analyzováno chování aktéru vůči institucím EU z pohledu teorie neinstitutionalismu racionální volby. V druhé analytické části práce bylo užíváno z velké míry oficiálních dokumentů EU a dokumentů primární práva, jako jsou konkrétní Smlouvy (*Smlouva o Evropské unii, Smlouva o fungování Evropské unie, Smlouva z Nice*). Díky tomu mohlo dojít k vysvětlení teoretického ukotvení daných mechanismů.

Při analýze mechanismů EU pro dohled na právním státem v Polsku a Maďarsku bylo čerpáno především z tiskových zpráv uveřejněných na internetových stránkách EK, EP či Soudního dvora EU (zde bylo užito také konkrétních rozsudků ve věci žalob mezi EK a danými státy). Tiskové zprávy nabídly detailní popis konkrétních řízení o nesplnění povinností či dialogu mezi EK a dotčenými státy. Důležitými se staly i práce Kim Lane Scheppele, která v několika publikacích a člancích analyzuje odklon od demokratických hodnot v Polsku a Maďarsku a kroky EK proti tomuto chování. Další stěžejní součástí této kapitoly byl článek Sergia Carrera a Petry Bárd „The European Parliament Vote on Article 7 TEU against the Hungarian government: Too Late, Too Little, Too Political?“ skrze něž analýza fungování mechanismu stanoveného článkem 7 SEU v praxi.

Prameny a literatura

Anders, Lisa H., Sonja Priebus. 2021. „Does It Help to Call a Spade a Spade? Examining the Legal Bases and Effects of Rule of Law-Related Infringement Procedures Against Hungary“ Pp. 243–247 in Astrid Lorenz, Lisa H. Anders (eds.). *Illiberal Trends and Anti-EU Politics in East Central Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.

Armstrong, Kenneth A., Simon J. Bulmer. 1998. *The Governance of the Single European Market*. Manchester: Manchester University Press.

Aspinwall, Mark D., Gerald Schneider. 2000. „Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration“ *European Journal of Political Research* 38 (1): 1–36. Dostupné z: <<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.855.6725&rep=rep1&type=pdf>> (19. 5. 2021).

Ágh, Attila. 2019. *Declining Democracy in East-Central Europe: The Divide in the EU and Emerging Hard Populism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Babinova, Olena. 2020. „Backsliding of Democracy in Central and Eastern Europe: the Reasons and Possibilities for Suspension Examples of Hungary and Some Other Countries“ *Humanities and Social Sciences: Latvia* 28 (1): 81–106 (online). Dostupné z: <https://www.apgads.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/apgads/PDF/HSSLatvia/HSS_28-1/hssl.28.1.06_Babinova.pdf> (6. 6. 2021).

Bárd, Petra, Anna Śledzińska-Simon. 2019. „Rule of law infringement procedures A proposal to extend the EU’s rule of law toolbox“ *ceps.eu*, No. 2019-09, May 2019 (online). Dostupné z: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/05/LSE-2019-09_ENGAGE-II-Rule-of-Law-infringement-procedures.pdf> (22. 6. 2021).

Bozóki, András, Dániel Hegedűs. 2017. „An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union“ *Democratization* 25 (7): 1173–1189 (online). Dostupné z: <<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13510347.2018.1455664?needAccess=true>> (6. 6. 2021).

Braun, Dietmar, David H. Guston. 2003. „Principal–agent theory and research policy: an introduction“ *Science and Public Policy* 30 (5): 302–308. Dostupné z:

<https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_7A523369F205.P001/REF.pdf> (24. 5. 2021).

Brzozowski, Alexandra. 2019. „Poland gets a pass as Romanian presidency struggles with rule of law approach“ *euractiv.com*, 8. 1. 2019 (online). Dostupné z: <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/poland-gets-a-pass-as-romanian-presidency-struggles-with-rule-of-law-approach/>> (22. 6. 2021).

Bulmer, Simon J. 1993. „The Governance of the European Union: A New Institutional Approach“ *Journal of Public Policy* 13 (4): 351–380. Dostupné z: <<https://www.jstor.org/stable/4007518>> (15. 5. 2021).

Carrera, Sergio, Petra Bárd. 2018. „The European Parliament Vote on Article 7 TEU against the Hungarian government: Too Late, Too Little, Too Political?“ *ceps.eu*, 14. 9. 2018 (online). Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/94390/1/EP_vote_on_Article7.pdf> (21. 6. 2021).

Dam, Philippe. 2021. „Next week is time for EU to finally lead on rule of law“ *euobserver.com*, 18. 6. 2021 (online). Dostupné z: <<https://euobserver.com/opinion/152161>> (22. 6. 2021).

Deutsche Welle. 2021. „Poland and Hungary file complaint over EU budget mechanism“ *dw.com*, 11. 3. 2021 (online). Dostupné z: <<https://www.dw.com/en/poland-and-hungary-file-complaint-over-eu-budget-mechanism/a-56835979>> (22. 6. 2021).

Drinóczi, Tímea, Agnieszka Bień-Kacała. 2019. „Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland“ *German Law Journal* 20 (8): 1140–1166 (online). Dostupné z: <https://www.researchgate.net/publication/337739645_Illiberal_Constitutionalism_The_Case_of_Hungary_and_Poland> (5. 6. 2021).

Drulák, Petr. 2008. *Jak zkoumat politiku : kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál.

European e-justice. 2020. „Právo EU“ *e-justice.europa.eu*, 7. 10. 2020 (online). Dostupné z: <https://e-justice.europa.eu/content_eu_law-3-cs.do> (25. 5. 2021).

EUR-Lex. 2016. „Porušení práva EU“ *Eur-lex.europa.eu*, 12. 7. 2016 (online). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3A11455>> (26. 5. 2021).

EUR-Lex. 2017. „Řízení o předběžné otázce – doporučení pro vnitrostátní soudy“ *Eur-lex.europa.eu*, 31. 10. 2017 (online). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114552>> (28. 5. 2021).

Evropské hospodářské společenství. 1957. „Římská smlouva (EHS)“ *Eur-lex.europa.eu*, 14. 3. 2017 (online, Pdf). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0023&from=CS>> (18. 10. 2020).

European Commission. 2016. „Accession criteria“ *Ec.europa.eu*, 6. 12. 2016 (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en> (18. 10. 2020)

Evropská komise. 2012a. „European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary over the independence of its central bank and data protection authorities as well as over measures affecting the judiciary“ *ec.europa.eu* (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_24> (10. 6. 2021).

Evropská komise. 2012b. „Commission closes infringement procedure on the independence of the Hungarian central bank“ *ec.europa.eu* (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_803> (10. 6. 2021).

Evropská komise. 2013. „European Commission closes infringement procedure on forced retirement of Hungarian judges“ *ec.europa.eu* (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_1112> (12. 6. 2021).

Evropská komise. 2014a. „Řízení pro nesplnění povinností“ *ec.europa.eu*, 20. 11. 2014 (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_cs.htm> (27. 5. 2021).

Evropská komise. 2014b. „COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL A new EU Framework to strengthen the Rule of Law“ *COM/2014/0158 final* (online). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52014DC0158>> (31. 5. 2021).

Evropská komise. 2014c. „PŘÍLOHY SDĚLENÍ EVROPSKÉ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Nový postup EU pro posílení právního státu“ *COM/2014/0158 final ANNEXES 1 to 2*, 11. 3. 2014 (online). Dostupné z:

<[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2014\)158&lang=cs](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2014)158&lang=cs)> (1. 6. 2021).

Evropská komise. 2014d. „Court of Justice upholds independence of data protection authorities in case against Hungary“ *ec.europa.eu* (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/MEMO_14_267> (14. 6. 2021).

Evropská komise. 2017a. „Commission refers Hungary to the European Court of Justice of the EU over the Higher Education Law“ *ec.europa.eu* (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/LV/IP_17_5004> (15. 6. 2021).

Evropská komise. 2017b. „European Commission steps up infringement against Hungary on NGO Law“ *ec.europa.eu* (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/FI/IP_17_3663> (16. 6. 2021).

Evropská komise. 2017c. „Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland“ *ec.europa.eu* (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_17_5367> (20. 6. 2021).

Evropská komise. 2017d. „European Commission launches infringement against Poland over measures affecting the judiciary“ *ec.europa.eu* (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_17_2205> (20. 6. 2021).

Evropská komise. 2018. „Migration and Asylum: Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary“ *ec.europa.eu* (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/LT/IP_18_4522> (19. 6. 2021).

Evropská komise. 2020a. „SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Zpráva o právním státu 2020 Stav právního státu v Evropské unii“ *COM(2020) 580 final*, 30. 9. 2020 (online). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN>> (3. 6. 2020).

Evropská komise. 2020b. „Rule of Law: European Commission launches infringement procedure to safeguard the independence of judges in Poland“ *ec.europa.eu* (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_772> (21. 6. 2021).

Evropská komise. 2021a. „Infringement procedure“ *ec.europa.eu* (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en> (27. 5. 2021).

Evropská komise. 2021b. „Accession criteria“ *ec.europa.eu*, 11. 5. 2021 (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en> (30. 5. 2021).

Evropská komise. 2021c. „Rule of Law: European Commission refers Poland to the European Court of Justice to protect independence of Polish judges and asks for interim measures“ *ec.europa.eu* (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_21_1524> (20. 6. 2021).

Evropská komise. a. „Stages of EU infringement procedure in a nutshell“ *ec.europa.eu* (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/multimedia/publications/docs/eulaw-procedure/eulaw_procedure_general_en.pdf> (27. 5. 2021).

Evropská komise. b. „Mechanismus pro spolupráci a ověřování – Bulharsko a Rumunsko“ *ec.europa.eu* (online). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_cs> (4. 6. 2021).

Evropský parlament. 2011. „European Parliament resolution of 10 March 2011 on media law in Hungary (2012/C 199 E/17)“ *eur-lex.europa.eu*, 10. 3. 2011 (online). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:199E:0154:0157:EN:PDF>> (7. 6. 2021).

Evropský parlament. 2018a. „Rule of law in Hungary: Parliament calls on the EU to act“ *europarl.europa.eu* (online). Dostupné z: <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act>> (21. 6. 2021).

Evropský parlament. 2018b. „Rule of law in Poland: Parliament supports EU action“ *europarl.europa.eu* (online). Dostupné z:

<<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180226IPR98615/rule-of-law-in-poland-parliament-supports-eu-action>> (21. 6. 2021).

Evropský parlament. 2020. „Rule of law in Poland and Hungary has worsened“ *europarl.europa.eu* (online). Dostupné z: <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened>> (21. 6. 2021).

Evropský parlament. 2021. „Právní stát: Nový mechanismus má ochránit rozpočet a hodnoty EU“ *europarl.europa.eu*, 26. 3. 2021 (online). Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2020/10/story/20201001STO88311/20201001STO88311_cs.pdf> (4. 6. 2021).

Falkner, Gerda. 2001. „The EU14’s “Sanctions” Against Austria: Sense and Nonsense“ *Journal of the European Union Studies Association* 14 (1), 14–15. Dostupné z: <http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/falkner_sanctions.pdf> (20. 10. 2020).

Fiala, Vlastimil. 2007. „Současné racionalistické evropské teoretické koncepty.“ Pp. 105–177 in Vlastimil Fiala et al. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. Olomouc: Periplum.

Freedom House. „Nations in Transit“ *Freedomhouse.org* (online). Dostupné z: <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit>> (6. 6. 2021).

Freedom House. 2021. „Nations in Transit: The Antidemocratic Turn“ *Freedomhouse.org* (online). Dostupné z: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT_2021_final_042321.pdf> (6. 6. 2021).

George, Alexander L., Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs.

Gora, Anna, Pieter de Wilde. 2020. „The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law“ *JOURNAL OF EUROPEAN PUBLIC POLICY*, 17. 10. 2020 (online). Dostupné z: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2020.1855465>> (22. 6. 2021).

Haas, Ernst B. 2004. *The uniting of Europe : political, social, and economic forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press,

Hall, Peter A., Rosemary C. R. Taylor. 1996. „Political Science and the Three New Institutionalisms*“ *Political studies* 44 (5): 936–957. Dostupné z: <<http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/Hall&TaylorPolStuds/9705162186.pdf>> (18. 5. 2021).

Hendl, Jan. 2005. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál.

Kaiser, Stefanie. 2021. „The Rule of Law in Eastern Europe - Hungary and Poland in Comparison“ *V-dem.net*, 9. 2. 2021 (online). Dostupné z: <<https://www.v-dem.net/en/news/rule-law-eastern-europe-hungary-and-poland-comparison/>> (6. 6. 2021).

Kassim, Hussein, Anand Menond. 2003. „The principal–agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?“ *Journal of European Public Policy* 10 (1): 121–139. Dostupné z: <https://web.archive.org/web/20110719103411/http://www.iim.uni-flensburg.de/vwl/upload/lehre/wise0607/eus/institutions_and_culture/Kassim_on_P-A_in_EU.pdf> (22. 5. 2021).

Kochenov, Dimitry. 2021. „Article 7: A Commentary on a Much Talked-About ‘Dead’ Provision“ Pp. 127–154 in Armin von Bogdandy, Piotr Bogdanowicz, Iris Canor, Christoph Grabenwarter, Maciej Taborowski, Matthias Schmidt (eds.). *Defending Checks and Balances in EU Member States*. Berlin: Springer.

„KONSOLIDOVANÉ ZNĚNÍ SMLOUVY O EVROPSKÉ UNII A SMLOUVY O FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE (2012/C 326/01)“ *Úřední věstník Evropské unie C 326*, Svazek 55, 26. října 2012 (online). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:CS:PDF>> (27. 5. 2021).

„Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie - PROTOKOLY - Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality“ *Úřední věstník 115*, 09. 5. 2008: 206–209 (online). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F02>> (1. 6. 2021).

Kowald, Karoline. 2021. „PROPOSAL FOR A REGULATION ON THE PROTECTION OF THE UNION'S BUDGET IN CASE OF GENERALISED DEFICIENCIES AS REGARDS THE RULE OF LAW IN THE MEMBER STATES“ *europarl.europa.eu*,

- Legislative Train 05.2021 (online). Dostupné z: <
<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/api/stages/report/current/theme/new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file/mff-protection-of-eu-budget-in-case-of-rule-of-law-deficiencies>> (4. 6. 2021).
- Lijphart, Arend. 1971. „Comparative Politics and the Comparative Method“ *The American Political Science Review* 65 (3): 682–693. Dostupné z: <
<https://www.jstor.org/stable/1955513>> (25. 2. 2021).
- Kroes, Neelie. 2011. „Hungary's new media law“ Příspěvek přednesený na *Otevřeném slyšení Evropského parlamentu o svobodě médií v Maďarsku*. Brusel, 11. 1. 2011. <
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-6_en.htm> (6. 6. 2021).
- Kroes, Neelie. 2011b. „Media: Commission Vice-President Kroes welcomes amendments to Hungarian Media Law“ MEMO/11/89, 16. 2. 2011 (online). Dostupné z: <
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_89> (7. 6. 2021).
- Lowndes Vivien. 2010. „The Institutional Approach“ Pp. 60–79 in David Marsh, Gerry Stoker. *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Łacny, Justyna. 2021. „The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?“ *Hague Journal on the Rule of Law*, 13: 79–105 (online). Dostupné z: <
<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s40803-021-00154-6.pdf>> (4. 6. 2021).
- Mańko, Rafał. 2019. „Protecting the rule of law in the EU“ *EPRS | European Parliamentary Research Service*, PE 642.280 – November 2019: 1–12. Dostupné z: <
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI\(2019\)642280_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf)> (28. 5. 2021).
- Mareš, Jiří. 2015. „Tvorba případových studií pro výzkumné účely“ *Pedagogika* 65 (2): 113 – 142. Dostupné z: <
https://pages.pedf.cuni.cz/pedagogika/?attachment_id=11271&edmc=11271> (14. 2. 2021).
- March, James G., Johan P. Olsen. 1984. „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life“ *The American Political Science Review* 78 (3), 734–749. Dostupné z: <
<https://www.jstor.org/stable/1961840>> (12. 4. 2021).

March, James G., Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

Marsh, David, Elizabeth Batters, Heather Savigny. *Historical Institutionalism: Beyond Pierson and Skocpol*. Birmingham: University of Birmingham. Dostupné z: <<https://core.ac.uk/download/pdf/156617394.pdf>> (16. 5. 2021).

Marzocchi, Ottavio. 2021. „Ochrana hodnot podle článku 2 SEU v EU“ *europarl.europa.eu* (online). Dostupné z: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/146/ochrana-zakladnich-prav-v-eu>> (30. 5. 2021).

Michelot, Martin. 2019. „THE “ARTICLE 7” PROCEEDINGS AGAINST POLAND AND HUNGARY: WHAT CONCRETE EFFECTS?“ *institutdelors.eu*, 6. 5. 2019 (online). Dostupné z: <https://institutdelors.eu/en/publications/__trashed/> (22. 6. 2021).

Nordsieck, Wolfram. 2020. *Parties and elections in Europe*. Norderstedt: BoD.

Nordsieck, Wolfram. 2021. “Parties and elections in Europe“ *parties-and-elections.eu* (online). Dostupné z: <<http://www.parties-and-elections.eu/>> (5. 6. 2021).

Pech, Laurent, Wojciech Sadurski, Kim Lane Scheppele et al. 2020. „Open Letter to the President of the European Commission regarding Poland’s “Muzzle Law”“ *verfassungsblog.de*, 9. 3. 2020 (online). Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/open-letter-to-the-president-of-the-european-commission-regarding-polands-muzzle-law>> (20. 6. 2021).

Peters, Guy B. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The 'new Institutionalism'*. London and New York: Pinter.

Pollack, Mark A. 1996. „The New Institutionalisms and EU Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis“ *Governance* 9(4): 429–58. Dostupné z: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.1996.tb00251.x>> (16. 5. 2021).

Polack, Mark A. 1997. „Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community“. *International Organization* 51 (1): 99–134. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/2703953?seq=1#metadata_info_tab_contents> (22. 5. 2021).

Pollack, Mark A. 2007. „Rational Choice and EU Politics“ *Archive of European Integration* European Union Studies Association (EUSA) Biennial Conference 2007 (10th). Dostupné z: <<http://aei.pitt.edu/8004/>> (21. 5. 2021).

Pollack, Mark A. 2008. „The New Institutionalisms and European Integration“ *conWEB*, Year 2008 | No 1: 1–25 (online). Dostupné z: <https://www.researchgate.net/publication/5014887_The_New_Institutionalisms_and_European_Integration> (13. 5. 2021).

Przybylski, Wojciech. 2018. „Explaining Eastern Europe: Can Poland's Backsliding Be Stopped?“ *Journal of Democracy* 29 (3): 52–64 (online). <<https://muse.jhu.edu/article/698917>> (19. 6. 2021).

Rada Evropské unie. 2014. „PRESS RELEASE 3362nd Council meeting General Affairs“ 16936/14 (OR. en) PRESSE 652 PR CO 74, 16. 12. 2014 (online). Dostupné z: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/en/pdf>> (2. 6. 2021).

„Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council“ *OJ L 433I*, 22. 12. 2020: 1–10 (online). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32020R2092>> (4. 6. 2021).

Risse, Thomas. 2009. „Social Constructivism and European Integration“ Pp. 144–160 in Wiener, Antje, Thomas Diez. *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press.

Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. New York: St. Martin's Press.

„ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu) ve věci C-286/12“ *Curia.europa.eu*, *ECLI:EU:C:2012:687*, 6. 11. 2012 (online). Dostupné z: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=129324&pageIndex=0&doclang=cs&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=16231687>> (11. 6. 2021).

„Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 3. června 2021, Věc C-650/18 Maďarsko v. Evropský parlament.“ *ECLI:EU:C:2021:426*, 3. 6. 2021 (online). Dostupné z: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=242263&pageIndex=0&doclang=cs&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3853812>> (22. 6. 2021).

- „Římská smlouva (EHS)“ *eur-lex.europa.eu* (online). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0023>> (22. 6. 2021).
- Scheppele, Kim Lane. 2014. „Making Infringement Procedures More Effective: A Comment on Commission v. Hungary“ *verfassungsblog.de*, 30. 4. 2014 (online). Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/making-infringement-procedures-more-effective-a-comment-on-commission-v-hungary/>> (14. 6. 2021).
- Scheppele, Kim Lane. 2016. „Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too“ *verfassungsblog.de*, 24. 10. 2016 (online). Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/can-poland-be-sanctioned-by-the-eu-not-unless-hungary-is-sanctioned-too/>> (22. 6. 2021).
- Sedelmeier, Ulrich. „Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession“ *Journal of Common Market Studies* 52 (1), 105–121. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/el/1423/jaro2017/POL589/um/Sedelmeier.pdf>> (30. 5. 2021).
- Sehnálek, David. 2016. „Nový postup EU pro posílení právního státu“ *Časopis pro právní vědu a praxi*, 24 (2): 191–201. Dostupné z: <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5433/4529>> (28. 5. 2021).
- Stake, Robert E. 1995. *The art of case study research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Strupczewski, Jan. 2021. „Parliament votes to sue EU executive unless it acts fast on rule of law in Poland, Hungary“ *reuters.com*, 25. 3. 2021 (online). Dostupné z: <<https://www.reuters.com/article/us-eu-ruleoflaw-parliament-idUSKBN2BH33B>> (22. 6. 2021).
- Tomášek, Michal, Vladimír Týč et al. 2017. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges.
- „Treaty of Nice (2001/C 80/01)“ *Úřední věstník C 80*, 10. 3. 2001 (online). Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>> (30. 5. 2021).
- Uitz, Renáta. 2020. „Finally: The CJEU defends academic freedom“ *bridgenetwork.eu*, 7. 10. 2020 (online). Dostupné z: <<https://bridgenetwork.eu/2020/10/07/1714/>> (15. 6. 2021).

Wahl, Thomas. 2020a. „Council Launches Rule of Law Dialogue“ *eucrim.eu*, 8. 12. 2020 (online). Dostupné z: <<https://eucrim.eu/news/council-launches-rule-law-dialogue/>> (3. 6. 2021).

Wahl, Thomas. 2020b. „Commission’s First Rule of Law Report“ *eucrim.eu*, 8. 12. 2020 (online). Dostupné z: <<https://eucrim.eu/news/commissions-first-rule-of-law-report/>> (3. 6. 2021)

Yin, Robert K. 2005. *Case Study Research: Designs and Methods*. London: Sage Publications Ltd.

Zakaria, Fareed. 1997. „The Rise of Illiberal Democracy“ *Foreign Affairs* 76 (6): 22–43 (online). Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/20048274?seq=1#metadata_info_tab_contents> (5. 6. 2021).

Zamecki, Lukasz, Viktor Glied. 2020. „ARTICLE 7 PROCESS AND DEMOCRATIC BACKSLIDING OF HUNGARY AND POLAND. DEMOCRACY AND THE RULE OF LAW“ *Online Journal Modelling the New Europe* 34 (3): 69–71 (online). Dostupné z: <https://www.researchgate.net/publication/347644306_ARTICLE_7_PROCESS_AND_DEMOCRATIC_BACKSLIDING_OF_HUNGARY_AND_POLAND_DEMOCRACY_AND_THE_RULE_OF_LAW> (21. 6. 2021).

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá analýzou mechanismů Evropské unie pro dodržování právního státu a demokratických principů v členských státech. Jako konkrétní případy uplatňování těchto mechanismů byly zvoleny Polsko a Maďarsko. V obou těchto zemích došlo po parlamentních volbách (v Maďarsku v roce 2010, v Polsku 2015) k zavádění reforem politického a soudního systému, které vykazovaly známky odklonu od liberálně demokratických hodnot. Cílem této práce bylo identifikovat hlavní mechanismy, kterými Evropská unie disponuje v případě snahy o zajištění dodržování zásad právního státu a na základě teorie institucionalismu racionální volby ověřit fungování těchto mechanismů v praxi a vysvětlit, jak ovlivňuje postoj členských států z pohledu teorie institucionalismu racionální volby jejich využití v praxi. Metodologicky se jedná o vícepřípadovou studii, v níž je nejdříve vymezen teoretický koncept. Následně je ilustrováno teoretické ukotvení mechanismů v právním rámci EU a poté analyzováno jejich užití v praxi. Z výsledků této práce vyplývá, že mezi primární mechanismy lze zařadit řízení o nesplnění povinností a postup dle článku 7 Smlouvy o Evropské unii. Fungování těchto mechanismů v praxi je však do značné míry limitováno. Z hlediska teorie a praxe dochází ke splnění parametrů vytyčených dle modelu principal-agent (pán-správce) Marka A. Pollacka.

Klíčová slova: Institucionalismus racionální volby, právní stát, EU, Maďarsko, Polsko, článek 7 Smlouvy o Evropské unii, řízení o nesplnění povinností

Abstract

This diploma thesis deals with the analysis of the mechanisms of the European Union for the rule of law and democratic principles in the Member States. Poland and Hungary were chosen as specific cases of application of these mechanisms. In both countries, after the parliamentary elections (in Hungary in 2010, in Poland in 2015), were introduced reforms of the political and judicial system, which showed signs of deviation from liberal democratic values. The aim of this work was to identify the main mechanisms available to the European Union in the effort to ensure compliance with the rule of law and based on the theory of Rational choice institutionalism to verify the functioning of these mechanisms in practice and explain how the attitude of member states from the perspective of Rational choice institutionalism affect them in practice. Methodologically, this is a multiple-case study in which the theoretical concept is first defined. Subsequently, the theoretical anchoring of mechanisms in the EU legal framework is

illustrated and then their use in practice is analysed. The results of this work show that the primary mechanisms can include infringement proceedings and the procedure under Article 7 of the Treaty on European Union. However, the functioning of these mechanisms in practice is largely limited. From the point of view of theory and practice, the parameters set according to the principal-agent model of Mark A. Pollack are met.

Keywords: Rational choice institutionalism, rule of law, EU, Hungary, Poland, Article 7 of the Treaty on European Union, infringement proceedings