

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií

Pavel Kolář

**Otázka základních hodnot EU a prosazování principů právního
státu**

Bakalářská práce

Vedoucí bakalářské práce: Mgr. Markéta Zapletalová, Ph.D.

Olomouc 2020

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

V Olomouci dne 4. 5. 2020

Podpis:

Pavel Kolář

Poděkování:

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucí bakalářské práce Mgr. Markétě Zapletalové, Ph.D., především za trpělivost, ochotu a cenné rady v průběhu psaní bakalářské práce.

Obsah

Úvod	5
1 Otázka základních hodnot Evropské unie.....	9
1.1 <i>Koncept základních hodnot a jejich postavení v EU.....</i>	9
1.1.1 Trojstranný vztah hodnot a jejich ukotvení v právním řádu EU	9
1.1.2 Základní práva a demokracie.....	10
1.1.3 Právní stát.....	11
1.2 <i>Vývoj postavení základních hodnot ve smlouvách EU.....</i>	12
1.3 <i>Přístupy EU k základním hodnotám</i>	14
1.4 <i>Reflexe současné debaty.....</i>	16
2 Případy porušování základních hodnot EU	20
2.1 <i>Krajně pravicové strany ve sporu se základními hodnotami EU.....</i>	20
2.2 <i>Případ Rumunska</i>	23
2.3 <i>Krise právního státu ve střední Evropě.....</i>	25
3 Instituce EU a jejich nástroje	28
3.1 <i>Evropská komise.....</i>	28
3.2 <i>Evropská rada a Rada EU</i>	33
3.3 <i>Evropský parlament.....</i>	35
3.4 <i>Nezávislé agentury.....</i>	37
4 Faktory ovlivňující způsob odezvy EU na porušování principů právního státu.....	39
4.1 <i>Způsob komunikace národních vlád s institucemi EU</i>	39
4.2 <i>Míra podpory institucí v souvislosti s vymáháním principů právního státu</i>	41
4.2.1 <i>Otázka podpory členských států ohledně aktivace článku 7 TEU.....</i>	42
4.2.2 <i>Stranická politika a politická příslušnost v Evropském parlamentu</i>	42
4.3 <i>Dostupnost, využití a efektivita alternativních nástrojů</i>	44
Závěr	47
Prameny a literatura.....	51
Abstrakt	67
Abstract.....	68

Úvod

Evropská unie (EU) je v posledních deseti letech konfrontována s demokratickým úpadkem v několika členských státech. Pojem demokratického úpadku je politoložkou Nancy Bermeovou (2016: 5) definován jako „státem vedené oslabení nebo odstranění kterékoli z politických institucí, které udržují existující demokracii.“ Ellen Lustová a David Waldner (2018: 95) popisují demokratický úpadek jednoduše jako „pokles kvality demokracie“. Demokratický úpadek v členském státě způsobuje nedodržování základních hodnot, na kterých je postavena Evropská unie a její fungování. Jedná se o hodnoty demokracie, lidských práv a především právního státu. Porušování principů právního státu bylo zaznamenáno ve třech případech: v Maďarsku od nástupu Viktora Orbána k moci v roce 2010, v Rumunsku v roce 2012 a také v Polsku od roku 2015, kdy zvítězila strana Jarosława Kaczyńskiego. Na možné riziko porušování základních hodnot EU bylo upozorňováno již v roce 1994 v Itálii a v roce 2000 v Rakousku, kdy došlo ke vstupu krajně pravicových stran do vládní koalice.

Cílem bakalářské práce je analýza problematiky porušování základních hodnot EU a zejména postupů a nástrojů, jež EU využívá, je-li konfrontována s porušováním principů právního státu v členské zemi. Zároveň budou identifikovány jednotlivé faktory, které měly vliv na způsob odezvy EU vůči porušování principů právního státu v jednotlivých případech. Autor si stanovil tři výzkumné otázky, na které se pokouší odpovědět: **VO1:** *Jaké konkrétní nástroje má EU k dispozici?* **VO2:** *Které nástroje se ukázaly jako efektivní při vynucování principů právního státu?* **VO3:** *Jaké faktory mají vliv na způsob odezvy EU vůči porušování principů právního státu?*

Bakalářská práce je koncipována jako kvalitativní případová studie. Případovou studií je porušování principů právního státu, které je zkoumáno na třech jednotlivých případech. Jedná se o státy Maďarska, Rumunska a Polska. Analýza třech zmiňovaných případů vytváří vzorec chování EU vůči porušování principů právního státu. Analytická část této práce je časově vymezena mezi lety 2010 a 2020. Stanovené časové vymezení bylo určeno v souvislosti s nástupem Viktora Orbána k moci v roce 2010 a prvními pochybnostmi o slučitelnosti praktik jeho strany se základními hodnotami EU. Při určování časového vymezení bral autor rovněž ohled na počátek krizí právního státu v Rumunsku a Polsku.

Práce je strukturována do čtyř kapitol. První kapitolou bakalářské práce je teoretická část, která se zaměřuje na objasnění konceptu trojice základních hodnot a jejich ukotvení ve smlouvách EU (dále jen smlouvy). Dále tato kapitola popisuje vývoj postavení trojice

hodnot ve smlouvách a vývoj přístupu EU k daným hodnotám v souvislosti s evropskou integrací. Závěrem je provedena reflexe současné odborné debaty. Druhá kapitola nahlíží na pět případů, ve kterých bylo zaznamenáno možné riziko porušování základních hodnot EU. Autor objasňuje podstatu problému a kontext v jednotlivých případech. Jedná se o případy Itálie, Rakouska, Rumunska, Maďarska a Polska. Třetí kapitola se zabývá činností hlavních institucí EU a jejich nástroji v souvislosti s vymáháním principů právního státu. Jedná se konkrétně o Evropskou komisi, Radu EU s Evropskou radou, Evropský parlament a také o nezávislou Agenturu EU pro základní práva (FRA). V této kapitole autor analyzuje efektivitu jednotlivých nástrojů a činnost zmiňovaných institucí. Cílem čtvrté kapitoly je posoudit, které faktory mají vliv na způsob odezvy EU vůči porušování principů právního státu. Daná analýza je provedena na případech Maďarska, Rumunska a Polska.

Autor vychází převážně ze zahraničních zdrojů kvůli absenci odborné literatury v českém jazyce. Primárními prameny, z kterých autor čerpá, jsou oficiální dokumenty EU. Především se jedná o Smlouvu o Evropské unii (TEU), Smlouvu o fungování Evropské unie (TFEU), tiskové zprávy Evropské komise či přijaté texty na plénu Evropského parlamentu. Za stěžejní sekundární zdroje autor považuje především vědecké publikace zveřejněné například v *Journal of European Public Policy*, *Journal of Contemporary European Studies*, *Journal of Common Market Studies*, *European Constitutional Law Review*, *European Law Journal* a dalších. Autor dále vychází ze dvou stěžejních sborníků, kterými jsou *Relocating the Rule of Law* od Gianluigiho Palombelly a Neila Walkera (eds.) (2009) a také *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union* od Carlose Closy a Dimitry Kochenova (eds.) (2016). K doplnění informací jsou využívány také články z relevantních internetových zpravodajství a deníků.

V teoretické části autor čerpá z velkého počtu primárních pramenů, zejména z oficiálních smluv EU. Konkrétní články smluv vymezují povinnosti vycházející z členství pro členské státy v souvislosti s trojicí základních hodnot EU. Rozbor jednotlivých zakládajících smluv EU navíc poskytuje autorovi možnost poukázat na vývoj postavení trojice hodnot v právním řádu EU. Co se týče teoretické konceptualizace základní trojice hodnot a vývoje přístupu EU k těmto hodnotám, autor upozorňuje na nedostatečné zpracování tématu v současné odborné literatuře. Ke konceptualizaci vztahu mezi třemi základními hodnotami EU přispěla publikace *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU* od Sergia Carrery, Elspeth Guildové a Nicholase Hernanze (2013). Tato publikace se zabývá významností trojstranného vztahu základních hodnot EU a především objasňuje důvody, proč je zmiňovaná trojice

hodnot od sebe neoddělitelná a vzájemně na sobě závislá. Tato publikace však nemá ambici se důkladněji zabývat konceptem jednotlivých hodnot samostatně z politologického hlediska.

Rakouskému případu, který měl zásadní vliv na přístup EU vůči základní trojici hodnot, se věnuje mnoho autorů, avšak ve většině případů dochází k pouhé deskripci dané krize z roku 2000. Za zvláštní zmínku stojí autoři Michael Merlingen, Cas Mudde a Ulrich Sedelmeier (2001), kteří se zabývají nejen obsáhlou analýzou rakouského případu, ale především jeho vlivem na přístup EU k základní trojici hodnot. V publikaci zmiňovaných tří autorů navíc dochází ke zkoumání určitých elementů, které byly příčinou uvalení bilaterálních sankcí čtrnácti členských států EU vůči nově sestavené rakouské vládě. V souvislosti s rakouským případem autor poukazuje také na přínosný článek od Cécile Leconteho (2007), ve kterém Leconte analyzuje přístup členských států k základní trojici hodnot a také vlivy vnitrostátní politiky působící na přístup daných států ke zmiňovaným hodnotám.

K institucionální otázce v souvislosti s vymáháním principů právního státu bylo vydáno velké množství publikací, které se zaměřují na činnost institucí EU a efektivitu dostupných nástrojů. Bakalářská práce se opírá o přínosné publikace Dimitry Kochenova a Laurenta Pecha (2015a, 2015b). Tyto dva odborné články detailně popisují a zkoumají nástroje Evropské komise a Rady EU a závěrem poskytují několik doporučení a návrhů za účelem větší efektivity vymáhání principů právního státu. Dané návrhy jsou však pouze spekulativního charakteru, jelikož by k jejich implementaci bylo nutné změnit dosavadní zakládající smlouvy EU nebo dosáhnout konsenzu všech členských států. Mezi významné autory zaměřující se na institucionální otázku patří také Matteo Bonelli (2015), Gregor Schusterschitz (2016) a Kim Lane Schepellová, která publikovala společně s Laurentem Pechem (2017) článek *Illiberalism within: rule of law backsliding*. Tento článek se liší od ostatních publikací tím, že nejenom posuzuje míru efektivity dostupných nástrojů Unie, ale také analyzuje elementy, které stojí za neúčinností těchto nástrojů, čímž článek přispěl k porozumění dané problematice.

Pro lepší pochopení odlišných způsobu komunikace národních vlád s institucemi EU jsou klíčové oficiální tiskové zprávy Evropské komise a zveřejněné dokumenty vycházející ze schůzí Rady EU, které doplňují informace získané z odborné literatury Carlose Closy (2018), Laurenta Pecha a Kim Lane Schepellové (2017) zabývající se danými přístupy vlád k institucím EU.

Důkladný rozbor stranické politiky v Evropském parlamentu poskytují Maurits J. Meijers a Harmen van der Veer (2019). Článek dvojice autorů zkoumá reakce poslanců Evropského parlamentu na otázku kvality demokracie a právního státu v Maďarsku a Polsku. Daná analýza je však zaměřena výhradně na vliv levoprávního dělení na hlasování evropských skupin ohledně porušování principů právního státu. Z tohoto důvodu autor doplňuje získané poznatky o závěry z článku R. Daniela Kelemena (2017), který se zabývá vlivem stranické politiky v Evropské lidové straně (EPP) a Evropských konzervativních a reformistech (ECR) na aktivaci článku 7 Smlouvy o EU (TEU). Jako jeden z mála autorů, Carlos Closa (2018) zkoumá vliv podpory členských států na aktivaci článku 7 TEU. Této problematice se nevěnuje mnoho odborníků a téma lze stěží považovat za vyčerpané. Analýza Closy je postavena především na získaných informacích z rozhovorů s úředníky pracujícími v Evropské komisi a také s několika komisaři.

Zatímco se většina autorů převážně zabývá oficiálními nástroji sloužícími výlučně k vymáhání principů právního státu, nemnoho odborníků se zaměřuje na efektivitu alternativních nástrojů a přístupů EU. K pochopení významu a vlivu alternativních nástrojů v souvislosti s vynucováním principů právního státu autor čerpá z publikací Ulricha Sedelmeiera (2014, 2017) a také Ingi Iusmena (2015), pomocí kterých dokáže charakterizovat jednotlivé alternativní nástroje a vyhodnotit jejich efektivitu. Zmiňovaní dva autoři zkoumají účinnost těchto nástrojů na případech Maďarska a Rumunska.

1 Otázka základních hodnot Evropské unie

První část této kapitoly popisuje vztah mezi třemi základními hodnotami Evropské unie a jak je daná trojice hodnot ukotvena ve smlouvách EU. Současně s tím se kapitola zabývá jednotlivými hodnotami samostatně. Dále se nahlíží na vývoj postavení trojice hodnot ve smlouvách EU. Kapitola se také zaměřuje na objasnění přístupu EU vůči stěžejním hodnotám, jak se tento přístup měnil současně s vývojem EU a jak byl daný přístup ovlivněn procesem rozšiřování EU a rakouským případem. Závěrem dochází k reflexi současné odborné debaty.

1.1 Koncept základních hodnot a jejich postavení v EU

1.1.1 Trojstranný vztah hodnot a jejich ukotvení v právním řádu EU

Evropská unie (EU) je založena na hodnotách demokracie, ochrany lidských práv a právního státu (tzv. trojice hodnot). Tyto hodnoty jsou navzájem propojeny a vytváří tzv. trojstranný vztah, kde jedna hodnota nemůže fungovat bez té druhé (Carrera, Guild, Hernanz 2013: 20). Dané hodnoty jsou institucemi EU považovány za neoddělitelné a jsou ve smlouvách ustavičně zmiňovány společně (Pech 2012: 13). Základním pilířem je článek 2 TEU. Tento článek konstatuje, 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 společně členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů“ (eur-lex 2016a). Michael Ioannidis a Armin von Bogdandy dodávají, že „předpoklad, že členové EU dosáhli a udrželi hodnoty z článku 2 TEU, je zásadní pro právní řád EU“ (Ioannidis, von Bogdandy citován in Rech 2018: 9).

Nejenže se členské státy dobrovolně zavázaly dané hodnoty článku 2 TEU respektovat, ale dokonce i propagovat v rámci článku 3 TEU (eur-lex 2016a). Článek 2 TEU má však jiný charakter než zbytek *acquis*. Tento článek je vynutitelný pouze skrze článek 7 TEU, což je mechanismus založený čistě na politické bázi a nelze u něj využít pravomoci Soudního dvoru (Kochenov 2017: 10). Daný mechanismus slouží k posouzení existence možného závažného rizika porušování hodnot z článku 2 TEU a případnému vymáhání těchto hodnot. Mechanismus článku 7 TEU, nazván José Manuelem Barrosou jako „jaderná volba“ (Barroso citován in ec.europa 2013a), se skládá ze tří částí. Odstavec 1 čl. 7 TEU deklaruje, že „existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené

v článku 2“ (eur-lex 2016a). Mechanismus odstavce 1 čl. 7 TEU je zahájen odůvodněným návrhem jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu (EP) nebo Evropské komise (EK). Poté je nutno získat souhlas EP a závěrem musí být iniciativa schválena čtyř pětinami členů Rady EU. Tato část článku je považována za preventivní stupeň před možnými sankcemi. Odstavec 2 čl. 7 TEU stanovuje, že „došlo k závažnému a trvajícimu porušení hodnot uvedených v článku 2 ze strany členského státu“ (Tamtéž). Tento odstavec článku 7 TEU je spuštěn na návrh jedné třetiny členských států nebo EK. Poté je potřeba obdržet souhlas EP a závěrem je nutno dosáhnout konsensu všech členských států v rámci Evropské rady (ER). Sankce jsou oficiálně aktivovány v rámci odstavce 3 čl. 7 TEU, který je nezbytné schválit Radou EU pomocí kvalifikované většiny, a tím dojde k pozastavení určitých práv dotyčného členského státu, včetně hlasovacích práv zástupců dané vlády v Radě EU (Tamtéž).

Dále byla trojice hodnot zakomponována do vstupního procesu v rámci článku 49 TEU, který stanovuje, že „každý evropský stát, který uznává hodnoty uvedené v článku 2 a zavazuje se k jejich podpoře, může požádat o členství v Unii“ (Tamtéž). Další reference ke stěžejním hodnotám EU lze nalézt napříč dalšími články smluv a také v preambuli TEU.

Na ochranu hodnot dbají také instituce EU, které disponují určitými mechanismy a těmi přispívají k dodržování a vynucování daných hodnot. Instituce jsou v tomto ohledu povinny vzájemně spolupracovat, jak je popsáno v článku 13 TEU (Tamtéž). Jestliže instituce nezvládá dodržovat své závazky vůči ochraně hodnot, pak musí zbylé instituce pomoci (Hillion 2016: 63). Matteo Bonelli (2015: 1) nicméně zdůrazňuje, že hodnoty musí být podporovány a zajištěny nejen institucemi EU, ale všemi zúčastněnými aktéry, včetně vlád členských států a jejich vnitrostátními orgány. Pokud jsou hodnoty členským státem ohrožovány či porušovány, celý systém trpí.

1.1.2 Základní práva a demokracie

Základní lidská práva získala ve struktuře EU speciální postavení a jsou z dané trojice hodnot nejnárodněji vymahatelná (Konciewicz 2018). Stěžejním dokumentem je Listina základních práv EU (dále jen Listina či CFR), což je zavazující text na právní bázi, jenž jsou členské státy povinny dodržovat. Při jeho nedodržování se Unie obrací na Soudní dvůr, jehož pravomocí je také interpretovat základní práva EU společně s Listinou (Carrera, Guild, Hernanz 2013: 22). Článek 51 CFR jasně deklaruje, že Listina nerozšiřuje oblast působnosti práva EU nad její rámec pravomocí, nevytváří novou pravomoc pro EU a nemění pravomoc a úkoly stanovené ve smlouvách (europarl.europa 2000a), což znemožňuje její užití na

vynucování hodnot z článku 2 TEU. Jinými slovy, článek 2 TEU nelze vymáhat skrze Listinu, jelikož tento článek nespadá pod primární právo EU a Listině k tomu schází jurisdikce (Raulus 2016: 27).

Činnost Evropské unie je řízena třemi demokratickými principy, kterými jsou rovnost, zastoupení a participace. Tyto principy zdůrazňují potřebu rovného zacházení se všemi občany EU, roli EP jakožto přímo volené instituce a práva občanů podílet se na rozhodování EU a získávat informace o jejích aktivitách (Carrera, Guild, Hernanz 2013: 22). Demokracie je v EU primárně praktikována skrze zapojení občanů do politického rozhodování prostřednictvím voleb do EP, čímž dochází k politickému sebeurčení (Hatton 2011). Odkaz na tyto hodnoty se nachází v článcích 39 a 40 CFR. Tyto dva články definují právo občanů EU volit a být volen ve vnitrostátních volbách a do EP (europarl.europa 2000a).

1.1.3 Právní stát

Co se týče právního státu, je to jeden ze základních principů vyplývajících ze společných ústavních tradic všech členských států EU (eur-lex 2014). Definice právního státu se ale může v jednotlivých členských státech lišit kvůli rozdílnému vývoji v každé zemi. Právní stát je konceptem, který nemá jasně schválenou definici vymahatelnou právním textem EU. Unie však není jediným případem s nejasným vymezením. Definice právního státu chybí také v právních listinách Organizace spojených národů (OSN) či Rady Evropy (Magen 2016: 1051). V případě Rady Evropy však došlo v roce 2011 k vymezení šesti stěžejních principů právního státu, a to skrze zprávu Benátské komise¹ (venice.coe 2011). Evropská unie využila činnosti Benátské komise a převzala deklaraci šesti základních principů právního státu, kterými jsou zákonitost neboli nadřazenost zákona, právní jistota, zákaz svévolnosti výkonných mocí, nezávislé a nestranné soudy, účinný soudní přezkum neboli respekt k lidským právům a rovnost před zákonem (Tamtéž). Tato deklarace byla implementována do textu při vzniku „The Rule of Law Framework“ neboli Rámce právního státu. Rámec právního státu je mechanismem EU, který byl vytvořen v roce 2014 za účelem zahájení strukturovaného dialogu s členským státem porušující principy právního státu (ec.europa 2014). Soudní dvůr navíc potvrdil, že zmiňované principy právního státu nejsou čistě formální, ale jsou prostředkem k zajištění dodržování demokracie a lidských práv (eur-lex 2014).

¹ Benátská komise je poradním orgánem Rady Evropy zaměřující se na ústavní právo a právní stát.

Evropská unie propaguje „thick“ definici, která propojuje právní stát se zmiňovanými hodnotami demokracie a lidských práv, čímž tvoří silnou ústavní trojici hodnot (Palombella 2016: 50). Mimo sféru Evropské unie se však pojem právního státu spojuje spíše s „thin“ definicí, která vymezuje právní stát pouze jako zákonitost, tedy kde je právo uplatňováno a vymáháno (Ovádek 2018: 496). Tato „thin“ definice je nicméně v rozporu s článkem 2 TEU a Evropská komise ji rázně odmítá (eur-lex 2014). Pro Unii je podstatná vzájemná důvěra neboli „mutual trust“ mezi členskými státy a jejich právními systémy, a proto hraje velkou roli, jak je právní stát na národní úrovni realizován. Důvěra všech občanů EU ve fungování právního státu je zvláště důležitá pro její další rozvoj v oblastech svobody, bezpečnosti a spravedlnosti (Tamtéž).

Pojem právního státu byl brán v potaz od 16. století, nicméně k jeho popularizaci došlo až v 19. století díky Albertu Venn Diceymu, jehož definice právního státu zahrnuje tradiční zásady zákonitosti a rovnosti před zákonem (Dicey 2017: 185). Podstatou právního státu je požadavek, aby veřejní činitelé a občané jednali v souladu se zákonem a respektovali ho (Sellers 2016: 4). Moc výkonná, zákonodárná a soudní nesmí těžit z právního státu a je povinna jednat v rámci obecného dobra společnosti (Tamtéž). Vláda nesmí jednat ve sporu se zákonem a obyčejné zákony mohou být měněny pouze tehdy, když tak vláda činí ve prospěch společnosti (Tamanaha 2009: 4).

Gianluigi Palombella (2009: 38) hovoří o tom, že právní stát se skládá ze dvou elementů, které jsou na sobě závislé a jsou nezbytné pro fungující právní stát. Jedná se o *gubernaculum* (suverenita) a *jurisdictio* (spravedlnost). *Gubernaculum* je principem pozitivního zákona, při kterém má suverén státu absolutní moc a vytváří všechna rozhodnutí výkonné moci (Bárd, Kochenov 2018: 20; Kochenov 2016: 290). *Jurisdictio* je elementem kontrolující *gubernaculum* a zamezující tomu, aby nedošlo k neomezené moci panovníka (Kochenov 2016: 297). *Jurisdictio* je definováno jako „principy zákona ležící mimo dosah panovníka“ (Tamtéž). Fungující právní stát vzniká při neustálém napětí mezi *jurisdictio* a *gubernaculum*. Dle Dimitry Kochenova (2009: 299) však zmiňované napětí v EU schází a kvůli tomu Michal Ovádek (2018: 496) nepovažuje Unii za systém s opravdovým právním státem.

1.2 Vývoj postavení základních hodnot ve smlouvách EU

Principy demokracie, základních práv a právního státu neměly při vzniku Evropského společenství (ES) silné právní postavení a nabývaly na významu až při rozšiřování o nové státy, přibližně od 70. let 20. století.

Bylo to jižní rozšíření o státy Řecka, Španělska a Portugalska, které poprvé vyvolalo otázky týkající se stability politických systémů kandidátských zemí. První reakcí členských států bylo v roce 1978 přijetí „Deklarace o demokracii“ vymezující základní elementy členství (Bonelli 2017: 175). Na stuttgartském summitu v roce 1983 bylo sepsáno Prohlášení o EU, které přesněji definovalo základní elementy členství v Evropském společenství, nicméně principy právního státu byly opomenuty. Vrchní představitelé členských států deklarovali, že „dodržování a udržování zastupitelské demokracie a lidských práv v každém členském státě jsou základními prvky členství v Evropském společenství“ (AEI 1983). Absence jakéhokoli odkazu na principy právního státu naznačila, že podstata tohoto pojmu nebyla pro Evropské společenství v dané době natolik určující. Zásadním milníkem, ve kterém Soudní dvůr posílil postavení právního státu v EU, byl soudní případ *Les Verts* z roku 1986, který vytvořil pevný precedens. Soudní dvůr v tomto případě stanovil, že „Evropské společenství je založeno na právním státu“ (eur-lex 1986). *Les Verts* je prvním případem, ve kterém se u Soudního dvoru diskutovalo o právním státu, a od tohoto případu jsou smlouvy ES považovány za „základní ústavní listiny“ Evropského společenství (Bonelli, Claes 2016: 272).

Podstatným faktorem, který měl vliv na postavení trojice hodnot ve struktuře EU, bylo východní rozšíření o postkomunistické státy. V roce 1993 byla přijata tzv. Kodaňská kritéria, která měla zajistit, aby všechny nové členské státy byly před vstupem do EU v souladu se společnými hodnotami EU. Dále kritéria vyžadovala, aby měly kandidátské země zavedeny „stabilní instituce zaručující demokracii, právní stát, dodržování lidských práv, úctu k menšinám a jejich ochranu“ (consilium.europa 1993). Dodržování zmiňovaných hodnot se tímto stalo podmínkou členství v Evropské unii.

První zmínka o trojici hodnot jako o „třech základních principech EU“ byla v preambuli Maastrichtské smlouvy, která konstatovala, že „členské státy jsou propojeny s principy svobody, demokracie, respektu k lidským právům a základních svobod a právního státu“ (europa.eu 1992). Tyto principy musely být respektovány a dodržovány všemi členskými státy. Nicméně u Maastrichtské smlouvy byla nynější podoba článku 2 TEU založena pouze na principu demokracie (Tamtéž). To se změnilo u Amsterdamské smlouvy, která propojila trojici principů do jednoho článku TEU a také vytvořila právní podklady na sankcionování členských států v rámci článku 7 TEU jako nástroje sloužícího k vynucování principů právního státu (eur-lex 1997). Ve smlouvě z Nice došlo k úpravě článku 7 TEU a přidání preventivního mechanismu, který má podobu odstavce 1 čl. 7 TEU (eur-lex 2001). Tyto změny významně posílily postavení institucí EU nad členskými státy v souvislosti s

vymahatelností stěžejních principů. Listina základních práv EU se stala závaznou pro všechny členské státy v souvislosti se vznikem Lisabonské smlouvy (eur-lex 2016a; Raulus 2016).

Lisabonská smlouva vytvořila potenciální terminologický problém, jelikož překvalifikovala „principy“ demokracie, základních práv a právního státu na „hodnoty“. Nicméně tato trojice je v preambuli Listiny stále definována jako „principy“, což vytváří asymetrický vztah. Aktéry EU nebylo předloženo žádné vysvětlení toho, co stálo za důvodem změny (Pech 2010: 366). I když tento počín nemá prokazatelný vliv na postavení trojice hodnot, Laurent Pech (2010: 366–367) tento terminologický problém považuje za nešťastný. Pokud tvůrci Lisabonské smlouvy považují termíny „hodnot“ a „principů“ za zaměnitelné a totožné, mělo by dle Pecha (Tamtéž) dojít k nezbytnému objasnění.

1.3 Přístupy EU k základním hodnotám

Evropská unie během svého působení měnila přístupy a postoje k trojici základních hodnot EU. Z hodnot, které ani nebyly v počátcích implementovány do smluv, se staly postupně její stěžejní stavební kameny (Kochenov 2017: 14). Při podpisu Pařížské smlouvy a Římských smluv nepřenesli představitelé členských států princip zachování liberální demokracie do podepsaných dohod. Tvůrci těchto smluv předpokládali, že na dědictví z druhé světové války bude nazíráno jako na odstrašující případ proti budoucímu odklonu od demokracie (Koncewicz 2018). Důvodem slabého postavení hodnot ve smlouvách byl funkcionalistický integrační přístup, který byl převážně zaměřen na posilování ekonomické a technické spolupráce mezi členskými státy (Bonelli 2015: 4). Jinými slovy, primárním cílem zakládajících členů byla ekonomická integrace. Dalším důvodem byla existence jiné organizace zaměřující se na prosazování a ochranu lidských práv a demokracie v Evropě, kterou byla Rada Evropy a skrze ni vytvořená Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (De Burca 2011: 651). Nicméně i přesto byla realizace míru stěžejním elementem počátku evropské integrace a tyto myšlenky byly poprvé propagovány prostřednictvím Schumanovy deklaráce, která konstatovala, že produkce uhlí a oceli bude sloužit ke zvýšení životní úrovně a podpoře mírových úspěchů (CVCE 1950). V počátcích evropské integrace tedy neměla trojice hodnot zásadní postavení ve smlouvách EU, ale i přesto hrála důležitou nepsanou roli.

Evropské společenství začalo společně s rozšířením propagovat konstituční přístup a trojice hodnot postupně pronikala do jeho právního řádu (Carrera, Guild, Hernanz 2013: 68). To znamenalo přeměnu Evropského společenství z ryze ekonomického projektu na

politicko-konstituční organizaci, ve které všichni aktéři na evropské i národní úrovni museli dodržovat základní principy ústavnosti (Weiler 1991: kap. 1). Konstituční přístup nově zavázal instituce ES k lidským právům a právnímu státu a podtrhl institucionální a organizační závazek k ideálu ústavnosti (Bonelli 2017: 793–794). Společenství bylo pod nátlakem členských států nuceno rozšiřovat kompetence a rozsah lidských práv ve své struktuře, aby se stalo organizací slučitelnou s některými klíčovými principy moderního konstitucionalismu (Kochenov 2017: 14). Kvůli přípravě na východní rozšíření a propagaci trojice hodnot v kandidátských státech se musela samotná EU přizpůsobit vývoji, ke kterému došlo v rámci rostoucího významu základních hodnot (Bonelli 2017: 793–794). Evropská unie nemohla mít na kandidátské státy určité nároky, které by nebyla schopna praktikovat uvnitř Unie, a tak bylo potřeba nastavit jednotný standard pro členské i kandidátské státy.

Politika rozšiřování EU zapříčinila, že byly provedeny institucionální reformy, trojice hodnot nabyla silnějšího postavení a právní stát se stal centrem aktivit Evropské komise (Kelemen, Menon, Slapin 2014: 657). Navíc se hodnoty demokracie, právního státu a lidských práv staly základem nové Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) (Bonelli 2015: 5). Právní stát byl u procesu rozšiřování prosazován pomocí horizontální evropeizace jako měřítko podmíněnosti (Coman 2016: 177).

Evropská komise těží ze silné pozice vůči kandidátským státům díky motivačnímu přístupu a principu podmíněnosti. Aby se kandidátské státy mohly stát členy EU, jsou nuceny k implementaci norem EU a také k přijetí, usazení a stabilizaci principů demokracie, lidských práv a právního státu do jejich státních struktur (Epstein, Sedelmeier 2008: 798). Nicméně poté, co kandidátský stát obdrží členství v EU, Evropská komise a její motivační přístup a princip podmíněnosti ztrácí na vlivu a institucím schází mechanismy, které by nahradily tyto dva účinné předvstupní elementy sloužící k dodržování norem EU (Coman 2016: 178). Jinými slovy, po zisku členství je odstavena většina předvstupních donucovacích prostředků sloužících k dodržování základních hodnot Unie (Kochenov 2017: 18–19). Viviane Redingová² tento jev pojmenovala jako „kodaňské dilema“ (Reding citován in europarl.europa 2012).

Podstatným elementem, který ovlivnil přístup EU vůči základním hodnotám, byl případ Rakouska z roku 2000. Ve zmiňovaném roce vstoupila krajně pravicová strana do rakouské vládní koalice, nicméně zbylé členské státy EU to považovaly za ohrožování

² Viviane Redingová je bývalou komisařkou pro spravedlnost, ochranu spotřebitelů a otázky rovnosti pohlaví v letech 2009–2014. Členkou EK však byla již mezi lety 1999 a 2004 i 2004 a 2009, kdy byla zodpovědná za jiná portfolia EK.

demokratických principů a lidských práv (Merlingen, Mudde, Sedelmeier 2001: 60). Následkem toho se 14 členských států Unie rozhodlo uvalit bilaterální sankce vůči nově sestavené rakouské vládě. Nakonec však bylo všech 14 států nuceno bilaterální sankce stáhnout, jelikož nebylo prokázáno jakékoli porušení smluv EU či ohrožení demokratických principů a lidských práv (Ahtisaari, Frowein, Marcelino 2000).

V důsledku neúspěšné sankční iniciativy čtrnácti zemí došlo ke snížení prahu politické přijatelnosti uvnitř EU a krajně pravicové strany se staly akceptovatelnými, pokud se nedopouštěly porušování lidských práv (Leconte 2007: 622). To lze spatřit napříč Evropou s nárůstem vlivu populistických a krajně pravicových stran v národních parlamentech. Tento případ poukázal na určitý konsenzus o chápání demokratických ideálů a loajalitu členských států vůči těmto ideálům, leč nepojmenovaných. Tato loajalita vysvětluje skutečnost, že se 14 členských států dokázalo sjednotit vůči ochraně demokratických hodnot a snaze zabránit vstupu krajně pravicové strany do národní vlády (Leconte 2007: 630). Nicméně i přesto nebyly členské státy ochotny nadále chránit a propagovat demokratické ideály, pokud to vyžadovalo politické náklady, a bylo zde riziko vzniku možného opačného efektu (Merlingen, Mudde, Sedelmeier 2001: 74). Stěžejním důsledkem této kauzy bylo dle Martina Michelota (2018: 6) oslabení pozice Evropské unie v rámci prosazování a vynucování jejích základních hodnot. EU se stala zdrženlivou v zasahování do vnitrostátních činností členských států v souvislosti s rizikem porušování jejích základních hodnot (Schlipphak, Treib 2016: 2). To se především projevilo na přístupu EU vůči demokratickému úpadku v Maďarsku. Rakouským případem se autor dále zabývá v následující kapitole (viz kap. 2.1).

1.4 Reflexe současné debaty

Mezi právníky a politology probíhá odborná diskuze ohledně problematiky základních hodnot EU a vymáhání principů právního státu. Tuto reflexi tak lze v základu rozdělit na právní a politologickou. Zatímco právní debata je zaměřena na definiční problém a otázku právní vymahatelnosti trojice hodnot, politologická debata je rozmanitější a vícevrstvá. Politologové se primárně zabývají otázkami spojenými s institucemi EU a jejich způsobilostí vymáhat principy právního státu, efektivitou dostupných nástrojů a také dalšími faktory majícími vliv na vynucování daných principů.

Aby se mohla vést debata o vymahatelnosti právního státu, pokouší se odborníci objasnit koncept právního státu a teoretickou podstatu tohoto pojmu. Mezi klíčové autory diskuze patří Gianluigi Palombella (2009, 2016) a Dimitry Kochenov (2015, 2016), kteří se zabírají

historií daného pojmu a kladou důraz na dva klíčové elementy, na kterých je právní stát postaven, což jsou *jurisdictio* a *gubernaculum* (viz kap. 1.1.3). Dalšími autory zabývajícími se konceptem právního státu jsou kupříkladu Brian Z. Tamanaha (2009) a Michal Ovádek (2018), kteří upozorňují na diferenciaci pohledu na daný pojem, konkrétně hovoří o rozdílu mezi „thick“ a „thin“ koncepty právního státu (viz kap. 1.1.3).

Zásadní otázkou právní debaty je, zda mají instituce EU dostatečné legislativní podklady na vynucování základních hodnot a jestli jsou hodnoty z článku 2 TEU vymahatelné i bez právního základu a jednotně schválené definice. Právníci se v zásadě shodují, že Evropská unie nedostatečně definovala základní hodnoty ve svých smlouvách a že tyto hodnoty nebyly podpořeny dostatečnou sadou nástrojů, čímž se z právního hlediska staly složitě vymahatelnými. Tímto definičním problémem se zabývá mnoho autorů. Za zmínku stojí Laurent Pech, který konstatuje, že přestože obsahuje článek 2 TEU vágní definici, není těmto hodnotám odejmuta jejich legislativní vymahatelnost v rámci práva EU (Pech citován in Kochenov 2017). Na tuto myšlenku navazují další autoři (Bárd, Kochenov 2018; Blauburger, Kelemen 2017; Bonelli 2018; Bugarič 2014), kteří se shodují, že právní nedostatek základní trojice hodnot nutně neznamená jejich nevymahatelnost.

Walter Rech (2018) pojmenovává tři argumenty, jež prokazují možnost vymáhat hodnoty z článku 2 TEU i přes jejich chybějící legislativní základ. Jedná se o argument minimalistický (Müller 2015), existenciální (Brunkhorst 2006, 2008; Schmitt 2008) a teleologický (Ioannidis, von Bogdandy 2014). Minimalistický argument deklaruje, že jakékoli politické společenství definující se na základě společenských „ústavních“ hodnot, čímž Evropská unie jistě je, má právo vynucovat tyto hodnoty od členských států (Müller 2015: 145–146). Existenciální argument hovoří o tom, že v nadnárodních systémech potenciálně dochází ke konfliktům s členskými státy, a proto je k zabránění sporů nezbytná shoda vyšších právních a politických principů, což dává Unii právo vymáhat trojici hodnot (Schmitt citován in Rech 2018: 8). Teleologický argument klade důraz na význam základních hodnot, které jsou nedílnou součástí celkového projektu vytváření stabilních, mírových a prosperujících trhů a společností v Evropě, čímž trojice hodnot opět získává svou vymahatelnost (Ioannidis, von Bogdandy 2014).

Pokud jde o institucionální pojetí problematiky v souvislosti s vymáháním principů právního státu, zaměřují se politologové především na roli a aktivitu institucí EU a také účinnost jejich nástrojů. Mnoho autorů se obzvláště zabývá článkem 7 TEU (Bugarič 2014; Hillion 2016; Solacolu 2018). Zatímco se velká část autorů zabývá také vlivem stranické politiky v EP na aktivaci článku 7 TEU (Bonelli 2015; Kelemen 2017; Meijers, van der Veer

2019), Closa (2018) a Pech se Scheppelovou (2017) kladou důraz na pasivitu členských států, která rovněž ovlivňuje aktivaci článku 7 TEU.

Kvůli potížím s efektivitou dostupných nástrojů se debata přesouvá na hledání alternativních přístupů a nástrojů sloužících k vymáhání trojice hodnot. Mezi autory zabývajícími se tímto tématem se řadí především Ulrich Sedelmeier (2014, 2017) a Ingi Iusmen (2015). Tito dva autoři znázorňují na případech Maďarska a Rumunska důležitost alternativních nástrojů k efektivnímu vynucování principů právního státu. Alternativní nástroje jsou spojeny s alternativními přístupy, které vymezuje Rachel A. Epsteinová a již zmiňovaný Ulrich Sedelmeier (2008). Jedná se o dva stěžejní přístupy, které Evropská unie upřednostňuje využívat v případě příznivých podmínek v daném státě. Prvním je motivační přístup, který motivuje členský stát k dodržování základní trojice hodnot pomocí určité pobídky EU, a druhým je racionalistický přístup, který je založen na principu „cost-benefit“.

Co se týče využití materiálních sankcí vůči dotyčnému státu porušujícímu základní hodnoty EU, shodují se autoři (Rech 2018; Sedelmeier 2017; Schlipphak, Treib 2016) ve svých publikacích, že jejich užití by mělo negativní vliv na vymáhání principů právního státu. Carlos Closa (2018) a Bernd Schlipphak s Oliverem Treibem (2016) se v souvislosti s problematikou využití materiálních sankcí zabývají konceptem „the rally 'round the flag effect“, který vysvětluje příčinu vzrůstu veřejné podpory národní vlády, která je zasažena sankcemi či intervencí EU. „The rally 'round the flag effect“ hovoří o tom, že když dojde k intervenci či hrozbě využití sankcí externím aktérem vůči konkrétnímu státu, tak je mezi občany daného státu vyvolána nacionalistická reakce, roste podpora vlády a externí subjekt, v tomto případě EU, je považován za viníka celé situace (Closa 2018: 6). K zmiňovanému efektu došlo například v Rakousku v roce 2000, kdy čtrnáct členských států EU iniciovalo sankce vůči nově sestavené rakouské vládě.

Závěrem se debata přesouvá na diskuzi zaměřující se na nové návrhy a doporučení několika odborníků, které by zajistily účinnější vynucování základních hodnot z článku 2 TEU. Největší pozornost je věnována těmto návrhům: systémové řízení o nesplnění povinnosti, „The Reverse Solange Doctrine“ a „Kodaňská komise“. Co se týče systémového řízení o nesplnění povinnosti, tak Kim Lane Scheppelová (2016a) navrhuje spojení jednotlivých případů řízení o nesplnění povinnosti (258–260 TFEU) do jednoho balíčku, což by znamenalo vymáhání těchto případů Soudním dvorem dohromady, čímž by konkrétní případy nabraly na významu. „The Reverse Solange Doctrine“ je mechanismus, který by umožnil Soudnímu dvoru zasahovat mimo *acquis* a zabývat se ve výjimečných případech i vnitrostátními záležitostmi v souvislosti se systémovým nedodržováním základních hodnot

EU, tedy hodnot z článku 2 TEU (Antpöhler, Ioannidis, von Bogdandy 2017: 219–220). Posledním návrhem, který je často diskutován, je návrh Jan-Werner Müllera (2015: 150–151), jež se zasazuje o vytvoření nového orgánu pod názvem „Kodaňská komise“. „Kodaňská komise“ by byla schopna zajistit pravidelný monitoring a vymáhat dodržování hodnot z článku 2 TEU (tamtéž). Znázorněná diskuze ohledně zmiňovaných návrhů se však pohybuje pouze v teoretické rovině.

2 Případy porušování základních hodnot EU

Tato kapitola se zaměřuje na pět různých případů, u kterých bylo zaznamenáno riziko nedodržování základních hodnot EU či patrné porušování principů právního státu. Jedná se o případy Itálie, Rakouska, Rumunska, Maďarska a Polska. V Itálii a Rakousku vstoupily krajně pravicové strany do národních vlád, nicméně reakce EU se v daných případech výrazně lišila. U zbylých států je Unií poukazováno na zřetelné porušování principů právního státu. Cílem této kapitoly je u konkrétních případů objasnit podstatu problému, stručně popsat kontext, charakterizovat specifické elementy a určit příčiny reakce Evropské unie.

2.1 Krajně pravicové strany ve sporu se základními hodnotami EU

Rakousko je prvním členským státem, vůči kterému Evropská unie zakročila v souvislosti s rizikem porušování základních hodnot EU. Tato krize se udála v roce 2000 při formování nové rakouské vlády po parlamentních volbách z roku 1999. Ve zmiňovaných parlamentních volbách zaznamenala úspěch Svobodná strana Rakouska (FPÖ) a obsadila druhé místo s 26,91 % (inter-parliamentary union 1999). Rakouská lidová strana (ÖVP), která získala stejné procento hlasů jako FPÖ, se rozhodla neutvořit velkou koalici³ se Sociálně demokratickou stranou Rakouska (SPÖ), jak tomu bylo zvykem od roku 1986, a vybídla FPÖ k vládní spolupráci.

Zásadním problémem potenciální vládní spolupráce mezi FPÖ a ÖVP byl charakter strany FPÖ, jelikož tato strana byla členskými státy EU považována za krajně pravicový subjekt (europarl.europa 2000b). Předsedou FPÖ byl Jörg Haider, jehož výroky obsahovaly prvky antisemitismu, xenofobie, neonacismu a euroskepticismu (Schlipphak, Treib 2016: 356).

Představitelé členských států považovali účast FPÖ ve vládě za riziko ohrožující základní hodnoty EU (Merlingen, Mudde, Sedelmeier 2001: 60). Z tohoto důvodu se rozhodlo 14 členských států iniciovat bilaterální sankce, které měly za cíl přerušit komunikaci s rakouskou vládou na politické úrovni a izolovat Rakousko od jednání mezi představiteli a zástupci členských států v EU (Tamtéž). Tato opatření byla oznámena na předsednictví Rady EU konaném v Portugalsku, což vyvolalo dojem, že se jedná o akt celé Unie (Freeman 2002:

³ Pojem „velká koalice“ je v Rakousku spojován s vládní spoluprací dvou nejsilnějších stran ÖVP a SPÖ.

118). Konkrétní sankce byly aktivovány v momentu oficiálního sestavení nové rakouské vlády ÖVP-FPÖ.

Evropský parlament nepřímo podpořil danou iniciativu tím, že přijal usnesení deklarující, že přítomnost FPÖ ve vládě legitimizuje krajní pravici v Evropě (europarl.europa 2000c). Nicméně Parlament ani Komise nebyly s kroky vlád členských zemí konzultovány a tehdejší předseda EK Romano Prodi konstatoval, že „bilaterální opatření přijatá vládami čtrnácti členských států v souvislosti s vládní koalicí v Rakousku se netýkají Smlouvy o EU ani Smlouvy o ES a nemají vliv na práva a povinnosti žádného členského státu podle práva Společenství“ (Prodi citován in europarl.europa 2000b). Prodi dále uvedl, že ačkoli Evropská komise sdílí obavy čtrnácti členských států, nebyl pracovní vztah s Rakouskem dosud ovlivněn událostmi spojenými s novou vládou (Prodi citován in Black, Connolly 2000).

K vyhodnocení celé situace byla zpracována zpráva od nezávislého *ad hoc* výboru „Three Wise Men“, která dospěla k závěru, že rakouská vláda je zavázána ke společným evropským hodnotám, respektuje práva menšin, uprchlíků a přistěhovalců; u respektu práv menšin dokonce vykazuje nadstandardní úroveň (Ahtisaari, Frowein, Marcelino 2000). Bilaterální sankce členských států byly na tento popud staženy.

U dané krize se projevil nedostatek nástrojů sloužících na vymáhání základních hodnot EU a většina ze současných nástrojů Unie v roce 2000 neexistovala. Aktéři EU neměli možnost aktivovat řízení o nesplnění povinnosti, jelikož Rakousko neporušovalo žádný specifický článek z *acquis*. Jinými slovy, členským státům chyběl legislativní základ potřebný k úspěšnému vynucování hodnot EU (Merlingen, Mudde, Sedelmeier 2001: 66). Článek 7 TEU byl nově vytvořeným nástrojem, který byl k dispozici od roku 1999 díky ratifikaci Amsterdamské smlouvy. Sankční mechanismus článku 7 TEU byl však považován za příliš silný k použití bez zřetelného porušování základních hodnot a členské státy neměly zajištěnou podporu od EK a EP (the european institute 2000). Mimoto článku scházely preventivní mechanismus, který byl vytvořen až společně s ratifikací smlouvy z Nice v podobě odstavce 1 čl. 7 TEU. Negativní důsledky rakouského případu byly jedním z důvodů, proč byl zmiňovaný preventivní mechanismus připojen do článku 7 TEU (Hervey, Livingstone 2017). Nedostatek nástrojů hrál tedy roli v tom, proč se členské státy rozhodly uvalit bilaterální sankce a nevyužít svých pravomocí vycházejících ze smluv.

Sankce vůči Rakousku poukázaly na loajalitu členských států k demokratickým ideálům v souvislosti s požadavky spojenými s členstvím v EU (Leconte 2007: 626). Cécile Leconte nicméně dodává, že stěžejním důvodem aktivovat sankce nebyla myšlenka společného

nadnárodního zájmu, ale primárně vlastní zájmy a vnitropolitické důvody vlád Belgie, Francie a Německa, ze kterých vzešla daná sankční iniciativa (Leconte 2007: 638). Tyto státy nahlížely na vstup FPÖ do rakouské vlády jako na spouštěcí element, který by způsobil rostoucí vliv krajně pravicových stran v národních parlamentech členských států (Merlingen, Mudde, Sedelmeier 2001: 74).

Bilaterálními sankcemi se členské státy snažily vytvořit precedens, který by znamenal nulovou toleranci pro účast krajně pravicových stran v národních vládách a nastavil určitý standard demokratických principů v Evropě (Hervey, Livingstone 2017). Sankce se nicméně prokázaly jako kontraproduktivní (viz kap. 1.3). Uvalené sankce zajistily rakouské vládě silnější podporu občanů (Sedelmeier 2014: 110). Rakouská vláda dokázala přenést vinu na externí aktéry a vymezit intervenci členských států Unie do národní politiky tak, aby poškodila EU a zachovala si důvěru občanů (Schlippak, Treib 2016: 4). Tento jev je nazýván „the rally 'round the flag effect“ a je v současné době praktikován vládami Maďarska a Polska vůči EU. Z tohoto důvodu se Evropská komise snaží předvídat, zda tvrdý zásah vůči členskému státu může mít negativní dopad na národní úrovni daného státu (Closa 2018: 1). Následkem rakouského případu byla EU v následujících letech velmi rozvášněná, pokud šlo o zapojení se do národní politiky členských států, a zdráhala se vykonávat dohled nad lidskými právy mimo oblast působnosti práva EU (Bonelli 2017: 796).

Rakouská krize rovněž upozornila na opomenutý a přehlížený případ Itálie z roku 1994, kdy došlo ke vstupu krajně pravicové strany Národní aliance (AN) do první vlády Silvia Berlusconiho. Národní aliance byla nástupnickou stranou Italského sociálního hnutí (MSI), což byla politická strana propagující ideologii fašismu. Tato strana se v 90. letech postupně transformovala z neofašistické strany na umírněnou legitimní pravicovou stranu (Carter 2013: 82, 126). Národní aliance získala legitimitu kvůli vstupu do Berlusconiho vlády (Ignazi 1996: 704) a tato legitimita byla stvrzena o tři měsíce později ve volbách do EP, ve kterých obdržela 12,5 % hlasů, což činilo zisk jedenácti křesel v EP (europarl.europa; Griffin 1996: 123). Mimoto bylo MSI v roce 1995 oficiálně rozpuštěno a AN bylo představeno jako „nové politické hnutí“ (Griffin 1996: 124). Národní aliance byla však stále kritizována za nepřesvědčivou transformaci. Piero Ignazi (2005: 336) kritizoval AN za to, že „není ničím jiným než novým jménem staré strany.“

Odezva Evropské unie na účast AN v nové italské vládě zůstala pouze na úrovni verbální a písemné kritiky europoslanců. Evropský parlament přijal usnesení, ve kterém naléhal na Itálii, aby „byla věrná základním hodnotám, které ovlivnily založení Společenství po hrůzách fašismu a nacismu“ (Griffin 1996: 123). Mezi členskými státy EU sice panoval

určitý neklid, ten ale nepřinesl žádnou konkrétní kolektivní reakci představitelů členských států (Merlingen, Mudde, Sedelmeier 2001: 60).

Existuje několik elementů, kterými může být vysvětlena chybějící reakce Unie a akceptování Národní aliance jako legitimního politického aktéra. Zastánci sankcí vůči Rakousku v roce 2000 argumentují, že na rozdíl od AN nebylo FPÖ ochotné se vymezit vůči minulosti své strany a přesvědčit aktéry EU o své umírněnosti (Leconte 2007: 629). V Národní alianci nebyly viditelné známky xenofobie či rasismu, které přispěly k úspěchu Jörga Haidera v Rakousku (Campi 1995: 129). Alessandro Campi (Tamtéž) dále konstatuje, že radikální strany, jako je FPÖ, vybudovaly své volební úspěchy na ostražitosti proti přistěhovalcům a často zaujímaly xenofobní a rasistická stanoviska, která však neměla v agendě AN žádnou relevanci.

Na další důvody je třeba nahlížet v souvislosti s procesem evropské integrace. V roce 1994 byla EU v počátečním procesu přípravy na východní rozšíření a její základní hodnoty neměly takový význam a vymahatelnost (viz kap. 1.2). V Maastrichtské smlouvě z roku 1993 byla trojice základních hodnot společně zmíněna pouze v preambuli, nicméně v konkrétních člácích smlouvy se hovořilo o Unii jako o společenství postaveném pouze na principu demokracie (europa.eu 1992). Teprve Amsterdamská smlouva propojila trojici hodnot do jednoho článku a vytvořila stěžejní článek 7 TEU sloužící k vymáhání základních hodnot EU (viz kap. 1.2) (eur-lex 1997). Jinými slovy, Evropské unii chyběly nástroje a legislativní základy na vymahatelnost trojice hodnot. Navíc tyto hodnoty teprve nabývaly na svém významu uvnitř EU. V italském případě se členské státy necítily natolik ohroženy vstupem AN do vládní koalice, jak tomu bylo u FPÖ v případě Rakouska, a proto zde nebyl přítomen politický zájem ostatních členských států zakročit vůči zmiňovaným událostem v Itálii (Leconte 2007; Merlingen, Mudde, Sedelmeier 2001).

2.2 Příklad Rumunska

Rumunský případ z roku 2012, ve kterém došlo k ústavní krizi a porušování principů právního státu, je považován za jediný dosud poměrně zvládnutý případ ze strany Evropské unie (Sedelmeier 2014: 119). Politická krize v Rumunsku započala kvůli kohabitaci a střetu mezi prezidentem Traianem Băsescuem a premiérem Victorem Pontou ze Sociálně-liberální unie (USL). Spouštěcím mechanismem krize byl konflikt v souvislosti se zastupováním státu na summitu Evropské rady, na které chtěl Rumunsko reprezentovat nově zvolený premiér Ponta, tato setkání na nejvyšší úrovni jsou však v kompetenci prezidentského úřadu (Blokker 2012: 196; Perju 2015: 256).

Ve velmi krátkém časovém horizontu se USL podařilo podkopat klíčové státní instituce, ústavní nařízení a demokratické zásady (Iusmen 2015: 595–596). Středem celé krize byla snaha USL o sesazení prezidenta Băsescua pomocí impeachmentu. Impeachment byl schválen národním parlamentem, nicméně musel být potvrzen také hlasováním ve státním referendu (Gherghina, Miscoiu 2013: 669). USL se pokusilo usnadnit schválení impeachmentu v referendu pomocí vydaných protiústavních dekretů, kterým však zabránila EU nátlakem na rumunskou vládu (Bilefsky 2012; the guardian 2012). Evropská unie se zapojila do dění v Rumunsku na základě stížnosti rumunského Ústavního soudu a jeho žádosti o pomoc (Blokker 2012: 196). Hlavním vyjednávačem za Unii byl předseda EK Manuel Barroso, který hned zpočátku vyjádřil obavy a kritiku a vyzval premiéra Rumunska ke spolupráci a splnění jedenácti bodů k vyřešení ústavní krize v zemi (ec.europa 2012a, 2012b).

Rumunsko je společně s Bulharskem jediným státem, který i po přistoupení do EU zůstal v monitorovací fázi prostřednictvím Mechanismu pro spolupráci a ověřování (CVM) (viz kap. 3.1) (ec.europa 2012c). CVM každý rok vydává zprávu o pokroku v oblastech korupce, právního státu, transparentnosti soudnictví a dalších oblastí (Tamtéž). Zpráva CVM z roku 2012 vyhodnotila progres Rumunska za posledních pět let a vyvinula další nátlak na rumunskou vládu. Barroso tuto zprávu shrnul tím, že „přestože v posledních pěti letech bylo dosaženo pokroku v reformě soudnictví a v boji proti korupci, tento pokrok byl událostmi minulého měsíce zpochybněn. Komise vznesla vážné obavy ohledně právního státu a nezávislosti soudnictví v Rumunsku“ (Barroso citován in ec.europa 2012c).

Evropská komise využila motivační přístup, díky kterému podmínila členství v Schengenském prostoru, do kterého se Rumunsko snažilo vstoupit, s dodržováním základních hodnot EU (viz kap. 4.3) (Iusmen 2015: 598–599). Dalším faktorem úspěchu byla dle Sedelmeiera (2014: 114) politická nezkušenost premiéra Ponty, která zapříčinila snadnější spolupráci Ponty s Barrosou. Sedelmeier (2014: 119) také zmiňuje vliv špatné ekonomické situace, což mělo za následek větší závislost Rumunska na EU. Díky součtu zmiňovaných faktorů a rostoucímu nátlaku EU byly vládou USL zrušeny nouzové dekrety, čímž se podařilo pozastavit demokratický úpadek v Rumunsku a obnovit spolupráci mezi EK a rumunskou vládou (Iusmen 2015: 594).

2.3 Krize právního státu ve střední Evropě

Maďarsko a Polsko jsou stěžejními případy, kterými se Evropská unie zabývá v souvislosti s porušováním principů právního státu. V obou členských státech byl zaznamenán demokratický úpadek a podkopávání státních institucí, především v oblasti soudnictví. Důsledkem toho je v současné době proti oběma státům spuštěn mechanismus odstavce 1 čl. 7 TEU.

Demokratický úpadek Maďarska je spojován s počátkem vládnutí Viktora Orbána a jeho strany Maďarské občanské unie (Fidesz) v roce 2010. Od vítězných parlamentních voleb v roce 2010, ve kterých strana Fidesz získala ústavní většinu v parlamentu, se tato strana udržuje u moci. Strana Fidesz začala od počátku vládnutí usilovat o centralizaci moci a provedla mnoho reforem poškozujících hodnoty liberální demokracie (Schlipphak, Treib 2016: 7). Brzy se tak objevily pochybnosti o slučitelnosti praktik Fidesz se základními hodnotami EU (Bonelli 2017: 796).

Orbán vnímal zisk ústavní většiny v parlamentu jako mandát umožňující velké změny politického systému Maďarska a také proto byla stranou Fidesz sepsána nová ústava, která upevnila moc vládnoucí strany (deutsche welle 2011). Orbán odůvodnil potřebu nové ústavy tím, že nová ústava měla umožnit Maďarsku dokončení tranzice k demokracii, která započala rokem 1989 (Tamtéž). Od vytvoření nové ústavy v roce 2011 bylo schváleno dalších sedm závažných pozměňovacích návrhů ústavního textu. Následkem těchto ústavních změn konstantně docházelo k intenzivnímu podkopávání soudnictví a zesilování centralizace moci do rukou Fidesz (HCLU 2018). Helena Raulusová (2016: 28) zmiňuje, že široké spektrum návrhů a legislativních aktů Fidesz má dopad na svobodu tisku, nezávislost soudnictví, volební právo, práva menšin a svobodu náboženského vyznání.

Evropská komise kritizovala demokratický úpadek v Maďarsku již v prvních letech vládnutí strany Fidesz. Nicméně pouhá kritika Komise vůči Maďarsku nebyla považována za dostačující nástroj, a proto byla samotná EK kritizována za svůj váhavý přístup vůči Maďarsku a neschopnost tvrdě zasáhnout (Pech, Scheppele 2017: 6).

Evropská komise využívá vůči Maďarsku řízení o nesplnění povinnosti, které je nicméně zaměřeno pouze na technické aspekty ústavních reforem a zákonů Maďarska (viz kap. 3.1). Ochota maďarské vlády vést dialog s EK ohledně ústavních reforem v Maďarsku zapříčinila pozdější spuštění článku 7 TEU, než tomu bylo u případu Polska (viz kap. 4.1) (Schlipphak, Treib 2016: 7). Evropský parlament spustil odstavec 1 čl. 7 TEU vůči Maďarsku v září roku 2018, kdy už byla vnitrostátní situace kritická a docházelo také ke sporům mezi stranou

Fidesz a zbylými europoslanci z EPP, jejíž je Fidesz členem (Staudenmaier 2018). Od března roku 2019 je straně Fidesz pozastaveno členství v EPP na dobu neurčitou (Bayer 2020; politico 2020).

Co se týče případu Polska, začalo se na podkopávání demokratických zásad a oslabování nezávislosti soudnictví upozorňovat v souvislosti s počátkem vládnutí strany Právo a spravedlnost (PiS), která v parlamentních volbách v letech 2015 a 2019 získala absolutní většinu v dolní komoře parlamentu (politico 2019). Hlavní postavou strany PiS je předseda strany Jarosław Kaczyński, který má dle Piotra Burase (2018: 138–139) plnou kontrolu nad strategickými rozhodnutími polské vlády a určuje její směr i bez oficiální vládní pozice a odpovědnosti.

Zásadním rozdílem mezi případem Maďarska a Polska je ten, že polská vláda nezískala ústavní většinu v parlamentu. Důsledkem toho vláda PiS postrádá mandát na provádění snadných změn v ústavě, a proto dochází k centralizaci moci PiS přes obvyčejné zákony a spolupráci s prezidentem (Appel 2019: 6). Dalším rozdílem je odlišné stadium demokratického úpadku u obou zemí. Zatímco Polsko je dle Bozókího a Hegedúse (2018: 1177) upadající demokracií, Maďarsko je již stabilizovaným hybridním režimem. Tyto dva státy se proti snaze Evropské komise vynucovat principy právního státu navzájem podporují. Oba státy prohlásily, že nepodpoří případné hlasování Evropské rady o spuštění odstavce 2 čl. 7 TEU vůči druhému státu, ve kterém je potřeba konsenzu všech členských států (Cienski, De La Baume 2016; Hopkins, Shotter 2018). Oba státy tak vytváří jakousi protiváhu vůči EU a kvůli nutnosti dosažení konsenzu mezi členskými státy je aktivace odstavce 2 čl. 7 TEU za současných okolností velice nepravděpodobná.

Polská vláda se prvně pokusila o „neutralizaci“ Ústavního tribunálu a poté o oslabení zbytku soudnictví, tedy soudů na nižší úrovni (Bárd, Kochenov 2018: 10). Piotr Buras (2018: 141) a Hilary Appelová (2019: 6) uvádí příklady oslabování soudnictví v Polsku jako jsou nahrazování soudců a předsedů soudů, zajištění brzkého odchodu do důchodu pro soudce a podřízenost obecných soudů ministerstvu spravedlnosti. Mimoto dochází k obtěžování novinářů a podřizování veřejných medií vládě (Appel 2019: 6; Bozókí, Hegedús 2018: 1177).

Státy jsou většinou ochotné s Komisí jednat, jelikož tato strategie spolupráce zabraňuje aktivaci článku 7 TEU. Ignorace polské vlády zapříčinila spuštění Rámce právního státu, který však polskou vládu nepřiměl změnit přístup k dialogu s Komisí (viz kap. 3.1 a 4.1) (Pech, Scheppele 2017: 25). Následkem toho byl Evropskou komisí v prosinci 2017 spuštěn odstavec 1 čl. 7 TEU. Dále bylo zahájeno několik řízení o nesplnění povinnosti zaměřených

na nezávislost soudnictví, které se v mnoha případech ukázalo jako úspěšné (Pech, Wachowiec 2020). Laurent Pech a Patryk Wachowiec (Tamtéž) však nesouhlasí s tím, že se jedná o úspěch dosažený Evropskou komisí, a argumentují, že „polské orgány pouze veřejně souhlasily, že budou dodržovat rozhodnutí Soudního dvoru zejména proto, že jim tato rozhodnutí nebránila v postupném dobývání Nejvyššího soudu zevnitř.“

3 Instituce EU a jejich nástroje

Třetí kapitola se zabývá stěžejními aktéry Evropské unie a jejich dostupnými nástroji v souvislosti s vynucováním principů právního státu. Jedná se konkrétně o Evropskou komisi, Radu Evropské unie s Evropskou radou, Evropský parlament a také o nezávislou Agenturu Evropské unie pro základní práva (European Union Agency for Fundamental Rights, FRA). Záměrem této kapitoly je objasnit roli a pravomoci daných institucí a také popsat konkrétní nástroje, které mají k dispozici. Závěrem dochází ke zhodnocení míry aktivity jednotlivých institucí a efektivity konkrétních nástrojů v souvislosti s vymáháním principů právního státu. Specifickému článku 7 TEU, který je společným nástrojem čtyř hlavních institucí Unie, se autor zabývá v jednotlivých podkapitolách zvlášť.

Autor rozděluje nástroje EU na vymáhání principů právního státu do tří kategorií: oficiální nástroje sloužící výhradně k vynucování principů právního státu a alternativní nástroje formálního a neformálního typu. První kategorii společně s alternativními nástroji formálního typu se autor věnuje v této kapitole. V kapitole čtvrté se poté autor zabývá především neformálními a z části opět formálními typy alternativních nástrojů.

Do kategorie oficiálních nástrojů sloužících výhradně k vymáhání principů právního státu patří článek 7 TEU, Rámec právního státu, Cyklus přezkumu právního státu a Dialog o právním státu. Alternativními nástroji formálního typu jsou Mechanismus pro spolupráci a ověřování (CVM), řízení o nesplnění povinnosti, „The EU Justice Scoreboard“, monitorovací nástroje FRA a rezoluce EP. Za alternativní nástroje neformálního typu autor považuje společenský nátlak, „issue linkage“ a neformální dialog.

3.1 Evropská komise

Evropská komise je stěžejní institucí EU, jejíž úlohou je chránit smlouvy EU a klást důraz na dodržování základní trojice hodnot (Kochenov, Pech 2015b: 13). EK je považována za apolitický orgán, ve kterém nehraje roli politická příslušnost (Closa 2018: 11). Dvěma hlavními aktéry uvnitř Komise zabývajícími se ochranou základních hodnot EU jsou předseda EK a komisař s portfoliem pro hodnoty a transparentnost.

Evropská komise má možnost používat nástroje výlučně určené pro vynucování principů právního státu, jako jsou článek 7 TEU a Rámec právního státu. Z velké části ale spoléhá na politický nátlak, dialog a řízení o nesplnění povinnosti (Kochenov, Pech 2015a: 517). Pro Komisi je zásadní nekonfrontační strategie, která je založena na zapojení vlád do dialogu a spolupráce s EK (Closa 2018: 14).

Článek 7 TEU je oficiálním nástrojem EU aplikovatelným na porušování základních hodnot z článku 2 TEU. V roce 2003 dala EK jasně najevo, že se článek 7 TEU vztahuje na všechny činnosti členských států, nehledě na to, zda činnost spadá do oblasti působnosti primárního práva EU (ec.europa 2003). Mechanismus článku 7 TEU je založen na politické bázi a kompetence jsou rozděleny mezi hlavní instituce EU. K aktivaci daného článku je potřeba spolupráce a zapojení většiny hlavních institucí (viz kap. 1.1.1). Hilary Appelová (2019: 7) upozorňuje na skutečnost, že tento mechanismus neslouží pouze k tvrdému vynucování principů právního státu, ale také k nátlaku a „zostuzování“ vlád dané země za porušování liberálních norem. Evropská komise vnímá tento mechanismus jako poslední možný prostředek sloužící k vynucování principů právního státu a preferuje alternativní mechanismy, díky kterým se vyhne tvrdé konfrontaci s členským státem (Closa 2018: 8).

Evropské komisi chyběl mechanismus sloužící ke strukturovanému dialogu a spolupráci a z toho důvodu vznikl v roce 2014 mechanismus pod názvem Rámec právního státu, ve kterém je poskytnuta členskému státu poslední příležitost spolupracovat a vyhnout se spuštění článku 7 TEU (ec.europa 2014). Podle Manuela Barrosoy měl nový Rámec vyplnit mezeru mezi článkem 7 TEU a řízením o nesplnění povinnosti (Tamtéž). Celý mechanismus je rozložen do tří fází. První fáze je zaměřena na shromáždění informací nezbytných ke zhodnocení situace v dané zemi. Tato část Rámce využívá konzultativní činnosti FRA, Benátské komise a Evropské justiční sítě (EJN), které vytváří expertní analýzy sloužící k posouzení situace v problematické zemi (Tamtéž). Pokud je shledáno, že existuje riziko porušování principů právního státu, je zahájen dialog s konkrétní vládou. Mimoto Komise zašle posudek ohledně specifických rizik s možností reagovat (eur-lex 2014). V další fázi vydá EK doporučení určená dotyčnému státu, který nepřijímá vhodná opatření zabraňující systémové hrozbě (Tamtéž). V poslední fázi Komise vyhodnotí, jakým způsobem daný stát přijal konkrétní doporučení, a pokud nedojde k uspokojivému výsledku, je posouzena možnost aktivace článku 7 TEU (Tamtéž).

Dalším nástrojem je řízení o nesplnění povinnosti. Tento mechanismus je v právním řádu EU zasazen do článků 258, 259 a 260 Smlouvy o fungování Evropské unie (TFEU). Komise má pravomoc aktivovat článek 258 a 260 TFEU. Článek 258 TFEU deklaruje: „Má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie (čili aktivovat článek 260 TFEU)“ (eur-lex 2016b). Tento nástroj ale není možné aplikovat na porušování základních hodnot z článku 2 TEU, protože hodnoty ze

zmiňovaného článku nespádají pod primární právo EU. Komise je nucena vytvářet specifické případy, u kterých dochází k porušení primárního práva EU a které jsou vymahatelné prostřednictvím Soudního dvoru (Kochenov, Pech 2015b: 4). Jak již bylo zmíněno, zásadní výhodou tohoto nástroje je možnost předložení případu Soudnímu dvoru (aktivace článku 260 TFEU) za okolností, že členský stát neuposlechne výzvu EK a bude nadále porušovat právo EU. Soudní dvůr se těší velké důvěře členských států a jeho rozhodnutí jsou respektována všemi aktéry EU (Appel 2019: 7).

Specifickým nástrojem je Mechanismus pro spolupráci a ověřování (CVM), který byl vytvořen v roce 2007 za účelem monitorování a podpory pokroku Rumunska a Bulharska po přistoupení do EU. Tento nástroj vydává každý rok výroční zprávu o progresu v oblastech korupce, právního státu, transparentnosti soudnictví a dalších oblastech (eur-lex 2006a, 2006b). Důvodem vzniku byla potřeba vybudovat v Rumunsku a Bulharsku účinné správní a soudní systémy nutné ke splnění závazků vyplývajících z členství v Unii, neboť Bulharsko a Rumunsko nebylo při vstupu do EU připraveno plnit veškeré závazky, které nařizuje členství (ec.europa).

V roce 2013 byl vytvořen „The EU Justice Scoreboard“, což je srovnávací informační nástroj, jehož cílem je na roční bázi napomáhat EU a převážně členským státům zlepšit účinnost jejich vnitrostátních soudních systémů (ec.europa 2019c). Tento nástroj poskytuje objektivní data pro hodnocení kvality soudních systémů a využívá je ke srovnávání mezi všemi členskými státy (Tamtéž). Výsledky z výroční zprávy však nejsou právně závazné a mají pouze informační charakter (Tamtéž).

V roce 2019 představila EK další nástroj pod názvem „The Rule of Law Review Cycle“ neboli Cyklus přezkumu právního státu. Evropská komise uvádí, že bude skrze tento nástroj prosazovat společnou kulturu právního státu pomocí dialogu s občanskou společností a hodlá každoročně vydávat výroční zprávu o stavu právního státu zahrnující všechny členské státy (ec.europa 2019b). Komise má v úmyslu získávat potřebné informace pomocí spolupráce s národními institucemi, Radou Evropy, nevládními organizacemi a evropskými agenturami (Kostaki 2019).

Evropská komise se od roku 2018 pokouší o propojení dodržování principů právního státu s rozpočtem EU pomocí principu podmíněnosti. Bývalý komisař pro rozpočet a lidské zdroje Günther Oettinger podal v roce 2018 legislativní návrh, který by propojil zmiňované dodržování právního státu s víceletým finančním rámcem na období 2021–2027, čímž by členské státy byly nuceny dodržovat dané principy anebo by případně přišly o možnost čerpat část peněz z rozpočtu EU (emerging europe 2018). Návrh Oettingera prošel plénem

v EP (politico 2019b), nicméně nebyl doposud schválen společně s víceletým finančním rámcem 2021–2027 jednomyslně Radou EU. V případě, že by Komise u členské země zpozorovala porušování principů právního státu, měla by možnost využít ochranné opatření a pozastavit nebo snížit platby z rozpočtu EU (EPRS 2019). Rada EU by nicméně mohla vetovat rozhodnutí Komise kvalifikovanou většinou (Tamtéž).

V souvislosti s popsányými nástroji lze usoudit, že EK má mnoho nástrojů sloužících k vynucování principů právního státu. Důležitá však je jejich účinnost a reálný efekt v praxi. U článku 7 TEU je problematická roztříštěnost pravomocí mezi čtyři instituce EU. Přestože je jasně deklarováno, že Komise je stěžejní institucí chránící základní hodnoty EU, její vliv v rámci článku 7 TEU je značně omezen. Co se týče aktivace článku 7 TEU, tak podle Closy (2018: 11) hraje u EK stěžejní roli odhad potencionální podpory členských států a EP (viz kap. 4.2). Zatímco Evropská komise byla iniciátorem aktivace článku 7 TEU vůči Polsku, tak v případě Maďarska byl tento článek spuštěn na návrh Evropského parlamentu.

V roce 2016 byl poprvé použit Rámec právního státu na demokratický úpadek v Polsku, čímž se stalo Polsko jediným státem, na který byl tento nástroj dosud aplikován. Daný mechanismus se však neprokázal jako efektivní a vedl pouze k neplodným diskuzím (viz kap. 4.1) (Closa 2018: 12). Pech se Scheppelovou (2017: 5, 25) tento Rámec označili za pouhý zdlouhavý proces před aktivací článku 7 TEU a zkritizovali jeho právně nezávaznou povahu.

Řízení o nesplnění povinnosti umožnilo Komisi dosáhnout několika úspěchů proti polské a maďarské vládě, které porušovaly konkrétní články *acquis*. Evropská komise zahájila v roce 2012 proti Maďarsku tři soudní řízení, která byla zaměřena na nezávislost národní centrální banky, nezávislost soudnictví a nezávislost dozorčího orgánu pro ochranu údajů (ec.europa 2012d). Všechna tři řízení byla úspěšně uzavřena, jelikož se maďarská vláda podvolila požadavkům EK (Kochenov, Pech 2015b: 4). Co se týče Polska, byla většina řízení zaměřena na podkopávání nezávislosti soudnictví. Komise uspěla ve dvou zásadních řízeních v roce 2018. U obou případů došlo k potvrzení porušování principů nezávislosti soudnictví (curia 2019a, 2019b). V roce 2017 byla s Maďarskem zahájena další tři řízení týkající se migračních kvót, zákonu proti nevládním organizacím a Lex CEU⁴ (Székely 2017). Tato řízení, která stále probíhají, poukázala na nevýhodu tohoto nástroje, kterým je délka celého procesu. Řízení o nesplnění povinnosti má několik fází a může trvat několik let, než dojde k vyřešení konkrétního případu (Blokker 2013). Stěžejní nevýhodou tohoto

⁴ Lex CEU je novela maďarského zákona, která poskytuje maďarské vládě právo znemožnit fungování Středoevropské univerzity (CEU), která je financována finančníkem Georgem Sorosem.

mechanismu však je jeho omezená aplikovatelnost pouze na případy, ve kterých jasně došlo k porušování smluv EU.

Co se týče mechanismu CVM, od jeho spuštění v Bulharsku a Rumunsku v roce 2007 byl prokázán výrazný pokrok v oblastech korupce, nezávislosti soudnictví a právního státu u obou zemí (ec.europa 2019a, 2019d). Nicméně i přesto dosud nebyla splněna všechna potřebná doporučení EK v rámci výročních zpráv CVM a monitorování obou států nadále pokračuje. I přes pozitivní vliv tohoto nástroje je Rumunsko od roku 2017 konstantně varováno Komisí o obnoveném riziku porušování principů právního státu a pozastavení progresu, ke kterému došlo v předešlých letech (ec.europa 2019a). Oproti tomu v Bulharsku byl EK zaznamenán signifikantní pokrok (ec.europa 2019d).

Sedelmeier (2017: 347) kritizuje „The EU Justice Scoreboard“ z důvodu nedostatečného zaměření se na nezávislost soudnictví. Tento nástroj není primárně určen na ochranu právního státu, ale na celkovou efektivitu soudnictví. Sedelmeier (Tamtéž) dodává, že tento mechanismus je promarněnou příležitostí pro účinnější uplatnění nátlaku na členské státy a apeluje na rozšíření jeho pravomocí a rozsahu.

Evropská komise dosud nezaznamenala viditelný pokrok v souvislosti s využitím dostupných nástrojů vůči demokratickému úpadku v Maďarsku a Polsku. Komise upřednostňuje používat řízení o nesplnění povinnosti, které je považováno za neúčinnější nástroj a má prokazatelné výsledky u konkrétních případů (Closa 2018:14). Tento nástroj však není možné aplikovat plošně a kvůli úzkému zaměření na specifické případy je považován za nedostatečný (Kochenov, Pech 2015b: 4). Laurence W. Gormley (2017: 78) primárně zdůrazňuje neúčinnost tohoto nástroje vůči vládám jednajícím mimo rozsah *acquis* a porušujícím hodnoty, které nejsou právně ukotveny ve smlouvách EU. Jinými slovy, bez efektivity jiných nástrojů není tento mechanismus schopen zabránit demokratickému úpadku v členských státech. Komisí preferovaný přístup založený na strukturovaném dialogu a spolupráci, který je základním elementem Rámce právního státu, se neprokázal u případu Polska jako efektivní. V případě článku 7 TEU je vliv Evropské komise velice limitován z důvodu komplexnosti celého mechanismu založeného na politické bázi a zapojení většiny hlavních institucí, čímž se stává celý nástroj neúčinným. Zásadními problémy článku 7 TEU jsou jeho politická povaha, rozhodující úloha členských států při aktivaci článku a vysoký hlasovací práh stanovený pro jeho spuštění (Besselink 2016: 38). I přes nepřesvědčivou efektivitu dosavadních nástrojů v praxi je Evropská komise jedinou institucí, která je momentálně nejlépe schopna řešit porušování principů právního státu a aktivně se podílet na ochraně základních hodnot EU (Closa 2018: 12; ec.europa 2013b). O stěžejní pozici EK

v souvislosti s vymáháním principů právního státu vypovídá počet nástrojů, kterými Komise disponuje.

3.2 Evropská rada a Rada EU

Členské země a jejich národní zájmy jsou primárně reprezentovány prostřednictvím Rady EU a Evropské rady. I když jsou státy vázány článkem 2 a 3 TEU k dodržování a propagaci základních hodnot EU, není jejich úlohou chránit smlouvy Unie (eur-lex 2016a). I přesto však mají k dispozici prostředky, kterými mohou vynucovat principy právního státu vůči konkrétní zemi. Jedná se o řízení o nesplnění povinnosti, článek 7 TEU a „The Rule of Law Dialogue“ neboli Dialog o právním státu.

Mezi členskými státy chybí široký konsenzus ohledně definice základních hodnot EU a jejich vynucování (Bárd, Kochenov 2018: 19). Činnost Evropské rady a Rady EU v souvislosti s vymáháním principů právního státu je ovlivňována národními zájmy členských zemí, intergovernmentalismem a zpolitizováním této problematiky (Pech, Scheppele 2017: 24). Státy jsou uvnitř Evropské rady rozštěpeny do několika skupin. Mezi země, které usilují o užší spolupráci a snaží se prosazovat principy právního státu, patří převážně státy západní a severní Evropy⁵ (Brzozowski 2019a, 2019b; consilium.europa 2013; Raulus 2016: 32). Zbylé státy se buď zdržují jakékoli kritiky, aby zabránily potenciálnímu politickému střetu, nebo brzdí celý dialog a otevřeně kritizují kroky EK vůči Polsku a Maďarsku (Bodalska 2018; Carrera, Guild, Hernanz 2013: 4; Gotev 2018; hungary today 2019; Pech, Scheppele 2017: 29). Jedná se převážně o státy Visegrádské skupiny⁶, Baltu a východní Evropy (Tamtéž).

Zmiňovaná roztříštěnost postojů v Evropské radě a Radě EU má vliv na aktivaci článku 7 TEU. Je to zapříčiněno vyžadovanou vysokou podporou čtyř pětin členů Rady EU k aktivaci odstavce 1 čl. 7 TEU, či dokonce nutným konsenzem všech členů Evropské rady k možnému spuštění sankčního mechanismu v rámci odstavce 2 čl. 7 TEU (eur-lex 2016). Členské státy byly zpočátku velice pasivní v zapojení se do kritiky praktik polské a maďarské vlády, které vedly k centralizaci moci a podkopávání soudnictví (Pech, Scheppele 2017: 28). Kochenov a Pech (2015a: 534) spojují pasivitu některých členských států

⁵ Mezi tyto státy patří například Belgie, Francie, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Rakousko, Slovinsko a severské země.

⁶ Visegrádská skupina je regionálním uskupením čtyř států střední Evropy zaměřující se na úzkou spolupráci. Mezi tyto státy patří Česká republika, Maďarsko, Polsko a Slovensko.

s neochotou poskytnout Komisi pravomoc zabývat se otázkami právního státu mimo oblast vymezenou primárním právem EU.

Problematika demokratického úpadku v členských státech, konkrétně v Polsku, byla poprvé zahrnuta do agendy Rady EU při jejím zasedání v květnu roku 2017 (consilium.europa 2017; financial times 2017). Po tomto zasedání se členské státy začaly více zabývat zmiňovanou problematikou (Closa 2018: 12; consilium.europa 2017; financial times 2017). Nejčastějším kritikem Polska a Maďarska je francouzský prezident Emmanuel Macron, který od svého zvolení do prezidentského úřadu v roce 2017 nabádá tyto státy k dodržování základních hodnot EU (euractiv 2018). Touto problematikou se autor dále zabývá v následující kapitole (viz kap. 4.2.1).

V souvislosti se spuštěním odstavce 1 čl. 7 TEU vůči Polsku a Maďarsku dochází k slyšením mezi představiteli těchto států a Radou EU (consilium.europa 2019b). Tato slyšení se konají v rámci zasedání Rady pro obecné záležitosti (GAC), během nichž jsou pokládány dotazy představitelům dotyčné vlády o situaci v jejich zemi a také dochází k dialogu mezi ministry členských států. Mimoto má členský stát prostor představit opatření, kterými hodlá reagovat na výhrady Komise. Poslední jednání GAC se konalo v prosinci 2019 a nepřineslo žádný pokrok (Tamtéž).

Členské státy mají možnost podniknout právní kroky a zahájit řízení o nesplnění povinnosti v rámci článku 259 TFEU, který konstatuje, že „má-li členský stát za to, že jiný členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, může věc předložit Soudnímu dvoru Evropské unie“ (eur-lex 2016b). Členské státy ale nevyužívají tento nástroj na vymáhání principů právního státu vůči jiné členské zemi a ponechávají tuto pravomoc Evropské komisi (Closa 2018: 5). Closa (2016: 8) zdůrazňuje roli konceptu „all affected principle“, který hovoří o tom, že nerespektování právního státu v jedné členské zemi ovlivňuje zbylé členské státy, a to například podílením se na rozhodování v institucích EU, což ovlivňuje kvalitu celkového procesu. Také proto Bonelli (2015: 1) připomíná, že by se členské státy měly povinně podílet na vymáhání základních hodnot EU.

V roce 2014 se Rada EU zavázala, že zahájí dialog mezi všemi členskými státy za účelem prosazování ochrany právního státu, čímž vznikl nový nástroj pod názvem Dialog o právním státu (consilium.europa 2014). Daný dialog se koná jednou ročně prostřednictvím schůze členských států, na které dochází k vyhodnocení každoročního dialogu o právním státu, a Rada EU poté vydá závěry z předsednictví (consilium.europa 2019a). Při zasedání dialogu z roku 2019 nedošlo ke konsenzu členských států ohledně závěru ze schůze GAC a

vyhodnocení ročního dialogu z důvodu nesouhlasu představitelů Polska a Maďarska (Tamtéž).

Co se týče efektivity již popsaného Dialogu o právním státu, nevytváří tento nástroj žádné právní závazky či rozhodnutí Rady EU, ale pouze závěry ze zasedání, které musí být jednomyslně schváleny všemi členskými státy (consilium.europa 2014). Kochenov a Pech (2015a: 535) považují tento nástroj za velmi vágní a s nejasným efektem. Müller (2015: 146) odůvodňuje neúčinnost dialogu obecně intergovernmentálním přístupem, který není ideální na vynucování principů právního státu. Pech a Scheppelová (2015: 27) označují tento nástroj za neúčinný, protože vyžaduje, aby samotné členské státy podávaly report o sobě bez jakékoli nezávislé kontroly.

Činnost Evropské rady a Rady EU je v souvislost s vymáháním principů právního státu skrze zmiňované nástroje minimální (Closa 2016; Pech, Kochenov 2015a; Pech, Scheppel 2017; Schusterschitz 2016). Členskými státům chybí potřebná aktivita a vůle zasahovat do záležitostí jiného státu, jelikož by to mohlo mít za následek politické spory a zhoršení diplomatických vztahů v rámci Rady EU a Evropské rady. Rada EU aktivně využívá pouze Dialog o právním státu a díky spuštění odstavce 1 čl. 7 TEU také slyšení v rámci GAC. Žádný z využívaných nástrojů se však neprokázal jako efektivní na vynucování principů právního státu, takže nedošlo k pozastavení demokratického úpadku v Maďarsku a Polsku. Absence konsenzu mezi členskými státy a jejich nedostatečná aktivita poukazuje na skutečnost, že dosud neproběhlo hlasování Rady EU ohledně odstavce 1 čl. 7 TEU v případech Polska a Maďarska, přestože byly články spuštěny již v roce 2017 u Polska a 2018 u Maďarska.

3.3 Evropský parlament

Evropský parlament má specifické postavení jako jediná demokraticky zvolená instituce EU, což dává větší legitimitu jeho iniciativám a činnostem (Bonelli 2015: 15). To je důvodem, proč je potřeba brát EP v potaz při vymáhání principů právního státu. I přesto je však Parlament institucí bez svého oficiálního nástroje, který by sloužil výhradně pro problematiku spojenou s dodržováním principů právního státu. I když je EP součástí mechanismu článku 7 TEU, mimo tento nástroj mu zbývá pouze alternativní přístup, jako například vyvolávání nátlaku na členské státy a instituce skrze rezoluce odhlasované na plénu.

Evropský parlament konstantně usiluje o přísnější dozor nad členskými státy v souvislosti s ochranou lidských práv a vynucování principů právního státu (Schusterschitz

2016: 249). Již v minulosti se zasadil o rozšíření lidských práv do mnoha oblastí činnosti EU (Lausegger, Rack 1999: 802) a je považován za nejaktivnějšího aktéra, který upozorňuje na demokratický úpadek a porušování principů právního státu v členských zemích Unie (Pech, Scheppele 2017: 29).

Aktivita Evropského parlamentu závisí na spolupráci politických skupin uvnitř instituce. Třemi stěžejními a nejpočetnějšími skupinami jsou Evropská lidová strana (EPP), Pokrokové spojenectví socialistů a demokratů (S&D) a Obnova Evropy (Renew)⁷. Obnova Evropy je považována za nejaktivnější početnou skupinu v souvislosti s ochranou základních hodnot EU a kritikou vůči polské a maďarské vládě (Bonelli 2015; Closa 2018). Příslušníkem skupiny Renew není žádná z vládních stran ze států Polska, Maďarska či Rumunska, čímž nedochází u této evropské skupiny k vlivu stranické politiky na hlasování v plénu ohledně právního státu. Evropská skupina S&D se v rámci rezolucí ohledně vymáhání principů právního státu jeví také jako velmi aktivní aktér (Meijers, van der Veer 2019). Co se týče EPP, docházelo k viditelnému vlivu stranické politiky na hlasování v plénu ohledně spuštění článku 7 TEU vůči Maďarsku. Pokud jde však o polský případ, hlasovala většina poslanců skupiny EPP pro potrestání kroků vlády PiS (viz kap. 4.2.2).

Již v roce 2004 byla Evropská komise zkritizována Evropským parlamentem za článek 7 TEU a jeho nedostačující vymahatelnost, Komise však kritiku ignorovala (europarl.europa 2004). EP mimoto vyzýval instituce k zahájení společného dialogu s cílem vyvinout jasná a společná kritéria pro uplatňování článku 7 TEU, tato problematika nicméně zůstala okrajovým tématem mezi institucemi (Tamtéž). Část EP vyzvala zbylé instituce aktivovat článek 7 TEU vůči Maďarsku již v roce 2013 společně s publikací „Tavares Report“, což byla zpráva informující o stavu základních práv v Maďarsku a kontroverzních reformách provedených vládou Fidesz. Parlament ve zprávě vyzýval Komisi k důkladnému monitorování Maďarska s možností aktivovat článek 7 TEU v případě, že se situace v Maďarsku nezlepší a vláda nebude reagovat na požadavky Unie (europarl.europa 2013). Dalším pokusem byly rezoluce z roku 2015 a 2017, ve kterých Parlament zopakoval své obavy ohledně situace v Maďarsku a vybízel zbylé instituce k akci (europarl.europa 2015, 2017a). Hlavní instituce EU nicméně dostatečně nereagovaly a ani jedna z nich se nechopila iniciativy (Dimitrovs, Sargentini 2016: 1085). V lednu 2020 vydal EP návrh na usnesení, ve kterém je deklarováno, že EP „vyjadřuje zklamání nad tím, že slyšení (v rámci odstavce 1

⁷ Obnova Evropy (Renew) je politickou skupinou, která vznikla v roce 2019 a navazuje na činnost Aliance liberálů a demokratů pro Evropu (ALDE).

čl. 7 TEU) zatím nepřinesla výrazný pokrok ze strany obou dotčených členských států v otázce nápravy jasných rizik vážného porušování hodnot“ (europarl.europa 2020).

I přesto, že Evropský parlament pravidelně přijímá rezoluce vyzývající k přijetí opatření reagující na porušování principů právního státu, neprokázal se dosud samotný Parlament jako schopný nabídnout více než kritiku na nečinnost ostatních aktérů EU (Pech, Scheppele 2017: 24). To se alespoň částečně změnilo aktivací článku 7 TEU proti Maďarsku v roce 2018, která však přišla příliš pozdě. Důvodem je vliv stranické politiky při hlasování v plénu a hledání většinové podpory pro spuštění článku 7 TEU (viz kap. 4.2.2).

I když je Evropský parlament považován za aktivního aktéra v souvislosti s vymáháním principů právního státu, schází mu efektivní nástroje a jeho pravomoci jsou na rozdíl od EK a Rady EU nedostatečné a slabé (Bonelli 2015: 12). Mimoto se role Parlamentu postupně snižuje v důsledku nově vzniklých iniciativ Komise a Rady EU (Bonelli 2015: 20). V rámci článku 7 TEU je postavení této instituce poměrně klíčové, nicméně tam hraje roli element stranické politiky a politické příslušnosti, což v případě Maďarska zapříčinilo již zmiňované komplikace se spuštěním tohoto článku. I přes nedostatek oficiálních nástrojů se EP pomocí rezolucí snaží o konstantní vyvolávání tlaku na členské státy porušující principy právního státu a na zbylé instituce nevyužívající dostatečně své pravomoci.

3.4 Nezávislé agentury

Nezávislou agenturou, která se zabývá právním státem a vznikla v roce 2007, je Agentura EU pro základní práva (FRA). Tato agentura přezkoumává činnost členských států a poskytuje poradenství v oblastech diskriminace, přístupu ke spravedlnosti, rasismu a xenofobie, ochrany údajů, práva obětí a práva dětí (europa.eu 2019; Raulus 2016: 30). Zmiňované poradenství mohou využít vnitrostátní i unijní orgány. Mimoto FRA přispívá k tomu, že diskuze v oblasti základních práv vycházejí z podložených důkazů (europa.eu 2019). Agentura byla zřízena za účelem pomoci EU a členským státům při provádění práva EU společně s respektováním základních práv (op.europa 2007). Tato instituce je také součástí první části procesu Rámce právního státu jako poradní orgán zprostředkovávající informace o poškozeném státu (ec.europa 2014).

V roce 2012 došlo k evaluaci této agentury a dospělo se k závěru, že současné postupy FRA fungují dobře a dochází také k úspěšné spolupráci s Radou Evropy (Ramboll 2012). Nicméně bylo zpochybněno, zda agentura dokáže poskytnout podrobné informace nezbytné k tomu, aby měly dopad na vnitrostátní praktiky v souvislosti s ochranou principů právního státu (Tamtéž). Hlavním problémem agentury je její omezený mandát, který je zapříčiněn

tím, že FRA může sledovat aktivity členských států jen tehdy, když tam existuje spojení s *acquis* (Moxham, Stefanelli 2013: 14; Raulus 2016: 31). Z tohoto důvodu má FRA slabou roli v souvislosti s vymáháním principů právního státu (Ramboll 2012).

4 Faktory ovlivňující způsob odezvy EU na porušování principů právního státu

Cílem této kapitoly je určit a posoudit, které faktory mají vliv na způsob odezvy EU vůči porušování principů právního státu. Vliv jednotlivých faktorů bude analyzován na případech porušování principů právního státu v Maďarsku, Rumunsku a Polsku.

4.1 Způsob komunikace národních vlád s institucemi EU

Přístup dotyčných vlád a podoba komunikace s institucemi EU je jedním z faktorů, který má vliv na způsob odezvy EU v jednotlivých krizích právního státu. Přístup vlád se lišil v případech Polska, Maďarska i Rumunska. V Polsku se vláda PiS rozhodla nespolupracovat a ignorovala doporučení a opatření EU (Kaczyński 2019). Oproti tomu Maďarsko v jisté míře s Komisí spolupracovalo, i když v mnoha případech pouze symbolicky (Pech, Scheppele 2017: 32). U rumunské vlády byla od počátku krize právního státu viditelná snaha o spolupráci a vyřešení dané krize (ec.europa 2012a, 2012e).

Pokud dotyčná vláda spolupracuje s orgány Unie a je ochotná vést dialog ohledně porušování principů právního státu, jako například u Maďarska a především Rumunska, je EU ochotna využít umírněnější nástroje, upřednostnit neformální vymáhání principů právního státu a vyřešit krizi skrze dialog. Nicméně v případě, kdy dotyčná vláda nespolupracuje, jako tomu bylo u polské vlády, je Unie nucena využívat oficiální a formální nástroje, které jsou považovány za více striktní.

Co se týče polského porušování principů právního státu, bylo mezi lety 2016 a 2017 Komisí zasláno pět doporučení a výzev k jednání adresovaných polské vládě (Closa 2018 4; Pech, Platon 2017). Mezi zmiňovanými lety se uskutečnily také čtyři debaty v EP a dvě debaty v Radě EU ohledně rizika demokratického úpadku v Polsku (Tamtéž). Přístup polské vlády u těchto doporučení a debat již zpočátku naznačil, že Polsko nemá v úmyslu spolupracovat s institucemi EU (Ciampi 2018: 11). Komisař Frans Timmermans shledal, že Polsko nebylo ochotné reagovat na nesčetná varování EK a žádosti o dialog, ve kterém by objasnilo konkrétní kroky vlády (Closa 2018: 14; Wilms 2017: 80). Polsko nejenže ignorovalo doporučení EK, ale dokonce i otevřeně rázně odmítalo její kroky (Pech, Scheppele 2017: 3). Od chvíle, kdy byl zahájen Rámec právního státu, se odmítavý postoj polské vlády nezměnil a namísto snahy o implementaci některých z doporučení EK se vláda zaměřila na popírání legality Rámce právního státu (Closa 2018: 12; Pech, Scheppele 2017: 13). V některých případech se vláda PiS rozhodla neodpovídat nebo také odmítat osobní

setkání s Komisí a komunikace tím pádem byla omezena na výměnu formálních dopisů (Closa 2018: 15; Pech, Platon 2017). Jarosław Kaczyński dokonce nabádal EK ke spuštění článku 7 TEU se slovy „nechte je to spustit“ (Kaczyński citován in Pawlak, Sobczak 2016). Scheppelová (2016b) odůvodňuje absenci strachu Polska ze sankcí tím, že polská vláda byla přesvědčena o nemožném dosažení konsenzu všech členských států k aktivaci odstavce 2 čl. 7 TEU.

Z důvodu odmítavého přístupu vlády PiS byla Komise nucena využívat převážně oficiální nástroje, jako je článek 7 TEU, a nemohla se spoléhat na ochotu vlády spolupracovat, jako to mu je alespoň částečně ve zbylých případech (Closa 2018: 15). Polská vláda nicméně pokračovala s odmítavou strategií i po spuštění odstavce 1 čl. 7 TEU. U řízení o nesplnění povinnosti vláda PiS opět odmítala obavy EK a spolupracovala jen v řízeních, ve kterých musel rozhodnout verdikt Soudního dvoru (Ciampi 2018: 12). Výjimkou nejsou slyšení v rámci odstavce 1 čl. 7 TEU, ve kterých polští představitelé odmítají navrhnout jakákoli opatření, jež by uspokojila EK a další členské státy (Tamtéž). Polská vláda se neangažovala v žádném podstatném dialogu a hájila své legitimní právo na reformu soudnictví (Kaczyński 2019: 6).

V případě krize právního státu v Maďarsku jednala Evropská unie odlišně než v případě Polska. EU se zaměřila na dialog skrze řízení o nesplnění povinnosti a také neformální dialog mimo jakýkoli rámec, jako například rozhovory mezi Viktorem Orbánem a předsedou Komise Jean-Claude Junckerem (Eder 2017). Timmermans ospravedlňoval rozdílné zacházení EK tím, že zatímco maďarské orgány a vláda Fidesz byly připraveny vést dialog s Komisí, polské orgány ignorovaly veškeré snahy EK (Timmermans citován in Ariès, Barigazzi 2017; Closa 2018: 14). Timmermans konstatoval, že „Polsko a Maďarsko se od sebe liší. Orbán a maďarská vláda s námi nikdy neodmítli dialog. Konstruktivní dialog (...) například zastavil snižování důchodového věku pro soudce v Maďarsku“ (Timmermans citován in Wielński 2017).

Maďarská vláda se z velké části zapojovala do dialogu s Unií pouze symbolicky a při nátlaku ze strany institucí EU se chovala strategicky (Pech, Scheppel 2017: 32). Tehdejší předseda EK Juncker upozornil na skutečnost, že je s Orbánem v neustálém kontaktu a nemá v záměru Maďarsko „ztratit“ (Juncker citován in Eder 2017). Vláda Fidesz ubezpečila Komisi, že má v úmyslu pokračovat v dialogu, zatímco nadále porušovala principy právního státu (Pech, Scheppel 2017: 32). Nicméně kvůli zhoršující se situaci v Maďarsku, častějším a silnějším porušováním principů právního státu a několika dalším aspektům byla EU nucena spustit odstavec 1 čl. 7 TEU také v případě Maďarska (Appel 2019: 8).

V případě Rumunska byl evidentní zájem dané vlády spolupracovat s Komisí. Premiér Ponta byl od počátku krize v úzkém kontaktu s předsedou EK Manuelem Barrosou a v krátkém časovém úseku bylo díky této spolupráci dosaženo výrazných pokroků (ec.europa 2012a, 2012b). Ponta ústavičně reagoval na výzvy adresované Barrosou a přijímal požadavky Komise, které se zavázal implementovat (ec.europa 2012a, 2012c, 2012e). Mimoto se premiér pokusil setkat s předsedy hlavních institucí EU, aby je ubezpečil, že Rumunsko je odhodláno dodržovat všechny evropské hodnoty a standardy, ke kterým se při vstupu do EU zavázalo (euractiv 2012). Rumunská vláda byla dokonce i na národní úrovni kritizována opozičními stranami za její vlídný přístup a spolupráci s EK (ec.europa 2012e; Iusmen 2015: 601).

U zmiňovaných třech případů bylo upozorněno na vliv přístupu dotyčných vlád na způsob odezvy EU. U členských států, které jsou ochotny spolupracovat s EK, není nutno využívat článek 7 TEU a Komise raději upřednostňuje neformální přístup s dialogem, který zabrání případnému konfliktu mezi danou vládou a Komisí. Každý případ je specifický mírou spolupráce dotyčné vlády. Zatímco přístup polské vlády jasně poukázal, kterým směrem se chce Polsko ubírat, maďarská vláda strategicky v jisté míře spolupracovala, a tím dokázala odložit spuštění odstavce 1 čl. 7 TEU. Přístup rumunské vlády byl považován za přívětivý a důsledkem bylo, že nedošlo k diskusi o tom, zda by měl být spuštěn článek 7 TEU.

4.2 Míra podpory institucí v souvislosti s vymáháním principů právního státu

Faktorem, který ovlivňuje způsob odezvy EU vůči porušování principů právního státu, konkrétně spuštění článku 7 TEU, je míra podpory institucí. Evropská komise neinicuje spuštění článku 7 TEU vůči dotyčnému státu, pokud nebude mít zajištěnou alespoň většinovou podporu napříč ostatními institucemi (Closa 2018; Pech, Scheppele 2017). Neúspěšná iniciativa EK aktivovat článek 7 TEU bez zajištěné podpory zbylých institucí by mohla mít za následek poškození autority EK (Closa 2018: 12). Tuto myšlenku potvrzuje bývalá komisařka Viviane Redingová, která konstatovala, že následkem nedostatečné podpory napříč institucemi by došlo k poškození Komise jako instituce, která je jediná schopná řešit krizi právního státu (Reding citován in ec.europa 2013b).

4.2.1 Otázka podpory členských států ohledně aktivace článku 7 TEU

Odhad podpory Rady EU a Evropské rady hraje stěžejní roli v rozhodování Komise, zda aktivovat článek 7 TEU, což anonymně potvrdili úředníci pracující v EK (Closa 2018: 11). Podle Closy (2018: 5) by nedostatečná podpora mohla mít za následek schválení neliberálních praktik vlády, která porušuje principy právního státu, a také poškození pozice Komise v rámci vymáhání principů právního státu. Z těchto důvodů se EK pokouší předvídat podporu v Radě EU a Evropské radě v souvislosti se spuštěním článku 7 TEU.

Problematika porušování principů právního státu nebyla po dlouhou dobu zahrnuta do agendy Rady EU. Členské státy nechtěly zasahovat a preferovaly, aby Komise samostatně pokračovala v dialogu s vládou Maďarska a Polska (Pech, Scheppele 2017: 29). Komisař Timmermans se kvůli nedostatku podpory členských států pokusil vyvíjet nátlak na národní vlády, což se mu podařilo v květnu roku 2017, kdy byla problematika porušování principů právního státu poprvé zahrnuta do agendy GAC na jejím zasedání (consilium.europa 2017; financial times 2017). Na tomto zasedání Rady EU došlo ke kritice polské vlády za poškozování nezávislosti soudnictví a nedostatečnou spolupráci s EK (Tamtéž). Timmermans poukázal na závažnou situaci v Polsku a apeloval na aktivaci článku 7 TEU. Po tomto zasedání docházelo k častější kritice některých představitelů vlád vůči polské vládě a výzvám k spuštění článku 7 TEU (Closa 2018: 12). Zajištěním podpory členských států se Komise rozhodla iniciovat spuštění odstavce 1 čl. 7 TEU proti Polsku v prosinci 2017.

4.2.2 Stranická politika a politická příslušnost v Evropském parlamentu

Stranická politika ve spojení s politickou příslušností má vliv na způsob odezvy EU vůči porušování principů právního státu. Stranická politika se projevuje v určité míře ve všech evropských skupinách EP (Meijers, van der Veer 2019), nicméně aby došlo k jejímu vlivu, záleží na dvou elementech: míře stranické politiky v dané evropské skupině a jak silné postavení má tato skupina v EP. Pokud je vládní strana země porušující právní stát členem velmi početné a významné evropské skupiny se silnou stranickou politikou, dochází k vlivu stranické politiky na způsob odezvy EU vůči porušování principů právního státu (EPP, případ Maďarska). Pokud je však vládní strana země porušující právní stát členem marginální evropské skupiny se silnou stranickou politikou, k vlivu nedochází (ECR, případ Polska). K vlivu nedochází také v případě, ve kterém je vládní strana země porušující právní stát členem významné evropské skupiny se slabou stranickou politikou (S&D, případ Rumunska).

Poslanci libovolné evropské skupiny v EP spíše tolerují demokratický úpadek v případě, že dotyčná vládní strana porušující principy právního státu patří do stejné evropské skupiny (Closa 2018: 4; Kelemen 2015). Pokud vládní strana porušující principy právního státu patří do jiné evropské skupiny, budou poslanci s větší pravděpodobností hlasovat na plénu proti ní (Tamtéž). Na stranickou politiku však působí také vliv levoprávého dělení. Zatímco levicové a středové skupiny mají větší tendenci kritizovat a hlasovat pro potrestání země porušující právní stát, tak více pravicové a euroskeptické skupiny mají tendenci tolerovat a hlasovat proti potrestání země porušující právní stát (Meijers, van der Veer 2019; votewatch europe 2018).

Strana Fidesz je členem evropské skupiny EPP, což je nejpočetnější evropská skupina v Evropském parlamentu se silnou stranickou politikou a hlasovací kázní (Michelot 2018: 4; Rech 2018: 8). Zatímco pouze někteří členové EPP upřednostňovali potrestání strany Fidesz, velká většina členů a také vedení této skupiny opakovaně tolerovaly porušování principů právního státu stranou Fidesz v Maďarsku a hájily Orbána před kritikou ostatních aktérů EU (Kelemen 2017: 15).

V případech, kdy docházelo k hlasováním v plénu ohledně rezolucí a výzám k aktivaci článku 7 TEU či Rámce právního státu vůči Maďarsku, jako například v letech 2013, 2015 a 2017, dokázalo EPP zablockovat tato hlasování a ochránit stranu Fidesz před potrestáním (europarl.europa 2013; votewatch europe 2018). Zmiňovaná stranická politika a silná pozice EPP byly jedním z důvodů, proč byl spuštěn článek 7 TEU proti Maďarsku až v roce 2018 (Sedelmeier 2017: 4).

Od roku 2018 se postoj velké části členů EPP vůči straně Fidesz změnil a tím pádem tato evropská skupina umožnila aktivaci článku 7 TEU (europarl.europa 2018). V EPP byl tolerován demokratický úpadek Maďarska do chvíle, kdy byly kroky Fidesz již za hranicí snesitelnosti (Appel 2019: 8), a od počátku roku 2019 je straně Fidesz pozastaveno členství v EPP (Meijers, van der Veer 2019: 853; politico 2020). Ze zmiňovaných událostí lze usoudit, že strana Fidesz ztratila podporu skupiny EPP a úbytek stranické politiky umožnil aktivaci článku 7 TEU.

Stranická politika hraje silnou roli také uvnitř skupiny Evropských konzervatistů a reformistů (ECR), jejíž je polská vládní strana PiS členem. Nicméně ECR má marginální postavení při hlasování v plénu z důvodu nízkého počtu členů skupiny, což se ukázalo při hlasování v Parlamentu ohledně rezolucí vůči polskému porušování principů právního státu. Zmiňované rezoluce vždy prošly na plénu s velkým rozdílem hlasů, z čeho lze deklarovat, že stranická politika v ECR neměla vliv na výsledky hlasování (europarl.europa 2016,

2017b; votewatch europe 2018). Následkem toho se Komise neobávala nedostatečné podpory v EP a spustila článek 7 TEU v prosinci roku 2017 (Pech, Scheppele 2017: 26).

Co se týče Rumunska a krize právního státu v roce 2012, nedošlo ke konkrétnímu hlasování v EP, čímž nebyla prokázána míra stranické politiky v rámci S&D při hlasování v tomto konkrétním případě. Obecně se však ve skupině S&D projevuje slabší míra stranické politiky v souvislosti se základními hodnotami EU, což se potvrdilo u hlasování v Parlamentu v roce 2017 ohledně situace v Maltě⁸ a iniciativy EP k monitorování situace v této zemi. Ve zmiňovaném hlasování se většina poslanců skupiny S&D pouze zdržela hlasování, nebyla však proti. Mimoto část poslanců S&D souhlasila s iniciativou EP (europarl.europa 2017c; votewatch europe 2018). Navíc analýza Meijerse a van der Veera (2019) potvrdila, že levicové skupiny v EP mají tendenci více kritizovat demokratický úpadek v členských státech. Jak již bylo zmíněno, stranická politika se však v jisté míře nachází v každé evropské skupině, což potvrzuje skutečnost, že mimo plénum byla rumunská vláda Victora Ponty v době krize podpořena prezidentem evropské strany PES⁹ Sergejem Staniševem, který zkritizoval skupinu EPP za její zaujatou kritiku vůči vládě Ponty (euractiv 2012).

4.3 Dostupnost, využití a efektivita alternativních nástrojů

Dostupnost, využití a efektivita alternativních nástrojů je posledním faktorem, který má vliv na způsob odezvy EU vůči porušování principů právního státu. V případě, kdy má EU možnost aplikovat alternativní přístupy a nástroje, upřednostní spíše využití alternativních nástrojů před těmi oficiálními. Tyto alternativní nástroje však nejsou v plné míře k dispozici u všech případů a mnohdy záleží na okolnostech v daných státech. Jedná se především o alternativní nástroje neformálního typu: tzv. issue linkage, který spojí určitý problém s principem podmíněnosti, dále společenský nátlak a neformální dialog. Autor také hovoří o dvou alternativních nástrojích formálního typu, kterými jsou řízení o nesplnění povinnosti a CVM.

Co se týče případu Rumunska, tak byl využit neformální dialog, společenský nátlak, „issue linkage“ s členstvím v Schengenském prostoru a také výroční zpráva CVM. Základem úspěchu byl v Rumunsku dle Sedelmeiera (2017: 344) zdařile aplikovatelný společenský nátlak, který je v podstatě veřejnou kritikou z řad institucí EU a snahou o

⁸ Vládní strana Malty (Labouristická strana) je také členem evropské skupiny S&D.

⁹ PES (Strana evropských socialistů) je subjektem zaštiťujícím socialistické strany v Evropském parlamentu a je součástí evropské skupiny S&D.

ponížení dotyčné vlády. Společenskému nátlaku pomohla evaluace situace v Rumunsku pomocí výroční zprávy CVM, jež vytvořila silnější nápor na vládu (Gherghina, Soare 2016: 14). Mimoto premiér Ponta úzce spolupracoval s předsedou EK Barrosou pomocí neformálního dialogu, který byl velice přínosný (ec.europa 2012a, 2012c, 2012e). Dalším využitým nástrojem byl „issue linkage“. Pokud to dovolí okolnosti, pak mohou instituce EU propojit nedodržování základních hodnot EU s odepřením některých výhod pro členské státy v různých oblastech, což se také stalo v souvislosti s členstvím v Schengenském prostoru v případě Rumunska (Sedelmeier 2014: 113). Byla to konkrétně komisařka Redingová, která striktně propojila dodržování základních hodnot s možností zisku členství v Schengenském prostoru, jelikož Rumunsko a Bulharsko se původně měly stát jeho součástí již v roce 2011 (Lever 2012).

Dostupnost a efektivita těchto zmiňovaných alternativních nástrojů evidentně napomohly k pozastavení demokratického úpadku v zemi, a tedy nebylo potřeba využít oficiální nástroje k vymáhání principů právního státu, jako je například Rámcový právní státu či článek 7 TEU (Iusmen 2015: 606).

Co se týče případu Maďarska, využila EU k vymáhání principů právního státu společenský nátlak, neformální dialog, „issue linkage“ a také řízení o nesplnění povinností. Tyto zmiňované nástroje byly využity pouze částečně z důvodu nepříznivých vnitrostátních podmínek. Společenský nátlak a „issue linkage“ nebyly v tomto případě tolik účinné, aby zcela zabránily nutnosti využití oficiálních nástrojů sloužící výhradně k vynucování principů právního státu. Použité alternativní nástroje však dokázaly alespoň zdržet aktivaci článku 7 TEU (Iusmen 2015: 604). Sedelmeier (2014: 118) konstatuje, že pokud je společenský nátlak využíván bez kombinace s řadou jiných alternativních nástrojů, tak je ve většině případů neefektivní.

Zatímco společenský nátlak byl do značné míry neúčinný, vedl „issue linkage“ ve formě hrozby pokuty EU a neposkytnutí dalších výhod z půjčky od Mezinárodního měnového fondu (IMF) k obnovení nezávislosti centrální banky v Maďarsku (Börzel, van Hüllen 2013: 22; ec.europa 2012f; Eddy, Fontanella-Khan 2013). „Issue linkage“ zaměřený pouze na nezávislost maďarského bankovníctví byl však nedostačující a společně s ostatními alternativními nástroji nezajistil celkovou obnovu dodržování základních hodnot EU maďarskou vládou.

U polského případu se Unie řídila převážně oficiálními nástroji, jelikož neměla k dispozici mnoho alternativních nástrojů. Evropská unie využívala společenský nátlak, který však byl bezvýsledný. V polském případě nemohla Unie využít ani „issue linkage“ ve

spojení s ekonomickou situací v zemi jako v případě Maďarska a půjčky od IMF, jelikož Polsko je jediným státem EU, který nebyl tvrdě zasažen ekonomickou krizí z roku 2008 (Pawlak, Sobczak 2016). Co se týče využití řízení o nesplnění povinnosti, zaznamenala dosud Komise úspěch pouze ve dvou řízeních z roku 2018, ve kterých polské úřady veřejně vyhověly požadavkům EK a Soudního dvoru (curia 2019a, 2019b).

U všech tří případů se objevuje nepřímá úměrnost dostupnosti a efektivity alternativních nástrojů s využitím těch oficiálních, které slouží výhradně k vymáhání principů právního státu. Pokud jde o rumunský případ, tak dostupnost a efektivita alternativních nástrojů zapříčinily nevyužití oficiálních mechanismů. V maďarském případě kvůli menší dostupnosti a efektivitě alternativních nástrojů došlo pouze k odložení aplikace oficiálních nástrojů. Co se týče případu Polska, neměla Unie k dispozici dostatek alternativních prostředků, což mělo za následek bezodkladné využití oficiálních nástrojů.

Závěr

Bakalářská práce se zabývala otázkou základních hodnot EU a prosazování principů právního státu. Cílem bakalářské práce byla analýza problematiky porušování základních hodnot EU a zejména postupů a nástrojů, jež EU využívá, je-li konfrontována s porušováním principů právního státu v členské zemi. Zároveň bylo záměrem autora identifikovat jednotlivé faktory, které měly vliv na způsob odezvy EU vůči porušování principů právního státu v jednotlivých případech.

V první kapitole byla pozornost věnována trojici základních hodnot EU na teoretické a konceptuální bázi. Dále kapitola objasnila postavení a vývoj základních hodnot ve smlouvách EU a také vývoj přístupu EU vůči trojici hodnot v souvislosti s evropskou integrací. Závěrem byla provedena reflexe současné odborné debaty. V druhé kapitole bylo poukázáno na pět případů, ve kterých se Evropská unie zabývala případy možného rizika porušování jejich základních hodnot. V téže kapitole byly popsány jednotlivé případy a objasněn jejich kontext. Třetí kapitola byla zaměřena na institucionální otázku ve spojení s vymáháním principů právního státu. Autor se v této části bakalářské práce zabýval pravomocemi, rolí a aktivitou institucí a jejich nástroji. Společně s tím byla vyhodnocena efektivita jednotlivých nástrojů a míra činnosti daných institucí. V poslední kapitole se autor pokusil pojmenovat, popsat a analyzovat tři stěžejní faktory, které měly vliv na způsob odezvy EU vůči porušování principů právního státu. Faktory byly analyzovány konkrétně na případech Maďarska, Rumunska a Polska.

Autor se pokoušel v této práci odpovědět na tři stanovené výzkumné otázky: **VO1:** *Jaké konkrétní nástroje má EU k dispozici?* **VO2:** *Které nástroje se ukázaly jako efektivní při vynucování principů právního státu?* **VO3:** *Jaké faktory mají vliv na způsob odezvy EU vůči porušování principů právního státu?*

První výzkumné otázce (*Jaké konkrétní nástroje má EU k dispozici?*) se autor zabývá v rámci třetí a také částečně čtvrté kapitoly. Nástroje, které může Evropská unie využít k zabránění demokratického úpadku v členském státě, autor rozdělil do tří kategorií: oficiální nástroje sloužící výhradně k vynucování principů právního státu a alternativní nástroje formálního a neformálního typu. Evropská unie má řadu nástrojů, které může využít za účelem vymáhání principů právního státu. Mezi oficiální nástroje sloužící výhradně k vynucování principů právního státu patří článek 7 TEU, Rámec právního státu, Cyklus přezkumu právního státu a Dialog o právním státu. Jedná se o nástroje, které byly vytvořeny za jediným účelem, a to pomoci institucím EU pozastavit demokratický úpadek a porušování

principů právního státu v členských zemích. Zatímco článek 7 TEU byl vytvořen společně s Amsterdamskou smlouvou již v roce 1999, zbylé tři mechanismy lze považovat z velké části za nové nástroje, které byly vytvořeny kvůli neschopnosti institucí EU vymáhat principy právního státu v Maďarsku a Polsku. Alternativními nástroji formálního typu jsou CVM, řízení o nesplnění povinnosti, „The EU Justice Scoreboard“, monitorovací nástroje FRA a rezoluce EP. I přestože nebyly tyto prostředky primárně vytvořeny za účelem vymáhání principů právního státu, přispívají výrazně institucím EU k vynucování zmiňovaných principů. Za alternativní nástroje neformálního typu autor považuje společenský nátlak, „issue linkage“ a neformální dialog. Tyto nástroje se objevují u konkrétních případů v závislosti na vnitrostátních okolnostech a jsou institucemi EU preferovány před aplikací oficiálních nástrojů sloužících výhradně k vynucování principů právního státu.

Druhá výzkumná otázka (*Které nástroje se ukázaly jako efektivní při vynucování principů právního státu?*) je zodpovězena ve třetí a také částečně čtvrté kapitole. Co se týče článku 7 TEU, tento nástroj je vyhodnocen jako neefektivní k vymáhání principů právního státu. Je to primárně z důvodů jeho politické povahy, zapojení čtyř institucí do procesu aktivace článku a také vysokého hlasovacího prahu stanoveného pro jeho spuštění. Kvůli nutné spolupráci institucí EU za účelem aktivace článku je nástroj ovlivněn stranickou politikou v EP a národními zájmy členských států. Spuštěný odstavec 1 čl. 7 TEU v Polsku a Maďarsku dosud neprokázal jakýkoliv vliv na pozastavení demokratického úpadku v daných státech. Rámec právního státu se na případu Polska ukázal jako neúčinný a spíše kontraproduktivní, jelikož umožnil polské vládě zužitkovat zdlouhavý proces Rámce a prohloubit krizi právního státu, mezitímco polská vláda vedla s Komisí neplodnou diskuzi a uplatňovala odmítavý přístup. Mechanismus Dialog o právním státu je považován za neúčinný a přebytečný nástroj Rady EU, jelikož nevytváří žádné právní závazky a k schválení závěru z dialogu je potřeba konsenzu všech členských států. Nový nástroj z roku 2019 Cyklus přezkumu právního státu nelze dosud hodnotit z důvodu jeho nedávného vzniku.

Co se týče mechanismu CVM, od jeho spuštění v Bulharsku a Rumunsku v roce 2007 byl prokázán výrazný pokrok v oblastech korupce, nezávislosti soudnictví a právního státu u obou zemí. Nicméně stěží lze určit, jak velký vliv měl samotný mechanismus na rozvoj těchto dvou států, navíc dosud nebyly splněny všechny požadavky EK a monitorování stále probíhá. Zatímco v Bulharsku byl v posledních letech zaznamenán konstantní pokrok, Rumunsko od roku 2017 pozastavilo svůj progres a je Komisí častěji kritizováno. Co se týče účinku CVM na konkrétní krizi právního státu v roce 2012 v Rumunsku, je vliv výroční

zprávy CVM z roku 2012 považován za velmi pozitivní, jelikož vytvořil silnější nátlak na rumunskou vládu. Řízení o nesplnění povinnosti je nástrojem s vysokou efektivitou, poněvadž je aplikován v případech, kdy dochází k zřejmému porušování smluv EU. Tento nástroj dokázal v případech Polska a Maďarska zvrátit několik konkrétních případů porušování principů právního státu, nicméně i přes jeho efektivitu je to nástroj nedostatečný na celkové pozastavení demokratického úpadku v daných zemích. Je to zapříčiněno jeho působností pouze v rámci smluv EU a je tedy omezeně aplikovatelný. Mechanismus „The EU Justice Scoreboard“ má minimální vliv na vynucování principů právního státu, jelikož je pouze okrajově zaměřen na problematiku nezávislosti soudnictví v členských státech. Účinnost monitorovacích prostředků FRA je značně omezena a tato agentura může sledovat aktivity členských států jen tehdy, když dochází k porušování konkrétních článků z *acquis*. Co se týče rezolucí EP jako nástroje sloužícím k vymáhání principů právního státu, snaží se Parlament o vyvolávání tlaku na členské státy porušující principy právního státu a zbylé instituce nevyužívající dostatečně své pravomoci. Zatímco rezoluce EP směřované na maďarský případ byly silně ovlivňovány stranickou politikou, tak rezoluce vůči Polsku prošly plénem Parlamentu bez potíží. Nátlak Parlamentu skrze rezoluce se však neprokázal jako efektivní.

Pokud jde o alternativní nástroje neformálního typu, je společenský nátlak efektivní pouze ve spojení se silným „issue linkage“ a samotný nestačí k úspěšnému vymáhání principů právního státu. „Issue linkage“ je alternativním nástrojem, který se prokázal jako účinný v rámci případu Rumunska i Maďarska. Neformální dialog je považován za užitečný a nápomocný nástroj k vynucování principů právního státu. K efektivitě neformálního dialogu však dochází pouze v případě, kdy je přístup dotyčné vlády příznivý a vláda má tendenci spolupracovat s EK na vyřešení dané krize právního státu.

Co se týče všech zmiňovaných nástrojů EU, tak se nejefektivnějšími prostředky na vymáhání principů právního státu prokázaly řízení o nesplnění povinnosti, CVM, neformální dialog, společenský nátlak ve spojení se silným „issue linkage“ a také samotné „issue linkage“. I přestože je určitý nástroj považován za efektivní, ještě to neznámá, že bylo dosaženo celkového pozastavení demokratického úpadku v dané zemi, ale spíše bylo dosaženo úspěchu v jedné konkrétní oblasti. Nástroje se ukázaly efektivní především na případu Rumunska, ve kterém měla EU k dispozici mnoho nástrojů, které společným využitím přispěly k vyřešení krize v roce 2012. Efektivita nástrojů u případu Maďarska se ukázala pouze jako částečná a u Polska jako minimální.

Třetí a zároveň poslední otázce (*Jaké faktory mají vliv na způsob odezvy EU vůči porušování principů právního státu?*) se autor věnuje v rámci kapitoly čtvrté. Autor pomocí analýzy na případech Maďarska, Rumunska a Polska zjistil, že vliv na způsob odezvy EU vůči porušování principů právního státu mají tři faktory. Jedná se o způsob komunikace národních vlád s institucemi EU, míru podpory institucí v souvislosti s vymáháním principů právního státu, konkrétně jde o podporu členských států při aktivaci článku 7 TEU a vliv stranické politiky v EP, a také o dostupnost, využití a efektivitu alternativních nástrojů. Co se týče způsobu komunikace národních vlád s institucemi EU, bylo zjištěno, že u členských států, které jsou ochotny spolupracovat s Komisí, není nutno využívat článek 7 TEU a Komise raději upřednostňuje neformální přístup s dialogem. Dále bylo prokázáno, že odhad podpory Rady EU a Evropské rady hraje stěžejní roli v rozhodování Komise, zda aktivovat článek 7 TEU. Následně autor došel k závěru, že pokud je vládní strana země porušující právní stát členem velmi početné a významné evropské skupiny v EP, ve které se silně projevuje stranická politika, dochází k vlivu stranické politiky na způsob odezvy EU vůči porušování principů právního státu. Při analýze posledního faktoru bylo potvrzeno, že v případě, kdy má Unie možnost aplikovat zmiňované alternativní přístupy a nástroje, využije spíše dané alternativní nástroje než ty oficiální a formální. Alternativní nástroje se však musí prokázat jako efektivní, jinak je dosaženo pouhého oddálení aplikace oficiálních nástrojů sloužících výhradně k vymáhání principů právního státu, jako v případě Maďarska.

Stále probíhající porušování principů právního státu v Maďarsku a Polsku poukazuje na neschopnost Evropské unie zastavit demokratický úpadek v těchto státech a neefektivitu oficiálních nástrojů EU sloužících k vymáhání daných principů. Mimoto se riziko demokratického úpadku začíná objevovat také v dalších členských státech EU. Tento dynamický charakter zkoumané problematiky skýtá prostor pro vypracování mnoha dalších výzkumů a odborných prací. Jednou z možností dalšího výzkumu je kupříkladu vliv vnitrostátních podmínek (ekonomická situace, „the rally 'round the flag effect“, europozitivismus/euroskepticismus, politická zkušenost představitele dané vlády, ...) na efektivitu vymáhání principů právního státu. S delším časovým odstupem bude možné zkoumat případný vliv porušování principů právního státu v Maďarsku a Polsku na celkové fungování Evropské unie jako společenství založeném na hodnotách demokracie, ochrany lidských práv a právního státu.

Prameny a literatura

Ahtisaari, Martti, Jochen Frowein, Marcelino Oreja. 2000. „Report on the Austrian Government Commitment to the Common European Values, in Particular Concerning the Rights of Minorities, Refugees and Immigrants, and the Evolution of the Political Nature of the FPÖ“ *The Wise Men Report*, 8. 9. 2000 (online; Pdf). (cit. 30. 1. 2020) Dostupné z: <<https://www.cambridge.org/core/journals/international-legal-materials/article/martti-ahtisaari-jochen-frowein-and-marcelino-oreja-report-on-the-austrian-governments-commitment-to-the-common-european-values-in-particular-concerning-the-rights-of-minorities-refugees-and-immigrants-and-the-evolution-of-the-political-nature-of-the-fpo-the-wise-men-report/292481A489A377754D7C666D5762B9DF>>

„Alliances matter: political networks, the rule of law principles and the split of EU money (MFF)“ *VoteWatch Europe*, 14. 5. 2018 (online). (cit. 14. 4. 2020) Dostupné z: <<https://www.votewatch.eu/blog/alliances-matter-political-networks-the-rule-of-law-principles-and-the-split-of-eu-money-mff/>>

Antpöhler, Carlino, Michael Ioannidis, Armin von Bogdandy. 2017. „Protecting EU Values: Reverse Solange and the Rule of Law Framework.“ Pp. 218–233 in András Jakab, Dimitry Kochenov (eds.). *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*. Oxford University Press.

Appel, Hilary. 2019. „Can the EU Stop Eastern Europe's Illiberal Turn?“ *Critical Review*: 1–12.

Ariès, Quentin, Jacopo Barigazzi. 2017. „Commission's Orbán plan: Talk, threaten and seek allies“ *Politico*, 12. 4. 2017 (online). (cit. 14. 4. 2020) Dostupné z: <<https://www.politico.eu/article/commission-goes-with-stick-and-carrot-approach-to-hungary-viktor-orban/>>

Bárd, Petra, Dimitry Kochenov. 2018. „Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement“ Working paper No. 1. *Reconnect-europe*, July 2018 (online; Pdf). (cit. 23. 1. 2020) Dostupné z: <<http://icedd.luiss.it/files/2019/02/Rule-of-Law-Crisis-in-the-New-Member-States-of-the-EU.pdf>>

Bayer, Lili. 2020. „Orbán considering leaving EPP, says senior Fidesz member“ *Politico*, 3. 1. 2020 (online). (cit. 27. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.politico.eu/article/viktor-orban-considers-leaving-epp-senior-fidesz-member/>>

Bermeo, Nancy. 2016. „On democratic backsliding.“ *Journal of Democracy* 27 (1): 5–19.

Besselink, Leonard F.M. 2016. „The Bite, the Bark and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives“ Working Paper Series 2016-01. *Amsterdam Centre for European Law and Governance*, January 2016 (online; Pdf). (cit. 2. 4. 2020) Dostupné z: <https://www.researchgate.net/profile/Lfm_Besselink/publication/312523744_The_Bite_the_Bark_and_the_Howl_Article_7_TEU_and_the_Rule_of_Law_Initiatives/links/5880730f08ae4445c073f534/The-Bite-the-Bark-and-the-Howl-Article-7-TEU-and-the-Rule-of-Law-Initiatives.pdf>

- Bilefsky, Dan. 2012. „Romania President Survies Ouster Bid in Low-Turnout Vote“ *The New York Times*, 31. 7. 2012 (online). (cit. 26. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.nytimes.com/2012/07/31/world/europe/traian-basescu-of-romania-survives-impeachment-vote.html>>
- Black, Ian, Kate Connolly. 2000. „Austria defies isolation threats“ *The Guardian*, 2. 2. 2000 (online). (cit. 1. 2. 2020) Dostupné z: <<https://www.theguardian.com/world/2000/feb/02/austria.ianblack>>
- Blauberger, Michael, R. Daniel Kelemen. 2017. „Can courts rescue national democracy? Judicial safeguards against democratic backsliding in the EU.“ *Journal of European Public Policy* 24 (3): 321–336.
- Blokker, Paul. 2012. „Constitution making in Romania: from reiterative crises to constitutional moment.“ *Romanian Journal of Comparative Law* 3 (2): 187–204.
- Blokker, Paul. 2013. „Systemic infringement action: an effective solution or rather part of the problem?“ *Verfassungsblog*, 5. 12. 2013 (online). (cit. 31. 3. 2020) Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/systemic-infringement-action-an-effective-solution-or-rather-part-of-the-problem/>>
- Bodalska, Barbara. 2018. „Baltic states against EU sanctions on Poland“ *Euractiv*, 13. 3. 2018 (online). (cit. 10. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/baltic-states-against-eu-sanctions-on-poland/>>
- Bonelli, Matteo, Monica Claes. 2016. „The Rule of Law and the Constitutionalisation of the European Union.“ Pp. 265–290 in Werner Schroeder (ed.). *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*. Bloomsbury Publishing.
- Bonelli, Matteo. 2015. „Safeguarding Values in the European Union: The European Parliament, Article 7 and Hungary“ Working Paper Series (SOG-WP28/2015). *LUISS Guido Carli*, October 2015 (online; Pdf). (cit. 29. 2. 2020) Dostupné z: <[https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20-%20MB%20\(3\).pdf](https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20-%20MB%20(3).pdf)>
- Bonelli, Matteo. 2017. „From a Community of Law to a Union of Values. Hungary, Poland, and European Constitutionalism.“ *European Constitutional Law Review* 13 (4): 793–816.
- Börzel, Tanja A., Vera van Hüllen. 2013. „The EU’s Governance Transfer. From External Promotion to Internal Protection?“ Working Paper Series No. 56. *DFG Collaborative Research Center (SFB)*, June 2013 (online; Pdf). (cit. 16. 4. 2020) Dostupné z: <<https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/18468/wp56.pdf?sequence=1>>
- Bozóki, András, Dániel Hegedűs. 2018. „An externally constrained hybrid régime: Hungary in the European Union.“ *Democratization* 25 (7): 1173–1189.
- Brunkhorst, Hauke. 2006. „The Legitimation Crisis of the EU.“ *Constellations* 13 (2): 165–180.

Brunkhorst, Hauke. 2008. „State and Constitution – A Reply to Scheuerman.“ *Constellations* 15 (4): 493–501.

Brzozowski, Alexandra. 2019a. „Belgium, Germany make joint proposal for EU rule of law monitoring mechanism“ *Euractiv*, 19. 3. 2019 (online). (cit. 10. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/belgium-germany-make-joint-proposal-for-eu-rule-of-law-monitoring-mechanism/>>

Brzozowski, Alexandra. 2019b. „France and Germany pile pressure on Poland and Hungary over rule of law“ *Euractiv*, 10. 4. 2019 (online). (cit. 10. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/france-and-germany-pile-pressure-on-poland-and-hungary-over-rule-of-law/>>

Bugarič, Bojan. 2014. „Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge“ LEQS Paper No. 79. *LEQS*, July 2014 (online; Pdf). (cit. 29. 2. 2020) Dostupné z: <<http://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper79.pdf>>

Buras, Piotr. 2018. „How Poland is drifting away from liberal democracy“ *Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2018 (online; Pdf). (cit. 10. 2. 2020) Dostupné z: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=ae73bf6e-7095-4a5a-9bb1-6e1f55cc4816&groupId=288143>

Campi, Alessandro. 1995. „What is Italy’s National Alliance?“ *Telos* 105: 112–132.

Carrera, Sergio, Elspeth Guild, Nicholas Hernanz. 2013. „The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU. Towards an EU Copenhagen Mechanism“ *CEPS*, November 2013 (online). (cit. 28. 2. 2020) Dostupné z: <<https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2013/11/Fundamental%20Rights%20DemocracyandRoL.pdf>>

Carter, Elisabeth. 2013. *The extreme right in Western Europe: Success or failure?* Manchester University Press.

Ciampi, Annalisa. 2018. „Can the EU Ensure Respect for the Rule of Law by Its Member States? The Case of Poland.“ *Osservatorio sulle fonti* 3: 1–14.

Ciensi, Jan, Maïa De La Baume. 2016. „Poland strikes back at EU on media law“ *Politico*, 8. 1. 2016 (online). (cit. 18. 2. 2020) Dostupné z: <<https://www.politico.eu/article/poland-strikes-back-at-eu-on-media-law-frans-timmermans-stepkowski-andrzej-duda/>>

Closa, Carlos. 2016. „Reinforcing EU Monitoring of the Rule of Law: Normative Arguments, Institutional Proposals and the Procedural Limitations.“ Pp. 15–35 in Carlos Closa, Dimitry Kochenov (eds.). *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge University Press.

Closa, Carlos. 2018. „The politics of guarding the Treaties: Commission scrutiny of rule of law compliance.“ *Journal of European Public Policy* 26 (5): 1–21.

Coman, Ramona. 2016. „Strengthening the Rule of Law at the Supranational Level: The Rise and Consolidation of a European Network.“ *Journal of contemporary European studies* 24 (1): 171–188.

Commission of the European Communities. 2003. „Communication From the Commission to the Council and the European Parliament: on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and promotion of the values on which the Union is based“ *Ec.europa*, 15. 10. 2003 (online; Pdf). (cit. 9. 3. 2020) Dostupné z: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/EN/1-2003-606-EN-F1-1.Pdf>>

Council of the European Union. 2013. „Press release of the 3234th Council meeting“ *Consilium.europa*, 22. 4. 2013 (online; Pdf). (cit. 10. 3. 2020) Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf>

Council of the European Union. 2014. „Press release of the 3362nd Council meeting“ *Consilium.europa*, 16. 12. 2014 (online; Pdf). (cit. 10. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/media/24763/146348.pdf>>

Council of the European Union. 2017. „Outcome of the Council Meeting: 3536th Council meeting“ *Consilium.europa*, 16. 5. 2017 (online; Pdf). (cit. 10. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/media/22262/st09299en17.pdf>>

Council of the European Union. 2019a. „Presidency conclusions – Evaluation of the annual rule of law dialogu“ Document No. 14173/19. *Consilium.europa*, 19. 11. 2019 (online; Pdf). (cit. 11. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>>

Council of the European Union. 2019b. „Standard modalities for hearings referred to in Article 7(1) TEU“ *Consilium.europa*, 9. 7. 2019 (online; Pdf). (cit. 1. 4. 2020) Dostupné z: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10641-2019-REV-2/en/pdf>>

Council of the European Union. 2020. „The presidency of the Council of the EU“ *Consilium.europa*, 17. 1. 2020 (online). (cit. 11. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/>>

Court of Justice. 1986. „Judgment of the Court: Les Verts v Parliament“ *Eur-lex*, 23. 4. 1986 (online; Pdf). (cit. 24. 1. 2020) Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ0294&from=CS>>

Curia. 2019a. „Judgment of the Court (Grand Chamber) in Case C-192/18, ACTION for failure to fulfil obligations under Article 258 TFEU, brought on 15 March 2018“ *Curia*, 5. 11. 2019 (online). (cit. 31. 3. 2020) Dostupné z: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=219725&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2166314>>

Curia. 2019b. „Judgment of the Court (Grand Chamber) in Case C-619/18, ACTION under Article 258 TFEU for failure to fulfil obligations, brought on 2 October 2018“ *Curia*, 24. 6. 2019 (online). (cit. 31. 3. 2020) Dostupné z:

<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=215341&text=&dir=&doclang=EN&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=2166014>>

„Czech PM: The People of Hungary Are Not Stupid“ *Hungary today*, 25. 9. 2019 (online). (cit. 10. 3. 2020) Dostupné z: <<https://hungarytoday.hu/czech-pm-babis-people-hungary-not-stupid/>>

De Burca, Grainne. 2011. „The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor.“ *American Journal of International Law* 105 (4): 649–693.

Dicey, Albert Venn. 2017. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Lightning Source UK Ltd.

Dimitrovs, Aleksejs, Judith Sargentini. 2016. „The European Parliament’s role: Towards New Copenhagen Criteria for Existing Member States?“ *Journal of Common Market Studies* 54 (5): 1085–1092.

Dunia, Marton, Krisztina Than. 2010. „Hungary’s Fidesz wins historic two-thirds mandate“ *Reuters*, 25. 4. 2010 (online). (cit. 7. 2. 2020) Dostupné z: <<https://www.reuters.com/article/us-hungary-election/hungarys-fidesz-wins-historic-two-thirds-mandate-idUSTRE63O1KB20100425>>

Eddy, Kester, James Fontanella-Khan. 2013. „Brussels suspends funding to Hungary over alleged irregularities“ *Financial Times*, 14. 8. 2013 (online). (cit. 16. 4. 2020) Dostupné z: <<https://www.ft.com/content/9b85c228-04f1-11e3-9e71-00144feab7de>>

Eder, Florian. 2017. „Jean-Claude Juncker, upbeat and ready for a fight“ *Politico*, 17. 8. 2017 (online). (cit. 13. 4. 2020) Dostupné z: <<https://www.politico.eu/article/jean-claude-juncker-upbeat-and-ready-for-a-fight/>>

Epstein, Rachel A., Ulrich Sedelmeier. 2008. „Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement.“ *Journal of European public policy* 15 (6): 795–805.

„EU ministers hit out at Poland over judicial reforms“ *Financial Times*, 16. 5. 2017 (online). (cit. 10. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.ft.com/content/a849303b-fc9e-3c81-9c0c-0a8b15117672>>

„EU mulls new link between budget and rule of law“ *Euractiv*, 23. 1. 2018 (online). (cit. 31. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/eu-mulls-new-link-between-budget-and-rule-of-law/>>

European Commission. „Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania“ *Ec.europa* (online). (cit. 12. 3. 2020) 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_en>

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 2011. „Report: on the Rule of Law“ *Venice.coe*, 4. 4. 2011 (online; Pdf). (cit. 28. 1. 2020) Dostupné z:

<[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e)>

„European Commission Formally Proposes Budget Which Ties Funds to Rule of Law“ *Emerging Europe*, 2. 5. 2018 (online). (cit. 9. 3. 2020) Dostupné z: <<https://emerging-europe.com/news/european-commission-formally-proposes-budget-ties-funds-rule-law/>>

European Commission. 2012a. „Statement by the European Commission on Romania“ Press release. *Ec.europa*, 6. 7. 2012 (online). (cit. 3. 2. 2020) Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_529>

European Commission. 2012b. „Meeting between European Commission President, José Manuel Barroso, and Romanian Prime Minister, Victor Ponta“ Press release. *Ec.europa*, 12. 7. 2012 (online). (cit. 3. 2. 2020) Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_558>

European Commission. 2012c. „Romania: Urgent action needed to demonstrate commitment to rule of law and judicial independence“ Press release. *Ec.europa*, 18. 7. 2012 (online). (cit. 4. 2. 2020) Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_12_799>

European Commission. 2012d. „European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary“ *Ec.europa*, 17. 1. 2012 (online). (cit. 9. 2. 2020) Dostupné z: <https://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-01-18-hungary_en.htm>

European Commission. 2012e. „Statement by the European Commission on Romania“ Press release. *Ec.europa*, 17. 7. 2012 (online). (cit. 14. 4. 2020) Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_575>

European Commission. 2012f. „Commission proposes to suspend €495 million of Cohesion Fund for Hungary for 2013 for failure to address excessive deficit“ Press release. *Ec.europa*, 22. 2. 2012 (online). (cit. 16. 4. 2020) Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_161>

European Commission. 2013a. „State of the Union address 2013“ Press release. *Ec.europa*, 11. 9. 2013 (online). (cit. 2. 4. 2020) Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_684>

European Commission. 2013b. „Speech: The EU and the Rule of Law – What next?“ Press release. *Ec.europa*, 4. 9. 2013 (online). (cit. 31. 3. 2020) Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/eng/SPEECH_13_677>

European Commission. 2014. „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new Framework to strengthen the Rule of Law“ *Eur-lex*, 11. 3. 2014 (online; Pdf). (cit. 9. 3. 2020) Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0158:FIN:EN:PDF>>

European Commission. 2014. „European Commission presents a framework to safeguard the rule of law in the European Union“ Press release. *Ec.europa*, 11. 3. 2014 (online). (cit.

9. 3. 2020) Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_237

European Commission. 2019a. „Report from the Commission to the European Parliament and the Council: On progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism“ *Ec.europa*, 22. 10. 2019 (online; Pdf). (cit. 5. 2. 2020) Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2019-com-2019-499_en.pdf

European Commission. 2019b. „Strengthening the rule of law through increased awareness, an annual monitoring cycle and more effective enforcement“ Press release. *Ec.europa*, 17. 7. 2019 (online). (cit. 11. 3. 2020) Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4169

European Commission. 2019c. „The 2019 EU Justice Scoreboard: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions“ COM(2019) 198/2. *Ec.europa*, 2019 (online; Pdf). (cit. 12. 3. 2020) Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf

European Commission. 2019d. „Report from the Commission to the European Parliament and the Council: On Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism“ *Ec.europa*, 22. 10. 2019 (online; Pdf). (cit. 9. 4. 2020) Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-bulgaria-2019-com-2019-498_en.pdf

European Communities. 1992. „Treaty on European Union“ *Europa.eu*, 7. 2. 1992 (online; Pdf). (cit. 2. 3. 2020) Dostupné z: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf

European Council. 1983. „Solemn Declaration on European Union“ *AEI*, 19. 6. 1983 (online; Pdf). (cit. 24. 1. 2020) Dostupné z: http://aei.pitt.edu/1788/1/stuttgart_declaration_1983.pdf

European Council. 1993. „Conclusion of the Presidency“ *Consilium.europa*, 22. 7. 1993 (online; Pdf). (cit. 24. 1. 2020) Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf?fbclid=IwAR1bDFeNMSQSiJRIVRdyYTp6T8MtUqqxppXojvTNy0jhZSELgbJpYk-GNFs>

„European Parliament backs plan to link EU funds to rule of law“ *Politico*, 17. 1. 2019 (online). (cit. 9. 3. 2020) Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/budget-hungary-poland-rule-of-law-european-parliament-backs-plan-to-link-eu-funds/>

European Parliament. „Breakdown by national parties and political groups: 1994-1999“ *Europarl.europa* (online). (cit. 9. 4. 2020) Dostupné z: <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/en/national-results/italy/1994-1999/constitutive-session/>

European Parliament. 2000a. „European Parliament resolution on the result of the legislative elections in Austria and the proposal to form a coalition government between the ÖVP (Austrian People’s Party) and the FPÖ (Austrian Freedom Party)“ *Europarl.europa*, 3. 2.

2000 (online). (cit. 2. 2. 2020) Dostupné z: <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0045+0+DOC+XML+V0//EN>>

European Parliament. 2000b. „Parliamentary questions: Joint answer to Written Questions P-1746/00 and P-1823/00 given by Mr Prodi on behalf of the Commission“ *Europarl.europa*, 3. 8. 2000 (online). (cit. 15. 2. 2020) Dostupné z: <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2000-1746&language=EN>>

European Parliament. 2004. „Report: On the Commission communication on Article 7 of the Treaty on European Union: Respect for and promotion of the values on which the Union is based“ *Europarl.europa*, 1. 4. 2004 (online). (cit. 11. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A5-2004-0227&language=EN>>

European Parliament. 2012. „Political situation in Romania (debate)“ *Europarl.europa*, 12. 9. 2012 (online). (cit. 1. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20120912+ITEM-011+DOC+XML+V0//EN>>

European Parliament. 2013. „Report: On the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 15 February 2012)“ Procedure 2012/2130(INI). *Europarl.europa*, 25. 6. 2013 (online). (cit. 11. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+XML+V0//EN>>

European Parliament. 2015. „European Parliament resolution of 10 June 2015 on the situation in Hungary“ Procedure 2015/2700(RSP). *Europarl.europa*, 10. 6. 2015 (online). (cit. 2. 4. 2020) Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0227_EN.html>

European Parliament. 2016. „European Parliament resolution of 14 September 2016 on the recent developments in Poland and their impact on fundamental rights as laid down in the Charter of Fundamental Rights of the European Union“ Procedure 2016/2774(RSP). *Europarl.europa*, 14. 9. 2016 (online). (cit. 15. 4. 2020) Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0344_EN.html>

European Parliament. 2017a. „European Parliament resolution of 17 May 2017 on the situation in Hungary“ Procedure 2017/2656(RSP). *Europarl.europa*, 17. 5. 2017 (online). (cit. 2. 4. 2020) Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0216_EN.html>

European Parliament. 2017b. „European Parliament resolution of the 15 November 2017 on the situation of the rule of law and democracy in Poland“ Procedure 2017/2931(RSP). *Europarl.europa*, 15. 11. 2017 (online). (cit. 15. 4. 2020) Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0442_EN.html>

European Parliament. 2017c. „European Parliament resolution of 15 November 2017 on the rule of law in Malta“ Procedure 2017/2935(RSP). *Europarl.europa*, 15. 11. 2017 (online).

(cit. 28. 4. 2020) Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0438_EN.html>

European Parliament. 2018. „Rule of law in Hungary: Parliament calls on the EU to act“ Press release. *Europarl.europa*, 12. 9. 2018 (online). (cit. 2. 4. 2020) Dostupné z: <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act>>

European Parliament. 2019. „Protecting the rule of law in the EU: Existing mechanisms and possible improvements“ *European Parliamentary Research Service (EPRS)*, November 2019 (online; Pdf). (cit. 10. 3. 2020) 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)>

European Parliament. 2020. „European Parliament resolution on ongoing hearings under Article 7(1) of the TEU regarding Poland and Hungary“ Procedure 2020/2513(RSP). *Europarl.europa*, 9. 1. 2020 (online). (cit. 2. 4. 2020) Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0032_EN.html>

European Union. 1950. „The Schuman Declaration“ *CVCE*, 9. 5. 1950 (online). (cit. 19. 3. 2020) Dostupné z: <https://www.cvce.eu/en/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/e3a3d62f-ceb2-4202-9d66-6dd88b316931/Resources#9cc6ac38-32f5-4c0a-a337-9a8ae4d5740f_en&overlay>

European Union. 2019. „European Union Agency for Fundamental Rights“ *Europa.eu*, 13. 2. 2019 (online). (cit. 12. 3. 2020) Dostupné z: <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/fra_en>

Freeman, Heather Berit. 2002. „Austria: The 1999 Parliament Elections and the European Union Member’s Sanctions.“ *Boston College International and Comparative Law Review* 25 (1): 109–124.

Gherghina, Sergiu, Sergiu Miscoiu. 2013. „The Failure of Cohabitation: Explaining the 2007 and 2012 Institutional Crises in Romania.“ *East European Politics and Societies* 27 (4): 668–684.

Gherghina, Sergiu, Sorina Soare. 2016. „A test of European Union post-accession influence: comparing reactions to political instability in Romania.“ *Democratization* 23 (5): 1–22.

Gormley, Laurence W. 2017. „Infringement proceedings.“ Pp. 65–78 in András Jakab, Dimitry Kochenov (eds.). *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*. Oxford University Press.

Gotev, Georgi. 2018. „Bulgarian government sides with Orban against Article 7“ *Euractiv*, 19. 9. 2018 (online). (cit. 10. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/bulgarian-government-sides-with-orban-against-article-7/>>

Griffin, Roger. 1996. „The ‚post-fascism‘ of the Alleanza Nazionale: a case-study in ideological morphology.“ *Journal of Political Ideologies* 1 (2): 123–145.

- Hatton, Lucy. 2011. „Democracy in the EU“ *Civitas*, červenec 2011 (online). (cit. 28. 2. 2020) Dostupné z: <<https://www.civitas.org.uk/content/files/CIT5.-Dem.pdf>>
- Hervey, Ginger. Emmet Livingstone. 2017. „What is Article 7?“ *Politico*, 20. 12. 2017 (online). (cit. 23. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.politico.eu/article/hungary-eu-news-article-7-vote-poland-rule-of-law/>>
- Hillion, Christophe. 2016. „Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means.“ Pp. 59–81 in Carlos Closa, Dimitry Kochenov (eds.). *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge University Press.
- Hopkins, Valerie, James Shotter. 2018. „Poland pledges to veto sanctions against Hungary“ *Financial Times*, 12. 9. 2018 (online). (cit. 18. 2. 2020) Dostupné z: <<https://www.ft.com/content/b743c0b2-b6cd-11e8-bbc3-ccd7de085ffe>>
- Hungarian Civic Liberties Union. 2018. „HCLU’s Analysis of the Seventh Amendment of the Fundamental Law“ *HCLU*, 27. 8. 2018 (online). (cit. 9. 2. 2020) Dostupné z: <<https://hclu.hu/en/articles/hclus-analysis-of-the-seventh-amendment-of-the-fundamental-law>>
- „Hungarian ruling party to remain suspended from EPP“ *Politico*, 29. 1. 2020 (online). (cit. 9. 2. 2020) Dostupné z: <<https://www.politico.eu/article/hungarian-ruling-party-viktor-orbans-fidesz-party-to-remain-suspended-from-epp/>>
- „Hungary’s parliament passes controversial new constitution“ *Deutsche Welle*, 18. 4. 2011 (online). (cit. 8. 2. 2020) Dostupné z: <<https://www.dw.com/en/hungarys-parliament-passes-controversial-new-constitution/a-14998392>>
- Ignazi, Piero. 1996. „From neo-fascists to post-fascists? The transformation of the MSI into the AN.“ *West European Politics* 19 (4): 693–714.
- Ignazi, Piero. 2005. „Legitimation and Evolution on the Italian Right Wing: Social and Ideological Repositioning of Alleanza Nazionale and the Lega Nord.“ *South European Society & Politics* 10 (2): 333–349.
- Inter-Parliamentary Union. 1999. „Parliamentary Chamber: Nationalrat (Elections held in 1999)“ *Archive.IPU*, 1999 (online). (cit. 1. 2. 2020) Dostupné z: <http://archive.ipu.org/parline-e/reports/arc/2017_99.htm>
- Ioannidis, Michael. Armin von Bogdandy. 2014. „Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it Is, What Has Been Done, What Can Be Done.“ *Common Market Law Review* 51 (1): 59–96.
- Iusmen Ingi. 2015. „EU Leverage and Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe: the Case of Romania.“ *Journal of Common Market Studies* 53 (3): 593–608.
- Kaczyński, Piotr Maciej. 2019. „Poland in Europe: disappointment or merely hiccup?“ Working Paper 3. *Real Instituto Elcano*, 31. 1. 2019 (online; Pdf). (cit. 13. 4. 2020) Dostupné z: <<https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities->

[studies/resources/docs/Elcano_WP3-2019-Kaczynski-Poland-Europe-disappointment-merely-hiccup.pdf](https://www.reconnect-europe.eu/studies/resources/docs/Elcano_WP3-2019-Kaczynski-Poland-Europe-disappointment-merely-hiccup.pdf)>

Kelemen, R. Daniel, Anand Menon, Jonathan Slapin. 2014. „Wider and deeper? Enlargement and integration in the European Union.“ *Journal of European Public Policy* 21 (5): 647–663.

Kelemen, R. Daniel. 2015. „EPP ♥ Orbán“ *Politico*, 18. 6. 2015 (online). (cit. 12. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.politico.eu/article/epp-defends-hungary-orban-against-criticism/>>

Kelemen, R. Daniel. 2017. „Europe’s other democratic deficit: National authoritarianism in Europe’s Democratic Union.“ *Government and opposition* 52 (2): 211–238.

Kelemen, R. Daniel. 2019. „The E.U. is supposed to promote democracy. So why do anti-democratic politicians thrive within it?“ *The Washington Post*, 2. 12. 2019 (online). (cit. 1. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.washingtonpost.com/politics/2019/12/02/eu-is-supposed-promote-democracy-so-why-do-anti-democratic-politicians-thrive-within-it/>>

Kelemen, R. Daniel. 2020. „The European Union’s authoritarian equilibrium.“ *Journal of European Public Policy* 27 (3): 1–21.

Kochenov, Dimitry, Laurent Pech. 2015a. „Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality.“ *European Constitutional Law Review* 11 (3): 512–540.

Kochenov, Dimitry, Laurent Pech. 2015b. „Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission’s ‘pre-article 7 procedure’ as a Timid Step in the Right Direction“ Working Paper RSCAS 2015/24. *European University Institute*, 2015 (online; Pdf). (cit. 9. 3. 2020) Dostupné z: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35437/RSCAS_2015_24.pdf?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201910>

Kochenov, Dimitry. 2015. „EU Law Without the Rule of Law: is the Veneration of Autonomy Worth it?“ *Yearbook of European Law* 34 (1): 1–23.

Kochenov, Dimitry. 2016. „The Missing EU Rule of Law?“ Pp. 290–312 in Carlos Closa, Dimitry Kochenov (eds.). *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge University Press.

Kochenov, Dimitry. 2017. „The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the ‘Law’ versus the Enforcement of ‘Values’ in the European Union.“ Pp. 9–27 in András Jakab, Dimitry Kochenov (eds.). *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*. Oxford University Press.

Koncowicz, Tomasz Tadeusz. 2018. „The Democratic Backsliding and the European constitutional design in error. When will HOW meet WHY?“ *RECONNECT*, 21. 12. 2018 (online). (cit. 28. 2. 2020) Dostupné z: <<https://reconnect-europe.eu/blog/european-constitutional-design-error-koncowicz/>>

- Kostaki, Irene. 2019. „EU introduces annual rule of law review cycle“ *New Europe*, 18. 7. 2019 (online). (cit. 11. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.neweurope.eu/article/eu-introduces-annual-rule-of-law-review-cycle/>>
- Lachmayer, Konrad. 2017. „Questioning the basic values – Austria and Jörg Haider.“ Pp. 436–455 in András Jakab, Dimitry Kochenov (eds.). *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*. Oxford University Press.
- Lausegger, Stefan, Reinhard Rack. 1999. „The Role of the European Parliament: Past and Future.“ Pp. 801–838 in Philipp Alston (ed.). *The EU and Human Rights*. Oxford University Press.
- Leconte, Cécile. 2007. „The Fragility of the EU as a ‚Community of Values‘: Lessons from the Haider Affair.“ *West European Politics* 28 (3): 620–649.
- Lever, Liam. 2012. „EC Vice President Viviane Reding raises doubts over Romania's Schengen area accession“ *Romania-insider*, 3. 9. 2012 (online). (cit. 15. 4. 2020) Dostupné z: <<https://www.romania-insider.com/ec-vice-president-viviane-reding-raises-doubts-over-romanias-schengen-area-accession/>>
- Lust, Ellen, David Waldner. 2018. „Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding.“ *Annual Review of Political Science* 21: 93–113.
- „Macron warns Visegrad Four not to leave EU values behind“ *Euractiv*, 26. 10. 2018 (online). (cit. 10. 3. 2020) Dostupné z: <<https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/macron-warns-visegrad-four-not-to-leave-eu-values-behind/>>
- Magen, Amichai. 2016. „Cracks in the foundations: understanding the great rule of law debate in the EU.“ *Journal of Common Market Studies* 54 (5): 1050–1061.
- Meijers, Maurits J., Harmen van der Veer. 2019. „MEP Responses to Democratic Backsliding in Hungary and Poland. An Analysis of Agenda-Setting and Voting Behaviour.“ *Journal of Common Market Studies* 57 (4): 838–856.
- Merlingen, Michael, Cas Mudde, Ulrich Sedelmeier. 2001. „The Right and the Righteous? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria.“ *Journal of Common Market Studies* 39 (1): 59–77.
- Michelot, Martin. 2018. „How Can Europe Repair Breaches of the Rule of Law?“ *Notre Europe*, 4. 4. 2018 (online; Pdf). (10. 2. 2020) Dostupné z: <<https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/04/BreachesoftheRuleofLaw-Michelot-March18.pdf>>
- Moxham, Lucy, Justine Stefanelli. 2013. „Safeguarding the Rule of Law, Democracy and Fundamental Rights: A Monitoring Model for the European Union“ *Bingham Centre for the Rule of Law*, 15. 11. 2013 (online; Pdf). (cit. 9. 3. 2020) Dostupné z: <https://binghamcentre.biicl.org/documents/31_6758_main_report_15_11_2013_commission_consultation.pdf>
- Müller, Jan-Werner. 2013. „Safeguarding Democracy inside the EU: Brussels and the Future of Liberal Order“ 2012-2013 Paper Series No. 3. *Transatlantic Academy*, 20. 2. 2013

(online; Pdf). (cit. 19. 4. 2020) Dostupné z: <<http://www.gmfus.org/publications/safeguarding-democracy-inside-eu-brussels-and-future-liberal-order>>

Müller, Jan-Werner. 2015. „Should the EU protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?“ *European Law Journal* 21 (2): 141–160.

Official Journal of the European Communities. 1997. „Treaty of Amsterdam. Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Certain Related Acts“ *Eur-lex*, 10. 11. 1997 (online; Pdf). (cit. 20. 4. 2020) Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN>>

Official Journal of the European Communities. 2000a. „Charter of Fundamental Rights of the European Union“ *Europarl.europa*, 18. 12. 2000 (online; Pdf). (cit. 25. 1. 2020) Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf>

Official Journal of the European Communities. 2001. „Treaty of Nice. Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Certain Related Acts“ *Eur-lex*, 10. 3. 2001 (online; Pdf). (cit. 20. 4. 2020) Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=EN>>

Official Journal of the European Union. 2006a. „Commission decision: establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption“ Document 2006/928/EC. *Eur-lex*, 13. 12. 2006 (online; Pdf). (cit. 12. 3. 2020) Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0928&from=RO>>

Official Journal of the European Union. 2006b. „Commission decision: establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime“ Document 2006/929/EC. *Eur-lex*, 13. 12. 2006 (online; Pdf). (cit. 12. 3. 2020) Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:354:0058:0060:EN:PDF>>

Ovádek, Michal. 2018. „The Rule of Law in the EU: Many Ways Forward but only One Way to Stand Still?“ *Journal of European Integration* 40 (4): 495–503.

Palombella, Gianluigi. 2009. „The Rule of Law and its Core.“ Pp. 17–42 in Gianluigi Palombella, Neil Walker (eds.). *Relocating the Rule of Law*. Hart publishing: Oxford and Portland, Oregon.

Palombella, Gianluigi. 2016. „Beyond Legality – Before Democracy: Rule of Law Caveats in the EU Two-Level System.“ Pp. 36–58 in Carlos Closa, Dimitry Kochenov (eds.). *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge University Press.

Pawlak, Justyna, Pawel Sobczak. 2016. „Poland’s Kaczynski calls EU democracy inquiry ‘an absolute comedy‘“ *Reuters*, 22. 12. 2016 (online). (cit. 18. 2. 2020) Dostupné z: <<https://www.reuters.com/article/us-poland-politics-kaczynski-democracy/polands-kaczynski-calls-eu-democracy-inquiry-an-absolute-comedy-idUSKBN14B1U5>>

Pech, Laurent, Kim Lane Scheppele. 2017. „Illiberalism within: rule of law backsliding in the EU.“ *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19: 1–45.

Pech, Laurent, Patryk Wachowiec. 2020. „1460 days later: rule of law in Poland R.I.P. (Part 1)“ *Verfassungsblog*, 13. 1. 2020 (online). (cit. 10. 2. 2020) Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/1460-days-later-rule-of-law-in-poland-r-i-p-part-i/>>

Pech, Laurent, Sébastien Platon. 2017. „Systemic Threats to the Rule of Law in Poland: Between Action and Procrastination“ European Issues Policy Paper No. 451. *Foundation Robert Schuman*, 13. 11. 2017 (online; Pdf). (cit. 13. 4. 2020) Dostupné z: <<https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-145652-ea.pdf>>

Pech, Laurent. 2010. „A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law.“ *European constitutional law review* 6 (3): 359–396.

Pech, Laurent. 2012. „Rule of Law as a Guiding Principle of the European Union’s External Action“ Working paper 2012/2013. *Centre for the Law of EU External Relations (CLEER)*, 2012 (online; Pdf). (cit. 24. 1. 2020) Dostupné z: <<https://www.asser.nl/media/1632/cleer2012-3web.pdf>>

Pech, Laurent. 2016. „The EU as a global rule of law promoter: the consistency and effectiveness challenges.“ *Asia Europe Journal* 14 (1): 7–24.

Perju, Vlad. 2015. „The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis.“ *International Journal of Constitutional Law* 13 (1): 246–278.

„Poland’s PiS wins election, but its grip on power is weakened“ *Politico*, 13. 10. 2019 (online). (cit. 10. 2. 2020) Dostupné z: <<https://www.politico.eu/article/polands-pis-wins-parliamentary-election/>>

Publications office of the European Union. 2007. „Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights“ Council Regulation No. 168/2007. *Op.europa*, 15. 2. 2007 (online). (cit. 12. 3. 2020) Dostupné z: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e04d809d-1363-451e-b6da-31bf470caf90/language-en>>

Ramboll. 2012. „Evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights“ *Ramboll*, 19. 11. 2012 (online; Pdf). (cit. 12. 3. 2020) Dostupné z: <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-external_evaluation-final-report.pdf>

Raulus, Helena. 2016. „The Growing Role of the Union in Protection of Rule of Law?“ Pp. 25–38 in Flora A.N.J. Goudappel, Ernst M.H. Hirsch Ballin (eds.). *Democracy and Rule of Law in the European Union: Essays in Honour of Jaap W. de Zwaan*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.

Rech, Walter. 2018. „Some Remarks on the EU’s Action on the Erosion of the Rule of Law in Poland and Hungary.“ *Journal of Contemporary European Studies* 26 (3): 334–345.

„Romania, Bulgaria set to fail their biggest test“ *Euractiv*, 13. 7. 2012 (online). (cit. 14. 4. 2020) Dostupné z: <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/romania-bulgaria-set-to-fail-their-biggest-test/>>

„Romania's president Basescu survives impeachment vote“ *The Guardian*, 30. 7. 2012 (online). (cit. 5. 2. 2020) Dostupné z: <<https://www.theguardian.com/world/2012/jul/30/romania-impeachment-vote-fails>>

Rupnik, Jacques. 2007. „From Democracy Fatigue to Populist Backlash.“ *Journal of Democracy* 18 (4): 17–25.

Sedelmeier, Ulrich. 2014. „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.

Sedelmeier, Ulrich. 2017. „Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure.“ *Journal of European Public Policy* 24 (3): 337–351.

Sellers, Mortimer. 2016. „What is the Rule of Law and Why is it so Important?“ Pp. 3–14 in Flora A.N.J. Goudappel, Ernst M.H. Hirsch Ballin (eds.). *Democracy and Rule of Law in the European Union: Essays in Honour of Jaap W. de Zwaan*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.

Scheppele, Kim Lane. 2016a. „Enforcing the basic principles of EU law through systemic infringement actions.“ Pp. 105–132 in Carlos Closa, Dimitry Kochenov (eds.). *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge University Press.

Scheppele, Kim Lane. 2016b. „Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too“ *Verfassungsblog*, 24. 10. 2016 (online). (cit. 13. 4. 2020) Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/can-poland-be-sanctioned-by-the-eu-not-unless-hungary-is-sanctioned-too/>>

Schlipphak, Bernd, Oliver Treib. 2016. „Playing the Blame Game on Brussels: the Domestic Political Effects of EU Interventions against Democratic Backsliding.“ *Journal of European Public Policy* 24 (3): 352–365.

Schmitt, Carl. 2008. *Constitutional theory*. Duke University Press.

Schusterschitz, Gregor. 2016. „The EU and Rule of Law – The Unavoidable Question of: Who Controls It?“ Pp. 243–254 in Werner Schroeder (ed.). *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*. Bloomsbury Publishing.

Solacolu, Maria-Cristina. 2018. „Article 7 of the Treaty on European Union – past, present and future.“ *Curierur Judiciar* 13: 76–82.

Staudenmaier, Rebecca. 2018. „EU Parliament votes to trigger Article 7 sanctions procedure against Hungary“ *Deutsche Welle*, 12. 9. 2018 (online). (cit. 18. 4. 2020) Dostupné z:

<https://www.dw.com/en/eu-parliament-votes-to-trigger-article-7-sanctions-procedure-against-hungary/a-45459720>

Székely, Tomás. 2017. „European Commission Takes Hungary to Court Over Migrant Quotas, NGO Law, Lex CEU – PM Orbán’s Reaction!“ *Hungary today*, 12. 8. 2017 (online). (cit. 31. 3. 2020) Dostupné z: <https://hungarytoday.hu/european-commission-takes-hungary-court-migrant-quotas-ngo-law-lex-ceu-46634/>

Tamanaha, Brian Z. 2009. „A Concise Guide to the Rule of Law.“ Pp. 3–16 in Gianluigi Palombella, Neil Walker (eds.). *Relocating the Rule of Law*. Hart publishing: Oxford and Portland, Oregon.

The European Institute. 2000. „Sanctions Against Austria Pose Troubling Questions for the EU“ *The European Institute* (online). (cit. 24. 3. 2020) Dostupné z: <https://www.europeaninstitute.org/index.php/18-european-affairs/spring-2000/762-sanctions-against-austria-pose-troubling-questions-for-the-eu>

Úřední věstník Evropské unie. 2016a. „Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění)“ *Eur-lex*, červen 2016 (online; Pdf). (cit. 24. 1. 2020) Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>

Úřední věstník Evropské unie. 2016b. „Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)“ 7. 6. 2016 (online; Pdf). (cit. 24. 1. 2020) Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN>

Weiler, Joseph H. H. 1991. „The Transformation of Europe.“ *Yale Law Journal* 100 (8): 2403–2483.

Wielniński, Bartosz T. 2017. „Timmermans: ‘Poland should be a leader in Europe – but it needs to cooperate‘“ *Euractiv*, 23. 5. 2017 (online). (cit. 13. 4. 2020) Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/interview/timmermans-poland-should-be-a-leader-in-europe-but-it-needs-to-cooperate/>

Wilms, Günter. 2017. *Protecting fundamental values in the European Union through the rule of law: Articles 2 and 7 TEU from a legal, historical and comparative angle*. European University Institute.

Abstrakt

Evropská unie (EU) je v posledních deseti letech konfrontována s demokratickým úpadkem v několika členských státech. Demokratický úpadek v členském státě způsobuje nedodržování základních hodnot, na kterých je postavena Evropská unie a její fungování. Jedná se o hodnoty demokracie, lidských práv a především právního státu. Tato bakalářská práce zkoumá problematiku základních hodnot EU a vymáhání principů právního státu. V bakalářské práci autor charakterizuje jednotlivé nástroje, které jsou používány k vynucování principů právního státu, a také analyzuje jejich účinnost. Stěžejním cílem analytické části je zjistit, které faktory mají vliv na způsob odezvy EU vůči porušování principů právního státu, a znázornit určitý vzorec chování Evropské unie v souvislosti s porušováním principů právního státu v případech Maďarska, Rumunska a Polska.

Klíčová slova: Evropská unie, základní hodnoty EU, 7 TEU, demokratický úpadek, principy právního státu.

Abstract

Over the past decade, the European Union (EU) has been confronted with democratic backsliding in several member states. Democratic backsliding in a member state causes non-compliance of the fundamental values on which the European Union and its functioning are built. Specifically the values of democracy, human rights and particularly the rule of law. This bachelor thesis analyses the issue of the fundamental values of the EU and the enforcement of the rule of law principles. In this bachelor thesis, the author characterises the individual tools that are used for the enforcement of the principles of the rule of law, as well as, analyses their effectiveness. The main aim of the analytical part of this thesis is to discover which factors influence the way the EU responds to violations of the rule of law principles, as well as, to represent a certain pattern of the European Union's behaviour with regards to violations of the rule of law principles in Hungary, Romania and Poland.

Keywords: European Union, fundamental values of the EU, 7 TEU, democratic backsliding, principles of the rule of law.