

Univerzita Palackého v Olomouci
Filozofická fakulta
Katedra politologie a Evropských studií

Bc. Kocur Tomáš

**Analýza postupu EU při porušování principu právního státu: Komparace případů
Polska a Maďarska**

Magisterská diplomová práce

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

Olomouc 2021

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

Olomouc 9.12.2021

Kocur Tomáš

Na tomto místě bych rád poděkoval Mgr. Markétě Zapletalové, Ph.D. za odborné vedení práce, veškerou pomoc, trpělivost a cenné rady v průběhu zpracování diplomové práce.

Obsah

Úvod	1
1. Otázka socializace v kontextu europeizace	7
1.1 Konstruktivistické pojetí konceptu socializace	9
1.2 Racionalistické pojetí konceptu socializace	12
1.3 Syntézní model	14
2. Konceptualizace právního státu	20
2.1 Definice právního státu	22
2.2 Ukotvení a přístup k právnímu státu ve smluvním rámci Evropské unie	24
2.3 Otázka konceptualizace právního státu v Evropské unii	27
2.4 Kritéria pro komparaci kvality právního státu v členských zemích EU	30
3. Mechanismy a aktéři v otázce ochrany právního státu v členských státech unie	32
3.1.1 Formální mechanismy ochrany právního státu	33
3.1.2 Alternativní nástroje EU	35
3.1.3 Neformální mechanismy	39
3.2. Aktéři Evropské unie a jejich role v otázce ochrany právního státu	41
3.2.1 Evropský parlament	41
3.2.2. Evropská komise	44
3.2.3 Evropská rada	46
3.2.4. Benátská komise a Agentura Evropské unie pro základní práva	48
4. Analýza účinnosti použitých nástrojů EU a jejich specifika v otázce nápravy porušování právního státu v Polsku a Maďarsku	50
4.1 Polsko a porušování právního státu	50
4.1.1 Postup EU v případě Polska	53
4.2. Maďarsko a porušování právního státu	56
4.2.1. Postup EU v případě Maďarska	58
4.3. Účinnost formálních mechanismů	60
4.4. Účinnost alternativních mechanismů	61
4.5 Účinnost neformálních mechanismů	65
4.6 Aplikace syntézního modelu	67
Závěr	68
Zdroje a literatura	74

Úvod

Koncept právního státu je jednou z trojice základních hodnot, které společně vytváří ideální představu demokratického státního zřízení. Právní stát, společně se souborem lidských práv tvoří hodnotové a morální pilíře, na jejichž základě dnešní Evropská unie stojí. Jak podotýká místopředsedkyně Evropské komise pro hodnoty a transparentnost Věra Jourová, tyto koncepty musí spolu koexistovat v naprosté harmonii a souladu (Jourová 2020). Právě problematika soustavného porušování právního státu mezi členskými státy Evropské unie se stala v posledních letech velice aktuálním tématem především ve spojitosti s dvěma členskými státy a to s Polskem a Maďarskem. V těchto státech dle Laurenta Pecha a Dmitrije Kochenova dochází k takzvanému demokratickému úpadku (*backsliding*)¹ (Kochenov & Pech 2015).

Tento pojem lze charakterizovat jako „*postupný proces, při kterém se zvolené politické autority snaží podkopat demokratické principy za použití deliberativních nástrojů s cílem upevnit dominantní pozici příslušné politické strany*“ (Pech & Schepple 2017). Jedná se o problematický trend, který přináší v řadě členských států Evropské unie ústup z respektování hodnot, na kterých je EU postavena. Jedná se především o otázku porušování principu lidských práv, demokracie a právního státu. V případě Polska a Maďarska se jedná o otázku právního státu a nedodržování jeho základních principů. Samotná právní struktura Evropské unie je založená na předpokladu, že členské státy sdílí ucelený soubor hodnot, na kterých je EU postavena a že se jimi budou řídit, jak je uvedeno v článku 2 Smlouvy o Evropské unii. V polském případě se jedná o problematický aspekt, jehož počátky lze datovat do roku 2015, kdy započala komplexní reforma soudnictví, která měla za cíl oslabit vliv nezávislého soudnictví, přičemž hlavní slovo v rámci soudní moci by měla mít vládnoucí strana Právo a Spravedlnost, ovládána Jaroslavem Kaczyńskim. V maďarském případě se jedná o soustavnou snahu premiéra Viktora Orbána ovládnout soudní systém a nezávislost médií. Za hlavní alarmující prvek se poté dají považovat změny v rámci pravidel jmenování soudců Ústavního soudu, přičemž jsou posilovány pravomoci prezidenta a vládnoucí strany FIDESZ v této otázce.

Předmětem práce je analýza efektivity mechanismů, které má EU k dispozici v případě porušení principu právního státu. Konkrétně se práce zaměří na srovnání případů Polska a Maďarska, kde bude analyzován postup EU. Zároveň budou identifikovány faktory, jež zde

¹ Dle Pecha a Kochenova se jedná o trend demokratického úpadku.

sehrály roli, a rovněž výstupy daných procesů. Posléze bude reflektována reakce obou členských států, tedy zdali a nakolik postup EU v těchto případech vedl k nápravě problematických oblastí.

Co se týče časového vymezení této práce, je třeba výzkum rozdělit na dvě části. Teoretická část, která se mimo jiné věnuje pojetí právního státu a základních hodnot Evropské unie pokrývá širší časovou osu. Důvodem je především to, že je zkoumán fenomén právního státu a jeho vývoj jak ve světové odborné literatuře, tak především i v souvislosti se smluvním rámcem Evropské unie. Analytická část práce se poté zaměří na období 2010–2021 v případě Maďarska a období mezi lety 2015 a 2021 v rámci Polského případu. Důvodem pro toto konkrétní časové vymezení je především počátek zkoumaných procesů v otázce porušování hodnot právního státu, jak je EU definuje. V Polsku se tento počátek datuje do roku 2015, kdy započala reforma justice pod vedením strany PiS, přičemž od té doby dochází k soustavnému oslabování soudního systému a právního státu v této členské zemi. Maďarský případ je ohraničen lety 2010 a 2021 z důvodu nástupu premiéra Viktora Orbána do funkce. V rámci jeho mandátu se Orbán, stejně tak jako nejsilnější strana v zemi Fidesz, snaží o soustavné oslabování principů právního státu. Snaha je upřena především na jednu z mála nezávislých soudních institucí v zemi, kterou je Ústavní soud.

Primárním cílem této diplomové práce je komparace zkoumaných mechanismů, kterými Evropská unie disponuje v rámci porušování principů právního státu a zhodnocení jejich účinnosti na případech postupu s Polskem a Maďarskem. Dalším cílem je aplikace syntézního modelu, který počítá s paralelním využíváním mechanismů sankčního a naopak neformálního, umírněného charakteru v souvislosti s ochranou principů právního státu v členských státech Evropské unie. Autor si v na základě stanovených cílů pokládá tyto výzkumné otázky, na které se pokusí odpovědět: VO1: *Jakými mechanismy Evropská unie disponuje v případě, kdy se snaží postihovat porušení právního státu v členských zemích? Jakými dalšími způsoby může EU právní stát chránit?* VO2: *Jaké faktory a jací aktéři vstupují do procesu mezi Evropskou unií a členskými státy v otázce porušování právního státu?* VO3: *Jaké rozdíly je možné identifikovat v postupu EU vůči Polsku a Maďarsku?* VO4: *Jaké a jak účinné byly využité mechanismy v souvislosti s nápravou problematických oblastí v analyzovaných členských státech?*

Tato diplomová práce je pojata jako kvalitativní případová studie se zaměřením na dva konkrétní případy, kdy docházelo a dochází k soustavnému porušování principů právního státu, vybrány byly případy Polska a Maďarska. Ze své kvalitativní podstaty, práce nepracuje s konkrétními daty, nicméně se zabývá analýzou konkrétních a reálných postupů, které byly aplikovány na vybrané státy. Metodologicky by se práce dala označit jako explanační, jelikož

je postupováno směrem od obecného (mechanismy pro ochranu právního státu) ke konkrétnímu využití těchto nástrojů.

Práce je rozdělena do čtyř kapitol. První kapitola se zaměřuje na teoretický základ práce. Důraz je kladen na konstruktivistické a racionalistické pojetí konceptu socializace členských zemí v kontextu procesu europeizace. První kapitola se rovněž zaměřuje na motivaci členských států ke kooperaci s institucemi Evropské unie v různých problematických oblastech. K porozumění motivace členských států ke kooperaci s EU jsou využívány klasičtí teoretikové T. Riise a T. Christiansen na straně konstruktivistů. Konstruktivistický pohled vidí členské státy jako aktéry, kteří jsou do určité míry tvárná a řadou procesů lze ovlivnit změnu jejich chování. V rámci racionalistické narace se práce opírá o práci M.A. Pollacka. Racionální vize počítá s určitou mírou sobeckosti členských států. Ty podle teoretiků vychází z kalkulace nákladů a zisků. Případná změna v chování aktérů je v tomto případě způsobena dočasným „hraní rolí“, které poslouží k dosažení stanovených cílů. Řada autorů se taktéž snaží o určitou syntézu těchto přístupů a přichází s novými alternativami. Tyto alternativy spojují vizi konstruktivistů s důrazem na účinnost procesu dialogu, začlenění, politického tlaku a sociálního učení s racionalistickým pojetím, které počítá především se sankční motivační složkou, která dokáže přimět členské státy k výsledné spolupráci. Efekt socializace skrze využití neformálních mechanismů složku nám pomůže pochopit faktory, které vedou k danému chování členských států vůči Evropské unii jak obecně, tak v otázce hodnot právního státu.

Druhá kapitola se zaměřuje na konceptualizaci pojmu právní stát v členských státech, stejně tak jako v rámci samotné Evropské unie. Ve spojitosti s pojetím právního státu jsou využity nejuznávanější definice tohoto konceptu. V první řadě se jedná o klasické pojetí A. Diceyho z poloviny 19. století, přičemž i přes to, že je toto pojetí právního státu již dávno překonané, všichni pozdější autoři z něj vychází. Pomyslný střed v rámci definičního vymezení nabízí L. Fuller, který staví na Diceyho konceptu, přičemž nejmodernější definice, která byla využita v této práci pochází z práce T. Bingham. Kapitola dále reflektuje vývoj právního státu ve smluvním rámci unie a vývoj přístupu členských států k tomuto fenoménu. Reflektována je především vágnost a nedostatečná definice právního státu, která celý proces provází. V souvislosti s konkrétní představou o vymezení právního státu, autor nabízí dokument Benátské komise, který si klade za cíl identifikovat indikátory a kritéria, na základě kterých lze komparovat kvalitu právního státu v jednotlivých členských státech Evropské unie.

Třetí kapitola popisuje jednotlivé aktéry Evropské unie a jejich úlohu ve spojitosti s vymahatelností principů právního státu v členských státech unie. Mezi hlavní zkoumané aktéry řadí autor především trojici unijních institucí. Jedná o Evropskou komisi, Evropský

parlament a Evropskou radu. Dále je objasněna role dalších orgánů a agentur, které se přímo podílí na kontrole a spolupráci v oblasti porušování právního státu. Těmito agenturami jsou Benátská komise² a Agentura Evropské unie pro základní práva. Důraz je kladen především na pravomoci, jimiž daný aktér v souvislosti s postihováním porušování právního státu disponuje v kontextu celé Evropské unie. Autor se dále v kapitole věnuje kategorizaci mechanismů, které Evropská unie může využít v případě porušování právního státu ze strany členského státu. Mechanismy jsou rozděleny na formální, tj. mechanismy zakotvené ve smluvním rámci Evropské unie. Dále se jedná o ty nástroje, které lze označit za alternativní. Ty mohou vycházet ze sekundárního práva, nebo byly vytvořeny explicitně pro účely ochrany právního státu. Zařetí se jedná o neformální mechanismy, které však mnohdy mohou hrát v konečném důsledku významnější roli než mechanismy formální a alternativní. Mezi tyto nástroje lze řadit neformální dialog, politický nátlak a tzv. issue linkage.

Čtvrtá kapitola práce se zabývá zhodnocením účinnosti použitých nástrojů a jejich specifik v kontextu nápravy procesu porušování právního státu v Polsku a Maďarsku. Popisován je rovněž konkrétní postup EU s oběma státy, přičemž následně jsou identifikovány rozdíly, které bylo možné v rámci daného procesu pozorovat. Kapitola dále identifikuje faktory, jež do zmíněného procesu vstoupily. Následně kapitola aplikuje syntézní model, který kombinuje sankční složku mechanismů se složkou neformální.

Autor vychází především ze zahraniční literatury, důvodem je především to, že se česká odborná literatura věnuje konceptu právního státu jako takovému, nicméně publikace týkající se samotného pojetí právního státu ve strukturách Evropské unie lze nalézt jen zřídka. Stav zkoumání je v otázce definice právního státu na nedostatečné úrovni. Práce primárně staví na oficiálních dokumentech EU, jedná se především o smlouvy, které dané mechanismy zaštiťují. Konkrétně se jedná o Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o fungování Evropské unie. Smluvní rámec poskytuje náhled v rámci vývoje daných mechanismů od založení unie až po současnost. Konkrétně články 258, 259 a 260 Smlouvy o fungování Evropské unie a článek 7 Smlouvy o Evropské unii poskytují autorovi povědomí o povinnostech členských států, které ze smluv vycházejí. Dalšími stěžejními oficiálními dokumenty, jsou především dokumenty sekundárního práva EU, tedy směrnice, doporučení, usnesení a rezoluce Evropského parlamentu, stejně tak jako rozhodnutí Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva. Autor však upozorňuje na nedostatečné zpracování a vymezení právního státu v oficiálních dokumentech Evropské unie i v současné odborné literatuře. Naopak je třeba vyzdvihnout odbornou

² Taktéž Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva

literaturu, která se věnuje demokratickému úpadku v členských zemích Evropské unie s důrazem na problematiku právního státu. Proces *backslidingu* je kvalitně pracován v řadě publikací, nicméně chybí výzkum úzce zaměřený pouze na komplexní problematiku právního státu.

Současný výzkum se dále věnuje především institucionálnímu pojetí právního státu a samotnými nástroji, kterými Evropská unie disponuje. V tomto ohledu jsou stěžejními autory Dimitry Kochenov a Laurent Pech, kteří se výrazně věnují jak institucionálním reformám EU v otázce právního státu, tak i nástrojům, které má EU k dispozici a jejich efektivnosti, slabinám či silným stránkám. Mezi naprosto zásadní publikace pro tuto práci lze zcela jistě řadit *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality* (2015). Daný výzkum se zabývá možnostmi, kterými Evropská unie v otázce ochrany právního státu disponuje, přičemž reflektuje ideální a naproti tomu realistické možnosti jejich využití. Samotnému pojetí právního státu v rámci struktur Evropské unie se zabývá publikace *The Great Rule of Law Debate in the EU* autorů Kochenova, Pecha a Magena (2016). Kochenov, Pech a další autoři primárně publikují v rámci právních týdeníků, které se věnují kontextu Evropského práva. Mezi takové zdroje lze řadit například *Journal of common market studies*, *Journal of European integration* či *European constitutional law review*. Další výzkumníci, o něž se autor v deskripci institucionálních otázek právního státu opírá jsou například K.L. Scheppele, Carlos Closa nebo Koen Lenaerts.

Teoreticky se práce opírá taktéž o klasická díla konstruktivistické a racionalistické narace. Jedná se o například o práci *Social constructivism and European integration* Thomase Risseho či publikaci *The social construction of Europe* autorů Christiansena, Jørgensena a Wienera. Tato klasická díla nabídla náhled do způsobu komunikace institucí Evropské unie s členskými státy v otázce porušování principů právního státu například tiskové zprávy Evropské komise či rezoluce Evropského parlamentu. Tyto oficiální dokumenty lze vhodně kombinovat s publikacemi, které se zabývají komunikací mezi členskými státy a Evropskou unií. Mezi tyto publikace zcela jistě patří například *Dialogical Rule of Law and the Breakdown of Dialogue in the EU* autorů Kochenova a Van Wolferena (2018), či *The Perils of Defending the Rule of Law Through Dialogue* autorky Renáty Uitz (2019).

Posledním, avšak pravděpodobně nejdůležitějším zdrojem informací jsou samotné publikace týkající se autorem zkoumaných států, tedy Polska a Maďarska. V případě Polska lze za nejdůležitější zdroj informací považovat dílo *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland* autorů K. Gajda-Roszczyńska a K. Markiewicz. Autoři se snaží analyzovat nástroje, které byly využity v rámci postupného převzetí právního státu ze

strany vládnoucí strany Právo a Spravedlnost. Publikace se věnuje pravděpodobně nejaktuálnější otázce porušování právního státu, se kterým má Evropská unie problémy. Pojednává o postupném oslabování nezávislosti polského soudnictví a elementárně hovoří o vytvoření Disciplinární komory Nejvyššího soudu, tedy orgánu, který má pravomoc sankcionovat polské soudce, kteří nejsou podřízeni hlavní vládní straně. V rámci širšího pojetí porušování hodnot EU v Polsku autor využívá publikaci autorek Tímei Drinóczi a Agnieszky Bień-Kacała s názvem *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary within the European Union* (2020). Podobné publikace, avšak zaměřené na maďarské oslabování právního státu jsou například články *The rule of law and academic freedom or the lack of it in Hungary* Petry Bárd (2020) a *Hungary and the EU's rule of law protection* autorů Charlese Kovacse a Nanette Neuwahl (2021). Většina publikací, které se věnují samotným procesům ve dvou zkoumaných členských státech slouží především k náhledu do pozadí konfliktu s EU, přičemž vysvětlují, jakým způsobem se tato konfliktní linie promítá do fungování nejen EU, ale i samotných členských států. V rámci samotné reflexe dnešní odborné literatury, která se této problematice věnuje musí autor upozornit na nedostatečné množství dostatečně odborných publikací, které se věnují samotným mechanismům, jejich využití, a především jejich účinnosti v souvislosti s ochranou základních práv, na kterých je Evropská unie postavena. Současně se tato konceptuální vyprázdňenost projevuje i v rámci smluvního rámce Evropské unie, přičemž právě nedostatečná definice a vágnost pojmu právní stát představuje problematický aspekt pro budoucí fungování Evropské unie v této otázce. Tato diplomová práce by mohla sloužit jako konceptuální uchopení problematiky porušování právního státu v členských státech unie. Současně by práce mohla v kontextu aktuálního výzkumu zapadat do kategorie literatury, jež se snaží o komplexní popsání účinnosti nástrojů, které lze v rámci ochrany právního státu využít. V neposlední řadě lze na práci pohlížet jako na návod, jakým způsobem lze kategorizovat dané mechanismy a jaká by měl být další směr Evropské unie v kontextu vytváření nástrojů nových a alternativních.

1. Otázka socializace v kontextu europeizace

Socializace v souvislosti s mírou kooperace členských států s Evropskou unií se stala předmětem zkoumání autorů, kteří se snaží vysvětlit, jak členství a participace v mezinárodních organizacích ovlivňuje chování těchto aktérů, tedy členských států. Důležitým aspektem výzkumu je zkoumání, jakou mírou socializačního potenciálu mezinárodní organizace skutečně disponují.

Evropská unie hraje úlohu zastřešující organizace, jejíž politické výstupy mohou výrazně ovlivnit zájmy a chování členských států, stejně tak jako jejich snahu o hlubší socializační proces. Ve výsledku vyvstává otázka, jestli a za jakých podmínek Evropská unie dokáže socializovat státy uvnitř své struktury a zdali dokáže tyto aktéry vhodnými mechanismy přimět k respektování a dodržování hodnot, na kterých je postavena (Checkel 2005). Na socializaci, jakožto důležitou součást europeizačního vztahu mezi Evropskou unií a členskými státy lze nahlížet rozdílnou optikou. Primárně je důležité se na proces socializace v rámci Evropské unie dívat z hlediska mikroúrovně. Musíme si totiž položit následující otázky: *kterí aktéři skutečně vstupují do procesu socializace členských států? Kdy má posun v postoji na nadnárodní úrovni za následek behaviorální a strukturální změnu na úrovni domácí politiky?*

Autoři se v souvislosti s výzkumem tohoto fenoménu dělí na dva tábory, a to na konstruktivistický a racionalistický. Stále však nepanuje jednoznačná shoda v otázce, který z těchto přístupů je v rámci socializační snahy Evropské unie účinnější. Část autorů, kteří se zabývají procesem europeizace zcela opomíjí složku socializace, jakožto nezbytnou část celkového europeizačního procesu. Socializace v kontextu europeizace probíhá v rámci principu normativní racionality a na základě logiky vhodnosti³. Socializace členských států často vyústí v proces komplexního učení, kdy dochází k redefinování jejich preferencí a v souvislosti s tím dochází i ke změně chování a samotné identity zainteresovaných aktérů (Johnston in Checkel 2007). Z určitého hlediska lze tedy na Evropskou unii pohlížet jako zprostředkovatele norem, hodnot a morálních pravidel, které se postupným procesem snaží implementovat do domácích struktur členských států. Jak podotýká Risse a Börzel, důležitou roli v procesu socializace členských států zaujímají taktéž aktéři na domácí scéně. Nicméně je třeba uvést, že míra implementace na národní úrovni je výrazně podmíněna tím, že daná politika

³ Logic of appropriateness pracuje s upraveným vzorcem chování v souvislosti s touhou dosáhnout určitého cíle.

Evropské unie musí rezonovat s domácími normami a přesvědčeními. V takovém případě je socializační snaha daných aktérů logicky vyšší (Börzel, Risse 2007).

Řada autorů se pokoušela definovat socializaci v europeizačním kontextu. Jedním z nich byl i Jeffrey.T. Checkel, který definuje samotnou socializaci jako proces, při kterém se aktéři postupně pokouší o začlenění do dané komunity či organizace na základě přijímání norem, hodnot a principů, na kterých je komunita postavena (Checkel 2017). Jinými slovy, socializace v kontextu europeizace není pouze snahou o adaptaci chování daného aktéra, nýbrž se jedná o proces, při kterém dochází ke změna identity a postojů, přičemž naprosto primární roli hraje institucionální rámec norem a hodnot. Dalším důležitým prvkem je poté to, jakým způsobem se tyto hodnoty přijímají a jakým způsobem dané výstupy ovlivňují chování všech aktérů, kteří se procesu socializace účastní. Premisa socializačního procesu tedy počítá s tím předpokladem, že se hodnoty a postoje jednotlivých aktérů postupně mění na základě jejich začleňování do struktur Evropské unie. Proces socializace je důležitý i z hlediska toho, že na evropskou integraci, a především na europeizaci nelze celkově pohlížet bez toho, aniž bychom brali socializační účinky daných vztahů na vědomí (Beyers 2010). Teorie socializačního procesu v rámci mezinárodních organizací předpokládá, že členské státy postupně budou procházet fází učení, při níž si osvojí normy dané zastřešující komunitou. Nicméně ve výsledku se dle autorů jedná o více než učení se novým standardům, členské státy by si v rámci tohoto procesu měly projít hodnotovou a behaviorální změnou, kterou poté přenesou na národní úroveň. Je však nutné na socializaci pohlížet z širšího hlediska, každý z aktérů, který do procesu vstupuje⁴, sebou přináší řadu faktorů, které je třeba brát v potaz.

Těmito faktory může být například domácí politické prostředí, neformální domácí aktéři, kteří ovlivňují socializační výstupy na mezinárodní úrovni a podobně (Börzel, Risse 2010). Právě tyto faktory sehrávají v procesu socializace členských států uvnitř Evropské unie důležitou roli, je tudíž nutné se na jednotlivé státy dívat optikou jedinečnosti každého z nich (Beyers 2010). Z pohledu Evropské unie je samozřejmě socializační snaha členských států výhodnější, a především méně nákladná, než nutnost využití sankčních a represivních nástrojů. Z pohledu Evropské unie je ideálním scénářem to, že daný členský stát bude kooperovat v souvislosti s implementací politiky EU z důvodu vlastního přesvědčení a snahy o hlubší socializaci (Checkel 2017). V tomto momentě je však nutné si vyjasnit rozdíl mezi tím, kdy členský stát sice přijme normy v určité mezinárodní organizaci, nicméně se jedná pouze o přijetí v rámci maximalizace užitku. Jinými slovy, u členského státu nedojde ke komplexní

⁴ V tomto případě se jedná o členské státy Evropské unie.

behaviorální změně, nicméně soulad s normami je uskutečněn v otázce dosažení svého krátkodobého cíle Tento fenomén je Jeffreyem Checkelem pojmenován jako internalizace. Stát tedy upraví své chování, nicméně činí tak pouze z důvodu výhod, které mu tato úprava přinese. Jedná se o kalkulaci na základě racionálního pojetí. Naproti tomu ideální scénář socializačního procesu počítá s tím, že členský stát přijme dané hodnoty a vstoupí je do svého behaviorálního jednání i na úrovni domácí (Checkel 2017).

Problematickým aspektem výzkumu socializace je správná identifikace faktorů a proměnných, které do procesu vstupují, není tudíž snadné rozlišit, v kterém případě se jedná o socializační snahu daného aktéra a kdy jde o běžnou interakci. Právě tato otázka mnohdy znemožňuje rozeznat mezi výsledným výstupem a procesem samotným, jinými slovy – mezi příčinou a důsledkem. Nutná je taktéž vhodně zvolená časová osa, samotný proces dle autorů nelze omezit na krátké časové období, socializace členských států je dlouhodobým a složitým procesem v rámci výzkumu europeizačních mechanismů (Beyers 2010).

1.1 Konstruktivistické pojetí konceptu socializace

Konstruktivističtí autoři považují aktéry socializace v europeizačním kontextu za ochotné ke kooperaci, procesu učení a přejímání norem od dalších aktérů, kterými mohou být další členské státy, či samotná Evropská unie. S konstruktivistickým pojetím socializace se pojí pojmy jako sociální učení, deliberace či tzv. *rule driven* chování. Tyto pojmy naznačují, že konstruktivisté chápou socializaci jako proces, při kterém se mění preference daných aktérů v důsledku celkové interakce (Checkel 2006). V řadě konstruktivistických prací se autoři shodují na důležitosti jazyka, argumentace a komunikace v rámci socializační snahy členských států v souvislosti s interakcí s orgány Evropské unie⁵. Úspěšný proces sociální interakce na nadnárodní úrovni je z velké části charakterizován zvýšenou mírou argumentace, dialogu a fenoménu sociálního učení. Právě proces komunikace s důrazem na argumentaci je dle konstruktivistické narace základním prvkem úspěšné sociální interakce mezi členskými státy a Evropskou unií. Mezi deliberativní prvky přesvědčování konstruktivisté řadí například roli přesvědčujícího orgánu Evropské unie, míru argumentačního tlaku a samotnou legitimitu kolektivní argumentace.

Konstruktivisté pracují s hypotézou, že Evropská unie oplývá účinnějšími socializačními účinky na ty aktéry, kteří se nesnaží o přijímání norem a hodnot pouze z důvodu maximalizace užítku, ale na ty státy, které dané normy přijímají v souvislosti s reálnou snahou

⁵ Jedná se například o autory - Risse (1999), Checkel, Moravcsik (2006) a další.

o změnu své identity a implementací těchto principů do svých zákonných a morálních norem. Tato implementace by měla probíhat prostřednictvím imitování daných výstupů a především skrze sociální učení (Risse, Sikkink 1999).

V souvislosti s celkovým procesem socializace konstruktivisté rozlišují mezi socializací částečnou a hlubokou⁶. Mezi autory, kteří považují částečnou socializaci za primární složku celkového procesu jsou například Thomas Risse či Tanja Börzel. Hypotéza autorů počítá s tím, že aktéři nepovažují dané normy za sobě vlastní, nicméně se do určité míry snaží o „role playing“ a dočasnou behaviorální úpravu s cílem maximalizace užitku s tímto chováním spojeným. Hraní rolí v tomto případě znamená odklon od s racionalismem spojené logiky následků ke konstruktivistické logice přiměřenosti. Na opačné straně socializačního spektra se poté nachází hluboká socializace (Hurd 1999). V tomto případě se aktéři změny, tedy členské státy, nad danou implementací nepozastavují a berou ji jako automatický milník v souvislosti s dosažením daného cíle. Konstruktivistické pojetí samozřejmě nepopírá to, že maximalizace užitku a určitá míra kalkulace bude vždy v rámci socializační snahy přítomna, nicméně egoismus aktérů pojímá v širší perspektivě.

Na chování členských států v této otázce lze aplikovat model logiky přiměřenosti (logic of appropriateness), který vyvinuli autoři March s Olsenem (March, Olsen 2011). Pravidla a normy jsou dodržována, protože jsou považována za vhodná, legitimní⁷ a přirozená, přičemž mezi aktéry funguje určitá míra sociální kolektivity, a členské státy jednájí tak, jak v rámci zastřešující mezinárodní organizace považují za správné. Logika přiměřenosti pracuje s premisou, že dodržování pravidel, norem a zákonů Evropské unie je podmíněna relativní důležitostí projednávaného tématu, nicméně na rozdíl od svých racionalistických protějšků taktéž počítá s tím, že proces socializace a jemu přizpůsobené vzorce chování nejsou primárně spojené s očekáváním budoucích následků. Správné jednání členských států v rámci Evropské unie je ovlivněno primárně principem kolektivity, spojeným se shodou aktérů na tom, že přijímané standardy jsou pravdivé, legitimní a v souladu se směřováním Evropské unie. Zjednodušeně řečeno, členské státy konají, protože je to správné, nikoliv v souvislosti se sledováním vlastních zájmů (Risse, Ropp & Sikkink 2004).

Mezinárodní instituce typu Evropské unie již nemůžou být na základě konstruktivistického přístupu viděny pouze jako externí aktéři, jelikož národní vlády, zájmové skupiny a další domácí hráči jsou se strukturou Evropské unie výrazně provázáni a ovlivňováni.

⁶ O této problematice psal například I. Hurd.

⁷ Jedná se o tzv. rule driven behavior.

Konstruktivisté nezapomínají ani na důležitost samotné Evropské unie, jakožto aktéra, který poskytuje členským státům prostředí, ve kterém mohou definovat nejenom své zájmy, ale také i svou identitu. Zdůrazňovaným aspektem je taktéž to, že Evropská unie ovlivňuje diskurzivní a behaviorální normy aktérů na národní úrovni. Jelikož se státy v rámci členství dobrovolně vzdaly části své suverenity a zavázaly se dodržovat hodnoty, na kterých je EU postavena, s těmito behaviorálními účinky na všechny aktéry domácí scény se členské státy musí vypořádat (Risse 2004). Na konstruktivistické pojetí socializace lze pohlížet idealistickou optikou, jelikož i přes fakt, že existuje předpoklad, že evropská socializace usnadní rozhodovací proces v rámci evropských institucí, rozhodně to neznamena, že nástroje se socializací spojené eliminují všechny třecí plochy a konflikty mezi jednotlivými aktéry (Beyers 2010).

Rétorický styl, který Evropská unie zvolí, je taktéž velice důležitá složka v souvislosti s mírou úspěšnosti socializační snahy. Existuje totiž velice tenká hranice mezi manipulativní⁸ a přesvědčovací či argumentační rétorikou. Manipulativní rétorika, která k dosažení cílů, v tomto případě přijetí norem, hodnot a zákonů, využívá zjevný nátlak, však nemůže v organizacích, které jsou primárně založeny na demokratických principech, slavit úspěch. Právě z tohoto důvodu přichází konstruktivisté s premisou, že socializace může být úspěšná za předpokladu, že aktéři musí být především otevřeni změně v rámci své behaviorální identity a představovat argumenty, jimiž se snaží své spoluaktéry přesvědčit. Může se tedy uskutečnit proces, kdy členský stát, který byl v určité problematice zarytě proti, avšak svůj postoj v průběhu času přehodnotí a bude daný návrh podporovat (Checkel 2005). Proti racionalistickému pojetí přesvědčovací snahy v rámci socializačního procesu, konstruktivisté staví tzv. argumentační přesvědčování (argumentative persuasion). Konstruktivisté argumentují tím, že takováto rétorika ze strany EU dokáže přimět členské státy k akceptaci daných výstupů s cílem změnit postoj bez použití zjevného nátlaku (Checkel & Moravcsik 2001). Jinými slovy, komunikátor, v tomto případě Evropská komise a její orgány, se snaží o interpretaci dané problematiky takovým způsobem, že dojde u cílového aktéra, tedy členského státu ke změně v postoji a následnému přijetí. Je však poměrně obtížné nalézt rétorickou hranici, při které se ve výsledku jedná o svobodnou vůli, a kdy se jedná o manipulativní sledování zájmů jednoho z aktérů. Stejně tak složitým a v řadě případů nerozpoznatelným prvkem je to, kdy nelze rozeznat, zdali skutečně došlo u členského státu ke změně v postoji a chování, či zda se jedná pouze o dočasný „role playing“ spojený s dosažením krátkodobého

⁸ S principem manipulativní rétoriky pracuje řada racionalistických autorů (Moravcsik 1999, Rikker 1998)

cíle. Jak podotýká Jeffrey Checkel, takovéto pojetí socializace se zjevně potýká s řadou metodologických problémů.

Velká část konstruktivistických autorů se zabývá procesem tzv. sociálního učení (social learning) a aktéry, kteří vstupují do socializačního soukolí, nicméně jsou z velké části zcela opomíjeny kauzální mechanismy, bez kterých si socializaci, jakožto celek v rámci sociální interakce lze jen těžko komplexně představit. Na proces socializace nelze pohlížet pouze jako rovnici o dvou neznámých, kde se počítá s tím, že když se stane x, tak se automaticky stane y. Primárně důležitým je právě celkový průběh a faktory, které ovlivňují požadovanou změnu. Je potřeba pohlížet na celkový proces více detailněji s důrazem na mikroúroveň, přičemž tato logika v konstruktivistické naraci z velké části chybí (Checkel 2005).

1.2 Racionalistické pojetí konceptu socializace

Racionalisté, na rozdíl od svých konstruktivistických protějšků počítají s určitou mírou egoismu a sobectví členských států v rámci socializační interakce s Evropskou unií. Za primární hnací motor aktérů tohoto procesu považují mechanismus strategické kalkulace. Jinými slovy se jedná o kalkulaci potencionálních zisků a nákladů se socializační snahou spojených. Do procesu vstupuje řada faktorů, přičemž pobídkami ke strategické kalkulaci mohou být například lepší sociální postavení v rámci struktury EU či naopak tomu izolace v otázce diplomatických možností a vyjednávání v Evropském parlamentu, Evropské radě či Radě ministrů. Dále se může jednat o finanční stránku věci či dohody s ostatními členskými státy (Checkel 2005). V rámci odborné veřejnosti se tento přístup nazývá jako teorie racionální volby. V socializačním kontextu se jedná o vzorce chování daných aktérů s cílem maximalizace užitku⁹ daných výstupů. M. A. Pollack (2006) ve své publikaci, která se zabývá racionalistickým pojetím socializace, nabízí tři základní elementy, které doprovází chování socializačních aktérů dle racionální volby.

Prvním z těchto elementů je metodologický individualismus. Jinými slovy se jedná o takový přístup, který vidí jednotlivé aktéry jako základní jednotky socializačního procesu. Na základě tohoto se snaží vysvětlit chování jednotlivých aktérů, stejně tak jako kolektivní chování v souvislosti s řadou individuálních voleb. Členské státy v tomto ohledu jednají dle fixně

⁹ „Goal – seeking“ strategie si klade za cíl co nejsnazšího dosažení stanoveného cíle.

daných preferencí. Druhým elementem je tzv. „goal-seeking“ strategie, která je výrazně spojena s maximalizací užítku pro daného aktéra (Pollack 2006). Před každým projednávaným tématem se tudíž předpokládá že daný aktér, i přes to že disponuje poměrně pevnými stanovisky, se zaměří na kalkulaci toho, jak maximalizovat svůj užitek. Behaviorální stanoviska jsou tedy na rozdíl od konstruktivistického pojetí řízena primárně záměrem vytěžit z daného výstupu co nejvíce.

Se zmíněným metodologickým individualismem se váže logika následků (logic of consequence)¹⁰, která je v přímém kontrastu s konstruktivistickou logikou přiměřenosti. Logika následků je založena na analýze řady alternativ pro daný výstup. Klíčovou se poté stává výběr té nejužitečnější alternativy, na základě které je poté přizpůsobeno chování aktéra v socializačním procesu. Socializace je v otázce této logiky řízena primárně vlastními sobeckými zájmy (Schulz 2014). Racionalisté pracují s premisou, že proces socializace je možný pouze za toho předpokladu, pokud je podmíněna odměnami ve smyslu finančních a materiálních výhod. Tento aspekt motivuje členské státy k tomu, aby míra socializace a kooperace s orgány Evropské unie byla co nejvyšší. V negativním smyslu slova je poté neúčinnějším mechanismem spojeným s logikou následků sankční složka, která dle racionalistického pojetí procesu socializace hraje stejně tak důležitou roli jako soubor potencionálních odměn (Schulz 2014).

Proces založený na odměnách a sankcích však automaticky neznamená socializaci členských států do struktur Evropské unie. I racionalisté uznávají, že v celkovém procesu může dojít k situaci, kdy na začátku členský stát pracuje pouze s čistou kalkulací zisku a výdajů. Nicméně poté se může stát, že vlivem řady faktorů dojde k určité behaviorální změně, u zmíněného aktéra tedy může dojít k celkové adaptaci jeho chování (Shepsle 2006).

Třetím elementem, který M. A. Pollack (2006) vyzdvihuje jako esenciální pro socializační chování aktérů v rámci Evropské unie, je omezená volba. Pollack zdůrazňuje, že racionální teoretici považují individuální chování členských států za omezené institucionálním rámcem dané organizace. Samozřejmě omezení neplynou pouze z mezinárodních organizací, omezování z velké části vychází i z tlaku domácích aktérů, jako jsou například zájmové skupiny, lobby velkých společností a národní vlády. Ve výsledku je tedy socializační snaha aktéra podmíněna řadou faktorů, které následně výrazně ovlivňují jeho výsledné chování.

Racionalisté rovněž poukazují na to, že Evropská unie se může pokoušet ovlivnit chování vybraného státu, nicméně tato snaha bude méně úspěšná tam, kde proti změně existuje

¹⁰ Logic of consequence založena na kalkulaci následků.

silná domácí opozice (Checkel & Zürn 2005). Domácí aktéři jsou mnohdy v racionalistickém pojetí naprosto zásadním prvkem v otázce úspěšné socializační snahy. S významnou úlohou domácí politické scény pracuje rovněž F. Schimmelfennig, který nabízí premisu, že socializační výstupy jsou z velké části ovlivněny tím, jakým způsobem funguje v daném státě stranický systém¹¹ (Schimmelfennig 2000). Samozřejmě, domácí aktéři jsou stále důležitým prvkem při socializační snaze a vytváření politiky EU, nicméně racionalisté považují za stejně významnou i roli institucí Evropské unie. Institucionální nastavení je pro proces socializace nezanedbatelně důležitý.

1.3 Syntézní model

Fenomén socializace v europeizačním kontextu z velké části staví na konstruktivistickém pojetí, nicméně řada faktorů má rovněž racionalistický podklad. Z tohoto důvodu se část autorů snažila o syntézu obou přístupů nebo jinými slovy Jeffreyho¹² Checkela, postavit most mezi oběma teoriemi socializace v europeizačním kontextu. Jak konstruktivisté, tak i racionalisté nabízí řadu mechanismů, které jsou pro socializaci v rámci mezinárodních organizací typické. Jedná se primárně o strategickou kalkulaci, hraní rolí a normativní přesvědčování formou politického nátlaku. Posouzení důležitosti každého z těchto faktorů se liší autor od autora. Například Liesbet Hooghe vyzdvihuje úlohu „role playing“, přičemž právě kognitivní hraní rolí považuje za esenciální pro úspěšnou socializační snahu (Hooghe 2001). Rozdílný pohled na socializaci nabízí Alexandra Gheciu a Frank Schimmelfennig, kteří naopak za klíčovou složku považují proces argumentačního přesvědčování spojený s účinky sociálního učení a strategickou kalkulaci.

Oba teoretické směry se shodnou na roli daných mezinárodních institucí, ty vystupují jako aktéři, kteří využívají přesvědčovací a motivační taktiky typu odměn za předpokladu, že členské státy budou jednat správně.¹³ Evropská unie taktéž poskytuje vhodné prostředí pro střet socializačních taktik členských států, které se v této aréně snaží obhájit svůj zájem (Checkel & Zürn 2005). Cílem syntézního modelu by mělo být hledání podmínek, za kterých může být Evropská unie úspěšná v rámci socializačního procesu členských států. Autoři snažící se o syntézu teoretických východisek zmiňují tyto faktory a podmínky. Za první aspekt, který

¹¹ Tento racionalistický argument lze vztáhnout jak na případ Polska, tak i Maďarska

¹² Checkel, Zürn (2005)

¹³ Tento mechanismus bývá označován jako princip Carrot and stick.

podmiňuje úspěšný proces socializace je považována určitá míra izolace od domácí politiky. Tento faktor je poněkud idealistický, jelikož velká část vyjednávání v rámci Evropské unie je přímo závislé na výstupech domácí politické scény. Další podmínkou je ukotvenost dosavadních názorů a stanovisek, stejně tak jako ochota či otevřenost aktéra dané názory modifikovat. V neposlední řadě se jedná o míru intenzity socializační interakce a rovnováha v rámci vztahu student a učitel, tedy do jaké míry je členský stát ochoten se učit od ostatních (Tamtéž).

Cílem syntézního modelu je tudíž spojení obou teoretických přístupů a identifikace faktorů, které ovlivňují úspěch či případný neúspěch socializačního a kooperačního procesu Evropské unie. Prvním z těchto faktorů je chování mezinárodních organizací. Autoři mají za to, že zvolené chování institucí typu Evropské unie mají výrazný vliv na to, aby byly členské státy hlouběji socializovány do samotné struktury. EU může v celkovém procesu hrát roli strukturální či roli samotného aktéra. V rámci strukturální podstaty dává organizace státům k dispozici prostředí, které je ohraničeno normami a zákony, přičemž samotný proces socializace pak závisí již na samotných členských státech. Když se podíváme na samotnou roli Evropské unie, tak syntézní přístup pracuje s premisou, že v kontextu strategie, kterou EU zvolí, je nutno spojovat konstruktivistické i racionalistické prvky. Model pracuje s předpokladem, že racionalistická preference sankčních nástrojů, jako neúčinnějších mechanismů v otázce prosazení svého zájmu a donucení členského státu ke kooperaci a hlubší socializaci, se musí vhodně skloubit s konstruktivistickým pojetím celkového procesu. Jinými slovy, pro úspěšný proces socializace a kooperace mezi dvěma aktéry je nutná kombinace sankcí a procesů dialogu, politického nátlaku a sociálního učení. Ani jeden z přístupů nemůže být účinný v kontextu komplexní behaviorální změny členského státu, nicméně vhodně zvolená kombinace tento účinek mít může.

Druhým faktorem je domácí politické prostředí aktérů, kteří jsou socializováni. Jinými slovy se jedná o politické pozadí v těch členských státech, které se socializačního procesu účastní. To zahrnuje například míru síly domácí opozice vůči určitým tématům, vliv euroskeptických a populistických stran a participaci dalších domácích aktérů, která je na první pohled pro výzkumníka nepatrná, jedná se například o vliv zájmových skupin, lobby etc. (Johnston 2003).

Třetím faktorem povaha projednávaného tématu, v rámci kterých k socializační interakci dochází. Jinak řečeno, socializační snaha je z velké části podmíněna důležitostí daného tématu pro minimálně jednoho z aktérů. Pokud se jedná o téma, které je pro Evropskou unii citlivé a důležité, bude se EU snažit o vyšší míru socializace problémového aktéra, s cílem

dosáhnout určité míry konsenzu. Na druhé straně, pokud se jedná o problematiku, která pro socializovaného aktéra výrazně rezonuje jak na domácí, tak nadnárodní úrovni, socializační snaha státu bude logicky vyšší. Posledním z faktorů, jež jsou nabízeny, je podoba celkové interakce mezi aktérem, který socializuje, tedy Evropskou unií, a aktérem, který je socializován, tedy členským státem EU. Jinými slovy, v tomto souboru jsou zahrnuty interakční faktory, mezi které lze řadit například míru argumentace, rétorický styl, jakým je celkové jednání vedeno¹⁴ či ochota, kterou oba aktéři disponují v rámci rozdělení role student a učitel (Checkel, & Zürn 2005).

Pomyslné protnutí obou teorií lze nalézt taktéž v pojetí individuálních aktérů na socializačním poli Evropské unie. Jedná se o konstruktivistickou premisu, že postupným socializačním procesem daného členského státu dochází k přeměně behaviorální identity a hodnoty, jež byly přijímány z velké části pouze jako nutné pro hlubší integraci, se nyní stávají hodnotami, kterým socializovaný aktér skutečně věří. V tomto pojetí se na začátku se od členských států očekává, že se budou chovat tak, jak jim daná legislativní a zákonná struktura Evropské unie přikazuje. V tomto ohledu se stále jedná o „role-playing“, který aktérům dopomáhá k dočasnému dosažení krátkodobých cílů (Risse, Sikink 1999). Aktérům tedy v začátcích nezbyvá nic jiného, než tyto normy a očekávání ze strany Evropské unie akceptovat a následně je obhájit jak sami před sebou, tak ve většině případů i před společností na domácí politické scéně. Právě míra jakési kognitivní disonance se dá považovat za socializační fenomén, který lze interpretovat jak z racionalistického, tak konstruktivistického hlediska. Z optiky konstruktivistů lze souhlasit s tím, že může dojít k behaviorální změně preferencí jakožto výsledku sociální interakce na straně jedné, na straně druhé pak nelze umenšovat ani již několikrát zmiňovanou logiku přiměřenosti (March, Olsen 2011). Kompatibilitu lze nalézt i v rámci racionalistické narace, která může souhlasit s tvrzením, že členské státy jednají na základě svých, občas sobeckých postojů a přesvědčení, nicméně tyto postoje nelze zobecňovat, jelikož se liší aktér od aktéra a je nutno na ně pohlížet jako na jednotlivé, samostatné případy. Shoda panuje rovněž v rámci vlivu domácí politické a společenské scény na vyjednávání zástupců členského státu na nadnárodní úrovni. Jinými slovy, pokud se shodují názory na národní úrovni s tím, jak se daná otázka pojata Evropskou unií, odpadá tlak, který ve velkém počtu případů nesou na bedrech zástupci členských států ve spojitosti s vyjednáváním na půdě Evropské unie (Beyers 2010).

¹⁴ Zde lze zahrnout i rétorický styl socializačních aktérů

Úloha domácích aktérů je jeden z faktorů, která racionalistické a konstruktivistické pojetí socializace pojí. Autoři obou teorií nesnižují význam národního politického prostředí ani jeho vliv na socializační účinky na členský stát. Na daný proces lze pohlížet i jako na vztah mezi formováním evropské identity a vlivem domácích faktorů. Socializační snaha je v tomto ohledu ovlivněna například strukturou národních institucí, tlakem domácích aktérů, předchozí socializační zkušeností apod. Samotní autoři uznávají, že pokud chceme dosáhnout hlubšího porozumění efektu socializace na členské státy, musím výzkum začínat od primární úrovně, tedy od jednotlivých aktérů samotných. Kulturní a politický domácí kontext výrazně formuje socializační schopnosti a snahy členských států, i přes to v racionalistické a konstruktivistické literatuře nalezneme poměrně málo výzkumů těchto faktorů (Checkel, Zürn 2005).

Celkově lze říci, že na všechny zmíněné faktory a podmínky úspěšné socializace lze pohlížet dvojí optikou a lze je taktéž dvojitě interpretovat. Proces socializace v rámci europeizačního kontextu z velké části staví na konstruktivistické naraci, nicméně veškeré faktory a vzorce chování nelze vysvětlit pouze tímto teoretickým směrem. Racionalisté nabízí řadu přesvědčivých argumentů, které reálně popisují egoistické¹⁵ chování členských států ve spojitosti s dosažením svých cílů. Spíše než souboj těchto teorií si lze z každé z nich odnést prvky, které poté dohromady tvoří komplexnější optiku, kterou lze na socializační proces členských států uvnitř Evropské unie pohlížet. Syntézní model počítá rovněž s procesem, který se v rámci odborné veřejnosti nazývá jako model sociálního učení. Model sociálního učení vychází z předpokladu, že aktér se v rámci socializačního procesu změní v roli studenta a bude přejímat normy, východiska a postupy od dalších aktérů, ať už se jedná o další členské státy či Evropskou unii. Model vychází z výše zmíněné dichotomie v rámci teoretického souboje konstruktivistů a racionalistů. Sociální učení je založeno na konstruktivistickém přesvědčení, že členské státy se účastní procesu socializace za jiných podmínek, než jsou materiální překážky, sankce a další (Checkel 2001). Rané konstruktivistické výzkumy se zabývaly faktory, které vstupují do procesu socializace, nicméně zcela opomíjely otázku toho, proč členské státy přistupují k dodržování norem mezinárodních organizací. Později však autoři začali zkoumat proces samotný, přičemž přišli s dvěma faktory, které tvoří kauzální mechanismus procesu dodržování daných norem ze strany členských států. Jedná se o sociální mobilizaci a proces sociálního učení. Sociální mobilizace pracuje s premisou, že domácí nevládní organizace ve spojení s nadnárodními organizacemi vytváří nátlak na státní zákonodárce s využitím norem mezinárodních organizací. Tito domácí hráči, kteří z velké části ovlivňují vyjednávání na

¹⁵ Jedná se o Influence – seeking chování neboli chování s cílem získat určitou míru vlivu.

nadnárodní úrovni v institucích Evropské unie poté zapříčiní, že Evropská unie, jakožto aktér, který se snaží socializovat členské státy se musí uchýlit k využití materiálních donucovacích prostředků. Tyto sankční mechanismy si kladou za cíl motivovat aktéry k dodržování dohodnutých norem, předpisů a rozhodnutí. V odborné veřejnosti se tento fenomén nazývá sociální sankcionání.

Naproti tom use staví konstruktivisté, kteří považují sociální učení za hybnou sílu dodržování norem a změny v behaviorální identifikaci členských států Evropské unie (Checkel 2001). Nicméně je třeba uvést, že proces sociálního učení sám o sobě nemůže způsobit ucelenou kognitivní změnu v rámci aktérova chování. Konstruktivisté chápou sociální učení jako nezbytnou součást sociální interakce mezi členskými státy a Evropskou unií. V průběhu tohoto procesu na socializované aktéry působí řada vlivů, přičemž v ideálním případě tyto vlivy, normy a hodnoty přijmou za vlastní a změni tím svou behaviorální identitu. V konstruktivistickém pojetí sociální učení podléhá mikro mechanismům, jakými jsou například argumentace, přesvědčování a deliberace daných norem. Právě argumentace a přesvědčování hrají v koloběhu sociálního učení významnou roli. Jak již bylo zmíněno, aby se jednalo o úspěšnou socializaci, potažmo sociální učení, musí se jednat o argumentační formu přesvědčování, nikoliv o manipulativní přesvědčování. Argumentační přesvědčovací technika vede k tomu, že u cílených aktérů může dojít ke změně preferencí a postojů. Aktér však stále musí mít pocit určité míry svobody v této potencionální změně. Pokud je tato podmínka splněna, může vést přesvědčovací argumentace k prohloubení celkového procesu, přičemž aktéři mohou přejít do další fáze socializační interakce, tedy do fáze sociálního učení (Paraskevopoulos 2001). Výsledné dodržování a ctění norem a předpisů Evropské unie tedy z části závisí na ochotě členských států podstoupit proces sociálního učení a na stylu, jakým je učení praktikováno ze strany Evropské unie.

Přijetí a dodržování norem mezinárodních institucí je ovlivňováno domácími aktéry. Jinými slovy, model sociálního učení může být úspěšný tam, kde existuje shoda na projednávané problematice mezi zástupci na nadnárodní úrovni a zástupci domácí politické scény. Přinejmenším by neměla existovat silná národní opozice vůči danému tématu (Tamtéž). S tímto přímo souvisí také faktor institucionálního uspořádání daného státu. Z tohoto důvodu jako konstruktivisté, tak racionalisté poukazují, že na členské státy je třeba pohlížet individuálně. Pro členský stát, který má silnou domácí opozici pravděpodobně nebude vhodné uplatnit taktiku sankčního modelu, který je založený na materiálních trestech a odměnách. Tento krok může mít mnohdy kontraproduktivní efekt. Na daný členský stát se musí pohlížet jako na individuálního aktéra, přičemž je potřeba zvážit veškeré faktory a aktéry, kteří do

interakce vstupují a poté zvolit postup, který bude nejvhodnější (Dunlop & Radaelli 2013). Bez důkladné identifikace a zvažení všech závislých a nezávislých proměnných, které do celkového procesu sociálního učení vstupují nelze tento model vhodně aplikovat. Model sociálního učení kombinuje konstruktivistický přístup s prvky teorie racionální volby. Pracuje s premisou, že v rané fázi socializační interakce mezi členskými státy a Evropskou unií se chování aktérů odvíjí od určité míry kalkulace, hraní rolí a dočasného převzetí daných norem. Na druhé straně model sociálního učení pracuje v rámci časové osy celého procesu z pozdějším stádiem, kdy vlivem institucionálního prostředí, argumentačních výměn a procesu učení dochází k tomu, že aktéři, kteří jsou socializováni si vštípí dané hodnoty a ty se poté stanou jejich skutečnými preferencemi (Checkel 2001). V souvislosti s aplikací tohoto modelu je nutná pečlivá příprava a identifikace faktorů a aktérů, kteří mohou behaviorální chování v socializačním procesu přímo ovlivňovat.

2. Konceptualizace právního státu

V souvislosti s pojetím právního státu v rámci Evropské unie je nejprve nutné si tento koncept správně definovat a zaměřit se na různorodost ve výkladu, kterou lze nalézt v odborné literatuře. Právě diferenciací a nejednoznačností v rámci jednotné definice lze označit za problematický aspekt spojený s tímto fenoménem. Důležitým faktorem je také vymezení pojmu právní stát a *rule of law*, který je specifický především pro angloamerickou právní praxi (Tomoszek 2015). I přes to, že je právní stát jednou z nejdůležitějších hodnot, která legitimizuje jakýsi politický ideál státního zřízení, nepanuje shoda ohledně toho, co tento pojem vlastně znamená. Odborná veřejnost nezná komplexní odpověď na otázku, kde leží hranice právního státu a které aspekty lze k tomuto konceptu přiřazovat.

Primární otázkou je poté to, jaké jsou konkrétní prvky, které musí dané státní zřízení splňovat, aby byla naplněna definice právního státu (Tamanaha 2006). Uchopení tohoto konceptu může být užšího charakteru, to například nedefinuje řadu znaků jako nutnou podmínku pro legitimní právní stát, či naopak širší, jež přidává do definice právního státu další prvky nutné k jeho legitimitě (Bingham 2011). Tento problematický faktor způsobuje nejednotnost definic v české¹⁶ i zahraniční odborné literatuře. V odborné literatuře se lze setkat s názory, že koncept *rule of law* je mnohem širší, než je tomu u právního státu (Tomoszek 2015).

Jak již bylo nastíněno výše, je důležité rozlišovat mezi konceptem právního státu a *rule of law*. Hlavním rozdílem je především to, že s pojmem právního státu se setkáme v kontinentálním pojetí práva, které se týká například i Evropské unie, na druhé straně koncept *rule of law*¹⁷ neboli vláda práva je spojený především s anglosaským právním výkladem. Ve smluvním rámci Evropské unie se setkáváme sice výhradně s pojmem *rule of law*, nicméně v pojetí mezinárodní organizace typu Evropské unie se jedná o kontinentální pojetí, které je v odborné literatuře nazýváno jako právní stát. Jak podotýká například Maxim Tomoszek (2015), koncept vlády práva je mladšího charakteru, než je tomu u právního státu. Konceptuální počátky lze vidět již v období Velké francouzské revoluce a následně v rámci Deklarace práv člověka a občana. Ucelené konceptuální počátky lze však pozorovat až v souvislosti s rannou německou právní teorií z první poloviny 19. století. V tehdejší chápání právního státu byl

¹⁶ V české právní literatuře se vymezení právního státu věnují např. P. Rychetský, V. Klokočka či J. Filip

¹⁷ Dále jen vláda práva.

tento koncept stavěn v přímém kontrastu s nejrozšířenějším dobovým zřízením státu, tedy absolutismem.

Reichsstaat, neboli právní stát má, svůj filozofický podklad například v díle Immanuela Kanta, který se ve svém díle zabývá dualitou práva, přičemž rozlišuje mezi právem pozitivním a přirozeným. Přirozené právo ze své podstaty argumentuje, že přirozeně existují určité právní principy, jejichž primárním cílem je dosažení maximální míry spravedlnosti. Právo přirozené taktéž lze vnímat jako právo v čase neměnné (Bushway & Forst 2010). Na komplexní definici právního státu však shoda nepanuje dodnes. Nejproblematictějším aspektem, který rozděluje odbornou veřejnost je to, jakým způsobem stát může zasahovat do života občana, aniž by byla porušeny základní principy právního státu. Tyto principy lze z pohledu práva zkoumat ve dvou základních rovinách. První rovinou je rovina institucionální, která tvoří jakýsi teoretický základ, přičemž dané ideje jsou nastoleny a vše je připravováno k tomu, aby mohly být uskutečněny. Druhou částí je poté rovina vztahová, kdy již dochází k uskutečňování těchto idejí v každodenní právní praxi (Harvánek 1992: 73). V rámci veřejnoprávní neboli institucionální roviny se jedná především o podřízení státu právnímu řádu s důrazem na zásadní ochranu jednotlivce – občana před možným nespravedlivým zásahem státu. Zmíněné podřízení státu vzhledem k právu se vztahuje i k právu mezinárodnímu či Evropskému.

Důležitým principem tohoto pojetí právního státu je poté dostatečná dělba moci, přičemž zdůrazněna by měla být maximální rovnováha mezi mocí soudní, zákonodárnou a výkonnou. K správné funkčnosti práva v rámci právního státu je však potřeba vhodného prostředí, toto prostředí by mělo stát na demokratických principech. Primárním cílem takového prostředí by měla být celková nadřazenost práva nad politickou silou, či osobními ambicemi jednotlivců jak v oblasti tvorby, tak i celkové realizace práva. Jak uvádí Jaromír Harvánek, v rámci vhodného demokratického prostředí by nemělo dojít k destabilizaci vládnoucích demokratických principů, přičemž za důležitý faktor považuje taktéž vytvoření limitů výkonné moci, aby nedošlo k případu, že výkonná moc začne výrazně převyšovat a kontrolovat moc soudní (Harvánek 1992: 74). Právní stát sám o sobě vychází z ideálního předpokladu, že stát jako takový by měl být limitován právem, přičemž právo by mělo sloužit jako pomyslná hranice mezi jednotlivcem či občanem na straně jedné a státem na straně druhé

Výše popsaná definice je však mezi odbornou veřejností v dnešní době přijata pouze jako formální pojetí právního státu. Předpoklad, že stát a jeho aktéři mohou jednat pouze v rámci právem stanovených mezích, je předpoklad ideální, nicméně nedokonalý a v dnešní době již překonaný. Je především potřeba poznamenat, že zákonné normy samy o sobě nestačí, zákonnost nemůže být jediným strážcem hodnot demokratického státu. Je potřeba dalších

hodnotových a morálních prvků, které se ve spojení s právním státem stanou hranicí mezi státem a občanem (Gerloch 2017: 221). Bez etablovaných demokratických principů je zákonodárci výrazně ztížena možnost tvořit a uvádět v realitu jakékoliv právní předpisy a normy. Respektování ústavních a demokratických hodnot je nezbytným prvkem fungujícího a legitimního právního státu. V současné době panuje mezi odborníky na právní stát shoda, že v rámci současných demokratických států musíme vycházet z teorie materiálního pojetí právního státu. Do určité míry lze poznamenat, formální pojetí právního státu je podmnožinou pojetí materiálního. Jedná se o formální složky právního státu, které jsou následně doplněny o morální a hodnotové principy, které slouží ke komplexnímu uchopení právního státu.

Co jsou tedy ony krucióální principy, které vhodně doplňují formální pojetí právního státu? Dle Aleše Gerlocha se jedná primárně o důležitou roli lidských práv, které jsou zcela nezávislá na státu, tato práva¹⁸ jsou nezczizitelná, nedotknutelná, a tudíž se jedná o jednu z nejdůležitějších složek subjektivního práva (Tamtěž). Další složku tvoří důsledná a spravedlivá dělba moci. Aleš Gerloch uvádí, že původní koncept dělby moci založený na díle francouzských autorů¹⁹ je již řadu let překonán a nabízí alternativu rozdělení moci ve státě. Z hlediska současné reflexe je na místě uvést, že právě nedostatečná dělba moci může vést ke konfliktům uvnitř daného státu a může dojít do bodu, kde se tyto konflikty přesunou i na vyšší supranacionální úroveň typu mezinárodních organizací. Dělbou moci nelze vnímat samostatně, je potřeba tento aspekt vnímat v kontextu interakce s dalšími faktory, kterými jsou například zmíněná lidská práva. Tato interakce pak tvoří celistvý systém, který určuje základ fungujícího právního státu.

2.1 Definice právního státu

Než se pustíme do samotného vztahu mezi Evropskou unií a pojetím právního státu, považuji za důležité konceptuálně objasnit pojem právní stát, který bývá často zaměňován za koncept *rule of law*, typický pro angloamerické pojetí právní vědy. Primárně se jedná o komplexní shrnutí fenoménu právního státu v rámci odborné veřejnosti. Jakožto základní a obecně uznávanou definici právního státu lze považovat teorii, se kterou přišel Albert Venn Dicey na konci 19. století.

¹⁸ Lidská práva jsou dle A. Gerlocha nezrušitelná, nepromlčitelná, nezadatelná a nezrušitelná.

¹⁹ Ch. Montesquieu a jeho představa o dělbě moci je Alešem Gerlochem odkazována.

Koncept právního státu, jak jej uchopil A. Dicey je první ucelenou teorií spojenou s právním státem, která je přijímána odbornou veřejností jako teoretický základ pro výzkum (Jowell 2007). Je třeba uvést, že v samých počátcích Dicey považoval koncept rule of law za prvek, který odlišuje britský právní systém od ostatních. Britský teoretik chápal tento pojem primárně ve třech významech, přičemž toto chápání vychází z předpokladu, že právo je svrchované a nezávislé na státu. Vyzdvihována je úloha presumpce nevinny, přičemž žádný člověk by neměl být postihován či trestán, dokud příslušná instituce nerozhodne o jeho vinně v řádném soudním procesu. Jinými slovy, stát by v ideálním případě neměl právo zasahovat do svobody jednotlivce jiným způsobem, než za použití zákonných norem či předpisů. Právě tento aspekt je jeden z těch, na kterých můžeme demonstrovat diferenciaci mezi právním státem a každým jiným vládním systémem, který je založen na svévolných a širokých pravomocích, které jsou využívány vládnoucí autoritou (Dicey 1959). Druhou složkou v rámci Diceyho chápání právního státu je rovnost občanů daného státu před zákonem. V praxi to znamená, že stejná pravidla, která jsou dána právními předpisy a normami musí platit pro běžného občana na straně jedné, stejně tak jako pro nejvyšší státní úředníky na straně druhé. Příslušné soudy by neměly rozlišovat mezi tím, zda se jedná o prostého občana či o ministerského předsedu (Tomoszek 2015). Hlavním rozhodčím orgánem v otázce sporů by tedy měly být příslušné soudy, v žádném případě by se nemělo jednat o parlament či jiné instituce. Třetím principem, na kterém autor staví svou definici právního státu je soubor základních lidských práv, přičemž tato práva by měla být založena na přísně daných právních základech. Prvním kritikem Diceyho tvrzení byl v 30. letech 20. století William Robson (Robson 1939). Poukazoval především na nepřesnost tohoto vyjádření, přičemž avizoval, že už v Diceyho době existovaly signifikantní rozdíly v právech a povinnostech normálních občanů a státních úředníků. Osoby, které zosobňovaly autoritu měly speciální práva a výhody, které rozhodně nebyly zpřístupněny běžnému občanu (Jowell 2007). I přes nedokonalost Diceyho pojetí se jedná o teorii, na jejímž základě stavěli a staví teoretici věnující se právnímu státu. Ti vychází především z koncepce lidských práv a rovnosti občanů před zákonem tak, jak bylo Diceyem stanoveno.

Za středně široké pojetí právního státu lze považovat teorie vyvinutá bývalým profesorem Harvardské univerzity, Leonem L. Fullerem na počátku 60. let. Fuller nejprve nepřímou naráží na Diceyho nepřesnou a nedostatečně jasnou definici právního státu, když poukazuje na fakt, že odborná literatura do té doby nepřišla s ucelenou a jasně ohraničenou teorií (Fuller 1960). Právní stát může fungovat tam, kde existuje úcta ke spravedlnosti a lidské důstojnosti. Poté by měl v daném prostředí fungovat zákonodárny orgán, jehož rozhodnutí budou finální a obecně respektována. Tato rozhodnutí však musí vycházet ze spravedlivého a

legitimního soudního procesu. Autor rovněž vyzdvihuje primární důležitost nezávislého soudnictví, které by mělo být pomyslnou pojistkou před svévolným zneužitím státní moci k vlastnímu užtku (Fuller 1960).²⁰ Fuller přichází s obecně uznávanou definicí právního státu za použití svých 8 principů ideálního právního státu. Nejdůležitějším aspektem by poté mělo být to, že psané zákony jsou ve shodě s tím, jak je volení úředníci následně aplikují a prosazují. To znamená, že zákonodárci by měli schvalovat pouze ty zákony, které následně jsou schopni vynucovat, přičemž vymáhat v tomto případě můžou pouze to, co je zákonem striktně dáno. Stejně kritérium platí taktéž pro soudce, kteří musí interpretovat dané zákony na základě jejich legality, nikoliv na základě svých osobních preferencí a ambicí.

Maxim Tomoszek však znovu poukazuje na fakt, že dané definice popisují vládu práva stále poněkud úzkým způsobem. Za kvalitní příklad širšího uchopení konceptu vlády práva uvádí principiální vymezení Toma Bingham (Bingham in Tomoszek 2015). Vláda práva podmiňuje stát k tomu, aby důsledně plnil své závazky plynoucí z práva národního, stejně tak jako z práva²¹ mezinárodního, což je důležité pro individuální pojetí právního státu v rámci mezinárodních organizací. Vláda práva musí být rovněž uspořádána takovým způsobem, aby poskytla dostatečnou ochranu lidským právům. Právě důraz na lidská práva a limity právní moci v rámci jejího výkonu je jedním ze zásadních znaků, který odlišuje Binghamovo pojetí vlády práva od užšího pojetí Fullera či Diceyho. Lidská práva jsou nezcizitelná a v Binghamově pojetí konceptu právního státu hrají jednu z primárních rolí.

2.2 Ukotvení a přístup k právnímu státu ve smluvním rámci Evropské unie

Vztah smluvního rámce Evropské unie a konceptu právního státu je jedním je v současné době jedním z nejaktuálnějších problémů, kterým Evropská unie čelí. Jak ve své práci uvádí Laurent Pech, vláda práva může být v kontextu Evropské unie chápána jako jediná spolehlivá pojistka před vládou svévole, přičemž jakýkoliv právní spor musí být vyřešen v souladu se stanovenými právními předpisy (Pech 2020). K samotnému zakotvení konceptu právního státu do smluvního

²⁰ Za retroaktivní lze považovat ten právní předpis, který působí i do doby před tím, než vešel v platnost

²¹ Vláda práva předpokládá, že stát bude klást národní právo a mezinárodní právo na stejnou pozici

rámce unie došlo později, než se datují samotné počátky Evropského společenství. Zmínku však lze nalézt již v rámci Smlouvy o ESUO z roku 1951²². Ve francouzsky psaném originále se objevuje slovní spojení „respect du droit“, které ve volném překladu znamená respekt k zákonu, tuto zmínku tedy lze považovat za jakýsi prvopočátek myšlenky právního státu uvnitř smluvních struktur Evropského společenství (Alter & Steinberg 2006). Významné role práva v budoucím fungování Evropského společenství si byl vědom také první předseda komise Walter Hallstein. Hallstein dokonce považoval evropské právo za klíč k realizaci kompaktní struktury ES na základě federalistické myšlenky, právo dle něj sloužilo jako pojící prvek v rámci integračního procesu. Ve svých úvahách dokonce uvedl, že v otázce struktury je Evropské společenství výtvorem práva a v otázce aktivit a cílů společenství je právo zdrojem informací (Scicluna & Auer 2019). Je třeba uvést, že explicitní a komplexní postavení právního státu v rámci Evropského společenství není dostatečně vymezeno do současnosti. P prvním posunu v rámci zakotvení právního státu do struktur Evropské unie lze hovořit až v roce 1986. Právě v tomto roce vstupuje do hry Evropský soudní dvůr v rámci sporu Les Verts vs. Parlament.²³ Soudní dvůr ve svém rozsudku poprvé explicitně ukládá, že Evropské společenství je organizace postavena na právním státu. I přes to, že právní stát nebyl dále definován, Soudní dvůr dal jasným způsobem najevo důležitost tohoto konceptu pro strukturu Evropského společenství (Pech 2009). Sám Pech si však ve své publikaci klade otázku, jakým způsobem tedy Soudní dvůr vnímal koncept právního státu jako takový? Na základě rozsudku lze usuzovat, že Evropské společenství se snažilo postupovat s principy právního s cílem vytvořit takové prostředí, ve kterém budou instituce ES, stejně tak jako členské jednat v souladu s oficiálními dokumenty společenství. Rovněž byla přiznána práva fyzické či právnické osoby zpochybnit legalitu jakéhokoliv aktu, pokud existuje podezření, že tento akt omezuje jeho práva v rámci ES (Tamtéž). V té době se jednalo o výrazný posun ve vnímání role právního státu uvnitř struktur Evropského společenství, přičemž hlavními nositeli principů právního státu byly v té době dvě organizace, konkrétně se jednalo o Soudní dvůr a Soud první instance. (Jacobs 2007).

První oficiální zakotvení právního státu ve smluvním rámci Evropské unie však nalezneme až v roce 1992 v rámci ratifikace Maastrichtské smlouvy. V kontextu tehdejší doby není překvapením, že členské státy se snažily při vyjednávání o podobě smlouvy zakotvit velké

²² Smlouva o Evropském společenství uhlí a oceli

²³ Les Verts vs. Evropský parlament, viz.

<https://isap.vlada.cz/Dul/JUDIKATY.nsf/ec061949bf7cad6380256dd00033eec8/7e6dc2c9b0033a22c1256439001727d9?OpenDocument>

množství záruk týkajících se právního státu. Vzhledem k událostem, které napříč Evropou předcházely proces ratifikace, tj. divoký konec komunistického režimu či skončení Studené války, se tato snaha jevila z pohledu členských zemí velice racionálně (Pech 2009). Tlak na ucelenější definici právního státu byl pozorován především u těch států, které se nově staly či v brzké době měly stát členskými zeměmi Evropské unie. Jak podotýká Jiří Přibáň, postkomunistické státy ušly dlouhou cestu v otázce pojetí a fungování právního státu. Po rozpadu komunistického režimu musely řešit problematiku uchopení právního státu v rámci nastavení právních principů na úrovni vnitrostátní, stejně tak jako synchronizaci pravidel s právem nadřazeným, tedy právem evropským a mezinárodním (Přibáň 2009). Již se tedy nejednalo pouze o nastavení koncepce právního státu, synchronizaci s právem evropským.

Odkaz na důležitost právního státu nalezneme již v preambuli Smlouvy o Evropské unii, ta uvádí, že „členské státy potvrzují svou oddanost základním zásadám svobody, demokracie, lidských práv a právního státu.“²⁴ Článek 2 Smlouvy o Evropské unii „uvádí důležitost demokracie, lidských práv, svobody a právního státu jakožto hodnot Evropské unie.“ Článek 21 poté právní stát převádí do centra dění v rámci externí politiky Evropské unie. Článek oznamuje, že „činnost Evropské unie na mezinárodní scéně je poháněna zásadami, které stály u jejího zrodu, jedná se tedy o principy demokracie, právního státu a lidských práv. Tyto hodnoty má EU šířit a hlídat“ (Burnay, Raube & Wouters 2015).

Další pokrok v rámci ukotvení konceptu právního státu ve smluvním rámci unie lze datovat do roku 1997. Amsterodamská smlouva, která modifikovala Smlouvu o Evropské unii z roku 1992, ve svém článku 6 uvádí, že Evropská unie je organizace založena na principech svobody, demokracie s respektem k lidským právům a právnímu státu, přičemž tyto principy sdílí všechny členské státy (Pech 2009). Právě zmíněné hodnoty Evropské unie byly oficiálně popsány v roce 1993 v dánské Kodani, přičemž tato pravidla podmiňující vstupu aspirujících států do EU vstoupila do podvědomí veřejnosti pod názvem Kodaňská kritéria (Kochenov 2004). Amsterdamská smlouva tedy kodifikovala tato kritéria a začlenila je do své struktury. Smlouva taktéž poupravila bývalý článek 6 SEU, přičemž právní stát byl již neotřesitelně označen za základní princip unie. Za primární změnu je poté nutné označit zavedení článku 7, který se týká členských států a článek 49, který se dotýká států, které chtějí do Evropské unie přistoupit. Článek 7 vstoupil v platnost společně se smlouvou z Amsterdamu, přičemž slouží k teoretické možnosti členských států sankcionovat tu členskou zemi, která se dopustí porušení

²⁴ Článek 11 SEU věnující se Zahraniční politice EU taktéž odkazuje na respektování právního státu viz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:11997M/TXT>

jedné či více ze základních hodnot, na kterých je celá Evropská unie postavena.²⁵ Tento článek byl dále rozvinut v rámci smlouvy z Nice. Článek 7 byl doplněn a upřesněn o tzv. preventivní mechanismus, čímž byl celý nástroj převeden do komplexnější podoby.

Od přijetí Lisabonské smlouvy v roce 2009 lze právní stát označit za fundamentální a nezpochybnitelnou hodnotu, na které Evropská unie staví. Určitá vágnost a nevyjasněnost pojmu však způsobuje, že právní stát pro Evropskou unii i členské státy představuje poměrně abstraktní pojem. Do pomyslného popředí zájmu jej dostaly až krize právního státu v Polsku, Maďarsku, Rumunsku a Francii²⁶.

2.3 Otázka konceptualizace právního státu v Evropské unii

V tomto momentě můžeme plynule navázat na Binghamovo pojetí právního státu, v rámci něhož označuje právní stát jako princip vládnutí, na jehož základě by měla být přijímána rozhodnutí dané vlády, vláda by tedy měla přímo podléhat zákonu. Právo v ohledu dané komunity má sloužit jako pojistka před svévolí (Bingham 2011). Evropské pojetí právního státu vychází z vývoje tohoto konceptu v nejvýznamnějších současných a bývalých členských státech Evropské unie. Ať už se jedná o francouzské pojetí právního státu (*état de droit*), německý *Rechtsstaatlichkeit* nebo britské pojetí *rule of law*. Jedinečnost tohoto konceptu v jednotlivých členských státech je neopominutelným faktem, se kterým se musí Evropská unie vypořádat.

Důležitou otázkou poté je, jak tyto rozdílné přístupy v rámci pojetí právního státu spojit do jednoho uceleného konceptu. Určitá vágnost a nevyjasněnost pojmu právního státu nejen v rámci smluvního rámce, ale i v souvislosti s rozdílným chápáním institucí Evropské unie a členských států dělá z tohoto pojmu jednu ze zásadních problematických oblastí, kterým Evropská unie čelí. Evropská unie, jakožto organizace, která se v rámci své externí politiky snaží prosazovat normy a hodnoty, na kterých je postavena však nedokáže strukturovaně popsat veškeré aspekty, které do konceptu právního státu spadají (Kassoti & Louwerse 2019). V daných postupech týkajících se právního státu lze nalézt určitou zmatenost a nejednotnost všech aktérů jednání v rámci pojetí toho, zdali se jedná o úzké či široké uchopení právního státu. Úzké či tenké pojetí pracuje s minimálním porozumění konceptu právního státu a je

²⁵ Blíže k mechanismům, které přinesla Amsterdamská smlouva v dalších kapitolách

²⁶ Ve francouzském případě se jednalo o problematiku menšin

založeno pouze na psaných zákonech a legislativních aktech. Naproti tomu širší uchopení konceptu jde za hranice psaných a legálních podmínek, soustředí se především na to, jak je právo pod vládou zákona reálně vykonáváno v praxi. Tento nesoulad v pojetí však způsobuje chaos v konceptualizačním uchopení právního státu (Burnay, Raube, Wouters 2015). Na koncept právního státu lze pohlížet dvojí optikou, nejprve lze zkoumat, jak Evropská unie přistupuje k právnímu státu jakožto k strategické, politické prioritě. Druhým pohledem může být poté to, jak je toto vidění právního státu transformováno do reálného výkonu politiky v rámci implementace principů právního státu v praxi. Je důležité se ptát, zdali je Evropská unie schopna vnímat diferenciaci v pojetí právního státu v jednotlivých členských státech unie a zdali dokáže spojit politické nástroje v rámci racionálního a konstruktivního dohledu nad dodržováním právního státu.

Primární problematickou oblastí v rámci konceptualizace právního státu na úrovni Evropské unie je již několikrát zmiňovaná definiční²⁷ vágnost. Celkově lze říci, že účinnost opatření a kroků, které Evropská unie v otázce právního státu přijímá, je výrazně oslabována neexistujícím komplexním konceptem právního státu ve smluvním rámci unie (Pech 2012). Evropská unie je tvořena řadou zemí, jejichž právní, politický a kulturní systém je formován po desetiletí. Z tohoto důvodu však musí Evropská unie jednoznačně a jasně stanovit hranice, které dají členským státům konceptuální rámec pravidel, kterých se musí v rámci struktury EU držet.

Laurent Pech dělí povahu právního státu v Evropské unii na dvě základní roviny. První rovinou je právní stát jakožto zakládající aspekt organizace typu EU. Jedná se o rovinu, v níž je právní stát jedním ze zakládajících principů, na kterých je EU postavena, společně s demokracií, lidskými právy²⁸ a osobní svobodou. Tato rovina nabízí zastřešení celkových morálních norem, které jsou pro Evropskou unii typické a zásadní, nicméně nám vypovídá velice málo o povaze a struktuře těchto hodnot. V rámci tohoto fundamentálního pojetí právní stát nevystupuje nikdy sám. Právní stát je často přímo spojen s ostatními hodnotami, kterými jsou lidská práva, demokracie, přičemž tyto hodnoty tvoří neoddělitelný celek. V přímém rozporu je však samotný článek 6 Smlouvy o Evropské unii, který tyto hodnoty staví jako samostatné složky. Tento aspekt dokládá, jak složité je v konkrétních případech identifikovat, kde začíná a končí hranice právního státu a v kterém místě se dané hodnoty protnou a vzájemně ovlivní.

Druhou rovinou, kterou Pech nabízí je deštníkový princip právního státu Evropské unie, který se snaží napravit nedostatečné vyhranění pojmu v rámci článku 6 Smlouvy o Evropské

²⁷ Daná nejednoznačnost neukládá EU povinnost, jedná se pouze o ideál právního státu

²⁸ Dle článku 6 (1) Smlouvy o Evropské unii

unii (Pech 2009). Dle deštníkového principu slouží EU jakožto zastřešující prostor, ve kterém jsou garantovány zásady legality, pořádku a rovnosti právního státu a aktéři, v tomto případě členské státy jsou v tomto legálním prostoru chráněny před možnou svévolnou manipulací s moc (Pech 2011). Rozdílovým prvkem oproti jednoduchému legálnímu vymezení právního státu v rámci Evropské unie je zahrnutí fundamentálních práv do koncepce tohoto pojmu. Toto vymezení vychází z řady rozsudků Evropského soudního dvora²⁹, přičemž tyto rozsudky se odvolávaly na fakt, že Evropská unie je komunita založena na vládě práva, přičemž její instituce jsou podrobeny soudnímu přezkumu kompatibility s unijními smlouvami a obecnými principy EU, jež zahrnují také fundamentální práva. Tato práva by měla být komunitou chráněna. Z tohoto hlediska lze vidět, že lidská práva a demokratické principy již nelze vidět jako pouhý komponent podřazený právnímu státu, nicméně na něj musíme pohlížet jako na pomyslný základní kámen, na kterém je právní stát postaven (Pech 2009). I přes fakt, že Evropský soudní dvůr ve svém rozsudku *Les Verts* z roku 1986 odkazuje na důležitost fundamentálních práv, jakožto součást konceptu právního státu, tato fundamentální práva nejsou dále podrobněji specifikována. Nelze jednoznačně uvést, která práva lze pod pojem právního státu přímo zahrnout. Tudíž i na základě principu deštníku lze pozorovat výkladová a definiční propast, kterou je nutno vyřešit. Z hlediska Evropského soudního dvora právní stát nepředstavuje jeden z principů právního přezkumu, pouze poskytuje jakýsi smluvní a morální základ pro celý proces soudního procesu.

V rámci všeho zmíněného je poměrně očividné, že Evropské unie v otázce právního státu jako takového i v rámci případného postupu při porušování principů vlády práva, disponuje nedostatečnou komplexní definicí a vágností tohoto konceptu. Dle mnohých autorů je právě definiční vágnost v souvislosti s článkem 6 SEU tím aspektem, v rámci něhož současná Evropská unie v otázce právního státu nejvíce strádá. Na druhou stranu však nelze z celkové konceptualizační nedokonalosti vinit pouze Evropskou unii. Stejnou definiční vyprázdňenost tohoto pojmu lze pozorovat i na úrovni samotných členských států a jejich soudů. Ty následně těžko hledají shodu s pojetím právního státu Evropské unie, který lze na základě své vágnosti interpretovat mnoha způsoby.

²⁹ Viz. *Les Verts* 1984 a UPA 2002

2.4 Kritéria pro komparaci kvality právního státu v členských zemích EU

Pro účely definičního výkladu konceptu právního státu je nezbytné zmínit, že abychom byli schopni kompetentně zhodnotit kvalitu vlády práva v daných členských státech Evropské unie, je třeba si stanovit kritéria, dle kterých danou komparaci budeme provádět. V rámci mezinárodních organizací, tedy i EU se sice v rámci dokumentů využívá pojem rule of law, ve výsledku se však jedná o kontinentální pojetí právního státu (Tomoszek 2015). Kritéria ke komparaci v jednotlivých členských státech jsou v tomto případě stanovena institucí známou jako Benátská komise³⁰, která je poradním orgánem Rady Evropy, přičemž poprvé se tato komise pojmem práva v členských zemích zmiňovala ve své zprávě z roku 2011, která vytvořila rámec kritérií, na jejichž základě lze komparaci provést. Příslušné zprávy pak mohou sloužit jako poradní dokumenty pro mezinárodní organizace, včetně Evropské unie (Hoffman-Riem 2014).

Prvním z aspektů, na základě kterých můžeme úroveň právního státu hodnotit, je legalita neboli nadřazenost práva. V rámci tohoto aspektu je primárně důležité zkoumat, zdali stát jedná v souladu se zákonem. Právo by mělo být v rámci státu prováděno transparentně a demokraticky. Důraz je kladen taktéž na míru využívání bezprecedentních opatření ze strany vlády, namísto využití obecných pravidel zkoumaných zákonem. Jinými slovy, jakou měrou se vláda skutečně řídí stanovenými právními předpisy. Zpráva Benátské komise samozřejmě nezapomíná i na interakci mezi členským státem a mezinárodním či evropským právem. Jedním z nezbytných kritérií je to, zdali v rámci daného státu existují interní pravidla, která zaručují aby se stát v určitých případech řídil mezinárodním právem

Další složku kritérií tvoří právní jistoty, které by měl právní řád v členské zemi bezpodmínečně obsahovat. Jedním ze základních faktorů uváděných Benátskou komisí je nutnost publikace všech zákonů a jejich transparentnost (Hoffman-Riem 2014). Dále se jedná o soudržnost soudů a judikatury, přičemž důležitým bodem je taktéž otázka retroaktivity zákonů, respektive její zákaz. Za důležitý komparační prvek lze považovat nezávislost soudů. Právě otázka soudů a nezávislosti justice se jeví jako problémový aspekt, který spojuje veškeré krize týkající se problematiky právního státu. Benátská komise na této úrovni zdůrazňuje důležitost toho, aby orgány soudní moci byly dostatečně nezávislé na státu, potažmo politických stranách. Soudci by neměli být předmětem stranického vlivu v jakékoli jeho podobě. V daném

³⁰ Benátská komise neboli Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva

členském státu unie by taktéž ideálně měla fungovat síť mechanismů, která by měla zajišťovat nestrannost jednotlivých úrovní soudního systému.

Posledním hlediskem, v rámci něhož lze porovnávat kvalitu právního státu v jednotlivých členských státech, je otázka dodržování lidských práv a rovnost obyvatel před zákonem. Benátská komise považuje za naprosto nezbytnou složku právního státu právo být vyslyšen, stejně tak jako právo přístupu občanů daného státu k prostředkům práva (Venice Commission 2016). Za nezpochybnitelné se taktéž považuje právo na spravedlivý proces. V ideálním i reálném pojetí právního státu taktéž platí presumpce nevinny či zákaz retroaktivity zákonných opatření. Retroaktivita, neboli zpětná účinnost je zapovězena v rámci všech definicí rule of law.³¹

³¹ Viz Fuller (1969), Dicey (1899), Bingham (2007)

3. Mechanismy a aktéři v otázce ochrany právního státu v členských státech unie

Evropská unie slouží jako zastřešující aktér v rámci ochrany právního státu. Vývoj evropského práva zapříčinil to, že oblasti v otázce právního státu, které náležely do kompetence národních vlád a soudů přešly na výrazně supra-nacionální úroveň. Evropská unie však sdílí svou pozici hlavního aktéra v otázce ochrany hodnot právního státu se všemi členskými státy, přičemž není jasně dané, kdo by měl být primárně kompetentní (Carrera, Guild 2013). V případě hodnot týkajících se právního státu lze pozorovat boj mezi aktéry v otázce toho, jaké je postavení evropského práva v porovnání s právem národním. Zatímco instituce Evropské unie zdůrazňují nadřazenost práva EU nad právem členských států, státy unie naproti tomu ve velkém množství případů chtějí postupovat na základě principu subsidiarity a národní suverenity (Tamtéž). Aktéři a mechanismy tudíž musí v zásadě respektovat to, že členské státy musí k procesu přenesení některých výhradních pravomocí postupně dospět vhodnými procesy.

Problematika zvolení vhodných mechanismů, které budou účinné v rámci dodržování zásad a hodnot unie je jednou z největších výzev současné Evropské unie. Ta se musí vypořádat s tzv. trojúhelníkovým souborem hodnot. Jinými slovy, fundamentální práva, právní stát a demokracie jsou hodnotami, na které nelze pohlížet samostatně bez toho, aniž by byly brány v potaz jakožto komplexní, neoddělitelný balíček. Velká část mechanismů, jejichž primárním cílem je ochrana hodnot daných článkem 2 Smlouvy o Evropské unii pracují s nástroji „soft – policy“. Tyto mechanismy jsou založeny na argumentaci, výměně informací mezi aktéry a procesu učení, kterým by měly členské státy dospět k požadované změně v problematice oblasti. Dané mechanismy však dlouhodobě souvisí s nutností výrazné modernizace definice konceptu právního státu ve smluvním rámci unie. V této otázce se v posledních letech výrazně angažuje Evropský soudní dvůr, který staví na svém rozsudku *Les Verts*³² z roku 1986.

Výrazným posunem se poté stal rozsudek *ASJP*, který stanovil zvýšené pravomoci Evropské unie v rámci vnitrostátní organizace soudnictví členských států v oblasti, která do té doby spadala výhradně do kompetencí národních vlád a soudů (Pech, Scheppele 2017). Od roku se tedy mechanismy používané v rámci ochrany právního státu v členských státech orientuje na základě judikatury Evropského soudního dvora, která je neustále nucena k preciznější definici právního státu, jakožto fenoménu, na kterém je Evropská unie postavena (Kochenov, Leloup

³² Rozsudek *Les Verts* označil Evropskou unii za komunitu postavenou na základních principech demokracie, lidských práv a právního státu.

2021). Mechanismy, kterými Evropská unie disponuje však podléhají řadě problematických aspektů, které ztěžují celkový proces implementace.

Prvním z těchto aspektů je nedostatečný konceptuální rámec toho, co vlastně v kontextu Evropské unie znamená právní stát. Je třeba počítat s tím, že jinak bude na právní stát pohlížet Evropská unie na straně jedné a členský stát na straně druhé. Pojetí právního státu členských států je individuální a je formováno domácím vývojem, tradicemi apod. Druhým aspektem je poté celková právní kompetence užívání daných mechanismů. Evropská unie vyžaduje nadřazenost práva evropského nad právem domácím, nicméně z pohledu členského státu by mělo jít v této otázce především o postup dle principu subsidiarity. Vystává tedy otázka, kdo je primárně zodpovědný za ochranu prvků právního státu a kdo se má primárně starat o nápravu problematických oblastí. Třetím problematickým aspektem je poté samotná rovnováha moci uvnitř Evropské unie. Neexistuje stoprocentní shoda na tom, která z institucí je zodpovědná za dohled nad dodržováním zásad právního státu. Omezená role Evropského parlamentu, nejasné ohraničení pravomocí Evropského soudního dvora či často pasivní povaha vyjednávání Evropské komise tvoří nejasný kompetenční rámec. Záměrem této kapitoly je celkové představení aktérů, kteří do celkového procesu vstupují a mechanismů, které jsou kategorizovány na základě jejich formálního či neformálního charakteru.

3.1.1 Formální mechanismy ochrany právního státu

Základním zdrojem, z něhož Evropská unie vychází v otázce ochrany právního státu v členských státech jsou unijní smlouvy, jindy nazývány jako primární právo Evropské unie. V rámci kategorizace mechanismů nám smlouvy poskytují základní formální nástroje, kterými EU disponuje.³³

Dlouhou dobu nejsilnějším mechanismem, kterým Evropská unie disponovala, a který primárně vychází ze smluv Evropské unie je mechanismus vycházející z článku 7 Smlouvy o Evropské unii. Celkový mechanismus spojený s článkem 7 se formoval již s ratifikací

³³ Jedná se primárně o nástroje smluvně dané, či vyvinuté pro účely ochrany právního státu.

Amsterodamské smlouvy a smlouvy z Nice³⁴. Současný nástroj je komplexně popsán v rámci článku 7 SEU. Ve svém znění smlouva uvádí, že v konečném výsledku může aktivace článku 7 vést k pozastavení pravomocí členského státu, včetně možnosti hlasovat v Radě (eur-lex 2020). Cesta k samotné aktivaci článku 7 je však složitá a vyžaduje téměř dokonalou kooperaci všech důležitých institucí Evropské unie. Návrh na započetí samotného mechanismu může vzejít z jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu či Evropské komise. Rada pak může čtyřmi pětinami svých členů rozhodnout o tom, že některý z členských států porušil hodnoty, jak jsou stanoveny dle článku 2 Smlouvy o Evropské unii. Toto rozhodnutí je podmíněno souhlasem Evropského parlamentu (Tamtéž). Rada rovněž hraje roli ve vyjednávání s daným členským státem, se kterým před samotným zahájením nástroje vede strukturovaný dialog. Rada však v tomto momentě stále může rozhodnout, že zdali důvody, které k danému rozhodnutí vedly, stále trvají.

Pokud tomu tak je, tak celý mechanismus postupuje do další fáze, která již nemá určitý preventivní charakter, nýbrž se jedná o sankční složku tohoto nástroje (Bocková 2020). Opět na základě návrhu 1/3 členských států či Evropské komise může Evropská rada rozhodnout, že došlo k závažnému porušení hodnot vycházejících z článku 2 SEU. Změnou v této fázi mechanismu je zapojení Evropské rady, přičemž ta v tomto případě již musí rozhodnout jednomyslně (eur-lex 2020). I přes to, že v ideálním případě se může jednat o účinný nástroj, který by mohl hrát roli pomyslného strašáka v rámci ochrany hodnot dle článku 2 SEU, naráží jeho potencionální uplatnění³⁵ na řadu úskalí. Prvním z nich je nutná téměř bezchybná kooperace všech institucí Evropské unie a jejich vzájemná shoda. Každá z nich hraje v procesu vedoucímu k možné aktivaci článku 7 svou roli. Ať už se jedná o roli menší či větší, bez souhry všech aktérů je aktivace víceméně nemožná. Druhým problematickým aspektem je poté role samotných členských států. V rámci sankční fáze mechanismu, která může vést až k pozastavení práv členského státu včetně možnosti nemoci se účastnit rozhodování v radě, je mimo jiné nutná jednomyslné rozhodnutí v Evropské radě. V otázce shody členských států na aktivaci článku 7 naráží často Evropská komise na problém. Jednomyslnost Evropské rady v takto závažné problematice se zdá poměrně utopickou představou. I přes to, že preventivní fáze článku 7 byla aktivována³⁶ jak v případě Polska, tak i v případě Maďarska, další fáze nebyla dosud vyřešena právě z důvodu nejednoty členských států a politizace celkového procesu. Za nečinnost bývá častokrát viněna Evropská komise, jakožto pomyslná strážkyně

³⁴ Amsterodamská smlouva dále rozvinula sankční složku mechanismu.

³⁵ Na základě složitosti možnosti aktivace článku 7 se mu také přezdívá „nukleární varianta“

³⁶ Vůči Polsku byl článek aktivován v roce 2017, proti Maďarsku v roce 2018.

smluv. Avšak Evropská komise, která v rámci právního státu vystupuje jako nejsilnější aktér, má v problematice aktivace článku 7 částečně svázané ruce. I z tohoto důvodu se uchyluje spíše k vytváření politického nátlaku či vytváření nových alternativních nástrojů, které by v otázce ochrany právního státu byly účinnější (Bocková 2020).

3.1.2 Alternativní nástroje EU

Vzhledem k nepopiratelnému faktu, že mechanismy vycházející z primárního práva³⁷ Evropské unie jsou nedostatečně účinné, a především velmi složitě aplikovatelné, Evropská unie se snaží o vyvinutí alternativních nástrojů, které nevychází ze smluvního rámce unie. Jedná se o mechanismy, které lze označit za preventivní, měkké, nicméně v mnoha případech se zdají komplexnější a efektivnější, než tomu je u formálních mechanismů.

V rámci logiky posloupnosti práce se autor nejdříve věnuje pravděpodobně nejúčinnějšímu právnímu mechanismu, kterým je Řízení o nesplnění povinnosti (Infringement procedure). Tento nástroj má svůj právní zdroj v článcích 258, 259 a 260 Smlouvy o fungování Evropské unie, přičemž uvádí možnost Evropské unie zahájit právní kroky proti tomu členskému státu, u něhož zjistí nedostatečné a nevyhovující provádění unijního práva (eur-lex 2021). Pokud Evropská komise zjistí, že jeden z členských států pochybil, snaží se prostřednictvím strukturovaného dialogu o apel na danou zemi v rámci nápravy problematické oblasti. Tato fáze si klade za cíl předejít samotnému mechanismu Řízení o nesplnění povinnosti. Pokud však členský stát nedokáže napravit své pochybení, Evropská komise má možnost podstoupit daný případ až k Evropskému soudnímu dvoru. Tomuto výstupu předchází řada přípravných kroků, které lze klasifikovat jako kroky formálního řízení. Prvním krokem, kterým Komise disponuje je formální výzva, kterou členský stát obdrží, přičemž je podmíněna lhůtou v časovém rozpětí 2 měsíců. Právě dva měsíce má daný stát na vyjádření ke stížnosti EK (ec.europa.eu 2016). Pokud s vypršením zmíněné lhůty Evropská komise obdrží neuspokojivou či žádnou odpověď, přechází k tzv. odůvodněnému stanovisku. Ve svém stanovisku Evropská komise uvede, z jakých důvodů se domnívá, že ve zkoumaném členském státu došlo k porušení principů unijního práva. Toto stanovisko je pak adresováno členskému

³⁷ Za primární právo Evropské unie je označován smluvní rámec unie.

státu, přičemž ten má na nápravu problematické otázky lhůtu ve výši dvou měsíců (Tamtéž). Opět, jako v případě předchozího kroku, pokud Evropská komise obdrží neuspokojivou odpověď ze strany členského státu, či pokud daný stát vůbec neodpoví, je Komise oprávněna k aktivaci článku 260 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jinými slovy, celý případ může být podstoupen Evropskému soudnímu dvoru. V takovém případě pak Evropský soudní dvůr rozhoduje, zdali skutečně došlo k porušení unijního práva. V praxi je však tento dvoufázový mechanismus časově náročný. Přípravná fáze, kdy se celá věc projednává pouze na úrovni Evropské komise může trvat až několik měsíců, přičemž rozhodnutí Evropského soudního dvora v této otázce může trvat až několik let (Sehnálek 2016). Jedná se však o jeden z mála mechanismů Evropské unie v otázce vymáhání unijního práva, který může vyústit až ve finanční postih pro daný členský stát. Primární podstatou a cílem řízení o nesplnění povinnosti je tedy kontrola nad dodržováním povinností členských států, které přímo vyplývají z unijních smluv. Mezi tyto povinnosti patří bezesporu i povinnost ctít a dodržovat principy právního státu (Tamtéž). Je nutno uvést, že drtivá většina sporů je v otázce řízení o nesplnění povinnosti vyřešena již před předáním případu Soudnímu dvoru Evropské unie.

Druhým nástrojem, který má Evropská unie, potažmo Evropská komise k dispozici, je Rámec Evropské unie pro posílení právního státu. Potřeba vytvoření dalšího nástroje, který by byl schopen reagovat na nepříznivý vývoj v otázce právního státu v členských zemích unie byla poháněna zmíněnými problémy Rumunska a Bulharska, stejně tak jako ústavními změnami v Maďarsku, které započaly v roce 2012 (Durica 2014). Iniciace vzešla z dopisu čtyř³⁸ členských států, které upozorňovaly na potřebu účinněji chránit hodnoty vyplývající z článku 2 SEU. Tento dopis a tlak Evropského parlamentu vyvolal reakci ze strany Evropské komise. EK ve svém sdělení z roku 2014 uvádí, že nový mechanismus by měl vyplnit mezeru, která vzniká mezi článkem 7 SFEU a Řízením o nesplnění povinnosti. Nový rámec Evropské unie pro posílení právního státu má být určitou fází, která předchází nutnosti aktivovat samotný článek 7. Evropská komise ve svém sdělení zároveň uvedla, že slabinou mechanismu řízení o nesplnění povinností na základě článku 2 SEU je to, že může být použito až v případě, kdy se jedná o reálné a konkrétní porušení principů, které spadají do evropského sekundárního práva. Chyběl však mechanismus, který by chránil principy právního státu i v případech, které nespádají pod primární a sekundární právo Evropské unie (Tamtéž). Primárním cílem je dle Evropské komise včasné řešení systémových hrozeb, které se dotýkají právního státu v členských státech unie. Součástí mechanismu je tzv. nástroj včasného varování, který

³⁸ Konkrétně se jednalo o zástupce Finska, Nizozemí, Německa a Dánska.

umožňuje orgánům Evropské unie zahájit s dotyčnou zemí dialog ohledně problematické oblasti (eur-lex 2014). Cílovým výstupem dialogu mezi Evropskou komisí a členským státem by poté mělo být řešení předcházející vzniku systémové hrozby pro hodnoty právního státu. Mechanismus probíhá ve třech po sobě jdoucích fázích. První fází je zahájení strukturovaného dialogu mezi Evropskou komisí a členským státem. Evropská komise má v tomto bodě možnost vydat tzv. stanovisko k právnímu státu, přičemž členský stát má možnost se k této zprávě vyjádřit. Komise posléze může vydat doporučení, které obsahuje návrhy způsobů, jakými může daný členský stát napravit nedostatky v problematické oblasti. Pokud však Evropská komise nezaznamená odpovídající reakci ze strany členské země, může zvážit použití mechanismů na základě článku 7 Smlouvy o fungování Evropské unie. Celkový proces musí být pravidelně konzultován s Evropským parlamentem a Radou, přičemž v rámci mechanismu mohou být využity odborné poradenské agentury³⁹ či odborníci na evropské právo. Tento nový rámec byl doposud použit pouze v případě Polska v roce 2016, přičemž neměl výrazný vliv na nápravu problematické oblasti ze strany polské vlády. Z uvedeného vyplývá, že se jedná spíše o preventivní nástroj, a jakýsi mezistupeň před případnou aktivací článku 7 (Bocková 2020).

Dalším nástrojem, který byl vyvinut explicitně pro ochranu právního státu, je Evropský mechanismus právního státu. Tento nástroj, který byl vyvinut v roce 2019 si klade za cíl prosazování principů právního státu a předcházet problémům Evropské unie v této otázce. Mechanismus zprostředkovává každoroční strukturovaný dialog o stavu právního státu mezi Evropskou komisí, Evropským parlamentem, Radou a členskými státy (ec.europa 2020). Hlavním cílem tohoto poměrně nového preventivního mechanismu je upevnění komplexní interinstitucionální spolupráce v otázce právního státu mezi všemi důležitými institucemi Evropské unie. Výsledným výstupem celkového procesu je Zpráva o stavu právního státu, která hraje roli monitorovacího nástroje v otázce každoročního přehledu o stavu právního státu v členských zemích unie. Evropská komise vydává tyto monitorovací zprávy od roku 2020, přičemž se zabývá všemi členskými státy bez výjimky (Bocková 2020). Zpráva se zaměřuje na čtyři základní kritéria s právním státem spojená. Konkrétně se jedná o transparentní a nezávislý systém soudnictví, protikorupční rámec, pluralitu médií a otázky institucí týkající se systému dělby moci (ec.europa 2020). Na základě těchto hodnotících kritérií je poté zhodnocen případný pokrok daného státu v oblasti právního státu. Mechanismus se zabývá pouze zmíněnými kritérii, přičemž právě to lze označit za slabinu celého mechanismu. Příliš úzké zaměření

³⁹ Konkrétně se může jednat o Benátskou komisi či Agenturu Evropské unie pro základní práva.

způsobuje to, že se nástroj nevěnuje všem hodnotám obsaženým v článku 2⁴⁰ Smlouvy o Evropské unii, které jsou s právním státem pevně spjaty.

Nejnovějším mechanismem Evropské unie v otázce ochrany hodnot právního státu je nástroj podmiňující čerpání z rozpočtu Evropské unie dodržováním právního státu v členských zemích unie (*The Conditionality mechanism*). Ke schválení nového mechanismus došlo 16. prosince 2020, kdy se Evropský parlament společně s členskými státy dohodl na konečné podobě (europarl.europa 2020). Cílem mechanismu má být chránění finančních zájmů Evropské unie, přičemž pokud se členský stát dopustí porušení principů právního státu, bude mu odebrána možnost čerpat z celkového rozpočtu EU. Míra trestu bude odpovídat závažnosti a porušení daných hodnot. Hlavní roli v rámci tohoto nástroje hraje Evropská komise, která na základě všech poznatků navrhne míru trestu, přičemž toto rozhodnutí je poté schváleno Radou formou kvalifikované většiny (ec.europa 2021). Tento tvrdý mechanismus se neobešel bez reakce. Oba zainteresované členské státy podaly žalobu k Soudnímu dvoru EU, přičemž považují nově přijatý mechanismus za nekompatibilní s unijním právem (irozhlas 2021). Současně Evropský parlament podal žalobu na Evropskou komisi z důvodu toho, že Komise dosud neaplikovala nový mechanismus na dané státy. Evropský komisař Didier Reynders v říjnu 2021 deklaroval, že spuštění mechanismu proti Polsku a Maďarsku je otázkou dnů, maximálně týdnů (Bloomberg 2021).

Ač drtivá většina mechanismů, které má EU k dispozici se dotýká všech členských států, jeden z nástrojů byl vyvinut v rámci individuální potřeby dvou aktérů. Jedná se o mechanismus spolupráce a ověřování, který byl Evropskou komisí vyvinut v roce 2006 v souvislosti s plánovaným přistoupením Bulharska a Rumunska do struktury EU. Při předvstupních rozhovorech s oběma státy byl zjištěn výrazné nedostatky v otázce právního státu, korupce a organizovaného zločinu. Komise tudíž přišla s mechanismem, který měl za cíl tyto nedostatky odstranit (ec.europa 2021). Státům měl tento mechanismus pomoci k tomu, aby byly schopny plnit požadavky v otázce právního státu, které plynou z členství v Evropské unii. Oba členské státy přijaly tzv. referenční opatření, neboli podmínky a kroky, které je třeba vyřešit, aby se staly plnohodnotnými členy unie. V případě Bulharska se tato opatření týkají především oblasti transparentnosti a nezávislosti soudnictví, boje proti korupci a organizovanému zločinu. Rumunsku byla uložena opatření týkající se soudnictví a významné míry korupce (tamtéž). Komise na základě strukturovaných dialogů s vládami obou států vypracovává zprávy, které reflektují pokrok Bulharska a Rumunska v požadované oblasti. Každoroční zprávy jsou však

⁴⁰ Jedná se o principy demokracie či lidských práv, tyto principy nelze od právního státu jednoznačně odlišit.

v rámci tohoto mechanismu jediným reálným výstupem, který má Evropská komise k dispozici. Vzhledem k tomu, že z tohoto nástroje neplynou žádné sankční mechanismy, jedná se spíše o preventivní nástroj měkkého charakteru. Proces produkující zprávy týkající se Bulharska a Rumunska probíhá dodnes, tedy skoro 18 let po vstupu obou států do Evropské unie.

Dalším nástrojem alternativního charakteru, kterým Evropská unie disponuje, je Srovnávací tabulka soudnictví v Evropské unii (*The EU justice scoreboard*). Jedná se o každoroční srovnání ukazatelů, které se věnují účinnosti a nezávislosti soudů v členských zemích Evropské unie. Srovnávací tabulka slouží jako jeden ze zásadních indikátorů, který je součástí každoroční Zprávy o stavu právního státu. Srovnání si klade za cíl na základě dat ukázat členským státům reálný stav jejich soudnictví (ec.europa 2020).

3.1.3. Neformální mechanismy

V předešlých podkapitolách byl věnován prostor formálním a alternativním mechanismům v kontextu práva Evropské unie. Do celkového procesu ochrany hodnot právního státu však vstupují i mechanismy, které nejsou dány evropským právem, nýbrž neformálními nástroji, které výrazně ovlivňují vyjednávání mezi Evropskou unií a členskými státy.

Za takový nástroj lze považovat neformální. Aby však instituce Evropské unie byly ochotny přistoupit k řešení krizové situace formou dialogu, zpravidla musí spatřovat snahu členského státu spolupracovat. V takovém případě je Evropská unie ochotna ke kompromisu a využití nástrojů, které nejsou založeny na sankčním principu (Pech, Scheppele 2017). V kontextu ochoty členských států k dialogu s orgány Evropské unie můžeme uvést rozdílné přístupy. V maďarském případě se Evropská unie rozhodla jít umírněnou cestou dialogu i přes to, že Evropský parlament v řadě případů upozorňoval vrcholné představitele Evropské komise na zcela prokazatelné a soustavné porušování principů právního státu v Maďarsku. Evropská komise však v počátcích nespátřovala v osobě Viktora Orbána systémovou hrozbu pro právní stát, tudíž s neuchýlili k použití tvrdších mechanismů (Tamtéž). Důvodem tohoto odmítavého postupu Evropské komise k aktivaci článku 7 či dalších mechanismů může být zdánlivá spolupráce maďarské vlády s orgány Evropské unie. V tomto momentě však vyvstává otázka, zdali se ze strany maďarské vlády nejednalo spíše o určitou formu „role playing“. Tuto racionalistickou úvahu je třeba brát v potaz, jelikož v otázce právního státu byl v tomto členském státu zaznamenán pouze minimální pokrok. Viktor Orbán tedy mohl hrát, že je

ochoten jednat neformálně s EU pouze z důvodu maximalizace užitku pro maďarskou stranu (Closa, Kochenov 2018).

V polském případě se však jednalo o diametrálně odlišný rétorický styl. Polská strana již od začátku deklarovala neochotu vyjednávat s Evropskou unií formou neformálního dialogu (Ciampi 2018). Důvodem může být poměrně silná pozice Polska v rámci struktury Evropské unie, přičemž polská vláda si byla této pozice plně vědoma (Tamtéž). I z tohoto důvodu byla Evropská komise nucena využít tvrdší mechanismy typu Řízení o nesplnění povinností, které bylo Soudnímu dvoru podstoupeno v roce 2018. Z těchto dvou případů je jasně zřetelné, že dialog může fungovat pouze v případě, kdy jsou vyjednávání otevřeny obě strany.

Dalším neformálním nástrojem je tzv. propojení projednávaných témat (*issue linkage*). Jedná se o předpoklad, že pokud není vyjednávání zúženo pouze na jednu problematickou oblast, může toto jednání výrazně ovlivnit způsob chování členských států. Například pokud se neformálně projednává otázka právního státu, může toto jednání obsahovat i téma, které je pro členský stát výhodné. Poté může dojít ke kalkulaci možného užitku i ztráty, přičemž toto spojení dvou a více témat do jednoho komplexního balíčku může znamenat větší míru kooperace členského státu s Evropskou unií (McKibben 2010).

Posledním nástrojem je proces kolektivního nátlaku, který může vést k neformálnímu vyloučení daného aktéra ze socializačního procesu. Možnost sociálního vyloučení v rámci vyjednávání je alternativou například v Radě či Evropském parlamentu, kde však mají obě členské země své zástupce ve dvou největších frakcích, které se v EP nacházejí. Stejně jako v případě neformálního dialogu, státy mohou reagovat na určitou formu tlaku a pohrůžku „vyloučení z kolektivu“, nicméně se z velké části jedná pouze o dílčí úpravu chování, nikoliv o systémové změny, které by vedly k nápravě problematických oblastí (Pech, Scheppele 2017). Nástroj kolektivního nátlaku lze však využít pouze za určité konstelace. Z velké části záleží na tom, jaká je pozice členského státu, potažmo jeho politických stran ve strukturách Evropského parlamentu. Konkrétně řečeno, zatímco strana Fidesz disponuje v rámci EPP poměrně silnou pozicí, Právo a Spravedlnost má výrazně slabší pozici v rámci Evropských reformistů a konzervativců (Tamtéž).

Je otázkou, nakolik byly tyto neformální nástroje účinné v případě Polska a Maďarska. Do neformálního vyjednávání vstupuje řada aktérů a faktorů, přičemž aby zmíněné nástroje byly efektivní, musí se jednat o kooperaci jak členského státu, tak Evropské unie. V určitých případech se skutečně může jednat o uspokojuvounou alternativu vůči sankčním mechanismům, nicméně členský stát musí spatřovat ve spolupráci vidinu určitého zisku. Pokud náklady a ztráty

převažují, daná země pravděpodobně nebude spoléhat na kooperaci formou neformálních mechanismů.

3.2. Aktéři Evropské unie a jejich role v otázce ochrany právního státu

Když zmíníme primární aktéry Evropské unie v otázce ochrany právního státu, lze mluvit o tzv. trojúhelníku nejvýraznějších orgánů unie. Jedná se o klíčovou roli vztahu mezi Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Evropskou radou. Dalšími aktéry, kteří se podílí na ochraně a nápravě právního státu v členských státech unie jsou nezávislá Agentura Evropské unie pro základní práva (European Union Agency for fundamental rights) či takzvaná Benátská komise, která funguje jako poradní orgán Rady Evropy. Nelze opomenout ani roli Evropského soudního dvora, přičemž na základě jeho judikatury dochází k posilování a preciznějšímu definování pojetí právního státu ve strukturách Evropské unie. Cílem je představení všech významných aktérů spojených s Evropskou unií v otázce ochrany právního státu v členských státech unie. Představeny jsou kompetence, kterými jednotlivé orgány oplývají, přičemž jsou objasněna i úskalí s procesem implementace mechanismů spojená.

3.2.1 Evropský parlament

Evropský parlament, ač jediný přímo volený orgán Evropské unie hrál v otázce právního státu dlouhou dobu spíše pasivní roli bez větších kompetencí. I přes to, že z trojice nejdůležitějších institucí unie se jedná o nejaktivnějšího aktéra v rámci poukazování na porušování principů demokratického právního státu, nedisponuje Evropský parlament efektivními nástroji, kterými by mohl tento právní úpadek postihovat (Müller 2015). V tomto místě je tedy nutné definovat úlohu Evropského parlamentu, jakožto aktéra v procesu ochrany právního státu v členských státech Evropské unie. Role Evropského parlamentu v rámci strukturálního uspořádání unie je výrazně ovlivněna tím, že se jedná o přímo volený orgán. Na rozdíl od Evropské komise či Evropské rady se tudíž neskládá pouze ze zástupců národních vlád, ale z volených zástupců

politických stran, kteří mají mnohem bližší vazbu se samotnými občany Evropské unie, tudíž vnější tlaky uvnitř této instituce mohou být výrazně vyšší.

Úloha Evropského parlamentu v otázce fundamentálních práv EU bývá často označována jako úloha hlídacího psa (Bonelli 2015). Prosazování hodnot, jakými jsou právní stát či lidská práva do legislativní aktů Evropské unie je často zásluhou interního tlaku ze strany Evropského parlamentu na zákonodárce. I přes fakt, že Evropský parlament sám o sobě nedisponuje výraznými nástroji v boji proti porušování fundamentálních hodnot Evropské unie, lze říci že jeho zásluhou jsou tato práva v popředí diskuze uvnitř unijních struktur (Tamtéž). Evropský parlament využívá svou politickou moc k tomu, aby poukázal na případné porušování principů právního státu v členských zemích unie.

Jakožto příklad můžeme uvést mimo jiné rok 2000 a případ Rakouska. Evropský parlament ve své rezoluci poukázal na zneklidňující politickou situaci, která se týkala tzv. aféry Haider.⁴¹ Aféra se týkala nově vznikající koaliční vlády stran FPÖ a ÖVP. Charakter první zmiňované strany byl hlavním problematickým aspektem, který zneklidňoval evropské politiky. Strana byla v té době považována za krajně pravicovou, přičemž představitelé členských států považovali možnou účast ve vládě za ohrožení hodnot, na kterých Evropská unie stojí. Členské státy chtěly rakouské představitele izolovat v rámci vyjednávání na půdě Evropské unie. Evropský parlament sice nepřímo podpořil daný návrh, nicméně reálné sankce na Rakousko uvaleny nebyly. Celkově však tato „rakouská“ krize ukázala, jak nedostatečným repertoárem mechanismů Evropská unie disponuje.

Výrazné posílení pravomocí Evropského parlamentu přišlo se schválením článku 7 Lisabonské smlouvy. Posílení EP lze pozorovat ve dvou rovinách. První rovinou je to, že se parlament může přímo podílet na aktivaci části procedury na základě článku 7. Spolu s Evropskou komisí a členskými státy může aktivovat tzv. preventivní mechanismus. EP může předložit podložený návrh Radě EU, která poté rozhodne, zdali existuje reálná hrozba porušení jedné z hodnot definovaných článkem 2 Smlouvy o Evropské unii. V rámci reálného uskutečnění aktivace článku 7 však Evropský parlament nemá výrazné pravomoci, Evropská komise a Evropská rada mohou jednat nezávisle na EP. Evropský parlament však může využít tlak s využitím výboru LIBE⁴² (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs). Tento výbor může vytvořit zprávu, která bude reflektovat obavy Evropského parlamentu ohledně porušování právního státu v daném členském státu, přičemž zpráva může obsahovat i návrh

⁴¹ Aféra týkající se možnosti vzniku krajně pravicové vlády ÖVP-FPÖ, přičemž Evropská unie neměla odpovídající nástroje, jak této alianci čelit.

⁴² LIBE výbor má v Evropském parlamentu na starosti problematiku lidských práv a svobod.

řešení a sankcí (Bonelli 2015). V souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy a možnou aktivací článku 7 je třeba uvést i roli Evropského parlamentu v rámci možnosti vetovat postup Evropské komise a Evropské rady. V kontextu článku 7 totiž Evropský parlament musí udělit souhlas před každým jednáním dalších dvou institucí. Článek 354 Smlouvy o Evropské unii uvádí, že v otázce článku 7 SEU jedná Evropský parlament dvouřetinovou většinou, přičemž tato většina může vetovat postup Evropské komise a Evropské rady. Důležitým aspektem je také to, že europoslanci členského státu, kterého se hrozba aktivace článku 7 týká, mohou v rámci hlasování EP participovat. Jak bylo nastíněno, Evropský parlament má solidní pravomoci spojené s článkem 7, na jedné straně může poukázat na hrozbu porušování právního státu v členském státu, na straně druhé může vetovat postup ostatních institucí. Ze všeho uvedeného ale vyplývá, že celá procedura spojená s aktivací článku 7 SEU je výrazně politizována a role EP bývá v praxi výrazně umírněnější. V rámci dalších mechanismů již Evropský parlament v porovnání s dalšími institucemi neměl a nemá tak výrazné pravomoci.

Pomyslnou změnou v této hierarchii postavení tří nejdůležitějších institucí EU mohl být proslav předstedy Evropské komise Josého Manuela Barrosa z roku 2013, který upozornil na nebezpečí plynoucí z demokratického úpadku v Maďarsku. Evropský parlament byl označen za pomyslného „strážce demokracie“ v rámci struktur Evropské unie (Ágh 2018). Evropský parlament přijal 3. července 2013 takzvanou Tavaresovu zprávu (*Tavares report*). Tato zpráva upozorňovala na rostoucí nebezpečí ve spojitosti s porušováním zásad právního státu v tehdejší Orbánově Maďarsku. Zpráva rovněž navrhovala vytvoření nového nástroje, který by efektivněji ochraňoval hodnoty dané článkem 2 Smlouvy o Evropské unii. Evropský parlament touto zprávou otevřel debatu ohledně posílení pravomocí institucí EU v otázkách demokracie, lidských práv a právního státu. Od začátku problematické situace v Polsku a Maďarsku byl Evropský parlament nejaktivnějším a nejhlasitějším aktérem, který upozorňoval na porušování hodnot⁴³ Evropské unie v těchto členských státech. Především v maďarském případě EP poukazoval na soustavné oslabování právního státu. Primární rolí Evropského parlamentu v otázce právního státu je úloha hlídacího psa, který může upozornit na hrozbu pro hodnoty Evropské unie a vyvinout tlak na instituce, které mohou danou problematickou oblast napravit (Pech & Scheppele 2017). Významným úspěchem minimálně pro Evropský parlament je schválení nového nástroje pro ochranu právního státu v rámci členských států unie. V prosinci tohoto roku europoslanci iniciovali schválení nového legálního mechanismu, který má za cíl chránit evropské hodnoty. Dle tohoto mechanismu se členskému státu, který se dopustí

⁴³ Evropský parlament upozorňoval na proces demokratického backslidingu v Polsku a Maďarsku.

porušování principů právního státu pozastaví platby z unijního rozpočtu. Evropský parlament v tomto bodě zdůrazňuje, že nový mechanismus je platný a má hájit finanční zájmy Evropské unie. Před jeho schválením Evropskou komisí vyvíjel EP tlak na komisaře s tím, že pokud nebude plnit své povinnosti, je EP připraven podniknout právní kroky. Tohoto slibu bylo dosaženo v říjnu 2021, kdy Evropský parlament skutečně podal žalobu na Evropskou komisi ve věci nečinnosti Komise ve věci boje proti porušování právního státu Evropské unie. Sám předseda EP David Sassoli uvedl, že právní služba parlamentu podala u Soudního dvora EU žalobu na EK z důvodu toho, že neaplikovala schválený mechanismus, který disponuje možností pozastavit příjmy z rozpočtu unie těm členským státům, které se dopustí soustavného porušování právního státu (irozhlas 2021). Na příkladu nejnovějšího mechanismu lze tedy jasně vidět zvýšenou iniciativu Evropského parlamentu a schopnost efektivně využít politický tlak k prosazení důležitých unijních dokumentů (eur – lex 2021).

3.2.2. Evropská komise

Evropská komise je v rámci boje proti porušování principů právního státu nejsilnějším hráčem Evropské unie. Nicméně je třeba uvést, že dlouhou dobu nedisponovala žádnými účinnými mechanismy, které by mohla na v případě systémové hrozby právního státu aplikovat (Ágh 2018). Tato nedostatečná nástrojová kompetence vyvrcholila revizí maďarské ústavy⁴⁴ v roce 2011, která výrazně ohrožovala demokratické principy unie. Do popředí zájmu se tedy dostalo téma kompetencí Evropské komise v otázce ochrany právního v členských státech Evropské unie.

Opodstatněnou obavu vyjádřila v roce 2012 bývalá místopředsedkyně⁴⁵ Evropské komise Viviane Reding, když označila události té doby za začínající krizi právního státu. Krize byla představena na základě tří událostí, které otřásl samotnými hodnotami právního státu. První událostí byla migrační politika francouzské vlády vůči minoritě romských občanů v létě 2010. Dalšími událostmi poté byly ústavní krize v Maďarsku a justiční krize v Rumunsku. Redingová dále uvedla, že Evropská unie čelí tzv. Kodaňskému dilematu. To spočívá v tom, že Evropská unie je sice velice striktní v rámci předvstupního procesu, které je řízeno kodaňskými kritérii zahrnujícími právní stát, demokracii a prvky tržního hospodářství. Nicméně po

⁴⁴ Mimo jiné se jednalo o výrazné oslabení kompetence Ústavního soudu.

⁴⁵ V Barrosově komisi byla zodpovědná za spravedlnost, základní práva a občanství.

samotném vstupu státu do Evropské unie, instituce paradoxně nemají účinný mechanismus, jak tyto principy hlídat, chránit či případně postihovat jejich porušování (Coman 2015). Evropská komise se stala terčem kritiky, přičemž zdůrazňována byla nejen absence nástrojů k ochraně právního státu, ale také i určitá míra nemohoucnosti Evropské unie v rámci externí politiky (Muller 2013). Nejasnost ohledně reálných kompetencí Evropské komise se projevovala i v rámci samotné struktury Evropské unie. V roce 2012 Evropský parlament požádal Evropskou komisi o vyjasnění pravomocí, kterými disponuje v otázce boje proti porušování právního státu v členských státech Evropské unie.

Evropská komise reálně disponuje těmi mechanismy, které se zaměřují konkrétně na problematiku právního státu. Jedná se například o článek 7 Smlouvy o Evropské unii. Článek 7 byl původně považován pouze za preventivní opatření, které mělo odradit členské státy od činnosti spojené s demokratickým úpadkem. Po zmíněné krizi maďarského ústavního systému však vzrostla nutnost vyvinout další nástroje pro to, aby se mohla Evropská komise bránit podobným hrozbám. Milníkem se tedy stal březen 2014, kdy byl přijat rámec právního státu (*Rule of law framework*). Primárním cílem nového nástroje mělo být posílení koncepce právního státu v post – přístupovém časovém období (Pech & Kochenov 2015). Dle mnoha autorů se jedná spíše o preventivní nástroj a vyplnění mezery mezi začátkem dialogu o problematické oblasti a samotnou aktivací článku 7 Smlouvy o EU. Cílem je tedy rovněž prevence před možnou eskalací daného konfliktu do bodu, kdy již není jiné možnosti, než aktivovat článek 7 SEU. Evropská komise do přijetí tohoto rozhodnutí měla velice omezené možnosti jak zasahovat do vývoje v členských státech unie po jejich vstupu. Do přijetí Rámce právního státu v roce 2014 vycházela činnost Evropské komise z článků 258, 259 a 260 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tyto články stanovují postup, který má být uskutečněn v případě, že Evropská komise rozhodne o tom, že některý z členských států nesplnil povinnosti plynoucí z právního rámce Evropské unie (SFEU). Dle článků 258 a 259 může být toto neplnění způsobeno legislativními či správními postupy v rozporu s evropským právem, Dále se potencionálně jedná o přijetí opatření v rozporu s právem EU či jeho následné nezrušení. Porušením může být taktéž prodlení v implementaci evropského práva a neinformování Evropské komise (Tamtéž). Komise v rámci tohoto mechanismu hraje naprosto zásadní roli, jelikož se stává iniciátorem procesu, který může vyústit v Řízení o porušení povinnosti. Řízení se poté dostává k Soudnímu dvoru Evropské unie. Problematickým aspektem tohoto nástroje je však možná délka jeho trvání, řízení o porušení povinnosti může trvat až několik let, tímto se tudíž jeho účinnost snižuje.

Další možností, jak ještě zvýšit možnosti Evropské komise v rámci boje proti soustavnému porušování právního státu může být nový mechanismus, který hrozí členskými státy vinným z těchto prohřešků pozastavením plateb z rozpočtu Evropské unie. Evropská komise však s reálným využitím tohoto mechanismu vyčkává. Proti novému mechanismu se okamžitě ohradily oba dva státy obviněné z porušování principů právního státu, tedy Polsko a Maďarsko. Komisař Didier Reynberg, který má v Evropské komisi na starosti právě spravedlnost, v říjnovém rozhovoru pro Bloomberg uvedl, že nový mechanismus bude využit v horizontu několika týdnů (Bloomberg 2021). Evropská komise mechanismem podmiňuje čerpání z rozpočtu Evropské unie dodržováním principů právního státu. Evropská komise v této otázce naráží na třecí plochy s Evropským parlamentem, který tlačí na okamžité uplatnění nástroje, přičemž v této otázce podnikl i právní kroky. Naproti tomu EK prozatím stále působí váhavým dojmem, přičemž s oběma danými státy vede bilaterální jednání. Po nedávném vývoji na polské justiční a politické scéně však lze očekávat, že mechanismus bude poměrně brzy aplikován. Ze zmíněného vyplývá, že Evropská komise disponuje řadou nástrojů v boji proti porušování právního státu, nicméně důležitým aspektem je účinnosti těchto mechanismů, a především možnosti aplikace. Do celkového procesu vstupují různí aktéři, kteří ovlivňují možnosti Evropské komise v rámci implementace těchto postihů,

3.2.3 Evropská rada

Velká část kritiky je obecně směřována na Evropskou komisi, instituci s největší pravomocí, nicméně role Evropské rady v kontextu nápravy problematických oblastí právního státu bývá často opomíjena. Problematickým aspektem je to, že v rámci Evropské rady se schází hlavy národních vlád, které postupují dle jiných vzorců chování, než je tomu například v rámci struktur komise. Kooperace mezi Evropskou komisí a Evropskou radou je extrémně důležitá, nicméně v praxi tato spolupráce nefunguje (Pech & Scheppele 2015). Namísto kooperace a podpory institucionálního rámce právního státu tak, jak jej nastavila Komise, se národní vlády řídí vlastními zájmy a pravidly právního státu. V rámci Evropské rady dochází pouze k neformálnímu dialogu formou. Nicméně tyto schůzky nemají žádný účinný charakter vzhledem k cíli, kterým je koncepce ucelených mechanismů v rámci ochrany právního státu v členských státech unie. Aktéři se nijak nezavazují k nápravě problematických oblastí,

z tohoto důvodu se jedná o neúčinný nástroj v otázce právního státu. Evropská rada není aktérem, který výrazněji kooperuje s ostatními institucemi. Například v roce 2014 státy Evropské rady nepodpořily rámec přijatý Evropskou komisí, přičemž paradoxně se jednalo i o ty samé státy, které v roce 2012 apelovaly na Komisi k vytvoření dalších mechanismů, které by usnadňovaly kooperaci v otázce právního státu (Tamtéž). Pokud se v otázce aktivismu institucí Evropské unie dalo mluvit o výrazné politické aktivitě a tlaku Evropského parlamentu jak na Komisi, tak na členské státy, tento aspekt u Evropské rady ve většině případů naprosto absentuje.

Nízkou míru kooperace a politické angažovanosti lze pozorovat již při vypuknutí maďarské krize za Barrosovy a Junkerovy komise. Role Evropské rady se v kontextu nápravy právního státu v Polsku a Maďarsku hodnotí poměrně obtížně, nejvyšším mužem Evropské rady byl dlouhou dobu Donald⁴⁶ Tusk, jehož země byla přímo zainteresována v problematice porušování právního státu. Poprvé se výrazněji dostalo téma právního státu na agendu Evropské rady v roce 2017, přičemž byla většinou členských států kritizována pozice Polska v rámci nízké míry kooperace s Evropskou komisí (Robinson 2017). Právní stát však stále zůstává oblastí, v které Evropská komise nemůže očekávat výraznější podporu ze strany Evropské rady.

Ač Evropská rada nedisponuje výrazným mechanismem, může poměrně efektivně zbrzdit některé z dosavadních nástrojů, které má Evropská unie k dispozici. Například v rámci potencionální aktivace článku 7 je Evropská komise závislá na jednomyslném souhlasu ER. Proces je v této otázce následující. Při odůvodněném návrhu jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Evropské komise může Rada rozhodnout, že existuje nebezpečí porušení hodnot daných článkem 2 některým z členských států unie. Toto rozhodnutí je podmíněno souhlasem čtyř pětin členů Rady (eur – lex 2012). V dalším kroku vedoucím k potencionálnímu spuštění sankčního mechanismu na základě článku 7 SEU je nutná dokonce jednomyslná shoda v rámci členů Evropské rady (Tamtéž). I přes fakt, že Evropská rada nedisponuje výraznějšími pravomocemi a nástroji v kontextu právního státu, její role a kooperace s ostatními institucemi je zásadní pro zlepšení efektivity používaných mechanismů nejen v otázce právního státu, ale obecně v rámci nápravy všech problematických oblastí.

⁴⁶ Donald Tusk byl předsedou Evropské rady od roku 2014 do roku 2019, kdy ho nahradil belgičan Charles Michel.

3.2.4. Benátská komise a Agentura Evropské unie pro základní práva

V rámci kapitoly, která se zabývá aktéry Evropské unie v otázce právního státu je třeba zmínit také sekundární hráče, kteří se podílí na celkovém procesu ochrany hodnot s právem spojených. Prvním z těchto aktérů je Benátská komise (Venice Commission)⁴⁷, která je poradním orgánem Rady Evropy v otázkách práva. Tato poradenská agentura má za cíl vytvářet komplexní a odborná stanoviska k otázkám týkajícím se právního systému jakožto celku (Mehmetaj 2019). Benátská komise se skládá z expertních týmů advokátů a nezávislých odborníků, kteří nabízí nejen členským státům Evropské unie právní poradenství v otázkách principů právního státu. Členové Benátské komise se schází čtyřikrát ročně v italských Benátkách, přičemž na jednáních kooperují Evropská unie i Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě. Komise funguje na třech základních principech, které jsou totožné jako v případě článku 2 Smlouvy o Evropské unii. Jedná se o demokracii, právní stát a lidská práva, přičemž činnost lze rozdělit na právní poradenství a osvětu v otázce právního státu (Tamtéž). Je nutno uvést, že stanoviska Benátské komise nejsou závazná, jedná se o prostředky „měkkého práva“, nicméně nezávislost této poradenské právní agentury nabízí možnosti pro instituce Evropské unie pro komplexnější uchopení konceptu právního státu (Mehmetaj 2019). Komise není kontrolním orgánem, jedná se čistě o poradní instituci, která však může poměrně efektivně spolupracovat s dalšími mezinárodními organizacemi (Buquicchio & Durr 2018). Potencionální využití Benátské komise lze vysvětlit na příkladu soudního sporu, kde bude Komise vystupovat v roli soudního znalce, který nabídne odborný a nezávislý pohled na danou problematiku. Například v současné situaci, kdy se problematika právního státu stává pomyslným středem politiky Evropské unie, se poradenská agentura nezávislých odborníků na tuto problematiku bude dívat jinou optikou než přímo zainteresovaní aktéři, což může být ku prospěchu věci (Clayton 2019).

Druhou agenturou, která se podílí na nápravě aspektů spojených s právním státem v členských zemích unie je Agentura Evropské unie pro základní práva (EU agency for fundamental rights). Právě úcta a respekt k hodnotám obsaženým v článku 2 Smlouvy o Evropské unii byly základní myšlenkou vytvoření agentury v roce 2007. Agentura funguje v roli poradního orgánu, přičemž instituce Evropské unie se na ni mohou obrátit v rámci potřeby

⁴⁷ Nazývána také jako Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva.

ze strany externích odborníků na evropské právo (Grimheden & Toggenburg 2016). Primárním cílem agentury je vytvořit metody a vzorce srovnávání, které mohou pomoci Evropské komisi a členským státům dosáhnout pokroku v problematických oblastech. Právě vytvoření indikátorů a komparačních tabulek tvoří základ pro řadu nástrojů, které Evropská komise v této otázce⁴⁸ využívá. Za kladný aspekt lze považovat nezávislost na orgánech Evropské unie, přičemž tím je zaručena odbornost nezainteresovaných odborníků na evropské právo (Wroblewski 2016).

⁴⁸ Jedná se například o EU justice scoreboard apod.

4. Analýza účinnosti použitých nástrojů EU a jejich specifika v otázce nápravy porušování právního státu v Polsku a Maďarsku

Čtvrtá kapitola se věnuje analýze použitých nástrojů v případě Polska a Maďarska. Samotná analýza by však nebyla kompletní, kdyby nebyla objasněna specifika postupů Evropské unie a obou členských států v procesu ochrany právního státu. Nastíněno je pozadí vzniku a průběhu celého konfliktu a především aktéři, kteří se do procesu mezi EU a členskými státy zapojili. Jak u Polska, tak i Maďarska je potřeba akcentovat individuální specifika a faktory, které ovlivňovaly a ovlivňují míru spolupráce s Evropskou unií, stejně tak jako diferenciaci v postupu EU u obou států. Po důkladném představení všech nástrojů, kterými Evropská unie disponuje ve věci ochrany právního státu v členských státech unie, je důležité tyto nástroje analyzovat na základě jejich účinnosti. Účinnost je zkoumána především v souvislosti s reálně viditelným pokrokem, kterého dané členské státy v oblasti právního státu dosáhly. Pozornost je věnována jednotlivým mechanismům, přičemž ty jsou kategorizovány podle jejich formálního alternativního či neformálního charakteru. Autor aplikuje syntézní model spojující prvky mechanismů sankčních s mechanismy neformálního charakteru, které musí při řešení systémové hrozby týkající se právního státu fungovat paralelně.

4.1 Polsko a porušování právního státu

Respekt a úcta k principům právního státu se stal v posledních letech základním kamenem, na kterém Evropská unie stojí. Řada rozsudků⁴⁹ Evropského soudního dvora odkazuje na důležitost faktu, že Evropská unie je společenství založeno na právním státu (Pech 2020).

Za prvo počátek konfliktu v otázce polského porušování principů právního státu lze považovat říjen roku 2015, kdy byla vládnoucí stranou Právo a Spravedlnost nastolena nová reforma polského soudního systému (Markiewicz & Roszczyńska 2020). Dále se jednalo o

⁴⁹ Jedná se především o rozsudky *Les Verts vs.* Evropská komise a rozsudek známý jako UPA.

zákon, který výrazně omezuje nezávislost polských médií, respektive dává větší moc nad médii do rukou vládnoucí strany PiS. V roce 2015 polská strana Právo a Spravedlnost v čele s Jarosławem Kaczyńskim získala ve volbách do Sejmu⁵⁰ 37,5 %, což znamenalo výrazné posílení její dosavadní kompetence.

Samotným volbám předcházelo schválení kontroverzního⁵¹ zákona, který dal do rukou nově zvoleného parlamentu moc jmenovat nástupce soudců Ústavního soudu, kterým v téže roce končí mandát. Nově zvolený parlament tudíž ihned po svém zvolení dosadil do struktury Ústavního soudu pět svých soudců, přičemž tento postup je považován za první krok k výrazné politizaci a především snížené nezávislosti Ústavního soudu (Pirro & Stanley 2021). Nově zvolená předsedkyně Ústavního soudu Julia Przyłębska disponovala pravomocí, které soudce si vybere za své podřízené. Zbylá struktura soudu, která nebyla ovládána stranou PiS, se snažila celkovou nezávislost chránit. V roce 2016 označil Ústavní soud celý zákon z roku 2015 za protiústavní, nicméně politická strana Právo a Spravedlnost a její většina v Sejmu se rozhodla toto rozhodnutí nezveřejnit. Odůvodněním byl fakt, že rozhodnutí Ústavního soudu nemělo žádný právní základ (Mokrá, Juchniewicz & Modrzejewski 2019). Státní žalobce ve věci povinnosti předsedy vlády zveřejňovat rozsudky a vyhlášky Ústavního soudu zahájil jednání, nicméně v rámci tohoto procesu byl státní žalobce celkem dvakrát vyměněn. Ve výsledku bylo prohlášeno, že předseda vlády musí dané rozsudky zveřejnit, ale pouze za předpokladu, že je považuje za legální. Řada autorů se shoduje na tom, že právě tento krok vedl k tomu, že se z Ústavního soudu stala pouze forma politizované fasády, kterou ovládá nejsilnější strana v zemi. Někteří z polských pozorovatelů dokonce uvádějí, že v tomto momentě skončila vláda práva v Polsku (Safjan in Sadurski 2018).

Nejsilnější vládní strana však i po roce 2016 pokračovala v oslabování nezávislosti polských soudů. Kontrola byla upevněna i nad dalšími organizacemi spojenými s nezávislým soudnictvím, a to nad Národní školou soudnictví a státního zastupitelství (Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury) a Národní radou soudnictví (Krajowa Rada Sądownictwa). Byla rovněž schválena řada nových zákonů posilujících moc PiS nad soudním systémem. V roce 2018 byl přijat zákon, který opravňuje Sejm ke jmenování soudců, kteří budou členy Polské rady soudnictví. Ve stejném roce tudíž byla řada soudců v Radě odvolána a nahrazena soudci zvolenými parlamentní většinou. Polská rada soudnictví, tedy orgán, jež by měl v ideálním případě zastřešovat nezávislost polských soudů se stal další institucí, která přímo podléhá

⁵⁰ Sejm je dolní komorou polského parlamentu.

⁵¹ Jedná se o zákon 1064/137 Dostupné z: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150001064>

nejsilnější politické straně v zemi.⁵² Příslušný zákon je dalším z postupných kroků, vedoucích k dominantní politizaci polského soudnictví. Řada změn se dotkla i Nejvyššího soudu v otázce snížení hranice odchodu soudců do důchodu ze 70 na 65 let.

Za největší úspěch vládnoucí exekutivy lze považovat řadu zákonů z prosince 2018, které dále posílily vliv a provázanost exekutivní a soudní složky dělby moci v Polsku. Zákony se týkaly organizace soudů, Nejvyššího soudu a Národní rady soudnictví. Přijatý legislativní akt bývá často označován za tzv. náhubkový zákon (muzzle law). Cílem zákona je zavést nový druh perzekuování soudců, přičemž dále prohlubuje politizaci veškerých soudních institucí v zemi. Tato kárná řízení mohou být vedena proti nepohodlným soudcům, přičemž zákon omezuje i možnost justičních institucí se k těmto řízením vyjadřovat. Výsledným výstupem bylo poté vytvoření Disciplinární komory⁵³ Nejvyššího soudu. Právě tento orgán má na starosti sankcionování soudců, kteří se dle uvážení členů komory dopustí určitého druhu deliktu. Za doklad politické povahy tohoto orgánu lze považovat taktéž fakt, že na zasedáních komory jsou přítomni tzv. přisedící soudci, kteří jsou voleni Senátem, tedy horní komorou polského parlamentu. Za zmínku stojí taktéž fakt, že i přes název Disciplinární komora Nejvyššího soudu funguje jako nezávislý orgán, na něhož má Nejvyšší soud minimální vliv. V čele Disciplinární komory stojí prezident, jehož pravomoci jsou víceméně srovnatelné s prezidentem Nejvyššího soudu. Kromě toho komora disponuje nezávislým rozpočtem (Gajda-Roszczyńska & Markiewicz 2020). Samotní členové zmíněného kárného orgánu jsou voleni Národní radou soudnictví, která je, jak již bylo uvedeno vysoce politizovanou institucí. Vliv strany Právo a Spravedlnost na orgán, který má v přímé kompetenci trestání soudců je nepopiratelný a zřetelný. Mezi potencionální porušení ze strany soudců se řadí například kritika v otázce porušování ústavy, nedodržování svých povinností nebo nedostatečná implementace rozhodnutí vydaných Nejvyšším soudem (Tamtéž). Jinými slovy, soudci nemají možnost angažovat se ve veřejné sféře formou kritiky poměrů, které se týkají ústavních a legislativních změn. Trestem za dané přečiny mohou být finanční sankce, přemístění na jinou soudní jednotku či dokonce zbavení postu soudce. Právě zbavení funkce se týká těch soudců, kteří budou implementovat evropské právo nad to národní, tedy polské. Celý systém spojený s přijatým zákonem má tedy za cíl vychovat polské soudce k poslušnosti vůči polským autoritám. Disciplinární komory, jako orgány s kompetencí⁵⁴ postihovat soudce, nejsou ve světě ničím

⁵² O nezávislosti soudu mluví článek 186 polské ústavy.

⁵³ Senát může do struktury disciplinární komory zvolit své zástupce s cílem trestat ty soudce, kteří nejednají v souladu s přáním elit.

⁵⁴ Podobné orgány nalezneme v Nizozemsku či Lucembursku.

novým. Problematickou oblastí je však vysoká míra vlivu, kterou oplývají polští vrcholní představitelé strany Právo a Spravedlnost. Exekutiva má v polském případě možnost významně ovlivňovat chod komory a její rozhodnutí (irozhlas 2020).

Otázka legality Disciplinární komory je v posledních letech taktéž nejproblematictější oblastí v otázce konfliktu Polska s Evropskou unií, potažmo Evropskou komisí. I přes snahy Evropské unie se dlouhou dobu nedařilo přesvědčit polskou stranu o protiprávním jednání Disciplinární komory. Evropská komise se tedy rozhodla pro zahájení řízení pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie 25. října 2019. Rozsudek⁵⁵ Evropského soudního dvora z července 2021 dává za pravdu Evropské komisi, přičemž Disciplinární komoru a její fungování považuje za nesplnění povinností, které pro členský stát plynou ze smluvního rámce Evropské unie (curia.europa.eu 2021).

Zásadní úlohu ve všech výše zmíněných krocích, vedoucích reformě polského soudnictví, mají lídr strany Právo a Spravedlnost Jaroslaw Kaczyński a současný premiér Mateusz Morawiecki. Pomyslným hnacím motorem předsedy strany PiS je dle jeho slov nutná reforma soudnictví, a médií, z důvodu přetrvávající přítomnosti komunistického dědictví v těchto oblastech (irozhlas 2021). V otázce soudní reformy je důležitá taktéž postava předsedy vlády, který několikrát upozornil na fakt, že polské právo je zcela jistě nadřazeno právu evropskému.

4.1.1 Postup EU v případě Polska

I přes to, že Evropská unie měla v minulých letech řadu příležitostí k využití tvrdších mechanismů v otázce ochrany hodnot článku 2 SEU, Polsko bylo prvním státem, u něhož se Evropská komise uchýlila k jejich využití. Pozadí celého konfliktu lze datovat do roku 2015, kdy strany PiS a Občanská platforma, které měly většinu v dolní komoře polského parlamentu, schválily zákon upravující pravidla nominace soudců Ústavního soudu.

⁵⁵ Případ č. C-791/19, Dostupný z:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5764033>

Právě tento krok přilákal pozornost Evropské unie, přičemž reakce ze strany Evropské unie přišla v lednu 2016, kdy byl iniciován nástroj známý jako Rámec právního státu. V této fázi konfliktu Evropská unie vycházela z údajů Benátské komise, která počínání strany Právo a Spravedlnost monitorovala od března 2016. Benátská komise dokonce již v roce 2016 uvedla, že akce strany PiS podkopávají nejen právní stát, ale celkovou demokracii v Polsku. Porušovány byly dle komise hodnoty demokracie, právního státu a základních lidských práv (írozhlas 2020). Evropská komise na základě těchto zjištění nejprve započala s polskými vrcholnými činiteli dialog o stavu právního státu. Proces neformálního dialogu byl však neúčinný a nepřinesl žádné reálné výsledky v otázce nápravy. Celý proces se dle řady autorů rozbíhal poměrně pomalu, jelikož další fáze mechanismu, která obnášela doporučení polské vládě ve věci nápravy problematické oblasti, započala až v srpnu roku 2017. Evropská komise ve svých doporučeních, jež byly doručeny polské vládě poukazovala na fakt, že politizace Ústavního soudu může výrazně ovlivnit nezávislost celého justičního systému v zemi. V roce 2017 Evropská komise rovněž upozornila na to, že se jedná o poslední možnost, jak se vyhnout sankcím, vycházejícím z mechanismu článku 7, odstavce 1 Smlouvy o Evropské unii (Juchniewicz & Modrzejewski 2019). Po neuspokojivé spolupráci ze strany polské vlády avizoval místopředseda Evropské komise Frans Timmermans, že členské státy budou požádány o hlasování v otázce samotné aktivace článku 7. Evropská komise předložila Radě návrh, jehož primárním cílem bylo zjistit, zdali v Polsku existuje reálné nebezpečí, že budou dále porušovány principy právního státu. Článek 7 byl tedy formálně vůči Polsku aktivován, nicméně se jednalo spíše o symbolické gesto, jelikož reálná aplikace mechanismu dosud neproběhla.

Po neuspokojivých výsledcích vyjednávání byl zahájen mechanismus Řízení o nesplnění povinnosti, který vychází z článků 258, 259 a 260 Smlouvy o fungování Evropské unie. Evropská komise se rozhodla odeslat polské vládě odůvodněné stanovisko, týkající se zákona o Nejvyšším soudu. Stanovisko bylo odesláno polským úřadům 2. července 2018. Evropská komise vyjádřila obavu nad sníženou hranicí odchodu do důchodu soudců polského Nejvyššího soudu. V té době by se zákon dotknul více než jedné třetiny všech soudců⁵⁶. (ec.europa.eu 2018). Vyjmenováno bylo celkem 13 zákonů, které se přímo dotýkají a ovlivňují nezávislost polského soudnictví. Ve svém doporučení však Evropská komise akcentovala to, že stále preferuje strukturovaný dialog jako ideální řešení systémové hrozby, která se v Polsku objevila. Řízení o nesplnění povinností posléze vyvrcholilo podstoupením případu Evropskému

⁵⁶ Konkrétně se jednalo o 27 ze 72 soudců.

soudnímu dvoru. Ten rozhodoval v otázce věkové hranice odchodu do důchodu, stejně tak jako ve věci Disciplinární komory Nejvyššího soudu. Evropský soudní dvůr ve svém rozsudku rozhodl, že polská justiční reformy z roku 2017 a 2018, které snižovaly věkovou hranici, v rámci níž mohou soudci Nejvyššího soudu vykonávat své funkce za krok, jenž podkopává nezávislost polských soudů. Ve věci Disciplinární komory soud rozhodl, že jediná možnost, jak může tento orgán vykonávat svou moc je za předpokladu, že budou splněna kritéria nezávislosti členů komory (Bocková 2020). Rozsudek z 24. července 2019 dále uvádí, že Polsko na základě shromážděných důkazů selhalo v plnění povinností, které mu ukládá Smlouva o Evropské unii, konkrétně článek 2.

Je třeba uvést, že strukturovaný dialog mezi Polskem a Evropskou unií nepřinesl žádné uspokojivé výsledky. Nastolené řízení o neplnění povinnosti sice vygradovalo podáním žaloby k Evropskému soudnímu dvoru, nicméně polská vláda stále neprovedla uspokojivou nápravu problematické oblasti. Evropský soudní dvůr dokonce v roce 2021 vyměřil Varšavě pokutu ve výši milionu eur za nepozastavenou činnosti Disciplinární komory Nejvyššího soudu. Evropská komise v průběhu konfliktu pozměnila styl dialogu, přičemž v posledních měsících lze pozorovat ostřejší rétorickou notu vrcholných představitelů. Situace vyvrcholila na podzim roku 2021, kdy Ústavní soud rozhodl, že některé z článků zakládajících smluv Evropské unie odporují polské ústavě. Jinými slovy, polský Ústavní soud zpochybnil nadřazenost evropského práva nad právem polským (Reuters 2021). Na tento krok však reagovala předsedkyně Evropské komise Ursula von der Leyenová, která zmínila možnost aktivace nového mechanismu, který podmiňuje čerpání z rozpočtu Evropské unie nezávislostí justičních orgánů. Do ostré slovní přestřelky mezi Varšavou a Bruselům se zapojil i premiér Polska Mateusz Morawiecki, který možnou aktivaci nového mechanismu označil za potencionální „začátek 3. světové války“ (Bloomberg 2021). Postup Evropské komise v otázce Polska odráží neúčinnost použitých „soft“ mechanismů a především také neochotu polských představitelů reálně a komplexně vyřešit problematické oblasti, na něž Evropská unie poukazuje. Výsledek potencionálního spuštění nového mechanismu na vztahy Evropské unie a Polska lze jen obtížně predikovat.

4.2. Maďarsko a porušování právního státu

V maďarském případě lze datovat samotný konflikt s Evropskou unií do doby, kdy se k moci dostala dlouhodobě nejsilnější strana FIDESZ⁵⁷ v čele s Viktorem Orbánem. FIDESZ volby v roce 2010 suverénně vyhrálo a se ziskem více než dvou třetin hlasů si zajistilo pohodlnou většinu v maďarském parlamentu. Za hlavní faktor, který zapříčinil takto významný úspěch Orbánovy strany v parlamentních volbách, lze označit finanční krizi. Ta zásadně a negativně ovlivnila vládní rozpočet, přičemž za hlavní viníky nastalé byli označováni Socialisté, kteří do té doby platili za nejsilnější vládní stranu. Již před volbami tudíž bylo jasné, že strana Fidesz bude z tohoto faktu profitovat (Kovács, & Scheppele 2018). První pomyslnou třetí plochou mezi Maďarskem a Evropskou unií se stal kontroverzní mediální zákon. Ten poměrně jasně omezoval média v rámci případné kritiky vládnoucích stran. Po nátlaku ze strany Evropské komise však byl tento zákon částečně upraven.

Další problematickou oblastí byla změna ústavy. Koalice stran Fidesz a KDNP sice v rámci své předvolební kampaně neproklamovaly možnou změnu ústavy, nicméně právě jejich vítězství ve zmíněných parlamentních volbách vedlo ke změně rigidní maďarské ústavy. Ta nezměnila svou podobu od roku 1989, přičemž potencionální změna vyžaduje pouze dvě třetiny parlamentu, a právě tímto počtem poslanců strana Fidesz disponovala. K celkové změně ústavy skutečně došlo, a to v roce 2021, přičemž nový „Fundamentální zákon“, vzbudil mezi odborníky negativní reakce. Celkově má ústava výrazně nacionalistický a religionistický charakter. Problematickou otázkou byla především výrazná změna v rámci justičního systému v zemi (Bánkuti, Halmai & Scheppele 2012).

Přední evropské politiky zneklidňovala především otázka nezávislosti Ústavního soudu. Ten v dosavadním legálním uspořádání sloužil jako pojistka před svévolí vládnoucích elit, nicméně v nové ústavě tato nezávislost nebyla explicitně zaručena. Politická kontrola nad Ústavním soudem začínala být zjevná, jedním z prvních kroků nově zvolené vlády byla totiž změna systému volby soudců Ústavního soudu, stejně tak jako jeho předsedy. Zatímco soudci jsou nově voleni dvoutřetinovou většinou v parlamentu, předseda Ústavního soudu je volen parlamentním výborem, jenž je nicméně veden vládnoucí stranou Viktora Orbána. V rámci

⁵⁷ Strana FIDESZ získala v parlamentních volbách 2010 68,13 % hlasů.

struktury maďarského Ústavního soudu figurovala většina soudců, kteří byli vhodně zvoleni parlamentní většinou. Na oplátku pak soudci akceptovali zákony, které byly stranou Fidesz v daném období přijaty. Již v počátku lze poukázat na podobnosti s polským případem v otázce snahy vládnoucí strany politizovat a ovládat nejdůležitější soudní instituce v zemi (Kovács & Toth 2011). Další ústavní změnou, která se týkala Ústavního soudu bylo navýšení počtu soudců z 11 na 15, přičemž k této změně došlo v roce 2011.

Posledním krokem, který byl spojen s funkcí Ústavního soudu byla anulace všech precedentů, které soud v rozmezí mezi lety 1990 a 2011 provedl. Na tyto rozsudky se tudíž není možné odkazovat jako na legální a právní základ. Přezkum soudního aktu je podmíněno minimálně jednou čtvrtinou poslanců maďarského parlamentu. Jak je již známo, dvě třetiny parlamentu jsou ovládány dominantní stranou Fidesz, zbytek poslanců výrazně fragmentováno do několika stran. Stává se tak velice zřídka, že by se seskupila taková opozice, která by sporný zákon či legislativní akt dohnala k přezkumu Ústavního soudu. V roce 2017, pouze 1 % všech případů Ústavního soudu tvořily přezkumy na základě parlamentního tlaku (Kovács & Scheppele 2018). Oslabování maďarského soudnictví se však netýkalo jen Ústavního soudu. Porušování Evropského práva lze uvést na třech dalších konkrétních případech. Prvním faktorem byl krok, při kterém byl důchodový věk pro soudce snížen s cílem nahradit nezávislé soudce těmi, kteří jsou loajální k vládnoucí garnituře. Další složku tvoří odvolání prezidenta Nejvyššího soudu, spojené s kompletní reorganizací justičního systému a vznikem nové Národní agentury pro ochranu údajů. Třetím případem je výrazné omezení kompetencí Národní banky a již zmíněného Ústavního soudu (Ágh 2018).

Prvním komponentem, se kterým měli evropští lídři problém, byla snížená hranice odchodu soudců do důchodu. Tato hranice byla snížena ze 70 na 65 let. V té době se jednalo až o 15% všech soudců, ti poté museli po zavedení zákona opustit své mandáty. Krok maďarské vlády nebyl kvitován ani Benátskou komisí, ani institucemi Evropské unie.

V druhé řadě se jedná o kompletní reorganizaci justičního systému a zřízení Národní justiční⁵⁸ kanceláře. Tento nový orgán na maďarské justiční scéně znamenal významnou změnu v kompetencích soudů. Ve výsledku byly veškeré kompetence, které do té doby spadaly pod samotné soudce v Národní justiční radě, převedeny do rukou jednoho člověka, a to předsedy Národní justiční kanceláře (Deáková & Šámal 2017). Veškerá odpovědnost za správu maďarských soudů tedy náleží předsedovi nově vytvořeného orgánu. Mezi kompetence předsedy se řadí například nominace nových soudců. Tento seznam je pak podstoupen

⁵⁸ Před ústavními změnami disponovala těmito kompetencemi Národní justiční rada.

prezidentovi republiky. Mandát předsedy kanceláře je devítiletý, přičemž je volen dvoutřetinovou většinou parlamentu, který je, jak již bylo několikrát uvedeno, ovládnán nejsilnější vládní stranou Fidesz. Nový politický systém kontroly nad nezávislým soudnictvím se dotkl také Nejvyššího soudu. Předseda tohoto orgánu byl odvolán a celý spor se dostal až Evropskému soudnímu dvoru. I přes fakt, že Maďarsko případ u soudu prohrálo, nový předseda Nejvyššího soudu byl jmenován (Kovács & Scheppele 2018). Maďarsko ve svém počínání akcentuje především domácí politické a justiční reformy, nicméně nevystupují proti právu Evropskému tak často a hlasitě, jako je tomu v polském případě.

4.2.1 Postup EU v případě Maďarska

Maďarský přechod k neliberálním politickým technikám byl Evropskou komisí pozorován již od parlamentních voleb v roce 2010. Předmětem sporu byl především zmíněný mediální zákon a úpravy ústavy týkající se snížené věkové hranice pro odchod soudců do důchodu. V roce 2010 se však jednalo prozatím o strukturovaný dialog mezi tehdejší místopředsedkyní Evropské komise Neelie Kroesové a vládními představiteli Maďarska v otázce kontroverzního mediálního zákona. V rámci této třetí plochy Evropská komise zaznamenala dílčí úspěch, jelikož maďarská strana částečně poupravila daný zákon. Je třeba však uvést, že i když strukturovaný dialog v této otázce přispěl k parciálnímu řešení, mediální zákon byl upraven pouze minimálně a stále ho lze charakterem označit za neliberální zákon s prvky cenzury (Pirro & Stanley 2021).

S využitím dalších nástrojů Evropská komise vyčkávala, přičemž 17. prosince 2012 byly maďarské vládě odeslány celkem tři formální dopisy a doporučení týkající se nově vzniklé ústavy. V tomto jednání již maďarská vláda nebyla kooperativní a na doporučení výrazněji nereagovala. I přes to, že pracovníci Evropské komise byli v kontaktu se svými protějšky z Budapešti, veškeré připomínky k nově vzniklému Fundamentálnímu zákonu zůstaly nevyslyšeny (Ágh 2018). Evropská komise tedy v březnu 2012 zahájila druhou fázi řízení o nesplnění povinnosti, kdy požádala Maďarsko o vyjádření k nastalé situaci. To však neučinilo požadované změny v oblasti zmíněné věkové hranice soudců a nově vzniklé agentury pro ochranu údajů. Evropská komise tedy podstoupila celou věc Evropskému soudnímu dvoru.

Evropská komise tento případ vyhrála, nicméně se jednalo dílčí vítězství. Vláda musela odcházejícím soudcům kompenzovat jejich ztrátu, poté byl případ uzavřen a ve výsledku nebyl problém komplexně vyřešen (Balcer 2017).

V otázce maďarského porušování hodnot na základě článku 2 Smlouvy o Evropské unii byl poměrně aktivním aktérem Evropský parlament. V roce 2013 vydal EP zprávu, která je dnes známá jako tzv. Tavaresova zpráva⁵⁹. Ta byla zpracována s cílem poukázat na maďarský sklon k autoritářským praktikám spojenými s nově vzniklou ústavou. Zpráva vyzývala vládu k tomu, aby svou ústavu přizpůsobila standardům Evropské unie. I v dalších letech se snažil Evropský parlament poukazovat na porušování právního státu v maďarském justičním systému. V roce 2015 například byla vydána rezoluce Evropského parlamentu s názvem „Situace v Maďarsku“. EP tak využíval v tomto případě prostředky, které má k dispozici, tudíž zejména politický nátlak a rezoluce (Closa & Kochenov 2016). I přes fakt, že se celý konflikt mezi Orbánovou vládou a Evropským parlamentem vyostřoval, Evropská komise se v tomto ohledu nechtěla pouštět do využití tvrdších nástrojů. Jak uvádí Atilla Ágh, paradoxem maďarského konfliktu bylo to, že nejostřeji vůči Orbánově extremismu vystupovala frakce Evropského parlamentu EPP. Ta se ve svém prohlášení z roku 2017 jasně vymezuje vůči porušování principů právního státu a využívání anti evropské rétoriky (Ágh 2018).

Aktivita Evropského parlamentu dosáhla svého vrcholu v květnu 2017, kdy byla kvalifikovanou většinou schválena rezoluce volající po spuštění článku 7 Smlouvy o Evropské unii ve věci porušování právního státu. Zde však narážíme na to, že k účinnému uplatňování vhodných mechanismů v otázce ochrany hodnot Evropské unie je potřeba spolupráce všech klíčových institucí. V maďarském případě tomu tak dlouhou dobu nebylo, Evropská komise preferovala dialog nad tvrdšími nástroji, nicméně jak výstup ukázal, dialog vedl pouze k dílčím změnám, které se dotýkají jen úzkého okruhu témat (Kovács & Scheppele 2017). Komplexní problém, na který poukazoval Evropský parlament, však přetrvává. Jedná se o soustavný demokratický úpadek, který směřuje k oslabení hodnot právního státu a politizaci veškerých soudních institucí. Evropská komise by měla dostát své roli „ochránce smluv“ a využít mechanismy, které mohou být v nápravě úspěšné (Pirro & Stanley 2021). Řízení dle článku 7 bylo s oběma zeměmi zahájeno, nicméně užití jeho „nukleární“ složky je krajně nepravděpodobné.

Evropská komise však v posledních měsících převzala iniciativu v otázce využití nových mechanismů. Nový nástroj, který má podmiňovat čerpání z rozpočtu Evropské unie

⁵⁹ Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0229_EN.html

může mít výrazný dopad na celkový konflikt jak s Polskem, tak i Maďarskem. Oba státy se odvolaly k Evropskému soudnímu dvoru, přičemž považují nový nástroj za nelegitimní s nulovou oporou v unijních smlouvách. V současné době lze pozorovat konflikt mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí. EP podal žalobu na Evropskou komisi v otázce nečinnosti při spouštění nového mechanismu. Jaký bude mít nový nástroj vliv na dané konflikty ukáže až čas.

4.3. Účinnost formálních mechanismů

V souvislosti s hodnocením účinnosti formálních mechanismů, tedy těch, které vychází z primárního práva Evropské unie, je zkoumána především míra nápravy problematické oblasti. Jak již bylo uvedeno v třetí kapitole, mezi formální mechanismy, které primárně vycházejí ze smluvního rámce Evropské unie a týkají se primárně ochrany hodnot, jak je stanovuje článek 2 Smlouvy o Evropské unii, patří Článek 7 Smlouvy o Evropské unii. Formální mechanismy pracují se sankční složkou využívaných nástrojů, nicméně syntézní model nabízí premisu, že aby byly tyto mechanismy efektivní, musí jít ruku v ruce s tzv. „soft“ nástroji a faktory, které celý proces doprovází. Článek 7 Smlouvy o Evropské unii dlouhou dobu sloužil jako nejsilnější faktický nástroj, kterým Evropská unie disponovala. Jeho raná fáze byla spuštěna vůči oběma státům v letech 2017, respektive 2018. V polském případě se jednalo o problematiku nezávislosti soudnictví a o fakt, že po dlouhá léta Varšava nespolupracovala s orgány unie v otázce nápravy. V případě Maďarska se jednalo především o systémovou hrozbu na základě přijaté nové ústavy, která výrazně podrývá hodnoty, na kterých je Evropská unie postavena. Krok aktivace zmíněného mechanismu se neobešel bez reakce ze strany obou členských států. Viktor Orbán dokonce v roce 2018 označil tento proces Evropské komise jako „trest za migranty“. Narážel tím na problematickou oblast migrační a azylové politiky EU, kterou Orbán a strana Fidesz dlouhodobě odmítá (irozhlas 2018). Hrozba aktivací článku 7 Smlouvy o Evropské unii se ukázala jako neúčinná až kontraproduktivní. Tomu napovídá i samotná vysoce politizovaná povaha daného nástroje. V konečném výsledku může aktivace článku 7 vést k pozastavení pravomocí členského státu, včetně možnosti hlasovat v Radě (eur-lex 2020).

Cesta k samotné aktivaci článku 7 je však složitá a vyžaduje téměř dokonalou kooperaci všech důležitých institucí Evropské unie. Nástroj je podmíněn samotným souhlasem členských států. Jak Polsko, tak i Maďarsko však mají ve strukturách Evropské unie spojence z řad ostatních členských států, tudíž je reálné využití článku 7 v případě Polska a Maďarska více než nepravděpodobné. Co se týče efektu na samotné státy, tak akcentace Evropské komise na sankční notu spíše prohlubuje propast v rámci konfliktu mezi EU a členskými státy. Polsko si v celkovém procesu bylo poměrně jisté svou silnou pozicí uvnitř struktur Evropské unie. Ve spojení s extrémně složitou cestou k aktivaci, neznamenal tento mechanismus výraznější podnět k tomu, aby se snažilo o nápravu problematických oblastí.

V rámci aplikace syntézního modelu, který pracuje s premisou, že mechanismy mohou být úspěšné za předpokladu kombinace sankční složky se souborem neformálních mechanismů lze formální nástroje hodnotit jako spíš neúčinné. Mechanismus aktivace článku 7, který může svou sankční povahou působit jako zastrašování ze strany Evropské komise, nepřinesl v otázce Polska a Maďarska žádnou reálnou nápravu v problematické oblasti. Lze tedy označit, minimálně ve své současné podobě, za neúčinný. Tento nástroj může být účinný, pokud je využit správně a pokud je daná členská země ochotna kooperovat. Na druhou stranu je však nutno uvést, že článek neřeší komplexní podstatu problému, nýbrž pouze jeho dílčí část. Nevede tudíž ke komplexní změně v chování členského státu a nápravě celkové systémové hrozby pro právní stát.

4.4. Účinnost alternativních mechanismů

V otázce analýzy účinnosti alternativních mechanismů je třeba začít nejspecifičtějším z alternativních nástrojů, kterým je mechanismus spolupráce a ověřování. Ten byl vyvinut ve spojitosti s přístupovými rozhovory s Rumunskem a Bulharskem v roce 2007, přičemž se týkal problémových oblastí, které měly být napraveny. Požadované reformy se měly týkat soudnictví, boje s korupcí či organizovaným zločinem. Evropská unie postupovala formou kontinuálního dialogu s oběma státy, přičemž pokroky ve sledovaných oblastech zohledňovala ve svých výročních zprávách. Kooperace rumunských a bulharských úřadů s Evropskou unií je jasně zřetelná, přičemž sama Evropská komise ve svých zprávách kvituje přístup národních vlád

v otázce nápravy problematických oblastí. Jedná se spíše o preventivní a monitorovací mechanismus, který si klade za cíl stanovit daným státům jakési zrcadlo a pomoci jim k tomu, aby dokázaly nedostatky zavčas napravit. V případě Bulharska a Rumunska lze poměrně vysokou účinnost vysvětlit tím, že pro tyto chudší státy představuje Evropská unie lukrativní trh. Maximalizace užitku tudíž převažuje nad možnými náklady, což vede dané státy ke kompatibilitě s evropskými normami (Toneva-Metodieva 2014). Mechanismus ve výsledku funguje na principu „*carrot and stick*”⁶⁰. Tento nástroj však lze využít jen u specifických případů, a pro většinu členských států by byl výrazně neúčinný.

Dále je třeba zmínit nejefektivnější mechanismus v otázce ochrany hodnot právního státu, tedy řízení o nesplnění povinnosti, který právně vychází z článků 268, 269 a 270 SFEU, přičemž se jedná o nástroj, který byl již využit jak v maďarském, tak polském případě. Nástroj v odborné literatuře známý též jako *infringement* procedura je obecně mezi odborníky považován za mechanismus, který dokáže účinně chránit hodnoty Evropské unie v členských státech (Börzel 2003). Obecně vzato má však tento mechanismus dva základní problematické aspekty. Celá procedura, která může vyústit v podstoupení celé věci Soudnímu dvoru Evropské unie bývá v mnoha případech příliš zdlohavá, což umožňuje provinilým členským státům modifikovat problematické oblasti do podoby, jenž bude vyhovovat evropským standardům. Jedná se sice o jakési řešení nastalé situace, nicméně se často setkáváme s tím, že jde pouze o dílčí a fasádní úpravy, ty však neřeší celkový problém. V rámci této procedury tedy lze pozorovat „role playing“ daných států s cílem uspokojit minimální požadavky Evropské komise. V realitě se však nejedná o behaviorální změnu, nýbrž o změnu rétorickou a krátkodobou. Druhým aspektem je šířka témat, která mohou být trestána. V případě, kdy celá věc dojde až k Soudnímu dvoru EU a finanční sankce budou uplatněny, se trest týká pouze dílčího problému, nikoliv komplexního problému. Někteří autoři poukazují na to, že Evropská komise by měla v rámci tohoto nástroje přistupovat k seskupování více problémů do jednoho komplexního balíčku, který by komplexně pokrýval systematickou hrozbu spojenou s porušováním hodnot právního státu v členských státech unie (Scheppelle 2016).

V maďarském případě se k zahájení mechanismu řízení o nesplnění povinnosti Evropská komise uchýlila v řadě případů⁶¹. Tyto případy se týkaly problematiky mediálního zákona, věkové hranice pro odchod do důchodu soudců, nevládních organizací či legislativních změn v oblasti nezávislého soudnictví. Konkrétní provinění vůči unijním smlouvám či sekundárnímu právu EU však Evropská komise našla pouze ve dvou případech. Přesněji

⁶⁰ Státy jsou motivovány výhodami z členství v EU plynoucími.

⁶¹ Konkrétně se jednalo o roky 2010, 2012, 2017 a 2018.

řčeno se jednalo o problematiku Centrální Národní banky a již několikrát zmiňované věkové hranice pro odchod soudců do důchodu. Tento fakt dokládá, že Evropská komise často pohlíží na daná pochybení jako pouze technické porušování unijní legislativy, méně pak věnuje pozornost problematice dané článkem 2 Smlouvy o Evropské unii, který hovoří o důležitosti demokracie, lidských práv a právního státu (Anders & Priebus 2021).

Rétorika maďarské vlády se za trvání celého konfliktu výrazně proměnila. Na začátku procesu představitelé vlády poukazovali na to, že celý konflikt je pouze záležitostí nejasné interpretace maďarských nových zákonů představitelům eEvropské unii. Jinými slovy, maďarská strana v prvních případech řízení o nesplnění povinnosti mezi lety 2010 a 2012 považovala své zákony za kompatibilní s právem evropským. V této fázi znamenalo řízení o nesplnění povinnosti příležitost ke konstruktivnímu dialogu a řešení nastalé situace. Maďarská vláda taktéž v této etapě konfliktu deklarovalo ochotu spolupracovat s Evropskou unií v rámci problematické otázky. V tomto kontextu lze mechanismus hodnotit jako dílčí úspěch, jelikož určitých změn doznal například mediální zákon, nicméně nezměnil svou autokratickou povahu. Spolupráci s Evropskou komisí lze uvést i na příkladu finanční kompenzace soudců, kteří byli postiženi zákonem snižujícím věkovou hranici pro odchod do důchodu. Při těchto řízeních byla spolupráce s orgány EU patrná. I přes vše uvedené se však jednalo o vyřešení dílčích problémů, nikoliv celkového a soustavného porušování principů právního státu.

Naopak od roku 2017 do současnosti lze pozorovat změnu v rétorice a behaviorálním postoji maďarské vlády v otázce kooperace s Evropskou komisí na řešení problematické oblasti. Vztah mezi Evropskou unií a Budapeští ovlivnila i konflikt z roku 2018, který se týkal migrační politiky. Viktor Orbán označil jednání Evropské unie za „Sorosův plán“ (Tamtéž). Celkově lze říci že postupná změna v rétorice maďarské vlády přiměla Evropskou komisi k využití všech fází řízení o nesplnění povinnosti. Dokud probíhala kooperace v souladu s požadavky EK, preferovaným nástrojem byl strukturovaný dialog, nicméně posléze EK přistoupila i k podstoupení případů Soudnímu dvoru. Celkovou změnu v zavedené rétorice Evropské komise lze pozorovat i na přistoupení k využití aktivace článku 7 Smlouvy o Evropské unii. I přes nepravděpodobné spuštění nukleární doložky článku 7 SEU, je jasně viditelný trend tvrdšího postoje Evropské unie vůči ohýbání právního státu.

V polském případě se řízení o nesplnění povinnosti týkala konkrétních prohřešků vůči právnímu státu. Konkrétně se jednalo o nezávislost polského Nejvyššího soudu a běžných soudů. Na rozdíl od maďarského případu se polská vláda nepokoušela o významnější míru kooperace ani v jednom ze zmiňovaných případů, kdy byl nástroj použit. V případě nezávislosti Nejvyššího soudu došel spor do poslední fáze nabídnutého mechanismu, přičemž celá věc byla

podstoupena Soudnímu dvoru EU. Ten rozhodl, že disponuje pravomocí řešit otázky vnitřní organizace soudních systémů členských států. Soudní dvůr poprvé konstatoval, že některý z členských států nesplnil své povinnosti. Polský případ se tedy vymyká neochotou Varšavy jakkoliv spolupracovat s vyjednávači Evropské unie. V letech 2019 a 2020 Komise zahájila dvě nová řízení o nesplnění povinnosti s cílem zajistit nezávislost soudů a Soudní dvůr EU vydal v těchto věcech předběžná opatření k pozastavení pravomocí disciplinární komory.

Dalším nástrojem je Rámec Evropské unie pro posílení právního státu. Ten může sloužit jako pomyslný varovný výstřel Evropské komise před využitím článku 7. Výhodou mechanismu je systematické pokrytí hrozeb pro hodnoty dané článkem 2 Smlouvy o Evropské unii. Na rozdíl od řízení o nesplnění povinnosti může tedy Evropská komise účinně jednat i před tím, než dojde k reálnému porušení evropského práva. První aktivace Rámce právního státu proběhla proti Polsku, přičemž vyvrcholil aktivací článku 7, odstavce 1 Smlouvy o Evropské unii v roce 2017 (Pech & Scheppele 2017). V polském případě lze tedy pozorovat neúčinnost tohoto nástroje. Důvodem je dlouholetý neúspěšný dialog s představiteli polské vlády. Tento preventivní nástroj nebyl pro Polsko dostatečně zdviženým prstem a nedošlo k žádné systematické změně v oblasti problémové nezávislosti soudnictví. Polská vláda se v této věci odvolávala na článek 4, odstavec 2 Smlouvy o Evropské unii, který hovoří o respektování národní identity členských států (Kovacs & Neuwahl 2021).

Mechanismus naráží i na výkladovou vágnost článku 2 SEU. V maďarském případě se rovněž jedná o neúčinný nástroj. Řada autorů sice Maďarsko označují za stát, který systematictěji porušuje právní stát, nicméně Rámec EU pro posílení právního státu nemá reálnou pravomoc v otázce potlačení těchto hrozeb. Může vést k vyvinutí tlaku na členské státy v rámci možnosti eskalace konfliktu až ke spuštění článku 7. V případě Polska ani Maďarska však tento zdvižený prst nevedl k nápravě problematické oblasti, ani k větší míře kooperace s institucemi Evropské unie.

Dalším z alternativních nástrojů Evropské unie je tzv. Evropský mechanismus právního státu. Svou povahou se jedná spíše o preventivní nástroj, jelikož zprostředkovává každoroční dialog v otázce právního státu mezi Evropskou komisí, Parlamentem, Radou a členskými státy. Výstupem dialogu je poté zpráva o stavu právního státu. Výhodou této Zprávy může být fakt, že se zaměřuje na každou z členských zemí samostatně. Účinnost nástroje lze spatřovat ve vytvoření komplexním přehledu o stavu právního státu v jednotlivých členských státech. S těmito informacemi můžou poté instituce Evropské unie nadále pracovat. Například zpráva o stavu právního státu z roku 2020, která se zabývá Polskem odkazuje na veškerá řízení, která byly s tímto státem vedeny, přičemž zdůrazňuje, že řada obav v otázce právního státu stále

přetrvává (Evropská komise 2020). Součástí každoroční zprávy o stavu právního státu je také Srovnávací tabulka soudnictví v Evropské unii (The EU justice scoreboard). Ta slouží k vytvoření komparačních indikátorů, na kterých pak instituce Evropské unie staví. Účinnost na samotné členské státy nemá žádnou, nicméně může sloužit Evropské komisi v souvislosti s uplatněním tvrdších mechanismů.

Nejnovějším mechanismem Evropské unie v otázce ochrany hodnot právního státu je nástroj podmiňující čerpání z rozpočtu Evropské unie dodržováním právního státu v členských zemích unie (*The Conditionality mechanism*). Na komplexní zhodnocení účinnosti je v současné době ještě příliš brzy, avšak reakce polské a maďarské vlády naznačuje, že akcentace čistě na sankční rétorickou složku není tou správnou cestou, kterou by Evropská komise, potažmo Evropská unie měla směřovat. Proti plánovanému spuštění nového nástroje se postavil jak polský premiér Mateusz Morawiecki, tak jeho maďarský protějšek Viktor Orbán (Česká televize 2021). Morawiecki dokonce v rozhovoru zmínil, že spor Evropské unie s Polskem může být začátkem 3. světové války. Polská strana využívá v souvislosti s nejnovějším mechanismem velmi ostrou rétorickou notu. V rámci nejnovějšího vývoje Evropská komise podnikla první krok k historicky prvnímu spuštění nového mechanismu. Zástupcům polské a maďarské vlády byly zaslány dopisy, které jsou přípravnou fází sankčního mechanismu. Komise ve svých dopisech vyžaduje informace o pokrocích, které provinilé členské státy v oblasti právního státu provedly. Ze strany Komise se jedná o známku toho, že je připravena přistoupit k samotné sankční fázi nástroje (Politico 2021). Polská a Maďarsko v současné době hraje s Evropskou unií rozpočtovou hru s výraznou patovou situací. Oba státy blokují schválení nového víceletého rozpočtového rámce. Na základě všeho uvedeného lze nový mechanismus, založený ve velké míře pouze na sankčních principech za další vyostření již tak napjatých vztahů mezi EU a členskými státy. Zda bude nástroj účinný, ukáže až čas.

4.5 Účinnost neformálních mechanismů

Do celkového procesu ochrany právního státu vstupují i mechanismy, které nejsou dány evropským právem, nýbrž neformálními nástroji, jenž výrazně ovlivňují vyjednávání mezi Evropskou unií a členskými státy. Jedním ze zkoumaných mechanismů je neformální strukturovaný dialog. Ve sledovaných případech Polska a Maďarska lze pozorovat dvě rozdílná

východiska. Neformální dialog může být účinný pouze v tom případě, že jsou k němu nakloněny obě strany sporu. Polská vláda již od začátku deklarovala neochotu vyjednávat s Evropskou unií formou neformálního dialogu (Ciampi 2018). Důvodem může být poměrně silná pozice Polska v rámci struktury Evropské unie, přičemž polská vláda si byla této pozice plně vědoma (Tamtéž). Naopak částečně účinný byl neformální mechanismus dialogu v rané fázi konfliktu mezi Maďarskem a Evropskou unií. Než došlo k výrazné proměně Orbánovy rétoriky, maďarská vláda dokázala alespoň dílčím způsobem napravit kritizované oblasti týkající se mediálního zákona a věkové hranice odchodu do důchodu soudců. Z hlediska komplexního řešení systémové hrozby pro právní stát však musí být strukturovaný dialog spojen s dalším z nástrojů, v takovém případě má největší šanci na to, aby mohl být efektivní.

Dalším z neformálních nástrojů může být kolektivní nátlak v rámci struktur institucí Evropské unie. Možnost sociálního vyloučení je alternativou například v Radě ministrů či Evropském parlamentu, ve kterém však mají obě členské země zástupce ve dvou největších frakcích, které se v EP nacházejí (Pech & Scheppele 2017). Evropský parlament však v otázce právního státu ostře vystupoval vůči oběma státům. Právě politický nátlak a možnost sociálního vyloučení jsou nejsilnějšími zbraněmi Evropského parlamentu v této oblasti. V roce 2017, strana EPP ostře vystoupila vůči maďarské vládě formou kritiky rétoriky Viktora Orbána, která se týkala nespokojenosti s migrační a azylovou politikou Evropské unie. Strana Fidesz byla dokonce v březnu roku 2021 formálně vyloučena z EPP. Evropský parlament je rovněž úspěšný v soustavném vyvíjení politického tlaku na ostatní instituce EU. Zmíněný nástroj může být efektivní, nicméně je nutná kooperace Evropské komise, Evropského parlamentu i Rady.

Dalším z neformálních nástrojů je tzv. issue linkage. Právě nedostatečná šíře trestaných oblastí bývá Evropské unii často vytýkána. Řada autorů poukazuje na to, že spojení více problematických oblastí do jednoho projednávaného, komplexního balíčku může mít přímý efekt na to, zdali daný postup bude úspěšný či nikoliv (Scheppele 2016). Na Maďarském případě lze uvést pozitivní i negativní výstupy tohoto nástroje. Pozitivním příkladem může být rok 2012, kdy byly dílčí změny v zákonu o věkové hranice soudců provedeny i z důvodu toho, že Evropská unie ve stejné době akcentovala i problematiku Mediálního zákona. Seskupení těchto témat mělo za následek vstřícný postoj maďarské vlády vůči vyjednávání s Evropskou unií. Na druhé straně v roce 2017, kdy se stále řešila otázka nezávislosti maďarských soudů, Evropská unie spojovala toto téma s migrační a azylovou politikou Orbánovy vlády. V tomto případě došlo k negativní změně rétoriky předsedy vlády a k vyostření konfliktu s EU. Účinnost tohoto neformálního mechanismu tedy závisí na vhodnosti spojených témat.

4.6 Aplikace syntézního modelu

Práce pracuje s premisou, že do celkového procesu kooperace Evropské unie a členských států v otázce ochrany právního státu vstupuje řada faktorů. Dané faktory nelze kategorizovat v rámci konstruktivistické či racionální narace, jelikož k účinnosti použitých mechanismů je nutné oba přístupy snoubit. Ze strany členských států se jedná primárně o strategickou kalkulaci, „role playing“ a normativní přesvědčování formou politického nátlaku. Za klíčovou složku lze považovat taktéž proces argumentačního přesvědčování spojený s účinky sociálního učení.

V otázce aplikace syntézního modelu na alternativní nástroje EU lze vyhovět mechanismu rámce EU pro posílení právního státu. Tento nástroj spojuje prvky strukturovaného dialogu, sociálního učení členských států s možností eskalovat celkový proces k aktivaci článku 7 Smlouvy o Evropské unii. Účinnost mechanismu přímo závisí na ochotě členských států kooperovat a tvořit kompromisní řešení. Zbylé mechanismy pozbývají účinnosti, ať už z důvodu své čistě sankční či monitorovací a preventivní povahy. Dle autorovy premisy nemůžou nabízené nástroje být efektivní, pokud nekombinují prvky racionalistické tudíž sankční a neformální, tedy konstruktivistické.

Stejně tak lze vhodně aplikovat syntézní model i na řízení o nesplnění povinnosti. V prvopočátku se jedná o možnost členské země napravit svá pochybení, popřípadě se dopracovat k určité míře přehodnocení svých postojů. Ve spojení se strukturovaným dialogem a snahou členského státu se může jednat o impuls, který vede alespoň k dílčí úpravě problematické otázky. Pokud se tomu tak v počáteční fázi nestane, Evropská komise má možnost tento nástroj přenést do sankční roviny, která naopak odpovídá realistickému pojetí celkového procesu. Z případu Maďarska je jasně zřetelné, že v případě mediálního zákona a jeho úprav, byť dílčích, se jednalo o efektivní postup, jak kooperovat s členským státem v otázce nápravy problematické oblasti.

Syntézní model lze aplikovat i na mechanismy neformální. Opět je třeba uvést, že je musíme kombinovat s nástroji formálními a alternativními. Nicméně socializační složka ve formě politického nátlaku byla jasně zřetelná v případě Maďarska, kdy kolektivní nátlak a kritika ze strany EPP vyústila až ve vyloučení strany Fidesz ze struktur této frakce. Socializační nátlak zde byl naprosto evidentní. Efektivita neformálních mechanismů je výrazně podmíněna spojením se sankčními nástroji, nicméně najít vhodnou rovnováhu v poměru využívání obou složek není pro Evropskou komisi, potažmo Evropskou unii lehkým úkolem.

Závěr

Diplomová práce se zabývala právním státem, jakožto jedním ze základních kamenů, na kterých Evropská unie stojí. Pozornost byla věnována především analýze mechanismů, jež má EU k dispozici v případě porušení principu právního státu v členských státech. Jako cíl práce byla stanovena analýza jednotlivých mechanismů a zhodnocení jejich účinnosti v souvislosti nápravou problematických oblastí v Polsku a Maďarsku. Současně se autor snažil vysvětlit úskalí, která jednotlivé nástroje skýtají a identifikovat faktory doprovázející celkový proces kooperace členských států s institucemi Evropské unie ovlivňují.

Cílem první kapitoly bylo teoretické uchopení konceptu socializace v europeizačním kontextu. Na socializaci, potažmo snahu o kooperaci s Evropskou unií ze strany členských států lze pohlížet z několika úhlů. Pozornost byla upřena především na druh motivace, který posiluje či naopak oslabuje socializační a kooperační vlastnosti daného aktéra. Kapitola nabídla argumenty racionalistické i konstruktivistické. Nabídnut je i syntézní model, který tyto dva teoretické přístupy spojuje. Podstatou syntézního modelu je premisa, že behaviorální změna u aktéra, v tomto případě členského státu, nastane, pokud Evropská unie využije nástroje, které kombinují jak sankční složku, tak neformální kroky typu neformálního dialogu, politického tlaku či procesu sociálního učení. Sankční složku vyzdvihují racionalisté, neformální mechanismy naopak operují konstruktivističtí autoři. Druhá kapitola se věnovala konceptualizaci fenoménu právního státu jak v obecném smyslu slova, tak v rámci jeho chápání ve strukturách Evropské unie. Definiční vymezení právního státu je jeden z kruciólních faktorů při jeho následném vymáhání, tudíž nabízí tři obecně přijímané definice. V této kapitole bylo rovněž popsáno zakotvení konceptu právního státu ve smluvním rámci Evropské unie a vývoj, jakým si právní stát a další hodnoty dle článku 2 SEU v průběhu let prošly. Nabídnutý dokument Benátské komise sloužil především k identifikaci základních indikátorů, které jsou při posuzování kvality právního státu stěžejní. V třetí kapitole se autor věnoval samotným aktérům Evropské unie, kteří se podílejí na ochraně principů právního státu v členských zemích. Primárně je tedy zkoumána institucionální otázka s důrazem na popsání rolí jednotlivých institucí. Autor se zaměřoval na pravomoci, kterými orgány Evropské unie disponují s důrazem na aspekt jejich aktivity a efektivity. Do kapitoly byly zahrnuty i orgány, které sice nepatří mezi nejdůležitější instituce Evropské unie v otázce ochrany právního státu, nicméně plní neméně

důležitou roli v oblasti analytické a poradní. Nezbytnou složkou třetí kapitoly se stala kategorizace dostupných mechanismů do tří kategorií na základě jejich formálního či neformálního charakteru. Kapitola se snažila o přehledné rozdělení všech nástrojů v souvislosti s přehledností analýzy jejich účinnosti. V poslední kapitole byla analyzována účinnost použitých nástrojů v případech Polska a Maďarska. Čtenář byl krátce uveden do pozadí jednotlivých konfliktů, přičemž se seznámil s jednotlivými aktéry a identifikací rozdílů v postupu Evropské unie vůči oběma státům. Účinnost jednotlivých mechanismů byla v této kapitole posuzována na základě reálné odezvy daného členského státu a nápravy problematické oblasti. V poslední kapitole rovněž dochází k aplikaci syntézního modelu, který pracuje s premisou, že účinnost daných mechanismů závisí na jejich vzájemném propojení. Tedy na současném využití sankčních a neformálních či „soft“ nástrojů.

Práce si stanovila tyto výzkumné otázky: VO1: *Jakými mechanismy Evropská unie disponuje v případě, kdy se snaží postihovat porušení právního státu v členských zemích?? Jaké další možnosti EU má?* VO2: *Jaké faktory a jací aktéři vstupují do procesu mezi Evropskou unií a členskými státy v otázce ochrany hodnot právního státu?* VO3: *Jaké jsou rozdíly v postupu Evropské unie v případech Polska a Maďarska?* VO4: *Jaké a jak účinné byly využité mechanismy v souvislosti s nápravou problematických oblastí ve zkoumaných členských státech?*

První výzkumné otázce je pozornost věnována v třetí a čtvrté kapitole. Veškeré mechanismy, které má Evropská unie k dispozici byly rozděleny do tří kategorií na základě jejich charakteru a právního základu. Nástroje byly kategorizovány do mechanismů formálních, které vychází z primárního práva Evropské unie, kterým je smluvní rámec EU. Druhou kategorií byla řada alternativních, ale stále formálních nástrojů, které má Evropská unie k dispozici, nicméně nevychází explicitně ze znění smluv. Tyto nástroje lze tedy označit za „soft“ nástroje. Poslední kategorii tvořily neformální nástroje, kterými Evropská unie disponuje. Mezi čistě smluvně zakotvené nástroje, které mají pravomoc postihovat porušování hodnot právního státu se řadí článek 7 Smlouvy o Evropské unii. Článek 7 byl dlouhou dobu nejsilnějším nástrojem, který měla Evropská unie k dispozici, přičemž jeho „nukleární“ složka mohla sloužit jako pomyslný strašák pro členské státy, které se daného porušování dopouštěly. Do kategorie alternativních nástrojů spadá zbytek formálních nástrojů, se kterými může Evropská unie v otázce ochrany právního státu operovat. Evropská unie je může využít v případě, že se bude snažit o umírněnější formu procesu s provinilým členským státem. Mezi tyto alternativní nástroje řadíme mechanismus spolupráce a ověřování, ten byl vyvinut v souvislosti s plánovaným přistoupením Bulharska a Rumunska do EU s cílem eliminovat

problematické oblasti, kterým oba státy čelily. Druhým alternativním nástrojem, který má Evropská unie, potažmo Evropská komise k dispozici, je Rámec Evropské unie pro posílení právního státu. Dále do této kategorie autor zařadil Evropský mechanismus právního státu, tyto nástroje byly explicitně vyvinuty pro problematiku právního státu. Dalšími nástroji, které do této kategorie spadají jsou řízení o nesplnění povinnosti na základě článku 2 SFEU, srovnávací přehled EU o soudnictví a nástroj podmiňující čerpání z rozpočtu Evropské unie dodržováním principů právního státu v členských zemích unie (*The Conditionality mechanism*). Za stěžejní jsou považovány i ty nástroje, které sice postrádají formální charakter, nicméně v konečném důsledku mohou mít nemalý vliv na míru kooperace členských států s institucemi Evropské unie. Tyto nástroje jsou označeny jako neformální a spadá zde neformální dialog, politický nátlak, socializační snaha či tzv. provázanost projednávaných témat.

V souvislosti s další výzkumnou otázkou byli identifikováni aktéři Evropské unie a faktory, které vstupují do procesu ochrany právního státu mezi EU a členskými státy v otázce ochrany právního státu. Tomuto hledisku se věnovala především třetí kapitola, přičemž se snažila pojmenovat hlavní aktéry, v tomto případě instituce a orgány, které vstupují do celkového procesu kooperace s členskými státy v otázce ochrany právního státu. Za nejsilnějšího hráče v otázce ochrany smluv byla identifikována Evropská komise, přičemž byla zdůrazněna nutnost kooperace s dalšími stěžejními orgány EU, tedy Evropským parlamentem a Evropskou radou. Mezi hlavní faktory, jež ovlivňují samotný proces potencionálního využití daných mechanismů, je řazena například politizace EK spojená s vyprázdňeností a definiční nejasností pojmu právní stát ve stávajících smlouvách. Dalším z faktorů, který výrazně ovlivňuje směřování celého procesu je politický nátlak, například uvnitř Evropského parlamentu. Právě Evropský parlament se stal v posledních letech nejhlasitějším kritikem Evropské komise a také výrazně upozorňoval na potřebu vyvinutí nových a efektivnějších nástrojů, které by sloužily k ochraně hodnot právního státu v členských zemích Evropské unie. Politický nátlak bylo možno pozorovat i uvnitř samotného Evropského parlamentu. V otázce porušování hodnot právního státu v Maďarsku a ostré rétoriky vůči představitelům Evropské unie se výrazně angažovala European people's party, která vyzvala představitele maďarské vlády ke kooperaci s institucemi Evropské unie navzdory tomu, že strana Fidesz byla součástí této frakce a v současnosti je členem i strana KDNP, která je dlouholetým koaličním partnerem Orbánovy vládní strany. Strana Fidesz byla dokonce suspendována a v březnu 2021 z frakce odešla. V případě Evropské rady je problematickým faktorem to, že se zde potkávají vrcholní představitelé vlád, jedná se o výrazně politizovanou instituci, která reálně žádný z nástrojů neinicuje, nicméně například v souvislosti s potencionálním spuštěním sankční složky článku

7 SEU je tato aktivace podmíněna jednomyslným souhlasem. Za další stěžejní organizace, které vstupují do interakce mezi členskými státy a Evropskou unií jsou poradní agentury. Jedná se o Benátskou komisi, která primárně slouží jako poradní orgán Rady Evropy, nicméně její analytické vymezení indikátorů pro posuzování kvality právního státu v evropských státech výrazně slouží i institucím Evropské unie. Monitorovací nástroje využívá i Agentura Evropské unie pro základní práva, která jakožto poradní orgán Evropské unie dodává podklady o stavu právního státu institucím EU. Samotných faktorů na straně členských států se dotýká především čtvrtá kapitola. Za společný znak obou zkoumaných členských států lze považovat faktor vlády jedné strany s cílem změnit celkový obraz nezávislého soudnictví v zemi. Vnitrostátní politika hraje v kooperaci členských států s Evropskou unií naprosto zásadní roli. Vliv lze ilustrovat i na socializační snaze samotných členských států. Polský případ ukázal, že nastolená vnitrostátní rétorika vůči Evropské unii, která byla nastavena stranou Právo a Spravedlnost výrazně omezila možnosti hlubší socializace polských představitelů na evropské úrovni. Maďarský případ naopak dává za pravdu konstruktivistickému pojetí socializace. V počátcích kooperace s EU na nápravě problematických oblastí představitelé byli maďarští představitelé ochotni ke kompromisům a ústupkům, přičemž bylo možné pozorovat jistou behaviorální změnu. Otázkou zůstává, zdali se jednalo o tzv. role playing s cílem dosáhnout svých cílů za použití krátkodobé změny chování, která však nebyla reálnou změnou v komplexním postoji Maďarska vůči Evropské unii.

Třetí výzkumnou otázkou, kterou se autor zabýval byla otázka: *Jaké byly rozdíly v postupu Evropské unie v případech Polska a Maďarska?* Jako hlavní aktér, na jehož postupu lze samotné rozdíly ilustrovat, byla identifikována Evropská komise, jakožto nositel hlavních pravomocí v otázce ochrany právního státu. Zatímco v maďarském případě Evropská komise výrazně preferovala neformální řešení celého konfliktu s využitím dialogu a konsensuálního vyjednávání, vyjednávání s Polskem se neslo v duchu výrazněji ostřejší rétorické noty z obou stran. S Polskem byl na počátku sporu v roce 2015 veden dialog o stavu právního státu, nicméně po nedostatečné kooperaci polských představitelů bylo přistoupeno k využití tvrdších nástrojů. Aktivován byl jak článek 7 Smlouvy o Evropské unii, tak i řada Řízení o nesplnění povinnosti. Přičemž v posledních měsících je vůči Polsku veden také nový mechanismus, který podmiňuje čerpání financí z víceletého finančního rámce dodržováním principů právního státu. Ostřejší postup Evropské komise vůči Polsku lze vysvětlit především výraznou neochotou polských představitelů ke kooperaci a nedostatečnou implementací připomínek a varování Evropské komise. Evropská unie neviděla dostatečný pokrok v rámci problematických oblastí, tudíž byla nucena přistoupit k nástrojům, které považovala v té době za nejefektivnější. Polský případ

ilustruje racionalistické pojetí socializační a kooperační snahy, která vidí členský stát jako sobeckou samostatnou jednotku, která v rámci kalkulace zisků a nákladů vypočítá, zdali se jí vyplatí spolupracovat, potažmo upravit své chování. Polsko si v této pomyslné kalkulačce bylo vědomo své silné pozice v rámci Evropské unie a především nedostatečné účinnosti hrozících sankcí, tudíž nepovažovalo za nutné měnit své vnitrostátní praktiky. Naproti tomu v maďarském případě Evropská komise dlouhou dobu váhala s využitím tvrdších mechanismů. Pro tento aspekt se stala terčem výrazné kritiky především ze strany Evropského parlamentu. Za faktory, které vedly k tomuto postupu, autor považuje především role playing ze strany maďarské vlády, která v počátcích vyjednávání s Evropskou komisí spolupracovala, nicméně reálné změny jak Mediálním zákonu, tak v zákonu týkajícího se věkové hranice soudců provedla pouze nepatrné změny, které nelze považovat za komplexní řešení problému. Druhým faktorem je to, že Evropská komise v té době nepovažovala osobu Viktora Orbána za tak výraznou a komplexní hrozbu pro hodnoty EU, jak tomu bylo v případě polské strany Právo a Spravedlnost. Až po letech nevyřetelného vyjednávání Evropská komise přistoupila k tvrdším mechanismům, tedy Řízení o nesplnění povinnosti a aktivaci článku 7 Smlouvy o Evropské unii. V současné chvíli, stejně tak jako v případě Polska je proti Maďarsku vedeno řízení mechanismu, který podmiňuje čerpání peněz z rozpočtu Evropské unie dodržováním principů právního státu.

V souvislosti s poslední výzkumnou otázkou se autor zaměřil na účinnost použitých mechanismů v kontextu případů Polska a Maďarska. Této otázce se věnuje čtvrtá, analytická kapitola. V rámci reálných výsledků autor považuje z dosavadních nástrojů za nejefektivnější Řízení o nesplnění povinnosti. To bylo úspěšné především v rané fázi maďarského konfliktu, nicméně fungovalo ruku v ruce s neformálním dialogem a politickým nátlakem. Ať už předstíraná, nebo reálná snaha maďarských zástupců o kooperaci a socializaci byla jasně zřetelná. Na tuto fázi celého konfliktu lze aplikovat syntézní model, jelikož se snoubila sankční složka mechanismu s nástrojem neformálním. Takováto kombinace má dle autora nejvyšší šanci na úspěch v souvislosti s behaviorální a komplexní změnou daného členského státu. Další z nástrojů se ukázaly jako neúčinné, či svou povahou jako monitorovací a preventivní, které nemůžou vést k reálné nápravě problematických oblastí. Článek 7 autor považoval za nejsilnější nástroj, kterým EU disponuje, avšak jako slabinu vidí faktor toho, že z praktického hlediska nebude pravděpodobně nikdy spuštěna jeho sankční složka. Složitý systém kooperace a nutný souhlas všech důležitých institucí Evropské unie dělají z tohoto mechanismu neefektivní složku souboru dostupných mechanismů. Dle autora je účinnost podmíněna kombinací neformálních mechanismů (issue linkage, dialog, politický nátlak a socializační snaha) s mechanismy

sankčního charakteru. Samostatně tyto nástroje pravděpodobně nebudou fungovat. Pokud bude proces s členským státem veden pouze jednodimenzionálně, nedočká se pozitivní a adekvátní odezvy. Na hodnocení účinnosti nového mechanismu je však ještě brzy. Z dosavadního vývoje se však zdá, že Evropská komise bude sázet pouze na sankční notu mechanismu.

Zdroje a literatura

Ágh, A. (2018). Decline of Democracy in the ECE and the Core-Periphery Divide: Rule of Law Conflicts of Poland and Hungary with the EU. *Journal of Comparative Politics*, 11(2), 30-48.

Alter, K. J., & Steinberg, D. (2007). The theory and reality of the European Coal and Steel Community. *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, (Eds.) Meunier, Sophie, McNamara, Kathleen R, 8, 89-104.

Anders, L. H., & Priebus, S. (2021). Does It Help to Call a Spade a Spade? Examining the Legal Bases and Effects of Rule of Law-Related Infringement Procedures Against Hungary. In *Illiberal Trends and Anti-EU Politics in East Central Europe* (pp. 235-262). Palgrave Macmillan, Cham.

Balcer, A. (2017). Beneath the surface of illiberalism: The recurring temptation of ‘national democracy’ in Poland and Hungary—with lessons for Europe. *Wise Europe*.

Bánkuti, M., Halmai, G., & Scheppele, K. L. (2012). Hungary's illiberal turn: disabling the constitution. *Journal of Democracy*, 23(3), 138-146.

Bárd, P. (2020). The rule of law and academic freedom or the lack of it in Hungary. *European Political Science* 19(1), 87–96. <https://doi.org/10.1057/s41304-018-0171-x>

Beyers, J. (2010). Conceptual and methodological challenges in the study of european socialization. *Journal of European Public Policy*, 17(6), 909-920. DOI: [10.1080/13501763.2010.487004](https://doi.org/10.1080/13501763.2010.487004)

Bingham, T. (2011). *The rule of law*. Penguin UK.

Bloomberg. (2021, 18. září). EU justice chief says block to use rule of law tool in days. *Bloomberg*. Dostupné z: <https://www.bloomberg.com/news/videos/2021-10-18/eu-justice-chief-says-block-to-use-rule-of-law-tool-in-days>

Bocková, L. HODNOTY EURÓPSKEJ ÚNIE A NÁSTROJE NA ICH OCHRANU THE EUROPEAN UNION VALUES AND THE MECHANISMS FOR THEIR

PROTECTION. *Medzinárodné vzťahy 2020: Aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky*, 64.

Bonelli, M. (2015). Safeguarding Values in the European Union: The European Parliament, Article 7 and Hungary. *LUISS School of Government-Working Paper Series*.

Börzel, T. A. (2003). How the European Union interacts with its member states.

Börzel, T.A. and Risse, T. (2010), Governance without a state: Can it work?. *Regulation & Governance*, 4(1), 113-134. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x>

Borzel, Tanja A., and Risse, Thomas. (2007). *Venus Approaching Mars? The EU as an Emerging Civilian World Power*. Montreal.

Buquicchio, G., & Dürr, S. R. (2018). Constitutional Courts-the living heart of the separation of powers, The role of the Venice Commission in promoting Constitutional Justice. *Raimondi, G., Motoc, I., Pastor Vilanova, P., Morte Gomez, C. eds*, 515-544.

Ciampi, A. (2018). Can the EU Ensure Respect for the Rule of Law by Its Member States? The Case of Poland. *The Case of Poland (March 2, 2018)*. *Osservatorio sulle fonti*, (3).

Clayton, R. (2019). The Venice Commission and the rule of law crisis. *PUBLIC LAW* (3), 450-460.

Closa, C., & Kochenov, D. (Eds.). (2016). *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge University Press.

Coman, R. (2018). Protecting the rule of law and the state of democracy at the supranational level: Political dilemmas and institutional struggles in strengthening EU's input, output and throughput legitimacy. In *Challenges of Democracy in the 21st Century* (pp. 142-173). Routledge.

Christiansen, T. et al. (eds) (2001). *The Social Construction of Europe* London. Sage.

Česká televize. (2021, 25. října). EU vznáší na Polsko požadavky s pistolí u hlavy, řekl premiér Morawiecki. Česká televize. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3391096-eu-vznasi-na-polsko-pozadavky-s-pistoli-u-hlavy-rekl-premier-morawiecki>

ČTK. (2021, 29. října). Evropský parlament žaluje Evropskou komisi. Vadí mu, že nezasáhla proti Polsku a Maďarsku. *Irozhlas*. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/evropsky-parlament-zaluje-evropskou-komisi-vadi-mu-ze-nezasahla-proti-polsku-a-2110291733_voj

Dicey, A. V. (1959). *Introduction to the Law of the Constitution*. Macmillan.

Drinóczi, T., & Bień-Kacała, A. (2020). *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary within the European Union* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003052852>

EurLex. (2021). Infringement of EU law. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114550>

Euroskop. (2014). Nový rámec EU pro posílení právního státu. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9047/24848/clanek/analyza-novy-ramec-eu-pro-posileni-pravniho-statu/>

Evropská komise. (2021). EU justice scoreboard. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en

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

Evropský parlament. (2021). Activate the rule of law conditionality mechanism, MEPs are set to say. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2021-03-08/17/activate-the-rule-of-law-conditionality-mechanism-meps-are-set-to-say>

Fuller, L. L. (1960). Adjudication and the Rule of Law. In *Proceedings of the American Society of International Law at its annual meeting (1921-1969)* (Vol. 54, pp. 1-8). Cambridge University Press.

Forst, B., & Bushway, S. (2010). Discretion, rule of law, and rationality. In Conference on The Past and Future of Empirical Sentencing Research, Albany, NY. http://www.albany.edu/scj/documents/Forst-Bushway_Discretion_000.pdf.

Gajda-Roszczyńska, K., Markiewicz, K. (2020) Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland. *Hague J Rule Law* 12(1), 451–483.

<https://doi.org/10.1007/s40803-020-00146-y>

Gerloch, A. (2017). *Teorie práva*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, sro.

Harvanek, J. (1992). Právní Stat: Pragmatizmus Nebo Hodnoty. *Právní Obzor*, 75, 73.

Hoffmann-Riem, W. (2014). The Venice Commission of the Council of Europe—standards and impact. *European Journal of International Law*, 25(2), 579-597.

Hooghe, L. (2001). *The European Commission and the integration of Europe: images of governance*. Cambridge University Press.

Hurd, Ian (1999) Legitimacy and authority in international politics. *International Organization* 53(2), 379–408.

Checkel, J. (2005). International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, 59(4), 801-826. doi:10.1017/S0020818305050289

Checkel, J. (2005). International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, 59(4), 801-826. doi:10.1017/S0020818305050289

Checkel, J. T. (2017). Socialization and violence: Introduction and framework. *Journal of Peace Research*, 54(5), 592–605. <https://doi.org/10.1177/0022343317721813>

Checkel, J. T., & Moravcsik, A. (2001). A constructivist research program in EU studies?. *European Union Politics*, 2(2), 219-249.

Irozhlas (2021, 29. října). Evropský parlament žaluje Evropskou komisi. Vadí mu, že nezasáhla proti Polsku a Maďarsku. Irozhlas.cz. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/evropsky-parlament-zauluje-evropskou-komisi-vadi-mu-ze-nezasahla-proti-polsku-a_2110291733_voj

Jacobs, F. G. (2007). *The sovereignty of law: the European way*. Cambridge University Press.

- Johnston, A. I. (2003). Socialization in international institutions. *International relations theory and the Asia-Pacific*, 107-52.
- Jowell, J. (2007). The rule of law and its underlying values. *The changing constitution*, 6, 5-23.
- Kochenov, D. (2004). Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law. *European Integration Online Papers*, 8(10), 1-24.
- Kochenov, D., & Pech, L. (2015). Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. *European Constitutional Law Review*, 11(3), 512-540.
doi:10.1017/S1574019615000358
- Kochenov, D., Magen, A., & Pech, L. (2016). Introduction: The Great Rule of Law Debate in the EU. *Journal of common market studies* 54(5), 1045-1049.
- Kochenov, D., & Bárd, P. (2018). Rule of law crisis in the new member states of the EU: The pitfalls of overemphasising enforcement.
- Kochenov, D. van Wolferen, M. 2018. Dialogical Rule of Law and the Breakdown of Dialogue in the EU EUI Department of Law 6(1), University of Groningen Faculty of Law.
- Kovács, K., & Scheppele, K. L. (2018). The fragility of an independent judiciary: Lessons from Hungary and Poland—And the European Union. *Communist and Post-Communist Studies*, 51(3), 189-200.
- Kovács, K., & Tóth, G. A. (2011). Hungary's constitutional transformation. *European Constitutional Law Review*, 7(2), 183-203.
- Laurent, P., & Scheppele, K. L. (2017). Illiberalism within: rule of law backsliding in the EU. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 3-47.
- Leloup, M., Kochenov, D., & Dimitrovs, A. (2021). Opening the Door to Solving the “Copenhagen Dilemma”? All Eyes on *Repubblika v Il-Prim Ministru*. *European law review*, (5), 692-703.

Louwerse, L., & Kassoti, E. (2019). Revisiting the European commission's approach towards the rule of law in enlargement. *Hague Journal on the Rule of Law*, 11(1), 223-250.

March, J. G., & Olsen, J. P. (2004). The logic of appropriateness. In *The Oxford handbook of political science*.

McKibben, H. E. (2010). Issue characteristics, issue linkage, and states' choice of bargaining strategies in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 17(5), 694-707.

Mehmetaj, J. (2019, October). The Venice Commission and its impact on the justice system. In *International Conference on Research in Social Sciences and Humanities*.

Mokrá, L., Juchniewicz, P., & Modrzejewski, A. (2019). Rule of law in Poland—integration or fragmentation of common values?.

Müller, J. W. (2015). Should the EU protect democracy and the rule of law inside member states?. *European Law Journal*, 21(2), 141-160.

Murphy, C. (2005). Lon Fuller and the moral value of the rule of law. *Law and Philosophy*, 24(3), 239-262.

Nanette Neuwahl & Charles Kovacs (2021) Hungary and the EU's rule of law protection, *Journal of European Integration*, 43:1, 17-32, DOI: 10.1080/07036337.2020.1717484

Paraskevopoulos, C. (2001). *Interpreting convergence in the European Union: patterns of collective action, social learning and Europeanization*. Springer.

Pech, L. (2009). The rule of law as a constitutional principle of the European Union.

Pech, L. (2012). Promoting the Rule of Law Abroad: On the EU's Limited Contribution to the Shaping of an International Understanding of the Rule of Law. *The EU's Shaping of the International Legal Order (CUP, 2013)*.

Pech, L. (2020). The rule of law in the EU: the evolution of the Treaty framework and rule of law toolbox.

Pech, L. (2020). The rule of law in the EU: the evolution of the Treaty framework and rule of law toolbox.

Pech, L., & Scheppele, K. (2017). Poland and the European Commission, Part I: A Dialogue of the Deaf?. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*.

Pirro, A. L., & Stanley, B. (2021). Forging, Bending, and Breaking: Enacting the “Illiberal Playbook” in Hungary and Poland. *Perspectives on Politics*, 1-16.

Politico. (2021, 19. listopadu). Brussels takes step toward rule-of-law penalty process with Poland, Hungary. Politico. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/eu-rule-of-law-penalty-process-poland-hungary/>

Pollack, M. A. (2006). Rational choice and EU politics. *Handbook of European Union Politics, London/Thousand Oaks/New Delhi*, 31-56.

Přibáň, J. (2009). From ‘Which Rule of Law?’ to ‘The Rule of Which Law?’: Post-Communist Experiences of European Legal Integration. *Hague journal on the Rule of Law*, 1(2), 337-358.

Radaelli, C. M., & Dunlop, C. A. (2013). Learning in the European Union: Theoretical lenses and meta-theory. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 923-940.

Raube, K., Burnay, M., & Wouters, J. (2016). By way of introduction: the rule of law as a strategic priority for EU external action-conceptualization and implementation of EU law and policies.

Reuters. (2021, 7. září). Polish court rules some EU law is unconstitutional, deepening dispute. Reuters. Dostupné z: <https://www.reuters.com/world/europe/polish-constitutional-tribunal-some-articles-eu-treaties-unconstitutional-2021-10-07/>

Risse, T., Ropp, S. & Kathryn Sikkink, eds (2013). *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge: Cambridge University Press

Risse, T., Sikkink, Kathryn. (1999). The socialization of international human rights norms into domestic practices. In T. Risse. *Domestic politics and norm diffusion in international relations*. (s. 117-149).

Robinson, D. (2017). EU ministers hit out at Poland over judicial reforms. *Financial Times*. Dostupné z: <https://www.ft.com/content/a849303b-fc9e-3c81-9c0c-0a8b15117672>

- Robson, W. A. (1939). Dicey's Law of the Constitution: A Review. *Mich. L. Rev.*, 38, 205.
- Sadurski, W. (2018). How democracy dies (in Poland): a case study of anti-constitutional populist backsliding. *Revista Forumul Judecatorilor*, 104.
- Scicluna, N., & Auer, S. (2019). From the Rule of Law to the Rule of Rules: Technocracy and the Crisis of EU Governance. *West European Politics*, 42(7), 1420-1442.
- Sehnálek, D. (2016). Nový postup EU pro posílení právního státu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 24(2), 191-201.
- Schimmelfennig, F. (2000). International socialization in the new Europe: Rational action in an institutional environment. *European journal of international relations*, 6(1), 109-139.
- Schulz, M. (2014). Logic of consequences and logic of appropriateness. *Palgrave encyclopedia of strategic management*, 1-6.
- Šámal, P., & Deáková, K. (2017). Teoretické a praktické aspekty spojené se správou justice. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 25(3), 521-543.
- Tamanaha, B. Z. (2006). *Law as a Means to an End: Threat to the Rule of Law*. Cambridge University Press.
- Toggenburg, G. N., & Grimheden, J. (2016). Upholding shared values in the EU: What role for the EU agency for fundamental rights?. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(5), 1093-1104.
- Tomoszek, M. (2015). Využitelnost pojmu rule of law pro výklad pojmu podstatné náležitosti demokratického právního státu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 23(2), 71-80.
- Toneva-Metodieva, L. (2014). Beyond the carrots and sticks paradigm: Rethinking the Cooperation and Verification Mechanism experience of Bulgaria and Romania. *Perspectives on European Politics and Society*, 15(4), 534-551.
- Uitz, R. (2019). The Perils of Defending the Rule of Law Through Dialogue. *European Constitutional Law Review*, 15(1), 1-16. doi:10.1017/S1574019619000051

Úřední věstník Evropské unie. (2016). Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění) *Eurlex*. Dostupné z: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>

Venice Commission. (2016). *Rule of law checklist*. Dostupné z: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf

Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge University Press.

Zürn, M., & Checkel, J. (2005). Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State. *International Organization*, 59(4), 1045-1079. doi:10.1017/S0020818305050356

Abstrakt

Evropská unie je v posledních letech konfrontována s procesem demokratického úpadku ve svých členských státech. V aktuálních případech Polska a Maďarska se jedná o soustavné porušování právního státu. Demokratický úpadek znamená reálnou a systémovou hrozbu pro hodnoty, na kterých Evropská unie stojí. Tato diplomová práce zkoumá mechanismy, kterými Evropská unie disponuje. Hlavní složku tvoří analýza jejich efektivity v souvislosti s reálnou nápravou problematické oblasti ve sledovaných státech. Zkoumány jsou rovněž faktory a aktéři, kteří do procesu vymáhání právního státu vstupují, a jaká je jejich role. Hlavním cílem práce je dané mechanismy zhodnotit na základě jejich účinnosti a nabídnout rámec pro budoucí výzkum v této oblasti.

Klíčová slova: Právní stát, Evropská unie, demokratický úpadek, Polsko, Maďarsko

Abstract

In recent years, the European Union has been confronted with a process of democratic backsliding in its Member States. In the current cases of Poland and Hungary, it's an issue of threat for the rule of law. Democratic backsliding means a real and systemic threat to the values on which the European Union stands. This diploma thesis examines the mechanisms available for the purpose of defending these values. The main component is the analysis of their effectiveness in connection with the real correction of the problem area in the monitored countries. Factors and actors involved in the rule of law enforcement process and their role are also examined. The main goal of this work is to evaluate the mechanisms based on their effectiveness and offer a framework for future research in this area.

Key words: Rule of law, European union, Democratic Backsliding, Poland, Hungary