

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Řízení proti Polsku a Maďarsku v kontextu konceptu europeizace

Diplomová práce

Bc. Karolína Lachová

2020

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Řízení proti Polsku a Maďarsku v kontextu konceptu europeizace“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne

.....

Tímto bych chtěla poděkovat vedoucímu práce Mgr. et Mgr. Ondřeji Filipcovi, Ph.D. za odborné vedení a pomoc při psaní této práce. Také bych chtěla poděkovat mé rodině, za neutuchající podporu při studiích.

Obsah

Seznam zkratk.....	6
Úvod.....	7
1 Vymezení konceptu europeizace.....	13
2 Vývoj vztahů mezi EU a členskými státy	19
2.1 Vztah mezi EU a Polskem	19
2.2 Vztah mezi EU a Maďarskem.....	27
3 Řízení podle článku 7 Smlouvy o Evropské Unii	36
3.1 Vývoj článku 7 SEU	36
3.2 Případ Maďarska.....	42
3.3 Případ Polska	51
Závěr.....	60
Prameny a literatura.....	64
Shrnutí práce.....	76
Abstract.....	76
Klíčová slova	77
Key words.....	77

Seznam zkratek

EHS – Evropské hospodářské společenství

EIUB - Výbor pro záležitosti evropské integrace

EK – Evropská komise

EKUB - Výbor pro záležitosti Evropského společenství

EP – Evropský parlament

EPC - Evropští konzervativci a reformisté

EPP – Evropská lidová strana

ES – Evropské společenství

ESD – Evropský soudní dvůr

EU – Evropská unie

FPÖ - Strana svobody

HDP - Hrubý domácí produkt

MIÉP - Spravedlnost a Život

NATO - Severoatlantická aliance

OBSE - Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

OEEC - Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci

ÖVP - Lidová strana

PHARE - Poland and Hungary Aid for Restructuring of the Economy

PiS – Právo a spravedlnost

PO-PSL - Občanská platforma a Polská lidová strana

RVHP - Rada vzájemné hospodářské pomoci

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie

SEU - Smlouva o Evropské unii

SSSR - Svaz sovětských socialistických republik

Úvod

Změny v posledních dekádách související s evropskou integrací a se změnami v domácích oblastech, znamenají různou míru institucionalizace podle modelu Evropské unie. Díky těmto změnám, došlo k reakci politologů na nově vznikající struktury napříč Evropou, potažmo mimo ní. Evropská unie působí prakticky na veškeré složky a vzájemná integrace se jeví v mnoha oblastech jako přirozená. Členství v Evropské unii vyžaduje zásadní reorganizaci politiky a institucí v dotčených státech. Ať už se jedná o oblasti legislativy, skrze kterou se přímo vytváří právní prostředí členského státu v harmonii s požadavky Unie, či například oblast finančních podpor ve formě evropských dotací, na které mají šanci dosáhnout domácí podniky, nebo jen volnost cestovat v rámci volného pohybu osob, který je dán každému občanovi Evropské unie na základě Maastrichtské smlouvy.

Koncept europeizace se zjednodušeně řečeno zaměřuje na dopad Evropské unie na členské státy. Při zkoumání europeizace vyvstává řada souvisejících otázek. Co europeizace vlastně je, co jí není, proč se některé oblasti politického života zdají být více ovlivněny procesem europeizace než jiné, jak vysvětlíme rozdíly mezi členskými státy a podobně. Výčet výzkumu europeizace je téměř nevyčerpatelný a nabízí celou škálu možností, jak tuto oblast prozkoumat. Tato práce, jak již název napovídá, se bude věnovat postoji Evropské unie vůči Polsku a Maďarsku s důrazem na článek 7 Smlouvy o Evropské unii, zasazený do kontextu konceptu europeizace. To vše v souvislosti s relevantními řízeními, které jsou vedeny proti těmto členským státům, podle postupu v případě systémového ohrožení právního státu.

Poslední vývoj v Polsku a Maďarsku charakterizovaný určitým odklonem od principů liberální demokracie znovu otevřel otázku dodržování základních hodnot Evropské unie. Otázka může být položena i jakým způsobem Evropská Unie ovlivňuje vývoj právního státu v přístupujících a členských zemích. Dříve vědci zabírající se europeizmem měli za to, že dopad EU na členské státy je hlavně pozitivní, tj. že Evropská unie má demokratizační a transformační sílu. Na druhou stranu se objevují pochybnosti o existujících limitech a nemožnosti přiblížení domácích podmínek, vzhledem k ekonomickému, historickému, sociálnímu, kulturnímu a v neposlední řadě politickému vývoji v dané zemi.

Výzkumné otázky

Za cíl si práce klade komparaci výchozích podmínek a následné řízení proti státům v konceptu europeizace. Aby tato otázka mohla být zodpovězena, je třeba strukturovat práci v tomto kontextu. Proto bude v práci vymezen prostor jak pro vymezení konceptu europeizace,

tak vývoje vztahů mezi Evropskou unií a Polskem a Maďarskem. Další výzkumnou otázkou bude, v čem se podobají a v čem se odlišují jednotlivá řízení proti Polsku a Maďarsku. Část práce je proto věnována samotnému obecnému charakterizování řízení podle článku 7 Smlouvy o Evropské unii a dále pak důvody aktivace tohoto řízení v případě Polska a Maďarska. V rámci komparace výchozích podmínek, bude označen pravděpodobný počátek krize v jednotlivých státech.

Práce bude zasazena do kontextu dvou relevantních států – Polska a Maďarska. V práci bude také zmíněn příklad Rakouska, kvůli kterému se na začátku tisíciletí rozpoutala debata v oblasti právního státu a spolu s tím otázka, do jaké míry a jak může Evropská Unie do vnitrostátních záležitostí zasáhnout. Vzhledem k časovému vymezení bude práce zaměřena zejména na období posledních třiceti let. Nicméně v podkapitolách, které popisují vývoj vztahů mezi dotčenými státy a Evropskou unií, se bude práce zabírat i dobou před rozpadem Komunistického bloku. Tato doba je významná pro pochopení transformace jednotlivých států a jejich navázání vztahů se Evropskou unií.

Struktura práce

Práce je strukturovaná do tří oblastí, přičemž kapitoly jsou přizpůsobeny výzkumným otázkám. První oblast se bude týkat vymezení konceptu europeizace, který provází teoretickými aplikační výzkum v dalších kapitolách. Pro uchopení celého tématu je nutné uvést, jakým způsobem je europeizace chápána a jaké jsou její roviny. V práci bude uvedeno hned několik perspektiv, jak může být europeizace pojímána. V rámci relativních charakteristik bude uvedeno, se kterými bude práce inspirována, a se kterými hodlá v rámci aplikace pracovat. Komplexnost termínu europeizace dává mnoho prostoru jak teoretikovi, tak čtenáři, aby zaujal svůj pohled na zkoumanou problematiku. U některých definic bude uvedeno, v jakých aspektech lze shledávat nedostatky, a na které oblasti není možné danou perspektivu použít. Povaha této kapitoly je zejména deskriptivní a přehledová.

Další kapitola nastíní historický exkurz vztahů mezi EU a zkoumanými státy. Pro přehlednost, budou podkapitoly nazvány stejně a rozebírány zvlášť. V případě vztahů mezi EU a Polskem a Maďarskem, budou zmíněny relativní situace a události, jak se vztahy vyvíjely a jak se postupem času proměňovaly nálady. To vše s důrazem na kontext europeizace. U obou států bude označen pravděpodobný začátek krize, který eskaloval do dnešní podoby. V rámci vytváření vzájemných integračních struktur bude zhodnoceno, které europeizační tlaky mohly

vytvářet opačný účinek, než kterého mělo být dosaženo, tj. procesu demokratizace. Bude upozorněno i na potencionální proces anti-europeizace, resp. deeuropizace.

Třetí část bude věnována problematice řízení podle článku 7 Smlouvy o Evropské unii. V první podkapitole bude představen samotný článek 7 Smlouvy o Evropské unii, spolu s jeho historickým vývojem. Bude nastíněno, jakým způsobem byla hodnota právního státu na Unijní úrovni upravována a jakým směrem se formovala. Vzhledem k povaze článku 7 Smlouvy o Evropské unii budou uvedeny i důvody jeho vývoje v kontextu přeměny charakteru Evropské unie z ekonomické na celospolečenskou organizaci. Kapitola obsahuje i teoretickou procedurální stránku, která bude později aplikována na jednotlivá řízení, ať už s Maďarskem, tak Polskem. V dalších podkapitolách, podobně jako v části druhé, budou z důvodu přehlednosti popisovány jednotlivé případy obou států samostatně. V kapitolách budou vyličený příčiny aktivace článku 7 Smlouvy o Evropské unii až po samotná řízení, která byla zahájena v roce 2017 proti Polsku a v roce 2018 proti Maďarsku. V obou státech bude znázorněno, které oblasti byly dotčeným státům vytýkány a jaké byly jejich reakce. Budou popsány postoje obou aktérů a zasazeny do politického kontextu. Práce objasní rozdíly mezi jednotlivými dialogy s dotčenými státy. V kontextu diskuzí mezi EU a Polskem a Maďarskem budou uvedeny i rozdíly v rolích jednotlivých Unijních institucí a jejich aktivní zapojení. V rámci europeizace bude na případech Polska a Maďarska upozorněno na opětovný účinek deeuropizace, z důvodu nesouhlasu domácí politiky s rozhodnutími EU. Podkapitoly budou opět rozděleny zvlášť pro lepší zhodnocení a komparaci obou případů.

Práce popíše, v čem se jednotlivá řízení liší a v čem lze spatřit analogii. Předchozí kapitoly jsou nutností pro pochopení poslední části práce, aby navázala na historický kontext a potencionální problémy, které se s řízeními vlečou, to vše v souvislosti s konceptem europeizace. Poslední podkapitola se zaměří na sumarizaci celkového problému a zhodnocení stavu. Práce poskytne vlastní náhled a myšlenky, jak by mohlo být postupováno proti dalšímu potencionálnímu řízení s členským státem.

Metodologie

Při psaní textu diplomové práce bylo zvoleno hned několik druhů přístupů, proto nelze jednoznačně určit její charakter. Zatímco pro rozbor teoretické části je použit spíše deskriptivní přístup, v následujících částech je teorie využita k aplikaci, a to v kontextu relevantních případů Polska a Maďarska. Poslední část se vyznačuje exploratorním charakterem. První část práce se vyznačuje z větší části jako přehledová, nicméně již v charakteristikách vztahů byla použita

aplikační metoda v kontextu konceptu europeizace. V důsledku porovnávání dvou případů, bude použita metoda komparace. Ať už v souvislosti s vývojem vztahu, ale zejména v oblasti samotných řízení podle článku 7 SEU.

Podle Karla Kouby a Jana Doška je kvalitativní srovnávací analýza „*soubor metodologických postupů, jejichž cílem je systematicky objasňovat hypotézy ohledně příčinných vztahů u srovnávaných případů*“.¹ Podmínečné je pojetí kauzality, které slouží k identifikaci nutných podmínek, které vedou ke zkoumanému výsledku. Doporučují použít na takové případy, kdy existuje menší počet výzkumných situací. Výhoda této metody je především ve vymezení odlišností sledovaných prvků a ve výběru zkoumaného tématu. Nevýhody spočívají například v obsáhlosti souboru a užitých dat, které jsou náročné na vymezení a následné zpracování. Při zkoumání politik komparativní metodou, je vhodné najít vhodnou teoretickou inspiraci v široké škále přístupu ke zkoumání. Při srovnávací analýze je vhodné kombinovat různé prvky různých výzkumných přístupů k formulaci teorií. Proto v této práci bylo zvoleno komparaci zastřešit zkoumání s důrazem na europeizační působení.

Zdroje a zhodnocení aktuálního výzkumu

Výzkumu konceptu europeizace se dostalo v literatuře poměrně mnoho prostoru. Stejně tak zkoumání tématu souvisejícího s hodnotami EU, resp. hodnotou právního státu. V rámci různých disciplín, ať už politologických či právních, bylo téma kvalitně zpracováno. Co se týče úpadku demokracie a samotného řízení v Polsku a Maďarsku podle článku 7 SEU toho již tolik není. Je to logické i vzhledem k aktuálnosti a stále neuzavřenému řízení. Navíc při spojení výzkumu těchto států v kontextu europeizace se zdroje značně sníží, proto se nabízí prostor pro vlastní myšlenky a uchopení tématu bez ovlivnění jiných autorů.

Práce vychází ze zahraničních zdrojů, které napsali vyhlášení autoři v oblasti výzkumu europeizace. Ať už hovoříme o starší definici norského politologa Johana Olsena a jeho kategorizaci, jak lze europeizaci uchopit v různých dimenzích, tak charakteristiky politologů jako je Thomas Risse, Ian Bache či Robert Ladrech. Nejširší definici, která bývá nejčastěji citována, je také pochopení europeizace podle Cladia Radaelliho. Neméně důležitá je i teorie tzv. misfitu. Tato teorie „nesouladu“ od německé politoložky Tanji Börzel a již zmíněného Risse, poskytuje teoretický rámec, jakým způsobem lze europeizaci zkoumat v různých oblastech domácí polity. Chybějící ucelenou monografii o europeizaci vyplnil v českém

¹ KOUBA, Karel, Jan DOŠEK. Kvalitativní srovnávací analýza, In: DRULÁK Petr, Vít Beneš (eds). *Metodologie výzkumu politiky*, SLON, 2020, s. 81.

prostředí Ondřej Filipec z Právnické fakulty v Olomouci. Publikace s názvem *Europeizace*² přináší hlubší rámec pro možnosti využití tohoto fenoménu jak v politologii, tak v právním výzkumu.

Část, která je věnována výzkumu jednotlivých států, je psána na základě historických faktů, které byly přebrány zejména ze zahraničních zdrojů. Mezi české autory lze zmínit práci *Prosazování národních zájmů členských zemí EU: Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko*³ od českého politologa Jana Outlého, který obsahoval starší, za to historicky relevantní informace, které zapadaly do charakteru práce a dopomohly k lepšímu uchopení tématu. Vzhledem ke zkoumání vztahů mezi Polskem a EU a mezi Maďarskem a EU, bylo použito zejména vědeckých článků v anglickém jazyce.

Za zajímavý lze pokládat článek od Claudie-Yvette Matthes z berlínské univerzity, který se nazývá *The State of Democracy in Poland after 2007*⁴ z roku 2016. V tomto článku se autorka snaží zdůvodnit, proč dopadly parlamentní volby v Polsku v roce 2015 výhrou euroskeptické strany a při analýze aplikovala modernizační teorii. Práce sice nastínila, že úroveň spokojenosti s demokracií v Polsku je silně spjata s ekonomickou stabilitou země, nicméně nebrala ve své analýze příliš v potaz historické dědictví a zejména náboženství, které je s Polskem silně spojeno. Při zkoumání Maďarského vývoje a vlivu europeizace na domácí politiku, mě velice inspirovala díla Attily Ágha, budapešťského profesora. Jeho celoživotní dílo tvoří desítky publikací, na témata jako je maďarská integrace, demokratizace východního bloku, vývoj maďarského populismu, europeizace a v neposlední řadě úpadek demokracie ve střední a východní Evropě. Práce se inspirovala hned několika publikacemi, ale lze vyzdvihnout například *Europeanization of policy-making in East Central Europe: the Hungarian approach to EU accession*⁵. V práci se soustředí na dopad europeizace na domácí prostředí Maďarska. Později, se v dalších publikacích ke svým teoriím vrací a upozorňuje na účinky europeizace na proces nového populistického vládnutí a procesu odvrácení se od EU.

Z dalších zdrojů už při samotném zkoumání jednotlivých řízení, bude užita primární i sekundární legislativa Unijních institucí. V rámci sekundární legislativy budou brána v potaz

² FILIPEC, Ondřej. *Europeizace: Rámec pro analýzu*. 1. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019. 116 s.

³ OUTLÝ, Jan. *Prosazování národních zájmů členských zemí EU: Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, 270 s.

⁴ MATTHES, Claudia-Yvette *The State of Democracy in Poland after 2007, Problems of Post-Communism*, 2016, DOI: 10.1080/10758216.2016.1201770

⁵ AGH, Attila. *Europeanization of policy-making in East Central Europe: the Hungarian approach to EU accession*. *Journal of European Integration* [online]. 1999, 6, 839-854 [cit. 2020-01-07]. DOI: 10.1080/135017699343414. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/135017699343414>

zejména doporučení a usnesení Evropského Parlamentu, Evropské Komise, Rady EU a Evropské rady. Důležitými prameny budou i interní zprávy mezi jmenovanými institucemi. V neposlední řadě poslouží i judikatura Soudního dvora EU. Budou použity i stránky Maďarské vlády, které obsahují oficiální vyjádření předních představitelů státu. Komplikace mohou nastat při rekonstrukci vzájemných dialogů mezi unijními institucemi a jednotlivými státy. Diskuze totiž probíhají zejména tajně, proto práce musí brát v potaz pouze oficiální prohlášení jednotlivých vlád, zaslané Evropské Unii a veřejné vyjadřování v médiích či na půdě Evropského parlamentu.

Vzhledem ke specifičnosti tématu, nelze v Rejstříku informací o výsledcích, najít práci, která by zpracovávala jak případy Maďarska a Polska, tak zasazení do teoretického konceptu europeizace. Úpadek demokracie v těchto státech vzbuzuje u českých autorů dostatečné nadšení pro rekonstrukci jednotlivých případů, nicméně charakter spočívá spíše ve vysvětlení problematiky. Hlubšího zkoumání se dostalo více u zahraničních autorů, včetně polských a maďarských, kteří problematiku vnímají palčivěji. Problémy europeizace v kontextu úpadku či proměny demokracie v určitých státech je téma rozsáhlé, nicméně vytváří prostor pro zkoumání řady politických útvarů. Vzhledem ke komplexnosti je možné zkoumat i státy, které nejsou součástí EU, nicméně se jich dotýká europeizační působení, jako jsou například státy Středního východu.

1 Vymezení konceptu europeizace

EU prošla za poslední desetiletí dynamickým vývojem. Vybudování jednotného vnitřního trhu, prohloubení pravomocí u jednotlivých institucí, doposud největší rozšíření o nové členské státy v roce 2004 a také vytváření jednotlivých politik v rámci výlučných pravomocí, dávají možnost pro širší zkoumání vlivu EU na jednotlivé členské státy. Nutnost politologů a sociologů reagovat na tyto skutečnosti se promítly do analýz vývoj evropské integrace. Prostoru pro vymezení pojmu europeizace⁶ se dostalo v literatuře mnoho. Termín, který se pravidelněji skloňoval již v 80. letech, se dostával do podvědomí zejména od 90. let.⁷ Nicméně z širšího hlediska se může pod tímto pojmem skrývat hned několik perspektiv. Hovoříme o historické perspektivě, kdy europeizace znamená zanechání hodnot a institucí mimo Evropu, např. jako výsledek kolonizace nebo christianizace.⁸ Perspektiva ekonomická potom chápe europeizaci jako dopady jednotného trhu v zemích EU vlivem působení harmonizace ekonomického prostředí, adaptací jednotlivých podniků nebo vznikem jednotné evropské ekonomiky. V legislativní perspektivě potom chápeme europeizaci ve vztahu k přijímání právních norem EU, které se ve státech projevují zejména přizpůsobením národní legislativy a právního prostředí podmínkám EU.⁹

Norský politolog Olsen se snažil do toho roztržitého pojmu vnést trochu systematiky. Podle něj problémem není, co europeizace opravdu je, nýbrž kde a jak europeizace může být nápomocná pro porozumění dynamicky se vyvíjející evropské polity.¹⁰ Olsen na tyto změny a jejich následné snahy o charakteristiky europeizace reaguje. Tvrdí, že koncepty europeizace se nevyklučují, nýbrž že se navzájem doplňují. Podle Olsena má europeizace minimálně pět významů. Zaprvé, jedná se o změny vnějších hranic, v tomto případě o teritoriální dosah systému řízení, kde se Evropa jako kontinent stává jediným politickým prostorem. Zadruhé, centrální průnik do vnitrostátního systému řízení správy. Zde je europeizace chápána jako rozdělení vlivů a pravomocí mezi různé stupně vládnutí. Zatřetí, o rozvoj institucí na evropské úrovni skrze budování supranacionálních orgánů. Začtvrté exportování forem politické organizace, kdy chápe europeizaci jako vztahy za hranicemi evropského území

⁶ Jinak řečeno evropeizace

⁷ FIALA, Petr. *Evropeizace zájmů: politické strany a zájmové skupiny v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 12.

⁸ FILIPEC, Ondřej. *REACH beyond borders: Europeanization towards global regulation*. Cham: Springer, [2017], xv, s. 3.

⁹ FIALA, op. cit., s.14.

¹⁰ OLSEN, Johan P. „The many faces of Europeanization“, *Journal of Common Market Studies* 40, č. 5 2002, s. 922.

s mimoevropskými institucemi, zejména v souvislosti s mezinárodním trhem. V poslední řadě jako politicky sjednocený projekt, kde se snaží najít míru, ve které se Evropa stává sjednocenou politickou entitou v rámci území, budováním supranacionálních institucí a přizpůsobení států mimo evropský kontinent.¹¹

Tato diplomová práce použije Olsenovu charakteristiku v analytickém zkoumání tak, jak ji popsal ve svém druhém významu s přesahem do vymezení pátého. To, jakým způsobem zasáhla EU do vývoje Polska či Maďarska, a v čem lze najít společná, ale i rozdílná východiska demokratické krize. Tato východiska lze zasadit do teoretického náhledu Olsena na proces europeizace jakožto na politicky sjednocený projekt, který obsahuje přizpůsobení se unijním politikám, hodnotám, normám a všem změnám, které pronikají do konstitučních změn. V rámci práce bude rozebíráno, jakým způsobem zasahují evropské instituce do oblastí, které jsou pro dotčené státy citlivou národní otázkou.

Podle dalšího teoretika Thomase Risseho je europeizace proces, zachycující vznik a vývoj odlišných struktur správy veřejných institucí, tj. politických, právních a sociálních na evropské úrovni a jejich vzájemné působení.¹² V tomto pojetí lze vidět posun, který není omezen pouze na působení unijní instituce na domácí prostředí, ale charakterizuje europeizaci jako vytvoření vzájemně se ovlivňujících struktur v různých oblastech. Tímto pojetím se určitým způsobem snažil nahlížet na obousměrné působení, které se začalo v definicích europeizace objevovat až o něco později.

I Ian Bache chce do značně komplikované oblasti europeizace vnést trochu řádu. Podle něj lze pro analytické účely identifikovat tři široké typy europeizace. První typ odkazuje na rostoucí autoritu a kompetence aktérů a institucí na úrovni EU. Druhý typ považuje dopad této rostoucí autority a kompetencí na domácí politiku. Třetí typ se zaměřuje na propojení a mechanismy přenosu mezi evropskými státy s případným zaměřením či bez zaměření na EU.¹³

Starší definice Roberta Ladrecha bere v potaz europeizaci jako jednostranný proces a hovoří pouze o dynamice Evropského společenství. Ladrech se nezabývá jednotlivými aspekty integrace a možnost ovlivnění Společenství ze strany členských států, respektive národních vlád. Europeizaci definuje jako „*šířící se proces reorientace směru a podoby politiky*

¹¹ OLSEN, op. cit., s. 923–24.

¹² BÖRZEL, Tanja A. a RISSE, Thomas, When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, *European Integration online Papers* (EIoP) 4, č. 15 (2000), dostupné na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.

¹³ BACHE, Ian, *Europeanization: A governance approach*. Pittsburg: University of Pittsburg, 2003.

do té míry, že se politická a ekonomická dynamika Evropských společenství stává součástí organizační logiky národního politického života a tvorby domácích politik“.¹⁴ Po nějaké době se ke své definici vrátil a poupravil její chápání. Nově charakterizoval europeizaci jako změnu uvnitř členského státu, jejíž motivační logika je svázána s politikou EU nebo rozhodovacím procesem. Navíc upozornil, že hlavním zájmem při zkoumání europeizace má být nalezení kauzálního vztahu a následného ověření dopadu EU na domácí změnu.¹⁵

Jiný přístup k bádání je naopak rozdělení dvou základních modelů, kde klasifikačním kritériem je identifikace (ne)závislé proměnné. Jedním z nich je přístup bottom-up. Ten se zabývá vytvářením evropských institucionálních struktur tzv. „zezdola“. Závislou proměnnou je v tomto případě evropská integrace a nezávislou proměnnou je iniciativa vycházející z domácí politiky.¹⁶ Druhým přístupem je naopak za nezávislého činitele brána v potaz právě evropská integrace, která ovlivňuje domácí politiku. Tuto perspektivu označujeme jako tzv. top-down přístup. V tomto případě můžeme top-down perspektivu použít ve dvou koncepčních rovinách. Jedna z nich europeizaci popisuje jako již zmíněný Risseho vznik a vývoj odlišných struktur správy veřejných institucí. Druhá, jako Ladrechův proces postupných změn k utváření politiky do té míry, do jaké se ES stává součástí organizační logiky národní politiky a její tvorby.¹⁷ Europeizace zde označuje procesy a mechanismy, kterými evropské instituce mohou způsobit změny v domácím prostředí.¹⁸

V současnosti asi nejcitovanější definice europeizace je vymezení Claudia Radaelliho, podle kterého europeizace představuje „procesy utváření, rozšiřování a institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat, stylů, způsobů „dělání věcí“ a sdílení názorů a norem, které jsou nejprve definovány a konsolidovány v rámci politických procesů EU a poté inkorporovány do logiky domácího (národního a subnárodního) diskursu, politických struktur a veřejných politik“.¹⁹ Jeho definice zahrnuje dle mého názoru nejširší spektrum, jakým můžeme europeizaci chápat. Nevymezuje se jen vůči politickým oblastem, které jsou do určité míry měřitelné, příkladem může být europeizace

¹⁴ LADRECH, Robert, Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no. 1 (1994), s. 70.

¹⁵ LADRECH, Robert. *Europeanization and National Politics*. Palgrave Macmillan, 2010.

¹⁶ HAVLÍK, V., PŠEJA, P. 2007. *Europeizace jako předmět výzkumu v sociálních vědách. Sociální studia*. Fakulta sociálních studií Masarykovy university., s. 10. ISSN 1214- 813X. Dostupný z: https://ojs.ics.muni.cz/socialni_studia/article/view/5563/4659.

¹⁷ LADRECH (1994), op. cit., s. 69.

¹⁸ BÖRZEL, Tanja A. a RISSE, Thomas, op. cit., s.3.

¹⁹ RADAELLI, C. M. Europeanisation: Solution or problem?, *European Integration Online Papers* [online]. 2004 [cit. 02. 12. 2019]. s. 3 Dostupné z: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>.

politických stran, ale soustředí se i na „ostatní“ oblasti. Ty se vyznačují i neformální strukturou a obsahují právě interakci i na ose občan-EU.

Právě Radaelli přišel s přístupy zdola nahoru (bottom-up) a shora dolů (top-down). Pripouští, že europeizace není jednosměrným procesem, nýbrž obousměrným a tudíž dochází ke vzájemnému ovlivňování. Určit, který z iniciátorů je výraznějším aktérem při ovlivňování vychází hlavně z toho, kdo má hlavní iniciační schopnost. Může se jednat jak o iniciaci na evropské úrovni, tak na národní.

Na Radaelliho navazuje se svou definicí i Moumoutzis, který se snaží dokázat užitečnost europeizace v empirické rovině. Zdůrazňuje dvě základní kritéria, které má europeizace splňovat. Zaprvé má pomoci klást nové otázky a zadruhé tyto otázky, musejí být opravdu zkoumány. Jeho definice stojí na principu změny. Jeho charakteristika europeizace tudíž umožňuje určit empiricky ověřitelnou oblast zkoumání.²⁰ Dále James Caporaso vidí europeizaci jako politickou institucionalizaci. Ta zahrnuje proces ovlivňování formálních i neformálních norem, řízení, pravidel a praktikování politik na evropské, národní a subnárodní úrovni.²¹

Obecně lze říci, že je historicky více politologů, kteří se přiklánějí k top-down přístupu europeizace. Opačný přístup, nebo přístup „hybridní“, tedy který kombinuje oba přístupy, přichází až později. Tento vývoj v chápání europeizace je zcela logický vzhledem k politizaci EU. Společenství jako ho známe dnes, prošlo během let řadou změn, na které reagovali i politologové. Právě s vývojem vztahů, které jsou charakteristické pro europeizaci, časem měnili přístupy, jak lze na europeizaci nahlížet a otevírali větší možnosti pro budoucí bádání.

Koncept europeizace postupující shora (top-down) předpokládá nesoulad, tzv. misfit nebo neshodu tzv. mismatch, mezi evropskými a národními politikami, procesy a institucemi. Tento model vychází z předpokladu, že tlak adaptace je tak velký, jak velký je nesoulad mezi národní a unijní politikou.²² Nedostatek tohoto modelu od Börzel a Risseho tkví ve faktu, že nepředpokládají europeizaci zdola, tedy zapojení domácích aktérů. Koncept nesouladu vychází

²⁰ MOUMOUTZIS, Kyriakos. 2011. „Still Fashionable Yet Useless? Addressing Problems with Research on the europeanization of Foreign Policy.“ *Journal of Common Market Studies* 49(3): 607–629. Dostupné z: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-5965.2010.02146.x?casa_token=eC2hTKXnmiEAAAAA%3AVdH3zWPSNC2MXYPDwd3nEnr7pYj-dolVo_XuoQN5fmHJfJEDrzMWom19IsNZ4jy3qaCn-05sslxf7m0.

²¹ FEATHERSTONE, K, *In the Name of „Europe*. Featherstone, Oxford: Oxford University Press, 2003. s. 13.

²² VEČEŘA, Miloš a Tatiana MACHALOVÁ. *Europeizace práva v právně teoretickém kontextu: výklad základních pojmů*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 227 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity; sv. 372., s. 98-99.

z tří úrovní změn domácích struktur. Zaprvé identifikování relevantního europeizačního procesu, formální i neformální normy, směrnice, procesy i praktiky, které by přicházely v úvahu na unijní úrovni. Tyto europeizační procesy ustavují základní rámec, který bude posuzován. Na národní úrovni bude potřeba určitých změn, aby tyto neshody korespondovaly s požadavky EU. Hlavní otázkou potom je, zda tyto úpravy politik vedou k domácí změně.

Zadruhé je třeba identifikovat pravou míru kompatibility mezi národním institucionálním uspořádáním a europeizačním procesem. Míra souladu představuje to, co identifikujeme jako adaptační tlaky. Tato míra adaptačních tlaků určuje předpoklad, do jaké míry by se musely domácí instituce změnit, aby vyhovovaly evropským pravidlům a politikám. Čím nižší kompatibilita (soulad – nesoulad), tím větší tlak na domácí úroveň. Zatřetí se musí rozpoznat působení mediačních faktorů. V případě vysokých adaptačních tlaků je přítomnost nebo naopak absence mediačních faktorů rozhodující. Určujeme tím míru, v jaké by se mělo očekávat přizpůsobení domácích změn na europeizaci.²³

Teorie nesouladu je přístup, který je používán pro zkoumání změn domácího prostředí skrze europeizační tlak. Tři úrovně definují, jakým způsobem interakci zkoumat. Kritici tohoto přístupu ale upozorňují, že teorii nelze aplikovat na případy, kde legislativa EU na domácí úrovni nebyla a nelze tedy jednoznačně určit, zda by se shodovala s unijní úrovní. Nastávají také případy, kdy státy upravují své domácí prostředí podle unijního vzoru, a přitom se vyvarovaly adaptačnímu tlaku.²⁴ Práce bude inspirována konceptem misfitu a výzkumem politoložky Tanji Börzel, která adaptačnímu tlaku věnovala podstatnou část svého výzkumu. V rámci relativních situací bude na teorii misfitu ukázáno, jakou sehrál adaptační tlak roli v procesu europeizace domácích struktur v případě Polska i Maďarska.

V této kapitole byla nastíněna opravdu široká škála charakteristik pojmu europeizace. Řada uznávaných teoretiků se snažila vnést do tohoto konceptu systematiku a popsat to, čím europeizace je. Přikláním se k obecnějšímu vymezení Claudia Radaelliho, který pod pojmem europeizace vidí veškeré oblasti ať už formální, či neformální. Nedostatky v některých charakteristikách vidím zejména v omezenosti působení shora dolů. Souhlasím s teoretiky, kteří berou v potaz relativitu vztahů v rámci vzájemné interakce. Díky čím dál většímu potírání rozdílů napříč evropskými státy, ale i o snahu názorového konsenzus s unijními institucemi, je

²³ COWLES, M.G., J. CAPORASO a T. RISSE. *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. 1. Ithaca and London: Cornell University Press, 2001. s. 6-12.

²⁴ BULMER Simon, C. M. RADAELLI, „The Europeanization of National Policy“, in *The Member States of the European Union*, ed. Simon Bulmer a Christian Lequesne (Oxford: Oxford University Press, 2005), s. 347.

zřejmé vzájemné europeizační působení, tedy zdola nahoru. Dle mého názoru je obecně europeizací vše, co i zdánlivě a potencionálně působí na národní úroveň z unijního roviny nebo naopak na unijní úroveň z té národní. Zároveň se ale domnívám, že europeizaci tvoří i hybridní vztahy, které jsou tvořeny vzájemným ovlivňováním, a proto již nelze ve všech případech určit, kdo koho a do jaké míry ovlivnil. Čím dál větší roli také hrají podle mne oblast diplomacie a rozhovory „za uzavřenými dveřmi“. V tomto také vidím i možný problém pro další výzkum europeizačního tlaku, který už nebude na tolik viditelný a transparentní. Vzhledem k rozmanitosti tohoto fenoménu, se pro analytika nabízí mnoho možností, jak danou problematiku zkoumat spolu s koncepcí europeizace. A zároveň to může vytvářet úskalí, které představují právě limity, které nejsou přímo určené, a proto má práce charakter spíše teoretický, než empirický.

2 Vývoj vztahů mezi EU a členskými státy

Členské státy jsou klíčovými aktéry při tvorbě politik EU a plní ústřední roli v těchto vztazích. Evropská integrace má významný dopad na členské státy, v kontextu s tím mluvíme o fenoménu europeizace členského státu. Práce se snaží nastínit, jakým způsobem europeizace ovlivnila a ovlivňuje poměry v členském státě. Na příkladu Polska i Maďarska bude uvedeno, jak přeměna z komunistického státu na plně funkční demokracii byla ovlivněna europeizačním tlakem. Jak již bylo zmíněno, europeizace je procesem, který oboustranně ovlivňuje jak struktury členského státu, tak EU. V určitých případech nicméně převládá tzv. „top-down“ proces, který se může odrážet do negativního přijímání europeizačního tlaku a špatné absorpce některých nároků. V praxi takovéto negativní přijímání, může představovat například rozsudky SDEU v případech rozporu s národním právem. Zohlednění vývoje vztahů mezi EU a dotčenými státy později lépe poslouží při komparaci výchozích podmínek.

2.1 Vztah mezi EU a Polskem

Navazování vazeb mezi Polskem a EU bylo za doby komunismu potlačováno. Pro lepší pochopení procesu transformace je třeba porozumět, že výchozí komunismus poskytl Polsku poměrně složitou úlohu v nových výzvách po roce 1989. Europeizační šok, kterým si Polsko v 90. letech prošlo, byl důsledkem naprostého rozdílu v různých oblastech ať už právních, ekonomických, politických či sociálních.

Na konci 80. let ve světle reformu Michaila Gorbačova v Sovětském Svazu, se už vláda jedné strany dostala do neudržitelné pozice, a proto souhlasili s vyjednáváním s reformním hnutím Solidarita, vedená Lechem Walesou. Jednání u „kulatého stolu“ vyústila ve vzájemnou dohodu o sdílení moci mezi vládou a opozicí. Završením procesu transformace k demokracii byly polosvobodné volby v roce 1989, které vedly k ponižující porážce komunistické strany. O polosvobodných hovoříme z toho důvodu, že do dolní komory parlamentu, resp. Sejmu, bylo 65 % mandátů vyhrazeno vládnímu režimu a o zbývajících 35 % měly rozhodnout svobodné volby. V Senátu potom probíhala svobodná soutěž o všech 100 mandátů.²⁵ Pád komunismu v Polsku předznamenal pád komunismu v celém Východním bloku a nakonec i samotného Sovětského svazu.²⁶

²⁵ OUTLÝ, Jan. *Prosazování národních zájmů členských zemí EU: Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko*. Olomouc: Iuridicum Olomucense, 2011, s. 114.

²⁶ CORDELL, Karl. *Poland and the European Union*. London and New York: Taylor & Francis Group, 2000, s. 1-2.

Polsko si bylo vždy vědomo jeho strategické geopolitické polohy, která mu přinášela jistoty v mnoha situacích. I přesto, že se země dostala ze sovětského vlivu, její příští kroky byly omezeny nedostatečnou schopností v různých oblastech, jako bylo hospodářství, finance či technologický rozvoj. Polsku se vyskytla možnost svobodné volby, jakým směrem se bude jeho zahraniční politika ubírat. Zvolená rozhodnutí byly ve skutečnosti následky zkušeností z minulosti a současné reality.

V průběhu 80. let většina Poláků zpochybňovala pravost i legálnost komunistického režimu.²⁷ Proto po pádu tohoto režimu nebyl problém vytvořit podmínky pro hladký vstup Polska do vojenských a politických organizačních struktur západní Evropy. Avšak od samotného začátku transformace se objevily potíže týkající se schopnosti polské politiky přizpůsobit hospodářské a politické struktury integračnímu rámci západní Evropy. Bylo zřejmé, že politická a ekonomická transformace od roku 1989 změnila cíle polské zahraniční politiky. Od počátku 90. let tyto cíle zahrnovaly především výstavbu právního státu, vývoj vícerozměrné spolupráce se sousedními zeměmi, aktivní účast v regionálních iniciativách a zapojení do činností, které by mohly vést k rekonfiguraci evropského bezpečnostního systému. Další priority pro všechny polské vlády od roku 1990 byly rychlá a plná integrace ve všech politických, vojenských a ekonomických strukturách západní Evropy, konkrétně Rady Evropy, NATO a Evropského Společenství.²⁸

Obecně lze konstatovat, že hlavním vzorem po rozpadu Sovětského bloku byla demokratizace a tržní ekonomika v kombinaci s integrací do NATO a EU. Tento proces modernizace měl usnadnit vytvoření záruk, které zabraňovaly znovuoživení diktatury. V této souvislosti bylo hlavní myšlenkou procesů europeizace vytvoření přístupových jednání a uplatňování různých nástrojů, se kterými byl vyvíjel tlak na kandidátské země.

EU vyjednala obchodní a kooperační dohody o spolupráci s postkomunistickými režimy, které byly později přetvořeny do tzv. Evropských dohod. Evropské dohody rozšířily asociační modely. Aby státy měly vidinu plného členství, musely plnit podmínky podle těchto dohod. Mimo jiné, obsahovaly i výslovné ustanovení pro sladění domácího prostředí s normami EU. Tyto dohody představují významný první krok k europeizaci právního a ekonomického režimu kandidátských států. Evropská dohoda mezi EU (resp. ES) a Polskem byla uzavřena 16. prosince 1991. Dohoda stanovila rámec pro užší hospodářskou a politickou

²⁷ LOS-NOWAK, Teresa, *Contemporary government attitudes towards the European Union*, CORDELL, Karl. *Poland and the European Union*. London and New York: Taylor & Francis Group, 2000, s. 8.

²⁸ CORDELL, op. cit., s. 24 .

integraci alespoň do doby, kdy Polsko podá žádost o plné členství. Tento krok byl učiněn 6. dubna 1994.²⁹

Polsko usilovalo o vzájemnou konvergenci s EU, proto silné europeizační působení ze strany unijních orgánů bylo z počátku přijato poměrně kladně. V případě Polska byl europeizační tlak vyvíjen na veškeré oblasti politik. V souvislosti s intenzitou europeizace můžeme hovořit i o reakci daného státu. Tanja Börzel a Thomas Risse ve svém konceptu europeizace zahrnují již zmíněný misfit. Tento misfit může mít podobu různých výstupů ve formě absorpce v případě relativně malé domácí změny, přizpůsobení, pokud je působení silnější, nicméně se nemění základní rysy upravované změny a za třetí přeměna neboli transformace. Transformace jako taková představuje vysokou míru změny domácí politiky, ve státě vznikají nové instituce nebo jsou tyto instituce upraveny do podoby odpovídající unijního modelu a mění se i celkový přístup k oblasti.³⁰ V případě Polska jednoznačně hovoříme o transformaci, jakožto výsledku europeizace.

Jelikož Polsko získalo členství v Radě Evropy poměrně brzy³¹, potvrzovalo tím úspěšný pokrok k vytvoření plně fungující liberální demokracie. Od této doby Polské vlády zaujaly strategii dvojího cíle, a to zajištění vstupu do NATO i EU. Členství v těchto organizacích se považovalo za doplňkové. Vstup do NATO trochu zkomplikoval postoj některých polských politiků, kteří upřednostňovali širší pojetí kolektivní bezpečnosti, než kterou nabízelo NATO. Vyhlídka na plné členství v NATO se nicméně konečně projevila po Madridském summitu EU v roce 1997. Polsko se stalo členem NATO v roce 1999 a splnilo tak svůj cíl, o který usilovali od počátku 90. let.³²

Posledním krokem ke strategii sblížení EU směrem ke střední a východní Evropě byla publikace Agendy 2000 v roce 1997 vypracovanou Evropskou komisí. Tato Zpráva mimo jiné stanovila, že Polsko spolu s Maďarskem jsou nejlépe připravené kandidátské země z pohledu ekonomických kritérií stanovenými v Kodani, mají fungující tržní hospodářství

²⁹ PRESTON, Christopher. Poland and EU membership: Current issues and future prospects. *Journal of European Integration* [online]. 2007, 1998, (21), s. 150 [cit. 2020-01-3]. DOI: 10.1080/07036339808429064. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/07036339808429064>.

³⁰ FILIPEC, op. cit., s. 36-37.

³¹ V roce 1991. Ale již od roku 1989 získalo Polsko status „speciálního hosta“.

³² STADTMULLER, Elzbieta, Polish perceptions of the European Union in the 1990s. In: CORDELL, Karl (eds). *Poland and the European Union*. London and New York: Taylor & Francis Group, 2000, s. 25.

a vykazují schopnost odolat konkurenčnímu tlaku.³³ Z uvedeného vyplývá, že snaha přiblížit se evropským vzorům přetrvávala, a to i bez zohlednění kulturního a sociálního dědictví. Mnoho odvětví bylo přizpůsobeno bez většího odmítnutí, a proto byl proces europeizace v průběhu 90. let záležitostí spíše kvantitativního významu než kvalitativního. Řada čelních politiků se také nechala slyšet, že Polsko se stalo objektem ve formě kandidátské země. Protože museli splňovat podmínky a pravidla, které EU uložila s nutností dodržování, aniž by je kandidátská země chtěla přijmout. To lze vidět i v úsilí Polska, které se snažilo co nejrychleji splnit podmínky z evropské dohody, ale také v diplomatickém úsilí o účasti v některých orgánech, které se podílely na budoucnosti EU. Například nerovné postavení během předvstupního období potvrzovala i neúčast postkomunistických zemí na evropském konvetu, který měl připravit Smlouvu o Ústavě pro Evropu.

Z výše uvedeného vyplývá, že nové kandidátské země, byly v pozici určité strukturální nerovnosti a byli spíše přijímači politik než jejich tvůrci. Tato pozice vyvolávala pocit statusu outsidera. Jak Risse, Cowles a Caporaso upozorňují, že „*příčinné vztahy mezi europeizací a národnostní strukturou jsou dvoustranné*“, tak tento model úplně neodpovídal vztahům mezi kandidátskou zemí a EU v 90. letech. Toto schéma, by šlo aplikovat na střední Evropu ve velmi omezené míře. Z tlaku, který byl na Polsko vyvíjen lze předpokládat, že nejméně do vstupu EU, byly jejich vztahy založeny na kauzalitě „topdown“ přístupu a vliv europeizace na národní struktury byly z velké části jednostranné.

V oblastech ústavních změn mělo europeizační působení spíše nepřímý účinek. Národní političtí aktéři měli značnou svobodu, jakým způsobem si upraví své hlavní ústavní zákony, přičemž europeizační efekt měl podobu normativního tlaku a vzorů, jak by měl takovýto zákon vypadat s ohledem na již „původní“ členské státy. Výběr vzoru zůstával v kompetenci státu, s ohledem na jejich tradičních preferencích, například jakým způsobem vytvoří volební zákon či upraví dělbu moci. Tento nepřímý europeizační tlak měl spíše podobu v souboru hodnot, které EU jako celek měla zaručovat. Formy vlivu byly také stimulovány různými nástroji vnějšího politického tlaku, například skrze kodaňská či madridská kritéria, které upřesňovaly nezbytné podmínky na plné členství. EU tedy vytvářela jakýsi model katalyzátoru politické změny, která nabízela tradiční demokratické hodnoty a nové modely fungování orgánů veřejné moci a jejich orgánů. Tanja Börzel dle mého názoru

³³ HOLMAN, Otto. Integrating Eastern Europe. *Journal of European Integration* [online]. 2016, 1998, (28), s. 36 [cit. 2020-01-01]. DOI: 10.1080/08911916.1998.11643964. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/08911916.1998.11643964>.

výstižně zpozorovala, že vliv EU na kandidátskou zemi se často soustředil na budování nových institucí v dané společnosti, místo podpory institucionálních změn.³⁴

Empirické důkazy naznačují, že evropská dohoda usnadnila otevření polské ekonomiky, i když je obtížné hodnotit rozsah, v jakých konkrétních oblastech. Podíl obchodu na HDP vzrostl z 34 % v roce 1989 na 51 % v roce 1996. Obchodní vztahy se posunuly směrem na Západ a obchodování s EU vzrostlo o dvě třetiny do roku 1997 (ve srovnání s 32 % z roku 1989). Sovětský svaz byl nahrazen Německem jakožto polským největším obchodním partnerem, jehož podíl se zvýšil do roku 1996 o 15 %.³⁵ Europeizace tedy mimo jiné, ovlivnila polskou ekonomickou oblast skrze přizpůsobení trhu tomu evropskému. Výsledky europeizačního působení v tomto případě působilo na společnost pozitivně. Obyvatelstvo se cítilo být součástí prosperující Evropy, která čerpala zejména z budování společného vnitřního trhu. Pro legitimitu vedení dialogu s unijními orgány, potřebovala politická elita silný mandát. Proto růst HDP jako důsledek europeizačního působení dával vládě poměrně volné ruce k přiblížení polského prostředí tomu unijnímu. Lze konstatovat, že počátek 90. let, se nesl v duchu pozitiv, které přinášelo europeizační působení na různé oblasti. Tyto nálady se postupně obrací až později a vyústí kolem debat o Lisabonské smlouvě.

Jak již bylo několikrát naznačeno, vstup Polska do EU, bylo pro Polsko hlavním cílem. První postkomunistický ministr zahraničí Krzysztof Skubiszewski jasně vyjádřil polský cíl, když prohlásil: „*Náklonnost k tomuto cíli přímo souvisí s naším státním zájmem... bude určovat naše místo v Evropě. Musíme mít na paměti, že tento cíl má podobu nejvyššího významu.*“³⁶ Podle doktríny Skubiszewského se spojení Polska s Uníí mělo stát historickou událostí, které otevíraly nové perspektivy a naděje, kterých podle něj v historii Polska mnoho nebylo.³⁷

Další vlády Andrzeje Olechowskiho nebo Władysława Bartoszewskiho pokračovaly v „západní“ integraci dále. Dokonce byl společný postup k cíli, stát se součástí EU, v Sejmu v roce 1994 jednomyslně podpořen všemi parlamentními skupinami. Během tohoto období Bartoszewski vyjádřil naději, že Polsko přistoupí již v roce 2000. Ačkoli se později ukázalo

³⁴ BÖRZEL, Tanja A. How the European Union Interacts with its Member States. *Political Science Series* [online]. 2003 [cit. 2020-03-19]. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/1049/1/pw_93.pdf.

³⁵ PRESTON, Christopher. Poland and EU membership: Current issues and future prospects. *Journal of European Integration* [online]. 2007, 1998, (21), s. 151 [cit. 2020-01-3]. DOI: 10.1080/07036339808429064. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/07036339808429064>.

³⁶ CORDELL, op. cit., s. 29.

³⁷ BARCZ, Jan. *Krzysztof Skubiszewski: Minister Spraw Zagranicznych RP 1989–1993* [online]. 1. Warszawa: Uniwersytetu Warszawskiego, 2016 [cit. 2020-01-29]. ISBN 978-83-235-2294-2. Dostupné z: https://www.pl/data/include/cms/Krzysztof_Skubiszewski_Skubiszewski_Piotr_Stanczyk_Janusz_2016.pdf.

přistoupení v tomto roce nereálné, úsilí Bartoszewskiho bylo prospěšné zejména z pohledu upevnění tržního hospodářství a zlepšení demokratických hodnot v Polsku.³⁸

Po vstupu Polska do EU v roce 2004 následovaly první volby do Evropského Parlamentu. Volební analýzy poukazovaly na skutečnost, že výsledky nebudou příliš příznivé z pohledu proevropského vnímání polským obyvatelstvem. Jednak byla účast velice nízká (méně než 21 %) a za druhé, čtyři úspěšné strany byly považovány za víceméně euroskeptické³⁹. V té době vládnoucí strana Demokratická levicová aliance, která vedla Polsko do EU, získala méně než 10 % z celkového počtu hlasů a získala pouze 4 mandáty. Do EP se za Polsko dostalo celkem devět politických stran a rozdělili si mezi sebou 54 křesel. I přes zmíněné protiunijní strany, nejvíce křesel, celkem 14, získala Platforma Obyvatelstva, která se řadila k proevropsky smýšlejícím stranám. Ostatní nezmíněné strany řadíme ke stranám proevropským. Z těchto událostí se vyskytla otázka, zda volby do Evropského Parlamentu nepředstavovaly jakýsi euroskeptický obrat, ve kterém Poláci dávali najevo svou nedůvěru vůči EU, a proto hlasovali pro euroskeptické strany.⁴⁰

Veřejné mínění nemůže být považováno za samozřejmost, a to i přes potvrzení vůle lidu v referendu, ve kterém se polské obyvatelstvo vyjádřilo, že chtějí být součástí EU. Teorie potvrzují, že rozdíly ekonomické, politické, sociální a kulturní utvářejí preference pro polskou integraci. Pokles kladného hodnocení EU z pohledu Polského obyvatelstva klesala zejména kolem roku 2007. Veřejné mínění se odvrátilo od ohromného konsensu začátkem 90. let, kdy byla „jedna Evropa“ vnímána jako všelék pro demokratizaci celého regionu a jako příležitost pro tržní projekty. V průběhu let se mnoho Poláků stalo více opatrných vůči smyslu integrace a perspektiva se posunula z evropských nadšenců spíše k realistům až euroskeptikům. I přes tento posun je ale třeba zdůraznit, že většina i nadále upřednostňovala rozhodnutí vstoupit do EU.

Během debat kolem Lisabonské bylo Polsko jedním ze států, ve kterém přijetí této smlouvy vzbuzovalo největší kontroverzi. U polského obyvatelstva již od vstupu panovaly tendence, že členství zemi pomáhá, nicméně není mu dostatečně nasloucháno. Poláci se vzhledem k Lisabonské smlouvě obávali zejména dopadu z interpretací Soudního dvora EU. Obávali se, že definice rodiny by mohla být odlišná, než jakou tradičně uznávají. Jelikož je

³⁸ CORDELL, op. cit., s. 30.

³⁹ Liga Polských rodin, Sebeobrana Polské republiky, Právo a Spravedlnost a Polská Lidová Strana.

⁴⁰ GAISBAUER, Helmut P. Euro-scepticism revisited: Poland after EU accession. *Perspectives on European Politics and Society* [online]. 2014, 2007, (8), 55-72 [cit. 2020-01-01]. DOI: 10.1080/15705850701204103. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/15705850701204103>.

Polsko silně katolicky věřící země, nevnímali sňatky homosexuálních párů za pojetí plnohodnotné rodiny. Podobné nálady panovaly v Irsku, proto se nechal tehdejší prezident Lech Kaczyński slyšet, že ratifikuje Lisabonskou smlouvu v případě irského vyslovení souhlasu. To se povedlo až po dvou irských referendech, na které Polsko reagovalo podpisem v říjnu 2009. Během debat mezi Polskem a Unií se vedly i vnitrostátní diskuze. Jarosław Kaczyński, bratr Lecha Kaczyńského, a jeho strana Právo a Spravedlnost (PiS) byla v opozici. Aby mohlo dojít ke schválení Smlouvy v Sejmu, bylo třeba dvoutřetinové většiny, které nebylo možné dosáhnout právě bez této strany.

Vzhledem k tendencím odvrácení se od prvopočátečního nadšení, se populace přetvářela spíše k euroskepci. Obyvatelstvo vidělo nebezpečí zejména ve spěchu k plné europeizaci. Pokles podpory je také patrný prakticky ve všech sociálních skupinách. Studie také potvrzují, že politické hodnoty formují preference občanů zejména ve spojení s programovým postojem politických stran.⁴¹ V květnu 2012 poprvé od vstupu Polska do EU bylo procento Poláků, kteří mají tendenci nedůvěřovat EU vyšší (46 %), než procento, které v ní důvěřují. Poláci byli zejména skeptičtí v oblasti společné měny. Paradoxně, i přesto, že obyvatelstvo nedůvěřovalo EU, vykazovali větší důvěru v tuto instituci než ve vlastní vládu, Parlament nebo ve veřejnoprávní televizi.⁴² Od nového tisíciletí lze napříč Evropou vidět nárůst euroskepticismu. Ať už se jedná o mladší či starší členy, trendy v kritice EU zvýšila mnoha politickým stranám počty voličů. Lze si také položit otázku, zda nedůvěra v EU nespočívala v silném integračním tlaku, který byl vyvíjen jak na politu, tak na celou společnost. Často v proslovech politiků byl tento europeizační tlak obrácen proti unijním institucím jako projev „diktátu z Bruselu“, čímž se výrazně formoval pohled veřejnosti.

Parlamentní volby v roce 2015 měly řadu specifických rysů. Před vítězstvím strany PiS byla dvě volební období u moci vládní koalice liberálních konzervativců a křesťanských demokratů, resp. koalice Občanské platformy a Polské lidové strany. Koalice překonala finanční krizi a HDP v Polsku bylo na vzestupu. Nicméně růst HDP doprovázel pokles příjmových nerovností. Polsko se v této době stávalo poměrně silným hráčem na mezinárodní scéně, tedy zejména v EU. V roce 2015 byla většina Poláků spokojená se svou prací a životem, nicméně z politického hlediska vykazovali nedůvěru vládním elitám a stranám. Tyto

⁴¹ BIELASIAK, Jack. Determinants of Public Opinion Differences on EU Accession in Poland. *Europe-Asia Studies* [online]. 2010, 54, 1241-1266 [cit. 2020-01-03]. DOI: 10.1080/0966813022000025871. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/0966813022000025871>.

⁴² TORREBLANCA, José Ignacio, Mark LEONARD. *The Continent-wide Rise of Euroscepticism* [online]. Londýn: European Council on Foreign Relations, 2013 [cit. 2020-01-04]. ISBN 978-1-906538-79-8. Dostupné z: https://www.ecfr.eu/publications/summary/the_continent-wide_rise_of_euroscepticism36578.

prvky potom měly vyjadřovat zájmy z širších globálních sil. Nálada politické nedůvěry sehrála významnou roli během kampaně před volbami v roce 2015. PiS, jakožto hlavní opoziční strana v období od roku 2007 přesvědčila voliče, že Polsko je v rukou zkorumpované elity a i přes hospodářsky pozitivní vývoj, mohl růst rychleji. Obyvatelé začali věřit v příběhy o zkorumpované elitě a PiS tímto demobilizovala voliče Občanské platformy. PiS také těžila z nabídky nezodpovědně drahých závazků, jako byly dávky na děti či naopak nepřijetí nepopulárního rozhodnutí PO-PSL na zvýšení důchodového věku. Nicméně nejdůležitějším krokem v kampani před volbami bylo stáhnutí radikálních politiků z první linie, včetně předsedy strany Jaroslawa Kaczynského. Tito politici byli zastoupeni mírnějšími politiky strany PiS, kteří na voliče působili atraktivně a neznepokojovali fungování demokracie. Tento tah se později ukázal jako neúčinnější.⁴³

Poslední volby do Evropského Parlamentu ukázaly, že trend euroskepticismu v Polsku stále roste. Strana, která získala nejvíce hlasů a je také vládnoucí stranou v Polsku, je již zmiňovaná PiS. PiS se řadí mezi nacionalistické strany, s tendencí měkkého euroskepticismu. Tato strana má 24 křesel v politické skupině EP, nesoucí název Evropští konzervativci a reformisté, která je momentálně jedinou euroskeptickou skupinou v Evropském Parlamentu.⁴⁴ Pro Polsko je v EP vyhrazeno celkem 51 křesel, z toho 26 (tedy nadpoloviční většina), zasedá v EPC. Pro EPC je Polsko bez pochyb výhrou, jelikož druhý největší zástupce v této skupině je Itálie pouze s pěti mandáty.

Lze shrnout, že Polsko bylo řadu let ekonomicky i ideově izolováno od západní Evropy. Silně vnímaný komunismus nedával příliš příležitostí pro navázání vztahů s jinými než prosovětskými organizacemi a státy. Po odproštění se od vlivu komunistů a vzestupu demokratických vlád, bylo členství v organizaci Evropského společenství prioritou. Tato snaha, stát se plnohodnotným členem, měla za důsledek velkou transformaci během zhruba 14 let. Silné europeizační působení na institucionální změny, ale v případě Polska i v ideových oblastech, postupně měnily vnímání domácího obyvatelstva. Obrat nálad lze vidět již na přelomu tisíciletí, nicméně obyvatelstvo nebylo natolik rozpolcené, abychom mohli hovořit o východisku krize. Rozpolcení během vyjednávání o Ústavě pro Evropu, který

⁴³ MARKOWSKI, Radoslaw. The Polish parliamentary election of 2015: a free and fair election that results in unfair political consequences. *West European Politics* [online]. 2016, 2016, 36(6), s. 1311-1312 [cit. 2020-03-20]. DOI: 10.1080/01402382.2016.1177305. ISSN 1743-9655. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2016.1177305>.

⁴⁴ QUANT, Sebastian. Euroscepticism and the European Elections. *Survival* [online]. 2019, 61, 112-113 [cit. 2020-01-05]. DOI: 10.1080/00396338.2019.1589090. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/00396338.2019.1589090>.

eskaloval v období ratifikace Lisabonské smlouvy, spolu s vnitrostátním politickým uspořádáním, měl za důsledek pokles proevropského konsenzu. Za východisko krize a úpadku demokracie lze označit vzestup strany PiS v roce 2015. Postupně i s trendy, se kterými se k moci dostávají populistické strany, se v Polsku podařilo získat silnou voličskou základnu straně PiS. Tato strana, která stojí na základech silných křesťanských polských hodnotách a konzervatismu, si dokázala v parlamentních volbách zajistit většinu v polském Sejmu. Tato většina, jak bude později popsáno, přijala hned několik zákonů, které podkopávají unijní hodnoty a tím zhoršují demokratickou situaci v Polsku.

2.2 Vztah mezi EU a Maďarskem

Maďarsko, jako řada dalších států bývalého komunistického bloku, vytvářelo během své existence společně s EU (resp. EHS či ES) vzájemné vztahy a míra shody národní identity s komunismem se v různých státech odlišovala. Na rozdíl od Polska bude na příkladu Maďarska uvedeno, že i přes ovlivnění Sovětským svazem, se dokázalo Maďarsko do určité míry odprostit od zarytého komunismu a vytvořilo si vazby na Západ, které později pomáhaly maďarské vládě v procesu transformace a europeizace nejen politik, ale oblastí ekonomických, sociálních a jiných. Vývoj vztahů pomůže lépe uchopit období mnoha změn v 90. letech a tím i lepšímu porozumění vlivu europeizace.

Oproti jiným státům v sovětském bloku, se Maďarsku podařilo určitým způsobem odklonit od zarytého komunismu, jako tomu bylo například v Polsku či Československu. V řadě období docházelo ke společenskému uvolňování a zase utahování vztahů se SSSR. Během 60. let hovoříme o období tzv. kadárismu po premiérovi Jánosi Kadárovi. Jeho „osvícený komunismus“, jak se kadárismu jinak říká, se vyznačoval silnými vztahy s Moskvou a pevnou pozicí komunismu v Maďarsku. Na druhou stranu také dokázal získat určitou autonomii ze strany SSSR při řešení záležitostí domácí politiky.⁴⁵

Kadárova vláda čelila tvrdé mezinárodní izolaci po potlačení nepokojů v roce 1956. Maďarští diplomaté museli obnovit své vztahy se Západem od základu. K prvnímu pokroku došlo v roce 1962, když ministr zahraničí János Péter přednesl nové cíle maďarské zahraniční politiky. Mezi tyto cíle patřilo samozřejmě budování nových vazeb se Západem na základech mírového soužití. Tyto postoje potvrdil i místopředseda maďarské výkonné rady Jenő Fock, v květnu 1964, kdy ve svém vystoupení prohlásil, že vede rozhovory s vicekancléřem

⁴⁵ OUTLÝ, op. cit., s. 64-67

Rakouska. Těmito kroky dalo Maďarsko jasně najevo, že chce jít cestou nezávislou na RVHP.⁴⁶ Maďarsko zaujalo opatrný přístup během jednání směrem k EHS. Ačkoli byla Budapešť stále konfrontována politickým omezením ze směru nereformovatelného RVHP, která tvrdila, že EHS je nástroj západoněmeckého revanchismu, povedlo se maďarské vládě vyjednat na přelomu 70. let tři dohody technického zaměření.⁴⁷

Maďarsko se nacházelo v kontroverzní situaci, jelikož muselo hrát na více stran. Na jedné straně museli udržovat iluzi, že životní úroveň zůstala neměnná a přimět tak Moskvu, aby Budapešti věřila, že sdílí společné politické přesvědčení. Na straně druhé pak prohlašovat Západu, že jde příkladem v hospodářských a liberalizačních reformách. V této době lze shledat první odklony směrem na západ. Tendence Maďarska navázat vztahy s EHS lze také vidět jako určitou naději, jak zlepšit nejen ekonomickou situaci, ve které se komunistické státy nacházely. I přesto, že učiněné kroky v 50. letech byly docela malé, později lze shledávat, že už takové navázání vztahů vedlo k více či méně lepšímu vyjednávacímu postavení, nejen z pohledu Maďarska.

Od roku 1956 bylo vedeno Maďarskou socialistickou dělnickou stranou. Spory mezi konzervativním a reformním křídlem vládnoucí strany probíhaly prakticky až do 80. let. Na konci 80. let byl Kádár vystřídán na postu tajemníka strany Karolyom Groszem. Ten se sice snažil zdárně manévrovat mezi oběma stranami, nicméně se dostal do konfliktu s reformní skupinou.⁴⁸ V dubnu 1989 proběhlo plénum Ústředního výboru, které posílilo pozice tohoto reformního křídla. Reformní hnutí dosílilo změny názvu na Maďarskou socialistickou stranu a za cíl si kladla vybudování právního státu, parlamentní demokracii a tržní hospodářství.⁴⁹

Vnitřní rozpory ve vládnoucí straně vedly k menší snaze vytvořit fungující vztahy mezi Maďarskem a EHS. Latentní spory polarizovaly názory na budoucí možné vztahy. Konzervativní křídlo utrpělo zejména ztrátu v první polovině 80. let, když tehdejší konzervativní politik József Marjai vedl soukromou válku proti Ferenci Havasi z reformního křídla. Marjai pravděpodobně nechtěl ztratit sovětskou podporu, výměnou za sabotování obchodní dohody s EHS, která mohla vyústit k zisku několika desítek milionů dolarů. Marjai spolu s ostatními nesprávně zhodnotili mezinárodní politickou situaci, když věřili, že získají

⁴⁶ GERMUSKA, Pál. Balancing between the COMECON and the EEC: Hungarian elite debates on European integration during the long 1970s. *Cold War History* [online]. 2019, 19, 401-420 [cit. 2020-01-07]. DOI: 10.1080/14682745.2018.1544972. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/14682745.2018.1544972>.

⁴⁷ *Tamtéž*.

⁴⁸ VYKOUKAL, J.-Litera, B.-Tejchman, M.: *Východ. Vznik, vývoj a rozpad sovětského bloku 1944 – 1989*, Praha 2000, s. 700.

⁴⁹ IRMANOVÁ, Eva. *Kádárismus: vznik a pád jedné iluze*. Praha: Karolinum, 1998, s. 175.

svým chováním zvláštní zacházení. Ve skutečnosti EHS očekávala rozhodné, nezávislé chování vůči Sovětskému svazu, které mělo mít podobu formálního uznání EHS.⁵⁰ Viditelná rozpolcenost ve vládní straně měla za následek mírné vzdálení se od vytvoření silnějších vazeb na EHS. Tyto kroky byly později ze strany EHS Maďarsku vyčítány.

Od samého počátku nově nabyté nezávislosti v roce 1989, si Maďarsko uvědomovalo, že zejména malé státy mohou těžit z členství v EU a napříč politickými silami vládla podpora vstupu. V tomto duchu vytvořili strategii harmonizace s EU. Po zhroucení socialistického režimu se objevilo legislativní vakuum, kterého využila maďarská vláda k harmonizaci, lépe řečeno europeizaci domácího prostředí. Maďarsko bylo první východní zemí, která navázala oficiální kontakt s EU, a také vývoz produktů se západními subjekty.⁵¹ Maďarsko, podobně jako Polsko, ale i jiné postkomunistické státy, zaujaly proces transformace. Jak již bylo zmíněno v případě Polska, transformace domácí politiky Maďarska byl důsledkem silného europeizačního tlaku, který se vyznačoval značnými rozdíly mezi realitou a požadovaným stavem. Maďarsko muselo přijmout stovky nových institutů (ať už politických, právních, ekonomických a jiných), aby dosáhli té největší možné konvergence. Ačkoli se může zdát, že na tyto případy lze užít teorii misfitu, jelikož hovoříme o rozdílných úpravách, musí se tato kompatibilita mezi evropskými a domácími procesy užít pouze v případech, kdy existoval výchozí nesoulad. Tudíž lze použít misfit pouze na ty harmonizované oblasti, které již byly dříve kodifikovány. Nikoliv na ty, které teprve nově vznikají. Problémem misfitu může spočívat v oblastech národních nebo tradičních daného státu. Takovéto oblasti mohou upravovat citlivé otázky, týkající se národní identity, a proto europeizační tlak může vyvolat spíše nevoli ke změnám. V první polovině 90. let nebyl problém misfitu natolik palčivý. Transformace Maďarska jako celku byla považována za cíl, který je nutně třeba dosáhnout. Tyto nálady se později se společenskými změnami měnily. Rychlost a přizpůsobení se europeizačnímu tlaku, vyvolával ve společnosti rozpolcenost, která se bude odrážet v různých politických událostech, jako jsou například volby do národního Parlamentu.

I v případě Maďarska bylo prvním krokem v procesu přistoupení uzavření tzv. Evropské dohody. Bilaterální smlouvy vytvářely prostředí pro vzájemné dialogy. Následovala Kodaňská kritéria, která zahrnují fungující instituce zaručující demokracii, právní stát, dodržování lidských práv, úctu k menšinám a jejich ochranu. Mimo jiné obsahují

⁵⁰ GERMUSKA, op. cit., s. 4018.

⁵¹ AGH, Attila. Europeanization of policy-making in East Central Europe: the Hungarian approach to EU accession. *Journal of European Integration* [online]. 1999, 6, 839-854 [cit. 2020-01-07]. DOI: 10.1080/135017699343414. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/135017699343414>.

i ekonomické podmínky pro členství, čímž je fungující hospodářství, konkurenceschopnost a absorpční kritérium, zaručující schopnost vtáhnout do svého systému *acquis communautaire*.⁵² V roce 1989 také vznikl finanční nástroj předvstupní pomoci PHARE, který byl původně pro Polsko a Maďarsko, nicméně později bylo jeho využití rozšířeno i na další kandidátské země. Tento fond, čistě unijního charakteru, lze označit za europeizační nástroj. Charakter PHARE nespočíval pouze ve finančním čerpání, ale také vedení evropské administrativy podle unijního modelu, stejně jako nové pracovní postupy a metody, které bylo třeba naučit dotčené státy, s cílem přiblížení k EU.

Národní shromáždění v roce 1992 zřídilo Výbor pro záležitosti Evropského společenství (maďarsky EKUB). Mělo se jednat o orgán, který dohlížel na proces evropské integrace. Původně se jednalo o zvláštní výbor bez oprávnění projednávat právní předpisy. Ale vzhledem k rostoucímu počtu činností související s integrací, došlo k rozšíření jeho pravomocí a o dva roky později byl výbor přejmenován na Výbor pro záležitosti evropské integrace (maďarsky EIUB). Nejdůležitější pravomocí bylo dohlížení na progres v oblasti přizpůsobení maďarského práva k právu EU, a to v souladu s Evropskou dohodou. Další důležitou roli hrála v oblasti činnosti, která měla zvýšit povědomí o EU u široké veřejnosti. V kontextu europeizace je tato dobrovolná organizační změna politiky, resp. vznik nové politické instituce, výsledkem europeizačního tlaku. Podobně jako v Polsku, i v případě Maďarska EU ovlivňovala strukturální změny uvnitř státu. Unie nejen nepřímo vyvíjela tlak na domácí politiku skrze europeizační hodnoty, jako byla kodaňská či madridská kritéria, ale nepřímo ovlivnila i nové institucionální zřízení, ve formě nových neznámých orgánů, v tomto případě EIUB. Politická elita si byla vědoma nutnosti zřídit organizovaný útvar, který kromě klasických státních složek má speciální povahu vůči vedenému dialogu s EU, jelikož stavěl jeho zástupce do legitimnějšího postavení. Unie se i v případě Maďarska postavila do role, kdy nepřímo nutila vytvářet nové struktury uvnitř státu, namísto toho, aby se soustředili na změnu uvnitř již fungujícího orgánu. V souvislosti s tímto, se nabízí otázka, do jaké míry a jakým způsobem by byl stát schopen zajistit efektivní fungování takovýchto vazeb, aniž by byl ohrožen kvantitativní a kvalitativní přístup těchto orgánů.

Během 90. let docházelo ke třenicím mezi vládou, výbory a Parlamentem. Bylo opakovaně vyčítáno, že parlamentní účast na debatě o integraci je omezená a že stejně jako ve

⁵² SZCZERBIAK, Aleks a Paul TAGGART. The politics of European Referendum Outcomes and Turnout: Two Models. SZCZERBIAK, Aleks a Paul TAGGART. *EU Enlargement and Referendums* [online]. 1. London and New York: Taylor Francis Group, 2005, s. 1-27 [cit. 2020-01-06].

většině demokratických zemích byla zahraniční politika v rukou moci výkonné. Tyto institucionální tendence v Maďarsku ještě zhoršovala parlamentní nezkušenost. Maďarský premiér Viktor Orbán, dříve předseda EIUB, V roce 1996 komentoval situaci slovy: „Jakožto zákonodárce a ochránce demokracie, musí Parlament hrát hlavní roli při přípravě na budoucí členství. Je to nejdůležitější komunikační kanál mezi vládou a jejími občany a má zvláštní úkol zvyšovat povědomí veřejnosti o záležitostech EU.“⁵³ Z výše uvedeného můžeme usuzovat, že společnost se začala určitým způsobem ohrazovat vůči vládě, která prostřednictvím Parlamentu cítila, že jí není nasloucháno.

Na druhou stranu, všechny politické elity si uvědomovaly, že členství v EU a NATO usnadňovalo ekonomickou transformaci a záruku bezpečnosti. Toto vnímání bylo sdíleno, což se projevilo i usnesením Parlamentu o schválení k podání maďarské vlády formální přihlášky, a to téměř jednomyslně již v březnu 1994⁵⁴. Oficiální zahájení přístupových jednání se potom konalo v březnu 1998. Mezi lety 1998-2002 se politická situace měnila. Ačkoli strany hlavního proudu⁵⁵ zachovávaly základní politiku pro vstup, objevily se rozdíly v prioritách a ve vyjednávacích strategiích vůči Bruselu. Navíc kromě těchto vnitřních bojů v jádru stranického systému, se po volbách do Parlamentu v roce 1998 dostala nacionálně populistická, extrémně pravicová strana Spravedlnost a Život (maďarsky MIÉP). I přesto, že v nadcházejících volbách strana selhala a nepřesáhla 5% práh, volilo tuto stranu přibližně čtvrt milionů voličů, což se nedalo pokládat za zanedbatelný počet.⁵⁶ V Maďarsku se konalo referendum o přistoupení 12. dubna 2003. Jednalo se v pořadí třetí referendum, konané v deseti kandidátských zemích, které předpokládaly vstup k roku 2004. Ačkoli 83,76 % hlasujících voličů se vyjádřilo pro vstup do EU, největší pozornost se soustředila na skutečnost, že účast byla méně než poloviční. V referendu hlasovalo pouhých 42,65 %⁵⁷ voličů.⁵⁸

Jak již bylo zmíněno, osoba Viktora Orbána během přístupových jednáních sehrála roli nejen jako předseda Maďarska, ale také jako předseda EIUB. Byl tedy jednou z nejdůležitějších osob v období, kdy se transformace státu nacházela na vrcholu. V této době začíná vznikat

⁵³ WILLIAMS, M. B. *Exporting the Democratic Deficit: Problems of Post-Communism* [online]. 2001, [cit. 2020-01-08]. DOI: 10.1080/10758216.2001.11655915., s. 32-35.

⁵⁴ Maďarsko podalo přihlášku do EU jako první postkomunistická země.

⁵⁵ Demokratické fórum, Maďarská socialistická strana, Aliance svobodných demokratů, Fidesz a Nezávislá strana malopodnikatelů.

⁵⁶ BATTERY, Agnes. The Political Context of EU Accession in Hungary. *The Royal Institute of International Affairs* [online]. 2002 [cit. 2020-01-09]. Dostupné z: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/hungarian.pdf>, s. 3.

⁵⁷ Pro představu se jednalo o cca 3 miliony oprávněných voličů.

⁵⁸ SZCZERBIAK, op. cit., s. 5.

model propasti mezi obyčejným voličem a vládnoucí elitou. Toto období, tedy přelom milénia, můžeme vnímat jako obrat nálad ve společnosti. Následující krize, která ačkoliv nastala až o několik let později, pravděpodobně zakořenila ještě před vstupem do EU.

Vzhledem k tomu, že politická elita si byla vědoma jakési vůdčí role a naléhala na EU, aby zvážila přistoupení kandidátů individuálně podle vlastních zásluh a připravenosti, vedl tento postoj spíše k protichůdné reakci na integraci. Maďarský pohled na společné přistoupení byl do určité míry nepřátelský, a tento postoj byl konfrontován, jako brždění v procesu přistoupení, jelikož země by neměly být nuceny čekat na ty, u kterých je adaptace pomalejší. Takovéto stanoviska lze připisovat i příliš rychlé snaze přizpůsobení se Unii. Ačkoliv byl europeizační tlak vyvíjen na všechny postkomunistické země, které usilovaly o vstup, lišily se jejich postupy podle povahy a rozvážnosti jednotlivých států. Maďarsko jakožto pilný žák, se snažil proces harmonizace zvládnout co nejrychleji. V tomto se nabízí otázka, zda kvantita neměla v případě Maďarska spíše negativní účinek a zda neměly být změny prováděny spíše po kvalitativní stránce.

Tomuto postoji nepřidávala ani maďarská média, která občas shazovala postupy EU při přístupových rozhovorech. Přístupová jednání obvykle prezentovala jako vyjednávání mezi dvěma protějšky s opačnými zájmy. Mediální, ale i politická elita téměř jednomyslně kritizovala finální finanční balíček ohledně dotací pro první tři roky. Další výraznější mediální publicitu si získala i nepodložená zvěst o možném zákazu makového koláče, který patří mezi tradiční maďarské pochoutky. Od roku 2000 byla EU stále více vykreslována jako „přerostlá“, nedemokratická a byrokratizovaná instituce s netransparentními postupy. Proto se přistoupení nejevilo samo o sobě jako dobrá věc, ale jako něco, co je nezbytné, protože zůstat mimo by bylo ještě horší a způsobilo by izolaci a zaostalost. I přes analýzy, které byly jasně optimistické ohledně celkového dopadu na Maďarsko po přistoupení, byly nesouhlasné názory hlasitější, čím více se blížilo datum přistoupení.⁵⁹

Relevantním tématem pro lepší uchopení europeizace v maďarském prostředí je třeba nastínit i přístup strany Fidesz vůči EU. Ve své kampani před rokem 2010 se vůči EU stavěli poměrně rozpačitě. Určitá část demokratů na svém shromáždění vyjádřila nutnost přehodnotit členství země v Unii, přičemž předseda strany Orbán o několik dní zpětně hovořil k EU přátelským tónem. Nicméně i v této rozpolcené rétorice lze shledávat úmysl. Tato strategie

⁵⁹ FÖLSZ, Attila a Gábor Tóka. Determinants of Support for EU-Membership in Hungary. ROHRSCHEIDER, R. a S. WHITEFIELD. *Opinion, Party Competition, and the European Union in Post-Communist Europe*. 1. New York: Palgrave Macmillan, 2006, s. 151-152.

mohla vést k oslovení krajně pravicových voličů, kteří se staví proti přetrvání v EU. Maďarsko před volbami v roce 2010 nacházela ve zmatečném rozpoložení. Vstup do EU byl vnímán jako pozitivní fakt a Maďaři jako takoví se cítili býti Evropany, nicméně se na domácí scéně vytvářely nové sociálně-ekonomické procesy. Těchto procesů využila ve své kampani právě strana Fidesz. Znakem modernizace byla úřední moc, která byla v rukou levicových liberálů. Ti představovali jakýsi přežitek a byli označeni za viníky stávající krize. Fidesz vytvořil nový náhled na Maďarsko ve stylu tradicionalizace⁶⁰, ve kterém se shlédly různé skupiny obyvatelstva.

Z hlediska obratu nálad v Maďarsku je třeba vnímat historický vývoj a jeho odrazy v současné situaci. Vzestup strany spočíval i v rétorice vůči opoziční Maďarské socialistické straně, která byla kvůli svému původu považována do určité míry za symbol přetrvávajícího komunismu. Orbán se ve své kampani před rokem 2010 silně opíral o témata jako „zaprodání“ Maďarské identity Západu, „rozkradení“ státního bohatství kapitalistům v 90. letech apod. Díky těmto rezonujícím tématům, které využíval ve svůj prospěch, spolu s faktem, že docházelo k vyvrcholení finanční krize, si získal mnoho sympatizantů a voličů na svou stranu. Paradoxně lze v jeho krocích vidět návaznost na kritizovaný kadárismus. Ve svých prohlášeních kladl důraz na sociální jistoty, kterým zabezpečí silný stát a dával tím voličům pocit bezpečí. Zvláštnosti lze objevit i v krocích, ve kterých „rozhoduje“ o důležitých historických událostech, a to i přes kritiku bývalého režimu. Příkladem může být Ústava schválena vládní většinou v dubnu 2011, která neodrážela národní konsenzus ani historickou korektnost. Tento zákon pozměnil název Maďarské republiky jednoduše na Maďarsko. Dále povýšil náboženství a tradice na tzv. národní hodnoty, které se až nápadně podobají Orbánovu systému tzv. národní spolupráce. Ta je založena na tradičních hodnotách jako je práce, rodina, nacionalismus a křesťanství. Z historického hlediska tento zákon neodkazuje na určité důležité okamžiky Maďarska, jako je revoluce z roku 1848 ani k ústavní revoluci v roce 1989. Z Ústavního zákona, tak ze svých projevů odstranili období od roku 1944 až do roku 1990, což můžeme

⁶⁰ ATTILA, Ágh. *The clash of narratives and the politics of historical memory in Hungary:: East-Central Europe in the process of reinventing the past* [online]. University of Trento, 2016, , 16 s. [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/profile/Attila_Agh/publication/311933009_The_clash_of_narratives_and_the_politics_of_historical_memory_in_Hungary_East-Central_Europe_in_the_process_of_reinventing_the_past/links/58636b6c08aebf17d396837f/The-clash-of-narratives-and-the-politics-of-historical-memory-in-Hungary-East-Central-Europe-in-the-process-of-reinventing-the-past.pdf.

považovat za nepřijímání právní kontinuity a přístupu k historii jako k seznamu událostí, ze kterých se lze interpretovat jen to, co je považováno za vhodné⁶¹.

Po dalších volbách v roce 2014 se spustila vlna populistických vládních projevů, cíleným zejména na migrační krizi. Orbán se v této době začal stavět do pozice ochránce evropských hodnot a národního státu. Přerozdělování uprchlíků na základě kvót, byly později odmítnuty jak Maďarskem, tak Polskem a Českou republikou. Země se odvolávaly na obavy o bezpečnost a zároveň zpochybnily právní důvody těchto kvót. Tato antiimigrační kampaň vyvrcholila před volbami v roce 2018.⁶² Přestože europeizační tlak mívá většinou demokratizační a pozitivní účinek, europeizace ve smyslu přijetí migračních kvót působila na domácí obyvatelstvo opačným účinkem. Maďarského odmítnutí přijetí migračních kvót a řečnictví proti institucím EU, měl stát tendence ohradit se vůči autoritě a tyto účinky působily spíše anti-europeizačním způsobem. Tyto tlaky vyvolaly pnutí nejen mezi institucemi na národní i nadnárodní úrovni, ale také mezi obyvatelstvem. Negativní postoj vůči europeizačnímu působení může vyústit až do podoby euroskepticismu či nacionalismu.

Z výše uvedeného lze shrnout, že Maďarsko je jeden z případů států, které si prošly jak konstitučními změnami, tak politickými a ideovými. Historický exkurz je důležitý pro pochopení aktuálních nálad a pro zachycení východiska vzestupující krize. Z integračního tlaku a procesu transformace jasně vyplývá, že europeizace ovlivnila vývoj nejen institucionálních a politických oblastí, ale také negativně působila na společenské poměry v zemi. Na přelomu tisíciletí můžeme vidět změny nálad v přístupovém vyjednávání, kdy panovala rozpačitá nálada z plného členství v EU. Na straně jedné být součástí organizace, která v historii nemá obdoby, na straně druhé pocit odříznutí od vlastní identity, přičemž členství spíše vykazovalo pocit nutnosti než vlastního přesvědčení do takového uskupení patřit. Při zkoumání jedné výzkumné otázky, kterou je komparace výchozích podmínek Polska a Maďarska, bylo i označení teoretického počátku krize, který vedl v obou státech k postupnému úpadku demokracie. V případě Polska bylo uvedeno, že přes rostoucí euroskepticismus, nastal bod krize pravděpodobně při zvolení strany PiS, která disponovala velice silným mandátem. V případě Maďarska můžeme označit za východisko krize také zvolení politické strany, v tomto případě strany Fidesz. V obou případech tedy vidíme podobné scénáře, kdy nástup těchto stran vedl

⁶¹ Za další důvodné podezření můžeme považovat i nezmínění Imre Nagyho z oficiálních připomínek k výročí roku 1956.

⁶² EKBLÖM, Jonas. Poland, Hungary broke EU laws by refusing to host migrants: court adviser. *Reuters* [online]. 2019 [cit. 2020-01-19]. Dostupné z: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migration-court/poland-hungary-broke-eu-laws-by-refusing-to-host-migrants-court-adviser-idUSKBN1XA1S5>.

v budoucnu ke spuštění řízení podle článku 7 SEU. Obě strany vykazují poměrně stejnou politickou taktiku a využívají tradičních hodnot v kontrastu s EU, kterou označují za organizaci zasahující do svrchovaného státu a národní identity. Jak bude dále uvedeno, jejich postup byl v určitých ohledech podobný. Odlišnosti mezi těmito stranami lze vidět zejména v získání ústavní většiny v případě Maďarska. Strana PiS v Polsku sice získala nadpoloviční většinu, nicméně nedisponuje takovou většinou, aby mohla měnit ústavní zákony. Jak v dalších kapitolách bude popsáno, možná i tento faktor působil v procesu řízení proti jednotlivým státům.

3 Řízení podle článku 7 Smlouvy o Evropské Unii

Z příkladů Polska a Maďarska lze poukázat na nově vznikající trend autoritářského populismu, který představuje nové nebezpečí pro evropský region. Nastíněný vývoj polské a maďarské transformace od komunismu po demokratizaci ukazuje, že i přes vštěpení určitých hodnot, nedochází k vnitřnímu přesvědčení o sjednocené evropské identitě. Nově vznikající nebezpečí vede ke slepé uličce v procesu europeizace a demokratizace a také ke snižování sociálního deficitu. Oba státy byly mezi prvními, kteří navázali vztahy s EU a mezi prvními volali po vzájemné konvergenci. Vzhledem k tomu, že patřili mezi průkopníky v europeizaci i demokratizaci a jejich obyvatelstvo mělo v krátké době vysoké očekávání prosperity a demokracie, poukazovala jejich reakce na selhání určité podobnosti. Tyto podobnosti tkví ve strukturální transformaci stranického systému, včetně oslabení vlivu Ústavního soudu a veřejných médií.

Jak bude představeno, mechanismy ochraňující právní stát nebyly pro EU prvoplánové. Ale vzhledem k čím dál větší politizaci EU, bylo nutné přijmout opatření, které budou ochraňovat demokratické hodnoty. Po představení článku 7 SEU budou vylíčeny důvody, které vedly k aktivaci mechanismu podle článku 7 SEU, nejprve v na příkladu Maďarska a poté Polska. Na uvedených situacích půjde zhodnotit určitý proces deeuropizace, který se vyznačuje odmítání tlaku, který je působen na domácí prostředí unijními institucemi.

3.1 Vývoj článku 7 SEU

Smlouva o Evropské Unii stanovuje možnosti mechanismu prevence a nápravných opatření ze strany EU, a to v případě jasného rizika nebo vážného a trvalého ohrožování či porušování společných hodnot členským státem. Nicméně uplatnění prevence a sankční mechanismus podle článku 7 SEU postrádaly účinnost, zejména kvůli svému extrémně politickému přístupu. V minulosti nastalo hned několik relevantních situací, které poukazovaly na politickou neochotu institucí EU zapojených do těchto mechanismů jednat proti takovému členskému státu, který by mohl porušovat unijní hodnoty. Uplatnění těchto mechanismů je důležité, zejména vzhledem k současnému růstu podpory extremistických a populistických stran napříč Evropou.

Dříve než bude popsána procedurální stránka článku 7 SEU a jeho fungování, je třeba nastínit, jaký byl jeho původ a vývoj. Ačkoli je institut právního státu široký a nejednoznačný právní pojem, byl široce uznán jako jeden z hlavních principů. Není to jen jeden z páteřních principů EU, ale také všech ústavních systémů členských států. Tato zásada je zakotvena

v článku 2 SEU, který říká, že „Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.”⁶³ Dnes má respekt k základním hodnotám EU funkci zejména v oblasti evropského supranacionálního právního řádu. Dříve však EHS, jak už jeho název napovídá, nepředpokládal zakotvení těchto mechanismů. Vzhledem k tomu, že hlavní role Společenství souvisela s integrací trhu, otázky jako úcta k demokracii, lidská práva a právní stát, nebyly prvořadé. Jelikož se jednalo primárně o organizaci s ekonomickými cíli, ponechávalo Společenství lidskoprávní otázky „sesterské“ organizaci ve Štrasburku, tedy Radě Evropy, resp. Evropskému soudu pro lidská práva.⁶⁴

Situace se vyvinula teprve s Amsterodamskou smlouvou z roku 1997, kde byl poprvé zahrnut mechanismus sankcí za porušení hodnot EU. Zjevným důvodem byla perspektiva východního rozšíření, jelikož stávající členské státy se obávaly dodržování těchto hodnot novými kandidátskými zeměmi. Ve skutečnosti první z kodaňských kritérií z roku 1993 stanovilo základní podmínky, které musí být splněny, aby se stát stal členem EU. Toto již zmiňované kritérium odkazuje na stabilitu institucí zaručující demokracii, právní stát a ochranu lidských práv spolu s respektováním a ochranou menšin. Formulace velmi podobná nynějšímu článku 2 SEU.⁶⁵ Poměrně široké vymezení těchto kritérií vytvářely europeizační tlak na vládnoucí elity postkomunistických zemí, které se v očích Unie chtěly co nejvíce zavděčit a dokázat tak, že patří do této instituce. Jako příklad europeizace v oblasti právního státu, můžeme uvést tlak v oblasti lidskoprávní, kdy byl v Polsku založen úřad Komisaře pro ochranu občanských práv v roce 1998. Obdobně byl v roce 1999 založen úřad ombudsmana v České republice.

Předchůdce řízení podle článku 7 SEU předvídal určení existence závažného a přetrvávajícího porušení hodnot EU ze strany členského státu, stejně jako uplatnění sankcí. Pro určení takového stavu rozhodovala jednomyslně Evropská rada. Ta mohla dále kvalifikovanou většinou rozhodnout o pozastavení některých práv dotčeného členského státu.

⁶³ Konsolidované znění Smlouvy o Evropské Unii.

⁶⁴ GRÁINNE, De Búrca. Beyond the Charter: How Enlargement Has Enlarged the Human Rights Policy of the European Union. *Fordham International Law Journal* [online]. The Berkeley Electronic Press, 2003, 27(2), s. 684-685 [cit. 2020-01-10]. Dostupné z: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1927&context=ilj>.

⁶⁵ COLI, Martina. Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool? *Perspectives on Federalism* [online]. 2018, 10(3), s. 276 [cit. 2020-01-10]. DOI: 10.2478/pof-2018-0039. ISSN 2036-5438. Dostupné z: <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/pof.2018.10.issue-3/pof-2018-0039/pof-2018-0039.pdf>.

Preventivní mechanismus podle článku 7 byl doplněn až o několik let později se změnami zavedenými Smlouvou z Nice v roce 2001. Jeden z hlavních důvodů byla situace v Rakousku. V rakouských parlamentních volbách v roce 1999, získala velkou volební podporu krajně pravicová populistická Strana svobody (rakousky FPÖ) guvernéra spolkové země Korutany Jörga Haidera. Členové FPÖ byli známí svými xenofobními a rasistickými pozicemi. FPÖ tvořila koaliční vládu spolu se Středopravou Lidovou stranou (rakousky ÖVP) vedenou Wolfgangem Schüsselem. A i přesto, že Haider odstoupil z čela FPÖ, tak vyvolaly tyto události ve střední Evropě velké znepokojení a ostatní členské státy zaujaly společný postup proti těmto událostem. 31. ledna 2000 vydaly vlády 14 členských států prohlášení, ve kterém vyjádřili odmítnutí každého úředníka na politické úrovni, který měl co dočinění s rakouskou vládou podporující FPÖ. Navíc odmítli podpořit rakouské kandidáty na pozice v mezinárodních organizacích a dále konstatovali, že rakouští velvyslanci v EU budou přijímáni pouze na technické úrovni.⁶⁶

V průběhu těchto událostí se objevila otázka, do jaké míry byla formace nové rakouské vlády v souladu se základními hodnotami EU. Na druhou stranu byly rovněž kritizovány možnosti, jak proti těmto situacím zasáhnout. Krizi uzavřela tzv. zpráva tří „moudrých mužů“.⁶⁷ Tato zpráva stanovila, že rakouský právní systém splňuje obecné evropské standardy, pokud jde o menšiny, uprchlíky a přistěhovalce. Kromě toho zpráva rovněž uvedla, že FPÖ nelze považovat za nacionálně-socialistickou stranu, ačkoli její předseda i členové vydali mnoho kontroverzních prohlášení. Zpráva ve skutečnosti navrhovala ukončení sankcí, které nastaly na protest vůči Rakousku jednotlivými členskými státy.⁶⁸

Na konci listopadu roku 2000 byl předložen nový návrh, který byl základem smlouvy z Nice. Pokud jde o článek 7 SEU, byl přidán nový tzv. preventivní mechanismus, který předpokládá jasné riziko závažného porušení. To znamenalo, že tento pozměňovací návrh poskytl EU možnost jednat nejen tehdy, když k porušení základních hodnot došlo, ale také tehdy, když se v daném členském státě objevilo „jasné riziko“. Návrh navíc stanovil, že Rada může toto riziko určit většinou čtyř pětina svých členů, takže požadavek jednomyslnosti v tomto případě odpadá. Rada také při určení rizika mohla formulovat doporučení pro zkoumaný

⁶⁶ Prohlášení portugalského předsednictví jménem 14 členských států z 31. ledna. Dostupné z: https://www.cvce.eu/obj/statement_by_the_portuguese_presidency_of_the_eu_on_behalf_of_14_member_states_31_january_2000-en-8a5857af-cf29-4f2d-93c9-8bfd90e40c1.html.

⁶⁷ BLACK, Ian. End snub to Austria, say three wise men. *The Guardian* [online]. Brussels, 2000, 9. září 2000 [cit. 2020-01-12]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2000/sep/09/austria.ianblack>.

⁶⁸ DUXBURY, Alison. Austria and the European Union - The report of the "Three wise men." *Melbourne Journal of International Law* [online]. 2000, s. 172-173 [cit. 2020-01-13].

členská stát a mohla sledovat, do jaké míry je daný členský stát provedl.⁶⁹ Jedinou změnou, kterou přinesla Lisabonská smlouva, bylo zrušení úlohy nezávislých odborníků v preventivním řízení. Tento mechanismus byl do určité míry reakcí na nově vznikající trend napříč Evropou, kdy se v různých státech nechaly slyšet euroskeptické strany a tím získávaly větší voličskou základnu. Vzhledem k možnosti veta při jednomyslnosti v Radě, byla změna na čtyřpětinové hlasování krokem k prevenci před možným zneužitím.

V březnu 2014 Evropská komise přijala nový rámec pro řešení situací, které porušují princip právního státu kterýmkoli členským státem EU. Tento rámec doplnil řízení o porušení Smlouvy a řízení podle článku 7 SEU, které v nejhorším případě povoluje zastavení hlasovacích práv v Radě. Díky tomuto rámci může Evropská komise zahájit s dotčenou zemí dialog, ještě před zahájením mechanismu podle čl. 7 SEU.⁷⁰

Tento nový mechanismus zahrnuje tři fáze. První fáze je fáze hodnocení. V této fázi by se Komise měla spojit s dotčeným členským státem a prozkoumat všechny užitečné informace a posoudit, zda existují jasné důkazy systémové hrozby v tomto státě. I přesto, že Komise je institucí, která stráží hodnoty Unie, může ve sdělení stanovit zapojení třetí strany na základě odborných znalostí. Výraz třetí strany zahrnuje další orgány EU, zejména Agenturu pro základní práva, stejně jako Benátskou komisi Rady Evropy⁷¹, a dokonce i soudní orgány, jako jsou předsedové ESD. V případě, že Komise zjistí prokazatelnou hrozbu, musí odeslat názory na dodržování právního státu národní vládě dotčeného státu. Druhou fází je doporučení. V případě, že nebudou přijaty vhodná opatření, Komise může adresovat dotčenému státu doporučení ve smyslu právního státu, které obsahuje míru porušení a také doporučení, jak vyřešit situaci bez přistoupení k třetí fázi. Konečná třetí fáze je fáze sledování. Pokud by nedošlo k uspokojivému přijetí opatření, které zjednájí nápravu, může Komise požádat Radu (pokud existuje hrozba) nebo Evropskou Radu (v případě systémového porušení) k aktivaci článku 7 SEU.⁷² V případě systémového porušení a zjištění, že došlo k závažnému a

⁶⁹ Článek 1. odstavec 1 Smlouvy z Nice.

⁷⁰ Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o článku 7 Smlouvy o Evropské unii: Respektování a podpora hodnot, na kterých je Unie založena (KOM(2003) 606 v konečném znění ze dne 15. října 2003). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=LEGISSUM:133500>.

⁷¹ Benátská komise je poradní orgán Rady Evropy pro otázky ústavního práva.

⁷² PECH, Laurent a Sébastien PLATON. *Systemic Threats to the Rule of Law in Poland: Between Action Laurent Pech and Procrastination* [online]. European Issues Policy Paper, 2017 [cit. 2020-01-27]. Dostupné z: <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-145652-ea.pdf>.

trvajícím porušení hodnot podle článku 2 SEU, může jednomyslně rozhodnout o pozastavení některých práv státu, jako je například hlasovacího práva v Radě.⁷³

Problém v rozhodování jednomyslně tkví ve zneužití možnosti veta. Nedostatečné zajištění účinku mechanismu na porušující státy je patrný z možnosti „podpořit“ svým nehlasováním pro zastavení hlasovacích práv v Radě jiným státem. Možnost nehlasovat proti jinému státu, se patrně považovalo za nepravděpodobné, popřípadě se nepočítalo s možností dojít v samotném řízení až tak daleko, že by se Rada musela dobrat k hlasování o pozastavení některých práv dotčeného státu. Vzhledem k vyjádření polských i maďarských vzájemných sympatií, je více než jasné, že k jednomyslnému rozhodnutí se Evropská Rada nedobere.

Důvodem pro změnu mechanismu a zavedení nového rámce, bylo několik situací, které souvisely s hrozbou porušení právního státu a jiných obecných hodnot, které nastaly za poslední desetiletí. Nový rámec pro posílení právního státu má podobu jakéhosi včasného varování, jehož primárním cílem je umožnit Komisi strukturovaný dialog s dotčeným členským státem. Této změně bezprostředně předcházelo několik situací, které donutily evropskou elitu ke změně systému. Tři konkrétní případy zmínila i Viviane Reding, bývala komisačka EU pro spravedlnost, ve své řeči v září 2013. Poukazovala na paralelní situace mezi evropskou hospodářskou a finanční krizí a tím, co považovala za „*rostoucí počet krizí právního státu odhalující problémy systémové povahy*“.⁷⁴

Mezi konkrétní příklady byl zmíněn pokus francouzské vlády v létě 2010 tajně provést politiku kolektivní deportace, zaměřenou na občany EU Romské národnosti, a to i přes předchozí ujištění Komise francouzskou vládou, že Romové nebudou vyčleněni.⁷⁵ Další znepokojení vyvolal pokus maďarské vlády v roce 2011, který se týkal podkopání nezávislosti soudnictví. Jednalo se o radikální snížení věkové hranice maďarských soudců, státních zástupců a notářů pro odchod do důchodu ze 70 na 62 let.⁷⁶ Další upozornění Redingové spočívalo ve

⁷³ čl. 7, odst. 2 a 3 SEU ve znění Lisabonské smlouvy.

⁷⁴ Proslav Viviane Reding ze 4. září 2013: The EU and the Rule of Law – What next? Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_677.

⁷⁵ KOCHENOV, Dimitry a Laurent PECH. *Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction* [online]. European University Institute, 2015 [cit. 2020-01-15]. ISSN 1028-3625. Dostupné z: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35437/RSCAS_2015_24.pdf?fbclid=IwAR2ksQoJxIH_ME71YpOgLmC6g08q1brjvFhPE6Xyyp4gtkKCps--g5_P35Q.

⁷⁶ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 3. července 2013 o stavu dodržování základních práv: normy a postupy v Maďarsku (v souladu s usnesením Evropského parlamentu ze dne 16. února 2012). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52013IP0315>.

znepokojení vůči stabilitě rumunského ústavního pořádku. Jednalo se o neplnění klíčových rozsudků rumunskou vládou, které vydal rumunský ústavní soud v roce 2012.⁷⁷

Lze shrnout, že nutnost zavést opatření, které by upravovaly vztahy mezi dohledem nad členskými státy z pozice unijních orgánů, se začala objevovat již v 90. letech. S důvodem rozšíření EU o nové státy, které měly komunistickou minulost, se Unie snažila zavést alespoň nějaká preventivní opatření. Vzhledem k větší politizaci a novým výzvám, kterým musela EU čelit, se nutnost posílit tato opatření jevila jako zřejmá. Po událostech, které se odehrály v Maďarsku v roce 2013, jako byla změna nového maďarského ústavního systému, bylo voláno po novém mechanismu pro ochranu základních hodnot. Ačkoliv je nutnost určitým způsobem dohlížet nad chodem demokracie na celém území EU, která zajišťuje veškeré složky jejího fungování, vyskytuje se zde řada otázek, které zásah do členského státu zpochybňuje. U mechanismu podle článku 7 SEU je řada problémů a nesrovnalostí, které otevřely debatu zejména během jeho prvního bezprecedentního spuštění proti Polsku v roce 2017.

Problémy vznikají hned v několika perspektivách. Vágní slovní spojení jako je systémové ohrožení právního řádu dostatečně nevystihuje, v jakém okamžiku je vůči členskému státu třeba zasáhnout. Dalším problémem je vykonatelnost, která je provázaná s neurčitým institucionálním ideálem právního státu. Vzhledem k problému s vynucováním unijních hodnot, je úzce spojena i autonomie právního řádu EU. Ta má z právního hlediska přednost před všemi hodnotami a zásadami, které má daný členský stát, včetně své hodnoty právního státu. Znalost, či naopak neznalost vymezení pojmu právního státu spolu se silou prosazování práva EU, vrhá světlo na neznámé oblasti. Mezi tyto oblasti patří také míra, do jaké mohou unijní instituce zasáhnout do vlastního rozhodování členského státu mimo své přenesené působnosti. Další problém vidím v oblasti účinných nástrojů. Z dalších podkapitol půjde vydedukovat, že vedení konstruktivního dialogu mezi dotčenými státy a unijními institucemi nevede k systémové nápravě. Vzhledem k omezenému množství nástrojů, které může EU vůči státům využívat, vidím největší potenciál zejména v oblasti finančních. Důslednější dohled nad unijními hodnotami může pomoci snížení či zastavení finančních prostředků z unijních fondů. Nicméně i v tomto směru jsou kroky vůči členským státům potencionálně nebezpečné, ve smyslu zneužití těchto postupů ve prospěch populistické kampaně, jak je to vidno například právě v Polsku či Maďarsku.

⁷⁷ Zpráva Komise Evropskému parlamentu o pokroku Rumunska v rámci mechanismu spolupráce a ověřování. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0047&from=ES>.

3.2 Případ Maďarska

„Naše cesty se západoevropským dogma se rozcházejí, je třeba se od nich oprostít. Musíme se vzdát liberálních metod a principů organizované společnosti. Nový stát, který tvoříme, je státem neliberálním.“⁷⁸ Těmito slovy šokoval premiér Viktor Orbán ve své řeči 26. července 2014 při příležitosti 25. výročí letní univerzity v maďarském Bálványosi. Ve své řeči vyzdvihl hned několik států, které jsou označovány do určité míry za nedemokratické. Mezi své možné modely, které by chtěl následovat, zařadil mimo jiné Rusko, Čínskou lidovou republiku nebo Turecko. Tato rétorika vyvolala debatu, kam až může EU zajít v dohledu nad členskými státy a do jaké míry může zasáhnout v rámci demokratického deficitu.

Z pohledu demokratického deficitu musí být bráno v potaz historické dědictví. Převod „západních“ formálních institucí a jakási architektura EU, se měla pravděpodobně řešit s větší pečlivostí a s odkazem na národní zájmy. Jestliže rozlišíme vnitřní a vnější europeizaci, zjistíme, že se odlišuje zejména v soudní integraci. Kritici europeizace považují tyto skutečnosti vnitřní europeizace za obcházení integrace prostřednictvím práva EU. Selhání transformační síly EU, nebo alespoň jejich limitů, bylo zřejmě způsobeno dominantní formálně-právní povahou europeizace a demokratizace bez ohledu na ekonomický, politický a sociální kontext.⁷⁹

Jestliže budeme chtít popsat, jednotlivá řízení na příkladech Polska a Maďarska, je třeba uvést, co těmto procesům předcházelo. Porušení principu právního státu neboli „rule of law“, lze nejlépe popsat na případě Maďarska. Prohlubující se konflikty mezi středovýchodní Evropou a EU v kontextu právního státu, začaly gradovat od roku 2010. Maďarská ústavněprávní situace se radikálně změnila po nástupu Orbánovy vlády k moci. Porušení demokratických principů a Evropských hodnot byly nejen na unijní úrovni, ale i na vnitrostátní. Orbánova vláda často porušovala i své vlastní ústavní zásady. Vláda neměla v úmyslu vést smysluplný dialog, namísto toho vedli rozhovory, které jen testovaly toleranci ze strany EU. I přes odsouzení kroků Orbánovy vlády všemi mezinárodními institucemi a vyvíjeným tlakem z pozice hlavních orgánů EU, a tudíž silným europeizačním tlakem, byl dlouhé roky tolerován tzv. boj za svobodu, jak vzájemnou konfrontaci s EU Orbán rád nazývá.

⁷⁸ Proslov premiéra Viktora Orbána ze dne 26. července 2014. Celý proslov na oficiálních stránkách maďarské vlády: <https://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>.

⁷⁹ SCHARPF, Fritz W. After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy. *European Law Journal* [online]. European University Institute, 2015, 21(3), 284-405 [cit. 2020-01-26]. Dostupné z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/eulj.12127>.

Situace se změnila z důvodu tří po sobě vítězných parlamentních voleb pro stranu Fidesz. Parlamentní volby v roce 2010 skončily vítězstvím pro stranu Fidesz neuvěřitelným historickým vítězstvím, ve kterém získala 68,13 %, což znamenalo zisk dvoutřetinové většiny, která byla nutná pro změny ústavních zákonů.⁸⁰ Další Parlamentní volby v roce 2014 skončily vítězstvím koalice strany Fidesz spolu s Křesťanskými demokraty. Tato koalice získala 44,54 % hlasů a výhra jim zajistila nejtěsnější možnou dvoutřetinovou ústavní většinu, kterou představovalo 133 křesel ze 199 možných.⁸¹ Obdobná situace se opakovala i v roce 2018.

Orbánova strategie odklonu od hodnot a principů fungujícího právního státu, spočívala ve třech hlavních krocích. Vláda postupovala systematicky a vypracovala určitý plán, kterým krok za krokem porušovala demokracii a který vedl k postupné deeuropizaci, tedy k opačnému fenoménu, než jakým europizace je. Tento model byl později v Polsku více či méně zkopírován.⁸²

První fáze obsahuje absolutní kontrolu nad státním mechanismem v nejširším slova smyslu. Toto období probíhalo prakticky od nástupu druhé⁸³ Orbánovy vlády a došlo k narušení systému dělby moci, neboli principu brzd a protivah. Rostoucí vliv sahal od dosazení vládních přívrženců do médií a komunikačního prostoru, až do tajných služeb. Vzhledem k parlamentní ústavní většině, se kterou strana Fidesz disponovala, si mohla dovolit měnit zákony, včetně zákonů ústavních. Vláda využívala této dominance a měnila zákony v řádech několika dní, bez jakékoli konzultace s odborníky či zúčastněnými stranami.

Dalším krokem bylo převzetí moci nad soudnictvím. Byla převzata kontrola nad Nejvyšším soudem a také nad státním zastupitelstvím, skrze jmenování politicky napojených osob na premiéra. Byl přijat také nový Základní zákon (anglicky Fundamental Law, maďarsky Magyarország Alaptörvénye). Třetí fáze je charakterizována jako útočný postoj vůči zájmovým organizacím, místní samosprávě a nevládním organizacím. Jako příklad konfliktu mezi vládou

⁸⁰ FACSAR, Fanny. Center-right Fidesz party sweeps to victory in Hungary. *CNN* [online]. 2010 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/europe/04/26/hungary.election.results/index.html>

⁸¹ THAN, Krisztina. Hungary's Orban retains two-thirds parliament majority. *Reuters* [online]. 2014 [cit. 2020-01-19]. Dostupné z: <https://www.reuters.com/article/us-hungary-election-result/hungarys-orban-retains-two-thirds-parliament-majority-idUSBREA3B0HC20140412>.

⁸² ÁGH, Attila. 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* [online]. 2018, 11(2), s. 39 [cit. 2020-01-17]. ISSN 1338-1385. Dostupné z:

https://www.researchgate.net/profile/Attila_Agh/publication/327540307_Decline_of_democracy_in_the_ECE_and_the_core-periphery_divide_Rule_of_law_conflicts_of_Poland_and_Hungary_with_the_EU/links/5c869ee2299bf16918f8556f/Decline-of-democracy-in-the-ECE-and-the-core-periphery-divide-Rule-of-law-conflicts-of-Poland-and-Hungary-with-the-EU.pdf#page=30.

⁸³ Je třeba připomenout, že Viktor Orbán byl premiérem v letech 1998-2002.

a nezávislou institucí, byl problém se Středoevropskou Univerzitou, která byla symbolem liberální demokracie. Maďarský parlament schválil v roce 2017 nový školský zákon, který zpříšňoval podmínky zahraničních univerzit.

Z pohledu působení evropských institucí, v tomto případě skrze usnesení Evropského parlamentu, lze spatřit silný europeizační tlak v podobě doporučení Maďarské vládě. Usnesení EP ze dne 10. března 2011, týkající se mediálního zákona, bylo jednou z prvních oficiálních vlašovek, které určitým způsobem kritizovaly a upozorňovaly na problémy vznikající v Maďarsku. V tomto usnesení EP zdůraznil, že na základě článku 2 SEU musí členský stát respektovat svobodu projevu a informací. V usnesení vyzval maďarské orgány, aby důkladněji přezkoumaly tento zákon a vzaly v potaz připomínky EP, Komise, OBSE a také komisaře pro lidská práva Rady Evropy.⁸⁴ Ani ne čtyři měsíce po tomto varování, vydal další usnesení⁸⁵ ze dne 5. července 2011. V tomto usnesení EP kritizoval změnu maďarské ústavy. Ve svém vyjádření potvrdil, že schvalování ústavy spadá do působnosti členských států, nicméně problém našel v netransparentnosti přijímacího procesu a u dokumentu takovéto povahy, musí být zajištěno, aby byl v souladu s hodnotami EU, Listinou základních práv a Evropskou úmluvou o lidských právech. Reakce na změnu maďarské ústavy vyvolala opět debatu napříč státy, včetně unijních institucí. Orbán ujišťoval, že komunikuje s Komisí v kontextu ústavy, nicméně k faktickým změnám nedošlo. Opozice sice uspořádala demonstrace, nicméně sama se stále vzpamatovávala z drtivé porážky z voleb 2010 a proto ani podporovatelů nebylo tolik, kolik by pro občanský tlak byl dostatečný.

Prvním krokem vůči neplnění povinností členskými státy byla výzva EK ze dne 17. ledna 2012. EK zahájila zrychlené řízení pro porušení práva ohledně nezávislosti jeho centrální banky a orgánů pověřených ochranou údajů, jakož i ohledně opatření, jež zasahují do nezávislosti soudů. Mezi Maďarskou vládou a Komisí se spustily tvrdé debaty na téma právního státu. Rétorika ze strany Maďarska vůči její kritice byla velmi opatrná. Široká debata mezi osou Budapešť-Brusel postupovala nanejvýš ostražitě. Orbán ujišťoval Komisi, že Maďarsko dostojí svým závazkům a vyjadřovala ochotu zákony změnit. Nicméně přes veškeré chlácholení, které vůči EU vedl, působil na domácí scénu jinak. Ve svém projevu na půdě EP pronesl, že „žádný

⁸⁴ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 10. března 2011 o mediálním zákonu v Maďarsku. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2012.199.01.0154.01.CES&toc=OJ:C:2012:199E:TOC>.

⁸⁵ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. července 2011 o změně maďarské ústavy. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2013.033.01.0017.01.CES&toc=OJ:C:2013:033E:TOC>.

evropský ministerský předseda, žádná evropská vláda není v pozici, aby Maďarům říkala, jakou ústavu mohou mít a jakou ne.“⁸⁶

EP vydal 3. července 2013 další usnesení o stavu dodržování základních práv, norem a postupů v Maďarsku. V poměrně rozsáhlém textu Maďarsku připomněl o možném spuštění řízení podle článku 7 SEU, pokud nedojdou ke konsenzu v řadě jmenovaných bodů. EP zdůraznil, že EU je založena na určitých hodnotách, které jsou zjevně v Maďarsku porušovány. Ačkoli usnesení EP není přímo závazné, působí europeizační tlaky vůči domácímu prostředí skrze připomínky, že podpora hodnot EU je nejen prvkem Unijní identity, ale také povinností, která vyplývá z čl. 3 SEU.⁸⁷ Relevantní k tomuto usnesení jsou dodatky přijaté k maďarské ústavě. Za sporné byly označeny články, které se týkaly úřadu pro dohled nad soudnictvím, nebo také úprava institutu manželství, který byl podle nové ústavy chápán jako vztah mezi rodičem a dítětem v tradičním pojetí rodiny. Maďarská vláda na předchozí výtky ze strany EU, i přes ostřejší diskuze, reagovala a ustoupila z většiny vyčítaného. Tlak vyvíjený institucemi EU byl natolik silný, že Maďarsko přijalo nejnutnější, aby nějakým způsobem urovnal vztahy mezi Bruselem a Budapeští.

Z uvedeného lze vidět tření mezi národní identitou a tou unijní. Maďarsko, ale i Polsko, jsou státy založené na tradičních hodnotách a chápou například pojem rodiny tradičně mezi mužem a ženou. Vzhledem k citlivosti některých tradičních hodnot se řada obyvatel neztotožňovala s názory, které byly vůči Maďarsku kritické, a tudíž stála na straně národní identity. Nové tendence nebyly identické s národní náturou a náladami, které představovaly ty maďarské. Také vidíme značné rozestupy mezi jednotlivými apely ze strany Unie. To vypovídá o opatrných krocích, které instituce uskutečňovaly. Uvědomovaly si, že restriktivní opatření, které by zasahovaly do vnitrostátních oblastí, nejsou jednoduché a navíc by mohly způsobit větší míru nevole vůči EU.

Jak již bylo zmíněno v předchozí podkapitole, EK v roce 2014 stanovila nový právní rámec, který byl reakcí na právní a politický vývoj východní Evropy, včetně Maďarska.⁸⁸ Hlavním cílem bylo zajistit účinnou a soudržnou ochranu právního státu v členských zemích a případného řešení systémového ohrožení právního státu. Tento koncept byl navržen v modelu,

⁸⁶ Proslov Victora Orbána na půdě Evropského parlamentu ze dne 5. července 2011. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20110705+ITEM-005+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

⁸⁷ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 3. července 2013 o stavu dodržování základních práv: normy a postupy v Maďarsku. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.075.01.0052.01.CES&toc=OJ.C:2016:075:FULL.

⁸⁸ Popřípadě Rumunsko.

který má připomínat „most“ mezi politickým přesvědčením a případným řízením o nesplnění povinnosti členským státem. Rámec byl navržen jako postup založený na konstruktivním dialogu s dotyčným členským státem a Komisí. Aby bylo dosaženo společného konsenzu, je vyžadována vysoká úroveň důvěrnosti. Sdělení Komise zdůraznilo, že „*obsah komunikačních výměn s dotčeným členským státem bude zpravidla zachováno jako důvěrné, aby se usnadnilo rychlého dosažení řešení.*“⁸⁹ Z tohoto důvodu práce musí čerpat jen z oficiálních dokumentů národních či unijních institucí a z reakcí v médiích, popřípadě z přehledů Eurobarometru.

Debata mezi orgány EU a Maďarskem se posunula i v roce 2015, když Maďarsko spustilo kampaň, zaměřenou proti přistěhovalcům a terorismu. EP ve svém usnesení z června 2015 odsoudil veřejnou konzultaci, kterou stát vedl mimo jiné i na reklamních plochách. Zdůraznil, že obsah a jazyk, který v rámci této konzultace byl použit, byl velmi zavádějící a neobjektivní. Vyjádřili znepokojení s porušením na ochranu osobních údajů, které se projevovaly v prozrazení politických názorů jednotlivce při vyplnění internetového dotazníku, který byl spuštěn vládou. V tomto usnesení také odsoudil i Orbánova opakovaná prohlášení, která podnítila rozpravu o možném znovuzavedení trestu smrti. Mimo jiné konstatoval, že veřejná vyjádření klade za vinu orgánům EU a jejich politiku, aniž by uznávala odpovědnost členských států, mimo jiné v zapojení do legislativního procesu.⁹⁰ EP naléhal na Komisi, aby zahájil první fázi rámce EU pro posílení právního státu a zahájil proces monitorující stav demokracie v Maďarsku.

EP jakožto „zástupce“ občanů EU, se poměrně angažoval v rámci usnesení, co do politických debat týkajících se porušování unijních hodnot. I přes postoje Komise, přezdívanou za strážkyni smluv, vidíme, že politický dialog byl v konečném důsledku poměrně neúčinný. EP často vytýkal Radě její relativní mlčení v oblasti právního státu a opatrných reakcí, k předešlým situacím. Rada sice přijala v roce 2014 již zmiňovaný nový rámec, nicméně nebyla v dialogu natolik aktivní, aby předešla nově přijaté proceduře. Tlak vyvíjený unijními orgány nebyl dostačující, jelikož Orbán dokázal obrátit rétoriku i legislativu, přijímanou na půdě EU, ve svůj prospěch. Do historického kontextu je také dobré

⁸⁹ Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o článku 7 Smlouvy o Evropské unii: Respektování a podpora hodnot, na kterých je Unie založena (KOM(2003) 606 v konečném znění ze dne 15. října 2003). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=LEGISSUM:133500>.

⁹⁰ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 10. června 2015 o situaci v Maďarsku. Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0227_CS.html.

připomenout i teroristické útoky v Paříži, Bruselu a Londýně. Strach z terorismu, který by následoval po přijetí azylantů, byl vhodným předmět, se kterým premiér Orbán uměl zacházet.

Od roku 2016 se začala pozornost soustředit spíše na Polsko v otázkách právního státu. I tak nadále pokračovala debata mezi orgány EU a Maďarskou vládou. Premiér Orbán v únoru 2016 oznámil záměr iniciovat referendum, přezdívané referendum o kvótách. V říjnu se konalo celostátní referendum s cílem zabránit zavedení opatření Evropské komise, které vedlo k zavedení o rozmístění žadatelů o azyl, tzv. uprchlické kvóty. Referendum bylo neplatné kvůli nízké volbení účasti⁹¹, nicméně se proti kvótám vyjádřilo o téměř 200 tisíc více voličů, než kolik občanů hlasovalo pro vstup Maďarska do EU.⁹²

V reakci na stupňující porušování hodnot EU vydal ještě v říjnu téhož roku EP usnesení, které obsahoval doporučení Komisi o vytvoření mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva. EP opět kritizoval postupy a použité nástroje pro zajištění uplatňování zásad a hodnot, které stanovuje Smlouva. Upozorňoval na neefektivní jednání, kterým nepředchází adekvátně rychle jednání, ani účinná reakce států. EP apeloval na Komisi, jelikož vlády některých členských států popíraly, že dodržování zásad a hodnot EU bylo povinností vyplývající ze Smluv, nebo že by Unie měla pravomoc takovéto povinnosti zajistit.⁹³

Podobné usnesení přijal EP i v květnu 2017, kde komentoval konkrétně situaci v Maďarsku. Kromě opětovného upozornění na porušování hodnot připomněl, že Maďarsko i přes výtky z usnesení z roku 2015 nadále pokračuje v porušování práv svých občanů. Vytýkány byly oblasti ve věcech azylových, bylo prováděno sledování občanů v masovém měřítku, byla porušována svoboda sdružování a projevu, dále pluralita sdělovacích prostředků, bylo prováděno vystěhování Romů z jejich domovů v Miškoli a také změny zákona o státním vysokoškolském vzdělávání. EP byl přesvědčen, že v Maďarsku existuje jasné riziko, že dochází k závažnému porušení hodnot uvedených v článku 2 SEU, a že tato situace opravňovala k zahájení řízení podle článku 7 odstavce 1 SEU.⁹⁴ Tomuto usnesení předcházelo slyšení o

⁹¹ Zúčastnilo se pouze 44 % oprávněných voličů. Pro platnost referenda v Maďarsku je třeba nadpoloviční většiny.

⁹² Maďaři se v referendu vyslovili proti kvótám, dorazilo jich však málo. Zdroj: https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/maďarsko-referendum-uprchlici-kvoty-eu.A161001_151834_zahranicni_ert. *Idnes* [online]. 2016 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/maďarsko-referendum-uprchlici-kvoty-eu.A161001_151834_zahranicni_ert.

⁹³ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. října 2016 obsahující doporučení Komisi o vytvoření mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_CS.html.

⁹⁴ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. května 2017 o situaci v Maďarsku. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2017-0295_CS.html.

situaci v Maďarsku uspořádané Výborem pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci. V dubnu 2017 se také konala diskuze v plénu EP o aktuální situaci v Maďarsku. V březnu téhož roku bylo také vydáno tzv. Římské prohlášení vedoucích představitelů 27 členských států a Evropské rady, Evropského parlamentu a Evropské komise. V tomto prohlášení se sedmadvacítka shoduje na jedinečnosti Unie, která je provázána společnými orgány a pevnými hodnotami, mj. hodnotě právního státu.⁹⁵

K eskalaci vzájemných výměn mezi Maďarskou vládou a orgány EU došlo v roce 2018. 12. září 2018 EP zveřejnil usnesení o návrhu, který vybízí Radu, aby podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii rozhodla, že existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně porušuje hodnoty, na nichž je Evropská unie založena. V příloze byl obsažen návrh na rozhodnutí Rady, jež čítalo 77 zdůvodněných bodů, které mělo doporučit, aby Maďarsko přijalo doporučující opatření do tří měsíců od oznámení tohoto rozhodnutí.⁹⁶ Návrh EP komentoval maďarský ministr zahraničí jako malichernou pomstu politiků podporující imigraci. Proti tomuto návrhu, pod kterým je podepsaná europoslankyně Judith Sargentiniová, se Maďarsko vyjádřilo více než sto stránkovým dokumentem, obhajujícím své činy.

Tímto usnesením EP rozhodl o zahájení řízení podle článku 7 SEU. Parlament nemá pravomoc rozhodnout a sankcionovat Maďarsko za porušení právního státu, tato agenda náleží Radě. Jelikož je možné spustit článek 7 SEU pouze hlasováním, ve kterém hlasuje více než dvoutřetinová většina europoslanců, vyskytovala se otázka, jak budou hlasovat poslanci z frakce Evropské lidové strany, ve které jsou zástupci maďarské strany Fidesz. Ještě před hlasováním ale předseda EPP vyjádřil podporu návrhu, čímž nezdratizoval závěrečné hlasování. Tato politická hra se samozřejmě odrazila i do stranické války mezi stranou Fidesz a ostatními členy EPP. Vyvrcholilo to až do roku 2019, když Orbánova vládní strana prohlásila, že nepodpoří kandidáta za EPP Webera coby předsedu budoucí nové EK.⁹⁷

Vzhledem ke zdoluhavému vývoji, lze vyzorovat, že EU se obávala spustit taková opatření, která by potvrzovala porušení hodnot právního státu. Problémy tkvěly nejen

⁹⁵ Prohlášení vedoucích představitelů 27 členských států a Evropské rady, Evropského parlamentu a Evropské komise ze dne 25. března 2017, tzv. Římské prohlášení. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/STATEMENT_17_767.

⁹⁶ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. září 2018 o návrhu, který vybízí Radu, aby podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii rozhodla, že existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty, na nichž je Evropská unie založena. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2019:433:FULL&from=EN>.

⁹⁷ *Orbánova odvěta v Evropském parlamentu, Webera Fidesz nepodpoří* [online]. 2019 [cit. 2020-01-25]. Dostupné z: <https://eurozpravy.cz/zahranicni/evropa/257107-orbanova-odveta-v-evropskem-parlamentu-webera-fidesz-nepodpori/>.

v neznalosti postupu v takovýchto případech, ale i v politické angažovanosti. I přesto, že hlavní strážkyní smluv by měla být Komise, z výše uvedeného vyplývá, že aktivně jednal i EP, který se v tomto případě nebál vyjádřit svůj nesouhlas s postupy. Kromě přijetí nového mechanismu z roku 2014 lze vidět, že Rada zaujala distancovaný postoj a jednala spíše reaktivně, než preventivně. Za hlavního iniciátora, který vytvářel tlak na Maďarsko lze označit Komisi, ale také EP.

Po vydání „posledního“ varování ve formě rezoluce EP, které vyjádřilo politování nad vývojem v Maďarsku a zároveň vyzýval Radu, aby začala jednat podle článku 7 SEU, se konečně rozhodly unijní orgány o posun v dialogu. Pověřená zpravodajka Judith Sargentini uvedla, že *„nyní je na evropských lídrech, aby převzali svou zodpovědnost a přestali jen zpovzdálí sledovat, jak je v Maďarsku ničen právní stát. Pro Unii, která je založena na demokracii, právním státě a základních právech, je to nepřijatelné“*.⁹⁸ Tuto výzvu přednesla v září 2018 během výzvy Parlamentu členským státům, aby v souladu s článkem 7 SEU rozhodly, zda v Maďarsku existuje zřejmé riziko vážného porušení základních hodnot Unie.

Maďarský premiér zpochybnil celou zprávu a nešetřil ani EU. Tyto kroky odsoudil jako zneužití moci a překračování meze sfér kompetencí a tím i porušení dohody. Podle Orbána je pro maďarský lid demokracie a svoboda otázky morální, které EU svými kroky zpochybňuje. Ohradil se taky směrem k migrační krizi, kdy odůvodňoval toto rozhodnutí jako odvetu za nepřijetí uprchlických kvót s tím, že každý stát má právo se rozhodnout, jak si uspořádá svůj život ve své vlastní zemi.⁹⁹

Vzhledem k blížícím se volbám do EP zahájilo Maďarsko novou kampaň, která se nesla v duchu ochrany a obrany národa. Orbán po znovuzvolení ve volbách v roce 2018 opět disponoval velice silným mandátem¹⁰⁰, který odrážel politické rozpoložení společnosti. To znamená, že Orbánovy kroky byly velkou částí populace přijímány jako správné. Na druhé straně byla i řada odpůrců, kteří projevovali nesouhlas. V návaznosti na maďarskou kampaň, padlo rozhodnutí v březnu 2019 ve frakci Evropských lidovců, kteří rozhodli o pozastavení členství vládní straně Fidesz. Strana reagovala na vleklý spor o právním státu a také právě

⁹⁸ Tisková zpráva Evropského Parlamentu z 12. září 2018, dostupný z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/press-room/20180906IPR12104/pravni-stat-v-madarsku-parlament-vyzval-clenske-staty-aby-jednaly>.

⁹⁹ Address by Prime Minister Viktor Orbán in the debate on the so-called “Sargentini Report”. *Website of the Hungarian Government* [online]. 2018 [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/address-by-prime-minister-viktor-orban-in-the-debate-on-the-so-called-sargentini-report>.

¹⁰⁰ Strana Fidesz opět získala ústavní většinu.

probíhající kampani do EP, která mimo hraniční rétoriku používala zesměšňující plakáty s portrétem předsedy EK Jeana-Claudea Junckera, uváděla nepravdivé informace o záměrech EK ohledně migrace. Podle Orbána byla situace domluvena na základě kompromisu a pozastavení členství označoval za víceméně dobrovolné. Komise reagovala vydáním dle mého názoru poměrně vágního dokumentu „Facts matter“¹⁰¹, kterým upozorňuje na lživou propagandu.

Po volbách do EP Komise opět poslala Maďarsko k SDEU z důvodu zákona, který trestal aktivity na pomoc běžencům. Podobné zákony byly kritizovány již dříve, nicméně až v červenci 2019 byl oficiálně vyzván Soudní dvůr, aby rozhodl. Až v lednu 2020 se vyjádřil generální advokát SDEU, podle něhož zákon není v souladu s unijním právem, nicméně nevyšlo žádné formální rozhodnutí. Budapešť tuto žalobu opět využilo ve prospěch obvinění, že Brusel nutí Maďarsko přijímat migranty a tato „disciplinární“ řízení označuje za protimaďarskou kampaň. Maďarská opozice nicméně stojí za postoji EU, které označují přijímané normy za oslabující demokracii a upevnění premiérové moci.¹⁰²

Z vleklého sporu mezi Maďarskem a EU vyplývá hned několik situací. Od počátku, resp. roku 2010, trvalo osm let, než EU spustila řízení podle článku 7 SEU. Přes výtky unijních institucí Maďarsko vždy podniklo pouze „kosmetické“ úpravy, aby se vyhnulo spuštění mechanismu z roku 2014 a vedlo dialogy, které nicméně nesměřovaly ke zdárnému konci. Ze vzájemných dialogů vyplývá, že i když Komise, jakožto strážkyně smluv, dohlížela na zjednání nápravy, vytvářel silný tlak EP. Jeho kritika jak na stranu Maďarska, tak na jiné orgány EU kritizovaly zejména nekonstruktivní a netransparentní dialogy. I v případě Maďarska lze zhodnotit, že prozatím neměl mechanismus proti ohrožení hodnot právního státu koncepční řešení a nedošlo k systémové změně. Navíc vládní strana Fidesz spolu s populistickým leadrem Viktorem Orbánem využívá nátlak ze strany Unie a využívá ho ve svůj prospěch, aby vytvářel pocit obětího beránka. Orbánův „boj za svobodu“, který vytváří představu, že EU se snaží okleštit národní zájmy a ohrožuje suverenitu státu. Z výše uvedeného lze vyvodit, že i přes neustálou kritiku ze strany EU nedošlo k nápravě a pravděpodobně nedojde, dokud se nezmění vládnoucí strana. EU nemá dostatečně účinné nástroje pro zvrácení již probíhajících strukturálních změn.

¹⁰¹ Dokument Evropské Komise Facts Matter, dostupné z: [file:///C:/Users/lacho/Downloads/2260688-facts_matter_hungarian_government_campaign_en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/lacho/Downloads/2260688-facts_matter_hungarian_government_campaign_en%20(1).pdf).

¹⁰² Maďarský zákon o nevládních organizacích porušuje unijní předpisy, míní advokát při soudu EU. ČT 2Č [online]. 14.1.2020 [cit. 2020-03-20]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3029195-madarsky-zakon-o-nevladnich-organizacich-porusuje-unijni-predpisy-mini-advokat-pri>.

3.3 Případ Polska

Ve svém projevu z 13. září 2017 bývalý předseda Komise Jean-Claude Juncker připomněl, že „přijetí a respektování konečného rozsudku je to, co znamená být součástí EU, která je založena na hodnotě právního státu. Podkopávat rozsudky Soudního dvoru nebo podkopat nezávislost vnitrostátních soudů, je zbavení základních práv vlastních občanů. Rule of Law (neboli právní stát) není v EU volitelný. Je to nutnost. Naše Unie není státem, ale komunitou práva.“¹⁰³ Tato kritika směřovala na maďarské a polské úřady, které nerespektovaly výroky Evropského soudního dvoru.

Od roku 2015 lze v Polsku sledovat postupný úpadek demokracie. V těchto letech byly přijaty takové právní úpravy, které ohrožovaly základní hodnoty právního státu. První etapa těchto právních úprav směřovala k fungování Ústavního tribunálu. Změny, které byly učiněny, zapříčinily prakticky nefunkčnost Tribunálu, obdobné soudní instanci jako je v České republice Ústavní soud. V dopise EK z prosince 2015 adresovaný polské vládě, bylo požadováno, aby Polsko informovalo instituci o ústavní situaci, včetně zamýšlených kroků, vzhledem ke dvěma přijatým zákonům polským Sejmem. Konkrétně šlo o zákon, ze dne 22. prosince 2015, kterým se mění zákon o Ústavním tribunálu, který se týkal fungování tohoto soudu, jakož i nezávislosti jeho soudců a také o novele zákona, kterou došlo ke zkrácení funkčního období jeho současného předsedy a místopředsedy. EK reagovala na fakt, že samotný polský Tribunál rozhodl o neústavnosti takovýchto zákonů. Nicméně polská reakce na tyto výzvy byla poměrně laxní, jelikož zveřejnil zmíněné zákony v Úředním věstníku a ty následně vstoupily v platnost.

Také v případě Polska je třeba nastínit politickou situaci, která ucelí kontext probíhajícího dialogu mezi Polskem a EU. O úpadku demokracie v polském prostředí hovoří od roku 2015. S tímto rokem jsou spojeny parlamentní volby, které vyhrála polská sociálně konzervativní strana Právo a spravedlnost (zkráceně PiS). Ta vyhrála s 37,58 %, čímž tento úspěch znamenal absolutní většinu v polském Sejmu i Senátu. Úspěch strany tkvěl v jednoduché, konkrétní politice, které rozuměla široká veřejnost. Polští obyvatelé se cítili nedotčeni působivým ekonomickým růstem země a strana nabízela mnoho nových sociálních výhod, jako například vyšší dávky na péči o děti a podobně. Vzestup strany spočíval i v prázdných slibech a skandálech, které provázely předchozí vládnoucí strany.¹⁰⁴ Zástupci

¹⁰³ Proslov Jeana-Claude Junckera ze dne 13. září 2017 o Stavů Unie v roce 2017. Celý projev dostupný z: <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-143451>.

¹⁰⁴ Poland elections: Conservatives secure decisive win. *BBC* [online]. 2015 [cit. 2020-03-01]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34631826>.

vládní strany PiS zdůrazňují, že jsou součástí mezinárodního trendu, spočívajícího v posunu veřejného sentimentu k pravicovým stranám a považují se za obhájce Západní tradiční kultury a civilizace, zejména tedy křesťanských hodnot. Leadři PiS odkazují na sebe jako na „vlastenecký a národní tábor“ po vzoru například Donalda Trumpa či linii britských konzervativců, kteří volají po odchodu z EU.¹⁰⁵

Tok migrantů do Evropy se stal předmětem intenzivních debat mezi vládnoucími elitami členských států a EU. Debata se dotýkala zejména složitého migračního režimu a harmonizační migrační politiky napříč státy. Tato diskuze paralelně pokračovala i na úrovni domácí politiky s širokou veřejností. Pravidla pro přijímání uprchlíků, včetně plnění kvantitativního očekávání stanovená kvótami, vyvolala řadu kontroverzí a v některých zemích, např. Polsku, Maďarsku, ale také v České republice, se setkala s tvrdou kritikou. Europeizační tlak vyvíjený EU na dotčené členské státy s nuceným nátlakem přijmout kvóty, které společnost vnímala jako vnitřní hrozbu, vyvolala odmítnutí. Tudíž i v Polsku můžeme hovořit o jakémsi deeuropaizačním působení, skrze společnou politiku EU.

Z výše uvedeného lze vyvodit, že nálady společnosti byly silně ovlivněny rétorikou, která vyvolávala v obyvatelstvu strach z možného „diktátu“ z pozice EU. Tyto domněnky nevyvracela ani vládnoucí strana, která naopak tento strach přizívovala. Proto proces částečné deeuropaizace nebyl z pozice vládnoucích orgánů natolik složitý. Široká veřejnost se v určitých oblastech neztotožňovala s „evropskou“ identitou. Ta se do jisté míry odlišovala od jejich „národní“. Polsko, ale i Maďarsko, má na citlivé otázky, týkající se tradičních křesťanských hodnot kolikrát jiný pohled než „zbytek“ Evropy. I proto byla rétorika směrem k těmto tématům často zneužívána. V těchto případech vznikalo prostředí, ve kterém europeizační tlak působil příliš liberálně a tím se odlišoval od národního konsenzu.

V lednu 2016 EK oznámila, že se chystá vyhodnotit, zda je stávající situace v Polsku v souladu s rámcem právního státu. Toto rozhodnutí bylo vedeno ze dvou důvodů. Jednak z důvodu odmítnutí provést rozsudky Evropského soudního dvora polskými orgány a také z důvodu návrhu zákona o veřejnoprávní televizi a rozhlasu. Komise takto reagovala i přes předchozí odpověď polské vlády, který popíral jakékoli pochybení z jejich strany. Jelikož nedošlo k žádné skutečné nápravě ze strany polských orgánů, EK vydala v červnu stanovisko¹⁰⁶, ve kterém byly polské orgány opět vyzvány k odpovědi. Komise také požádala

¹⁰⁵ BLUHM, Katharina a Mihai VARGA. *New Conservatives in Russia and East Central Europe* [online]. 2019. Routledge [cit. 2020-02-27].

¹⁰⁶ V té době ještě nezveřejněno.

Benátskou komisí Rady Evropy, aby úzce spolupracovala s polskými orgány a zároveň, aby vydali stanovisko na situaci v Polsku.

EP se vyjádřil k situaci ve svém usnesení v dubnu, kdy apeloval na polskou vládu, aby přijala veškerá doporučení, které jí byly sděleny EK. Zdůraznil, že strukturovaný dialog je nejučinnější nástroj pro odstranění všech překážek, které Unie vytýká Polsku.¹⁰⁷ V květnu se uskutečnilo setkání prvního místopředsedy Franka Timmermanse ve Varšavě s polským premiérem, se zástupci Ústavního soudu a ombudsmanem v Sejmu. Následné rozpravy pokračovaly i v Bruselu. Ačkoli Sejm přijal nový zákon o Ústavním tribunálu, který nahrazoval předchozí a kterému předcházela diskuze s Komisí během legislativního procesu, musela i přesto EK reagovat následným doporučením.¹⁰⁸

Spíše než touhu po dialogu, zastala polská vláda odmítavý a nepřátelský postoj. Ve stejnou dobu vláda pokračovala v omezování a sevření Ústavního tribunálu prostřednictvím dalšího zákona z července 2016, což vážně omezilo jeho nezávislost a samozřejmě se dočkalo odpovědi ze strany Benátské Komise. Evropská Rada v říjnu 2016 vydala dvě stanoviska, která potvrzovala obavy z vážného ohrožení unijních hodnot. Pokud bychom dodržovali mechanismus, který byl přijat Komisí v roce 2014, měla být tato stanoviska určitou „předfází“ podle článku 7 SEU. Místo toho se Komise 21. prosince 2016, rozhodla adresovat další doporučení polské vládě, jelikož mechanismus z roku 2014 vyjadřuje požadavky spuštění tohoto článku pouze explicitně.

V tomto druhé „doplňujícím“ doporučení Komise uvedla další stížnosti proti polským úřadům, které se týkaly opět fungování soudnictví. Doporučení dávalo Polsku dva měsíce k napravení situace a zároveň pohrozila spuštěním řízení podle článku 7 SEU i k dřívějšímu termínu, pokud dojde k dalšímu zhoršení situace. Polská vláda nejen že ignorovala sdělení Komise, ignorovala i přímou žádost nejmenovat stálého předsedu Soudního tribunálu. Jasně chování ze strany Polska prokazovala, že z jejich strany nebude veden dialog. Komise se nicméně rozhodla místo spuštění řízení podle článku 7 SEU, postoupit problematiku ostatním členským státům. Na tento krok lze nahlížet dvěma způsoby. Jednak jako na strategii Komise o posílení své pozice před oficiálním spuštěním článku 7SEU, nebo naopak jako další příklad otálení. Explicitní zahájení odráží možnost spuštění řízení, která závisí jen na vůli Komise.

¹⁰⁷ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. dubna 2016 o situaci v Polsku. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0123_CS.html.

¹⁰⁸ Doporučení Komise (EU) 2016/1372 ze dne 27. července 2016 v otázce právního státu v Polsku. Dostupné z: [file:///C:/Users/lacho/Downloads/C_2017_5320_F1_COMMISSION_RECOMMENDATION_CS_V2_P1_945407PDF%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/lacho/Downloads/C_2017_5320_F1_COMMISSION_RECOMMENDATION_CS_V2_P1_945407PDF%20(2).pdf).

V případě Polska jde jasně vidět, že Komise zvažovala každý krok. Kritika z úrovně EU se dá určitým způsobem zdůvodnit europeizačním účinkem. V Polsku byla zavedena řada zákonů, po kterých nebyla poptávka ani ze strany občanů ani vlády. Transpozice těchto zákonů neměla dostatečnou legitimitu a podporu ze strany občanů. Na druhou stranu, polská společnost cítila nutnost přijmout určité reformy, které byly později kritizovány za svůj obsah ze strany Unie. Nedostatek poptávky a porozumění mohlo mít za důsledek postupné snižování celkového respektu k pravidlům EU.

Stejně tak je zajímavé pozorovat výsledky Eurobarometru, ze kterého vyplývá, že v roce 2015¹⁰⁹ bylo více lidí, kteří měli tendenci nedůvěřovat v EU (39 %), ale v roce 2016¹¹⁰ bylo opět více osob, které v EU věřily (45 %). Podle Eurobarometru bylo v roce 2015 také více těch, kteří nedůvěřovali své vládě (64 %) než těch, kteří ji věřili a v roce 2016 se tento počet zvýšil ještě o 3% body (67 %). Z toho vyplývá, že ačkoli občané zvolili relativně euroskeptickou stranu, která disponovala absolutní většinou, jejich důvěra v Unii byla stále poměrně vysoká, oproti důvěře ve vlastní vládu.

16. května 2017, během zasedání Rady, považovaly národní vlády za důležité pokračovat v dialogu mezi Komisí a Polskem, i přesto, že se dialog nacházel na mrtvém bodě. Z důvodu neexistence pokroku přijala o deset dní později Komise třetí doporučení, které doplnily předchozí jen o pár bodů ohledně nových návrhů zákonů, týkajících se soudnictví a státního zastupitelství. Frans Timmermans prohlásil, že Polsku přímo hrozí spuštění článku 7 SEU, namísto toho ale zaujali diplomatický postoj a oznámil zahájení řízení pro porušení práva EU.¹¹¹ Tato cesta mohla v případě potřeby umožnit případné přijetí takových opatření, které by pro Polsko znamenaly finanční sankce. Vzhledem k předchozím zkušenostem s Maďarskem se předpokládala malá pravděpodobnost o zjednání nápravy tímto způsobem.

Ke krokům Komise proti Polsku se vyjádřil i Viktor Orbán ve svém projevu v červenci 2017. Komisi přirovnal k inkvizici a vyslovil svou přízeň Polsku. Ačkoliv měla Komise silný mandát vůči vyvíjení tlaku na Polsko, Maďarsko společně s Polskem věděli, že musí kvalifikovanou většinou rozhodnout Rada EU o ohrožení hodnot podle článku 2 SEU. Toto rozhodnutí musí být nadále potvrzeno Evropským parlamentem, ale také prostřednictvím

¹⁰⁹ Standard Eurobarometer 84. *Public opinion in the European Union* [online]. Autumn 2015 [cit. 2020-03-07]. Dostupné z: [file:///C:/Users/lacho/Downloads/eb84_hr_hr_nat%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/lacho/Downloads/eb84_hr_hr_nat%20(1).pdf)

¹¹⁰ Standard Eurobarometer 86. *Public opinion in the European Union* [online]. Autumn 2016 [cit. 2020-03-07]. Dostupné z: [file:///C:/Users/lacho/Downloads/eb86_publ_en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/lacho/Downloads/eb86_publ_en%20(1).pdf)

¹¹¹ *Evropská komise podnikla kroky na ochranu právního státu v Polsku* [online]. Brusel, 2017 [cit. 2020-03-01]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_17_2161.

zástupců ostatních členských států v rámci Evropské rady. Přátelství či lépe řečeno spojenectví mezi Maďarskem a Polskem umožňovalo těmto státům ovlivnit uvalení případných sankcí. Maďarsko neústupně opakovalo, že stojí na straně Polska a názory institucí EU nazval jako názory bruselských byrokratů a elit, které vytvořili alianci namířenou proti obyčejným lidem.¹¹²

Timmermans 20. prosince 2017 během veřejné rozpravy EK oznámil požádat Radu a Evropský parlament, aby analyzovali situaci a rozhodli, zda podle názoru těchto dvou institucí došlo ke zjevnému riziku vážného porušení právního státu. Timmermans podotýkal, že tyto dvě instituce budou v pozici, kterou Komise vedla po dobu dvou let a mohou a byl to opět o pokus zahájení dialogu k vyřešení situace. Prohlásil: „*S těžkým srdcem jsme se rozhodli zahájit článek 7 odstavce 1, fakta nám neponechávají na výběr. Stál jsem před Vámi v červenci, když jsem jasně řekl, že jsme téměř dosáhli situace, kdy bychom se měli dovolávat článku 7 odstavce 1. Od té doby se situace nezlepšila, ale zhoršila. Nemáme tedy jinou možnost než to udělat dnes.*“¹¹³ V případě Polska tedy vidíme ve fázi před spuštěním řízení podle článku 7 SEU podstatně jiný vývoj než v Maďarsku. Komise vůči situaci v Polsku zaujala postoj mnohem rychleji než v případě Maďarska. Komise zahájila monitorování právního státu v případě Polska hned tři měsíce po vytvoření vlády PiS. Na rozdíl od vlažnějšího monitorování právního státu v Maďarsku. V případě Polska nebyl ani natolik aktivní EP jako Komise, která hrála v apelaci klíčovou roli. Oproti Maďarsku nastala i samotná aktivace článku 7 SEU v Polsku během kratší doby, než jak tomu bylo v případě Maďarska.

Po prosincové výzvě Komise byly oficiální kroky obou stran velice opatrné. První debatu o stavu právního státu v Polsku čekalo členské státy až na konci února 2018. Polsko mělo po prosincové výzvě Komise nějaký čas na svou odpověď. A jelikož se jednalo o bezprecedentní proceduru, členské státy své kroky pečlivě zvažovaly. Vzhledem k tomu, že se v tomto období Polsku vystřídali premiéři, doufal Frans Timmermans ve skutečný dialog. Polský premiér Mateusz Morawiecki předal v březnu unijním institucím a členským státům Bílou knihu, která obsahovala materiál odůvodňující polskou justiční reformu. Polsko se také ohradilo, že spuštěná procedura byla přehnaná a že může vyvolat nebezpečný precedent. I přesto, že Kniha měla odůvodňující charakter, Rada souhlasila s pohledem Komise, že tento

¹¹² HENDRYCH, Lukáš. Komise vede proti Polsku inkvizici, tvrdí Orbán. Varšavě slíbil podporu. *Euroactiv* [online]. 2017 [cit. 2020-03-02]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/aktualne-v-eu/news/komise-vede-proti-polsku-inkvizici-vedl-orban-varsave-slibil-podporu/>.

¹¹³ *Opening remarks of First Vice-President Frans Timmermans, Readout of the European Commission discussion on the Rule of Law in Poland* [online]. Brusel, 2017 [cit. 2020-03-01]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_5387.

dokument nebyl očekávanou odpovědí.¹¹⁴ I přes to, že Polsko přijalo část požadavků, které požadovala EK, nebyla tato opatření dostačující.

V červnu se konalo slyšení Rady pro obecné záležitosti, která upozornila, že vzhledem k situaci neexistuje ani náznak, že by polské orgány plánovaly přijmout opatření ke zmírnění situace. Proto Frans Timmermans oznámil, že Komise povede žalobu s Polskem u Evropského Soudního dvora v oblasti justičních reforem. 2. července Komise vydala formální výzvu, znovu s ohledem k právním obavám.¹¹⁵ Je logické, že ani jedna ze stran nevěděla, jaké možné důsledky toto spuštění bude mít. V úvahu přicházely politické, právní nebo ekonomické důsledky, ale také v oblasti politicko-diplomatických sférách.

V září EK kvůli porušení zásady nezávislosti soudnictví v důsledku přijetí polského zákona o Nejvyšším soudu rozhodla o žalobě Polska. Kromě toho požádala ESD o vydání předběžného opatření. Tomuto předcházela již zmiňovaná výzva a odůvodněné stanovisko¹¹⁶ ze srpna. EK zdůraznila, že odpověď ze strany Polska v obou případech nebyla dostatečná a stále zůstává znepokojená. Proto se rozhodli přistoupit k další fázi řízení a předložit věc SDEU, s žádostí o zrychlené řízení, aby se podařilo dosáhnout konečného rozsudku co nejdříve.¹¹⁷

Premiér Morawiecky před podáním formální žaloby pokračoval v uskutečňování justiční reformy. Upozorňoval na „volání“ 80 % společnosti, která stojí za změnami v justici a europeizační tlak označoval jako extrémní podmínky a diktát ze strany Bruselu a že EK se pokouší vměšovat do záležitostí svrchovaného státu pod vymyšlenou záminkou.¹¹⁸ Na druhou stranu opoziční politici postup EK vítali a justiční reformu doprovázela i řada demonstrací, které vyjadřovali podporu EU a odmítali reformy, které zaváděla vládnoucí strana.

Soudní dvůr potvrdil obavy EK a označil Polské opatření jako nedostatečné. SDEU proto určil, že „*použití opatření spočívajícího ve snížení věkové hranice pro odchod do důchodu*

¹¹⁴ Polsko musí do dnešní půlnoci odpovědět na doporučení Komise o právním státu. *Euroactiv* [online]. 2018 [cit. 2020-03-10]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/aktualne-v-eu/news/polsko-musi-dnesni-pulnoci-odpovedet-na-doporuceni-komise-o-pravnim-statu/>.

¹¹⁵ Tisková zpráva Evropské Komise z 2. července 2018, dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_18_4341.

¹¹⁶ Tisková zpráva Evropské Komise ze 14. srpna 2018, dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_18_4987.

¹¹⁷ Tisková zpráva Evropské Komise z 24. září 2018, dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_18_5830.

¹¹⁸ Brusel žene Polsko k soudu EU. Z Varšavy přicházejí nevybíravé reakce. *EuroZprávy.cz* [online]. 2018 [cit. 2020-03-14]. Dostupné z: <https://eurozpravy.cz/zahranicni/eu/235480-brusel-zene-polsko-k-soudu-eu-z-varsavy-prichazeji-nevybirave-reakce/>.

soudců Nejvyššího soudu na soudce ve funkci u tohoto soudu není odůvodněno legitimním cílem a je v rozporu se zásadou neodvolatelnosti soudců, která je inherentní jejich nezávislosti“.¹¹⁹ Rozsudkem ESD je členský stát povinen vyhovět v co nejkratší lhůtě. Konečné usnesení ESD bylo zveřejněno v prosinci téhož roku, které ukládalo prozatímní opatření k zastavení provádění dotčeného polského zákona o Nejvyšším soudu.¹²⁰

Ze sdělení Komise EP, Evropské Radě a Radě z dubna 2019 jasně vyplývá, že problémy v souvislosti s dodržováním hodnoty právního státu není jen problémem, který má dvě strany, tedy EU a dotčený stát, ale Unie jako celku. Dokument obsahuje mimo jiné i možné návrhy budoucího opatření a různými úvahami. Vznesené otázky poukazyvaly na řadu oblastí, v nich by bylo možné dosáhnout zlepšení.¹²¹ V závěrečném odstavci Komise sděluje, že příští závěry a návrhy, které bude předkládat v létě, budou pocházet zejména z diskuzí mezi orgány a společně obecně, jakož i z vývoje příslušné judikatury ESD.

Z výše uvedeného vyplývá, že i přes rozhodnutí Komise, potažmo EP, o porušení unijních hodnot, nebyla Unie schopna podniknout takové kroky, aby v Polsku došlo k napravení situace. Za neefektivní lze označit i vzájemné dialogy, které se nesly sice v poměrně přátelském duchu, nicméně nevedly ke společným závěrům. I přes polský opatrný postoj, ani oni se nebáli na domácí publikum obrátit s projevy, které označovaly Unijní orgány za zkorumpované a diktátorské.

Další posun nastal v dubnu, kdy Komise zahájila další řízení o porušení Smlouvy, týkající se opět polských soudců a jejich ochraně před politickou kontrolou. Polsku byla odeslána výzva a na její odpověď měli dva měsíce. V červenci uskutečnila další krok v probíhajícím řízení a zaslala své odůvodněné stanovisko, na které mělo Polsko opět dva měsíce, aby přijalo nezbytná opatření.¹²² Tímto krokem Komise opět pohrozila, že pokud nedojde z nápravě, Komise rozhodne o předložení věci SDEU. V říjnu potom Komise rozhodla

¹¹⁹ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-619/18 Komise v. Polsko z 24. června 2019, dostupné z: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190081cs.pdf>.

¹²⁰ Usnesení Soudního dvora ve věci C-619/18 R, Komise v. Polsko z 17. prosince 2018, dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=2B3D1C5C337080D734D415282F1AF525?text=&docid=209302&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1483370> Věc C-619/18 R, Komise v. Polsko, vyhláška ze dne 17. prosince 2018.

¹²¹ Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Evropské Radě a Radě o Dalším posílení právního státu v rámci Unie z 3. dubna 2019. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN>.

¹²² Právní stát: Evropská komise učinila další krok na ochranu polských soudců před politickou kontrolou. *Evropská Komise: Zastoupení v České republice* [online]. 17.7.2019 [cit. 2020-03-14]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/czech-republic/news/190717_polsko_pravni_stat_cs.

o předložení věci SDEU, týkající se disciplinárních řízení pro polské soudce, jelikož se Polsku nepodařilo vyvrátit obavy EK.¹²³

Tisková zpráva z plenárního zasedání EP upozornila na zhoršující se situaci jak v Polsku, tak v Maďarsku. EP kritizoval slyšení Rady se zástupci dotčených států, které se nekonaly pravidelně a nejsou nijak strukturovaná. Text také apeloval na Radu, aby po slyšeních zaslala příslušným státům konkrétní doporučení a stanovila lhůty. Vyzýval také k nutnosti účinnějšího užití článku 7 SEU. V tomto lze shledat opět nátlak ze strany jiné instituce, tedy EP, který vystřídal v apelu EK a znovu se objevuje jako hlavní kritik. Neschopnost účinně aplikovat článek 7 SEU dle mého názoru oslabuje Unii jako celek a s tím spojenou vzájemnou integritu. V říjnu 2019 vládnoucí strana PiS získala opět absolutní většinu v Parlamentních volbách, když získala téměř 45 % platných hlasů v Sejmu.

Soudní dvůr se znovu ozval v listopadu 2019, kdy vyzval polský nejvyšší soud, aby ověřil nezávislost svého nového kárného orgánu.¹²⁴ Jeden z autorů kritizované reformy, ministr spravedlnosti Zbigniew Ziobro uvedl, že se jedná o „*velkou porážkou všech, kteří doufali, že Národní rada soudnictví a nové kolegium nejvyššího soudu budou označeny za (orgány) porušující evropské právo*“. Na druhou stranu, opoziční zastánci a kritici reformy, jako například iniciativa Svobodné soudy, považovaly tento krok za úspěch.¹²⁵

Z vleklého sporu, který se táhne již od roku 2015 a který měl konečně dojít k vyřešení po spuštění procedury podle článku 7 SEU, se ukázalo, že tento postup zřejmě není dostačující. Ohrožování hodnot, který se vyznačuje zejména ovládnutím soudnictví v zemi, je natolik politizované téma, že určitým způsobem ochromuje EU jednat. Vzhledem k tomu, že svrchovanost státu je citlivou otázkou a je často používán jako argument proti kritice EU, může tento jev způsobit odklon od Unie jako celku. V kapitole, která se soustředila na vývoj vztahů mezi EU a Polskem, bylo upozorněno, ve kterém období a vznikl teoretický počátek krize. Určitá rozpolcenost společnosti byla patrná již během prvních voleb do EP a následoval během diskuzí o Lisabonské Smlouvě. Během těchto dob, vznikla mezi EU a Polským národním cítěním propast, která poskytla ideální podmínky pro vzestup vládní strany PiS. V mezinárodní literatuře panuje shoda, že příklady Polska a Maďarska naznačují, že populisté v případě

¹²³ Tisková zpráva Evropské Komise z 10. října 2019, dostupné z:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/CS/IP_19_6033.

¹²⁴ Rozsudek Soudního dvora ve věcech C-585/18, C-624/18 a C-625/18 z 19. listopadu 2019, dostupné z: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-11/cp190145cs.pdf>.

¹²⁵ Soudní dvůr EU vyzval polský soud, aby ověřil nezávislost kárného orgánu. *Euroactiv* [online]. 2019 [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/vnitro-a-spravedlnost/news/soudni-dvur-eu-vyzval-polsky-soud-aby-overil-nezavislost-karneho-organu/>.

přístupu k moci, mohou podlehnout autoritářským tendencím. Konkrétně PiS spojila radikální sociální konzervatismus, inspirovaný polskými katolickými tradicemi, s kritickým pohledem na EU a uznávání politických tradic předválečného Polska. Na rozdíl od Maďarska, ve kterém vládní strana Fidesz získala ústavní většinu, se polské PiS takovému úspěchu nedostávalo, nicméně i tak měli silnou pozici pro přijímání nových zákonů téměř bez možnosti opozičního zásahu. Rozpor mezi Unií a Polskem také ukázal, že i přes poměrně rychlejší jednání, než jaké bylo v případě Maďarska, ani tak nedokázala unijní autorita zvrátit systémový úpadek. Na rozdíl od Maďarska se i Polsko liší opatrnější rétorikou. I přes ostrá a kritická slova, nejsou osoby natolik viditelné, jako je osoba Viktora Orbána v případě Maďarska. V návaznosti na to lze předpokládat, že opatrnost tkví také ve strachu zastavení zemědělských dotací pro Polsko, které by pro tradičně zemědělský stát znamenalo ztráty.

Problém s vynutitelností určitých rozhodnutí EU ve členském státě, začíná být patrný právě na příkladech Polska i Maďarska. I přesto, že doporučení Komise nemá přímou účinnost na členský stát, je považováno za silné europeizační působení, kterému by mělo být vyhověno. Na řadě příkladů bylo bohužel poukázáno na neschopnost účinně zakročit proti takovým praktikám, které popírají základní hodnoty právního státu, jako je nezávislost soudnictví či médií.

Závěr

Řízení proti Polsku a Maďarsku otevřelo řadu otázek, které by se snažily odpovědět na důvody úpadku demokracie v těchto státech. Práce si dává za cíl komparaci výchozích podmínek a následné zhodnocení řízení proti těmto státům. Diplomová práce je koncipována v pojetí europeizace a europeizačního tlaku, který je vyvíjen na domácí struktury. V případě Polska a Maďarska byly užity relevantní situace, které by prezentovaly europeizační působení a spolu s tím zdůvodnil počátky krize v dotčených státech.

Nejprve bylo v práci uvedeno, co europeizace je a jak na ní může být nahlíženo. Na příslušných charakteristikách bylo uvedeno, kterými byla práce inspirována. Relevantní bylo užití tzv. misfitu podle Tanji Börzel a Thomasse Risse, který se nicméně omezuje k přístupu shora dolů. Práce nezpochybnila tzv. top-down přístup, který převažoval zejména během 90. let. Také lze souhlasit s obecnou definicí Clauda Radaelliho, podle kterého jsou europeizační procesy vymezeny ať už podle formálních či neformálních pravidel. Tato definice připouští obousměrné působení, ke kterému se přiklání i autorka práce. V práci byl také uveden vlastní náhled na to, co europeizace je a čím je v dnešním světě koncept europeizace ohrožen.

Polsko i Maďarsko se po roce 1989 nacházelo v situaci, kdy byla občanská poptávka po modernizaci a zejména demokratizaci států, které se odprostili od vlivu komunismu. Při zkoumání vývoje vztahů mezi Polskem, Maďarskem a EU šly vidět rozdíly ve startovacích pozicích těchto dvou států. Maďarsko, na rozdíl od Polska, navazovalo vztahy se západními zeměmi již za doby komunismu, přičemž tzv. kadárismus umožňoval vytvářet do jisté míry nezávislé kroky, například v zahraniční politice. Tento komunismus s prvky liberální demokracie dával Maďarsku po roce 1989 pocit protekčního postavení vůči jiným státům. Nicméně i přes rychlou snahu Maďarska dosáhnout vzájemné harmonizace a integrace, dala EU dostatečně najevo, že mezi kandidátskými zeměmi nebude dělat rozdíly.

Duch modernizace a demokratizace, poťazmo europeizace, ve kterém se nesla 90. léta, vytvářela na domácí struktury přímý i nepřímý tlak. Ať už ve formě finančního nástroje jako byl fond PHARE, skrze které byly státy podporovány, aby vytvořily prostředí po vzoru toho „evropského“, či skrze nové instituce, které ve členských státech vznikaly. Lze hovořit i o silném nepřímém europeizačním tlaku, který vyvíjely unijní instituce na domácí vlády. Vytvoření ústavních zákonů byly v 90. letech zcela v kompetenci států, nicméně řada ústavních zákonů, včetně maďarských či polských, byly nepřímo ovlivněny již stávajícími demokraciemi a po jejich vzoru tyto státy vytvářely své vlastní prostředí. Tento proces proto zahrnoval spíše

kvantitativní přeměnu než kvalitativní. Úsilí o to stát se členským státem stavělo Polsko i Maďarsko do nerovného postavení vůči EU. Proto s ohledem na europeizační působení nemůžeme hovořit o europeizaci jakožto o vzájemně se ovlivňujících vztazích, nýbrž o převaze top-down procesu. Kandidátské země byly spíše v pozici příjemců politik než jejich tvůrců. Soustředění se na plné členství umožnilo EU vytvářet nové instituce, které europeizovaly domácí prostředí, přičemž i tyto změny mohly být jedním z důsledků nadcházející krize.

V Polsku lze shledat obrat nálad po vstupu do EU. Kladné hodnocení EU z pohledu polského obyvatelstva se snížilo zejména kolem rozprav o Lisabonské smlouvě, resp. kolem roku 2007. Polsko jako katolicky věřící země, se po přijetí Lisabonské smlouvy obávala zejména interpretací Soudního dvoru EU. Obavy panovaly v odlišných interpretacích, než jak jsou chápány tradiční křesťanské hodnoty v Polsku. Také plná europeizace se v očích obyvatelstva stala projevem nebezpečí a odvrácení se od polské identity. Vývoje dalších voleb ukázaly, že i nadále v Polsku roste euroskepc. Za východisko krize potom lze označit vítězství strany PiS ve volbách v roce 2015, která se svou absolutní většinou přijala řadu zákonů, které podkopávají základy demokracie v zemi, včetně porušení hodnot EU.

Maďarsko se v 90. letech cítilo v pozici kandidátské země poměrně sebevědomě. Dříve navázané vztahy dávaly pocit přednostního zacházení. Silné přesvědčení Maďarů patřit do EU dříve než ostatní, vytvořilo v očích obyvatelstva i vládních elit pocit zklamání. Po řadě změn, které vznikaly z důvodu europeizačního tlaku, se nálady na konci 90. let postupně měnily. Po letech silného přesvědčení vstupu a podstoupení europeizačního, harmonizačního i integračního tlaku, se hlasování v referendu o vstupu do EU účastnila méně než polovina oprávněných voličů. V Maďarsku lze označit za východisko krize vzestup strany Fidesz, která skrze svou kampaň ve stylu tradičních hodnot Maďarska a maďarské identity vyhrála volby v roce 2010 a získala ústavní většinu. Obraty nálad jsou patrné na přelomu tisíciletí, nicméně až stupňující se rozdíly mezi východní a západní Evropou, ke které Maďarsko chtělo vždy patřit, spolu s finanční krizí podkopávaly půdu pro vzestup populismu, který za strůjce nežádoucích sociálně-ekonomických procesů označoval EU.

V další kapitole byl popsán vývoj řízení podle článku 7 Smlouvy o Evropské Unii. Mechanismus z roku 2014 na ochranu unijních hodnot, jak ho známe dnes nebyl hned od začátku samozřejmostí a formoval se spolu s převládajícími tendencemi v členských státech a se samotným formováním EU. Ačkoliv má rámeček pro řešení situací, které porušují princip právního státu členským státem tři fáze, na příkladech Polska i Maďarska lze vidět, že taková

struktura není jednoznačná. I přes fáze, které jsou vymezeny určitými mantinely, nedocházelo během řešení problémů s porušováním právního státu k jasným krokům, které by přímo vedly ke spuštění postupu podle článku 7 Smlouvy o Evropské Unii. Při srovnání obou řízení, lze vidět, že unijní instituce vůči Maďarsku postupovaly hodně opatrně a vedený dialog byl spíše testováním tolerance EU. V Maďarsku byl určitý proces kontroly již od roku 2010, nicméně k aktivaci řízení došlo až o 8 let později. Na rozdíl od Maďarska, bylo v Polsku řízení spuštěno již v roce 2017, přičemž výtky byly Polsku odeslány v roce 2015. V práci bylo popsáno, co předcházelo spuštění postupu podle článku 7 Smlouvy o Evropské Unii, ať už jde o změny ústavy, narušení principu brzd a protiváh či útočný postoj vůči zájmovým organizacím. Na jednotlivých krocích unijních institucí, ať už se jednalo o Evropskou komisi, Evropský Parlament, Radu EU či Evropskou Radu, bylo poukázáno, co bylo vyčítáno a jaké byly jejich reakce. Také v zapojení jednotlivých institucí v obou příkladech lze vidět, že v případě Maďarska největší tlak vyvíjel, kromě Evropské komise, zejména Evropský Parlament. I v unijních institucích lze vidět vzájemnou kritiku. Ať už se jednalo o vytýkanou neúčinnost vzájemných dialogů vedenou EK, či poměrně laxního přístupu Rady. V případě Polska a zahájení řízení, lze vidět značně kratší časový rozdíl. Do určité míry nepřátelský postoj Polska, ale zároveň nečinnost v nápravě mělo za důsledek rychlejší spuštění rámce z roku 2014. Velký rozdíl mezi Polskem a Maďarskem, je zejména vítězství strany Fidesz a získání ústavní většiny, která umožnila měnit ústavní zákony. Polská vládní strana PiS získala „pouze“ absolutní většinu, nicméně i tak dokázala přijmout takové zákony, které porušují hodnoty EU. I možná z toho důvodu lze připisovat rychlejší jednání ze strany Unie vůči Polsku, kdy otázka zákonů není natolik ožehavé téma jako je ústava.

Citlivost otázky svrchovaného státu spolu s tím, kam až EU může zajít a jaké má k tomu nástroje, vyvolal v Polsku i Maďarsku reakce. Tyto otázky využívají vlády ve svých kampaních, aby označily EU za byrokratickou organizaci, která zasahuje do vnitrostátních problémů. Tato rozpolcenost ochromila EU k jednání a v podstatě nedošlo k faktické nápravě ve vytýkaných bodech. V práci bylo nastíněno hned několik problémů, které potencionálně způsobují neúčinnost v postupu podle článku 7 Smlouvy o EU. Omezenost nástrojů, přičemž „vrcholným“ je pozastavení hlasovacích práv v Radě, je nedostatečný. V případě Polska i Maďarska a jejich vzájemného spojení lze předpokládat, že ani k takovému postupu, jako je pozastavení hlasovacích práv v Radě nedojde. Státy se netají vzájemným podporováním a sympatiemi, které vůči sobě chovají. Vzhledem k nutnosti jednomyslnosti k pozastavení hlasovacích práv je velice nepravděpodobné, že by došlo k takové shodě.

Silné mandáty, které voliči poskytli vládním stranám jako je Fidesz a PiS umožnili postupné přetvoření právního, ale i politického prostředí. Pocit tzv. boje za svobodu, na kterou EU reagovala jako porušení unijních hodnot, vytvářela v těchto státech propasti mezi unijní a národní identitou. I přesto, že se občané cítili být evropany, neshodovali se s „Bruselským diktátem“. Oba státy také obhajovali své kroky v duchu tradičních křesťanských hodnot, a proto se postupně vytvářelo prostředí, které působilo na občany opačným než europeizačním způsobem. V práci se v takových případech hovoří o tzv. deeupeizačním působení.

Práce se snažila na příkladech Polska a Maďarska poukázat, v jakém případě došlo k úpadku demokracie, která souvisí s dodržováním právního státu. Práce byla pojata v rámci konceptu europeizace, který umožňuje autorům řadu nástrojů a možností, jak práci zachytit. I přesto, že proces europeizace a europeizační tlak, který působí na státy, vyvolává v drtivé většině demokratizační a modernizační účinky, může potencionálně vytvořit prostředí, které není za jedno s národní identitou obyvatelstva. Výzkum europeizace přináší nový politologický pohled na zkoumání evropské integrace, který posune vědecké bádání zase o kousek dál. Ve vysvětlení pojmu europeizace je třeba pokračovat v upřesnění definic tohoto fenoménu a jasněji označit jeho mantinely.

Prameny a literatura

Monografie

BARCZ, Jan. *Krzysztof Skubiszewski: Minister Spraw Zagranicznych RP 1989–1993*. Warszawa: Uniwersytetu Warszawskiego, 2016. ISBN 978-83-235-2294-2.

BLUHM, Katharina a Mihai VARGA. *New Conservatives in Russia and East Central Europe*. Routledge, 2018, ISBN 978-1-138-49686-6.

CORDELL, Karl. *Poland and the European Union*. London and New York: Taylor & Francis Group, 2000, 225 s. ISBN 0-415-23885-4.

FIALA, Petr. *Evropeizace zájmů: politické strany a zájmové skupiny v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, 373 s. Monografie, sv. č. 27. ISBN 9788021049208.

FILIPEC, Ondřej. *Evropeizace: Rámc pro analýzu*. 1. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019. 116 s. ISBN 978-80-88266-42-6.

FILIPEC, Ondřej. *REACH beyond borders: Europeanization towards global regulation*. Cham: Springer, [2017], xv, 137 s. ISBN 978-3-319-54153-2.

IRMANOVÁ, Eva. *Kádárismus: vznik a pád jedné iluze*. Praha: Karolinum, 1998, 194 s. ISBN 8071844365.

LADRECH, Robert. *Europeanization and National Politics*. Palgrave Macmillan, 2010. ISBN 978-1-4039-1874-1.

OUTLÝ, Jan. *Prosazování národních zájmů členských zemí EU: Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, 270 s. ISBN 978-80-87382-21-9.

VEČEŘA, Miloš a Tatiana MACHALOVÁ. *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu: výklad základních pojmů*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 227 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity ; sv. 372. ISBN 978-80-210-5171-3.

VYKOUKAL, Jiří, Bohuslav LITERA a Miroslav TEICHMAN. *Východ: Vnik, vývoj a rozpad sovětského bloku 1944-1989*. Libri, 2017. ISBN 978-80-7277-561-3.

VYKOUKAL, Jiří, Bohuslav LITERA a Miroslav TEJCHMAN. *Východ: vznik, vývoj a rozpad sovětského bloku 1944-1989*. Druhé vydání. Praha: Libri, 2000, 863 s. ISBN 978-80-7277-561-3.

Odborné články

ÁGH, Attila. Decline of democracy in the ECE and the core periphery divide Rule of law conflicts of Poland and Hungary with EU. *Journal of Comparative Politics* [online]. 2018, 11(2), 30-48 s. [cit. 2020-01-17]. ISSN 1338-1385. Dostupné z: https://www.researchgate.net/profile/Attila_Agh/publication/327540307_Decline_of_democracy_in_the_ECE_and_the_core-periphery_divide_Rule_of_law_conflicts_of_Poland_and_Hungary_with_the_EU/links/5c869ee2299bf16918f8556f/Decline-of-democracy-in-the-ECE-and-the-core-periphery-divide-Rule-of-law-conflicts-of-Poland-and-Hungary-with-the-EU.pdf#page=30.

ÁGH, Attila. Decline of democracy in the ECE and the core periphery divide Rule of law conflicts of Poland and Hungary with EU. *Journal of Comparative Politics* [online]. 2018, 11(2), 30-48 s. [cit. 2020-01-17]. ISSN 1338-1385. Dostupné z: https://www.researchgate.net/profile/Attila_Agh/publication/327540307_Decline_of_democracy_in_the_ECE_and_the_core-periphery_divide_Rule_of_law_conflicts_of_Poland_and_Hungary_with_the_EU/links/5c869ee2299bf16918f8556f/Decline-of-democracy-in-the-ECE-and-the-core-periphery-divide-Rule-of-law-conflicts-of-Poland-and-Hungary-with-the-EU.pdf#page=30.

AGH, Attila. Europeanization of policy-making in East Central Europe: the Hungarian approach to EU accession. *Journal of European Integration* [online]. 1999, 6, 839-854 [cit. 2020-01-07]. DOI: 10.1080/135017699343414. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/135017699343414>.

BACHE, Ian, *Europeanization: A governance approach*. Pittsburg: University of Pittsburg, 2003.

BATORY, Agnes. The Political Context of EU Accession in Hungary. *The Royal Institute of International Affairs* [online]. 2002 [cit. 2020-01-09]. Dostupné z: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/hungarian.pdf>.

- BIELASIAK, Jack. Determinants of Public Opinion Differences on EU Accession in Poland. *Europe-Asia Studies* [online]. 2010, 54, 1241-1266 [cit. 2020-01-03]. DOI: 10.1080/0966813022000025871. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/0966813022000025871>.
- BÖRZEL, Tanja A. a RISSE, Thomas, When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, *European Integration online Papers* (EIoP) 4, č. 15 (2000), dostupné z: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.
- BÖRZEL, Tanja A. How the European Union Interacts with its Member States. *Political Science Series* [online]. 2003 [cit. 2020-03-19]. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/1049/1/pw_93.pdf.
- COLI, Martina. Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool? *Perspectives on Federalism* [online]. 2018, 10(3), 272-302 [cit. 2020-01-10]. DOI: 10.2478/pof-2018-0039. ISSN 2036-5438. Dostupné z: <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/pof.2018.10.issue-3/pof-2018-0039/pof-2018-0039.pdf>.
- COWLES, M.G., J. CAPORASO a T. RISSE. *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. 1. Ithaca and London: Cornell University Press, 2001. 304 s.
- DUXBURY, Alison. Austria and the European Union - The report of the "Three wise men." *Melbourne Journal of International Law* [online]. 2000, 169-174.
- FEATHERSTONE, Kevin, In the Name of „Europe“. *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- FLYVBJERG, Bent. Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 2006, 219–245.
- GAISBAUER, Helmut P. Euro-scepticism revisited: Poland after EU accession. *Perspectives on European Politics and Society* [online]. 2014, 2007, (8), 55-72 [cit. 2020-01-01]. DOI: 10.1080/15705850701204103. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/15705850701204103>.
- GERMUSKA, Pál. Balancing between the COMECON and the EEC: Hungarian elite debates on European integration during the long 1970s. *Cold War History* [online].

2019, 19, 401-420 s. [cit. 2020-01-07]. DOI: 10.1080/14682745.2018.1544972. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/14682745.2018.1544972>.

GRÁINNE, De Búrca. Beyond the Charter: How Enlargement Has Enlarged the Human Rights Policy of the European Union. *Fordham International Law Journal* [online]. The Berkeley Electronic Press, 2003, 27(2), 679-714 s. Dostupné z: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1927&context=ilj>.

HAVLÍK, V., PŠEJA, P. 2007. Evropeizace jako předmět výzkumu v sociálních vědách. *Sociální studia: Evropeizace*. 2007, 4(3), 7-15. Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity. ISSN 1214-813X. Dostupný z: https://ojs.ics.muni.cz/socialni_studia/article/view/5563/4659.

HOLMAN, Otto. Integrating Eastern Europe. *Journal of European Integration* [online]. 2016, 1998, (28), 12-43 s. [cit. 2020-01-01]. DOI: 10.1080/08911916.1998.11643964. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/08911916.1998.11643964>.

KOCHENOV, Dimitry a Laurent PECH. Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction [online]. *European Constitutional Law Review*. 2015, 11, 512-540 [cit. 2020-01-15]. ISSN 1028-3625. Dostupné z: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35437/RSCAS_2015_24.pdf?fbclid=IwAR2ksQoJxIH_ME7lYpOgLmC6g08q1brjvFhPE6Xyzp4gtkKCps--g5_P35Q.

LADRECH, Robert, Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, *Journal of Common Market Studies*, 1994, vol. 32, no. 1.

MAREŠ, Jiří. Tvorba případových studií pro výzkumné účely. *Pedagogika*. 2015, 65(2), 113-142. Dostupné také z: file:///C:/Users/lacho/Downloads/Ped_2015_2_02_Mare%C5%A1_113_142.pdf.

MARKOWSKI, Radoslaw. The Polish parliamentary election of 2015: a free and fair election that results in unfair political consequences. *West European Politics* [online]. 2016, 2016, 36(6), 1311-1322 [cit. 2020-03-20]. DOI: 10.1080/01402382.2016.1177305. ISSN 1743-9655. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2016.1177305>.

MATTHES, Claudia-Yvette The State of Democracy in Poland after 2007, *Problems of Post-Communism*, 2016, 1-12, DOI: 10.1080/10758216.2016.1201770

- MOUMOUTZIS, Kyriakos. Still Fashionable Yet Useless? Addressing Problems with Research on the Europeanization of Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies* 49(3), 2011, 607–629 s. Dostupné z: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-5965.2010.02146.x?casa_token=eC2hTKXnmiEAAAAA%3AVdH3zWPSNC2MXYPDwd3nEnr7pYj-dolVo_XuoQN5fmHJfJEDrzMWom19IsNZ4jy3qaCn-05sslxf7m0.
- OLSEN, Johan P. The many faces of Europeanization, *Journal of Common Market Studies*, 2002, 40(5), 921-952. DOI:10.1111/1468-5965.00403.
- PECH, Laurent a Sébastien PLATON. Systemic Threats to the Rule of Law in Poland: Between Action Laurent PECH and Procrastination [online]. *European issues n°451* [online]. 2017, 1-11 [cit. 2020-01-27]. Dostupné z: <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-145652-ea.pdf>.
- PRESTON, Christopher. Poland end EU membership: Current issues and future prospects. *Journal of European Integration* [online]. 2007, 1998, (21), 147-168 s. [cit. 2020-01-31]. DOI: 10.1080/07036339808429064. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/07036339808429064> .
- QUANT, Sebastian. Euroscepticism and the European Elections. *Survival* [online]. 2019, 61, 111-119 [cit. 2020-01-05]. DOI: 10.1080/00396338.2019.1589090. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/00396338.2019.1589090>.
- QUANT, Sebastian. Euroscepticism and the European Elections. *Survival* [online]. 2019, 61(2), 111-119 [cit. 2020-01-05]. DOI: 10.1080/00396338.2019.1589090. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/00396338.2019.1589090>.
- RADAELLI, C. M. Europeanisation: Solution or problem? *European Integration Online Papers*. 2004 [cit. 02. 12. 2019]. Dostupné z: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>
- SCHARPF, Fritz W. After the Crash: A Perspective on Multilevel European Democracy. *European Law Journal* [online]. European University Institute, 2015, 21(3), 284-405 [cit. 2020-01-26]. Dostupné z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/eulj.12127>.
- SZCZERBIAK, Aleks a Paul TAGGAR. The Politics of European Referendum Outcomes and Turnout: Two Models, *West European Politics*, 2004, 27(4), 557-583, DOI: 10.1080/0140238042000249920.

TORREBLANCA, José Ignacio, Mark LEONARD. The Continent-wide Rise of Euroscepticism [online]. Londýn: *European Council on Foreign Relations*, 2013, 1-10 [cit. 2020-01-04]. ISBN 978-1-906538-79-8. Dostupné z: https://www.ecfr.eu/publications/summary/the_continent-wide_rise_of_euroscepticism36578.

WILLIAMS, M. B., Exporting the Democratic Deficit, *Problems of Post-Communism*, 2001, 48:1, 27-38, DOI: 10.1080/10758216.2001.11655915.

Příspěvky ve sborníku

BULMER Simon, Claudio M. RADAELLI, The Europeanization of National Policy, In: BULMER Simon, Chrisitan Lequesne (eds). *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 504.

FÖLSZ, Attila a Gábor TÓKA. Determinants of Support for EU-Membership in Hungary. In: ROHRSCHEIDER, R. a S. WHITEFIELD (eds). *Opinion, Party Competition, and the European Union in Post-Communist Europe*. 1. New York: Palgrave Macmillan, 2006, pp. 145-164.

KOŘAN, Michal. Případová studie, In: DRULÁK Petr, Vít BENEŠ (eds). *Metodologie výzkumu politiky*, SLON, 2020, pp. 37-53.

KOUBA, Karel, Jan DOŠEK. Kvalitativní srovnávací analýza, In: DRULÁK Petr, Vít Beneš (eds). *Metodologie výzkumu politiky*, SLON, 2020, pp. 81-99.

LOS-NOWAK, Teresa. Contemporary government attitudes towards the European Union, In: CORDELL, Karl (eds). *Poland and the European Union*. London and New York: Taylor & Francis Group, 2000, pp. 9-23.

Legislativní a nelegislativní akty EU

Právní stát: Evropská komise učinila další krok na ochranu polských soudců před politickou kontrolou. *Evropská Komise: Zastoupení v České republice* [online]. 17.7.2019 [cit. 2020-03-14]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/czech-republic/news/190717_polsko_pravni_stat_cs.

Prohlášení vedoucích představitelů 27 členských států a Evropské rady, Evropského parlamentu a Evropské komise ze dne 25. března 2017, tzv. Římské prohlášení. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/STATEMENT_17_767.

Rozsudek Soudního dvora ve věcech C-585/18, C-624/18 a C-625/18 z 19. listopadu 2019, dostupné z: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-11/cp190145cs.pdf>.

Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Evropské Radě a Radě o Další posílení právního státu v rámci Unie z 3. dubna 2019, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN>.

Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o článku 7 Smlouvy o Evropské unii: Respektování a podpora hodnot, na kterých je Unie založena (KOM(2003) 606 v konečném znění ze dne 15. října 2003). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=LEGISSUM:133500>.

Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o článku 7 Smlouvy o Evropské unii: Respektování a podpora hodnot, na kterých je Unie založena (KOM(2003) 606 v konečném znění ze dne 15. října 2003). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=LEGISSUM:133500>.

Smlouva z Nice.

Usnesení Soudního dvora ve věci C-619/18 R, Komise v. Polsko z 17. prosince 2018, dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionId=2B3D1C5C337080D734D415282F1AF525?text=&docid=209302&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1483370>Věc C-619/18 R, Komise v. Polsko, vyhláška ze dne 17. prosince 2018.

Zpráva Komise Evropskému parlamentu o pokroku Rumunska v rámci mechanismu spolupráce a ověřování. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0047&from=ES>.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 10. března 2011 o mediálním zákonu v Maďarsku. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2012.199.01.0154.01.CES&toc=OJ:C:2012:199E:TOC>.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. července 2011 o změně maďarské ústavy. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2013.033.01.0017.01.CES&toc=OJ:C:2013:033E:TOC>.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 3. července 2013 o stavu dodržování základních práv: normy a postupy v Maďarsku (v souladu s usnesením Evropského parlamentu ze dne 16. února 2012). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52013IP0315>.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 3. července 2013 o stavu dodržování základních práv: normy a postupy v Maďarsku. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.075.01.0052.01.CES&toc=OJ:C:2016:075:FULL.

Proslov Viviane Reding ze 4. září 2013: The EU and the Rule of Law – What next? Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_677.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 10. června 2015 o situaci v Maďarsku. Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0227_CS.html.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. dubna 2016 o situaci v Polsku. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0123_CS.html.

Doporučení Komise (EU) 2016/1372 ze dne 27. července 2016 v otázce právního státu v Polsku. Dostupné z: [file:///C:/Users/lacho/Downloads/C_2017_5320_F1_COMMISSION_RECOMMENDATION_CS_V2_P1_945407PDF%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/lacho/Downloads/C_2017_5320_F1_COMMISSION_RECOMMENDATION_CS_V2_P1_945407PDF%20(2).pdf).

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. října 2016 obsahující doporučení Komisi o vytvoření mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_CS.html.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. května 2017 o situaci v Maďarsku. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2017-0295_CS.html.

Proslov Jeana-Claude Junckera ze dne 13. září 2017 o Stavu Unie v roce 2017. Celý projev dostupný z: <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-143451>.

Tisková zpráva Evropské Komise z 2. července 2018, dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_18_4341.

Tisková zpráva Evropské Komise ze 14. srpna 2018, dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_18_4987.

Tisková zpráva Evropského Parlamentu z 12. září 2018, dostupný z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/press-room/20180906IPR12104/pravni-stat-v-madarsku-parlament-vyzval-clenske-staty-aby-jednaly>.

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. září 2018 o návrhu, který vybízí Radu, aby podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii rozhodla, že existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty, na nichž je Evropská unie založena. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2019:433:FULL&from=EN>.

Tisková zpráva Evropské Komise z 24. září 2018, dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_18_5830.

Tisková zpráva Evropské Komise z 10. října 2019, dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/CS/IP_19_6033.

Lisabonská smlouva – konsolidované znění, Úř. věst. C 115, 9.5.2008.

Internetové zdroje

Address by Prime Minister Viktor Orbán in the debate on the so-called “Sargentini Report”. *Website of the Hungarian Government* [online]. 2018 [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/address-by-prime-minister-viktor-orban-in-the-debate-on-the-so-called-sargentini-report>.

BLACK, Ian. End snub to Austria, say three wise men. *The Guardian* [online]. Brussels, 9. září 2000 Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2000/sep/09/austria.ianblack>.

Brusel žene Polsko k soudu EU. Z Varšavy přicházejí nevybíravé reakce. *EuroZprávy.cz* [online]. 2018 [cit. 2020-03-14]. Dostupné z: <https://eurozpravy.cz/zahranicni/eu/235480-brusel-zene-polsko-k-soudu-eu-z-varsavy-prichazeji-nevybirave-reakce/>.

Dokument Evropské Komise Facts Matter, dostupné z: [file:///C:/Users/lacho/Downloads/2260688-facts_matter_hungarian_government_campaign_en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/lacho/Downloads/2260688-facts_matter_hungarian_government_campaign_en%20(1).pdf).

EKBLOM, Jonas. Poland, Hungary broke EU laws by refusing to host migrants: court adviser. *Reuters* [online]. 2019 [cit. 2020-01-19]. Dostupné z: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migration-court/poland-hungary-broke-eu-laws-by-refusing-to-host-migrants-court-adviser-idUSKBN1XA1S5>.

Evropská komise podnikla kroky na ochranu právního státu v *Polsku* [online]. Brusel, 2017 [cit. 2020-03-01]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_17_2161

FACSAR, Fanny. Center-right Fidesz party sweeps to victory in Hungary. *CNN* [online]. 2010 [cit. 2020-02-19]. Dostupné z: <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/europe/04/26/hungary.election.results/index.html>.

HENDRYCH, Lukáš. Komise vede proti Polsku inkvizici, tvrdí Orbán. Varšavě slíbil podporu. *Euroactiv* [online]. 2017 [cit. 2020-03-02]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/aktualne-v-eu/news/komise-vede-proti-polsku-inkvizici-uvodl-orban-varsave-slibil-podporu/>.

Maďaři se v referendu vyslovili proti kvótám, dorazilo jich však málo Zdroj: https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/madarsko-referendum-uprchlici-kvoty-eu.A161001_151834_zahranicni_ert. *Idnes* [online]. 2016 [cit. 2020-01-24]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/madarsko-referendum-uprchlici-kvoty-eu.A161001_151834_zahranicni_ert.

Maďarský zákon o nevládních organizacích porušuje unijní předpisy, míní advokát při soudu EU. *ČT 2Č* [online]. 14.1.2020 [cit. 2020-03-20]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3029195-madarsky-zakon-o-nevladnich-organizacich-porusuje-unijni-predpisy-mini-advokat-pri>.

Opening remarks of First Vice-President Frans Timmermans, Readout of the European Commission discussion on the Rule of Law in Poland [online]. Brusel, 2017 [cit. 2020-03-01]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_5387.

Orbánova odvěta v Evropském parlamentu, Webera Fidesz nepodpoří [online]. 2019 [cit. 2020-01-25]. Dostupné z: <https://eurozpravy.cz/zahranicni/evropa/257107-orbanova-odveta-v-evropskem-parlamentu-webera-fidesz-nepodpori/>.

Poland elections: Conservatives secure decisive win. *BBC* [online]. 2015 [cit. 2020-03-01]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34631826>.

Polsko musí do dnešní půlnoci odpovědět na doporučení Komise o právním státu. *Euroactiv* [online]. 2018 [cit. 2020-03-10]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/aktualne-v-eu/news/polsko-musi-dnesni-pulnoci-odpovedet-na-doporuceni-komise-o-pravnim-statu/>.

Prohlášení portugalského předsednictví jménem 14 členských států [online]. 31. ledna 2000 [cit. 2020-01-12]. Dostupné z: https://www.cvce.eu/obj/statement_by_the_portuguese_presidency_of_the_eu_on_behalf_of_14_member_states_31_january_2000-en-8a5857af-cf29-4f2d-93c9-8bfdd90e40c1.html.

Proslov premiéra Viktora Orbána ze dne 26. července 2014. Celý proslov na oficiálních stránkách maďarské vlády: <https://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>.

Soudní dvůr EU vyzval polský soud, aby ověřil nezávislost kárného orgánu. *Euroactiv* [online]. 2019 [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/vnitro-a-spravedlnost/news/soudni-dvur-eu-vyzval-polsky-soud-aby-overil-nezavislost-karneho-organu>.

Standard Eurobarometer 84. *Public opinion in the European Union* [online]. Autumn 2015 [cit. 2020-03-07]. Dostupné z: [file:///C:/Users/lacho/Downloads/eb84_hr_hr_nat%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/lacho/Downloads/eb84_hr_hr_nat%20(1).pdf)

Standard Eurobarometer 86. *Public opinion in the European Union* [online]. Autumn 2016 [cit. 2020-03-07]. Dostupné z: [file:///C:/Users/lacho/Downloads/eb86_publ_en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/lacho/Downloads/eb86_publ_en%20(1).pdf)

THAN, Krisztina. Hungary's Orban retains two-thirds parliament majority. *Reuters* [online]. 2014 [cit. 2020-01-19]. Dostupné z: <https://www.reuters.com/article/us-hungary-election-result/hungarys-orban-retains-two-thirds-parliament-majority-idUSBREA3B0HC20140412>.

Shrnutí práce

Diplomová práce zkoumá probíhající řízení mezi Evropskou Unií a Polskem a Maďarskem. Řízení proti těmto státům je popisováno v kontextu europeizace a europeizačního tlaku, který byl na dotčené státy vyvíjen. V práci je vymezen prostor pro charakter pojmu europeizace. Bylo popsáno několik pohledů, jak na tento fenomén nazírat a kterými bude práce inspirována. Práce dále zkoumá vývoj vztahů mezi Evropskou Unií a Polskem a Maďarskem v kontextu europeizačního působení v rámci relevantního časového ohraničení. V další části bude popsán stručný přehled vývoje mechanismu podle článku 7 Smlouvy o Evropské Unii. Součástí této části je také rozbor jednotlivých řízení, které jsou proti Maďarsku a Polsku vedena. Cílem práce je komparace výchozích podmínek a následné řízení proti těmto státům v konceptu europeizace. Práce bude popisovat, v čem se jednotlivá řízení podobají a v čem lze shledat odlišnosti. Nutností pro zhodnocení úpadku demokracie je také označení východiska krize v rozebíraných státech.

Abstract

The diploma thesis examines the ongoing proceedings between the European Union and Poland and Hungary. Proceedings against these states are described in the context of europeanisation and the europeanisation pressure. The thesis describes in several views how can be europeanisation understood and which of these characteristics will be inspired. The thesis examines the development of relations between the European Union and Poland and Hungary in the context of Europeanization within the relevant timeframe. In the next part is described brief overview of the evolution of mechanism under Article 7 of the Treaty on European Union. The thesis contains analysis of individual proceedings against Hungary and Poland. The aim of the thesis is to compare the initial conditions and the subsequent proceedings against these states in the concept of europeanisation. The thesis describes in which aspects are proceeding similar and which are different. It is also necessary to identify the starting point of the crisis in these states to define the decline of democracy in Poland and Hungary.

Klíčová slova

Europeizace, Europeizační tlak, Řízení podle článku 7 SEU, Úpadek demokracie, Mechanismus EU pro demokracii, právní stát a základní práva, Fidesz, PiS, Polsko, Maďarsko, Deeupeizace, Právní stát, Porušení unijních hodnot

Key words

Europeanisation, Europeanisation pressure, Proceeding under the Article 7 TEU, Decline of democracy, The establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental right, Fidesz, PiS, Poland, Hungary, Deeupeanisation, Rule of law, Breach of EU values