

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Bakalářská práce

2023

Eliška Klimešová

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

**Nástroje EU k ochraně právního státu v členských
zemích, případová studie Maďarsko**

Bakalářská práce

Autor práce: Eliška Klimešová

Studijní program: Teritoriální studia

Vedoucí práce: Mgr. Jan Váška, Ph.D.

Rok obhajoby: 2023

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 3. ledna 2023

Eliška Klimešová

Bibliografický záznam

KLIMEŠOVÁ, Eliška. *Nástroje EU k ochraně právního státu v členských zemích, případová studie Maďarsko*. Praha, 2023. 45 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií, Vedoucí diplomové práce Mgr. Jan Váška, Ph.D.

Rozsah práce: 54 335 znaků

Abstrakt

Evropská unie se v posledních letech potýká s krizí právního státu. Nejhorší situace je v tomto ohledu v Maďarsku a v Polsku, kde je největším problémem nezávislost soudnictví a omezování základních svobod. Tento trend je významnou hrozbou pro Evropskou unii a hodnoty, na kterých je postavena. Evropská unie disponuje různými nástroji na ochranu právního státu. Tato práce se zabývá právě těmito mechanismy. Analyzuje nejprve vybrané původní i nově vytvářené mechanismy, kterými jsou čl. 258 SFEU, neboli řízení o nesplnění povinnosti, čl. 7 SEU, Nový postup EU k posílení právního státu, Dialog o právním státě, Návrh Evropského parlamentu na mechanismus ochrany právního státu a Každoroční zprávu o právním státě. U těchto mechanismů se snaží identifikovat jejich hlavní problémy a limity. V druhé části se práce podrobně věnuje nejnovějšímu mechanismu, tedy nařízení o podmíněnosti, který byl zaveden v roce 2020 a v roce 2022 byl poprvé spuštěn proti Maďarsku. Práce popisuje komplikovanou cestu k přijetí tohoto mechanismu a následující vývoj od jeho spuštění. Cílem práce je nejprve představit nástroje Evropské unie k ochraně právního státu a následně je porovnat s novým mechanismem podmíněnosti a zjistit tak, zda tento mechanismus může překonat problémy, kterým čelily předchozí nástroje.

Abstract

In recent years, the European Union has been struggling with maintaining the Rule of law within its member states. Most notably in Hungary and Poland where the most problematic areas are the independence of the judicial branch and the oppression of fundamental human rights. These issues present an EU-wide threat to both the values upon which it has been founded and the Union itself. This paper focuses on the various mechanisms the European Union has to maintain and protect the Rule of law. Firstly, several of the former as well as newly developed instruments are presented and analyzed, in order to identify their main problems and limitations. Article 258 TFEU, Article 7 TEU, the New EU Framework to strengthen the Rule of Law, the Rule of Law Dialogue, the European Parliament's proposal for a Rule of Law protection mechanism, and the Annual Rule of Law Report has been selected for this analysis. In the second part of this paper, the most recent tool designed to enforce the Rule of law called the Rule of law conditionality regulation which

has been put in place in 2020 and used against Hungary two years later in 2022 is thoroughly scrutinized. Both the lengthy process of designing the tool and approving it together with its consequential deployment is the subject of this analysis. Via an in-depth inquiry, this paper aims to explore the existing mechanisms present within the European Union to maintain the Rule of law and compare them to the recently developed conditionality mechanism in order to assess its potential to build on and overcome the limitations of its predecessors.

Klíčová slova

právní stát, mechanismus podmíněnosti, EU, Maďarsko, nástroje na ochranu právního státu

Keywords

rule of law, conditionality mechanism, EU, Hungary, rule of law protecting tools

Title

Mechanisms protecting the Rule of Law in member states of the EU: a case study of Hungary

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu práce Mgr. Janu Váškovi, Ph.D. za jeho vedení a trpělivost. Také děkuji své rodině a přátelům za podporu.

Obsah

1	Právní stát jako hodnota EU	5
1.1	Definice právního státu	6
2	Nástroje na ochranu právního státu	8
2.1	Řízení o nesplnění povinnosti	8
2.2	Článek 7 SEU	9
2.3	Nový postup EU pro posílení právního státu	10
2.4	Dialog o právním státě	13
2.5	Návrh Evropského parlamentu na mechanismus ochrany právního státu	14
2.6	Každoroční zpráva o právním státu	17
2.7	Shrnutí	19
3	Mechanismus podmíněnosti	21
3.1	Cesta k mechanismu podmíněnosti	21
3.2	Politický kompromis o mechanismu podmíněnosti	23
3.3	Postup dle mechanismu podmíněnosti	26
3.4	Spuštění mechanismu proti Maďarsku	27
3.5	Shrnutí	28

Úvod

Právní stát je jednou ze základních hodnot, na které stojí Evropská unie (EU). Jeho dodržování je klíčové, jak napovídají již Kodaňská kritéria, který musí stát splňovat, aby se mohl stát členem Evropské unie. Za dobu existence Evropské unie se již několikrát stalo, že některý z členských států zásady právního státu porušil. V posledních letech se však problémy spojené s dodržováním právního státu objevují výrazně častěji. Nejvíce jsou v tomto kontextu zmiňovány státy Maďarsko a Polsko. Přesto, že má Evropská unie řadu nástrojů, aby daný stát vrátil zpět do mezí dodržování právního státu, právě v případě Maďarska a Polska se jí to však příliš nedaří. V jejich případě navíc nejde o ojedinělé excesy, jako spíš o systémové porušování základních hodnot včetně právního státu.

Tato práce se věnuje mechanismům Evropské unie na ochranu právního státu na případě Maďarska. Spory o právní stát vede Unie s Maďarskem již více než 10 let a to prostřednictvím nejrůznějších nástrojů, kterými disponuje. Některé byly zakotveny již v zakládajících smlouvách (dále také jako Smlouvy), tedy ve Smlouvě o Evropské unii (SEU)¹ a ve Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU)², jiné byly vytvářeny až v průběhu posledních let. Nejnovějším mechanismem, který Unie zavedla a spustila je takzvaný obecný režim podmíněnosti na ochranu rozpočtu EU neboli mechanismus podmíněnosti. Ten byl zaveden v roce 2020 a poprvé spuštěn v roce 2022 proti Maďarsku.³ Problémy v oblasti právního státu v Maďarsku lze spatřovat od roku 2010. V té době konzervativní strana Fidesz získala v parlamentních volbách dostatečnou většinu na to, aby mohla měnit ústavu. To se dělo od roku 2011 opakovaně. Maďarský premiér Viktor Orbán a jeho strana Fidesz od roku 2011 nastartovali proces s cílem získání kontroly nad Ústavním soudem a výměny soudců za účelem zastavení stíhání korupce politických představitelů a usnadnění přijímání dalších legislativních změn, podkopávajících základní hodnoty EU. Výsledkem tohoto procesu je, že v Maďarsku byla omezena řada základních práv a svobod. Jedná se především o svobodu sdružování, médií, náboženství, o akademickou svobodu a svobodu projevu a také o práva žen, menšin atd.

¹ Úř. věst. 2012, C 326/13. „Smlouvy o Evropské unii (Konsolidované znění)“, 3–30. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF (staženo 28. 11. 2022).

² Úř. věst. 2012, C 326/47. „Smlouva o fungování Evropské unie (Konsolidované znění)“, 3–334. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI> (staženo 28. 11. 2022).

³ Angela Di Gregorio. „Hungarian constitutional developments and measures to protect the rule of law in Europe". *Iris Air*, (2019) <https://air.unimi.it/handle/2434/676486> (staženo 30. listopadu 2022)

Cílem této práce je zanalyzovat dosavadní vývoj v oblasti mechanismů na ochranu právního státu. Práce má po prozkoumání vybraných mechanismů stanovit jejich hlavní problémy a limity. Poté se zaměří na takzvaný mechanismus podmíněnosti a jeho spuštění proti Maďarsku a pokusí se zodpovědět výzkumnou otázku, tedy zda může mechanismus podmíněnosti překonat problémy dříve využitých mechanismů.

Tato práce je instrumentální případovou studií. Jejím cílem je na případu sporů o právní stát v Maďarsku zkoumat mechanismy k ochraně právního státu, kterými disponuje Evropská unie. Jedná se tedy o kvalitativní výzkum a opírá se jednak o analýzu primární a sekundární literatury, tak následně o komparaci zjištěných problémů.

Teoretická část práce se zabývá především popisem fungování jednotlivých mechanismů a vychází zejména z primárních zdrojů. Jedná se o smlouvy, nařízení, doporučení, tiskové zprávy a další dokumenty a texty dohadatelné na oficiálních webových stránkách institucí Evropské unie, které jsou ve většině případů k nalezení v anglickém i českém jazyce. Základními primárními zdroji jsou zakládající smlouvy Evropské unie. Tyto deskriptivní části práce jsou důležité pro pochopení toho, jak mají jednotlivé mechanismy fungovat teoreticky, aby bylo možné zhodnotit jejich praktické využívání. Primární zdroje také práce využívá k nastínění nejednotnosti unijních institucí v pohledu na problematiku právního státu a na jednotlivé nástroje k jeho ochraně.

Ze sekundární literatury text pracuje zejména s anglickými odbornými články, především od profesora Dimitry Kochenova a profesora Laurenta Pecha a profesorky Kim Lane Scheppele, kteří jsou uznávanými odborníky na problematiku právního státu v rámci Evropské unie. O jejich články se opírá především první část této práce.

Druhá část, zabývající se mechanismem podmíněnosti čerpá z odborných článků jako například *The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality*⁴ profesora Gabora Halmai, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*⁵ od Antonie Baraggia a Mattea Bonelli nebo *The rule of law*

⁴ Gábor Halmai. „The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality“. *Hague Journal on the Rule of Law* 11, č. 1 (duben 2019): 171–88. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-018-0077-2>. (staženo 12. listopadu 2022)

⁵ Antonia Baraggia a Matteo Bonelli. „Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges“. *German Law Journal* 23, č. 2 (březen 2022): 131–56. <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/linking-money-to-values-the-new-rule-of-law-conditionality-regulation-and-its-constitutional-challenges/F649CD318CB03DFC14A77979CDA72B75>. (staženo 11. listopadu 2022)

*conditionality under regulation no 2092/2020-is it all about the money?*⁶ Profesorky Justyny Lacny.

Informace o nejnovějším vývoji od spuštění mechanismu podmíněnosti vůči Maďarsku jsou čerpány především z tisku a tiskové zprávy Rady EU⁷, jelikož se jedná o natolik nedávné informace, že v odborných člancích a publikacích nejsou zatím více obsaženy. Na tomto místě je důležité zmínit, že především druhá část práce se věnuje současnému dění. Poslední informace k probíhajícímu mechanismu podmíněnosti byly sbírány 16. prosince 2022. Další vývoj v této oblasti práce tedy nezohledňuje.

Práce je rozdělena do dvou částí. První část se skládá z dvou kapitol, první kapitola *Právní stát jako hodnota EU* slouží jako úvod do tématu hodnot Evropské unie, především právního státu a je v ní také nastíněna problematika definice právního státu. Druhá kapitola *Nástroje Evropské unie k ochraně právního státu* se věnuje šesti vybraným mechanismům, které znázorňují vývoj a debatu o právním státu v rámci Evropské unie. Každý mechanismus je popsán z hlediska jeho teoretického fungování a následně z hlediska překážek, na které narazil. Jedná se o čl. 258 SFEU, tedy takzvané řízení o neplnění povinnosti, všeobecně známý čl. 7 SEU, jakožto původní nástroje a dále o postupně navrhované a zaváděné nástroje. Mezi ně patří Nový postup EU pro posílení právního státu, Dialog o právním státě, Návrh Evropského parlamentu na mechanismus ochrany právního státu a Každoroční zpráva o právním státu. Kapitola je zakončena shrnutím, ve kterém jsou vyzdvíženy hlavní problémy těchto vybraných mechanismů.

Druhá část a současně třetí kapitola *Mechanismus podmíněnosti* se věnuje právě tomuto nástroji. Popisuje zdlouhavý a komplikovaný postup při přijímání tohoto nástroje a kompromisy, které byly během tohoto procesu vyjednány. Dále se věnuje samotné implementaci tohoto mechanismu v praxi a překážkám, na které dosud narazil. I tato kapitola je zakončena shrnutím a zdůrazněním problému s ohledem na problémy dříve využitých mechanismů.

⁶ Justyna Lacny. „The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is It All About the Money?“ *Hague Journal on the Rule of Law* 13, č. 1 (1. duben 2021): 79–105. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-021-00154-6>. (staženo 10. prosince 2022)

⁷ Rada Evropské unie. „Tisková zpráva: Mechanismus podmíněnosti dodržováním zásad právního státu: Rada rozhodla, že s ohledem na pouze částečná nápravná opatření Maďarska pozastaví vyplacení 6,3 miliard eur“. 12. prosince 2022 <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/> (staženo 15. 12. 2022)

1 Právní stát jako hodnota EU

Evropská unie je, podle čl. 2 Smlouvy o EU, založena na „*hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin.*“⁸ Uvedené hodnoty se zároveň považují za principy, potažmo ústavní principy, jež se státy EU zavazují dodržovat.⁹ Povinnost dodržovat tyto základní hodnoty a případné postihy v případě jejich nedodržení jsou také ustanoveny v zakládajících smlouvách Evropské unie, konkrétně v článku 7 SEU¹⁰ a článku 258 SFEU¹¹.

Zmíněné základní hodnoty nebyly v Maastrichtské smlouvě z roku 1992 zakotveny.¹² Potřeba deklaratorního postavení Evropské unie na principech demokracie, svobody, rovnosti, právního státu a lidských práv přišla s rozšířením Evropské unie o státy střední a východní Evropy, kde tyto hodnoty nebyly vžitě.¹³ Následná Amsterodamská smlouva a smlouva z Nice¹⁴ tedy obsahovala jasný hodnotový základ, na němž Evropská unie stojí, a který musí uchazečské státy ctít a dodržovat. Zároveň obsahovala také články, které upravovaly možný postup v případě porušení těchto principů. Tím byla zdůrazněna nutnost stavu, ve kterém jsou tyto principy respektovány, nejen dosáhnout, ale také v něm setrvat.¹⁵

Evropská unie prohlašuje, že sama stojí na principu právního státu: *Evropská unie vykonává vše na základě smluv, které demokraticky a dobrovolně odsouhlasily členské*

⁸ Úř. věst. 2012, C 326/13. „Smlouvy o Evropské unii (Konsolidované znění)“, 3–30. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF (staženo 28. 11. 2022).

⁹ TICHÝ, Luboš, ed., 2017. *Evropský delikt: porušení základních hodnot Evropské unie členským státem a unijní sankční mechanismus*. s.17

¹⁰ Úř. věst. 2012, C 326/13. „Smlouvy o Evropské unii (Konsolidované znění)“, 3–30. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF (staženo 28. 11. 2022).

¹¹ Úř. věst. 2012, C 326/47. „Smlouva o fungování Evropské unie (Konsolidované znění)“, 3–334. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI> (staženo 28. 11. 2022).

¹² Oficiální stránka Evropské unie. „Treaty on European Union - Contents“. *Official Journal C 191* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN> (staženo 20. 11. 2022).

¹³ Dimitry Kochenov 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“. *SSRN Scholarly Paper*. Rochester, NY, 1. duben 2015. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625602. (staženo 12. listopadu 2022)

¹⁴ Oficiální stránka Evropské unie. „Niceská smlouva“. 26. února 2001 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0012> (staženo 20. 11. 2022).

¹⁵ Oficiální stránka Evropské unie. „Niceská smlouva“. 26. února 2001 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0012> (staženo 20. 11. 2022).

státy. Právo a spravedlnost jsou zajišťovány nezávislým soudnictvím. Členské státy svěřily konečnou jurisdikci Evropskému soudnímu dvoru, jehož rozhodnutí musí všichni respektovat.¹⁶

1.1 Definice právního státu

Přestože je právní stát považován za univerzální zásadu, neexistuje jedna všeobecně uznávaná definice.

Pro členské státy je zásadní definice Evropské unie: *V právním státu se veškeré veřejné pravomoci vždy vykonávají v mezích stanovených zákonem, v souladu s demokratickými hodnotami a základními právy a pod kontrolou nezávislých a nestranných soudů. Právní stát zahrnuje zásady, jako je zákonnost, která předpokládá transparentní demokratický a pluralistický proces přijímání právních předpisů, právní jistota, zákaz svévolného výkonu výkonné moci, účinná soudní ochrana nezávislými a nestrannými soudy, účinný soudní přezkum včetně dodržování základních práv, dělba moci, a rovnost před zákonem*¹⁷.

Unijní definice však, jak již bylo zmíněno, není jedinou definicí právního státu, existuje mnoho dalších. Příkladem může být definice Organizace spojených národů (OSN)¹⁸ či Oxford Dictionary of Law¹⁹. Různé pojetí právního státu nalezneme i v jednotlivých členských státech. Tyto definice jsou formulovány odlišně, ale obsahují určité klíčové aspekty, které jsou všem společné. A to především ten, že výkon veřejné moci musí probíhat v mezích stanovených zákonem a že jsou si před zákonem všichni rovni.²⁰ Přestože jsou si různé definice v některých ohledech podobné, není zaručen stejný právní výklad. Jednotná definice pro Evropskou unii a členské státy je tady klíčová.

Definice EU poskytuje výchozí bod pro stanovení toho, co je právní stát a následně umožňuje stanovit, jaké jsou právní povinnosti členských států, aby byl v souladu s právním státem. Vychází z ústavních tradic v členských státech, judikatury Soudního dvora EU a prohlášení Evropské komise. Definice je tak východiskem pro pochopení a výklad samotného pojmu. Členským státům má poskytnout kritéria pro zjištění, jestli

¹⁶ Oficiální stránka Evropské unie. „Cíle a hodnoty“. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_cs (staženo 25. listopadu 2022)

¹⁷ Evropská komise. „Sdělení komise evropskému parlamentu, radě, evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů“. 30. září 2020. COM(2020) 580 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN> (staženo 18. 11. 2022).

¹⁸ Unit, Digital Solutions. „What Is the Rule of Law“. *United Nations and the Rule of Law* <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/>. (staženo 10. 12. 2022)

¹⁹ Jonathan Law. *A dictionary of law*. 8 ed. (Oxford: Oxford University Press, 2015)

²⁰ Jaromír Havránek. *Právní teorie*. (Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013),126

dodržují zásady právního státu a kde je případný prostor pro zlepšení. Definice je nezbytná, jelikož právní stát je komplexní pojem a článek 2 SEU, který tento pojem představuje jako základní hodnotu, jeho definici neobsahuje.²¹

²¹ Luboš Tichý. *Evropský delikt - porušení základních hodnot EU členským státem a unijní sankční mechanismus* (Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy, 2017), 34-41

2 Nástroje na ochranu právního státu

Téma ochrany právního státu se stalo více diskutovaným od roku 2011 a prvních sporů Evropské unie s Maďarskem.²² Prvním důležitým milníkem, od kterého se začala rozvíjet na úrovni Evropské unie debata o mechanismech na ochranu právního státu, byl takzvaný Nový postup EU pro posílení právního státu. Komise ho představila ve svém sdělení ze dne 11. března 2014 s odůvodněním, že se v některých členských státech nedostatečně dodržují zásady právního státu, což vyvolává znepokojení a soudobé mechanismy nebyly dostačující.²³ Těmito dosavadními mechanismy bylo Řízení o nesplnění povinnosti neboli článek 258 SFEU²⁴ a článek 7 SEU.²⁵

2.1 Řízení o nesplnění povinnosti

Řízení o nesplnění povinnosti je obvyklým právním nástrojem, který Komise jako "strážkyně Smluv" může využívat k prosazování unijního práva. Pokud například Komise zjistí, že členský stát porušuje právo EU v oblasti hospodářské soutěže, může proti němu zahájit Řízení o nesplnění povinnosti. Pokud se Komise domnívá, že členský stát porušuje právo EU, obrátí se na vládu daného členského státu a zahájí dialog s cílem vyjasnit situaci. Před zahájením oficiálního řízení probíhá polooficiální fáze, v níž Komise informuje členský stát o nesplnění povinnosti a v rámci strukturovaného dialogu usiluje o nápravu problému. Pokud se nepodaří situaci vyřešit, je zahájeno úřední řízení. Komise zašle oficiální výzvu, v níž uvede své návrhy a požádá členský stát dodání informací ve stanovené lhůtě, obvykle do dvou měsíců. Pokud se Komise po obdržení odpovědi členského státu stále domnívá, že členský stát porušuje právo EU, vysvětlí svůj postoj v takzvaném odůvodněném stanovisku, zaslaném členskému státu. Danému státu v něm zopakuje výzvu, aby členský stát zjednal nápravu. Pokud členský stát ve stanovené lhůtě, která opět obvykle činí dva měsíce, neposkytne uspokojivou odpověď, může Komise

²² Dimitry Kochenov a Laurent Pech. „Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality“. *SSRN Scholarly Paper*. Rochester, NY, 1. prosinec 2016. <https://papers.ssrn.com/abstract=2719755>. (staženo 12. listopadu 2022)

²³ Evropská komise. „Communication from the commission to the European parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law“. Brussels, 11. března 2014 COM(2014) 158 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN> (staženo 24. 11. 2022).

²⁴ Úř. věst. 2012, C 326/47. „Smlouva o fungování Evropské unie (Konsolidované znění)“, 3–334. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI> (staženo 28. 11. 2022).

²⁵ Úř. věst. 2012, C 326/13. „Smlouvy o Evropské unii (Konsolidované znění)“, 3–30. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF (staženo 28. 11. 2022).

předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie (SDEU), aby spor vyřešil.²⁶

V některých sporech týkajících se právního státu mohla Komise použít Řízení o nesplnění povinnosti, protože existovaly určité právní oblasti, které rovněž souvisely s tématem právního státu a které alespoň částečně spadaly do působnosti Evropské unie.²⁷ Například v roce 2012 vedla Komise, prostřednictvím Řízení o nesplnění povinnosti, šetření nezávislosti Maďarské národní banky, soudnictví a Orgánu pro ochranu údajů.²⁸

Řízení o nesplnění povinnosti je nástrojem, který byl i součástí Nového postupu EU pro posílení právního státu. Komise hodlala tento nástroj využívat právě v oblasti právního státu. Je však důležité poznamenat, že Komise může zahájit Řízení o nesplnění povinnosti pouze ve věci, která spadá do pravomoci Evropské unie. A podle zásady svěřené pravomoci stanovené v článku 5 SEU má Unie pravomoc pouze v oblastech, které jí svěřily členské státy, jak je stanoveno ve Smlouvách. Každá oblast, v níž nebyla Evropské unii svěřena pravomoc, zůstává v pravomoci členských států a v těchto oblastech nemůže Evropská komise Řízení zahájit.²⁹

2.2 Článek 7 SEU

Ve věcech týkajících se právního státu, které nespádaly mezi pravomoci EU, zbývala Komisi pouze možnost zahájit kroky podle článku 7 SEU. Podle něj však Komise může zahájit pouze jeden ze dvou postupů stanovených ve Smlouvě. A to požádat členské státy, aby zjistily buď "zřejmé nebezpečí závažného porušení" evropských hodnot podle čl. 7 odst. 1 nebo "závažné a trvající porušování" těchto hodnot podle čl. 7 odst. 2 a 3. V případě potvrzení jednoho z odstavců může komise zahájit řízení proti danému členskému státu. Zde však pravomoci Komise končí. V případě aktivace čl. 7 SEU přebírá řízení postupu Evropská rada a Rada EU, přičemž Evropský parlament, který musí vyslovit souhlas, má

²⁶ Řízení o nesplnění povinnosti. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en

²⁷ Gábor Halmai. „The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality“. *Hague Journal on the Rule of Law* 11, č. 1 (duben 2019): 171–88. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-018-0077-2>. (staženo 12. listopadu 2022)

²⁸ Evropská komise. „European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary over the independence of its central bank and data protection authorities as well as over measures affecting the judiciary“. Brussels, 17. ledna 2012. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_24 (staženo 02. 12. 2022).

²⁹ Úř. věst. 2012, C 326/13. „Smlouvy o Evropské unii (Konsolidované znění)“, 3–30. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF (staženo 28. 11. 2022).

roli podpůrnou.³⁰ Aby mohl být členský stát, proti němuž Komise zahájila řízení podle čl. 7 skutečně sankcionován, musí být v Evropské radě a Radě EU dosaženo mimořádně vysokého prahu hlasování.³¹ Z tohoto důvodu je poměrně malá pravděpodobnost, že řízení skončí rozhodnutím udělit sankce. Proto bylo donedávna v politickém zájmu Komise čl. 7 SEU neaktivovat, ale využívat jej pouze jako hrozbu.

Článek 7 SEU byl v souvislosti se stavem právního státu v Maďarsku aktivován na konci roku 2018. Nebyl však aktivován podle odstavce 3, který může znamenat pro daný stát sankce. Tento odstavec a čl. 7 obecně je mnohými považován za příliš silný. Pro zjevné problémy Maďarska článek aktivován byl, ale pouze dle odstavce 1, který se zabývá nebezpečím, že daný stát vážně poruší hodnoty EU. Tento odstavec příliš neodpovídá realitě právního státu v Maďarsku, kde se již několik let nejedná o pouhou hrozbu budoucího porušení unijních hodnot. Polsko a Maďarsko dávají najevo vzájemnou podporu v boji proti možným sankcím v případě aktivace nejpřísnějšího odstavce.³² Zdráhání aktivace čl. 7 dle 3. odstavce se dá vysvětlit, kromě nutnosti politické shody, také možnými ekonomickými následky pro členské státy. Unie stojí na ekonomické provázanosti členských států, takže sankce namířené proti Maďarsku by nakonec mohly dopadnout i na mnohé další státy.³³

2.3 Nový postup EU pro posílení právního státu

Z výše uvedeného vyplývá, že Komise, dle vlastního názoru, neměla dostatečný prostor pro hájení právního státu. Nový postup EU pro posílení právního státu vytvořil nový mechanismus předcházející aktivaci čl. 7, ve kterém bude hrát hlavní roli právě Komise.³⁴

³⁰ Laurent Pech a Kim Lane Scheppele. „Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU“. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (prosinec 2017): 3–47. <https://doi.org/10.1017/cel.2017.9>. (staženo 12. listopadu 2022)

³¹ Úř. věst. 2012, C 326/13. „Smlouvy o Evropské unii (Konsolidované znění)“, 3–30. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF (staženo 28. 11. 2022).

³² Gábor Halmay. „The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality“. *Hague Journal on the Rule of Law* 11, č. 1 (duben 2019): 171–88. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-018-0077-2>. (staženo 12. listopadu 2022)

³³ Kim Lane Scheppele, Dimitry Vladimirovich Kochenov, a Barbara Grabowska-Moroz. „EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union“, *Yearbook of European Law*, Volume 39, (březen 2020), 3121. <https://doi.org/10.1093/yel/yeaa012>. (staženo 25. listopadu 2022)

³⁴ Evropská komise. „Communication from the commission to the European parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law“. Brussels, 11. března 2014 COM(2014) 158 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN> (staženo 24. 11. 2022).

Tento mechanismus se dělí do tří fází.³⁵ V prvním kroku Komise posuzuje, zda existují zjevné známky ohrožení právního státu v členském státě. Pokud dojde ke kladnému závěru, zahájí dialog s daným členským státem tím, že mu zašle "stanovisko k právnímu státu" a odůvodní své obavy a poskytne danému státu možnost reagovat. Pokud se v této fázi nepodaří dosáhnout pro Komisi uspokojivého řešení, přechází řízení do druhé fáze.³⁶

Ve druhé fázi Evropská komise zveřejní probíhající spor s členským státem. Zašle členskému státu takzvané "doporučení v oblasti právního státu", jehož hlavní prvky jsou rovněž zveřejněny. Ve svém doporučení Komise jasně uvede důvody svých obav a doporučí členskému státu, aby zjištěné problémy ve stanovené lhůtě vyřešil a informoval Komisi o krocích, které za tímto účelem podnikl.³⁷

Ve třetí fázi Komise sleduje, jak stát reaguje na doporučení, která mu Komise zaslala. Toto sledování může být založeno na dalších výměnách informací s dotčeným členským státem. Může se například zaměřit na to, zda k určitým praktikám, které vzbuzují obavy, nadále dochází, nebo na to, jak členský stát plní závazky, které mezitím přijal za účelem řešení situace. Pokud dotčený členský stát ve stanovené lhůtě nepřijme uspokojivá opatření v návaznosti na doporučení, Komise posoudí možnost aktivace některého z mechanismů stanovených v čl. 7 SEU.³⁸

Na Nový postup pro právní stát, který Komise představila, se cítily nuceny reagovat i další unijní instituce. Právní služba Rady vypracovala podrobnou právní kritiku nového mechanismu, kde tvrdila, že Komise neměla ani pravomoc, ani právní základ pro jeho vytvoření. Podle čl. 5 SEU pravomoci, které nejsou Unii svěřeny Smlouvami, zůstávají státům.³⁹ Právní služba Rady tedy sdělila, že Komise vytvořila svůj Nový postup právního státu v rozporu se základy práva EU, neboť se snažila jednat v oblasti, v níž Evropská unie

³⁵ Evropská komise. „Communication from the commission to the European parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law“. Brussels, 11. března 2014 COM(2014) 158 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN> (staženo 24. 11. 2022).

³⁶ Dimitry Kochenov, a Laurent Pech. „Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation“. *Journal of Common Market Studies* 54, č. 5 (září 2016): 1062–74. <https://doi.org/10.1111/jcms.12401>. (staženo 8. listopadu 2022)

³⁷ Dimitry Kochenov, a Laurent Pech. „Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation“. *Journal of Common Market Studies* 54, č. 5 (září 2016): 1062–74. <https://doi.org/10.1111/jcms.12401>. (staženo 8. listopadu 2022)

³⁸ Gábor Halmai. „The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality“. *Hague Journal on the Rule of Law* 11, č. 1 (duben 2019): 171–88. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-018-0077-2>. (staženo 12. listopadu 2022)

³⁹ Rada Evropské unie. „Opinion of the Legal service: Commission's Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law: compatibility with the Treaties“. Brussels, 27. května 2014 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en> (staženo 30. 11. 2022).

nemá žádnou pravomoc. Hlavním protiargumentem Komise bylo, že nevytvořila nový mechanismus, ale přišla s vnitřním rozhodovacím mechanismem, který jí umožňuje řádně zvážit aktivaci čl. 7 SEU vůči členskému státu.⁴⁰ Komise rovněž zdůraznila, že její doporučení vydaná v rámci řízení nejsou závazná.⁴¹ Právní službu však tento argument nepřesvědčil. Právní služba ponechala otevřený pouze malý právní prostor, aby bylo možné klást větší důraz na stav právního státu v členských státech Unie. Podle jejího odborného stanoviska by jediným řešením, které by bylo v souladu se Smlouvami, bylo, kdyby se členské státy, nikoli Rada, dohodly na systému přezkumu fungování právního státu v členských státech, který by mohl umožnit účast Komise a v případě potřeby i dalších orgánů.⁴²

Ani z politologického hlediska nelze Nový postup považovat pouze za interní mechanismus v rámci Komise. Komise ve skutečnosti zvýšila svou vlastní schopnost vyvíjet politický tlak v oblastech, do kterých by jinak podle práva EU neměla pravomoc zasahovat. Svým Novým postupem Komise v podstatě převzala kontrolu nad unijní politikou právního státu.⁴³ Struktura Nového postupu vykazuje mnoho podobností s klasickými Řízeními o nesplnění povinnosti. Vyvíjení nátlaku prostřednictvím strukturovaného dialogu je rysem obou opatření. Ve většině klasických Řízení o nesplnění povinnosti se Komisi podaří přesvědčit dotčený členský stát, aby kritizovaná opatření změnil během počáteční fáze jednání. Pouze zlomek Řízení pro nesplnění povinnosti se dostane před Soudní dvůr Evropské unie.⁴⁴ Kdykoli tedy Komise zahájí strukturovaný dialog, získává významný vliv, a to platí i pro Nový postup. Mezi Novým postupem pro posílení právního státu a Řízeními o nesplnění povinností je však třeba zdůraznit

⁴⁰ Evropská komise. „Communication from the commission to the European parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law“. Brussels, 11. března 2014 COM(2014) 158 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN> (staženo 24. 11. 2022).

⁴¹ Dmitry Kochenov a Laurent Pech. „Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality“. *SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY*, 1. prosinec 2016. <https://papers.ssrn.com/abstract=2719755>. (staženo 12. listopadu 2022)

⁴² Rada Evropské unie. „Opinion of the Legal service: Commission's Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law: compatibility with the Treaties“. Brussels, 27. května 2014 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en> (staženo 30. 11. 2022).

⁴³ Dmitry Kochenov a Laurent Pech. „Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality“. *SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY*, 1. prosinec 2016. <https://papers.ssrn.com/abstract=2719755>. (staženo 12. listopadu 2022)

⁴⁴ Evropská komise. „Communication from the commission to the European parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law“. Brussels, 11. března 2014 COM(2014) 158 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN> (staženo 24. 11. 2022).

zásadní rozdíl. Pokud se Komise a členský stát nemohou dohodnout v Řízení o nesplnění povinnosti, spor řeší příslušný soudní orgán: Soudní dvůr Evropské unie.⁴⁵ V případě Nového postupu pro posílení právního státu se „soudcem“ situace po aktivaci čl. 7 stávají politické instituce EU.⁴⁶

Kromě právních problémů, kterým tento mechanismus čelí ze strany Právní služby Rady, čelí i dalším problémům. Nejen že se podobá Řízení o nesplnění povinností, ale i prvním dvěma odstavcům samotného článku 7, tedy má zjistit, zda a do jaké míry dochází k porušování hodnot EU. Pouze v případě Nového postupu tak činí Komise sama.⁴⁷

V praxi Komise ukázala značnou nekonzistentnost v užívání tohoto svého nástroje. Aktivovala jej jen v případě Polska, nicméně v případě Maďarska k němu nepřistoupila⁴⁸, přestože situace v obou státech byla srovnatelně vážná. V momentě kdy Polsko nespolupracovalo, měla Komise dle tohoto svého mechanismu přejít k aktivaci čl. 7 ods. 1. To se však nestalo a Komise se rozhodla pro vydání dalšího doporučení.⁴⁹

2.4 Dialog o právním státě

V návaznosti na názor Právní služby vypracovala Rada vlastní mechanismus kontroly právního státu, který byl mnohem umírněnější než Nový postup Komise. V tiskové zprávě⁵⁰ ze dne 16. prosince 2014 Rada oznámila, že za účelem podpory a ochrany právního státu bude každoročně organizovat politický dialog mezi členskými státy. Zdůraznila také, že tento dialog bude založen na zásadách objektivit, nediskriminace a rovného zacházení se všemi členskými státy.

⁴⁵ Úř. věst. 2012, C 326/47. „Smlouva o fungování Evropské unie (Konsolidované znění)“, 3–334. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI> (staženo 28. 11. 2022).

⁴⁶ Evropská komise. „Communication from the commission to the European parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law“. Brussels, 11. března 2014 COM(2014) 158 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN> (staženo 24. 11. 2022).

⁴⁷ Dimitry Kochenov, a Laurent Pech. „Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation“. *Journal of Common Market Studies* 54, č. 5 (září 2016): 1062–74. <https://doi.org/10.1111/jcms.12401>. (staženo 8. listopadu 2022)

⁴⁸ Dimitry Kochenov, a Laurent Pech. „Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation“. *Journal of Common Market Studies* 54, č. 5 (září 2016): 1062–74. <https://doi.org/10.1111/jcms.12401>. (staženo 8. listopadu 2022)

⁴⁹ Dimitry Kochenov. „Article 7: A Commentary on a Much Talked-About ‘Dead’ Provision“. In *Defending Checks and Balances in EU Member States: Taking Stock of Europe’s Actions*, editoval Armin von Bogdandy, Piotr Bogdanowicz, Iris Canor, Christoph Grabenwarter, Maciej Taborowski, a Matthias Schmidt, 127–54. Beiträge Zum Ausländischen Öffentlichen Recht Und Völkerrecht. Berlin, Heidelberg: Springer, 2021. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62317-6_6. (staženo 2. listopadu 2022)

⁵⁰ Rada Evropské unie. „Press Release: General Affairs“. Brussels, 16. prosince 2014 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/en> (staženo 30. 11. 2022).

Z prohlášení Rady lze vyvodit, že nepovažovala Nový postup Komise pro právní stát za vhodný nástroj kontroly právního státu. Podle prohlášení, Dialog o právním státě zavedený Radou, doplňuje stávající mechanismy, které by EU mohla využít v oblasti právního státu, a to Řízení o nesplnění povinnosti v případě porušení práva EU a tzv. řízení podle čl. 7 SEU.⁵¹

Zastánci důraznější evropské politiky právního státu byli k umírněnému diplomatickému návrhu Rady značně skeptičtí. Tento návrh, podle něhož by se členské státy každoročně zapojovaly do dialogu o právním státě, je mnohem méně vhodný k vyvíjení politického tlaku, než zdlouhavější řešení Komise, zaměřené na jednu zemi po druhé. Dialog o právním státě by zároveň neměl být podceňován, neboť se jím Rada připojila k řadě institucí, které zavedly pravidelné a stálé mechanismy pro kontrolu právního státu. Bez ohledu na to, jak umírněně se původně mohl dialog Rady o právním státě jevit, byl dalším prvkem rozvíjející se komplexní evropské politiky právního státu. Navíc se od roku 2019 tento nástroj vyvíjel i směrem ke konkrétnější kontrole právního státu zaměřené na členské státy.⁵² Přesto je třeba zdůraznit, že tento nástroj je spíše vhodný jako platforma k podpoře pozitivní debaty o právním státě, než nástroj vhodný k boji proti jeho porušování, především protože stojí na principu, kdy by měly členské státy podávat zprávy samy o sobě.⁵³

2.5 Návrh Evropského parlamentu na mechanismus ochrany právního státu

Zatímco právní služba Rady se domnívala, že Komise zašla se svým Novým postupem pro posílení právního státu příliš daleko, Evropský parlament prohlásil, že řešení Komise není dostatečně komplexní a zahájil práci na vlastním mechanismu právního státu. Dne 25. října 2016 přijal Evropský parlament usnesení⁵⁴ obsahující doporučení Komisi ohledně

⁵¹ Rada Evropské unie. „Press Release: General Affairs“. Brussels, 16. prosince 2014 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/en> (staženo 30. 11. 2022).

⁵² Laurent Pech. „The Rule of Law in the EU: The Evolution of the Treaty Framework and Rule of Law Toolbox“. *SSRN Electronic Journal*, 2020. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608661. (staženo 14. listopadu 2022)

⁵³ Laurent Pech a Kim Lane Scheppele. „Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU“. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (prosinec 2017): 3–47. <https://doi.org/10.1017/cel.2017.9>. (staženo 12. listopadu 2022)

⁵⁴ Oficiální stránka Evropského parlamentu „Report: with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights (2015/2254(INL))“. 10. října 2016. A8-0283/2016. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0283_EN.pdf?redirect (staženo 06. 12. 2022).

zřízení mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva.⁵⁵

V tomto usnesení Parlament předložil vlastní představy o unijní politice právního státu. Na rozdíl od dřívějších usnesení je zde vytyčen obecný mechanismus evropského právního státu, který je teoreticky použitelný pro všechny členské státy. Proto text nezmiňuje Maďarsko nebo Polsko jmenovitě a lze v něm nalézt pouze nepřímé odkazy na nedávný vývoj v některých členských státech. V textu se výslovně zdůrazňuje, že nový mechanismus by měl zabránit tomu, aby byly nástroje ochrany právního státu vnímány jako politicky motivované nebo svévolné a nespravedlivě zaměřené proti některým zemím.⁵⁶

Tím, že se toto usnesení vyhýbá odkazům na konkrétní země, ukazuje, že pět let po debatách v souvislosti s Maďarskem, které vypukly v roce 2011, se právní stát stal samostatným tématem evropské politiky. Tento opatrnější přístup, který se vyhýbá přímé konfrontaci s konkrétními zeměmi, přispěl k tomu, že usnesení získalo širokou podporu.

Parlament předpokládal, že komplexní mechanismus Unie pro demokracii, právní stát a základní práva bude ve formě interinstitucionální dohody, dokud nedojde k případné změně Smlouvy. Tím také částečně připustil, že vývoj mechanismu je právně omezen stávajícími smlouvami EU, nicméně pro mechanismus viděl mezeru v podobě interinstitucionální dohody, jak již předdeslala Právní služba Rady.⁵⁷

Stejně jako v případě návrhu Komise, týkajícího se Nového postupu, by byl mechanismus Parlamentu předstupněm aktivaci čl. 7 SEU a uznával by a doplňoval jak Nový postup Komise, tak dialog o právním státě vedený Radou. Usnesení zároveň zdůraznilo klíčovou úlohu, kterou by Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty měly hrát jak při měření pokroku a sledování dodržování společných hodnot Unie, které jsou zakotveny v článku 2 SEU, tak i při udržování nezbytné průběžné diskuse o demokracii, právním státě

⁵⁵ Oficiální stránka Evropského parlamentu „Report: with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights (2015/2254(INL))“. 10. října 2016. A8-0283/2016. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0283_EN.pdf?redirect (staženo 06. 12. 2022).

⁵⁶ Oficiální stránka Evropského parlamentu. „EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights“. Strasbourg, 25. října 2016 . https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_EN.html (staženo 06. 12. 2022).

⁵⁷ Oficiální stránka Evropského parlamentu. „EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights“. Strasbourg, 25. října 2016 . https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_EN.html (staženo 06. 12. 2022).

a základních právech.⁵⁸

Na rozdíl od Nového postupu Komise mechanismus právního státu navrhovaný Parlamentem by nebyl aktivován pouze v případě potřeby, tj. pro jednotlivé případy vůči určitým zemím, ale každý členský stát by byl každoročně kontrolován. Jinými slovy, podle Parlamentu by měly být všechny členské státy EU monitorovány průběžně. Parlament se tím snažil předejít situaci, že by se některý členský stát cítil diskriminovaný. Neutralitu spatřoval Parlament ve zřízení expertní skupiny pro demokracii, právní stát a základní práva. Podle usnesení by expertní skupina připravovala analýzy nezbytné pro zprávy o demokracii, právním státě a základních právech a pro doporučení pro jednotlivé země. Je důležité zmínit, že návrh Parlamentu by zahrnoval rozsáhlý mechanismus, jehož realizace by vyžadovala značné navýšení lidských a finančních zdrojů. Parlament si stanovil cíl shrnout různé nástroje Unie v oblasti základních práv a právního státu do jednotné a politicky důslednější politiky právního státu.⁵⁹

První fáze mechanismu navrhovaného Parlamentem, stejně jako u Nového postupu Komise, by spočívala v posouzení situace. Hodnocení situace by však bylo prováděno nejen tehdy, pokud by to Komise považovala za nezbytné pro danou zemi, ale muselo by se provádět automaticky každý rok a pro každý členský stát. Tímto opatřením by Komise ztratila svou širokou pravomoc, pokud jde o politickou situaci členských států. Zaprvé by již nemohla rozhodovat o tom, zda šetření zahájit, či nikoli. Zadruhé by posouzení musela nejprve provést nezávislá skupina odborníků, které by Komise pouze poskytovala pomoc.

Podle usnesení Parlamentu by se expertní skupina musela opírat o názory širší společnosti jako jsou odborníci, vědci, organizace občanské společnosti a profesní organizace soudců, právníků a novinářů. Zároveň by expertní panel musel jako výchozí bod použít ukazatele a měřítka vypracované nevládními organizacemi. Expertní skupina by rovněž musela využívat dokumenty připravené evropskými institucemi. Podle usnesení by musela vzít v úvahu všechna usnesení nebo jiné relevantní příspěvky Evropského parlamentu, jakož i dokumenty vydané Agenturou Evropské unie pro základní práva dalšími

⁵⁸ Laurent Pech a Kim Lane Scheppele. „Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU“. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (prosinec 2017): 3–47. <https://doi.org/10.1017/cel.2017.9>. (staženo 12. listopadu 2022)

⁵⁹ Oficiální stránka Evropského parlamentu. „EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights“. Strasbourg, 25. října 2016. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_EN.html (staženo 06. 12. 2022).

specializovanými agenturami Unie.⁶⁰

To vše ukazuje, že dominantní vstup pro hodnocení právního státu expertní skupinou by vycházel od mezinárodních organizací a nevládních organizací, ale také politických institucí EU. Naopak v počátečních fázích mechanismu by prakticky nebyl prostor pro oficiální vládní stanovisko dané země.⁶¹

Na konci fáze posuzování by Komise na základě návrhů připravených skupinou odborníků vypracovala svou zprávu a doporučení pro jednotlivé země. Poté by následovaly paralelní debaty v Evropském parlamentu a Radě. Na konci rozpravy by Evropský parlament přijal usnesení. Debata v Radě by měla podobu celoročního dialogu o právním státě, který by byl ukončen závěry Rady.

Pokud by zpráva shledala, že členský stát splňuje požadavky právního státu, bylo by řízení ukončeno a nebyla by přijata žádná další opatření. Pokud by však byly zjištěny nedostatky, postup by pokračoval jedním z několika způsobů.

Komise by se mohla rozhodnou zahájit tzv. Systémové řízení o nesplnění povinnosti podle čl. 2 SEU a čl. 258 SFEU, kde by spojila několik případů nesplnění povinnosti dohromady. Pokud by se zjistilo, že členský stát vykazuje jeden nebo více nedostatků, mohla by s ním Komise zahájit dialog. Případně by Evropský parlament, Rada a Komise mohly rozhodnout, zda aktivují čl. 7 SEU.⁶² Mechanismus právního státu navržený Parlamentem nebyl v této podobě nikdy realizován. Důvodem je jeho odmítnutí ze strany Komise⁶³, jejíž podporu Parlament k vytvoření takového mechanismu potřebuje.⁶⁴

2.6 Každoroční zpráva o právním státu

V roce 2019 Evropská komise oznámila svůj plán zavést "roční cyklus přezkumu právního

⁶⁰ Oficiální stránka Evropského parlamentu. „EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights“. Strasbourg, 25. října 2016 . https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_EN.html (staženo 06. 12. 2022).

⁶¹ Laurent Pech a Kim Lane Scheppelle. „Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU“. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (prosinec 2017): 3–47. <https://doi.org/10.1017/cel.2017.9>. (staženo 12. listopadu 2022)

⁶² Oficiální stránka Evropského parlamentu. „EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights“. Strasbourg, 25. října 2016 . https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_EN.html (staženo 06. 12. 2022).

⁶³ Oficiální stránka Evropského parlamentu. „An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights“. Brussels, září 2020. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654186/EPRS_STU\(2020\)654186_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654186/EPRS_STU(2020)654186_EN.pdf) (staženo 06. 12. 2022).

⁶⁴ Laurent Pech a Kim Lane Scheppelle. „Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU“. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (prosinec 2017): 3–47. <https://doi.org/10.1017/cel.2017.9>. (staženo 12. listopadu 2022)

státu", jehož výsledkem bude výroční zpráva o právním státě.⁶⁵ První výroční zprávu o stavu právního státu zveřejnila v roce 2020. Vytvořením výroční zprávy o právním státě Komise každoročně monitoruje situaci v oblasti právního státu v jednotlivých členských státech. Zpráva za rok 2020 se skládá z několika dokumentů. Prvním z nich je 27 stránkové sdělení "Situace v oblasti právního státu v Evropské unii". Tento dokument představuje kontext a cíl první výroční zprávy Komise o právním státě. Poté podává přehled svého hodnocení situace v Evropské unii ve čtyřech vymezených oblastech. Dokument je uspořádán podle jednotlivých témat a snaží se podat přehled celkové situace v Evropě. Druhým dokumentem je 32 stránkové shrnutí zpráv o jednotlivých zemích. Tento dokument je uspořádán podle jednotlivých zemí, přičemž každá z nich je předmětem jednostránkového shrnutí popisujícího hlavní zjištění Komise. Třetí z dokumentů obsahuje podrobné zprávy o jednotlivých zemích.⁶⁶

Tento mechanismus právního státu vytvořený Komisí, založený na zprávách hodnotící situaci ve všech členských státech, je zjevně podobný mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva, který navrhl Evropský parlament v roce 2016. Oba mechanismy stojí na průběžném sledování všech členských států v oblasti právního státu. Na rozdíl od návrhu Parlamentu však tento mechanismus nestojí na interinstitucionální dohodě a zprávy nevypracovává expertní skupina a hodnocení situace tedy zůstává v rukou Komise. Zprávy se však opírají o informace od samotných členských států i mezinárodních organizací.

Evropský parlament v reakci na tento nový mechanismus znovu přijal usnesení⁶⁷ o zřízení mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva. V tomto usnesení Evropský parlament uvítal práci Komise na výroční zprávě o právním státě, která se věnovala korupci a svobodě médií, upozornil však, že by měla pokrývat všechny hodnoty čl. 2 SEU. Parlament mimo jiné navrhuje zřízení jednotného mechanismu, který by nahradit stávající nástroje, zejména výroční zprávu Komise o právním státě a Nový postup Komise

⁶⁵ Evropská komise. „2020 Rule of law report – Communication and country chapters“. Brussels, 30. září 2020. https://commission.europa.eu/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en (staženo 25. 12. 2022).

⁶⁶ Evropská komise. „Sdělení komise evropskému parlamentu, radě, evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů“. 30. září 2020. COM(2020) 580 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN> (staženo 18. 11. 2022).

⁶⁷ Oficiální stránka Evropského parlamentu. „European Parliament resolution of 24 June 2021 on the Commission’s 2020 Rule of Law Report (2021/2025(INI))“. Brussels, 24. červen 2021. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0313_EN.html (staženo 06. 12. 2022).

pro právní stát.⁶⁸

Zpráva za rok 2022 obsahuje v reakci na návrhy Parlamentu soubor doporučení pro jednotlivé členské státy a věnuje se také například kvalitě soudních systémů.⁶⁹ Doporučení, která uvádí, však nejsou dle Parlamentu dostatečně konkrétní ani neobsahují časový rámec implementace těchto doporučení.⁷⁰

2.7 Shrnutí

První část práce měla za cíl poskytnout přehled o dosavadním vývoji v oblasti nástrojů Evropské unie k ochraně právního státu. Ukázat různé pohledy jednotlivých institucí EU na tuto problematiku a především podchytit hlavní nedostatky a limity jednotlivých mechanismů. Ukazuje se, že existuje hned několik důvodů, proč žádný z dosavadních mechanismů nefunguje dostatečně tak, jak by měl. Jedná se jak o problémy právní, tak i politické.

V případě čl. 258 SFEU, tedy Řízení o nesplnění povinností, je vymezeno, v jakých záležitostech může být Komisí tento článek použit, ale mnoho případů spojených s právním státem do pravomocí EU unie nespadá. Nový postup Evropské komise, tedy předstupeň aktivace čl. 7, nestojí na pevných právních základech ani před jinými institucemi Evropské unie a zpochybňuje tak jednání Komise. Komise navíc nedokázala tento mechanismus zavádět konzistentně ani se dle něj důsledně sama řídit.

Článek 7 SEU se stal natolik zpolitizovaným a toxickým mechanismem, že se jej EU zdráhala aplikovat a i když tak učinila, nedovolila si jednat dle odstavce umožňujícího uložit sankce. I kdyby tak však učinila, spojení mezi Maďarskem a Polskem by uložení sankcí znemožnilo. Tento mechanismus tedy byl využíván pouze jako výhrůžka, kterou se EU sama bojí použít.

Mechanismus Parlamentu ztroskotal na tom, že jeho zavedení by musela podpořit Komise, která tak neučinila. Dialog Rady o právním státě nebyl mnohými členskými státy považován za dostatečně důrazný mechanismus. Rada se celkově k problematice právního

⁶⁸ Oficiální stránka Evropského parlamentu. „European Parliament resolution of 24 June 2021 on the Commission’s 2020 Rule of Law Report (2021/2025(INI))“. Brussels, 24. červen 2021. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0313_EN.html (staženo 06. 12. 2022).

⁶⁹ Evropská komise. „2022 Rule of law report – Communication and country chapters“. Brussels, 2022. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_en (staženo 25. 12. 2022).

⁷⁰ Oficiální stránka Evropského parlamentu. „European Parliament resolution of 19 May 2022 on the Commission’s 2021 Rule of Law Report (2021/2180(INI))“. Brussels, 19. května 2022. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0212_EN.html (staženo 06. 12. 2022).

státu stavěla opatrně a její Právní služba kritizovala ambicióznější návrhy Komise. Každoroční zprávu o právním státu zase kritizuje Parlament, podle kterého zprávy neobsahují dostatečně konkrétní doporučení k nápravě.

Zdá se tedy, že základem pro funkční mechanismus by měl být pevný právní základ. Dále shoda co nejvíce zúčastněných stran, v první řadě mezi samotnými institucemi EU, na správnosti mechanismu. A v neposlední řadě jeho co nejmenší politizace, předvídatelná aplikace a řádné dodržování postupů mechanismu.

3 Mechanismus podmíněnosti

Evropská unie, jak vyplývá z první části této práce, nepovažovala původní nástroje k ochraně právního státu za dostatečné. Jednotlivé instituce tedy přicházely s novými mechanismy, které se však ukázaly jako nedostatečné v případě krize právního státu v Maďarsku i Polsku.

3.1 Cesta k mechanismu podmíněnosti

První návrhy na propojení právního státu a evropských fondů se začaly objevovat v letech 2016 a 2017. Například ze strany Evropského parlamentu nebo od tehdy prezidentského kandidáta Emmanuela Macrona.⁷¹ Komise ve své vizi nového sedmiletého rozpočtu uznala potřebu nařízení o podmíněnosti, které by propojilo finanční prostředky Unie s dodržováním právního státu. To bylo jasně nastíněno ve sdělení Komise, které vysvětluje priority nového sedmiletého rozpočtu Unie. První legislativní návrh nařízení, které se zabývá systémovými nedostatky v oblasti právního státu, Komise předložila v květnu 2018.⁷² Na základě řádného legislativního postupu přijal Parlament k tomuto návrhu postoj v dubnu 2019. Rada se však k návrhu stavěla váhavě. Maďarská a polská vláda si byly vědomy, že navrhovaný mechanismus podmíněnosti by mohl ovlivnit jejich přístup k fondům a vzhledem k tomu, že tyto fondy mají pro jejich ekonomiky zásadní význam, chtěly jeho přijetí zabránit. Jejich kampaň začala téměř okamžitě po zveřejnění návrhu Komise. Vyvrcholila však poté, co Evropská rada na svém zasedání v červenci 2020 posvětila zavedení mechanismu podmíněnosti. Závěry červencové Evropské rady ale nakonec zůstaly spíše obecné. Zdůrazňovaly význam finančních zájmů EU a dodržování zásad právního státu a zmiňovaly, že bude vytvořen mechanismus podmíněnosti. Upřesnily nicméně, že opatření navržená Komisí v rámci tohoto mechanismu, tedy pozastavení převodů finančních prostředků členskému státu, bude muset Rada přijmout kvalifikovanou většinou, čímž nahradila původně Komisí navrhovaný postup použití obrácené kvalifikované většiny. To znamená, že by opatření Komise bylo

⁷¹ Gábor Halmai. „The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality“. *Hague Journal on the Rule of Law* 11, č. 1 (duben 2019): 171–88. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-018-0077-2>. (staženo 12. listopadu 2022)

⁷² Gábor Halmai. „The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality“. *Hague Journal on the Rule of Law* 11, č. 1 (duben 2019): 171–88. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-018-0077-2>. (staženo 12. listopadu 2022)

přijato, pokud by proti němu nebyla kvalifikovaná většina členských států.⁷³ Tato změna vůči návrhu Komise byla výsledkem snah především Maďarského premiéra o zmírnění tohoto mechanismu.⁷⁴

Legislativní orgány EU následně pracovaly na návrhu Komise s ohledem na závěry Evropské rady. Evropský parlament a Rada nakonec začátkem listopadu 2020 dosáhly kompromisu, který Radě otevřel cestu k přijetí nařízení kvalifikovanou většinou. Premiéři Maďarska a Polska, nespokojeni s tímto kompromisem, potvrdili to, čím hrozili již dříve, a sice že zablokují schválení sedmiletého rozpočtu EU, víceletého finančního rámce a Fondu na oživení Next Generation EU (NGEU), pokud nedosáhnou zmírnění mechanismu. Ve společném prohlášení po bilaterálním setkání v Budapešti oba premiéři prohlásili, že výsledek jednání mezi předsednictvím Rady a Evropským parlamentem neodpovídá dohodě dosažené mezi hlavami států a vlád na červencovém zasedání Evropské rady.⁷⁵

Maďarsko a Polsko daly najevo svůj záměr zabránit mechanismu, který by podle nich neposiloval, ale naopak podkopával právní stát v Unii, jelikož mechanismus podmíněnosti obchází Smlouvy. Země také požadovaly, aby se rozsah případné rozpočtové podmíněnosti omezil na ochranu finančních zájmů Unie v souladu s červencovými závěry Evropské rady a aby se prostřednictvím mezivládní konference vyjednala nezbytná úprava Smluv. V návaznosti na své úspěšné spojenectví s cílem oslabit účinnost postupu podle článku 7 S EU se také rozhodly sladit své postoje tak, že ani Polsko ani Maďarsko nepřijmou žádný návrh, který bude druhou stranou považován za nepřijatelný. Toto oznámení vyvolalo v celé Unii zmatek a frustraci. Bylo nyní na členských státech a institucích EU, aby našly způsob, jak neohrozit zahájení těžce vybojovaných a velmi potřebných finančních programů EU. Vzhledem k tlaku na rychlé uvolnění finančních prostředků na obnovu a s ohledem na varování, že by bylo chybou, kdyby EU ustoupila vydírání, se objevily

⁷³ Justyna Łacny. „The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is It All About the Money?“ *Hague Journal on the Rule of Law* 13, č. 1 (1. duben 2021): 79–105. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-021-00154-6>. (staženo 10. prosince 2022)

⁷⁴ Justyna Łacny. „The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is It All About the Money?“ *Hague Journal on the Rule of Law* 13, č. 1 (1. duben 2021): 79–105. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-021-00154-6>. (staženo 10. prosince 2022)

⁷⁵ Antonia Baraggia a Matteo Bonelli. „Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges“. *German Law Journal* 23, č. 2 (březen 2022): 131–56. <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/linking-money-to-values-the-new-rule-of-law-conditionality-regulation-and-its-constitutional-challenges/F649CD318CB03DFC14A77979CDA72B75>. (staženo 11. listopadu 2022)

úvahy o způsobech, jak veto obejít.⁷⁶

Německé předsednictví Rady se zasazovalo o zachování soudržnosti Unie a o dohodu mezi všemi členskými státy. Bylo třeba najít způsob, jak přimět vlády Maďarska a Polska, aby zrušily své veto, a zároveň zavést mechanismus podmíněnosti v souladu s červencovou dohodou Evropské rady a na základě listopadového kompromisu Rady a Evropského parlamentu. Po jednání předsedů Komise a Rady s oběma zeměmi byla výsledná dohoda předložena Evropské radě a poté schválena Komisí. Dohoda obsažená v závěrech Evropské rady má být odpovědí na obavy vyjádřené v souvislosti s návrhem nařízení o podmíněnosti, zejména na způsob, jakým bude uplatňováno.⁷⁷

3.2 Politický kompromis o mechanismu podmíněnosti

Evropská rada shrnula ve svých závěrech v prosinci 2020 zásady, jimiž se bude řídit uplatňování mechanismu. Tyto zásady jsou výsledkem výše zmíněného kompromisu. Evropská rada začala připomenutím, že Evropská Unie, její členské státy a její instituce se zavázaly podporovat a respektovat hodnoty, na nichž je Unie založena, včetně zásad právního státu. Dále zdůraznila, že využití tohoto nástroje bude objektivní, spravedlivé, nestranné a založené na faktech, zajišťující řádný proces, nediskriminaci a rovné zacházení s členskými státy a bude respektovat zásadu subsidiarity.⁷⁸

Dále byly v závěrech rady uvedeny další podrobnosti o úloze, kterou má hrát sama Evropská rada při uplatňování nařízení. Pokud členský stát, který bude čelit nařízení o podmíněnosti, požádá, nebude mít předseda Evropské rady jinou možnost než zařadit tento bod na pořad jednání Evropské rady. Ta se bude snažit formulovat společný postoj k dané věci. Bez zřejmého právního základu ve Smlouvě, který by takovou roli Evropské rady umožňoval, se tak objevuje ze strany Maďarska a Polska další pokus zavést jednomyslnost tam, kde nařízení předpokládá kvalifikovanou většinu, nebo alespoň celý

⁷⁶ Antonia Baraggia a Matteo Bonelli. „Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges“. *German Law Journal* 23, č. 2 (březen 2022): 131–56. <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/linking-money-to-values-the-new-rule-of-law-conditionality-regulation-and-its-constitutional-challenges/F649CD318CB03DFC14A77979CDA72B75>. (staženo 11. listopadu 2022)

⁷⁷ Antonia Baraggia a Matteo Bonelli. „Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges“. *German Law Journal* 23, č. 2 (březen 2022): 131–56. <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/linking-money-to-values-the-new-rule-of-law-conditionality-regulation-and-its-constitutional-challenges/F649CD318CB03DFC14A77979CDA72B75>. (staženo 11. listopadu 2022)

⁷⁸ Justyna Łacny. „The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is It All About the Money?“ *Hague Journal on the Rule of Law* 13, č. 1 (1. duben 2021): 79–105. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-021-00154-6>. (staženo 10. prosince 2022)

proces ztížit a prodloužit.⁷⁹

V rámci kompromisu s vetem hrozícími státy jsou cíle a oblast působnosti mechanismu přísně vymezeny. Cílem nařízení je chránit rozpočet Unie včetně Next Generation EU a finanční zájmy Unie před jakýmkoli podvody, korupcí a střetem zájmů. Jeho uplatňování má být subsidiární, tedy bude aktivován pouze tehdy, pokud jiné postupy stanovené v právu EU neumožňují účinnější ochranu rozpočtu Unie, čímž se omezuje prostor Komise pro rozhodování o tom, kdy mechanismus aktivovat. Závěry také oslabují vazbu mezi nařízením a ochranou právního státu. Stanoví totiž, že pouhé zjištění, že došlo k porušení zásad právního státu, k aktivaci mechanismu nestačí. Místo toho bude muset být souvislost mezi takovým porušením a negativními důsledky pro finanční zájmy Unie dostatečně přímá a řádně prokázána. Opatření, která má Komise navrhnout, také budou muset být přiměřená dopadu porušení zásad právního státu na řádné řízení rozpočtu Unie nebo její finanční zájmy.⁸⁰

Evropská rada také uvedla, že v zájmu zajištění dodržování zásad, jimiž se řídí mechanismus formulovaný v dohodě, hodlá Komise v úzké konzultaci s členskými státy vypracovat a přijmout pokyny ke způsobu, jakým bude nařízení uplatňovat, včetně metodiky pro provádění posouzení. Předpokládalo se rovněž, že tyto pokyny budou dokončeny po případném rozsudku Soudního dvora EU, pokud by byla podána žaloba na zrušení nařízení, a dodává, že Komise nebude navrhopat opatření podle nařízení, dokud tyto pokyny nebudou dokončeny.⁸¹

Způsob, jak přesvědčit maďarskou a polskou vládu, aby zrušily své veto, spočíval tedy v omezení účelu a možného uplatňování nařízení, zmírněním jeho souvislosti s právním státem, čímž bylo podpořeno to, o co obě vlády usilovaly na červencovém zasedání Evropské rady. Jak se dalo očekávat, obě vlády byly s touto dohodou spokojeny, což umožnilo přijetí nového finančního balíčku EU. Nařízení o podmíněnosti tak bylo

⁷⁹ Justyna Łacny. „The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is It All About the Money?“ *Hague Journal on the Rule of Law* 13, č. 1 (1. duben 2021): 79–105.
<https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-021-00154-6>. (staženo 10. prosince 2022)

⁸⁰ Antonia Baraggia a Matteo Bonelli. „Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges“. *German Law Journal* 23, č. 2 (březen 2022): 131–56.
<https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/linking-money-to-values-the-new-rule-of-law-conditionality-regulation-and-its-constitutional-challenges/F649CD318CB03DFC14A77979CDA72B75>. (staženo 11. listopadu 2022)

⁸¹ Antonia Baraggia a Matteo Bonelli. „Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges“. *German Law Journal* 23, č. 2 (březen 2022): 131–56.
<https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/linking-money-to-values-the-new-rule-of-law-conditionality-regulation-and-its-constitutional-challenges/F649CD318CB03DFC14A77979CDA72B75>. (staženo 11. listopadu 2022)

přijato 16. prosince 2020 a 11. ledna 2021 vstoupilo v platnost.⁸²

Po přijetí dohody Maďarská vláda ohrozila, že pokud nebude dohoda naplněna podle jeho představ, bude blokovat Víceletý finanční rámec na roky 2021 až 2027 včetně Next Generation EU. Ačkoli se mělo za to, že dohoda interpretuje nařízení o podmíněnosti tak, aby reagovala na vyjádřené obavy, vlády Maďarska a Polska přesto v Radě hlasovaly proti jejímu přijetí. Obě vlády se obrátily na Soudní dvůr, aby zpochybnily zákonnost nařízení. Maďarsko a Polsko nakonec také zablokovaly schválení víceletého finančního rámce a Fondu pro obnovu Next Generation EU. Fond pro obnovu bylo možné znovu vytvořit v rámci posílené spolupráce nebo mimo rámec práva EU, i když s velkými obtížemi, ale neexistuje způsob, jak obejít požadavek jednomyslnosti pro Víceletý finanční rámec.⁸³

Jako kompromis bylo dohodnuto, že konečné znění nařízení 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti ochrany rozpočtu Unie bude doplněno o pokyny, jak má Komise nařízení uplatňovat. Evropská rada se rovněž dohodla, že tyto pokyny dokončí, jakmile Soudní dvůr EU rozhodne o žalobě na neplatnost, kterou podalo Maďarsko a Polsko. Jak někteří tvrdí, jedná se ze strany samotné EU o ignorování právního státu.⁸⁴ Nařízení je závazné a účinné ve své stávající podobě bez ohledu na další výkladová opatření. Text nařízení se o žádných pokynech vůbec nezmiňuje. Sama povaha dohody o pokynech je pochybná. V souladu s čl. 15 odst. 1 SEU nemá Evropská rada zákonodárnou pravomoc. Evropská rada tak nemůže dávat pokyny Komisi, jelikož by to přesahovalo její mandát. Navíc dle článku 278 SFEU žaloby podané u SDEU nemají odkladný účinek.⁸⁵ Komise nicméně dodržela svůj slib daný v rozporu s principy právního státu a vyčkala na rozsudek SDEU. Dne 16. února 2022 SDEU maďarskou a polskou

⁸² Mario Kölling. „The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget". *Journal of Contemporary European Studies* 0, č. 0 (31. březen 2022): 1–14. <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2059654>. (staženo 15. prosince 2022)

⁸³ Antonia Baraggia a Matteo Bonelli. „Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges". *German Law Journal* 23, č. 2 (březen 2022): 131–56. <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/linking-money-to-values-the-new-rule-of-law-conditionality-regulation-and-its-constitutional-challenges/F649CD318CB03DFC14A77979CDA72B75>. (staženo 11. listopadu 2022)

⁸⁴ Roila Mavrouli. „The Dark Relationship Between the Rule of Law and Liberalism. The New ECJ Decision on the Conditionality Regulation". *European Papers - A Journal on Law and Integration* 2022 7, č. 1 (2. červen 2022): 275–86. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/559>. (staženo 15. prosince 2022)

⁸⁵ Antonia Baraggia a Matteo Bonelli. „Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges". *German Law Journal* 23, č. 2 (březen 2022): 131–56. <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/linking-money-to-values-the-new-rule-of-law-conditionality-regulation-and-its-constitutional-challenges/F649CD318CB03DFC14A77979CDA72B75>. (staženo 11. listopadu 2022)

žalobu ve všech bodech zamítl, a dne 2. března byly pokyny přijaty.⁸⁶

Dle některých odborníků se nedá chování Maďarska a Polska považovat za nic jiného než brání rukojmí či vydírání. Poukazují na to, že tento typ brání rukojmí je v EU zřejmě odměňován, i když to znamená porušování Smluv EU. I Evropský parlament se v usnesení proti tomuto kroku důrazně ohradil a zaujal zásadní postoj k prosazování právních předpisů EU včetně nařízení o podmíněnosti. Závěry Evropské rady k nařízení o podmíněnosti považoval za nadbytečné a také připomněl, že Evropská rada nesmí vykonávat legislativní funkce. Evropský parlament zdůraznil, že povinností Komise je zajistit uplatňování Smluv a dalších právních předpisů EU a že nařízení o podmíněnosti musí být prosazováno od 11. ledna 2021, a to bez ohledu na případné žaloby na neplatnost a politická prohlášení Evropské rady. Evropský parlament dokonce pohrozil Komisi, že pokud nesplní své povinnosti vyplývající ze Smlouvy, podá proti ní žalobu na neplatnost podle článku 263 SFEU, a vzhledem k neochotě Komise tento mechanismus spustit se tak nakonec i stalo. Evropský parlament zažaloval Komisi kvůli její nečinnosti. Bez ohledu na výše uvedené úskoky by nyní, když byly pokyny přijaty a byl vydán rozsudek o zákonnosti nástroje, nemělo spuštění mechanismu nic bránit.⁸⁷

3.3 Postup dle mechanismu podmíněnosti

Pokud má EU pozastavit nebo snížit finanční prostředky členským státům, musí být splněny dvě podmínky. V členském státě musí docházet k porušování zásad právního státu a za druhé tato porušení musí dostatečně přímo ovlivňovat nebo vážně ohrožovat řádné finanční řízení rozpočtu EU nebo ochranu finančních zájmů Unie. Tento mechanismus se vztahuje na všechny fondy EU v rámci víceletého finančního rámce a nástroje pro zpětné získávání prostředků. Opatření mohou sahát od pozastavení plateb přes nevyplácení půjček až po snížení hospodářské výhody.⁸⁸

Pokud se Komise domnívá, že je třeba jednat podle nařízení, zašle nejprve dotyčným členským státům písemné oznámení, v němž uvede skutečnosti a důvody svého zjištění.

⁸⁶ Roila Mavrouli. „The Dark Relationship Between the Rule of Law and Liberalism. The New ECJ Decision on the Conditionality Regulation“. *European Papers - A Journal on Law and Integration* 2022 7, č. 1 (2. červen 2022): 275–86. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/559>. (staženo 15. prosince 2022)

⁸⁷ Mario Kölling. „The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget“. *Journal of Contemporary European Studies* 0, č. 0 (31. březen 2022): 1–14. <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2059654>. (staženo 15. prosince 2022)

⁸⁸ Justyna Łacny. „The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is It All About the Money?“ *Hague Journal on the Rule of Law* 13, č. 1 (1. duben 2021): 79–105. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-021-00154-6>. (staženo 10. prosince 2022)

Členský stát má až tři měsíce na zaslání svých připomínek, včetně návrhů nápravných opatření. Komise následně do jednoho měsíce rozhodne, zda navrhne sankce Radě, a v takovém případě má členský stát rovněž měsíc na předložení nových připomínek, zejména k přiměřenosti sankcí. Komise má opět měsíc na to, aby Radě předložila návrh prováděcího aktu o finančních opatřeních. Rada pak musí do dalšího měsíce přijmout kvalifikovanou většinou své vlastní konečné rozhodnutí.⁸⁹

3.4 Spuštění mechanismu proti Maďarsku

Dne 27. dubna 2022 Komise mechanismus, který platby z fondů EU členským státům váže na dodržování zásad právního státu, poprvé spustila vůči Maďarsku. Jako důvod pro spuštění mechanismu proti Maďarsku Komise uvedla systémové nesrovnalosti, nedostatky a slabiny v postupech zadávání veřejných zakázek. Do poloviny září probíhala první část mechanismu, tedy výměna informací a návrhů. Maďarsku se zavázalo k zavedení 17 nápravných opatření v oblasti právního státu. Dne 18. září přijala komise návrh opatření na ochranu rozpočtu, jelikož shledala, že Maďarsko nedostatečně naplnilo své závazky na implementaci nápravných opatření. V rámci návrhu opatření Komise navrhla pozastavení 65 % závazků pro tři operační programy v rámci politiky soudržnosti ve výši 7,5 miliardy EUR. Maďarsko mělo čas do 19. listopadu na provedení dostatečné nápravy.⁹⁰

Mezitím Komise jednala s Maďarskem také o plánu obnovy, který má ekonomicky pomoci zemím po pandemii. Maďarsko zaslalo svůj návrh plánu obnovy v květnu 2021. Z důvodu nedostatků v právním státě bylo však jeho přijetí oddalováno.

Dne 30. listopadu Komise prohlásila, že Maďarsko, i přes probíhající reformy ve své lhůtě neprovedlo dostatečně nápravná opatření, a tedy nadále existuje riziko pro Unijní rozpočet. Komise tedy ve svém posouzení předloženém Maďarsku nadále trvá na svém návrhu z 18. září a předala návrh Radě. Ta má do 19. prosince rozhodnout zda o pozastavení finančních prostředků.⁹¹

⁸⁹ Justyna Łacny. „The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is It All About the Money?“ *Hague Journal on the Rule of Law* 13, č. 1 (1. duben 2021): 79–105.

<https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-021-00154-6>. (staženo 10. prosince 2022)

⁹⁰ Philipp Leitner, a Zöchling, Julia: „With or Without Hungary: The Rule of Law Conditionality Regulation and the Elephant in the Voting Room“, *VerfBlog*, (listopad 2022). <https://verfassungsblog.de/with-or-without-hungary/>. (staženo 12. prosince 2022)

⁹¹ Evropská komise. „Commission finds that Hungary has not progressed enough in its reforms and must meet essential milestones for its Recovery and Resilience funds“. Brussels, 30. listopad 2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7273 (staženo 18. 11. 2022).

Zároveň však Komise ve stejný den, tedy 30. listopadu, schválila Maďarský plán obnovy s odůvodněním, že 27 tzv. supermilníků v oblasti zlepšení právního státu, které se Maďarsko zavázalo naplnit, považuje za významné a dostatečné reformy. Reformy se týkají především posílení nezávislosti soudnictví a korupce a částka 5,8 miliard EUR nebude vyplacena, dokud nebudou tyto reformy řádně a v plném rozsahu zavedeny.⁹² Schválení plánu obnovy je, dle evropských diplomatů potencionálně důležitým krokem ke schválení pomoci válčící Ukrajině. Maďarsko totiž hrozilo, že bude tuto pomoc vetovat, aby si vyjednalo mírnější podmínky v rámci mechanismu podmíněnosti i plánu obnovy.⁹³ Maďarsko nakonec skutečně vetovalo balíček pomoci Ukrajině ve výši 18 miliard EUR. Pod vedením českého předsednictví vyjednala Rada s Maďarskem kompromis. Rada schválila na po souhlasu Komise vyplacení 5, 8 miliard EUR v rámci plánu obnovy a snížila částku zablokovanou mechanismem podmíněnosti z 65 % na 55 %, tedy na 6,3 miliard EUR.⁹⁴ Jak již bylo zmíněno výše, zda k zablokování této částky dojde, měla Rada rozhodnout nejpozději 19. prosince 2022.⁹⁵ Rada nakonec rozhodla o pozastavení vyplacení již 12. prosince. Jelikož se jedná o pozastavení, může na návrh Komise toto opatření zrušit v případě, že dojde v Maďarsku k celkové nápravě nedostatků v oblasti právního státu do dvou let.⁹⁶

3.5 Shrnutí

Cesta k vytvoření a především schválení mechanismu podmíněnosti byla velice komplikovaná a trvala několik let. Komise první návrh tohoto mechanismu předložila v roce 2018 a ten vstoupil v platnost na začátku roku 2021.

Rada se k návrhu stavěla chladně a Maďarsko a Polsko zahájili své snahy na zmírnění

⁹² Evropská komise. „Commission finds that Hungary has not progressed enough in its reforms and must meet essential milestones for its Recovery and Resilience funds“. Brussels, 30. listopad 2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7273 (staženo 18. 11. 2022).

⁹³ Kubík, Jiří „Maďaři ustoupili. Ukrajina dostane od Unie půjčku, Budapešť více z fondů“. *Seznam zprávy*, 12. prosince 2022, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/zahranicni-madari-ustoupili-ukrajina-dostane-od-unie-pujcku-budapest-vice-z-fondu-221209> (staženo 15. prosince 2022).

⁹⁴ Kubík, Jiří „Maďaři ustoupili. Ukrajina dostane od Unie půjčku, Budapešť více z fondů“. *Seznam zprávy*, 12. prosince 2022, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/zahranicni-madari-ustoupili-ukrajina-dostane-od-unie-pujcku-budapest-vice-z-fondu-221209> (staženo 15. prosince 2022).

⁹⁵ Urbanová, Anna. „Orbán už neblokuje pomoc Ukrajině, dostane unijní fondy. ‚Ztratí ale svůj vyděračský potenciál‘“. *iROZHLAS*, 14. prosince 2022, https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/madarsko-eu-viktor-orban-finance-fondy-pomoc-ukrajine_2212141111_aur (staženo 15. prosince 2022).

⁹⁶ Rada Evropské unie. „Tisková zpráva: Mechanismus podmíněnosti dodržováním zásad právního státu: Rada rozhodla, že s ohledem na pouze částečná nápravná opatření Maďarska pozastaví vyplacení 6,3 miliard eur“. 12. prosince 2022 <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/> (staženo 15. 12. 2022)

tohoto mechanismu a omezení jeho působnosti. Evropská rada v červenci 2020 návrh Komise podpořila, změnila však postup potřebný k pozastavení vyplácení finančních prostředků na schválení kvalifikovanou většinou, nikoli obrácenou kvalifikovanou většinou jak navrhovala Komise. Tento kompromis v listopadu téhož roku schválila i Rada. Nicméně Maďarsko a Polsko, ve snaze mechanismus nejen oslabit, ale i oddálit jeho přijetí, hrozily, že zablokují schválení víceletého finančního rámce, fondu obnovy a Unijního rozpočtu. Tyto dvě vlády zpochybňovaly právní základ mechanismu podmíněnosti a požadovaly přijetí mechanismu na základě dohody z července. Kompromis byl nakonec ujednáán a konečná verze mechanismu striktně vymezuje oblast působnosti mechanismu a stanoví, že musí být dostatečně doložena vazba mezi porušováním právního státu a ohrožením unijního rozpočtu a finančních zájmů EU.

Maďarsko i Polsko přesto podali žalobu na neplatnost mechanismu k Soudnímu dvoru EU a vetovali přijetí víceletého finančního rámce i plánu obnovy. EU byla tedy znovu nucena ustoupit a přislíbila vypracování přesných pokynů, jak mechanismus uplatňovat a to až po rozsudku Soudního dvora. Tento ústupkem se dá považovat za nedodržení právního státu, jelikož, žádné další pokyny nebyly právně vyžadovány a navíc je navrhla Evropská rada, která nemá legislativní pravomoc a mechanismus byl platný od jeho přijetí, a tedy by měl být od té doby používán. Evropský parlament nakonec z důvodu neochoty mechanismus spustit Komisi zažaloval.

Soudní dvůr EU žaloby Polska a Maďarska zamítl a mechanismus byl spuštěn proti Maďarsku v dubnu 2022. V září Komise navrhl zablokovat vyplácení Unijních fondů z důvodu nedostatečné nápravy pochybení v oblasti právního státu a Maďarsko následně znovu nastoupilo svou taktiku vydírání přes vetování balíku pomoci Ukrajině. Tato taktika se také opět ukázala jako účinná, jelikož ze strany EU opět došlo k ústupkům. Je však třeba dodat, že pro vyplacení ponížené částky peněz v případě zablokování musí Maďarsko naplnit své závazky a nedostatky právního státu napravit.

Nařízení o podmíněnosti v oblasti právního státu je pevně vázáno na oblasti ohrožující rozpočet nebo finanční zájmy Evropské unie. Jeho přijetí provázely nejen rozpory mezi EU a státy, kterých se toto opatření nejvíce dotýká, ale i mezi jednotlivými unijními institucemi. Tyto spory mechanismus výrazně oslabily a zdrželi jeho přijetí. Rada váhala nařízení schválit a Parlament následně zažaloval Komisi pro nečinnost a kritizoval nedodržování právního státu samotnou EU, když se Komise, dle jeho názoru, neřídila Smlouvami a Evropská rada překročila své pravomoci. Mechanismus však byl schválen

a přijat, Soudní dvůr potvrdil jeho právní základ a platnost a byl i spuštěn.

Mechanismus podmíněnosti, jak vyplývá z výše uvedeného, překonal některé z problému, kterým čelily a čelí ostatní mechanismy. Jiné se mu však nevyhnuly a je jimi omezen.

Závěr

Nedostatky v oblasti právního státu se objevovaly a objevují v různých členských státech Evropské unie, která má v takových to případech k dispozici dle Smluv nástroje k jejich nápravě. Mezi tyto nástroje patří zejména řízení o nesplnění povinnosti a čl. 7 SEU, který by měl být nejzazším řešením úpadku právního státu. V posledních letech se však dá mluvit o krizi právního státu v Evropské unii, především v Maďarsku a Polsku.

Ta vedla její instituce k zavádění nových mechanismů na ochranu právního státu. Každá instituce měla jiný pohled na to, jak by měl takový mechanismus vypadat. Návrhy se tedy značně různily a bylo složité najít shodu. Rada zastávala mírnější přístup ve formě dialogu a kritizovala ambiciózní nástroj Komise. Evropský parlament navrhoval mechanismus, který měl být komplexnější než nástroj Komise a ve svém návrhu zohledňoval kritiku Právní služby rady k nástroji Komise. Ta ale jeho návrh nepřijala. I přesto, že bylo zavedeno více mechanismů, nevedlo to k celkovému zlepšení situace ani v Maďarsku ani v Polsku. V roce 2020 byl schválen zatím poslední nástroj, takzvaný mechanismus podmíněnosti. A poprvé byl v roce 2022 použit v případě Maďarska.

Cílem této práce bylo analyzovat původní i nově zaváděné mechanismy a pokusit se identifikovat jejich největší problémy a limity. Dále měla práce za cíl prozkoumat nejnovější mechanismus, který Evropská unie zavedla, určit jeho problém a na základě komparace dojít k odpovědi na vytyčenou výzkumnou otázku; Může mechanismus podmíněnosti překonat problémy dříve využitých mechanismů?

Z první části této práce vyplývá, že každý ze zkoumaných mechanismů čelil různým potížím. Jejich pole působnosti je omezené nebo nejsou využívány ve svém celkovém potenciálu, případně nejsou dodržovány jejich vlastní postupy. Dalším problémem je neshoda na nově zaváděných mechanismech, či zpochybňování jejich legitimacy.

Druhá část, která se zabývala mechanismem podmíněnosti, ukazuje, že ani ten se některým z výše uvedených problémů nevyhнул. Sféra působnosti nařízení o podmíněnosti je omezená a komplikované vyjednávání a spory o jeho zavedení vedly k ještě striktnějšímu vymezení. Kompromisu však nakonec bylo dosaženo a mechanismus byl zaveden a jeho legitimitu potvrdil Soudní dvůr EU. Komise mechanismus následně také spustila. Spuštění totiž na rozdíl od čl. 7 není tak těžké a obecně nepopulární zavést. Aplikace mechanismu do této chvíle probíhá dle předvídatelně vymezených postupů.

Odpověď na výzkumnou otázku není jednoznačná. Mechanismus podmíněnosti překonal některé z problémů a limitů, které omezovaly dříve použité mechanismy. Přes jiné

se unijním institucím dostat nepodařilo. Tato práce dochází k závěru, že si Evropská unie uvědomuje jednotlivé problémy nástrojů k ochraně právního státu a na mechanismu podmíněnosti se je snaží reflektovat. Zároveň je třeba chápat tento mechanismus jako součást komplexní sady nástrojů, nikoli jako všespásné řešení evropské krize právního státu. Evropská unie by měla využívat všechny legitimní prostředky k ochraně právního státu, které má k dispozici.

Eroze demokracie nejen v Evropské unii je jednou z hrozeb, která je v tuto chvíli nejpalčivější. Nárůst populismu a extremismu v členských státech by mohl vést k rozkladu evropské demokratické společnosti. Téma právního státu a jeho systémové porušování ze strany členských států Evropské unie je, s ohledem na výše uvedené, velmi důležité a výzkum v této oblasti by měl pokračovat. Mechanismus podmíněnosti byl zatím spuštěn pouze jednou. Zda a případně do jaké míry povede ke zlepšení stavu právního státu v Maďarsku a jak efektivně budou Evropské instituce i jednotlivé členské státy hrozbě eroze demokracie čelit, jsou otázky, na které by se odborná i neoborná veřejnost měla snažit hledat odpovědi.

Summary

While the occasional problems in the area of the Rule of law are not uncommon in the member states, based on various treaties, the European Union has instruments designed to restore and maintain it. Such as the ongoing situation in Poland and Hungary which can, by all means, be called a crisis of the Rule of law within the European Union.

This crisis has inevitably led the various institutions of the Union developing new mechanisms protecting the Rule of law. Non the less, each institution had a different opinion on how such tools should be designed causing the ideas drifting apart and making it rather complicated to find common grounds. Although numerous mechanisms have been actioned in this problematic, no measurable improvement can be seen in neither Poland nor Hungary. In 2022 the most recent tool to enforce and maintain the Rule of law has been created and approved, the Rule of law conditionality regulation. Shortly after, in 2022, it has been deployed for the first time in Hungary.

The aim of this paper was to map, describe and analyse both former and newly developed tools of the European Union in order to pinpoint their most significant problems and limitations. Furthermore, this paper focused on the most recent tool presented by the European Union with the objective of comparing it to its predecessors and assessing

its viability and potential. All with the aim to answer the research question: Can the Principle of conditioning overcome the limitations of the formerly used mechanisms enforcing the Rule of law?

The first part of this paper concluded that each of the tools analysed had its different problems varying based on their respective areas of focus. Mainly problems concerning the limitations of their fields, the fact that they have not been used in their full potential or the inconsistency in utilising their internal processes were found. Additionally, a disagreement in creating new mechanisms between the relevant actors as well as questioning the legitimacy of the existing ones has been found the negatively affect enforcement of the Rule of law.

The second part of this paper, focused on the Rule of Law Conditionality Regulation, found that not even the newest mechanism managed to avoid some of the pitfalls of its predecessors. The Conditionality mechanism has been found to have limited reach and the complications around its creation has led to the boundaries of its scope being even stricter. Non the less, a compromise has been found and the mechanism was approved with its legitimacy being confirmed by the Court of Justice of the European Union. After that, the tool has been successfully deployed because of the processes being simpler than in the case of Article 7 mechanism while also being perceived in better light by the wider public. Until the research in this paper has been concluded, the application of the mechanism has been successful.

To conclude, this paper cannot conclusively answer the research question based on the currently available data. While the newly developed mechanism has been found to overcome some of the problems and limitations of the former tools, others were not successfully improved by the concerned institutions of the European Union. This paper found that the European Union is aware of and acknowledges the aforementioned problems of the previous tools designed to enforce and maintain the Rule of law and that is it trying to contain the lessons learned to the Conditionality mechanism. However, it is important not to see this mechanism as a singular, all-solving tool but rather as a component of a wider range of actions taken by the European Union in the crisis of the Rule of law.

The steady decline in basic democratic principles in Europe arguably present one of the most significant threats to our society. Rise of populism and extremisms could – potentially – lead to the destabilisation of the member states of European Union. With that

being said, the topic of the Rule of law and its consistent, systemic violation by some member states should be a key area of focus for relevant institutions. Further research in this area is imperative to better understand the problematic and its potential consequences.

Použitá literatura

Primární zdroje

Evropská komise. „2020 Rule of law report – Communication and country chapters“. Brussels, 30. září 2020. https://commission.europa.eu/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en (staženo 25. 12. 2022).

Evropská komise. „2022 Rule of law report – Communication and country chapters“. Brussels, 2022. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_en (staženo 25. 12. 2022).

Evropská komise. „Commission finds that Hungary has not progressed enough in its reforms and must meet essential milestones for its Recovery and Resilience funds“. Brussels, 30. listopad 2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7273 (staženo 18. 11. 2022).

Evropská komise. „Communication from the commission: Financial sanctions in infringement proceedings“. Brussels, 22. prosince 2022 C(2022) 9973 final. https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/communication-on-financial-sanctions-c-2022-9973_en.pdf (staženo 18. 11. 2022).

Evropská komise. „Communication from the commission to the European parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law“. Brussels, 11. března 2014 COM(2014) 158 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN> (staženo 24. 11. 2022).

Evropská komise. „Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions: 2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union“. Brussels, 30. září 2020 COM(2020) 580 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN> (staženo 24. 11. 2022).

Evropská komise. „European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary over the independence of its central bank and data protection authorities as well as over measures affecting the judiciary“. Brussels, 17. ledna 2012. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_24 (staženo 02. 12. 2022).

Evropská komise. „Infringement procedure: Stages of an infringement procedure“ (2022) https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en (staženo 24. 11. 2022).

Evropská komise. „Sdělení komise evropskému parlamentu, radě, evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů“. 30. září 2020. COM(2020) 580 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN> (staženo 18. 11. 2022).

Oficiální stránka Evropské unie. „Cíle a hodnoty“. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_cs

(staženo 25. listopadu 2022)

Oficiální stránka Evropské unie. „Niceská smlouva“. 26. února 2001 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0012> (staženo 20. 11. 2022).

Oficiální stránka Evropské unie. „Treaty on European Union - Contents“. Official Journal C 191 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN> (staženo 20. 11. 2022).

Oficiální stránka Evropského parlamentu. „An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights“. Brussels, září 2020. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654186/EPRS_STU\(2020\)654186_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654186/EPRS_STU(2020)654186_EN.pdf) (staženo 06. 12. 2022).

Oficiální stránka Evropského parlamentu. „EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights“. Strasbourg, 25. října 2016. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_EN.html (staženo 06. 12. 2022).

Oficiální stránka Evropského parlamentu. „European Parliament resolution of 24 June 2021 on the Commission's 2020 Rule of Law Report (2021/2025(INI))“. Brussels, 24. červen 2021. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0313_EN.html (staženo 06. 12. 2022).

Oficiální stránka Evropského parlamentu. „European Parliament resolution of 19 May 2022 on the Commission's 2021 Rule of Law Report (2021/2180(INI))“. Brussels, 19. května 2022. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0212_EN.html (staženo 06. 12. 2022).

Oficiální stránka Evropského parlamentu. „Report: with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights (2015/2254(INL))“. 10. října 2016. A8-0283/2016. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0283_EN.pdf?redirect (staženo 06. 12. 2022).

Rada Evropské unie. „Opinion of the Legal service: Commission's Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law: compatibility with the Treaties“. Brussels, 27. května 2014 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en> (staženo 30. 11. 2022).

Rada Evropské unie. „Press Release: General Affairs“. Brussels, 16. prosince 2014 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/en> (staženo 30. 11. 2022).

Rada Evropské unie. „Tisková zpráva: Mechanismus podmíněnosti dodržováním zásad právního státu: Rada rozhodla, že s ohledem na pouze částečná nápravná opatření Maďarska pozastaví vyplacení 6,3 miliard eur“. 12. prosince 2022 <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/> (staženo 15. 12. 2022)

Unit, Digital Solutions. „What Is the Rule of Law". *United Nations and the Rule of Law* <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/>. (staženo 10. 12. 2022)

Úř. věst. 2012, C 326/47. „Smlouva o fungování Evropské unie (Konsolidované znění)“, 3–334. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI> (staženo 28. 11. 2022).

Sekundární zdroje

Baraggia, Antonia, a Matteo Bonelli. „Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges". *German Law Journal* 23, č. 2 (březen 2022): 131–56. <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/linking-money-to-values-the-new-rule-of-law-conditionality-regulation-and-its-constitutional-challenges/F649CD318CB03DFC14A77979CDA72B75>. (staženo 11. listopadu 2022)

Di Gregorio, Angela. „Hungarian constitutional developments and measures to protect the rule of law in Europe". *Iris Air*, (2019) <https://air.unimi.it/handle/2434/676486> (staženo 30. listopadu 2022)

Halmi, Gábor. „The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality". *Hague Journal on the Rule of Law* 11, č. 1 (duben 2019): 171–88. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-018-0077-2>. (staženo 12. listopadu 2022)

Havránek, Jaromír. *Právní teorie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013.

Kochenov, Dimitry. „Article 7: A Commentary on a Much Talked-About ‘Dead’ Provision". In *Defending Checks and Balances in EU Member States: Taking Stock of Europe’s Actions*, editoval Armin von Bogdandy, Piotr Bogdanowicz, Iris Canor, Christoph Grabenwarter, Maciej Taborowski, a Matthias Schmidt, 127–54. *Beiträge Zum Ausländischen Öffentlichen Recht Und Völkerrecht*. Berlin, Heidelberg: Springer, 2021. https://doi.org/10.1007/978-3-662-62317-6_6. (staženo 2. listopadu 2022)

Kochenov, Dimitry, a Laurent Pech. „Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation". *Journal of Common Market Studies* 54, č. 5 (září 2016): 1062–74. <https://doi.org/10.1111/jcms.12401>. (staženo 8. listopadu 2022)

Kochenov, Dimitry, a Laurent Pech. „Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality". *SSRN Scholarly Paper*. Rochester, NY, 1. prosinec 2016. <https://papers.ssrn.com/abstract=2719755>. (staženo 12. listopadu 2022)

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". *SSRN Scholarly Paper*. Rochester, NY, 1. duben 2015. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625602. (staženo 12. listopadu 2022)

Kölling, Mario. „The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget". *Journal of Contemporary European Studies* 0, č. 0 (31. březen 2022): 1–14. <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2059654>. (staženo 15.

prosinec 2022)

Kubík, Jiří „Maďaři ustoupili. Ukrajina dostane od Unie půjčku, Budapešť více z fondů". *Seznam zprávy*, 12. prosince 2022, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/zahranicni-madari-ustoupili-ukrajina-dostane-od-unie-pujcku-budapest-vice-z-fondu-221209> (staženo 15. prosince 2022).

Łacny, Justyna. „The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is It All About the Money?" *Hague Journal on the Rule of Law* 13, č. 1 (1. duben 2021): 79–105. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-021-00154-6>. (staženo 10. prosince 2022)

Law, Jonathan. *A dictionary of law*. 8 ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.

Leitner, Philipp; Zöchling, Julia: „With or Without Hungary: The Rule of Law Conditionality Regulation and the Elephant in the Voting Room", *VerfBlog*, (listopad 2022). <https://verfassungsblog.de/with-or-without-hungary/>. (staženo 12. prosince 2022)

Mavrouli, Roila. „The Dark Relationship Between the Rule of Law and Liberalism. The New ECJ Decision on the Conditionality Regulation". *European Papers – A Journal on Law and Integration* 2022 7, č. 1 (2. červen 2022): 275–86. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/559>. (staženo 15. prosince 2022)

Pech, Laurent, a Kim Lane Scheppele. „Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU". *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19 (prosinec 2017): 3–47. <https://doi.org/10.1017/cel.2017.9>. (staženo 12. listopadu 2022)

Pech, Laurent. „The Rule of Law in the EU: The Evolution of the Treaty Framework and Rule of Law Toolbox". *SSRN Electronic Journal*, 2020. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608661. (staženo 14. listopadu 2022)

Scheppele, Kim Lane, Dimitry Vladimirovich Kochenov, a Barbara Grabowska-Moroz. „EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union", *Yearbook of European Law*, Volume 39, (březen 2020), 3–121. <https://doi.org/10.1093/yel/yeaa012>. (staženo 25. listopadu 2022)

Tichý, Luboš. *Evropský delikt – porušení základních hodnot EU členskými státy a unijní sankční mechanismus* Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy, 2017.

Urbanová, Anna. „Orbán už neblokuje pomoc Ukrajině, dostane unijní fondy. „Ztratí ale svůj vyděračský potenciál“". *iROZHLAS*, 14. prosince 2022, https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/madarsko-eu-viktor-orban-finance-fondy-pomoc-ukrajine_2212141111_aur (staženo 15. prosince 2022).