především by se vrátil k preferenci principu smluvní svobody a smluvní autonomie.

Obraně před vznikem nového smluvního práva (paradigmatem asymetrických smluv) by tak v případě našeho občanského zákoníku určitě přispělo položení důrazu na předsmluvní informační povinnosti smluvních stran bez ohledu na jejich postavení v obligačním vztahu. Plně informovaná smluvní strana se pak nestane smluvní stranou, jež by potřebovala takovou ochranu jako smluvní strana, která nebyla předem plně informovaná. Naopak, současný důraz na ochranu slabší smluvní strany, namísto navrhovaného důrazu na plnou předsmluvní informovanost, pak s sebou nese kromě shora zmíněné přeměny smluvního práva v „nové smluvní právo" i další důsledek, kterým je vytváření ochranářského právního prostředí, jež eliminuje přirozenou vlastní odpovědnost smluvních stran. Odstraníme-li důraz na vlastní odpovědnost smluvních stran za uzavřenou smlouvu a její obsah a tuto odpovědnost smluvní strany budeme nahrazovat důrazem na ochranu slabší smluvní strany, spočineme ve smluvním právu, které nebude smluvním právem založeným na principu smluvní svobody a svobodného utváření obsahu smlouvy, ale bude smluvním právem, kde obsah smlouvy bude spoluutvářen veřejnou mocí.

Společné evropské hodnoty a efektivita právních nástrojů pro jejich ochranu

Naděžda Šišková*

Common European Values and the Effectiveness of the Instruments for their Protection

Summary: *This article deals with the concept of common European values, the significance of which is continuously growing. It is a clear trend consisting in the shift from the economical aspects of European integration to values that can be seen from the 1990s when, new legal institutes (including the area of freedom, security, and justice) were adopted, which are based on the common values. The contribution focuses on an analysis of the main legal instruments, which can be used for the protection of these values. Especially on: an infringement procedure (Article 258 TFEU), a political procedure (Article 7 TFEU), a new EU Framework to strengthen the Rule of Law based on the Communication from the Commission COM(2014)158, and the rule of law conditionality in accordance with Regulation No. 2020/2092. The paper analyses these instruments in terms of their effectiveness and the ways of their improvement, including de lege ferenda proposals.*

Key words: *common European values, human rights, rule of law, infringement procedure, political procedure, rule of law conditionality*

Pojem společných evropských hodnot

Význam společných evropských hodnot s prohlubováním evropské integrace stále narůstá. Jedná se o jasný trend spočívající v posunu od ekonomických aspektů evropského projektu k hodnotám, který lze pozvolna sledovat již od devadesátých let, kdy řada nově zavedených právních institutů, včetně prostoru svobody, bezpečnosti a práva, přímo vychází z těchto základů a na ně navazuje.

Soudní dvůr se otázkám společných evropských hodnot, včetně dodržení zásad právního státu, ve své judikatuře několikrát věnoval, včetně zdůraznění jejích významu.

* Autorka působí na katedře mezinárodního a evropského práva na PF UP. E-mail: nadezda.siskova@upol.cz.

Zejména uvedl: „Taková právní konstrukce spočívá na základním předpokladu, že každý členský stát sdílí se všemi ostatními členskými státy řadu společných hodnot, na nichž je Unie založena, jak je uvedeno v článku 2 SEU, a uznává, že s ním ostatní členské státy tyto hodnoty sdílejí. Tento předpoklad znamená a zároveň odůvodňuje existenci vzájemné důvěry členských států v uznání těchto hodnot, a tím i v dodržování unijního práva, které tyto hodnoty uplatňuje.“[1]

Samotný článek 2 SEU, který je v současné době klíčovou normou pro evropský unijní koncept společných evropských hodnot, ve svém původním znění, tedy ve znění v kontextu Amsterdamské smlouvy a smlouvy z Nice, obsahoval poukaz nikoli na „hodnoty“, ale na „principy“. Ačkoli řada autorů v tom nespatřuje žádný rozdíl, jiní naopak poukazují na zásadní posun v tom smyslu, že „hodnoty mají eticko-politickou dimenzi, která přesahuje právní sféru,“a že „hodnoty mohou vést subjekty dál nežli právní normy, zejména se chovat etickým způsobem v situacích spojených s rozhodováním.“[2]

Lze tedy konstatovat, že společné evropské hodnoty v intencích primárního práva (čl. 2 SEU, čl. 3 odst.1 SEU) tvoří nejen klíčová právní ustanovení, jež poskytují fundament pro výstavbu a fungování EU, ale slouží zároveň jako určitý ideový a morální koncept, nezbytný pro zachování jednoty mezi členskými státy, vzájemné důvěry v jejich právní systémy a plnění cílů Unie.

Výše uvedené názorně ilustruje například koncept institutu evropského zatýkacího rozkazu. Zejména předávání pachatelů trestních činů z území jednoho členského státu na území jiného členského státu by nebylo možné bez vzájemné důvěry těchto států v to, že jejich partner ctí společné hodnoty, včetně dodržování zásad právního státu, a zejména má nezávislé soudnictví. Jinak celý tento právní koncept ani nemůže být realizován. V těchto intencích lze konstatovat, že porušení společných evropských hodnot ze strany jednoho členského státu se dotýká i dalších členských států a má vliv i na zdárné fungování EU jako celku. Výstižně to shrnul Michal Bobek, tou dobou generální advokát, ve svém stanovisku ve věci Prokuratura Rejonowa v. Minsku Mazowieckim et al.: „Tento problém však není omezen na horizontální rozměr vzájemné spolupráce mezi členskými státy. V takovém systému, jako je systém Unie, ve kterém je právo hlavním prostředkem pro dosažení integrace, má prvořadý význam existence nezávislého soudního systému (na centrální i na vnitrostátní úrovni), který může zajistit správné uplatňování tohoto práva. Jednoduše řečeno, bez nezávislého soudnictví by již neexistoval skutečný právní systém. Pokud neexistuje ‚právo‘, může jen stěží docházet k větší integraci. Pokud se na soudní mapě Evropy začnou objevovat právní černé díry, bude snaha o vytvoření ‚stále užšího svazku mezi národy Evropy‘ odsouzena k zániku.“[3]

A právě proto bývají hodnoty uvedené v čl. 2 SEU označovány jako meta-normy evropského práva, které „jakožto strukturální prvky ústavní povahy mají konkrétní právní účinky na kontrolu systému Unie, tedy na chování jejích institucích a členských států.“[4]

I přes mimořádný význam společných evropských hodnot pro chod a hladké fungování EU samotná konstrukce normy článku 2 SEU nicméně je velmi vzdálená právní dokonalosti a její formulace je značně vágní a příliš obecná, vyžadující řadu modifikací a zpřesnění.

S ohledem na omezený prostor tohoto příspěvku není možné uskutečnit zevrubnou kritickou analýzu tohoto ustanovení v právních intencích. Namátkou lze poukázat na značnou obsahovou nevyváženost ve vztahu k jedné z klíčových hodnot, zejména v intencích formulace, že *„Unie je založená na dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin.“* Uvedení tohoto dovětku, kdy je výslovně jmenována pouze jediná kategorie lidských práv, skupinových práv ve vztahu k minoritám, lze pochopit pouze s ohledem na kompromis dosažený v rámci práce Konventu,[5] kdy Maďarsko trvalo na zařazení práv národnostních menšin do Listiny základních práv EU, což nebylo akceptovatelné pro další členské státy EU, a proto odkaz na práva menšin v uvedené podobě byl promítnut do znění čl. 2 SEU (nikoli však jako samostatné právo).

Nicméně, explicitní zdůraznění pouze jedné z kategorií práv na úkor ostatních práv jednotlivce značně narušuje celkový balanc a rovnováhu z hlediska teorie lidských práv a pro občany, kteří třeba nevědí o okolnostech a průběhu tvorby této normy, může se to jevit jako velmi matoucí a může vést k mylné domněnce, že se jedná o více upřednostňované

1 Posudek 8 DEU C-2/13 z 18. 12. 2014 O přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech, ECLI: EU: C:2014:2454 §68.
2 SCHROEDER, W. The EU Founding Values – Constitutional Charter and Legal Implications. In: European Studies. *The Review of European Law, Economics and Politics,* 2016, Vol. 3, str. 50.
3 Stanovisko generálního advokáta ve věci C748/19 až C754/19 Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim, bod 138.
4 SCHROEDER, W., c. d., str. 63
5 Podrobněji k uvedenému kompromisu viz. Piris, J-C. The Lisbon Treaty. *Cambridge University Press.* Cambridge 2010, str. 149–150.

právo nežli jiná oprávnění z unijního katalogu lidských práv.

Další nevyřešenou otázkou v souvislosti s vágnosti znění této normy je problém vymezení a určení rozdílů u jednotlivých pojmů, jelikož, jak bude přiblíženo dále, Soudní dvůr ve své judikatuře při jejích posuzování začal odlišovat zásady právního státu od jiných společných evropských hodnot. Nicméně již letmý pohled na demonstrativně vyjmenované v čl. 2 SEU hodnoty ukazuje, že tyto pojmy se na řádě míst vzájemně překrývají. Například *dodržování lidských práv* tvoří nezbytný element pojmu *právní stát*. To platí stejně i pro hodnoty *nediskriminace a rovnosti*.[6]

Obsahová vyváženost a právní dokonalost znění uvedeného ustanovení jsou zvlášť důležité i s ohledem na to, že tato norma je všeobecně vnímaná jako „jádro unijního právního a politického systému"[7] a jako „určitý projev evropské identity".[8] Proto její precizní a jednoznačná formulace je skutečně nanejvýš žádoucí.

Unijní právní nástroje ochrany společných evropských hodnot – přehled

Co se týče právních nástrojů ochrany hodnot, uvedených v čl. 2 SEU, lze konstatovat, že sice evropské právo je v současné době „vyzbrojené" celou sadou adekvátních nástrojů, jejichž četnost od začátku tohoto století stále narůstá, nicméně žádný z těchto instrumentů nelze považovat v tuto chvíli za zcela efektivní s ohledem na určité limity vyplývající z povahy jednotlivých nástrojů nebo postupů pro jejích přijetí a také podmínek aplikace, jež brání, nebo dokonce znemožňují jejich efektivní použití v případě všech potenciálních porušení společných evropských unijních postulátů v praxi.

Tuto tezi je nejlépe osvětlit v rámci charakteristiky jednotlivých řízení, která mohou být aktivována pro ochranu společných evropských hodnot a jež tvoří výše zmiňované nástroje.

Uvedené instrumenty se liší navzájem podle charakteru procedur (soudní, politická, administrativní), podle subjektů vtažených do těchto řízení (participují alternativně Soudní dvůr, Rada, Evropská rada, Evropský parlament, Komise a/nebo členské státy) a nakonec i podle možných dopadů (včetně eventuálních sankcí).[9]

Jsou to:

1. Řízení o porušení povinnosti (infringement procedure) na základě čl. 258 SFEU,
2. politická procedura na základě čl. 7 SFEU,
3. nový postup EU pro posílení právního státu na základě Sdělení Komise ze dne 11. 3. 2014 [COM (2014) 158],
4. mechanismus režimu podmíněnosti dodržování právního státu *(rule of law conditionality)* v intencích Nařízení EP a Rady 2020/2092.

Soudní instrument pro ochranu společných evropských hodnot – řízení o porušení (neplnění) povinností (čl. 258 SFEU)

Za nejstarší z těchto mechanismů lze považovat čl. 258 SFEU, řízení o porušení povinnosti *(infringement procedure)*, jež jako jedna z původních soudních procedur existujících od samého začátku evropské integrace s ohledem na její univerzální charakter může být použita i pro účely ochrany hodnot uvedených v čl. 2 SEU. Jelikož cílem tohoto řízení je dosáhnout dodržení povinností vyplývajících ze Smluv ze strany členských států,[10] pokrývá táto žaloba velice široké spektrum různorodých a blíže nespecifikovaných druhů možných porušení, a jako taková je tedy v zásadě způsobilá i pro účely ochrany společných evropských hodnot.

Avšak aktivace této procedury právě ve vztahu k těmto postulátům je ztížená tou skutečností, že porušení společných evropských hodnot musí zároveň zakládat i porušení konkrétní normy evropského práva. Jinými slovy musí se to opírat o určitou normu evropského práva.

Nicméně, prokázat přímou spojitost mezi nesplněním povinnosti členského státu a konkrétní normou evropského práva není bohužel vždy objektivně možné, jelikož takové pochybení může mít ryze národní rozměr a nesouviset s porušením žádného ustanovení práva EU. Jinými slovy nedodržení zásad *rule of law* a dalších evropských hodnot může

6 K obsahu pojmu *právní stát* viz. Report on the Rule of Law, adopted by Venice Commission on its 86 Plenary Session. Study No. 512/2009, Strasbourg, 4 April 2011, CDL-AD (2011), 3 rev. str. 3.
7 TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU, Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář.* Wolters Kluwer, Praha, str. 1195.
8 Ibid.
9 Podrobněji viz ŠIŠKOVÁ, N. *Lidskoprávní mechanismy na úrovni EU a otázky související.* Wolters Kluwer, Praha, 2021, str. 116–134.
10 TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie.* Praha: Leges, 2015, str. 406, obdobně viz LENAERTS, K., MASELIS, I., GUTMAN, K. *EU Procedural Law.* Oxford: Oxford University Press, 2014, str. 159–160.

postrádat evropskou dimenzi a spočívat výhradně v oblasti vnitrostátního práva. Může se to, například, týkat dělby moci a porušení rovnováhy ve fungování demokratických institucí na vnitrostátní úrovni, ohrožení nezávislosti národních soudů, zásahu do plurality a nezávislosti médií, zavedení restrikcí ve fungování občanské společnosti atd.[11]

Jinými slovy, Evropská komise, která iniciuje toto řízení, musí identifikovat takovou oblast, které se dotýká systémových porušení společných hodnot na úrovni států, ale zároveň našla své zakotvení i na úrovni práva EU. V některých případech Evropská komise musí být hodně vynalézavá, aby dokázala adekvátní unijní normu nalézt.

Například v případě soudní reformy v Polsku nebo ústavní reformy v Maďarsku to byly antidiskriminační směrnice v případě nuceného odchodu do důchodu soudců, prokurátorů a notářů[12] anebo směrnice na ochranu osobních údajů v případě ohrožení nezávislosti maďarského národního úřadu na ochranu osobních údajů.[13]

V této souvislosti je zajímavý určitý posun v argumentaci Evropské komise a Soudního dvora, na který správně poukazuje Ivo Šlosarčík, zejména „od identifikace sektorových unijních pravidel, která měla být porušena (např. věkové antidiskriminační směrnice v kauze c-286/12 EK v. Maďarsko) k argumentaci porušováním obecného požadavku na soudní ochranu podle čl. 19 SEU (například v kauze C-791/19 komise v Polsko), čímž se SDEU otevřela snadnější cesta k posilování unijní konformity norem zasahujících do obecné struktury soudní soustavy členského státu."[14]

Lze tedy konstatovat, že po dlouhém desetiletí „hledání" adekvátního právního základu se podařilo nakonec zvolit takovou evropskou normu pro uvedené řízení, jež lépe odráží systémový charakter porušení, které zasahuje do celé soustavy soudnictví, o což ve své podstatě v případě polské reformy soudnictví od začátku šlo.

S ohledem na to, že členské státy se v drtivé většině podřizují takovým verdiktům s ohledem na hrozbu velice citelných sankcí, lze považovat žalobu pro porušení povinností za přiměřený a poměrně efektivní právní nástroj pro ochranu společných evropských hodnot ve vybrané a většinou limitované oblasti.

Nicméně s ohledem na podstatná omezení bude uvedené řízení vždy tvořit pouze náhradní a subsidiární řešení. Lze ho vnímat jako dosažení dílčích cílů „zadními vrátky", jelikož prostřednictvím tohoto řízení lze postihnout fragmentárně pouze některá pochybení členských států v oblasti společných evropských hodnot a jenom v těch případech, kdy může být „nalezena" a adekvátně použitá příslušná norma evropského práva.[15]

Politická procedura na základě čl. 7 SEU

Naproti tomu řízení na základě čl. 7 SEU bylo již od samotného začátku koncipováno jako exkluzivní právní nástroj, vytvořený speciálně pro účely ochrany demokracie, lidských práv a právního státu, a byl „ušitý na míru" pro zabránění eventuálních porušení ze strany členských států právě v této oblasti. Ačkoliv se jedná o exkluzivní nástroj vytvořený výlučně pro ochranu společných evropských hodnot, k velkým nevýhodám pro použití této normy v praxi patří extrémně komplikovaný a těžkopádný charakter jejich procedur, stejně tak jako možné devastující dopady na členská práva dotčeného státu.[16]

Hned úvodem je nutno poukázat na to, že toto řízení má ryze politický charakter, nejedná se tedy o judiciální proceduru, ale o mechanismy, jež předpokládají zapojení vrcholných politických institucí EU a členských států. Původně toto řízení zahrnovalo pouze sankční mechanismus, v současné době obsahuje čl. 7 SEU rovněž i preventivní mechanismus.

Záměrem této normy, která byla poprvé zakotvená Amsterodamskou smlouvou, bylo zajistit dodržení daných zásad ze strany těch států, které se teprve chystaly vstoupit do Unie, jelikož EU tou dobou se připravovala na své největší v dějinách rozšiřování.

Nicméně, úvahy o aktivací tohoto ustanovení poprvé se objevily ve vztahu k tzv. „starému" členu Unie, Rakousku, zejména s ohledem na vstup do vlády strany Svobodných Jörga Heidera a spojených s tím obav z možného ohrožení demokratických principů.

Již tehdy se naplno projevily úskalí této procedury, jelikož se zjistilo s ohledem na

11 Podrobněji viz Šišková, Ibid, str. 117–118.
12 C-286/12.
13 C-288/12.
14 ŠLOSARČÍK, J. Kondicionalita právního státu v unijním rozpětí: Nová pravidla na pomezí práva a politiky. *Jurisprudence 2022*, č. 2 str. 35.
15 ŠIŠKOVÁ, N. *Lidskoprávní mechanismy na úrovni EU a otázky související*. Wolters Kluwer, Praha, 2021, str. 117.
16 Ibid., str. 119.

zprávu „tři moudrých“,[17] že není jednoduché prokázat nedodržení těchto zásad, pokud členský stát dlouhodobě plní své závazky vyplývající z Evropské úmluv a dalších instrumentů lidskoprávní povahy a stále má fungující demokratické instituce.

Proto Smlouva z Nice reflektovala uvedené zkušeností z praxe v podobě zavedení preventivního mechanismu (čl. 7 odst.1 SEU), jež umožnuje zahájit řízení nejen v případě samotného porušení těchto principů, ale i pouhého „zřejmého nebezpečí takového porušení“. Samotné řízení na základě čl. 7 odst. 1 (které probíhá v Radě, jež rozhoduje 4/5 většinou) se zaměřuje na určení toho, zda existuje zřejmé nebezpečí závazného porušení, a na následné pravidelné ověřování, zda důvody, jež k tomu rozhodnutí vedly, stále přetrvávají.

S ohledem na to procedura odst. 1 nezahrnuje žádný postih nebo sankce, její poslání je skutečně preventivní, jež by mělo dotyčný stát varovat, že pokračování v dosavadních porušeních již nadále není možné, jelikož může vést k aktivací sankčního mechanismu (čl. 7 odst. 2, odst. 3).

Jinými slovy, tato novelizace čl. 7 SEU zajistila posun v jednání členských států a politických orgánů EU z roviny pouhé reakce na již uskutečněné porušení do roviny prevence, což umožnuje zasáhnout i v situacích „rakouského typu krize“.

Další novelizaci tohoto řízení přinesla Lisabonská smlouva, která, jak již bylo uvedeno, operuje nikoliv s pojmem „zásady“, ale odkazuje na „hodnoty uvedené v čl. 2 SEU“.

I přes tu skutečnost, že uvedené změny čl. 7 SEU umožňují nastartovat politickou proceduru mnohem dříve, než předpokládala dřívější úprava v podobě suspenzivní klauzule, nicméně v praxi k první aktivací čl. 7 SEU došlo až s delším časovém odstupem,[18] a to pouze jeho preventivního mechanismu (podrobněji viz dále).

Důvodem je obtížnost prokazování, složitost procedur, nejistý výsledek řízení a velmi citelné dopady, jež zasáhnou nejen dotyčný členský stát, ale jež jsou schopné ovlivnit i celkové politické klima v EU.

S ohledem na zvláštnosti a implikace této normy přirovnal Jose Manuel Barroso politickou proceduru k „nukleární volbě“ (též „jaderné alternativě“).[19] Tuto metaforu lze považovat za celkem trefnou především ve vztahu k sankčnímu mechanismu. Tento mechanismus, jenž se skládá ze dvou etap, zahrnuje participaci odlišných orgánů a je vázán na jiný hlasovací výsledek. V případě odst. 2 čl. 7 SEU rozhoduje Evropská rada (tvořená z hlav států a vlád) a určuje, zda došlo k závaznému porušení hodnot uvedených v čl. 2 SEU, přičemž k rozhodnutí je vyžadována jednomyslnost. O samotném uložení sankcí pak rozhoduje Rada (tvořená ministry členských států) a pro přijetí rozhodnutí je postačující 4/5 většina. Tento orgán muže rozhodnout o „pozastavení práv vyplývajících ze Smluv, včetně hlasovacích práv“.

I přes značnou vágnost ve vymezení těchto sankcí (v jurisprudenci se stále vedou diskuse ohledně toho, která práva, kromě hlasovacích práv, se mohou být pozastavená[20] a zda je přípustné kumulativní uložení vícero sankcí),[21] je naprosto zřejmé, že použití tohoto mechanismu de facto znamená fungování pro dotčený stát v režimu omezeného, tedy neplnohodnotného členství.

Možné dopady těchto sankcí by měly být posuzovány i ve světle té skutečnosti, že zatím evropské právo nedisponuje institutem vyloučení z EU. Proto pozastavení hlasovacích práv je v tuto chvíli nejsilnějším možným postihem, kdy členský stát se nepodílí na rozhodovacích procesech, včetně tvorby sekundární legislativy, ale musí tyto normy plnit. V dlouhodobé perspektivě to udržitelné není a může to vyústit dokonce v odchod tohoto státu z Evropské unie. Může to být zneužito ze strany různých odpůrců evropské integrace, dezinformátorů a populistů, kdy prostřednictvím překrucování faktů, fake news a dalších prostředků, zejména na sociálních sítích, může být zpochybňováno samotné členství v Unii. V těchto intencích musí být sankční postup vnímán jako „last resort mechanism“ a zároveň jako možný předstupeň vystoupení z Unie.

Nezanedbatelným následkem se může rovněž stát rozkol v jednotě členských států, což bylo možné pozorovat zejména v souvislosti s aktivací preventivního mechanismu ve vztahu k Polsku a Maďarsku.

17 Tento ad hoc orgán byl tvořen bývalým finským prezidentem Martim Aktisaarim, bývalým prezidentem Komise pro lidská práva a ředitelem Institutu Maxe Plancka v Heidelbergu Jochenem Froweinem a bývalým komisařem a bývalým španělským ministrem zahraničí, Marcelinem Orejou.

18 Podrobněji o pokusech aktivovat čl. 7 SEU viz ŠIŠKOVÁ, N. (ed.) *The European Union – What Is Next? A Legal Analysis and the Political Visions on the Future of the Union.* Wolters Kluwer Deustchland GmbH, Koln 2018, str. 149–159.

19 Prezident Barroso: State of The Union Address (speech). European Parliament, Strasbourg, September 2012; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_596.

20 KOCHENOV, D. Busting the Mythus Nuclear: A Commentary on the Article 7 TEU. *EUT Working Papers, Law,* 2017, No 10, European University Institute, Department of Law, p. 6. Dostupné na https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46345/LAW_2017_10.pdf

21 SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva, komentář,* str. 57.

Uvedená specifika politické procedury a její možná rizika vedly ke zrození ve vědě tzv. „nukleárního mýtu", tedy přesvědčení, že tyto procedury nikdy nemohou být použity v praxi a jejich účel spočívá především v odstrašení.

Tento mýtus byl částečně zpochybněn aktivací hned dvou procedur na základě čl. 7 odst.1 SEU – ve vztahu k Polsku (prosinec 2017) a Maďarsku (září 2018), ale pouze ve vztahu k preventivnímu řízení. Sankční mechanismus, ani čtvrtstoletí po právním zakotvení tohoto postupu, nebyl nikdy aktivován a nukleární mýtus tak i nadále přetrvává.

Pokud se týče samotné úpravy této normy, za nezbytné lze považovat precizní vymezení sankcí, což je požadavek, který již mnohokrát zazněl,[22] a jeho naléhavost je o to větší, že se jedná o „last resort mechanism".

Dále považuji za nezbytnou v rámci budoucí modifikaci čl. 7 SEU vyřešení otázky vymezení časového horizontu a stanovení lhůt pro jednotlivé úkony jak v rámci preventivního, tak i sankčního mechanismu.

Jak víme, politická procedura (čl. 7 odst.1) vůči Polsku byla zahájena již před 6 lety a ve vztahu k Maďarsku před více než 5 lety, nicméně od doby těchto aktivací k dalším formálním krokům v rámci čl. 7 odst. 1 prozatím nedošlo.

A právě mezerovitost tohoto ustanovení a absence pevných lhůt to umožňuje.

Budoucí změny by rovněž měly především reflektovat tu skutečnost, že hlavní překážka v efektivním použití politické procedury, jak již bylo uvedeno, spočívá v dosažení jednomyslnosti v Evropské radě v rámci hlasování o tom, zda došlo nebo ne k závaznému trvajícímu porušení společných evropských hodnot, čl. 7 odst. 2 SEU. To potvrzují i příklady z praxe, kdy čelní představitelé z Maďarska a Polska opakovaně prohlašovali, že v rámci takového hlasování nepodpoří žádný takový návrh. Jinými slovy, v případě řízení vedených současně proti dvěma členským státům lze očekávat, že tyto státy budou si navzájem využívat právo věta a blokovat sankční mechanismus.

Co se týče efektivity této normy v návaznosti na její reflexi z praxe, lze konstatovat, že pouhá aktivace preventivního mechanismu nevedla k žádoucím výsledkům ani ve vztahu k Maďarsku, ani k Polsku, zejména s ohledem na výše uvedenou absenci reálné perspektivy pro dosažení rozhodnutí v rámci sankčního mechanismu. Jinými slovy, efektivita preventivního řízení, pokud toto není podpořeno možností dosažení reálných výsledků v rámci následného sankčního postupu, je skutečně velice malá.

Jediný hmatatelný efekt aktivace lze spatřovat spíše v reakci jiných členských států na spuštění této procedury, kdy zejména irský soud v rámci řízení o předběžné otázce vyjádřil své obavy, co se týče možnosti vykonat evropský zatýkací rozkaz na žádost Polska s ohledem na záruky dodržení práva na spravedlivý proces. Uvedený předkládající soud doslova uvedl: „z důvodu, že rozsáhlé a nekontrolované pravomoci soudního systému v Polské republice jsou v rozporu s pravomocemi, jež jsou poskytovány v demokratickém státě řídícím se zásadou právního státu, existuje skutečné nebezpečí, že dotyčná osoba bude v průběhu jejího řízení ve vystavujícím členském státě vystavena svévoli. Předání dotyčné osoby by tak vedlo k porušení jejích základních práv zakotvených v článku 6 EÚLP, a mělo by být proto v souladu s irským právem a čl. 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí 2002/584 ve spojení s bodem 10 jeho odůvodnění odmítnuto."

Soudní dvůr nicméně nepovažoval samotnou aktivaci čl. 7 odst.1 SEU samu o sobě za postačující pro odmítnutí předat pachatele k trestnímu stihání na území Polska a konstatoval, že: „pouze v případě, že Evropská rada přijme rozhodnutí vydané za podmínek stanovených v čl. 7 odst. 2 SEU o tom, že jsou ve vystavujícím členském státě závažně a trvale porušovány zásady stanovené v článku 2 SEU, jako jsou zásady vlastní právnímu státu, a následně pozastaví uplatňování rámcového rozhodnutí 2002/584 ve vztahu k tomuto členskému státu, je tudíž vykonávající justiční orgán povinen automaticky odmítnout výkon evropského zatýkacího rozkazu vydaného uvedeným členským státem, aniž musí provést jakékoliv konkrétní posouzení skutečného nebezpečí, které může mít vliv na podstatu základního práva dotyčné osoby na spravedlivý proces.

Dokud tedy takové rozhodnutí není Evropskou radou přijato, vykonávající justiční orgán může na základě čl. 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí 2002/584 nevyhovět evropskému zatýkacímu rozkazu vydanému členským státem, který je předmětem odůvodněného návrhu ve smyslu čl. 7 odst. 1 SEU, pouze ve výjimečném případě, kdy uvedený orgán na

[22] ŠIŠKOVÁ, N. The EU Concept of the Rule of Law and the Procedures de Lege lata and de Lege Ferenda for its protection. *International and Comparative Law Review,* 2019, vol.19, No 2, str. 126.

základě konkrétního a přesného posouzení projednávaného případu konstatuje, že existují závažné a prokazatelné důvody se domnívat, že osoba, proti níž byl vydán tento evropský zatýkací rozkaz, bude po svém předání vystavujícímu justičnímu orgánu vystavena skutečnému riziku, že dojde k porušení jejího základního práva na nezávislý soud, a tudíž porušení podstaty jejího základního práva na spravedlivý proces."

V rámci takového posouzení musí vykonávající justiční orgán zejména zkoumat, do jaké míry mohou systémové nebo celoplošné nedostatky týkající se nezávislosti soudů vystavujícího členského státu, které jsou prokázány údaji, jež má k dispozici, mít dopad na úrovni soudů tohoto státu příslušných v případě řízení.

Soudní dvůr zároveň upozornil na povinnost vykonávajícího justičního orgánu požádat vystavující justiční orgán o veškeré doplňující informace, včetně údajů o případných změnách týkajících se podmínek ochrany záruky nezávislosti soudnictví ve vystavujícím členském státě, které mohou vyloučit existenci takového nebezpečí pro dotyčnou osobu.

Soudní dvůr na příkladu evropského zatýkacího rozkazu tedy jasně vymezil mantinely článku 7 SEU a právní konsekvence v rámci jeho jednotlivých mechanismů.

V rámci celkového zhodnocení efektivity uvedeného nástroje ve světle aktuálního vývoje lze dospět k závěru, že aktivace preventivního mechanismu nevyústila v přiměřené době v meritorní rozhodování v Radě a celkově se prozatím neosvědčila v tom smyslu, že nedonutila uvedené členské státy k požadovanému respektu společných evropských hodnot. V dohledné době sice můžeme očekávat pozitivní změny na poli nezávislosti polského soudnictví, avšak nikoliv z důvodu aktivace čl. 7 odst. 1 SEU, ale s ohledem na výsledky voleb a v prosinci 2023 zformování nové vlády pod vedením Donalda Tuska, který se k adekvátním změnám jménem svého kabinetu již přihlásil.

Nový postup pro posílení právního státu (A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law)

Nový postup pro posílení právního státu, tedy mechanismus, jenž nebyl předvídán Lisabonskou smlouvou, vznikl na zaklade sdělení (Communication) Evropské komise ze dne 11. 3. 2014 Com (2014) 158.

Jedná se o nový mechanismus, který předchází aktivací samotného čl. 7 SEU a je vedený snahou EU o prohloubení dialogu se státem, jenž porušuje hodnoty.

Tento mechanismus bychom mohli přirovnat k administrativnímu řízení, ve kterém na jedné straně vystupuje Komise a na druhé straně členský stát, který vykazuje jasné známky systémového ohrožení rule of law.

Primárním cílem tohoto postupu na základě Sdělení Evropské komise je nalezení řešení prostřednictvím dialogu s dotčeným státem.

Tento mechanismus zahrnuje 3 etapy:
– posouzení Komise,
– doporučení Komise,
– kroky v návaznosti na doporučení Komise.

Pokud kroky dotčeného členského státu uskutečněné v návaznosti na doporučení nebudou uspokojivé, může Evropská komise aktivovat jednu z procedur uvedených v článku 7 SEU (zahájit alternativně buď preventivní mechanismus, nebo sankční mechanismus).

Od jeho samotného vzniku provází tento instrument řada velice kritických hodnocení, a to jak ze strany zástupců právní vědy, tak i ze strany unijních institucí.

Hlavní kontroverzi vyvolává ta skutečnost, že uvedený postup byl přijat mimo rámec primárního práva, dokonce v podobě nelegislativního aktu, který vydala Komise sama bez zapojení dalších subjektů legislativního trianglu. Tím byla vytvořená nová pravomoc, která nemá oporu ve zřizovacích smlouvách. Zejména stanovisko Právní služby Rady EU z května 2014 explicitně uvádí: „Neexistuje žádný právní základ, který by zmocňoval instituce vytvářet nový mechanismus dohledu ve vztahu k dodržení právního státu v členských státech, dodatečný k tomu, jak je uvedený v čl. 7 SEU, ani měnit, upravovat ani doplňovat proceduru tohoto článku." S ohledem na výše uvedené považuje Právní služba Rady, že tento nástroj „není v souladu s principem svěřených pravomocí, který řídí vztahy institucí Unie".[23]

Absence relevantního právního základu tvoří v současné době nepochybně hlavní překážku dalšího právního života tohoto nástroje, zvlášť s ohledem na regulovanou materii, kdy Evropská komise na jedné straně rigorózně trvá ve vztahu k členům EU na dodržování postulátů právního států, na druhé straně sama se při tom opírá o nástroj, který byl přijat nad rámec pravomocí, poskytnutých jí Smlouvami.

Adekvátní úprava tohoto nástroje v podobě zakotvení tohoto postupu do primárního

[23] Council of European Union. Opinion of Legal Service 10296/10, Brussels, 27 May 2014.

práva tvoří tedy *conditio sine qua non* pro zachování tohoto mechanismu v rámci stávajících nástrojů ochrany společných evropských hodnot.

Dalším aspektem při posuzování tohoto instrumentu je otázka jeho účelnosti.

V tomto smyslu uvedený nástroj je řadou autorů považován za nadbytečný, a dokonce i škodlivý, „protože jediný účinek rozvíjení tohoto mechanismu může spočívat ve zpoždění aktivace čl. 7 SEU, který by jiné instituce, mající pravomoc, mohly odstartovat".[24]

S ohledem na to, že ze strany Komise již došlo k aktivaci tohoto mechanismu (pouze jednou, a to ve vztahu k Polsku), lze k hodnocení tohoto nástroje připojit rovněž i kritérium efektivity na základě zkušenosti z praxe. V tomto směru lze jednoznačně konstatovat, že tento instrument se v praxi absolutně neosvědčil, a nejen nezabránil porušení společných evropských hodnot po jeho aktivací ve vztahu k Polsku, ale dokonce došlo ke zhoršení celkové situace v této oblasti, jak konstatovala samotná Komise. A právě s ohledem na naprosté selhání dvouletého dialogu, vedeného EK s Polskem v rámci tohoto postupu, rozhodla Komise dne 20. 12. 2017 o aktivaci čl. 7 odst. 1 SEU.

Obecný režim podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie (Rule of law conditionality)

Nakonec nejnovějším nástrojem ochrany společných evropských hodnot se stalo Nařízení EP a Rady ze dne 16. 12. 2020 „O obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie" s platností od 1. 1. 2021.

Tento akt deklaruje jednoznačný vztah mezi dodržováním zásad právního státu a efektivním plněním rozpočtu Unie. Mimo jiné uvádí, že porušování zásad právního státu, a to zejména těch, které ohrožují řádné fungování orgánů veřejné moci a účinný soudní přezkum, mohou vážně poškodit finanční zájmy Unie. V takových případech počítá Nařízení s opatřením na ochranu rozpočtu EU, kdy EU může například: pozastavit schválení programu; pozastavit nebo snížit závazky; snížit předběžné financování; přerušit běh platebních lhůt; pozastavit platby; zakázat nové právní závazky; pozastavit nebo snížit hospodářské zvýhodnění se zárukou z rozpočtu; zakázat uzavírání nových dohod o půjčkách nebo jiných nástrojích se zárukou z rozpočtu EU atd.

Soudní dvůr ve dvou svých rozsudcích (C-156/21 Maďarsko v. EK[25] a C-157/21 Polsko v. EK[26]) přinesl podrobnou analýzu tohoto mechanismu. Zejména poukázal na odlišnosti od postupu v rámci politické procedury v souvislosti s tím, že Polsko i Maďarsko napadly žalobou na neplatnost uvedené Nařízení a argumentovaly zejména tím, že „Nařízení zavádí souběžný postup odcházející čl. 7 SEU".

SDEU dospěl k opačnému názoru a konstatoval mimo jiné, že zatímco v případě čl. 7 se jedná o všechny společné hodnoty uvedené v čl. 2 SEU, v případě Nařízení se jedná výhradně o zásady právního státu, pokud mají dopad na rozpočet.

Pokud se jedná o povahu opatření, jež mohou být přijata na ochranu, tak v případě čl. 7 SEU se jedná o pozastavení určitých členských práv, a v případě Nařízení to jsou opatření výlučně rozpočtové povahy. Ukončení opatření v případě čl. 7 je spjato se změnou situace a v případě nařízení k ukončení může dojit, i když porušení stále trvá, ale již nemá dopad na rozpočet Unie.

Tedy, podle názoru Soudního dvora, postup stanovený v čl. 7 SEU a postup zavedený Nařízením sleduje odlišné cíle a každý z nich má jasně odlišitelný předmět (viz bod 212–219 rozsudku ve věci c-157/21 Polsko v. Komise).

Uvedené odlišnosti, na které poukázal Soud, tvoří rovněž specifika tohoto mechanismu a vymezují jeho mantinely.

Závěry

Evropský unijní katalog právních nástrojů pro ochranu společných evropských představuje v tuto chvíli poměrně široký a pestrý seznam instrumentů různé povahy, které se liší svým charakterem, postupy, subjekty vtaženými do jejich procedur a také efektivitou v jejich použití, což rámcově tvoří postačující základ pro zabránění porušení těchto postulátů.

Z analyzovaných nástrojů za nejméně vhodný a efektivní v tuto chvíli lze považovat Nový postup pro posílení právního státu v intencích Sdělení Evropské komise. Tento nástroj postrádá odpovídající právní základ. Kromě toho, tento instrument se v praxi absolutně neosvědčil a nezabránil porušení společných evropských hodnot po jeho aktivaci ve vztahu k Polsku. V tuto chvíli můžeme

[24] Kochenov, D. Busting the Myths Nuclear: A Commentary on Article 7 TEU, EUI Working Paper No. LAW 2017/10, p.8
[25] ECLI:EU:C:2022:509.
[26] ECLI:EU:C:2022:98.

konstatovat, že tato procedura navíc postrádá i nezbytnou politickou autoritu. Uvedený postup by měl proto být jednoznačně transformován do odpovídající procedury na úrovní primárního práva anebo zrušen. Jinak jeho právní existence ani z hlediska legitimity, ani z hlediska efektivity nedává smysl.

Politická procedura v rámci sankčního mechanismu předvídaného článkem 7 odst. 2 a odst. 2 je významně limitována požadavkem dosažení jednomyslnosti při hlasování v Evropské radě ohledně samotného faktu domnělého porušení společných evropských hodnot.

Tento nástroj se navíc snadno může stát velice nebezpečným a dvousečným instrumentem, poškozujícím obě strany a dopadajícím na ně.

Ve vztahu ke státu, proti němuž toto řízení je vedeno, by měla být zohledněna ta skutečnost, že žádný stát nemůže dlouhodobě fungovat v podmínkách omezeného členství, kdy plní povinnosti, ale disponuje pouze omezenými právy, zejména v rozhodovacích procesech. V těchto intencích politická procedura může být vnímaná jako určitý předvoj možného vystoupení z EU.

Pro zbytek EU hrozí nebezpečí rozkolu mezi členskými státy a narušení jejích jednoty, což v horším případě může dokonce nastartovat i proces rozpadu EU.

Proto je velmi uvážlivé a střízlivé použití této „jaderné alternativy" absolutně nezbytné. Dopředu se musí anticipovat nejen to, jak dopadne hlasování o domnělém porušení společných evropských hodnot, ale rovněž se musí brát ohled i na potenciální právní a politické konsekvence v jejich širší perspektivě a v celoevropském kontextu, tedy očekávaný výsledek, a to ještě před samotnou volbou a aktivací konkrétního druhu řízení.

I přes výše uvedená rizika je tento nástroj uzpůsobený exkluzivně k zajištění ochrany společných hodnot a za vhodné politické konstalace se může ukázat jako nejvíce adekvátní nástroj. Proto se lze v poslední době setkat s naléhavými výzvami k aktivaci jeho sankčního mechanismu, a tedy i definitivního prolomení nukleárního mytu.[27]

Jako frekventovaný, hojně používaný a docela spolehlivý nástroj se ukázala v soudní praxi procedura na základě čl. 258 SFEU, která sice postihuje selektivně nikoliv všechna, ale pouze vybraná porušení (s ohledem na nutnost vazbu na konkrétní normu unijního práva), avšak zaručeně funguje, jelikož státy se rozsudkům Soudu běžně podřizují. Efektivitu tohoto instrumentu oslabuje to, že ve většině případů nedokáže podchytit systémová porušení, ale postihuje spíše ojedinělé projevy systémového vzorce, a proto náprava má fragmentární a/anebo dočasný charakter a nevede ze strany členského státu ke skutečnému respektu společných evropských hodnot v dlouhodobé perspektivě.

Obdobně to platí u nového mechanismu podmíněnosti *(rule of law conditionality)*, jehož věcná působnost umožnuje postih nikoliv potenciálně všech porušení společných evropských hodnot, ale výhradně „zásad právního státu, pokud mají dopad na rozpočet". I přes uvedené limity této procedury v praxi prokázala úspešnost i velký potenciál do budoucna. Proto v uvedené oblasti může být vnímaná z hlediska efektivity jako slibný nástroj.

Je zřejmé, že s ohledem na uvedená specifika, limity a úskalí jednotlivých instrumentů ochrany společných hodnot bude v praxi používán spíše určitý mix těchto nástrojů zároveň, jenž umožní pohotově kombinovat s ohledem na konkrétní situaci jednotlivé mechanismy za účelem vyvinout dostatečný tlak pro donucení dotčeného státu respektovat společné evropské hodnoty. Při použití všech těchto mechanismů by měl být vždycky zohledňován primární cíl těchto instrumentů, totiž úspěch evropského integrační procesu a zachování jeho hodnotových aspektů.

[27] HALMAI, G. *The Fall of the Rule of Law and Democracy in Hungary and the Complicity of the EU*. Dostupné na https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/itajpul12&div=22&id=&page=&collection=journals