

# Vymáhání pravidel v rozšířené, postlisabonské a postkrizové EU: Směrem ke vnitrouijní kondicionalitě?

IVO ŠLOSARČÍK

## The Post-Enlargement, Post-Lisbon and Post-Crisis European Union and Norm Enforcement: Towards an Internal EU Conditionality?

**Abstract:** The article analyses the changes in norm enforcement in the EU that were triggered by the Eurozone crisis. It attempts to demonstrate that the Eurozone crisis contributed to a “transplantation” of conditionality instruments (which traditionally exist within the EU’s external relations) into the internal operations of the European Union. In particular, the article identifies which new internal rule-enforcement mechanisms of the EU share common structural features with the external EU conditionality (e.g. a vague legal framework; the use of the expertise of non-EU actors; an excess of competencies conferred to the EU; the institutional weakening of the European Commission, the European Parliament and the Court of Justice; the format of the sanctions). The article comes to the conclusion that the formation of the EU’s internal conditionality occurred mainly within the instruments aimed at the crisis management of public finances of the Eurozone states (the EFSF, the EFSM, and the ESM), but it also concludes that there was an expansion of the new EU conditionality into other areas of the European integration, such as the Schengen cooperation and cohesion policy.

**Key words:** European Union; conditionality; enforcement action; rule of law; Eurozone crisis; EU enlargement; Lisbon Treaty; Schengen cooperation; cohesion policy.

Vstup Lisabonské smlouvy v platnost a rozšíření záběru o třináct nových členských států výrazně pozměnily smluvní rámec evropské integrace, nikoliv však režim vymáhání pravidel uvnitř EU. Přestože Lisabonská smlouva přinesla řadu novinek v institucionální oblasti, v europeizaci trestního práva nebo v lidskoprávním režimu Evropské unie, jen relativně málo změn se dotklo formálních procedur využívaných Evropskou unií k vynucování vlastních pravidel (Piris 2010). Jádrem formálního vynucovacího mechanismu uvnitř EU zůstala dozorčí žaloba vůči členskému státu, iniciovaná Evropskou komisí a rozhodovaná Soudním dvorem Evropské unie. Stejně tak se výrazněji nezměnily nástroje pro vymáhání pravidel eurozóny, soustředěné zejména v Paktu stability a růstu. Důvodem absence změn bylo zejména sdílené přesvědčení, že základní prvky unijního mechanismu fungují s dostatečnou mírou efektivity a předvídatelnosti, takže v Lisabonské smlouvě postačuje doladit jeho technické detaily jako způsob výpočtu finančních sankcí u dozorčí žaloby nebo její rozšíření na trestněprávní agendu (Šlosarčík 2013b: 161–162).

Krátce poté, co Lisabonská smlouva vstoupila v platnost, se Evropská unie musela vypořádat s krizí veřejných rozpočtů některých států eurozóny a s nedostatečností nástrojů,

kteř měla Evropská unie k dispozici pro svou reakci. Výsledkem byla z velké míry improvizovaná aktivita členských států a unijních institucí, realizovaná uvnitř i vně formálních struktur Evropské unie. Součástí této reakce bylo také posilování existujících nástrojů nebo tvorba nových procedur pro vynucování unijních či kvaziunijních<sup>1</sup> pravidel.

Tento článek se pokusí demonstrovat, že součástí reakce na krizi eurozóny byla „transplantace“ kondicionality,<sup>2</sup> tradičně se vyskytující ve vnějších vztazích Evropské unie, do jejího vnitřního fungování. Stať by rovněž měla ukázat, že se tento proces neomezil na regulaci eurozóny, ale že nová kondicionalita má tendenci pronikat i do jiných oblastí evropské integrace.

Článek přispívá k akademické debatě, která se soustřeďuje buď obecně na otázku dodržování unijních pravidel (*compliance*) členskými státy (Falkner – Treib 2008; Panke 2010; Prete – Smulders 2010; Falkner 2013), na (ne)efektivitu vnější unijní kondicionality (Grabbe 2006; Schimmelfenig – Sedelmeier 2008; Kochenov 2008; de Ridder – Kochenov 2011; Vachudova 2005), nebo na mechanismy s prvky kondicionality aplikované na nové členské státy (Gateva 2010; Vachudova – Spendzharova 2012; Lazowski 2007).

První část textu se bude věnovat tradičním mechanismům vynucování pravidel: řízení o dozorčí žalobě a vstupní kondicionalitě. Zatímco řízení o dozorčí žalobě bylo tradičním nástrojem na vymáhání pravidel uvnitř EU, vstupní kondicionalita představovala tradiční nástroj aplikovaný ve vnějších vztazích EU vůči kandidátským zemím. První část textu vyústí v identifikaci pěti typických prvků vstupní kondicionality: dominance mezivládních institucí, vágní právní rámec, široký záběr uplatňování, využití expertízy neunijních aktérů a charakter sankcí.

Druhá část textu bude zjišťovat (ne)přítomnost těchto pěti typických prvků vstupní kondicionality ve vnitrouijních mechanismech pro vymáhání pravidel. Budou zkoumány kontrolní mechanismy uplatňované vůči novým členským státům po jejich vstupu, v unijních iniciativách reagujících na krizi eurozóny. Pozornost bude věnována i pronikání kondicionality do oblasti mimo ekonomické vládnutí v EU, jako je schengenská spolupráce a unijní kohezní politika.

## TRADIČNÍ ZPŮSOBY VYNUCOVÁNÍ UNIJNÍCH NOREM

### Řízení o dozorčí žalobě

Jak již bylo zmíněno, nejviditelnějším prvkem tradičního unijního mechanismu pro vymáhání pravidel uvnitř EU je řízení o porušení smluv, označované také jako řízení o dozorčí žalobě iniciované Evropskou komisí a rozhodované Soudním dvorem Evropské unie. Dozorčí žaloba má široký záběr. S výjimkou agendy Společné zahraniční a bezpečnostní politiky jí může být postíženo jakékoliv porušení závazného unijního práva, které je přičitatelné členskému státu. K úspěšnému podání dozorčí žaloby není třeba prokázat, že porušením unijního práva vznikla škoda; neexistuje zde ani pravidlo *de minimis* – podnětem pro podání dozorčí žaloby proto může být i zcela marginální porušení unijních norem, které nemá potenciál vyvolat výraznější politickou debatu (Šlosarčík 2010a: 163). I dozorčí žaloba je však omezena principem přenesených pravomocí a nemůže pokrývat agendu nespádající pod pravomocí Evropské unie. Evropská komise tak ve své snaze zpochybnit před Soudním dvorem EU maďarské soudní reformy přijaté po roce 2010 musela využít pouze technické pochybení maďarské vlády, jež porušovalo unijní legislativu omezující věkovou diskriminaci, zatímco kvůli neexistenci či obtížné identifikaci odpovídající unijní legislativy musela opominout zásadnější systémové prvky reformy, jež ohrožovaly nezávislost maďarského soudnictví, jako je politizace jmenování nových soudců nebo zúžení pravomocí ústavního soudu (Vince 2013; Belavusau 2013).

Široký záběr dozorčí žaloby je do značné míry kompenzován volností uvážení Evropské komise při (ne)zahájení procedury a minimem žalob podávaných přímo členskými státy. Princip oportunitity při (ne)využívání dozorčí žaloby Evropskou komisí byl však v praxi

oslaben rutinním zahajováním řízení (a zejména jeho administrativní fáze) v případech snadno zjistitelných formálních porušení unijního práva členskými státy, zejména v podobě chybné implementace směrnice.<sup>3</sup>

Typickým výstupem dozorčí žaloby je rozsudek deklarující, že členský stát porušil svým chováním unijní právo. Mediálně vděčnější a politicky citlivější sankce v podobě pokuty nebo periodického penále podle čl. 260 odst. 2–3 SFEU jsou mnohem vzácnějším jevem, i když v posledních letech narůstá zejména počet řízení, která k finanční sankci mohou vést (European Commission 2013: 5). Pro zařazení dozorčí žaloby do unijního systému vymáhání pravidel – a pro její odlišení od mechanismů s prvky kondicionality – je pak zásadní skutečnost, že přímým důsledkem prohrané dozorčí žaloby nemůže být pro provinivší se členský stát zablokování možnosti využívat práv založených členstvím v EU. Obdobné sankční opatření nemůže přijmout – aniž by sám porušil unijní právo – ani jiný unijní stát. Přímou ani nepřímou sankcí proto nemůže být vyloučení členského státu nebo subjektů podřízených jeho jurisdikci (občanů, rezidentů, firem) z participace na příslušném segmentu evropské integrace, i když jeho právní rámec příslušný stát porušuje.<sup>4</sup>

Přes slabost možných sankcí jsou „*infringementy*“, jak je ve svém komentáři označil český zmocněnec pro zastupování před Soudním dvorem Martin Smolek, považovány za efektivní nástroj disciplinace členských států. Podle Smolka „*samotná hrozba zahájení řízení, potažmo následně, bylo-li řízení již zahájeno, hrozba odsuzujícího rozsudku jsou stimulem a motivem pro členské státy ke zvýšené aktivitě – ať již co do vymýšlení argumentů prokazujících splnění všech namítaných povinností, či co do podnikání kroků ke zjednání nápravy – a to přes to, že pro ně z řízení podle čl. 226 SES<sup>5</sup> nevyplývají žádné bezprostřední hmatatelné sankce*“ (Smolek 2008). Řízení směřující k dozorčí žalobě zahajuje Evropská komise relativně často (i když s klesající tendencí)<sup>6</sup> a dozorčí žaloba byla označena za „*běžnou, relativně transparentní a vysoce technickou*“ proceduru (Prete – Smulders 2010: 13). Objevuje se pochopitelně i kritika efektivnosti dozorčí žaloby, která zdůrazňuje skutečnost, že k zahajování řízení o porušení smluv sice dochází v praxi téměř automaticky v případě notifikace směrnic, ale mnohem méně běžné je trestání porušování unijního práva v praxi, zejména v podobě nevynucování formálně řádně přijatých pravidel vůči soukromým subjektům. Evropská komise také čelí dlouhodobé kritice, že si k soudnímu postihu vybírá jednoduché kauzy, ať již z hlediska dokazování, nebo očekávané politické reakce ze strany členského státu (Falkner 2013; Šlosarčík 2013a: 59; Wennerås 2006: 33).<sup>7</sup> Přes výše uvedené námitky byla dozorčí žaloba až do vypuknutí krize eurozóny považována za dostatečně efektivní nástroj vynucování unijních pravidel. I proto ani v Lisabonské smlouvě nedošlo k výraznějším formálním změnám jejího režimu (Šlosarčík 2013b: 172).

Obdobně nezpůsobilo ve fungování dozorčí žaloby zásadnější změny velké rozšíření Evropské unie v roce 2004 ani pozdější přistoupení Rumunska, Bulharska a Chorvatska. Evropskou komisí bylo již před rozšířením deklarováno, že pro nové členské státy nebude uvnitř EU platit v oblasti vymáhání unijního práva „období hájení“, a zejména situace států přistoupivších v roce 2004 se dnes ve vztahu k dozorčím žalobám neliší od unijního průměru (Soudní dvůr Evropské unie 2013: 90–91, 100–101).

## Vstupní kondicionalita

Dozorčí žalobu nicméně nelze použít ve vnějších vztazích Evropské unie. V externí dimenzi svého působení má EU tradičně k dispozici jiné nástroje, z nichž některé jsou založeny na kondicionalitě. V kontextu mezinárodních organizací je jako kondicionalita nejčastěji označován mechanismus či pravidlo, kdy mezinárodní organizace podmiňuje spolupráci, finanční podporu, nebo dokonce členství státu či jiného mezinárodního subjektu tím, že dotčený stát splní katalog podmínek stanovených touto mezinárodní organizací (Schimmelfenig – Sedelmeier 2008: 88–89). Pro účely tohoto textu je zejména důležitá kondicionalita vyskytující se ve vztazích se státy aspirujícími na členství v Evropské unii.

Kondicionalita vstupu do Evropské unie byla zakotvena – s narůstající mírou detailnosti – již do zřizovacích smluv. Zatímco Římské smlouvy se omezily na požadavek „evropskosti“ členských států, Maastrichtská smlouva záběr vstupní kondicionality dále rozvedla, když deklarovala, že „EU ctí národní identitu svých členů, jejichž politický systém je založen na zásadách demokracie“ (čl. F odst. 1 SEU). Podle Amsterdamské smlouvy je členským státům společný nejen demokratický politický režim, ale také „zásady svobody, právního státu, respektování lidských práv a základních svobod“ (čl. 6 odst. 1 SEU). V Lisabonské smlouvě je k amsterdamskému katalogu unijních hodnot přidána zmínka o lidské důstojnosti, rovnosti a ochraně menšin (Šlosarčík 2013a: 16–17).

I když byly prvky kondicionality přítomné již ve dřívějších vlnách rozšiřování Evropské unie, její význam byl zdůrazněn až v podobě takzvaných kodaňských kritérií, formulovaných na summitu Evropské rady v roce 1993. Aby splnily podmínky vstupní kondicionality, musely státy ucházející se o vstup do Evropské unie disponovat „stabilními institucemi zajišťujícími demokracii, vládu práva (právní stát), lidská práva a respektování ochrany menšin“ a jejich ekonomika musela mít tržní charakter a být schopná „vyrovnat se s konkurenčními tlaky a tržními silami uvnitř Unie.“ Od kandidátských států kodaňská kritéria také očekávala schopnost převzít *acquis* Evropské unie, a to včetně závazku „přistoupení k cílům politické, hospodářské a měnové unie“. Praxe výkladu a (ne)aplikace kodaňských kritérií se stala předmětem rozsáhlé akademické debaty, která nicméně nevyústila v jednotné hodnocení efektivity a koherence vstupní kondicionality Evropské unie (Schimmelfenig – Sedelmeier 2008; Kochenov 2008; de Ridder – Kochenov 2011; Vachudova 2005).<sup>8</sup> Pochybnosti však nepanují o skutečnosti, že kondicionalita zůstává důležitým prvkem vztahů mezi EU a kandidátskými státy; význam vstupní kondicionality ostatně jen potvrdila Lisabonská smlouva v novém znění čl. 49 SEU, jež výslovně potvrzuje, že „kritéria pro přistoupení (tedy vstupní kondicionalita), na nichž se dohodne Evropská Rada“, budou zohledněna při rozhodování o přijetí nového státu.

### Typické rysy vstupní kondicionality

Cílem tohoto článku není hodnocení vstupní kondicionality Evropské unie, ale prozkoumání „transplantace“ vnější unijní kondicionality do vnitřního fungování EU. Na základě zkušenosti s aplikací vstupní kondicionality lze identifikovat pětici typických rysů vstupní kondicionality uplatňované vůči kandidátským zemím:

- institucionální dominance Evropské rady a Rady EU na úkor Evropské komise, Evropského parlamentu a Soudního dvora;
- vágní právní rámec (ve srovnání s právním režimem uvnitř EU);
- široký záběr uplatňování kondicionality i v oblastech mimo tradiční pravomoci Evropské unie;
- využití expertizy neunijních aktérů;
- charakter sankcí (nemožnosti participovat na projektu evropské integrace).

Z *institucionálního* pohledu hraje ve vnější unijní kondicionalitě klíčovou roli Evropská rada a Rada EU. Evropská komise bývá pověřována technickými úkoly, jako je sběr informací či screening legislativy, vypracováním hodnotících zpráv nebo zajištěním komunikace s kandidátským státem. Konečné rozhodnutí o (ne)aplikaci kondicionality či jejím výkladu je však učiněno v rámci Evropské rady.<sup>9</sup> Jako příklad může sloužit situace v roce 1997, kdy politický konsenzus o zahájení vstupních jednání se šesticí členských států, dosažený na lucemburském summitu Evropské rady, přiměl Evropskou komisi ke změkčení svého výkladu kodaňských kritérií (Ludlow 2004: 24–25); k radikální změně výkladu vstupní kondicionality (směrem k oslabení relevance politické nestability) pak došlo v případě Kypru po referendu z dubna 2004, které zakonzervovalo rozdělení ostrova, ale nezabránilo kyperskému vstupu do EU v květnu téhož roku (Šlosarčík 2013a: 45–46).

Kondicionalita bývá obvykle zakotvena do vágního (či alespoň vágnějšího než většina unijního *acquis*) právního rámce, formulovaného v pojmech poskytujících velký prostor pro (politicky určenou) interpretaci. Kochenov ve své velice kritické analýze vstupní kondicionality například uvádí situaci, kdy bylo od Rumunska požadováno ustavení zcela nezávislého orgánu odpovědného za vzdělávání soudců (dle EU institucionální garance nezávislosti justice), zatímco Českou republiku Evropská komise chválila za rozhodnutí soustředit školení soudců v Justiční akademii coby instituci úžeji provázané s ministerstvem spravedlnosti (kvůli očekávanému zvýšení koherence vzdělávacího procesu; viz de Ridder – Kochenov 2011: 70). Předvídatelnost aplikace kondicionality v praxi pak dále komplikují časté odkazy na „udržitelnost“ dosažených standardů nebo formulace požadavků kondicionality nikoliv v podobě katalogu norem či pravidel, které mají být respektovány, ale v cílech, kterých má být dosaženo (Grabbe 2006: 154–155).

Co do svého *záběru* má vstupní kondicionalita tendenci pronikat do oblastí mimo pravomoci Evropské unie. Nerespektování principu přenesených pravomocí zde však není formálně v rozporu se zásadou přenesených pravomocí, protože při vyjednávání o rozšíření EU vedou kandidátské státy dialog (a následně uzavírají přístupovou smlouvu) nikoliv s EU, ale se členskými státy, které pochopitelně nejsou principem přenesených pravomocí omezeny. Expanzivní rys kondicionality nicméně způsobuje, že žádná oblast aktivity kandidátského státu není vůči kondicionalitě imunní. Objevuje se proto prostor pro rozšíření záběru kondicionality do původně neočekávaných oblastí<sup>10</sup> i pro multilaterální bilaterálních sporů členské a kandidátské země, kdy se unijní stát pokusí začlenit bilaterální agendu do unijní kondicionality.<sup>11</sup>

Rozšíření vstupní kondicionality do oblastí, kde chybí unijní vnitřní kompetence, způsobuje, že se zde Evropská unie musí potýkat s nedostatkem zkušeností a standardů nutných pro posouzení chování kandidátského státu. Evropská unie se proto relativně často spoléhá na *expertizu* mezinárodních aktérů s větší mírou specializace na daný problém (Rada Evropy, OBSE, Amnesty International), nebo dokonce *de facto* deleguje řešení problému na neunijní instituci (Mezinárodní trestní soud pro bývalou Jugoslávii pro posouzení ochoty Chorvatska nebo Srbska spolupracovat při stíhání válečných zločinců nebo rozhodčí tribunál vytvořený *ad hoc* v případě slovinsko-chorvatského hraničního sporu; viz Šlosarčík 2013a:120).

*Sankcí* za nerespektování vstupní kondicionality je nezahájení nebo přerušování procedur vedoucích k rozšíření Evropské unie. Na rozdíl od běžných sankcí používaných ve vnějších vztazích EU obsahuje vstupní kondicionalita navíc silný transformační prvek. Ve vztahu k adresátům (kandidátským zemím) Evropská unie s využitím vstupní kondicionality usiluje nejen o návrat k původnímu stavu, ale také o vývoj směřující ke stavu kompatibilnímu s očekávaným členstvím v Evropské unii.

## VNITROUNIJNÍ KONDICIONALITA JAKO NOVÝ ZPŮSOB VYNUCOVÁNÍ UNIJNÍCH NOREM

### Prvky kondicionality v kontrolních mechanismech pro nové členské státy

Jak již bylo zmíněno, kondicionalita hrála tradičně roli ve vztazích mezi EU a nečlenskými státy včetně států kandidátských. Jakmile kandidátský stát vstoupil do Evropské unie, vstupní kondicionalita zmizela a naběhly standardní vnitřní unijní procedury pro vynucování pravidel, zejména pak pravomoc Evropské komise iniciovat vůči unijnímu nováčkovi řízení pro porušení unijního práva (dozorčí žalobu).

Kondicionalita vůči unijním nováčkům však okamžikem jejich vstupu do EU nevymizela úplně, protože byla nahrazena mechanismy s prvky kondicionality fungujícími uvnitř Evropské unie paralelně s režimem dozorčí žaloby. Tyto mechanismy s prvky kondicionality uvnitř EU nicméně existovaly pouze jako přechodné nástroje aplikované výlučně

na nové členské státy. Jejich účelem bylo kompenzovat „nedodělky“ (nedůslednou aplikaci) vstupní unijní kondicionality anebo ošetřit odložení zapojení nových členských států do vybraných segmentů evropské integrace. Do první kategorie spadaly například ochranné klauzule obsažené v přístupových smlouvách, které umožňovaly vyloučit nový členský stát ze segmentu vnitřního trhu nebo soudní a policejní spolupráce, pokud by unijní nováček závažným způsobem porušoval příslušná unijní pravidla. Aplikace této podoby ochranných klauzulí byla časově omezená<sup>12</sup> a měla jen okrajové využití v praxi (Inglis 2004; Lazowski 2007).<sup>13</sup>

Kromě ochranných klauzulí obsažených v přístupových smlouvách je nutné zmínit ještě dvě iniciativy. První je ustavení kontrolního mechanismu podle čl. 7 SEU, k němuž si ce došlo již v Amsterdamské smlouvě (v platnosti od 1999), ale ve zřejmé spojitosti s očekávaným přistoupením států, které jen relativně nedávno zažily tranzici k demokracii. Jednou z motivací přijetí čl. 7 SEU tak byla obava z chování unijních nováčků uvnitř EU po vymizení unijní vstupní demokratické a lidskoprávní kondicionality (Sadurski 2010: 6). Článek 7 SEU umožňuje postihnout členské státy, kde by došlo k „závažnému a přetrvávajícímu porušení“ principů svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv.<sup>14</sup> S vnější unijní kondicionalitou sdílí režim čl. 7 SEU institucionální dominanci Evropské rady, vágní právní rámec, omezenou soudní kontrolu (kontrola ze strany Soudního dvora EU se omezuje na procesní otázky) a obcházení principu přenesených pravomocí (chráněné lidskoprávní a demokratické principy nemusejí mít přímou přeshraniční dimenzi nebo jasně stanovené unijní standardy). Sankce podle čl. 7 SEU spočívají v možnosti pozastavit provinivšímu se státu nebo v něm usazeným subjektům výkon určitých práv založených členstvím v EU,<sup>15</sup> včetně explicitně zmíněné možnosti pozastavit hlasovací práva členského státu v Radě EU (Syllová – Pítrová – Paldusová 2010: 843). I použitelné sankce tak jsou svým charakterem podobné sankcím využívaným v mechanismech s prvky kondicionality. Na rozdíl od jiných výše zmíněných vnitrounijních mechanismů s prvky kondicionality, které byly navázány na rozšíření, je však možné proceduru podle čl. 7 SEU aktivovat vůči kterémukoliv členskému státu; neexistuje zde ani časové omezení.

Řízení podle čl. 7 SEU nebylo dosud nikdy formálně zahájeno, i když se objevily úvahy o jeho aktivaci vůči Rakousku v roce 2000 (Sadurski 2010) nebo vůči Maďarsku za Orbánovy vlády po roce 2010 (Editorial Comments 2012). I když by bylo možné označit režim podle čl. 7 SEU za formu preventivní lidskoprávní kondicionality existující uvnitř EU, kvůli nedostatku zkušeností s jeho praktickou aplikací a sankčnímu charakteru s primárním cílem navrátit situaci v provinivším se státu do stavu před aktivací čl. 7 SEU se tento článek již tímto mechanismem nezabývá.

Druhou iniciativou je pak ustavení Kooperativního a verifikačního mechanismu (KVM) pro Rumunsko a Bulharsko. KVM byl ustaven krátce před vstupem Rumunska a Bulharska do EU s cílem monitorovat a pravidelně v těchto dvou zemích hodnotit situaci v oblasti soudnictví, korupce a (v případě Bulharska) boje s organizovaným zločinem. Záběr KVM překračuje standardní agendu Evropské unie, a i proto se jeho výstupy – formálně vydávané Evropskou unií – často odvolávají na neunijní aktéry, jako je GRECO, ustavená v rámci Rady Evropy (Šlosarčík 2013a: 161).<sup>16</sup> Klíčovou institucí v KVM je Evropská komise, která připravuje dvakrát ročně hodnotící zprávu a informuje o ní Radu a Evropský parlament. KVM nedisponuje autonomními sankcemi; ani velmi kritická hodnotící zpráva tak nemůže bez dalšího vést například k uložení finanční sankce nebo k pozastavení práv členského státu (Gateva 2010: 16).<sup>17</sup> Sám KVM tedy obsahoval některé prvky typické pro vstupní kondicionalitu (záběr přesahující pravomocí přenesené na EU, využívání expertizy jiných mezinárodních aktérů), zatímco jiné postrádal (charakter sankcí, institucionální otázky). Jak bude nicméně demonstrováno dále v tomto článku, po svém zavedení prošla aplikace KVM vývojem *de facto* posilujícím právě ty prvky, které jsou pro kondicionalitu typické.

Připojená tabulka shrnuje prvky kondicionality v dočasných kontrolních mechanismech vůči novým členským státům uvnitř EU. Ukazuje, že dočasné mechanismy aplikované vůči novým členským státům sdílejí s vnější unijní kondicionalitou některé její prvky (formát sankcí, slabá role Soudního dvora), ale v ostatních (omezenost zásadou přenesených pravomocí, spoléhání na vnitrounijní expertizu) se přibližují tradičním metodám vymáhání pravidel uvnitř EU (dozorčí žalobě).

**Tabulka č. 1**  
**Prvky kondicionality v kontrolních mechanismech vůči novým členským státům**

	<b>Dominance mezivládních institucí (klíčová instituce)</b>	<b>Vágní právní rámec</b>	<b>Široký záběr uplatňování</b>	<b>Využití expertizy neunijních aktérů</b>	<b>Sankce v podobě vyloučení ze segmentu integrace</b>
Dozorčí žaloba	ne (Komise a Soudní dvůr)	ne	ne	ne	ne
Ochranné klauzule obsažené v přístupových smlouvách	částečně (Komise / Evropská rada)	ne	ne	ne	ano
Kooperační a verifikační mechanismus	ne (Komise)	ano	ano	ano	ne
Řízení podle čl. 7 SEU	ano (Evropská rada a Rada EU)	ano	ano	částečně	ano

Zdroj: Autor.

### **Prvky kondicionality v opatřeních na řešení krize eurozóny**

V první polovině roku 2010 se v Evropské unii naplno projevila krize veřejných rozpočtů států eurozóny, označovaná také jako suverénní dluhová krize eurozóny či prostě jen jako krize eurozóny. I přes odlišné důvody propuknutí krize<sup>18</sup> byly její symptomy ve většině přímo zasažených států podobné. Narůstající nedůvěra soukromých subjektů ve schopnost problémového státu plnit své finanční závazky vedla k růstu úroků vyžadovaných u nově emitovaných státních dluhopisů, či dokonce k odmítání soukromých aktérů tyto dluhopisy vůbec kupovat. Zvýšení nákladů na obsluhu veřejného dluhu způsobilo další nárůst zadlužení problémového státu a snížení jeho kredibility. Na spirálu stoupajících úrokových měr reagoval problémový stát žádostí o unijní intervenci, která by jej (dočasně) zbavila tlaku globálních nestátních ekonomických aktérů a poskytla mu přístup k finančním zdrojům za podmínek definovaných politickým rozhodnutím států EU či eurozóny (Šlosarčík 2012: 61–62). Postupně využila různé formy unijní nebo kvaziunijní finanční intervence celá řada členů eurozóny,<sup>19</sup> zahrnující Řecko, Irsko, Portugalsko, Itálii, Španělsko a Kypr.

Protože Evropská unie nedisponovala institucionální strukturou, finančními zdroji ani dostatečnými zkušenostmi s aktivitami vynucenými krizí eurozóny, zejména krátkodobou unijní reakcí lze popsat jako málo elegantní institucionální kutilství na hraně unijního

**Tabulka č. 2**  
**Klíčové unijní iniciativy spojené s krizí eurozóny v letech 2010–2013**

Název (zkratka)	Vznik	Zapojené státy	Právní forma	Potřeba ratifikace	Zapojení MMF
Finanční pomoc Řecku (European Commission 2010)	2010	eurozóna	bilaterální dohody	ano, ale ratifikace nejsou provázány	ano
Evropský mechanismus finanční stabilizace (Rada 2010)	2010	EU27 (EU28)	unijní nařízení (nové)	ne	ano
Evropský nástroj finanční stability (Rámcová dohoda 2010)	2010	eurozóna	obchodní společnost podle lucemburského práva	ano, k platnosti třeba ratifikace všemi signatáři	ano
Intervence Evropské centrální banky (ECB 2010)	2010	eurozóna	změna výkladu existujících pravidel	ne	ne
Evropský stabilizační mechanismus (ESM 2012)	2012	eurozóna	mezinárodní organizace	ano, k platnosti třeba ratifikace všemi signatáři	ano
Procedura při nadměrných makroekonomických nerovnováhách (European Commission b. d.)	2011	EU27 (EU28)	pět unijních nařízení a jedna směrnice (modifikující a rozvíjející již existující legislativu)	ne	ne
Evropský semestr	2010	EU27 (EU28)	závěry Evropské rady	ne	ne
Pakt Euro Plus (Evropská rada 2011b)	2011	EU bez UK, ČR, Maďarska a Švédska (a bez Chorvatska)	závěry Evropské rady	ne	ano
Fiskální pakt (Fiskální pakt 2012)	2012	EU bez UK a ČR (a bez Chorvatska) <sup>21</sup>	mezinárodní smlouva	ano, postačuje 12 ratifikací	ne <sup>22</sup>

Zdroj: Autor.



práva (Šlosarčík 2013c: 202). Výsledkem byla formálně jen volně provázaná skupina iniciativ a nástrojů, které se od sebe lišily svou právní formou, (ne)účastí unijních států mimo eurozónu, způsobem získání potřebných financí nebo (ne)zapojením Mezinárodního měnového fondu (MMF). Dostatečný obraz heterogenity unijní reakce poskytuje i jen stručný přehled nejdůležitějších unijních iniciativ dohodnutých v letech 2010–2013. Finanční pomoc Řecku (oficiálně označovaná jako *Greek Loan Facility*) z roku 2010 měla podobu bilaterálních půjček poskytnutých ostatními státy eurozóny Řecku. Jejich podmínky a implementace byly na unijní úrovni jen koordinovány (de Gregorio Merino 2012: 1616–1617). Evropský mechanismus finanční stabilizace (*European Financial Stability Mechanism – EFSM*) vznikl na základě standardního unijního nařízení (Rada 2010) přijatého podle čl. 122 SFEU a závazného pro všechny státy Evropské unie. Naopak Evropský nástroj finanční stability (*European Financial Stability Facility – EFSF*) měl podobu obchodní společnosti ustavené pro tento účel (*special purpose vehicle*), jež byla založena podle lucemburského práva a zapojily se do ní pouze státy eurozóny. Novější Evropský mechanismus stability (*European Stability Mechanism – ESM*) byl rovněž ustaven výlučně státy eurozóny, ale má formu mezinárodní organizace. Reforma Paktu stability a růstu a jeho rozšíření o novou proceduru při nadměrných makroekonomických nerovnováhách (*excessive imbalance procedure – EIP*), celkově označovaná jako *six-pack*, byla realizována pomocí šestice legislativních norem (pětí nařízení a jedné směrnice) standardně přijatých v rámci celé EU (Evropský parlament a Rada 2011a, b, c, d; Rada 2011a, b), i když s odlišným režimem pro členy a nečleny eurozóny. Pakt Euro-Plus byl obsažen v závěrech Evropské rady a na politické úrovni zavazoval všechny unijní země bez čtveřice států (Velká Británie, Česká republika, Švédsko, Maďarsko), která explicitně deklarovala svou neúčast. Znamější fiskální pakt, formálně označovaný jako Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, byl podepsán dvaceti pěti unijními zeměmi (EU27 bez Velké Británie a České republiky) jako mezistátní smlouva se specifickým režimem vstupu v platnost (de Gregorio Merino 2012; Ruffert 2011).<sup>20</sup> Do unijní intervence se navíc intenzivně zapojila i Evropská centrální banka, aniž by změna jejího chování byla provázena zásadnější reformou jejího právního rámce (Beukers 2013). Na úrovni zřizovacích smluv pak byla celá krize eurozóny zarámována novelou Lisabonské smlouvy, spočívající v přidání jednoho odstavce do čl. 136 SFEU; o reformě zakládajících smluv se také uvažovalo jako o (většinou unijních států preferované) alternativě specifické mezinárodní smlouvy, v jejíž formě byl nakonec přijat fiskální pakt (Belling 2012:18–19). Přehled klíčových prvků reakce na krizi eurozóny poskytuje tabulka č. 2.

Přes heterogenitu unijních iniciativ se v jejich zřizovacích dokumentech často objevovaly odkazy na kondicionalitu – dokumenty hovořily o „podmínkách“, „kondicionalitě“ (v některých českých překladech „podmíněnosti“), či dokonce „přísné kondicionalitě“ unijní a kvaziunijní finanční pomoci. Přehled poskytuje připojená tabulka č. 3.

Mechanismy formulované během krize eurozóny se neomezily na transplantaci pojmu, který se tradičně vyskytoval ve vnější dimenzi chování Evropské unie. Nové unijní a kvaziunijní nástroje sdílejí s vnější unijní kondicionalitou i její výše zmíněné systémové vlastnosti, jako je 1. institucionální posílení Evropské rady a Rady EU na úkor Evropské komise, Evropského parlamentu a Soudního dvora; 2. vágní právní rámec a riziko kolize se základními principy evropské integrace; 3. flexibilní hranice záběru a malý respekt k principu přenesených pravomocí; 4. snaha využívat expertizy vzniklé mimo Evropskou unii; i 5. charakter sankcí.

Posilování faktické role Evropské rady v kombinaci s institucionální improvizací a vytvářením institucionálních hybridů uvnitř i vně Evropské unie bylo společným rysem unijní reakce na krizi eurozóny. Klíčová politická rozhodnutí při formování a aplikaci nových mechanismů byla činěna na summitech Evropské rady, případně jejího užšího formátu s vyloučením zástupců států mimo eurozónu. Vliv Evropské komise byl omezený; nejviditelněji se Evropská komise zapojila do řešení krize jako součást takzvané *trojky*, institucionální

Tabulka č. 3

## Odkazy na kondicionalitu v unijních dokumentech spojených s krizí eurozóny

Dokument	Zmínka o kondicionalitě v textu dokumentu
Smlouva o fungování EU (lisabonské znění, před krizí eurozóny)	„Nastanou-li členskému státu z důvodů přírodních pohrom nebo mimořádných událostí, které nemůže ovlivnit, obtíže nebo je-li z téhož důvodu vážně ohrožen závažnými obtížemi, může Rada na návrh Komise poskytnout dotyčnému členskému státu <u>za určitých podmínek finanční pomoc Unie</u> . Předseda Rady informuje o rozhodnutí Evropský parlament.“ (SFEU 2009: čl. 122 odst. 2)
Evropský mechanismus finanční stabilizace	„V případě využití tohoto mechanismu by měly být uloženy <u>přísné podmínky týkající se hospodářské politiky</u> s cílem zachovat udržitelnost veřejných financí přijímajícího členského státu a obnovit jeho schopnosti zajistit si financování na finančních trzích.“ (Rada 2010: Preambule)
Evropský nástroj finanční stability	„EFSF byl ustaven dne 7. června 2010 s cílem podpory stability států eurozóny. V prohlášení z 21. července 2011 hlavy států nebo předsedové vlád států eurozóny and instituce EU deklarovali svůj úmysl zlepšit efektivitu EFSF a řešit problém nákazy a souhlasili se <u>zvýšením flexibility EFSF při splnění adekvátních podmínek (appropriate conditionality)</u> .“ (Rámcová dohoda 2010: Preambule)
Smlouva o fungování EU (po novelizaci přijaté během krize eurozóny)	„Členské státy, jejichž měna je euro, mohou založit mechanismus stability, jenž bude aktivován, pokud bude nezbytné ochránit stabilitu oblasti eura jako celku. Garantování jakékoliv finanční pomoci <u>pod tímto mechanismem bude přísně podmíněno</u> .“ (SFEU 2009: čl. 136 odst. 3)
Evropský stabilizační mechanismus	„ESM bude poskytovat finanční pomoc na žádost člena eurozóny, pokud bude tato intervence považována za nezbytnou k zajištění stability eurozóny jako celku. Rozhodnutí o poskytnutí pomoci bude přijato <u>jednomyslně na základě důkladné analýzy příslušného členského státu, již provede Komise společně s MMF a v součinnosti s ECB. Finanční pomoc bude podřízena přísné kondicionalitě</u> v rámci makroekonomického ozdravného programu.“ (Evropská rada 2011a: Příloha II)
Fiskální pakt	„Zdůrazňující význam Smlouvy o zřízení Evropského mechanismu stability, jež představuje jeden z prvků globální strategie pro posílení hospodářské a měnové unie, a poukazující na skutečnost, že poskytnutí finanční pomoci na základě nových programů v rámci Evropského mechanismu stability bude počínaje 1. březnem 2013 <u>podmíněno ratifikací uvedených smlouv</u> dotčenou smluvní stranou a po uplynutí lhůty pro provedení podle čl. 3 odst. 2 této smlouvy rovněž splněním požadavků uvedeného článku [...]“ (Fiskální pakt 2012: Preambule)

Zdroj: Autor.

novinky složené ze zástupců Evropské komise, Evropské centrální banky a Mezinárodního měnového fondu, která byla v nových mechanismech pověřena monitorovací a kontrolní rolí. I zde si však konečné rozhodnutí o (ne)aktivaci nebo (ne)přerušeni finanční pomoci – a tady výkladu nové kondicionality – ponechaly členské státy, respektive státy eurozóny (Šlosarčík 2013b: 90–91). K posílení Evropské komise naopak došlo podle nových

hlasovacích pravidel o (ne)uložení sankcí členskými státy, které zavedl *six-pack* – i zde si nicméně Rada EU, respektive Euroskupina ponechala právo konečného rozhodnutí, pouze se z pohledu Rady EU zkomplikoval proces vedoucí k zablokování návrhu Evropské komise. Ještě výrazněji než Evropská komise byl během krize eurozóny marginalizován Evropský parlament, tedy instituce naopak velmi posílená nedávno přijatou Lisabonskou smlouvou. Není proto překvapivé, že se právě Evropský parlament v současnosti nejhlasitěji domáhá větší demokratické kontroly nad novými unijními iniciativami, jako je takzvaná trojka (Euractiv 2014).

Jen zdánlivě je v protikladu s argumentem o posilování Evropské rady nebo summitů eurozóny chování Evropské centrální banky, která se během krize eurozóny stala jedním z klíčových aktérů pomoci problémovým státům. Evropská centrální banka (ECB) je přitom považována za příklad unijní instituce s nejsilnějším nadnárodním prvkem, vybavené komplexem pojištění před vlivem členských států na své chování. Během krize se nicméně bariéra mezi ECB a členskými státy v praxi snížila. Banka začala intenzivněji přímo komunikovat s Evropskou radou a participovat na několika institucionálních novinkách ustanovených během krize (trojka, ESFF, ESM; viz Beukers 2013: 1583–1586). Navíc došlo během krize k výměně v čele ECB a při výběru jejího nového guvernéra hrála jeho potenciální vstřícnost vůči doporučením přicházejícím ze summitů eurozóny nepochybnou roli (Charlemagne 2011).

Nové iniciativy reagující na krizi eurozóny od samého počátku své existence vykazovaly potenciál kolidovat s unijními normami vyšší právní síly. Nejviditelnějším příkladem byla kolize s klauzulí zřizovacích smluv zakazující unijním institucím a členskými státy provést „*bail-out*“ státu eurozóny. Zřizovací smlouvy zakazují členským státům EU a evropským institucím přebírat dluhy nebo ručit za dluhy jiných členských států, tedy přesně ty aktivity, které byly jádrem unijní intervence.<sup>23</sup> Toto omezení bylo „vyřešeno“ pomocí velice flexibilního výkladu zřizovacích smluv (Louis 2010: 972)<sup>24</sup> v kombinaci s novelizací SFEU *ex post*, kdy byl do čl. 136 SFEU vložen třetí odstavec, jenž státům eurozóny umožnil ustavit „*mechanismus stability, který bude aktivován v případech, kdy to bude nezbytné k zajištění stability eurozóny jako celku*“, a explicitně také poskytnout státu v problémech finanční pomoc, byť podléhající „přísné podmíněnosti“ (kondicionalitě).

Další z možností, jak mohly členské státy realizovat „útek před unijními právníky“, bylo vyvedení nového mechanismu mimo unijní právní rámec, například prostřednictvím specifické mezistátní dohody. Mimo unijní systém tak byl ustaven EFSF, ESM nebo – přes původní úvahy o reformě primárního práva – fiskální pakt. Vazby na Evropskou unii zde nicméně zůstaly zachovány na úrovni institucionální (například společné využívání takzvané trojky), personální (klíčovým manažerem EFSF se například stal Klaus Regling, dříve působící v Evropské komisi jako generální ředitel pro hospodářské a finanční záležitosti) i právní (například úmysl pravidla obsažená ve fiskálním paktu převést do standardního unijního práva do pěti let od jeho vstupu v platnost). Formální vyvedení nových pravidel z unijního práva sice oslabuje některé třetí plochy mezi novými iniciativami a klíčovými principy unijního práva (respektování národních ústavních tradic, princip proporcionality, pravidlo přenesených pravomocí), ale zároveň demonstruje neochotu nových vnitřních unijních mechanismů nechat se snadno svázat limity, které pro evropskou integraci nastavily členské státy ve zřizovacích smlouvách (Ruffer 2011: 178; Šlosarčík 2013c: 208–209).

Snížení role unijního práva v nových mechanismech neuniklo ani akademické reflexi a kritice. Vojtěch Belling ve své analýze krize eurozóny hovoří přímo o „návratu suveréna“ do evropské integrace, který je v extrémních situacích oprávněně porušovat některá unijní pravidla, aby zabránil kolapsu celého integračního projektu (Belling 2012). Spíše aforistickou hodnotu, demonstrující nízkou relevanci unijního práva během krize eurozóny, pak poskytuje věta o tom, že unijní politici „*porušili všechna pravidla, protože se chtěli dohodnout na společném postupu a zachránit eurozónu*“, pronesená Christinou Lagardeovou

po zasedání Euroskupiny v prosinci 2010, tedy v době, kdy ona sama zastávala post francouzské ministryně financí (Leigh 2010).

Podobně jako u vnější unijní kondicionality, i během krize eurozóny měl záběr podmínek, kterými je podmíněna aktivace i pokračování finanční pomoci podle nových unijních nástrojů, tendenci přesahovat záběr pravomocí přenesených členskými státy na Evropskou unii ve zřizovacích smlouvách v předkrizové EU. V rámci kondicionality unijní intervence se přijímající stát obvykle zavazuje v určitém časovém horizontu nejen stabilizovat své veřejné finance, ale také přijmout relativně detailně specifikované domácí reformy. Tyto reformy mohou být přímo zaměřeny na zlepšení stavu veřejných financí (typicky zvýšení daňové zátěže, privatizace státního majetku nebo omezení veřejných výdajů), ale mohou mít za cíl také eliminaci zbytků překážek liberalizace obchodu uvnitř EU (například odstranění přístupu do doposud chráněných profesí), zlepšení konkurenceschopnosti problémového státu (například irský závazek provést opatření ke zlevnění právnických služeb nebo snížit výšku minimální mzdy; viz European Commission 2011) nebo zvýšení kvality jeho veřejné správy (například řecký závazek ustavit nezávislý statistický úřad; viz Šlosarčík 2012: 68). Známý je i (neúspěšný) pokus přimět Irskou republiku v rámci kondicionality unijní pomoci ke vstřícnějšímu postoji k harmonizaci firemních daní na unijní úrovni. Fiskální pakt pak přidal vlastní ratifikaci jako podmínku čerpání pomoci z ESM. V příslušných memorandech nezmiňovaným, ale implicitním prvkem kondicionality unijní či kvaziunijní finanční intervence je také existence „důvěryhodné“ vlády přijímajícího státu, což se projevilo například tlakem na změnu exekutiv v Řecku nebo Itálii v roce 2011 (Šlosarčík 2013a: 85).

Protože nové mechanismy často zasahují do oblastí, kde Evropská unie nedisponuje vnitřními regulačními pravomocemi, potýká se zde s nedostatečností vlastní expertizy. V případě krize eurozóny se proto opakovala situace z praxe rozšiřování Evropské unie, kdy se EU snažila využít expertizy jiných mezinárodních aktérů. Zatímco během rozšiřování šlo zejména o Radu Evropy nebo OBSE, své zkušenosti měl během krize eurozóny poskytnout zejména Mezinárodní měnový fond, který se stal součástí takzvané trojky; nutnost přihlížet ke stanovisku MMF je také opakovaně zdůrazňována v klíčových unijních a kvaziunijních dokumentech, včetně nařízení o EFSM a smlouvách ustavujících EFSF a ESM (Rada 2010).

Následkem nerespektování nových mechanismů může být zamezení přístupu k unijnímu či kvaziunijnímu financování (v případě neplnění dohodnutých podmínek přijímajícím státem) nebo nemožnost vůbec o takové financování požádat (jako podmínka ratifikace fiskálního paktu pro financování z ESM).<sup>25</sup> Jiné unijní nástroje posilují a rozvádějí již tradiční finanční sankce obsažené v Paktu stability a růstu (*six-pack*) nebo finanční sankce volně inspirované dozorčí žalobou (fiskální pakt).

Následující tabulka shrnuje (ne)přítomnost pětice výše analyzovaných prvků typických pro kondicionalitu v unijních iniciativách zformovaných během krize eurozóny.

Ukazuje se, že prvky kondicionality se objevují zejména v nových iniciativách zaměřených primárně na řešení krizových situací (program pomoci pro Řecko, EFSM, EFSF, ESM). V iniciativách zaměřených zejména na prevenci nepřiměřených rozpočtových schodků a deficitů veřejných financí (*six-pack*, evropský semestr), které vycházejí z již existujících mechanismů, k obdobně silné transplantaci kondicionality nedošlo; výjimku tvoří fiskální pakt, kde je však příslušná kondicionalita opět soustředěna na přístup k prostředkům ESM, tedy opět k nástroji pro řešení akutních krizí. Jeví se tak, že je snadnější „transplantovat“ kondicionalitu do zcela nových unijních iniciativ a do mechanismů, které jsou sice teoreticky aplikovatelné vůči všem unijním státům, ale v praxi se počítá s jejich aktivací jen vůči problémovým státům; samo propuknutí krize navíc implikuje předchozí chování postiženého státu odporující unijnímu právu (například porušování Paktu stability a růstu nebo nerespektování doporučení v rámci evropského semestru), kterému unijní mechanismy bez prvků kondicionality nedokázaly zabránit, anebo absenci unijních nástrojů nutných k efektivnímu fungování evropské integrace.

**Tabulka č. 4**  
**Prvky kondicionality v opatřeních na řešení krize eurozóny**

Iniciativa	Dominance mezivládních institucí	Vágní právní rámec	Široký záběr uplatňování	Využití expertízy neunijních aktérů	Sankce v podobě vyloučení z integrace	Přítomnost kondicionality
Finanční pomoc Řecku (European Commission 2010)	ano (Euro-skupina)	ano (riziko kolize s právem EU)	ano	ano	ano (neposkytnutí nebo přerušení finanční pomoci)	ano
Evropský mechanismus finanční stabilizace (Rada 2010)	ano (Rada EU)	ne	ano	ano	ano (neposkytnutí nebo přerušení finanční pomoci)	ano
Evropský nástroj finanční stability (Rámcová dohoda 2010)	ano (de facto Euro-skupina)	ano (silné riziko kolize s právem EU)	ano	ano	ano (neposkytnutí nebo přerušení finanční pomoci)	ano
Evropský stabilizační mechanismus (ESM 2012)	ano (de facto Euro-skupina)	ano (slabé riziko kolize s právem EU)	ano	ano	ano (neposkytnutí nebo přerušení finanční pomoci)	ano
Intervence ECB (ECB 2010)	ne (ECB)	ano (slabé riziko kolize s právem EU)	ano	ne	ano (nezahájení nebo ukončení intervence ze strany ECB)	částečně
Procedura při nadměrných makroekonomických nerovnováhách (European Commission b. d.)	částečně (Rada EU + Komise)	ne	ne	ne	ne (napomenutí, finanční sankce)	ne

Tabulka č. 4 – pokračování

Iniciativa	Dominance mezivládních institucí	Vágní právní rámec	Široký záběr uplatňování	Využití expertízy neunijních aktérů	Sankce v podobě vyloučení z integrace	Přítomnost kondicionality
Evropský semestr	Částečně (Rada EU + Komise)	ne	ne	ne	ne (dozorčí žaloba, podnět k řízení v rámci <i>six-packu</i> )	ne
Pakt Euro Plus (Evropská rada 2011b)	ano (politický monitoring v rámci euro-summitu)	ano (slabé riziko kolize s právem EU)	ano	ne	ne (ztráta reputačního kapitálu)	ne
Fiskální pakt (Fiskální pakt 2012)	ano (de facto Euroskupina)	ano (slabé riziko kolize s právem EU)	ano	ne	ano (nemožnost žádat o finanční pomoc od ESM, pro státy mimo eurozónu nemožnost účastnit se vybraných eurosummitů, finanční sankce) <sup>26</sup>	ano

Zdroj: Autor.

### Prvky kondicionality v dalších vnitrouijních politikách

Nové mechanismy s prvky kondicionality se objevily také mimo regulaci eurozóny. Následující část článku se zaměří na dva takové případy – kondicionalitu schengenské spolupráce a kondicionalitu pronikající do unijní politiky soudržnosti.

Kondicionalita spojená se schengenskou spoluprací prodělala v posledních letech překvapivý vývoj. Již od svého počátku obsahoval schengenský projekt specifickou vstupní kondicionalitu, aplikovanou většinou vůči unijním státům (tj. uvnitř Evropské unie), ale někdy i vůči nečlenským zemím aspirujícím na zapojení do schengenského projektu (Norsko, Island, Švýcarsko). Vnitrouijní vstupní kondicionalita plně participace na schengenské spolupráci byla zohledněna i ve smlouvách o rozšíření EU. Nové členské státy se podle nich do schengenské spolupráce v okamžiku vstupu zapojily jen částečně a k plné participaci, zejména ve formě odstranění hraničních kontrol na vnitroschengenských

hranicích, mělo dojít až poté, co nové členské země implementují dodatečný katalog (schengenských) pravidel a osvědčí svou schopnost aplikovat tato pravidla v praxi. Konečné rozhodnutí o (ne)splnění vstupních podmínek kandidáty na plné schengenské členství měla mít Rada, ve které každý z již plně zapojených schengenských zemí disponoval právem veta.

Zatímco unijní nováčci z roku 2004 se se vstupní schengenskou kondicionalitou vypořádali relativně snadno a většina<sup>27</sup> z nich ukončila vnitroschengenské hraniční kontroly před koncem roku 2007, v případě schengenských aspirací Rumunska a Bulharska došlo *de facto* k expanzi schengenské kondicionality v důsledku propojení s jinými unijními kontrolními nástroji, konkrétně s Kooperačním a verifikačním mechanismem pro Rumunsko a Bulharsko (Šlosarčík 2013a:162).

Ačkoli v případě Rumunska i Bulharska Evropská komise deklarovala, že oba státy splňují požadavky schengenského *acquis*, a doporučila jejich plné zapojení do schengenského prostoru, tento krok v roce 2010 vetovaly Francie a Německo a následně v roce 2011 Nizozemsko. Tyto státy argumentovaly odlišným výkladem záběru vstupní schengenské kondicionality, která se dle jejich názoru neomezovala na technické aspekty schengenského *acquis*, obsažené v unijní legislativě, ale zahrnovala i kvalitu institucí aplikujících schengenského *acquis* v praxi, například míru zde panující korupce nebo jejich odolnost proti vlivu organizovaného zločinu. Takto šířeji chápaná schengenská kondicionalita nebyla dle Francie, Německa nebo Nizozemska splněna, protože Bulharsko i Rumunsko zde i nadále vykazovaly zásadní nedostatky. Své hodnocení situace v Bulharsku a Rumunsku opřely Francie, SRN i Nizozemsko zejména o kritické hodnocení stavu korupce, soudnictví nebo organizovaného zločinu v obou zemích, prováděné od roku 2007 Evropskou komisí v rámci Kooperačního a verifikačního mechanismu.<sup>28</sup> Nizozemci pak v roce 2011 dokonce výslovně deklarovali, že dle jejich názoru bude možné o vstupu Rumunska a Bulharska do schengenského prostoru uvažovat až po dvou po sobě jdoucích pozitivních zprávách Evropské komise připravených v rámci KVM (Vachudova – Spendzharova 2012: 13).

Jak již bylo uvedeno výše, samotný KVM postrádá některé z prvků typických pro kondicionalitu, zejména v institucionální oblasti a v sankčním režimu. Nicméně faktickým propojením KVM s pravidly pro rozšíření schengenského systému, kde v rozhodování dominuje Rada EU a sankcí je nemožnost plné participace na schengenské spolupráci, vznikl *de facto* nový mechanismus uvnitř Evropské unie, který vykazuje všechny znaky kondicionality (široký záběr, dominance Rady EU a politického rozhodování, sankce v podobě vyloučení ze spolupráce, přejímání expertizy od externích aktérů), byť je dosud aplikován pouze vůči dvěma unijním státům.

Pronikání prvků kondicionality lze nalézt také v oblasti unijní politiky soudržnosti. Již starší unijní pravidla pro kohezní politiku například umožňovala zamezit členskému státu přístup k financování v případě systémově rozšířené korupce spojené s výběrem projektů nebo jejich implementací. Pozornost získala zejména využití tohoto nástroje vůči Bulharsku v roce 2008 (Šlosarčík 2013a: 159). V roce 2012 pak byla poprvé prakticky využita kondicionalita politiky soudržnosti propojená s (ne)respektováním unijních pravidel pro rozpočtovou kázeň členských zemí. Evropská komise tehdy navrhla zmrazit vyplacení téměř půl miliardy eur směřujících do maďarské ekonomiky, přičemž argumentovala nedostatečností maďarských kroků ke snížení rozpočtového schodku a veřejného dluhu. Problematickostí tohoto kroku nespočívala ani tak v jeho právním základu (s touto možností unijní legislativa počítala), ale v primárně politické motivaci a selektivnosti aktivace mechanismu výlučně vůči Maďarsku, když problémy se stavem svých veřejných financí zažívala ve stejné době většina unijních států (Šlosarčík 2013a: 135). Kondicionalitu navázanou na (ne)respektování unijních doporučení v makroekonomické politice i (ne)plnění vybraných unijních sektorových předpisů pak navrhla Evropská komise učinit standardním prvkem unijní politiky soudržnosti po roce 2014. Tyto návrhy byly sice

částečně přijaty (Evropský parlament a Rada 2013), ale jejich konečná podoba poskytuje široký prostor pro (ne)aplikaci této nové unijní kondicionality v praxi (Heinen 2013; European Parliament 2012). Navazující tabulka pak podává přehled (ne)přítomnosti prvků typických pro kondicionalitu v schengenské spolupráci, KVM, v propojené schengenské spolupráci a KVM a v nové kohezní politice.

**Tabulka č. 5**  
**Prvky kondicionality v schengenské spolupráci, KVM a kohezní politice**

Iniciativa	Dominance mezivládních institucí	Vágní právní rámec	Široký záběr uplatňování	Využití expertízy neunijních aktérů	Sankce v podobě vyloučení z integrace	Přítomnost kondicionality
Schengenská spolupráce	ano (Evropská rada)	ne	ne	ne	ano (zachování kontrol na vnitřních schengenských hraničních)	ne
Kooperační a verifikační mechanismus	ne (Evropská komise)	ano	ano	ano	ne	ne
Schengenská spolupráce + Kooperační a verifikační mechanismus	ano (Evropská rada)	ano	ano	ano	ano (zachování kontrol na vnitřních schengenských hraničních)	ano
Kohezní politika	ne (Evropská komise)	ano	ano	částečně	ano (přerušení plateb v rámci kohezní politiky)	částečně (bude záležet na praxi)

Zdroj: Autor.

\* \* \*

Analýza unijních nástrojů pro vynucování pravidel, které byly během krize eurozóny zformovány nebo reformovány, ukázala, že alespoň jejich část obsahuje prvky, které se dříve uvnitř EU nevyskytovaly, či alespoň neměly ambici vyskytovat se trvale. Tím se dopad krize eurozóny na vymáhání pravidel uvnitř EU odlišuje od rozšiřování EU v poslední dekádě i od reformy unijního smluvního rámce provedené Lisabonskou smlouvou, která se reformě nástrojů pro vymáhání unijních pravidel postavila značně konzervativně. Důvodem byla relativní spokojenost s efektivitou starých unijních nástrojů v kombinaci s důvěrou v možnost ošetřit specifika nových členských států aplikací dočasných nástrojů



zaměřených na unijní nováčky. Mimořádnou krizovou situaci systémového kolapsu politického nebo lidskoprávního systému členského státu pak měl ošetřit mechanismus obsažený ve čl. 7 SEU, který nicméně nebyl nikdy v praxi aktivován.

Krise eurozóny optimistický výklad účinnosti tradičních mechanismů pro vynuucování unijních pravidel výrazně zpochybnila. Tradiční unijní nástroje se začaly jevit jako nedostatečné co do svého záběru i do účinnosti. Protože unijní právní rámec nenabízel předem připravenou alternativu, unijní bezprostřední odpovědi na nedostatečnost svého dosavadního donucovacího rámce bylo přenesení mechanismu osvědčeného z vnějších vztahů – kondicionality – do vnitřního fungování Evropské unie, a to jen s malou pozorností věnovanou důsledkům takového kroku na obecný politický a právní rámec evropské integrace. K ochotě takto transplantovat vnější unijní kondicionalitu dovnitř EU přispěla pravděpodobně také nedůvěra, odcizení a posuny v komunikaci mezi národními elitami členských států, k nimž během krize eurozóny došlo. Na problémové státy eurozóny bylo náhle snazší pohlížet jako na „ne plně unijní“ země, na jejichž národní tradice a autonomii politického rozhodování bylo nově možné nazírat s obdobnou skepsí jako ve vztahu ke státům, jež na unijní členství pouze aspirují.

Mnohé mechanismy zformované během krize eurozóny tak obsahují prvky typické pro vstupní unijní kondicionalitu, včetně tendence k záběru regulace přesahující běžné vnitřní unijní kompetence, neortodoxního výkladu právního rámce Evropské unie, potenciálu změnit rozložení sil mezi unijními institucemi ve prospěch Evropské rady a Rady EU nebo charakteru sankcí spočívajících ve vyloučení provinivšího se státu z participace na příslušném segmentu unijní integrace. Kondicionalita se v rámci ekonomického vládnutí v Evropské unii objevila zejména u zcela nových mechanismů (program pomoci pro Řecko, EFSF, EFSM, ESM) pro řešení krizových situací; naopak při reformě preventivních nástrojů (*six-pack*, evropský semestr) se Evropská unie vydala spíše cestou posilování již existujících nástrojů využívajících například hrozby finančních sankcí. Ukázalo se také, že se mechanismy se silnými prvky kondicionality objevily i mimo oblast regulace eurozóny (a ekonomického vládnutí v EU obecně), například v schengenské spolupráci nebo v kohezní politice. Někdy došlo k zakotvení kondicionality explicitně (nová legislativa v kohezní politice), jindy se kondicionalita ustavila propojením více původně nezávislých mechanismů (KVM a Schengen).

Kondicionalita tak pronikla z vnějších vztahů do vnitřního fungování Evropské unie jako časově neomezený nástroj pro vymáhání unijních pravidel vůči členským státům. Nástroje založené na kondicionalitě nenahrazují procedury využívající primárně Soudní dvůr Evropské unie ani nejsou prezentovány jako alternativa dozorčí žaloby. Kondicionalita uvnitř EU má sloužit zejména k řešení situací indikujících systémové problémy v některém členském státě, kterým jiné unijní mechanismy nedokázaly předejít. Vnitřní unijní kondicionalita tak sice může zvýšit účinnost unijní reakce, ale zároveň představuje riziko snížení snahy o politické vyjednávání založené na tradičních principech evropské integrace potvrzených primárním právem EU (princip přenesených pravomocí, subsidiarita a proporcionalita, povinnost EU respektovat ústavní tradice členských států), stejně jako otevírá cestu k expanzi unijních pravomocí nad rámec zřizovacích smluv. I proto je možné považovat transplantaci kondicionality do vnitřního fungování Evropské unie za dosud nejnovější změnu smluvního rámce evropské integrace *de facto*.

<sup>1</sup> Pojem „kvaziunijní“ používám kvůli skutečnosti, že některá opatření během krize eurozóny byla realizována formálně mimo unijní institucionální a právní rámec, i když zde zůstaly zachovány silné politické, právní, personální i institucionální vazby na Evropskou unii. Pokud není výslovně uvedeno jinak, v dalším textu se mezi unijními a kvaziunijními nástroji nerozlišuje.

<sup>2</sup> V textu dávám přednost pojmu „kondicionalita“ před jeho možnými českými překlady typu „podmíněnost“, které dle mého názoru dostatečně neodrážejí formalizovanost popisovaného mechanismu. Jistá jazyková cizost mnou preferovaného termínu také souzní s cizostí či alespoň nezabydleností kondicionality ve vnitřním fungování Evropské unie, na kterou se snažím ve svém článku poukázat.

- <sup>3</sup> Před případným zneužitím pasivity Evropské komise existuje na úrovni EU navíc pojistka v podobě dozorčí žaloby podané přímo jiným členským státem podle čl. 259 SFEU (takzvaná horizontální dozorčí žaloba), která je však procedurou využívanou velice zřídka (Syllová – Pitrová – Paldusová 2010: 823–824).
- <sup>4</sup> Výjimkou z tohoto obecného pravidla je situace, kdy odsuzující rozsudek Soudního dvora EU přiměje Evropskou komisi k aktivaci autonomních sankcí umožněných unijní legislativou, například přerušeni plateb v rámci unijní kohezní politiky. I v takovém případě však slouží rozsudek Soudního dvora spíše jako podklad či důkazní prostředek pro rozhodnutí Evropské komise, nikoliv jako jeho podmínka.
- <sup>5</sup> Protože jde o text z roku 2008, Martin Smolek používá ještě předlisabonské číslování; čl. 226 SES odpovídá současnému čl. 258 SFEU.
- <sup>6</sup> V letech 2010–2012 poklesl počet zahájených řízení před Soudním dvorem (tj. není zohledněn počet administrativních řízení předcházejících žalobě) ze 128 (2010) na 73 (2011) a 53 (2012) (Soudní dvůr Evropské unie 2013: 90–91).
- <sup>7</sup> Příkladem neochoty Evropské komise jít do očekávaného politického střetu je například absence žaloby reagující na odmítnutí aplikovat plně (tehdejší) komunitární právo německým ústavním soudem po jeho rozhodnutí v kauze *Solange I* z roku 1974 nebo relativně nedávné prohlášení Evropské komise, že po dobu pěti let nebude iniciovat soudní přezkum rakouského reformy univerzitního studia, která stanovila kvóty pro studenty z jiných členských států (Šlosarčík 2010b: 45–46).
- <sup>8</sup> Obdobně došlo k posilování prvků kondicionality v unijní politice rozvojové spolupráce, zejména po reformách zavedených Dohodou z Cotonou z roku 2000. I tento trend byl kritizován pro svou údajnou neúčinnost a vnitřní rozpornost (Carbone 2011; Wetzel – Orbie 2011; Holland 2002).
- <sup>9</sup> Formulací „v rámci Evropské rady“ mám na mysli skutečnost, že formálně nemuselo jít o rozhodnutí Evropské rady, ale v předlisabonské EU například o rozhodnutí členských států učiněné na úrovni hlav států nebo předsedů vlád členských států. Evropská rada zde sloužila jen jako faktická platforma pro praktické vyjednávání.
- <sup>10</sup> Jako bylo zahrnuti požadavku efektivní spolupráce s Mezinárodním trestním tribunálem pro bývalou Jugoslávii v případě Chorvatska a Srbska.
- <sup>11</sup> Jako byly nepřilíh úspěšné snahy Rakouska učinit součástí vstupní kondicionality otázku jaderné energetiky v České republice nebo slovinské snahy zahrnout do jednání o vstupu Chorvatska svůj bilaterální spor o vymezení slovinsko-chorvatské hranice.
- <sup>12</sup> Obvykle tři roky od vstupu s omezenou možností „přetečení“ omezujících opatření přes tříletou lhůtu.
- <sup>13</sup> Odhlédneme-li od Kooperačního a verifikačního mechanismu pro Rumunsko a Bulharsko, kterému se však věnuje jiná část tohoto článku. Aktivací ochranné doložky pro neplnění *acquis* novým členským státem Evropská komise několikrát hrozila, ale v praxi ji použila pouze v případě bulharské agentury pro leteckou dopravu, kde pozastavila uznávání jí vydaných bezpečnostních certifikátů (Šlosarčík 2013a: 145–146).
- <sup>14</sup> Smlouva z Nice doplnila čl. 7 SEU o „varovnou“ proceduru, umožňující Radě EU přijmout rozhodnutí, že v některém členském státě existuje „zřejmě nebezpečí“ porušení chráněných hodnot; tato „varovná“ procedura však nemusí proběhnout před spuštěním hlavního sankčního mechanismu (Syllová – Pitrová – Paldusová 2010: 54–56).
- <sup>15</sup> Jediným explicitně formulovaným omezením rozsahu sankcí je povinnost Rady přihlídnout k možným důsledkům svého rozhodnutí na práva a povinnosti fyzických a právnických osob; na obecnější úrovni pak alespoň teoreticky omezuje aktivitu Rady princip přiměřenosti sankcí a princip loajální spolupráce (Šlosarčík 2013a: 127).
- <sup>16</sup> GRECO je monitorovací struktura specializovaná na otázky boje s korupcí. Zkratka GRECO vychází z francouzského názvu *Groupe d'États contre la corruption*, tj. „skupina států proti korupci“.
- <sup>17</sup> Teoreticky by mohla velmi kritická zpráva podnítit aktivaci procedury podle čl. 7 SEU; i v takovém případě by nicméně Evropská komise nebo členské státy musely zahájení řízení explicitně navrhnout a následně by musela Evropská rada či Rada EU rozhodnout způsobem předvídaným zřizovacími smlouvami.
- <sup>18</sup> Jak aforisticky shrnul ve svém komentáři odlišnosti mezi důvody krize v Řecku a v Irské republice Jan Macháček: „Rozdíl mezi Iry a Řeky je ten, že Irové přece jen něco produkuje a vyváží a také například úmyslně nefalšují statistiky. (Irský) stát rozumně hospodařil, jen ty banky to tak nějak přehnal“ (Macháček 2010).
- <sup>19</sup> Již před propuknutím „řecké“ krize byla unijní finanční pomoc poskytnuta Maďarsku, Lotyšsku a Rumunsku. Protože však v těchto případech nešlo o státy eurozóny, byl využit odlišný mechanismus, předvídaný starším nařízením Rady (Rada 2002).
- <sup>20</sup> Ke vstupu v platnost postačovalo, aby fiskální pakt ratifikovalo dvanáct signatářských států.
- <sup>21</sup> V březnu 2014 vláda ČR oznámila, že má v úmyslu se k fiskálnímu paktu připojit.
- <sup>22</sup> Na existenci MMF je ve fiskálním paktu odkazováno jen v souvislosti s tvrzením, že pravidla fiskálního paktu nemění podmínky dohod o finanční pomoci poskytnuté unijním zemím Mezinárodním měnovým fondem, což nelze považovat za odkaz na plnohodnotné zapojení MMF.
- <sup>23</sup> Nešlo přitom o marginální pravidlo – existence klauzule zakazující „bail-out“ například hrála klíčovou roli v úvahách německého ústavního soudu, když v devadesátých letech posuzoval ústavnost Maastrichtské smlouvy (Šlosarčík 2013a: 69; Louis 2010: 977).
- <sup>24</sup> Zákaz „bail-outu“ zakotvený v unijních zřizovacích smlouvách tak byl například v případě Řecka ošetřen argumentací, že finanční pomoc není zakázaným „bail-outem“, protože je určena – byť úroky stanovenými politickým rozhodnutím ostatních států eurozóny – a poskytuje tak problémovým státům spíše dočasné útočiště před iracionální panikou globálních trhů.

- <sup>25</sup> Z perspektivy unijního státu mimo eurozónu je pak „sankcí“ za neratifikaci fiskálního paktu jejich vyloučení z jednání (vybraných) eurosummitů.
- <sup>26</sup> Za porušení povinnosti implementovat závazky z fiskálního paktu do domácích norem ústavní nebo obdobné právní síly je možné zahájit proti provinivšímu se státu řízení před Soudním dvorem, jehož výsledkem může být v některých případech i finanční sankce. Jde však pouze o postižení formálního pochybení, nikoliv o porušování pravidel rozpočtové disciplíny, které jsou jádrem regulačního režimu obsaženého ve fiskálním paktu.
- <sup>27</sup> Výjimkou byl Kypr, kde hraniční kontroly pokračovaly kvůli neschopnosti kyperské vlády účinně kontrolovat část vnějších hranic Kyperské republiky v kombinaci s její neochotou zavést intenzivnější kontroly na „zeleňé linii“ rozdělující ostrov.
- <sup>28</sup> Oficiální dokumenty EU používají pojem „*Mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku*“; pro jeho – i na unijní standardy mimořádnou – topornost preferuji v tomto textu častěji užívané označení „*Kooperační a verifikační mechanismus*“.

## Literatura

- Belavusau, Uladzislau (2013): On age discrimination and beating dead dogs: Commission versus Hungary. Case C-286/12, Judgment of the Court of Justice (First Chamber) of 6 November 2012. *Common Market Law Review*, Vol. 50, No. 4, s. 1145–1160.
- Belling, Vojtěch (2012): Finanční krize a návrat suveréna: Několik myšlenek ke státoprávnímu kontextu Fiskálního paktu. In: Pitrová, Lenka (ed.): *Fiskální pakt: Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii*. Praha: Karolinum, s. 7–21.
- Beukers, Thomas (2013): The New ECB and Its Relationship With the Eurozone Member States: Between Central Bank Independence and Central Bank Intervention. *Common Market Law Review*, Vol. 50, No. 6, s. 1579–1620.
- Carbone, Maurizio (2011): Trapped in Regionalism: The EU and Democracy Promotion in the South Pacific. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, No. 5, s. 673–687.
- de Gregorio Merino, Alberto (2012): Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: The Mechanism of Financial Assistance. *Common Market Law Review*, Vol. 49, No. 5, s. 1613–1646.
- de Ridder, Eline – Kochenov, Dimitry (2011): Democratic Window Dressing in Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, No. 5, s. 589–605.
- Editorial Comments (2012): Hungary's new constitutional order and “European unity”. *Common Market Law Review*, Vol. 49, No. 3, s. 871–884.
- Falkner, Gerda (2013): Is the EU a Non-Compliance Community? Towards “compliance for credibility” and EU action for the protection of democracy in Europe. *Les Cahiers européens de Sciences Po*, No. 1, s. 1–58.
- Falkner, Gerda – Treib, Oliver (2008): Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, s. 293–313.
- Gateva, Eli (2010): *Post-Accession Conditionality: Support Instrument for Continuous Pressure?* Berlin: KFG.
- Grabbe, Heather (2006): The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe. Houndmills: Palgrave.
- Heinen, Nicolaus (2013): *Not quite fit for purpose: Conditionality under the EU's financial framework for 2014–2020*. Frankfurt am Main: Deutsche Bank.
- Holland, Martin (2002): *The European Union and the Third World*. Houndmills: Palgrave.
- Inglis, Kirstyn (2004): The Union's Fifth Accession Treaty: New Means to Make Enlargement Possible. *Common Market Law Review*, Vol. 41, No. 4, s. 937–973.
- Kochenov, Dimitry (2008): *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Lazowski, Adam (2007): And Then They Were Twenty-Seven... A Legal Appraisal of the Sixth Accession Treaty. *Common Market Law Review*, Vol. 44, No. 2, s. 401–430.
- Louis, Jean-Victor (2010): The No-Bailout Clause and Rescue Packages. *Common Market Law Review*, Vol. 47, No. 4, s. 971–986.
- Ludlow, Peter (2004): *The Making of the New Europe: The European Councils in Brussels and Copenhagen 2002*. Brussels: EuroComment.
- Panke, Diana (2010): *The effectiveness of the European Court of Justice: Why reluctant states comply*. Manchester: Manchester University Press.
- Piris, Jean-Claude (2010): *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Prete, Luca – Smulders, Ben (2010): Coming of Age of Infringement Proceedings. *Common Market Law Review*, Vol. 47, No. 1, s. 9–61.
- Ruffert, Mathias (2011): The European Debt Crisis and European Union Law. *Common Market Law Review*, Vol. 48, No. 6, s. 1777–1806.
- Sadurski, Wojciech (2010): *Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haider*. Sydney: Sydney Law School.
- Sasse, Gwendolyn (2008): The Politics of EU conditionality: The norm of minority protection during and beyond EU accession. *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, s. 842–860.

- Schimmelfenig, Frank – Sedelmeier, Ulrich (2008): Candidate Countries and Conditionality. In: Graziano, Paolo – Vink, Maarten (eds.): *Europeanization: New Research Agenda*. Houndmills: Palgrave, s. 88–101.
- Syllová, Jindřiška – Pítrková, Lenka – Paldusová, Helena (2010): *Lisabonská smlouva: Komentář*. Praha: C. H. Beck.
- Šlosarčík, Ivo (2010a): *Politický a právní rámec evropské integrace*. 3. vyd., Praha: Wolters Kluwer ČR.
- Šlosarčík, Ivo (2010b): Volný pohyb studentů v EU v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. *Jurisprudence*, Vol. 19, No. 8, s. 39–46.
- Šlosarčík, Ivo (2012): Kondicionalita v Eurozóně a ekonomická krize: Přetvářející se právní rámec a nejasná budoucnost politické praxe. In: Kozák, Kryštof – Weiss, Tomáš – Schulzová, Helena (eds.): *Dopady krize v euroatlantickém prostoru*. Praha: Dokořán, s. 56–81.
- Šlosarčík, Ivo (2013a): *Transformace kondicionality v Evropské unii*. Praha: Karolinum.
- Šlosarčík, Ivo (2013b): Soudní systém Evropské unie. In: Šlosarčík, Ivo – Kasáková, Zuzana (eds.): *Instituce Evropské unie a Lisabonská smlouva*. Praha: Grada, s. 151–172.
- Šlosarčík, Ivo (2013c): Fiscal Compact: Run Away from Lawyers? In: Lacina, Lubor – Rozmahel, Petr – Rušek, Antonín (eds.): *Political Economy of Eurozone Crisis: Reforms and Their Limits*. Bučovice: Martin Stříž Publishing, s. 201–211.
- Vachudova, Milada Anna (2005): *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration After Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Vachudova, Milada Anna – Spendzharova, Aneta (2012): *The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession*. Stockholm: SIEPS.
- Vincze, Attila (2013): The ECJ as the Guardian of the Hungarian Constitution: Case C-286/12 Commission v. Hungary. *European Public Law*, Vol. 19, No. 3, s. 489–500.
- Wenneres, Pal (2006): A New Dawn for Commission Enforcement under articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments. *Common Market Law Review*, Vol. 43, No. 1, s. 31–62.
- Wetzel, Anne – Orbie, Jan (2011): With Map and Compass on Narrow Paths and through Shallow Waters: Discovering the Substance of EU Democracy Promotion. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, No. 5, s. 705–725.

## Dokumenty

- ECB (2010): Rozhodnutí Evropské centrální banky ze dne 14. května 2010, kterým se zavádí program pro trhy s cennými papíry (ECB/2010/5). Frankfurt: Evropská centrální banka, 20. 5. 2010, <[https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/1\\_12420100520cs00080009.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/1_12420100520cs00080009.pdf)>.
- ESM (2012): Treaty Establishing the European Stability Mechanism. European Stability Mechanism, 2. 2. 2012, <<http://www.esm.europa.eu/pdf/ESM%20Treaty%20consolidated%2013-03-2014.pdf>>.
- Euractiv (2014): Parliament seeks tougher controls on Troika. *Euractiv.cz*, 16. 1. 2014, <<http://www.euractiv.com/euro-finance/eu-parliament-moves-tougher-cont-news-532814>>.
- European Commission (2010): The Economic Adjustment Programme for Greece. European Commission – DG for Economic and Financial Affairs, 26. 5. 2010, <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp61\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf)>.
- European Commission (2011): The Economic Adjustment Programme for Ireland. Brussels: European Commission – DG for Economic and Financial Affairs.
- European Commission (2013): 30<sup>th</sup> Annual Report on Monitoring the Application of EU Law. Brusel: European Commission.
- European Commission (b. d.): Macroeconomic Imbalances Procedure. Brusel: European Commission, <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/macroeconomic\\_imbalance\\_procedure/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm)>.
- European Parliament (2012): Macro-Economic Conditionalities in Cohesion Policy. Brusel: European Parliament – Directorate General for Internal Policies.
- Evropská rada (2011a): Závěry hlav států a předsedů vlád zemí eurozóny ze dne 11. března 2011. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie. Brusel, 11. 3. 2011, <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/CS/ecofin/119848.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ecofin/119848.pdf)>.
- Evropská rada (2011b): Závěry Evropské rady z 24. a 25. března 2011 (EUCO 10/1/11 REV 1). Evropská rada, <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=CS&f=ST%2010%202011%20REV%201>>.
- Evropský parlament a Rada (2001a): Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.
- Evropský parlament a Rada (2011b): Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1175/2011 ze dne 16. listopadu 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.
- Evropský parlament a Rada (2011c): Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.

- Evropský parlament a Rada (2011d): Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1174/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.
- Evropský parlament a rada (2013): Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.
- Fiskální pakt (2012): Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Brusel.
- Charlemagne (2011): The Italian Job. *The Economist*, 17. 2. 2011.
- Leigh, Thomas (2010): France's Lagarde: EU rescues „violated“ rules. *Reuters*, 18. 12. 2010, <<http://www.reuters.com/article/2010/12/18/us-france-lagarde-idUSTRE6BH0V020101218>>.
- Macháček, Jan (2010): Tygr na kolenou. *Respekt*, 19. 11. 2010.
- Rada (2002): Nařízení Rady (ES) č. 332/2002 ze dne 18. února 2002, kterým se zavádí systém střednědobé finanční pomoci platebním bilancím členských států. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.
- Rada (2010): Nařízení Rady (EU) č. 407/2010 ze dne 11. května 2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.
- Rada (2011a): Nařízení Rady (EU) č. 1177/2011 ze dne 8. listopadu 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.
- Rada (2011b): Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.
- Rámcová dohoda (2010): Rámcová dohoda o Evropském nástroji finanční stability, 4. 8. 2010.
- SFEU (2009): Smlouva o fungování Evropské unie. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.
- SEU (2009): Smlouva o Evropské unii (ve znění Lisabonské smlouvy). Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.
- Smolek, Martin (2008): „Infringementy“ – bezzubé psisko na členské státy? *Jiné právo*, 3. 9. 2008, <<http://jinepravo.blogspot.cz/2008/09/infringementy-bezzub-psisko-na-lensk.html>>.
- Soudní dvůr Evropské unie (2013): Výroční zpráva za rok 2012: Přehled činnosti Soudního dvora, Tribunálu a Soudu pro veřejnou službu Evropské unie. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.

### **Poznámka**

*Rád bych poděkoval anonymním oponentům a Ing. Vítu Benešovi za cenné rady a připomínky. Veškeré chyby v textu padají na hlavu autora.*

*Text vznikl v rámci programu PRVOUK P17 – Vědy o společnosti, politice a médiích ve výzvách doby.*