

**Univerzita Karlova v Praze**

**Filozofická fakulta**

Ústav politologie

**Bakalářská práce**

Antonie Zahnová

**Komparace podob neliberálních demokracií v Polsku a**

**Maďarsku**

Comparison of illiberal democratic tendencies in Poland and

Hungary

2020

**Vedoucí práce: Mgr. Štěpán Drahekoupil, Ph.D.**

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracovala samostatně a výhradně s použitím citovaných pramenů, literatury a dalších odborných zdrojů.

V Praze dne 27.5. 2020

.....

Antonie Zahnová

## **Poděkování**

Ráda bych tímto poděkovala Mgr. Štěpánu Drahokoupilovi, Ph.D., za podporu a velmi vstřícný přístup a asistenci během psaní této práce.

## **ABSTRAKT**

Bakalářská práce se v reakci na současné evropské dění zaměřuje na neliberální demokracie v Polsku a Maďarsku. Cílem práce bude popsat vývoj neliberálních tendencí v obou zemích a vztáhnout je ke konceptům neliberální demokracie, jak byly předloženy autory jako jsou Fareed Zakaria a Wolfgang Merkel. Dále si práce klade za cíl popsat podobnosti a rozdíly mezi oběma zeměmi. V první části textu se autorka bude věnovat samotnému konceptu neliberální demokracie a jak je ukotven v rámci diskuse o hybridních režimech. V následující části autorka provede jednak deskripci vývoje v Polsku během vlády konzervativní strany Právo a spravedlnost a jednak geneze situace v Maďarsku po vítězství strany Fidesz v parlamentních volbách v roce 2010. Autorka práce se při výše uvedeném zaměří primárně na témata jako jsou nezávislost justice, útoky na svobodná média nebo omezování prostoru pro občanskou společnost. Závěrečná část bude sloužit pro komparaci vývoje v obou zemích a identifikaci jejich odlišností a podobností.

### **Klíčová slova:**

Neliberální demokracie, Polsko, Maďarsko, komparace, justice, vláda práva

## **ABSTRACT**

The bachelor thesis in reaction to current European tendencies focuses on illiberal democracies in Poland and Hungary. The focus of the work will be to describe the development of illiberal tendencies in both countries and relate them to the concept of illiberal democracy as presented by authors such as Fareed Zakaria and Wolfgang Merkel. The following aim of this work is to describe the similarities and differences between both countries. In the first part of the text the author will focus on the concept of illiberal democracy and its embeddedness in the discussion about hybrid regimes. In the following part the author will describe the development of Poland under the rule of the conservative Law and Justice party and also the evolvement of the situation in Hungary since the victory of Fidesz party in the parliamentary elections of 2010. Based on what has been stated above the author will primarily focus on topics such as the independence of the judiciary, attacks on free media or limitations of the civil society. The final part will serve for the purpose of comparison of the development in both countries and the identification of their differences and similarities.

### **Key words:**

Illiberal democracy, Poland, Hungary, comparison, judiciary, rule of law

## Obsah

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>ÚVOD – DEMOKRACIE VE SVĚTĚ</b> .....                                      | <b>7</b>  |
| <b>2</b> | <b>TEORIE HYBRIDNÍCH REŽIMŮ</b> .....  | <b>10</b> |
| 2.1      | LARRY DIAMOND – CO DEMOKRACIE JE A CO NENÍ? .....                            | 11        |
| 2.2      | LABYRINTEM HYBRIDNÍCH REŽIMŮ .....   | 13        |
| 2.3      | KONCEPT NELIBERÁLNÍ DEMOKRACIE – FAREED ZAKARIA .....                        | 16        |
| 2.4      | KONCEPT DEFEKTNÍ DEMOKRACIE – WOLFGANG MERKEL.....                           | 18        |
| 2.5      | KONFLIKT LIBERALISMU A DEMOKRACIE – YASCHA MOUNK.....                        | 20        |
| 2.6      | SHRNUTÍ.....   | 22        |
| <b>3</b> | <b>POLSKO</b> .....  | <b>25</b> |
| 3.1      | VOLBY DO POLSKÉHO PARLAMENTU 2015 A CO JÍM PŘEDCHÁZELO .....                 | 25        |
| 3.2      | ZMĚNY PO ROCE 2015 A TRANSFORMACE DEMOKRATICKÉHO POLSKA .....                | 27        |
| 3.2.1    | „Nezávislá“ Justice.....   | 28        |
| 3.2.2    | „Demokratické“ Instituce .....   | 31        |
| <b>4</b> | <b>MAĎARSKO</b> .....  | <b>34</b> |
| 4.1      | VOLBY DO MAĎARSKÉHO PARLAMENTU 2010 A CO JÍM PŘEDCHÁZELO .....               | 35        |
| 4.2      | ZMĚNY PO ROCE 2010 A NOVÝ ÚSTAVNÍ ŘÁD MAĎARSKA.....                          | 36        |
| 4.2.1    | Ústavní řád Maďarska .....   | 37        |
| 4.2.2    | Justice.....   | 38        |
| 4.2.3    | Demokratické instituce .....   | 40        |
| <b>5</b> | <b>KOMPARACE DĚNÍ V POLSKU OD ROKU 2015 A MAĎARSKU OD ROKU 2010</b> .....    | <b>44</b> |
| 5.1      | POSOUZENÍ REŽIMŮ POLSKA A MAĎARSKA Z HLEDISKA TEORIE HYBRIDNÍCH REŽIMŮ ..... | 46        |
| <b>6</b> | <b>ZÁVĚR</b> .....   | <b>50</b> |
| <b>7</b> | <b>ZDROJE</b> .....  | <b>52</b> |

# 1 ÚVOD – DEMOKRACIE VE SVĚTĚ

Vítězství liberální demokracie ve světě je obecně spojováno s koncem Studené války, který ve filozofických kruzích de facto liberální demokracii potvrdil a legitimizoval jako jedinou správnou formu vládnutí. Její celosvětová implementace šla ruku v ruce s ideou demokratické konsolidace a představou, že jakmile jí bude dosaženo, tak pozice liberální demokracie bude neotřesitelná. Tuto éru triumfu liberální demokracie popsal Francis Fukuyama jako konečný bod ideologického vývoje lidstva, který povede k jeho univerzálnímu rozšíření, jakožto definitivní formy lidského vládnutí a konci historie.<sup>1</sup> Předpoklad neohroženosti liberální demokracie však v nové éře jejího vývoje neobstál. Postkomunistický vývoj ve státech východní Evropy měl z hlediska výše zmíněného předpokladu vítězství liberální demokracie, jít ve stopách západu, tj. vytvořit liberálně-demokratické evropské identity a potvrdit kulturní a politické sounáležitosti těchto států. Právě vůči liberalismu a demokracii se však tyto státy počaly postupně, zejména však v posledním desetiletí, svou politikou vymezovat a vzbudily tím obavy nad směřováním liberální demokracie vůbec.<sup>2</sup> Obrat oproti předpokládanému demokratickému vývoji po Studené válce vzbudil v politologických kruzích potřebu revidovat vizi směřování liberální demokracie a teoreticky obsáhnout charakter nových „demokratických“ režimů nikoliv z hlediska vývoje k demokracii, ale z hlediska konečné podoby režimu, která však nebyla ryze demokratická.

Data organizace Freedom House, která každoročně informuje o stavu demokracie a svobody ve světě, ústup demokracie ve světě potvrzují. V rámci jejich šetření jsou kritéria pro posouzení demokracie, politických svobod a lidských práv u daných režimů následující; jaký má daný režim volební proces, zda v něm panuje politický pluralismus, participace a fungující vláda, zda panuje v daném státě svoboda slova, přesvědčení a shromažďování, vláda práva a individuální autonomie. Na základě těchto kritérií je daný režim kategorizován buď jako svobodný systém (*free*), částečně svobodný systém (*partly free*), nebo nesvobodný systém (*not free*). Podle údajů z webu Freedom House je rok 2019 čtrnáctým po sobě jdoucím rokem, kdy došlo k úbytku

---

<sup>1</sup> FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York. 1992, s. xi.

<sup>2</sup> RUPNIK, Jacques. *The Crisis of Liberalism*. *Journal of Democracy*. 2018, s. 25

svobody ve světě.<sup>3</sup> Freedom House se o státech v tranzici vyjadřuje následovně: „*Neliberalismus se etabloval jako nový standard v regionu, který sahá od střední Evropy přes Eurasii. Ve střední Evropě, vlády, které opovrhují nezávislými institucemi a snaží se spojit vládnoucí stranu se státem, již nejsou výjimečné*“<sup>4</sup>. V pojetí organizace Freedom House je „neliberalismus“ ideologický postoj, který popírá potřebu nezávislých institucí pro záruku demokratické vlády a legitimitu společenského názoru ve veřejné sféře.

Krise liberální demokracie je podle polského právníka a profesora Wojciecha Sadurského patrná napříč Evropou, ale Polsko a Maďarsko jsou specifickými případy, jelikož v nich došlo k rozložení ústavního systému vyvažujícího moc ve státě. Tento projev „neliberalismu“ nemá podle Sadurského v Evropě obdoby a v případě Polska a Maďarska se jedná o nečekaný zvrát.<sup>5</sup> Jednalo se totiž o nejúspěšnější východoevropské tranziční státy, které byly příkladem úspěchu demokratizace v postkomunistických státech. Od revoluce probíhala komplexní demokratická konsolidace, která nevykazovala známky budoucího demokratického úpadku. Strany se střídaly u vlády a jejich preference se měnily v rámci pravidelných soutěživých voleb.<sup>6</sup>

Podle mnohých politických teoretiků je právě záruka svobodných, pravidelných soutěživých voleb zárukou pokračování demokratických režimů. Timothy Snyder píše: „*Demokracie umírají, když lidé přestanou věřit tomu, že hlasování je důležité. Otázkou není, zda se volby konají, ale zda jsou svobodné a spravedlivé. Pokud ano, demokracie vytváří smysl pro čas, očekávání budoucnosti, které uklidňuje přítomnost. Význam každé demokratické volby je příslibem příští. Pokud očekáváme, že proběhnou další smysluplné volby, víme, že v příštím kole dokážeme napravit své chyby, za které mezitím obviňujeme lidi, které volíme. Demokracie tímto způsobem mění lidskou omylnost na*

---

<sup>3</sup> FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World Research Methodology* [online] Dostupné z: <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>

<sup>4</sup> FREEDOM HOUSE. *Confronting Illiberalism* [online] Dostupné z: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/confronting-illiberalism>

<sup>5</sup> SADURSKI, Wojciech. *Poland's Constitutional Breakdown*, s. 2

<sup>6</sup> Tamtéž, s. 27

*politickou předvídatelnost a pomáhá nám zažít čas jako pohyb vpřed do budoucnosti, na kterou máme určitý vliv. Pokud uvěříme, že volby jsou prostě opakovaným rituálem podpory, demokracie ztratí svůj význam.“<sup>7</sup>.*

V tento moment je třeba klást si otázku, zda je kritérium svobodných pravidelných a soutěživých voleb dostačujícím ukazatelem pro posouzení demokratičnosti režimu. Jak kategorizovat režimy, které toto kritérium plní, ale nedostatky vykazují v jiných oblastech demokratické vlády? Pro tento účel se bude proveden stručný vhled do problematiky konceptu hybridních režimů neboli režimů, které nejsou plně demokratické a nachází se v tzv. demokratické šedé zóně. Z hybridních režimů následně bude pozornost zaměřena na ty, které pracují s koncepty neliberální demokracie. Vybraní teoretici neliberální demokracie v této práci budou americký novinář Fareed Zakaria, který jako první přišel s konceptem neliberální demokracie. Konceptuální rámec, se kterým budeme následně pracovat bude vycházet z práce německého politologa Wolfganga Merkela a na závěr bude v této části práce představena i práce politologa Yaschy Mounka, který pokračoval ve sledování stejného fenoménu, avšak z aktuální perspektivy politického dění 21. století. Projevy neliberální demokracie budeme následně sledovat na vývoji Polska od roku 2015 a Maďarska od roku 2010. Sledovanými oblastmi v těchto režimech budou oblasti vycházející z konceptu ukotvené demokracie neboli tzv. částečné režimy. V tomto duchu budeme věnovat pozornost oblasti justice, vlády práva, demokratických institucí a občanské společnosti. Neliberální projevy v těchto oblastech pak budeme proti sobě poměřovat a posuzovat, zda jsou teorie neliberální demokracie relevantní v praxi.

---

<sup>7</sup> SNYDER, Timothy. *The Road To Unfreedom: Russia, Europe, America*, s. 251

## 2 TEORIE HYBRIDNÍCH REŽIMŮ

V rámci diskuze o hybridních režimech je důležité zohlednit skutečnost, že v politologických kruzích je pojem hybridních režimů již zcela etablován a setkáváme se s ním jako se zastřešujícím konceptem pro polemiky nad demokracií a autoritářstvím vznikajícím od konce Studené války. Pro hybridní režimy zároveň platí, že se v kontextu konce Studené války, rozpadu SSSR a třetí vlně demokratizace<sup>8</sup> nejedná o tranziční stádium, ale režimy „*sui generis*“. Nicméně, koncepce autorů zabývajících se hybridními režimy a jejich teoretickým rozlišením se značně liší, a to jak v užitých pojmech, tak v teoretickém postupu při identifikaci těchto režimů. Množina teorií hybridních režimů vzniká z důvodu rozmanitosti pojetí demokracie a autoritářství jejichž prvky jsou v hybridních režimech kombinovány, tak v míře kombinace těchto prvků v daném režimu. Záleží tedy na autorech teorií hybridních režimů, s jakými koncepty budou v rámci zkoumání zacházet a jaký metodologický postup v rámci tvorby dané teorie aplikují.<sup>9</sup>

Rozmanitost teoretických koncepcí hybridních režimů neumožňuje v rámci tohoto textu extenzivně zabývat všemi koncepty hybridních režimů a pro účel posouzení režimů v současném Polsku a Maďarsku budeme tedy vycházet z konceptu neliberální demokracie Fareeda Zakarii, Wolfganga Merkela a Yaschy Mounka. Nejprve se však budeme zabývat hybridními režimy jako takovými, při jejichž deskripci a kategorizaci budeme čerpat z článku Larryho Diamonda „*Thinking About Hybrid Regimes*“ z *Journal of Democracy* a práce Štěpána Drahoukoupila jenž kategorie hybridních režimů a jejich vznik přehledně vystihuje ve svém článku „*Labyrintem Hybridních Režimů*“.

---

<sup>8</sup> HUNTINGTON, Samuel, P. *Třetí vlna: demokratizace na sklonku dvacátého století*, s.

1

<sup>9</sup> DRAHOKOUPIL, Štěpán. *Labyrintem hybridních režimů*, s. 4

## 2.1 Larry Diamond – Co demokracie je a co není?

Slovy Larryho Diamonda se v rámci éry třetí vlny demokratizace nacházíme v situaci, kdy je potřeba se více zaobírat pojetím demokracie, co je a není a co činí z daného režimu, režim demokratický. Diamond poukazuje na skutečnost, že stále zápasíme s definicemi nejednoznačných režimů a zdůrazňuje potřebu se v rámci politologie těmito režimy zaobírat. V pojetí demokracie je možno vycházet z následujících definic. Jednou je koncepce demokracie jakožto *polyarchie* podle Roberta Dahla, která vychází z předpokladu svobodných, férových a soutěživých voleb, ale i dílčích svobod, které demokratický režim naplňují, jakými jsou svoboda slova, alternativní zdroje informací a svoboda institucí na kontrolu Parlamentu. Další je *minimalistické pojetí demokracie*, ve které je moc rozdělena skrze soutěž o volební hlasy, jakou je například teorie Josepha Schumpetera. V moderních aplikacích je minimalistická koncepce demokracie doplněna o občanské a politické svobody nutné pro politickou debatu a kampaně. Diamond poukazuje na přetrvávající otázky ve vztahu ke konceptu demokracie, ze kterého by měla vycházet politologická společnost ve snaze identifikovat charakter demokratických režimů. Tyto dotazy jsou relevantní v kontextu vzrůstajícího počtu elektorálních demokracií ve světě, a mezinárodní pozornosti, která se jim věnuje. Ačkoliv tyto demokracie splňují podmínky pluralitních pravidelně se konajících spravedlivých a svobodných voleb, nejsou tyto podmínky zárukou demokratického režimu. Podle Lucana Waye a Stepana Levitského mohou režimy být jak soutěživé, tak autoritářské a je tedy běžné, že autoritářské režimy mohou vykazovat demokratické rysy. V rámci třetí vlny demokratizace je tedy třeba zohlednit skutečnost, že mnohé „nové“ režimy nejsou ve své podstatě demokratické a nenachází se již ani v období tranzice k demokracii, ale spadají do demokratické „šedé zóny“.<sup>10</sup>

Hybridní režimy jsou v pojetí Diamonda v zásadě pseudodemocraciami, a to jednak z důvodu charakteru doby, ve které je demokracie jedinou uznávanou formou režimu, kterou současné režimy pod tlakem adoptují či napodobují a jednak z důvodu existence formálních demokratických institucí, jako je například pluralitní volební systém, který maskuje autoritářské prvky daného režimu. V rámci třetí vlny

---

<sup>10</sup> DIAMOND, Larry. *Thinking About Hybrid Regimes*, s. 21-23

demokratizace podle Diamonda zaznamenáváme nárůst režimů, jež nejsou jednoznačně demokratické ani tradičně autoritářské. Aplikací teorie demokracie, která mimo demokratických voleb předpokládá i ochranu občanských svobod a vládu práva by z nových demokracií třetí vlny šlo většinu označit za neliberální. Diamond z toho důvodu vychází z následujícího rozlišení na liberální demokracie a elektorální demokracie v minimalistickém pojetí. Nedemokratické režimy pak lze rozlišovat na ty s jistou mírou pluralitní volební soutěže, které lze označovat za elektorální autoritářství, pseudodemokracie či hybridní režimy, a ty které jsou politicky uzavřené (*politically closed authoritarianism*). Dále lze elektorální autoritářství dělit na kompetitivní autoritářství (*competitive authoritarianism*) a nesoutěživé hegemonické elektorální autoritářství (*hegemonic electoral authoritarianism*). A v poslední řadě je kategorie nejednoznačných režimů (*ambiguous regimes*). Platí, že hranice mezi těmito kategoriemi mohou být nejednoznačné, proto představuje jistá vymezení jednak mezi elektorální demokracií (*electoral democracy*) a elektorálním autoritářstvím (*electoral authoritarianism*) a jednak mezi kompetitivním autoritářstvím a nesoutěživým hegemonickým elektorálním autoritářstvím.<sup>11</sup>

Distinkce mezi elektorální demokracií a elektorálním autoritářstvím spočívá ve svobodných, férových, soutěživých a smysluplných volbách s tím, že kritériem pro posouzení férových voleb je že: „*Volby jsou spravedlivé, pokud jsou spravovány neutrální autoritou; jsou spravedlivé je-li volební správa poměrně kompetentní a vynalézavá, aby přijala opatření proti podvodům při hlasování a sčítání hlasů; jsou spravedlivé když policie, armáda a soudy zacházejí s konkurenčními kandidáty a stranami nestranně během celého procesu; jsou spravedlivé když všichni uchazeči mají přístup k veřejným sdělovacím prostředkům; jsou spravedlivé když volební obvody a pravidla systematicky neznevýhodňují opozici (...)*“<sup>12</sup>. Důležitá je i distinkce mezi kompetitivním a hegemonickým autoritářstvím, která je posuzovaná na základě míry soutěže mezi opozicí a držiteli moci, která je nejvíce patrná na třech typech údajů, tj. „*procento legislativních křesel, které drží vládnoucí strana, procento hlasů, které získali kandidáti vládnoucí strany, a doba po kterou byl držitel úřadu nepřetržitě u*

---

<sup>11</sup> DIAMOND, Larry. *Thinking About Hybrid Regimes*, s. 24-25

<sup>12</sup> *Tamtéž*, s. 29

*moci*<sup>13</sup>. Na základě těchto údajů představuje Diamond index autoritářské soutěživosti, který kombinuje s daty z Freedom House o stavu demokracie. Z toho vyplývá, že režimy kompetitivního autoritářství se vyznačují významným zastoupením opozice, a naopak v hegemonických autoritářských režimech jsou volby pouhou fasádou, protože dominující strana má vždy téměř veškeré hlasy<sup>14</sup>. Podle Diamonda je tedy třeba vnímat rozdíly v míře svobody a míře politické soutěže, abychom porozuměli dynamice současných režimů a byli schopni identifikovat jejich pohyblivost směrem k demokraciím. Je třeba si zároveň uvědomit, že nejliberálnější světové demokracie vykazují přetrvávající nedostatky a stejně jako neliberální demokratické režimy mají prostor k tomu, se stát více demokratické.<sup>15</sup> Diamond identifikuje nedostatky demokratických režimů, které následně kategorizuje, avšak k orientaci ve škále pojmů a teorií hybridních režimů musíme přistoupit k následujícímu zdroji.

## 2.2 Labyrintem Hybridních režimů

V článku Štěpána Drahokoupila se nejprve seznamujeme se způsoby vytváření pojmů a jejich definic v rámci hybridních režimů, čímž se důkladně zaobíráme jádrem jednotlivých teorií, tedy s jakou optikou pracují pro konstrukci teorie daného hybridního režimu. Představeny jsou tři optiky, tj. *klasická kategorie*, *kategorie rodové podobnosti* a *radiální kategorie*. *Klasická kategorie* spočívá v přenášení konceptů na vzorek za použití tzv. „žebříku obecnosti“ („*ladder of generality*“), který funguje na principu intenzity a extenze, tedy čím víc je koncept obecný, tím je aplikovatelnější na větší vzorek a naopak. V rámci klasické kategorie panuje tzv. „*objektivistické paradigma*“ podle něž se skutečnost sestává z entit, které spojují pevně dané vlastnosti a vztahy. Tyto vlastnosti definují charakter entity a tvoří její podstatu. Pokud máme řadu entit, které sdílejí jisté vlastnosti, vzniká kategorie.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> DIAMOND, Larry. *Thinking About Hybrid Regimes*, s. 24-25

<sup>14</sup> *Tamtéž*, s. 29

<sup>15</sup> *Tamtéž*, s. 33-34

<sup>16</sup> DRAHOKOUPIL, Štěpán. *Labyrintem hybridních režimů*, s. 5

Druhou představenou kategorií je *kategorie rodové podobnosti* („*family resemblance*“), která na rozdíl od klasické kategorie poukazuje na příbuzenský vztah pojmů, které mohou být ve stejné kategorii, aniž by měly společné vlastnosti. Příkladem takové kategorie jsou například hry. Ty jsou rozmanité z hlediska typů, aktivit, pravidel atd. a nemají tedy jednotné definiční atributy, na základě, kterých by šlo kategorii ohraničit.<sup>17</sup>

Pro náš účel je nejdůležitější třetí kategorie *radiální*. Ta pracuje s vazbami subkategorií podle modelu centrum-periferie. Tvorba pojmů v rámci této kategorie je nám představena na příkladu matky, tu lze definovat řadou přístupů, například geneticky, výchovně, genealogicky nebo z hlediska manželství. Výstupy však nelze jednotlivě označit za skutečný model „*matky*“, protože pojem matka je sdružuje všechny. Platí to stejně pro pojmy nevlastní matka, adoptivní matka nebo svobodná matka. Tyto pojmy jsou příkladem radiální kategorie, kdy se jedná o pojmy, které jsou vztaženy k centrálnímu pojmu „*matka*“, ale chybí jim nějaký společný atribut. Nevlastní matka s matkou v obecném pojetí nesdílí atribut porodu. Radiální kategorie tedy spočívá v tom, že adjektivem je v tomto případě absentující prvek, nikoliv vlastnost nad rámec centrálního pojmu.<sup>18</sup> V rámci definice demokracie v radiální kategorii vznikají tímto stylem například pojmy *limitovaná demokracie* (absence všeobecného volebního práva) nebo *neliberální demokracie* (absence občanských práv). Pokud bychom přistupovali k pojmům logikou klasické kategorie nebyly by tyto pojmy považovány za demokracie, stejně jako by pojem nevlastní matka nebyl logicky odvoditelný od pojmu matka, kdyby určujícím atributem matky byl porod. Pokud bychom na žebříku obecnosti posunuli pojem výš od demokracie k volebnímu režimu a od matky k ženě, dostali bychom obecné kategorie, do kterých by všechny výše zmíněné adjektivní kategorie spadaly, avšak na úkor vypovídajících hodnot těchto kategorií. Posun na žebříku obecnosti může probíhat i v horizontálním směru v rámci obecné kategorie. Máme-li tedy kategorii volebních režimů je horizontální posun v rámci této kategorie mezi pojmy demokracie a autoritářství, podle toho, kolik atributů dané kategorie ne/splňuje posuzovaný režim.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> DRAHOKOUPIL, Štěpán. *Labyrintem hybridních režimů*, s. 5

<sup>18</sup> *Tamtéž*, s. 7

<sup>19</sup> *Tamtéž*, s. 8

V rámci posuzování režimů se setkáváme s definicemi demokratického minima, která stanovují, kdy může být režim stále označován za demokratický a kdy ne. Demokratičnost posuzovaných režimů se odvozuje od plnění demokratických kritérií, mezi které zařídme vícestranické soutěživé volby, dodržování občanských a politických práv či neexistenci tutelárních mocí (armáda, monarchie, církve), s tím, že posuzovány jsou demokratické procedury v rámci režimů, nikoliv finální podoby politik. V rámci diskuze jsou představeny tři definice demokracie: *minimalistická*, *procedurální minimum* a *rozšířené procedurální minimum*. Minimalistická teorie demokracie vymezuje demokracii s důrazem na instituci voleb, jakožto povinným atributem. S ohledem na skutečnost, že volby musí být pravidelné, vícestranické a soutěživé, tak jsou tyto režimy hojně označovány za *elektorální demokracie*. Definice demokracie jako procedurálního minima pak rozšiřuje podmínky demokracie nad rámec minimalistické teorie o garanci občanských a politických práv. Posledně uvedená teorie rozšířeného procedurálního minima doplňuje předchozí teorie o podmínku absence tutelárních mocí, jinak řečeno v rámci demokratického režimu by neměla být moc v rukou nezvoleného aktéra, jakým může být například armáda. Vykazuje-li posuzovaný režim více než nutné minimum demokratických znaků, jedná se o ukotvenou či liberální demokracii. Pro účel této práce si níže představíme koncept ukotvené demokracie Wolfganga Merkela.<sup>20</sup>

Na základě výše stanovených rovin vzniku teorií hybridních režimů, tedy typu kategorie a definice demokracie se dále tyto teorie rozřazují na škále mezi demokracií a autoritářstvím podle kmenových konceptů, ke kterým se dané teorie hybridních režimů vztahují. Tímto vzniká dvojí rozlišení teorií hybridních režimů na adjektivní demokracie a adjektivní autoritářství. Mezi adjektivní demokracie patří neliberální demokracie či defektní demokracie. Mezi adjektivní autoritářství pak například elektorální autoritářství či kompetitivní autoritářství. Jednotlivé teorie pracující s těmito pojmy se liší právě v oněch přístupech a výchozích pozicích, které byly v této podkapitole shrnuty. V následující části se budeme věnovat třem konceptům neliberální demokracie, které porovnáme na základě tohoto rozlišení.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> DRAHOKOUPIL, Štěpán. *Labyrintem hybridních režimů*, s. 10

<sup>21</sup> *Tamtéž*, s. 10-13

## 2.3 Koncept neliberální demokracie – Fareed Zakaria

Neliberální demokracie jakožto pojem byl prvně představen Fareedem Zakariou v textu *The Rise of Illiberal Democracy*, publikovaném ve *Foreign Affairs* v roce 1997<sup>22</sup>. Jeho vnímání posunu od demokracie v moderním světě lze považovat za významný příspěvek do diskuze o podobách hybridních režimů. Autor staví svoji teorii na vzájemném vymezení pojmů „demokracie“ a „svoboda“. V rámci předmluvy Petra Pitharta k českému vydání knihy *Budoucnost svobody, Neliberální demokracie v USA i ve světě*, je tento vztah demokracie a svobody výstižně zhodnocen následovně: „Ve světě je sice čím dále tím více demokracie, ale svobody nepřibývá. Přinejlepším nepřibývá.“<sup>23</sup> Jinak řečeno, demokracie není zárukou svobody, ale není ani jejím nepřítelem. Demokracii nenaplnuje pouhé dodržování kritérií, jako existence svobodných soutěživých voleb, ale musí být doplněna o prvky ústavního liberalismu akcentujícího vládu zákona a ochranu základních práv a svobod. Zakaria pracuje se dvěma pojmy, které vzájemně kontrastuje; volební demokracie (neboli neliberální demokracie) a ústavní liberalismus (neboli liberální demokracie)<sup>24</sup>.

Neliberální demokracie podle Fareeda Zakarii navozuje na první pohled dojem demokratičnosti, ale ve skutečnosti nenaplnuje její svobody. Kombinuje demokratické principy s projevy autoritářství, neboť podléhá přesvědčení, že má právo na absolutní suverenitu, kterou často obhajuje neústavní cestou. Podle Zakarii se jedná o režim „nepodobný diktatuře, byť s větší legitimitou“. Vlády tedy usilují o moc ve státě na úkor společnosti. Uzurpace moci probíhá ve dvou úrovních; *horizontální* (v rovině omezování ostatních pilířů moci) a *vertikální* (v rovině regionálních a místních úřadů, soukromého sektoru a médií)<sup>25</sup>. Podle Zakarii „Vlády, které si uzurpují moc, stát prakticky nikdy dobře nevedou. Silná vláda a efektivní vláda není jedno a totéž, dokonce

---

<sup>22</sup> ZAKARIA, Fareed. *The Rise of Illiberal Democracy*, s. 24

<sup>23</sup> ZAKARIA, Fareed. *Budoucnost svobody*, s. 13

<sup>24</sup> *Tamtéž*, s. 13

<sup>25</sup> *Tamtéž*, s. 96

*může jít o protimluv.*<sup>26</sup>. Zaměňování významu „moci“ z hlediska síly versus efektivity, podle Zakarii vedlo k akcentování silného a centralizovaného státu na úkor legitimacy vlády, přičemž opak je pravdou a „*vlády, které jsou omezené, tudíž považované za legitimní, dokážou obvykle udržovat pořádek a sledovat pevnou politickou linii – pomalejším tempem vytváření koalic.*“<sup>27</sup>.

Pro neliberální demokracie podle Zakarii platí, že směsice demokracie a autoritářství se v těchto státech dost liší. To má za důsledek rozsáhlou škálu režimů, od liberálnějších k autoritářským, které lze pod pojem neliberální demokracie zařadit. Zakariia jmenuje řadu na první pohled nesourodých příkladů, jakými jsou Argentina, na straně jedné a Kazachstán na straně druhé. Zároveň uvádí, že v době vzniku tohoto textu (rok 2003) byla téměř polovina demokratizujících se států světa neliberální demokracií<sup>28</sup>. Otázkou zůstává, zda se může jednat o dočasné vývojové stádium na cestě k demokratizaci nebo o trvalý stav. Zakariia vnímá neliberální demokracii jako rostoucí trend, kdy častěji dochází k tomu, že se státy spokojují s vládou, která kombinuje míru demokracie s mírou autoritářství. Obdobně jako je napříč světem mnoho forem kapitalismu, může demokracie mít mnoho podob a západní demokracie nemusí být finální zastávkou na demokratické cestě.<sup>29</sup>

V práci Fareeda Zakarii se setkáváme i s konceptem demokratického míru, který vychází z předpokladu, že dvě moderní demokracie spolu nemohou vést válku. Předpoklad, že demokratické státy jsou mírumilovnější, než ostatní je podle Zakarii rozporuplný a tvrdí, že „*demokracie bez ústavního liberalismu sama o sobě není zárukou míru*“<sup>30</sup>. Uvádí příklad Imanuela Kanta, jakožto původce myšlenky demokratického míru, který na rozdíl od pojmu demokracie pracoval s pojmem republikánství. To pro něj představovalo systém, který fungoval na principu omezení moci skrze její rozdělení a uplatnění systému brzd a pojistek. Předpoklad míru podle Kanta spočívá ve vládě zákona a vzájemné úctě k právům jednotlivce, tedy s ústavním

---

<sup>26</sup> *Tamtéž*, s. 98

<sup>27</sup> ZAKARIA, Fareed. *Budoucnost svobody*, s. 98

<sup>28</sup> *Tamtéž*, s. 94

<sup>29</sup> ZAKARIA, Fareed. *The Rise of Illiberal Democracy*, s. 24

<sup>30</sup> ZAKARIA, Fareed. *Budoucnost svobody*, s. 109

a liberálním charakterem republik. Nástup demokracie v zemích bez zakotveného ústavního liberalismu podle Zakarii plodí hypernacionalismus a válečné tendence<sup>31</sup>. Demokratický mír není tedy produktem demokracie, ale ve skutečnosti se jedná o výsadu demokratického liberalismu.

Fareed Zakaria poskytuje debatě o hybridních režimech přínosný pojem neliberální demokracie, avšak jím představený pojem neposkytuje ve skrze analytický rámec pro posuzování současných režimů. Za účelem získání operativního konceptu neliberální demokracie je tedy třeba se zabírat přínosy dalších teoretiků.

## 2.4 Koncept defektní demokracie – Wolfgang Merkel

Německý politolog Wolfgang Merkel poukazuje na skutečnost, že v rámci literatury zabývající se demokratizací je mainstreamovým postojem stavět dichotomii v úrovni demokracie (volební) versus autoritářství. Toto vymezení však neumožňuje patřičně zkoumat liberální demokracii, slovy Merkela „ukotvenou demokracii“ („*embedded democracy*“) a její „defektní“ podskupiny. Merkel identifikuje celkem čtyři defektní demokracie; *exkluzivní*, *neliberální*, *delegativní* a *poručenská* demokracie, které tvoří vazby na své ekonomické a sociální prostředí a jsou vnímány, jako odpovídající institucionální řešení efektivní vlády v daném prostředí.<sup>32</sup>

Podobný nedostatek vnímá Merkel u preferovaného zdroje dat o demokracii ve světě, portálu *Freedom House*. Předpokladem pro zařazení státu na seznam demokratických států je splnění podmínky volební demokracie. Tento rozlišující bod je dle Merkela nedostačujícím teoretickým rámce, když tvrdí, že: „*Freedom house teoreticky neospravedlňuje arbitrární hranice ani nedefinuje pojmy liberální a neliberální demokracie založené na ústředním konceptu liberální demokracie*“<sup>33</sup>. Merkel touto argumentací poukazuje na potřebu více normativních a analytických kritérií pro posuzování demokracií oproti tomu co nabízí *Freedom House*. K tomuto

---

<sup>31</sup> ZAKARIA, Fareed. *Budoucnost svobody*, s. 109

<sup>32</sup> MERKEL, Wolfgang. *Embedded and Defective Democracies*, s. 33

<sup>33</sup> *Tamtéž*, s. 34

účelu sestavuje řadu otázek, na které by koncept demokracie měl být schopen odpovědět, tj. (1) *Co jsou definující elementy („partial regimes“) demokracie?*; (2) *Jak jsou tyto elementy vzájemně ukotveny z hlediska normativního a funkčního?*; (3) *Jaké podmínky vnějšího ukotvení chrání integritu demokracie?*; (4) *Jaké jsou nejčastější defekty mladých demokracií?*; (5) *Co způsobuje tyto defekty?*; (6) *Co můžeme říct o vývoji demokratického režimu pokud jsou části jeho jádra poškozeny?*<sup>34</sup>.

Merkel nám touto sérií otázek a odpovědí vykresluje normativní podobu demokracie, která „je založena výhradně na institucionální architektuře demokracie a nepoužívá její výstupy jako její definující charakteristiky“<sup>35</sup>. Je přizpůsobena danému prostředí, ve kterém se nachází, proto se jedná o „ukotvenou“ demokracii („*embedded democracy*“). Ukotvená demokracie je moderní demokracie, která v rámci komplexní interní struktury a proměnlivého externího prostředí funguje na principu vzájemné závislosti či ukotvení částečných režimů demokracie („*partial regimes*“). Interní ukotvení spočívá v pěti částečných režimech, které musí ukotvená demokracie dodržovat: (1) demokratický volební režim zajišťující soutěživé volby, (2) politická svoboda participace neboli předpoklady pro demokratické volby přesahující právo k volbě, (3) občanská práva neboli liberální vláda práva, (4) rozdělení moci (zákonodárná, výkonná a soudní) a horizontální odpovědnost, skrze systém vzájemné kontroly a vyvažování („*checks and balances*“) a (5) efektivní moc vládnout v rukou demokraticky zvolených reprezentantů.<sup>36</sup> Externí ukotvení spočívá v prostředí, ve kterém se daný režim nachází, jelikož se jedná o prostředí, které existenci demokratického režimu jednak potvrzuje a stabilizuje. Nejedná se o definující komponenty režimů, ale doplňují jejich ukotvenost či defekty. Podstatnými složkami externího ukotvení jsou socio-ekonomické podmínky ve státě, občanská společnost či problematika státnosti.<sup>37</sup>

Pokud je některá z výše uvedených složek ukotvené liberální demokracie nefunkční, nebo defektní do míry kdy ovlivňuje charakter a logiku daného systému,

---

<sup>34</sup> MERKEL, Wolfgang. *Embedded and Defective Democracies*, s. 36

<sup>35</sup> *Tamtéž*, s. 36

<sup>36</sup> *Tamtéž*, s. 36-42

<sup>37</sup> *Tamtéž*, s. 45

jedná se o jeden ze čtyř typů defektní demokracie. *Exkluzivní demokracie* nastává za předpokladu, že je narušena suverenita jedince ve státě a tím popřena jeho občanská práva. *Poručenská demokracie* popisuje stav, kdy vláda není v rukou voleného zástupce, ale nevolených jedinců a institucí (armáda, podnikatelé, korporace), kteří nemají oprávnění k moci.<sup>38</sup> *Delegativní demokracie* nastává za předpokladu, že je narušeno dělení moci ve prospěch exekutivy. Zákonodárná a soudní moc jsou podrobeny na úkor vyvažujících opatření a dochází k redistribuci moci. V rámci tohoto typu defektní demokracie dochází k vyřazení Parlamentu, jakožto rozhodující zákonodárné instituce, ovlivnění soudnictví a narušení principů práva<sup>39</sup>. *Neliberální demokracie* jsou dle Merkela nejčastějším typem defektní demokracie. V tomto případě je defekt demokracie v samotném liberálním jádru, ve vládě práva. Jsou narušeny jak konstitutivní principy státu, tak individuální občanská práva jednotlivce ve prospěch exekutivní a legislativní složky státu<sup>40</sup>.

Na základě Merkelova konceptuálního rámce získáváme operativní pojem liberální demokracie (ukotvené demokracie) jejich náležitostí a jejich defektních podob. Pro účel této práce je stěžejní rámec částečných režimů demokracie, které budeme v následujících kapitolách věnovaných Polsku a Maďarsku sledovat a ze kterých budeme vyvozovat, zda z hlediska teorie defektní demokracie Wolfganga Merkela jsou režimy těchto států neliberálními demokraciemi. Než však přistoupíme k praktické aplikaci této teorie na režimy Polska a Maďarska je v rámci teoretické části představena práce, která fenomén představený Fareedem Zakariou a Wolfgangem Merkelem sleduje na aktuálním světovém dění.

## 2.5 Konflikt liberalismu a demokracie – Yascha Mounk

Yascha Mounk, německo-americký politolog, je dalším autorem pracujícím s pojmem neliberální demokracie v kontextu hybridních režimů. Ve své knize „*Lid*

---

<sup>38</sup> MERKEL, Wolfgang. *Embedded and Defective Democracies*, s. 49

<sup>39</sup> *Tamtéž*, s. 50

<sup>40</sup> *Tamtéž*, s. 49

*versus demokracie: Proč je naše svoboda v ohrožení a jak ji zachránit*“ reaguje na vzestupnou tendenci populismu ve světě a vztah moderní společnosti k liberální demokracii. Současný stav hodnotí Mounk následovně: „*Zklamání z politiky občané pociťovali odedávna, ale nyní jimi začal cloumat neklid, vztek a pohrdání. Systémy stran působily ustrnule, ale dnes jsou na celém světě – v Americe, v Evropě, v Asii i v Austrálii – na vzestupu autoritářští populisté. Bylo zcela běžné, že voliči projevovali nechuť vůči určitým stranám, politikům nebo vládám, ale nyní mnohým začala vadit sama liberální demokracie.*“<sup>41</sup>.

Liberální demokracie je dle Mounka jedinečná tím, že pro každého může znamenat něco jiného. Pro širokou společnost je zárukou participace v politickém procesu, pro menšiny znamená ochranu jejich práv a pro elity znamená záruku ochrany jejich nabitého majetku.<sup>42</sup> Této vlastnosti pojmu „liberální“ taky připisuje trend spočívající ve snaze pod pojem liberální demokracie obsáhnout vše, co by tvořilo ideální systém. Sám vychází z koncepce demokracie, která naplňuje původní demokratický příslib vlády lidu skrze demokratické volby. Zároveň však poukazuje na výrazný kontrast mezi předchozími postoji k liberální demokracii a jejich historickým kontextem, které se značně liší od současných představ o její budoucnosti: „*Před čtvrtstoletím politické protivníky sjednocovala úcta k základním demokratickým pravidlům a hodnotám. Dnes si nesmírnou moc a vliv vydobyli kandidáti, kteří porušují zcela elementární normy liberální demokracie*“<sup>43</sup>. Mounk v tomto kontextu identifikuje hned dva problémy. Za prvé, je jím představa, že demokracie je daná, a za druhé dojem, že liberalismus a demokracie tvoří soudržný celek. Možnost rozkolu demokracie a liberalismu, je v dnešní moderní době více než reálnou hrozbou. Podle Mounka jsme svědky toho, jak se mínění lidu obrací proti liberalismu a zájmy elit proti demokracii. Výsledkem je demokracie bez práv (*neliberální demokracie*), která může vést až k tyranii většiny a práva bez demokracie (*nedemokratický liberalismus*), které může vést k vyřazení lidu z rozhodovacího procesu a k nadvládě technokratů<sup>44</sup>. Podle

---

<sup>41</sup> MOUNK, Yascha. *Lid versus demokracie: Proč je naše svoboda v ohrožení a jak ji zachránit*, s. 10

<sup>42</sup> *Tamtéž*, s. 64

<sup>43</sup> *Tamtéž*, s. 13

<sup>44</sup> *Tamtéž*, s. 23

Mounka je přerod v neliberální demokracii pravděpodobný v zemích, kde dochází k podřízení nezávislých institucí ve prospěch exekutivy nebo k omezování práv menšin. Nedemokratický liberalismus je pak v zemích, jejichž politický systém je natolik podřízen elitě, že politické volby v praxi již nevedou k přenesení vůle lidu do politického počínání.<sup>45</sup>

Yascha Mounk je pokračovatelem teorie neliberální demokracie Zakarii a Merkela. Přínosem jeho práce není natolik konceptuální rámec pro posouzení současného režimu Polska a Maďarska jako aktualizace tohoto fenoménu z hlediska současné světové politiky a demokratického vývoje 21. století.

## 2.6 Shrnutí

Teorie neliberální demokracie tří představených autorů se shodují ve sledovaném fenoménu neliberální demokracie, ale liší se na několika úrovních. Jak již bylo uvedeno v kapitole věnované hybridním režimům a jejich systematizaci podle Štěpána Drahokoupila, jsou rozdíly jednotlivých teorií hybridních režimů jednak ve volbě přístupu tvorby teorie (klasický přístup, rodová podobnost a radiální kategorie) a jednak ve zvolené definici demokracie (minimalistická, procedurální minimum a rozšířené procedurální minimum). Všechny představené teorie neliberální demokracie se vztahují k demokracii, jakožto kmenovému konceptu, avšak výchozí definice demokracie, která je v jednotlivých teoriích uplatněna není odpovídající jako není odpovídající přístup v tvorbě těchto teorií. Pro Fareeda Zakariu je demokratické minimum spatřováno v existenci soutěživých voleb a jím představená teorie vychází z klasického přístupu, který definuje charakter režimu v jeho obecné rovině, která není pro účel komparativní analýzy režimů Polska a Maďarska dostatečná. Stějně tak i Yascha Mounk vychází z minimalistické definice demokracie, která oproti tendenci pod pojem demokracie ukrýt vše co se jeví jako žádoucí, vychází z konceptu demokracie, která vychází z reálného stavu a demokratického příslibu, že vláda spočívá v lidu. Demokracie podle něj představuje soubor „závazných volebních institucí, který efektivně zajišťuje

---

<sup>45</sup> MOUNK, Yascha. *Lid versus demokracie: Proč je naše svoboda v ohrožení a jak ji zachránit*, s. 36

*transformaci mínění lidu v administrativní kroky, (...) liberální demokracie je prostě a jednoduše politický systém, který je liberální a demokratický současně*<sup>46</sup>. Současná krize liberální demokracie vždy spočívá v absenci jednoho z těchto prvků, tedy můžeme mít režimy liberální, ale nedemokratické nebo neliberální, ale demokratické. Neliberální demokracie z hlediska Yaschy Mounka splňuje minimalistickou koncepci demokracie, ale dochází k podryvání právního státu a individuálních svobod. Wolfgang Merkel oproti Zakariovi a Mounkovi vychází z definice demokracie jakožto rozšířeného procedurálního minima. Pro účel systematické analýzy defektních demokracií rozvíjí koncept ukotvené demokracie, která vychází z pěti částečných režimů demokracie, tj. (1) volební režim, (2) politická práva, (3) občanská práva, (4) dělení moci a horizontální odpovědnost a (5) efektivní právo vládnout, které doplňuje o externí kotvící mechanismy moderních demokracií, jako je například občanská společnost. Tento komplexní systém nezávislých a navzájem provázaných částečných režimů, je zdrojem funkčnosti a odolnosti demokracie. Defekty jednotlivých částečných režimů poté přetváří charakter demokratického režimu ve čtyřech podobách, které označují onu defektní oblast. Neliberální demokracie v tomto smyslu nenaplnuje vládu práva skrze podryvání konstitutivního státu a vládu práva a její teorie vzniká radiální metodou.

Pro účel následující části a posouzení charakteru režimu Polska a Maďarska nelze vycházet z minimalistické definice demokracie, kterou používá Fareed Zakaria, jelikož se jedná o obecný rámec, který neumožňuje analyzovat neliberální charakter režimů Polska a Maďarska do hloubky. Je tedy třeba jít cestou definice demokracie jakožto rozšířeného procedurálního minima a posuzovat režimy z hlediska jednotlivých částečných režimů ukotvené demokracie Wolfganga Merkela (volební režim, politická práva, občanské svobody, dělení moci a horizontální odpovědnost a efektivní moc vládnout). Vývoj v Polsku od roku 2015 a v Maďarsku od roku 2010 a jejich demokratičnost budeme sledovat na základě těchto definujících elementů. Pozornost budeme primárně věnovat zásahům do justice, vlády práva, demokratických institucí a občanské společnosti, která bude dle představených koncepcí neliberální demokracie vycházet z defektu v liberálním jádru demokratických režimů, tedy ve vládě práva a

---

<sup>46</sup> MOUNK, Yascha. *Lid versus demokracie: Proč je naše svoboda v ohrožení a jak ji zachránit*, s. 36

konstitutivních principů státu a podřizování nezávislých demokratických institucí exekutivě. Neliberální projevy režimů Polska a Maďarska, které v tomto duchu budeme sledovat na závěr porovnáme a posoudíme, zda lze tyto režimy z hlediska teorie hybridních režimů označit za neliberální demokracie.

### 3 POLSKO

Polsko po pádu komunismu zaznamenalo šestinásobný nárůst hrubého domácího produktu a jako jediný členský stát EU nepocítilo negativní dopad světové hospodářské krize po roce 2008. Podle všeho se nejednalo o tranziční stát, kterému by měla být věnována zvýšená pozornost, jelikož vykazovalo všechny známky upevňující se demokracie. Avšak po volbách 2015 došlo řízením nové vlády pod vedením strany PiS (*Prawo i Sprawiedliwość*) k zásahům, které ovlivnily dosavadní podobu a fungování polské demokracie. Ve svém proslovu ze dne 21. července 2018 shrnula bývalá předsedkyně Nejvyššího soudu Małgorzata Gersdorf stav v Polsku následovně: „Poškození je bohužel rozsáhlé a zdá se, že v nejbližší době nebude žádná naděje na nápravu. Nezávislost polského ústavního soudu byla zničena, její soudní komise zmanipulovány ve prospěch vládnoucí strany. Ministr spravedlnosti drží všechny nástroje umožňující skutečnou kontrolu nad soudními řízeními, zejména pak v trestním právu. (...) Stranická mašina může korunovat nebo zničit kohokoli a každého z rozmaru a vůle těch, kdo vládnou. Nejvyšší soud prošel očistou maskovanou zpětnou změnou důchodového věku. Obsah životně důležitých právních předpisů se neustále mění během několika dnů ode dne podání návrhu, a to bez podrobení konzultaci nebo uplatnění stanovisek.“<sup>47</sup>

#### 3.1 Volby do polského Parlamentu 2015 a co jím předcházelo

Určujícím momentem polské politiky byl rok 2015, v jehož průběhu došlo ke dvěma významným národním volbám. Prezidentské volby v květnu 2015 vyhrál s 51,55 % hlasů kandidát strany Práva a Spravedlnosti (PiS) Andrzej Duda. Duda byl mladý, dosud ne příliš výrazný politik, jehož vítězství proti dosavadnímu prezidentovi Bronisławu Komorowskému nebylo očekávané a naznačovalo posun preferencí voličů doprava. Parlamentní volby z října téhož roku taktéž zaznamenaly úspěch konzervativní pravicové strany Práva a Spravedlnosti, která s pouhými 37,5 % hlasů porazila dosud vládnoucí Občanskou Platformu (PO), která získala 24 % hlasů a přišla

---

<sup>47</sup> VERFASSUNGSBLOG. *Break from the Break* [online]. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/break-from-the-break/>

tedy po 8 letech o své vedoucí vládní postavení.<sup>48</sup> Na první pohled nevýrazný volební výsledek zajistil PiS nadpoloviční většinu v Parlamentu (235 křesel ze 460) a poprvé od roku 1989 nemusela vláda sestavovat koalici. Podíl na tom měla stranická fragmentace a mnoho hlasů které šly malým stranám, jež ve výsledku nedosáhly na uzavírací klauzuli, která činí 5 % pro strany a 8 % pro volební koalice. Svě místo v Parlamentu uhájila i Polská lidová strana (PSL), která dosud tvořila koalici s vládnoucí Občanskou Platformou. Úspěch ve volbách zaznamenaly nově i populistické hnutí Kukiz'15 s 8,8 % a strana Nowoczesna se 7,6 % hlasů.<sup>49</sup> Parlamentní volby roku 2015 představují posun od tradičních politických stran, které dosud dominovaly polskou politikou, ke konzervativní pravici (PiS) a novým pravicovým hnutím (Kukiz'15). V čele nové vlády stanula Beata Szidło. Fakticky byl však u moci lídr strany PiS Jaroslaw Kaczyński.<sup>50</sup>

Vládnoucí koalice PO a PSL v čele s Donaldem Tuskem od roku 2007 do roku 2014 byla první koalice, která poprvé od roku 1989 uhájila svou vládu po dvě volební období. Jejich pozice se zdála být stabilní, nehledě na řadu nepopulárních reforem a skandál spojený se zveřejněním nelegálně pořízených nahrávek rozhovorů členů kabinetu ze soukromých schůzek v restauracích ve Varšavě. Ačkoliv nahrávky neobsahovaly inkriminující informace, které by Tuskovu vládu rozložily, míra vulgarity a kontroverzních názorů stoupenců vlády, byla mediálně odsouzena a vrhla na celou vládu špatné světlo.<sup>51</sup> V reakci na toto dění, se Tusk zřekl pozice předsedy vlády a do voleb 2015 byla tato funkce obsazena Ewou Kopacz. Minimálně do prezidentských voleb byla tímto situace v polské vládě pod kontrolou. Květnové prezidentské volby byly přípravou na parlamentní volební boj, který měl později téhož roku následovat. Proti stávajícímu prezidentovi Bronisławu Komorowskiému s podporou PO stanul člen Evropského Parlamentu Andrzej Duda za PiS a nezávislý kandidát a populární rokový muzikant Paweł Kukiz. V předvolebních kampaních obou vyzívajících kandidátů byla úspěchem kampaň skrze sociální média, díky které oba

---

<sup>48</sup> SADURSKI, Wojciech. *Poland's Constitutional Breakdown*, s. 1

<sup>49</sup> MARCINKIEWICZ, Kamil, STEGMAIER, Mary. *The parliamentary election in Poland, October 2015*, s. 3

<sup>50</sup> *Tamtéž*, s. 4

<sup>51</sup> SNYDER, Timothy. *The Road To Unfreedom: Russia, Europe, America*, s. 202

rychle nabývali na preferencích. Těsné vítězství Andrzeje Dudy v druhém kole voleb a ziskem 51,55 % hlasů, značně ovlivnilo preference voličů mezi PO a PiS a předznamenalo vítězství PiS v parlamentních volbách v říjnu.<sup>52</sup> Úspěch PiS v prezidentských a posléze i parlamentních volbách roku 2015 spočíval primárně v předvolebních kampaních strany, která kritizovala kroky dosavadní vlády PO-PSL. Důležitým faktorem byla též skutečnost, že kontroverzní lídr strany PiS, Jarosław Kaczyński a Antoni Macierewicz, který byl spojován s ohrožováním národní bezpečnosti, nebyli aktivní ve volebních kampaních a neusilovali o žádné oficiální posty. To se však po parlamentních volbách nepotvrdilo, vzhledem k vlivu Kaczyńského na vládní dění a dosazení Macierewicze na post Ministra obrany.<sup>53</sup>

### **3.2 Změny po roce 2015 a transformace demokratického Polska**

Wojcich Sadurski označuje bezprostřední dění po roce 2015 v Polsku za počátek demokratického skluzu v podobě postupného rozkladu ústavnosti státu.<sup>54</sup> Tento úpadek však nepočal jednou konkrétní událostí, nýbrž součtem událostí a změn, jejichž kumulativní efekt otřásl Polské demokratické základy. První náznaky blížících se změn byly patrné už během první vlády PiS mezi lety 2005 až 2007 a z útoků na polský ústavní řád z roku 1997. Během této vlády však PiS nedisponovala parlamentní většinou a neměla natolik široký operativní prostor, aby mohla ústavu destabilizovat ve svůj prospěch.<sup>55</sup> Po volebních vítězstvích v roce 2015, byla PiS ve velice výhodné pozici a dle zkušeností z předešlého vládního období, byla připravena rychle jednat. Povolební kampaň PiS spočívala v ideji že odpor proti politické většině, je ze své podstaty nedemokratický a že ústavní změny jsou nutné, aby byly odstraněny právní překážky v budování lepšího státu. Politická opozice (PO, PSL) byla v legislativním procesu odsunuta do pozadí vládní hlasovací mašiny. Zákonodárná činnost vlády PiS se vyznačovala zrychlenými legislativními procesy, které neposkytovaly prostor pro

---

<sup>52</sup> MARCINKIEWICZ, Kamil, STEGMAIER, Mary. *The parliamentary election in Poland, October 2015*, s. 2

<sup>53</sup> SNYDER, Timothy. *The Road To Unfreedom: Russia, Europe, America*, s. 203

<sup>54</sup> SADURSKI, Wojciech. *Poland's Constitutional Breakdown*, s. 28

<sup>55</sup> *Tamtéž*, s. 52

konzultaci, odborné zhodnocení či zpětnou vazbu ze strany veřejnosti. Z řady mechanismů, které vláda v legislativním procesu uplatnila, lze jmenovat následující: neposkytovala dostatek času na přečtení návrhů a projevy opozice k navrhovaným zákonům byly v Parlamentu zkráceny na 1 minutu, návrhy zákonů se třídily podle představujících stran, aby se při hlasování lépe určovaly „správné“ od „špatných“ a opoziční poslanci byly často vykázáni na základě disciplinárních přestupků nebo jim nebylo umožněno klást dotazy během jednání. Tento proces byl aplikován především na legislativní změny v polské justici.<sup>56</sup>

### 3.2.1 „Nezávislá“ Justice

Ovládnutí Ústavního soudu proběhlo ve dvou fázích. V rámci první byla paralyzována funkce Ústavního soudu omezovat svévolnou moc a došlo tím k ochromení této instance v jádru její působnosti a významu. Druhá fáze z Ústavního soudu učinila aktivního účastníka neústavních útoků PiS proti opozici. První fáze dosáhla vrcholu v roce 2016, tedy pouhý rok od vítězných voleb stačil na to, aby si PiS zajistila většinovou přízeň Ústavního soudu, dosazením sobě loajálních členů.<sup>57</sup> V rámci posledních kroků vlády PO+PSL bylo 8. října 2015 Parlamentem zvoleno 5 nových soudců Ústavního soudu. Avšak pozice, které mohl tehdejší Parlament obsadit byly pouze 3, zbylé dvě se měly uvolnit až v prosinci téhož roku, tedy po nástupu nové vlády. Proti tomu se postavil tehdejší prezident Andrzej Duda, stoupenec PiS, který odmítl uvést všech 5 soudců do funkce s tím, že jednání jeho předchůdce bylo neústavní. Po parlamentních volbách se řešení této situace ujala již vládnoucí PiS, která jednání předchozího Parlamentu označila za neústavní a všech 5 kandidátů nahradila svými 5 kandidáty. Rozhodující v tomto momentu byla pozice prezidenta Dudy, respektive prezidentského veta, které bylo v konečném potvrzení soudců Ústavního soudu rozhodující, ačkoliv jeho nadřazenost neměla oporu v ústavě. V prosinci 2015 složilo slib všech 5 soudců zvolených vládou PiS, s tím, že 3 byli zvoleni na již obsazené posty. V čele Ústavního soudu stanula v roce 2016 soudkyně Julia Przylebská, jejíž jmenování nebylo plně v souladu s tradičním jednáním valného shromáždění Ústavního soudu, ale bylo opět potvrzeno prezidentem Dudou. Przylebská

---

<sup>56</sup> SADURSKI, Wojciech. *Poland's Constitutional Breakdown*, s.133-135

<sup>57</sup> *Tamtéž*, s. 61

v rámci své funkce přijala 98 opatření týkajících se sestavení soudních komisí. Cílem bylo sestavit komise tak, aby v nich nedominovali „staří“ soudci, ale aby byly ve prospěch PiS. U politicky senzitivních případů pak nebylo překvapením, že soudní komise byla sestavena pouze z nových soudců PiS.<sup>58</sup>

Další paralýza Ústavního soudu spočívala v přijímání zákonů v Parlamentu, kterými se Ústavní soud musel zabývat, mezi něž patřily zákony osvobozující nedávnou legislativu PiS od ústavní kontroly, ustanovení paralyzující rozhodování Ústavního soudu a ustanovení zvyšující pravomoci výkonné moci a legislativy na úkor Ústavního soudu.<sup>59</sup> Ač většina těchto ustanovení nebyla přijata, zaměstnávala Ústavní soud do doby, než se jej podařilo restrukturalizovat. Parlamentní většina, svolné předsednictví Ústavního soudu a spolupráce prezidenta republiky bylo klíčem úspěchu strany PiS v ovládnutí Ústavního soudu, jehož transformace dala vzniknout účinnému nástroji vlády v prosazování politické agendy PiS.<sup>60</sup> Na rozdíl od obecné funkce ústavních soudů, která spočívá v ochraně ústavy proti legislativní většině, v Polsku se stal Ústavní soud ochráncem legislativní většiny.

Druhým terčem vlády PiS byly „běžné“ soudy. Strana shledala, že vyrovnávací moc soudů by mohla kontrolovat její politiku, a proto navrhla komplexní balíček soudních reforem. Balíček reforem se skládal ze zákona o „běžných“ soudech, zákona o justiční Národní radě (KRS) a zákona o Nejvyšším soudu.<sup>61</sup> Justiční Národní rada (KRS) měla klíčovou pozici v nominaci kandidátů na soudní posty, byla ochráncem nezávislosti justice, ústavnosti norem vztahujících se na soudy a soudce aj., a jako taková byla terčem pozornosti PiS. V rámci KRS, mimo politických členů, působilo 15 soudců, jejichž volba dosud probíhala v rámci justice a tuto praxi soudců volících soudce, ukončil zákon o justiční Národní radě, který volbu soudců do KRS předal Parlamentu, kde o nominaci rozhodovala 2/3 většina.<sup>62</sup> Volby do KRS se konaly dne 7. března 2018 po předčasném ukončení mandátů dosavadních zastánců těchto postů.

---

<sup>58</sup> SADURSKI, Wojciech. *Poland's Constitutional Breakdown*, s. 64-69

<sup>59</sup> *Tamtéž*, s. 72-73

<sup>60</sup> *Tamtéž*, s. 79

<sup>61</sup> *Tamtéž*, s. 98

<sup>62</sup> *Tamtéž*, s. 101

Proces výběru kandidátů před parlamentní volbou byl opředen tajnostmi, a proto skutečnost, že všichni zvolení soudci do KRS byli napojení na Ministerstvo spravedlnosti, a tedy na PiS, byla pobuřující. KRS přišla o svoji politickou nezávislost podobně jako Ústavní soud a s její pomocí se podařilo PiS infiltrovat další oblasti justice.

Zákonem o Nejvyšším soudu došlo ke snížení důchodového věku soudců Nejvyššího soudu ze 70 na 65 let. Celkem 37 % soudců se z ničeho nic ocitlo v důchodovém věku. Z celkových 27 soudců, kteří byli předčasně ukončeni se pouhým pěti podařilo získat souhlas prezidenta s prodloužením funkce. Mezi soudci, kterým ke dni 3. července 2017 bylo 65 let a více byla i předsedkyně Nejvyššího soudu Małgorzata Gersdorf. Její mandát byl Ústavou stanoven na 6 let a měl tedy trvat až do roku 2020, avšak prezident Duda rozhodl, že nový zákon má přednost před ústavním článkem, čímž de facto potvrdil své neústavní jednání a na odstoupení předsedkyně trval. S přijetím zákona došlo nejen k odchodu 22 soudců do penze, ale byl navýšen i celkový počet soudců což umožnilo PiS, skrze KRS obsadit zhruba 60 % Nejvyššího soudu.<sup>63</sup>

Zákon o „běžných“ soudech přijatý 27. července 2017 přiřknul pravomoc jmenovat soudní předsedy ministru spravedlnosti Zbigniewu Ziobro. Ten, obohacen o post generálního prokurátora, což byl další z tahů PiS za účelem politizovat justici, tímto získal pravomoc jmenovat a propouštět všechny soudní předsedy bez patřičného odůvodnění či kontroly ze strany justice. Zákonem o „běžných“ soudech byla představena nová hierarchie mezi soudy a jejich předsedy a ministr spravedlnosti byl v této hierarchii hlavním disciplinárním činitelem. Z jeho pozice bylo možné „trestat“ nepřízpůsobivé soudce, kteří hlasitě odmítali reformní činnost vlády, tím, že jim byly odebrány politicky senzitivní případy, nebo byly v soudní hierarchii posunuty níže. Důchodový věk byl opět snížen na 65 let a žádostem o prodloužení funkce se nevyhovovalo. S očekávaným ovládnutím KRS se nabírání soudců odsouvalo na dobu, kdy bude moci být plně pod kontrolou PiS. Množství volných míst v justici a Ministerstvu spravedlnosti se vyšplhalo až na 1000 neobsazených pozic.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> SADURSKI, Wojciech. *Poland's Constitutional Breakdown*, s. 105-115

<sup>64</sup> *Tamtéž*, s. 115-119

Kumulativní efekt výše uvedených reforem měl za následek paralýzu a transformaci dosavadního justičního systému Polska. V tomto duchu je třeba vnímat změny které byly uplatněny v rámci vlády PiS ve vztahu k justici za defekty v oblasti částečných režimů Merkelovy koncepce ukotvené demokracie, a to v oblasti občanského práva a horizontální odpovědnosti. Legislativní změny, které byly v rozporu s ústavním řádem, které byly zaměřeny na omezení justice ve prospěch exekutivy tedy odpovídají třetímu a čtvrtému bodu této koncepce a je třeba shledat, že v současný režim Polska není z hlediska těchto parametrů demokratický.

### 3.2.2 „Demokratické“ Instituce

Mimo justici, se výrazné změny dále týkaly především státního sektoru a médií. Zákonem o státní službě ze dne 30. prosince 2015 vycházela zaměstnanost ve státní správě z politického jmenování nikoliv výběrových řízení. Zaměstnanec ve státním sektoru, by podle všeho měl být ztotožněn s politikou vlády a loajální jejím cílům. Do března 2018 bylo přijato 37 personálních opatření, která stála za uvolněním 11 000 pozic ve veřejné správě, které byly obsazeny PiS loajalisty.<sup>65</sup>

Náhlá změna spojená s vítězstvím PiS u voleb se týkala veřejných médií, které se takřka přes noc proměnila v nástroj vládní propagandy. Byla ustavena nová Rada národních médií, která sestávala z členů volených prezidentem, ale přímo podléhala pokynům Jaroslawa Kaczyńskiego. Národní rada pro rozhlasové a televizní vysílání (KRRiTV), která byla doposud kontrolním orgánem nad veřejnými i soukromými mediálními portály, byla z většiny sestavena ze stoupenců PiS. KRRiTV uvalovala vysoké sankce proti soukromým médiím například TVN24, která měla dostat pokutu za reportáž ohledně demonstrací v Polsku, která podle KRRiTV údajně propagovala nezákonnou činnost. Média se proti podobným rozsudkům mohla odvolat k nově zřízené Komoře pro mimořádné kontroly veřejných záležitostí, která spadala pod Nejvyšší soud, jehož loajalita k vládě již byla zajištěna. Tento mechanismus účinně eliminoval nepohodlné zpravodajství a svobodu projevu v Polsku.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> SADURSKI, Wojciech. *Poland's Constitutional Breakdown*, s. 136-137

<sup>66</sup> *Tamtéž*, s. 139

Nezávislá občanská společnost je další charakteristikou demokratické společnosti. Strukturovaná síť nezávislých nevládních sociálních organizací podryvá morální nadřazenost vedení státu, a proto PiS dlouho vyvíjela snahu na její omezení srze legislativní kroky. Občanská společnost byla v Polsku ovlivněna skrze reformu zákona o činnostech v oblasti veřejného blaha a dobrovolné služby a zákona o Národním institutu svobody a za účelem centralizace struktur institucí občanské společnosti ve státě vznikly dvě instituce: Výbor pro veřejný prospěch a Národní institut svobody. Výbor pro veřejný prospěch byl zodpovědný za spolupráci mezi nevládními organizacemi a veřejnou správou a byl nejvyšším politickým orgánem zodpovědným za vládní financování občanské společnosti. Struktury těchto organizací a jejich agendy umožňovaly PiS podřídit organizace občanské společnosti vládě a zamezit financování těch organizací, jejichž agenda byla v přímém nesouladu s politickou agendou vlády. V pluralitní polské občanské společnosti byly tedy převážně upřednostňovány náboženské nevládní organizace.<sup>67</sup>

Ve snaze zabránit střídání moci ve státě se PiS změřila po svém volebním vítězství v roce 2015 na změnu volebního zákona, která by snížila šance opozice a zajistila pokračující hegemonii strany. Došlo ke zvýšení kontroly parlamentní většiny nad institucí voleb v podobě dosazování nových volebních komisařů v jednotlivých volebních obvodech či k překreslování volebních hranic. Národní Volební Komise (PKW), která je odpovědná za volební dění včetně procesních záležitostí i oblastech nepřímou souvisejících jako je financování stran, podlehla kompletní restrukturalizaci ze strany PiS. Původních 9 soudců v čele PKW bylo nahrazeno 7 členy dosazenými Parlamentem a dvěma soudci za Ústavní a Nejvyšší správní soud. V čele výkonného odvětví PKW stanula Magdalena Pietrzak, která měla úzkou vazbu na PiS.<sup>68</sup> V parlamentních volbách v říjnu 2019 PiS obhájila svou většinu v Parlamentu s 43,5 % hlasů ale nejednalo se o vítězství úplné vzhledem k tomu, že nezískala většinu v Senátu. Oproti parlamentním volbám v roce 2015 vzrostla volební účast o více jak 3 miliony voličů a lze spekulovat o mobilizaci polské společnosti a opozice. Ačkoliv PiS ve volbách v roce 2019 potvrdila svou většinou v Parlamentu, bude rozhodujícím pro

---

<sup>67</sup> SADURSKI, Wojciech. *Poland's Constitutional Breakdown*, s. 145-146

<sup>68</sup> *Tamtéž*, s. 141-143

druhé vládní období výsledek prezidentských voleb 2020.<sup>69</sup> Nehledě na skutečnost, že v květnu 2020 dosud panovala karanténní opatření v důsledku celosvětového rozšíření nákazy viru covid-19, trvala vláda na konání voleb v běžném termínu formou korespondenčního hlasování. Proti tomu se vzedmula opozice, která by byla sníženou účastí spojenou s nákazou znevýhodněna.<sup>70</sup>

Z hlediska zásahů vlády PiS spojených s omezením nezávislosti demokratických institucí v podobě upevnění vládní kontroly nad médii a nevládními organizacemi je dle Merkelovy koncepce realizována snaha vlády omezit politická práva svobody projevu a shromažďování. Defekt demokracie polského režimu spočívá v tomto duchu v druhém částečném režimu. Omezování projevu občanské společnosti skrze omezování nevládních organizací zároveň odpovídá parametru externího ukotvení demokratického režimu, který i v tomto duchu není naplněn. Uplatněné změny volebního systému neměly dosud dopad na pravidelné konání voleb a charakter volebního režimu Merkelovy koncepce je v tomto ohledu naplněn.

---

<sup>69</sup> OPEN DEMOCRACY. *Whither Poland? After the 2019 parliamentary elections* [online]. Dostupné z: <https://www.opendemocracy.net/en/global-extremes/whither-poland-after-2019-parliamentary-elections/>

<sup>70</sup> ČT24. *Polský Sejm přijal zákon o korespondenčním způsobu volby prezidenta* [online]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3092297-polsky-sejm-prijal-zakon-o-korespondencnim-zpusobu-volby-prezidenta>

## 4 MAĎARSKO

V očích západního světa bylo Maďarsko po roce 1989 tranzičním státem, který měl velké naděje na dosažení liberální demokracie po pádu komunismu. Na první pohled vykazovalo všechny znaky demokratizující se politiky. Maďarská ekonomika rostla, politická reprezentace byla pluralitní a ve veřejné sféře figurovala aktivní občanská společnost, nezávislá média a silné nevládní organizace.<sup>71</sup> Avšak volby do Maďarského Parlamentu v roce 2010 a nastolení vlády strany Fidesz v čele s Viktorem Orbánem byly pro mnohé začátkem konce liberální demokracie v Maďarsku. To nakonec potvrzují slova samotného Viktora Orbána, který se ve svém projevu roku 2014 v Băile Tuşnad vymezil proti západnímu liberalismu a svou politiku a nový směr maďarského státu popsal následně: „*Stát, který stavíme, je neliberální. Nepopírá základní hodnoty liberalismu, jako je svoboda atd., Ale nečiní tuto ideologii ústředním prvkem organizace státu, ale uplatňuje místo ní specifický, národní a konkrétní přístup*”<sup>72</sup>. Ačkoliv jsou hodnoty liberalismu a svobody v Orbánově projevu vytyčeny jakožto hodnoty, které jeho politika hodlá zachovat, změny, které po roce 2010 v Maďarsku proběhly naznačují opak. Yascha Mounk shrnuje dění v Maďarsku následovně: „*Po nástupu do úřadu Orbán přikročil k systematickému utužování moci. Aby ovládl státní televizi, ústřední volební komisi i ústavní soud, najmenoval do jejich čela své loajální stoupence. Upravil k vlastnímu prospěchu volební systém, přiměl zahraniční firmy k finanční podpoře lidí, s nimiž je osobně spjat, podřídil nevládní organizace vysoce restriktivním pravidlům a pokusil se ukončit provoz Středoevropské univerzity*“.<sup>73</sup> Mounk na závěr konstatuje, že Maďarsko již nepředstavuje liberální demokracii.

---

<sup>71</sup> MOUNK, Yascha. *Lid versus demokracie: Proč je naše svoboda v ohrožení a jak ji zachránit*, s. 18

<sup>72</sup> THE BUDAPEST BEACON. *Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014* [online]. Dostupné z: <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>

<sup>73</sup> MOUNK, Yascha. *Lid versus demokracie: Proč je naše svoboda v ohrožení a jak ji zachránit*, s. 18

## 4.1 Volby do maďarského Parlamentu 2010 a co jím předcházelo

Po volebních neúspěších strany Fidesz v parlamentních volbách v letech 2002 a 2006 byly ohromujícím vítězstvím volby v roce 2010. Fidesz společně s KDNP (Křesťanská demokratická lidová strana) získaly celkem 57 % volebních hlasů což z důvodu disproporčního volebního systému byl v přepočtu na mandáty zisk 68 % křesel v Parlamentu. Maďarská socialistická strana (MSzP), která byla stranou dominující maďarskou politickou scénou po dobu 12 let, získala ve volbách pouhých 19,30 % hlasů. Ve volbách 2010 oproti předchozím volbám došlo k radikálnímu nárůstu preferencí radikálních pravicových hnutí. Hnutí Jobbik získalo 17 % hlasů. Naopak, maďarští liberálové (SzDSz), kteří dosud tvořili vládní koalici se socialistickou stranou, nedosáhli ani na 5 % hlasů a v parlamentních volbách neuspěli. Zato úspěch zaznamenala nová liberálně-ekologická strana LMP.<sup>74</sup> K jednoznačnému vítězství strany Fidesz Viktora Orbána došlo převážně v důsledku politického dění v Maďarsku do roku 2010 a s tím související ztrátou legitimacy dosavadních vládních politických entit.

Podle Paula Lendvaie nebylo drtivé vítězství strany Viktora Orbána překvapením. Maďarskou vládu od roku 2002 do roku 2010 označuje za politickou sebevraždu celé levice a maďarských liberálů. Tento úpadek spatřuje v několika stěžejních momentech zahrnujících vládní skandály či reakci na ekonomickou krizi v roce 2008.<sup>75</sup> Gyurcsányho „*tajný projev*“ nebo také „*projev lži*“ byla uniklá nahrávka tehdejšího premiéra a předsedy Maďarské socialistické strany Ference Gyurcsányho, ve které přiznává, že jeho vláda lhala, aby vyhrála parlamentní volby v roce 2006.<sup>76</sup> Nahrávka podlomila legitimitu Gyurcsányho vlády a samotné socialistické strany, čehož využila opozice, která „nelegitimní“ vládu a premiéra bojkotovala. Ačkoliv tato událost pobouřila širokou veřejnost, ke Gyurcsányho odvolání z postu předsedy vlády nedošlo.<sup>77</sup> Úpadek socialistické strany (MSzP) vycházel i ze skutečnosti, že nebyla

---

<sup>74</sup> LENDVAI, Paul. *Hungary Between Democracy and Authoritarianism*, s. 209-213

<sup>75</sup> *Tamtéž*, s. 195

<sup>76</sup> THE GUARDIAN. *Hungary PM: we lied to win election* [online]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2006/sep/18/1>

<sup>77</sup> LENDVAI, Paul. *Hungary Between Democracy and Authoritarianism*, s. 172

schopna se transformovat v moderní sociální demokracii po vzoru západu a podobné skandály vedly k prohloubení již tak nestabilní nesoudržné politické strany. S rostoucí mírou nespokojenosti ve společnosti, která dosáhla vrcholu po finanční krizi v roce 2008, vzrostly preference radikálních pravicových stran. Zpožděná reakce na globální finanční krizi v roce 2008, měla za následek pokles maďarské ekonomiky o 6,6 % a ještě více poškodila maďarskou socialistickou stranu.<sup>78</sup>

## 4.2 Změny po roce 2010 a nový ústavní řád Maďarska

Po parlamentních volbách v roce 2010 bylo jasné, že Fidesz se nachází ve velice pohodlné politické situaci, a to hned z několika důvodů. První předzvěstí úspěchu vlády pod vedením Fideszu byl stav politických stran, které tvořily politickou opozici v Parlamentu. Značně fragmentovaná a nesourodá opozice sestávající z poražené Maďarské socialistické strany, LMP a radikálně pravicové strany Jobbik, společně zastávala necelých 32 % křesel v Parlamentu. Spolupráce takto nesourodé opozice byla takřka nemožná, což zajistilo hladký průběh změnám, které po roce 2010 nastaly.<sup>79</sup> Druhou zárukou úspěchu byl výsledek voleb, který díky disproporčnímu volebnímu systému, který zvýhodňoval větší politické strany, udělal ze zisku 57 % hlasů u voleb, zisk 68 % křesel v Parlamentu, tedy 2/3 většinu. Touto většinou došlo k naprosté dekonstrukci maďarské politiky ve prospěch strany Fidesz. Prezident republiky měl taktéž jisté pravomoci, které by prosazování nových ústavních pořádků vlády mohly významně ohrozit. V roce 2010 byl proto na post prezidenta republiky vládou zvolen blízký spolupracovník strany Pál Schmitt, který byl však záhy nahrazen Jánosem Áderem, spoluzakladatelem strany Fidesz.<sup>80</sup> Výchozí pozice strany Fidesz v roce 2010

---

<sup>78</sup> KRASTEV, Ivan. *Eastern Europe's Illiberal Revolution, The long Road to Democratic Decline* [online] Dostupné z:

<https://www.foreignaffairs.com/articles/hungary/2018-04-16/eastern-europes-illiberal-revolution>

<sup>79</sup> LENDVAI, Paul. *Hungary Between Democracy and Authoritarianism*, s. 214

<sup>80</sup> BÁNKUTI, Miklós, HALMAI, Gábor, SCHEPPELE, Kim Lane. *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, s. 138 - 141

představovala jedinečnou příležitost pro prosazení změn v Maďarsku, které poznamenaly charakter demokratického režimu státu.

#### 4.2.1 *Ústavní řád Maďarska*

Fidesz od svého vítězství ve volbách 2010 rychle zmobilizoval své síly a v následujících měsících došlo k aktivnímu prosazování změn v maďarské politice. Za pouhý rok od voleb bylo přijato 12 ústavních dodatků, které pozměňovaly či nahrazovaly více než 50 individuálních ustanovení. Tyto změny měly za cíl vytvořit podmínky pro přijetí ústavní reformy a omezit liberálně-demokratické instituce, které by mohly nesouhlasit s deformací maďarského ústavního systému.<sup>81</sup> Již dne 28. června 2010 odhlasovala Orbánova 2/3 většina Parlamentu odstranění 4/5 pravidla pro vznik nové ústavy. Došlo tím k odstranění podmínky, která při tvorbě nové ústavy vynucovala spolupráci s opozicí a Fidesz si tak zajistil absolutní kontrolu nad novou podobou ústavy.<sup>82</sup> Příprava nové ústavy pod názvem „*Fundamental Law of Hungary*“ byla ohlášena v únoru 2011 a její ohlášení bylo pro mnohé překvapením, převážně protože ústavní změna nebyla součástí předvolebního programu strany Fidesz. Do dvou měsíců od ohlášení, byla ústava přijata a vešla v platnost 1. ledna 2012 aniž by došlo k jakékoliv veřejné, politické či právní debatě o její podobě. Nová ústava destabilizovala liberálně-demokratické vyvažovací mechanismy a ukotvila v sobě institucionální změny, které Fidesz představil v letech po volebním vítězství roku 2010. Nová ústava si skrze tzv. *cardinal acts* (ústavní zákony) zajistila, že jakákoliv budoucí změna ústavního řádu bude vyžadovat 2/3 souhlas Parlamentu.<sup>83</sup> Tímto došlo k ukotvení řádu, který postupně destabilizoval demokratické činitele ve prospěch vlády. Naše další zaměření bude právě na tyto oblasti; justiční systém a omezení nezávislosti Ústavního soudu a „běžných soudů“, demokratické instituce a omezení médií a občanské společnosti a zajištění kontinuity vlády skrze volební reformy.

---

<sup>81</sup> BÁNKUTI, Miklós, HALMAI, Gábor, SCHEPPELE, Kim Lane. *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, s. 138 - 141

<sup>82</sup> LÁSZLO PAP, András, ŚLEDZINSKA-SIMON, Anna. *The Rise of Illiberal Democracy and the Remedies of Multi-Level Constitutionalism*, s. 5

<sup>83</sup> LENDVAI, Paul. *Orbán: Europe's New Strongman*, s. 101 - 103

Ve světle shora analyzovaných kroků vlády Fidesz ve směru k upevnění moci ve státě přijetím nového ústavního řádu, je třeba tyto kroky vnímat v kontextu upevnění moci exekutivy a omezení vlády práva. Skrze přijetí nového ústavního řádu, který se stal nástrojem vlády Fidesz v prosazování vlastních zájmů došlo k upevnění moci exekutivy a z hlediska přijatých opatření došlo uzpůsobení práva ve prospěch strany. V oblasti horizontální odpovědnosti a občanského práva tedy lze shledat současný Maďarský režim v těchto oblastech demokraticky ukotvených režimů za nenaplněný.

#### **4.2.2 Justice**

Bleskurychlé akce související s prosazováním ústavních změn pokračovaly napříč kampaní strany Fidesz. Jejím zjevným cílem bylo pokoření politických autorit a podlomení liberálně-demokratických pojistek maďarského systému. K zajištění snadného přijetí nového ústavního pořádku a eliminaci odporu proti opatřením strany Fidesz, bylo třeba věnovat pozornost Ústavnímu soudu, který fungoval nezávisle od roku 1989. K omezení jeho funkce ochrany ústavního pořádku došlo několika kroky. Jednak došlo ke změnám spojeným s nominací a jmenováním ústavních soudců a jejich počtu. Zatímco původně byli kandidáti na post ústavních soudců navrhováni komisí, která byla sestavena z členů Parlamentu podle proporčního zastoupení stran v Parlamentu, jejichž nominace byly posléze potvrzeny či zamítnuty 2/3 volbou Parlamentu, byl tento postup omezen na navrhování kandidátů vládnoucí stranou (Fidesz) jejíž 2/3 většina v Parlamentu tyto kandidáty na post ústavních soudců potvrdila. De facto si tedy strana Fidesz mohla dosadit ústavní soudce bez vstupů opozice. Za účelem zajištění provládní většiny, byl počet soudců navýšen z 11 na 15 s tím, že téměř ihned došlo k dosazení 5 nových soudců loajálních straně Fidesz. Zároveň byl prodloužen mandát ústavních soudců z 9 na 12 let. Z nových ústavních soudců dosazených po roce 2010 lze jmenovat například Istvána Stumpfá, který byl blízkým přítelem Orbána a neměl pro post ústavního soudce jiné predispozice než svou loajalitu ke straně Fidesz.<sup>84</sup>

K urychlení procesu obměny členů Ústavního soudu odhlasovala 2/3 většina Parlamentu snížení důchodového věku soudců z 70 na 62 let. Do roku 2012 postihla

---

<sup>84</sup> LENDVAI, Paul. *Orbán: Europe's New Strongman.*, s. 103

tato změna 274 soudců. V rámci těchto změn došlo k přejmenování Nejvyššího soudu na Kurií a odstranění Andráse Baky z postu předsedy. Autonomie soudů byla dále podlomena ustavením Národního justičního úřadu na vrcholu justiční hierarchie, v jehož čele stanula Tünde Handó.<sup>85</sup> Handó byla taktéž postavou, která měla k Orbánovi a jeho politice velice blízko a její pozice v čele úřadu zahrnovala mimo jiné jmenování soudců, jejich posouvání na žebříčku postů v justici nahoru či dolů, jmenování předsedů soudů a přerozdělování případů mezi soudy. Mezi přerozdělovanými případy byly převážně politicky senzitivní případy týkající se korupčních afér. Národní justiční úřad měl tedy plnou kontrolu nad vykonavateli soudní moci.<sup>86</sup>

Omezení pravomocí Ústavního soudu vycházelo z opakovaných snah Ústavního soudu demonstrovat svou nezávislost. Příkladem je akt ustavení 98% retroaktivní daně na odstupné zaměstnanců, kteří opustili státní sektor v uplynulých 5 letech. Ústavní soud označil daň za neústavní načež byla v březnu 2013 přijata opatření omezující kompetence ústavního soudu v oblasti fiskálních záležitostí. Zákony týkající se státního rozpočtu již nemohly být podrobeny ústavní revizi. Jednalo se o akt pomsty 2/3 většiny Parlamentu, která tímto demonstrovala svou moc osvobodit se od ústavních restrikcí. V rámci ústavy byla i zakotvena nově vzniklá Fiskální rada, jejíž pravomoci zahrnují veto, které lze uplatnit na parlamentní rozhodnutí ve věcech fiskální politiky státu.<sup>87</sup> Nová ústava taktéž zneplatnila původní možnost adresovat ústavnost zákonů, kdy de facto platilo, že kdokoliv může napadnout zákony podáním ústavní stížnosti. Nově, je předpokladem podání stížnosti podmínka osobního dopadu zákona na žalobce. Pravomoc Ústavního soudu posuzovat ústavnost zákonů byla těmito kroky značně omezena a v současnosti již Ústavní soud takřka vymizel z politického dění, a to v důsledků kroků jež strana Fidesz podnikla k dosažení jeho podmanění ve svůj prospěch.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> LENDVAI, Paul. *Orbán: Europe's New Strongman*, s. 103-104

<sup>86</sup> BÁNKUTI, Miklós, HALMAI, Gábor, SCHEPPELE, Kim Lane. *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, s. 143

<sup>87</sup> LENDVAI, Paul. *Orbán: Europe's New Strongman*, s. 105-107

<sup>88</sup> BÁNKUTI, Miklós, HALMAI, Gábor, SCHEPPELE, Kim Lane. *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, s. 139-143

Další upevňování kontroly nad justicí je v souladu s nedostatky sledovanými v předchozí podkapitole věnované ústavnímu řádu Maďarska. Posilování exekutivy na úkor justice je narušením vyvážení moci ve státě a z hlediska parametru horizontální odpovědnosti je jednání vlády Fidesz v rozporu s touto demokratickou podmínkou. Vládní kontrole je v tomto duchu podmaněna i vláda práva. Částečný režim občanských práv a horizontální odpovědnosti je tedy v těchto oblastech defektní.

### 4.2.3 “Demokratické” instituce

Vyjma justice se personální změny po volbách v roce 2010 týkaly i státní správy a médií. Vše proběhlo ve snaze destabilizovat demokratické vyvažující mechanismy a dostat stát pod kontrolu strany Fidesz a zajistit pokračování jeho režimu.<sup>89</sup>

Dalším terčem Orbánovy vlády byla média, jejichž podrobení centrálně řízenému mediálnímu impériu pod taktovkou strany Fidesz, bylo středem Orbánova zájmu již od jeho neúspěchu u parlamentních voleb roku 2002. Prvním krokem bylo sloučení tří veřejnoprávních televizních stanic (M1, M2 a Duna-TV) s třemi národními rozhlasovými stanicemi a s národní tiskovou agenturou (MTI) pod jednotné státní mediální služby.<sup>90</sup> Nové mediální zákony z roku 2011 ustavily centralizovanou mediální autoritu NMHH, neboli Národní Mediální a Telekomunikační Agenturu. Ta byla vytvořena za účelem politické kontroly mediálních výstupů a v původních návrzích zákona měla dohlížet nad vyvážeností zpravodajství, jehož porušení mohla i sankcionovat. V čele agentury a zároveň Mediální rady byl Orbánem dosazený předseda, který v obou útvarech působil po dobu 9 let. Pětičlenná Mediální rada byla volena na stejné funkční období a její dosazení vyžadovalo 2/3 souhlas Parlamentu.<sup>91</sup> V tomto duchu byla kontrola médií opět plně v rukou strany Fidesz. Avšak vládní zásahy do suverenity mediálního prostoru se neobešly bez kritického zahraničního ohlasu. Pod mezinárodním tlakem se Orbán rozhodl pro taktický ústup a mediální

---

<sup>89</sup> LENDVAI, Paul. *Orbán: Europe's New Strongman*, s. 104

<sup>90</sup> *Tamtéž*, s. 115

<sup>91</sup> LENDVAI, Paul. *Hungary Between Democracy and Authoritarianism*, s. 218

zákony byly zmírněny. Jednalo se však o kosmetické úpravy, které nezabránilly dosažení konečného cíle strany. Institucionální rámec byl zachován a pro-vládní autority v jeho čele nadále podnikaly kroky k ovládnutí celého mediálního spektra. Nahrazením zhruba 1000 kvalifikovaných novinářů, kontrolováním obsahu veřejnoprávních médií, bojkot levicových zpravodajských kanálů a komerční média pod kontrolou oligarchů napojených na Orbána zajistila, že většina informací, které byly mediálně dostupné byly přímo i nepřímo pod kontrolou vlády. Zachováním jednotné mediální autority pod kontrolou státu, došlo k ovládnutí maďarské mediální scény, jejíž výstupy již nelze brát za objektivní zpravodajství.<sup>92</sup>

Důležité změny proběhly i v Národní volební komisi, kde došlo k předčasnému ukončení mandátu členů, kteří svůj post měli zastávat až do roku 2014. Komise byla složená z 10 členů, z nichž 5 bylo dosazeno za každou parlamentní stranu a 5 na základě dohody mezi vládou a opozicí. Obsazení nově uvolněných postů však proběhlo bez zahrnutí opozice na přání strany Fidesz. Tímto si strana zajistila kontrolu nad kompetencemi Národní volební komise, která mimo monitorování průběhu voleb, spravovala návrhy na konání referend. Instance, která jednání Národní volební komise mohla kontrolovat a potažmo zvrátit, byl v této době již omezený Ústavní soud.<sup>93</sup> Pár měsíců před parlamentními volbami v roce 2014 došlo též k reformě volebního systému. Mezi změny patří redukce parlamentních křesel z 389 na 199 a s tím související překreslení hranic volebních obvodů. Změny se týkaly velikosti obvodů, s tím, že „levicové“ obvody byly zvětšeny a bylo v nich zapotřebí více hlasů k získání mandátu než v „pravicových“, které tímto byly zvýhodněny. Za účelem dalšího oslabení fragmentované opozice dále došlo ke snížení požadavků na účast ve volbách, ale zvednutí hranice uzavírací klauzule z 5 % pro strany a 8 % pro koalice na 10 % pro strany a 15 % pro koalice.<sup>94</sup> Mimo jiné v maďarském volebním systému fungovala i volební kompenzace v podobě přerozdělování hlasů stran, které ve volbách neuspěly. V novém systému se připisovaly i vítězné hlasy z jednoho volebního obvodu, které byly nad rámec nutného počtu hlasů k vítězství strany, jako bonusové body pro stranu.

---

<sup>92</sup> LENDVAI, Paul. *Orbán: Europe's New Strongman*, s. 118-119

<sup>93</sup> BÁNKUTI, Miklós, HALMAI, Gábor, SCHEPPELE, Kim Lane. *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, s. 140

<sup>94</sup> SADURSKI, Wojciech. *Poland's Constitutional Breakdown*, s. 143

Transformací volebního systému stačilo straně Fidesz 45 % hlasů u voleb, aby získala 2/3 většinu mandátů v Parlamentu což se opakovalo u parlamentních voleb v roce 2014 i 2018.<sup>95</sup>

Další změny proběhly až v rámci druhého volebního období strany Fidesz po volbách v roce 2014. Tentokrát se pozornost strany přesměrovala na nevládní organizace a občanskou společnost v Maďarsku. Kampaň proti nevládním organizacím spočívala v odhalování nežádoucího zahraničního vlivu v Maďarsku. Tento konflikt spočíval v postavě Goerge Sorose, původem maďarského filantropa, jehož nadace *Open Society Foundation* byla zaměřena na propagaci liberální demokracie v post komunistických státech světa a jako taková se významně podílela na financování občanské společnosti v těchto zemích. V mediální propagandě strany Fidesz byl Soros vykreslen jako nepřítel národa, jež se skrze financování nevládních organizací snaží v Maďarsku prosadit vlastní zájmy. Situace vyvrcholila v roce 2017 přijetím zákona o nevládních organizacích, který organizacím se zahraničním financováním převyšujícím 7,2 milionu forintů ročně, ukládal povinnost jmenovat své zdroje a nést označení zahraničně dotované organizace.<sup>96</sup> V roce 2017 probíhal současně útok na akademickou svobodu v Maďarsku skrze novelu zákona o národním vysokém školství. Ta ukládala povinnost zahraničním vzdělávacím institucím poskytovat vzdělání i zemi svého původu a omezila možnost spolupráce zahraničních univerzit s maďarskými univerzitami. Právo na provozování vzdělávacích aktivit tedy nově nepodléhalo profesionálním kritériím, ale vycházelo z preferencí vlády. Konkrétním cílem vlády byla Středoevropská univerzita (CEU), jejíž vznik v roce 1991 dotoval právě George Soros. Útok na akademickou svobodu v Maďarsku byl veřejně vnímán jako útok na liberální demokracii.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> VERFASSUNGSBLOG. *How to Abolish Democracy: Electoral System, Party Regulation and Opposition Rights in Hungary and Poland* [online]. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/how-to-abolish-democracy-electoral-system-party-regulation-and-opposition-rights-in-hungary-and-poland/>

<sup>96</sup> LENDVAI, Paul. *Orbán: Europe's New Strongman*, s. 207-2011

<sup>97</sup> ENYEDI, Zsolt. *Democratic Backsliding and Academic Freedom in Hungary*.

Výše pospané zásahy vlády Fidesz do autonomie demokratických institucí a občanské společnosti skrze monopolizaci médií, kontrolu nad nevládními organizacemi, podmanění volební komise a útoku na akademickou svobodu Středoevropské univerzity lze všechny vnímat za útok na politická práva v Maďarsku. V tomto smyslu je jednání vlády Fidesz vnímáno za omezení svobody projevu, akademické svobody a práva na shromažďování a organizaci. Z hlediska Merkelovy teorie je tedy nedostatek v částečném režimu politických práv, ale zároveň lze poukázat na dílčí oblast externího ukotvení v občanské společnosti, která byla jednáním vlády Fidesz omezena.

## 5 Komparace dění v Polsku od roku 2015 a Maďarsku od roku 2010

Ve světle událostí, které byly zohledněny v předchozích dvou kapitolách nyní přistupujeme ke komparaci režimů v Polsku a Maďarsku. Podobnost lze sledovat na několika úrovních. Jak v předních postavách vlád PiS a Fidesz, v charakteru těchto stran a jejich kroků k upevnění moci ve státě skrze reformní činnost. Míra podobnosti obou režimů vyplývá i ze skutečnosti, že kroky vlády Fidesz po volebním vítězství roku 2010 se staly do jisté míry vzorem pro PiS. Lídr PiS Jaroslaw Kaczyński se s Viktorem Orbánem setkal po volebním vítězství strany PiS v roce 2015. Obsah jejich schůzky není znám. Už v roce 2011, krátce po vítězství Fidesz v parlamentních volbách 2010 se Kaczyński se o směřování Polska vyjádřil následovně: „*Viktor Orbán nám dal příklad, jak můžeme vyhrát (...) Přijde den, kdy uspějeme a budeme mít Budapešť ve Varšavě.*“<sup>98</sup>

Jak strana PiS tak Fidesz měly předchozí zkušenost vládních období (PiS 2005 – 2007, Fidesz 1998 – 2002), které je seznámily s chodem vlády a institucionálními bariérami v uplatňování jejich politiky. Ačkoliv jejich první volební období nebylo z hlediska pokračování vlád úspěšné, byly tyto zkušenosti přínosné pro jejich následující vlády. Když v druhém volebním období měla PiS nadpoloviční většinu a Fidesz 2/3 většinu v Parlamentu získaly dostatek manipulativního prostoru na to uplatňovat své politické zájmy. Revoluční kroky ke konsolidaci moci ve státě byly během těchto vlád představeny ihned, aniž by se mohl vzedmout nesouhlas ze strany voličů, či opozice. Bezmála rok po parlamentních volbách 2015 již v Polsku proběhla rekonstrukce Ústavního soudu a v Maďarsku po parlamentních volbách 2010 zase přijata nová ústava.

Strana PiS i Fidesz se nejprve prezentovaly jako mainstreamové středové strany, které se posléze profilovaly doprava, ke konzervativnímu populistickému charakteru hájícímu národní suverenitu proti Evropské unii. V obou případech strany těžily ze skutečnosti, že politická opozice a dosavadní politické elity „selhaly“ a na

---

<sup>98</sup> FINANCIAL TIMES. *Poland's new government finds a model in Orbán's Hungary* [online]. Dostupné z: <https://www.ft.com/content/0a3c7d44-b48e-11e5-8358-9a82b43f6b2f>

politickou scénu přišla krajně pravicová hnutí, jež zaznamenala velký úspěch u mladší generace voličů (hnutí Jobbik a Kukiz'15). Kult osobnosti Viktora Orbána jakožto obhájce demokracie po pádu komunismu a posléze reformátora podoby demokratického Maďarska byl pro úspěch strany Fidesz důležitou náležitostí. Jeho postavení v čele vlády a politického dění v Maďarsku je proto odlišné od postavení Jaroslawa Kaczyńského. Ten, ačkoliv nestojí v čele vlády, vládne bez ústavní odpovědnosti namísto oficiálních činitelů výkonné moci, tedy prezidenta a předsedy vlády.

Prezidentské posty jsou v obou případech obsazeny vládními lojalisty, kteří svou roli potvrzovatelů vlád PiS a Fidesz naplňují a nekladou výrazný odpor například v podobě prezidentského veta k navrhovaným legislativním změnám. Volba prezidenta probíhá v Polsku skrze přímou volbu a není tedy natolik pod kontrolou vlády, jako je tomu v případě Maďarska, kde k volbě prezidenta republiky dochází v Parlamentu. Ve smyslu pokračování exekutivní nadvlády strany PiS bude tedy důležité, jaký výsledek zaznamenají následující prezidentské volby v Polsku.

Parlamentní většina je v obou případech zdrojem autority vlád PiS a Fidesz. Ve snaze zajistit pokračování jednostranických vlád, došlo legislativními kroky k přizpůsobení volebního systému. Společná nejvýraznější změna se týkala překreslení volebních obvodů ve prospěch vládnoucí strany. Upravování podmínek svobodné soutěže spočívalo i v ovládnutí volebních komisí, které mimo kontrolu nad volbami, rozhodují o finančních příspěvcích pro účastníky voleb. V Maďarsku díky volebním reformám Fidesz svou 2/3 většinu v Parlamentu již třikrát obhájil. V Polsku byly výsledky parlamentních voleb 2019 těsným vítězstvím strany PiS a následující prezidentské volby 2020 budou z hlediska pokračování vlády PiS směrodatné.

Další paralela spočívá v omezování demokratických institucí a občanské společnosti zejména skrze podmanění veřejných médií, nevládních organizací a nezávislých institucí. Obě vlády podnikly kroky k podmanění nezávislosti veřejných i soukromých médií. Maďarský mediální monopol je z části pod vlivem provládních elit a státního aparátu. To platí i pro nevládní organizace. V Polsku oproti Maďarsku je výrazná role katolické církve a církevních organizací, které úzce spolupracují

s politickou reprezentací státu, a i z hlediska demokratických institucí se díky své loajalitě těší jisté míře nezávislosti oproti ostatním nevládním organizacím. Ačkoliv byly v Polsku podniknuty obdobné kroky k podmanění nezávislých médií, jako v Maďarsku, nedošlo k takové míře monopolizace soukromých mediálních platforem. Z hlediska omezování nezávislosti nevládních institucí se ještě Maďarsko vymezuje svým zásahem do akademické svobody v podobě útoku na Středoevropskou Univerzitu.

Nejvýraznějším rozdílem je skutečnost, že Fidesz se svou 2/3 většinou v Parlamentu přijala novou ústavu. Nový ústavní řád dal jednání Fidez právní legitimitu a maďarský režim je skrze tento řád více pod kontrolou strany než v Polsku. PiS změnu ústavy sice neprosadila, ale svými četnými zásahy ji uzpůsobila ve svůj prospěch, přičemž přijímaná legislativní opatření byla mnohdy v přímém rozporu s ústavou. Ústavní zásahy v obou případech směřovaly k destabilizaci vyvážení moci ve státě skrze oslabování demokratických institucí, ovládnutí Ústavního soudu a „běžných“ soudů skrze personální změny a dosazení sobě loajálních členů na řadové i předsednické pozice. Za tím účelem došlo v obou případech ke snížení důchodového věku soudců a zaměstnanců státního sektoru což se týkalo i vrchních justičních představitelů. V obou případech lze jednání vlád PiS a Fidesz označit za „revoluci právem“<sup>99</sup>, ve které došlo k politické restrukturalizaci státu a jeho demokratických institucí legislativní činností. Z hlediska legislativní činnosti obou vlád byla adoptována strategie zrychlených legislativních procesů, které nedaly prostor na patřičnou revizi navrhovaných reforem a návrhů zákonů.

## **5.1 Posouzení režimů Polska a Maďarska z hlediska teorie hybridních režimů**

Podíváme-li se na výše provedenou komparaci režimů Polska a Maďarska optikou částečných režimů ukotvené demokracie představených Wolfgangem Merkelem v první kapitole této práce ((1) volební režim, (2) politická práva, (3)

---

<sup>99</sup> LÁSZLO PAP, András, ŚLEDZINSKA-SIMON, Anna. *The Rise of Illiberal Democracy and the Remedies of Multi-Level Constitutionalism*, s. 6

občanská práva, (4) dělení moci a horizontální odpovědnost a (5) efektivní právo vládnout) máme k dispozici operativní rámec podmínek, na základě, kterých lze posoudit demokratičnost režimů Polska a Maďarska. V tomto smyslu musí posuzovaný režim plnit všechny podmínky, aby se jednalo o ukotvenou demokracii. Defekt jednoho z částečných režimů demokracie znamená defekt dané podoby demokracie. Aplikací tohoto rámce na příklad Polska a Maďarska nyní posoudíme, zda dané režimy, jak byly představeny v předchozích kapitolách tyto podmínky plní.<sup>100</sup>

Z hlediska vertikální odpovědnosti, která sestává z volebního režimu a politických svobod je existence svobodných, pluralitních, soutěživých voleb a politických práv participace ve volbách vzájemně ukotvenou podmínkou demokracie. V obou případech Polska i Maďarska jsou tyto podmínky dodrženy skrze pravidelně se konající, soutěživé volby, nehledě na to, že provedené změny volebních systémů těchto států upravily podmínky a náležitosti voleb a je tedy třeba považovat toto kritérium v obou případech za splněné. Je však třeba zohlednit i ty svobody, které nejsou přímo spojeny s právem účastnit se voleb. Mezi tyto práva patří svoboda slova, svoboda shromažďování a související nároky na komunikaci a organizaci ve státě. V tomto případě je třeba poukázat na skutečnost, že v případě Polska i Maďarska byly učiněny kroky k omezení informačních toků skrze omezení nezávislosti médií a snahy podrobit obsah zpráv vládní kontrole. Nepřímo byla v tomto ohledu omezeny i nezávislé nevládní organizace. V tomto bodě zkoumání je tedy nutné shledat, že Polsko a Maďarsko skrze legislativní omezení nezávislých vládních institucí omezují politická práva občanů svých států.<sup>101</sup>

V kontextu občanských svobod je ústřední vlada práva jejíž liberální podoba spočívá v ochraně ústavního řádu a nezávislosti justice. Stát by v tomto případě měl být zavázán k ochraně a obhajobě ústavního pořádku a sám by se mu měl podrobovat. V případě Polska i Maďarska je výrazným společným rysem těchto vlád bezohlednost k ústavním pořádkům státu. V obou případech byly přijímány pozměňující zákony, mnohdy v přímém rozporu s ústavou. Výhodou Maďarské 2/3 většiny v Parlamentu v tomto ohledu bylo možné přijmout novou ústavu a vládní změny tímto zakonzervovat

---

<sup>100</sup> MERKEL, Wolfgang. *Embedded and Defective Democracies*, s. 36

<sup>101</sup> *Tamtéž*, s. 38

v novém řádu. Součástí ochrany ústavního řádu je i ochrana institucí, které nad jeho dodržováním dohlíží. Nezávislá justice je podmínkou demokracie, a proto v obou případech nelze v kritériu občanských svobod shledat jednání polské a maďarské vlády ve vztahu k justici za demokratické.<sup>102</sup>

Horizontální odpovědnost spočívá ve struktuře moci a efektivním vyvažovacím mechanismu zajišťujícím vzájemný balanc mezi exekutivou, legislativou a justicí. Tyto tři složky moci jsou organizovány tak, aby se navzájem držely pod kontrolou, aniž by docházelo k zásahům do jejich integrity. V tomto ohledu se nejedná o integritu zmíněných institucí, ale integritu moci, kterou disponují a kterou se navzájem vyvažují. K destabilizaci vyvážení moci ve státě došlo jak v Polsku, tak v Maďarsku legislativními zásahy do suverenity demokratických institucí moci a omezení justice ve prospěch exekutivy. V tomto ohledu je tedy třeba shledat tuto podmínku v obou případech za nesplněnou.<sup>103</sup>

Efektivní moc vládnout zohledňuje povinnost udržovat moc v rukou demokraticky zvolených reprezentantů, kteří jsou z hlediska svého oficiálního politického postu postižitelní za své jednání. V tomto kontextu by neměla demokratická vláda být v rukou demokraticky nezvolených autorit jakými jsou například armáda, církev aj. a politická moc by měla zůstat v rámci politické domény a demokraticky zvolených jedinců. Viktor Orbán je osobností v čele Maďarské politiky a jeho funkce předsedy vlády je potvrzena výsledkem demokratických voleb, ve kterých strana Fidesz uspěla. Oproti tomu v Polsku jsou v čele exekutivy stoupenci PiS, kteří de facto podléhají vůli lídra strany Jaroslawa Kaczynského, který v polském Parlamentu zastává pouhou řadovou pozici. V tomto ohledu je politické zastoupení z hlediska efektivní moci vládnout platné v případě Maďarska, ale v případě Polska je diskutabilní.<sup>104</sup>

Aplikací pěti kritérií na současné režimy Polska a Maďarska a zkoumání jejich validity na konkrétních příkladech charakteru a projevu vlád těchto režimů shledáváme, že v případě Polska je bezvýhradně naplněna pouze podmínka (1.) a v případě

---

<sup>102</sup> MERKEL, Wolfgang. *Embedded and Defective Democracies*, s. 39

<sup>103</sup> *Tamtéž*, str. 40

<sup>104</sup> *Tamtéž*, str. 41

Maďarska podmínky (1.) a (5.). Defekty jsou u obou zemí v oblasti politických práv, občanských práv, dělení moci a horizontální odpovědnosti. Kritérium pravidelných svobodných soutěživých voleb naplňují oba režimy, ale z hlediska efektivního práva vládnout je Polsko v tomto bodě nejednoznačné.

Na základě teorií neliberální demokracie, které byly představeny v první kapitole práce pracujeme s definicí neliberální demokracie, která spočívá v defektu v liberálním jádru demokracie, tedy ve vládě práva. V rámci práce Wolfganga Merkela je tento defekt spojován primárně s částečným režimem občanských práv. V tomto smyslu je neliberální demokracie režimem, ve kterém jsou narušeny konstitutivní principy států v podobě ústavního řádu a institucí, které tento řád chrání a uplatňují v rámci vyvažování moci ve státě a ochraně práv jednotlivce. Z hlediska přestaveného konceptuálního rámce, který byl aplikován na vývoj v Polsku od roku 2015 a Maďarsku od roku 2010 je třeba shledat současné režimy těchto států za odpovídající konceptu neliberální demokracie z které tato práce vychází.

## 6 ZÁVĚR

Po roce 1989 panovala obecná euforie z konce Studené války a vítězství liberální demokracie ve světě. Nadějně směřování postkomunistických států střední a východní Evropy nedávalo záminku o vítězství liberální demokracie pochybovat. Evropa se stala důležitou zónou liberalismu jak demokratického, tak ekonomického.

Zlomovým rokem se v kontextu vývoje demokracie ve střední a východní Evropě stal rok 2010 a vítězství strany Fidesz v maďarských parlamentních volbách, který se stal počátkem rekonstrukce Maďarského demokratického státu a jeho institucí. Příčiny počátku demokratického skluzu lze spatřovat v různých oblastech vývoje od roku 1989. V kontextu Maďarska lze uvést několik skutečností, které stály za úspěchem strany Fidesz a umožnily nové vládě zahájit restrukturalizaci státu. Jednak v Maďarsku panovalo zklamání z Gyurcsányho vlády, spojené s vládním skandálem a neschopností vlády reagovat na ekonomickou krizi v roce 2008, po které dosavadní politické elity přišly o svou důvěryhodnost. Dalším zvýhodněním pro stranu Fidesz při parlamentních volbách v roce 2010 byl volební systém, který ve snaze zabránit politické fragmentaci Parlamentu, zvýhodňoval velké strany. Změnou ústavního řádu si po volebním vítězství v roce 2010 strana Fidesz prosadila řád, který jednak ukotvil již provedené změny směrem k ústavnímu řádu státu a dále měl sloužit k zajištění pokračování vlády a kontroly exekutivy nad politickým děním a dalšími institucemi politické moci.<sup>105</sup>

Polsko se stalo pokračovatelem „Maďarského modelu“ jednak v tom smyslu, že strana PiS získala nadpoloviční většinu u voleb až v roce 2015 a dále na základě skutečnosti, že lídr strany PiS Jaroslaw Kaczyński v Orbánovy a jeho vládních krocích po roce 2010 spatřoval vzor pro směřování polské politiky. Volební úspěch PiS byl v kontextu Polska taktéž důsledkem zklamání z dosavadní politiky a vyčerpání politického programu tehdejších politických elit. Obdobně jako Fidesz, prosazovala strana PiS národní zájmy v opozici k požadavkům Evropské unie, ale nad rámec této charakteristiky byl zdrojem úspěchu strany návrat ke konzervativním hodnotám a spolupráce s Církví, která má v Polsku významnou pozici.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> KREKÓ, Péter, ENYEDI, Zsolt. *Orbán's Laboratory of Illiberalism*, s. 42-43

<sup>106</sup> RUPNIK, Jacques. *The Crisis of Liberalism*, s. 36

Éru nových demokratických režimů Viktor Orbán de facto potvrdil přijetím pojmu neliberální demokracie v kontextu nového směřování maďarské politiky. Jeho obhajoba neliberálního státu oproti liberální demokracii spočívala v důrazu na národní zájmy a ekonomický růst státu, což podle jeho slov sledování liberálních hodnot v politice nezajišťuje.<sup>107</sup> Ve střední a východní Evropě se již neliberální demokracie stala diskurzivním rámcem v budování ústavní identity. Koncept neliberální demokracie je v politologických kruzích etablován, jako hybridní demokratický režim, avšak jeho chápání se v příspěvcích politologů liší v mnoha rovinách, a to ve výchozí definici demokracie, metodologii při tvorbě teorie a ústředním konceptu, ke kterému se teorie vztahuje. Z hlediska této práce je problematika současného režimu Polska a Maďarska vysvětlena v kontextu příspěvku teorii hybridních režimů německého politologa Wolfganga Merkela avšak pojem neliberální demokracie je představen i z prací novináře Fareeda Zakarii a politologa Yaschy Mounka. Ústředním konceptem Merkelovy teorie, a potažmo této práce, je koncept ukotvené demokracie, který identifikuje pět částečných režimů demokracie, které tvoří ukotvenou neboli liberální demokracii („*embedded democracy*“). Na základě plnění těchto kritérií demokracie v případě Polska a Maďarska sledujeme do jaké míry a v jakých oblastech splňují tyto režimy charakter neliberální demokracie.

Neliberální charakter režimů současného Polska a Maďarska je posléze identifikován v krocích, které vlády PiS a Fidesz po získání většiny a 2/3 většiny v Parlamentu podnikly směrem k upevnění své moci ve státě a změnily tak liberální charakter dosavadních demokratických režimů. V kontextu Maďarska se jedná o změnu ústavního řádu státu, podrobení justice a restrukturalizaci demokratických institucí včetně zásahů do nezávislých nevládních organizací, médií a akademické svobody. V kontextu Polska se jedná o zásahy do ústavního řádu státu, umožňující větší kontrolu nad justicí a dalšími demokratickými institucemi včetně nevládních organizací a médií.

---

<sup>107</sup> RUPNIK, Jacques. *The Crisis of Liberalism*, s. 36

## 7 ZDROJE

### Monografie

- HUNTIGTON, Samuel P. *Třetí vlna: demokratizace na sklonku dvacátého století*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2008. ISBN 978-80-7325-156-7.
- LENDVAI, Paul. *Orbán: Europe's*. Londýn: C. Hurst & Co. (Publisher) Ltd., 2017. ISBN 978-1849048699.
- LENDVAI, Paul. *Hungary Between Democracy and Authoritarianism*. Londýn: C. Hurst. & Co. (Publisher) Ltd., 2012. ISBN 978-1849041966.
- MOUNK, Yascha. *Lid versus demokracie: proč je naše svoboda v ohrožení a jak ji zachránit*. Praha: Prostor, 2019. Globus (Prostor). ISBN 978-80-7260-420-3.
- SADURSKI, Wojciech. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford University Press 2019. ISBN 978-0-884050-3.
- SNYDER, Timothy. *The road to unfreedom: Russia, Europe, America*. New York: Tim Duggan Books, [2018]. ISBN 978-0-525-57540-5.
- ZAKARIA, Fareed. *Budoucnost svobody: neliberální demokracie v USA i ve světě*. Vyd. v této edici 1., V nakl. Academia 3. Přeložil Jaroslav VEIS. Praha: Academia, 2012. XXI. století. ISBN 978-80-200-2037-6.

### Články v časopisech

- BÁNKUTI, Miklós, HALMAI, Gábor, SCHEPPELE, Kim Lane. Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution. *Journal of Democracy*, vol. 23 no. 3, 2012, p. 138-146. Dostupné z: <https://muse.jhu.edu/article/480981>.
- DIAMOND, Larry. Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*, vol. 13, Number 2 April 2002. Dostupné z: <http://www.asu.edu/courses/pos350/diamond--Thinking%20about%20Hybrid%20Regimes.pdf>
- ENYEDI, Zsolt. Democratic Backsliding and Academic Freedom in Hungary. *Perspectives on Politics*, vol. 16, No. 4, 2018. Dostupné z:

<https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/democratic-backsliding-and-academic-freedom-in-hungary/08D85147E07967D17188A1DC9AC036D3>.

- FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York 1992, str. xi. Dostupné z: <https://www.democraziapura.altervista.org/wp-content/uploads/2015/01/1992-Fukuyama.pdf>.
- KRASSTEV, Ivan. *Eastern Europe's Illiberal Revolution, The long Road to Democratic Decline*. *Foreign Affairs*. 2018. Dostupné z: [http://www.viet-studies.net/kinhte/EasternEurIlliberalRev\\_FA.pdf](http://www.viet-studies.net/kinhte/EasternEurIlliberalRev_FA.pdf)
- KREKÓ, Péter, ENYEDI, Zsolt. *Explaining Eastern Europe: Orbán's Laboratory of Illiberalism*. *Journal of Democracy*. Dostupné z: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/explaining-eastern-europe-orbans-laboratory-of-illiberalism/>
- LÁSZLO PAP, András, ŚLEDZINSKA-SIMON, Anna. *The Rise of Illiberal Democracy and the Remedies of Multi-Level Constitutionalism*. Dostupné z: <https://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/JMWP-András-László-Pap-Anna-Śledzińska.pdf>. 2017.
- MARCINKIEWICZ, Kamil, STEGMAIER, Mary. *The parliamentary election in Poland, October 2015*. *Electoral Studies*. 2016. Dostupné z: [https://www.researchgate.net/publication/290220555\\_The\\_parliamentary\\_election\\_in\\_Poland\\_October\\_2015](https://www.researchgate.net/publication/290220555_The_parliamentary_election_in_Poland_October_2015)
- MERKEL, Wolfgang. *Embedded and defective democracies*. *Democratization* [online]. 2004, 11(5), 33-58 [cit. 2020-05-27]. DOI: 10.1080/13510340412331304598. ISSN 1351-0347. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510340412331304598>
- RUPNIK, Jacques. *Explaining Eastern Europe: The Crisis of Liberalism*. *Journal of Democracy*, vol. 29, no. 3. 2018. Dostupné z: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/explaining-eastern-europe-the-crisis-of-liberalism/>
- ZAKARIA, Fareed. *The Rise of Illiberal Democracy*. *Foreign Affairs*. [online]. 1997, [cit. 6. 11. 2019]. Dostupné z: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>

## Politické projevy

- Projev Viktora Orbána z Băile Tuşnad 26 July 2014. Dostupné na: <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>

## Ostatní

- ČT24. Polský Sejm přijal zákon o korespondenčním způsobu volby prezidenta [online]. [cit. 20. května 2020]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3092297-polsky-sejm-prijal-zakon-o-korespondencnim-zpusobu-volby-prezidenta>
- DRAHOKOUPIL, Štěpán. Labyrintem hybridních režimů: přístupy, kategorie a typologie. *Academia*. Dostupné z: [https://www.academia.edu/6461430/Labyrintem\\_hybridn%C3%ADch\\_re%C5%BEim%C5%AF\\_p%C5%99%C3%ADstupy\\_kategorie\\_a\\_typologie\\_Through\\_the\\_Labyrinth\\_of\\_the\\_Hybrid\\_Regimes\\_Approaches\\_Categories\\_and\\_Typologies\\_2014](https://www.academia.edu/6461430/Labyrintem_hybridn%C3%ADch_re%C5%BEim%C5%AF_p%C5%99%C3%ADstupy_kategorie_a_typologie_Through_the_Labyrinth_of_the_Hybrid_Regimes_Approaches_Categories_and_Typologies_2014).
- FINANCIAL TIMES. *Poland's new government finds a model in Orbán's Hungary* [online]. [cit. 20. května 2020]. Dostupné z: <https://www.ft.com/content/0a3c7d44-b48e-11e5-8358-9a82b43f6b2f>
- Freedom House. dostupné na: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/confronting-illiberalism>
- Freedom House. dostupné na: <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>
- OPEN DEMOCRACY. *Whither Poland? After the 2019 parliamentary elections* [online]. [cit. 20. května 2020].. Dostupné z: <https://www.opendemocracy.net/en/global-extremes/whither-poland-after-2019-parliamentary-elections/>
- The Guardian. *Hungary PM: we lied to win election*. Dostupné na: <https://www.theguardian.com/world/2006/sep/18/1>

- VERFASSUNGSBLOG. *Break from the Break* [online]. [cit. 20. května 2020]. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/break-from-the-break/>
- VERFASSUNGSBLOG. *How to Abolish Democracy: Electoral System, Party Regulation and Opposition Rights in Hungary and Poland* [online]. [cit. 20. května 2020]. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/how-to-abolish-democracy-electoral-system-party-regulation-and-opposition-rights-in-hungary-and-poland/>