

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Zsófia Folková

Limity demokracie

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Katedra: Katedra politologie a sociologie

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 6. dubna. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 133 171 znaků včetně mezer.

V Praze dne 6. dubna 2019

Zsófia Folková

Poděkování

Děkuji prof. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D., DSc., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné rady a připomínky při zpracování.

Obsah

Úvod	1
I. část: Teorie	3
1. Demokracie a její nezbytné podmínky	4
1.1. Minimalistická definice demokracie	5
1.2. Procedurální minimum	7
1.3. Rozšířené procedurální minimum	9
1.4. Shrnutí	10
2. Opak demokracie	11
2.1 Demokracie a autoritářství	11
3. Demokracie, autoritářství a šedá zóna – vzájemné vztahy	13
3.1 Demokracie a ne-demokracie – dichotomický a trichotomický pohled	14
3.2 Demokracie a její hranice – kognitivně-lingvistický pohled	16
3.2.1 Klasická kategorie	17
3.2.2 Radiální kategorie	18
3.2.3 Kategorie rodové podobnosti	19
3.3 Shrnutí	20
4. Teorie hybridních režimů	22
4.1. První přístupy k hybridním režimům – adjektivní demokracie	23
4.1.1 Adjektivní demokracie a defektní demokracie Wolfganga Merkela	23
4.2 Další přístupy k hybridním režimům	25
4.2.1 Levitsky a Way: Kompetitivní autoritářství	26
4.2.1.1 Základní charakteristika konceptu	26
4.2.1.2 Charakteristika a konceptualizace kompetitivního autoritářství	27
4.3 Shrnutí	30
5. Abusivní konstitucionalismus	31
6. Závěr	33
II. část	34
Případová studie: Maďarsko	34
1. Případ abusivního konstitucionalismu: Maďarsko	37
1.1 Cesta k novému ústavnímu řádu	37
1.2 Nový Základní zákon	42
1.3. Shrnutí	45
2. Kompetitivní autoritářství v Maďarsku	46
2.1 Volební systém a parlamentní volby 2018	46

2.1.1 Většinový princip a dodržování ústavních zásad voleb.....	47
2.1.2 Soutěživost voleb.....	50
2.1.3 Další vývoj volebního systému po volbách 2018	52
2.2 Občanská práva v Maďarsku – svoboda sdružování, slova a tisku.....	53
2.2.1 Svoboda sdružování.....	54
2.2.2 Svoboda slova a tisku	56
2.2.3 Klasifikace systému dle kritérií Levitskyho a Wayne	58
Závěr.....	60
Použité prameny a literatura.....	62
Abstrakt.....	67
Abstract	68

Úvod

Druhá polovina 20. století byla půlstoletím demokratického optimismu; celosvětová společenská změna, kterou Alexis de Tocqueville, „prorok demokracie“, předpověděl již v roce 1835¹, se pomalu dovršila. Po druhé světové válce se pozornost mezinárodního společenství obrátila k otázce lidských práv, a jak dosvědčují dokumenty přijaté v průběhu tohoto půlstoletí a respektované bezmála na celém světě, právo na demokracii se považovalo za jedno z těchto univerzálních, nezadatelných a nezrušitelných práv².

V posledních sedmdesáti letech proběhly dvě celosvětové demokratizační vlny (druhá a třetí – od 1943 do 1962 a od 1974 do konce devadesátých let), na jejichž konci bylo možné za demokratickou považovat téměř polovinu zemí světa³. Třetí protivlnu zažíváme od roku 2006, od kdy jsou občanské svobody a demokracie nepřetržitě na ústupu⁴. Všeobecný optimismus, který vládl na začátku devadesátých let po pádu železné opony, a víze o konci dějin a o vítězství liberální demokracie⁵ ztratily na síle, a dokonce i tak stabilní a tradiční republiky, jako jsou například Spojené státy americké, zažívají v současné době hlubokou krizi demokratických hodnot⁶ – ostatně i zpráva Freedom House o stavu svobody ve světě tento rok nese název „Demokracie v krizi“.

Následkem tohoto déle než půlstoletí trvajících, bouřlivého procesu střídání rozvoje a ústupu demokratických institucí v řadě zemí světa byl vznik velkého množství různých forem vládnoucích režimů, od konsolidovaných demokracií až k různým hybridním režimům v „šedé zóně“, která se nachází mezi úplným autoritářstvím a demokracií⁷. Politologie a teorie demokracie přirozeně reflektovaly tento vývoj, v odborném diskurzu se vedle problematiky demokracie, jejích nutných definičních znaků a jejích hranic objevila

¹ „Postupný vývoj k rovnosti je tedy jev daný Prozřetelností.“ Tocqueville, A. de (2012). *Demokracie v Americe*. 3. vyd. Praha: LEDA/ROZMLUVY. s. 12

² srov. např. Všeobecná deklarace lidských práv 217 (III) A, 1948, Paříž. Valné shromáždění OSN; Fox, G. H., Brad, & R. R. (ed.). (2000). *Democratic Governance and International Law*. 1. vyd. Cambridge: Cambridge University Press.

³ srov. např. The Economist (2018). Democracy Index 2018, Me too? Political Participation, Protest and Democracy. *A Report from the Economist Intelligence Unit*. Dostupné z <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

⁴ srov. např. Freedom House (2018). Freedom in the World, 2018. Democracy in Crisis. *Freedom House*. Dostupné z <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ srov. např. Diamond, L. (2002). Thinking about Hybrid Regimes. *Journal Of Democracy*, 13(2), 21-34.

nová otázka: jak klasifikovat a uchopit režimy „nejednoznačné“, hybridní, nacházející se mezi demokracií a autoritářstvím.

Značný zájem teoretiků a komplexnost problematiky dokazuje i fakt, že od prvních zmínek o „fasádních“ demokraciích nebo „kvazi-demokraciích“ v pracích A. Finera z roku 1970, přes „democraduru“ O’Donnella a Schmittera (1986) a práci Terry Lynn Karl, která poprvé zavedla pojem „hybridní režimy“, do současnosti vznikly stovky klasifikací a konceptů o režimech v tzv. šedé zóně⁸. Tato proliferační teorie o hybridních politických strukturách s sebou sice nese řadu těžko řešitelných problémů, ale nyní, tj. v době, kdy jsou v celém světě i v našem regionu na vzestupu režimy „šedé zóny“, je snaha o uchopení podstaty polodemokratických (nebo poloautoritářských – jak dále uvidíme, je to otázka úhlu pohledu) systémů a jejich definičních, rozlišovacích, znaků samozřejmá.

Jaké jsou *conditiones sine quibus non* demokracie? Jaké režimy vzniknou, pokud se tyto podmínky nenaplní? Co se stane, pokud se demokratická ústavní většina využívá k odstranění demokratických institucí a systému brzd a protivah? Tyto otázky jsou velice aktuální i ve střední Evropě – tendence v některých zemích regionu, především Maďarska, ukazují, jak snadné je sklouznout zpět k autoritářskému režimu. Jaké kroky vedly k vytvoření současného maďarského politického systému? Lze vůbec o této zemi mluvit jako o státu nacházejícím se v „šedé zóně“, nebo jde pořád o demokracii, i když s výraznými nedostatky? Politický a ústavněprávní vývoj v Maďarsku je zajímavé sledovat nejen z hlediska budoucnosti této země, ale i z hlediska směřování celého středoevropského regionu.

Hlavní téma mé práce je přehled a analýza definic demokracie a hybridních režimů; ve druhé části práce se zaměřím na politické dění v Maďarsku v zrcadle nejdůležitějších koncepcí hybridních režimů, především teorie kompetitivního autoritářství Levitskyho a Wayne a abusivního konstitucionalizmu Davida Landaua⁹.

⁸ K vývoji diskuse o hybridních režimech viz např. Drahokoupil, Š. Labyrintem hybridních režimů: přístupy, kategorie a typologie. *Politologická Revue*, 20(1), 3-26.; Bílek, J. (2015). Hybridní režimy jako svébytná kategorie politických režimů: Komparace vybraných přístupů. *Středoevropské Politické Studie*, 17(2), 212-233.

⁹ Levitsky S., & Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. 1. vyd. New York: Cambridge University Press.; Landau, D. (FSU College of Law). Abusive Constitutionalism. *47 Uc Davis Law Review* 189 (2013): *Public Law Research Paper No. 646.*, 47(2013).

I. část: Teorie

Jak jsem v Úvodu naznačila, tato práce se zabývá především problematikou určení „dolních“ hranic demokracie, otázkou, jaké vlastnosti ji odlišují od jiných politických režimů, která kritéria jsou nezbytná pro její existenci, a jaké režimy vzniknou, pokud jedno nebo více z těchto kritérií nejsou naplněna.

Cílem první části práce je prezentace nejdůležitějších konceptů a teorií, které se této problematice věnují a z nichž vychází analýza politicko-právního vývoje Maďarska v druhé části. Zabývá se především problematikou určení hranic demokracie a ne-demokracie, fungováním a charakteristikami režimů¹⁰ „šedé zóny“ na pomezí demokracie a autoritářství, definicemi relevantních pojmů z hlediska diskuse o těchto režimech a způsoby, kterými různé teorie demokracie, autoritářství a hybridních režimů k těmto pojmům a definicím přistupují.

Nejdříve se zaměřím na problematiku definování dvou ústředních pojmů této práce: demokracie a jejího opaku, autoritářství. Následně se budu stručně věnovat vztahu mezi těmito pojmy: otázce, jak lze určit, kde končí demokracie a kde začíná autoritářství, zda existuje tzv. „šedá zóna“ nejednoznačných, hybridních režimů, které se nacházejí někde mezi demokracií a autoritářstvím, a pokud ano, jak lze určit její hranice a její vztah k demokracii a autoritářství. Mým cílem přitom není hledání jediné, „pravdivé“ odpovědi, ale spíše obecný přehled různých přístupů k těmto otázkám, bez nichž by nebyla možná analýza hybridních režimů.

V posledních dvou kapitolách se vedle stručného přehledu teorií hybridních režimů zaměřím především na prezentaci konceptů, které jsou z hlediska druhé části práce klíčové: jde o teorii kompetitivního autoritářství Levitskyho a Wayne a o teorii abusivního konstitucionalismu Davida Landaua.¹¹

¹⁰ Collier a Levitsky upozorňují na to, že většina autorů považuje demokracii, autoritářství a politická uspořádání šedé zóny za *režimy*, obecným pojmem pro jejich označení je tedy *režim* – když mluvíme o demokracii, mluvíme o *demokratickém režimu*. Ovšem někteří autoři zařazují tyto politické struktury pod jiné zastřešující pojmy – např. pod pojem *státu, vlády* apod. Tyto autoři mluví o *demokratickém nebo autoritářském státě* nebo *vládě*, nikoliv o *režimu*. Já v této práci považuji demokracii, autoritářství a politická uspořádání šedé zóny za *režimy*, tj. pojem *režim* je používán jako zastřešující koncept a obecný pojem pro označení těchto politických uspořádání.

K problematice blíže viz Collier, D., & Levitsky, S. (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, 49(3), 430-451.

¹¹ K důvodům, proč se zaměřím především na tyto autory, viz dále.

1. Demokracie a její nezbytné podmínky

Historie moderní demokracie¹² se začala psát už v období prvních velkých liberálních myslitelů 17. století. Filosofie „předdemokratického liberalismu“, teorie společenské smlouvy, postupná změna středověkého myšlení, kdy se namísto vůle boží stala zdrojem panovníkovy moci vůle lidu, revoluční změny v 18. století vedly nevyhnutelně k celosvětové demokratizaci společnosti. Od té doby se demokracií, jejími formami, účelem, podmínkami, limity, ideály a skutečnými modely zabýval nespočet teoretiků, jejichž publikace by vydaly na celou knihovnu. Vzhledem k této rozmanitosti a objemu literatury o vládě lidu cílem této práce nemůže být všezahrnující, podrobný přehled a analýza fenoménu moderní demokracie. Nezabývá se mnohými – důležitými – aspekty demokracie, omezuje se na prezentaci konceptů, které hrály klíčovou roli v teoriích hybridních režimů.

Ze tří hlavních přístupů k definici demokracie, které byly ustanoveny v polovině minulého století (definice odkazující na prameny vládní moci, na účely, k němuž tato moc slouží, nebo na proces jejího ustavení)¹³, dominují v koncepcích zabývajících se „dolními limity“ demokracie a hybridními režimy teorie kladoucí důraz na *demokratický proces*, tj. na způsob ustavení vládní moci.¹⁴ Proto tato kapitola nabízí stručný přehled konceptů a definic demokracie, na které teorie hybridních režimů navazují.

Z podstaty věci vyplývá, že hledáme tzv. minimální definici, určující nezbytné, zároveň postačující podmínky demokracie, a to definici *deskriptivní*. Nezabýváme se *preskriptivní*, normativní teorií demokracie, nezajímá nás „*zdokonalitelnost demokracie*“, ale její „*uskutečnitelnost*“¹⁵.

¹² V práci se budu zabývat pouze moderními formami zastupitelské demokracie, podrobněji pak jejími realistickými modely (viz dále) vypracovanými v 20. století. Nezabývám se nejstarší formou demokracie antiky, ani klasickými teoriemi přímé demokracie, z jejichž hlediska by se zastupitelská demokracie za demokracii vůbec považovat neměla. Tyto úvahy měly nepochybně velký vliv na vývoj moderní demokratické teorie i praxe, s předmětem této práce však úzce nesouvisí.

¹³ Huntington, S. (2008). *Třetí vlna: Demokratizace na sklonku dvacátého století*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury., s. 15

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Sartori, G. (1993). *Teória demokracie*. 1 vyd. Bratislava: ARCHA.

Průkopníky tohoto „*realistického modelu demokracie*“¹⁶ byli především Joseph A. Schumpeter a Robert Dahl.¹⁷ V teoriích zabývajících se politickými systémy šedé zóny vznikly v návaznosti na jejich práci tři hlavní směry: koncepty preferující minimalistické (resp. subminimální) pojetí demokracie (Schumpeter), a koncepty pracující s procedurálním minimem nebo s rozšířeným procedurálním minimem (Dahl). Při hledání definice demokracie se tyto teorie zaměřují především na otázku (a) způsobu ustavení vládní moci, (b) základními občanskými a politickými právy jako podmínkou svobodných a spravedlivých voleb a (c) v rámci rozšířených koncepcí i některými dalšími faktory (v první řadě existencí rezervovaných domén a – z hlediska mojí práce důležitým – nerovným hracím polem).¹⁸

1. 1. Minimalistická definice demokracie

Prvním teoretikem prezentujícím „*jinou teorii demokracie*“ byl Joseph A. Schumpeter. Autor se ve své knize *Capitalism, Socialism and Democracy*¹⁹, napsané v polovině 20. století, zabývá především ekonomickými otázkami, ale v krátké kapitole představuje vlastní interpretaci demokracie. Paradoxně se stal tento výklad, který měl z hlediska jeho práce druhotný význam, nejdůležitější částí jeho díla a na jeho teorii demokracie navazovala – a dodnes navazuje – řada autorů (v neposlední řadě v oblasti výzkumu hybridních režimů)²⁰.

Schumpeterova teorie se zaměřuje na procedurální stránku demokracie. Kritizuje *klasickou doktrínu demokracie*, kterou definuje jako „... *institucionální uspořádání, sloužící k dosahování politických rozhodnutí, které realizuje obecné blaho tím, že nechá lid rozhodovat otázky prostřednictvím volby jedinců, kteří se sdružují za účelem vykonání vůle lidu*“.²¹ Zpochybňuje jak existenci obecného blaha, tak racionalitu jedinců (zvláště pak v politice), která by byla předpokladem realizace obecné vůle, kdyby taková vůle

¹⁶ Hloušek, V., & Kopeček, L. (2007). *Demokracie: Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokacie* 2. vyd. Brno: Mezinárodní politologický ústav.

¹⁷ Drahokoupil, *op. cit.*

¹⁸ Ke kritériím demokracie viz Drahokoupil, *op. cit.*, s. 12 a násl.; absenci rezervovaných domén považuje za nezbytnou charakteristiku demokracie např. Merkel, Schmitter nebo Karl, důležitost nerovného hracího pole zdůrazňují především Levitsky a Way.

¹⁹ Schumpeter, J. (1976). *Capitalism, socialism and democracy*. 1. vyd. New York: Harper & Row

²⁰ viz Hloušek & Kopeček, *op. cit.*, s. 178

²¹ Schumpeter, *op. cit.*, s. 250 a násl.

existovala. Dle jeho názoru by ani přesné určení aspirací každého jedince a racionalita těchto aspirací nezajistila politická rozhodnutí reflektující vůli lidu. Zároveň odkazem na slavný výrok Abrahama Lincolna²² upozorňuje na fakt, že *vláda pro lid* neznamena nutně *vládu prostřednictvím lidu* – na podporu svého pojetí uvádí příklady monarchií nebo diktatur (Napoleon), které byly pro lid jako celek prosperující vládní formou, v žádném případě však nerealizovaly *vůli lidu*.

Namísto *klasické doktríny* Schumpeter nabízí *jinou teorii demokracie*. Dle *klasické doktríny* je primární rolí demokracie realizace vůle lidu, a volba reprezentantů má jen druhořadý význam, je prostředkem pro uskutečnění primárního cíle. *Jiná teorie* naopak považuje za nejdůležitější funkci demokracie výběr vůdců prostřednictvím voleb – je to „*svobodná soutěž za svobodné hlasy*“ voličů. Schumpeter definuje demokratickou metodu jako „... *institucionální uspořádání, sloužící k dosahování politických rozhodnutí, v němž jednotlivci získávají moc rozhodovat prostřednictvím konkurenčního boje o hlasy voličů*“. Demokracie je v jeho pojetí nikoliv vláda lidu, ale vláda s akceptací lidu²³; role občanů a voličů se limituje na možnost „*akceptovat nebo odmítnout ty, kteří mají vládnout*“²⁴, a to ve volbách uspořádaných v pravidelných intervalech.

Jak upozorňuje Sartori, Schumpeter se zabývá pouze *vstupní* stránkou demokratického procesu, demokratičnost *výstupu* zajistí právě pravidelnost voleb a možnost odmítnout vládu v těchto volbách, protože „...*rozhodnutí zvolených úředníků, kteří chtějí být zvoleni znovu (...), podmiňuje anticipace toho, jak budou voliči reagovat na tato jejich rozhodnutí*“²⁵. Proto definici *demokratické metody* Schumpetera doplňuje definicí *demokracie*: „*Demokracie je vedlejší produkt konkurenční metody náboru do vedení*.“²⁶

Schumpeter odmítá i poměrné volební systémy – funkcí voleb je vytvoření efektivní vlády, nikoliv vlády reprezentující „*vůli lidu*“²⁷, a proto poměrné zastoupení ztrácí své opodstatnění²⁸.

²² „*Tento národ se musí stát s pomocí boží novou kolébkou svobody a vláda lidu, lidem a pro lid nesmí zmizet z povrchu země*“. Gettysburgský projev Abrahama Lincolna, 19. listopadu 1863.

²³ Schumpeter, *op. cit.*, s. 271

²⁴ Hloušek & Kopeček, *op. cit.*, s. 186

²⁵ Sartori (1993), *op. cit.*, s. 154

²⁶ *Ibid.*

²⁷ „*The will of the majority is the will of the majority, and not the Will of the People.*“ Schumpeter, *op. cit.*, s. 272

²⁸ Schumpeter, *op. cit.*, s. 272-273

Zajímavé (a z hlediska zkoumání hybridních režimů důležité) je jeho pojetí vztahu svobody a demokracie. Zdůrazňuje, že demokratická metoda negarantuje větší osobní svobodu než jiné režimy, přiznává však, že určitý vztah mezi nimi existuje: právo každého ucházet se o volenou funkci znamená právo *každého* na vyjádření svých názorů a tato svoboda projevu znamená svobodu tisku. Zároveň ale dodává, že žádný jiný vztah mezi nimi není, demokracie nepředpokládá existenci jiných lidských práv a svobod.²⁹ Demokratickou metodu sice definuje jako „*svobodnou soutěž za svobodné hlasy*“, to však v jeho pojetí nevylučuje jistou míru nespravedlnosti nebo omezování soutěže – kdyby tomu tak nebylo, šlo by o nenaplnitelný ideál.

Dle Schumpetera – a dle minimalistické definice vycházející z jeho práce – jsou tedy nezbytnými a postačujícími podmínkami demokracie *určitá míra* svobodné politické soutěže, svobodných voleb a svobody tisku.

1.2. Procedurální minimum

Na Schumpeterovu konkurenční teorii demokracie navázal a rozšířil ji Robert A. Dahl³⁰. Slovy Sartoriho „*Dahl začíná tam, kde Schumpeter končí*“.³¹ Vedle zkoumání fungování demokracie se totiž zajímá i o možnosti podpory demokracie, vedle deskriptivní stránky definice se v jeho koncepci objevuje také preskriptivní aspekt: načrtne *ideální formu demokracie*.

Politický režim dle Dahlovy koncepce musí splnit pět kritérií, abychom ho mohli nazvat *plně demokratickým*:

- (a) skutečnou účast,
- (b) rovnost hlasů v rozhodující fázi,
- (c) osvětlené chápání,
- (d) kontrolu programu děmem a
- (e) univerzálnost (dostatečně široké pojetí lidu).

²⁹ Schumpeter, *op. cit.*, s. 272

³⁰ Dahl, R. A. (1995). *Demokracie a její kritici*. 1. vyd. Praha: Victoria Publishing.

³¹ Sartori (1993), *op. cit.*, s. 156

Tato teorie je teorií *ideální* (a ve skutečnosti – zatím – neexistující) *demokracie*, zatímco pro *skutečně existující režimy* Dahl zavedl pojem polyarchie.³² Polyarchie je v jeho pojetí výtvořem velkých moderních demokracií, chápe ji jako soubor politických institucí, které odlišují současné zastupitelské systémy od nedemokratických režimů a dřívějších demokracií.

Toto pojmové rozlišení demokracie a polyarchie vyvolalo mnoho kritik; později upustil od používání výrazu polyarchie i sám Dahl, a i skutečné, moderní systémy nazval demokraciemi³³. Proto se ve svém výkladu budu držet interpretaci a pojmosloví Sartoriho: on kritizoval Dahlovu polyarchii s poukazem na to, že zavádění nových pojmů nevyřeší základní problém definování určitého jevu, realitu a ideál od sebe nelze oddělit, jako by šlo o dva zcela odlišné fenomény.³⁴ Proto i v Dahlově koncepci rozlišuje deskriptivní a preskriptivní definici demokracie: preskriptivní aspekt je Dahlova demokracie *stricto sensu*, a deskriptivní aspekt je Dahlova polyarchie (přesněji *volební polyarchie* dle Sartoriho; zatímco Dahl považuje demokracii a polyarchii za kvalitativně odlišné jevy, Sartori poukazuje na to, že polyarchie i Dahlův ideál jsou demokraciemi, jejich odlišnost je spíše kvantitativní).

Pro demokracie existující v současnosti jsou dle Dahla příznačné dvě charakteristiky: občanství zahrnuje velkou část obyvatelstva a existují občanská práva umožňující být v opozici a hlasováním odvolat nejvyšší úředníky vlády. Nezbytnou podmínkou demokratické vlády je přítomnost sedmi politických institucí (kumulativně), které musí představovat „*skutečná a nikoliv pouze nominální práva, instituce a procesy*“³⁵:

- (a) volení vládní úředníci,
- (b) svobodné a spravedlivé volby,
- (c) všeobecné volební právo,
- (d) právo ucházet se o úřad,
- (e) svoboda projevu,
- (f) alternativní informace a

³² Hloušek, Kopeček, *op. cit.*, s. 251

³³ *Ibid.*

³⁴ Sartori (1993), *op. cit.*, s. 156 a násled.

³⁵ Dahl, *op. cit.*, s. 202

(g) svoboda sdružování.

Jak vidíme, i v Dahlově teorii mají stěžejní význam volby: demokracie je systém, kde se vládnoucí elity vybírají v pravidelně se opakujících volbách, kde existuje všeobecné, aktivní i pasivní volební právo a kde je občanství rozšířeno na většinu obyvatelstva. Do tohoto bodu se jeho definice demokracie shoduje se Schumpeterovým pojetím. Dahl však klade mnohem větší důraz na občanské a politické svobody a práva. Jak bylo výše uvedeno, vztah mezi demokracií a svobodou u Schumpetera spočívá v tom, že právo ucházet se o volenou funkci předpokládá určitou míru svobody projevu a svobody tisku. Dahl také považuje za podmínku demokracie svobodu projevu a alternativní informace, zároveň však zdůrazňuje, že musí jít o *skutečná* práva (toto kritérium u Schumpetera chybí, resp. jeho pojetí svobody jako podmínky demokracie je mnohem nejednoznačnější). Katalog občanských práv nutných pro existenci demokracie rozšíří o dimenzi svobody sdružování, kterou považuje za předpoklad realizace výše zmíněných práv.

Shrneme-li, v Dahlově teorii jsou nezbytnými, zároveň postačujícími podmínkami demokracie (a) svobodné, spravedlivé volby na základě všeobecného, aktivního i pasivního volebního práva, a (b) občanské a politické svobody nutné pro uskutečnění demokratického procesu (svoboda projevu, sdružování, právo na alternativní informace).

1.3 Rozšířené procedurální minimum

V pokusech o konceptualizaci demokracií a hybridních režimů se objevují i další přístupy k definici demokracie, souhrnně nazývané jako rozšířené procedurální minimum, navazující na Dahlovu práci.³⁶ Tyto koncepce doplňují instituty polyarchie o další aspekty, které považují za nezbytná kritéria demokracie. Teorie preferující rozšířené procedurální minimum doplňují definici procedurálního minima o různá kritéria, nejčastěji se však jako další nezbytný atribut demokracie objevuje absence rezervovaných domén a tutelárních mocí, což znamená, že skutečná vládní moc náleží voleným úředníkům, nikoliv armádě nebo jiným nevoleným skupinám. Toto kritérium, které bylo zformulováno především na základě zkušeností Latinské Ameriky³⁷, se v demokratické teorii³⁸ stalo všeobecně

³⁶ Drahokoupil, *op. cit.*,

³⁷ Collier & Levitsky, *op. cit.*

³⁸ *Ibid.*

akceptovaným. Dalším atributem rozšiřujícím koncept procedurálního minima je existence tzv. rovného hracího pole, kterým se budu zabývat v kapitole o teorii Levitskyho a Wayne.³⁹

Shrnutím různých konceptů pracujících s rozšířeným procedurálním minimem tedy můžeme konstatovat, že rozšířená minimální definice obsahuje kromě kritérií procedurálního minima také podmínku absence rezervovaných domén a existenci rovného hracího pole.

1. 4. Shrnutí

Jak bylo výše zmíněno, v této práci vycházím z procedurálních teorií demokracie. Dle Huntingtona „*pro některé lidi demokracie má ... obecnější a idealističtější souvislosti*“. Znamená to mimo jiné „... *odpovědnou vládu, ... otevřenost v politice, ... rovnou účast na politickém dění a rovnou moc, jakož i jiné občanské ctnosti*“.⁴⁰ I zde zmínění autoři se zabývají dalšími zajímavými aspekty demokracie; především vztahem elit a lidu, ideálu a reality, procesu a výsledku, spravedlnosti vstupu (voleb) a výstupu (např. sociální rovnost). Na omezeném prostoru této práce však taková podrobná analýza demokracie není nutná ani účelná; substantivní pojetí demokracie navíc přináší řadu problémů a nejednoznačných pojmů, stěží by se tedy dalo použít při konceptualizaci demokracie a hybridních režimů.⁴¹

Za minimální, zároveň postačující kritéria demokracie tedy můžeme považovat buď (a) pravidelné, soutěživé volby a všeobecné hlasovací právo dle minimalistické teorie, nebo (b) kromě kritérií minimalistické teorie základní občanská a politická práva, která zajistí spravedlnost a svobodu voleb (především svoboda slova, tisku a sdružování) dle procedurální teorie, nebo (c) kromě podmínek minimalistické a procedurální teorie také absenci rezervovaných domén a nerovného hracího pole dle rozšířeného procedurálního minima.

³⁹ Levitsky & Way (2010), *op. cit.*

⁴⁰ Huntington, *op. cit.*, s. 18-19

⁴¹ *Ibid.*

2. Opak demokracie

V předchozí kapitole jsem se věnovala definici pojmu demokracie a objasnění toho, jaký význam se mu v této práci přisuzuje. Při hledání hranic jednotlivých politických systémů je však neméně důležité i negativní vymezení pojmu, tj. definování protipólu demokracie a určení toho, co demokracií – ani v její defektní, nedokonalé formě – být nemůže.

2.1 Demokracie a autoritářství

Problematikou se podrobně zabývá Sartori⁴² ve své knize *Teorie demokracie*, kde analyzuje vztah demokracie a jiných režimů (především autoritarianismu, absolutismu, totalitarismu, diktatury a autokracie⁴³), a hledá pojem, který vystihuje *přesný opak* demokracie. Sartori přitom rozlišuje mezi protiklady (pojmy, které se vylučují vzájemně, nikoliv však úplně, tj. umožňují existenci třetí možnosti; *tertium datur*) a protiřečeními (pojmy, které se vylučují vzájemně a úplně, kde nemůže existovat třetí alternativa; *tertium non datur*). Toto rozlišení bude důležité především z hlediska následující kapitoly.

Při své analýze došel k závěru, že protiřečením demokracie je autokracie – demokracii lze tedy definovat negativně jako *ne-autokracii*, přičemž charakteristickým rysem autokracie je *personifikovaná moc*. Je to systém, kde se někdo ujme moci svévolně a neodvolatelně, moc se stává něčím „vlastnictvím“. Axiomem demokracie však je, že „*moc člověka nad jiným člověkem může být dána jen jinými, a to vždy jen na základě odvolatelnosti*“. Sartori upozorňuje na to, že pokud se právo jiných (lidu) jmenovat vůdce ovlivňuje nebo falšuje (potlačení opozice, neexistencí alternativ), v žádném případě nemůže jít o demokracii. Proto definuje demokracii negativně takto: „*Demokracie je systém, ve kterém nikdo nemůže vybrat sám sebe, nikdo se sám nemůže vybavit mocí vládnout, a proto si nikdo nemůže nárokovat bezpodmínečnou a neomezenou moc.*“

⁴² Sartori (1993), *op. cit.*, s. 183 a násl.; jednotlivé teorie hybridních režimů – bez ohledu na to, zda vycházejí z kmenového konceptu demokracie nebo autoritářství – definují jak demokracii, tak autoritářství, a protože se ve čtvrté kapitole budu zabývat některými vybranými koncepty režimů šedé zóny, kde představím i jejich vztah k autoritářství, tady se omezím na práci Sartoriho a jeho pojetí vztahu demokracie a ne-demokracie.

⁴³ Sartori ve své práci používá pojem autokracie namísto autoritářství; jak však dále uvidíme, jeho pojetí autokracie se do velké míry shoduje s významem, ve kterém teoretici hybridních režimů používají pojem autoritářství, proto jsou tyto pojmy z hlediska této práce zaměnitelné.

I když z hlediska některých teorií hybridních režimů nelze akceptovat tezi, že autokracie je *protiřečením* demokracie (k tomu viz analýzu dichotomického a trichotomického pojetí režimů v následující kapitole), tento pojem nepochybně vystihuje charakteristické rysy *protikladu* demokracie. Sartori vychází z minimalistické definice demokracie, když konstatuje, že její základní podmínkou je svobodná volba vůdců jinými na základě principu odvolatelnosti a systém politických uspořádání pojímá dichotomicky – dle jeho názoru pokud určitý systém není přesným opakem autokracie, tak nemůže být demokracií.

Pro účely této práce není nutné vymezit různé formy a koncepty autoritářských systémů, stačí určit nezbytná kritéria, která spolehlivě indikují, že určité politické uspořádání není ani demokracií, ani hybridním, nejednoznačným režimem, ale autoritářstvím – tímto kritériem je personifikovaná, neodvolatelná a neomezená moc, chápána jako něčí „vlastnictví“.

3. Demokracie, autoritářství a šedá zóna – vzájemné vztahy

Po definování dvou protikladných kmenových pojmů – demokracie a autoritářství – se přesunu k analýze jejich vzájemných vztahů. Přístup teoretiků zabývajících se hybridními režimy k těmto vztahům není jednotný, a neuvědomíme-li si odlišnosti v jejich interpretaci, může to vést k nejasnostem v diskusi o hybridních režimech (následky nepochopení těchto rozdílů dokazuje i obrovský objem literatury zabývající se definicemi a limity demokracie, autoritářství a systémů šedé zóny a málo systematizovaný výzkum na poli hybridních režimů).

V této kapitole budu hledat odpověď především na to, jak jednotlivé teorie přistupují k možnosti existence jiných typů režimů, než demokracie a autoritářství (zda existenci jiných forem připouští nebo ne); následně se budu zabývat tím, jak se jednotlivé pojmy v diskusi o hybridních režimech používají.

Význam *úplné* demokracie a *úplného* autoritářství jsme vyjasnili v předchozích kapitolách; tyto pojmy se však s různými modifikacemi (především přidáním adjektiv) používají i v teoriích, které se zabývají systémy nejednoznačnými, hybridními, nacházejícími se mezi dvěma kmenovými pojmy: jde např. o koncepcie semiautoritářství, semidemokracie, defektní, neliberální nebo exkluzivní demokracie, kompetitivního nebo elektorálního autoritářství atd. Zmatek ve výzkumu hybridních režimů často způsobuje jednak fakt, že se pro jejich označení používají výrazy demokracie nebo autoritářství (i když v dané teorii jde o kvalitativně odlišné systémy), jednak to, že se různé koncepcie často vztahují na velmi podobná politická uspořádání, používají však jiné pojmosloví – dochází tak k chaotické proliferaci pojmů a konceptů. Určitý systém v tomto chaosu lze vytvořit pomocí kognitivní lingvistiky, která umožní lepší pochopení odlišností ve významech jednotlivých pojmů v teoriích různých autorů.

V této kapitole se tedy budu zabývat v první řadě klasifikací demokracie a ne-demokracie jako dichotomického nebo trichotomického, binárního nebo kontinuálního systému (viz následující podkapitola)⁴⁴, a tím, jaké koncepty kognitivní lingvistiky se nejčastěji objevují v teoriích hybridních režimů.

⁴⁴ Bílek *op. cit.*

3.1 Demokracie a ne-demokracie – dichotomický a trichotomický pohled

V teoriích zabývajících se vztahy mezi demokratickými a nedemokratickými režimy se můžeme setkat s dvěma základními přístupy ke klasifikaci politických systémů: dichotomickým a trichotomickým dělením.⁴⁵ Z tohoto hlediska hlavní otázka zní, zda lze třídit všechny existující politické režimy na dichotomické škále demokracie-autoritářství, nebo potřebujeme trichotomické dělení systémů, a vedle demokracie a autoritářství vymežit hybridní režimy jako svébytnou kategorii. Dále musíme hledat odpověď na to, zda lze přechod mezi demokratickými a nedemokratickými systémy pojmut kontinuálně – a rozdíl je tedy v *míře* demokratičnosti politických systémů, nebo kategoricky – jde tedy o rozdíl v *druhu* režimů.⁴⁶

Nejprve se zaměříme na problematiku dichotomického, resp. trichotomického dělení. Dle zastánců dichotomického dělení existují dva typy politických systémů: demokracie a režim, který je přesným opakem, *protiřečením* demokracie, kde *tertium non datur*, tj. neexistuje žádné jiné politické uspořádání: všechny možné politické systémy lze zařadit do těchto dvou kategorií. Hybridní režimy se nacházejí mezi těmito protipóly, a jsou buď neúplnými demokraciemi, nebo neúplnými autoritářstvím.

Dle trichotomického dělení se demokracie a autoritářství *vylučují navzájem*, nikoliv však *úplně*⁴⁷ – je třeba vymežit třetí kategorii, aby byl výčet možných politických systémů úplný, a to kategorii hybridních režimů. Dle tohoto přístupu existují hybridní režimy vedle demokracie a autoritářství nikoliv jako jejich nedokonalá forma, ale jako samostatná a specifická kategorie. Nejde o režimy „uvízlé v přechodném stádiu v procesu demokratizace“⁴⁸, ale o stabilní, dlouhodobé politické uspořádání.

Více autorů (např. Bílek, Levitsky a Way) upozornilo na fakt, že v prvním období systematického výzkumu hybridních režimů, bezprostředně po studené válce, dominovalo dichotomické dělení, a to především kvůli demokratizačnímu optimismu doby – hybridní režimy byly považovány za přechodné jevy na cestě k demokracii, a pojmosloví teorií hybridních režimů zrcadlilo toto pojetí – politické systémy v šedé zóně se označovaly za

⁴⁵ Bílek, *op. cit.*

⁴⁶ Sartori (1993), *op. cit.*, s. 183 a násl.

⁴⁷ *Ibid.*; Sartori nazývá pojmy vylučující se navzájem a úplně protiřečeními; pojmy, kde *tertium datur*, nazývá protiklady.

⁴⁸ Levitsky, Way, *op. cit.*, s. 3

„neúplné, přechodné demokracie“.⁴⁹ Trichotomický přístup je charakteristický pro pozdější - a také současný – výzkum (i když se myšlenka hybridních režimů jako zvláštní kategorie objevila už u Terry Karla⁵⁰), kdy se třetí demokratizační vlna zastavila, a celosvětově se ustálily politické systémy šedé zóny, kombinující prvky demokracie i autoritářství.

Vedle dichotomické a trichotomické klasifikace politických režimů se v teorii objevuje i další proměnná – problematika určení hranic systémů kontinuálně nebo kategoricky.

Kontinuální přístup se zabývá *mírou* demokratičnosti politických systémů⁵¹, klade otázku, *do jaké míry je určitý politický režim demokratický*. Autoritářství, nacházející se na opačném konci kontinua, by pak podle této teorie bylo možné definovat jako systém, ve kterém chybějí všechny atributy demokracie. V tomto pojetí se konsolidovaná demokracie vyznačuje několika atributy (viz 2. kapitola), jejich postupnou ztrátou se transformuje v neúplnou demokracii, resp. v neúplné autoritářství⁵² a nakonec v uzavřené autoritářství.

Kategorické pojetí se naopak nezabývá problematikou *míry* demokratičnosti režimů, nevychází z určitého souboru atributů, jejichž pomocí (určením jejich přítomnosti nebo absence) lze vytvořit „stupnici“ politických systémů, ale ptá se na rozdíly v *druhu* těchto systémů. Hybridní režimy a autoritářství nedefinuje kvantitativně jako „menší a nulovou demokracii“, ale jako kvalitativně, *druhově* odlišné systémy. Z povahy věci vyplývá, že zatímco kontinuální přístup definuje systémy negativně, přičemž vychází z atributů demokracie, resp. z jejich absence, kategorické pojetí preferuje vymezení pozitivní – jelikož jsou všechny systémy kvalitativně odlišné, nestačí je vymezit odkazem na chybějící znaky ve vztahu k základnímu konceptu (demokracii), ale je nutné definovat je také pozitivně.

Dichotomické dělení politických systémů logicky používá oba přístupy – jak kontinuální, tak kategorický; zatímco pro trichotomické dělení je charakteristické kategorické pojetí.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Bílek, *op. cit.*

⁵¹ Sartori (1993), *op. cit.*, s. 184-185

⁵² Bílek, *op. cit.*, s. 215

V teorii klasifikace demokratických a nedemokratických režimů se tedy můžeme setkat s třemi základními přístupy – dichotomickým kontinuálním, dichotomickým kategorickým a trichotomickým kategorickým dělením.

3.2 Demokracie a její hranice – kognitivně-lingvistický pohled

Kognitivně-lingvistická analýza pojmů demokracie, autoritářství a jejich „adjektivních“ forem umožní lepší pochopení významů, které se jim přisuzují v různých teoriích hybridních režimů. Hlavní otázka zní, zda se pojem demokracie nebo autoritářství používá jen k označení jejich *úplné* formy, jak byly prezentované v předchozích kapitolách, nebo zda tyto pojmy mohou označovat i formy *neúplné*, tj. režimy hybridní.

Problematikou se zabývali především Collier a Levitsky⁵³, kteří se v reakci na proliferaci různých teorií hybridních režimů snažili vytvořit obecné kategorie přístupů k pojmům demokracie a ne-demokracie. Ve své – dnes už klasické – studii upozorňují na fakt, že se teoretici po expanzi demokratických a polodemokratických systémů ve světě zaměřili na dva základní problémy – jejich cílem byla jednak *analytická diferenciac*e různých forem demokracie a autoritářství⁵⁴, jednak se snažili vyvarovat *natahování konceptu*, kdy se pojem a koncept demokracie nebo autoritářství aplikuje i na případy, pro které to není vhodné. Tyto dva cíle se však – zdánlivě – často navzájem vylučují, a právě snaha o vyřešení této kontradikce vedla k vytvoření stovek různých konceptů a „adjektivních demokracií a autoritářství“. Autoři proto doporučují při studiu teorií hybridních režimů vzít v úvahu kromě klasické kategorie (viz dále) i další koncepty kognitivní lingvistiky, především kategorii radiální. K těmto dvěma přístupům lze přidat ještě další koncept, který se nejčastěji objevuje v pracích teoretiků hybridních režimů – kategorii rodové podobnosti, kterou se zabývali především Collier a Mahon⁵⁵. Stručné představení těchto tří konceptů nám pomůže lépe pochopit rozdíly v chápání vztahů mezi demokratickými a nedemokratickými systémy v rámci různých teorií.

⁵³ Collier & Levitsky, *op. cit.*

⁵⁴ Autoři se ve studii zabývají jen pojmem demokracie, jejich závěry jsou však aplikovatelné i na autoritářství.

⁵⁵ Collier, D., & Mahon, J. E. (1993). Conceptual "Stretching" Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, 87(4), 845-855.

3.2.1 Klasická kategorie

Za klasickou kategorií se považuje Sartoriho přístup ke klasifikaci pojmů, který ve své studii z roku 1970⁵⁶ představil koncept žebříku *obecnosti* založeného na nepřímé úměře mezi definičními znaky (intenzitou) pojmu a počtem případů (extenze), které pod daný pojem spadají. Čím menší je počet definičních znaků určitého pojmu, tím víc případů do něj spadá, a tím výš se nachází na žebříku obecnosti. Koncepty, které stojí na žebříku obecnosti níž, splňují *všechny* definiční znaky kmenového konceptu nacházejícího se výš a obsahují další atribut specifikující kmenový koncept. Presentujeme-li tento přístup na příkladu demokracie, kmenovým konceptem bude demokracie stojící výš na žebříku obecnosti a koncepty nacházející se níž budou *úplnými demokraciemi* doplněnými o další atributy – např. parlamentní, liberální atd.; budou tedy *typy* vyššího konceptu a tyto typy se nazývají klasickými podkategoriemi⁵⁷. Murphy⁵⁸ shrnul základní charakteristiky klasického přístupu ve třech bodech: „(a) *definice konceptu poskytuje nezbytné a postačující atributy pro určení člena kategorie; (b) každý objekt je buď uvnitř, nebo vně kategorie; (c) neexistují rozdíly mezi členy kategorie*“.

Jak upozorňují Collier a Levitsky, posun na žebříku obecnosti směrem dolů umožní kategorizaci jednotlivých *typů* demokracie, neřeší však problém natahování konceptu, protože nezahrnuje *neúplné* demokracie – není tedy vhodná na určení *míry* demokratičnosti politických systémů.

Jako řešení problému natahování konceptu Sartori doporučuje posun *směrem nahoru* na žebříku obecnosti ke konceptům s menší intenzitou a větší extenzí. Takovým konceptem je v případě demokracie kategorie *režimu*⁵⁹, kterou teoretici dále specifikovali, vytvořením kategorií elektorálních, kompetitivních aj. režimů, které *mohou*, ale *nemusí* být demokraciemi. Klasický přístup tak pracuje se čtyřstupňovým modelem (směrem dolů): režim – adjektivní režim – demokracie – adjektivní demokracie, kde „... *každá kategorie vyššího řádu je celek a jí bezprostředně podřízené kategorie jsou její části. Každá kategorie na vyšší úrovni obsahuje všechny své kategorie z nižších úrovní.*“⁶⁰

⁵⁶ Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053.

⁵⁷ Collier & Levitsky, *op. cit.*

⁵⁸ Drahekoupil, *op. cit.*

⁵⁹ Collier & Levitsky, *op. cit.*

⁶⁰ Lakoff, G. (2006). *Ženy, oheň a nebezpečné věci: co kategorie vypovídají o naší mysli*. Praha: Triáda. in: Drahekoupil, *op. cit.*

Pohybem směrem nahoru na žebříku obecnosti se můžeme vyhnout natahování konceptu, v tomto případě ale nastává problém s *konceptuální diferenciací* – jelikož je koncept režimu (a to i adjektivních režimů) obecnější než demokracie, má malou vypovídací hodnotu, vede tedy nutně k nedostatečné diferenciaci režimů.

Sartoriho klasická kategorie umožní dostatečnou analytickou diferenciaci systémů *nebo* umožní vyhnout se natahování konceptu, není však schopna vyřešit oba problémy najednou. Proto se ve výzkumu demokracie setkáme i s dalšími přístupy.

3.2.2 Radiální kategorie

Alternativní přístup ke klasifikaci pojmů vypracovali Collier a Levitsky, kteří vycházeli z radiální kategorie Lakoffa.⁶¹ Tato teorie pracuje se *zúženými podtypy*, které nejsou zařaditelné na žebříku obecnosti podle klasické kategorie, neobsahují totiž *všechny* definiční znaky kmenového konceptu, naopak, jejich definičním prvkem je právě *chybějící* atribut základního pojmu. Pokud je například kmenovým konceptem demokracie, jedním z jejichž definičních znaků je všeobecné volební právo, pak systém, v němž tento atribut chybí, se definuje právě pomocí tohoto atributu, a vznikne *exkluzivní* demokracie⁶². Vytváření konceptů určením chybějících atributů splňuje požadavek dostatečné diferenciaci systémů.

Zúžené podtypy se tedy nenachází pod kmenovým konceptem na žebříku obecnosti; vyvstává však otázka, zda je nelze zařadit *nad* kmenový koncept – může se zdát, že tím, že splňují méně kritérií, je jejich intenzita nižší a extenze vyšší. Collier a Levitsky však poukazují na to, že definice zúžených podtypů identifikují jak chybějící, tak přítomné atributy kmenového konceptu a vztahují se na *odlišné* případy než je kmenový koncept demokracie. Z tohoto pohledu je tedy logika žebříku obecnosti a nepřímé úměry intenzity a extenze nepoužitelná.

Radiální kategorie se tak úspěšně vypořádá jak s dimenzí diferenciaci, tak s problémem natahování konceptu v případě neúplných demokracií – koncepty

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Exkluzivní demokracie je příkladem; různí autoři používají různé pojmy pro označení jednotlivých režimů.

„adjektivních demokracií“ umožní dostatečné rozlišení jednotlivých zúžených podtypů mezi sebou i ve vztahu ke kmenovému konceptu demokracie.⁶³

3.2.3 Kategorie rodové podobnosti

Z lingvistického hlediska je třetí hlavní koncepcí kategorie rodové podobnosti, kterou na oblast komparativní politologie aplikovali Collier a Mahon, vycházejíce z práce Ludwiga Wittgensteina. Dle tohoto přístupu lze do jedné kategorie zařadit případy, které „... jsou ve vzájemném vztahu příbuznosti, aniž by všechny členy měly společné vlastnosti, které definují tuto kategorii“⁶⁴. V tomto pojetí představuje každá definice ideál a každý jednotlivý, reálně existující případ je pouze „částečným přiblížením“⁶⁵ k tomuto ideálu, ne nutně naplňujícím všechna kritéria stanovená v definici. Spojka „a“ mezi atributy určitého konceptu, charakteristická pro klasickou (a také radiální) kategorii se nahrazuje spojkou „nebo“. Slovy Drahekoupila jde o zaměnitelnost atributů – jeden atribut lze zaměnit jiným bez vyloučení člena z kategorie, tato zaměnitelnost je podstatou konceptu rodové podobnosti.

V teoriích hybridních režimů se tedy pojem demokracie (resp. autoritářství) a jeho adjektivní formy objevují především v trojím významu. Používají se pro označení

(a) jen těch systémů, které naplňují *všechny* definiční znaky kmenového konceptu (klasická kategorie), nebo

(b) jak úplných forem režimů, tak jejich zúžených podtypů, ve kterých některý atribut kmenového konceptu *chybí* (kategorie radiální), nebo

(d) systémů, které *alternativně* splňují kritéria určitého konceptu (kategorie rodové podobnosti).

⁶³ Collier & Levitsky, *op. cit.*; Dle kritiků je otázkou, zda je vůbec vhodné použít pojem demokracie v těchto případech, to však dle mého názoru více souvisí s problematikou dichotomického a trichotomického dělení.

⁶⁴ Drahekoupil, *op. cit.*

⁶⁵ *Ibid.*

3.3 Shrnutí

K pochopení různých významů, které se pojmům demokracie a autoritářství (a jejich adjektivním formám) v jednotlivých teoriích připisují, vedou v zásadě tři kroky. Prvním je určení nezbytných atributů *úplných* demokracií a autoritářství. Druhým je objasnění jednotlivých obecných kognitivně-lingvistických kategorií, které teorie hybridních režimů používají. Třetím krokem je určení, zda určitá teorie preferuje dichotomické nebo trichotomické dělení: jak kategorie radiální, tak kategorie rodové podobnosti totiž umožňují, aby se pro označení hybridních režimů používaly pojmy „demokracie“ a „autoritářství“, a to i v případě, že určitá teorie pracuje s trichotomickou klasifikací, tj. hybridní režimy považuje za kvalitativně odlišnou, specifickou kategorii politických systémů.

Zkoumáme-li tyto obecné kategorie ve vztahu ke konkrétnímu státu, např. Maďarsku, zjistíme, že se Maďarsko v posledních letech nejčastěji označovalo za neliberální demokracii, za kompetitivní autoritářství, za elektorální autoritářství, nebo za demokracii nebo autoritářství bez adjektiv⁶⁶. Neznáme-li obecné kategorie a kritéria, se kterými jednotlivé teorie pracují, jen stěží pochopíme, jak mohou různí (nepochybně vysoce kvalifikovaní) autoři tak odlišně uvažovat o stejném režimu.

Analýza jednotlivých pojmů v zrcadle prezentovaných faktorů však umožní jejich systematizaci a pochopení těchto odlišností. Pro ilustraci uvedu dva příklady:

- (a) koncept neliberální demokracie, vycházející z práce Fareeda Zakaria⁶⁷, pracuje s minimalistickou definicí demokracie (tj. kritériem *úplné* demokracie jsou soutěživé, pravidelné volby na základě všeobecného volebního práva), s klasickou kategorií (tj. označení *demokracie* – i jejích adjektivních forem – se používá pouze pro systémy, které naplňují všechny znaky úplné demokracie), a s dichotomickým, kategorickým dělením (tj. určitý systém je buď demokracií, nebo autoritářstvím; nesplňuje-li systém kritéria minimální demokracie, jde o

⁶⁶ srov. např. Unger, A. (2018). A választás mint rendszerkarakterisztikus intézmény [Online]. Fundamentum: Az Emberi Jogok Folyóirata, XXII.(2-3.), 5-16. Dostupné z <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-18-2-3-01.pdf>

⁶⁷ Zakaria, F. (1997). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), str. 22–43 In: Drahoukoupil, *op. cit.*; jiní autoři ovšem pojem neliberální demokracie používají v jiném významu, k tomu viz např. analýzu teorie defektních demokracií Wolfganga Merkela v následující kapitole.

autoritářství: to znamená, že i neliberální demokracie je v tomto pojetí *úplnou* demokracií).

- (b) teorie kompetitivního autoritářství (koncept Levitskyho a Waye⁶⁸, viz dále) pracuje s rozšířeným procedurálním minimem (tj. určitý režim musí splnit mnohem přísnější kritéria, než v případě neliberální demokracie, aby se mohl považovat za úplnou demokracii), s kategorií rodové podobnosti (tj. kritéria kompetitivního autoritářství jsou stanovena alternativně, nikoliv kumulativně), a s trichotomickým dělením (i když pro označení hybridního režimu používá adjektivní formu pojmu autoritářství, jde o kvalitativně odlišný, samostatný typ režimů).

Jak vidíme, jde o komplexní problematiku: v této kapitole jsem se zaměřila pouze na základní aspekty, které jsou nezbytné pro analýzu politických systémů šedé zóny. K lepšímu pochopení těchto obecných kategorií pak přispěje i rozbor teorií hybridních režimů v následující kapitole.

⁶⁸ Levitsky & Way (2010), *op. cit.*

4. Teorie hybridních režimů

Po objasnění významu demokracie a ne-demokracie se můžeme věnovat druhé zásadní problematice: jak nazvat a kategorizovat režimy, v nichž jedna nebo více kritérií demokracie není naplněna, které ale nelze považovat za autoritářství?

Logickým důsledkem celosvětové demokratické expanze byl vznik množství forem demokracie – od režimů přibližujících se dahlovskému ideálu až po systémy sotva naplňující schumpeterovské minimum. Zároveň vznikly – buď následkem neúplné demokratizace, nebo sklouznutí od plné demokracie směrem k autoritářství – těžko zařaditelné, hybridní režimy, které nelze považovat ani za demokracii, ani za autoritářství.

Vzhledem k počtu, různorodosti a specifčnosti těchto režimů je nesmírně těžké najít jejich společné znaky a vytvořit klasifikaci a typologii hybridních režimů. To je jedním z důvodů proliferace teorií usilujících o konceptualizaci těchto politických systémů. Tyto koncepce se často snaží zachytit všechna specifika režimu konkrétního státu a, aby nedošlo k natahování konceptů, vytvářejí stále nové kategorie a klasifikace systémů v „šedé zóně“.⁶⁹

Při klasifikaci teorií hybridních režimů musíme vzít v úvahu všechny faktory popsané v předchozích kapitolách: je třeba zkoumat, zda daný koncept pracuje s dichotomickým, trichotomickým, kontinuálním nebo kategorickým dělením, jak používá pojmy z hlediska lingvistiky, jak definuje demokracii a autoritářství. Kombinací těchto faktorů dostaneme ucelený obraz o dané teorii a o vzájemných vztazích mezi různými koncepty (proč používají stejný výraz pro různé jevy, které odlišné pojmy by naopak šly zařadit do jedné kategorie apod.).

Tato kapitola podá stručný přehled nejdůležitějších přístupů k teoriím hybridních režimů, podrobněji se pak zabývá kompetitivním autoritářstvím Levitskyho a Wayne a abusivním konstitucionalismem Davida Landaua. Kromě toho, že je práce Levitskyho a Wayne jednou z nejdůležitějších teorií hybridních režimů, jejich koncepce má stěžejní význam z hlediska politického vývoje v Maďarsku, kterým se zabývám v druhé části této práce: vytvoření tzv. nerovného hracího pole mělo klíčovou roli v stabilizaci moci vládnoucí strany. Znalost základních charakteristik kompetitivního autoritářství navíc

⁶⁹ Collier & Levitsky, *op. cit.*

umožní lepší pochopení metody, kterou vládnoucí strana použila k postupnému odbourávání demokratických institucí – abusivního konstitucionalismu.⁷⁰

4.1. První přístupy k hybridním režimům – adjektivní demokracie

Jak jsem v Úvodu uvedla, diskuse o hybridních režimech není zcela novým fenoménem v teoriích demokratizace a demokracie – objevila se v podstatě paralelně s velkou demokratickou expanzí 2. poloviny 20. století⁷¹, plně se rozvinula v 90. letech (v neposlední řadě v důsledku rozmnožení států nacházejících se mezi demokracií a autoritářstvím) a od té doby stojí v centru pozornosti badatelů.

Většina teoretiků se shoduje, že bez naplnění elektorálního minima – voleb s určitou mírou soutěživosti – jde o uzavřené, nebo přinejmenším hegemonské autoritářství; v případě hybridních režimů toto minimum musí být naplněno.⁷² Jde tedy o režimy, kde se více či méně soutěživé volby konají, kde jsou však jiná nezbytná kritéria demokracie a občanská práva výrazně potlačena nebo narušena.

4.1.1 Adjektivní demokracie a defektní demokracie Wolfganga Merkela

Diamond upozorňuje na to, že soutěživé, elektorální, ale zároveň nedemokratické systémy sice existovaly již v 60. a 70. letech, v tomto období však pro autoritářství bylo spíše charakteristické potlačování opozice⁷³. Elektorální (neboli kompetitivní) hybridní režimy jsou produktem 80. a 90. let⁷⁴.

V 90. letech se můžeme setkat s expanzí teorií „adjektivních demokracií“. Toto období pořád můžeme řadit do optimistické fáze demokratizace – většina autorů se domnívala, že hybridní režimy jsou přechodnými jevy na cestě k demokracii, od úplných demokracií je odlišuje pouze jejich *míra demokratičnosti*. Z toho důvodu preferovali autoři v této fázi výzkumu kontinuální přístup ke kategorizaci politických systémů na škále

⁷⁰ Ostatně i tvůrce koncepce abusivního konstitucionalismu, David Landau odkazuje na práci Levitskyho a Wayne (viz dále).

⁷¹ Diamond, *op. cit.*

⁷² Merkel sice pracuje s radiální kategorií (jak dále uvidíme), ale i on považuje volby za *conditio sine qua non* nejen demokracie, ale i hybridních režimů.

⁷³ Diamond, L. (1996). Is the Third Wave over?. *Journal Of Democracy*, 7(3), 20-37.

⁷⁴ *Ibid.*; Diamond psal svou studii v roce 1996, a čas potvrdil jeho postřehy – na začátku 21. století se elektorální hybridní režimy dále množily (viz např. analýzy Freedom House nebo The Economist).

demokracie-autoritářství, vycházeli především z kmenového konceptu demokracie (nikoliv autoritářství), a různé formy hybridních režimů pojmenovali „přidáním“ adjektiv k pojmu demokracie.

Jak jsem výše zmínila, k rozmachu konceptů adjektivních demokracií přispěla jak nedostatečnost klasické lingvistické kategorie, tak práce takových vlivných autorů, jako např. Fareed Zakaria a jeho koncepce neliberální demokracie, O'Donnell a delegativní demokracie, Diamond a elektorální demokracie; nejpropracovanější teorii adjektivních demokracií pak přinesla práce Wolfganga Merkela na začátku 21. století⁷⁵. Jeho práci a jeho pojetí těchto systémů stručně představím ze tří důvodů: shrnuje většinu konceptů adjektivních demokracií jiných autorů; tyto koncepty představovaly důležitou etapu ve vývoji teorií hybridních režimů; Merkel (i když jeho koncepci nelze zařadit mezi trichotomické teorie)⁷⁶ už nepojal tyto režimy jako nutně tranzitorní, ale jako režimy, které se mohou stabilizovat a po dlouhou dobu přetrvat.

Merkelova koncepce rozděluje charakteristické znaky demokracie do tří dimenzí: na dimenzi vertikální, na dimenzi liberálního konstitucionalismu a vlády práva a na dimenzi efektivní kontroly. Tyto dimenze sestávají z pěti tzv. parciálních režimů:

- (a) do dimenze vertikální patří volební režim a politická práva;
- (b) do dimenze liberálního konstitucionalismu a vlády práva patří občanská práva a horizontální odpovědnost;
- (c) do dimenze efektivní kontroly patří efektivní moc vládnout (neexistence rezervovaných domén).

Systémy naplňující všechny parciální režimy jsou ukotvenými demokraciemi. Pokud některý parciální režim chybí, jde o různé formy defektní demokracie:

- (a) o exkluzivní demokracii, pokud volební právo má jen malá část občanů (narušen volební režim);
- (b) o doménní demokracii, má-li skutečnou moc vládnout jiná než volená skupina (armáda, oligarchové apod.; narušena dimenze efektivní kontroly);

⁷⁵ Merkel, W. (2004). Embedded and Defective Democracies. *Democratization*, 11(5), str. 33–58. K přehledu různých konceptů viz Drahekoupil, *op. cit.*; Bílek, *op. cit.*

⁷⁶ srov. Bílek, *op. cit.*

(c) o neliberální demokracii, nejsou-li občanská a politická práva garantována (narušeny režimy občanských práv a politických práv);

(d) o delegativní demokracii, má-li výkonná moc dominantní postavení, kterou soudnictví a legislativa nevyvažuje (narušen režim horizontální odpovědnosti).

Tyto adjektivní demokracie jsou zúženými podtypy demokracie, jde tedy o hybridní režimy vytvořené dle konceptu radiální kategorie. Dle Merkela se určitý režim směrem k autoritářství posune, je-li narušeno více parciálních režimů (tím je dána kontinuita jeho přístupu), nebo pokud volby chybí. Jak vidíme, parciální režim voleb má i v jeho teorii ústřední postavení, a v hierarchii kritérií demokracie stojí výš. Proto lze konstatovat, že hybridní režimy jsou v pojetí Merkela politickými systémy s více či méně soutěživými volbami, kde chybí některý z parciálních režimů ukotvené demokracie.

4.2 Další přístupy k hybridním režimům

Místo adjektivních demokracií postupem času – a nástupem pesimistické fáze⁷⁷ – přebraly různé trichotomické koncepty, považující hybridní režimy za stálé, stabilní, specifické systémy vedle demokracie a autoritářství. Mezi nejvlivnější práce tohoto přístupu patří koncepce Mainwaringa a Brinkse a Peréze-Liñána (2001), Wigella (2008), Gilberta a Mohseniho (2011) nebo Levitskyho a Wayne (2010). Přístupy těchto autorů jsou velmi různorodé jak z hlediska definice demokracie a autoritářství, tak z hlediska charakteristických znaků hybridních režimů. Důležitým společným znakem trichotomických přístupů však je, že volby nepovažují za jedinou dělící čáru mezi autoritářstvím a demokracií (na rozdíl od dichotomických konceptů), ale umožní vytvoření propracovaných a multidimenzionálních přístupů.⁷⁸

Z hlediska této práce je nejzajímavějším konceptem kompetitivní autoritářství Levitskyho a Wayne, který je přes vznesené kritiky jedním z nejakceptovanějších a nepoužívanějších přístupů ke klasifikaci hybridních režimů.⁷⁹ Autorům se podařilo vytvořit koncept vystihující charakteristické a určující znaky některých soudobých režimů

⁷⁷ Bílek, *op. cit.*

⁷⁸ Bílek, *op. cit.*; pojmosloví používané trichotomickými teoriemi může být zavádějící – hybridní režimy se často označují jako adjektivní demokracie nebo autoritářství, z konceptů je však jasné, že nejde o zúžené podtypy, ale o samostatné a specifické systémy (viz předchozí kapitola)

⁷⁹ Drahokoupil, *op. cit.*

nacházejících se v šedé zóně: takový režim se postupně vyvinul například i v Maďarsku v posledních osmi letech, a protože se druhá část této práce věnuje právě tomuto státu, je nutné se nejdříve seznámit s teoretickými základy kompetitivního autoritářství.

4.2.1 Levitsky a Way: Kompetitivní autoritářství

Steven Levitsky a Luncan A. Way poprvé popsali koncept kompetitivního autoritářství v 2002, v jednom článku časopisu *Journal of Democracy*⁸⁰, v roce 2010 pak rozpracovali svou teorii v knize *Competitive Authoritarianism*.⁸¹ V práci přiznávají, že jejich koncept není aplikovatelný na všechny systémy šedé zóny, jejich cílem nebyla klasifikace různých forem hybridních režimů. Namísto toho se soustředili na jednu specifickou formu politických uspořádání, kterou považovali za nový, dobře odlišitelný fenomén, jehož charakteristiky nevystihoval ani jeden tehdy existující koncept nebo výraz.⁸² Tímto fenoménem bylo kompetitivní autoritářství.

4.2.1.1 Základní charakteristika konceptu

Levitsky a Way preferují trichotomický přístup ke klasifikaci režimů; ve své knize uvádějí, že „...*předpoklad, že se hybridní režimy pohybují ... směrem k demokracii, postrádá empirický základ. ... Namísto konceptualizace těchto režimů jako „parciálních“, „neúplných“ nebo „nekonsolidovaných“ demokracií by se měly považovat za to, čím ve skutečnosti jsou: zvláštním, nedemokratickým typem režimů.*“

Demokracii definují odkazem na Dahla, jehož koncepci rozšiřují o další dimenzi, a tak jejich rozšířené procedurální minimum se skládá z pěti kritérií:

(a) svobodné, spravedlivé a soutěživé volby,

⁸⁰ Levitsky, S., & Way, L. A. (2002). The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal Of Democracy*, 13(2), 51-65.

⁸¹ Levitsky & Way (2010), *op. cit.*

⁸² V souvislosti s otázkou nutnosti zavedení nového pojmu zkoumali vztah kompetitivního autoritářství k ostatním konceptům. Uvedli, že režimy spadající do kategorie kompetitivního autoritářství by šlo dle některých autorů považovat jednoduše za demokracie; dle nich však by šlo o extrémní natahování konceptu. Proti „přechodným“ kategoriím, jako např. kategorie „částečně svobodná“ Freedom House, namítali, že nejsou schopné zachytit multidimenzionální povahu hybridních režimů. Používání konceptů adjektivních demokracií považují za zavádějící, protože hybridní režimy nejsou v jejich pojetí zúženými podtypy demokracie, ale nedemokratickými systémy. Ve vztahu ke konceptům semiautoritářství nebo elektorálního autoritářství pak uvádějí, že kompetitivní autoritářství musí splnit přísnější kritéria: tento pojem nezahrnuje hegemonské, pouze uzavřené autoritářství.

- (b) všeobecné volební právo zahrnující všechny dospělé osoby,
- (c) ochrana občanských práv, s důrazem na svobodu slova, tisku a sdružování,
- (d) neexistence rezervovaných domén a
- (e) existence rovného hracího pole mezi vládnoucí skupinou a opozicí.⁸³

Za protiklad demokracie považují úplné autoritářství, které definují jako systém, „... kde neexistuje žádný reálný způsob na to, aby opozice soutěžila o moc.“ Jde tedy o *nekompetitivní* režim, kam Levitsky a Way zahrnují jak uzavřené autoritářství, kde demokratické instituce vůbec neexistují, tak hegemonické autoritářství, kde mají demokratické instituce fasádní charakter – volby jsou natolik zmanipulované, že nemůže být pochyb o jejich výsledku.

Kompetitivní autoritářství je pak režimem, kde se moc získává prostřednictvím soutěživých voleb, kde ale vládnoucí skupina zneužívá své postavení, a je tak ve výrazně výhodnějším postavení než opozice. Jde o systém, kde se uplatňuje všeobecné volební právo, kde neexistují rezervované domény a kde chybí aspoň jedna z nezbytných charakteristik demokracie, kterými se podrobněji zabývá následující kapitola. Levitsky a Way tedy preferují kategorii rodové podobnosti z lingvistického hlediska.

Jako shrnutí tedy můžeme uvést, že teorie Levitskyho a Waye vychází z trichotomické klasifikace, z rozšířené procedurální definice demokracie⁸⁴ a z lingvistické koncepce rodové podobnosti.

4.2.1.2 Charakteristika a konceptualizace kompetitivního autoritářství

Jak vyplývá z předchozí kapitoly, za kompetitivní autoritářství lze považovat režimy, kde (1) existuje široké volební právo dospělých, (2) neexistují rezervované domény, a kde (3) je splněna *alespoň* jedna z následujících kritérií: (a) volební soutěž je nespravedlivá, (b) občanská práva jsou potlačena, nebo (c) existuje nerovné hrací pole.

⁸³ Podrobně k těmto kritériím viz následující kapitola.

⁸⁴ Bílek upozorňuje na to, že Levitsky a Way sice používají výraz kompetitivní *autoritářství* pro pojmenování své teorie, vycházejí přitom z kmenového konceptu demokracie, kompetitivní autoritářství definují jako režim, kde určitý aspekt úplné demokracie *chybí*.

(a) Nespravedlivé volby

V demokracii jsou volby svobodné a spravedlivé (prosté volebních podvodů, zavražďování voličů nebo opozice), v úplném autoritářství volby neexistují, nebo jsou nekompetitivní. Volby jsou naopak *nespravedlivé*, je-li splněno alespoň jedno z následujících kritérií:

- (aa) alespoň jeden kandidát je vyloučen ze soutěže z politických důvodů;
- (ab) dle důvěryhodných a nezávislých zdrojů se vládní strana dopustila volebních podvodů, nebo je tolerovala;
- (ac) existují – ať už formální nebo neformální – překážky, které zabrání opozici účastnit se volební kampaně na celonárodní úrovni, nebo za stejných podmínek, jako vládní strana; nebo
- (ad) existuje nerovné volební hrací pole (zaujatost volebních orgánů ve prospěch vládnoucí strany, nerovný přístup k médiím a ke zdrojům).

(b) Potlačování občanských práv

Z hlediska demokracie považují Levitsky a Way za klíčovou svobodu tisku, slova a sdružování. V demokracii jsou tato práva chráněna, a umožňují opozici spravedlivě soutěžit o moc. V úplném autoritářství jsou systematicky potlačována; opozice a opoziční média jsou často nucena operovat v ilegalitě. V kompetitivním autoritářství občanská práva nominálně existují, jsou však často porušována. Dle autorů následující kritéria indikují potlačování občanských práv (alternativně):

- (ba) pronásledování nezávislých médií z politických důvodů (cenzura, zneužití zákonů v neprospěch médií, znemožnění fungování některých médií apod.);
- (bb) útok na média za účelem zavražďování (zavření mediálního domu, zavražďování nebo uvěznění novinářů apod.);
- (bc) účast vlády v projektech, jejichž cílem je potlačení svobody sdružování nebo slova (legislativní prostředky, razie policie, fyzické násilí apod.); nebo

(bd) útok na reprezentanty opozice za účelem zastrašení (uvěznění, zavraždění opozičních aktérů, zneužití institutu stavu ohrožení státu, delegizace politických organizací apod.).

(c) Nerovné hrací pole

Nerovné hrací pole je charakteristické pro drtivou většinu kompetitivně-autoritářských systémů; jde o režimy, v nichž je politická soutěž výrazně deformována ve prospěch vládní strany, a to kumulativním splněním následujících kritérií: státní orgány se zneužívají pro stranické cíle, vládní strana se většinou upřednostňuje před opozicí, a možnost opozice soutěžit o moc je výrazně omezena. Tato kritéria jsou naplněna, pokud:

(ca) jsou státní orgány organizovány takovým způsobem, aby byly loajální k vládní straně a aby znesnadnily práci opozice;

(cb) opozice nemá rovný přístup k médiím (hlavním zdrojem informací jsou veřejnoprávní média, soukromoprávní média vlastní osoby blízké vládní straně apod.); nebo

(cd) opozice nemá rovný přístup k finančním zdrojům (zneužití veřejných zdrojů vládní stranou, znemožnění využití soukromých finančních zdrojů).

Těchto jedenáct kritérií (od bodu aa do bodu cd) je určujících z hlediska kompetitivního autoritářství. Stačí naplnit jediné kritérium, aby se určitý systém klasifikoval jako kompetitivní autoritářství; jak ale z druhé, empirické části této práce bude patrné, tyto aspekty tvoří propojený systém charakteristik, které se vzájemně ovlivňují.

4.3 Shrnutí

Jak jsem v úvodu této kapitoly naznačila, problematika hybridních režimů je velice aktuální a diskutované téma, k níž lze přistupovat z různých hledisek a klasifikačních kritérií. Od 70. let do současnosti vzniklo mnoho konceptů a teorií, z nichž jsem vybrala a prezentovala velmi malou část. Jakákoli snaha o shrnutí výstupů diskuse o hybridních režimech nás staví před stejné dilema, jako pokusy o definici demokracie: různé úhly pohledu, klasifikace a východiska mají za následek vznik obrovské literatury s nejrůznějšími koncepty, z nichž je skoro nemožné vybrat ty nejdůležitější a nejpřesnější teorie.

Namísto všeobecného přehledu tohoto vývoje jsem však preferovala podrobnější rozbor konceptu kompetitivního autoritářství. Jde o velmi vlivnou teorii akceptovanou širokou odbornou veřejností; na práci Levitskyho a Waye odkazuje mimo jiné David Landau (jehož teorií abusivního konstitucionalizmu se zabývám v následující kapitole) při konceptualizaci různých politických systémů a při definování Maďarska jako kompetitivního autoritářství.

5. Abusivní konstitucionalismus

Vztah demokracie a konstitucionalismu jako ochránce demokratických hodnot je neméně komplikovaná otázka, o které se již mnoho napsalo, a která by si určitě zasloužila podrobný rozbor. V této práci se však omezím na analýzu teorie, která je z hlediska politicko-právního vývoje Maďarska zásadní – abusivního konstitucionalismu. Tento koncept nepředstavuje další teorii hybridních režimů, ale popisuje a vysvětluje specifickou *metodu*, kterou se odbourávají demokratické instituce a vytvářejí nedemokratické systémy.

David Landau svůj koncept představil v 2013⁸⁵; jako inspirace mu sloužily především tři státy: Maďarsko, Kolumbie a Venezuela.

Dle Landaua se v minulosti vytvářely autoritářské systémy převážně prostřednictvím vojenských převratů, zatímco se autokrati současnosti snaží zachovat obraz legitimních vůdců, dodržujících ústavní pravidla⁸⁶. Proto vytvářejí hybridní, víc autoritářské režimy konstitucionálními prostředky: změnami, dodatky ústav, popř. přijetím nové ústavy. Výsledkem tohoto procesu není úplné autoritářství, ale „... *hybridní režim, kde se volby pořád konají, kde je ale opozice výrazně znevýhodněna ve volební soutěži*“. V tomto systému se konají soutěživé volby, jejichž výsledek není předem dán, vláda však kontroluje tisk, pronásleduje opozici, zneužívá státní zdroje, aby získal volební hlasy, občas se dopustí volebního podvodu, a naruší systém brzd a protiváh ve svůj prospěch.⁸⁷

V těchto systémech vládní strany dodržují ústavní pravidla při přijímání ústavních změn, ale protože jsou schopny samy rozhodovat o jejím obsahu, postupně deformují demokratický režim v režim hybridní.

V této souvislosti Landau upozorňuje na zranitelnost ústavních systémů a na jejich neschopnost efektivně se bránit proti podobným zneužívajícím taktikám. Nejzranitelnější jsou ústavy flexibilní, pro jejichž změnu se nevyžaduje kvalifikovaná většina; dle autora

⁸⁵ Landau, *op. cit.*, s. 192

⁸⁶ Abusivní konstitucionalismus není zcela novým fenoménem – tuto metodu využívala i NSDAP při budování nacistického Německa. Po zkušenostech s tím se však výrazně posilnila idea nezměnitelnosti některých ústavních principů a demokratických institucí – ústavy se staly více rigidní, zavedly se tzv. *klauzule věčnosti*, v mezinárodních dokumentech se objevily *demokratické klauzule*, na jejichž základě bylo možné postihnout státy, které nedodržovaly základní demokratické principy. Proto museli autokratičtí vůdci vytvářet autoritářské systémy jinými prostředky, tak, aby se obraz demokratického státu navenek zachoval.

⁸⁷ Jak vidíme, dle Landaua je výsledkem abusivního konstitucionalismu systém, jehož charakteristické znaky jsou shodné se znaky kompetitivního autoritářství Levitskyho a Wayne. Dle Landaua má demokracie dvě dimenze: volební systém a ochranu základních občanských a politických práv. Konceptualizací demokracie se podrobněji nezabývá, jeho pojetí se však shoduje s konceptem Levitskyho a Wayne, a sám odkazuje na jejich práci při analýze charakteristik hybridních režimů, vytvořených abusivním konstitucionalismem.

ale nejsou v bezpečí ani ústavy rigidní: praxe ukazuje, že se ústavní většinu podaří získat jediné straně „až překvapivě často“.⁸⁸

Landau se domnívá, že ani současné mezinárodní právo, ani komparativní konstitucionalismus nejsou schopny adekvátně reagovat na tuto novou hrozbu. Tradiční prostředky ochrany demokratických institucí, jako např. demokratické klauzule v mezinárodních dohodách nebo formy „militantní demokracie“, umožňující zákaz antidemokratických politických stran, se ukázaly jako neefektivní v ochraně proti hrozbám abusivního konstitucionalismu.

Autor se zabývá i třetí možností ústavní ochrany demokratických hodnot, kterou nazývá *selektivní rigiditou*. Dle tohoto pojetí jsou rigidní ta ustanovení ústavy, jejichž změna může vést s největší pravděpodobností k abusivnímu konstitucionalismu. V tomto systému mají soudy pravomoc odmítnout ty ústavní změny, které porušují základní zásady ústavního pořádku. Proti tomuto přístupu však Landau namítá, že tzv. klauzule věčnosti často chrání abstraktní principy, jako je např. lidská důstojnost, které nejsou primárním terčem autokratických vůdců. Jejich cílem není změna základních, vůdčích idejí společnosti, ale posílení a stabilizace vlastní moci. Co se týče soudní kontroly ústavních změn, Landau kritizuje její snadné zneužití z obou stran – soudy mohou interpretovat tuto pravomoc příliš široce, na druhou stranu ani soudní moc není odolná vůči praktikám abusivního konstitucionalismu. Navíc je třeba odlišit změnu ústavy od přijetí nové ústavy: nová ústava se obvykle považuje za „hlas lidu“, kam kontrolní pravomoc soudu nesahá.

Hlavní charakteristikou těchto systémů tedy je, že *vypadají* demokraticky, zničení demokratických institucí se v nich děje (aspoň na začátku) demokratickými a ústavními prostředky, legitimními představiteli vládní moci. Výsledkem těchto procesů je pak vznik hybridních režimů, jejichž nejtypičtější charakteristikou je nerovné hrací pole a rozbitá, zneužitá ústava, sloužící zájmům jediné straně.

⁸⁸ Sem patří i státy, kde může politická strana získat ústavní většinu díky neproporcionální metody počítání volebních hlasů (to se stalo také v Maďarsku, jak dále uvidíme).

6. Závěr

Jak jsme viděli, diskuse o hranicích demokracie, hybridních režimů a autoritářství je velmi komplexní problematikou, propojenou s mnoha aspekty demokratické teorie, teorie demokratizace, konstitucionalismu, komparativní politologie atd. V teoretické části jsem se pokusila o stručné shrnutí základních přístupů k otázce a o představení některých důležitých konceptů v diskusi o hybridních režimech.

V druhé části se budu zabývat politicko-právním vývojem Maďarska od roku 2010 do současnosti, a to z hlediska dvou prezentovaných konceptů: analýzou charakteristických znaků systému se pokusím určit jeho povahu (zda jde o demokracii, kompetitivní autoritářství nebo úplné autoritářství), přičemž se zaměřím i na procedurální aspekty vzniku režimu – na metodu abusivního konstitucionalismu.

Kombinace těchto dvou aspektů je důležité mimo jiné proto, že teorie Levitskyho a Wayne sice podrobně rozebírá charakteristiky kompetitivního autoritářství, nezdůrazňuje však roli práva v tomto politickém uspořádání. Jak však na příkladu Maďarska uvidíme, způsob vytvoření tohoto režimu a role, kterou právo, ústava a jejich proměny v systému zastávají, jsou neméně důležitými aspekty kompetitivních nedemokratických režimů současnosti.

II. část

Případová studie: Maďarsko

„Dny politiky sloužící soukromým zájmům, soukromým cílům a budující soukromou moc dnes končí, a nedovolíme, aby se ještě jednou vrátily.“

Viktor Orbán, vítězný projev, 12. 4. 2010

Po pádu socialistického režimu se Maďarsko vydalo cestou demokratizace, na počátku 21. století se tato středoevropská země stala konsolidovanou liberální demokracií.⁸⁹ Demokratický rozvoj pokračoval do roku 2010, kdy v důsledku skandálů kolem tehdejší vládní koalice (levicové strany MSZP a SZDSZ) a chaosu v posledním roce volebního období (především návrh Fideszu, později SZDSZ na předčasné volby, demise premiéra Ference Gyurcsánye a vytvoření nové koalice pod vedením Gordona Bajnaiho) pravicová strana Fidesz-KDNP⁹⁰ získala v parlamentních volbách cca. 53 procent hlasů voličů, což pro Fidesz jakožto vítěznou stranu znamenalo zisk 68 procent (tj. 263) parlamentních křesel.⁹¹ Díky tomuto výsledku strana Fidesz sama vytvořila vládu, získala kvalifikovanou většinu v Parlamentu nutnou ke změně Ústavy⁹² a zároveň také kontrolu nad zákonodárnou i výkonnou mocí.

Fidesz výsledek voleb interpretovala tak, že vznikla nová společenská smlouva, vyjadřující národní soudržnost, která uzavírá období přechodu a chaosu po revoluci, a zmocňuje novou vládu k vytvoření nového ústavního systému založeného na hodnotách práce, domova, rodiny, zdraví a pořádku.⁹³

⁸⁹ srov. např. zprávy *Freedom House – Freedom of The World* nebo *The Economist – Democracy Index* z období 2000–2010

⁹⁰ Jde vlastně o koalici dvou stran: Fidesz a KDNP, které však *de facto* tvoří jednu stranu. János Lázár v roce 2011 prohlásil, že tyto strany se v podstatě považuje za jedinou politickou sílu (srov. článek M. László, F. Megdöbentek, de lenyelik Lázár beszólását a KDNP-sek [Online]. Dostupné z https://hvg.hu/itthon/20110718_Lazar_KDNP_vita_harrach). Proto dále v textu odkazují na Fidesz, ve skutečnosti však jde o koalici Fidesz-KDNP.

⁹¹ K důvodům vytvoření relativně flexibilní Ústavy a uplatnění většinového principu viz dále.

⁹² Dvě třetiny všech poslanců (§ 24 Ústavy; 1949. évi XX. törvény; a Magyar Köztársaság Alkotmánya. Dostupné z <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/mkpdf/hiteles/mk09150.pdf>)

⁹³ A Nemzeti Együttműködés Programja (*Program národní soudržnosti*), program vlády z 22. května 2010, dostupné z <http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf>

Vláda se dala do práce hned po volbách a po několika změnách staré Ústavy přijala nový Základní zákon⁹⁴. I když se Základní zákon hlásí k principům ústavnosti, demokracie a dělby moci, reformní aktivity Fidesz budily obavy od samého začátku, postupem času se pak tyto obavy potvrdily – Fidesz postupně transformovala politický a právní řád země formálními (přijetím nové ústavy, změnou řady zákonů, institucionálními změnami) i neformálními (výměnou elit, ovládnutím médií i dalších institucí) prostředky. Výsledkem tohoto procesu bylo vytvoření systému „šitého na míru“ pro Fidesz, který vzbuzuje pochybnosti jak o demokratické povaze státu, tak o respektování principu vlády práva v Maďarsku.

Politická situace ve státě se v posledních osmi letech měnila velmi dynamicky, tento vývoj stále pokračuje. Fidesz buduje nový, „neliberální“ systém,⁹⁵ který by bylo zajímavé zkoumat z mnoha hledisek – se zaměřením na důvody a proces jeho vzniku, na fungování a míru nezávislosti státních institucí, na ideologické zaměření režimu, na Orbánův plán „výměny elit“ (což se projevuje mimo jiné v obrovské míře korupce), na jeho vztah k Evropě, Západu a Rusku atd.

Já se v této části zaměřím na analýzu demokratických institucí a na způsob jejich proměny ve prospěch vládní strany; konkrétně se budu zabývat (v zrcadle prezentovaných koncepcí v první části) volebním systémem vytvořeným Fidesz, svobodou sdružování, mediální scénou a stavem svobody slova v Maďarsku i možností opozice účastnit se volební soutěže – rovností „hracího pole“⁹⁶. Zároveň se budu zabývat metodou, kterou Fidesz vytvořila nový politický systém – vybranými aspekty ústavních změn, které jsou důležité z hlediska upevnění moci vládní strany a abusivního konstitucionalismu.

⁹⁴ Magyarország Alaptörvénye, účinná od 1. 1. 2012, dostupné v angličtině z <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>

⁹⁵ Koncept neliberální demokracie rozpracoval a rozšířil jeho užívání Fareed Zakaria (Zakaria, *op. cit.*). Viktor Orbán sám nazval jim budovaný systém neliberální demokracií ve svém proslulém projevu na 25. Studentském festivalu v Tuszványos, v roce 2014.

Orbán, V. Projev předsedy vlády dne 26. 7. 2014, dostupné v angličtině <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>

⁹⁶ K příznakům sestupu demokracie v určité zemi a k taktikám využívaným vládci pro odbourání demokratických institucí viz také Levitsky, S., Ziblatt, D. (2018) *How Democracies Die*. 1. vyd. New York: Crown.

Jde především o nerespektování demokratických pravidel a protivníků, o vybízení k násilí, o omezování práv opozice a médií a o nedodržení „zásady zdrženlivosti“ při výkladu právních norem, tj. zneužití platného práva pro vlastní cíle. (Autoři ve své knize ilustrují tyto jevy i na příkladu Maďarska.)

V této části se pokusím o objektivní analýzu těchto faktorů a o určení charakteru režimu vytvořeného v Maďarsku. Musím předeslat, že problematika v posledních letech vzbudila zájem nemála teoretiků, kteří přistupovali k analýze z různých úhlů pohledu⁹⁷, musíme mít tedy i nadále na zřeteli, že různé teorie vedou při klasifikaci režimů k různým výsledkům. Já vycházím z trichotomické kategorizace *demokracie – kompetitivní autoritářství – nekompetitivní autoritářství* a z kritérií, která nastínili Levitsky a Way, především z jejich koncepce nerovného hracího pole, které hrálo klíčovou roli při vytváření současného politického systému v Maďarsku.

⁹⁷ srov. např. Unger (2018). *op. cit.*

1. Případ abusivního konstitucionalismu: Maďarsko

Strana Fidesz po získání dvoutřetinové většiny ve volbách 2010 začala realizovat svůj velkolepý plán na vybudování nového Maďarska. Mým cílem není hodnocení ideologického zaměření a deklarovaných hodnot systému, ale analýza formálních i neformálních změn provedených vládní stranou, sloužících ke stabilizaci moci Fidesz a k přeformování celého státu, a to jak z hlediska způsobu provedení těchto změn, tak z hlediska jejich obsahu.

1. 1 Cesta k novému ústavnímu řádu

Maďarská cesta vedoucí od socialismu k demokracii se lišila od vývoje okolních postsocialistických států – demokratizace nebyla důsledkem demonstrací a revoluce, ale vyjednávání politických elit, především tzv. Národního kulatého stolu sestávajícího se z vládní strany, z opozičních politických sil a z občanských organizací a hnutí⁹⁸. Maďarsko v tomto přechodném období nepřijalo novou ústavu – základním právním dokumentem demokratického státu byla novelizovaná Ústava z roku 1949⁹⁹, která se časem stala plnohodnotným základním zákonem liberálně-demokratického státu. Maďarsko se stalo parlamentní demokracií; zákonodárná moc patřila jednokomorovému, 386 člennému Parlamentu, výkonnou moc reprezentoval prezident volený Parlamentem a vláda, soudní ochranu ústavnosti zajistil Ústavní soud. Ve stabilizaci nového maďarského právního řádu hrál důležitou roli právě Ústavní soud, jehož aktivita především v devadesátých letech mu zajistila velmi silnou pozici v mocenském systému státu.¹⁰⁰

Novelizovanou Ústavu však považovali za provizorní dokument i jeho tvůrci: předpokládali, že tento dokument bude ještě víckrát měněn a nakonec nahrazen novým.¹⁰¹ Proto preferovali vytvoření systému, ve kterém lze získat ústavní většinu – dvě třetiny všech poslanců – relativně snadno (o uplatnění většinového principu ve volebním systému

⁹⁸ Halmai, G. (2002). The Hungarian Approach to Constitutional Review. In Sadurski, W. (ed.) *Constitutional Justice, East and West, Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*. s. 198-211. The Hague – London – New York: Kluwer International

⁹⁹ Většina novel nabyla účinnosti 23. 10. 1989; viz Halmai, *op. cit.*, s. 227

¹⁰⁰ „Soudcovský aktivismus“ byl charakteristický především pro období, kdy byl předsedou Ústavního soudu László Sólyom (léta 1990–1998); v Maďarsku např. až do přijetí Základního zákona existoval institut *actio popularis*, tj. každý mohl požádat soud o abstraktní přezkum právních norem, bez prokázání právního zájmu.

¹⁰¹ Preambule Ústavy 1949

viz dále). V roce 1995 však byla Ústava doplněna o § 24 odst. 5, v jehož smyslu byl k přijetí pravidel přípravy nové Ústavy nutný souhlas čtyřpětinové většiny Parlamentu¹⁰². Byl tak vytvořen ústavní systém, ve kterém byla změna účinné Ústavy relativně snadná, který ale byl rigidní ve vztahu k jejímu úplnému nahrazení.

Nakonec byla stará Ústava novelizována víc než dvacetkrát¹⁰³; na konci 10. let 21. století kritické hlasy zaznívaly čím dál častěji: dokument byl opakovaně kritizován především pro svou nekonzistentnost způsobenou novelami, protože vyvolával dojem kontinuity se socialistickým režimem a protože byl považován za přechodný dokument už na začátku 90. let, to zpochybňovalo jak jeho stabilitu, tak jeho legitimitu.¹⁰⁴

Fidesz se dostala k moci a získala dvoutřetinovou většinu v Parlamentu v roce 2010 v politické atmosféře, kdy legitimační krizi zažívala nejen Ústava, ale také tehdejší vládnoucí elita.

Viktor Orbán ve svém vítězném projevu, v noci druhého kola voleb interpretoval výsledek těmito slovy: „*Není možné systém změnit. Systém je možné jen svrhnout a založit na jeho místě nový. To se dnes stalo. Maďaři dnes svrhli systém a založili systém nový.*“¹⁰⁵ Předseda nově zvolené vítězné strany tímto prohlášením odkazoval nejen na postupný, nenásilný přechod od socialismu k demokracii, ale také na „*režim oligarchů*“, který dle jeho názoru v posledních dvaceti letech zotročoval stát. „*Maďaři svrhli režim oligarchů zneužívajících svou moc a založili Systém národní soudržnosti*“, prohlásil Orbán, tato slova již naznačovala jeho úmysl vybudovat politický režim na nových základech¹⁰⁶, zároveň předeslala způsob, kterým se měl tento systém vytvořit: vládní strana dle názoru Fidesz dostala mandát k přijetí nové ústavy, bez nutnosti konzultace s ostatními reprezentanty moci.

¹⁰² 1995. évi XLIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló, többször módosított 1949. évi XX. törvény módosításáról

¹⁰³ Áttekintő táblázat az Alkotmány módosításairól (*Seznam novel Ústavy*), Magyar Közlöny, 2009/150. (23. 10. 2009), 38758

¹⁰⁴ viz např. Trócsányi, L. (2011). Magyarország alaptörvényének létrejötte és az alaptörvény vitatott rendelkezései [Online]. Dostupné z [http://kommentar.info.hu/iras/2011_4/magyarorszag_alaptorvenyenek_letrejotte_es_az_alaptorveny_vitatot_t_rendelkezeseiKommentar,2011\(4\).](http://kommentar.info.hu/iras/2011_4/magyarorszag_alaptorvenyenek_letrejotte_es_az_alaptorveny_vitatot_t_rendelkezeseiKommentar,2011(4).)

¹⁰⁵ Orbán, V. Projev předsedy strany Fidesz po výhře ve volbách na Vörösmartyho náměstí ze dne 11. 04. 2010, dostupné z <http://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-koszonto-beszede-a-valasztasi-gyozelem-utan-2010-aprilis-11>; v Maďarsku se porevoluční období nazývá „změnou systému“

¹⁰⁶ Volební program Fidesz neobsahoval plán přijetí nové Ústavy, nicméně Orbán se o tom zmínil před druhým kolem voleb; viz Trócsányi, *op. cit.*

V letech 2010-2011 před přijetím nového Základního zákona byla stará Ústava novelizována ještě dvanáctkrát, přičemž účelem většiny těchto novel byla eliminace těch demokratických institucí, které by byly mohly zabránit protlačení ústavy psanou jedinou volební stranou.

Fidesz tohoto cíle dosáhla cíl ve více krocích (jak institucionálními, tak personálními změnami): především zrušením ustanovení § 24 odst. 5 Ústavy, omezením moci Ústavního soudu, zvolením za prezidenta republiky osoby loajální k vládní straně a získáním kontroly nad médii a nad Státní volební komisí¹⁰⁷.

Jak bylo výše uvedeno, dle § 24 odst. 5 staré Ústavy se k přijetí pravidel přípravy nové Ústavy vyžadoval souhlas čtyř pětina poslanců. Nově zvolený Parlament přijal první novelu Ústavy v květnu 2010, tedy měsíc po jeho ustavení, kterou toto ustanovení zrušil (pro zrušení paragrafu se vyžadoval pouze souhlas dvoutřetinové většiny poslanců). Tím se otevřela Fidesz cesta, aby novou ústavu vypracovala a přijala sama, tj. bez nutnosti konzultace s opozičními stranami.

Další překážku pro vládní stranu představoval příliš silný Ústavní soud, jehož moc Fidesz oslabil jako institucionálními, tak personálními změnami. Dle tehdejší úpravy kandidáta na post ústavního soudce nominovala komise, ve které byla každá parlamentní frakce reprezentována jedním členem, a ústavního soudce z řad kandidátů volil Parlament dvoutřetinovou většinou. Červnová novela Ústavy z roku 2010¹⁰⁸ toto pravidlo změnila – nově mělo složení komise nominující kandidáty reflektovat složení Parlamentu, tj. politická strana, která získala dvoutřetinovou většinu v Parlamentu, získala *de facto* moc nominovat i volit ústavní soudce sama, bez spolupráce s ostatními stranami. Dle nových pravidel byli zvoleni dva ústavní soudci, István Stumpf a Mihály Bihari.¹⁰⁹

Další novelou¹¹⁰ Ústavy se zvýšil počet soudců Ústavního soudu z 11 na 15; na základě této úpravy nastoupilo do funkce dne 1. září 2011 dalších pět soudců¹¹¹. Postupně

¹⁰⁷ Bánkuti, M. (2012). Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution. *Journal Of Democracy*, 23(3), 138-146.

¹⁰⁸ Az Alkotmány július 5-i módosítása (Novela Ústavy ze dne 5. července). *Magyar Közlöny* 2010/113. 5. 7. 2010. 21770

¹⁰⁹ Halmai, G. (2014). In memoriam magyar alkotmánybíráskodás: A pártos Alkotmánybíróság első éve. *Fundamentum: Az Emberi Jogok Folyóirata*, 18(1-2.), 36-64

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Jedno místo nebylo obsazeno, další čtyři soudci byli zvoleni na nově vytvořená místa.

se obsazení celého Ústavního soudu vyměnilo, tj. každý současný ústavní soudce byl jmenován dle nových pravidel^{112, 113}.

Dalším důležitým momentem v reinterpetaci role Ústavního soudu byla kauza retroaktivního zákona o daních a následné přijetí novely Ústavy v listopadu 2010 (tedy ještě před zvýšením počtu soudců). Parlament totiž v létě 2010 přijal zákon stanovující 98% daň na odstupné zaměstnanců veřejné správy, a to i se zpětnou účinností. Ústavní soud tento zákon ve svém nálezu shledal protiústavním a zrušil ho. Fidesz okamžitě zareagovala a zmíněnou novelou jednak zakotvila možnost zdanění příjmů pocházejících z veřejných zdrojů se zpětnou účinností přímo v Ústavě, jednak odňala Ústavnímu soudu pravomoc rozhodovat v otázkách týkajících se veřejných financí (kromě přezkumu navrhovaných zákonů z hlediska některých základních práv, jako práva na život, lidskou důstojnost, vyznání apod., tyto aspekty se však v rozpočtových zákonech objevují jen zřídka). Tento krok vládní strany ukázal, jaký postoj Fidesz zaujme k institucím limitujícím jeho moc a k principu dělby moci obecně.

Těmito opatřeními tak Fidesz eliminovala nejsilnější kontrolní moc a demokratickou garanci, která by byla mohla znesnadnit Fidesz cestu k výměně Ústavy.

Třetím důležitým pilířem ochrany ústavnosti byl úřad prezidenta republiky¹¹⁴; prezident byl volen Parlamentem a měl relativně silné postavení v mocenském systému Maďarska: měl právo vetovat zákony a také požádat Ústavní soud o přezkum návrhů zákonů. Formálně se postavení a pravomoci prezidenta nezměnily; Fidesz upřednostnila personální změnu před změnou legislativní: nejdříve se prezidentem stal Pál Schmitt a po jeho abdikaci byl v 2012 zvolen János Áder – oba loajální členové Fidesz.¹¹⁵

Transformací mediální scény se budu zabývat v samostatné kapitole; na tomto místě zmíním jen nejdůležitější legislativní změny přijaté v roce 2010, které znamenaly počátek

¹¹² Novou úpravou rozumím také ustanovení Základního zákona a nového zákona o Ústavním soudu (2011. évi CLII. törvény az Alkotmánybíróságról) – po přijetí Základního zákona se sice změnila norma upravující volbu ústavních soudců, obsah pravidel volby soudců se však v podstatě neměnil.

¹¹³ V této práci se nezabývám otázkou, zda jsou noví soudci fakticky loajální vládní straně, ani jejich ideologické zaměření; zkoumám jen institucionální změny *umožňující* kontrolu Ústavního soudu vládní stranou – zajímá mě tedy její potenciální, nikoliv reálné ovládnutí; pro podrobnou analýzu jurisdikce nového Ústavního soudu viz např. Halmai (2014), *op. cit.*

¹¹⁴ Funkce prezidenta se stala silnou a samostatnou především v době prezidentství (2005–2010) Lászlóa Sólyoma, který opakovaně využil možnost předběžného přezkumu norem a nebál se otevřeného konfliktu s politiky a se státními orgány.

¹¹⁵ Bánkuti, *op. cit.*

systematického přetváření médií. Zpráva Freedom House *Freedom of the Press 2011*¹¹⁶ uvedla, že v Maďarsku byla v roce 2010 svoboda slova a tisku respektována, mediální scéna byla pestrá a dominovaly tituly vlastněné soukromými firmami. V tomto roce však Parlament přijal několik zákonů, jejichž účelem bylo vytvoření institucionálních podmínek pro ovládnutí médií vládní stranou. Zákony, které nabyly účinnosti 1. 1. 2011, byla vytvořena Národní mediální a zpravodajská správa jako kontrolní orgán veřejnoprávních i soukromoprávních médií, jejíhož prezidenta jmenoval premiér. Prezident Národní mediální a zpravodajské správy (NMHH) byl zároveň prezidentem pětičlenné Mediální komise, jejíž členy volila dvoutřetinová většina Parlamentu (tedy Fidesz) na devět let.¹¹⁷ V průběhu let 2010-2011 se pod kontrolu NMHH a Mediální komise dostal v podstatě celý mediální trh.¹¹⁸ V té době vyvolávala největší obavy příliš široká pravomoc Mediální komise, která dle úpravy mohla rozdávat vysoké pokuty za nedodržení zásady „vyváženého zpravodajství“ nebo za vysílání „nemorálního“ obsahu.¹¹⁹ Jak se ale časem ukázalo, pro vládní stranu byly mnohem důležitější strukturální a institucionální změny, jejichž důsledkem Fidesz zprostředkovaně získala moc nad mediálním trhem a osoby jí blízké se tak postupně dostaly do monopolní pozice. Vybudování hegemonního postavení trvalo léta (vlastně stále trvá, jak dále uvidíme); nicméně zákony let 2010-2011 eliminovaly další instituci, která by mohla ohrozit moc vládní strany.

V prvním roce vlády Fidesz se změnila i struktura Státní volební komise, což Bánkuti považoval za další krok v odbourávání demokratických institucí.¹²⁰ Předčasně byl ukončen mandát členů původně zvolených do 2014, volná místa obsadily osoby loajální Fidesz. Státní volební komise hrála klíčovou roli v posuzování žádostí o referendum – Fidesz tímto krokem získala kontrolu i nad touto institucí.¹²¹

Fidesz tedy metodou novelizace Ústavy a přijetím nových zákonů eliminovala nebo zeslabil instituty představující kontrolní moc – především moc soudní, výkonnou a média

¹¹⁶ Freedom House (2011). Freedom of the Press, 2011. Signs of Change Amid Repression. *Freedom House*. Dostupné z <https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP%202011%20Final%20Full%20Report.pdf>

¹¹⁷ Dle zákona je NMHH nezávislou institucí, to však zpochybňuje způsob volby jejích členů a loajalita k vládní straně, jak dále uvidíme.

¹¹⁸ Freedom House (2011), *op. cit.*

¹¹⁹ Fidesz nakonec – v reakci na kritiku a tlak, jak ze strany Evropské unie, tak vnitrostátních protestů – zmírnila tato pravidla. Freedom House (2011), *op. cit.*

¹²⁰ Bánkuti, *op. cit.*

¹²¹ Od té doby se zákonná úprava a postavení Státního (dnes už Národního) volebního výboru změnila, ale dle Bánkutiho tyto strukturální změny před přijetím Základního zákona měly za cíl získání kontroly nad referendy. Bánkuti, *op. cit.*

– a vytvořila politicko-právní prostředí, kde nebránilo nic přijetí nové ústavy, reflektující zájmy a hodnoty jediné strany. Přitom se ani jednou nedostala do rozporu se zákonem *stricto sensu* – byla legitimně zvolenou stranou s dvoutřetinovou parlamentní většinou, která svou moc stabilizovala legálními prostředky. Tím vlastně naplnil rodící se systém znaky abusivního konstitucionalismu už v přípravné fázi nové ústavy.

1.2 Nový Základní zákon

Po těchto opatřeních Fidesz prosadila vlastní koncepci nové ústavy bez faktických překážek. Základní zákon nabyl účinnosti 1. 1. 2012, společně s některými dalšími ústavními zákony předpovídanými Základním zákonem.

Dokument sklídl kritiku již v přípravné fázi, po jeho přijetí pak Benátská komise vydala zprávu, ve které se detailně zabývala nejspornějšími body zákona.¹²² Zákon je pozoruhodný nejen proto, že reflektuje vůli a preference jedné strany, ale i z hlediska svého obsahu: v jeho preambuli jsou patrné konzervativní zásady, na kterých je ideologie Fidesz o novém Maďarsku postavena: ochrana národa, rodiny, náboženských tradic a historie. Bylo by zajímavé zkoumat dokument z mnoha hledisek: normativní charakter jeho preambule, vztah nové ústavy k mezinárodnímu právu, způsob transformace soudní moci a jiných institucí a jiné sporné otázky týkající se jeho obsahu. Z hlediska abusivního konstitucionalismu jsou však zajímavější procedurální aspekty: způsob přijetí nové ústavy a způsob, kterým Fidesz přeměnila nejen ústavní instituce, ale celý právní řád Maďarska dle svých představ.¹²³

Dne 29. června 2010 byla Parlamentem vytvořena 45 členná komise pod vedením Lászlóa Salamona pro přípravu ústavy, kde byly reprezentovány všechny parlamentní frakce.¹²⁴ Po omezení moci Ústavního soudu v listopadu však opoziční strany odmítaly účast na práci komise, a tak se nová ústava rodila de facto dle představ vládní strany. Komise práci dokončila v prosinci 2011, v únoru však vláda prohlásila, že návrh komise

¹²² European Union: European Commission, *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the New Constitution of Hungary*, 20. 06. 2011, CDL-AD(2011)016. Dostupné z [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e)

¹²³ Z obsahového hlediska budu zkoumat ta ustanovení Základního zákona, která jsou relevantní pro posouzení charakteru režimu na základě kritérií Levitskyho a Wayne.

¹²⁴ 47/2010. (VI.29.) OGY határozat az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság létrehozásáról; strany byly reprezentovány poměrně

„odloží“, sama nepodá žádný návrh, a vyzvala všechny parlamentní strany, aby předložily vlastní koncepci ústavy, přičemž text Salamonovy pracovní skupiny prohlásila za „směrodatný diskusní materiál“.¹²⁵

Nakonec se před Parlament dostaly dva návrhy: text tříčlenné skupiny vedené Józsefem Szájerem a tvořené reprezentanty Fidesz, KDNP a vlády, a koncepce nezávislé poslankyně¹²⁶ Katalin Szili (o které ale neproběhly žádné seriózní diskuse)¹²⁷. Tím, že Fidesz podala návrh prostřednictvím Józsefa Szájera, obešla přísnější pravidla vztahující se na vládní návrhy zákonů (především širší konzultaci s veřejností a s opozicí). Návrh byl podán (a zveřejněn) 14. března 2011, diskuse o něm probíhala na devíti schůzích Parlamentu, pod názvem Základní zákon byl návrh přijat 25. dubna 2011. Pro hlasovala Fidesz-KDNP, proti Jobbik, ostatní strany se hlasování odmítaly zúčastnit¹²⁸.

O zákonu se nekonalo referendum (Základní zákon dokonce vylučuje možnost konání referenda v ústavních otázkách, obecně o referendech prohlašuje, že „výjimečně lid vykonává svou moc přímo“),¹²⁹ v lednu 2011 však vláda rozeslala voličům tzv. konzultační dotazníky v rámci Národní konzultace, kde se voliči mohli vyjádřit k připravovanému dokumentu formou odpovědi na dvanáct otázek. Tato metoda veřejné diskuse byla kritizována z mnoha hledisek: vzorek nebyl reprezentativní (z osmi milionů rozeslaných dotazníků se vrátilo 916 941, vyplnění dotazníku bylo dobrovolné), otázky byly často manipulativní nebo nepochopitelné, dle průzkumu organizace Medián většina dotazovaných nepovažovala konzultaci za efektivní a preferovala by potvrzení znění Základního zákona referendem.¹³⁰

Proces přijetí nového Základního zákona byl tedy problematický z více aspektů: chyběla konzultace a diskuse jak s opozicí, tak s širší veřejností, práce původní komise byla degradována na „doporučení“, Fidesz protlačila svůj návrh i přes zjevný nesouhlas ostatních stran a přes kritiku domácích i mezinárodních organizací.

V souvislosti s vývojem maďarského ústavního řádu po nástupu Fidesz je nutné zmínit ještě jeden aspekt, který hrál důležitou roli ve vytvoření hegemonního postavení

¹²⁵ Bánkuti, *op. cit.*

¹²⁶ Dříve byla členkou levicové strany MSZP a předsedkyní Parlamentu

¹²⁷ Bánkuti, *op. cit.*

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Článek B) Základního zákona

¹³⁰ Viz článek časopisu HVG: Hann, E. Megosztó Alkotmány. 18. 04. 2011, Dostupné z https://hvg.hu/itthon/201115_megosztó_alkotmany

vládní strany – ústavní zákony.¹³¹ Základní zákon vymezuje celkem 32 okruhů, které mají být upraveny ústavními zákony, mezi tyto oblasti řadí například církev, ochranu rodiny, volby, organizaci soudnictví a Ústavního soudu, fungování tzv. samostatných regulačních orgánů (zřízených pro výkon určitých úkolů spadajících do působnosti výkonné moci) a funkční období jejich vedoucích, důchodový systém, daňový systém atd.¹³² Z tohoto výčtu vyplývá, že okruh otázek, u nichž nový ústavní systém vyžaduje rozhodování kvalifikovanou většinou, je velmi široký. Tato úprava vytváří rigidní, těžko měnitelný systém v mnoha oblastech, který dále upevňuje moc silné vládní strany. Benátská komise v tomto ohledu upozornila na to, že *„funkčnost demokracie je závislá na její schopnosti neustále se měnit“*, a čím více otázek vyžaduje souhlas kvalifikované většiny, *„tím menší význam budou mít volby v budoucnu, a tím více možností má dvoutřetinová většina na to, aby prosadila vlastní politické preference a představy o právním řádu“*.¹³³

¹³¹ Dle Základního zákona je pro přijetí nebo změnu ústavních zákonů nutná dvoutřetinová většina přítomných poslanců; Parlament je usnášeníschopný, pokud je přítomna alespoň polovina poslanců (článek T a článek 5 Základního zákona)

¹³² Pro úplný seznam okruhů viz webová stránka Parlamentu: Magyarország Alaptörvényében nevesített sarkalatos törvények.

Dostupné z <http://www.parlament.hu/documents/10181/62157/sarkalatosvekjegyzeke.pdf/afc8f54c-81c8-470e-a16f-3a5691b4c1b3>

¹³³ Venice Commission, *op. cit.*

1.3. Shrnutí

Po dvoutřetinovém vítězství Fidesz se velmi brzo ukázalo, že vládní strana bude vytvářet nový ústavní a právní řád dle svých představ, přičemž se bude řídit zásadou „vítěz bere vše“. Tento postoj potvrdila jak rétorika, tak činnost strany. Postupnou eliminací demokratických garancí vytvořila prostředí, kde mohla prosadit vlastní koncepci nového ústavního řádu, bez vyjednávání a bez přijetí kompromisů s opozicí a s občanskou společností; Základním zákonem a především ústavními zákony vytvořila rigidní politicko-právní institucionální systém, zakotvující a upevňující její moc.

Fidesz hned na začátku zneužila nebo ignorovala základní principy zastupitelské demokracie a konstitucionalismu, jako jsou respektování vůle voličů a menšin, dělba moci, systém brzd a protivah, nezávislost správních orgánů, nezávislost médií atd. Vládní strana navenek zachovala (aspoň ve volebním období 2010-2014) obraz legitimně zvoleného, demokratického vůdce, politicko-právní uspořádání státu však změnila metodou abusivního konstitucionalismu od základů.

V této kapitole jsem představila procedurální změny, které umožnily vládní straně postupně vybudovat hegemonní postavení; v následujících kapitolách se budu zabývat vývojem vybraných oblastí, které jsou z hlediska koncepce Levitskyho a Waye, prezentované v teoretické části, klíčové pro demokracii, a které byly metodou abusivního konstitucionalismu i neformálními prostředky transformovány ve prospěch Fidesz – především volebním systémem, s důrazem na parlamentní volby v 2018, ochranou občanských svobod (stavem svobody slova a tisku) a kontextem vytvořeným těmito změnami: nerovným hracím polem v soutěži politických sil.

2. Kompetitivní autoritářství v Maďarsku

Politické směřování Maďarska v prvních letech vlády Fidesz vyvolávalo obavy, nikdo však nezpochybňoval demokratický charakter státu. Po dokončení ústavní transformace (především po čtvrté novele Základního zákona v roce 2013)¹³⁴ se však jméno Maďarska čím dál častěji objevovalo v článcích zabývajících se hybridními režimy,¹³⁵ a v poslední době se už odborné diskuse nevedou o tom, zda je Maďarsko úplnou nebo defektní demokracií, ale spíš o tom, zda jde v případě Maďarska ještě o určitou formu hybridního režimu nebo o úplné autoritářství – namísto roviny demokracie-hybridní režim se tedy čím dál častěji zdůrazňuje rovina hybridní režim-autoritářství.¹³⁶

V pojetí teorie Levitskyho a Wayne úplné autoritářství zahrnuje případy, kde volby vůbec neexistují, nebo opozice nemá reálnou šanci je vyhrát; úplná demokracie na druhou stranu vyžaduje svobodné, spravedlivé a soutěživé volby a plné respektování občanských práv. Jak z další analýzy bude patrné, opozice měla šanci získat většinu a tak vyhrát ve volbách v dubnu 2018, i když byla značně znevýhodněna. Proto se v analýze zaměřím na politicko-právní situaci v zemi v době parlamentních voleb 2018 z hlediska kritérií kompetitivního autoritářství, stručně načrtnu i další vývoj situace v těchto oblastech.

2.1 Volební systém a parlamentní volby 2018

Po roce 1989 se ústavodárci snažili zabránit vzniku roztržitého Parlamentu tvořeného množstvím malých stran a nestabilních koalicí, proto preferovali od samého vzniku demokratického režimu většinový princip¹³⁷. Majoritarismus v jednokomorovém systému a s ním spojené nebezpečí měl vyvážit volební systém kombinující prvky většinového a poměrného principu, ale tato pojistka se ve volbách v roce 2010 ukázala slabou, a získáním padesáti tří procent hlasů Fidesz získala šedesát osm procent parlamentních míst.¹³⁸

¹³⁴ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, přijatá dne 25. 3. 2013

¹³⁵ Srov. Unger, *op. cit.*

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Bánkuti, *op. cit.*

¹³⁸ Podrobnou analýzou volebního systému „starého režimu“ se v této práci nebudu zabývat, pro podrobnosti viz právní úpravu platnou do 2011: 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

Fidesz po své výhře úplně přetvořila volební systém jak na celostátní, tak na regionální úrovni; já se zaměřím pouze na parlamentní volby, s důrazem na volby v roce 2018.¹³⁹

Jedna z prvních novel Ústavy, přijatá v květnu 2010, snížila počet členů Parlamentu z 386 na max. 200, v roce 2011 (s účinností od 1. 1. 2012) byl přijat ústavní zákon o Parlamentních volbách¹⁴⁰, v roce 2013 nabyl účinnosti ústavní zákon o průběhu voleb¹⁴¹ a ústavní zákon o financování kampaní¹⁴². Tyto dokumenty tvořily základ nového volebního systému, který, jak dále uvidíme, měl usnadnit vítězství vládní strany v následujících volbách.

Legislativní úprava průběhu voleb odpovídala demokratickým zásadám: Základní zákon se hlásí k principům všeobecného, rovného volebního práva a tajných, přímých voleb¹⁴³; tyto zásady jsou – až na výjimky – v podstatě respektovány. Státní volební komise je nezávislým, profesionálním orgánem kontrolujícím zákonný průběh voleb, ani v roce 2014, ani v roce 2018 nedošlo k volebním podvodům.¹⁴⁴

Přítomnost určitých prvků ve volebním systému však v současném společensko-právním kontextu a v kombinaci s jinými jevy může mít zásadní vliv na výsledky voleb a zpochybňuje demokratičnost procesu.¹⁴⁵

2.1.1 Většinový princip a dodržování ústavních zásad voleb

V celém volebním systému se velmi silně uplatňuje většinový princip (silněji, než vr „starém“ systému). Volby jsou jednokolové, ze 199 míst v parlamentu je 106 mandátů rozděleno v jednomandátových volebních krajích (hlasovat lze o individuálních

¹³⁹ Volební systém se mezi 2014 a 2018 změnil jen minimálně, proto se budu stručně zabývat procesními aspekty vývoje nového volebního systému od 2011, z obsahového hlediska představím úpravu platnou v době voleb 2018. K volbám v 2014 stačí poznamenat, že Fidesz získala 133 míst ze 195 a tím dvoutřetinovou většinu, kterou však ztratila v roce 2015: poslední tři roky volebního období tak musela vládnout bez ústavní většiny.

¹⁴⁰ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

¹⁴¹ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

¹⁴² 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről

¹⁴³ Článek 2 Základního zákona

¹⁴⁴ K technickým podmínkám a legislativnímu rámci voleb viz blíže zprávu OSCE o průběhu voleb: *Office for Democratic Institutions and Human Rights. Hungary: Parliamentary Elections 8 April 2018. ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*. Warsaw, 27. 06. 2018

¹⁴⁵ Ve své analýze se zabývám především těmi jevy, které ve své zprávě vyzdvihoval OSCE; není to však výčet všech fenoménů, které mohly mít vliv na výsledek voleb a které mohly přispět k vytvoření nerovného hracího pole.

kandidátech), kandidát musí být zvolen relativní většinou hlasů. Ostatní místa (93) jsou rozdělena na základě poměrného systému, hlasovat lze pro kandidátní listiny stran. V poměrném systému je celé území Maďarska jedním volebním obvodem, mandáty jsou rozděleny d'Hondtovou metodou. Každý volič má tedy dva hlasy – jeden dle většinového, druhý dle poměrného systému.

Většinovou zásadu posiluje institut tzv. zlomkových hlasů: k hlasům získaným na kandidátní listiny v poměrném systému se připočítávají hlasy, které neúspěšní kandidáti stran získali ve většinovém systému; pokud kandidát strany ve většinovém systému uspěl (a získal tak mandát), straně se v poměrném systému připočítá tolik hlasů, kolik její kandidát v jednomandátovém obvodu potřeboval k vítězství (tj. rozdíl mezi hlasy odevzdaných na něho a mezi hlasy odevzdaných na druhého nejúspěšnějšího kandidáta mínus jedna)¹⁴⁶.

Takové uspořádání volebního systému není samo o sobě nedemokratické, ale v kombinaci s jinými faktory skoro jistě zajistí vítězství vládní strany. V souvislosti s principy všeobecného, rovného volebního práva a přímých a tajných voleb můžeme zmínit zejména následující jevy:

(a) Volební právo maďarských státních příslušníků žijících v okolních státech¹⁴⁷

Tito občané mohou hlasovat pouze na celostátní kandidátní listiny, nikoliv v jednomandátových obvodech. Vystává tak otázka, zda není porušen princip rovného hlasovacího práva. Nicméně v roce 2018 devadesát pět procent těchto voličů volilo Fidesz, což znamenalo pro Fidesz další mandát, nutný k dvoutřetinové většině.

¹⁴⁶ Poměrně komplikovaný systém přiblížím na příkladu: kandidát strany A získal v jednomandátovém volebním obvodu 100 000 hlasů a tím získal mandát. Druhý nejúspěšnější kandidát, člen strany B, získal 90 000 hlasů. Straně A se tak k hlasům odevzdaným na její kandidátní listinu připočítá 9 999 hlasů (tolik potřeboval k vítězství), straně B se pak připočítá 90 000 hlasů. Zlomkové hlasy existovaly i ve staré úpravě, tam se však k hlasům odevzdaným na kandidátní listiny připočítali jen hlasy na neúspěšné kandidáty.

¹⁴⁷ Novela zákona o státním občanství (1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról), přijatá v květnu 2010 usnadnila získání státního občanství Maďarům žijícím v zahraničí. Cílovou skupinou novely byli především Maďaři žijící v okolních státech jako národnosti menšiny, jejichž předci byli státními občany Uherska.

(b) Tzv. zvýhodněný mandát, který může získat kandidát za národnostní menšiny, pokud získal alespoň čtvrtinu hlasů potřebných pro získání mandátu v poměrném systému

Pro kandidáta za určitou národnostní menšinu může hlasovat občan, pokud se předem registroval jako volič dané národnostní menšiny. V tomto případě však nemůže hlasovat na kandidátní listinu stran, je povinný dát svůj hlas té menšině, ke které se přihlásil, tím se však porušuje princip tajného hlasování. V roce 2018 získal takto mandát kandidát za německou menšinu, který je také členem Fidesz. Mandát národnostní menšiny se odečte ze všech mandátů, které lze získat v poměrném systému, a tak v 2018 bylo rozděleno 92 míst mezi strany.

(c) Rozdíl ve způsobu hlasování v případě Maďarů žijících v zahraničí

Občané, kteří nemají v Maďarsku trvalý pobyt, mohou hlasovat dopisem, ale občané, kteří v Maďarsku trvalý pobyt mají a jsou v době voleb v zahraničí, mohou hlasovat pouze na zastupitelských úřadech Maďarska, což do značné míry ztěžuje jejich účast. Tento systém zvýhodňuje především občany žijících v okolních státech, které k Maďarsku váže pouze jejich národnost. Občané s faktickým vztahem ke státu (např. narodili se v Maďarsku, v zahraničí pouze pracují atd.) mohou uplatnit své volební právo v zahraničí mnohem obtížněji.

V souvislosti s volebním právem občanů žijících mimo území Maďarska, kteří nemají trvalý pobyt ve státě, vyvstává i další problém: maďarské úřady nijak nezjistí, že takový občan zemřel; nevedou o tom žádnou evidenci. Tak se může stát, že ve jménu zemřelého občana volí někdo jiný a takových případů mohou být tisíce.

(d) Velikost volebních obvodů

Dalším faktorem, který může mít negativní vliv na zásadu rovnosti volebního práva, je velikost volebních obvodů. Počet obyvatel se v době voleb 2018 lišil o více než patnáct procent od průměru v pěti volebních obvodech, v dalších sedmnácti obvodech byl tento poměr více než deset procent. Zákonem povolená odchylka je patnáct procent, dle zásad

mezinárodních organizací by povolené rozdíly neměly překročit deset procent.¹⁴⁸ Způsob rozdělení území státu do volebních obvodů tedy porušuje jak zákon, tak mezinárodní zásady.

2.1.2 Soutěživost voleb

Vedle problematiky uplatnění ústavních principů je dalším důležitým aspektem spravedlnosti voleb jejich soutěživost: tj. rovný přístup k voleným funkcím, možnost každého vstoupit do volební soutěže a soutěžit o moc za rovných podmínek. Vládní strana v Maďarsku vytvořila prostředí – jak legislativními, tak neformálními prostředky –, ve kterém je opozice ve volební soutěži značně znevýhodněna. Jedná se zejména o následující faktory:

(a) Možnost vstoupit do volební soutěže

Kandidáti mohli vstoupit do volební soutěže relativně snadno. Pro kandidáta v jednomandátovém obvodu stačilo odevzdat petici podepsanou 500 občany, aby byl registrován; celostátní kandidátní listiny mohly registrovat strany, které měly kandidáty v minimálně 27 jednomandátových volebních obvodech.¹⁴⁹ Je však nutné upozornit na fakt, že Fidesz měla relativně stabilní voličskou základnu, a tak neměla zájem na tom, aby toto pravidlo zpřísnila – čím rozdrobenější opozice je, tím lepší pro velkou a stabilní stranu.¹⁵⁰

(b) Kampaně a financování volební kampaně

Co se týče kampaně a jejího financování, byla vládní strana do značné míry znevýhodněna.

¹⁴⁸ Venice Commission, *op. cit.*.

¹⁴⁹ Ve volbách v 2018 bylo nakonec registrováno 23 kandidátních listin s 1796 kandidáty a 1643 kandidátů v jednomandátových obvodech

¹⁵⁰ Zpráva OSCE v této souvislosti upozornila i na velké množství nevyšetřených podezřelých podpisů na peticích – na možné nepravé podpisy upozorňovali jak strany, tak občané. Důvodem falšování podpisů mohla být mimo jiné snaha o registraci velkého počtu stran a rozdělení voličů opozice.

Právní úprava pravidel kampaně a jejího financování je sice podrobná¹⁵¹, hranice mezi kampaní a činností vlády však nejsou jednoznačné. V Maďarsku například existuje institut tzv. veřejně prospěšného oznámení: stát nebo státní instituce mají právo ve sdělovacích prostředcích na vysílat informace, které považují za „veřejně prospěšné“. V zákoně je přitom výslovně uvedeno, že se tato oznámení nepovažují za politickou reklamu. Tato úprava umožnila vládní straně, aby ve jménu státu vysílala – nad rámec své oficiální kampaně – informace zrcadlící její postoje: šlo především o negativní zprávy o migrační krizi, o Georgeovi Sorosovi, o OSN apod.

Nejednoznačnost hranic mezi kampaní a vládní politikou dokazují i další fakta: Viktor Orbán (z pozice premiéra) například v březnu 2018 prohlásil, že vláda poskytne každému důchodci poukaz v hodnotě 10 000 Ft a výdaje na služby každé domácnosti sníží o 12 000 Ft.¹⁵²

Dalším problematickým bodem právní úpravy je, že neumožňuje přezkum výdajů třetích stran (například neziskových organizací), které jsou propojené s kampaní – třetí strany nejsou povinny podat o těchto výdajích žádnou zprávu. Příkladem takové neziskové organizace je spolek CÖF (Forum občanské spolupráce), které organizovalo demonstraci nazvanou „pochod míru“ 15. března 2018,¹⁵³ kde vystoupil také Viktor Orbán. Tato událost nebyla částí oficiální kampaně Fidesz, nevztahovala se tak na ani obecná pravidla kampaně.¹⁵⁴

Znevýhodnění opozice bylo patrné i z nerovného přístupu soutěžících stran k médiím (stavem svobody slova a tisku obecně se budu zabývat v následující kapitole). Mediální scéna byla pestrá, od roku 2014 se však velká část médií dostala do vlastnictví osob blízkých Fidesz.¹⁵⁵ Kampaní se všechna média zabývala intenzivně, diskuse byla často vyhrocená. Veřejnoprávní média sice dodržela povinnost zabezpečení vysílacího času každému kandidátovi rovně (celkově 470 minut), ale byla zaujata ve prospěch vládní strany. V televizi M1 (veřejnoprávní televize) se 62 % politických pořadů zabývalo

¹⁵¹ Směrodatnou právní normou je ústavní zákon o financování kampaně, dílčí ustanovení obsahuje např. zákon o mediálních službách a masové komunikaci (2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról)

¹⁵² Zpráva OSCE, *op. cit.*

¹⁵³ Počet účastníků se odhaduje mezi 60 000 a 100 000-200 000, v závislosti na tom, zda se díváme na zprávy opoziční médií nebo médií blízko vládě.

¹⁵⁴ Zpráva OSCE, *op. cit.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

kampaní Fidesz, přičemž ve více než devadesáti procentech případů prezentovaly vládní stranu v pozitivním světle. O opozici naopak vysílaly negativní zprávy v 82 % případů.¹⁵⁶

Soukromoprávní média se zapojila do kampaně aktivně, byla však zaujata buď ve prospěch vládní strany, nebo opozice. Navíc dle právní úpravy bylo možné vysílat politické reklamy jen zadarmo, což odradilo velkou část komerčních médií od účasti v kampani. Názory opozice se objevily především v pořadech tří televizních stanicí a v online prostředí.¹⁵⁷

Obecně tedy platí, že opozice mohla prezentovat své postoje a názory, nebyla jí znemožněna účast v kampani ani formálními, ani neformálními prostředky. Převaha médií blízkých Fidesz a výše zmíněné splnutí kampaně a vládních zpráv však zajistila mnohem výhodnější postavení vládní strany v boji o moc.

Otázkou propojení médií a vlády, stavem svobody slova a tisku se hlouběji zabývá následující kapitola.

2.1.3 Další vývoj volebního systému po volbách 2018

Fidesz po volbách 2018 získala zpět dvoutřetinovou většinu v Parlamentu, nutnou ke změně volebních zákonů. V uplynulém roce novelizovala volební systém víckrát; kromě technického vylepšení systému se zaměřila na „slabiny“, které mohly ohrozit její hegemonii.¹⁵⁸ Róbert László v tomto ohledu upozorňuje především na následující faktory:

(a) Faktické znemožnění opozici využívat billboardy a jiné inzertní plochy

Tzv. „plakátová válka“ probíhala po delší dobu; po novele zákona o průběhu voleb¹⁵⁹ je možné umístit plakáty pouze se souhlasem majitele nebo správce, jde-li o pozemky ve vlastnictví státu nebo územního samosprávného celku. Toto ustanovení mělo zásadní dopad především na možnost plakátování v menších obcích.¹⁶⁰

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ László, R. (2018). Választási ráncfelvarrás Fidesz-érdekek mentén. *Fundamentum: Az Emberi Jogok Folyóirata*, 22(2-3.), 75-79.

¹⁵⁹ 2018. évi XXXVI. Törvény egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról

¹⁶⁰ *Ibid.*

(b) Uvolnění podmínek platnosti hlasů odevzdaných dopisem.

Ve volbách 2018 bylo soudem zneplatněno přibližně 4 000 hlasů odevzdaných dopisem, kvůli tomu, že pro odevzdání hlasu nebyla využita oficiální obálka Státní volební komise, nebo proto, že obálka byla poškozena. Fidesz prohlásila, že soud tímto krokem „jednoznačně a závažně zasáhl do voleb, kdy odebral jeden mandát vládním stranám“. Proto dnes už platí, že hlas lze odevzdat v jakékoliv obálce a menší poškození obálky nemůže mít za následek neplatnost hlasu. Na jedné straně je žádoucí, aby přílišný formalismus nebránil platnosti hlasů, na druhé straně je nová úprava do značné míry nejednoznačná.¹⁶¹

Přijaté novely se (zatím) nezabývají ani problémem falšování podpisů na peticích, ani otázkou zemřelých občanů s trvalým pobytem v zahraničí.

Na základě novel přijatých po posledních volbách lze tedy konstatovat, že tendence vládní strany v přetváření volebního systému ve svůj prospěch a v neprospěch opozice dále pokračuje.

2.2 Občanská práva v Maďarsku – svoboda sdružování, slova a tisku

Dle teorie Levitskyho a Wayne je vedle volebního systému dalším důležitým kritériem demokracie dodržení základních občanských práv, jmenovitě svobody sdružování, slova a tisku, které jsou nezbytnou podmínkou toho, aby veřejnost mohla zvolit své reprezentanty svobodně a informovaně.

Maďarský Základní zákon garantuje ochranu těchto práv¹⁶², jejich podrobná právní úprava na úrovni ústavních zákonů a možnosti jejich výkonu v praxi jsou však v mnoha ohledech problematické.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² článek VIII (svoboda sdružování) a IX (svoboda tisku) Základního zákona

2.2.1 Svoboda sdružování

Co se týče problematiky svobody sdružování, zaměřím se především na dvě oblasti: na úpravu politických stran a neziskových organizací¹⁶³, které jsou klíčové pro existenci demokratického právního státu.

(a) Sdružování v politických stranách

Jak jsem výše zmínila, založit politickou stranu je v Maďarsku relativně snadné¹⁶⁴, vstupu do volebního soutěže nebrání v podstatě žádné nepřiměřené překážky. Tato volnost a specifika systému státních příspěvků na financování volební kampaně¹⁶⁵ však měly za následek to, že se před volbami 2014 i 2018 registrovalo velké množství „falešných stran“, které neměly ani program, ani webové stránky nebo jiné komunikační kanály. Jedním z možných důvodů vzniku těchto stran je zneužití státního příspěvku na volební kampaň, dle jiných názorů šlo o loutkové strany Fidesz, které měli mít za cíl rozdrobení opozice.¹⁶⁶

Jiným problematickým bodem je znesnadnění fungování stran prostřednictvím Národního kontrolního úřadu (Állami Számvevőszék), který je veden bývalým poslancem za Fidesz, Lászlóem Domonkosem, a do jehož působnosti patří přezkum hospodaření stran. V lednu 2018, tj. tři měsíce před volbami dostalo pokutu¹⁶⁷ šest opozičních stran, v roce 2019 po přezkumu volebních výdajů stran pokutování opozice pokračovalo: dle výpočtů zpravodajského portálu Index.hu¹⁶⁸ zjistil Národní kontrolní úřad od roku 2014 nesrovnalosti v hospodaření opozičních stran v celkové výši 816 milionů forintů, přičemž

¹⁶³ Dalším zajímavým aspektem orbánovské politiky je eliminace akademické samosprávy a „nepříjemných“ institucí, jako bylo CEU a teď Maďarská akademie věd. Diskuse této problematiky však patří do širšího kontextu.

¹⁶⁴ Podrobnou právní úpravu obsahuje zákon o fungování a hospodaření politických stran: 1989. évi XXXIII. törvény a politikai pártok működéséről és gazdálkodásáról

¹⁶⁵ Registrované strany dostávají státní příspěvek na volební kampaň před volbami, a musí ho vrátit, pokud ve volbách nezískaly alespoň jedno procento platných hlasů. (2013. évi LXXXVII. törvény, § 8)

¹⁶⁶ Freedom House (2018). Freedom in the World, 2018. Democracy in Retreat. *Freedom House*. [Online]. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019>

¹⁶⁷ Národní kontrolní úřad oficiálně nerozdává pokuty, jen rozhoduje o tom, že určitá strana získala finanční prostředky nezákonným způsobem. Právní následky tohoto rozhodnutí jsou upraveny zákonem: strana musí vrátit částku, kterou získala nezákonným způsobem, a státní příspěvek, který dostávají, se sníží o stejnou částku (jsou tedy v podstatě pokutováni dvakrát).

viz Fábrián, T. Kiszámoltuk, mennyi pénzt szedett be eddig az Állami Számvevőszék az ellenzéki pártoktól. 31. 01. 2019. [Online]. Dostupné z

<https://index.hu/belfold/2019/01/31/allami-szamvevoszek-buntetes-birsag-tiltott-allami-tamogat-as-ellenz-eki-partok/>

¹⁶⁸ *Ibid.*

v činnosti Fidesz a KDNP zatím neshledal žádné nezákonnosti. Úřad navíc na začátku roku 2019 pozastavil vyplácení státního příspěvku stranám Momentum a Párbeszéd.

Fidesz tedy nebrání vzniku politických stran, jejich činnost však omezuje jinými prostředky, především ztížením jejich finanční situace.¹⁶⁹

(b) Sdružování v neziskových organizacích

Svoboda sdružování v nevládních organizacích (spolcích, nadacích) je sice zákonem garantovaná¹⁷⁰, ale neziskové organizace, které jsou kritické vůči politice Fidesz, dlouhodobě čelí tlaku ze strany vlády, která bojuje proti nim jak legislativními prostředky, tak velmi negativní, agresivní rétorikou. Zastrášující mediální kampaně jsou často zaměřené vůči konkrétním osobám, institucím nebo tématům (George Soros a „sorosovské“ organizace jako OSF, TASZ atd., migrace a „islamizace“ Evropy) a kvůli převaze provládních médií mají tyto kampaně velkou odezvu ve společnosti.

Fidesz eliminuje nepohodlné nevládní síly i legislativními prostředky: v poslední době se snaží čím dál víc znesnadnit fungování určitých organizací. V roce 2017 byl přijat zákon o nevládních organizacích podporovaných ze zahraničí, v jehož smyslu jsou organizace, které získávají finanční prostředky ze zahraničí v minimální výši 7 200 000 forintů, povinny zveřejňovat tuto skutečnost na svých webových stránkách, ve svých publikacích a tiskovinách, dokonce musí se registrovat jako organizace podporované ze zahraničí.¹⁷¹

Největším zásahem do svobody sdružování bylo v roce 2018 bezpochyby přijetí zákona označovaného jako „Stop Soros“,¹⁷² který míří proti organizacím podporujícím migraci a uprchlíky. Nejdůležitější změnou bylo, že se do trestního zákoníku dostala nová skutková podstata „podpora ilegální imigrace“¹⁷³, která je rozporuplná z více důvodů – trestá podporu ilegálních imigrantů, přičemž tento status je v mnoha případech nejednoznačný až do rozhodnutí příslušných orgánů. Dalším zákonem byla zavedena 25

¹⁶⁹ K otázce viz také zprávu Freedom House *Freedom in the World 2019*

¹⁷⁰ 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról

¹⁷¹ 2017. évi LXXVI. törvény a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról

¹⁷² 2018. évi VI. törvény egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról; přijetí tohoto zákona předcházela sedmá novelizace Základního zákona (28. června 2018), zakotvující boj proti nelegální migraci na ústavní úrovni.

¹⁷³ § 353/A, 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

procentní zvláštní „imigrační daň“¹⁷⁴, kterou jsou povinny platit ze svých příjmů organizace zabývající se migrací. Tyto zákony a celá koncepce „Stop Soros“ byla kritizována jak v Maďarsku, tak v zahraničí. Benátská komise prohlásila, že zákony porušují svobodu slova i sdružování, proto by měly být zrušeny¹⁷⁵. Navzdory kritice úprava stále platí.

Vztah vládní strany k opozičním hlasům a ke sdružením kritizujícím její politiku je tedy kontroverzní, v mnoha případech porušující zásadu svobody sdružování.

2.2.2 Svoboda slova a tisku

Vztah Fidesz k médiím, k nezávislosti tisku a ke svobodě slova je mnohostrannou problematikou, která se vyvíjí velmi dynamicky. Zahrnuje mnoho oblastí: vztah Fidesz k veřejnoprávním a soukromoprávním médiím, legislativní a institucionální rámec médií, ekonomické otázky a vlastnické struktury, ovládnutí různých typů komunikačních kanálů apod. Jde o těžce uchopitelnou a rozvětvenou otázku, která by vydala na samostatnou práci, proto se zde stručně zaměřím na faktory, které měly zásadní vliv na vytvoření současné mediální scény Maďarska.

V oblasti médií a v přetváření mediálního trhu využívala strana Fidesz především legislativní a regulační prostředky a transformaci vlastnických struktur. Dále můžeme zmínit agresivní a nepřátelskou komunikaci a rétoriku vlády (popsanou výše), placené státní inzeráty, které se objevují výlučně v provládních médiích, a tak deformují trh, a „půjčky“ od státních bank, které dostávají média blížká Fidesz (ať už na provozní náklady, nebo na koupi dalších titulů) a které často nejsou povinny splácet.¹⁷⁶

Jak jsem výše popsala, Fidesz transformovala mediální zákony hned po získání moci, v letech 2010-2011. Ustanovení vyvolávající největší kritiku (především možnost rozdávání nepřiměřeně vysokých pokut) Fidesz nakonec z úpravy vypustila; časem se však ukázalo, že pro vládní stranu byly mnohem důležitější institucionální změny provedené

¹⁷⁴ 2018. évi XLI. törvény az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról

¹⁷⁵ Haász, J. Velencei Bizottság: Hatályon kívül kell helyezni a Stop Sorost. 14. 12. 2018. [Online]. Dostupné z <https://index.hu/kulfold/2018/12/14/hatalyon-kivul-kell-helyezni-a-stop-sorost/>

¹⁷⁶ Bátorfy, A. (2017). Az állam foglyul ejtésétől a piac fogvatartásáig: Orbán Viktor és a kormány médiamodellje 2014 után. *Médiakutató*, 18(tavaszi-nyári), 7-30.

těmito zákony (především vznik NMHH), které umožnily vytvoření loajálního kontrolního orgánu závislého na Fidesz, který nebránil změně vlastnických struktur, jejichž důsledkem se vládní strana (resp. osoby jí blízké) dostala v rámci mediálního trhu do velmi silného postavení. V souvislosti s regulací mediálního trhu Bátorfy navíc upozorňuje na fakt, že činnost NMHH a Úřadu pro hospodářskou soutěž (GVH) není nezávislá ani konzistentní.¹⁷⁷

Transformace mediálního trhu probíhala postupně a cesta vedoucí k vládní hegemonii byla vícekrát modifikována. Cílem však už od začátku bylo vytvoření jednotné, provládní mediální říše. K dosažení tohoto účelu vedlo mnoho důležitých momentů, pro vládu byl klíčovým rok 2016: do vlastnictví osob blízkých Fidesz se dostala jedna z nejsledovanějších komerčních televizí TV2, jedna z největších online zpravodajských portálů Origo, vznikla nová média (Ripost, 888, Faktor a bezplatný Lokál), zaniklo poslední celostátní komerční rádio (Class FM) a tištěný levicový deník Népszabadság¹⁷⁸.

Po volbách 2018 zanikla další opoziční média: Lánchíd rádió, Magyar Nemzet a Heti Válasz, patřící do vlastnictví Lajose Simicsky a došlo k redukci programu i personálu Hír TV.¹⁷⁹ V létě 2018 se stal vlastníkem Hír TV Zsolt Nyerges, personál se z velké části vyměnil a od té doby patří tato televizní stanice do skupiny provládních médií.¹⁸⁰

V létě 2018 vznikla Středoevropská nadace tisku a médií (Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány) a v listopadu přešla do jejího vlastnictví velká část provládních médií, mj. celé portfolio Mediaworks (spolu se všemi regionálními deníky), Hír TV, Origo.hu atd.¹⁸¹ (dosavadní vlastníci nabídli své tituly nadaci dobrovolně, bez nároku na

¹⁷⁷ Ilustrativním příkladem je kauza fúze dvou vydavatelů, Ringier a Axel Springer, odehrávající se v 2014, které Mediální komise a GVH daly zelenou (po čtyřech letech) pod podmínkou, že jmenované firmy prodají regionální deníky a deníky Népszabadság, Világgazdaság a Nemzeti Sport společnosti Mediaworks. Do vlastnictví Mediaworks se v 2016 dostalo dalších pět regionálních deníků, a tím jeho podíl na trhu regionálních deníků vzrostl na dvě třetiny. Mediální komise a GVH po měsíci uzavřely případ s konkluzí, že k nedovolené koncentraci nedošlo. Mediaworks poté koupila firma blízká Lőrincovi Mészárosovi, blízkému kamarádovi Orbána (která později získala stoprocentní podíl na trhu regionálních deníků).

¹⁷⁸ Varga, A. Kőkemény éve volt a magyar médiának 2016-ba násl. 30. 12. 2016. [Online]. Dostupné z https://index.hu/kultur/media/2016/12/30/kokemeny_eve_volt_a_magyar_medianak_2016-ban/

¹⁷⁹ Biró, M. Beért Orbán Viktor leszámolása: Simicska Lajos mindenét eladja Nyerges Zsoltnak. 4. 7. 2018. [Online]. Dostupné z <https://168ora.hu/itthon/beert-orban-viktor-leszamolasa-simicska-lajos-mindenet-eladja-nyerges-zsoltnak-152471>

¹⁸⁰ HVG.hu. Tömeges elbocsátás a Hír TV-nél. 1. 8. 2018. [Online]. Dostupné z https://hvg.hu/itthon/20180801_Hullanak_a_fejek_tomeges_elbocsatas_a_HirTVnel

¹⁸¹ Polyák, G. & Ungvár, Á. A sajtószabadság lapzártája. 6. 12. 2018. [Online]. Dostupné z <https://mertek.atlatszo.hu/a-sajtoszabadsag-lapzartaja/>

kompenzaci). Tím vznikl obrovský holding, který vlastní většinu provládních titulů, které od sjednocení podléhají jednotnému řízení.¹⁸²

Je velmi obtížné určit, zda je na trhu opoziční nebo provládní mediální převaha: organizace zkoumající trh často nezveřejňují svá data, nebo se nezabývají všemi tituly.¹⁸³ Nicméně dle dat portálu átlátszo.hu byla provládní média v převaze již v roce 2017¹⁸⁴, tato tendence dál pokračuje.¹⁸⁵ Založení nadace navíc vytvořilo kontext pro jednotnou koordinaci celé fideszovské mediální říše.

Na základě prezentovaných faktů tedy lze konstatovat, že Fidesz preferovala před otevřeným konfliktem s kritickými tituly pomalou, postupnou změnu trhu, vlastnických struktur a eliminaci kontrolních institucí, které by této změně mohly zabránit.

2.2.3 Klasifikace systému dle kritérií Levitskyho a Waye

Po představení oblastí, které Levitsky a Way považují za relevantní z hlediska klasifikace politických režimů, tj. především volebního systému a stavu občanských práv v maďarské společnosti, lze snadněji určit, zda je Maďarsko demokracií, kompetitivním autoritářstvím nebo úplným autoritářstvím.

Vycházíme-li z klasifikace používané Levitským a Wayem, Maďarsko nelze zařadit ani do kategorie úplného autoritářství, ani do kategorie demokracie. Volby existují, jejich výsledky se nefalšují, opozice může vstoupit do volební soutěže a není nucena operovat

¹⁸² Fidesz nadaci označila za „národně-strategicky významnou“ a tím vyloučila možnost přezkumu zákonnosti sjednocení Mediální komisí a GVH – na přezkum takto označených institucí totiž Komise a GVH dle zákona nemají pravomoc. (Polyák & Urbán, *op. cit.*)

¹⁸³ Bátorfy, A. Kilenc grafikon a kormánymédia túlsúlyáról – így érvényesül a sokszinű tájékoztatás elve Magyarországon. 22. 11. 2017. [Online]. Dostupné z <https://atlatszo.hu/2017/11/22/kilenc-grafikon-a-kormanymedia-tulsulyarol-igy-ervenyesul-a-sokszinu-tajekoztatas-elve-magyarorszagon/>

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Čas od času se v provládním diskurzu objeví názor, že v Maďarsku stále dominují média kritická vůči vládě. Naposledy, po vzniku Nadace, se objevila analýza organizace Médianéző Központ, která se zaměřila na dosah online portálů, tištěných médií a zpravodajských programů rádií a televizí. Na základě statistik došli k závěru, že 59 procent lidí se informuje z protivládních médií, zatímco provládní média sleduje 41 procent lidí (pro podrobnosti viz analýzu Médianéző Központ. Váltózó médiapiac, változatlan balliberális túlsúly. Dostupná z https://www.nezopontok.hu/wp-content/uploads/2018/12/M%C3%A9dian%C3%A9z%C5%91_KESMA_gyorselemz%C3%A9s_20181204-002.pdf). Portál átlátszó.hu však upozornil na nepřesnosti analýzy: z výzkumu byla například vynechána celá veřejnoprávní média, která jsou otevřeně provládní, a některé další provládní komunikační kanály; tím se vlastně porovnávala celá opoziční média s částí médií blízkých Fidesz (Bátorfy, A. Tele van csúsztatással a Nézőpont Intézet elemzése a balliberális médiatúlsúlyról. 4. 12. 2018. [Online] <https://blog.atlatszo.hu/2018/12/a-nezopont-intezet-elemzése-a-balliberális-mediatulsulyrol-tele-van-csusztatassal/>)

v exilu nebo v ilegalitě. Na druhou stranu systematické porušování zásad demokratických voleb a občanských práv brání tomu, aby bylo možné Maďarsko klasifikovat jako demokracii.

Pro maďarský politický systém je charakteristické, že ani transformace volebního systému, ani porušování občanských práv nedosahují (zatím) takové intenzity, aby samy o sobě způsobily deformaci demokratického systému (srov. charakteristiky volebního systému a ochrany občanských práv v kompetitivním autoritářství, popsané v I. části, podkapitole 2.1.1.2). Vytvářejí však takový propojený politicko-společenský kontext, kde se opozice dostává do značně znevýhodněné pozice. Z jedenácti charakteristik kompetitivního autoritářství se ve státě nejvýrazněji uplatňuje nerovné hrací pole: důležité státní instituce byly přetvářeny tak, aby byly loajální vládní straně; transformace mediálního trhu vedla k marginalizaci kritických hlasů ve většině typů médií; značnou nerovnost lze spatřit i v rozdělení veřejných zdrojů: v práci jsem se zabývala praktikami Národního kontrolního úřadu a institutem státních inzerátů, samostatnou analýzu by si však zasloužil například i způsob vypisování veřejných zakázek nebo míra korupce.

Levitsky a Way určují kritéria kompetitivního autoritářství alternativně: naplní-li určitý systém alespoň jednu ze zmíněných jedenácti charakteristik, lze ho klasifikovat jako kompetitivní autoritářství. Na základě prezentovaných skutečností Orbánův systém naplňuje následující kritéria:

- nerovné volební hrací pole (ac), projevující se především v nerovném přístupu k médiím v průběhu volební kampaně;
- potlačování svobody sdružování (bc), zejména agresivní a zastrašující kampaně vůči určitým skupinám, marginalizace určitých nevládních organizací a opatření zákona „Stop Soros“
- vytvoření vládní straně loajálních státních institucí (ca)
- nerovný přístup k médiím obecně (cb)
- nerovný přístup k finančním zdrojům (cc).

Dalším kritériem kompetitivního autoritářství je existence všeobecného volebního práva a voleb, neexistence rezervovaných domén: tato kritéria v Maďarsku jsou naplněna.

Vycházíme-li tedy z trichotomické klasifikace demokracie–kompetitivní autoritářství–autoritářství, Maďarsko v současné době spadá do kategorie kompetitivního autoritářství.

Závěr

V Maďarsku se v roce 2010 začal experiment, jehož cílem bylo vytvoření nového, otevřeně „neliberálního“ politického systému, v jehož průběhu došlo k transformaci celé politicko-společenské scény na legislativní, institucionální i na ideologické úrovni. Proto je velmi zajímavé zkoumat vývoj situace ve státě z mnoha hledisek, ať už z politologického, právního, sociologického nebo z filozofického.

Jednou ze základních otázek čekajících na odpověď je přitom určení charakteru nového politického systému na základě klasifikace demokracie–(hybridní režim)–autoritářství. Jak bylo patrné z první části této práce, i k této problematice lze přistupovat z různých hledisek: současná teorie demokracie není jednotná, co se týče kategorizace, pojmenování, kritérií, definicí a limitů jednotlivých systémů.

Zkoumání fungování různých politických struktur v praxi může přispět k objasnění těchto otázek a Maďarsko nám poslouží ideální „laboratoř“: Fidesz se deklarovaně hlásí k neliberální ideologii, nový systém buduje pomocí práva i neformálními prostředky, pomocí korupce, agresivní rétoriky vůči opozici, podkopáváním nezávislosti veřejných institucí i změnou ekonomické struktury země.

Nezkoumala jsem mnoho faktorů, které jsou z hlediska fungování režimu důležité (např. další složky veřejné moci: soudní systém, státní zastupitelství; stav korupce, vytváření nové ekonomické elity apod.), zaměřila jsem se pouze na kritéria určená minimálními definicemi demokracie (přesněji rozšířeným minimem používaným Levitským a Wayem). Přitom jsem se podrobněji zabývala pouze dvěma teoriemi: Landauovým abusivním konstitucionalismem jako *metodou* a kompetitivním autoritářstvím Levitskyho a Waye jako *výsledným systémem*; tyto teorie dle mého názoru dokonale vystihují specifické charakteristiky nového maďarského režimu.

V práci jsem se snažila prezentovat politicko-právní vývoj Maďarska nezaujatě, i když je objektivní analýza aktuální politické situace v zemi problematická z více hledisek: práce místy nevyhnutelně reflektuje mé osobní názory, některé použité zdroje jsou také otevřeně kritické vůči současné vládě. Nicméně i tyto zdroje pracují s ověřenými fakty a moje práce je zaměřena na procedurální, faktické změny systému (jak to vyžadují kritéria minimálních definicí demokracie), nikoliv na ideologický a hodnotový systém vytvořený Fidesz.

Téma, které jsem zpracovala, je velice široké a i v případě jedné konkrétní země by se dalo rozvíjet do mnoha směrů: hlubší analýzu by si zasloužilo nové společenské uspořádání Maďarska se zahrnutím faktorů a institucí, které jsem teď vynechala, zajímavou otázkou je klasifikace režimu dle kritérií různých teorií a jejich porovnání, a určitě by stálo za pozornost detailnější zkoumání provládních zdrojů – ať už vědeckých, nebo určených pro širší veřejnost.

Proto je tato práce spíš obecným přehledem, experimentem a úvodem do problematiky definování společenskovedních pojmů, hybridních režimů a jejich aplikovatelnosti na konkrétní země.

Použité prameny a literatura

Monografie, příspěvky ve sbornících, články v odborných časopisech

Bánkuti, M. (2012). Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution. *Journal Of Democracy*, 23(3), 138-146.

Bátorfy, A. (2017). Az állam foglyul ejtésétől a piac fogvatartásáig: Orbán Viktor és a kormány médiamodellje 2014 után. *Médiakutató*, 18(tavaszi-nyári), 7-30.

Bílek, J. (2015). Hybridní režimy jako svébytná kategorie politických režimů: Komparace vybraných přístupů. *Středoevropské Politické Studie*, 17(2), 212-233.

Collier, D., & Levitsky, S. (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, 49(3), 430-451.

Collier, D., & Mahon, J. E. (1993). Conceptual "Stretching" Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, 87(4), 845-855.

Dahl, R. A. (1995). *Demokracie a její kritici*. 1. vyd. Praha: Victoria Publishing.

Diamond, L. (1996). Is the Third Wave over?. *Journal Of Democracy*, 7(3), 20-37.

Merkel, W. (2004). Embedded and Defective Democracies. *Democratization*, 11(5), str. 33-58.

Diamond, L. (2002). Thinking about Hybrid Regimes. *Journal Of Democracy*, 13(2), 21-34.

Drahokoupil, Š. Labyrintem hybridních režimů: přístupy, kategorie a typologie. *Politologická Revue*, 20(1), 3-26.;

Fox, G. H., Brad, & R. R. (ed.). (2000). *Democratic Governance and International Law*. 1. vyd. Cambridge: Cambridge University Press.

Halmi, G. (2002). The Hungarian Approach to Constitutional Review. In Sadurski, W. (ed.) *Constitutional Justice, East and West, Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*. s. 198-211. The Hague – London – New York: Kluwer International

Halmi, G. (2014). In memoriam magyar alkotmánybíráskodás: A pártos Alkotmánybíróság első éve. *Fundamentum: Az Emberi Jogok Folyóirata*, 18(1-2.), 36-64

Hloušek, V., & Kopeček, L. (2007). *Demokracie: Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokacie* 2. vyd. Brno: Mezinárodní politologický ústav.

Huntington, S. (2008). *Třetí vlna: Demokratizace na sklonku dvacátého století*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury

Lakoff, G. (2006). *Ženy, oheň a nebezpečné věci: co kategorie vypovídají o naší mysli*. Praha: Triáda

Landau, D. (FSU College of Law). Abusive Constitutionalism. *47 Uc Davis Law Review 189 (2013): Public Law Research Paper No. 646., 47(2013)*.

László, R. (2018). Választási ráncfelvarrás Fidesz-érdekek mentén. *Fundamentum: Az Emberi Jogok Folyóirata*, 22(2-3.), 75-79.

Levitsky, S., & Way, L. A. (2002). The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal Of Democracy*, 13(2), 51-65.

Levitsky S., & Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. 1. vyd. New York: Cambridge University Press.

Levitsky, S., Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. 1. vyd. New York: Crown.

Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053.

Sartori, G. (1993). *Teória demokracie*. 1. vyd. Bratislava: ARCHA

Schumpeter, J. (1976). *Capitalism, socialism and democracy*. 1. vyd. New York: Harper & Row

Tocqueville, A. de (2012). *Demokracie v Americe*. 3. vyd. Praha: LEDA/ROZMLUVY. s. 12

Trócsányi, L. (2011). Magyarország alaptörvényének létrejötte és az alaptörvény vitatott rendelkezései [Online]. Dostupné z http://kommentar.info.hu/iras/2011_4/magyarorszag_alaptorvenyenek_ltrejotte_es_az_alaptorveny_vitatott_rendelkezesei *Kommentár, 2011(4)*

Unger, A. (2018). A választás mint rendszerkarakterisztikus intézmény [Online]. *Fundamentum: Az Emberi Jogok Folyóirata*, XXII.(2-3.), 5-16. Dostupné z <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-18-2-3-01.pdf>

Zakaria, F. (1997). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), str. 22–43

Legislativní dokumenty

1949. évi XX. törvény: a Magyar Köztársaság Alkotmánya. Dostupné z <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/mkpdf/hiteles/mk09150.pdf>

1989. évi XXXIII. törvény a politikai pártok működéséről és gazdálkodásáról

1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

1995. évi XLIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló, többször módosított 1949. évi XX. törvény módosításáról

2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről

2017. évi LXXVI. törvény a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról

2018. évi VI. törvény egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról

2018. évi XXXVI. Törvény egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról

2018. évi XLI. törvény az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról

47/2010. (VI.29.) OGY határozat az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság létrehozásáról

A Nemzeti Együttműködés Programja (*Program národní soudržnosti*), program vlády z 22. května 2010, dostupné z <http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf>

Áttekintő táblázat az Alkotmány módosításairól (*Seznam novel Ústavy*), Magyar Közlöny, 2009/150. (23. 10. 2009), 38758

Az Alkotmány július 5-i módosítása (*Novela Ústavy ze dne 5. července*). Magyar Közlöny 2010/113. 5. 7. 2010. 21770

Magyarország Alaptörvénye, účinná od 1. 1. 2012, dostupné v angličtině z <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, přijatá dne 25. 3. 2013

Magyarország Alaptörvényében nevesített sarkalatos törvények. Dostupné z <http://www.parlament.hu/documents/10181/62157/sarkalatostvekjegyzeke.pdf/afc8f54c-81c8-470e-a16f-3a5691b4c1b3>

Všeobecná deklaráce lidských práv 217 (III) A, 1948, Paříž. Valné shromáždění OSN

Zprávy a analýzy mezinárodních organizací

European Union: European Commission, *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the New Constitution of Hungary*, 20. 06. 2011, CDL-AD(2011)016. Dostupné z [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e)

Freedom House (2011). *Freedom of the Press, 2011. Signs of Change Amid Repression. Freedom House.* Dostupné z <https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP%202011%20Final%20Full%20Report.pdf>

Freedom House (2018). *Freedom in the World, 2018. Democracy in Crisis. Freedom House.* Dostupné z <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>

Freedom House (2019). *Freedom in the World, 2019. Democracy in Retreat. Freedom House.* Dostupné z <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019>

Office for Democratic Institutions and Human Rights. *Hungary: Parliamentary Elections 8 April 2018. ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report.* Warsaw, 27. 06. 2018. Dostupné z <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/373603>

The Economist (2018). *Democracy Index 2018, Me too? Political Participation, Protest and Democracy. A Report from the Economist Intelligence Unit.* Dostupné z <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

Ústní projevy

Lincoln, A. Projev v Gettysburgu dne 19. listopadu 1863

Orbán, V. Projev předsedy strany Fidesz po výhře ve volbách na Vörösmartyho náměstí ze dne 11. 04. 2010, dostupné z <http://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedekek-terjesztok/interjuk/orban-viktor-koszonto-beszede-a-valasztasi-gyozelem-utan-2010-aprilis-11>

Orbán, V. Projev předsedy vlády dne 26. 7. 2014, dostupné v angličtině <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>

Internetové stránky a články v denících a časopisech

Bátorfy, A. Kilenc grafikon a kormány média túlsúlyáról – így érvényesül a sokszínű tájékoztatás elve Magyarországon. 22. 11. 2017. [Online]. Dostupné z <https://atlatzso.hu/2017/11/22/kilenc-grafikon-a-kormany-media-tulsulyarol-igy-ervenyessel-a-sokszinu-tajekoztatasi-elve-magyarorszagon/>

Bátorfy, A. Tele van csúsztatással a Nézőpont Intézet elemzése a balliberális médiatúlsúlyról. 4. 12. 2018. [Online] <https://blog.atlatzso.hu/2018/12/a-nezopont-intezet-elemzese-a-balliberalis-mediatusulyrol-tele-van-cusztatassal/>

Biró, M. Beért Orbán Viktor leszámolósa: Simicska Lajos mindenét eladja Nyerges Zsoltnak. 4. 7. 2018. [Online]. Dostupné z <https://168ora.hu/itthon/beert-orban-viktor-leszamolasa-simicska-lajos-mindenet-eladja-nyerges-zsoltnak-152471>

Fábián, T. Kiszámoltuk, mennyi pénzt szedett be eddig az Állami Számvevőszék az ellenzéki pártoktól. 31. 01. 2019. [Online]. Dostupné z

https://index.hu/belfold/2019/01/31/allami_szamvevoszek_buntetes_birsag_tiltott_allami_tamogatas_ellenzeki_partok/

Haász, J. Velencei Bizottság: Hatályon kívül kell helyezni a Stop Sorost. 14. 12. 2018. [Online]. Dostupné z

https://index.hu/kulfold/2018/12/14/hatalyon_kivul_kell_helyezni_a_stop_sorost/

Hann, E. Megosztó Alkotmány. 18. 04. 2011, Dostupné z https://hvg.hu/itthon/201115_megoszto_alkotmany

HVG.hu. Tömeges elbocsátás a Hír TV-nél. 1. 8. 2018. [Online]. Dostupné z https://hvg.hu/itthon/20180801_Hullanak_a_fejek_tomeges_elbocsatas_a_HirTVnel

Médianéző Központ. Változó médiapiac, változatlan balliberális túlsúly. Dostupné z https://www.nezopontok.hu/wp-content/uploads/2018/12/M%C3%A9dian%C3%A9z%C5%91_KESMA_gyorselemz%C3%A9s_20181204-002.pdf

M. László, F. Megdöbentek, de lenyelik Lázár beszólását a KDNP-sek [Online]. Dostupné z https://hvg.hu/itthon/20110718_Lazar_KDNP_vita_harrach

Polyák, G. & Ungvár, Á. A sajtószabadság lapzártája. 6. 12. 2018. [Online]. Dostupné z <https://mertek.atlatszo.hu/a-sajtoszabadsag-lapzartaja/>

Varga, A. Kőkemény éve volt a magyar médiának 2016-ban. 30. 12. 2016. [Online]. Dostupné z

https://index.hu/kultur/media/2016/12/30/kokemeny_eve_volt_a_magyar_medianak_2016-ban/

Abstrakt

Ústředním tématem diplomové práce je problematika určení hranic demokracie, otázka, jaké vlastnosti ji odlišují od jiných politických režimů, která kritéria jsou nezbytná pro její existenci, a jaké režimy vzniknou, pokud jedno nebo více z těchto kritérií nejsou naplněna.

První část práce prezentuje nejdůležitější koncepty a teorie, které se této problematice věnují, cílem druhé části je aplikace těchto teoretických poznatků na konkrétní zemi – Maďarsko.

První část se zabývá především definicí demokracie a ne-demokracie, fungováním a charakteristikami režimů „šedé zóny“ na pomezí demokracie a autoritářství, definicemi relevantních pojmů z hlediska diskuse o těchto režimech a způsoby, kterými různé teorie demokracie, autoritářství a hybridních režimů k těmto pojmům a definicím přistupují.

První kapitola prezentuje teorie demokracie, které jsou relevantní z hlediska diskuse o hybridních režimech: minimalistickou koncepci, procedurální minimum a rozšířené procedurální minimum. Druhá kapitola se věnuje definici opaku demokracie, třetí kapitola analyzuje vzájemné vztahy demokracie a autoritářství, především z kognitivně-lingvistického hlediska.

V posledních dvou kapitolách první části se vedle stručného přehledu teorií hybridních režimů zaměřím na prezentaci konceptů, které jsou z hlediska druhé části práce klíčové: na teorii kompetitivního autoritářství Levitskyho a Waye a na teorii abusivního konstitucionalismu Davida Landaua.

Ve druhé části práce se zaměřím na politické dění v Maďarsku v zrcadle prezentovaných koncepcí hybridních režimů.

V první kapitole druhé části práce analyzuji metodu, kterou byl současný politický režim vytvořen: maďarský ústavně-právní vývoj ve světle teorie abusivního konstitucionalismu. Druhá kapitola analyzuje politický režim ve vztahu k teorii kompetitivního autoritářství, zabývá se především volebním systémem a základními občanskými právy, konkrétně stavem svobody slova, tisku a sdružování v Maďarsku.

Na základě prezentovaných faktorů v závěru práce klasifikuji současný maďarský politický režim na škále demokracie–kompetitivní autoritářství–autoritářství.

Abstract

The central themes of the thesis are the limits of democracy, the qualities that distinguish it from other political regimes, the criteria necessary for its existence, and the character of the regimes that arise if one or more of these criteria are not met.

The first part of the thesis presents fundamental concepts and theories that deal with these questions, the goal of the second part is to apply these theoretical considerations to a particular case, namely Hungary.

The first part focuses primarily on the definition of democracy and non-democracy, on the functioning and characteristics of regimes in the “grey area“ between democracy and authoritarianism, on the definitions of relevant terms and on the ways in which various theories of democracy, authoritarianism and hybrid regimes approach these concepts and definitions.

The first chapter presents the theories of democracy that are relevant to the discussion about hybrid regimes: the minimalist concept, the procedural minimum and the extended procedural minimum. The second chapter focuses on the definition of the opposite of democracy, the third chapter presents a cognitive-linguistic approach to the links between democracy and authoritarianism.

The last two chapters of the first part offer a brief overview of the theories of hybrid regimes and present two concepts of key importance for the second part of the thesis: the theory of competitive authoritarianism of Levitsky and Way and the theory of abusive constitutionalism of David Landau.

In the second part of the thesis, I focus on recent political events in Hungary in light of the presented theories of hybrid regimes.

In the first chapter of the second part, I analyze the method by which the current political regime was created: the Hungarian constitutional development in light of the theory of abusive constitutionalism. The second chapter analyzes the Hungarian political regime in relation to the theory of competitive authoritarianism. It deals primarily with the electoral system and with the state of basic civil rights, namely the right to free speech, free press and free association in Hungary.

As a conclusion and based on the presented factors, the current Hungarian political regime is classified as competitive authoritarianism.

Název práce v češtině:

Limity demokracie

Klíčová slova:

hybridní režim, abusivní konstitucionalismus,
kompetitivní autoritářství

Title of the thesis in English:

Limits of Democracy

Keywords:

hybrid regime, abusive constitutionalism,
competitive authoritarianism