

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Kirill Ščeblykin**

**Pokušení neliberální demokracie  
v postkomunistické Evropě**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Petr Pithart, dr. h. c.

Katedra: Politologie a sociologie

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 05. 11. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a 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 128 707 znaků včetně mezer.

Kirill Ščeblykin

V Praze dne 05. 11. 2019

## **Poděkování**

Chtěl bych poděkovat panu docentu Petru Pithartovi za cenné rady a trpělivost při vedení této práce. Chtěl bych také poděkovat své přítelkyni Karolíně za motivaci a podporu.

# Obsah

Úvod.....	1
1. Obecná část.....	2
1.1. Standardní demokracie.....	2
1.2. Konec dějin.....	2
1.3. Neliberální demokracie.....	4
1.4. Defektní demokracie.....	6
1.4.1. Příčiny vzniku defektních demokracií.....	7
1.4.2. Kritéria defektních demokracií.....	9
1.4.3. Subtypy defektních demokracií.....	10
1.4.3.1. Exkluzivní demokracie.....	10
1.4.3.2. Doménní demokracie.....	11
1.4.3.3. Neliberální demokracie.....	12
1.4.3.4. Delegativní demokracie.....	13
1.4.4. Scénáře vývoje defektních demokracií.....	14
1.4.5. Elektorální (formální) demokracie a pseudodemokracie.....	16
1.4.6. Ústavně právní pohled.....	16
2. Zvláštní část.....	20
2.1. Postkomunistická konsolidace.....	23
2.2. Analýza Polska.....	25
2.2.1. První kritérium: Legitimace politické moci.....	25
2.2.2. Druhé kritérium: Přístup k moci.....	26
2.2.3. Třetí kritérium: Monopol státní moci.....	26
2.2.4. Čtvrté kritérium: Struktura státní moci.....	27
2.2.4.1. Jmenování ústavních soudců a publikace nálezů ústavního soudu.....	27
2.2.4.2. Zákon o ústavním soudu.....	29
2.2.4.3. Zákon o nejvyšším soudu.....	29
2.2.4.4. Zákon o obecných soudech.....	31
2.2.4.5. Zákon o prokuratuře.....	33
2.2.4.6. Shrnutí čtvrtého kritéria.....	33
2.2.5. Páté kritérium: Rozsah politické moci nad občany.....	35
2.2.6. Šesté kritérium: Výkon politické moci.....	35
2.2.7. Výsledek.....	36
2.3. Analýza Maďarska.....	37
2.3.1. První kritérium: Legitimace politické moci.....	38
2.3.2. Druhé kritérium: Přístup k moci.....	38
2.3.3. Třetí kritérium: Monopol státní moci.....	40
2.3.4. Čtvrté kritérium: Struktura státní moci.....	40
2.3.4.1. Nová ústava a čtvrtý dodatek.....	40
2.3.4.2. Zákon o organizaci a správě soudů, zákon o postavení soudců a jejich odměnách.....	43
2.3.4.3. Zákon o ústavním soudu.....	44
2.3.4.4. Shrnutí čtvrtého kritéria.....	44
2.3.5. Páté kritérium: Rozsah politické moci nad občany.....	45
2.3.5.1. Zákon o svobodě svědomí a vyznání.....	45
2.3.5.2. Mediální legislativa.....	46
2.3.5.3. Zákon o transparentnosti organizací přijímajících podporu ze zahraničí a kampaně proti neziskovým organizacím.....	46

2.3.5.4. Novela zákona o vysokoškolském vzdělávání.....	47
2.3.6. Šesté kritérium: Výkon politické moci.....	48
2.3.7. Výsledek.....	48
Závěr.....	50

## Úvod

Poslední roky jsou dobou velkého znejistění západního světa. Hospodářská krize před deseti lety a pokles mezinárodního významu. Součástí tohoto znejistění byl také nárůst neliberálních tendencí v Evropě a Severní Americe, kdy státní zřízení, které se stalo v poválečné době symbolem Západu – liberální demokracie – se dostala do krize. Někde se projevuje tato krize růstem popularity tzv. nesystémových stran, jinde přímo demontáží jejich základních principů.

Jeho projevem jsou ale i problémy liberální demokracie v postkomunistických zemích. Právě zavádění demokracie a právního státu (společně s tržní ekonomikou) mělo být důkazem jeho konečného vítězství západního modelu demokracie.

Ve své práci se věnuji, jak uchopení pojmu neliberální demokracie, tak jeho prosazování v praxi. V obecné části přibližuji debatu nad vítězstvím modelu liberální demokracie v 90. letech a následnou diskuzi, ze které vzešel pojem neliberální demokracie a jeho zařazení mezi tzv. hybridní demokracie. Zatímco americký politolog Francis Fukuyama předkládal obraz budoucnosti, v níž liberální demokracie západního stříhu nemá na ideologickém poli žádného konkurenta, jeho kolega Fareed Zakaria tuto vizi problematizuje, když spojení liberalismu a demokracie považuje za výsledek jisté historické okolnosti a nikoli danost.

Po obecném výkladu k debatě o liberální a neliberální demokracii v 90. letech rozvádím pojem defektní demokracie německého politologa Wolfganga Merkela, který mi pak umožní ve zvláštní části posoudit stav liberální demokracie v Polsku a Maďarsku. Politologický pohled pak doplňuji nástinem ústavněprávní diskuze nad tématem liberální demokracie.

Ve zvláštní části tyto země volím, protože se staly symbolem neliberálních tendencí nejen v postkomunistické Evropě. V analýze postupuji podle Merkelových kritérií liberální demokracie, tato část je tedy strukturovaná podle nich. Popisuji férovost voleb, dělbu moci, úroveň právního státu a další aspekty. Ve zvláštní části se snažím dojít k odpovědi, zda se v těchto zemích ve vybraném časovém úseku prosadila defektní demokracie a pokud ano, tak jakého typu. Zároveň se snažím fenomén krize liberální demokracie ukázat v širším evropském kontextu a nikoli pouze na případu těchto dvou zemí. Metodologicky se ve své práci opírám o deskripci, kdy popisuji jednotlivé změny, které obě vlády ve zkoumaném období provedli a analýzu, kdy hodnotím jejich dopad na režim v obou zemích. Práce obsahuje také prvky komparace, kdy porovnávám rozsah, intenzitu a rychlost změn v obou zemích.

## 1. Obecná část

V obecné části přibližuji debatu nad vítězstvím modelu liberální demokracie v 90. letech a následnou diskuzi, ze které vzešel pojem neliberální demokracie a jeho zařazení mezi tzv. hybridní demokracie. Zatímco Francis Fukuyama předkládal obraz budoucnosti, v níž liberální demokracie západního stříhu nemá na ideologickém poli žádného konkurenta, Zakaria tuto vizi problematizuje, když spojení liberalismu a demokracie považuje za výsledek jisté historické okolnosti a nikoli danost.

### 1.1. Standardní demokracie

Před tím, než přistoupím k dalšímu výkladu, považuji za důležité vymezit pojem standardní demokracie, se kterým budu další režimy porovnávat. Podobně jako Zakaria<sup>1</sup> vycházím z toho, že demokracie sama o sobě klade především nárok na to, aby zástupci lidu čerpali svou legitimitu ve férových volbách. V momentu, kdy do našich úvah vstupuje také právní stát či ochrana menšin, je třeba mluvit o demokracii liberální.

Toto pojetí se pak shoduje s přístupem Wolfganga Merkela, s jehož modely defektních demokracií budu v dalších částech pracovat. Merkelovo pojetí zahrnuje kromě svobodných voleb, také otevřený prostor pro politickou soutěž a debatu, možnost volených zástupců efektivně vykonávat neomezovanou skupinami bez demokratické legitimacy, horizontální kontrolu mezi jednotlivými institucemi a existenci sféry negativních svobod občana proti vládní moci. Takovou demokracii nazývá Merkel „*embedded democracy*“.<sup>2</sup>

Z výše napsaného vyplývá, že se jedná především o procedurální pojetí demokracie s jistými minimálními substantiálními<sup>3</sup> požadavky.

### 1.2. Konec dějin

Na konci dvacátého století se po rozpadu Sovětského svazu západní model demokracie jevil jako jediný úspěšný způsob vládnutí.

Francis Fukuyama ve svém článku *Konec historie?* z roku 1989<sup>4</sup> předestírá konečné vítězství liberální demokracie a tržního ekonomického systému. „*Vítězství Západu, západní myšlenky, je evidentní především v totálním vyčerpání životaschopných alternativ k západnímu*

---

<sup>1</sup> ZAKARIA, Fareed. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*. 1997, 76(6), 22-43.

<sup>2</sup> MERKEL, Wolfgang. *Defekte Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich, 2003. s. 49.

<sup>3</sup> HLOUŠEK, Vít, Lubomír KOPEČEK a Jakub ŠEDO. *Politické systémy*. 2. aktualizované vydání. Brno: Barrister & Principal Publishing, 2018. s. 16-17.

<sup>4</sup> FUKUYAMA, Francis. The End of History?. *The National Interest*. 1989, 4(16), s. 3-18.

*liberalismu.*<sup>5</sup> Vítězství západního liberalismu se neodráželo pouze v pádu komunismu, ale i šíření západní kultury a západního konzumerismu po světě.

*„Co nejspíše pozorujeme není pouze konec studené války, nebo ukončení jednoho období poválečných dějin, ale konec dějin jako takový, tedy uzavření ideologického vývoje lidstva a univerzalizace západní demokracie jakožto finální formy lidské vlády.“*<sup>6</sup>

Když mluví Fukuyama o konci dějiny, nemyslí tím absencí historických událostí v budoucnu – jak sám poznamenává liberální demokracie zvítězila jako pouze na poli ideologickém – ale konečné rozřešení otázky, jakým způsobem má člověk spravovat věci veřejné.

Fukuyama předkládá na konci textu technokratickou vizi budoucnosti. *„Boj o uznání, ochota riskovat svůj život pro čistě abstraktní cíle, celosvětový ideologický boj, který vyzýval k odvaze, kuráži, imaginaci, a idealismu, bude nahrazen ekonomickou kalkulací, nekonečným řešením technických problémů, environmentálních starostí a uspokojování sofistikovaných konzumních požadavků.“*<sup>7</sup> Tento stav by mohla změnit paradoxně pouze unuděnost koncem dějin.

Své teze později Fukuyama rozepsal v knize *Konec dějin a poslední člověk*. České vydání knihy je opatřeno Fukuyamovým textem z roku 2001, kde na své tezi trvá.<sup>8</sup> Teroristické útoky 11. září, které mezitím spáchali islámští radikálové ve Spojených státech, nebere jako zpochybnění své teorie. *„(...) modernita je mohutný nákladní vlak, nevykolejí díky nedávným událostem, jakkoli bolestným.“*<sup>9</sup> Ve své poslední knize *Identita* z roku 2019 pak trvá na tom, že kritika jeho teze o konci historie pramenila především z nepochopení jeho myšlenek, tedy zaměnění konce dějin jako směřování k cíli liberální demokracie a konce dějinných událostí. Přesto uznává, že jeho myšlení prošlo vývojem a připouští možnost rozkladu liberální demokracie.<sup>10</sup>

Fukuyamově slavné tezi předcházelo masivní šíření demokracie. Mezi lety 1974 a 1990 došlo k třetí vlně demokratizace, jak jí pojmenoval ve své knize Samuel Huntington.<sup>11</sup> Počet demokratických států mezi lety 1973 a 1990 vzrostl z 30 na 59.<sup>12</sup> Této demokratizační vlny se účastnily země napříč kontinenty včetně bývalých svazových republik SSSR a jeho satelitů.

---

<sup>5</sup> Tamtéž, s. 3.

<sup>6</sup> Tamtéž, s. 4.

<sup>7</sup> Tamtéž, s. 18.

<sup>8</sup> FUKUYAMA, Francis. *Konec dějin a poslední člověk*. Praha: Rybka, 2002.

<sup>9</sup> FUKUYAMA, Francis. *Konec dějin a poslední člověk*. Praha: Rybka, 2002, s. 7.

<sup>10</sup> FUKUYAMA, Francis. *Identita: volání po důstojnosti a politika resentimentu*. Praha: Malvern, 2019, s. 10.

<sup>11</sup> HUNTINGTON, Samuel P. *Třetí vlna: demokratizace na sklonku dvacátého století*. Brno: CDK (Centrum pro studium demokracie a kultury), 2008. Klasikové společenských věd, s. 24.

<sup>12</sup> Tamtéž, s. 24.



Rozdílné výsledky těchto předchůdců vyvolaly potřebu po teoretickém uchopení režimů, které při přechodu od autoritářského režimu k západní demokracii „zůstaly na půl cesty.“<sup>13</sup>

### 1.3. Neliberální demokracie

Fareed Zakaria ve svém článku z roku 1997<sup>14</sup> poukazuje na fakt, že se v západním myšlení pojem demokracie užíval příliš široce. Nesloužil pouze k popisu zřízení, ve kterých se vlády ustavují na základě demokratických voleb, nýbrž zároveň předpokládal i jiné atributy západního modelu jako je vláda práva, dělba moci a ochrana základních svobod.<sup>15</sup> Tento způsob užívání pojmu demokracie vedl nejenom k tomu, že se automaticky předpokládalo, že se tyto atributy objeví samy od sebe po zavedení svobodných voleb, ale zároveň znemožňoval pojmenovat režimy, kde svobodné volby vedou k potlačování práv jednotlivců a uzurpaci moci.

Zakaria tedy přichází s pojmem neliberální demokracie. Odráží se přitom od pojmu liberální demokracie, který užívá po popsání západního modelu vládnutí. Odděluje od sebe princip liberální a demokratický a popisuje napětí, které je mezi oběma pojmy.

„Podstatou liberalismu je moc omezit; smyslem demokracie je její koncentrace a užití.“<sup>16</sup> Demokratický režim bez tohoto korektivu pak může vést k centralizaci moci vyúsťující do režimů, které se blíží diktaturám. Tato uzurpace může být jak horizontální (jeden pilíř moci vytlačuje další), tak i vertikální (omezování lokálních úřadů, médií a soukromého sektoru.) Příklady mohou být ruský prezident Vladimir Putin, běloruský prezident Alexandr Lukašenko a bývalý prezident Venezuely Hugo Chávez.

U demokracie se Zakaria přiklání k jejímu minimalistickému pojetí, kdy demokratickou zemí je ta, ve které se pořádají svobodné volby a kde se zajišťuje co nejširší míra participace různých skupin obyvatelstva na vládnutí. „Jít však za tuto minimalistickou definici a nazvat zemi demokratickou pouze v případě, když zaručuje vyčerpávající katalog sociálních, politických, hospodářských a náboženských práv, dělá ze slova demokracie spíše vyznamenání než deskriptivní kategorii.“<sup>17</sup>

Liberální dělá demokracii prvek, který se s ní v širokém povědomí automaticky pojí a tím je, jak ho autor nazývá „konstituční liberalismus“.<sup>18</sup> Konstitučním liberalismem se podle autora

---

<sup>13</sup> HLOUŠEK, Vít a Lubomír KOPEČEK. Demokracie: teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie, s. 285.

<sup>14</sup> ZAKARIA, Fareed. The Rise of Illiberal Democracy. Foreign Affairs. 1997, 76(6), 22-43.

<sup>15</sup> Tamtéž, s. 22.

<sup>16</sup> ZAKARIA, Fareed. *Budoucnost svobody: neliberální demokracie v USA i ve světě*. Vydání v této edici 1., v Nakladatelství Academia 3. Praha: Academia, 2012. XXI. století, s. 96.

<sup>17</sup> ZAKARIA, Fareed. The Rise of Illiberal Democracy..., s. 24.

<sup>18</sup> Tamtéž, s. 22.

dá nazvat „vláda práva, dělba moci a zároveň ochrana základních svobod, shromažďování, náboženství a vlastnictví“.<sup>19</sup> Tento pojem nejen, že se podle autora liší od demokracie, ale dlouho existoval nezávisle na demokracii.

Autor uvádí příklad Velké Británie, která se dnes považuje za modelovou západní demokracii a poukazuje na fakt, že ještě v třicátých letech devatenáctého století měly pouze 2 procenta jejího obyvatelstva volební právo. Ve Velké Británii přitom již existoval rozvinutý konstituční liberalismus. Stejně tak tomu bylo v dalších západních zemích. Do začátku dvacátého století byla většina z nich podle autora „liberálními autokraciemi“.<sup>20</sup> Plně demokratickými se většina západních zemí stala až podruhé světové válce.

V době vzniku textu jsme v Asii podle autora nacházely země, ve kterých slouží volby pouze k potvrzování vlád, které již jsou u moci. V těchto zemích byla ctěna práva jednotlivce a ochrana jeho svobod. Příkladem takových zemí je Singapur, nebo teritorium Hongkong, u kterého se nepřesně mluví o ohrožení demokracie, přestože tam desítky let vládl Britý dosazovaný guvernér a k prvním volbám došlo až v roce 1997. V případě Hong Kongu to bylo právě dědictví práva a správa britského kolonialismu, který není vůbec demokratický, které to umožnilo.

Dle Zakarii můžeme vysledovat v historii vývoj od konstitučního liberalismu k demokracii, opačný vývoj považuje ale za nepravděpodobný.<sup>21</sup> Zavádění demokracie bez konstitučního liberalismu je podle autora naopak přímo nebezpečné. „Bez zázemí v konstitučním liberalismu, zavádění demokracie v rozdělených společnostech podněcovalo nacionalismus, etnický konflikt a dokonce válku,“<sup>22</sup> píše Zakaria a staví se proti tezi, že by demokracie automaticky znamenala etnickou harmonii a smír. Své tvrzení dokládá na historických příkladech Sovětského svazu a Jugoslávie, kde po pádu komunismu separatisté vyhráli a nacionalisté vyhráli volby, což vedlo v důsledku k rozpadu těchto zemí a k nestabilitě v regionu.

Naopak brání americký ústavní systém, a to nikoli pro jeho demokratičnost, jak se o něm traduje, nýbrž pro jeho nedemokratičnost, tedy jakým způsobem omezuje volební většiny. Připomíná, že americký Senát patřil k nejméně reprezentativním horním komorám na světě, pravomoci místních a státních vlád, které se neustále přetahují o moc s federálním centrem, jsou široké. Americký model je na rozdíl od francouzského postaven na představě, že lidem „s mocí není radno důvěřovat.“<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> ZAKARIA, Fared. *The Rise of Illiberal Democracy...*, s. 27.

<sup>20</sup> Tamtéž, s. 29.

<sup>21</sup> Tamtéž, s. 28-29.

<sup>22</sup> Tamtéž, s. 35.

<sup>23</sup> Tamtéž, s. 39.

Zakaria také kriticky nazírá na snahy šířit demokratických procesů. Na příkladech Afghánistánu, Východního Timoru ukazuje, že samotné zavedení voleb k ustavení liberálně-demokratického systému nestačí. Zároveň jejich absence neodsuzuje režim k označení za tyranii. Důležitější než svobodné volby, je podle Zakarii posouzení vlád podle toho, jak dodržují principy ústavního liberalismu.

Demokratizace nemusí být ale problémem pouze pro země, kde liberální demokracie vůbec nebyla zavedena, nebo teprve zapouští kořeny. Autor dokládá na příkladu Spojených států, jak demokratizace některých prvků etablované liberální demokracie může snížit kvalitu vládnutí, způsobit pokles důvěry v politiku a v důsledku tak podkopat legitimitu celého režimu. Zakaria má na mysli změny ve Spojených státech v druhé polovině 20. století. Tehdy důvěrou veřejnosti v legitimitu systému otřásla válka Vietnamu, hnutí za občanská práva a kauza Watergate.

Jedním z kroků, který měl důvěru veřejnosti obnovit byla změna fungování amerického Kongresu. Ten byl v té době považován za uzavřenou instituci fungující příliš hierarchicky. Kongres se tak otevřel a nechal svou činnost více dohlížet veřejnost. Došlo také k přesunu některých pravomocí na jednotlivé kongresmany a snížily se pravomoci předsedů výborů.

Výsledkem byla podle Zakarii paralýza. Jednání Kongresu se zkomplikovala a otevřené hlasování členů kongresových výborů je vystavilo zraku lobbistů a zájmových skupin. Běžní Američané podle něj nemají šanci denní provoz Kongresu pozorovat. Lobbisté a aktivisté však na to mají čas i prostředky a využijí je k tomu, aby přijímaná legislativa a rozpočtová rozhodnutí odpovídaly jejich zájmům.

Podobný efekt měla podle Zakarii demokratizace výběru stranických kandidátů. Přímá volba stranických kandidátů se začala v USA objevovat v první čtvrtině 20. století. Jejich nástup se pak zrychlil v 60. letech minulého století. V 80. letech už se v obou stranách volila kandidátů v otevřených primárkách.

Tento proces pak vede k tomu, že strany, jejichž smyslem je podle Zakarii výběr kandidátů do voleb, pozbývají smyslu. Strany podle Zakarii otáčejí kurz, když je zvolen nový kandidát s odlišným pohledem, zbytek strany se mu přizpůsobí.<sup>24</sup>

#### **1.4. Defektní demokracie**

Německý politolog Wolfgang Merkel koncept neliberální demokracie podrobněji rozvíjí a zařazuje ho mezi tzv. defektní demokracie. Jedním z autorů, ze kterých čerpá, ale zároveň

---

<sup>24</sup> ZAKARIA, Fareed. *Budoucnost svobody: neliberální demokracie v USA i ve světě.*, s. 145-160.

s nimi polemizuje, je Robert Dahl. Merkel zastává názor, že Dahlovo pojetí polyarchie je příliš redukující.<sup>25</sup>

Polyarchie má podle Roberta Dahla v základu dvě složky, a to možnost širokých vrstev účastnit se veřejného života a zároveň možnost svým hlasováním změnit politickou reprezentaci.<sup>26</sup> Tím se odlišuje od kompetitivních oligarchií, kterým chybí participace širokých vrstev a inkluzivních hegemonií, kde má většina obyvatel občanství, ale nemůže svou vládu odvolat. Polyarchie je tedy koncept, který stojí na vertikální kontrole vlády.

K ní Merkel přidává ještě horizontální prvek, tedy vzájemnou kontrolu institucí a právní stát.<sup>27</sup> Bez toho totiž podle Merkela neumožňuje rozlišovat mezi liberálními demokraciemi a režimy, které její požadavky naplňují pouze formálně.<sup>28</sup> Merkel proto přichází s pojmem defektní demokracie, které dále dělí na demokracie exkluzivní, doméní a neliberální.

#### 1.4.1. Příčiny vzniku defektních demokracií

Co se týče příčin vzniku defektních demokracií, nelze podle Merkela vypíchnout žádnou samostatně, jedná se spíše o souhrn různých faktorů, které umožňují jednotlivým aktérům uzurpovat moc, pozastavit ústavní normy a obcházet systém brzd a protivah. V následujících odstavcích představíme důvody zmiňované autorem.<sup>29</sup>

- Pokud se cesta modernizace ubírá polomoderní cestou, vyskytuje se zvýšené riziko nerovnováhy moci a pokud je demokracie pocíťovaná jako ekonomické a politické ohrožení majetnými skupinami obyvatel, zvyšuje se riziko zavedení defektní demokracie.

---

<sup>25</sup> HLOUŠEK, Vít a Lubomír KOPEČEK. *Demokracie: teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007. s. 286.

<sup>26</sup> DAHL, Robert A. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971, s. 7.

<sup>27</sup> Termíny vláda a právní stát nejsou plně identické. Anglosaský koncept vlády práva se vyznačuje tím, že vznikl odspodu soudní činností. Živelný vznik konceptu pak zakládá i jeho pružnost, se kterou reaguje na společenské proměny. Právní stát, který vychází především z německé a francouzské tradice, je naopak ustaven shora. Jeho tvorba a uplatňování jsou centralizované. Zatímco se vláda práva staví skepticky k psané ústavě, právní stát je psanou ústavou založen. Stát v případě právního státu právo nejen vytváří, ale také garantuje. Tento „státocentrismus“ v anglosaské teorii chybí. Přes jejich rozdíly pojí oba koncepty některé společné základní principy, například: zákaz retroaktivity, požadavky omezení veřejné moci, dostupnost soudního přezkumu ve věci lidských práv a svobod. V práci užívám termín právní stát pro překlad jak termínu „Rechtsstaat“ tak termínu „rule of law“, jelikož pojmové rozdíly mezi těmito dvěma koncepty nejsou pro vyznění práce klíčové. Viz BÍLKOVÁ, Veronika. *Když vládne právo - koncept "rule of law" v národním a mezinárodním právu*. Pocta prof. JUDr. Květoslavu Růžičkovi, CSc. k 70. narozeninám. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 59-72.

<sup>28</sup> MERKEL, Wolfgang. *Embedded and defective democracies*. *Democratization*. 2004, 11(5), 33-58, s. 33.

<sup>29</sup> Tamtéž, s. 52.

- Nízká míra socio-ekonomického vývoje, při kterém vysoká nerovnost vede ke složitému vynucování ústavních standardů a ohrožuje postavení marginalizovaných menšin.
- Ekonomické krize přispívají k institucionalizování znaků defektní demokracie. V dobách ekonomických otřesů se navíc můžeme setkat s vládnutím pomocí dekretů a zvláštních legislativních postupů. Ty se pak často vymykají svým ústavním limitům a přetrvávají i po odeznění situace, která si je vynutila.
- Nerovná distribuce sociálního kapitálu – pokud je sociální kapitál rozdělen ve společnosti nerovně z hlediska etnických či náboženských skupin, zvyšuje se šance na vývoj směrem k defektní demokracii.
- Nedostatek důvěry mezi občany ztěžuje formování systému stran, občanských sdružení a zájmových skupin. Bez nich chybí rámec pro výkon politických a ochranu občanských práv. Etnické rozdělení občanské společnosti posiluje politickou polarizaci a zvyšuje šanci, že práva menšin budou multietnických a nábožensky různorodých společnostech omezena.
- Negativní vliv na transformační proces mají také nedořešené otázky identity nebo krize státnosti. Separatismus nebo diskriminace menšin budou mít vliv na občanská a politická práva v zemi.
- Dlouhodobá nedemokratická vláda, která měla možnost ovlivnit politickou kulturu ve společnosti, zvyšuje šanci na defektní vývoj demokracie. Pro takové společnosti je příznačné obcházení systému brzd a protivah.
- Přejít k demokracii, při kterém elity následují instituce nové demokracie přispívají k ukotvení liberální demokracie. Vyjednávané přechody, při nichž jsou elity zapojeny do transformačního procesu se jeví z hlediska vytvoření podmínek pro liberální demokracii jako příznivější než systémové změny vynucené zdola či shora.<sup>30</sup>
- U politických institucí autor soudí, že čím více jsou vztahy mezi elitami a obyvatelstvem určovány „neformálním“ autoritářským dědictvím (klientelismus, patrimonialismus a korupce), tím těžší je pro formální instituce se etablovat. Neformální instituce ohrožují síť formálních institucí s demokratickou legitimitou, deformuje je a nahrazuje je.

---

<sup>30</sup> MERKEL, Wolfgang. Embedded and defective democracies. *Democratization*. 2004, 11(5), 33-58.

- Mezinárodní kontext, ve kterém jsou regionální mechanismy jako Evropská unie či Evropská rada slabé, poskytuje širší pole možností pro porušování pravidel těchto institucí.<sup>31</sup>

#### 1.4.2. Kritéria defektních demokracií

Merkel k vertikální dimenzi legitimacy mezi volícími a volenými a horizontální založené na politické soutěži, přidává ještě třetí právní a konstituční dimenzi.<sup>32</sup> To umožňuje rozlišit mezi demokratickými režimy s právním státem a defektními demokraciemi. Na základě těchto tří dimenzí pak Merkel odvozuje šest kritérií, které jim mezi jednotlivými režimy umožňují rozlišovat

Prvním kritériem je legitimita moci. V demokratickém režimu se moc opírá o legitimitu vycházející ze suverénního lidu.<sup>33</sup>

Druhým kritériem je přístup k politické moci. U tohoto kritéria si autor klade otázku, jakým způsobem je přístup k politické moci institucionálně upraven. V demokratických společnostech je přístup k moci zajištěn pomocí všeobecného, rovného, tajného a svobodného volebního práva, a to jak aktivního, tak pasivního. Pro autokracie jsou naopak typická faktická i formální omezení, a to na základě ideologické, náboženské, rasové, etnické, pohlavní nebo politické diskriminace.

Třetím kritériem je monopol na výkon politické moci. Při vyhodnocování tohoto kritéria se hodnotí, kým jsou přijímána nebo legitimována politicky závazná rozhodnutí. V liberální demokracii musí být původcem těchto rozhodnutí zástupci, kteří čerpají svou legitimitu z přímých či nepřímých voleb. Naopak je nepřijatelné, aby tato rozhodnutí přijímali aktéři bez demokratické legitimacy jako například armáda.

Čtvrtým kritériem je struktura politické moci. Toto kritérium zkoumá, zda je ve státě moc rozdělena, či zda vychází z jednoho nekontrolovaného centra, např. jedné osoby ale i strany, junty nebo komise. Touto problematikou se zabývali již klasičtí liberálové jako Locke, Montesquieu, Federalisté nebo Tocqueville. V liberální demokracii je moc rozdělena na moc výkonnou, zákonodárnou a soudní, a to v takové míře, aby se navzájem mohly kontrolovat. V

<sup>31</sup> MERKEL, Wolfgang. Embedded and defective democracies. *Democratization*. 2004, 11(5), 33-58. s. 53-55.

MERKEL, Wolfgang a Aurel CROISSANT. Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien. *Politische Vierteljahresschrift*. 2000, 41(1), 3 [cit. 2017-11-16]., s. 5.

<sup>33</sup> Jak píše Kysela, lid je „abstraktní a fiktivní entita“ a přesto se bez něj při „koncipování veřejné moci neobejdeme“. Viz. KYSELA, Jan. Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie. Praha: Leges, 2014, s. 136.

autoritářských režimech je podle Merkela tato kontrola ze strany moci zákonodárné a soudní potlačena, nebo úplně odstraněna ve prospěch moci výkonné.

Pátým kritériem je rozsah politické moci nad občany. Zde se zkoumá nakolik přesáhne státní moc do společenské a privátní sféry. Zda je státní moc omezená či neomezená. V demokraciích odděluje soukromou a veřejnou sféru ústavně ukotvená a soudem přezkoumatelná hranice. V autokratických režimech je tato hranice naopak neustále narušována a posouvána. Státní moc tíhne v autokraciích k neomezenosti.

Posledním kritériem je oblast výkonu politické moci tedy způsob, kterým je vykonávána. V demokraciích se výkon politické moci řídí ústavními principy a je podřízen omezením a kontrole. V autokraciích je naopak svévolný, nekontrolovaný a právně nedostatečně nebo vůbec neomezený.<sup>34</sup>

### 1.4.3. Subtypy defektních demokracií

Těchto šest kritérií Merkel rozděluje do tří dimenzí:<sup>35</sup>

- 1 Univerzální volební právo (kritérium 1 a 2)
- 2 Efektivní vládní monopol demokraticky legitimizovaných zástupců (kritérium 3 a 4)
- 3 Liberální právní a ústavní stát (kritérium 5 a 6)

Na základě toho, která dimenze je v režimu porušena klasifikuje Merkel defektní demokracie na tři subtypy: exkluzivní demokracie, doméní demokracie a neliberální demokracie.

#### 1.4.3.1. Exkluzivní demokracie

Při porušení univerzálního volebního práva mluvíme o exkluzivní demokracii. Univerzální volební právo a konání svobodných, všeobecných, tajných a férových voleb jsou v liberální demokracii zajištěny. V exkluzivních demokraciích je naopak výrazná část dospělých občanů na základě rasy etnického původu, pohlaví, náboženské příslušnosti, výše majetku, vzdělání vyloučena. Rozdíl mezi exkluzivní demokracií a autoritářským režimem spočívá v tom, že vyloučení z pasivního i aktivního volebního práva na základě legitimních a legálních kritérií, zatímco se v autokratických režimech k tomuto vyloučení dochází na základě svévolného rozhodnutí politických elit.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> MERKEL, Wolfgang a Aurel CROISSANT. Formale und informale Institutionen..., s. 5-7.

<sup>35</sup> Tamtéž, s. 8.

<sup>36</sup> Tamtéž, s. 10.

Jak popisuje Merkel, právě rozšíření volebního práva na co nejširší skupiny obyvatel bylo hlavním předmětem první demokratizační vlny v 19. a začátkem 20. století. Zavedení univerzálního volebního práva pro bílé muže a ženy tak od sebe dělí 50 let, ve Francii skoro 100 let.

Švýcarsko bylo i před rokem 1971 jedním z nejdemokratičtějších států světa, týkalo se to ale pouze mužů (na celostátní úrovni). Na případu Švýcarska je zajímavé, že i před plným rozšířením volebního práva splňovalo všechna ostatní kritéria právního státu a demokracie. Tím se lišilo tehdejší Švýcarsko od etnických diktatur jako například Jihoafrická republika v době trvání tzv. apartheidu. Nebílé obyvatelstvo, odpůrci apartheidu nebo komunisté nejen, že neměli rovný přístup k politické soutěži, ale byli zároveň diskriminováni v dalších oblastech – byla porušována jejich občanská práva.

I vzhledem k tomu, že s v dalších demokratizačních vlnách většinou zavádělo univerzální volební právo, je momentálně počet exkluzivních demokracií, které by nominálně vylučovali z volebního práva celé skupiny obyvatelstva, poměrně nízký. Výjimku tvoří patriarchální monarchie, nacházející se především v islámském světě.

Situace, kdy se příslušníci ruské menšiny stali v Estonsku a Lotyšsku při rozpadu Sovětského svazu přes noc cizinci, je spíše výjimkou. Pozorovat se spíše dají neformální tlaky, nebo překážky kladené na základě socioekonomických faktorů. Popřípadě dochází k situacím, kdy například ekonomická diskriminace části obyvatel brání jejich efektivnímu občanství účasti na demokratickém procesu. Sociální nerovnost a polomoderní rozvinutost bránila rozvoji v Malajsii.<sup>37</sup>

#### **1.4.3.2. Doménní demokracie**

Znakem doménní demokracie je porušení druhé dimenze, tedy efektivního monopolu demokraticky legitimovaných zástupců. O doménní demokracii mluvíme v případech, kdy společenský aktér bez demokratické legitimacy, jako armáda, milice, guerilla nebo nadnárodní koncerny, efektivní monopol těchto zástupců omezují. V takovém režimu vznikají „enklávy“ a to už jak teritoriálního, tak funkčního charakteru. Tyto typy režimů jsou příznačné pro země Latinské Ameriky a Asie, kdy mají armády právo veta v některých oblastech.<sup>38</sup>

Ustavení civilní kontroly mohou komplikovat různé faktory. Jedním z nich je například silná fragmentace ozbrojených sil. Jedním ze způsobů, jak armádu přesvědčit o přijatelnosti civilní kontroly, je ochrana jejích zájmů. Což ale mnohost aktérů s různými zájmy ztěžuje.

---

<sup>37</sup> MERKEL, Wolfgang. *Defekte Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich, 2003-., s. 240-243.

<sup>38</sup> MERKEL, Wolfgang. *Embedded and defective democracies...*, s. 49.



Stejně tak je problematická polarizace politiky v zemi. Naopak v zemích, kde obyvatelstvo považuje systém za ekonomicky a sociálně efektivní a v mezi elitami panuje konsenzus je jednodušší ji nastolit.<sup>39</sup>

### 1.4.3.3. Neliberální demokracie

Neliberální demokracie se vyznačují porušeným neúplným či porušeným konstitucionalismem. V takových režimech je oslabena kontrola výkonné a legislativní moci ze strany justice. Samotná absence striktního oddělení moci výkonné a zákonodárné není ještě znakem neliberální demokracie, obzvláště v případě parlamentních demokracií, kde se hranice mezi moci výkonnou a zákonodárnou stírá. Stále však platí, že v liberální demokracii musí být legislativa jedinou zákonodárnou mocí.<sup>40</sup> Ústavní principy mají v neliberálních demokraciích malý regulativní vliv na kroky vlády. Občanské svobody jednotlivce jsou buď omezovány, nebo nebyly ještě nebyly ještě ustaveny. Podle Merkela se jedná o nejčastější typ defektní demokracie, který můžeme najít po celém světě.<sup>41</sup>

Merkel poukazuje na to, že v případě starých zavedených demokracií v západní Evropě a Severní Americe předcházelo vybudování právního státu omezující státní moc jeho demokratizaci. V případě východní Evropy a Asie některých latinoamerických demokracií tomu však bylo přesně naopak. Zde teprve po prvotní demokratizaci muselo nastoupit zajištění právním státem. V zemích se slabou nebo neexistující tradicí právního státu proto v případě demokratizace hrozí, že většina začne potlačovat práva menšiny. V tomto režimu nemusí docházet k vylučování z volebního práva nebo občanství jako v exkluzivní demokracii ani nemusí být oslabena horizontální kontrola jako u delegativní demokracie.

Prvky neliberální demokracie se přesto mohou vyskytovat v kombinaci s prvky jiných defektních demokracií. Pokud je oslabena pozice justice, bude se v tomto ohledu blížit delegativní demokracii. V případě, kdy stát není schopen umožnit participaci svých občanů, pak exkluzivní demokracii. Faktorem, který může výrazně ztížit prosazení občasných práv a svobod bývá válka. Ještě častější je ale vliv socioekonomických faktorů. Chudoba a špatné životní podmínky ohrožují rozvoj liberální složky liberální demokracie.

Omezování práv občanů „shora“ (ze strany vlády) se často doplňuje jejich omezováním „zdola“ (ze strany společenských skupin). Téma, které je v případě neliberální demokracie zmínit, je justice. Podmínkou zajištění rovnosti před zákonem a efektivního právního státu je

---

<sup>39</sup> MERKEL, Wolfgang. *Defekte Demokratie.*, s. 257-261.

<sup>40</sup> MERKEL, Wolfgang a Aaurel CROISSANT. *Formale und informale Institutionen....*, s.11.

<sup>41</sup> MERKEL, Wolfgang. *Embedded and defective democracies....*, s. 49.

dobře fungující justice. Reformy justice v tzv. nových demokraciích se často zabývaly nezávislostí soudnictví, modernizace jeho aparátu byla naopak opomíjena. Snížený přístup občanů ke spravedlnosti způsobený špatnou organizací soudnictví ohrožuje jeho práva.

Co se týče mocensky motivovaného ovlivňování justice, které plynou ústavních nedostatků státu, spojuje ji Merkel s delegativní demokracií. Toto narušování dělby moci má dvě podoby. Jednou je nedržení ústavních norem při jednání. Druhou formou je instrumentalizace některých orgánů k vlastnímu politickému prospěchu (například. státní zastupitelství, nejvyšší soudy, ústavní soudy).<sup>42</sup>

#### 1.4.3.4. Delegativní demokracie

Merkel zahrnuje mezi defektní demokracie i demokracie delegativní. Jedná se o pojem zavedený argentinským politologem Guillermem O'Donnellem, který popisuje režimy, v nichž charizmatičtí prezidenti obcházejí parlamenty, ovlivňují soudní moc, poškozují systém brzd a protiváh a princip legality a vychylují mocenskou rovnováhu ve směru k prezidentské exekutivě. Dle Merkela způsob vymezení pojmu, který nestojí na poškození liberální demokracie opírající se o právní stát, neumožňuje tento subtyp přesně odlišit liberální demokracie ani ho zařadit do kontextů jiných subtypů defektních demokracií. Podle Merkela jsou v principu všechny demokracie delegativní. Delegation navíc stojí v základech zastupitelské demokracie.<sup>43</sup>

*„Delegativní demokracie jsou založeny na předpokladu, že kdokoli, kdo vyhraje prezidentské volby, má právo vládnout, jak uzná za vhodné, a je omezen pouze tvrdými fakty existujících mocenských vztahů a ústavně omezeným funkčním obdobím,“* píše sám O'Donnell v článku, ve kterém koncept představil.<sup>44</sup>

Podle autora je *„více demokratická, ale méně liberální než liberální demokracie“*.<sup>45</sup> Prezident v takovém systému opatruje ale i určuje zájmy národa. Ke svému postavení legitimován čistými volbami. Klíčové jsou pro delegativní demokracie většiny. Sestavení většiny společnosti, která se postaví za nového lídra, zajišťuje druhé kolo volby, pokud nestačí kolo první. V delegativní demokracii provázejí volby silné emoce a jde v nich opravdu o hodně. Jsou to volby, kde vítěz po jistou dobu bere vše.

V delegativní demokracii na rozdíl od reprezentativní chybí nebo je velmi slabá horizontální odpovědnost volených zástupců – tedy odpovědnost vůči dalším institucím, které by

---

<sup>42</sup> MERKEL, Wolfgang. *Defekte Demokratie...*, s. 261-268.

<sup>43</sup> WOLFGANG MERKEL a AUREL CROISSANT. *Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien...*, s.11.

<sup>44</sup> O'DONNELL, Guillermo A. *Delegative Democracy. Journal of Democracy*. 1994, 5(1), 55-69, s. 59.

<sup>45</sup> Tamtéž, s.60.

ho mohly kontrolovat a případě i potrestat. Absence této odpovědnosti umožňuje aktérům přijímat rychlá rozhodnutí, která se ale často vyznačují nezamýšlenými důsledky a chybami, a jejichž tíha plně padá na prezidenta. Prezidenti pak často čelí výkyvům popularity. „*Jeden den jsou oslavováni jako prozřetelní spasitelé, o den později pak proklínáni jako jen padlí bohové mohou být,*“ píše O'Donell.<sup>46</sup>

#### 1.4.4. Scénáře vývoje defektních demokracií

Jako první autoři uvádějí regresivní scénář. V něm budou v důsledku koloběhu politických krizí čím dál méně udržována liberálně demokratická pravidla a struktury a bude slábnout vláda práva. Exekutiva bude posilovat, což povede k dalšímu oslabování principu vlády práva, a naopak posilovat neformální charakter politických procesů a rozhodování. Politické rozhodování bude vyvedeno mimo formální prázdnotu demokratickou schránku. Příklady zemí, které se vydali touto cestou jsou pro autory Rusko a Bělorusko.

Druhým možným scénářem je stabilní scénář. V něm se ukáže režim defektní demokracie jako více efektivní než otevřeně autoritářský režim pro řešení problémů místních elit. Neformální rozhodnutí a demokratické instituce se v tomto scénáři udržují v rovnováze. Tato rovnováha trvá tak dlouho, dokud mohou elity těžit z defektů režimu a tyto defekty zároveň slouží zájmům skupin společnosti, které režim podporují.

Ve třetím scénáři se režim defektní demokracie ukazuje jako neschopný naplňovat požadavky společnosti, jelikož je brzděn svými neformálními strukturami. Elity se postupně odklání od neformálních dohod a začínají se řídit ústavními pravidly rozhodování. Jak ukazuje příklad Slovenska, které bylo krátce za defektní demokracii považováno, důležitou roli v tomto scénáři vývoje sehrává mezinárodní kontext. V případě Slovenska to byla vidina členství v Evropské unii, která vytvořila tlak na ekonomické a politické elity na dodržování podmínek vstupu do Evropské unie. To výrazně ztížilo Mečiarově vládě otočení vývoje směrem k autoritářskému režimu.

Je však třeba poznamenat, že mezinárodní tlak nebyl jediným faktorem, který na Slovensku sehrál roli. Slovenská společnost již v té době disponovala relativně vysokým socio-ekonomickým kapitálem. Slovensko tedy nemůže být vydáváno jako ukázkový příklad tohoto vývoje, protože se tyto výše zmiňované faktory u většiny defektních demokracií nevyskytují.

Právě tyto strukturální faktory jako míra socio-ekonomického vývoje, úroveň vzdělanosti obyvatelstva a pracovní schopnosti se spolu s možností členství v Evropské unii ukázaly jako více

---

<sup>46</sup> O'DONELL, Guillermo A. *Delegative Democracy...*, s. 62.

důležité než racionální úvahy elit o zavedení demokracie a kapitalismu. Tím také autoři zdůvodňují, proč postkomunistické země střední a východní dosáhly vyšší míry demokratické konsolidace v kratším čase než takřka všechny lationamerické země s výjimkou Uruguaye.<sup>47</sup>

Podobně se na tyto faktory dívá také Huntington. Státy postkomunistické Evropy se staly na konci 80. let minulého století součástí širší vlny demokratizace, tzv. třetí vlny, která započala v roce 1974 svržením diktatury v Portugalsku. Huntington si klade otázku, které přivodily přechod k demokracii právě v tomto období – tedy proč k němu nedošlo dříve nebo později. Důvodem je podle něj kombinace následujících pěti faktorů.<sup>48</sup>

Zprv v 60. a 70. letech si procházejí autoritářské režimy krizí legitimacy. V případě zemí komunistického bloku jsou především spojeny s postupným vyčerpáním modelu centrálně plánovaného hospodářství. Dalším jevem byl hospodářský vzestup, který tomuto vyčerpání předcházal. Ten umožnil, aby v mnoha zemích stoupla životní úroveň a vzdělanost obyvatel, což umožnilo nárůst podílu městské střední třídy v těchto společnostech. Třetím faktorem byla změna postoje katolické církve, která se po Druhém vatikánském koncilu v polovině 60. let začala vymezovat proti statu quo a podporovat demokratické a sociální reformy v autoritářských režimech.

Čtvrtým faktorem byla proměna mezinárodní situace, kdy západní země začaly důsledněji trvat na dodržování lidských práv a zároveň došlo v 80. letech k proměně vnitřní politiky Sovětského svazu pod vedením Michaila Gorbačova - tzv. perestrojce a glasnosti. SSSR v souvislosti s těmito reformami také ztratil ambici udržovat svoji oblast vlivu. Posledním faktorem je potom „lavinový efekt“ či „inspirace příkladem“, kdy první státy třetí vlny sloužily jako inspirace pro další země. K tomuto efektu přispěl také rozvoj komunikačních technologií ve stejné době.<sup>49</sup>

Samotný přechod, tedy zhroucení starého nedemokratického režimu a vytvoření základních institucí však ale k dlouhodobému fungování demokracie nestačí. K tomu je třeba její konsolidace, tedy aby instituce a pravidla nového režimu přijali za své i političtí aktéři a veřejnost. Konsolidace zpravidla vyžaduje více času než přechod. Úspěch tohoto procesu je navíc, jak autoři poznamenávají, nejistý a výsledky se v jednotlivých zemích velmi silně odlišují. Vzhledem k této časové náročnosti bylo možné až s odstupem hodnotit úspěšnost demokratických konsolidací třetí vlny. Začátek 21. století byl především obdobím ukázala

---

<sup>47</sup> MERKEL, W. a A. CROISSANT. Conclusion: Good and defective democracies. *Democratization*. 2004, 11(5), 199 - 213, s. 208-2011.

<sup>48</sup> HUNTINGTON, Samuel P. Třetí vlna: demokratizace na sklonku dvacátého století..., s. 52.

<sup>49</sup> Tamtéž, s. 52-53.

povaha politických režimů. Buď se tedy demokracie konsolidovala, nebo naopak došlo k vytvoření nového nedemokratického režimu.<sup>50</sup>

#### 1.4.5. Elektorální (formální) demokracie a pseudodemokracie

Ačkoli Merkel elektorální demokracii ve své teorii defektních demokracií nezmiňuje, přesto je podle nás cenné ji uvést. S pojmem elektorální demokracie přichází politolog Larry Diamond. Při jejím vymezení se odráží od schumpeterovské procedurální demokracie, „*jako demokracie s občanským, ústavním systémem, v němž jsou parlament a šéf výkonné moci vybírání pomocí prostřednictvím pravidelně konaných a soutěživých voleb*“, bez toho že by splňovala další nároky kladené na liberální demokracii.<sup>51</sup>

Takovými demokraciemi jsou běžně země, které potlačují občanská práva menšin za účelem zachování své teritoriální integrity, například Rusko, které užilo násilí proti Čečencům, Indie, jak tomu bylo v případě separatistů v Kašmíru, či Turecko a jeho potlačování kurdských separatistů.

Ještě vzdálenějšími liberální demokracií jsou tzv. pseudodemokracie, které se od autokracií liš již jen v omezené míře. V pseudodemokraciích je stejně v elektorálních demokraciích oficiálně povolena existence více politických stran. Nalezneme v nich také některé ústavní rysy (dělba moci). Politická soutěž je v takových režimech pouze formální a odstavit vládu cestou voleb je prakticky nemožné.

Pro pseudodemokracie je typický výskyt jedné dominantní institucionalizované vládní strany (Singapur), nemusí tomu tak ale být vždy. Mohou jí být i země se silně personalizovanou politikou.

Od autokracií by měla pseudodemokracie odlišovat vyšší míra vyšší míra svobody. Hloušek a Kopeček upozorňují, že Diamondova typologie se vyznačuje neostrými hranicemi, že země, které jsou pod ní podřazovány, většinou oscilují mezi jejími jednotlivými kategoriemi.<sup>52</sup>

#### 1.4.6. Ústavně právní pohled

Jelikož jsem v předchozích kapitolách pracoval především s teorií a perspektivou politologů, přináším nyní také perspektivu, která se zabývá antiliberálními tendencemi a jejich projevu v ústavněprávní rovině.

---

<sup>50</sup> HLOUŠEK, Vít, Lubomír KOPEČEK a Jakub ŠEDO. *Politické systémy...*, s. 55-57.

<sup>51</sup> HLOUŠEK, Vít a Lubomír KOPEČEK. *Demokracie: teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie.*, s. 268.

<sup>52</sup> Tamtéž, s. 289-291.

Podle Dixon a Landaua se pozornost postsovětských a východoevropských zemí při jejich inspiracích přesunula od roku 1989 ze Západu na Východ k zemím jako je Rusko, Čína nebo Singapur. Zároveň se proměnil způsob, jakým se inspirovali u západních ústavních modelů. Tento nový způsob inspirace, který autoři nazývají „*abusive constitutional borrowing*“ spočívá v tom, že jednotlivé instituty přebírají „*povrchně, mělce, akontextuálně nebo v rozporu s ideami liberální demokraciemi.*“<sup>53</sup> Takto přejaté instituty pak slouží ke ospravedlnění eroze demokratických norem.

Přestože se Orbán a Kaczyński se proti liberální demokracii vymezují, stále používají její koncepty pro legitimizaci svého vládnutí. Orbán tak například bránil nový mediální zákon v roce 2014 poukazem na to, že jeho obsah odpovídá mediální legislativě v jiných evropských zemích. Problém této argumentace spočívá v tom, že ignoruje kontext těchto zemí. Tedy fakt, že například kontrolní orgány médií mají opravdovou moc a jsou nezávislé.

Další možností je užít instituce v příkrém rozporu s jejich názvem a deklarovaným účelem. V Polsku se tak například Národní institut svobody: Centrum pro rozvoj občanské společnosti stal klíčovým aktérem v trestání opozičním nevládních organizací a jejich odšťihávání od financování.

Tento způsob přejímání tedy odděluje formu od jejího obsahu. Přestože se dá analýzou odhalit, může poskytnout vládám, které ho zneužívají, jistou legitimitu v očích občanů a oddálit dobu, kdy se o tyto režimy začne zajímat mezinárodní komunita. Fakt, že je potřeba, stále hledat legitimitu ve ústavních institucích, ač vyprázdněných, liberální demokracie, podle autorů naznačuje, že politici s autoritářskými sklony stále nedokázali zformovat svou vlastní alternativu k liberální demokracii. Zároveň nasvětluje slabá místa liberální demokracie v zemích, kde je zavedená. Gerrymandering v USA nebo excesivní užívání zvláštního stavu ve Francii páchají škody nejen v těchto zemích, ale i na mezinárodní scéně.<sup>54</sup>

Podle Bugariče je podpora populace také klíčová. Je dokonce toho názoru, že právní stát a ústavní pojistky hrají v ochraně liberální demokracie menší roli, než jí připisuje právnická literatura.<sup>55</sup>

Orbán i Kaczyński provedli útok na ústavní soudy, které se předtím podobně jako v jiných zemích střední a východní Evropy stali velmi vlivné, kvůli nedůvěře v obecné soudnictví. Obsadit je svými příznivci a tím je zbavit výrazně oslabit jejich kontrolní funkci nebylo vůbec

---

<sup>53</sup>DIXON, Rosalind a David LANDAU. 1989–2019: From democratic to abusive constitutional borrowing. *International Journal of Constitutional Law*. 2019, 17(2), 489-496, s. 489.

<sup>54</sup>DIXON, Rosalind a David LANDAU. 1989–2019: From democratic to abusive constitutional borrowing.

<sup>55</sup>BUGARIČ, Bojan. Central Europe's descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism. *International Journal of Constitutional Law*. 2019, 17(2), 597-616

těžké. Soudy samotné nejsou schopny ochránit liberální demokracii před ústupem. Bugarič varuje, že právní mechanismy nejsou schopné zabránit sklouzávání k autoritářskému režimu ve chvíli, kdy se liberálně demokratický režim neopírá o širokou podporu obyvatelstva.<sup>56</sup>

Antiliberální tendence se pak dají chápat nejen jako odmítnutí liberálního konstitucionalismu, ale mohou představovat i konkurenční vizi konstituční demokracie. Pro občany je totiž složité ztotožnit se s univerzálními a abstraktními principy právních narativů, kdy nad politickou soutěží stojí neutrální právní stát. Populisté vzývají suverenitu lidu, kterou liberální demokracie mění v nerealizovanou fikci. Nástrojem, který umožňuje vůli suverénního lidu vyjádřit, je silné většinové vládnutí, které na rozdíl od liberálního vládnutí nefragmentuje společnost. Kritika liberální demokracie, kterou populisté představují je cenná způsobem, jakým ukazuje slabiny liberální demokracie, přesto není schopna dostát svému demokratickému příslibu.<sup>57</sup>

Podle Gábora Halmaie liberalismus (zde myšlena konstituční složka liberální demokracie) není pouze pojistkou proti tyranii většiny, ale základní podmínkou, bez které demokracie není možná.<sup>58</sup> Vychází přitom z kritiky pojmu neliberální demokracie Jana-Wenera Müllera, podle kterého tento termín vytváří dojem, že se jeho zastánci pouze vymezují proti některým elementům ideologie liberalismu (individualismus, materialismus, ateismus), zatímco demontují v zemi pluralismus a ochranu menšin.<sup>59</sup>

Halmai tvrdí, že ani Polská ani Maďarská vláda se při svém počínání, kdy například oslabovala ústavní dohled, neřídí snahou dosáhnout větší rovnováhy mezi soudním přezkumem a demokraticky vyjádřenou vůlí lidu ani ochranu práv. Cílem je nebýt při vládnutí tímto přezkumem omezen.<sup>60</sup>

Autoři se shodují, že problémy liberální demokracie v zemích, které se demokratizovaly, nepramení pouze z jejich vlastních deficitů právního státu, či demokratické kultury, ale napájejí se i z nedostatků, se kterými se setkáme v etablovaných západních demokraciích. Některé spočívají přímo v porušování jejich deklarovaných principů (např. zmiňovaný gerrymandering v USA, který omezuje vertikální odpovědnost volených zástupců a nepřímou vede k tomu, že si politici „volí svůj elektorát“, namísto toho, aby si voliči vybírali vlastní zástupce). Jindy zase ztrácí legitimitu v očích občanů, kvůli neschopnosti bojovat s některými negativními jevy ve

---

<sup>56</sup> Tamtéž.

<sup>57</sup> BLOKKER, Paul. Populism as a constitutional project. *International Journal of Constitutional Law*. 2019, 17(2), 536-553.

<sup>58</sup> HALMAI, Gábor. Is There Such Thing as 'Populist Constitutionalism'? The Case of Hungary. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*. 2018, 11(3), 323-339.

<sup>59</sup> MÜLLER, Jan-Werner. The Problem With 'Illiberal Democracy'. In: *Social Europe* [online]. 27.1.2016 [cit. 2019-10-09]. Dostupné z: <https://www.socialeurope.eu/the-problem-with-illiberal-democracy>

<sup>60</sup> HALMAI, Gábor. Populism, authoritarianism and constitutionalism. *German Law Journal*. 2019, 20(03), 296-313

společnosti, jako je například socioekonomická nerovnost. Ta nejen že delegitimizuje liberální demokracii v očích občanů, ale také snižuje možnosti znevýhodněných skupin obyvatel občanská práva garantovaná právním státem naplňovat. Faktická nerovnost tak podkopává rovnost právní.



## 2. Zvláštní část

Před tím, než přistoupíme k samotné analýze situace v Polsku a Maďarsku, chtěl bych předeštit širší kontext neliberálních tendencí na kontinentě.

Je třeba říci, že ačkoli se věnuje velká pozornost zemím postkomunistické Evropy, prosazování neliberálních tendencí (někteří autoři pracují s termínem populismus) je širším jevem, který zasahuje i země s etablovanou demokracií v západní Evropě a Severní Americe. Ivana Krastev v roce 2016 napsal, že se „*liberální řád hroutí před očima*“. Projevem toho má být, že Západ ztrácí mezinárodní vliv, čehož využívají země jako Rusko a Čína. Západní model tržní demokracie ztrácí svou univerzální přitažlivost. A samy západní liberálně-demokratické režimy se potýkají s krizí.<sup>61</sup> Stejný rok, během něhož v americké prezidentské volbě uspěl Donald Trump a kampaň za Brexit, pak Jan-Werner Müller nazývá *annus horribilis*.<sup>62</sup>

Přitom má antiliberalní obrat zřejmě hlubší kořeny než jeho viditelné projevy v posledních několika letech. Wolfgang Merkel zkoumal, jak se v čase měnil podíl pravicově populistických stran na volebních výsledcích v evropských zemích. Srovnával východoevropské země s těmi západoevropskými. Vyplynulo z toho, že pravicově populistické strany od 80. let minulého století kontinuálně rostly. Svého vrcholu pak dosáhly v roce 2016, kdy jejich průměrný podíl přesáhl 9 %. Ve východoevropských zemích pak dosahovaly tyto strany jistých volebních úspěchů již od prvních demokratických voleb. V prvním desetiletí 21. století se pak jejich podíl výrazně zvýšil a v roce 2016 už byl trojnásobný.<sup>63</sup>

„Minulá desetiletí ukázala, že přítomnost pravicově populistických stran v Evropě není zábleskem syceným konkrétními krizemi, jako je uprchlická krize od 2015 nebo finanční eurokrize.“<sup>64</sup> Tyto faktory podle Merkela přispěly, ale nárůst popularity pravicově populistických stran má hlubší kořeny. Podle Merkela za ním stojí fakt, že pravicově populistické strany získaly voliče, kteří se necítili být zastoupení ostatními stranami a „rostoucí propast mezi kosmopolitismem a národním komunitarismem.“<sup>65</sup> Trend postupného nástupu populistických stran v západních zemích popsal už v roce 2004 také nizozemský politolog Cas Mudde.<sup>66</sup> Mudde popisuje, jak se teze pravicových populistů už tehdy stávaly součástí západního politického mainstreamu. Populismus definoval jako ideologii, která „*považuje společnost za*

<sup>61</sup> KRASTEVA, Ivan. The Unraveling of the Post-1989 Order. *Journal of Democracy*. 2016, 27(4), 88-98, s. 88.

<sup>62</sup> MÜLLER, Jan-Werner. *Co je to populismus?*. Praha: Dybbuk, 2017, s. 11.

<sup>63</sup> MERKEL, W. a F. SCHOLL. Illiberalism, populism and democracy in East and West. *Politologický Časopis*. 2018, 25(1), 28 – 44.

<sup>64</sup> MERKEL, W. a F. SCHOLL. Illiberalism, populism and democracy in East and West. s. 36.

<sup>65</sup> Tamtéž, s. 36.

<sup>66</sup> MUDDE, Cas. The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*. 2004, 39(4), 541-563

rozdělenou na dvě homogenní a antagonistické skupiny, „čistý lid“ proti „zkorumpované elitě“. A který tvrdí, že politika by měla být vyjádřením volonté générale (obecné vůle) lidu“.<sup>67</sup> Zároveň už tehdy ve svém textu předpověděl, že naléhavost problému populismu v západní poroste.

Dawson a Hanley situaci ve střední Evropě popisují slovem „backsliding“. Jedná se o termín, který se používá pro křesťanské konvertity, kteří po určité době začne vracet ke svým pohanským zvykům. Podle autorů je důvodem slabosti liberální demokracie ve Střední Evropě fakt, že v tomto regionu, nezapustila silné kořeny. Všímají si slabosti místní občanské společnosti, která podle nich brání tomu, aby liberalismus v těchto zemích pomohl vytvořit pojetí občanství, které je inkluzivní a neopírá se o národnostní princip. Především mají na mysli hodnotový „progresivní liberalismus“<sup>68</sup>, který odlišuje technokratického proceduralismu „náhražkového liberalismu“. Problém tedy není selhání liberalismu, ale jeho nedostatek.<sup>69</sup>

Krastev se však domnívá, že situace ve Střední Evropě je výsledkem těch samých sil, které působí i v západní Evropě a Spojených státech. Nejedná se tedy o lokalizovaný problém postkomunistických demokracií, které se nedokázaly konsolidovat, ale o širší krizi liberální demokracie jako takové. „Nárůst iliberalismu ve střední Evropě je spíše než výrazem slabé oddanosti elit hodnotám liberální demokracie, důsledkem neschopnosti liberalismu dostát svým příslibům.“<sup>70</sup> Kořeny této krize vidí Krastev v ekonomickém selhání, odporu veřejnosti vůči globalizace a některým postojům liberálního kosmopolitismu a také uvádající roli Evropy a Evropské Unie ve světě. Ve střední Evropě jsou projevy tohoto fenoménu silnější, kvůli zranitelnosti zemí v regionu. Jedná se však o pořád stejný fenomén.<sup>71</sup>

Při posuzování stavu postkomunistických demokracií je zajímavá také role evropské integrace. Evropská unie je společenstvím, které má principy demokracie, politického pluralismus, ale i právního státu a ochrany menšin zakotveny ve svých základních dokumentech. Předtím, než mohly tzv. nové členské státy do Unie vstoupit, musely splnit kritéria kladená na demokracii a právní stát. To ale mělo i negativní efekt. Evropská sice tím přispěla k posílení demokracie a některých liberálních institucí jako nezávislé soudy nebo centrální banky, zároveň svým vnějším tlakem přispěla k tomu, že obyvatelé přistupujících zemí, měli pocit, že neměli na výběr.<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> Tamtéž, s. 562.

<sup>68</sup> DAWSON, James a Seán HANLEY. The Fading Mirage of the “Liberal Consensus”. *Journal of Democracy*. 2016, 27(1), 20-34, s. 28.

<sup>69</sup> Tamtéž, s. 26.

<sup>70</sup> KRASTEVA, Ivan. What’s Wrong with East-Central Europe?: Liberalism’s Failure to Deliver. *Journal of Democracy*. 2016, 27(1), 35-38, s. 37.

<sup>71</sup> KRASTEVA, Ivan. What’s Wrong with East-Central Europe?..., s. 37.

<sup>72</sup> KRASTEVA, Ivan. What’s Wrong with East-Central Europe?...

Podle Jacquesa Rupnika jsou demokracie, trhy a Evropská tedy, tři vnímané elementy liberalismu po roce 1989, v krizi. Evropská integrace k ní při tom možná sama přispěla. Od ekonomické krize byla vnímána jako nástroj tržní globalizace. Po vypuknutí uprchlické krize pak zase jako těleso, které zrušilo vnitřní hranice Evropě, aniž by nastavilo ty vnější. Obojím pak přispěla k resentimentu, který se zvedl proti liberálnímu konsenzu.<sup>73</sup>

Podle Buzogányho a Vargy nárůst protiliberálních sil není pouhým jednorázovým výkyvem, minimálně v případě Maďarska, kde roky před nástupem Orbánovi strany Fidesz k moci v roce 2010 pracovali konzervativci na zvýšení svého vlivu. Tento proces začal už po roce 2000 a byl reakcí prosazování liberálního světového názoru a volnotržního hospodářství. Maďarští konzervativní intelektuálové recipovali západní kritiky liberalismu Lea Strausse a Erica Voegelina. Podařilo se jim etablovat v akademických kruzích a thinktancích. Na tyto hlasy pak mohl navázat Fidesz při svých reformách.<sup>74</sup> Podobně pak Kaczyński přebíral koncepce tzv. polského neo-republikanismu. Jedná se o proud myšlení, který klade důraz na společenské dobro, primát přirozeného práva nad pozitivním a vlastní organizací společnosti nad státní strukturou.<sup>75</sup>

Přestože se ve zvláštní části této práce budeme věnovat analýze Polska a Maďarska, chtěli bychom zmínit ještě jednu postkomunistickou zemi, kde byl zaznamenáno oslabování principu právního státu, a tou je Rumunsko. V případě Rumunska se totiž objevily zprávy, že v případě této země je EU silně znepokojena současným stavem právního státu. Frans Timmermans dokonce zaslal dopis jejím představitelům a spekulovalo se o možnosti využít článku 7 SEU.<sup>76</sup>

Rumunsko vstoupilo do Evropské unie spolu s Bulharskem v roce 2007. Již v letech, která tomu předcházela, na základě vlivu EU transformovalo své soudnictví. Jedním z hlavních problémů právního státu v zemi byla korupce.

Jak píše Perju, čím dál nezávislejší justice představovala problém pro místní oligarchickou třídu.<sup>77</sup> Rumunsko si v roce 2012 prošlo ústavní krizí. Tehdy rumunská vláda a rumunský parlament odvolaly ombudsmana, hlavy obou komor parlamentu, omezily pravomoci

---

<sup>73</sup> RUPNIK, Jacques. Surging Illiberalism in the East. *Journal of Democracy*. 2016, 27(4), 77-87.

<sup>74</sup> BUZOGÁNY, Aron a Mihai VARGA. The ideational foundations of the illiberal backlash in Central and Eastern Europe: the case of Hungary. *Review of International Political Economy*. 2019, 25(6), 811-828

<sup>75</sup> RUCZAJ, Maciej. *Demokracie nebo republika? Kritika liberální demokracie v diskurzu současného polského republikanismu*. 2009, s. 134-136

<sup>76</sup> EDER, Florian. Brussels to Bucharest: We're running out of patience. *Politico* [online]. [cit. 2019-10-16]. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/frans-timmermans-letter-eu-warns-romania-it-will-act-without-delay-over-major-rule-of-law-concerns/>

<sup>77</sup> PERJU, V. The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis. *International Journal of Constitutional Law*. 2015, 13(1), 246-278

ústavního soudu a pozastavily funkci prezidenta (k jeho odvolání však nedošlo, protože většina obyvatel hlasovala pro jeho setrvání ve funkci).

V roce 2019 pak Benátská komise ve své zprávě varovala před extenzivním užíváním mimořádných nařízeních, kterými rumunská vláda nahrazuje přijímání zákonů v řádném zákonodárném procesu. U těchto nařízeních navíc chybí možnost přezkumu ex ante ústavním soudem. Institucionální uspořádání země je podle Komise příliš nestabilní – změny se provádí příliš rychle a příliš často bez potřebných konzultací.<sup>78</sup>

## 2.1. Postkomunistická konsolidace

V následující kapitole budu nyní aplikovat model kritérií defektních demokracií Wolfganga Merkela na Polsko a Maďarska a sledovat, nakolik a zda se obě země vzdálily od modelu liberální demokracie, tak jak jí definoval Merkel. Tyto dvě země jsem si pro svou analýzu vybral, jelikož se o dva státy, které byly dlouho považovány za ukázkové příklady toho, jak postkomunistické země v Evropě mohou provést transformaci k liberální demokracii.<sup>79</sup>

To pak potvrdila také studie konsolidace demokracií v regionu, dospěl k názoru, že se jedná o konsolidované demokracie, a to přes komplikovaný proces, kterým si postkomunistické země prošly. Specifikem, demokratizace postkomunistického prostoru, které ho postavilo před obzvlášť těžkou výzvou byl fakt, že oproti minulým vlnám, muselo dojít v těchto zemích k několika transformacím najednou. Bylo změnit politický systém (přejít od diktatury k demokracii), dále změnit hospodářský systém (přejít od centrálního plánování k tržní ekonomice) a některých případech založit nebo obnovit národní stát.<sup>80</sup>

Tíha těchto proměn se podle Merkela nedá pouze sečíst. Ačkoli se každá z těchto problematik řídí vlastními zákonitostmi, všechny se navzájem ovlivňují a mohly by si dokonce vzájemně překážet. Vzhledem k výše zmíněnému, se podle Merkela dalo čekat, že přechod k demokracii v těchto zemích bude složitější a zabere více času, než například v zemích jižní Evropy a Latinské Ameriky, kde už nějakou dobu fungoval kapitalismus.

Konsolidaci zkoumal na čtyřech úrovních: U ústavní konsolidace zkoumá, nakolik se podařilo vytvořit v zemi demokratické instituce. Na úrovni reprezentativní konsolidace posuzuje, jak jsou zastupovány zájmy obyvatelstva. Úroveň konsolidace vztahů zkoumá vliv neformální politické aktéry jako např. armáda, finanční skupiny, radikální organizace. Demokratická

---

<sup>78</sup> Stanovisko Benátské komise ke zvláštním nařízením a dalším záležitostem, 24.6. 2019, č. CDL-AD(2019)014, Dostupné také: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=25&year=all>

<sup>79</sup> MERKEL, Wolfgang. Defekte Demokratie..., s. 162 a 171.

<sup>80</sup> MERKEL, Wolfgang. Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa. *Politische Vierteljahresschrift*. 2007, 48(3), 413-433

konsolidace politické kultury pak vyhodnocuje, nakolik přijala demokratický systém sama společnost. Polsko i Maďarsko v Merkelově výzkumu se pohodlně umístili mezi „právně státní demokracie“ Dokonce byly spolu s některými dalšími zeměmi „*takřka na úrovni západoevropských zemí*“.<sup>81</sup>

Načež se od něj začaly po letech 2010 (Maďarsko) a 2015 (Polsko) odklánět. V kapitole nezkoumám země jako Rusko, jelikož tam standardní liberální demokracie západního typu ani etablována nebyla.

Jelikož v obou zemích vývoj přirozeně postupuje dále, rozhodl jsem se svoje zkoumání časově omezit. Zaměřím se na nástup stran Viktorá Orbána Fidesz a Právo a spravedlnost Jaroslawa Kaczyńského a jejich reformy do chvíle, než proti vládám byl aktivován článek 7 odstavec 1 Smlouvy o Evropské unii.

V případě Polska k tomu došlo v červenci roku 2017, kdy Evropská komise navrhla Radě schválit rozhodnutí podle čl. 7 odst. 1. Smlouvy o Evropské Unii.<sup>82</sup> „Evropská komise koná za účelem chránit právní stát v Evropě. Soudní reformy v Polsku znamenají, že soudnictví země je nyní pod politickou kontrolou vládní většiny.“<sup>83</sup> Komise kromě toho také vydala čtvrté doporučení, jakým způsobem upravit či zrušit zákony týkající se soudnictví, které do té doby vydala. Komise též zahájila řízení pro nesplnění povinností ve věci Zákona o obecných soudech, a to ohledně věku odchodu do důchodu, který stanovil. Zkoumaný časový rozsah tedy bude mezi lety 2015 a 2017.

V případě Maďarska návrh podal Evropský parlament v září 2018. Ve svém návrhu vyjadřuje znepokojení mimo jiné nad fungováním ústavního a volebního systému, nezávislostí justice, korupcí a také starost o svobodu slova, akademické svobody, svobodu vyznání a práva na rovné zacházení.<sup>84</sup> Uvědomuji si, že zkoumaný časový úsek se v případě obou zemí liší. Nicméně pro účel práce bylo třeba stanovit úsek, který se v případě obou zemí bude vyznačovat stejnými kritérii. Těmi je počátek vládnutí s dostatečnou většinou k provádění změn v institucionálním uspořádání v obou zemích. V Případě Maďarska to je doba po volbách v roce 2010 a v Polsku po roce 2015 (Právo a spravedlnost bylo vládní stranou také mezi lety 2005 a 2007, ale jednalo se o menšinovou vládu).

Oba úseky potom končí chvílí, kdy jedna z oprávněných institucí Evropské unie aktivuje článek 7 odst. SEU. Tento bod volíme, protože podle mého názoru vyznačuje moment, ve

---

<sup>81</sup> Tamtéž, s. 553.

<sup>82</sup> Návrh Evropské komise na spuštění článku 7 odst. 1 SEU týkající se právního státu v Polsku, 20.12. 2017, č. COM(2017) 835 final, Dostupné též: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5367\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm)

<sup>83</sup> Tisková zpráva Evropské komise [online], Dostupné z: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5367\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm)

<sup>84</sup> Návrh Evropského parlamentu na spuštění článku 7 odst. 1 SEU týkající se právního státu v Maďarsku, 4.7. 2018, Dostupné též: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.pdf)

kterém se orgány Unie, která ve svých základních dokumentech garantuje základní principy právního státu a demokracie, rozhodly konat. Při popisu a interpretaci některých dílčích kroků obou vlád se budeme opírat mimo jiné i o stanoviska Benátské komise, která je odborným orgánem Rady Evropy. Vycházely z nich také Evropská komise a Evropský parlament, když navrhovaly rozhodnutí podle článku 7 odst. 1 SEU.

## **2.2. Analýza Polska**

V Polsku od roku 2015 vládne koalice složená ze stran Prawo i Sprawiedliwość (nejsilnější strana, dále jako PiS), Polska Razem a Solidarna Polska, kterou vede premiér Mateusz Morawiecki. Vláda drží většinu v obou komorách parlamentu, do kterých se volí ve stejnou dobu a stejným volebním systémem.

Polská vláda za dobu své existence přijala nový mediální zákon, změnila pravidla sledování cizinců a provedla se o justiční reformu. Změny v Polsku vyvolaly zájem Benátské komise, orgánu při Radě Evropy, který hodnotí stav lidských práv a demokracie v členských zemích, Organizace pro bezpečnost s spoluprací v Evropě a Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva.

### **2.2.1. První kritérium: Legitimace politické moci**

Nyní přistoupím k hodnocení polského režimu pomocí šesti Merkelových kritérií. První kritérium zkoumá, zda se politická moc v zemi opírá legitimitu vzešlou z lidu. Článek 4 polské ústavy stanoví, že nejvyšším nositelem moci v zemi je lid. Ten vykonává svou moc buď nepřímo prostřednictvím svých volených zástupců, nebo přímo. V Polsku je dle článku 95 ústavy nositelem legislativní moci volený dvoukomorový parlament. Nositelem výkonné moci je vláda,<sup>85</sup> která je odpovědná parlamentu a podle článku 146 ústavy provádí vnitřní i vnější politiku země. Hlavou státu je dle článku 126 prezident, který je volen ve volbách.

Prostředkem pro ustavení politické moci odvozené od suverenity lidu jsou volby. Poslední parlamentní volby v roce 2015, byly podle zprávy pozorovatelů Organizace pro bezpečnost a spoluprací „konkurenční a pluralitní, provedené s respektem k základním principům demokratických voleb v atmosféře svobody k provádění kampaně a na základě rovného a spravedlivého přístupu k účastníkům“.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> KUBÁT, Michal. Demokracie v Polsku: politický systém Polské republiky (1989-2005)., s 45.

<sup>86</sup> Zpráva OBSE o polských volbách v roce 2015, Dostupné též: <https://www.osce.org/odihr/elections/poland/217961?download=true>, s. 2.

### 2.2.2. Druhé kritérium: Přístup k moci

Pro druhé kritérium je důležité, zda nejsou z aktivního či pasivního volebního práva vyloučeny některé ze skupin obyvatelstva.

Podle zprávy Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě z parlamentních voleb v roce 2015 poskytuje právní rámec parlamentních podle zprávy „poskytuje až na pár výjimek dobrý základ pro konání demokratických voleb v souladu se standarty OBSE a mezinárodními závazky a standarty“.<sup>87</sup>

Míra zastoupení národnostních menšin v polském parlamentu je hodnoceno kladně.<sup>88</sup> Práva národnostních menšin jsou upravena v ústavě, volebním zákoně a zákoně o národnostních a etnických menšinách. Volební zákon menšinám například odpouští pětiprocentní hranici nutnou pro získání mandátů v Sejmu.

Volební zákon na rozdíl například od české legislativy upravuje počet žen a mužů na kandidátních listinách do Sejmu. Na kandidátních listinách do Sejmu nesmí být méně než 35% osob jednoho z pohlaví. Zákon však nestanoví kvóty na volitelná místa kandidátních listin. Podobná pravidla najdeme i ve volbách do volených orgánů samosprávy. Reprezentace žen za posledních dvacet let zvýšila<sup>89</sup> a dosáhla ve volbách roce 2015 dosáhla v Sejmu 27 procent a 13 procent v Senátu.

### 2.2.3. Třetí kritérium: Monopol státní moci

Polsko je parlamentní demokracií.<sup>90</sup> Polský režim procházel po roce 1989 dynamickým vývojem, kdy v závislosti na způsobu výkonu prezidentského úřadu a na tom, zda docházelo ke kohabitaci prezidenta a předsedy vlády, bylo možné mluvit o režimu poloprezidentském.<sup>91</sup> Od roku 1997, kdy byla přijata nová ústava, výkonná moc náleží vládě v čele s premiérem, která je odpovědná parlamentu. Přestože je prezident nadále volen přímo, jeho úřad nemá skutečnou výkonnou moc. Prezidentské akty se kontrahují premiérem nebo příslušným členem vlády.<sup>92</sup>

Tradičně silnou nevolenou institucí s vlivem na politiku v zemi, která by připadala v úvahu při zkoumání tohoto kritéria, je v Polsku katolická církev. Katolická církev měla obzvláště po změně roce 1989 ambice zasahovat do politiky. Pokusy s přímou podporou politických stran

---

<sup>87</sup> Zpráva OBSE o polských volbách v roce 2015..., s. 3.

<sup>88</sup> GWIAZDA, Anna. *Democracy in Poland: representation, participation, competition and accountability since 1989*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2016, s. 52.

<sup>89</sup> Tamtéž, s. 43.

<sup>90</sup> KUBÁT, Michal. *Demokracie v Polsku: politický systém Polské republiky (1989-2005)*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005. Politické systémy, str. 45.

<sup>91</sup> Tamtéž, s. 44.

<sup>92</sup> KUBÁT, Michal. *Demokracie v Polsku...*, s. 45.

v letech skončily neúspěchem<sup>93</sup> a je třeba také poznamenat, že se odehrávaly v rámci systému zastupitelské demokracie. Katolická církev dnes působí na politický život země především pomocí spřízněných médií a vlivu na veřejné mínění. Katolická církev sama o sobě nepřijímá žádná závazná politická rozhodnutí.<sup>94</sup>

#### **2.2.4. Čtvrté kritérium: Struktura státní moci**

Horizontální dělba moci je jednou ze základních atributů liberálně demokratického státu. V této části se budeme věnovat otázce, zda nedocházelo za vlády Práva a spravedlnosti k ingerenci exekutivy či legislativy do justice. Zkoumána bude ústavní krize kolem jmenování soudců, která začala na podzim 2015, a také legislativní změny uskutečněné polskou vládou od konce roku 2015 a jejich dopad z hlediska dělby moci. Zkoumány budou zákony o ústavním soudu, zákon o nejvyšším soudu, zákon, zákon o obecných soudech a zákon o prokuratuře.

##### **2.2.4.1. Jmenování ústavních soudců a publikace nálezů ústavního soudu**

Začátek sporu mezi vládou a ústavním soudem můžeme sledovat ještě do července roku 2015. Sedmý Sejm<sup>95</sup> tehdy ještě před parlamentními volbami v říjnu roku 2015 přijal zákon o ústavním soudu<sup>96</sup>, který Sejmu v paragrafu 137 umožnil jmenovat ústavní soudce za všechny soudce, kterým končilo funkční období v roce 2015. Ustanovení se týkalo tří soudců, kterým končilo funkční období 6. listopadu 2015, tedy za 7. Sejmu a dvou kterým končilo 8. prosince, tedy za funkčního období 8. Sejmu. 7. Sejm následně těchto pět soudců jmenoval. Prezident Andrzej Duda nepřijal slib ani jednoho z těchto soudců.<sup>97</sup> 19. listopadu 8. Sejm novelizoval zákon o ústavním soudu. V něm mimo jiné upravil, že funkce ústavního soudce vzniká složením slibu do rukou prezidenta. 25. listopadu Sejm usnesením zrušil jmenování pěti ústavních soudců jmenovaných předchozím sborem.<sup>98</sup> Jelikož ústavní soud v té době posuzoval ústavnost zákona o ústavním soudu,<sup>99</sup> požádal ústavní soud 30. listopadu Sejm, aby se prozatím zdržel jmenování ústavních soudců na pět uvolněných míst.

---

<sup>93</sup> ZUBA, Krzysztof. The Political Strategies of the Catholic Church in Poland. *Religion, State*. 2010, 38(2), s. 120.

<sup>94</sup> Tamtéž, s. 129.

<sup>95</sup> Jednotlivé Sejmy nosí řadové číslo podle funkčních období, která uběhla o Sejmu vzešlého v roce 1991 z prvních konkurenčních voleb. Sejm vzešlý z voleb v roce 2011 je sedmý. Sejm vzešlý z voleb v roce 2015 je pak osmý. Viz. KUBÁT, Michal. *Demokracie v Polsku: politický systém Polské republiky (1989-2005)*, s. 53.

<sup>96</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 1064

<sup>97</sup> Andrzej Duda, který se ujal funkce prezidenta v srpnu roku 2015, byl, ač nestraník, kandidátem strany Práva a spravedlnosti. Behem ústavní krize postupoval vůči této straně loajálně. Později vetoval některé zákony. Viz Závěr.

<sup>98</sup> Oficiální sbírka zákonů Polska – Monitor Polski, rok 2015 (částky 1131-1135), Dostupné též online: <https://www.infor.pl/monitor-polski/r2015/9/>

<sup>99</sup> Řízení před polským Ústavním soudem č. K 34/15



Sejm 2. prosince bez ohledu na kroky na kroky ústavního soudu přijal pět usnesení, kterými jmenoval ústavní soudce na uvolněné pozice.<sup>100</sup> Následující den prezident přijal slib těchto pěti soudců. V ten samý den Ústavní soud ve svém rozhodnutí ve věci K 34/15 dovedl, že jmenování tří soudců za soudce, jejichž funkce končila v listopadu (tedy za funkčního období předchozího Sejmu), bylo platné, a prezident byl povinen přijmout jejich slib. Naopak normu, na jejímž základě byli předchozím Sejmem jmenováni zbylí dva soudci prohlásil za neústavní. Ve svém dalším rozhodnutí, kde posuzoval novelu zákona o ústavním soudu z 19. listopadu 2015,<sup>101</sup> dovedl, že paragraf 137a, byl protiústavní v rozsahu, kdy umožnil 8. Sejmu jmenovat náhradní soudce za soudce, kterým skončila funkce 6. listopadu 2015. Zároveň dovedl, že funkce ústavního soudce vzniká jeho zvolením, nikoliv složením přísahy do rukou prezidenta.

22. prosince Sejm přijal další novelu zákona o Ústavním soudu.<sup>102</sup> Novela stanovila kvorum třinácti soudců z patnácti pro rozhodování v plénu. Zároveň byla pro vydání rozhodnutí v plénu stanovena dvoutřetinová většina.<sup>103</sup> Ústavní soud měl nyní rozhodovat případy v pořadí, ve kterém mu byli postoupeny.<sup>104</sup> Jednání o věci mohlo být nařízeno až šest měsíců po postoupení věci ústavnímu soudu. Sejm mohl odvolávat ústavní soudce na návrh pléna. Prezident a ministr spravedlnosti získali pravomoc zahajovat disciplinární řízení s ústavními soudci.<sup>105</sup> Dle názoru Benátské komise<sup>106</sup> hrozí, že kombinace změn v novele by vedla k vážnému zpomalení jeho práce a k tomu, že by přestal být efektivním garantem ústavy. Novela dokonce nejen narušuje vládu práva ale dokonce i ohrožuje samotný demokratický systém, protože by mohla jeden z prvků brzd a protivah udělat neefektivním. Taková situace by zároveň vedla k ohrožení lidských práv v zemi kvůli ohrožení práva na spravedlivý proces před nezávislým soudem.<sup>107</sup>

Novela byla rozhodnutím ústavního soudu K 47/15 z 3. března 2016 označena za neústavní. V tomto řízení ústavní soud neaplikoval změny z 22. prosince. Vláda odmítla rozhodnutí publikovat, čímž zabránila jeho nabytí právní moci.<sup>108</sup> Podle hodnocení Benátské

---

<sup>100</sup> Oficiální sbírka zákonů Polska – Monitor Polski, rok (částky 1182 - 1186), Dostupné též online: <https://www.infor.pl/monitor-polski/r2015/7/>

<sup>101</sup> Řízení před polským Ústavním soudem č. K 34/15

<sup>102</sup> Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 1064

<sup>103</sup> Paragraf 1 odst. 3 novely

<sup>104</sup> Paragraf 1 odst. 10 novely

<sup>105</sup> Paragraf 1 odst. 5 novely

<sup>106</sup> Benátská komise je poradní orgán Rady Evropy pro ústavní otázky.

<sup>107</sup> Stanovisko Benátské komise k novele polského zákona o Ústavním soudu, 11.3. 2016, č. CDL-AD(2016)001, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=23&year=all>, str. 16.

<sup>108</sup> Rozhodnutí bylo publikováno až roce 2017.

komise je takový postup nejen v rozporu s principem vlády práva, ale i hrozí prohloubením ústavní krize, která započala na podzim roku 2015.<sup>109</sup>

#### **2.2.4.2. Zákon o ústavním soudu**

Novela ruší některé normy, které kritizovala ve své zprávě<sup>110</sup> Benátská komise při hodnocení zákona o ústavním soudu z 22. prosince 2015. Je sníženo kvorum z 13 na 11 soudců. Plénum již nepřijímá usnesení dvoutřetinovou nýbrž prostou většinou. Byly přidány výjimky z pravidla, které nařizovalo provádět řízení o věcech v pořadí, v jakém byly postoupeny ústavnímu soudu. Novela ruší ustanovení, která umožňovala zahajovat prezidentu a ministru spravedlnosti disciplinární řízení proti ústavním soudcům.

Podle Benátské komise je však dopad těchto pozitivních změn omezený, jelikož mnoho dalších ustanovení tohoto předpisu bude dále zpomalovat práci ústavního soudu a snižovat jeho efektivitu. Norma podle Benátské komise také „podkopává nezávislost [ústavního soudu] v důsledku excesivní legislativní a exekutivní kontroly nad jeho fungováním“.<sup>111</sup> Mezi taková ustanovení podle Benátské komise patří například zachování pravidla projednávání případů i přes zavedení výjimek. Dále pak možnost postoupení případu plénu bez možnosti, aby ho jiný soudce odmítl. Možnost generálního prokurátora, jehož funkce byla v roce 2015 spojena s funkcí ministra spravedlnosti (viz níže), obstruovat jednání ústavního soudu svou pouhou nepřítomností či možnost odložení věci až o šest měsíců na návrh čtyř soudců, které je dle Benátské komise snadno zneužitelné a neopodstatněné. Vláda podle Benátské komise nadále „zpochybňuje pozici ústavního soudu jako konečného arbitra ústavních otázek a přivlastňuje si jeho autoritu“.<sup>112</sup>

#### **2.2.4.3. Zákon o Nejvyšším soudu**

Nejvyšší soud v Polku kromě výkonu dozoru nad obecnými soudy také komentuje zákony a návrhy zákonů, je odvolací instancí, potvrzuje platnost voleb a celostátních referend.<sup>113</sup>

Novela<sup>114</sup> zavádí dvě nové komory v rámci Nejvyššího soudu, jednu pro disciplinární řízení a jednu pro mimořádnou kontrolu a veřejné záležitosti.<sup>115</sup> Řízení v obou komorách se

---

<sup>109</sup> Stanovisko Benátské komise k novele polského zákona o Ústavním soudu..., str. 22.

<sup>110</sup> Stanovisko Benátské komise k novele polského zákona o Ústavním soudu...

<sup>111</sup> Stanovisko Benátské komise k polskému zákonu o Ústavním soudu, 14.10. 2016, č. CDL-AD(2016)026, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=23&year=all>, s. 23.

<sup>112</sup> Tamtéž, s. 24.

<sup>113</sup> KUBÁT, Michal. Demokracie v Polsku: politický systém Polské republiky (1989-2005)., s. 78.

<sup>114</sup> Zákon vešel v platnost až v roce 2018, tedy už mimo zkoumané období. Rozhodl jsem se ho přesto v práci popsat, jelikož dle mého názoru názorně dokresluje, jakým způsobem vláda se svou parlamentní většinou nakládala.

<sup>115</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Paragraf 3, odstavce 4 a 5 zákona.

budou účastnit i laičtí členové volení Parlamentem.<sup>116</sup> Soudcům Nejvyššího soudu se sníží věk odchodu do důchodu, což povede k tomu, že významný počet soudů opustí soud předčasně. Prezident získá diskreční pravomoc některé soudce ponechat ve funkcích. Prezident také získá další pravomoci vůči prvnímu předsedovi Nejvyššího soudu a jeho jednotlivým komorám.

Vláda zdůvodňuje potřebu novely tím, že soudu nebyly v Polsku nikdy úplně „dekomunizovány“, což vedlo k tomu, že soudnictví bylo infiltrováno „kolaboranty minulého režimu.“ Polská veřejnost ztratila důvěru v soudy, a proto bylo třeba zvýšit demokratickou kontrolu nad soudy a zvýšit jejich odpovědnost. Reforma dle Benátské komise „obsahuje návrhy, které vedou obavám o jejich slučitelnosti s evropskými standarty“.<sup>117</sup>

Dvě nově vzniklé komory jsou z hlediska Benátské komise problematické, jelikož je nový zákon staví nad úroveň zbylých komor, a stanoví, že jejich členy budou i laici.

Komise uvádí, že „komora mimořádné kontroly a veřejných záležitostí bude de facto stát nad ostatními,“ jelikož bude mít podle paragrafů 25 a 86 (89 v platném zákoně) právo přezkoumávat rozhodnutí „obyčejných“ komor.<sup>118</sup> Komise bude navíc posuzovat také politicky citlivé případy (rozhodování sporů ve věcech volebních, posuzování platnosti voleb a referendum, spory mezi jednotlivcem a státem).

Disciplinární komise bude mimo jiné rozhodovat v kárných řízeních proti soudcům Nejvyššího soudu.

Novela podle Komise také oslabuje roli prvního předsedy Nejvyššího soudu oproti tomu, jak byla koncipována v polské ústavě. Velmi silná bude podle Komise funkce předsedy, který povede disciplinární komoru. Vykonává například některé pravomoci, které u jiných komor zákon svěřuje prvnímu předsedovi<sup>119</sup>.

Komise se dále pozastavuje nad faktem, že novela umožní prezidentu republiky určit takřka celé složení nových dvou komor. Obzvláště problematické se to jeví v případě Komory pro mimořádnou kontrolu a veřejné záležitosti, jelikož by tím soudci provádějící přezkum voleb mohli přijít o nezávislost na politické moci. „Tím, že dělá volební soudce obzvláště zranitelné vůči politickému vlivu, nese novela vážné riziko pro fungování demokracie v Polsku.“<sup>120</sup>

Stanovení věku odchodu do důchodu na 65 let, které se může dotknout až 40 % soudů, je problematické, protože se vztahuje nejen na budoucí soudce, ale i ty, kteří již jsou členy

---

<sup>116</sup> Tamtéž, paragraf 59.

<sup>117</sup> Stanovisko Benátské komise k polským zákonům o Národní radě, novele zákona o Nejvyšším soudu, o organizaci běžných soudů, 11.9. 2017, č. CDL-AD(2017)031, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=23&year=all>, s. 9.

<sup>118</sup> Tamtéž, s. 9.

<sup>119</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, paragraf 20.

<sup>120</sup> Stanovisko Benátské komise k polským zákonům o Národní radě..., s. 19.

Nejvyššího soudu. Benátská komise konstatuje, že pokud má toto opatření sloužit k odstranění soudců sloužících minulému režimu, tak je nepřijatelné. V těchto případech by podle Benátské komise mělo být užito kárných a lustračních řízení.<sup>121</sup>

Paragraf 89 zákona o nejvyšším soudu zavádí takzvanou mimořádnou stížnost. Umožňuje zahájení přezkumu pravomocných rozhodnutí soudů, včetně Nejvyššího soudu, na návrh některých státních orgánů z důvodu, že rozhodnutí soudu porušuje principy nebo práva a svobody chráněná Ústavou, rozhodnutí je očividným porušením práva nebo chybnou interpretací, existuje očividný rozpor mezi rozhodnutím soudu a provedenými důkazy. A to v těch případech, kde nemohou být uplatněny mimořádné opravné prostředky. Návrh může podat generální prokurátor, veřejný ochránce práv a další orgány. Podle Benátské komise stížnost představuje porušení principu rei iudicatae a principu právní jistoty.<sup>122</sup> Problematické je podle ní velmi vágní vymezení přípustnosti stížnosti a také odkaz na zachování „vlády práva a sociální spravedlivosti“ jako smyslu stížnosti (článek 89). Sociální spravedlnost je podle Komise velmi vágní termín a neměla by sloužit jako základ změny pravomocných rozhodnutí.<sup>123</sup>

V roce 2019 ve svém rozhodl Evropský soudní dvůr, že tento zákon snížením věku odchodu do důchodů soudců Nejvyššího soudu a přiznáním pravomoci prezidentovi prodlužovat soudcům jejich funkční období, porušil povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.<sup>124</sup> Evropská komise se kromě samotného určení porušení povinností domáhala také náhrady nákladů řízení, kterou soud Polsku nařídil.<sup>125</sup>

#### **2.2.4.4. Zákon o obecných soudech**

Zákon rozšiřuje již tak široké pravomoci ministra spravedlnosti ve vztahu k justici. Je třeba poznamenat, že ministr spravedlnosti je od roku 2016 také generálním prokurátorem a má tedy jak zájem v probíhajících řízeních před soudy, tak pravomoc je přímo ovlivňovat.

Ministr spravedlnosti bude moci nyní během přechodného šestiměsíčního období od přijetí zákona jmenovat a odvolávat předsedy soudů. Dle předchozí úpravy musel získat pro

---

<sup>121</sup> Tamtéž, s. 11.

<sup>122</sup> Stanovisko Benátské komise k polským zákonům o Národní radě..., s. 14.

<sup>123</sup> Tamtéž, s. 13.

<sup>124</sup> Článek 19 odst. 1. SEU zní: „Soudní dvůr Evropské unie se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů. Zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv. Členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.“ Komise tvrdila, že ho Polsko porušilo ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv a svobod EU, který zakotvuje právo na účinnou soudní ochranu a spravedlivý proces.

<sup>125</sup> Rozsudek Evropského soudního dvora C-619/18 Evropská komise v. Polská republika, Dostupné též: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62018CJ0619&lang1=en&type=TEXT&ancre=>

takové rozhodnutí napřed souhlas pléna soudu, kterého se týkalo, nebo soudní rady, pokud souhlas soudu nebyl dán.

Tato pravomoc je podle Benátské komise o to problematičtější, že v Polsku mají předsedové soudů oproti jiným zemím relativně široké pravomoci a hrají důležitou úlohu při přidělování případů. Ministr spravedlnosti bude nyní moci také prodlužovat mandát soudců po dosažení maximálního věku pro výkon funkce. Doba, o kterou tak může učinit, není v zákoně stanovena. Soudci se tak mohou dostávat podle Komise do závislého postavení vůči ministru.

Ministr spravedlnosti bude dle paragrafu 37h zákona o obecných soudech také hodnotit výroční zprávy o činnosti odvolacích soudů a hodnotit je. V závislosti na hodnocení má pak možnost snížit či zvýšit osobní ohodnocení soudců. Zákon také přiznává další disciplinární pravomoci ve vztahu k předsedům soudů.

Podle hodnocení Benátské komise se v rámci nové úpravy stávají předsedové soudů částí pyramidy, na jejímž vrcholu stojí ministr spravedlnosti. Ačkoli je inspekční pravomoc ministra spravedlnosti v pořádku, neměl by podle Komise zasahovat do platů předsedů soudů.<sup>126</sup>

Podle paragrafu 41 zákona o obecných soudech určí ministr spravedlnosti po konzultaci se soudní radou nařízením vnitřní předpisy soud. Toto ustanovení porušuje princip dělby moci.<sup>127</sup> Tato pravomoc sice existovala i v předchozí úpravě, nyní ale přibyla pravomoc stanovovat „dočasné vnitřní předpisy“ až na dobu dvou let po konzultaci se Soudní radou a generálním shromážděním konkrétního soudu. Ačkoli jsou případy v soudech podle paragrafu 41 přidělovány náhodně, může ministr spravedlnosti určit nařízením „přesná pravidla přidělování případů“ a „metodu náhodného přidělování případů“ dle paragrafu 41 odst. 1 (2) (2a) a určit zvláštní pravidla náhodného přidělování tam, kde je metoda neefektivní, paragraf 41 čl. 1 (4). Zákon nijak nedefinuje, jak by takové náhradní pravidlo mohlo vypadat a dává tedy široký prostor k diskreci.

V roce 2019 Evropský soudní dvůr ve svém rozsudku dovedl, že zákon o organizaci obecných soudů porušil principy rovnosti mužů a žen v zaměstnání podle článku 157 Smlouvy o fungování Evropské unie a také povinnosti z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce Smlouvy o Evropské unii, když snížila věk odchodu do důchodů soudců obecných soudů a umožnila ministru spravedlnosti rozhodnout o prodloužení doby aktivní služby<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Stanovisko Benátské komise k polským zákonům o Národní radě..., s. 23.

<sup>127</sup> Tamtéž, s. 24.

<sup>128</sup> Rozsudek Evropského soudního dvora C-192/18 Evropská komise v. Polská republika, Dostupné též: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=219725&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PL&cid=202954>

#### 2.2.4.5. Zákon o Prokuratuře

Největší změnou, kterou nový zákon o prokuratuře přináší, je spojení pozice ministra spravedlnosti a generálního prokurátora, které byly od roku 2009 odděleny. Vláda ve svém stanovisku k zákonu uvádí, že generální prokurátor podle předchozí úpravy nemohl vykonávat řádně svou funkci, jelikož byl příliš závislý na ministru spravedlnosti a nemohl například rozhodovat o rozpočtu prokuratury.<sup>129</sup>

Vláda se při setkání se zástupci komise odvolávala na tradici v polském právu, která umožní efektivní výkon funkce. Poukazovala také na jiné země, kde je prokuratura podřízena exekutivě, například Rakousko a Německo.<sup>130</sup> Benátská komise však poukazuje na fakt, že spojení funkce ministra a hlavy prokuratury je v členských zemích Rady Evropy unikátní.

Spojení funkcí je podle Komise v rozporu s paragrafem 97 odst. 1 zákona o prokuratuře, který vylučuje, aby prokurátor „během výkonu své funkce byl členem politické strany či se účastnil jakékoli politické aktivity“.<sup>131</sup>

Podle Benátské komise nemohou být při spojení funkcí naplněny standarty při jmenování a odvolávání prokurátorů. Jediným kritériem při jmenování prokurátora je totiž obdržení vlády důvěry Sejmu, jelikož funkce vzniká členstvím ve vládě. S pojení funkcí navíc vede ke snížení požadavků na odbornost osoby zastávající funkci generálního prokurátora tak, aby do ní mohli být jmenováni aktivní politici.<sup>132</sup> Podle paragrafu 1 odst. 2 stačí, aby generální prokurátor splnil pouze část požadavků kladených na prokurátory v paragrafu 75. Stačí, aby byl občanem Polska, nebyl pravomocně odsouzen k úmyslnému trestnému činu, oplývat nezpochybnitelným morálním charakterem, mít ukončené právnické magisterské vzdělání, nebyť za předchozího režimu spolupracovníkem tajných služeb nebo soudcem, který zneužíval soudní nezávislost usvědčeným soudem. Ve srovnání s předchozí úpravou tedy odpadá povinnost působit alespoň deset jako prokurátor či soudce.

#### 2.2.4.6. Shrnutí čtvrtého kritéria

Nezávislost polské justice od roku 2015 prodělala silnou sestupnou tendenci. Ingerence státní moci je systematická a zasahuje všechny stupně justice. Nezávislost a autorita ústavního soudu je ohrožena zásahy do jeho obsazení, nerespektováním jeho rozhodnutí a legislativou,

---

<sup>129</sup> Stanovisko Benátské komise k polskému zákonu o prokuratuře, 11.12.2017, č. CDL-AD(2017)028, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=23&year=all>, s. 5.

<sup>130</sup> Stanovisko Benátské komise k polskému zákonu o úřadu prokurátora..., s. 9.

<sup>131</sup> Podle vyjádření polské prokuratury se toto ustanovení nevztahuje na generálního prokurátora.

<sup>132</sup> Tamtéž, s. 12.

kteřá ohrožuje efektivitu jeho práce. Evropská komise dokonce dospěla k názoru, že efektivní ústavní přezkum zákonů již v Polsku není možný.<sup>133</sup>

Změny, která vláda Práva a spravedlnosti provedla byly hluboké. „*V Polsku se ústavní soud stal ochráncem legislativní většiny. (...) Z praktického hlediska, ústavní soud jako mechanismus ústavního přezkum přestal existovat.*“<sup>134</sup>

Kromě samotného ústavněprávního rámce je třeba také zmínit kontext provedených změn, konkrétně tzv. court packing. Ten umožnil vládnoucí straně získat v Ústavním soudu většinu. Jedním z kroků, který ji pomohl bylo právě zmiňované neuznání tří řádně zvolených soudců z předchozího volebního období. Nová předsedkyně ústavního soudu Julia Przyłębska také změnila způsob, jakým byly přidělovány případy jednotlivým senátům. „Starší soudci“ byli zbaveni pozice zpravodajců.<sup>135</sup>

Nejpříkřeji v rozporu s ústavou je podle Sadurského odmítnutí publikace rozhodnutí Ústavního soudu. Autor si všímá, že formální změny ve fungování nešly tak daleko jako v případě Maďarska, kdy byl omezen také rozsah pravomocí ústavní soud a soudu bylo znemožněno odkazovat se na výroky ÚS vynesené na základě staré ústavy. Takové zásahy v případě Polska chybí, ale podle autorů je vláda díky ovládnutí soudu jednoduše nepotřebovala.<sup>136</sup>

Koncowicz se domnívá, že změny zavedené stranou Právo a spravedlnost nejsou jednotlivým výstřelkem ale plánem, jak omezit demokracii v zemi. Krize, kterou si Polsko procházelo, podle něj nevycházela ani tolik z nedostatků ústavního textu jako z nedostatků místní ústavní kultury. Podle Koncowicze tehdejší marginalizace ústavního soudu a nedokonalé vykládání ústavy ohrožovali budoucí vývoj Polska.<sup>137</sup>

Bugarič dále připomíná, že v postkomunistických zemích (nejen v Polsku a Maďarsku, ale také ve Slovinsku, Bulharsku a na Slovensku) se staly po pádu komunismu ústavní soudy „extrémně vlivnými“. Jedním z důvodů byla i nedůvěra k soudcům z minulého režimu, kteří tvořili podstatnou část obecných soudů. Ústavní soudy se tak staly „oporou právního státu“.<sup>138</sup>

---

<sup>133</sup> Návrh Evropské komise na spuštění článku 7 odst. 1 SEU týkající se právního státu v Polsku, 20.12. 2017, č. COM(2017) 835 final, Dostupné též: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5367\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm), s. 11.

<sup>134</sup> SADURSKI, Wojciech. Polish Constitutional Tribunal Under PiS: From an Activist Court, to a Paralysed Tribunal, to a Governmental Enabler. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2019, 11(1), s. 63.

<sup>135</sup> Tamtéž.

<sup>136</sup> Tamtéž, s. 82.

<sup>137</sup> KONCEWICZ, Tomasz Tadeusz. Constitutional Capture in Poland 2016 and Beyond: What is Next?. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional* [online]. 2016 [cit. 2019-10-16]. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/constitutional-capture-in-poland-2016-and-beyond-what-is-next/>

<sup>138</sup> BUGARIČ, Bojan. Central Europe's descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism. *International Journal of Constitutional Law*. 2019, 17(2), s. 605.

Tato koncentrace vlivu pak se pak ale stala zneužitelnou vládami, které chtěly demontovat právní stát).<sup>139</sup>

Zavedení dvou mimořádně silných komor Nejvyššího soudu, jejichž velkou část bude volit parlament oslabuje jeho nezávislost. Sloučení pozice generálního prokurátora s pozicí ministra spravedlnosti a posílení jeho vlivu na obecné soudu vážně oslabuje nezávislost polských obecných soudů. Všechny zmiňované kroky ve svém působení znamenají, že kritérium dělby moci je porušeno.

### **2.2.5. Páté kritérium: Rozsah politické moci nad občany**

Páté kritérium zkoumá, zda je pro občany vymezena “negativní sféra” jejich práv proti státu a zda hranice mezi touto státní sférou soukromou soudně přezkoumatelná a garantovaná.

Polská ústava obsahuje katalog lidských práv. V druhé hlavě zaručuje osobní, politická a pak také hospodářská, sociální a kulturní práva. Hlava také zakotvuje obecné principy jako zákaz diskriminace, rovnost pohlaví či rovnost před zákonem.

Ve zprávě z roku 2017 získalo Polsko v politických právech nejlepší možnou známku a občanských právech druhou nejlepší. Zpráva si však všimá zhoršujícího se stavu právního státu v zemi a také snahy vlády o diskreditaci akademiků, kteří seriózně zkoumají zapojení Poláků do holokaustu za druhé světové války.<sup>140</sup> Tyto obavy pak přetrvaly ve zprávě z následujícího roku.<sup>141</sup>

Je zároveň otázkou nakolik bude v budoucnu tato sféra svobody chráněna a garantována vzhledem k tlaku, kterému je vystavena justice (viz. kapitola 2.1.4.).

### **2.2.6. Šesté kritérium: Výkon politické moci**

Šesté kritérium zkoumá, jakým způsobem výkon státní moci upraven a zdali podléhá omezením a kontrole.

Hlava druhá polské ústavy zaručuje právo na náhradu škody každému, kdo byl poškozen protiprávním postupem státních orgánů. Zaručuje také ochranu základních práv a svobod před ústavním soudem. Je však otázka, nakolik budou tyto záruky účinné vzhledem k tlaku, kterému je vystaven právní stát a justice v zemi.

---

<sup>139</sup> Tamtéž.

<sup>140</sup> Tyto snahy v roce 2018 vyústily k přijetí zákona o Institutu paměti národa, který zavádí peněžité tresty a tresty odnětí svobody za spojování polského národa s holokaustem. Viz. Freedom in the World 2017: Poland profile. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/poland>

<sup>141</sup> Data Freedom House [online]. Freedom in the World 2018: Poland. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/poland>



Je třeba zmínit, že polská vláda se od svého nástupu v roce 2015 snažila ovládnout státní média. Vyměnila ředitele veřejnoprávní televize a rozhlasu a hlavní zpravodajská relace se stala „propagandistickým nástrojem vlády“. V tomto ohledu tedy došlo k omezení kontroly nad vládní mocí ze strany kritického veřejnoprávního média.<sup>142</sup>

Dále chci zmínit, že v Polsku ve zkoumaném období byla stále z větší části zaručena práva na spravedlivý proces, a to včetně trestního řízení, a občané byly dostatečně chráněni před policejním násilím.<sup>143</sup>

Domnívám se, že šesté kritérium nebylo v uvedeném období výrazněji porušeno.

### 2.2.7. Výsledek

Polsko podle Merkelových šesti kritérií nelze již označit za liberální demokracii. Ačkoli se legitimita státní moci opírá o demokratické volby a politická rozhodnutí jsou přijímána zástupci volenými ve všeobecných, rovných a svobodných volbách, míra poškození právního státu a ingerence exekutivy a legislativy do justice, ke které v zemi dochází, není slučitelná s liberálně demokratickým režimem a Polsko je defektní demokracií.

Z pohledu na oslabení ústavního přezkumu v zemi podle nás vyplývá, že byla narušena horizontální odpovědnost vládní moci. V situaci, kdy ústavní dohled prakticky neexistuje, získává vládní většina velmi široké pole působnosti pro přijímání opatření, aniž by musela brát ohled na menšinu.

Taková konstelace vykazuje silné znaky delegativní demokracie podle Merkelovy typologie. Uvědomuji si, že tento typ defektní demokracie byl původně koncipován pro popis prezidentských systémů v Latinské Americe. Při poškozování právního státu je ale podle Merkelovy typologie třeba rozlišovat mezi absencí nebo omezeností horizontální kontroly vládní moci způsobených slabostí justice (delegativní demokracie) a situace, kdy se občané nemohou domoci svých práv nebo s nimi není zacházeno stejně (neliberální demokracie).

Přikláním se tedy k závěru, že Polsko se ve zkoumaném období stalo delegativní demokracií. Tedy zemí s demokraticky zvolenou vládou, která však podléhá příliš slabé kontrole.

Na závěr ještě poznamenávám, že slabá kontrola vlády může vést rozšiřování jejích pravomocí na úkor autonomní sféry občanů, a tedy k zavádění prvků neliberální demokracie podle typologie Merkela.

---

<sup>142</sup> Pluralism Under Attack: The Assault on Press Freedom, Freedom House [online]. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/report/special-reports/assault-press-freedom-poland>

<sup>143</sup> Data Freedom House Freedom in the World 2018: Poland profile [online]. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/poland>

### 2.3. Analýza Maďarska

Maďarsko bylo považováno za příklad úspěšného přechodu k demokracii a její konsolidace.<sup>144</sup> Podle Merkela se ustavil v Maďarsku stabilní demokratický ústavní rámec. „*Jako obzvláště pozitivní se jeví jasné vymezení kompetencí v ústavě a ochota aktérů držet se účinných checks and balances (zvýrazněno autorem) mezi prezidentem, vládou, parlamentem a ústavním soudem*“.<sup>145</sup> Přes problémy s podfinancovanou justicí a tendenci ke zneužívání národnostního sentimentu v politice se jevílo Maďarsko jako země, která v regionu došla při přechodu k demokracii nejdále. „*O jeho zařazení se k právním, liberálním demokraciím nemůže být pochyb*“,<sup>146</sup> uzavírá své hodnocení Merkel.

V roce 2009 odstoupil z postu předsedy vlády Ferenc Gyurcsány, předseda levicové postkomunistické Maďarské socialistické strany, po korupčním skandálu. V roce 2010 se konaly volby, ve kterých zvítězila konzervativní strana Fidesz v čele s Viktorem Orbánem. Fidesz ve volbách získal 52,73 % hlasů. Tento volební výsledek mu přinesl 263 mandátů z 386. Získaná většina umožnila Fideszu nejen sestavit jednobarevnou vládu, nýbrž i měnit ústavu.

Ještě v roce 2010 získalo Maďarsko nejlepší možná hodnocení ve všech hodnocených kritériích (svoboda, občanská práva, politická práva) zprávy Freedom in the World sestavovaných organizací Freedom House.<sup>147</sup> V roce 2011 později autoři upozorňují na to, že vláda využila svojí pozici ke zvýšení svého vlivu na instituce c zemi. Mezi hlavní kroky zmiňují prosazení zákonů, které ohrožovali svobodu médií a omezení jurisdikce ústavního soudu ve fiskálních věcech.<sup>148</sup>

V roce 2014 Fidesz opět vyhrává volby a Viktor Orbán se stává znovu předsedou vlády. Maďarská vláda mezitím přijala řadu zákonů, které mají vliv na ústavní uspořádání a svobody jeho obyvatel. Patří mezi ně nová ústava, zákon o svobodě svědomí a vyznání, zákon o volbách do parlamentu, zákon o ústavním soudu, zákon o právech národnostních menšin, zákony o odměnách soudů a organizaci správních soudů, zákon o ústavním soudu, zákon o čtvrtém dodatku k ústavě, mediální zákony, zákon o transparentnosti organizací přijímající prostředky ze zahraničí a novela zákona o vysokoškolském vzdělávání.

---

<sup>144</sup> MERKEL, Wolfgang. Defekte Demokratie..., s. 171.

<sup>145</sup> Tamtéž.

<sup>146</sup> Tamtéž.

<sup>147</sup> Data Freedom House [online]. Freedom in the World 2010: Hungary. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/hungary>

<sup>148</sup> Data Freedom House [online]. Freedom in the World 2011: Hungary. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/hungary>

Jednotlivým zákonům věnovala pozornost Benátská komise Rady Evropy, která jim věnovala svá právní hodnocení, ze kterých budu v následujících kapitolách vycházet. Nyní přistoupím k hodnocení dle Merkelových šesti kritérií.

### **2.3.1. První kritérium: Legitimace politické moci**

Dle článku B odst. 3 maďarské ústavy z roku 2011 je zdrojem veřejné moci lid. Ten vykonává dle článku B odst. 4 svou moc prostřednictvím volených zástupců nebo ve výjimečných případech přímo.

Nejvyšším zastupitelským orgánem je dle článku 1 ústavy parlament. Parlament je jednokomorový. Zasedá v něm 199 poslanců po dobu čtyřletého funkčního období. Parlament má legislativní pravomoc a přijímá státní rozpočet. Volí také prezidenta země, předsedu a členy ústavního soudu, předsedu Kurie (v maďarské tradici nejvyšší soud), předsedu Státního soudního úřadu a generálního prokurátora. Parlament vyslovuje důvěru vládě a volí premiéra.<sup>149</sup>

Politická moc v zemi čerpá legitimitu z celostátních voleb.

### **2.3.2. Druhé kritérium: Přístup k moci**

Volební právo je dle článku 2 odst. 1 ústavy všeobecné, rovné a tajné. V roce 2012 přijal maďarský parlament zákon o volbách do parlamentu, který zavedl rozsáhlé změny do volebního systému. Mezi lety 1989 a 2010 měl parlament 386 členů. Mandáty se rozdělovaly pomocí smíšeného systému. 176 mandátů připadlo stranám na základě výsledků dvoukolové volby v jednomandátových obvodech. 152 mandátů bylo rozděleno pomocí většinového systému s pětiprocentní uzavírací klauzulí. Zbýlých 58 bylo přerozděleno na základě neužitých hlasů z předchozích dvou postupů. 45,6 % mandátů se přerozdělovalo na základě většinového a 54,4 % na základě poměrného.

Ve volbách v roce 2014 byl použit systém nový. Počet poslanců klesl na 199. Volební systém podle nové úpravy stále kombinuje poměrný a většinový princip, mandáty se však již přerozdělují jiným způsobem. 106 poslanců se volí v jednomandátových obvodech s většinovým volebním systémem s jedním kolem. Zbýlých 93 poslanců je voleno poměrným systémem z celorepublikového seznamu kandidátů s pětiprocentní uzavírací klauzulí (národnostní menšiny jí mají sníženou). Nově je 53,3 % mandátů přidělováno na základě většinového principu a 46,7 % na základě poměrného. Tento systém je podle Benátské komise méně proporční než

---

<sup>149</sup> NOVOTNÝ, Vladimír, Karel KLÍMA, Kristína KRÁLIKOVÁ a Ladislav DUDOR. *Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky: (Česká republika, Maďarsko, Polská republika, Slovenská republika)*. Praha: Leges, 2017, s. 54.

předchozí.<sup>150</sup> Může navíc vést k nepředvídatelným výsledkům, kdy strana, která vyhraje ve většině jednomandátových obvodů a získá většinu hlasů v poměrném hlasování, nezíská většinu mandátů v parlamentu. Ještě pravděpodobnější však je, že strana, která získá většinu jednomandátových obvodů, bude mít většinu v parlamentě, i když neměla nejvyšší zisk na národní úrovni.

Zákon nově umožňuje volit i maďarským občanům žijícím v zahraničí. Autoři zprávy tuto změnu vítají vzhledem k posílení principu všeobecnosti volebního práva. Doporučují však vzhledem k výraznému zvýšení počtu potenciálních voličů upřesnit procedury volby v zahraničí, obzvlášť proces registrace.

Přestože je volební legislativa zavedená vládou podle hodnocení společného panelu OBSE a Benátské „je dobrým základem pro provedení opravdových a demokratických voleb“,<sup>151</sup> je třeba říci, že nový systém, ve kterém byl oslaben prvek poměrnosti, silně zvýhodňuje největší stranu Fidesz, která je u moci. Zároveň byly vzneseny stížnosti na způsob, kterým byl nový zákon prosazen.

Při volbách v roce 2014, kdy byl nový volební systém použit byla opakovaně vznášena obvinění z gerrymanderingu, tedy účelové překreslování volebních obvodů, které mělo zvýhodnit vládní Fidesz.<sup>152</sup>

Orbánova strana ztratila oproti volbám v roce 2014 8,2 procent hlasů, ale 1,3 procent míst v parlamentu a udržela si dvoutřetinovou většinu, která jí pak dále umožňovala měnit ústavu. Přítomnost účelového překreslování volebních obvodů (gerrymanderingu) potvrzuje studie Kováče a Vidy, kdy několik bylo několik levicových obvodů rozděleno a jiné byly rozšířené o oblasti s konzervativními voliči.<sup>153</sup>

Nedá se říci, že by byly v tomto období volby nesvobodné, přesto byly podmínky opozice ztíženy. Ještě vážnější je podezření, že vládnoucí strana změnila volební systém takovým způsobem, aby udržela moc.

---

<sup>150</sup> Stanovisko Benátské komise ke čtvrtému dodatku maďarské ústavy, 17.6. 2013, č. CDL-AD(2013)012, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>, s. 8.

<sup>151</sup> Tamtéž, s. 12-13.

<sup>152</sup> Zpráva OBSE o maďarských volbách v roce 2014, 6.4. 2014, Dostupné též: <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true>, s. 7.

<sup>153</sup> KOVÁCS, Zoltán a György VIDA. Geography of the new electoral system and changing voting patterns in Hungary. *Acta Geobalcánica*. 2015, 1(2), 55-64.

### 2.3.3. Třetí kritérium: Monopol státní moci

V Maďarsku je nejvyšším výkonným orgánem vláda.<sup>154</sup> Vláda je odpovědná parlamentu, který volí premiéra a vyslovuje jí důvěru. Právní a ústavní rámec nesvěřují přijímání politických rozhodnutí žádné nevolené instituce, jako tomu bývá v zemích Latinské Ameriky. Naopak vidíme odstraňování pojistek, které by omezovaly sílu demokraticky zvolené většiny (viz kritéria čtyři a šest).

### 2.3.4. Čtvrté kritérium: Struktura státní moci

Z hlediska dělby moci byla v Maďarsku přijato několik relevantních zákonů, kterým se budu při hodnocení tohoto kritéria věnovat.

#### 2.3.4.1. Nová ústava a čtvrtý dodatek

Nová ústava byla přijata 18. dubna 2011 a nabyla účinnosti 1. ledna 2012. Přijetí nové ústavy bylo od počátku jedním z klíčových projektů nové vlády. Její potřeba byla zdůvodňována vytvořením nového právního rámce, který zdůraznil „odmítnutí totalitarismu“ minulého režimu a jasně „oddělil dnešní demokratický režim od režimu komunistického“.<sup>155</sup>

Přijetí nové ústavy předcházela série novel v roce 2010. V listopadu 2010 byla přijata novela ústavy předchozí, která omezila možnost přezkumu zákonů upravujících státní rozpočet, daně, poplatky a pravidla místního zdanění. Ústavní soud, pokud by státní dluh přesáhl hranici 50 % HDP, mohl tyto zákony nyní porovnávat pouze z hlediska možného porušení práva na život a lidské důstojnosti, ochrany osobních dat, svobody myšlení, svědomí a vyznání nebo práv spojených se státním občanstvím.<sup>156</sup> Ústava tento princip zachovává.

Článek N odst. 1 ve spojení s odst. 3 zavazuje ústavní soud k respektování „principu vyrovnaného, transparentního a udržitelného rozpočtového řízení.“ Benátská komise vyjádřila přání, že toto ustanovení bude vykládáno ve vztahu ke správě ústavního soudu, nikoli v rámci ústavního přezkumu.

Ústava z roku 2010 mění způsob jmenování předsedy ústavního soudu. Předtím předsedu ústavního soudu volili soudci ústavního soudu ze svých řad. Podle článku 24 odst. 4 volí nyní předsedu ústavního soudu parlament dvoutřetinovou většinou hlasů. Přestože je tento způsob

---

<sup>154</sup> NOVOTNÝ, Vladimír, Karel KLÍMA, Kristína KRÁLIKOVÁ a Ladislav DUDOR. Veřejná správa..., s. 55.

<sup>155</sup> Pozice maďarské vlády ke Stanovisku Benátské komise k nově přijaté maďarské ústavě (17.-18.6. 2011), č. CDL(2011)058-e, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=17&year=all&other=true>, s. 3.

<sup>156</sup> Stanovisko Benátské komise ke třem otázkám plynoucím z přípravy nové maďarské ústavy, 28.3. 2011, č. CDL-AD(2011)001, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>, s. 3.

volby předsedy ústavního soudu obecně přijímaný, považuje ho Benátská komise oproti předchozí úpravě za slabší záruku nezávislosti ústavního soudu.

Počet ústavních soudců byl zvýšen z 11 na 15. Dle předchozí ústavy byly ústavní soudci navrhováni komisí, ve které měl každý poslanecký klub jednoho zástupce. Navržené kandidáty pak volil parlament. Tento způsob hlasování znamenal, že se vláda musela vyjednávat s opozicí o složení ústavního soud. Nyní jsou ústavní soudci voleni parlamentem dvoutřetinovou většinou hlasů, kterou vláda od roku 2010 měla. Kandidáti jsou opět navrhováni komisí, kde jsou zastoupeny jednotlivé parlamentní strany. Nyní jsou však zastoupeny poměrně podle počtu mandátů. Vláda má tedy díky novému pravidlu dost hlasů, aby nominovala a odhlasovala své kandidáty bez nutnosti vyjednávat s opozicí. Vláda v průběhu roku 2011 doplnila obsazení ústavního soudu svými kandidáty.<sup>157</sup>

Ústava se věnuje velmi obecně úpravě obecných soudů a ponechává podrobnosti zákonné úpravě. Zavádí nicméně v článku 26 odst. 2 snížení maximálního možného věku pro výkon funkce z 72 na 60 let. Při přijetí tohoto ustanovení se odhadovalo, že by se opatření mohlo týkat až 300 soudců. Benátská komise vyjádřila obavu, že by toto opatření mohlo „podkopat provozuschopnost justice a ohrozit kontinuitu a právní jistotu stejně jako otevřít cestu přílišnému vlivu na složení justice“.<sup>158</sup> V důsledku tohoto opatření skutečně došlo k odchodu přibližně 274 soudců. Maďarský ústavní soud označil toto ustanovení za neústavní.

11. března 2013 přijal maďarský parlament tzv. čtvrtou novelu ústavy. Novela zasáhla do fungování ústavního soudu, obecných soudů a úpravy některých základních práv.

Zákon v článku 19 odst. 2 stanoví, že „rozhodnutí ústavního soudu vyhlášená před nabytím ústavy účinnosti se zrušují. Toto ustanovení nemá vliv právní účinky vyvolané těmito rozhodnutími“.<sup>159</sup> Ústavní soud tedy nebude moci při svém rozhodování odkazovat na judikaturu, která vznikla před novou ústavou. Benátská komise se obává, že toto ustanovení povede k právní nejistotě. Připomíná, že judikaturou ústavního soudu se při posuzování ústavních věci řídí i obecné soudy. Judikatura, přestože vznikla při výkladu normy, která již pozbyla právní sílu, je důležitá pro koherentní vývoj práva. Úprava navíc přichází v době

---

<sup>157</sup> Analysis of the performance of hungary's "one-party elected" constitutional court judges between 2011 and 2014: *Executive summary*. Vypracováno spoluprací Eötvös Károly Institute, Hungarian Civil Liberties Union a Hungarian Helsinki Committee. Dostupné též: [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/EKINT-HCLU-HHC\\_Analysing\\_CC\\_judges\\_performances\\_2015.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/EKINT-HCLU-HHC_Analysing_CC_judges_performances_2015.pdf), s. 1.

<sup>158</sup> Tamtéž, s. 22.

<sup>159</sup> Verze zákona předložená Benátské komisi dostupná zde: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2013\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2013)014-e)

„systematického omezování postavení ústavního soudu a jeho schopnosti kontrolovat ostatní státní moci. (...)“<sup>160</sup>

Článek 19 odst. 3 novely stanoví, že ústavní soud může přezkoumávat ústavu a její novelizace pouze z jejich souladu s pravidly stanovenými pro přijímání a vyhlášení zákonů. Ústavní soud přitom ve svém rozhodnutí 45/2012 dovedl, že ústavu přezkoumávat může.

Článek 17 stanoví, že omezený přezkum finanční legislativy trvá i v případě, že státní dluh již nedosahuje poloviny HDP. Toto ustanovení může chránit potenciální neústavní zákony před přezkumem ústavního soud. Ustanovení je podle Benátské komise „přímým útokem na výsostné postavení ústavy (...) ustanovení posiluje přesvědčení, že čtvrtá novelizace vede k omezení postavení ústavního soudu jakožto garanta ústavy a jejích principů, které zahrnují evropské standardy demokracie, ochranu lidských práv a vládu práva.“<sup>161</sup>

Společný účinek opatření čtvrté novely podle Benátské komise může negativně ovlivnit dělbu moci v zemi. „Čtvrtá novela je výsledkem instrumentálního pohledu na ústavu jako politický nástroj vládní většiny a je příznakem zrušení základního rozdílu přijímáním ústavy a běžnou politikou.“<sup>162</sup>

Je také třeba zmínit, že Maďarsko prohrálo spor u Evropského soudu pro lidská práva s bývalým předsedou Nejvyššího soudu Andrásem Bakou. Ten přišel v důsledku restrukturalizace, která vyplývala z nové ústavy o své místo na maďarskou vládu podal žalobu o Evropského soudu pro lidská práva. Důvody, které soud posoudil bylo porušení článku 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále EÚLP), kdy měla být porušena jeho svoboda slova, jelikož byl svého názoru zbaven postu na základě svých kritických výroků vůči Orbánově vládě. Dalším důvodem bylo upření práva na spravedlivý proces podle článku 6 odst. 1. EÚLP, jelikož jeho zbavení postu bylo vyňato ze soudního přezkumu.

ESLP v obou ohledech Bakovi vyhověl.<sup>163</sup> Kosař a Šipulová toto rozhodnutí kritizují. Podle autorů se soud mimo jiné zabýval také dělbou moci v zemi, která leží mimo jeho jurisdikci. Soud navíc aplikoval soft law týkající se neodvolatelnosti soudců na neodvolatelnost z pozice předsedy soudu. Baka však ale soudcem být nepřestal, „pouze“ se stal řadovým soudcem Kurie. Navíc neexistuje konsensus týkající se svobody slova soudců. Podle autorů měl ESLP

---

<sup>160</sup> Stanovisko Benátské komise ke čtvrtému dodatku maďarské ústavy..., s. 22.

<sup>161</sup> Tamtéž, s. 26.

<sup>162</sup> Tamtéž, s. 32.

<sup>163</sup> Rozhodnutí ESLP ve věci Baka vs. Maďarsko, Dostupné též: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/06/Hungary-CASE-OF-BAKA-v.-HUNGARY.pdf>

projevit větší zdrženlivost při posuzování případů svých kolegů. Uznávají ale, že pozice ESLP není lehká.<sup>164</sup>

Snížení odchodu do důchodu soudcům pak označil rozhodnutí ve svém Evropský soudní dvůr za „rozdílné zacházení na základě věku, které není přiměřené ve vztahu ke sledovaným cílům, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 2 a z čl. 6 odst. 1 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámeček pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.“<sup>165</sup>

#### **2.3.4.2. Zákon o organizaci a správě soudů, zákon o postavení soudců a jejich odměnách**

Zákon o organizaci a správě soudů a zákon o postavení soudců a jejich odměnách přijaté v roce 2011 zasáhly do fungování Státní soudní rady. Ta dohlíží a podílí se na řízení soudů v zemi. Uváděným důvodem pro změny fungování Státní soudní rady bylo její neefektivní fungování. Zákony prosazené vládou Viktora Orbána výrazně posilují postavení předsedy Státní soudní kanceláře.

Státní soudní rada, která je podle článku 88 odst. 1 zákona o organizaci a správě soudů „orgánem dohledu centrální soudní správy“, je odkázána na přesvědčovací sílu svých stanovisek a těžko může vykonávat efektivní dohled.<sup>166</sup>

Naopak velmi silně posiluje předseda soudní kanceláře. Ten podle komise nemůže být nahlížen jako soudní samospráva, protože je volen externím aktérem, tedy parlamentem.

Benátské komise konstatovala, že reforma „nejen že odporuje evropským standardům soudní organizace, obzvláště její nezávislosti, ale je také problematická z hlediska práva na spravedlivý proces dle článku 6 Evropské úmluvy o základních právech a svobodách.“<sup>167</sup>

V reakci na stanovisko Benátské komise byla v roce 2012 přijata novela, která měla největší nedostatky napravit. Novela přesunula část pravomocí od předsedy státní soudní kanceláře ke státní soudní radě. Patří mezi ně například: rozhodování o setrvání či propuštění soudce při dosažení nejvyššího povoleného věku, možnost návrhu předsedovi státní soudní kanceláře nebo aby využil své pravomoci zákonodárné iniciativy ve věcech soudnictví. Podle

---

<sup>164</sup> KOSAŘ, David a Katarína ŠIPULOVÁ. The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: Baka v. Hungary and the Rule of Law. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2018, **10**(1), 83-110.

<sup>165</sup> Rozhodnutí Evropského soudního dvora C-286/12 Evropská komise v. Maďarsko, Dostupné též online: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62012CJ0286&lang1=cs&type=TEXT&ancre=>

<sup>166</sup> Stanovisko Benátské komise k maďarskému zákonu o ohodnocení a právním postavení soudců a o organizaci soudnictví, 19.3. 2012, CDL-AD(2012)001, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>, s. 14

<sup>167</sup> Tamtéž, s. 30.



Benátské komise však přesto pravomoci předsedy státní soudní kanceláře stále převažují nad Státní soudní radou.<sup>168</sup>

Benátská komise ocenila změny přijaté v novele, přesto zůstávají podle ní pravomoci předsedy státní soudní kanceláře velmi široké a jejich kontrola komplikovaná.

#### **2.3.4.3. Zákon o ústavním soudu**

Zákon o ústavním soudu přijatý vládní většinou je podle Benátské komise koherentní a dobře napsaný. Benátská komise má však k úpravě dílčí výtky. Mezi ně patří, že nezávislost ústavního soudu a jeho členů měla být garantována ústavou, a ne pouze zákonem o ústavním soudu. Ten by pak podle komise měl obsahovat explicitní vyjádření nezávislosti ústavního soudu.<sup>169</sup>

#### **2.3.4.4. Shrnutí čtvrtého kritéria**

Změny v justici provedené od roku 2010 ve svém souhrnu představují výrazné ohrožení nezávislé justice a ingerenci legislativy do soudní moci. Je omezován rozsah přezkumu, který může vykonávat ústavní soud. Vláda navýšila počet ústavních soudců a změnila způsob výběru soudů ústavního soudu, aby přizpůsobila jeho složení svým politickým potřebám. Existuje vážné podezření, že snížení věku soudců mělo sloužit ke zbavení se nepohodlných soudců. Reforma organizace soudnictví omezila soudní samosprávu.

System zavedený stranou Fidesz, kdy ústavní soudce potvrzuje většina v parlamentu na základě výběru zvláštním parlamentním výborem, kde už ale jiné, než vládní strany nemají garantovaná místa, v důsledku vedl k proměně skladby soudu.<sup>170</sup> „Staré akademiky“, kteří měli v soudu předtím většinu, nahradili praktikující právníci spojení s Fideszem.<sup>171</sup>

Podle Steuera je takovýto většinový model chybou, protože nedokáže zajistit míru konsenzuálnosti, která je zaručena v paritních systémech volby.<sup>172</sup>

Zrušení možnosti odkazovat na rozhodnutí ústavního soudu vydaná na základě předchozí ústav podlomila právní jistotu. Mezi tato rozhodnutí totiž patřila také rozhodnutí, která definovala a chránila základní práva anebo harmonizovala maďarské právo s evropským. Podle Halmaie v souhrnu tyto změny vedou k tomu, že maďarský soud byl demontován. „V

---

<sup>168</sup> Tamtéž, s. 8.

<sup>169</sup> Stanovisko Benátské komise k maďarskému zákonu o Ústavním soudu, 19.6. 2012, CDL-AD(2012)009, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>, s. 13.

<sup>170</sup> STEUER, Max. Kto a ako vyberá strážcov? Legitimita výberu sudcov ústavného súdu slovenskej republiky v komparatívnej perspektíve. *Právnik*. 2017, 156(4), 338-356., s. 347

<sup>171</sup> HALÁSZ, Ivan. Maďarský ústavný súd a jeho metamorfózy po roku 1989. *Právnik*. 2015, 154(7), s. 564

<sup>172</sup> STEUER, Max. Kto a ako vyberá strážcov? Legitimita výberu sudcov ústavného súdu slovenskej republiky v komparatívnej perspektíve., s. 348

autoritářském maďarském systému falešného konstitucionalismu není žádné místo pro jakoukoli dělbu moci.“<sup>173</sup> Čtvrté kritérium je dle mého názoru porušeno.

### **2.3.5. Páté kritérium: Rozsah politické moci nad občany**

Páté kritérium zkoumá, zda je pro občany vymezena “negativní sféra” jejich práv proti státu a zda hranice mezi touto státní sférou soukromou soudně přezkoumatelná a garantovaná.

V Maďarsku bylo přijato několik zákonů upravujících nebo dotýkajících se základních práv a svobod. Patřil mezi ně zákon o svobodě svědomí a vyznání, soubor mediálních zákonů, zákon o transparentnosti organizací přijímajících podporu ze zahraničí a zákon o terciárním vzdělávání.

#### **2.3.5.1. Zákon o svobodě svědomí a vyznání**

Zákon zavedl rozlišení na církve a náboženské skupiny a změnil pravidla registrace církví. Cílem bylo podle vlády změnit „neudržitelnou situaci“, kdy bylo v zemi registrováno více než tři sta církví. Některé z nich existovaly spíše z ekonomických a daňových důvodů než za účelem náboženské praxe.<sup>174</sup>

Článek 7 odst. 1 stanoví, že církev či náboženská skupina musí být uznána parlamentem. Tento požadavek je podle Benátské komise omezením svobody vyznání. Součástí mezinárodních standardů je podle Benátské komise možnost ustavit církev bez nutnosti předchozího uznání státním orgánem.<sup>175</sup>

Benátská komise konstatuje, že zákon jako celek zakládá „liberální a velkorysý rámec“ pro svobodu vyznání. Vytýká mu nicméně, že zavedení zákona vedlo ke zrušení registrace stovek církví, které byly předtím zákonně uznány. Zákon také podle Benátské komise zakládá nerovný a někdy až diskriminační přístup ve vztahu k náboženským skupinám na základě toho, zda byly uznány, či ne.<sup>176</sup>

---

<sup>173</sup> HALMAI, Gábor. Dismantling Constitutional Review in Hungary. *Rivista di Diritti Comparati*. 2019, 3(1), 31-47., s. 45

<sup>174</sup> Stanovisko Benátské komise k maďarskému zákonu o svobodě vyznání a postavení církví a náboženských společností, 19.3. 2012, CDL-AD(2012)004, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>, s. 4.

<sup>175</sup> Stanovisko Benátské komise k maďarskému zákonu o svobodě vyznání..., s. 7.

<sup>176</sup> Tamtéž, s. 15.

### 2.3.5.2. Mediální legislativa

Co se týče úpravy mediálního prostředí, vládní většina přijala zákony o svobodě tisku a základních pravidlech mediální obsahu (dále jako tiskový zákon) a zákon o mediálních službách a masových médiích (dále mediální zákon).

Tiskový zákon zavádí regulace obsahu. Zakazuje některé typy projevu (obscenní a nenávistné) vyjadřování. Článek 16 tiskového zákona zakazuje publikaci obsahu, který by „odporoval ústavnímu pořádku.“ Toto ustanovení, které není upřesněno v žádném jiném předpisu je podle Benátské komise příliš vágní. Stejně jsou tak vágní další ustanovení, například ustanovení o obsahu, který „vylučuje národy“ v článku 17. Úprava podle komise neodráží dostatečně princip proporcionality. „Ne každá promluva, na kterou se dá pohlížet jako na útok na ústavní pořádek, důstojnost či morálku je nelegální. (...) novináři mohou a fortiori přistoupit k jisté míře přehánění nebo dokonce provokace a mohou projevovat názory, které „urážejí, šokují či zneklidňují“.<sup>177</sup>

Článek 187 upravuje sankce, které může Mediální rada uvalit na média, za porušení zákona. Patří mezi ně například přerušení provozu, ukončení smlouvy o vysílacích službách nebo pokuty až ve výši 650 000 EUR pro média s velkým podílem na mediálním trhu. Benátská komise podotýká, že pouhá hrozba užití takto tvrdých sankcí může mít nepříznivý vliv na aktivitu médií.<sup>178</sup>

Benátská komise také upozorňuje, že Mediální rada, regulační orgán v oblasti médií, má na evropské poměry velmi široké pravomoci. Její členové jsou voleni dvoutřetinovou většinou, kterou vláda v době přijímání legislativních změn pohodlně složila i bez opozice. Předseda a několik členů Mediální rady jsou navíc považovány mezi novináři za „součást té samé politické struktury“.<sup>179</sup>

### 2.3.5.3. Zákon o transparentnosti organizací přijímajících podporu ze zahraničí a kampaň proti neziskovým organizacím

V dubnu 2017 spustila maďarská vláda kampaň „Zastavme Brusel“. V ní se dotazovala občanů na témata týkajících se údajného zásahu Evropské unie do vnitřních záležitostí maďarské politiky.

V tomto kontextu útoků na nevládní organizace v červnu 2017 schválil parlament zákon o transparentnosti organizací přijímajících podporu ze zahraničí. Ten zavádí novou kategorii

---

<sup>177</sup> Stanovisko Benátské komise k maďarské mediální legislativě, 22.6. 2015, č. CDL-AD(2015)015, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>, s. 8-9.

<sup>178</sup> Stanovisko Benátské komise k maďarské mediální legislativě..., s. 12.

<sup>179</sup> Tamtéž, s. 16-17.

nevládních organizací, které přijímají financování ze zahraničí. Zákon pro tyto organizace stanoví zvláštní nahlašovací povinnosti. Budou například muset veřejně uvádět jména svých přispěvatelů. V zákoně nakonec chybí povinnost organizací se zahraničními zdroji financování za „zahraničního agenta,“ která byla původně součástí návrhu, přesto budou muset na veškerých dokumentech tuto skutečnost uvádět. Benátská komise se obává, že zákon v podobě, v jaké byl schválen, bude „nepřiměřeně zasahovat do svobody sdružování, svobody slova, práva na soukromí a zákazu diskriminace.“<sup>180</sup>

Forma, ve které byl zákon přijat nakonec vedl Evropskou komisi k tomu, aby Maďarsko zažalovala u Evropského soudního dvora z důvodu, že porušuje právo se sdružovat a právu na ochranu soukromí tak, jak jsou zakotveny v Chartě základních práv Evropské unie.<sup>181</sup>

#### 2.3.5.4. Novela zákona o vysokoškolském vzdělávání

Novela zákona o vysokoškolském vzdělávání čelila kritice za své namíření na Středoevropskou univerzitu financovanou finančníkem Georgem Sorosem, byla trnem vládě v oku. Novelizace zaváděla podmínky, které podle některých účelově mířily proti této vzdělávací instituci. Ta má totiž sídlo ve Spojených státech amerických. Aby mohla podle nového zákona působit dále na území Maďarska, musela by být uzavřena mezivládní smlouva mezi USA a Maďarskou vládou. V případě federálních zemí, tak musí učinit federální vláda. Jenže podle amerických zákonů, federální vláda takové smlouvy neuzavírá.

Podle Petry Bárd tento zákon svými omezeními akademických svobod porušuje nejen maďarskou ústavu ale i mezinárodní závazky země.<sup>182</sup> Kvůli zákonu pak v prosinci 2017 zahájila Evropská komise s Maďarskem řízení o řízení pro nesplnění povinností. Zákon podle ní porušuje svobodu poskytování služeb podle čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále SFEU), právo na usazování podle článku 49 SFEU, směrnici 2006/123/EC, akademické svobody podle Listiny základních Evropské unie (články 13, 14, a 16) a také závazky EU vyplývající ze Všeobecné dohody o obchodu službami (GATS).<sup>183</sup> Benátská komise ho označila za „velmi problematický z hlediska právního státu a garancí základních práv.“<sup>184</sup>

---

<sup>180</sup> Právní názor Stanovisko Benátské komie k návrhu zákona o organizacích přijímajících podporu ze zahraničí, 20.6. 2017, CDL-AD(2017)015, Dostupné též:

<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>, s. 18.

<sup>181</sup> Tisková zpráva Evropské komise [online]. Dostupné z: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5003\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5003_en.htm)

<sup>182</sup> BÁRD, Petra. The rule of law and academic freedom or the lack of it in Hungary. *European Political Science* [online]. [cit. 2019-10-18]. Dostupné z: <http://link.springer.com/10.1057/s41304-018-0171-x>

<sup>183</sup> *Commission refers Hungary to the European Court of Justice of the EU over the Higher Education Law* [online]. 7.12.2017 [cit. 2019-10-18]. Dostupné z: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5004\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5004_en.htm)

<sup>184</sup> Stanovisko Benátské komise k novele maďarského zákona o vysokoškolském vzdělávání, 9.10. 2017, CDL-AD(2017)022, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=17&year=all>, s. 29.

### 2.3.6. Šesté kritérium: Výkon politické moci

Šesté kritérium zkoumá, jakým způsobem výkon státní moci upraven a zdali podléhá omezením a kontrole. Jak již bylo zmíněno při hodnocení čtvrtého kritéria, docházelo v Maďarsku k systematické ingerenci exekutivy a legislativy do justice. Parlament navíc v několika případech o roku 2010 přijímal zákony, kterými měl bránit jejich ústavnímu přezkumu. Stalo se tak, když se obrátil s ombudsman s žádostí na ústavní soud, aby přezkoumal ústavnost tzv. přechodných ustanovení. Parlament tehdy přijal novelu ústavy, aby jejich přezkumu předešel.

V Maďarsku bylo v daném období všeobecně respektováno právo na spravedlivý proces, nicméně byly hlášeny případy, kdy policie vyslýchala, nebo se snažila vyslýchat občany bez jejich právního zástupce. Maďarsko se dále potýká s problémy s přeplněností svých věznic. V říjnu 2017 navíc rozvázala maďarská vláda dohodu s maďarským Helsinským výborem, což nevládní organizaci znemožnilo přístup do těchto zařízení. Freedom House dále upozorňuje, že politika maďarské vlády a stavění bariér na jižní hranici země prakticky znemožňuje uprchlíkům žádat v zemi o azyl a získat mezinárodní ochranu. V zemi také pokračuje rozsáhlá diskriminace romské menšiny, projevující se například v segregaci romských žáků ve školách.<sup>185</sup>

Domnívám se, že v Maďarsku ve zkoumaném období trpělo šesté kritérium jistými závadami, obzvlášť ve vztahu k uprchlíkům. Ve spojení se systematickým oslabením nezávislosti maďarské justice se vládě ani nemohl postavit.

### 2.3.7. Výsledek

V Maďarsku lze pozorovat trend nejen zásahu do dělby moci, ale i do sféry negativní svobody obyvatelstva. Dochází k tomu v míře, která není slučitelná s liberální demokracií.

Jak bylo uvedeno výše v Maďarsku došlo ve vymezeném období k narušení několika kritérií vyžadovaných liberální demokracií podle Wolfganga Merkela.

Za nejzávažnější považuji omezení kontroly ústavního soudu a jeho obsazení soudci nakloněnými vládní straně. Ústavnímu soudu nejen, že byli u některých zákonů omezen rozsah přezkumu, soud byl navíc odštěpen od své judikatury, která vznikla na základě staré ústavy. Navýšení počtu soudců a snížení věku odchodu do důchodu považuji za účelové. Výsledkem je, že ústavní přezkum ve zkoumaném období nesloužil k brždění vládní většiny, ale naopak jí pomáhal. Takto výrazné omezení podle mě zakládá

---

185

Dále je třeba zmínit omezování svobod občanů, například těch akademických, a změny ve volebním systému, které vládě výrazně pomohly snížit ztrátu mandátů, která by jí stihla v roce 2014 při zachování předchozího volebního systému. Nelze také nezmínit vytváření obrazu nepřítele a vnějšího ohrožení státu ze strany neziskových organizací.

Maďarsko tedy vykazovalo ve stanoveném období jak příznaky delegativní, tak neliberální demokracie.

## Závěr

Cílem této práce, který jsem si stanovil, bylo prozkoumat pojem neliberální demokracie a zároveň zanalyzovat její výskyt na případu dvou zemí postkomunistické Evropy. Jedná se o téma velmi široké, proto si uvědomuji, že jeho vystižení v plné hloubce a šíři je nad možnosti této práce. I vzhledem k tomu, že práce vznikla na půdě Právnické fakulty, zabýval jsem se ve zvláštní části především legislativou a institucionálním uspořádáním. Mnoho a mnoho stran může být ještě popsáno například o ideologických a inspiračních zdrojích jak Viktora Orbána, tak Jaroslawa Kaczyńského.

Na příkladu Maďarska se ukazuje, že Orbán při svém projektu „neliberální demokracie“ neměl na mysli pouze vymezení vůči individualistické, konzumní kultuře, ale také demontáž liberálního konstitucionalismu. V roce 2014 v maďarském městě nacházejícím se v Rumunsku Tusnádfürdő tvrdil, že Maďarsko není liberálním státem, ale zachovává jeho svobody.<sup>186</sup> Orbán sliboval respekt k lidským právům a svobodám kombinované s novým „národním přístupem“. Namísto toho ale budoval stát, který nechtěl předat opozici, pokud někdy prohraje.

Omezení ústavního soudu, ale také důraz na organické pojetí státu a úprava volebních zákonů pak znamenala, že Maďarsko už nemůžeme považovat za liberální demokracii. V případě Polska je zajímavé, že i daleko kratší zkoumaný časový úsek stačil k demontáži některých klíčových prvků liberální demokracie – konkrétně nezávislé justiční kontroly moci výkonné. A to vše bez ústavní většiny.

V obou zemích dokázaly vládní většiny ovládnout parlamenty bez ohledu na to, zda se jednalo o jednokomorové (Maďarsko) či dvoukomorové těleso (Polsko). V případě Polska z mého pohledu sehrálo roli, že volby do obou komor parlamentu probíhají ve stejnou dobu. V obou zemích ve zkoumaném období vlády provázeli příznivě naklonění prezidenti. V případě Maďarska si Fidesz mohl díky své většině zvolit svého kandidáta Jánose Ádera, jelikož prezidenta v maďarsku volí parlament. Áder oproti svému předchůdci výrazně zvýšil počet prezidentských vet. Dosah tohoto postupu byl však omezený, jelikož k přehlasování prezidentského veta stačí v Maďarsku prostá většina, kterou vládní Fidesz pohodlně měl. Zároveň Áder nepoužil své veto proti některým kontroverzním zákonům jako například zákonu, který byl mířený proti Středoevropské univerzitě.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> Projev Viktora Orbána z léta 2014 v Tusnádfürdő [online]. Dostupné zde: <https://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>

<sup>187</sup> KÖKER, Philipp. Hungary – Legislative vetoes by president Áder: Irrelevant activism? In: Presidential activism [online]. [cit. 2019-11-03]. Dostupné z: <http://presidentialactivism.com/2018/03/18/hungary-legislative-vetoes-by-president-ader-irrelevant-activism/>

V případě Polska Andrzej Duda vyhrál prezidentské volby v roce 2015. Andrzej Duda vetoval v roce 2017 po rozsáhlých protestech dva zákony, které byly součástí vládní justiční reformy. Záhy se objevily spekulace o tom, zda došlo k roztržce mezi vládou a prezidentem, či se naopak jednalo o koordinovanou snahu, jak snížit napětí v polské společnosti.<sup>188</sup> Dudův postup nakonec demontáž soudního přezkumu nezastavil.

Myslím si, že ze zjištění, které jsem během psaní diplomové práce učinil, vyplývá, že bez konstitučního liberalismu je v ohrožení i demokratický pluralismus. V Maďarsku nejen, že vláda nebyla nikomu odpovědná, ale dokonce omezovala férovost voleb ve svůj prospěch.

Fakt, že obě země vykazovaly především symptomy delegativní demokracie podle mě ukazuje, že způsob, jakým se s pojmem „neliberální demokracie“ operuje ve veřejném diskurzu, není přesný. Spíše, než o jasně vymezený koncept se jedná o nálepku, pod kterou se vejdou režimy s různými defekty odlišné intenzity.

---

<sup>188</sup> DAVIES, Christian. Why suspicion remains over Polish president's veto of contentious laws. In: Guardian [online]. [cit. 2019-11-03]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/25/why-suspicion-remains-over-polish-presidents-veto-of-contentious-laws>



## **Seznam použitých zkratek**

ESD = Evropský soudní dvůr

ESLP = Evropský soud pro lidská práva

EÚLP = Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

EU = Evropská unie

PiS = Právo a spravedlnost

SEU = Smlouva o Evropské unii

SFEU = Smlouva o fungování Evropské unie

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použité literatury

BÍLKOVÁ, Veronika. Když vládne právo - koncept "rule of law" v národním a mezinárodním právu. *Pocita prof. JUDr. Květoslavu Růžičkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, , 59-72. ISBN 978-80-7478-976-2.

BLOKKER, Paul. Populism as a constitutional project. *International Journal of Constitutional Law*. 2019, **17**(2), 536-553. DOI: 10.1093/icon/moz028. ISSN 1474-2640. Dostupné také z: <https://academic.oup.com/icon/article/17/2/536/5523745>

BUGARIČ, Bojan. Central Europe's descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism. *International Journal of Constitutional Law*. 2019, **17**(2), 597-616. DOI: 10.1093/icon/moz032. ISSN 1474-2640. Dostupné také z: <https://academic.oup.com/icon/article/17/2/597/5523750>

BUZOGÁNY, Aron a Mihai VARGA. The ideational foundations of the illiberal backlash in Central and Eastern Europe: the case of Hungary. *Review of International Political Economy*. 2019, **25**(6), 811-828. DOI: 10.1080/09692290.2018.1543718. ISSN 0969-2290. Dostupné také z: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09692290.2018.1543718>

DAHL, Robert A. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, c1971. ISBN 0-300-01565-8.

DAWSON, James a Seán HANLEY. The Fading Mirage of the "Liberal Consensus". *Journal of Democracy*. 2016, **27**(1), 20-34. DOI: 10.1353/jod.2016.0015. ISSN 1086-3214. Dostupné také z: [https://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal\\_of\\_democracy/v027/27.1.dawson.html](https://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v027/27.1.dawson.html)

DAWSON, James a Seán HANLEY. The Fading Mirage of the "Liberal Consensus". *Journal of Democracy*. 2016, **27**(1), 20-34. DOI: 10.1353/jod.2016.0015. ISSN 1086-3214. Dostupné také z: [https://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal\\_of\\_democracy/v027/27.1.dawson.html](https://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v027/27.1.dawson.html)

DIXON, Rosalind a David LANDAU. 1989–2019: From democratic to abusive constitutional borrowing. *International Journal of Constitutional Law*. 2019, **17**(2), 489-496. DOI: 10.1093/icon/moz038. ISSN 1474-2640. Dostupné také z: <https://academic.oup.com/icon/article/17/2/489/5523756>

FUKUYAMA, Francis. *Konec dějin a poslední člověk*. Praha: Rybka, 2002. ISBN 80-86182-27-4.

FUKUYAMA, Francis. *Identita: volání po důstojnosti a politika resentimentu*. Praha: Malvern, 2019. ISBN 978-80-7530-176-5.

FUKUYAMA, Francis. The End of History?. *The National Interest*. 1989, **4**(16), 3-18.

GWIAZDA, Anna. *Democracy in Poland: representation, participation, competition and accountability since 1989*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, [2016]. Routledge contemporary Russia and Eastern Europe series. ISBN 978-0-415-49350-5.

HALÁSZ, Ivan. Maďarský ústavný súd a jeho metamorfózy po roku 1989. *Právnik*. 2015, **154**(7), 560-570. ISSN 02316625.

HALMAI, Gábor. Is There Such Thing as 'Populist Constitutionalism'? The Case of Hungary. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*. 2018, **11**(3), 323-339. DOI: 10.1007/s40647-018-0211-5. ISSN 1674-0750. Dostupné také z: <http://link.springer.com/10.1007/s40647-018-0211-5>

HALMAI, Gábor. Dismantling Constitutional Review in Hungary. *Rivista di Diritti Comparati*. 2019, **3**(1), 31-47. ISSN 2532-6619.

HALMAI, Gábor. Populism, authoritarianism and constitutionalism. *German Law Journal*. 2019, **20**(03), 296-313. DOI: 10.1017/glj.2019.23. ISSN 2071-8322. Dostupné také z: [https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S2071832219000233/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S2071832219000233/type/journal_article)

HALMAI, Gábor. Is There Such Thing as 'Populist Constitutionalism'? The Case of Hungary. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*. 2018, **11**(3), 323-339. DOI: 10.1007/s40647-018-0211-5. ISSN 1674-0750. Dostupné také z: <http://link.springer.com/10.1007/s40647-018-0211-5>

HLOUŠEK, Vít a Lubomír KOPEČEK. *Demokracie: teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007. Sborníky. ISBN 978-80-210-4249-0. Dostupné také z: [http://toc.nkp.cz/NKC/200710/contents/nkc20071714059\\_1.pdf](http://toc.nkp.cz/NKC/200710/contents/nkc20071714059_1.pdf)

HLOUŠEK, Vít, Lubomír KOPEČEK a Jakub ŠEDO. *Politické systémy*. 2. aktualizované vydání. Brno: Barrister & Principal Publishing, 2018. ISBN 978-80-7485-150-6.

HUNTINGTON, Samuel P. *Třetí vlna: demokratizace na sklonku dvacátého století*. Brno: CDK (Centrum pro studium demokracie a kultury), 2008. Klasikové společenských věd. ISBN 978-80-7325-156-7.

KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-022-2.

KOSAŘ, David a Katarína ŠIPULOVÁ. The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: Baka v. Hungary and the Rule of Law. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2018, **10**(1), 83-110. DOI: 10.1007/s40803-017-0065-y. ISSN 1876-4045. Dostupné také z: <http://link.springer.com/10.1007/s40803-017-0065-y>

KOVÁCS, Zoltán a György VIDA. Geography of the new electoral system and changing voting patterns in Hungary. *Acta Geobalcanica*. 2015, **1**(2), 55-64. DOI: 10.18509/AGB.2015.06. ISSN 18579833. Dostupné také z: <http://acta.geobalcanica.info/past-issues/2015-1-2/agb201506>

KRASTEV, Ivan. Eastern Europe's Illiberal Revolution: The Long Road to Democratic Decline. *Foreign Affairs*. 2018, **97**(3), 49-59. ISSN 0015-7120.

KRASTEV, Ivan. What's Wrong with East-Central Europe?: Liberalism's Failure to Deliver. *Journal of Democracy*. 2016, **27**(1), 35-38. DOI: 10.1353/jod.2016.0001. ISSN 1086-3214.

KUBÁT, Michal. *Demokracie v Polsku: politický systém Polské republiky (1989-2005)*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005. Politické systémy. ISBN 80-86429-46-6.

MERKEL, W. a A. CROISSANT. Conclusion: Good and defective democracies. *Democratization*. 2004, **11**(5), 199 - 213. DOI: 10.1080/13510340412331304651. ISSN 13510347.

MERKEL, Wolfgang. *Defekte Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich, 2003-. ISBN 3-8100-3234-4.

MERKEL, Wolfgang. Embedded and defective democracies. *Democratization*. 2004, **11**(5), 33-58. DOI: 10.1080/13510340412331304598. ISSN 13510347.

MERKEL, Wolfgang. Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa. *Politische Vierteljahresschrift*. 2007, **48**(3), 413-433. DOI: 10.1007/s11615-007-0085-7. ISSN 0032-3470. Dostupné také z: <http://link.springer.com/10.1007/s11615-007-0085-7>

MUDDE, Cas. The Populist Zeitgeist. Government and Opposition. 2004, **39**(4), 541-563. DOI: 10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x. ISSN 0017-257X.

MÜLLER, Jan-Werner. *Co je to populismus?*. Praha: Dybbuk, 2017. ISBN 978-80-7438-183-6.

O'DONELL, Guillermo A. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*. 1994, **5**(1), 55-69. DOI: 10.1353/jod.1994.0010. ISSN 1086-3214. Dostupné také z: [http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal\\_of\\_democracy/v005/5.1odonnell.pdf](http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v005/5.1odonnell.pdf)

PLATTNER, Marc F. LIBERAL DEMOCRACY'S FADING ALLURE. *Journal of Democracy*. 2017, **28**(4), 5-14. ISSN 10455736.

RUPNIK, Jacques. Surging Illiberalism in the East. *Journal of Democracy*. 2016, **27**(4), 77-87. DOI: 10.1353/jod.2016.0064. ISSN 1086-3214. Dostupné také z: <https://muse.jhu.edu/article/633754>

SADURSKI, Wojciech. Polish Constitutional Tribunal Under PiS: From an Activist Court, to a Paralysed Tribunal, to a Governmental Enabler. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2019, **11**(1), 63-84. DOI: 10.1007/s40803-018-0078-1. ISSN 1876-4045. Dostupné také z: <http://link.springer.com/10.1007/s40803-018-0078-1>

SEDELMEIER, Ulrich. Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession. *Journal of Common Market Studies*. 2014, **52**(1), 105-121. DOI: 10.1111/jcms.12082. ISSN 00219886.

STEUER, Max. KTO A AKO VYBERÁ STRÁŽCOV? LEGITIMITA VÝBERU SUDCOV ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY V KOMPARATÍVNEJ PERSPEKTÍVE. *Pravnik*. 2017, **156**(4), 338-356. ISSN 02316625.

WOLFGANG MERKEL a AUREL CROISSANT. Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien. *Politische Vierteljahresschrift*. 2000, **41**(1), 3. ISSN 00323470.

ZAKARIA, Fareed. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*. 1997, **76**(6), 22-43. ISSN 00157120. Dostupné také z: <http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=50d965cf-ee18-4b51-ab1a-ff515650e053%40pdc-v-sessmgr01>

ZAKARIA, Fareed. *Budoucnost svobody: neliberální demokracie v USA i ve světě*. Vydání v této edici 1., v Nakladatelství Academia 3. Praha: Academia, 2012. XXI. století. ISBN 978-80-200-2037-6.

ZUBA, Krzysztof. The Political Strategies of the Catholic Church in Poland. *Religion, State*. 2010, **38**(2), 115-134. DOI: 10.1080/09637491003726596. ISSN 09637494

## 2. Seznam použitých internetových zdrojů

Analysis of the performance of Hungary's "one-party elected" constitutional court judges between 2011 and 2014: *Executive summary*. Eötvös Károly Institute, Hungarian Civil Liberties Union, Hungarian Helsinki Committee [online]. Dostupné z: [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/EKINT-HCLU-HHC\\_Analysing\\_CC\\_judges\\_performances\\_2015.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/EKINT-HCLU-HHC_Analysing_CC_judges_performances_2015.pdf)

BÁRD, Petra. The rule of law and academic freedom or the lack of it in Hungary. *European Political Science* [online]. [cit. 2019-10-18]. DOI: 10.1057/s41304-018-0171-x. ISSN 1680-4333. Dostupné z: <http://link.springer.com/10.1057/s41304-018-0171-x>

Data Freedom House [online]. Freedom in the world 2010: Hungary. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/hungary>

Data Freedom House [online]. Freedom in the World 2011: Hungary. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/hungary>

Data Freedom House [online]. Freedom in the World 2018: Hungary. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/hungary>

Data Freedom House [online]. Freedom in the World 2017: Poland profile. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/poland>.

Data Freedom House [online]. Freedom in the World 2017: Poland profile. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/poland>

DAVIES, Christian. Why suspicion remains over Polish president's veto of contentious laws. In: *Guardian* [online]. [cit. 2019-11-03]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/25/why-suspicion-remains-over-polish-presidents-veto-of-contentious-laws>

EDER, Florian. Brussels to Bucharest: We're running out of patience. *Politico* [online]. [cit. 2019-10-16]. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/frans-timmermans-letter-eu-warns-romania--t-will-act-without-delay-over-major-rule-of-law-concerns/>

KÖKER, Philipp. Hungary – Legislative vetoes by president Áder: Irrelevant activism? In: *Presidential activism* [online]. [cit. 2019-11-03]. Dostupné z: <http://presidentialactivism.com/2018/03/18/hungary-legislative-vetoes-by-president-ader-irrelevant-activism/>

MÜLLER, Jan-Werner. The Problem With 'Illiberal Democracy'. In: *Social Europe* [online]. 27.1.2016. Dostupné z: <https://www.socialeurope.eu/the-problem-with-illiberal-democracy>

Projev Viktora Orbána z léta 2014 v Tusnádfürdő [online]. Dostupné zde: <https://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>

Tisková zpráva Evropské komise [online]. Dostupné z: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5003\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5003_en.htm)

Tisková zpráva Evropské komise [online]. Dostupné z: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5367\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm)

### **3. Seznam použitých právních předpisů**

#### **Jurisdikce Polska**

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015 poz. 1064

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze

Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym

#### **Jurisdikce Maďarska**

Courtesy translation of the consolidated version of the “Fundamental Law of Hungary” - effective as of 1 April 2013, Dostupné též online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2013\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2013)016-e)

Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, verze pro Benátskou komisi, Dostupné též online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2013\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2013)014-e)

Act CLXXXV of 2010 on media services and mass media, Act CIV of 2010 on the freedom of the press and the fundamental rules of media content and Act XXII of 2014 on progressive tax on advertising revenue for Media of Hungary, verze pro Benátskou komisi, Dostupné též: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2015\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2015)011-e)

Act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts of Hungary, verze pro Benátskou komisi, Dostupné též online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2012\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)007-e)

Act CLXII of 2011 on the legal status and remunerations of judges of Hungary, verze pro Benátskou komisi, Dostupné též online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2012\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)006-e)

Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary, verze pro Benátskou komisi, Dostupné též online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2012\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)017-e)

Act XXV of 2017 on the amendment of Act CCIV of 2011 on National Tertiary Education, verze pro Benátskou komisi, Dostupné též: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2017\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2017)029-e)

#### 4. Seznam použité judikatury

##### Evropský soudní dvůr

Rozhodnutí Evropského soudního dvora C-286/12 Evropská komise v. Maďarsko, Dostupné též online: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62012CJ0286&lang1=cs&type=TXT&ancre=>

Rozsudek Evropského soudního dvora C-619/18 Evropská komise v. Polská republika, Dostupné též: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62018CJ0619&lang1=en&type=TXT&ancre=>

Rozsudek Evropského soudního dvora C-192/18 Evropská komise v. Polská republika, Dostupné též:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=219725&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PL&cid=202954>

Stanovisko generálního advokáta spojené věci C-585/18, C-624/18 and C-625/18, Dostupné též zde:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215565&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1>

##### Evropský soud pro lidská práva

Rozhodnutí ESLP ve věci Baka vs. Maďarsko, Dostupné též: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/06/Hungary-CASE-OF-BAKA-v.-HUNGARY.pdf>

#### 5. Seznam ostatních zdrojů

##### Stanoviska Benátské komise k Polsku

Stanovisko Benátské komise k novele polského zákona o ústavním soudu, 11.3. 2016, č. CDL-AD(2016)001, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=23&year=all>

Stanovisko Benátské komise k polskému zákonu o ústavnímu soudu, 14.10. 2016, č. CDL-AD(2016)026, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=23&year=all>

Stanovisko Benátské komise k polským zákonům o Národní radě, novele zákona o Nejvyšším soudu, o organizaci běžných soudů, 11.9. 2017, č. CDL-AD(2017)031, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=23&year=all>

Stanovisko Benátské komise k polskému zákonu o úřadu prokurátora, 11.12.2017, č. CDL-AD(2017)028, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=23&year=all>

##### Stanoviska Benátské komise k Maďarsku a reakce maďarské vlády

Stanovisko Benátské komise ke třem otázkám plynoucím z přípravy nové maďarské ústavy, 28.3. 2011, č. CDL-AD(2011)001, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>



Stanovisko Benátské komise k maďarskému zákonu o ohodnocení a právním postavení soudců a o organizaci soudnictví, 19.3. 2012, č. CDL-AD(2012)001, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>

Stanovisko Benátské komise k maďarskému zákonu o svobodě vyznání a postavení církví a náboženských společností, 19.3. 2012, CDL-AD(2012)004, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>

Stanovisko Benátské komise k maďarskému zákonu o ústavním soudu, 19.6. 2012, č. CDL-AD(2012)009, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>

Stanovisko Benátské komise ke čtvrtému dodatku maďarské ústavy, 17.6. 2013, č. CDL-AD(2013)012, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>

Stanovisko Benátské komise k maďarské mediální legislativě, 22.6. 2015, č. CDL-AD(2015)015, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>

Stanovisko Benátské komise k návrhu zákona o organizacích přijímajících podporu ze zahraničí, 20.6. 2017, CDL-AD(2017)015, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>

Stanovisko Benátské komise k novele maďarského zákona o vysokoškolském vzdělávání, 9.10. 2017, CDL-AD(2017)022, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=17&year=all>

Pozice maďarské vlády ke Stanovisku Benátské komise k nově přijaté maďarské ústavě (17.-18.6. 2011), č. CDL(2011)058-e, Dostupné též: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=17&year=all&other=true>

### **Stanovisko Benátské komise k Rumunsko**

Stanovisko Benátské komise ke zvláštním nařízením a dalším záležitostem, 24.6. 2019, č. CDL-AD(2019)014, Dostupné také: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=25&year=all>

### **Zprávy OBSE**

Zpráva OBSE o maďarských volbách v roce 2014, 6.4. 2014, Dostupné též: <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true>

Zpráva OBSE o polských volbách v roce 2015, Dostupné též: <https://www.osce.org/odihr/elections/poland/217961?download=true>

## **Návrhy na aktivaci článku 7 Smlouvy o Evropské unii**

Návrh Evropské komise na spuštění článku 7 odst. 1 SEU týkající se právního státu v Polsku, 20.12. 2017, Dostupné též: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5367\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm)

Návrh Evropského parlamentu na spuštění článku 7 odst. 1 SEU týkající se právního státu v Maďarsku, 4.7. 2018, Dostupné též: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.pdf)

# **Pokušení neliberální demokracie v postkomunistické Evropě**

## **Abstrakt**

Tato práce se věnuje konceptu neliberální demokracie. V obecné části poskytuje nástin debaty, ze které se tento koncept zrodil. Popisuje rozdíl mezi koncepty liberalismu a demokracie a zároveň vysvětluje, jak jsou spolu spojeny. Popisuje také pojem defektních demokracií politologa Wolfganga Merkela. V rámci této části také stručně nastiňuji ústavněprávní debatu o konceptu neliberální demokracie.

Ve zvláštní části se pak aplikuje Merkelův teoretický rámec na případ Polska a Maďarska. Smyslem je ověřit, zda se v daném časovém období jednalo o liberální demokracie. Zkoumaným časovým obdobím je moment, kdy v Polsku strana Právo a spravedlnost a v Maďarsku strana Fidesz získaly dostatečné většiny na to, aby mohli provádět rozsáhlé institucionální změny ve svých zemích. Zkoumaná období končí chvílí, kdy vůči těmto zemím byl aktivován článek 7. odst. 1 Smlouvy o Evropské unii.

Práce ve zvláštní části sleduje strukturu Merkelových kritérií. Rozebírá, nakolik byl v obou zemích zachováno volební právo a svobodný přístup k moc, zda jsou to volení zástupci, kdo v zemi přijímá politická rozhodnutí, zda existuje vzájemná kontrola mezi institucemi a jakým způsobem může státní moc zasahovat do autonomní sféry občanů.

Docházím k závěru, že ani Polsko ani Maďarsko nebylo ve zkoumaném období liberální demokracií. V Polsku vláda neutralizovala ústavní přezkum svého vládnutí. V daném období ho tedy považuji podle Merkelovy typologie defektních demokracií za delegativní demokracii. V Maďarsku došlo v daném období nejen k demontáži soudního přezkumu na ústavní úrovni, ale také k omezení občanských práv jejích obyvatel. Maďarsko tedy vykazuje jak příznaky delegativní tak i neliberální demokracie. Stojí za zmínku, že Polsko potřebovalo daleko kratší dobu k tomu, aby si ho všimlo mezinárodní společenství.

Z práce vyplývá, že maďarský premiér Viktor Orbán sice sliboval boj proti některým hodnotovým východiskům liberalismu za současného zachování liberálních svobod, ve skutečnosti ale došlo v jeho zemi i k oslabování konstitučního liberalismu.

**Klíčová slova: neliberální demokracie, právní stát, liberalismus, defektní demokracie**

# **The temptation of illiberal democracy in the postcommunist Europe**

## **Abstract**

This thesis deals with the concept of illiberal democracy. In the first half it sums up the debate from which the concept arose. It describes the difference between liberalism and democracy and it also explains how these two concepts are interconnected. It describes the concept of defective democracies as conceived by Wolfgang Merkel. I also outline the constitutional aspects of the debate about illiberal democracy.

In the second half the text applies Merkel's theoretical framework to analyse the cases of Poland and Hungary. The period of time, that was chosen, starts with the moment when parties Law and Justice and Fidesz gained majorities large enough for profound institutional changes. The period ends with activation of article 7 of the Treaty on European union.

The text follows the structure of the Merkel's criteria. It analyses, how the voting rights and free access to power were preserved in both countries, if the political decisions are taken by elected representants, if there is a mutual control between the institutions and to what degree can the state power intervene into the private sphere of the citizens.

I conclude that both Poland and Hungary could not be called liberal democracies in the period under review. The Polish government neutralized constitutional oversight over its governance. I consider Poland a delegative democracy for the given time according to Merkel's criteria. In Hungary not only the court oversight was neutralised, but the citizens' civil rights were also diminished. Hungary thus showed signs of both delegative and illiberal democracy. It is worth noting that Poland much shorter time to get noticed by international community.

The text shows that even though the Hungarian prime minister Viktor Orbán promised to fight ideology of liberalism while preserving liberal freedoms, constitutional liberalism started faltering in his country.

**Key words: illiberal democracy, rule of law, liberalism, defective democracies**