

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut Mezinárodních studií

Katedra evropských studií

**Diplomová práce**

**2020**

**Kristýna Jeziorská**

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut Mezinárodních studií

Katedra evropských studií

**Limity europeizace  
Případová studie volebních reforem v Gruzii**

Diplomová práce

Autor práce: Kristýna Jeziorská

Studijní program: Mezinárodní teritoriální studia – Evropská studia

Vedoucí práce: doc. Mgr. Tomáš Weiss, M.A., Ph.D.

Rok obhajoby: 2020

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 31. 7. 2020

Kristýna Jeziorská

## **Bibliografický záznam**

JEZIORSKÁ, Kristýna. *Limity europeizace: Případová studie volebních reforem v Gruzii*. Praha, 2020. 81 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut Mezinárodních studií. Vedoucí diplomové práce doc. Mgr. Tomáš Weiss, M.A., Ph.D.

**Rozsah práce:** 120 356 znaků včetně mezer

## **Anotace**

Předkládaná diplomová práce staví na fenoménu europeizace a jeho limitech ve třetích zemích (blíže na státy blízkého sousedství). Zaměřuje se na působení vlivu Evropské unie na přijímané volební reformy na území Gruzie. Zpracovaná je formou diachronní komparace. Díky ní bude v práci umožněno dosáhnout porozumění dynamiky změn a jejich vývoje. Podle analýzy dosavadního výzkumu limitů europeizace ve třetích zemích, byly identifikovány hlavní faktory stojící za těmito limity. Ty byly aplikovány na dvě předem vybrané volební reformy. Sledována byla skutečnost, zda jsou tyto faktory pro danou reformu platné, zda byly s odstupem času platné i pro druhou vybranou volební reformu a zda došlo v průběhu času ke změnám těchto faktorů podílejících se na neúspěchu europeizace v Gruzii.

## **Annotation**

The diploma thesis is based on the phenomenon of Europeanization and its limits in third countries (with a focus on the European neighbourhood countries). It focuses on the influence of the European Union on the adopted electoral reforms in Georgia. It is processed in the form of diachronic comparison. Thanks to it, it will be possible to achieve an understanding of the dynamics of the changes and their development. According to the analysis of the current research of the limits of Europeanization in third countries, the main factors behind these limits have been identified. These were applied to the two pre-selected electoral reforms. It was monitored whether these factors were valid for the given reform, whether they were also valid for the second selected electoral reform over time, or whether these factors contribute to the overall failure of Europeanization in Georgia.

## **Klíčová slova**

Europeizace, Gruzie, EU, mezinárodní volební mise, volební reforma

## **Keywords**

Europeanization, Georgia, EU, international electoral missions, electoral reforms

## **Title/název práce**

Limits of europeanization: Case study of Georgian electoral reforms

### **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala svému vedoucímu diplomové práce, doc. Mgr. Tomáši Weissovi, M.A., Ph.D., za odborné vedení, věcné připomínky a vstřícný přístup v průběhu psaní a konzultací.

# Obsah

Úvod.....	9
Teoretická část.....	12
1. Přehled dosavadního výzkumu europeizace.....	12
1. 1. 2. Limity europeizace v zemích blízkého sousedství.....	16
1. 2. Volební reformy.....	23
1. 2. 1. Podpora volebního procesu Evropskou unií ve třetích zemích.....	24
1. 2. 1. 1. Volební systémy.....	27
2. Teoretické ukotvení práce.....	29
3. Metodologie.....	31
3. 1. Výběr případu.....	31
3. 2. Časové vymezení.....	33
3. 3. Metoda výzkumu.....	33
3. 4. Zdroje dat.....	35
Deskriptivně-analytická část.....	36
4. Pronikání vlivu Evropské unie do Gruzie.....	36
6. Volební reforma schválená v roce 2011.....	41
6. 1. Úvod.....	41
6. 2. Doporučení OBSE / ODIHR.....	43
6. 3. Proces přijímání volební reformy.....	44
6. 4. Faktor slabého vnějšího tlaku.....	46
6. 5. Faktor vlivu elit na přijímané volební reformy.....	47
6. 6. Závěr.....	48
7. Volební reforma schválená v roce 2020.....	51
7. 1. Doporučení OBSE/ODIHR.....	52
7. 2. Proces přijímání volební reformy.....	54
7. 3. Faktor slabého vnějšího tlaku.....	56
7. 4. Faktor vlivu elit na přijímané volební reformy.....	58
7. 5. Závěr.....	59
8. Komparace.....	61
8. 1. Slabý vnější tlak.....	61
8. 1. Role elit.....	62
Závěr.....	64
Summary.....	67
Použitá literatura.....	69
Primární zdroje.....	69
Sekundární zdroje.....	70
Teze Diplomové práce.....	79



## Úvod

Po rozpadu Sovětského svazu, s čerstvě nabytou státností, čelila Gruzie nastalým výzvám v podobě budování nových institucí. Počátečním impulsem europeizačního procesu v Gruzii se stala Revoluce růží (2003), která mírovým způsobem posunula zemi směrem k budování demokracie. Po okupaci Gruzie Ruskou federací (2008), bylo směřování země a její zahraniční politiky k obrazu Evropské unii prohloubeno. Podepsáním Asociační dohody Gruzie jasně deklarovala zájem účastnit se projektu Evropské integrace a tedy přijmout normy a pravidla Evropské unie.

Cílem předkládané diplomové práce je posoudit, do jaké míry Evropská unie šíří svůj model za hranicemi svého území a kde se nacházejí její limity. Na případu dvou vybraných gruzínských volebních reforem budou vyhodnoceny identifikované limity, které předpokládá obecná literatura zabývající se limity europeizace ve třetích zemích. Na limity není nahlíženo jako na faktory jdoucí proti sobě, ale jako na faktory společně se podílející na celkovém neúspěchu europeizace Gruzie.

Výzkumná otázka tedy zní:

### **Čím nebo kým je europeizace v případě volebních reforem v Gruzii limitována a proč?**

Fenomén europeizace, jež je nosným prvkem této diplomové práce, prodělal od svého vzniku na konci osmdesátých let dvacátého století značný vývoj. Ačkoliv byl význam termínu zpočátku využíván zejména pro výzkum vlivu evropských institucí na členské státy, byl později rozšířen i za hranice Evropské unie. Tam se předmětem výzkumu stalo posouzení vlivu EU na nečlenské státy.

V současnosti nelze o europeizaci hovořit jako o ucelené teorii či konceptu. Neexistuje zde ani žádná definice, která by byla všeobecně uznávaná. Velice rozmanité je také množství přístupů akademiků zkoumajících tuto problematiku. Europeizaci lze vnímat z různých perspektiv. Lze ji zkoumat jak z pohledu aktérů, kteří ji iniciují a dále pak šíří či z pohledu motivací, které k ní vedou nebo také z hlediska mechanismů, které určují způsob jejího šíření nebo které toto šíření limitují.

Práce využívá především poznatků Tanji Borzel, která svůj výzkum mimo jiné zaměřuje na europeizaci sousedských států bez perspektivy členství v EU, které nejsou prioritním cílem

pro intenzivní budování státu a demokratických hodnot, jako jsou státy s kandidátským statutem.

Diplomová práce se dělí na dvě základní části – teoretickou a deskriptivně-analytickou. Teoretická část pojednává o pojmu europeizace. V jejím začátku je europeizace a její vývoj představen tak, jak byl doposud vnímán akademiky a zpracován v odborné literatuře. Na tento přehled pro práci významných akademiků navazuje podkapitola blíže zaměřená na limity europeizace, jež jsou pro práci stěžejní. Následující kapitola pojednává o podpoře volebního procesu Evropskou unií (a dalšími aktéry) ve třetích zemích, ve které jsou představeni mezinárodní aktéři podílející se na volebních reformách v Gruzii. Na tu navazuje krátká podkapitola zaměřující se na volební systémy, o kterých text pojednává a jejich přiblížení je vhodné pro lepší orientaci v něm. Teoretická část je zakončena kapitolou o teoretickém ukotvení práce a využití metodologii.

Deskriptivně-analytická část zpracovává konkrétní volební reformy s přihlédnutím k vlivu europeizace na ně. Tato část je uvedena vývojem vztahů Evropské unie s Gruzii pro ucelený přehled toho, jak se jejich vzájemná spolupráce vyvíjela v čase. Následuje představení dvou volebních reforem, které jsou voleny tak, aby diachronní komparací bylo možné pozorovat, zda je trend europeizace v Gruzii pozitivní či spíše vliv Evropské unie v této zemi klesá. U obou reforem jsou představeny doporučení vydané úřadem OBSE/ODIHR, jež se společně s Benátskou komisí v zastoupení Evropské unie problematikou voleb v Gruzii aktivně zabývá. Faktory identifikované jako potenciální limity europeizace jsou pak aplikovány na tyto vstupy a je posouzen vliv europeizace na danou reformu. V poslední kapitole je nabídnuta komparace vývoje faktorů limitující europeizaci u vybraných reforem. Výsledky práce jsou představeny v navazujícím závěru.

Diplomová práce naráží na několik limitů. Autorka je limitována jazykovou bariérou. Z důvodu neznalosti gruzínštiny nejsou zpracovávány odborné texty psané v tomto jazyce. Řada gruzínských akademiků však již publikuje v anglickém jazyce, a díky tomu nebyl gruzínský pohled zcela vynechán.

Mimo to je kapitola pojednávající o druhé reformě, která byla přijata teprve v průběhu psaní této diplomové práce limitována zdroji využitelnými pro psaní práce. Je v ní z toho důvodu, že se jedná o aktuální problematiku více čerpáno z médií, která o průběhu

a aktérech volební reformy detailně informují.

## **Teoretická část**

Teoretická část je uvedena kapitolou, ve které je shrnut přehled dosavadního výzkumu zkoumané oblasti. Seznámí čtenáře s klíčovými teoriemi a přístupy, které jsou v diplomové práci použity. Představuje důležité aktéry a v neposlední řadě je v teoretické části pojednáno o metodologii, tedy o celkovém přístupu ke zpracování diplomové práce.

### **1. Přehled dosavadního výzkumu europeizace**

Posoudit úlohu europeizace jakožto teorie není jednoduché. Názory na to, zda je europeizace teorií či nikoliv, se různí. Část odborníků se přiklání k názoru, že se o teorii vůbec nejedná (Graziano, Vink et al. 2007). Howell (2004) pak europeizaci vnímá jako doplněk k teorii evropské integrace.

První zmínky o pojmu europeizace můžeme sledovat od konce osmdesátých let dvacátého století. Pojem nabýval postupně na popularitě, až se na konci devadesátých let stal pojmem běžně používaným (Olsen 2002: 922). Olsen (2002) europeizaci vnímá jako složitý proces, který je vždy třeba chápat v kontextu daného výzkumu, ke kterému se váže. Neříká však, že se každé chápání pojmu diametrálně odlišuje, jednotlivá pojetí vnímá jako na sebe navazující koncepty.

Zmatek nepanuje pouze okolo přijetí europeizace jako teorie, ale také okolo označení fenoménu jako takového. Na domácí scéně se můžeme setkat s výrazem „europeizace“ a stejně tak s „europeanizace“, „europeanizace“ či „europeizace“. Česká republika však není jediná, která má zavedeno vícero označení. Anglosaské prostředí nabízí pojmy dva – „europeization“ a „europeanization“. Naopak německé a polské jazykové prostředí pracuje s jedním označením „Europaisierung“, respektive „europeizacja“ (Dančák, Fiala, Hloušek, 2005)

Převážná část odborné literatury se zabývá vlivem evropských institucí na členy Evropské unie. Je však zjevné, že působení EU nekončí s jejími hranicemi. Pro tuto diplomovou je stěžejní oblast působení vlivu evropských institucí na nečlenské státy, tedy export modelů politického uspořádání a vlády typického pro Evropskou unii a jejich šíření za evropskými hranicemi (Olsen 2002: 924).

Jak již bylo zmíněno, samotný pojem europeizace má řadu významů. Pojem bývá popisován jako proces „institucionální adaptace na domácí úrovni v reakci na tlaky Evropské unie nebo jiných institucionálních subjektů“ (Featherstone a Radaelli, 2003). Europeizace jako taková je obousměrný proces – Evropská unie se představuje jako model, propaguje své normy, hodnoty, svá pravidla s přeshraniční působností a očekává jejich následování (Manners, 2002). Ve zkratce můžeme o europeizaci hovořit jako „o externí projekci vnitřních řešení“ (Lavenex, 2004, 695). Dle Börzel a Risse (2003) je pro působení europeizace důležitý předpoklad nesouladu a tlaku. Za nesoulad je považována situace, kdy je přijatý model Evropské unie neslučitelný s pravidly daného státu. Může se jednat o odlišnosti mezi regulacemi a pravidly dané Evropskou unií a domácími standardy, nebo může odlišnost norem daných Evropskou unií změnit způsob nahlížení na ty domácí. Podle logiky důsledků/výhodnosti pak může nesoulad mezi evropským a národním prostředím vytvářet nové možnosti, ale zároveň také může vytvářet překážky. Logika vhodnosti naopak říká, že z hlediska sociálního učení vzniká vnitřní tlak na přejímání norem Evropské unie z pouhého přesvědčení, že přejímané principy, normy a způsoby řešení problémů jsou správné a lepší, protože se již jedná o osvědčené postupy (Börzel a Risse, 2003).

Cílem šíření vlivu Evropské unie za její hranice je především ochrana vlastního území a také morální povinnost šíření demokracie a demokratických hodnot ve světě. Pohnutkou mimoevropských států podléhat takovému vlivu je pak možnost podílet se a být součástí evropského trhu a snižování nákladů v rámci vzájemného obchodování nebo také proto, že evropské normy a pravidla vidí jako vhodný způsob, jak vyřešit své vlastní vnitřní problémy (Lavenex, 2004). Z toho můžeme usuzovat, že europeizace může probíhat na popud Evropské unie – tedy EU-driven (řízenou Evropskou unií), nebo naopak sama země usiluje o „pomoc“ ze strany Evropské unie – v tomto případě hovoříme o europeizace domestically-driven (externě řízenou, řízenou ze strany státu) (Schimmelfenning, Sedelmeier 2005).

Způsoby, jakými dochází ke změnám v domácím prostředí, se nazývají mechanismy europeizace. Základní dělení představuje přímé a nepřímé mechanismy europeizace, rozdělují se dle toho, zda Evropská unie hraje při změnách aktivní anebo pasivní roli

(Schimmelfennig, Sedelmeier 2005). Přímými mechanismy rozumíme takové, prostřednictvím kterých Evropská unie iniciuje a sama usiluje o šíření vlastního modelu a pravidel za svými hranicemi. Nepřímé mechanismy jsou ty, které jsou naopak iniciovány zeměmi, které nejsou členy Evropské unie. Nepřímým mechanismem může také být pouhá přítomnost EU, která zapříčiňuje změny bez toho, aby byly původně zamýšleny. Další specifikaci mechanismů europeizace nastínili autoři March a Olsen (1989), kteří, ačkoliv ještě ne v souvislosti s fenoménem europeizace, pracovali s pojmem logiky důsledků („logic of consequences“ – Europeizace může být řízena Evropskou unií, skrze sankce a odměny, které pak mění míru nákladů a přínosů cílového státu) a logiky vhodnosti („logic of appropriateness“ – Europeizace může být vyvolána sociálním učením. Cílové státy jsou přesvědčeny, že přijetí pravidel EU je správné, pokud je považují za legitimní a ztotožňují se s EU.). Z propojení výše zmíněných mechanismů a podmínek později vytváří Schimmelfennig (2010) další čtyři pojmy, které problematiku blíže specifikují – kondicionalita (conditionality), externalizace (externalization), socializace (socialization) a imitace (imitation) (přehledně viz tabulka č. 1 – *Mechanismy europeizace*).

*Tabulka 1: Mechanismy europeizace. Zdroj: Schimmelfennig, 2010*

	<b>přímý mechanismus</b>	<b>nepřímý mechanismus</b>
<b>logika důsledků</b>	kondicionalita	externalizace
<b>logika vhodnost</b>	socializace	imitace

Kondicionalita je přímým mechanismem. Nastavení pravidel vychází z iniciativy Evropské unie. Ta stanovuje pravidla jako podmínku, kterou je nutné splnit, aby bylo dosaženo odměny nebo naopak, aby se aktér vyhnul sankcím, které by hrozily v případě neplnění (Schimmelfennig, 2010). Odměnou EU může být finanční pomoc, přístup k vnitřnímu trhu či jakákoliv dohoda, od dohod obchodních až po nejvyšší možnou dohodu – přístupovou. Sankce, jako výsledek nedodržování či neplnění podmínek stanovených Evropskou unií, jsou pak promítány formou pozastavení či úplného zrušení těchto dohod (Schimmelfennig, 2010). Mnohem efektivnější (v závislosti na výši odměny a kredibility podmínek stanovených EU) a ze strany Unie častěji využívané je dle autorů pozitivní kondicionalita, tedy přiznání odměn za splnění podmínek (Schimmelfennig, 2010). Externalizace naopak funguje jako nepřímý mechanismus. Evropská unie za svými hranicemi neprosazuje svůj model vládnutí aktivně. Vnější aktéři přijímají evropská pravidla, protože kdyby je

nepřijali nebo přímo porušili, znamenalo by to pro ně pouhé generování čistých nákladů (Schimmelfennig, 2010). V případě, že chce vnější aktér fungovat v rámci vnitřního trhu, musí evropská pravidla následovat. A čím více se Evropská unie angažuje v zahraničním obchodu země a čím více jsou unijní pravidla závazná, tím více bude daná země podléhat tlaku europeizace (Schimmelfennig, 2010). Evropská unie se skrze socializaci, jako přímý mechanismus, snaží vnější aktéry přesvědčit o svých myšlenkách a normách, na kterých je postavena. Na rozdíl od kondicionality a externalizace, se EU snaží pomocí socializace naučit aktéry porozumět těmto myšlenkám a principům. Pokud je socializace úspěšná, vnější aktéři jsou přesvědčeni o legitimitě a vhodnosti pravidel a přijmou Evropskou unii jako autoritu, přijmou pravidla Evropské unie a budou s nimi v souladu (Schimmelfennig, 2010). Imitace funguje na podobném principu jako socializace, pouze však bez proaktivního přístupu Evropské unie, která by europeizaci iniciovala. Evropská unie v tomto případě slouží jako model, který vnější aktéři napodobují (Schimmelfennig, 2010). Aktéři doufají, že následování evropského modelu vládnutí vyřeší jejich problémy na domácí půdě.

Jak bylo uvedeno výše, výzkum europeizace byl zpočátku zaměřen pouze na její vliv na členské státy. Postupem času se předmět výzkumu částečně přesunul za hranice Evropské unie. Mimo státy Evropské unie se autoři zaměřují především na skupinu kandidátských států (viz Olsen, Radaelli, Borzen a Risse). Postupem času se do hledáčku autorů dostaly i další skupiny mimo-evropských států. V popředí je zejména skupina států blízkého evropského sousedství, které jsou pro EU významné s ohledem na vzájemnou spolupráci, udržení míru a bezpečnosti v bezprostřední blízkosti Evropské unie. Jako konkrétní příklad lze uvést v roce 2003–2004 vznikající projekt Evropské politiky sousedství a na něj navazující program Východního partnerství z roku 2009. V rámci této iniciativy dochází k procesu šíření práva Evropské unie, jejích pravidel, hodnot či myšlenek (Mtchedlishvili, 2018). „[...] Schimmelfennig a Selemeier analyzovali převod pravidel a přijetí práva Evropské unie ve třetích zemích, tj. jejich institucionalizaci na domácí úrovni. Tato zahrnovala převod právních předpisů EU do vnitrostátního práva, restrukturalizaci domácích institucí podle pravidel EU nebo změnu domácích politických postupů podle norem EU“ (Mtchedlishvili, 2018, 83). U zemí blízkého sousedství může být míra působení europeizace zrádná. Na rozdíl od kandidátských států, je tato kategorie, pro

některé státy dočasně, ochuzena o možnost stát se členem a podílet se tak na spolurozhodování s ostatními.

Součástí procesu europeizace je také přijetí pravidel Evropské unie a jejího práva (Mtchedlishvili, 2018). Státy blízkého sousedství však nejsou natolik svazovány akutností přijmout evropské hodnoty a pravidla, jelikož jim Unie nemůže nabídnout věc pro mnohé nejceněnější, a to členství. Pravidla jsou těmito státy naopak přijímána s vidinou aktivní spolupráce a ekonomické podpory. Pokud daná země splní požadavky EU, může jí Unie na oplátku poskytnout finanční pomoc, ale i další druhy podpory (poradní, materiální).

Andrea Gawrich et al. (2009) ve své práci porovnávají tři možné typy europeizace – europeizaci členských států, europeizaci států s přístupovým statutem a europeizaci třetích zemí (viz tabulka č. 2 – *Porovnání typů europeizace dle postavení země*). Autoři vidí hlavní rozdíl v podnětech, které europeizaci vyvolávají. Domnívají se, že by efektivnější europeizaci třetích zemí pomohlo namísto nátlaku, tvorba oboustranně podmíněných dohod.

*Tabulka 2: Porovnání typů europeizace dle postavení země. Zdroj: Gawrich, 2009.*

	<b>Europeizace členských států</b>	<b>Europeizace států s přístupovým statutem</b>	<b>Europeizace třetích zemí</b>
<b>Postavení země</b>	tvůrce a příjemce	silný příjemce	slabý příjemce
<b>Přijímání nebo vytváření</b>	dvojesměrná (top-down, bottom-up)	top-down	top-down
<b>Mechanismy</b>	široký rozsah přímých a nepřímých	převážně přímé	převážně přímé
<b>Kondicionalita</b>	vysoká (možnost sankcí Evropského soudního dvora)	velmi vysoká (gate-keeping členství)	slabá (chybí gate-keeping členství)
<b>Pobídky</b>	vyhnutí se sankcím ESD	členství v EU	hlubší spolupráce s EU, iluze členství
<b>Výsledky</b>	neustálá politická změna (zásadní změny)	rychlá politická změna se zásadním efektem	neustálá politická změna (pouze povrchní změny)

### **1. 1. 2. Limity europeizace v zemích blízkého sousedství**

Hlavním a na první pohled nejviditelnějším limitem europeizace na území států blízkého sousedství, je přístup Evropské unie, která momentálně těmto státům nemůže nabídnout perspektivu členství v Unii. Ačkoliv se EU snaží zemím blízkého sousedství nabízet



alternativy k plnému členství, které by jim dopomohly ke stabilizaci, bezpečnosti či prosperitě, nejsou dost silné na to, aby Unie v oblasti získala potřebný vliv k šíření svých hodnot a pravidel (Grabbe, 2004).

Úspěšnost europeizace za hranicemi Evropské unie je dle autorů zabývajících se problematikou europeizace závislá na pěti faktorech. Těmi jsou: náklady adaptace, vnější tlak EU na splnění jejích požadavků, kapacita cílového státu reagovat na Unijní tlak k adaptaci, vůle cílového státu reagovat na Unijní tlak k adaptaci a síla europeizovaného státu vzdorovat (Borzel, 2011).

Úroveň demokracie, potažmo míra korupce má vliv na šíření a tedy i přijímání europeizace. Lze předpokládat, že čím autoritativnější režim je, tím je dopad vlivu Evropské unie na domácí změny slabší, zejména pokud hovoříme o požadavcích EU na domácí reformy zaměřující se na lidská práva, demokracii, právní stát či tržní ekonomiku. Takovéto požadavky ze strany EU přímo ohrožují (autoritářské) režimy, v důsledku čehož můžeme považovat za velmi nepravděpodobné, že povedou k reformám, pokud nebudou splněny jiné podmínky (Borzel a Risse, 2012).

Michael Emerson se v úvodu knihy *Democracy in European Neighbourhood* (2005) vyjadřuje ke stavu zemí blízkého sousedství na počátku 21. století. Uvádí, že: „[...] státy blízkého sousedství uvízly ve stavu, který formálně vypadal jako demokracie, ve skutečnosti se však jednalo o falešnou demokracii, ve které se vládnoucí zkorumpované strany vysmívaly demokratickým normám a hodnotám“. Průlom země zaznamenaly s příchodem barvených revolucí<sup>1</sup>, které přinesly alespoň částečné zlepšení. Ačkoliv je jakákoliv změna lepší než žádná, do budoucna nemusí mít země zdaleka vyhráno. Tento stav změn se Evropská unie snaží podpořit, ne vždy se však její snahy setkávají s úspěchem a ve výsledku mohou mít její snahy celkově negativní dopad na vnitřní strukturu a chod státu.

Europeizaci nelze vnímat jako přínosnou pouze pro cílový stát. K šíření europeizace za hranice EU dochází mimo jiné také proto, že se Unie obává šíření zločinu, nelegální migrace, organizovaného zločinu či obchodování s lidmi (Grabbe, 2004). Především proto se EU snaží o aktivní pomoc skrze politický dialog, pobídky, budování kapacit pomocí

---

<sup>1</sup> Revoluce postkomunistických společností probíhající nenásilnou formou jako protest proti autoritářským vládám.

podpory finančními, ale i technickými prostředky (ve smyslu různých podpůrných programů, misí či pozorovatelských činností) (Borzel a Pamuk, 2012). Evropská unie ale není pouhým donorem. Vzájemný vztah je založen na principu spolufinancování a spolupráce s výhodami (Borzel et al., 2008).

Efektivnější metoda pro dosažení spokojenosti na obou stranách než to, že Evropská unie striktně nařídí zemím, jak budou fungovat, je spolupráce založená na politickém dialogu, ze kterého jsou následně společnými silami vytvořeny plány budoucího rozvoje a spolupráce, nazývané Akční plány. Ty jsou tvořeny ve spolupráci s danou zemí a téměř kopírují logiku přístupových kritérií, obsahují soupis navržených reforem, které by země měla přijmout, aby se přiblížila k obrazu Evropské unie (Borzel, 2011). Země blízkého sousedství nejsou totožné, jejich politika či způsob vlády jsou rozdílné, a proto i Akční plány musí být přizpůsobeny jednotlivým zemím a nemohou být pro všechny stejné. Základní kameny, na kterých spolupráce staví, jsou však stejné. Kromě oblastí, jako je regulace obchodu, přístupu na trh, energií, transportu, dává Evropská unie velkou váhu a důraz na oblast práva a vnitřních záležitostí. Problematika legislativy týkající se svobodných a rovných voleb, zajištění dělby moci, fungování nezávislých médií, ochrana lidských práv, boj s korupcí a další, je pro vývoj vzájemných vztahů a obecně vývoj v zemích blízkého sousedství Unie klíčová (Borzel, 2011).

V minulosti Evropská unie nedokázala vyvinout dostatečný vnější tlak k tomu, aby podnítila změny na domácí scéně cílového státu. V praxi, při plnění Akčních plánů, dávala větší důraz na zvyšování efektivity a zlepšení fungování státních institucí, které poskytují veřejné statky a služby, místo toho, aby stavěla priority na posilování demokratického fungování země a nastavení a dodržování lidských práv (Borzel a Pamuk, 2012). Svým způsobem tak Evropská unie zajistila stabilizaci úřadujících vlád místo toho, aby tyto vlády podnítila k tvorbě vnitřních reforem, které by zemi pomohly demokratizovat a přiblížit k jejímu obrazu.

To, že na státy nebyl vyvíjen dostatečný vnější tlak a nedocházelo k postupným, ale zároveň efektivním změnám, mělo za následek minimální budování reformních kapacit, kterých země blízkého sousedství nemají stále dostatečné množství a jsou proto limitovány (Borzel, 2011). Tím je ve výsledku limitována také Evropská unie, která nemá na koho svůj vnější tlak vyvíjet. Státy blízkého sousedství nejsou zcela vnitřně konsolidované

a nemají v sobě zakořeněny principy demokracie a právního státu. Mají tak horší startovací pozici, díky které může být proces stabilizace a posilování demokratických základů dle vzoru EU během na dlouho trať.

Nároky Evropské politiky sousedství, skrze kterou Evropská unie pracuje se zeměmi blízkého sousedství, znamenají pro tyto státy vysoké náklady na adaptaci, které jsou pro úřadující vlády zničující. Nepopulární rozhodnutí by mohla takovou vládu připravit o vládnoucí pozici (Borzel, 2011). Z toho tedy vyplývá, že k takovým změnám nejsou vlády nakloněny a změny na domácí půdě jsou tímto limitovány. Ohrožovány nejsou pak ani ze strany Unie, která je k těmto změnám příliš nepodněcuje.

Evropská unie nedokáže susedské státy přimět k aktivitě, ale ani nabídnout vidinu členství. Existují však pozitivní, ale i negativní prostředky, kterými si částečně svá doporučení a nařízení dokáže Evropská unie vynutit (Borzel, 2011). Může pozastavit, nebo také úplně odvolat bilaterální dohody s jednotlivými zeměmi. Může také nařídit sankce, které zemi ekonomicky poškodí. V případě pozitivního vývoje, při prosazení dohodnutých změn, může EU zemi ocenit. Může povýšit či vylepšit vzájemnou dohodu, zjednodušit vízový režim, uvolnit omezení bránící zemím přístup na evropský trh, případně zvýšit prostředky pomoci (finanční, materiální, odborné poradenství). Tyto prostředky ale nejsou neomezené a pro státy nemusí být dostatečně motivující. Při použití negativních prostředků ze strany EU, může dojít zápornému efektu, který by ve výsledku mohl být horší pro Unii, než pro stát blízkého sousedství. Dostáváme se tak opět k limitům pomoci, které může Evropská unie v konkrétní situaci nabídnout a možná také neschopnost využití prostředků, kterými EU oplývá. Pozitivní motivace pro státy většinou nepřevyšuje cenu adaptace na přiblížení se k podmínkám Unie (Borzel a Pamuk, 2012). Není výhodná pro státy, které jenom a pouze usilují o plnohodnotné členství v Evropské unii (Ukrajina, Moldavsko, Gruzie), nebo státy, které drží kontrolu nad strategickými surovinami (Ázerbájdžán), nebo udržují blízké přátelství a spolupracují s Ruskou federací, o které by nerady přišly (Bělorusko, Arménie) (Borzel, 2011). Můžeme říci, že kondicionalita v tradičním pojetí není efektivním mechanismem europeizace pro státy evropské politiky sousedství, protože ty postrádají adekvátní pobídky. Kondicionalita v pojetí Evropské politiky sousedství tak funguje spíše jako zastřešující systém již fungující regionální integrace, která se zaměřuje na různé oblasti politiky, s různou rychlostí a dynamikou (Lavenex, 2008).

Gwendolyn Sasse (2008) či Frank Schimmelfennig (2010) poukazují na to, že z hlediska europeizace je pro státy blízkého sousedství i přes zmíněné limity nejefektivnější mechanismus kondicionality a socializační mechanismus. Také Schimmelfennig (2010) vnímá dopad kondicionality jako slabý, protože chybí pobídky na straně Evropské unie. Dobře na tom není ani kredibilita EU, která je v očích těchto států nízká. Značnou překážkou kondicionality jsou pro státy vysoké náklady na přijetí unijních pravidel (Schimmelfennig, 2010). V neposlední řadě je znám fakt, že kondicionalita není tak efektivní u států, kterým chybí odkaz na demokratickou tradici (Djordjevic, 2008).

Na rozdíl od kondicionality je socializační mechanismus postaven na tom, že Evropská unie učí europeizovaný stát Unijním principům a snaží se, aby jim daná země porozuměla a tím snadněji přijala za své. Limit, na který zde europeizace naráží, jsou zájmy Evropské unie, které upřednostňuje před demokratizační a lidskoprávní agendou, naráží se zde tedy na problém slabé rezonance EU norem (Schimmelfennig, 2010).

Jelikož nejsou ani výstupy, na kterých se EU a stát blízkého sousedství bez kandidátského statusu dohodnou, právně vynutitelné, je na státy vyvíjen minimální tlak potřebný k prosazení změn. Vlády těchto států nemají povinnost sliby a požadavky vytyčené v Akčních plánech a předkládaných doporučeních uvádět v praxi. Jejich výkon a práce je pouze monitorována a následně se stává předmětem další politické diskuze.

Ecatarina McDonagh (2008) svou práci staví na mechanismech kondicionality a socializace. Vychází přitom z toho, že ne všechny mechanismy jsou stejně účinné a jako další autoři vnímá kondicionalitu jako efektivnější mechanismus (v případě odměny v podobě členství) pro řízení domácích změn, než mechanismu socializace, který je odkázán pouze na vůli státu požadované změny chtít. Ve své práci přichází McDonagh s konkrétními strategiemi podpory třetích zemí na základě porovnávání mechanismů kondicionality a socializace viz tab. č. 3 – *Srovnání socializačního mechanismu a mechanismu kondicionality*.

Tabulka 3: Srovnání socializačního mechanismu a mechanismu kondicionality. Zdroj: Ecaterina McDonagh, 2008,

	Kondicionalita	Normativní tlak
<b>Definice</b>	Mezinárodní organizace poskytuje výhody demokratizujícímu se státu v závislosti na splnění určitých podmínek (jako je například pokrok při demokratizaci země, či respekt k občanským a politickým právům)	Mezinárodní organizace se v tomto případě spoléhá na normy, které využívá k přesvědčování, zahanbení či ocenění demokratizujícího se státu za demokratické politiky (včetně dodržování občanských a politických práv)
<b>Kauzální mechanismy domácího dopadu</b>	Pozitivní pobídky (odměny) nebo negativní pobídky (sankce)	Přesvědčování (učení, přesvědčování, argumentace) / Sociální vliv (sociální odměny a sankce)
<b>Institucionální nástroje</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Gate-keeping: možnost vyjednávání a přístup k vyšším stádiím přístupového či asociačního procesu <ul style="list-style-type: none"> <li>- Privilegovaný obchod / Obchodní překážky a embargo</li> <li>- Dodatečná pomoc a technická pomoc / pozastavení a zrušení podpory</li> <li>- Podepsání rozšířené formy dohody o přidružení / Žádná dohoda o přidružení nebo významné zpoždění při podpisu</li> </ul> </li> <li>Benchmarking a monitoring <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hodnocení celkového pokroku/úpadku v pravidelných zprávách</li> <li>- Rozhodování na důležitých zasedáních / oficiální požadavky na změnu politiky s konkrétními termíny / zavedení sankcí</li> <li>- Dohody o partnerství a další oficiální dokumenty identifikující mezery v právních předpisech</li> <li>- Intenzivní dialog a interakce / slabší dialog a interakce</li> </ul> </li> <li>Přístupová jednání/jednání o asociaci</li> <li>Přistoupení/nový asociační status v mezinárodní organizaci</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Oficiální prohlášení a prohlášení vyjadřující názor na aktuální stav a směr politiky</li> <li>Doporučení v psaných reportech z vyšetřovacích návštěv</li> <li>Mise /ad hoc návštěvy <ul style="list-style-type: none"> <li>- Četné příležitosti pro osobní interakci</li> <li>- Pozorování v politickém procesu u politických výborů a parlamentu</li> <li>- Sledování a tvorba zpráv</li> <li>- Projektová pomoc a technická pomoc</li> </ul> </li> <li>Právní týmy poskytující pomoc při formování politiky</li> <li>Vydávání doporučení stanovující obecné standardy</li> <li>Účast národních úředníků na institucionálních schůzkách / krátkodobé národní předsednictví v hlavních institucionálních orgánech mezinárodní organizace</li> <li>Twinning<sup>2</sup> a školení <ul style="list-style-type: none"> <li>- Přidělování úředníků ze zavedených demokracií do práce na národních ministerstvech a dalších částech veřejné správy</li> <li>- Školicí kurzy zaměřené na hlavní národní zúčastněné strany zapojené do procesu prosazování demokracie</li> </ul> </li> </ol>

Mimo limitující překážky ze strany Evropské unie jako jsou mechanismy, může europeizace limitována i na straně europeizovaného státu. V autoritářských či poloautoritářských režimech mají hlavní slovo vládnoucí elity, které jsou v otázkách domácích reforem klíčovými veto hráči (Schimmelfennig et al., 2006). Existují dvě skupiny veto

2 Nástroj Evropské komise pro spolupráci mezi EU a třetími zeměmi (kandidátskými a sousedskými).

hráčů, volení a nevolení veto hráči (finanční, mediální). Druhá skupina má v zemi vliv, ale mít by jej neměla.

V sousedských státech, jako je Gruzie, Moldavsko či Ukrajina, byl díky odkazu sovětské minulosti a zdlouhavého transformačního procesu v 90. letech opožděn vznik nové generace reformistů, kteří by nastartovali proces obnovy. Kompetentní elity nebyly politickými stranami tlačeny do popředí politiky, kde by změnili zastaralé vnitřní praktiky politických stran, které stále stavějí na charismatech svých vůdců (Ghersimov, 2019). Přestože v těchto zemích proběhla řada revolucí a sociálních povstání, které představovaly příležitosti pro nové politické elity, nebylo zaznamenáno výraznějších změn ve způsobu správy a země tak stále čelí výzvám bránícím v konsolidaci demokracie (Ghersimov, 2019). Zdá se, že jsou politické elity neochotné, ale také neschopné představit demokratické reformy, které by byly zároveň udržitelné, a to i přesto, že jsou tlačeni společenskými požadavky a je jim poskytována mezinárodní pomoc (Ghersimov, 2019). Je potřeba nalézt ochotné a schopné nástupce, kteří by nastolili efektivní demokratické reformy, které by nebyly vedeny snahou uspokojit soukromé zájmy, vyhovující pouze úzkým kruhům (Ghersimov, 2019).

Dalším problémem a tudíž i limitem úspěšné europeizace v těchto státech je absence institucí, které by pomáhaly nestátním aktérům vyvíjet tlak na vládu, aby předkládala reformy, které by vedly k vnitřním změnám v dané zemi (Borzel, 2011). Ačkoliv EU od roku 2004 vyžaduje od zemí blízkého sousedství spolupráci a konzultaci vlády s nestátními aktéry a občanskou společností, sama tuto iniciativu výrazně nepodpořila a důsledně ji neprosazovala (Buzogany a Costa, 2009). Problémem jsou nedostatečné zdroje, které aktéry brzdí v mobilizaci mnohem větší a tím i vlivnější skupiny společnosti. Při podpoře nestátních aktérů bývá pro Evropskou unii náročné rozlišit organizace, kterým jde v první řadě o změnu situace k lepšímu a ty, kterým jde o využití prostředků k uspokojení vlastních politických potřeb, tím je celá efektivita podpory nižší (Borzel, 2011).

Pokud se zaměříme na dopad evropského vlivu, zjistíme, že Evropská unie svou aktivitou mnohem více stabilizuje stávající vládní instituce, než pomáhá s jejich transformací (Borzel a Hullen, 2011).

Mimo to je závažným problémem čím dál větší distancování občanské společnosti od

veškerých politických procesů. Politická scéna již historicky podkopala důvěru ve veřejné instituce a v lidech posílila politickou apatii (Borzel, 2011). Ve výsledku jsou to stále státní aktéři, zejména silné vládnoucí strany, které ovlivňují, jaké (europeizační) reformy budou prováděny. Vyberou si požadavky, které by v případě uvedení v praxi neznamenal vysoké náklady a zároveň neohrožily jejich aktuální postavení.

## **1. 2. Volební reformy**

Myšlenka volební reformy je založena na skutečnosti, že žádné volby nejsou dokonalé a tudíž je zde vždy prostor pro jejich zlepšení (Evropský parlament, 2017).

Z hlediska tématu diplomové práce je stěžejní oblast reformování – volební právo, které stanovuje pravidla pro konání voleb prostřednictvím platné legislativy (zákony, ústava). Veškeré reformy diskutované v rámci práce tak chápeme jako úpravu platné legislativy (volebního práva), pravidel, která upravují volební proces.

Cílem volebních reforem by mělo být nalezení shody mezi politickými silami tak, aby výsledná změna poskytovala především rovné podmínky pro všechny. Političtí aktéři nejednají vždy pouze s dobrými úmysly, volební reformy jsou také prostředkem, díky kterému si mohou politické elity zajistit setrvání v úřadu. Praxe ukázala, že ve státech blízkého sousedství, jako je mimo jiné Gruzie, jsou volební systémy upravovány právě s cílem zvýšení šancí u voleb a udržení se u moci (Evropský parlament, 2017). V průběhu přípravy reforem chyběl přístup k budování konsensu a výsledné reformy byly schváleny pouze vládnoucí stranou či s příspěvkem jejích spojenců. Reformy byly také často přijímány ve spěchu, bez důkladné debaty (Evropský parlament, 2017).

Z výzkumu Evropského parlamentu vyplývá, že v sousedských zemích často používaný smíšený volební systém (vysvětlení volebních systémů viz kapitola 1.2.1.1), měl negativní dopad na demokratický vývoj (Evropský parlament, 2017). Smíšený volební systém v sobě zahrnuje část, v rámci které jsou křesla přidělována na základě poměrného systému a část, v rámci které jsou křesla přidělována na základě většinového systému. Bylo zjištěno, že přidělování křesel na základě většinového volebního systému je v Gruzii, ale také na Ukrajině, spojeno s korupčními praktikami (Evropský parlament, 2017).

## **1. 2. 1. Podpora volebního procesu Evropskou unií ve třetích zemích**

Pro fungující demokracii, jež patří mezi základní hodnoty uznávané Evropskou unií, jsou svobodné, soutěživé a pravidelné volby základním předpokladem.

Samotná existence takových voleb však neznamená naplnění demokratických principů. Ucházet se o moc ve svobodných, soutěživých a pravidelných volbách ještě neznamená možnost tuto moc získat. Je důležité soustředit se kromě voleb na předvolební období, ale také na období po volbách. Je potřeba sledovat, zda jsou naplňovány demokratické principy i v těchto obdobích a zda dochází k respektování a akceptaci výsledků vzešlých z voleb. (Cabada, Kubát, 2004: 268)

Volby nejsou pouze výsadou demokratických režimů. I nedemokratické režimy volby pořádají (i když v politickém životě země nehrají významnější roli a neplní obvyklé funkce), především proto, aby si v očích zahraničních států zdánlivě obhájili vedení své země (Cabada, Kubát, 2004: 268). Proto je velmi důležité, že se Evropská unie od počátku 90. let 20. století v rámci své vnější politiky snaží aktivně podporovat státy v prosazování transparentních, svobodných, udržitelných a skutečně demokratických voleb (Dupont, Torcoli, Bargiacchi, 2010: 4).

Svobodné volby, odpovídají demokratickým principům, jsou takové, do kterých se mohou zapojit všichni ti, kteří k tomu mají oprávnění. Z hlediska soutěživosti je důležité splnit podmínku, aby o jeden mandát soutěžili minimálně dva kandidáti zastupující odlišné politické proudy a tito kandidáti měli možnost vést předvolební kampaň a mít k tomu nastaveny rovné podmínky. Nesplněním této podmínky, jsou pošlapána základní lidská práva v podobě svobodného projevu či svobodného shromažďování. Podmínka pravidelnosti je splněna v případě, že volby probíhají pravidelně a v dopředu určených periodách. (Cabada, Kubát, 2004: 270)

Dodržování lidských práv či podpora demokratizace a tudíž i demokratických a fér voleb je prioritou Evropské unie ve vztahu ke třetím zemím. Evropskou institucí, která se aktivně podílí na pozorování celého volebního procesu (počínaje předvolebním obdobím a pokračuje i po skončení hlasování) po celém světě je Evropský parlament. Aktivity Evropského parlamentu jsou koordinovány Skupinou pro podporu demokracie a koordinaci voleb (Evropský parlament, 2019). Tato skupina zastává oficiální poradní roli pro Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku při výběru



prioritních zemí pro dlouhodobé pozorovatelské mise a pro jmenování hlavních pozorovatelů, kteří volební pozorovatelské mise řídí (Evropský parlament, 2019). Mise jsou vysílány pouze na žádost země, která EU požádá o pomoc. Evropský parlament každoročně vysílá okolo deseti krátkodobých volebních pozorovatelských misí, které doplňují již probíhající dlouhodobu misi v dané zemi. Dlouhodobé mise, kterých se evropští pozorovatelé účastní, se dělí na volební pozorovatelské mise Evropské unie v Africe, Americe nebo Asii a mezinárodní volební pozorovatelské mise vedené Úřadem pro demokratické instituce a lidská práva (ODIHR)<sup>3</sup> v zemích, které jsou členy Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE). V druhém případě dochází ke spojení sil Evropského parlamentu s delegacemi parlamentních shromáždění, jako je zmíněné OBSE či Rada Evropy a NATO (Evropský parlament, 2019).

V případě Gruzie jsou nejviditelnějšími prostředky podpory Unie a OBSE / ODIHR vedené volební pozorovatelské mise, jejichž hlavním cílem je „posílení důvěry ve volby, odrazení od podvodů, poskytnutí informovaného a faktického posouzení volebního procesu, celkové zlepšení volebního rámce a kontextu, ve kterém se volby konají, posílení nezávislosti a odpovědnosti státních institucí, [...]“ (Evropská služba pro vnější činnost, 2017)

Cílem misí není něco nařizovat, cílem misí je vydávat doporučení, která by měla být zemím nápomocná při tvorbě a vylepšování volebních rámců a ve výsledku tak mohla sloužit jako prostředek celkového prohlubování samotné demokracie (Evropská služba pro vnější činnost, 2017). Volební pozorovatelské mise hodnotí volební situaci především na základě toho, zda země dodržuje principy OBSE (totožné s principy Evropské unie), mezinárodní normy k demokratickým volbám, ale také vnitřní předpisy dané země (Election Observation Handbook, OBSE / ODIHR).

Obvykle je do spolupráce zapojena Benátská komise, známá též jako „Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva“. Ta od devadesátých let minulého století podporuje členské státy Rady Evropy skrze volební doporučení a také skrze pomoc při přípravě volebních reforem, tedy volebních zákonů, v souladu s evropskými volebními normami (Timus, 2013).

Benátská komise a Úřad pro demokratické instituce a lidská práva vydávají společná

---

<sup>3</sup> ODIHR je orgánem OBSE zajišťující lidský pohled na bezpečnostní politiky, specializující se především na volby, lidská práva, právní stát a demokratickou společnost (Timus, 2013).

stanoviska, která daným zemím slouží jako nástroj pro podporu volebního procesu. Doporučení vydaná ve stanoviscích jsou projednávána na plenárních zasedáních Benátské komise. Těch se také účastní OBSE / ODIHR a Evropská komise, kteří mají slovo při konečném přijetí (Timus, 2010).

Na místo toho, aby Evropská unie přijala vlastní ucelený soubor pravidel týkající se volební problematiky, delegovala odpovědnost na odborníky zabývající se touto problematikou a přijala tak jejich podmínky, které ale plně odpovídají evropským volebním standardům.

Základním principem uznávaným a přijímaným OBSE je názor, že „vůle lidu, svobodně a spravedlivě vyjádřená prostřednictvím pravidelných a skutečných voleb, je základem autority a legitimacy veškerých vlád“ (Election Observation Handbook, OBSE / ODIHR). Mimo to státy uznaly, že pro dodržování základních práv a svobod má klíčový význam pluralita, a to zejména v politických organizacích, stejně jako oddělení státu od politických stran. V budování a podpoře zemím pomáhají již výše zmínění pozorovatelé, kteří dle odstavce 8 Kodaňského dokumentu z roku 1990 mimo jiné posilují bezúhonnost a čestnost volebního procesu (Election Observation Handbook, OBSE / ODIHR).

Blíže stanovuje příručka (Election Observation Handbook) pro pozorování voleb OBSE / ODIHR tyto závazky:

1. Svobodné volby mají být pořádány v přiměřených intervalech.
2. Alespoň v jedné komoře zákonodárního sboru by měla být všechna křesla volena lidově.
3. Je důležité zaručit všeobecné a rovné volební právo.
4. Je důležité respektovat právo občanů kandidovat.
5. Je důležité respektovat právo založit politickou stranu a zajistit rovnost soutěže před zákonem a autoritami.
6. Důležitým předpokladem svobodných voleb je vedení volebních kampaní v otevřené a spravedlivé atmosféře bez zásahu administrativy, násilí a zastrašování.
7. Je důležité zajistit nezávislost a nediskriminační přístup k médiím.
8. Pro svobodné volby je specifické tajné hlasování a poctivé sčítání s veřejným

oznámením výsledků.

9. V neposlední řadě je důležité zajistit jmenování a uvedení do funkce kandidátů, kteří získali potřebný počet hlasů.

Mimo tuto příručku OBSE / ODIHR existuje Kodex osvědčených postupů ve volebních záležitostech, sestavený v roce 2002 pracovní skupinou Parlamentního shromáždění Rady Evropy a Benátské komise, jež shrnuje základní zásady evropských volebních principů (Benátská komise, 2002). Základním principem těchto volebních standardů je evropské ústavní dědictví. To sestává z mezinárodních pravidel a je základem každé opravdu demokratické společnosti (Timus, 2013).

Obsahově Kodex odpovídá výše zmíněné příručce OBSE / ODIHR k vedení volebních pozorovatelských misí. Jelikož se tyto instituce vzájemně doplňují, není možné, aby stavěly na rozdílných základech. Kromě těchto obecně sdílených podmínek, obsahuje Kodex řadu pokynů pro konkrétní volební témata. Kodex například vyžaduje, aby byl daný volební zákon stabilní a tím chráněný před možnou politickou manipulací (Benátská komise, 2002: 25). Důležitou součástí dokumentu je také doporučení, aby změny volebního zákoníku nebyly uskutečňovány do jednoho roku před volbami a obecně by neměl být volební zákoník měněn příliš často. Neméně zásadní otázka, které se Kodex dotýká, je otázka transparentnosti v oblasti financování politických stran, nejenom během volebních kampaní (Benátská komise, 2002: 31–32).

K podpoře volebního procesu Evropskou unií (a již zmíněné Benátské komise a OBSE / ODIHR) ve třetích zemích se využívá řada v této kapitole zmíněných nástrojů, ať už se jedná o připomínky odborníků, studie, kodexy osvědčených postupů či společná stanoviska a doporučení. Potenciál těchto nástrojů při tvorbě domácích reforem je vysoký. Jelikož však tyto nástroje řadíme do měkkých nástrojů, nelze jejich dodržování právně vynucovat. Neexistují žádné politické ani ekonomické sankce, které by byly na třetí státy v případě neplnění aplikovány (Timus, 2010).

#### **1. 2. 1. 1. Volební systémy<sup>4</sup>**

Volební systémy jsou předem stanovená pravidla, na základě kterých se volby uskutečňují a jsou regulovány odpovídajícími volebními zákony. Ty určují, do jaké míry budou volby

---

<sup>4</sup> Tato kapitola slouží k lepší orientaci v textu, který s těmito systémy pracuje.

svobodné a soutěživé. Volební systémy lze definovat jako prostředek přepočtení volebních hlasů na obsazované volené funkce (Farrell, 2007: 3), tedy přiznání mandátů vítězným kandidátům. Konkrétní model volebního systému do značné míry určuje, jak složité je, aby konkrétní kandidát získal mandát. (Farrell, 2007: 3)

Volební systémy jsou navrhovány především s cílem reflektovat názory voličů, sestavit silnou a také stabilní vládu a vybrat kvalifikované kandidáty k výkonu svých funkcí. Existuje mnoho druhů volebních systémů. Rozlišujeme tři základní typy volebních systémů – většinový, proporční a smíšený volební systém (Cabada, Kubát, 2004: 273–276). Silná debata probíhá na téma – který systém je ten správný, který umožní sestavit silnou, stabilní a odpovědnou vládu, která bude reagovat na požadavky všech a tedy i na požadavky menšin (Shavtvaladze, 2012).

Většinový volební systém je nastaven tak, že všechny mandáty získává vítězná strana či kandidát daného volebního obvodu. Většinový systém je využíván zejména pro volby do jednohlavových orgánů, například do funkce prezidenta. Systém se dále dělí na systém relativní většiny (též nazývaný systémem „first past the post“ a systém absolutní většiny, kdy je pro vítězství nutný zisk alespoň 50 % plus jednoho hlasu. Většinou se volba odehrává ve dvou či více kolech, přičemž do dalšího kola postupují kandidáti s nejvyšším počtem hlasů. (Cabada, Kubát, 2004: 277–280)

Proporční systém je nastaven tak, aby rozdělil mandáty volebního obvodu poměrně k počtu hlasů získaných ve volbách. K transformaci hlasů získaných od voličů na mandáty jsou užívány různé metody. Mezi nejčastěji používanými metodami je proporční volební systém kandidátních listin a systém jednoho přenosného hlasu. První zmíněný je ve světě nejrozšířenější – ve volbách kandidují politické strany, které vytváří kandidátní listiny. U druhé zmíněné metody naopak voliči nevolí na základě kandidátských listin, ale volí individuální kandidáty bez ohledu na to, jakou mají politickou příslušnost. (Cabada, Kubát, 2004: 280–282)

Smíšený volební systém kombinuje prvky jak většinového volebního systému, tak prvky proporčního systému. Charakteristickým znakem pro smíšený systém je jeho komplikovanost. Nikde není například stanoven poměr mezi proporční a většinovou částí, existuje pouze nepsané pravidlo, které říká, že nejméně 5 % křesel by mělo být voleno

odlišným systémem. (Cabada, Kubát, 2004: 282–283)

## 2. Teoretické ukotvení práce

Práce vychází z teorie europeizace, na kterou je nahlíženo z různých úhlů a nabízí tak nepřehledné množství dělení a svého zaměření. „Europeizace [...] zahrnuje široké spektrum problémů od politických projektů s cílem vytvořit silnou a jednotnou Evropu přes upevňování určitého životního stylu, kulturních tradic, náboženství, politických a právních principů i identity na evropském kontinentu a jejich šíření do jiných částí světa [...]“ (Zemanová, 2007, 32) Později byla ve výzkumech Evropa omezena na Evropskou unii a pole působnosti rozšířeno za její hranice.

Z hlediska přístupu a působení Evropské unie, jsou země mimo EU rozděleny do několika kategorií. Frank Schimmelfenning ve svých pracích země dělí na kvazi-členské státy, kandidátské země, státy evropského sousedství, další OECD země a vzdálené regiony. Dělení je to zásadní, protože mechanismy a vůbec podmínky europeizace se výrazně liší právě s ohledem na postavení nečlenské země dle výše zmíněného výčtu.

Výzkum Borzel, Schimmelfenniga a Sedelmeiera jsou pro teoretické ukotvení práce stěžejní. Autoři ve svých textech analyzují mechanismy, tedy způsoby prosazování europeizace. Na každou skupinu působí mechanismy (představené v kapitole 1.2.) jinak – mají na danou skupinu jiný dopad, liší se intenzitou, figurují za jiných podmínek a limitují europeizaci jiným způsobem.

Model sociálního učení je založen na tom, že Evropská unie jako normativní autorita, společně s legitimitou jejích politik, přesvědčí domácí aktéry k europeizaci (Schimmelfennig a Sedelmeir, 2017) V případě nekandidátských zemí je model či mechanismus sociálního učení nejefektivnějším mechanismem šíření evropského modelu. Z výzkumů Schimmelfenniga a Sedelmeira (2017) vyplývá, že předtím, než bylo zemím nabídnuto členství v EU, byla europeizace značně omezená a selektivní. Po začlenění zemí do skupiny kandidátů na členství se hlavním hnacím motorem europeizace stal mechanismus kondicionality. Z výše zmíněného vyplývá, že v případě absence přístupové kondicionality, hraje hlavní roli sociální učení (Schimmelfennig a Sedelmeier (2017).

Socializační mechanismus může Evropská unie praktikovat například skrze politický

dialog, vydávání stanovisek a doporučení či vysláním mise. Ačkoliv se, co se pozorovatelských misí zaměřených na volby týče, Evropská unie zaměřuje převážně na třetí země, existuje také podobný úřad zabývající se stejnou problematikou – Úřad pro demokratické instituce a lidská práva Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE / ODIHR), se kterým Evropská unie spolupracuje a navzájem se doplňuje. Vzhledem k tomu, že se jedná o velmi podobné subjekty, jednající dle velmi podobných zásad a principů, Evropská unie v tomto případě nezasahuje do mise OBSE / ODIHR působící v Gruzii.

Mechanismus kondicionality přímo související s logikou důsledků však není zcela vyloučen. Europeizace podle logiky důsledků funguje v případě, že je pro aktéry výhodná. V takovém případě jde o maximalizaci zisků, porovnají se výhody a nevýhody. V případě, že převažují výhody, dojde k přejímání pravidel. Jelikož pravidla Evropské unie, a tedy i pravidla efektivních a demokratických voleb, nejsou právně vynutitelná, nemá EU natolik silné prostředky, aby vnějším tlakem země přinutila k přijímání změn.

Tanja Borzel ve své práci rozebírá limity europeizace ve třetích zemích. Kromě zmíněných mechanismů, se zabývá vlivem elit na rozhodovací procesy.

Autoři Michael Burton, Richard Gunther a John Higley (1992, 8), definují elity jako „osoby, které jsou na základě svých strategických pozic v mocných organizacích schopné pravidelně a podstatně ovlivňovat národní politické výsledky. Elity jsou hlavními orgány s rozhodovací pravomocí v největších nebo nejvíce bohatých politických, vládních, ekonomických, vojenských, profesionálních, komunikačních a kulturních organizacích a hnutích ve společnosti.“ A právě tyto osoby by mohly hrát v případě Gruzie a limitů europeizace zásadní roli.

V závislosti na výše identifikovaných faktorech jsou hypotézy stanoveny následovně:

**H1: Europeizace Gruzie je limitována slabým vnějším tlakem Evropské unie, která nemá prostředky k vynutitelnosti přijetí Unijních pravidel, a proto musí spoléhat na socializační mechanismus.**

**H2: Europeizace Gruzie je limitována elitami, které ovlivňují průběh přijímání reformem.**

### **3. Metodologie**

Studium teorie europeizace nabízí porozumění evropské expanze. Zpočátku byl bádán stav uvnitř Evropské unie mezi jednotlivými členskými státy a unijními institucemi. Později se autoři jako Schimmelfennig, Sedelmeir, Borzel, Magen, Wolzuck, Grabbe a další vydali se svým výzkumem za hranice Evropské unie a analyzovali vzájemný vztah Unie a třetích zemí a mechanismy, na kterých jsou tyto vztahy stavěny. Tyto mechanismy pak porovnávají a stanovují jejich efektivitu a vliv na šíření europeizace za hranicemi Unie.

Europeizaci je potřeba chápat jako proces obousměrného zapojení stran. Tím dáváme najevo důležitost obou stran, tedy se zvyšuje význam třetích států a to i v případě, že se nejedná o státy s kandidátským statutem. Třetí strany takto chápeme jako aktéry s aktivním zapojením do europeizace, nikoliv jako pouhé příjemce. Z toho lze odvodit, že změny probíhající na vnitrostátní úrovni nemohou být pouhým diktátem Evropské unie, ale vznikají s aktivní účastí třetí země. Změny tak nelze chápat jako pouhý důsledek vývozu evropských norem a pravidel.

Jak už bylo v předchozí kapitole zmíněno, uplatňování vlivu Evropské unie mimo své hranice funguje odlišně a to v závislosti na postavení dané země, v níž je vliv EU uplatňován. Diplomová práce je zaměřena na státy blízkého sousedství Evropské unie, které nejsou ani členy, ani kandidáty k přijetí. S ohledem na již prozkoumané oblasti, si za svůj cíl práce stanovuje výzkum limitů europeizace na území Gruzie, se zaměřením na oblast volebních reforem. Ty spadají pod oblast prosazování demokracie a právního státu, které je pro Evropskou unii prioritní oblastí.

V práci bude analyzováno to, zda může Evropská unie šířit svůj model za hranicemi svého území v plné míře, či zde existují limity (a jaké), které tomu v daném suverénním státě (Gruzii) brání.

#### **3. 1. Výběr případu**

V předkládané práci jsou zpracovávány dvě vybrané volební reformy schválené na území Gruzie.

Gruzie byla vybrána jako zástupce třetí země bez kandidátského statusu a jako jedna z předních zemí Východního partnerství. Její výběr je odvozen zejména od jejich

europizačních ambicí. Ačkoliv země prošla a stále ještě prochází různými vnějšími a vnitřními krizemi, stále prokazuje ambice účastnit se projektu Evropské integrace a tedy procesu europeizace.<sup>5</sup>

Gruzie je ukázkovým příkladem vznikajícího procesu europeizace v blízkém sousedství Evropské unie. Po rozpadu Sovětského svazu, s nově nabytou státností, země čelila nově nastalým výzvám v podobě totální transformace země. Impulsem europeizačního procesu v Gruzii se stala Revoluce růží (2003), která mírovým způsobem posunula zemi směrem k budování demokracie. Okupace Gruzie Ruskou federací (2008) byla jenom důkazem směřování země a její zahraniční politiky směrem k Evropské unii. Podepsáním Asociační dohody Gruzie jasně deklarovala zájem účastnit se projektu Evropské integrace, tedy přijmout normy a pravidla Evropské unie.

Volební reformy, tedy úprava stávajících pravidel volebního procesu, je pro budování a posilování demokracie v zemi stěžejní. Šíření demokratických principů je oblast, ve které se Evropská unie aktivně angažuje. Z toho důvodu byly vybrány volební reformy, jako příklad, na kterém lze europeizační vliv posoudit.

V Gruzii bylo od dob vzniku samostatného státu předkládáno mnoho volebních reforem, níže popsané byly vybrány z důvodu významnosti, zpracovatelnosti a bohaté diskuze vedené okolo nich.

První reforma zpracovávaná v této diplomové práci byla schválená před parlamentními volbami v roce 2012, které následovaly po rusko-gruzínském konfliktu v roce 2008. Volby prezidenta Gruzie z roku 2008 byly považovány za podvodné. Zejména se hovořilo o podvodu v podobě padělaných volebních protokolů, pomocí kterých došlo k manipulaci s výsledky. Mimo to byla na vině nerovná volební soutěž konaná ve prospěch kandidáta Saakašviliho. Po jeho výhře a následné výhře Saakašviliho strany Sjednoceného národního hnutí, byla moc opět držena v rukou jedné osoby, což vyvolalo řadu nepokojů a následný příslib reforem. Očekávaná volební reforma předznamenávající posun země směrem k parlamentnímu systému, byla o to důležitější. Vítěz následných voleb bude mít po roce 2013 (prezidentské volby) mnohem více pravomocí a proto je příprava těchto voleb (úspěšné zvládnutí volební reformy) tolik důležitá nejenom pro gruzínské obyvatelstvo, ale

---

<sup>5</sup> Preambule Asociační dohody Evropské unie s Gruzii popisuje Gruzii jako východoevropskou zemi (The Preamble of the AA Georgia). Z právního hlediska (dle Lisabonské smlouvy) se tak může země formálně v budoucnosti ucházet o členství v Evropské unii.



také Evropskou unií společně s dalšími mezinárodními aktéry. Tyto volby jsou rozhodující pro další směřování země.

Druhá reforma byla, v době zpracovávání diplomové práce, vybrána jako poslední volební reforma schválená v Gruzii, zejména z důvodů ukázky toho, zda došlo v Gruzii k nějakému pokroku či změně v přijímání evropských pravidel. Autorka tuto reformu vybrala opět z důvodu zásadního významu pro Gruzii do budoucích let, kdy reforma předjednává přechod volebního systému ze smíšeného na čistě proporční.

Rozdíly mezi reformami můžeme spatřovat ve vládách, které je připravovaly a následně schvalovaly, ale také v posunu vztahů s Evropskou unií. Bude tedy zajímavé pozorovat rozdíl projevený v časovém odstupu, po téměř desetiletém vývoji země.

### **3. 2. Časové vymezení**

Cílem práce je zkoumat průřez časového období existence samostatného státu Gruzie. První časový úsek je stanoven na roky 2010–2011, kdy byla připravována první zpracovávaná volební reforma, přičemž byla využita data z výstupní zprávy předešlých (především parlamentních) voleb, proběhnuvších v roce 2008.

Druhý časový úsek je pro účely práce stanoven na roky 2017–2020, přičemž bude opět přihlíženo k datům ze závěrečné zprávy hodnotící předešlé (parlamentní) volby z roku 2016, která byla analyzována a která obsahovala doporučení pro další volební reformu.

### **3. 3. Metoda výzkumu**

Diplomová práce je prací kvalitativní, zaměřující se na hluboké porozumění daného fenoménu, analýzu a jeho popis. Zpracovaná je formou diachronní komparace, to znamená komparace jevů vázaných na časovou osu. Díky ní je v práci umožněno dosáhnout porozumění dynamiky změn a jejich vývoje (Masarykova univerzita).

Předmětem zkoumání této diachronní komparace jsou dvě klíčové, předem vybrané, volební reformy v Gruzii v časovém horizontu od roku 2010 po současnost. Pro cílenou komparaci je důležité mít stanovená kritéria. Pro tyto účely poslouží: míra vlivu elit na přijímání volebních reforem a míra vnějšího vlivu EU na přijímané volební reformy. Tato kritéria nejsou posuzována jako kritéria jdoucí proti sobě, která by se navzájem měla

vyvrátit, ale jako kritéria podílející se na celkovém neúspěchu europeizace v zemi. Komparace umožní posoudit časový vývoj těchto faktorů na gruzínské volební reformy.

Pro předkládanou diplomovou práci je diachronní komparace vhodná zejména z toho důvodu, že nabízí možnost nahlížet na problematiku gruzínských volebních reforem, jako na dynamický jev vyvíjející se v čase. Tento přístup umožní sledovat vývoj a z něj vycházející proměny v rámci stanoveného časového úseku.

Využití deskriptivní analýzy společně s diachronní komparací v této práci vnímám jako přínosnější než práci stavět na pouhém analyzování jednoho konkrétního případu, jedné konkrétní volební reformy.

Pro sestavení hypotéz byla důležitá důsledná analýza teoretického rámce europeizace, společně s mechanismy a jejich vlivy na efektivitu a limity při působení na třetí země. Pro testování hypotéz a tedy limitů europeizačních mechanismů na případě vybraných gruzínských reforem, bylo potřeba vycházet zejména z analýzy relevantních primárních zdrojů týkajících se tématu volebních reforem, zejména zpráv Evropské unie, OBSE / ODIHR a Benátské komise. Výběr vychází ze zjištění o zapojení těchto institucí do příprav volebních reforem v Gruzii.

Porovnání na jedné straně Akčních plánů, hodnotících zpráv, zpráv OBSE / ODIHR a na druhé straně skutečně přijatých změn v podobě schválených volebních reforem, nám ukáže, zda může Evropská unie hovořit o úspěšné europeizaci, nebo pomůže potvrdit limity stanovené hypotézami.

Ke zhodnocení hypotézy, zda je europeizace v Gruzii limitována slabým vnějším tlakem Evropské unie, která nemá prostředky k vynutitelnosti přijetí Unijních pravidel, je využit model Ecateriny McDonagh, který předem stanovuje předpoklady, za kterých dochází k šíření europeizace socializačním mechanismem či mechanismem kondicionality. Na základě vyhodnocení pak vyplyne, který mechanismus v případě šíření europeizace v Gruzii převládá. Pokud bude převládat mechanismus kondicionality, tak i zda má Evropská unie na Gruzii páky, kterých aktivně využívá, aby posílila svůj vnější tlak při tvorbě vnitřních gruzínských reforem, nebo je v tomto ohledu její vliv slabý.

Metodou pro ověření hypotézy předpokládající roli elit na průběh přijímání volebních reforem v Gruzii se stala analýza literatury kriticky hodnotící vývoj politického života

v zemi na základě změn ústavy, která mimo jiné upravuje rozdělení moci v zemi a přiznává tak práva elitám. Dále bylo využito komentářů reagujících na postavení elit v zemi. Kritéria stanovená pro ověření byla následující: rovnováha sil v zemi (zda práva jedné skupiny nepřevažují nad právy jiné skupiny, která by ji tímto omezovala), volební systém (z výzkumů vyplývá, že volební systém má vliv na přerozdělování hlasů, tedy může být znevýhodňující a ovlivnitelný) a spolupráce s opozicí (určuje zda jsou opozici přiznána nějaká práva, zda hraje v zemi opozice nějakou roli, nebo si monopol na moc drží pouze vládnoucí strana).

### **3. 4. Zdroje dat**

Zdroje využity pro teoretickou část obsahují současnou literaturu vymezující teoretický rámec europeizace, se zaměřením na mechanismy a limity europeizace především autorů jako jsou Schimmelfennig, Sedelmeir, Radaelli, Olsen, Borzel a další.

Původní zaměření europeizace na členské státy Magen dále rozpracoval a obohatil výzkum o dvoustranné vztahy Evropské unie a třetích zemí. Pro práci jeden z nejprínosnějších autorů, Schimmelfennig, do hloubky posuzuje vliv europeizace na státy mimo hranice Evropské unie, mimo jiné se zaměřuje na státy Evropské politiky sousedství. Borzel pak literatuře zabývající se europeizací přispívá výzkumem limitů europeizace ve třetích zemích.

Jelikož se jedná o práci zaměřenou na Gruzii, bylo také využito zdrojů gruzínských odborníků vyjadřujících se především na téma vztahů Evropské unie a Gruzie. Hovoříme o autorech jako je například Kakachia, Chitaladze či Chkikvadze.

Mimo teoretický rámec je využito oficiálních dokumentů Evropské unie a dalších organizací působících v dané oblasti. Byly zpracovány analýzy Evropského parlamentu, závěrečné zprávy OBSE / ODIHR týkající se volebních reforem, hodnotící zprávy Benátské komise, příručky OBSE k vedení volebních misí ve třetích zemích, Akční plány Gruzie stanovující budoucí směřování země a v neposlední řadě také gruzínská legislativa (základní zákon, dodatky k ústavě).

## **Deskriptivně-analytická část**

V druhé části je přiblížena dosavadní spolupráce mezi Evropskou unií a Gruzíí. Po úvodu do problematiky práce pokračuje popisem a analýzou dvou vybraných volebních reforem a končí porovnáním limitujících faktorů europeizace působících na reformy.

### **4. Pronikání vlivu Evropské unie do Gruzie**

Evropská unie je charakteristická tím, že se vždy zajímala o své blízké okolí, ale i vzdálené země. Jako důkaz mohou posloužit multilaterální či bilaterální dohody (a to v podobě Asociačních dohod, Dohod o partnerství a spolupráci či Stabilizačních dohod), různá diskuzní fóra, která vzájemnou spolupráci ukotvují.

Historie vzájemné spolupráce Evropské unie a Gruzie sahá do konce 20. století. Její počátky datujeme do devadesátých let dvacátého století, kdy došlo k pádu Sovětského svazu a bývalá sovětská republika Gruzie získala nezávislost. Již za vlády prezidenta Ševarnadzeho bylo prioritou vést zemi tak, aby odpovídala západnímu obrazu a později se mohla stát členem Evropské unie. Toto uvažování se nezměnilo ani po nastoupení prezidentů Saakašviliho a Ivanišviliho.

Velkým lákadlem byla mimo jiné atraktivita členství v unii demokratických a prosperujících zemích, díky kterému by se zemi naskytly především nové ekonomické příležitosti a možnosti posílení bezpečnosti (Chitaladze, 2015). Kromě toho, že byla spolupráce s Evropskou unií viděna jako klíčová v podpoře dialogu s Ruskou federací, možná pozitiva by také mohly přinést pokroky v řešení vnitřních problémů. (Kakachia, 2013)

Z počátku nebyla této zemi a celkově zemím jižního Kavkazu věnována taková pozornost, a to především ze dvou důvodů. Gruzie nebyla přímým sousedem EU a neměla přílišné ambice na mezinárodním poli, které by Unii zaujaly. Vše se změnilo v roce 2004 po východním rozšíření, díky kterému se Gruzie ocitla na hranicích EU (Chkhikvadze, 2013). Tehdy si Gruzie začala získávat pozornost. Jelikož je Evropská unie zcela závislá na Ruské federaci jako jediném dodavateli energií, je geografická poloha Gruzie klíčová při získávání nových energetických zdrojů z oblasti Kaspického moře (Chkhikvadze, 2013). Mimo to si EU musela poradit s nastalou situací – nově vzniklých států ve svém okolí.

S východním rozšířením bylo do Evropské unie přijato doposud nejvíce států. Jelikož už nebyla momentální kapacita k přijímání dalších zemí, a zároveň nebylo žádoucí odstříhnout se od nově vzniklých sousedů tvrdou hranicí bez jakýchkoliv vazeb, bylo jedinou schůdnou alternativou budování a posilování vztahů na základě partnerství, tedy partnerských smluv a dohod.

Dříve aplikované iniciativy a nástroje byly nově nahrazeny jednotným rámcem Evropské politiky sousedství. Ten upravoval vztahy s jižními a východními sousedy a byl založený na již dříve existujících Asociačních dohodách a Dohodách o partnerství a spolupráci. Na základě vyhodnocení dosavadní spolupráce zemí s Evropskou unií byl Evropskou komisí vypracován plán priorit, na které se měla politika zaměřit a postupně je rozvíjet. Hlavním cílem politiky bylo „posílení prosperity, stability a bezpečnosti všech zúčastněných stran na základě politické, bezpečnostní, ekonomické a kulturní spolupráce s vyloučením perspektivy členství v EU“ (Euroskop).

V roce 2003 spuštěný program Evropské politiky sousedství, zahrnoval Bělorusko, Moldavsko, Ukrajinu, Alžírsko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libanon, Libyi, Maroko, Sýrii, Tunisko, Palestinu. O rok později byly přizvány státy jižního Kavkazu – Arménie, Ázerbájdžán a Gruzie (Chkhikvadze, 2013). Jejich připojení o rok později bylo zdůvodňováno posilováním bezpečnosti v sousedských státech, která by mohla být narušena mocenskými ambicemi sousední Ruské federace. Ta by mimo jiné mohla narušit suverenitu zemí v regionu jižního Kavkazu.

Byl nastaven privilegovaný vztah sousedských zemí s EU, jehož základy měly být budovány na společně uznávaných demokratických principech, jako je právní stát, dodržování základních lidských práv a svobod či na fungující tržní ekonomice. Jako hlavní odměnu za přijetí těchto myšlenek a principů nabízela Unie pomoc při vnitřních reformách států či přístup k vnitřnímu trhu.

Dozor nad plněním či pomoc při tvorbě reforem vedoucích k souladu výše zmíněných požadavků zajišťovala Unie například prostřednictvím (pozorovatelských) misí. Ačkoliv se, co se pozorovatelských misí zaměřených na volby týče, Evropská unie zaměřuje převážně na třetí země, existuje také podobný úřad zabývající se stejnou problematikou – Úřad pro demokratické instituce a lidská práva při Organizaci pro bezpečnost a spolupráci

v Evropě (OBSE / ODIHR), se kterým Evropská unie spolupracuje a navzájem se doplňuje. Vzhledem k tomu, že se jedná o velmi podobné subjekty, jednající dle velmi podobných zásad a principů, Evropská unie v tomto případě nezasahuje do mise OBSE / ODIHR působící v Gruzii. Je důležité poznamenat, že Evropská unie využívá výsledků a zpráv zjištěných úřadem OBSE / ODIHR při vzájemném politickém dialogu a při formulaci Akčních plánů a podpůrných programů (Dupont et al., 2010).

Evropská politika sousedství sdružuje země různých politických kultur a smýšlení. Setkávají se zde státy regionů neusilující o přístupovou perspektivu a naopak státy, které o tuto perspektivu usilují. Představy Gruzie ohledně Evropské politiky sousedství však nebyly naplněny, alespoň co se možného budoucího členství týče. Obecně byly možnosti politiky stanoveny velice vágně – přidaná hodnota k již probíhající spolupráci je veskrze nicneříkající. Předseda Evropské komise Roman Prodi později deklaroval dnes již světoznámou větu, že Evropská unie bude se státy blízkého sousedství sdílet „vše až na instituce“ (everything with the E.U. but institutions).

Co se týče Gruzie, nechtěla Evropská unie slibovat další uvolňování a výhody vůči této zemi, dokud nebudou splněny již dané základní požadavky. Je potřeba, aby Gruzie prošla změnou – aby přijala nezbytné reformy směrem k posilování demokratických principů v zemi.

Společně s Evropskou politikou sousedství přišly i opětovné ambice Gruzie k přiblížení se Evropské unii. Ztotožňování se s Evropou má však své kořeny v dávnější minulosti. Autoři Chitaladze a Grigoryan tento fenomén datují do období již před 19. stoletím s tím, že ke znatelnému rozšíření došlo po vyhlášení nezávislosti v roce 1991 (Chitaladze, 2015). Dnešní tíhnutí Gruzie prozápadním směrem, je důsledkem toho, jak Gruzínci svou zemi vnímají, a to jako evropskou a západní. Dle Gruzínců neprospívá atraktivitě jejich země ani sousedství s muslimskými zeměmi – Tureckem a Ázerbajdžánem (Nodia, 1998). Role evropské identity hraje v zemi stále důležitou roli a od roku 2000 je společně s plnou integrací do evropských struktur zakotvena jako jeden z nejdůležitějších bodů v zahraniční politice Gruzie (Chitaladze, 2015).

Během svého inauguračního projevu Mikheil Saakašvili v roce 2004 prohlásil: „Evropská vlajka je také vlajkou Gruzie, protože ztělesňuje naši civilizaci, naši kulturu, podstatu naší

historie a naši vizi budoucnosti Gruzie. Gruzie není jen evropskou zemí, ale jednou z nejstarších evropských zemí. Naše kroky směřují k evropské integraci. Je čas, aby Evropa konečně viděla a ocenila Gruzii a podnikla kroky směrem k nám“ (Chitaladze, 2015).

Od roku 2004 (po Revoluci růží) zaznamenává Gruzie značný pokrok. Mimo Evropskou politiku sousedství (EPS), byla přizvána k programu Východního partnerství, jež je rozšiřujícím programem EPS pro východoevropské a jihokavkazské státy. Své aktivity Gruzie zaměřila na problémy s korupcí. Došlo k revitalizaci obchodního prostředí, úpravě daňového systému. V obecném měřítku lze říci, že v přijímání reforem je Gruzie nejpokrokovější stát z programu Východního partnerství. Implementace těchto reforem je však v zemi stále problémová, stejně jako proces kontinuálního budování demokratických institucí (Kakachia, 2013).

Přestože bylo v Gruzii dosaženo významného pokroku, ať už v oblasti demokracie, voleb, multipartismu či právního státu, stále země trpí demokratickým deficitem.

Pro udržení demokratických zásad a principů jsou nezbytné fungující demokratické instituce. Po pádu Sovětského svazu se (nejenom) Gruzie zavázala k vybudování právního státu založeného na fungujících demokratických institucích, dodržování základních práv a boji proti korupci (Kakachia, 2013).

Gruzínský politický systém je stále v přechodné fázi, kdy dochází k úpravám rovnováhy sil mezi parlamentní a prezidentskou složkou moci. Do roku 2010 systému dominovala výkonná složka, která byla značně centralizovaná jak vertikálně, tak horizontálně. Řízení státu bylo v rukou prezidenta a omezené skupiny poradců. Změnou ústavy v roce 2010 došlo k oslabení moci prezidenta a naopak k posílení pozice vlády a jejího předsedy (Kakachia, 2013).

Aktivnější zapojení Evropské unie v Gruzii přišlo až po roce 2008, kdy proběhl rusko-gruzínský konflikt. Evropská unie se tehdy v očích Gruzínců stala mírotvorem a prostředníkem při dialogu s Ruskou federací. Důležitou roli sehrála především s koncem konfliktu při mírových jednáních. Zároveň však poodhalila obecně nefunkčnost evropské zahraniční politiky, která není jednotná a její iniciativy jsou dílem jednotlivých členských států, přičemž se dá předpokládat, že větší váhu budou mít ty nejmocnější (Dupont, et al.,

2010).

Ani po letech neztratila Gruzie ambici ke stálému přibližování se k Evropské unii. Při poslední prezidentské inauguraci, po volbách, které vyhrála Salome Zurbichvili, byl opět vyslán jasný vzkaz Evropské unii: „Gruzínská společnost je spojena v otázce evropské budoucnosti. Volbou mě gruzínští lidé opět hlasovali pro evropskou cestu. [...] Důsledně budeme činit aktivní kroky k dosažení těchto cílů. Budeme čestně řešit vnitřní a vnější výzvy, provádět reformy důležité pro naši zemi a upevňovat demokratické instituce. Naším cílem je posílit naši demokratickou věrohodnost a stát se stále vyspělejší demokracií. Připojíme se k Evropě. Musíme se však připojit k Evropě s našimi hodnotami, naší identitou a naší kulturou“ (President of Georgia).

Z projevu prezidentky jasně vyplývá záměr o přiblížení se k Unijnímu smýšlení a demokratickým principům. Je však potřeba vnímat tento projev ve všech svých částech a neopomenout se zaměřit na část o příslibu připojení se k Evropě, avšak s gruzínskými hodnotami, identitou a kulturou, které mohou být diametrálně odlišné od těch evropských. A proto nemusí být přibližování k Evropské unii na popud Gruzie tak jednoduché, jak by se mohlo na první pohled zdát.



## 6. Volební reforma schválená v roce 2011

### 6. 1. Úvod

Otázka voleb a celkově volebního systému se v Gruzii jeví jako problematická. „Volební reformy jsou zkorumpovány krátkodobými strategiemi maximalizace volebního prospěchu, protože sousední země nejsou tak omezené, jako kandidáti EU na přizpůsobení se evropským standardům a systémy stran jsou slabě konsolidované“ (Schimmelfennig, 2015).

Neefektivní delegace pravomocí, nesprávná komunikace se širokou veřejností, nedostatečná transparentnost aktivit, špatné vazby mezi politickými institucemi, neexistence politické soutěže. To vše přispělo k celkové politické nestabilitě v zemi. Ani Revoluce růží nedokázala nastolit opozici, která by stanovovala mantinely vládnoucí straně (Kakachia, 2013).

Neexistují dostatečné síly, instituce, které by dokázaly vyvážit vládu. Opozice je slabá, není schopna se sjednotit a představit silný politický program, který by vedl k demokratickým změnám. Příčinou může být absence zkušeností jak organizovat stranické struktury a jak nakládat s volebními platformami. Opozice v Gruzii, ale také v řadě dalších postsovětských státech, je velice roztržštěná a založena na silných vedoucích osobnostech, relativně nepopulárních a málo volených. V zemi je registrováno více než 100 různých politických organizací. Lidé pak místo politického programu, volí strany podle charisma jejich vůdce. A proto je také složité identifikovat, kde se na politickém spektru nachází. Nelze tak definovat, jakou sociální skupinu zastávají a tudíž v zastupování zájmu těchto skupin nemohou hrát významnější roli (Kakachia, 2013).

Stálé omílání prozápadních a demokratických tendencí se ne vždy setkává s realitou. Téměř neexistující zapojení obyvatelstva do rozhodovacího procesu je ospravedlňováno nezralostí obyvatelstva tato rozhodnutí přijímat. Obecně však zemi chybí vyvinutá demokratická politická kultura, gruzínský politický systém je křehký a nemá pevné základy, na kterých by mohl stavět (Kakachia, 2013).

K tvorbě úspěšných volebním reforem je při procesu tvorby těchto reforem potřeba

zohlednit nejenom politický systém, ale také sociální strukturu, náboženství dané země, etnickou strukturu či jazykovou diverzitu (Shavtvaladze, 2012).

Země prošla mnohými volebními reformy. Základy právního ukotvení voleb můžeme vysledovat do přijetí základního zákona – ústavy – v roce 1995. Od té doby byl tento zákon upravován dodatky, které mimo jiné měnily způsob voleb a podobu volebního systému.

Předešlé volební reformy byly natolik nedostatečné, aby mohly být volby a volební systém v očích Evropské unie považovány za plně funkční, efektivní a demokratické. Bylo tedy potřeba další reformy.

Problémy kolem voleb panovaly na více frontách. Mohli bychom například hovořit o problému s kampaněmi vládních úředníků za vládnoucí stranu; nepřesné seznamy voličů, které otevírají dveře absentujícímu a vícenásobnému hlasování; chyby při počítání a sestavování hlasovacích lístků; nedostatečná transparentnost při vyřizování stížností; a obrovské nesrovnalosti mezi počtem voličů v jednotlivých volebních obvodech s jediným mandátem, které podle Benátské komise „podkopávají zásadu rovnosti voleb“ (RadioFreeEurope, Radio Liberty, 2012).

Před volební reformou byl celkově politický systém stran považován za velice slabý a nestabilní. Existoval sice multipartismus, ale celému systému dominovala vždy pouze jedna strana. Na to, kolik bylo v zemi registrováno politických stran či uskupení, funkčních byla pouze hrstka. Problém byl mimo jiné v tom, že strany nebyly institucionalizovány. Každé volby přinesly nové typy stran a stranických uskupení. Existující strany nebyly (nebo byly slabě) navázány na sociální skupiny a legitimita jejich mandátu tak byla na velmi nízké úrovni. Strany byly voleny pouze na základě obliby jejich vůdčích osobností, nikoliv na základě předloženého volebního programu. Po volbách bylo prakticky nemožné zformovat jednotnou opozici. Opoziční strany byly hodně fragmentované a ideologicky roztržštěné, a proto byla jejich vzájemná spolupráce značně limitovaná. Pravděpodobnější bylo utvoření aliancí jednajících o konkrétním problému, než jednotné opozice spolupracující po celé funkční období vlády (Shavtvaladze, 2012).

## **6. 2. Doporučení OBSE / ODIHR**

Po parlamentních volbách v roce 2008 připravila pozorovací mise v čele s Úřadem pro demokratické instituce a lidská práva (ODIHR) při Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) závěrečnou zprávu, která shrnovala právě proběhlé volby a přinesla řadu doporučení pro ty následující (OBSE / ODIHR, 2008). Mezinárodní volební pozorovatelská mise je společným podnikem OBSE / ODIHR, Parlamentního shromáždění OBSE, Parlamentního shromáždění Rady Evropy, Evropského parlamentu a Parlamentní shromáždění NATO. Koordinuje pozorovatelské mise, které každým rokem přináší pomoc účastnícím se státům při organizaci voleb na základě demokratických principů. Organizace pozoruje průběh voleb a na základě výsledků z pozorování hodnotí a následně doporučuje další kroky, které dané zemi (zde Gruzii) postupně dovedou k celkovému posílení a vylepšení volebního rámce (OBSE / ODIHR).

Doporučení vydává Úřad jak po volbách parlamentních, místních, tak i prezidentských. Doporučení pro zlepšování volebního rámce jsou shodná, jelikož se týkají obecných témat platných pro všechny typy voleb. Práce tedy vychází pouze z jedné a to ze závěrečné zprávy parlamentních voleb 2008.

Návrhy a doporučení se částečně opakovaly z předešlých zpráv OBSE / ODIHR, protože nebyly doposud naplněny. Mezi doporučeními, které zpráva zmiňuje, převažují doporučení pro oblast právního rámce voleb, volebních kampaní, zapojování médií, žen či menšin do volebního procesu nebo například oblast týkající se stížností a odvolání, které mohou subjekty po skončení voleb podávat (OBSE / ODIHR, 2008).

Zpráva upozorňovala především na problém rovnosti voleb. V případě, že by byla zachována většinová složka volebního systému, OBSE / ODIHR doporučil revizi volebních obvodů tak, aby nedošlo k více než 10% kolísání počtu registrovaných voličů mezi obvody proto, aby byla chráněna rovnost hlasů. Alternativně by měl být volební systém navržen tak, aby byla zajištěna celková proporcionalita (OBSE/ODIHR, 2008).

Měly by se i nadále využívat kamerové systémy ve volebních místnostech, aby byla zajištěna kontrola nad tím, že v místnostech nedochází k podvodnému jednání (například volební kampaně v den voleb, kterou Úřad také navrhuje zakázat). Úřední záznamy z voleb by měly být uchovávány po stanovenou dobu a zpřístupněny veřejným orgánům a případným stěžovatelům. Úřad zajišťující sestavování seznamů voličů by měl

spolupracovat s matričními úřady, aby se předešlo případným nesrovnalostem či chybám, které by mohly oprávněné voliče omezit či zcela vyřadit z volebního procesu. Měla by být respektována svoboda a nezávislost médií, protože objektivnost zpravodajství je během volební kampaně velice důležité a především nezbytné. Mimo to je důležité, aby se státní orgány a politické strany vyhýbaly zasahování do činnosti veřejnoprávních sdělovacích prostředků, protože tím zasahují do její nezávislosti. Zprávy by měly být podávány fakticky a nestranně. Volební den by měl probíhat ve všech volebních obvodech jednotně – jednotný způsob zapečetění urn, jednotný způsob výsledkových archů, sčítání hlasů by všude mělo proběhnout bez přerušení, tedy okamžitě po skončení voleb. Gruzínský parlament by se měl zaměřit na zjednodušení a vyjasnění postupu podávání stížností a odvolání v případě napadení rozhodnutí či porušování voleb. Postup pro stížnosti a odvolání by měl mít jednotný a jasný postup, s minimálními technickými překážkami a měl by mít definovaná jasná nápravná opatření. Je potřeba zapracovat na zapojování žen do politického procesu zvýšením zastoupení žen jako kandidátů a zastoupení žen také v parlamentu. V neposlední řadě je zde otázka předpisů týkajících se národnostních menšin, která by dle doporučení OBSE / ODIHR měla být s těmito menšinami konzultována a obecně by měly být menšiny také více zapojovány do volebního procesu. V obvodech, kde jsou volební materiály poskytovány v jazyce místní menšiny, by měly i seznamy voličů být v těchto jazycích. Hlasování v menšinových oblastech OBSE / ODIHR navrhuje dvojjazyčné (OBSE/ODIHR, 2008).

### **6. 3. Proces přijímání volební reformy**

Kromě doporučení OBSE/ODIHR, která byla vydána již po skončení voleb v roce 2008 rostla zároveň nespokojenost s dosavadním přístupem k volbám mezi samotnými občany. Úřadující vláda se společně s několika opozičními stranami rozhodla pro řešení situace a započala diskuzi na téma voleb. Politická scéna se rozdělila na dva tábory. Vládnoucí strana Sjedenčené národní hnutí zastávala pozici vlády a proti ni vzešla koalice osmi opozičních stran, která reprezentovala alternativní přístup.

Z řady doporučení úřadu OBSE / ODIHR vzešly po diskuzi v Gruzii pouze dva zásadní problémy, které měly být vyřešeny – doposud porušovaný princip rovnosti a proporčnost výsledků voleb.

Na problematiku principu nerovnosti hlasování bylo upozorňováno již dříve Benátskou komisí a OBSE / ODIHR. Stávající nerovnost mezi volebními obvody má za cíl nerovnou distribuci voličských hlasů. Druhý problém, doposud nastavené proporční hlasování, umožňuje straně, která získá 30–35 procent hlasů vytvořit ústavní většinu v parlamentu. Dosavadní systém tak nedokázal zaručit, že hlasy, které jakákoliv strana získala na národní úrovni budou správně proporčně převedeny na křesla v parlamentu, které strana vyhrála.

První tábor, koalice osmi opozičních stran, přišel s návrhem změn, které by se vztahovaly pouze na systém jednomyslného většinového hlasování. Navrhovali, aby se počet volebních obvodů snížil sloučením historických/geografických okresů s těmi s menší hustotou volební populace, jejich snížení předpokládali ze 75 obvodů na 50 (Shavtvaladze, 2012).

Poté, co vládnoucí strana s tímto návrhem silně nesouhlasila, opozice 8 stran přišla s novým – finálním návrhem. Gruzínský volební systém by se měl podobat více německému volebnímu systému. 100 ze 150 křesel v parlamentu by mělo být voleno proporčním volebním systémem s uzavřenými volebními lístky a zbylých 50 křesel většinovým volebním systémem. Na rozdíl od doposud fungujícího systému, kdo zvítězí, získá vše, by měl nově navrhovaný model férově odrážet volební hlasy v parlamentní obsazení (Shavtvaladze, 2012). „Například v posledních parlamentních volbách získala vládnoucí strana Sjednocené národního hnutí 59 procent hlasů, které se převedly na 119 křesel místo 89 křesel, jak by navrhoval německý model“ (Shavtvaladze, 2012).<sup>6</sup>

Jelikož vládnoucí strana nesouhlasila s návrhem koaliční skupiny opozice 8, přišla se svým návrhem volební reformy. Konkrétně by podle návrhu v největších volebních obvodech, ve kterých žije více než 100 000 obyvatel s hlasovacím právem, vzrostl počet členů parlamentu volených většinovým volebním systémem z jednoho na dva (Transparency International Georgia, 2011). V důsledku této změny by se zvýšil počet členů parlamentu volených většinovým systémem ze 75 na 83 a počet členů parlamentu volených proporčním systémem snížil ze 75 na 67 (Transparency International Georgia, 2011).

Předneseny byly naprosto odlišné návrhy a následovala debata, která se neobešla bez vzájemného obviňování a dalších neshod. Náhle však v červnu 2011 došlo k rozpadu koalice opozice 8, ze které se dvě strany – Křesťansko-demokratické hnutí a strana Nových

---

6 Obdobný systém byl již vládou přijat a to v roce 2005. Byl však nahrazen novým systémem v roce 2008.

práv, rozhodly připojit k návrhu vládnoucí strany, která tím získala potřebnou podporu pro schválení (Shavtvaladze, 2012).

#### **6. 4. Faktor slabého vnějšího tlaku**

Pro vyhodnocení slabého vnějšího tlaku je analyzován vliv mechanismů kondicionality a socializace na přijímanou reformu.

##### **Využití institucionální nástroje v případě socializačního mechanismu při tvorbě volebních reforem.**

1. *Oficiální prohlášení a prohlášení vyjadřující názor na aktuální stav a směr politiky.* Zde můžeme hovořit o již zmíněných Akčních plánech, hodnotících zprávách EU, dokumentech Strategie pro zemi či dalších oficiálních unijních dokumentech. (viz Akční plán EU/Gruzie, 2006; Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 - Country report: Georgia, 2011; Analysis of the EU's Assistance to Georgia, 2008)

3. *Mise ad hoc návštěvy.* Ačkoliv nejsou mise pořádané úřadem OBSE/ODIHR misemi Evropské unie, Evropská unie se na nich podílí a využívá jejich zpráv k politickému dialogu s danou zemí. (mise OBSE/ODIHR 2008, 2008, 2010 u příležitosti parlamentní, prezidentských a voleb do místních samospráv)

4. *Právní týmy poskytující pomoc při formování politiky.* Součástí úřadu OBSE/ODIHR, ale také Benátské komise a EU jsou skupiny odborníků zajišťující odbornou pomoc při tvorbě reforem.

5. *Vydávání doporučení stanovující obecné standardy.* Hlavním úkolem misí a tedy Úřadu a Benátské komise, potažmo Evropské unie je vydávání „nezávazných“ doporučení k přiblížení se obecně přijímaných standardů, co se volebního procesu týče. (viz. OSCE/ODIHR Final Report 2008, 2008, 2010; JOINT OPINION ON THE DRAFT ELECTION CODE OF GEORGIA, 2011)

##### **Využití institucionální nástroje v případě mechanismu kondicionality při tvorbě volebních reforem.**

V oficiálních dokumentech EU byly identifikovány nedostatky v rámci volebního procesu, byly doporučena náprava. Nebyla vynucována. (viz Akční plán EU/Gruzie, 2006; Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 -Country report: Georgia,

2011; Analysis of the EU's Assistance to Georgia, 2008)

## **Shrnutí**

Dle původního očekávání byly v rámci formování nových volebních rámců ve formě volebních reforem identifikovány pouze formy socializačního mechanismu. To také odpovídá poradnímu charakteru misí organizovaných úřadem OBSE / ODIHR. V průběhu zkoumaného období nebyl identifikován nátlak ze strany Evropské unie mající vliv na vynutitelnost přijetí reforem. Nebyly zjištěny zásadní vliv mechanismu kondicionality. V definovaném období nebyla identifikována žádná odměna EU v návaznosti na pokrok v oblasti inovací volebního zákoníku. Nebyla zaznamenána ani žádná uvalená sankce, jako výsledek nedodržování či neplnění podmínek stanovených Evropskou unií. Tedy lze vyvodit závěr, že europeizace v oblasti změn ve volebním zákoníku je závislá na socializačním mechanismu a je skutečně limitována slabým vnějším tlakem EU.

## **6. 5. Faktor vlivu elit na přijímané volební reformy**

Před schválením reformy v Gruzii (2011) identifikujeme jako hlavního aktéra a hybatele ovlivňujícího politická rozhodnutí prezidenta (Saakašviliho) a prezidentovu vládní stranu (Sjednocené národní hnutí).

I přesto, že po svém zvolení Saakašvili se zavázal učinit změny na poli budování státu a demokracie, prosadil řadu změn, díky kterým došlo k posílení prezidentské moci na úkor té parlamentní (Lanskoy, 2008). Prezident nově získal právo rozpustit parlament. Nově také vznikla pozice předsedy vlády, která však byla plně podřízena prezidentovi a neměla výraznějších pravomocí. V případě, že by parlament vyslovil nedůvěru předsedovi vlády, prezident by mohl jmenovat nového kandidáta, nebo by také mohl rozpustit parlament a ponechat předsedu vlády na své pozici (maximálně po dobu šesti měsíců). Mimo to byly posíleny pravomoci prezidenta v oblasti soudnictví a rozpočtu (Lanskoy, 2008).

Na základě těchto změn se dá konstatovat, že země skokově přešla k superprezidentskému systému a parlament se dostal do pozice, kdy zastával roli vykonavatele iniciativ výkonné moci (Lanskoy, 2008).

Pro posílení vládnoucí strany byla také přijata řada změn volebního zákoníku.<sup>7</sup> Změny byly

---

<sup>7</sup>Mezi lety 2004 a 2008 byl volební zákoník pozměněn šestkrát (Lanskoy, 2008)

přijímány bez konsenzu a bez veřejné debaty mezi hlavními politickými aktéry (Lanskoy, 2008). Zástupci politických stran ve volebních komisích tak byli například nahrazeni profesionální volebními správci, kteří byli jmenováni prezidentem a parlamentem. Sjednocené národní hnutí se také rozhodlo ponechat 7% práh pro vstup stran do parlamentu, ačkoliv bylo mezinárodními poradci doporučeno tento práh snížit na 4 nebo 5 % (Lanskoy, 2008).<sup>8</sup>

Těmito kroky si prezident a jeho strana zajistili ústavní většinu, díky které získali téměř neomezenou moc. Vládní strana si zajistila svůj monopol a podstata opozice tím ztratila na významu.

Připravovaná reforma v roce 2010 se také odehrávala v režii těchto aktérů. Již komise, jež byla prezidentem jmenována v roce 2009, aby připravila návrh nové ústavní reformy, jejíž součástí byla reforma volebního systému, fungovala bez účasti opozičních stran. Debata nad reformou probíhala v letní sezóně, kdy politici nebývají příliš aktivní a návrh na prodloužení debaty byl vládní stranou zamítnut. Zamítnuta byla i žádost opozičních stran o přesunutí reformy na období po volbách v roce 2012 (Welt, 2010). Z Evropské unie se ozývaly hlasy pro pozastavení přijímání reformy, alespoň do doby, než Benátská komise připraví finální stanovisko k přijímaným návrhům. Benátská komise se však sešla 15. října 2010, v den, kdy probíhalo závěrečné hlasování v Gruzii (RadioFreeEurope, RadioLiberty, 2010). Další část týkající se změn volebního zákoníků byla následující rok přijímána rovněž pod taktovkou vládní strany.

Nejčastějším názorem na přijímanou reformu je to, že připravuje pokračování politické kariéry prezidenta Saakašviliho na pozici předsedy vlády až mu v roce 2013 vyprší prezidentského období (Welt, 2010).<sup>9</sup>

## **6. 6. Závěr**

Volební zákoník byl od svého přijetí v roce 2001 téměř padesátkrát pozměněn (RadioFreeEurope, RadioLiberty). A přesto stále neodpovídá takovým standardům, které by Evropská unie považovala za akceptovatelné z hlediska jejich demokratičnosti, efektivnosti a férovosti. Problémem je, že veškeré změny provedené za ta léta

---

<sup>8</sup> V roce 2008 byl práh snížen na 5 % (Lanskoy, 2008).

<sup>9</sup> Tato situace připomíná krok Vladimira Putina, který po skončení dvou prezidentských období pokračoval dále jako předseda vlády.



nereflektovaly nebo pouze částečně zohledňovaly kritiky a případné rady mezinárodních pozorovatelských misí, které se snažily zemi podpořit v demokratickém úsilí, skrze zlepšení fungování volebního systému v zemi. Většina změn také proběhla bez zapojení opozičních návrhů.

Co se týče volební reformy 2011 bylo opět minimálně přihlédnuto k radám mezinárodních pozorovatelských misí. OBSE / ODIHR, která (mimo jiné) v Gruzii funguje jako poradní orgán pro oblast voleb, přišla již v roce 2008 po uskutečnění posledních parlamentních voleb s plánem změn, které by v ideálním případě měly být zapracovány do doby, kdy se uskuteční další volby. Byla dokonce ignorována doporučení Benátské komise, které byly průběžně návrhy zasílány a která vydávala své komentáře, stanoviska a doporučení k dalším změnám. Evropská unie vyjádřila zklamání nad návrhem zákona, který dostatečně nestírá nerovnosti, které zabraňují výsledné férovosti a demokratičnosti voleb (RadioFreeEurope, RadioLiberty).

Opoziční strany, které se spojily do uskupení opozice 8 a přišly s vlastním návrhem volební reformy, nebyly vyslyšeny. Debata započatá na konci roku 2010 ohledně volební reformy se nevyvíjela zdárně. Rozhovory opozice s vládoucí stranou byly neproduktivní a trvaly téměř celý rok. Vládoucí strana odmítala přijmout návrhy předložené opozičními stranami, které se pro tento účel spojily a přednesly jeden společný návrh (Shavtvaladze, 2012).

Ani jedna strana nehodlala ustoupit. Náhle však v červnu 2011 došlo k rozpadu koalice opozice 8, ze které se dvě strany – Křesťansko-demokratické hnutí a strana Nových práv, rozhodly připojit k návrhu vládoucí strany (Shavtvaladze, 2012). Tím došlo k sestavení potřebné většiny a návrh byl schválen. V konečném důsledku tak nebyla dodržena ani zásada o společném konsenzu nad přijímanými změnami a ani neproběhla řádná debata. Konečné rozhodnutí opět záviselo na vládoucí straně, která si ke schválení dokázala získat hlasy dvou stran.

Ačkoliv Gruzie stále prohlašovala úmysl přiblížování se k západu a směřování země k demokratickým zásadám, na kterých si Evropská unie zakládá, skutečnost tomu ne příliš odpovídá. Pojem demokracie si Gruzii vykládá vlastním způsobem. Moc je držena v rukou vládní strany, která s opozicí spolupracuje zcela výjimečně a to jenom proto, aby navenek

působila demokraticky.

## **7. Volební reforma schválená v roce 2020**

Po posledních parlamentních volbách (2016), volbách do místních samospráv (2017) a v neposlední řadě také prezidentských volbách (2018) byla zřízena pracovní skupina, která dostala na starost přípravy nové volební reformy. Jejím cílem se stala změna stávajícího zákona, mimo jiné s ohledem na evropské normy a doporučující zprávy pozorovatelských misí OBSE / ODIHR.

Za silnou koncentrací moci v rukou vládnoucí strany ve všech volených orgánech stojí výsledky parlamentních voleb z roce 2016 a voleb do místní samosprávy v roce 2017. Gruzínský sen ovládl parlament a získal ústavní většinu a to především díky smíšenému proporcčně-většinovému volebnímu systému. Ten umožnil Gruzínskému snu získat 49 % hlasů a získat tak 77 % mandátů. Dominantní postavení Gruzínskému snu se pak už jenom upevnilo po volbách do místních samospráv v roce 2017, kde si strana zajistila většinu téměř ve všech obecních radách, které jsou také voleny skrze smíšený proporcčně-většinový systém (ISFED).

Dominance jedné vládnoucí strany by se dala považovat za charakteristický znak gruzínské politiky. Značně k tomu vždy dopomáhal volební systém, který byl nastaven tak, aby stranu u moci také udržel. Volební systém díky své většinové části vyúsťoval v nepoměrné rozdělení mandátů ve prospěch velkých vítězných stran a ke smůle těch malých. Tím celý systém ve skutečnosti nahrával nefunkčnosti politické plurality v zemi. Organizace občanské společnosti a politické strany, zde hovoříme převážně o opozičních politických stranách, usilovaly o zrušení většinové části volebního systému a uvedení v praxi pouze proporcčního volebního systému, který by je nestavěl do tak nevýhodné pozice a přispěl by k pluralizaci moci v zemi (ISFED).

Již v roce 2015 došlo mezi čtrnácti opozičními stranami a osmi organizacemi občanské společnosti ke shodě ohledně zavedení mixu národního a regionálního proporcčního systému. Tento návrh byl však zamítnut vládnoucí politickou stranou – Gruzínským snem. Změna volebního systému ale zůstala jedním z hlavních požadavků občanské společnosti a opozičních stran před volbami v roce 2020 (ISFED).

Témata, hojně diskutovaná v průběhu přípravy návrhu, zahrnovala mimo jiné přijetí

nových pravidel pro sestavování volebních komisí, přepracování předpisů zaměřených na prevenci a potírání zneužívání správních zdrojů, zavedení účinných mechanismů pro dohled nad transparentností politických financí, zavedení pravidel pro zajištění rovného přístupu k volbám a to i pro osoby s handicapem, a další.

Rada Evropy a Benátská komise spolupracuje na projektu „Podpora transparentnosti, inkluзивity a integrity volební praxe a procesu v Gruzii, jehož cílem je uvést gruzínské právní předpisy, instituce a praxe v souladu s evropskými standardy v oblasti lidských práv, právního státu a demokracie“ (Rada Evropy). Projekt je především zaměřen na podporu dialogu aktérů přípravy volebních reforem, poskytování odborných rad ohledně legislativy, volebních postupů a jejich efektivního uvádění v praxi či podporu rovnosti žen a mužů se zaměřením na podporu účasti žen v politice (Rada Evropy).

Gruzie se připravuje na důležité volby začínající parlamentními a následujícími volbami do místních samospráv. S ohledem na již učiněný pokrok je pro zemi zásadní, aby i nadále udržela krok a udržela výsledky směřující k zajištění integrity, transparentnosti a obecně kvality volebního procesu. Stále totiž existují nedostatky, které je potřeba postihnout a do dalších voleb vyřešit (Rada Evropy).

## **7. 1. Doporučení OBSE/ODIHR**

Doporučení předkládané Evropskou komisí v rámci Jednotného rámce podpory EU pro Gruzii (2017–2020) definuje jako stěžejní – dodržování doporučení předkládaná OBSE / ODIHR a Benátskou komisí, ze kterých při vzájemných dialozích Evropská unie s Gruzii vychází.

Po posledních parlamentních volbách (2016), připravila pozorovací mise v čele s Úřadem pro demokratické instituce a lidská práva (ODIHR) při Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) závěrečnou zprávu, která shrnovala právě proběhlé volby a přinesla řadu doporučení pro ty následující (OSCE/ODIHR, 2016).

Doporučení vydává Úřad jak po volbách parlamentních, místních, tak i prezidentských. Doporučení pro zlepšování volebního rámce jsou shodná, jelikož se týkají obecných témat platných pro všechny typy voleb. Práce opět vychází pouze z jedné, a to ze závěrečné zprávy parlamentních voleb 2016.

Doporučení jsou vždy vydávána se záměrem pomoci zemi k přiblížení se mezinárodním požadavkům a standardům kladených na demokratické volby. Obsahem závěrečných zpráv OBSE / ODIHR jsou doporučení převzatá především z dřívějších zpráv, které doposud nebyly naplněny. Pozitivní je, že se seznam doporučení s přibývajícím léty stále zkracuje. (viz pro srovnání závěrečné zprávy OBSE / ODIHR 2008, 2012, 2016)

Oproti zprávě (závěrečná zpráva OBSE / ODIHR k parlamentním volbám 2008) analyzované v předchozí kapitole, přibyla mezi doporučeními sekce prioritní, na kterou by se stát měl v první řadě zaměřit. Dále ve zprávě převažují doporučení pro oblast právního rámce voleb, transparentnosti voleb, volebních kampaní, zapojování médií, žen či menšin do volebního procesu nebo například oblast týkající se stížností a odvolání, které mohou subjekty po skončení voleb podávat (OBSE / ODIHR, 2016).

Jako jedno z hlavních doporučení a jedním z hlavních kamenů úrazů při změnách volebního rámce v Gruzii, které OBSE / ODIHR předkládá, je správné načasování reformy. Nové dodatky či úpravy stávajícího rámce pro uskutečňování voleb by neměly být pozměňovány později než rok před volbami, aby všichni aktéři účastníci se volebního procesu, měli dostatečný prostor pro porozumění změnám či pro samotnou přípravu voleb (OBSE / ODIHR, 2016).

Omezení týkající se jazyka a rezidenství jsou v rozporu s mezinárodními standardy a Úřad pro demokratické instituce a lidská práva jej v prioritních doporučeních nabádá znovu přezkoumat. A protože neexistuje pevně daný rámec pro případ druhých kol voleb, nemělo by toto téma být také opomíjeno (OBSE / ODIHR, 2016).

Ustanovení, která by mohla bránit vítězi voleb nastoupit do úřadu, doporučuje zakázat. Mimo jiné by také mělo dojít k odstranění právních děr a podchyzení zneužívání správních zdrojů a kampaní veřejných činitelů. Obecně je doporučeno zajištění účinného dohledu nad transparentností financování kampaní ve formě posílení jak finančních, tak lidských zdrojů. Pro zvýšení transparentnosti, by také měla Gruzínská národní komunikační komise (GNCC) zveřejňovat podrobné zprávy o monitorování médií v průběhu celého volebního procesu (OBSE / ODIHR, 2016).

Jako častá připomínka, opakující se napříč doporučeními OBSE / ODIHR, je úprava stávajících volebních obvodů, zejména proto, aby byla zajištěna rovnost hlasování.

S ohledem na případné nové hranice volebních obvodů, by mělo být bráno v potaz politické zastoupení národnostních menšin. Pro přijímání členů Okresních volebních komisí by mělo být stejně jako v případě Centrální volební komise dbáno na zvýšení transparentnosti. Na místo přechodných ustanovení pro přístup k platným dokladům a tedy k rovnému přístupu všem k volbám, Úřad doporučuje nalézt trvalé řešení. Často se opakujícím, a tedy stále nevyřešeným, doporučením je zvýšení politické účasti žen. Pro jejich motivaci lze, mimo finanční pobídky, uvažovat o možném zavedení genderové kvóty. Pro zajištění důvěry veřejnosti ve volební proces a volební práva by měly příslušné orgány dohlížet a případně zabránit šíření nenávistných projevů, na což upozorňuje také zpráva Evropského parlamentu o provádění dohody o přidružení mezi EU a Gruzíí (Evropský parlament, 2018). Zástupci organizací občanské společnosti a média by měli ve volebních místnostech zachovat nestrannost pro férový průběh voleb (OBSE / ODIHR, 2016).

Pro podávání volebních stížností a odvolání by neměly existovat žádné překážky. K posuzování přijatých stížností a odvolání by měl existovat jasný zákon bez možnosti svévolného výkladu (OBSE / ODIHR, 2016).

## **7. 2. Proces přijímání volební reformy**

Po svém zvolení slíbila strana Gruzínský sen reformu volebního systému, která by volební systém přivedla k plně proporčnímu, oproti doposud fungujícímu smíšenému systému.

Již v roce 2017, v reakci na zvýšený zájem o změnu volebního systému, přišel Gruzínský sen s návrhem na přechod k poměrnému volebnímu systému a nápadem přidělení nerozdělených mandátů straně, která ve volbách získá nejvyšší počet hlasů. Navrhovaný bonus přerozdělených mandátů však značně podkopával celou myšlenku proporčního hlasování, vzhledem k tomu, že v posledních parlamentních volbách bylo hned 19 % ze všech hlasů takto nerozdělených mandátů, což ve výsledku opět přispěje k nerovnoměrnému zastoupení ve prospěch vládnoucí strany. Návrh silně zkritizovala nejen občanská společnost a opozice, ale také Benátská komise (ISFED). Na základě této kritiky přidělování mandátů se Gruzínský sen rozhodl od návrhu ustoupit a rozhodl se přistoupit k novému návrhu, který měl poměrný volební systém zavést až s dalšími volbami v roce 2024, přičemž během voleb 2020 by fungoval systém stávající (ISFED). Takové

udržování smíšeného volebního systému bylo vnímáno jako pokus Gruzínského snu udržet stranu u moci po dalších funkční období a to i s vědomím znevýhodnění menších stran (ISFED).

V létě roku 2019 se u veřejnosti zvedla vlna nevole a demonstracemi se lidé snažili dát najevo naléhavost, s jakou je potřeba pokročit při přípravě volební reformy. S tím také souhlasila Evropská unie, zástupci Spojených států amerických angažujících se v oblasti, OBSE i Benátská komise (Euractiv, 2020). Gruzínský sen se tedy snažil nalézt řešení, které by došlo politickému konsensu. Návrh volební reformy byl následně předložen na konci října roku 2019 a s úspěchem prošel slyšením v legislativních výborech. V listopadu téhož roku však k překvapení mnohých neprošel hlasováním a nevešel tak v platnost (Euractiv, 2020). Občanská veřejnost se však s takovým výsledkem nehodlala spokojit a opět propukly demonstrace. Za podpory Evropské unie a velvyslanců Spojených států amerických bylo v březnu následujícího roku docíleno na základě konsensu nového návrhu, který předkládal přijetí smíšeného volebního systému pro volby v roce 2020 v poměru 120:30 ve prospěch proporčního volebního systému (Euractiv, 2020). Pro „uklidnění“ opozice splnila prezidentka Gruzie Salome Zurbishvili slib z března a osvobodila dva „politické“ vězně, aby tak snížila polarizaci mezi stranami a podpořila vzájemný konsenzus (Euractiv, 2020). Tento krok byl značně kvitován ze strany Evropské unie. Ačkoliv situaci značně zkomplikovala nemoc COVID-19, probíhala i nadále, ačkoliv v omezenější míře, veřejná debata mezi politickými frakcemi (Euractiv, 2020).

Finální podoba návrhu byla představena 8. března a parlamentem schválena 29. června roku 2020. Den na to, tuto reformu podepsala prezidentka Zurbishvili (Euractiv, 2020).

Mezi významnými změnami přijatými v rámci volební reformy byly následující body (Agenda.ge, 2020):

150 křesel v parlamentu bude rozděleno mezi 120 křesel na základě hlasů z proporčního hlasování a 30 hlasů z většinového hlasování. Pro získání mandátů, musí strana či blok získat alespoň 1 % hlasů. Mandáty politických stran nebo volebních bloků se započítávají takto: Počet hlasů politických stran nebo volebních bloků se vynásobí 120 a rozdělí se na celkový počet hlasů všech politických stran nebo volebních bloků, které překonají volební práh. Nerozdělené mandáty budou rozděleny mezi politické strany a volební bloky

s nejvyšším počtem hlasů. Při získání méně než 40,54 % hlasů, nebude moci politická strana či blok vytvořit vládu. V případě, že jedna strana či blok získá v poměrném hlasování více hlasů, než by bylo potřeba pro sestavení vlády, budou přebývající hlasy převedeny na mandáty jiným stranám či blokům, které překročí 1% volební práh. Reforma ustanovuje vytvoření třiceti volebních obvodů s jedním mandátem, přičemž osm jich bude v Tbilisi. Jakékoliv parlamentní volby, které by se konaly před rokem 2024 (kdy v zemi začne platit plně proporční volební systém), se budou konat jako volby konané v roce 2020.

Pozitivně vítaným krokem byl také posun v otázce zvýšení politické účasti žen a s tím související zavedení takzvané 25% genderové kvóty. Politické strany se tím zavázaly zahrnout do svého seznamu stran každou čtvrtou osobu jiného pohlaví. Po volbách v roce 2024 by se mělo zvýšit zastoupení žen v parlamentu a to v podobě minimálně třiceti žen (Civil.ge, 2020).

### **7. 3. Faktor slabého vnějšího tlaku**

Pro vyhodnocení slabého vnějšího tlaku je analyzován vliv mechanismů kondicionality a socializace na přijímanou reformu.

#### **Využití institucionální nástroje v případě socializačního mechanismu při tvorbě volebních reforem.**

1. *Oficiální prohlášení a prohlášení vyjadřující názor na aktuální stav a směr politiky.* Zde můžeme hovořit například o již zmíněných Akčních plánech, hodnotících zprávách EU, dokumentech Strategie pro zemi či dalších oficiálních unijních dokumentech. (viz. JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia, 2014; JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Association Implementation Report on Georgia, 2017; COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 28.11.2018 on the Annual Action Programme 2018 in favour of Georgia; COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 19.11.2019 on the Annual Action Programme 2019 in favour of Georgia; Action Document for "Support for the Implementation of the EU-Georgia Association Agreement")

3. *Mise ad hoc návštěvy.* Ačkoliv nejsou mise pořádané úřadem OBSE/ODIHR misemi



Evropské unie, Evropská unie se na nich podílí a využívá jejich zpráv k politickému dialogu s danou zemí. (viz. mise OBSE/ODIHR 2016,2017,2018 u příležitosti parlamentní, prezidentských a voleb do místních samospráv)

4. *Právní týmy poskytující pomoc při formování politiky.* Součástí úřadu OBSE/ODIHR, ale také Benátské komise a EU jsou skupiny odborníků zajišťující v případě potřeby odbornou pomoc při tvorbě reforem.

5. *Vydávání doporučení stanovující obecné standardy.* Hlavním úkolem misí a tedy Úřadu a Benátské komise, potažmo Evropské unie je vydávání „nezávazných“ doporučení k přiblížení se obecně přijímaných standardů, co se volebního procesu týče. (OSCE/ODIHR Final Report 2016,2017,2018; ODIHR Opinion On Draft Amedments To The Election Code Of Georgia 2020).

### **Využití institucionální nástroje v případě mechanismu kondicionality při tvorbě volebních reforem.**

V oficiálních dokumentech EU byly identifikovány nedostatky v rámci volebního procesu, byly doporučena náprava. Nebyla vynucována. (viz JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia, 2014; JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Association Implementation Report on Georgia, 2017; COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 28.11.2018 on the Annual Action Programme 2018 in favour of Georgia; COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 19.11.2019 on the Annual Action Programme 2019 in favour of Georgia; Action Document for "Support for the Implementation of the EU-Georgia Association Agreement").

### **Shrnutí**

Dle původního očekávání bylo v rámci formování nových volebních rámců ve formě volebních reforem identifikovány pouze formy socializačního mechanismu. To také odpovídá poradnímu charakteru misí organizovaných úřadem OBSE / ODIHR. V průběhu zkoumaného období nebyl identifikován nátlak ze strany Evropské unie mající vliv na vynutitelnost přijetí reforem. Nebyly zjištěn zásadní vliv mechanismu kondicionality. V definovaném období nebyla identifikována žádná odměna EU v návaznosti na pokrok v oblasti inovací volebního zákoníku. Nebyla zaznamenána ani žádná uvalená sankce, jako

výsledek nedodržování či neplnění podmínek stanovených Evropskou unií. Tedy lze vyvodit závěr, že europeizace v oblasti změn ve volebním zákoníku je závislá na socializačním mechanismu a je skutečně limitována slabým vnějším tlakem EU.

#### **7. 4. Faktor vlivu elit na přijímané volební reformy**

Za silnou koncentrací moci v rukou vládnoucí strany ve všech volených orgánech stojí výsledky parlamentních voleb z roce 2016 a voleb do místní samosprávy z roce 2017. Gruzínský sen ovládl parlament a získal ústavní většinu a to především díky smíšenému proporčně-většinovému volebnímu systému. Dominance jedné vládnoucí strany by se již dala považovat za charakteristický znak gruzínské politiky. Značně k tomu vždy dopomáhal volební systém, který si vládní strany nastavily tak, aby je udržel u moci. Ten umožnil Gruzínskému snu získat 49 % hlasů a získat tak 77 % mandátů (115 ze 150 křesel) (Euractiv, 2016). S touto většinou by Gruzínský sen mohl kdykoliv změnit ústavu. Spekuluje se, že by svou převahu mohla vládnoucí strana využít k tomu, aby dále omezovala pravomoci prezidenta ve prospěch posilování pravomocí předsedy vlády (Euractiv, 2016).

V roce 2018 se do politiky vrátil zakladatel Gruzínskému snu, miliardář Bidzina Ivanišvili, jenž oficiálně vstoupil do politiky v roce 2011 a hned o dva roky později, po vítězství jeho strany v parlamentních volbách, politiku také opustil. Přibližování se k Evropské unii vnímal se stejnou důležitostí jako zlepšení vztahů s Ruskem. Po opuštění oficiální politiky však nadále zůstával jako stínový hráč gruzínské politiky. Sám nikdy neskrýval své angažování v klíčových vládních rozhodnutích, jako byl výběr předsedy vlády či nového kandidáta na prezidenta (Eurasianet, 2018). Již tato samotná skutečnost vypovídá o nadměrném vlivu tohoto miliardáře na celou politickou scénu Gruzie a poukazuje na zkaženost systému.

Změnu v zemi nepodnítl rozumný politický dialog, nýbrž nekončící vlna protestů vyjadřující nespokojenost s aktuálním stavem. Na pomoc s vyjednáváním mezi opozicí a vládnoucí stranou přistoupili zahraniční delegáti, kteří řídili vzájemnou debatu. Ta však byla ohrožena odsouzením vůdce opozice. Tento krok byl vyhodnocen jako politicky motivovaný. Velvyslanectví USA v Gruzii vyjádřilo zklamání nad načasováním rozhodnutí, které také vnímá jako politický krok a vyzývá k nezávislému

a transparentnímu soudnímu systému, který nebude politicky ovlivňován (U.S. Embassy in Georgia, 2020a).

## **7. 5. Závěr**

Stále neodpovídající standardům, které by Evropská unie považovala za akceptovatelné z hlediska jejich demokratičnosti, efektivnosti a férovosti, byl v letošním roce (2020) volební zákoník Gruzie opět pozměněn. I tentokrát měla Gruzie při tvorbě volební reformy po boku, jak Evropskou unii, Úřad pro demokratické instituce a lidská práva při OBSE, tak Benátskou komisi, společně s dalšími vnitřními a vnějšími aktéry účastníci se přípravného procesu.

Ještě v polovině roku 2019 věřil předseda Evropské rady Donald Tusk v pozitivní vyřešení nedostatků z předcházejících voleb země a rozhodnutí vlády uspořádat následující volby (2020) na základě plně proporčního volebního systému. Vyzval všechny aktéry, aby využili příležitosti a podpořili šanci Gruzie posílit v zemi pluralitní demokratické prostředí (Evropská rada, 2019).

I opozice si žádala přesun k plně proporčnímu systému již od roku 2020, protože věřila, že taková změna znemožní Gruzínskému snu udržet svůj dominantní vliv v parlamentu (Reuters, 2019). Konečná reforma pak ale ve výsledku proporční volební systém pro volby 2020 neustanovovala.

Počátky příprav reformy se nesly opět v duchu rychlého jednání bez konsenzu s opozicí. Se závěrečným stanoviskem Benátské komise a nevolí občanské veřejnosti, bylo v následujících letech přistoupeno k dalším změnám (Evropská komise, 2017).

Co se výsledné volební reformy 2020 týče, byla mezinárodními aktéry hodnocena jako pozitivní krok k posílení volebního procesu v Gruzii. Byly vyzdvihovány změny týkající se zejména financování kampaní, definování předpisů pro druhé kola, zvýšení zastoupení žen v politice či nařízení dotýkající se zajištění větší transparentnosti (U.S. Embassy in Georgia, 2020).

Na druhou stranu však bylo vytýkáno opomenutí dalších významných doporučení mezinárodních pozorovatelských misí. Velvyslanec Evropské unie v Gruzii to vnímá jako promarněnou příležitost, která nebyla využita pro vyhnutí se nepopulárním politickým

rozhodnutím, které by mohly znamenat slabší podporu. Nebyly zohledněny náměty OBSE / ODIHR, které by pomohly zvýšit tolik potřebnou důvěru veřejnosti k volebnímu procesu, jako jasná opatření týkající se řešení možného zastrašování voličů, zajištění transparentnosti při výběru členů volební komise, nastavení silného rámce pro proces řešení sporů či poskytnutí příležitostí pro alternativní metody kampaní z důvodu omezení COVID-19 (U.S. Embassy in Georgia, 2020).

Samotná jednání mezi vládou a opozicí se opět neobešla bez komplikací. Po odmítnutí zákona na konci roku 2019 v zemi propukly demonstrace. Pro dosažení konsenzu byla uspořádána čtyři setkání za účasti diplomatických sborů. Byl však ohrožen proces přijímání reformy, a to ze strany dvou opozičních stran, Evropské strany Gruzie a Sjednoceného národního hnutí. Jednalo se o spor ohledně zadržení opozičních politiků a aktivistů, kteří měli být propuštěni. Zástupci vládnoucí strany Gruzínský sen odmítli, že by země jakéhokoliv politického vězně zadržovala. Na žádost západních diplomatů byly však dva takoví vězni propuštěni. Západní diplomaté, američtí kongresmani a poslanci Evropského parlamentu opakovaně požadovali, aby byl propuštěn i opoziční aktivista Mtavari Arkhi Giorgi Rurua (Jam news, 2020). Ten propuštěn nebyl a opoziční strany, Evropská strana Gruzie a Sjednocené národní hnutí, výslednou dohodu bojkotovaly a neúčastnily se ani hlasování (Agenda.ge, 2020a).

Nedostatkem této volební reformy je také její přijetí na poslední chvíli. Dle doporučení udávaných mimo jiné Úřadem OBSE / ODIHR by měly být změny ohledně volebního zákoníku přijímány ne později než rok před plánovanými volbami, což v tomto případě bylo porušeno a není tak jisté, že přijaté změny budou připraveny k uvedení do praxe při nadcházejících volbách na podzim letošního roku (2020).

## **8. Komparace**

V následující kapitole je porovnávána skutečnost, zda identifikované faktory (slabý vnější tlak a role elit) aplikované u dvou vybraných reforem, došly v průběhu času nějakým vývojem, nebo na přijímané reformy působí dále stejně.

První faktor, slabý vnější tlak, je porovnáván dle předpokladů z tabulky převzaté od autorky Ecateriny McDonagh.

Druhý faktor, role elit, je u jednotlivých reforem porovnáván dle stanovených kritérií v kapitole 3. 3. Metoda výzkumu.

### **8. 1. Slabý vnější tlak**

Tabulka č. 4 představuje komparaci vlivu limitů europeizace na volební reformy z roku 2011 a 2020 z pohledu působení mechanismů kondicionality a socializačního mechanismu na ně. Z analýzy z předchozích kapitol vyplývá, že europeizace působící na volební reformy je odkázaná na socializační mechanismus. Mechanismus kondicionality nebyl v těchto případech využit, z toho vyplývá, že je europeizace limitována slabým vnějším tlakem, jelikož EU nedokáže vyvinout dostatečný tlak k přesvědčení Gruzie o aplikaci doporučení do vnitřních volebních rámců. Tato skutečnost se nezměnila ani s odstupem času a byla totožná jak v roce 2011, tak v roce 2020.

Tabulka 4: Komparace vlivu limitů europeizace na volební reformy (1)

		Volební reforma z roku 2011	Volební reforma z roku 2020
<b>Socializační mechanismus</b>	1.	ANO	ANO
	2.	NE	NE
	3.	ANO	ANO
	4.	ANO	ANO
	5.	ANO	ANO
	6.	NE	NE
	7.	NE	NE
<b>Kondicionalita</b>	1.	NE	NE
	2.	NE	NE
	3.	NE	NE
	4.	NE	NE

### 8. 1. Role elit

Tabulka č. 5 představuje komparaci vlivu limitů europeizace na volební reformy z roku 2011 a 2020 z pohledu role elit na ně. Narozdíl od faktoru slabého vnějšího tlaku, se faktor elit, působící na přijímané reformy, v čase proměnil. Zatímco před reformou v roce 2011 se režim blížil k superprezidentskému, čímž si tehdejší prezident Saakašvili zajistil monopol na rozhodování, před reformou v roce 2020 byl režim již parlamentní a moc prezidenta byla výrazně oslabena. Před reformou v roce 2011 (ale i po ní) byl v platnosti smíšený volební systém. Ten, jak již bylo představeno v textu výše, svou částí zodpovídající za přerozdělování hlasů na základě většinového systému, přispíval k celkové nerovnováze přerozdělovaných hlasů. Bylo zjištěno, že přidělování křesel na základě většinového volebního systému je v Gruzii spojeno s korupčními praktikami. Volební systém před reformou v roce 2020 byl taktéž smíšený (avšak s upravenými pravidly), reforma však tento systém upravila na zcela proporční, který zajistí spravedlivější přerozdělování hlasů. I přes identifikované komplikace (politické vměšování do soudního rozhodování v případě zatčení člena opoziční strany, z důvodu kterého se následně část opozice odmítla účastnit hlasování) byla reforma z roku 2020 (a to i díky mediátorům z řad zahraničních delegátů, kteří se účastnili jednání mezi vládou a opozicí) utvářena

ve spolupráci s opozicí. Během příprav volební reformy z roku 2011 byl představen návrh vládní strany a návrh opozice. Opoziční návrh však vládní stranou nebyl přijat a ke spolupráci tak nedošlo.

*Tabulka 5: Komparace vlivu limitů europeizace na volební reformy (2)*

	<b>Reforma z roku 2011</b>	<b>Reforma z roku 2020</b>
<b>Rovnováha sil v zemi</b>	Postupnými změnami ústavy je v rukou prezidenta držena většina pravomocí	Prezident již méně pravomocí, rostla moc předsedy vlády
<b>Volební systém</b>	Smíšený volební systém, jehož většinová část byla spojena s korupčními praktikami	Reforma uzákonila přechod na plně proporční systém, který by měl zajistit spravedlivější přerozdělování hlasů
<b>Spolupráce s opozicí</b>	Reforma se řídila zájmy prezidenta a vládnoucí strany, opoziční názory nebyly brány v potaz	I přes částečné neshody probíhala s přispěním mediátorů spolupráce s opozicí

## Závěr

Počátky vzájemné spolupráce Evropské unie a Gruzie datujeme do devadesátých let dvacátého století, kdy došlo k pádu Sovětského svazu a bývala sovětská republika Gruzie získala nezávislost. Již za vlády prezidenta Ševarnadzeho bylo prioritou vést zemi tak, aby odpovídala západnímu obrazu a později se mohla stát členem Evropské unie, tento směr nebyl změněn ani se zvolením poslední prezidentky Salome Zurabišvili.

Nejedná se však o jednostranný zájem. Ani Evropská unie nebyla vůči Gruzii lhostejná a postupem času sílil její vliv, tedy europeizace, při určování budoucích vzájemných vztahů. Šíření europeizace je dáno mechanismy. Dva nejefektivnější mechanismy šíření europeizace za hranicemi Evropské unie jsou kondicionalita a socializační mechanismus.

Cílem předkládané diplomové práce bylo posoudit, do jaké míry Evropská unie šíří svůj model za hranicemi svého území a kde se nacházejí její limity. Na případu dvou vybraných gruzínských volebních reforem byly vyhodnoceny identifikované limity (slabý vnější tlak a role elit), které předpokládá obecná literatura zabývající se limity europeizace ve třetích zemích. Ty byly v práci posuzovány jako faktory společně se podílející na celkovém neúspěchu europeizace v zemi.

Volební reformy, jež jsou zodpovědné za správný a demokratický průběh volebního procesu, byly vybrány jako příklad, na kterém lze vliv Evropské unie posoudit. Při tvorbě volebních reforem je především důležité, aby diskuze nad plánovanými změnami byla vždy transparentní. Výstupní legislativní rámec by pak měl určovat rovné podmínky všech aktérů účastnících se voleb. Tyto předpoklady však v gruzínských volebních reformách nebyly vždy zcela promítnuty. Reformy bývaly schvalovány zejména vládnoucí stranou, případně blízkým okruhem jejich podporovatelů a to ve spěchu, bez plnohodnotné diskuze a veřejné debaty. Za přispění občanské veřejnosti a zahraničních delegátů, proběhla diskuze mezi politickými aktéry alespoň při projednávání druhé vybrané reformy (té přijaté v roce 2020).

Volební reformy jsou předmětem misí organizovaných OBSE / ODIHR, které poskytují odborná doporučení a připomínky, kterých by se měla Gruzie při tvorbě volební legislativy držet. Veškerá vyjádření Evropské unie ohledně úpravy volebního rámce v Gruzii vyplývá



právě z doporučení misí organizovaných OBSE / ODIHR s přispěním Benátské komise. Tato doporučení však nejsou právně vynutitelná a Gruzie nemá povinnost se takovými doporučeními řídit. Tím se ale pak také snižuje možnost Evropské unie vyvinout na Gruzii tlak, který by ji přinutil tato doporučení závazně přijmout.

Práce dochází k závěru, že šíření europeizace v Gruzii, s ohledem na zkoumanou problematiku volebních reforem, je limitováno slabým vnějším tlakem Evropské unie a gruzínskými elitami, jež se proces přijímání volebních reforem snaží ovlivnit. Tato skutečnost se v případě slabého vnějšího tlaku, naopak od role elit, nezměnila.

Co se týče srovnání přístupu k doporučením OBSE / ODIHR, potažmo Evropské unie v případě dvou zkoumaných volebních reforem, lze konstatovat téměř identický vývoj. Ačkoliv je kladen důraz na navrhovaná doporučení ve výsledku jsou zahrnuta především ta, která nepředstavují nepopulární politická rozhodnutí, která by mohla znamenat slabší podporu či případný neúspěch ve volbách. Stále lze také pozorovat neefektivní komunikaci mezi vládou a opozicí, zde můžeme za přispění mezinárodních organizací vysledovat pozitivní trend ve smyslu vzájemné spolupráce na připravovaných reformách. Ve výsledku je však pravděpodobnější, že návrh volební reformy vzejde z doporučení mezinárodní mise, než že by vzešel z konsenzu mezi vládou a opozicí.

Důležitým milníkem ve změnách volebního zákoníků, bylo přijetí plně proporcího volebního systému. Z výzkumu Evropského parlamentu vyplývá, že často, v sousedských zemích, užívaný smíšený volební systém, měl negativní dopad na jejich demokratický vývoj (Evropský parlament, 2017). Smíšený volební systém v sobě zahrnuje část, v rámci které jsou křesla přidělována na základě proporcího systému a část, v rámci které jsou křesla přidělována na základě většinového systému. Bylo zjištěno, že přidělování křesel na základě většinového volebního systému je v Gruzii spojeno s korupčními praktikami (Evropský parlament, 2017). Gruzie však v tomto směru podnikla aktivitu (přijetí volební reformy 2020) směřující k přechodu ze smíšeného volebního systému na zcela proporcího volební systém, počínaje parlamentními volbami v roce 2024.

Na závěr je však třeba si uvědomit, že pouhá reforma volebního rámce nepřivede zemi k plné demokracii. V práci analyzované volební mise Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva při OBSE a hodnotící zprávy Benátské komise se zaměřují na problémy

spojené s volební tematikou, ty však v konečném důsledku mají svůj původ v mnohem zásadnější systémových chybách, jako je soudnictví, které stále není plně nezávislé, identifikované nedostatky v kontrolních mechanismech nad porušováním pravidel, přítomná korupce související se zneužíváním správních zdrojů a další.

## **Summary**

The aim of this diploma thesis was to assess the extent to which the European Union spreads its model beyond the borders of its territory and what are its limits. In the case of two selected Georgian electoral reforms, the identified limits were evaluated, which are assumed by the general literature dealing with the limits of Europeanization in third countries. It would assess the extent to which the causes of the hypotheses, both opposed to reform, contribute to the overall failure of the Europeanization of Georgia.

The diploma thesis was divided into two main parts – theoretical and descriptive-analytical. The theoretical part dealt with the concept of Europeanization. At the beginning, Europeanization and its development were presented as it has been perceived by academics and processed in the literature. This overview for the work of important academics was followed by a subchapter focusing more closely on the limits of Europeanization, which were crucial for the work. The following section discussed the support of the electoral process by the European Union (and other actors) in third countries, in which international actors involved in electoral reforms in Georgia were introduced. This was followed by a short subchapter focusing on the electoral systems, which the text discussed, and their approach was suitable for better orientation in it. The theoretical part ended with a discussion of the theoretical anchoring of the work and the methodology used.

The follow-up descriptive-analytical part elaborated specific electoral reforms, taking into account the influence of Europeanization on them. This section provided an overview of the European Union's relations with Georgia for a comprehensive overview of how their cooperation has evolved over time. This was followed by a presentation of two electoral reforms, which were elected taking into account their importance for Georgia. For each of these reforms, recommendations were issued by the OSCE / ODIHR, which, together with the Venice Commission on behalf of the European Union, is actively addressing the issue of elections in Georgia. Factors identified as potential limits of Europeanization were then applied to these inputs and the impact of Europeanization on the reform was assessed.

The thesis concludes that the spread of Europeanization in Georgia, with regard to the

examined issue of electoral reforms, is limited by weak external pressure from the European Union and Georgian elites, which are trying to influence the process of adopting electoral reforms.

## Použitá literatura

### Primární zdroje

Action Document for "Support for the Implementation of the EU-Georgia Association Agreement" (2018),

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni\\_2018\\_041415\\_support\\_for\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-georgia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2018_041415_support_for_the_implementation_of_the_eu-georgia.pdf) (staženo 24. 7. 2020).

Akční plán EU/Gruzie (2006),

[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/georgia\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/georgia_enp_ap_final_en.pdf) (staženo 24. 7. 2020).

Asociační dohoda EU a Gruzie, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:261:FULL&from=EN> (staženo 6. 3. 2020).

Benátská komise (2002), Code of Good Practices in Electoral matters. Strasbourg,

<https://rm.coe.int/0900000168092af01> (staženo 16. 6. 2020).

Evropská komise (2011), Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 - Country report: Georgia, <https://reliefweb.int/report/georgia/implementation-european-neighbourhood-policy-2010-country-report-georgia> (staženo 24. 7. 2020).

Evropská komise (2014), JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1595709970700&uri=CELEX:52014SC0072> (staženo 16. 6. 2020).

Evropská komise (2017), JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Association

Implementation Report on Georgia, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/171109\\_association\\_implementation\\_report\\_on\\_georgia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/171109_association_implementation_report_on_georgia.pdf) (staženo 16. 6. 2020).

Evropská komise (2018), COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 28.11.2018 on the Annual Action Programme 2018 in favour of Georgia,

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni\\_2018\\_c20188064\\_ann](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2018_c20188064_ann)

[ual\\_action\\_programme\\_for\\_georgia.pdf](#) (staženo 16. 6. 2020).

Evropská komise (2019), COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 19.11.2019 on the Annual Action Programme 2019 in favour of Georgia,

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/act\\_c20198383final.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/act_c20198383final.pdf)

(staženo 3. 7. 2020).

ENI (2017), *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2017-2020*. Single Support Framework for EU support to Georgia,

[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/georgia\\_2017-2020\\_ssf\\_final.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/georgia_2017-2020_ssf_final.pdf) (staženo 13. 6.

2020).

Evropský parlament (2018), Zpráva o provádění dohody o přidružení mezi EU a Gruzii,

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0320\\_CS.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0320_CS.html) (staženo 2. 7.

2020).

OBSE/ODIHR, Election Observation Handbook, Sixth edition, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/e/68439.pdf> (staženo 5. 5. 2020).

OBSE/ODIHR, Election Observation Mission Final Report Georgia Parliamentary Elections 2008, <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/33301> (staženo 5. 5. 2020).

OBSE/ODIHR, Election Observation Mission Final Report Georgia Extraordinary Presidential Elections 2008, <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/30959> (staženo 5. 5. 2020) .

OBSE/ODIHR, Election Observation Mission Final Report Georgia Parliamentary Elections 2016, <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/297551> (staženo 5. 5. 2020).

OBSE/ODIHR, Venice Commission, Joint Opinion On The Draft Election Code Of Georgia, <https://www.osce.org/odihr/86401> (staženo 24. 7. 2020).

Parliament of Georgia (1995), *The Constitution of Georgia*.

## **Sekundární zdroje**

Agenda.ge (2020), Electoral reform agreement bill tabled - what's in it?, <https://agenda.ge/>

[en/news/2020/769](#) (staženo 10. 7. 2020).

Agenda.ge (2020a), Ruling party, opposition agree on 120/30 electoral system for 2020 parliamentary polls, <https://agenda.ge/en/news/2020/710> (staženo 10. 7. 2020).

Margarita Antidze (2019), Georgia's parliament fails to pass electoral changes, triggering protest, Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-georgia-politics/georgias-parliament-fails-to-pass-electoral-changes-triggering-protest-idUSKBN1XO1QA> (staženo 10. 7. 2020).

Julien Arnoult (2014), A Specific strategy to close ties with the EU: The case of Georgia, *Politické vedy / Political Sciences*.

Tanja A. Börzel (2010), *The Transformative Power of Europe Reloaded: The limits of External Europeanization*, KFG Working Papers, 2010.; Free University Berlin.

Tanja A. Börzel (2011), *When Europe Hits Limited Statehood, Europeanization and Domestic Change in the Western Balkans*, KFG Working Papers, 2011.; Free University Berlin.

Tanja A. Börzel, Thomas Risse (2003), *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, v: Keith Featherstone a Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanisation* (Oxford: Oxford University Press).

Tanja A. Börzel, Thomas Risse (2012), *When Europeanization Meets Diffusion. Exploring New Territory*, *West European Politics*, roč. 35, č. 1, s. 192-207.

Tanja A. Börzel, Vera van Hullen (2011), *Good Governance and Bad Neighbors? The Limits of the Transformative Power of Europe*, KFG Working Papers, 2011, č.35; Free University Berlin.

Tanja A. Börzel, Yasemin Pamuk (2011), *Europeanization Subverted? The European Union's Promotion of Good Governance and the Fight against Corruption in the Southern Caucasus*, KFG Working Papers, 2011, č. 26; Free University Berlin.

Tanja A. Börzel, Yasemin Pamuk, Andreas Stahn (2008), *One Size Fits All? How the*

European Union Promotes Good Governance in Its Near Abroad, SFB 700 Working Paper 18. Free University Berlin.

Michael Burton, Richard Gunther, John Higley (1992), Introduction: elite transformations and democratic regimes, v knize: Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe (Cambridge: Cambridge University Press).

Aron Buzogány, O. Costa (2009), Greening the neighbourhood? The environmental dimension of the ENP in Morocco and Ukraine, European Foreign Affairs Review roč. 14, č. 4, s. 525-545.

Ladislav Cabada, Michal Kubát (2004), Úvod do studia politické vědy (Praha: Eurolex Bohemia), s. 494.

Agnieszka K. Cianciara (2016), ‚Europeanization‘ as a legitimation strategy of political parties: the cases of Ukraine and Georgia, Journal of Southeast European & Black Sea Studies.

Civil Georgia (2004), President Saakashvili’s Inauguration Speech, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26694> (staženo 10. 6. 2020).

Civil Georgia (2020), Georgian Parliament Endorses Changes to Electoral Code in Final Reading, <https://civil.ge/archives/358240> (staženo 10. 7. 2020).

Břetislav Dančák, Fiala Petr, Hloušek Vít, eds., Evropeizace : nové téma politologického výzkumu (Brno : Masarykova univerzita, 2005).

Olivera Djordjevic (2008), The Limits of Europeanization ‘from without’: Is there an EU-Driven Democratization Process in Serbia?, UNISCI Discussion Papers, č. 18.

Laure Delcour (2013), Meandering Europeanisation. EU policy instruments and policy convergence in Georgia under the Eastern Partnership, East European Politics.

Delegation of the European Union to Georgia, Remarks by the Ambassador of the European Union to Georgia on the new election reform package, <https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/81995/remarks-ambassador-european-union->



[georgia-new-election-reform-package\\_en](#) (staženo 10. 7. 2020).

Patrick Dupont, Francesco Torcoli, Fabio Bargiacchi (2010), The European Union and electoral support, v knize: The European Union and Peacebuilding (Cambridge: Cambridge University Press).

Michael Emerson (2005), Democratisation in the European neighbourhood, Brussels: Centre for European Policy Studies.

Euractiv (2016), Ruling party in Georgia wins constitutional majority after vote run-off, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/ruling-party-in-georgia-wins-constitutional-majority-after-vote-run-off/> (staženo 26. 7. 2020).

Euractiv (2020), Electoral reform – the good news we missed from Georgia, <https://www.euractiv.com/section/eastern-europe/opinion/electoral-reform-the-good-news-we-missed-from-georgia/> (staženo 2. 7. 2020).

Eurasianet (2018), Billionaire's big talk on his big plans for Georgia, <https://eurasianet.org/billionaires-big-talk-on-his-big-plans-for-georgia> (staženo 26. 7. 2020).

Euroskop, Evropská politika sousedství, <https://www.euroskop.cz/8714/sekce/evropska-politika-sousedstvi/> (staženo 27. 6. 2020).

Evropská komise (2003), Council appoints an EU Special Representative for the South Caucasus. Press release C/03/196, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-03-196\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-196_en.htm) (staženo 2. 7. 2020).

Evropská komise (2004), *President Prodi and Commissioner Patten meet President Saakashvili to confirm EU support for Georgia's reform process*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-04-465\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-465_en.htm?locale=en) (staženo 3. 7. 2020).

Evropská komise (2015), Evaluation of the European Union's co-operation with Georgia (2007-2013). Final Report Volume I. Evaluation carried out on behalf of the European Commission, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial\\_assistance/phare/evaluation/2016/20160927-geo-cse-volume-1-to-3.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2016/20160927-geo-cse-volume-1-to-3.pdf) (staženo 4. 7. 2020).

Evropská rada (2019), Remarks by President Donald Tusk after his meeting with President of Georgia Salome Zourabichvili, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/07/11/remarks-by-president-donald-tusk-after-his-meeting-with-president-of-georgia-salome-zourabichvili/> (staženo 10. 7. 2020).

Evropská služba pro vnější činnost (2017), Lab Debate: Beyond Election Day - Best practices for follow-up to EU Election Observation Missions, [https://eeas.europa.eu/regions/western-balkans/27926/lab-debate-beyond-election-day-best-practices-follow-eu-election-observation-missions\\_en](https://eeas.europa.eu/regions/western-balkans/27926/lab-debate-beyond-election-day-best-practices-follow-eu-election-observation-missions_en) (staženo 10. 4. 2020).

Evropský parlament (2008), Analysis of the EU's Assistance to Georgia, [http://www.tepsa.eu/download/studies\\_for\\_the\\_european\\_parliament/briefings-on-the-european-neighbourhood/download.pdfgeorgia.pdf](http://www.tepsa.eu/download/studies_for_the_european_parliament/briefings-on-the-european-neighbourhood/download.pdfgeorgia.pdf) (staženo 24. 7. 2020).

Evropský Parlament (2017), The electoral reforms in three association countries of the Eastern neighbourhood – Ukraine, Georgia and Moldova, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/cs/document.html?reference=EXPO\\_STU%282017%29603850](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/cs/document.html?reference=EXPO_STU%282017%29603850) (staženo 3. 4. 2020).

Evropský Parlament (2019), Global Democracy Support, <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/ff82a71c-0b1f-438b-8593-56b69ed1bd32/GDS-Brochure-EN-REV-web.pdf> (staženo 5. 7. 2020).

Mary Farrell (2007), From EU Model to External Policy? Promoting Regional Integration in the Rest of the World, in: Meunier, Sophie/McNamara, Kathleen R. (Eds.): Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty, Oxford, 299-315.

Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli (2003), The Politics of Europeanization, In the Name of Europe (Oxford: Oxford University Press, s. 3-26).

Stefan Ganzle, Guido Muntel (2011), Europeanization ,beyond‘ Europe? EU impact on domestic policies in the Russian enclave of Kaliningrad, Journal of Baltic Studies.

Andrea Gawrich, Inna Melnykovska, Rainer Schweickert (2009), Neighbourhood Europeanization through ENP – The Case of Ukraine, KFG Working Paper Series č. 3,

Freie Universität Berlin.

Cristina Gherasimov (2019), Political Elite Renewal in Georgia, Moldova and Ukraine, Russia and Eurasia Programme, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-05-14-Political%20Elite%20Renewal.pdf> (staženo 24. 7. 2020).

Heather Grabbe (2004), The Constellations of Europe: How Enlargement will Transform the EU, London: Centre for European Reform.

Paolo Graziano, M. P. Vink et al. (2007), Europeanization: New Research Agendas, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Kerry E. Howell (2004), Developing Conceptualisations of Europeanisation: A Study of Financial Services, Politics, roč. 24, č. 1, s. 20-25.

Ana Chitaladze, Tatevik Grigoryan (2015), Understanding Europeanization in Georgia and Armenia – Discourses, Perceptions and the Impact on Bilateral Relations, Analytical Bulletin 8.

Ivane Chkhikvadze (2013), EU-Georgia Relations: Where it Starts and Where it Goes, Georgian Foreign Policy The Quest for Sustainable Security, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V, s. 53-63.

International Society for Fair Elections and Democracy, Electoral System Reform in Georgia, [file:///tmp/mozilla\\_kiki0/Follow-Up%20on%20Electoral%20Reform%20in%20Georgia%20-%20ISFED-1.pdf](file:///tmp/mozilla_kiki0/Follow-Up%20on%20Electoral%20Reform%20in%20Georgia%20-%20ISFED-1.pdf) (staženo: 1. 2. 2020).

Jam news, Important electoral reform in Georgia – constitutional amendments pass second reading, <https://jam-news.net/important-electoral-reform-in-georgia-constitutional-amendments-pass-second-reading/> (staženo 10. 7. 2020).

Kornely Kakachia (2013), European, Asian or Eurasian?: Georgian identity and the struggle for Euro-Atlantic integration.

Miriam Lansky, Giorgi Areshidze (2008), Georgia's year of turmoil, Journal of Democracy, roč. 19, č. 4, s. 154-168.

Sandra Lavenex (2004), EU external governance in 'wider Europe', *Journal of European Public Policy*, roč. 11, č. 4, s. 680-700.

Sandra Lavenex (2008), A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration beyond Conditionality?, *Journal of European Public Policy*, roč. 15, č. 6, s. 938-955.

Ian Manners (2002), Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, *Journal of Common Market Studies*, roč. 40, č. 2, s. 235-258.

James G. March, Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions, The Organizational Basics of Politics*, New York and London: The Free Press.

Masarykova univerzita v Brně, Příklady Metod a Analýz, v: Úvod do studia dějepisu 1. díl, [https://digilib.phil.muni.cz/bitstream/handle/11222.digilib/130415/Books\\_2010\\_2019\\_045-2014-1\\_9.pdf?sequence=1](https://digilib.phil.muni.cz/bitstream/handle/11222.digilib/130415/Books_2010_2019_045-2014-1_9.pdf?sequence=1) (staženo 24. 7. 2020).

Ecaterina McDonagh (2008), Is democracy promotion effective in Moldova? The impact of European institutions on development of civil and political rights in Moldova, *Democratization*, roč. 15, č. 1, s. 142-161.

David Mtchedlishvili (2018), Theorising Europeanisation in European Literature: Conceptualisation and Operationalisation, *Australian and New Zealand Journal of European Studies*, roč. 10, č. 1.

P. Muller, N. A. de flers (2009), *Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms*, Institute for European Integration Research.

Ghia Nodia (1998), The Georgia Perception of the West, in Coppieters, B. Zverev, A. and Trenon, D. (ed.) *Commonwealth of Independent States in Post-Soviet Eurasia*. (London: Frank Cass), s. 12-43.

G. Noutcheva et al. (2004), Europeanization and Secessionist Conflicts: Concepts and Theories, *Journal of Ethno Politics and Minority Issues in Europe*, roč. 1.

Johan P. Olsen (2002), The Many Faces of Europeanization, *Journal of Common market*

Studies, roč. 40, č. 5, s. 921-952.

President of Georgia, Official web site of the President of Georgia, President Salome Zourabichvili's Inauguration Address,

<https://www.president.gov.ge/eng/prezidenti/inauguracia.aspx> (staženo 5. 7. 2020).

Rada Evropy, Programme in Georgia,

<https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/georgia> (staženo 5. 7. 2020).

Radio Free Europe, Radio Liberty (2010),

[https://www.rferl.org/a/Georgian\\_Parliament\\_Approves\\_Controversial\\_Constitutional\\_Amendment/2191769.html](https://www.rferl.org/a/Georgian_Parliament_Approves_Controversial_Constitutional_Amendment/2191769.html) (staženo 26. 7. 2020).

Radio Free Europe, Radio Liberty, Georgian Parliament Ignores Election-Law Recommendations,

[https://www.rferl.org/a/georgia\\_ignores\\_election-law\\_suggestions/24441200.html](https://www.rferl.org/a/georgia_ignores_election-law_suggestions/24441200.html) (staženo 14. 6. 2020).

Thijs Rommens (2017), The Eastern partnership in Georgia: Europeanizing civil society?, Communist and Post-Communist Studies.

Gwendolyn Sasse (2008), The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours, Europe-Asia Studies, roč. 60, č. 2, s. 295-316.

Mikheil Shavtvaladze (2012), Electoral Reform in a Post-Soviet Republic: the case of Georgia, Politikon IAPSS Journal of Political Science, č. 18, s. 21-33.

Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier (2005), The europeization of central and eastern europe (Cornell University Press).

Frank Schimmelfennig (2010), Europeanization beyond the member states, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften.

Frank Schimmelfennig (2015), Europeanization beyond Europe, Living Reviews in European Governance, roč. 10, č. 1.

Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, Heiko Knobel (2006), International Socialization in

Europe. European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change, Houndsmills: Palgrave Macmillan.

Natalia Timus (2010), The Impact of European Democracy Promotion on Party Financing in the East European Neighbourhood, European Integration online Papers, roč. 14, č. 3.

Natalia Timus (2013), Democracy for export: the Europeanisation of electoral laws in the East European neighbourhood, East European Politics, roč. 29, č. 3, s. 289-304.

Transparency International Georgia, Blog: „Proposals for Georgian electoral reform, explained“, 2011, <https://www.transparency.ge/en/blog/proposals-georgian-electoral-reform-explained> (staženo 4. 5. 2020).

Lia Tsuladze (2017), On Europeanisation, national sentiments and confused identities in Georgia, Communist and Post-Communist Studies.

U.S. Embassy in Georgia (2020), Statement on the Passage of OSCE/ODIHR-Based Election Reforms, <https://ge.usembassy.gov/statement-on-the-passage-of-osce-odihr-based-election-reforms-july-2/> (staženo 10. 7. 2020).

U.S. Embassy in Georgia (2020a), U.S. Embassy Statement on Political Dialogue and Conviction of Opposition Leader, <https://ge.usembassy.gov/u-s-embassy-statement-on-political-dialogue-and-conviction-of-opposition-leader-february-11/> (staženo 26. 7. 2020).

Cory Welt (2010), Georgia's constitutional reform, Central Asia-Analyst, roč. 12, č. 21.

Štěpánka Zemanová (2017), Výzkum Europeizace – aktuální problémy a perspektivy, Mezinárodní vztahy, roč. 42, č. 4, s. 29-51.

## Teze Diplomové práce

<b>ZÁVĚREČNÉ TEZE MAGISTERSKÉ PRÁCE NMTS</b>
Závěrečné teze student odevzdává ke konci Diplomního semináře III jako součást magisterské práce a tyto teze jsou spolu s odevzdáním magisterské práce do SIS předpokladem udělení zápočtu za tento seminář.
<b>Jméno:</b> Kristýna Jeziorská
<b>E-mail:</b> 72617099@fsv.cuni.cz
<b>Specializace (uved'te zkratkou)*:</b> ES
<b>Semestr a školní rok zahájení práce:</b> 2018/2019
<b>Semestr a školní rok ukončení práce:</b> 2019/2020
<b>Vedoucí diplomového semináře:</b> prof. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, Ph.D., LL.M.
<b>Vedoucí práce:</b> doc. Mgr. Tomáš Weiss, M.A., Ph.D.
<b>Název práce:</b> Limity europeizace: Případová studie volebních reforem v Gruzii
<b>Charakteristika tématu práce (max 10 řádek):</b> Předkládaná diplomová práce staví na fenoménu europeizace a jeho limitech ve třetích zemích (blíže státech blízkého sousedství). Zaměřuje se na působení vlivu Evropské unie na přijímané volební reformy na území Gruzie. Zpracovaná je formou diachronní komparace. Podle analýzy dosavadního výzkumu limitů europeizace ve třetích zemích, byly identifikovány hlavní faktory stojící za těmito limity. Ty byly aplikovány na dvě předem vybrané volební reformy. Sledována byla skutečnost, zda jsou tyto faktory pro dané reformy platné, do jaké míry se identifikované limity podílely na celkovém neúspěchu europeizace v Gruzii.
<b>Vývoj tématu od zadání projektu do odevzdání práce (max. 10 řádek):</b> Z důvodu již zpracovaného tématu mise EUJUST Themis, byl v práci změněn případ a to na volební reformy, na kterých práce zkoumá, jestli k europeizaci dochází či zde europeizace naráží na nějaké limity a identifikuje je.
<b>Struktura práce (hlavní kapitoly obsahu):</b> 1) Úvod; 2) Přehled dosavadního výzkumu europeizace; 3) Teoretické ukotvení práce; 4) Metodologie; 5) Pronikání vlivu Evropské unie do Gruzie; 6) Volební reforma schválená v roce 2011; 7) Volební reforma schválená v roce 2020; 8) Komparace; 9) Závěr
<b>Hlavní výsledky práce (max. 10 řádek):</b> Práce dochází k závěru, že šíření europeizace v Gruzii, s ohledem na zkoumanou problematiku volebních reforem, je limitováno slabým vnějším tlakem Evropské unie a gruzínskými elitami, jež se proces přijímání volebních reforem snaží ovlivnit. Slabý

vnější tlak v průběhu let, na rozdíl od role elit, změnami neprošel.

**Prameny a literatura (výběr nejpodstatnějších):**

Tanja A. Börzel (2010), The Transformative Power of Europe Reloaded: The limits of External Europeanization; Frank Schimmelfennig (2010), Europeanization beyond the member states, Evropský Parlament (2017), The electoral reforms in three association countries of the Eastern neighbourhood – Ukraine, Georgia and Moldova; OBSE/ODIHR, Election Observation Mission Final Reports;

**Etika výzkumu:\*\***

-

**Jazyk práce:**

čeština

**Podpis studenta a datum**

Schváleno	Datum	Podpis
Vedoucí práce		
Vedoucí diplomového semináře		
Vedoucí specializace		
Garant programu		



## **Seznam příloh**

Tabulka 1: Mechanismy europeizace. Zdroj: Schimmelfennig, 2010.....	14
Tabulka 2: Porovnání typů europeizace dle postavení země. Zdroj: Gawrich, 2009.....	16
Tabulka 3: Srovnání socializačního mechanismu a mechanismu kondicionality. Zdroj: Ecatarina McDonagh, 2008,.....	21
Tabulka 4: Komparace vlivu limitů europeizace na volební reformy (1).....	62
Tabulka 5: Komparace vlivu limitů europeizace na volební reformy (2).....	63