

**Právnická fakulta Masarykovy univerzity  
obor Právo  
Katedra ústavního práva a politologie**

---



# **„Democratic backsliding“ ve střední Evropě**

**Diplomová práce**

**Bc. Tereza Pargačová**

**Brno 2019**



### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „**Democratic backsliding**“ **ve střední Evropě** zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Brně 29. března 2019

.....  
Bc. Tereza Pargačová



### **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala svému vedoucímu práce doc. JUDr. Davidu Kosařovi, Ph.D., LL.M., J. S. D., za cenné rady a připomínky, které významně ovlivnily směřování této práce. Dále děkuji své rodině a přátelům za neutuchající podporu v průběhu psaní a studia.



## **Abstrakt**

Tato diplomová práce se zaměřuje na popis fenoménu demokratického backslidingu a jeho projevů v Maďarsku a Polsku. V první části se věnuje teoretickému pojmu (liberální) demokracie, přičemž se soustředí i na problém hybridních režimů. Druhá část již popisuje vybrané přístupy k demokratickému backslidingu. Ve třetí a čtvrté části pak dochází k praktické aplikaci těchto teorií na politickou situaci v Maďarsku a Polsku tak, aby došlo k poukázání na ty aspekty demokracií, které jsou obecně nejcitlivější k napadení nedemokratickými elementy.

## **Klíčová slova**

demokracie, demokratický backsliding, úpadek demokracií, Maďarsko, Polsko, populismus

## **Abstract**

This diploma thesis focuses on description of the phenomenon of democratic backsliding and its manifestation in Hungary and Poland. The first part concerns the theoretical concept of (liberal) democracy, whereas it also touches the problem of hybrid regimes. The second part describes selected approaches on democratic backsliding. In the third and the fourth part, there is a practical application of these theories on political situations in Hungary and Poland, so it can be shown, there are some aspects of democracies that are generally most sensitive to assaults of non-democratic elements.

## **Key words**

democracy, democratic backsliding, democratic decline, Hungary, Poland, populism



# Obsah

<b>Seznam pojmů a zkratk</b>	<b>11</b>
<b>Úvod</b>	<b>13</b>
<b>1 Demokracie</b>	<b>16</b>
1. 1. Úvod .....	16
1. 2. Atributy (liberální) demokracie .....	17
1. 3. Defektivní demokracie .....	29
1. 4. Příklad střední a východní Evropy .....	35
<b>2 Democratic Backsliding</b>	<b>42</b>
2. 1. Úvod .....	42
2. 2. Koncept .....	43
2. 2. 1. Teorie Nancy Bermeo .....	43
2. 2. 2. Lust-Waldnerova teorie .....	45
2. 3. Východiska pro další zkoumání .....	50
<b>3 Maďarsko</b>	<b>51</b>
3. 1. Úvod .....	51
3. 2. Právo ve službách politiky .....	53
3. 3. Politická hegemonie Fidesz .....	56
3. 4. Aplikace teorií demokratického backslidingu .....	60
3. 4. 2. Aplikace Lust-Waldnerovy teorie .....	62
3. 4. 3. Aplikace teorie Nancy Bermeo .....	68
3. 5. Co na to Evropa? .....	69
3. 6. Závěr .....	76
<b>4 Polsko</b>	<b>78</b>
4. 1. Úvod .....	78
4. 2. Kaczyński, PiS a útok na demokracii .....	78
4. 3. V zájmu národa .....	84
4. 4. Aplikace teorií demokratického backslidingu .....	89
4. 4. 2. Aplikace Lust-Waldnerovy teorie .....	90

---

4. 4. 3. Aplikace teorie Nancy Bermeo .....	94
4. 5. Co na to Evropa? .....	95
4. 6. Závěr .....	102
<b>Závěr</b>	<b>104</b>
<b>Použité zdroje</b>	<b>107</b>
Monografie .....	107
Články .....	108
Judikatura .....	113
Internetové zdroje .....	117
Ostatní .....	120

## Seznam pojmů a zkratk

ESLP	- Evropský soud pro lidská práva
SDEU	- Soudní dvůr Evropské unie
EU	- Evropská unie
OP	- Občanská platforma (polská politická strana)
PiS	- Právo a spravedlnost (polská politická strana)
Úmluva	- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
ECE	- region střední a východní Evropy



## Úvod

Liberální demokracie je nepochybně evropským fenoménem, jedná se však o přežitek? Vyprázdněný pojem, který už neplní svůj původně zamýšlený účel? A je třeba ho přehodnotit? Tyto i jiné otázky si položíme v této práci. Navzdory očekáváním však nebude naším cílem na ně jednoznačně odpovědět.

Namísto hledání odpovědí, které dosud na odborné půdě ani neexistují, se pokusíme zřehlednit současnou diskuzi na téma fenoménu tzv. demokratického backslidingu, tedy „sklouzávání“ či úpadku demokracií, který se akutálně objevuje i v tak vyspělých – a řekli bychom i dobře zakotvených a zaopatřených – demokraciích, jakou je nepochybně (i se všemi chybami) ta ve Spojených státech amerických. My budeme příčiny takového úpadku hledat v regionu střední a východní Evropy a pokusíme se vysvětlit nespokojenost zdejších občanů s výsledky, které demokracie (ne)přinesla po pádu komunismu v zázračném roce 1989.

Jak se zdá, po souboji euforie s nostalgií přichází souboj zklamání a pokoutných soubojů o politickou moc. Demokracie zaostává za populistickými tendencemi a za přáními lidí „mít se lépe“, ubránit se nátlaku Evropské unie, jejíž diktát je mnohdy neúnosný. Podlehnout těmto tendencím je nejen velmi lákavé, ale také snadné. Nové nebo znovuobjevené strany dávají naději na změnu, ekonomický růst, hlásají odvracení se od všeho starého a „neúspěšného“, návrat k hrdosti, tradicím, historii a patriotismu.

A ačkoli bychom očekávali, že se projevy takového backslidingu budou (stejně jako podoba demokracie) lišit napříč státy, ukážeme si na příkladu Polska a Maďarska, že tomu tak nutně být nemusí. Ukážeme si postupy, které tyto státy zvolily při podryvání svých demokratických režimů, položíme si otázku, která země zaútočila důrazněji a čí způsoby jsou víc vidět. Zaměříme se také na to, do jakých podrobností zašly v oblasti legislativních změn.

Demokracie, dříve vzor a cíl, symbol pokroku a nejlepší formy vlády, dnes zažívá snad největší krizi existence v dějinách. Je třeba ji znovuobjevovat a definovat,

přijít na to, zda nemůže být uchopena i jinak. Položíme si tedy i otázku, kterou si pokládají filosofové už po staletí – co je to demokracie? A co pro nás v dnešní době znamená?

První část práce, věnující se těmto otázkám, si přitom neklade za cíl nalézt dokonalou, ideální definici demokracie, ale spíše její základní „stavební“ prvky, minimální definiční náležitosti. Následně se – s ohledem na evropskou tradici a téma této práce – zaměří již na popis tzv. liberální demokracie. Z množství teorií, které je možné naleznout, vybíráme Merkelovo třídění základních prvků demokracie, a to pro jeho praktické využití a návaznost na následně definované teoretické modely demokratického backslidingu.

Z těch ve druhé části práce definujeme pouze dva, tj. Lust-Waldnerovu teorii a teorii Nancy Bermeo. První jmenovaná je konkrétnější, zaměřená na jednotlivé dílčí oblasti života demokracií, v nichž lze pozorovat příčiny jejich úpadku. Druhá je obecnější, soustředující se spíše na popis způsobu uzurpace moci, která následně způsobuje „změnu hry“, tj. odklon od demokracie k autoritářství či hybridním režimům, jimž se krátce věnoval závěr předchozí kapitoly. Důvodem pro výběr dvou teorií je nejen přehlednost, když jedna je obecná a druhá konkrétní, ale hlavně skutečnost dosud nedostačujícího odborného prozkoumání fenoménu demokratického backslidingu, které nenabízí dostatečné množství srovnatelně konzistentních teorií.

Po dvou teoretických částech dále přistoupíme k aplikaci představených teorií na konkrétní politickou situaci v Maďarsku a Polsku. Jelikož se první jmenovaná potýká s problémy již (nejméně) od r. 2010, budeme v popisu zdejšího úpadku demokracie podrobnější. Opřeme se o řadu odborných pojednání a článků zahraničních autorů, kteří jsou všeobecně uznávanými odborníky na oblastní problematiku. České zdroje budou použity jen omezeně, protože se nám zkoumanému fenoménu buď nevěnují vůbec, nebo jen velmi okrajově či se zaměřením na jednotlivé oblasti (ohniska).

V rámci popisu konkrétních projevů úpadku demokracií v Maďarsku i Polsku se pokusíme zjistit, zda se jednotlivá ohniska úpadku demokracií, jak byla popsána v teoriích backslidingu, projevují i v těchto zemích. Projdeme si postupně každé

---

takové ohnisko a pokusíme se k němu najít konkrétní projev v té či oné zemi. Zohledníme rovněž reakci Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva, stejně jako vybrané názory Evropského parlamentu či Evropské komise. Následně vždy v dílčím závěru zhodnotíme celkový dojem, zjištěný z provedené analýzy.

# 1 Demokracie

## 1. 1. Úvod

Aniž bychom se pojmem demokracie zabývali nějak blíže, pravděpodobně vždycky bychom byli schopni přijít s definicí „vláda lidu“. Mohli bychom své výroky opřít o zlatý věk demokracie v době Periklovy vlády v Athénách, nebo bychom mohli ocitovat Lincolново „lidu, lidem, pro lid!“. Navzdory všem těmto východiskům však nakonec budeme nuceni konstatovat, že demokracie už není stejná jako dříve, představy o ní již dávno nejsou jako dříve<sup>1</sup> a ona samotná není ani „koncem dějin“.

Pro potvrzení úpadku víry v demokracii je například možné zmínit slavný výrok maďarského premiéra Viktora Orbána v projevu z 26. 7. 2014:

*„(...) poté, co se odpoutáme od dogmat a ideologií přijímaných v západní Evropě a staneme se na nich nezávislími, pak vyhledáme, pokusíme se nalézt takovou formu zorganizování společnosti, takový nový maďarský stát, jenž bude schopný učinit naše společnosti v perspektivě desetiletí konkurenceschopnými ve velkém globálním klání. (...) Museli jsme vyslovit, že demokracie nemusí být nutně liberální. To, že něco není liberální, ještě neznamená, že to není demokracie“.<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Ačkoli je pochopitelně známo, že již Aristoteles měl o demokracii značné pochybnosti, později mj. také W. Churchill.

<sup>2</sup> Cit. převzata z: PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti. Je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2015, s. 7. Není nezajímavé, že podobné tvrzení lze nalézt v prohlášeních SSSR a USA během studené války, když oba státy tvrdily, že jsou demokratické, vyznávající však jiný demokratický koncept – USA individuální svobodu, SSSR sociální spravedlnost (GUNITSKY, Seva. *Lost in the Gray Zone: Competing Measures of Democracy in the Former Soviet Republics*. In: COOLEY, Alexander et al. (eds.). *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, s. 114).

Přetrvávající nejednotnost názorů na demokracii potvrzuje množství pří-  
vlastků, které se s ní pojí – „zastupitelská“, „přímá“, „liberální“, „volební“, „defek-  
tivní“, „neliberální“ atd. Cílem této kapitoly tak není a ani nemůže být celosvětově  
univerzální definice demokracie,<sup>3</sup> ale spíše snaha o rozeznání jejích klíčových rysů,  
bez nichž už nebude možné o demokracii hovořit, a na jejich základě snaha „otesto-  
vat“ nedostatky vybraných „demokracií“ ve střední a východní Evropě.

## 1. 2. Atributy (liberální) demokracie

„*Předpokladem demokratického zřízení jest svoboda*“,<sup>4</sup> píše Aristoteles. Nejen  
však svoboda, dodává Kelsen, také rovnost,<sup>5</sup> protože „*politický subjekt chce svobodu,  
k níž směřuje, nejen sám pro sebe, nýbrž i pro druhé, že Já chce svobodu i pro Ty: pro-  
tože Já pocítuje Ty jako bytostně sobě rovné*“.<sup>6</sup> Tak rovnost omezuje svobodu a zaru-  
čuje fungování většinového principu, který je pro demokracii charakteristický,<sup>7</sup> ne-  
boť demokracie, jak víme, je vládou lidu.

Lid je alfou a omegou demokracie, visí nad ní jako Damoklův meč. Je zdrojem  
moci dnes, ale nemusí být zítra – kdo je menšinou dnes, může být většinou zítra –  
a to jednoduše proto, že v závislosti na kombinaci principu rovnosti a svobody není  
„*absolutně bez práva, protože není absolutně v nepravu*“.<sup>8</sup> Demokracie tak není

---

<sup>3</sup> Ve shodě s KREMNITZER, Mordechai; KREBS, Shiri. From Illiberal Legislation to Intolerant De-  
mocracy. *Israel Studies Review*. 2011, roč. 26, č. 1, s. 4. Někteří se ale přesto pokusili,  
např. FRANCK, Thomas M, The Emerging Right to Democratic Governance. *The American Journal  
of International Law*. 1992, roč. 86, č. 1.

<sup>4</sup> ARISTOTELES. *Politika*. Praha: J. Laichter, 1939, s. 200.

<sup>5</sup> Někteří k této dvojici přidávají ještě aspekt pravdy (ČERMÁK, Vladimír. *Otázka demokracie, sv. 2*.  
Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2017, s. 63-69).

<sup>6</sup> KELSEN, Hans. *Státní forma a světový názor*. Praha: Fr. Borový, 1937, s. 10. Srov. ČERMÁK, 2017,  
op. cit., s. 86.

<sup>7</sup> KELSEN, 1937, op. cit., s. 10. Srov. SCHUMPETER, Joseph A. *Kapitalismus, socialismus, demokracie*.  
Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004, s. 283 a násled.

<sup>8</sup> KELSEN, 1937, op. cit., s. 28.

absolutním panstvím většiny, protože ze své podstaty předpokládá opozici (menšinu) a co víc, uznává ji za oprávněnou a chrání ji.

Jelikož nic není jisté a lidé jsou schopni všeho,<sup>9</sup> snaží se jim společnost zakázat alespoň něco, chránit jednoho člověka před druhým.<sup>10</sup> Jestliže Le Bon ve své psychologii davu uvažoval nad tím, do jaké míry je lidské chování ovlivňováno dalšími členy společnosti, jiní šli ještě dále, když zpochybňovali hypotézu racionality jednání jako takovou.<sup>11</sup> Přívlastek liberalismu, vlastní evropskému prostředí, tak postupuje obezřetně, když navzdory až revolučním myšlenkám týkajícím se toho, že není třeba jakkoli limitovat demokracii „*jakmile ji má v rukou lid*“,<sup>12</sup> na jistých omezeních přeci jen trvá.<sup>13</sup> Vytváří instituce, kterými jí zaručuje „*minimum možnosti existence a uplatnění náboženským, národním, ekonomickým skupinám, i když k nim náleží jen menšina, ba právě proto, že to jsou skupiny jen menšinové*“.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Srov. Kelsenův výrok: „*Mnozí, kdož dnes z nejhlubšího přesvědčení vidí v demokracii příčinu všeho zla, a proto volají po diktatuře, byli by pravděpodobně v policejním státě liberálními demokraty (...)*“ (KELSEN, 1937, op. cit., s. 8-9).

<sup>10</sup> KYSELA, Jan. Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 25.

<sup>11</sup> Srov. SCHUMPETER, 2004, op. cit., s. 275 a násl.

<sup>12</sup> ZAKARIA, Fareed. The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*. 1997, roč. 76, č. 6, s. 39. Nedostatků takové úvahy připomíná i Schumpeter: „*(...) i kdyby názory a přání jednotlivých občanů byly dokonale jasnými a nezávislými danostmi využívanými v demokratickém procesu a i kdyby všichni jednali na jejich základě ideálně racionálně a pohotově, naprosto by to ještě neznamenovalo, že politická rozhodnutí vytvořená v průběhu tohoto procesu z materiálů individuálních aktů vůle musí nutně představovat (...) vůli lidu. Je nejen možné, ale i pravděpodobné, že politická rozhodnutí beroucí v úvahu vůli lidu příliš rozdrobenou na jednotlivé vůle občanů se nebudou shodovat s tím, co „lidé opravdu chtějí“*“ (SCHUMPETER, 2004, op. cit., s. 272-273).

<sup>13</sup> S tímto požadavkem přišel koneckonců už Platón, když říkal, že velkým zlem je nejen „přílišná poddanost“, ale i „přílišná svoboda“ (PLATÓN. *Listy*. Praha: Jan Laichter, 1945). Srov. PLATTNER, Marc F. Liberalism and Democracy: Can't Have One Without the Other. *Foreign Affairs*. 1998, roč. 77, č. 2, s. 172.

<sup>14</sup> KELSEN, 1937, op. cit., s. 13. Zakaria varuje před častým kladením rovnítka mezi (ústavní) liberalismus a demokracii, avšak přiznává, že v kontextu Západu jdou tyto většinou ruku v ruce: „*Ústavní liberalismus se (...) netýká procedury při výběru vlády, ale především jejího cíle*“ (ZAKARIA, Fareed. *Budoucnost svobody: Neliberální demokracie v USA a ve světě*. Praha: Nakladatelství Academia, 2012, s. 22).

Proto je v demokraciích tak zásadní ochrana základních práv a svobod, zejména svobody duchovní, svobody projevu a svědomí, principy tolerance.<sup>15</sup> Hodnot, na nichž stojí také Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, jejíž ochránce – Evropský soud pro lidská práva – již v minulosti poznamenal: „(...) zachování a zlepšování úrovně lidských práv a základních svobod je nejlépe zajištěno na jedné straně efektivní politickou demokracií a na druhé sdíleným pochopením a dodržováním lidských práv“.<sup>16</sup> Má za to, že Úmluva byla navržena právě za účelem zachování a podpory ideálů a hodnot demokratické společnosti, a proto je liberální demokracie jediným politickým modelem, s nímž je kompatibilní.<sup>17</sup>

Na tomto závěru stála i původní myšlenka „otců zakladatelů“ americké demokracie,<sup>18</sup> kteří ji pojímali spíše jako „ochranu před tyraní, před ztrátou svobody“,<sup>19</sup> nikoli jako aktivní vládu lidu. Tato úvaha přitom není nijak revoluční – zmiňme například Schumpeterovo zamyšlení nad tím, zda prvořadým cílem demokratického zřízení nemůže být namísto rozhodování voličů vytvoření vlády nebo jiného zastupitelského orgánu spolu s odpovídající schopností voličstva tuto vládu či orgán odvolat.<sup>20</sup>

Jak dále rozvádí Čermák: „*Má-li existovat společnost i stát, potom musí platit závazný řád vzájemného vztahu lidí, vyžadující vládu; musíme-li však být ovládáni, raději chceme být ovládáni sami sebou*“.<sup>21</sup> Je to i ESLP, kdo obhajuje roli svobody projevu v demokraciích, zejména na poli politických stran, neboť není demokracie bez pluralismu.<sup>22</sup> Za tímto názorem stojí i Kelsen, když hovoří o kompromisu

---

<sup>15</sup> KELSEN, 1937, op. cit., s. 14. Srov. KREMNITZER a KREBS, 2011, op. cit.

<sup>16</sup> Rozsudek ESLP, věc 19392/92 (*Spojená komunistická strana Turecka a další proti Turecku*), bod 45.

<sup>17</sup> Tamtéž.

<sup>18</sup> Srov. např. ZAKARIA, 2012, op. cit., s. 25 a násl.

<sup>19</sup> PREUSS, 2015, op. cit., s. 21. Srov. ČERMÁK, 2017, op. cit., s. 80.

<sup>20</sup> Schumpeter dodává: „*demokratická metoda je takové institucionální zřízení, které umožňuje činit politická rozhodnutí a v němž jednotlivci získávají rozhodovací moc v konkurenčním zápase o voličův hlas*“ (SCHUMPETER, 2004, op. cit., s. 287-290). Dále srov. např. zásada *neminem laedere* nebo LOCKE, John. *Několik myšlenek o výchování. O studování*. Praha: Dědictví Komenského, 1906.

<sup>21</sup> ČERMÁK, 2017, op. cit., s. 79.

<sup>22</sup> Srov. Rozsudek ESLP, věc 19392/92, op. cit., body 42-43.

jakožto projevu státní vůle v demokraciích: „Z trvalého napětí mezi majoritou a minoritou, mezi vládou a opozicí, pro demokracii podstatného, vzniká dialektické řízení, tak charakteristické pro tvoření vůle v této státní formě (...)“.<sup>23</sup>

ESLP však například ve známém případě Refah Partisi (Strana prosperity) proti Turecku varuje před schopností politických stran ohrožit základní principy demokracie: „(...) vychází to ze samotné povahy hry politických stran, jediných orgánů schopných získat moc, mít možnost ovlivnit režim ve svých zemích“.<sup>24</sup> Tímto názorem se pouze potvrzuje již výše zmíněná teze, že demokracie je svým nejmocnějším nepřítelem.<sup>25</sup> Aby mohla přežít, musí být stanovena jistá omezení,<sup>26</sup> zavedena tzv. demokratická intolerance, spočívající v povinnosti demokratických vlád zakročit proti antidemokratickým silám, vyžaduje-li to přežití samotných základů demokracie.<sup>27</sup> Příkladem lze uvést různou mírou omezenou svobodu projevu, zákaz určitých politických stran nebo zamezení jednotlivcům v účasti na volbách.<sup>28</sup>

Cenzura je však nepřijatelná.<sup>29</sup> Zákaz cenzury a svobodu projevu nejen na půdě politických stran, ale ve všech oblastech lidského života, obhajuje opět i ESLP.<sup>30</sup> Je totiž stejně jako svoboda myšlení, svědomí a náboženská svoboda

---

<sup>23</sup> KELSEN, 1937, op. cit., s. 13-14.

<sup>24</sup> Rozsudek ESLP, věc 41340/98, 41342/98, 41343/98 a 41344/98 (*Refah Partisi (Strana prosperity) proti Turecku*), bod 87. Srov. Rozsudek ESLP, věc 19392/92, op. cit.

<sup>25</sup> Srov. KELSEN, 1937, op. cit., s. 21; nebo Goebellsův výrok: „Největším výsměchem demokracie navždy zůstane skutečnost, že poskytuje svým nepřátelům zbraně, jimiž je možné ji zničit“ (cit. převzata z: ISSACHAROFF, Samuel. *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, s. 34). Srov. ZAKARIA, 2012, op. cit., s. 20.

<sup>26</sup> Srov. Zakariův výrok: „Vlády, které jsou omezované, a tudíž považované za legitimní, dokážou obvykle udržovat pořádek a sledovat pevnou politickou linii, byť pomalejším tempem, právě vytvářením koalic“ (ZAKARIA, 2012, op. cit., s. 98). Srov. ČERMÁK, 2017, op. cit., s. 80.

<sup>27</sup> ISSACHAROFF, 2015, op. cit., s. 32. Srov. Plattnerův výrok: „Demokratická vláda může být dána všem, ale ne všichni ji dokážou udržet“ (PLATTNER, 1998, op. cit., s. 176).

<sup>28</sup> K tomu ještě viz níže.

<sup>29</sup> Srov. např. Kelsenův výrok: „Tendence odhalovati je specificky demokratická (...)“ (KELSEN, 1937, op. cit., s. 18). I v případě cenzury se však názory napříč kulturami liší, např. v Rusku průzkum z r. 2000 (je-li možné mu věřit) odhalil, že „57 % Rusů schvaluje cenzuru“ (ZAKARIA, 2012, op. cit., s. 90-115).

<sup>30</sup> Srov. Rozsudek ESLP, věc 19392/92, op. cit., bod 44.

„jedním ze základů „demokratické společnosti“ ve smyslu Úmluvy“,<sup>31</sup> a to proto že je podmínkou pokroku demokratické společnosti i sebenaplnění každého jejího člena.<sup>32</sup> Nelze si nepovšimnout, že tímto výrokem ESLP souhlasí s výše citovaným názorem Kelsenovým.

Ten ostatně o transparentnosti mluvil dále, když uvedl, že tato souvisí s dalším atributem demokracií: zákonností,<sup>33</sup> snahou přijmout psané normy, vytvořené k určitému účelu, jejichž použití bude možno předvídat.<sup>34</sup> Mezi jinými i Dahl měl za to, že ani garance základních práv a svobod sama o sobě nezaručuje, že volby budou svobodné, a je tedy třeba představit princip právního státu, „*právní systém, který uzákoňuje a jistí univerzální a všezahrnující zajištění těchto práv a povinností*“.<sup>35</sup>

Zdá-li se nám na tomto místě, že je demokracie již spoutaná natolik, že nelze hovořit o svobodě, narážíme na názor pronesený již Rousseauem, totiž: „*cesta ke svobodě je cestou donucení, každá individuální svoboda vyžaduje svou „superlegalizaci“ obecnou vůlí*“.<sup>36</sup>

Zejména v nových demokraciích tak mají (neustranné) ústavní a nejvyšší soudy, schopné prosazovat pravidla zakotvená v ústavách, např. pravidla pro každý jednotlivý demokratický proces, stěžejní roli.<sup>37</sup> Issacharoff k jejich roli poznamenává:

---

<sup>31</sup> Rozsudek ESLP, věc 41340/98, 41342/98, 41343/98 a 41344/98, op. cit., bod 90. Srov. Rozsudek ESLP, věc 9815/82 (*Lingens proti Rakousku*), nebo Rozsudek ESLP, věc 11798/85 (*Castells proti Španělsku*).

<sup>32</sup> Rozsudek ESLP, věc 19392/92, op. cit., bod 45.

<sup>33</sup> Srov. PLATTNER, 1998, op. cit., s. 172; nebo ČERMÁK, 2017, op. cit., s. 69-115.

<sup>34</sup> KELSEN, 1937, op. cit., s. 16. Srov. jiný Kelsenův výrok: „*Jelikož v demokracii záleží na právní jistotě, tedy na zákonnosti a vypočítatelnosti státní funkce, trvá tu silný sklon ke kontrolním zařízením jakožto zárukám požadované legality*“ (tamtéž, s. 18).

<sup>35</sup> Cit. převzata z: MØLLER, Jørgen; SKAANING, Svend-Erik. Beyond the Radial Delusion: Conceptualizing and Measuring Democracy and Non-democracy. *International Political Science Review*. 2010, č. 31, s. 268.

<sup>36</sup> ČERMÁK, 2017, op. cit., s. 71.

<sup>37</sup> To souvisí s pojmem konstitucionalismu a právního státu, který Renata Uitz ve shodě s touto kapitolou přičítá liberálním demokraciím (UITZ, Renáta. Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary. *International Journal of Constitutional Law*. 2015, roč. 13, č. 1). Srov. ČERMÁK, 2017, op. cit., s. 443-448.

„Zajišťují, i kdyby jen výhledově, aby byla politická moc realizována s myšlenkou na vyšší nastavení společenských povinností“.<sup>38</sup> Je tedy namístě postavit k již zmíněným atributům rovněž atribut nestranného soudnictví.<sup>39</sup>

Jak však upozorňují Kremnitzer a Krebs, soudní garance a záruky pro ochranu demokracie nestačí, zapotřebí je i zakotvená demokratická kultura země umožňující mj. výše zmíněnou možnost koexistence různých politických názorů a toleranci k protinázorům.<sup>40</sup> Ziblatt, Levitsky,<sup>41</sup> Rupnik i Zielonka<sup>42</sup> hovoří o neformálních normách (*informal norms*), které „se nespolehnají jen na dobrou pověst politických lídrů, ale spíše na sdílená pravidla chování, která se v určité skupině či společnosti dostanou do všeobecného povědomí – přijatá, respektovaná a vynucovaná jejich členy“.<sup>43</sup> Pokud demokracie funguje správně, lze tyto normy málokdy zřetelně pozorovat, jakmile má však problémy, jejich nedostatky jsou fatální. Ziblatt a Levitsky rozlišují zejména dvě skupiny těchto neformálních norem, a to (1) vzájemnou toleranci (*mutual tolerance*) a (2) institucionální zdrženlivost (*institutional forbearance*):

„Vzájemná tolerance odkazuje na myšlenku, že po dobu, kdy naši rivalové hrají podle ústavních pravidel, budeme uznávat jejich rovné právo existovat, soutěžit o moc a vládnout. (...), institucionální zdrženlivost může být chápána jako vyhýbání se takovým akcím, které by, ačkoli respektující slovo zákona, zřejmě zasahovaly do jeho účelu“.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> ISSACHAROFF, 2015, op. cit., s. 9.

<sup>39</sup> ZAKARIA, 1997, op. cit., s. 26.

<sup>40</sup> KREMNITZER a KREBS, 2011, op. cit., s. 5. Srov. SNYDER, Timothy. *Tyranie*. Praha: Paseka, 2017, s. 20 a násl.

<sup>41</sup> LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How Democracies Die*. New York: Viking Books, 2018, s. 101-102.

<sup>42</sup> Srov. RUPNIK, Jacques; ZIELONKA, Jan. The State of Democracy 20 Years On: Domestic and External Factors. *East European Politics and Societies*. 2013, roč. 27, č. 3, s. 13-14.

<sup>43</sup> LEVITSKY a ZIBLATT, 2018, op. cit., s. 101-102.

<sup>44</sup> Tamtéž, s. 101-106.

Nehovoříme tedy pouze o potřebě účinného systému politických stran a schopnosti zformovat koalice. Stejně podstatné, možná významnější, je být připraven na možnou změnu hry,<sup>45</sup> umožnit ji: „(...) *demokratická angažovanost předpokládá jakási základní pravidla vzájemné tolerance a úcty k právům napříč spektrem, stejně jako schopnost demokratické většiny zhodnotit minulost, určit nové politické cíle a změnit směr, kterým se vláda ubírá*“.<sup>46</sup> Tato skutečnost představuje jednu z rolí ústavních a nejvyšších soudů, kterou jim připisuje Issacharoff, tj. zabránit „vládcům dneška“ zajistit si stálý úřad.<sup>47</sup>

Jak však zvolit přiměřená omezení tak, aby ochraňovala demokratické zřízení a zároveň nedávala zbraně do rukou těm, kteří by je mohli snadno zneužít? Na tuto otázku není snadné odpovědět už jen proto, že každá z demokratických ústav reaguje na specifickou historickou zkušenost, která ji přiměla chránit svůj lid před určitým typem hrozby: „*Státní činitelé, kteří si zvolí přetvořit institucionální zázemí, jednájí často v obraně, aby zabránili znovuzákonění hrozeb minulosti*“.<sup>48</sup> Tak například Německo reaguje na nacistickou zkušenost<sup>49</sup> a Ukrajina se svou zkušeností s komunismem bojuje dosud. Jakkoli se však způsob limitace napříč zeměmi liší, ve většině demokracií je spojuje zakotvení v ústavě.<sup>50</sup>

Každopádně však bude namíste poznamenat, že ohrožení demokracie je třeba předcházet zejména na poli politických stran, tedy reprezentativně na straně lidu:

---

<sup>45</sup> Srov. LOCKE, John. *Dvě pojednání o vládě*. Praha: Československá akademie věd, 1965, s. 234.

<sup>46</sup> ISSACHAROFF, 2015, op. cit., s. 32.

<sup>47</sup> Další role spočívá v limitaci demokratické moci (tamtéž, s. 12). Lust a Waldner hovoří o třech principech demokratických procedur, kterými jsou: (1) nejistota držitelů úřadů ohledně dosažení stanovených cílů *ex ante*; (2) omezená doba úřadu a (3) ústavně stanovené limity vládě ukládat povinnosti a sankce občanům (LUST, Ellen; WALDNER, David. *Unwelcome Change: Understanding, Evaluating, and Extending Theories of Democratic Backsliding*. New Haven: Yale University, 2015, s. 2).

<sup>48</sup> BERMEO, Nancy. On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*. 2016, roč. 27, č. 1, s. 15.

<sup>49</sup> Srov. čl. 21(2) a čl. 9(2) německého Grundgesetz.

<sup>50</sup> Issacharoff jako výjimku uvádí Francii, která se opírá o zákon z r. 1936, řešící existenci soukromých milicí (ISSACHAROFF, 2015, op. cit., s. 51).

„Volby jsou sine qua non demokracie<sup>51</sup> (...). Ale volby samotné nestačí“.<sup>52</sup> To proto, že i z demokratických voleb může vzejít vláda, která bude neefektivní, zkorumpovaná či nezodpovědná. Takový výsledek je jistě nežádoucí, ale sám o sobě není nedemokratický:<sup>53</sup> „Volby negarantují svobodu ani příliš nesouvisí s obsahovou stránkou demokracie. Naopak mohou být dokonce používány jako cynický nástroj potvrzování moci neliberálních režimů“.<sup>54</sup>

Tak například Chege pozoroval, že většina afrického kontinentu spoléhala ve svém procesu tranzice k demokracii na volnou soutěž politických stran, výsledky voleb však zdaleka nesplňovaly očekávání, když vláda často zanedbávala nejzákladnější principy liberální vlády, spočívající zejména ve výše naznačené garanci základních práv a svobod a v ochraně menšin.<sup>55</sup> Slova „liberální“ a „demokracie“, jakkoli žádoucí ve vzájemném spojení, tak netvoří vždy pár,<sup>56</sup> jak bude dále poukázáno níže.

Primárním cílem demokracie není omezit politické strany natolik, aby byl zne-možněn tolik potřebný politický diskurz. To už by nemohla být o demokracii ani řeč. Zároveň však není cílem povolit veškeré politické strany bez ohledu na jejich cíle a chování. Ehmke kritizoval pojetí demokracie jako „absolutizace současné většiny“, která podle něj pouze vedla k odstranění právního státu a demokracie ze strany totalitních režimů.<sup>57</sup> Mohli bychom snad raději hovořit o kontrole, a to jak skrze princip dělby moci,<sup>58</sup> tak ze strany voličů, kteří by měli právo vytvořit (přímo či nepřímo)

---

<sup>51</sup> Srov. Huntingtonův výrok: „Volby – transparentní, svobodné a spravedlivé – jsou esencí demokracie, nevyhnutelné sine qua non“ (převzato ze: ZAKARIA, 1997, op. cit., s. 24). Srov. MERKEL, Wolfgang. Embedded and Defective Democracies. *Democratization*. 2004, roč. 11, č. 5; nebo KREMNIČER a KREBS, 2011, op. cit.

<sup>52</sup> ISSACHAROFF, 2015, op. cit., s. 6.

<sup>53</sup> Huntingtonův závěr, převzat ze: ZAKARIA, 1997, op. cit., s. 25. Obd. ČERMÁK, 2017, op. cit., s. 79.

<sup>54</sup> PEHE, Jiří. *Demokracie bez demokratů: Úvahy o společnosti a politice*. Praha: Prostor, 2010, s. 113.

<sup>55</sup> ZAKARIA, 1997, op. cit., s. 28.

<sup>56</sup> Srov. ZAKARIA, 2012, op. cit.; nebo Čermákův výrok: „I při neomezeném rozšíření státní moci proti individuu, tedy i při úplném zničení individuální svobody a negaci liberálního ideálu, je demokracie ještě možná, jestliže taková státní moc je utvářena individui, jež jsou jí podřízena“ (ČERMÁK, 2017, op. cit., s. 79).

<sup>57</sup> PREUSS, 2015, op. cit., s. 23.

<sup>58</sup> ZAKARIA, 1997, op. cit., s. 22. Srov. ISSACHAROFF, 2015, op. cit., s. 246.

vládu a zároveň korespondující právo tuto vládu odvolat, jak navrhoval už mj. Schumpeter.

Specifickou roli hrají i klauzule věčnosti se schopností konzervovat hodnoty společnosti. Ani tato věčnost však není absolutní, neboť názory lidí se v čase proměňují. Ona konzervace je tak v platnosti pouze tak dlouho, dokud se tyto nepřežijí.<sup>59</sup> Z toho důvodu je i běžné, že ústavní soudy proměňují interpretace jednotlivých ustanovení ústav v návaznosti na názorové změny ve společnosti (z poslední doby např. interpretace manželství Nejvyšším soudem USA), a přes to jsou stále považovány za ochránce demokratického zřízení.<sup>60</sup>

Právě kontrola (nebo spíše odpovědnost) je jedním z atributů demokracie podle Merkelova třídění, kterému se pro přehlednější již řečeného budeme krátce věnovat v několika následujících podkapitolách. Jedná se o následující vzájemně propojené skupiny (režimy):

- demokratický volební režim (*democratic electoral regime*),
- politická účastnická práva (*political rights of participation*),
- občanská práva (*civil rights*),
- horizontální odpovědnost (*horizontal accountability*) a
- účinná moc vládnout (*the effective power to govern*).<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> PREUSS, 2015, op. cit., s. 14.

<sup>60</sup> Srov. ISSACHAROFF, 2015, op. cit., s. 9; nebo LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

<sup>61</sup> MERKEL, 2004, op. cit., s. 36. Dalším příkladným tříděním by mohlo být třídění Dahlovo, který rozeznával 5 základních kritérií jako klíčových elementů demokracie: (1) efektivní participaci, (2) rovnost hlasování, (3) kvalifikované srozumění (tj. rovné možnosti voličů poznat politické alternativy), (4) kontrolu agend, (5) zahrnutí dospělých občanů, kteří požívají občanských práv (DAHL, Robert A. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1991, s. 108-114). Dahlova teorie byla časem doplňována, např. Satorim (o liberální a demokratické hodnoty), a lze na ní spatřovat postupný přesun od procedurální demokracie k substantivní (MORLINO, Leonardo. *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 28). Dále lze poukázat na Morlinovu definici, vycházející z 8 kvalit demokracií: (1) právního státu, (2) volební odpovědnosti, (3) vnitroinstitucionální odpovědnosti, (4) politické participace, (5) politické soutěže, (6) svobody, (7) rovnosti, (8) odpovídajícího diskurzu mezi občany a státem (MORLINO, 2011, op. cit., s. 195; srov. LUST a WALDNER, 2015, op. cit. s. 5).

### 1. 2. 1. Volební režim

O důležitosti voleb toho již bylo pojednáno mnoho. Nejen, že jejich prostřednictvím dochází k přístupu veřejnosti k moci, čímž je zajišťována suverenita lidu, jedná se i o projev rovnosti ve vyjádření individuálních preferencí a o zabezpečení vertikální odpovědnosti: „*Tato kontrola je však limitována na volbu vládnoucí elity a nijak neovlivňuje to, jak je moc realizována mezi volbami*“.<sup>62</sup> K zabezpečení jisté míry kontroly i v tomto období slouží zejména horizontální odpovědnost související s dělbou moci, jak je uvedena níže v rámci podkapitoly 2. 2. 4.

Aby bylo požadavkům na demokratické volby učiněno zadost, musí být zajištěna rovnost politických práv, tj. pravidelné, svobodné, rovné a spravedlivé volby:<sup>63</sup> „*Dnes se má za to, že demokracie předpokládá všeobecné volební právo dospělých a jejich možnost účastnit se voleb*“.<sup>64</sup> K tomu Merkel ve shodě s Dahlem dodává podpůrné požadavky na všeobecné aktivní i pasivní volební právo a Tilly varuje před úpadky demokracií, způsobovanými zužováním míry participace společnosti na politických záležitostech státu (např. rovný přístup k volbám a kolektivní kontrola nad vládními zdroji a aktivitami).<sup>65</sup>

### 1. 2. 2. Politická práva

Politická práva jsou nezbytnou podmínkou voleb podle předchozího bodu. Neznamenají přitom pouze právo volit, ale zajišťují aktivní účast ve veřejné aréně, kde se odehrává aktivní výměna názorů. „*Politická práva mají tu funkci, že umožňují organizované demokratické volby a dále aktivují neorganizované pluralistické zájmy*

---

<sup>62</sup> MERKEL, 2004, op. cit., s. 38.

<sup>63</sup> Tamtéž.

<sup>64</sup> PLATTNER, 1998, op. cit., s. 172. Srov. čl. 21 Všeobecné deklarace lidských práv nebo Merkelův koncept „electoral democracy“, zmíněný např. v MERKEL, 2004, op. cit.

<sup>65</sup> TILLY, Charles. Inequality, Democratization, and De-democratization. *Sociological Theory*. 2003, roč. 21, č. 1, s. 38-40.

*komplexních společenství*“.<sup>66</sup> Jedná se zejména o práva, která se uvádějí jako podmínky pro demokracii v souvislosti s Úmluvou, a to zejm. o svobodu sdružování a projevu, stejně jako zákaz cenzury.

Jestli se o volebním právu hovoří jako o centru či srdci demokracie, o politických právech se hovoří jako o její páteři.<sup>67</sup> Nejedná se přitom pouze o boj o moc, ale o společenskou komunikaci vůbec, která je schopná podpořit rozvoj politické i občanské společnosti s odrazem v citlivosti státních organizací k zájmům a preferencím občanů.<sup>68</sup>

### 1. 2. 3. Občanská práva

Merkel nazývá občanská práva centrálním pojmem právního státu, tvrdí, že je třeba jimi doplnit jak volební složku, tak konkrétnější politická práva: „*Skutečné jádro liberálního právního státu spočívá v základních ústavních právech. Tato práva chrání jednotlivce proti vládě a zásahům zvoleného zákonodárce, porušujícím jeho svobody*“.<sup>69</sup> Za tím účelem musí stát zajišťovat další garance, a to mj. nezávislé soudnictví<sup>70</sup> a aktivní provádění principu brzd a rovnovah, protože nedostatek tohoto principu ohrožuje základní atribut demokracie – svobodu, jak poukázal již Montesquieu.<sup>71</sup>

---

<sup>66</sup> MERKEL, 2004, op. cit., s. 38.

<sup>67</sup> Tamtéž, s. 39.

<sup>68</sup> Tamtéž.

<sup>69</sup> Tamtéž.

<sup>70</sup> Rozhodování o těchto právech nemůže být svěřeno moci zákonodárné nebo výkonné, musí být mimo dosah vládnoucí většiny, která má potenciál stát se většinovou tyraní (tamtéž, s. 40). Srov. KREMNIČER a KREBS, 2011, op. cit.; nebo DE TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracy in America*. Washington: Regnery Publishing, 2002. Srov. MILL, John S. *O svobodě*. Praha: J. Otto, 1913.

<sup>71</sup> Srov. DE MONTESQUIEU, Charles. *O duchu zákonů*. Praha: V. Linhart, 1947.

#### 1. 2. 4. Horizontální odpovědnost

Merkel definuje horizontální odpovědnost jako schopnost sítě relativně nezávislých institucí kontrolovat zvolené autority skrze ústavně definované právní postupy.<sup>72</sup> Jak již bylo řečeno, vertikální kontrola probíhá sice pravidelně, ale s určitými časovými odstupy, přičemž v rámci výkonu volebního období má veřejnost často jen minimální možnosti reagovat na činnost svých zvolených zástupců.

Bariéra občanských práv sice napomáhá tomu, aby nedocházelo k porušování individuálních práv a svobod, avšak neposkytuje ochranu před zneužitím moci: „Skrze horizontální odpovědnost není vnímavost a odpovědnost vlády zajištěna pouze pravidelně skrze volby, ale neustále, skrze vzájemné vyvažování ústavních mocí“.<sup>73</sup> Úpadek demokracie tak často přichází za situací, kdy se autoritářští vůdci pokoušejí obcházet ústavní omezení, tj. limitovat rozsah odpovědnosti,<sup>74</sup> a tím rozšiřovat rozsah své vlastní moci.

Lust a Waldner připomínají, že vedle horizontální odpovědnosti rozeznáváme také odpovědnost vertikální, prováděnou nestátními aktéry (občany, médii atd.), která stejně jako odpovědnost horizontální naplňuje dvě stránky odpovědnosti: 1) odpovědnost (*answerability*) a 2) potrestání (*punishment*), kde první odkazuje na povinnosti veřejných osob poskytovat informace o svých aktivitách a ospravedlňovat je, druhá na schopnost uložit negativní sankce těmto osobám, pokud zneužily určitá pravidla jednání.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> MERKEL, 2004, op. cit., s. 40.

<sup>73</sup> Tamtéž.

<sup>74</sup> KAPSTEIN, Ethan; CONVERSE, Nathan. Why Democracies Fail. *Journal of Democracy*. 2008, roč. 19, č. 4, s. 57-58.

<sup>75</sup> LUST a WALDNER, 2015, op. cit., s. 3.

### 1. 2. 5. Účinná moc vládnout

Potřeba, aby zvolení zástupci veřejnosti skutečně vládli, se může jevit jako kritérium nadbytečné, není však takovou samozřejmostí, jak by se mohlo zdát. Zvláště v nových demokraciích, kde stále panují jisté obavy z aktérů nepodléhajících demokratické odpovědnosti, existuje potřeba zabránit těmto aktérům z uzurpace moci, která po právu náleží jiným, demokratickým, institucím.<sup>76</sup>

### 1. 3. Defektivní demokracie

Ještě, než přistoupíme k popisu defektivních demokracií, zastavíme se na okamžik u konceptu tzv. minimalistické demokracie, který nám skrze jakýsi základní systém hodnot pomůže definovat základní jádro demokratických režimů.<sup>77</sup> Opřeme se přitom o Dahlovu definici, která je dosud považována za jednu z nejlepších a která spočívá na 4 pilířích:

- 1) všeobecné mužské a ženské volební právo,
- 2) svobodné, soutěživé, pravidelně se opakující a spravedlivé volby,
- 3) více než jedna politická strana,
- 4) různé a alternativní zdroje informací.<sup>78</sup>

Morlino však varuje, že se jedná spíše o definici procedurální a je k ní třeba přičíst (přinejmenším) úctu k občanským a politickým právům,<sup>79</sup> jejichž důležitost byla zdůrazněna mj. již v podkapitole věnované atributům demokracie. Každopádně

---

<sup>76</sup> MERKEL, 2004, op. cit., s. 41-42.

<sup>77</sup> MORLINO, 2011, op. cit., s. 31 a násl.

<sup>78</sup> DAHL, Robert A. *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University, 1972, zejm. 1. kapitola.

<sup>79</sup> MORLINO, 2011, op. cit., s. 32.

lze konstatovat, že chybí-li přinejmenším jeden z výše zmíněných pilířů, nelze již zkoumaný režim považovat za demokratický.

První problém demokracie vyvstává už s otázkou, kterou si položil Zakaria spolu s Holbrookem a Huntingtonem a která již byla v této práci implikována: „*Předpokládejme, že volby byly prohlášeny za svobodné a spravedlivé (...) a ti, kteří byli zvoleni, jsou rasisté, fašisté a separatisté, kteří otevřeně brojí proti [míru a reintegraci]. To je dilema*“.<sup>80</sup> Zakaria psal o fenoménu tzv. neliberálních demokracií r. 1997 a ani tehdy nebyl první.<sup>81</sup> Spolu s ostatními upozornil na skutečnost, že navzdory očekávanému drtivému vítězství liberální demokracie přišla pouze skepse<sup>82</sup> a rozpačité pohledy: „*(...) již v polovině devadesátých let 20. století vlivní odborníci naznačovali, že třetí vlna nepostupuje dle očekávání a pravděpodobně dosáhla svého konce*“.<sup>83</sup>

Slábnoucího hlasu klasické teorie demokracie si byl ostatně vědom i Schumpeter, když podněcoval k přijetí nové doktríny, do jisté míry respektující některé z myšlenek klasické teorie, avšak reagující na vzrůstající míru komplexních problémů, kterým je současná společnost nucena čelit.<sup>84</sup> Lze tak nepochybně souhlasit se Zakariovým prohlášením: „*(...) problémy vlády 21. století budou spíše problémy uvnitř demokracie*“.<sup>85</sup>

Na začátku této kapitoly jsme citovali známý výrok Viktora Orbána, kterým proklamoval svůj záměr vybudovat v srdci Evropy neliberální demokracii.<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> ZAKARIA, 1997, op. cit., s. 22. Srov. PEHE, 2010, op. cit., s. 113 a násl.

<sup>81</sup> Již dříve se objevuje např. Finerova teorie (1970) tzv. semi-demokracií nebo O'Donnellova a Schmitterova teorie (1986) tzv. *dictablandas* a *democraduras* (MORLINO, 2011, op. cit., s. 48).

<sup>82</sup> Srov. HOBSON, Christopher. Liberal democracy and beyond: extending the sequencing debate. *International Political Science Review*. 2012, roč. 33, č. 4. Dále také Zakariův výrok: „*Ve většině zemí Západu klesá respekt k politice a politikům na historicky nejnižší úroveň. V evropských zemích nabývá síly populismus zaměřený proti establishmentu*“ (ZAKARIA, 2012, op. cit., s. 28).

<sup>83</sup> HOBSON, 2012, op. cit., s. 442.

<sup>84</sup> SCHUMPETER, 2004, op. cit., s. 287.

<sup>85</sup> ZAKARIA, 1997, op. cit., s. 42.

<sup>86</sup> Jeho ambice přitom nejsou novinkou. Vzorem vítězství populismu byl i Boris Jelcin, který – ačkoli je nyní považován za odkaz minulosti – možná předcházal budoucnost, a to jako „*typ politického vůdce, který se vyskytuje stále častěji: oblíbený autokrat*“ (ZAKARIA, 2012, op. cit., s. 86).

Vyzdvihl tak na světlo světa skutečnost, která do té doby zůstávala odstrčena stranou jako zvláštnost určité oblasti, ne tak zásadní pro zbytek světa.<sup>87</sup> Připomněla se skutečnost, že nekontrolovaná centralizace je nepřítelem liberální demokracie.<sup>88</sup>

*„Chceme-li mít liberální demokracii, potřebujeme skupinu lidí oddaných liberalismu. (...) Pokud ne, lidé se začnou mobilizovat jinde“.*<sup>89</sup>

Zkušenost tzv. Západu s demokracií je sice jedinečná,<sup>90</sup> což potvrzuje i Ágh, když ho staví do protikladu se zkušeností střední a východní Evropy,<sup>91</sup> avšak přidané adjektivum „neliberální“ může lehce tento region přesáhnout. Demokracie všude po světě se dostávají pod tlak mezinárodního terorismu, změny složení obyvatelstva, migrace a s ní souvisejícími střety kultur, politický systém přitom nikdy nebyl tak málo funkční jako dnes.<sup>92</sup> Lidé začínají být unavení neustávajícím a málokdy čistým politickým bojem o moc, nekonečnými kampaněmi a sliby, které se po volbách ukážou jako plané. Delegace moci z lidu na jejich zástupce dává vzniknout pocitu, že pro „vládu lidu“ již nezbylo dostatek místa, a není proto s podivem, že počty lidí, kteří chodí volit, se dramaticky snižuje.<sup>93</sup>

---

<sup>87</sup> Srov. UITZ, 2015, op. cit.; nebo ZAKARIA, 2012, op. cit., s. 21.

<sup>88</sup> ZAKARIA, 2012, op. cit., s. 99.

<sup>89</sup> Tamtéž, s. 47-48. Srov. SNYDER, 2017, op. cit., s. 16-18.

<sup>90</sup> Srov. ZAKARIA, 2012, op. cit., s. 45; nebo PLATTNER, 1998, op. cit.

<sup>91</sup> ÁGH, Attila. Democratic Consolidation or Backsliding in East-Central Europe: Rediscovery of the past twenty years of the “Lands in Between”. In: RIEDEL, Rafal (ed.). *Central Europe: Two Decades After*. Varšava: University of Warsaw, 2010, s. 6.

<sup>92</sup> ZAKARIA, 2012, op. cit., s. 28. K historické zkušenosti s demokratickými režimy dále např. SNYDER, 2017, op. cit.

<sup>93</sup> Je však třeba namítnout, že se nejedná o fenomén poslední doby, když o sníženém smyslu pro odpovědnost a nedostatku faktické vůle psal např. SCHUMPETER, 2004, op. cit., s. 279 a násl. Srov. Pehův výrok: „(...) zájem občanů demokratických zemí o účast ve volbách postupně klesá. Sílí přesvědčení, že volby jsou ovládány mocí peněz a jsou předmětem mediální manipulace“ (PEHE, 2010, op. cit., s. 113).

*„Západní demokracie zůstává pro zbytek světa modelem, je však docela dobře možné, že to s ní je jako se supernovou: z velké vzdálenosti sice ještě oslnivě září, ve svém nitru však už je vyhaslá“.*<sup>94</sup>

Hobson a další odborníci<sup>95</sup> proto tvrdí, že pouhé dualitní členění demokracie na liberální a neliberální bez dalšího je v současném kontextu omezující a samo o sobě neobstojí. Má za to, že demokracii a liberalismus lze propojit mnohými způsoby, a vytvořit tak množství dílčích forem liberální demokracie, stejně jako forem, které mají k liberální demokracii blízko, ale přesto je třeba je od ní odlišovat, např. sociální demokracii.<sup>96</sup>

Merkel souhlasí: „(...) jednoduchá dichotomie neumožňuje rozlišit mezi konsolidovanými liberálními demokraciemi a jejich méně rozvinutými sub-typy. Více než polovinu nových volebních demokracií přitom představují zvláštní varianty těchto méně rozvinutých sub-typů demokracie, které lze nazývat defektivními demokraciemi“.<sup>97</sup> Rozlišuje mimo neliberální další 3 typy defektivních demokracií: exkluzivní (s nedostatky zejm. ve volebním režimu), delegativní (s nedostatky zejm. v horizontální odpovědnosti) a poručnickou (s nedostatky zejm. v efektivní moci vládnout). Podle jeho klasifikace byly Polsko a Maďarsko ještě v roce 2002 liberálními demokraciemi.<sup>98</sup>

Na tomto místě lze zmínit další „demokratické“ adjektivum, a to „intolerantní“, označující situaci, kdy demokratická země přijímá restriktivní opatření za účelem

---

<sup>94</sup> ZAKARIA, 2012, op. cit., s. 28.

<sup>95</sup> Např. COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research, *World Politics*. 1997, roč. 49, č. 10, s. 430–451; nebo DIAMOND, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999; nebo MORLINO, 2011, op. cit., s. 48 a násl.

<sup>96</sup> HOBSON, 2012, op. cit., s. 444.

<sup>97</sup> MERKEL, 2004, op. cit., s. 33. Pojem převzat z: LAUTH, Hans-Joachim. Dimensionen der Demokratie und das Konzept einer defekten Demokratie. In: PICKEL, Gert et al. (eds.). *Demokratie: Entwicklungsformen und Erscheinungsbilder im interkulturellen Vergleich*. Frankfurt/Oder: Sripvaz, 1997.

<sup>98</sup> MERKEL, 2004, op. cit., s. 49-50.

zabránit změně svého demokratického charakteru, k němuž má dojít skrze zvolení antidemokratických stran.<sup>99</sup> Někteří hovoří o systému omezené demokracie, kterou představuje i moderní ústavní liberalismus, omezující vládnoucí většinu vzešlou z voleb v jejím manévrovacím prostoru, tj. v tom, co smí a nesmí dělat.<sup>100</sup>

Issacharoff používá příměru trhu, když říká, že spotřebitel (volič) nese velké riziko v systému, kde je pouze jeden prodejce (politická strana), avšak přidá-li se prodejce další, dojde i k přesunu účinné moci na spotřebitele.<sup>101</sup> Je-li v zemi – a převážně v nových demokraciích – u moci jediná dominantní strana, jedná se tak o pravou zkoušku přežití demokracie, která vzkvétá pouze v prostředí skutečně soutěživých voleb:<sup>102</sup> „*Jak je často důsledkem úpadku volební soutěže, stane se dominantní strana centrem všech politických a ekonomických jednání s vládou, a dává tak vzniknout incestnímu plemeni politiky sloužící jen jí samé*“.<sup>103</sup>

Politické strany je třeba přiměřeně omezit tak, aby například mohly prosazovat změnu v právu nebo právních či ústavních strukturách státu pouze za dvou podmínek, a to 1) prostředky, které mají tuto změnu zavést, musí být legální a demokratické, a 2) představovaná změna musí být sama o sobě kompatibilní se základními demokratickými principy. Tak nelze v demokratickém státě tolerovat stranu, jejíž lídři podněcují k násilí, prosazují politiku, která nerespektuje demokracii nebo cílí na její zničení, a opovrhují právy a svobodami jí vlastními.<sup>104</sup>

Již Rawls uznával (krajní) možnost omezit svobody intolerantních skupin ve prospěch svobody společnosti jako celku.<sup>105</sup> Kdy tyto intolerantní skupiny (politické strany) ohrožují demokracii a kdy již ne, přitom nelze zkoumat pouze na základě

---

<sup>99</sup> FOX, Gregory H.; NOLTE, Georg. Intolerant Democracies. *Harvard International Law Journal*. 1995, roč. 36, č. 1, s. 6.

<sup>100</sup> Napětí mezi politickou demokracií a ústavními omezeními má přitom zvolňovat instituce schopná tato omezení aplikovat (ISSACHAROFF, 2015, op. cit., s. 8).

<sup>101</sup> Tamtéž, s. 245.

<sup>102</sup> Tamtéž, s. 246.

<sup>103</sup> Tamtéž, s. 255.

<sup>104</sup> Rozsudek ESLP, věc 41340/98, 41342/98, 41343/98 a 41344/98, op. cit., bod 98.

<sup>105</sup> ISSACHAROFF, 2015, op. cit., s. 39. Srov. FOX a NOLTE, 1995, op. cit., s. 18.

psaných stanov strany, jak již v minulosti varoval ESLP, ale hlavně odkazem na její reálně chování, které spíše indikuje její politické cíle.<sup>106</sup>

Hrozby mohou přicházet z různých směrů, přičemž zaměřili-li bychom se pouze na dva základní, bylo by možné souhlasit s Issacharoffem v následujícím:

*„První výzva přichází zvnějšku, v podobě nepřátel demokracie, kteří používají zděděných nedostatků demokratické politiky k podkopání klíčové hodnoty legitimacy voleb, která je podloží každé formy demokratické vlády. Druhá pak přichází zevnitř skrze přiškrcování vládních instrumentů silnou stranou nebo silným lídrem, již neodpovědných smysluplné soutěži stran“.*<sup>107</sup>

Je tedy v dnešní politice zapotřebí spíše méně demokracie?<sup>108</sup> Je problémem krátkodobý charakter prosazovaných zájmů nebo snad přílišný tlak na dokonalost vlády? Jsou to totiž i vlády, které čelí novým výzvám, a to nejen s ohledem na existenci nových hrozeb současnosti, které musejí být schopné účinně likvidovat.<sup>109</sup> Stále otevřenější světové hospodářství je vede k tomu, aby pečovaly o fiskální stabilitu a trh, který je eventuálně schopen trestat špatné kroky mnohem rychleji (skrze propady měn a potíže na burze), demografické změny zase nutí reformovat sociální systém, zvýhodňovat starší občany, jejichž politická moc je nezanedbatelná atd.<sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> Srov. názor ESLP: „(...) v minulosti politické strany s cíli odlišnými od základních principů demokracie tyto cíle oficiálně neodhalovaly, dokud nepřevzaly moc. (...) politický program strany může skrývat cíle a záměry odlišné od těch, které otevřeně hlásá“ (rozsudek ESLP, věc 41340/98, 41342/98, 41343/98 a 41344/98, op. cit., bod 101).

<sup>107</sup> ISSACHAROFF, 2015, op. cit., s. 242. Srov. pozorování Kremnitzera a Krebse: „Krok za krokem se malá skupina extrémistů Knesset pokouší přimět zbylou část izraelské společnosti, aby zapomněla, o čem je demokracie; pokouší se vytvořit odlišnou a netolerantní společnost s jediným hlasem, jediným názorem a jediným narativem“ (KREMNITZER a KREBS, 2011, op. cit., s. 9).

<sup>108</sup> Srov. ZAKARIA, 2012, op. cit., s. 232.

<sup>109</sup> Srov. PEHE, 2010, op. cit., s. 136 a násl.

<sup>110</sup> ZAKARIA, 2012, op. cit., s. 226.

V zájmu zachování demokracie je podle Zakariy nutné, aby vlády odolaly pokušení podbízet se a přijaly politiku směřující k dlouhodobým cílům, „*izolova[ly] ty, kteří rozhodují, od neustálého nátlaku zájmových skupin, lobbyismu a politických kampaní*“.<sup>111</sup> Těm, kteří budou chtít odvrátit hrozby demokracií, přitom nebude stačit odpor vůči iniciátorům těchto hrozeb, ale – což je důležité – také vůči jejich aktivním podporovatelům.<sup>112</sup>

#### 1. 4. Případ střední a východní Evropy

Pokud jsme výše v této kapitole upozorňovali na skutečnost, že fakta střední a východní Evropy nelze měřit metrem vyspělých demokracií, naráželi jsme tím na (nejen) Ághovo přesvědčení, že mnohé státy v této oblasti ještě nezavršily demokratizační paradigma sestávající v návaznosti na teorii procedurální a substantivní demokracie<sup>113</sup> ze tří kroků:

- 1) procedurální demokracie (demokratické instituce a procedury),
- 2) liberální demokracie (občanská a politická práva) a
- 3) substantivní demokracie (sociální a ekonomická práva).<sup>114</sup>

Sklouzávání (*backsliding*) ve střední a východní Evropě přitom nelze spatřovat pouze v bodě třetím, jak by se po 20 letech demokratické tranzice dalo očekávat, říká Ágh, ale i v bodě druhém. Panuje totiž přesvědčení, že pro dokonání politické a ekonomické transformace musí být dokončena i transformace sociální: „*Jedná se*

---

<sup>111</sup> ZAKARIA, 2012, op. cit., s. 226.

<sup>112</sup> BERMEO, 2016, op. cit., s. 16.

<sup>113</sup> Tuto teorii diskutuje např. Morlino (MORLINO, 2011, op. cit., s. 26 a násl.) a do určité míry také Carothers (CAROTHERS, Thomas. The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*. 2002, roč. 13, č. 1, s. 7), Merkel a Dahl (viz odkaz na posun od procedurální demokracie k substantivní v poznámce pod čarou č. 61).

<sup>114</sup> ÁGH, 2010, op. cit., s. 5.

*o dobře známý příběh, že tři měsíce stačí na radikální politické proměny, ale proměny ekonomické potřebují alespoň tři roky a společenské třicet let, tedy v podstatě obměnu generací“.*<sup>115</sup>

Chápeme-li tedy pojem konsolidace stejně jako Easton a Schneider, kteří ho považovali za „očekávanou vytrvalost (expected persistence) liberální demokracie“, a tedy schopnost demokracie se stabilizovat a udržet,<sup>116</sup> nemůžeme tvrdit, že by v námi zkoumaném regionu k takovému projevu došlo.<sup>117</sup> A to ani za předpokladu, že připustíme dynamickou povahu demokracie, která ve své podstatě vlastně zaručuje její přežití.<sup>118</sup> Tak jsou to právě nové demokracie, které se musí mít na pozoru před destabilizací (radikálové – oslabováním systému zevnitř) a dekonsolidací (extrémisté – destruktivní motivy proti stávajícímu systému).<sup>119</sup>

Ágh tvrdí, že ke krizi v Evropě došlo již v souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy a něčím, co nazývá post vstupovou krizí (*post accession crisis*), definovanou skrze vzrůstající tlak na vnitrostátní politiku ze strany evropských institucí k završení procesu sociální konsolidace.<sup>120</sup> Jinak řečeno – postkomunistické státy nebyly připraveny na tak rychlý nástup změn, jaký požadovala Evropská unie, a nejen ta, už samotný proces tranzice včetně přechodu k privatizaci, změny ideologie a narůstající nerovnost ve společnosti:<sup>121</sup> „Na začátku devadesátých let ztratila třetina

---

<sup>115</sup> ÁGH, 2010, op. cit., s. 6.

<sup>116</sup> SCHNEIDER, Carsten Q. *The Consolidation of Democracy: Comparing Europe and Latin America*. Londýn: Routledge, 2010, s. 10.

<sup>117</sup> Carothers má za to, že se tyto státy nacházejí v tzv. šedé politické zóně (*political gray zone*), pro něž je typické, že nejsou ani diktátorské, ani zcela demokratické (CAROTHERS, 2002, op. cit., s. 9). Srov. DIAMOND, Larry. Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*. 2002, roč. 13, č. 2.

<sup>118</sup> SCHNEIDER, 2010, op. cit., s. 11. Srov. EASTON, David. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

<sup>119</sup> ÁGH, 2010, op. cit., s. 5.

<sup>120</sup> Tamtéž, s. 8. K této dvojici je třeba přidat třetí, neméně závažnou, světovou ekonomickou krizi (tamtéž, s. 7).

<sup>121</sup> Srov. COMAN, Ramona; TOMINI, Luca. A Comparative Perspective on the State of Democracy in Central and Eastern Europe. *Europe-Asia Studies*. 2014, roč. 66, č. 6, s. 853–858. Srov. RUPNIK,

aktivního obyvatelstva ECE zaměstnání a většina z nich se už na pracovní trh nikdy nevrátila“.<sup>122</sup> Jedním z důvodů byla nepochybně deindustrializace států, jejichž ekonomika se obrátila k rozmachu služeb, čímž připravila o práci v podstatě celou generaci pracovníků. Navzdory očekáváním se navíc státům východní a střední Evropy nedostalo pomoci ze strany Západu a tyto si musely pomoci samy.<sup>123</sup>

Ačkoli se ekonomika koncem 90. let minulého století začala rozbíhat, sociální situace stále nebyla ani zdaleka ideální: „(...) odstranění ekonomického deficitu vytvořilo závažný deficit sociální“.<sup>124</sup> Lidé se nostalgicky ohlíželi nazpátek, ačkoli je třeba říci, že většina stále doufala v úspěch demokracie vrcholící v silné ekonomice a finančním bezpečí, a proto se pouze výjimečně obracela k masovým demonstracím a populistickým stranám.<sup>125</sup> Riziko takové nostalgie je však patrné: „Přílišné zaujetí historií také znamená, že se oblastní politika příliš často zaměřuje do minulosti, spíše než do budoucnosti“.<sup>126</sup>

Je přitom třeba si uvědomit, že obranný postoj států střední a východní Evropy vzhledem k externím vlivům vyplývá do značné míry z historické zkušenosti, „z historických neúspěchů, kontroverzních dějin národa/budování státu jakožto nepřerušovaného a nedokončeného procesu (...)“.<sup>127</sup> Nepřekvapí, že se státy této oblasti hlavně zpočátku zaměřily spíše negativně vůči představitelům minulosti namísto toho,

---

Jacques. Explaining Eastern Europe: The Crisis of Liberalism. *Journal of Democracy*. 2018, roč. 29, č. 3, s. 24 a násl.

<sup>122</sup> Srov. ÁGH, 2010, op. cit., s. 10.

<sup>123</sup> Tamtéž, s. 11. Srov. GATI, Charles. Temptations and Challenges in Central and Eastern Europe. *The Polish Quarterly of International Affairs*. 2008, roč. 17, č. 1.

<sup>124</sup> ÁGH, 2010, op. cit., s. 12. Srov. GATI, 2008, op. cit.

<sup>125</sup> ÁGH, 2010, op. cit., s. 11. K populismu viz např. PANIZZA, Francisco (ed.). *Populism and the Mirror of Democracy*. New York: Verso Books, 2005; nebo GALSTON, William A. The Populist Challenge to Liberal Democracy. *Journal of Democracy*. 2018, roč. 29, č. 2, s. 5-19.

<sup>126</sup> GATI, 2008, op. cit., s. 140.

<sup>127</sup> ÁGH, Attila. Cultural War and Reinventing the Past in Poland and Hungary: The Politics of Historical Memory in East-Central Europe. *Polish Political Science Yearbook*. 2016, roč. 45, s. 33. Podobně Bermeo: „Dnešní trendy backslidingu spočívají v racionálních reakcích na mezinárodní vměšování, stejně jako na národní historii“ (BERMEO, 2016, op. cit., s. 15). Ve shodě s: SCHNEIDER, 2010, op. cit., s. 49-50.

aby se snažily nalézt vlastní politickou a sociální identitu.<sup>128</sup> Situace 90. let tak v důsledku vedla k výrazné politické demobilizaci občanů, spočívající ve sníženém zájmu o účast na politické sféře, vrcholící v trvalý pokles důvěry v nové demokratické instituce.<sup>129</sup>

*„Další sociální krize byla zvnějšku způsobena tlakem konvergenčních kritérií pro přijetí eura a zevnitř vysokými očekáváními obyvatel na „normální“ standard bydlení a služeb veřejnosti“.*<sup>130</sup> Nejedná se přitom o problém dočasný, ale dlouhodobý, související s neutuchajícím plánovaným průnikem politik EU a politik vnitrostátních, více a přesněji zaměřených na jemné nuance politického a právního systému. Vzrůstající tlak např. na kvalifikovanou pracovní sílu, kterou v době vstupu do EU nemohly státy střední a východní Evropy poskytnout,<sup>131</sup> jen přinesly další rozčarování a napětí:<sup>132</sup>

*„Po masivní vlně zklamání vlivem neúspěchu dlouhodobého procesu dohánění, posíleného důsledky celosvětové krize, se pro vysvětlení opakovaného neúspěchu „Návratu do Evropy“ nabídl narativ historické tradice [národního státu], který zároveň poukázal na nutnost boje za svobodu proti nové závislosti na Bruselu“.*<sup>133</sup>

---

<sup>128</sup> ÁGH, 2016a, op. cit., s. 33-34. Srov. ÁGH, 2010, op. cit., s. 11-12.

<sup>129</sup> Srov. ÁGH, 2010, op. cit., s. 15. Srov. CAROTHERS, 2002, op. cit., s. 9-10; nebo SCHNEIDER, 2010, op. cit. O poklesu zájmu o účast na politickém dění hovoří také Pap, a to dokonce ve vztahu k britské královské rodině, kterou před referendem o výstupu z EU nebylo vůbec slyšet, nebo v zájmu americké společnosti o faktický nedostatek kompetence Donalda Trumpa vést USA (PAP, András L. *Democratic Decline in Hungary: Law and Society in an Illiberal Democracy*. Londýn: Routledge, 2017, s. 1).

<sup>130</sup> ÁGH, 2010, op. cit., s. 15.

<sup>131</sup> Srov. KRÁSTEV, Ivan. Eastern Europe's Illiberal Revolution: The Long Road to Democratic Decline, *Foreign Affairs*. 2018, roč. 97, č. 3, s. 50.

<sup>132</sup> ÁGH, 2010, op. cit., s. 15.

<sup>133</sup> ÁGH, 2016a, op. cit., s. 35.

Ágh toto nové směřování považuje za oficiální mytologii (*official mythology*), kterou národní vlády začaly aktivně využívat jako úspěšný politický mýtus (*Successful Political Myth*), jehož odmítnutí by bylo zradou národních zájmů.<sup>134</sup> „[elity] se pokusí vysvětlit krize důsledky neligitimní vnější intervence do domácí politiky a zároveň představit sebe samé jako jediné schopné tyto problémy vyřešit“.<sup>135</sup> Nestačí se tak zaměřovat pouze na formálně-právní přístup. V nových demokraciích jsou neméně zásadní neformální postupy a struktury, a to proto, že ty formální jsou stále ještě relativně nestálé a vratké.<sup>136</sup>

Někteří hovoří o politice tzv. vyhýbání se vině (*blame avoidance* nebo také *blame shifting*), která je často nástrojem nových politických elit,<sup>137</sup> a to zejména proto, že si neustávajícím svalováním viny na externality upevňují svou důvěryhodnost, aniž by tím zároveň ohrožovaly vnitrostátní plán hry. Pokud se situace v EU bude jevit horší, lidé se spíše přikloní k názoru, že vnitrostátní politika je úspěšnější a dokonce – v případě vnější intervence do vnitřních záležitostí – může dojít až k nárůstu veřejné podpory vlády, „která občanům usnadní přijmout ještě autoritativnější politiky“.<sup>138</sup>

Zajímavou je v této souvislosti rovněž teorie tzv. sametových diktatur (*velvet dictatorship*), které se nevyznačují respektem ke své historické zkušenosti, ale naopak jejím zneužíváním pro vlastní legitimaci a konsolidaci.<sup>139</sup> Innes hovoří o dvou typech politického vývoje v námi zkoumaném regionu – o tzv. zajištění státu stranou (*the party state capture*) a tzv. zajištění státu podniky (*the corporate state*

---

<sup>134</sup> ÁGH, 2016a, op. cit., s. 35. Srov. KRASSTEV, 2018, op. cit., s. 51-52.

<sup>135</sup> SCHLIPPHAK, Bernd; TREIB, Oliver. Playing the blame game on Brussels: the domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding. *Journal of European Public Policy*. 2017, roč. 24, č. 3, s. 354.

<sup>136</sup> ÁGH, Attila. The Decline of Democracy in East-Central Europe: Hungary as the Worst-Case Scenario. *Problems of Post-Communism*. 2016, roč. 63, č. 5-6, s. 278.

<sup>137</sup> SCHLIPPHAK a TREIB, 2017, op. cit., s. 354.

<sup>138</sup> Tamtéž, s. 355.

<sup>139</sup> ÁGH, 2016a, op. cit., s. 35-36.

*capture*), přičemž v případě prvním převažuje politická motivace nových elit, které transformují stát ve světle svých hodnot a očekávání.<sup>140</sup>

Za nejhorší projev sametových diktatur považuje Ágh situaci v Maďarsku: „*Fidesz, nacionálně-populistická strana vypracovala tradiční historický narativ, postavený na „slavné minulosti, která nikdy nebyla“ [Glorious Past that Never Was], tj. na velkém Maďarsku po staletí bránícím celou (křesťanskou) Evropu, avšak později se stávající obětí invaze velkých sil*“.<sup>141</sup> Připomíná, že boj s cizí mocí je dlouhodobým maďarským narativem, a proto bylo pro vítěznou stranu poměrně jednoduché ho svým občanům připomenout. Hlásat národní nezávislost, což bylo mocně podpořeno zklamáním z Trianonské smlouvy po první světové válce a pocitem zrady ze strany Západu po Jaltské konferenci.<sup>142</sup>

Situaci nijak nepomohla ani migrační krize,<sup>143</sup> která výrazně navýšila tzv. Derex (*Demand for Right-Wing Extremism*) Index, a to převážně v Maďarsku a Polsku, což vedlo ke zvyšující se podpoře Visegrádské čtyřky navzdory politice EU.<sup>144</sup> Právě migrace, která podle Faraguny výrazně zhoršila stále prožívané důsledky světové finanční krize a odstartovala vlnu úvah o národní identitě: od britské debaty směřující na navrácení kontroly z rukou EU k nejistotě v Nizozemí<sup>145</sup> a panice střední a východní Evropy: „*(...) obrázky migrantů proudících do Evropy vzbudily demografickou paniku (...), v níž si lidé začali představovat své národní kultury pod hrozbou vymizení*“.<sup>146</sup>

---

<sup>140</sup> ÁGH, 2016a, op. cit., s. 36.

<sup>141</sup> Tamtéž.

<sup>142</sup> Tamtéž. Právě tento myšlenkový základ stál za nejvýraznějšími projevy V. Orbána včetně toho, který byl citovaný již v úvodu první kapitoly.

<sup>143</sup> Srov. FARAGUNA, Pietro. Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword? *German Law Journal*. 2017, roč. 18, č. 7; nebo KRASŤEV, 2018, op. cit., s. 52.

<sup>144</sup> ÁGH, 2016a, op. cit., s. 38. Srov. SCHLIPPHAK a TREIB, 2017, op. cit., s. 354.

<sup>145</sup> FARAGUNA, 2017, op. cit., s. 1621.

<sup>146</sup> KRASŤEV, 2018, op. cit., s. 52. Srov. Čermákův výrok: „*Poznání lidské psyché umožňuje porozumět psychologickým procesům produkujícím strach, jenž člověka připravuje o svobodu a činí z něj otroka autoritativních a totalitních vůdců*“ (ČERMÁK, 2017, op. cit., s. 80).

Za další výrazný problém považuje Gati problém netolerance politické diversity postavený na myšlence, že s opozicí je třeba bojovat jako s nepřítelem.<sup>147</sup> Tato skutečnost v souvislosti s absencí silného politického lídra přispívá k vzestupu populistických osobností v politice, poplatných nejen aktuálním společenským náladám,<sup>148</sup> ale také historické potřebě vůdce.<sup>149</sup>

Jsou to nejčastěji právě pravicové populistické strany, které se obracejí na lid, argumentují jím a slibují zastání v politice, na níž se lid samotný už zpravidla příliš nepodílí.<sup>150</sup> S využitím aktuálně panující skepse k tradičním demokratickým stranám pak v mnoha zemích slaví úspěch, a to i tam, kde bychom to zřejmě s ohledem na dobře zakořeněnou demokratickou tradici ani nečekali (např. v Dánsku či ve Francii): „(...) úspěch pravicových populistických stran vyvěrá ze skutečnosti, že poskytují lidem jakousi formu naděje, víry, že se situace může změnit“.<sup>151</sup>

I nad střední a východní Evropou se stahuje mrak iliberalismu, pro něž je typický xenofobní nacionalismus, podporovaný – jaksi překvapivě – i mladými lidmi, kteří dospěli až po pádu komunismu. A co víc, tato xenofobie je podle Krasteva vládami ještě podporována, a to až na hranice paranoie. Jako příklad uvádí tvrzení maďarské strany Fidesz, že Brusel s pomocí miliardáře George Sorose tajně plánuje zaplavit Maďarsko migranty.<sup>152</sup> Mohli bychom tak říci, že se jedná o udržování historicky zformovaného psychického stavu malého národa, jehož existence může být každým momentem zpochybněna,<sup>153</sup> a proto se až křečovitě snaží bránit proti jakýmkoli možným zdrojům ohrožení.

---

<sup>147</sup> GATI, 2008, op. cit., s. 141. Srov. KRASTEVA, 2018, op. cit., s. 49.

<sup>148</sup> GATI, 2008, op. cit., s. 141. Srov. ÁGH, 2016b, op. cit., s. 277-287; nebo KRASTEVA, 2018, op. cit., s. 50.

<sup>149</sup> SCHUMPETER, 2004, op. cit., s. 288. Srov. ČERMÁK, 2017, op. cit., s. 467.

<sup>150</sup> Nelze přitom, jak upozorňuje Snyder, ignorovat jistou podobnost této politické taktiky s ideologií fašismu (SNYDER, 2017, op. cit., s. 8).

<sup>151</sup> PANIZZA, 2005, op. cit., s. 53-6. K tématu také např. INGLEHART, Ronald. The Age of Insecurity. Can Democracy Save Itself? *Foreign Affairs*. 2018, roč. 97, č. 3, s. 20 a násl.

<sup>152</sup> KRASTEVA, 2018, op. cit., s. 51.

<sup>153</sup> Tamtéž, s. 55. Ve shodě s SCHNEIDER, 2010, op. cit., s. 49-50.

## 2 Democratic Backsliding

### 2. 1. Úvod

V posledních desetiletích zažíváme boom režimů, které tvrdí, že jsou demokratické, ačkoli o jejich statusu dosud nebylo přesvědčivě rozhodnuto – říká se o nich, že se nacházejí v „šedé zóně“ (*gray zone*)<sup>154</sup> nebo jsou projevem tzv. post-demokracie.<sup>155</sup> Jak říkal už Aristoteles: „(...) *pojmové označení každé věci závisí (...) od možnosti jejího výkonu, a proto nemá-li již takové vlastnosti, nesmí se o ní říkati, že jest totožná, nýbrž toliko stejnojmenná*“.<sup>156</sup> Hovoří zde sice o ruce z kamene, zprostředkovává však zároveň námi předestřený závěr o zdání a skutečnosti. Jinak řečeno – ne vše, co se jako demokracie jeví, demokracií skutečně je.

V současnosti rostoucí krize demokracie, kterou někteří<sup>157</sup> považují za nejzávažnější od vzestupu fašismu, přichází v doprovodu sílících populistických stran, návratu autoritářských režimů a xenofobických nálad, které vyvolává obzvláště silná vlna imigrace. Právě strach a úzkost (také na poli pracovních příležitostí) jsou jedněmi z mnoha zdrojů síly antidemokratických faktorů, jak již bylo upozorněno výše a bude zdůrazněno i dále.

V následující kapitole se budeme zabírat fenoménem demokratického backslidingu, tj. úpadku demokracií, ve státech, kde byl tento režim považován přinejmenším za nadějný – v regionu ECE. Pokusíme se přitom tento problém nahlížet více obecně, a to k nalezení mechanismů, které backsliding spouští a v rámci nichž se následně projevují.

---

<sup>154</sup> GUNITSKY, 2015, op. cit.

<sup>155</sup> CROUCH, Colin. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity, 2004. Srov. BÍBA, Jan; ZNOJ, Milan (eds.). *A Crisis of Democracy and Representation*. Praha: Filosofia, 2017, s. 93.

<sup>156</sup> ARISTOTELES, 1939, op. cit., s. 5.

<sup>157</sup> Např. INGLEHART, 2018, op. cit., s. 20 a násl.

## 2. 2. Koncept

### 2. 2. 1. Teorie Nancy Bermeo

Fenomén tzv. demokratického sklouzávání (*democratic backsliding*) se v souvislosti s popisem problémů nejen nových demokracií objevuje čím dál častěji, co se jím však míní?

Přední americká politoložka Nancy Bermeo má za to, že tento pojem odkazuje na „*státem řízené oslabování nebo eliminaci jakékoli politické instituce, která zachovává existující demokracii*“.<sup>158</sup> Vzhledem k rozsahu institucí povolaných k ochraně a zachování demokracie je pak třeba hodnotit velké množství procesů a institucí, přičemž počáteční iniciativa samotná může vycházet z různých politických aktérů, od monarchy či prezidenta po ozbrojené složky. „*Celkově vzato má koncept tolik proměnných, že potřebuje okamžitou specifikaci, aby měl praktický význam*“.<sup>159</sup>

Bermeo tak proto, aby bylo vůbec možné tento fenomén podrobit praktickému zkoumání, přichází s jeho třemi aktuálními projevy:

- **příslibovými převraty** (*promissory coups*),
- **navýšením moci exekutivy** (*executive aggrandizement*)<sup>160</sup> a
- **strategickým obtěžováním a manipulací** (*strategic harassment and manipulation*).

---

<sup>158</sup> BERMEO, 2016, op. cit., s. 5.

<sup>159</sup> Tamtéž.

<sup>160</sup> Tento koncept není nepodobný pojmu tzv. politiky dominantní moci (*dominant-power politics*), kterou představuje Carothers jako jeden z politických syndromů šedé zóny (*gray zone*). Tato politika je charakteristická tím, že navzdory existenci demokratických institucí a voleb, umožňujících politickou soutěž, je obměna vládnoucí politické strany či hnutí značně nepravděpodobná (CAROTHERS, 2002, op. cit., s. 11-12). Jelikož užití tohoto pojmu na naši situaci je poněkud diskutabilní, užíváme spíše třídění Nancy Bermeo, a to s ohledem na jeho citlivost k procedurálním otázkám backslidingu.

**Příslibové převraty** jsou charakteristické ospravedlňováním svržení řádně zvolené vlády tím, že se veřejnosti příslibí brzké volby a obnovení/posílení demokracie. Bermeo uvádí, že se podíl úspěšných převratů v tomto duchu výrazně zvýšil – zatímco v roce 1990 činily pouze 35 %, po tomto roce činí již 85 %.<sup>161</sup> Tvrdí, že ačkoli existují případy, kdy příslib voleb dodržen nebyl, ve většině tomu bylo právě naopak (i když si každá země musela počkat různou dobu – od 5 měsíců do cca 6 let).<sup>162</sup> Je pak zajímavé, že iniciátoři převratu v těchto volbách zpravidla vyhrávají, přičemž tento závěr není vázán na regiony a platí spíše univerzálně. Následný příslib obnovení či prohloubení demokracie však zůstává spíše výjimečný (např. v případě Lesotha).<sup>163</sup>

Backsliding **navýšením moci exekutivy** je na rozdíl od převratů a manipulací pravděpodobně nejdouhodobějšího charakteru. Nepočítá totiž s obměnou vlády jako takové, ale s postupným oslabováním principu brzd a rovnovah a s iniciací institucionálních změn, které mají za cíl omezovat moc opozičních sil. Za tímto účelem vláda využívá právních prostředků, občas nově zvolených ústavních shromáždění nebo referend.<sup>164</sup> Neméně často dochází k využití soudů nebo zákonodárských těles, ovšem za podmínky, že vláda může nad těmito institucemi vykonávat většinovou kontrolu: „*Klíčovým znakem vzestupu exekutivy je, že institucionální změna je buď podrobena nějaké formě hlasování nebo legálně stvrzena svobodně zvoleným funkcionářem – tak může být v podstatě zastřena jako demokratická*“.<sup>165</sup> Výstižně tuto situaci popsal Frum, když v souvislosti s Maďarskem poznamenal, že výhodou kontroly nad moderním státem není ani tak moc pronásledovat nevinné, jako moc chránit provinilé.<sup>166</sup>

---

<sup>161</sup> BERMEO, 2016, op. cit., s. 9.

<sup>162</sup> Srov. tamtéž.

<sup>163</sup> Tamtéž, s. 10.

<sup>164</sup> Tamtéž, s. 11.

<sup>165</sup> Tamtéž.

<sup>166</sup> Převzato z: KRASTEV, 2018, op. cit., s. 50.

**Strategickou manipulaci s volbami** jako poslední typ demokratického backslidingu podle Bermeo lze charakterizovat skrze omezování svobody tisku, jeho manipulaci ve prospěch určité politické skupiny (a to i s využitím vládních zdrojů k řízení politické kampaně), zasahování do volebních komisí, změny volebního práva apod., „*to vše takovým způsobem, že se volby samotné nejeví jako vadné*“.<sup>167</sup> Jedná se o dlouhodobější plánování, málokdy výslovně nelegální, čímž se tento typ přibližuje typu druhému, který občas doplňuje.

V návaznosti na své třídění pak Bermeo závěrem upozorňuje na skutečnost, že proces de-demokratizace je zdoluhavého charakteru: „*(...) demokracie potýkající se s problémy nyní spíše erodují než se tříští – jsou spíše kousek po kousku odmítány, než aby byly ničeny najednou*“.<sup>168</sup> Říká, že politické síly oslabující demokracii výše popsanými způsoby jsou v důsledku své výhry ve volbách tím mocnější, čím je opozice slabší, protože právě z oněch slabých míst čerpají svou sílu.<sup>169</sup>

*„Na obecnější úrovni se pomalé skluzy k autoritářství často neprojevují ani jasnou jiskrou efektivně vybízející k protiakci, ani jasně znějícími hlasy opozice či lídrů hnutí“.*<sup>170</sup>

## 2. 2. 2. Lust-Waldnerova teorie

Hovoří-li se o backslidingu uvnitř demokratických režimů, hovoří se podle Lust a Waldnera o „sklouzávání“ či úpadku kvality demokracie,<sup>171</sup> v případě autokracií pak o úpadku v demokratických kvalitách vlády.<sup>172</sup> Mají za to, že by se jím

---

<sup>167</sup> BERMEO, 2016, op. cit., s. 13.

<sup>168</sup> Tamtéž, s. 14.

<sup>169</sup> Tamtéž.

<sup>170</sup> Tamtéž.

<sup>171</sup> Morlino hovoří spíše o krizi uvnitř demokracie než o krizi demokracie jako takové, která je charakteristická rostoucím rozdílem „*mezi institucemi režimu, zprostředkovatelskými institucemi (včetně politických stran) a společností*“ (MORLINO, 2011, op. cit., s. 109).

<sup>172</sup> LUST a WALDNER, 2015, op. cit., s. 2.

měly rozumět změny, které negativně ovlivňují **soutěživé volby, lidské svobody a odpovědnost** (horizontální a vertikální). Tyto oblasti jsou podle jejich názoru natolik propojené, že narušení jedné směřuje automaticky k poruše druhé, příp. třetí (např. zásahem do volebního práva dochází k zásahu do vertikální odpovědnosti a občanských práv).<sup>173</sup>

Zároveň je třeba si uvědomit, že se tento fenomén neobjevuje pouze v případě demokratického zhroucení (*democratic breakdown*) nebo změny režimu, o to problematičtější je pak zkoumání samotného jeho vztahu k demokracii.<sup>174</sup> Není však nezajímavý postřeh, že v některých případech nemusí jít o jev čistě negativní: „*Některé pojistky, u nichž může být backsliding pozorován, mohou ve skutečnosti za určitých okolností demokracii dlouhodobě posilovat a konsolidovat*“.<sup>175</sup>

Jak již bylo naznačeno výše, demokratický backsliding se liší s ohledem to, jaké atributy či kvality demokracie jsou oslabovány. Dále je však možné ho odlišovat v návaznosti na intenzitu oslabování těchto kvalit nebo na čase, po který k backslidingu dochází, příp. na „směru“, kterým se backsliding ubírá (k politické pravici či levíci).<sup>176</sup> Objevuje se zprav. v diskrétních změnách v oblasti právních pravidel i neformálních postupů, které doprovází volby, ochranu práv i odpovědnost. Je rozložen v čase, táhne se celé měsíce či dokonce roky<sup>177</sup> – tím rychleji, čím jsou lidé přizpůsobivější zaváděným změnám<sup>178</sup> – a není tak jednoduché si vůbec všimnout, že k backslidingu dochází.

Lust s Waldnerem nabízejí jiné strukturální členění backslidingu než Bermeo, když rozlišují 6 základních teoretických ohnisek změn:

---

<sup>173</sup> Tamtéž, s. 3.

<sup>174</sup> Tamtéž, s. 6.

<sup>175</sup> AHMAD, Amel. Rethinking Backsliding: Insights from the Historical Turn in Democratization Studies. *Comparative Democratization*. 2014, roč. 12, č. 3 (citace převzata z: LUST a WALDNER, 2015, op. cit., s. 6).

<sup>176</sup> LUST a WALDNER, 2015, op. cit., s. 6-7.

<sup>177</sup> Tamtéž, s. 7.

<sup>178</sup> Srov. SNYDER, 2017, op. cit., s. 10-14.

- 1) **politické lídry** (*political leaders*),
- 2) **politickou kulturu** (*political culture*),
- 3) **politické instituce** (*political institutions*),
- 4) **politickou ekonomii** (*political economy*),
- 5) **sociální strukturu a politické koalice** (*social structure and political coalitions*) a
- 6) **mezinárodní faktory** (*international factors*).<sup>179</sup>

Zdůrazňují přitom, že v každém případě demokratického backslidingu hraje roli jiná příčina, jiný typ spouštěče (*switch*). Může jít o příčinu **dlouhodobého** či **krátkodobého** charakteru, příčinu **v poskytování politických reforem** (vládnoucí elitou) či **v požadavku na takové reformy** (ze strany občanů). Trojici příčin završují **institucionální a systematické příčiny**, z nichž první jmenované mají přímý dopad na politické instituce a druhé se projevují spíše v pozadí (např. ekonomický či kulturní systém).<sup>180</sup> Tak je například mezinárodní pomoc řazena pod příčiny systematické, dlouhodobého charakteru, s požadavky na politické reformy.

Zaměříme-li se na jednotlivá ohniska, z nichž vyvěrá demokratický backsliding, lze o prvním jmenovaném, tj. **politickém vůdcovství** (*political leadership*), říci, že jím není míněna pouze účast na vládě jako taková, ale taková pozice, v níž jednání lídra není významně omezováno jednáním lídra jiného.<sup>181</sup> Důležitou okolností je i osobnost takového vůdce, jeho inteligence, schopnost činit strategická rozhodnutí a – samozřejmě – jeho schopnost působit na lidi.

Druhým možným ohniskem je **politická kultura**, která je pro oblast našeho zájmu významná proto, že vysvětluje politické změny s pomocí postojů, názorů, norem, praktik a rituálů, „*kteřé jsou obecně sdílené, vyznačují se hlubokými emočními odezvami a umožňují odlišit vhodné a společensky postihované chování od chování*

---

<sup>179</sup> LUST a WALDNER, 2015, op. cit., s. 8.

<sup>180</sup> Tamtéž, s. 9.

<sup>181</sup> Tamtéž, s. 10

*nevhodného*".<sup>182</sup> Ačkoli se kultura mění v čase, bývá málokdy zpochybňována v jednom konkrétním časovém momentu, a je tedy v podstatě dána politickým vůdcům k ruce jako hotový nástroj. Tak např. Západ tenduje v návaznosti na řecko-římskou tradici spíše k demokracii jako k výchozímu bodu svého politického smýšlení a některé státy mohou mít sklony k větší toleranci společenské heterogenity než jiné. Co se příčin týče, budou pak zpravidla dlouhodobého, systematického charakteru.<sup>183</sup>

**Politické instituce**, coby třetí potenciální ohnisko vzniku demokratického backslidingu, se podle Lust a Waldnera projevují skrze tři širokospektré oblasti: (1) vertikální odpovědnost a reprezentativnost (zejm. důvěru lidí ve své zástupce ve vládě), (2) horizontální odpovědnost (zejm. dělbu moci, když její případný nedostatek může vést k podryvání demokracie zevnitř) a (3) efektivitu vlády a její výkon (např. vyhýbání se krizím, které vyvolávají antidemokratická hnutí).<sup>184</sup> Síla a vliv politických institucí vyvěrá zejména z existence prostředků k prosazování vůle, tj. ze schopnosti sankcionovat chování, které je považováno za nonkonformní a které je jako takové formálně zakotveno. Příčiny jsou většinou krátkodobého institucionálního charakteru, s poskytnutím politických reforem (vládnoucí elitou),<sup>185</sup> přičemž demokracie je více v ohrožení v prezidentských demokraciích než parlamentních.<sup>186</sup>

Čtvrté ohnisko je představováno tzv. **politickou ekonomikou**, která je chápána jako „*oboustranný vztah mezi organizací a výkonem moci na jedné straně a produkcí a výměnou spotřebního zboží a služeb na straně druhé*".<sup>187</sup> Zjednodušeně řečeno lze hovořit o vztahu mezi politikou a ekonomikou, o způsobu, jakým jedno ovlivňuje druhé (např. zakotvením soukromého vlastnictví, právní úpravou daní či naopak

---

<sup>182</sup> Tamtéž.

<sup>183</sup> Tamtéž, s. 10-11.

<sup>184</sup> Tamtéž, s. 11.

<sup>185</sup> Tamtéž, s. 12.

<sup>186</sup> Tamtéž, s. 26.

<sup>187</sup> Tamtéž, s. 12.

mírou příjmů). Příčiny jsou pak zpravidla strukturálního charakteru, a to i přes to, že nesporně podléhají institucionálním pravidlům (např. společenská shoda na uznávání společné měny).<sup>188</sup>

Na rozdíl od všech předchozích ohnisek změn nechápe ohnisko **sociální struktury a politických koalic** lid jako homogenní skupinu, ale zohledňuje různá seskupení lidí, která následně mohou mezi sebou udržovat konflikt stejně jako různé politické vazby. Taková seskupení mohou podle Lust a Waldnera vzniknout na základě (1) ekonomických faktorů (např. vlastníci výrobních prostředků v. dělníci) či (2) faktorů sociokulturních nebo etnických (založených na identitě, nikoli na zájmu či sledovanému cíli).<sup>189</sup> Jejich vliv na politickou strukturu lze spatřovat například v důsledcích vyjednávání jednotlivých zájmových skupin, kde jedna dokáže prosadit důraz na soukromé vlastnictví. Toto však v důsledku může vést ke korupci, a tím k podkopání principu právního státu. Příčiny tak bývají spíše krátkodobého charakteru.<sup>190</sup>

Posledním rozeznávaným ohniskem jsou **mezinárodní faktory**, které prozařují všemi již zmíněnými ohnisky, a to i přes to, že iniciátorem je externí síla, která působí zvnějšku na domácí aktéry ve snaze alterovat a utvářet jejich chování (za extrémní příklad lze v této souvislosti považovat okupaci, např. Japonska Američany v 50. letech minulého století).<sup>191</sup> Trochu problematický je předpoklad Jona Pevehouse, že členství v mezinárodní organizaci backslidingu zabraňuje, a to skrze napojení na Západ. Jak jsme si ukázali v minulé kapitole, právě přistoupení k EU bylo v postkomunistických státech zdrojem nedůvěry a jistého zklamání, když tyto nové demokracie ještě nebyly natolik silné, aby dokázaly stát vedle těch konsolidovaných, dobře zavedených.

---

<sup>188</sup> Tamtéž, s. 12.

<sup>189</sup> Tamtéž, s. 13.

<sup>190</sup> Tamtéž, s. 14.

<sup>191</sup> Tamtéž.

Lust s Waldnerem si přitom uvědomují, že je třeba rozlišovat netestovatelné, příliš obecné teorie, od hypotéz, kterých ve své práci jmenují hned několik (spolu s možnými variantami jejich projevu). V případě politické ekonomie tak např. zkoumají vliv obchodů s naftou na úroveň demokracie, v relaci k politickým institucím např. kvality prezidentských a konstitucionálních demokracií či vliv kvality soudnictví na demokracii.<sup>192</sup> Z důvodu velkého množství kladených otázek a položených hypotéz se jim však s ohledem na rozsah této práce nebudeme konkrétně věnovat.

### **2. 3. Východiska pro další zkoumání**

V následujících dvou kapitolách bude naším cílem podrobit teoretická východiska představená touto i předchozí kapitolou praktickému zkoumání v námi vymezeném regionu. Postupem od konkrétnější Lust-Waldnerovy teorie k obecnějšímu konceptu Nancy Bermeo se s pomocí jednotlivých center útoku nedemokratických elementů pokusíme určitou formu backslidingu zastřešit jedním či dvěma charakteristickými způsoby jeho projevu v Maďarsku a Polsku.

Výsledkem by měla být praktická aplikace obou představených teoretických konceptů demokratického backslidingu, přičemž nechceme tvrdit, že tyto dva jsou jediné existující. Pro náš případ a pro jistou míru zjednodušení však úmyslně volíme jen omezený počet teorií, a to k zachování přehlednosti a lepší flexibility ve vztahu k námi zkoumaným zemím. K vyhlazení nuancí a mezer bude rovněž použito obecnějších postřehů navázaných na klasifikaci atributů demokracie podle Merkela.

---

<sup>192</sup> Tamtéž, s. 56-59.

## 3 Maďarsko

### 3. 1. Úvod

Ještě r. 2008 panovala mezi politology obecná shoda v tom, že Maďarsko spolu s Polskem a Českou republikou představují vůdčí trio úspěšné demokratické konsolidace v postkomunistické Evropě,<sup>193</sup> přičemž Maďarsko bylo dáváno za příklad postupné a pomalé transformace v demokracii. Její završení mělo nastat záhy, ale nenastalo, a naopak nabralo zcela opačný směr (tzv. U-turn<sup>194</sup>). Čím to?

Počáteční formy politického pluralismu a tržní ekonomiky v Maďarsku klíčily již s počátkem 80. let minulého století, průběh převratu byl navíc „sametový“. Mnozí zacházejí tak daleko, že komunistickou éru v Maďarsku hodnotí až pozitivně, a to díky zvláštní povaze tzv. gulášového socialismu,<sup>195</sup> který mnozí Maďarové nazývají „zlatou érou“ moderního Maďarska.<sup>196</sup>

Následný přechod k demokracii byl však pronásledován mnoha obtížemi, zavedením tržní ekonomiky počínaje a náhlou vysokou mírou nezaměstnanosti, doprovázenou výraznými společenskými rozdíly, konče.<sup>197</sup> Rozladěnost a skepse k tomu, co demokracie přinesla (či spíše co nepřinesla), může být podle Ágha důsledkem toho, že instituty dobře fungující v západní Evropě byly bezmyšlenkovitě a bez úprav přeneseny do nevyzrálého regionu střední a východní Evropy, jehož sociokulturní zázemí nebylo na tak necitlivé změny připraveno.<sup>198</sup>

---

<sup>193</sup> HAERPFER, Christian W. Hungary: Structure and dynamics of democratic consolidation. In: ZIE-LONKA, Jan et al. (eds.). *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*. Londýn: Routledge, 2006, s. 149.

<sup>194</sup> Srov. KORNAI, Janos. Hungary's U-Turn. *Capitalism and Society*. 2015, roč. 10, č. 1.

<sup>195</sup> Pojem do značné míry vázaný na osobnost maďarského politika Jánose Kádára, značí v podstatě socialismus a liberálními prvky.

<sup>196</sup> HAERPFER, 2006, op. cit., s. 149.

<sup>197</sup> ÁGH, 2016b, op. cit., s. 279-280. Blíže viz podkapitola 1. 4. Příklad střední a východní Evropy.

<sup>198</sup> Tamtéž, s. 277. Dále viz kapitola 2.4. Příklad střední a východní Evropy.

Za účelem přístupu do EU Maďarsko přijalo množství formálních institutů, které mu měly umožnit stát po boku vyspělých evropských demokracií, namísto toho však vedly k rozčarování a zklamání. Maďarsko nebylo připraveno poskytnout podpůrné, neformální, občanské instituty, které by mohly doplnit ty formální, v důsledku čehož nebylo schopné udržet ani jednu, ani druhé.<sup>199</sup> Dimitrova v této souvislosti hovoří o tzv. *empty shells without substance*, prázdných skořápkách, které jsou důsledkem nesouladu formálních a neformálních pravidel, jejichž institucionalizace tak není možná.<sup>200</sup>

Důraz na neformální instituty kladou i Zielonka a Rupnik.<sup>201</sup> Říkají, že jsou to právě ony, které mají v námi zkoumaném regionu zcela výjimečné postavení, o kterých se však zároveň ví jen velmi málo.<sup>202</sup> Byly to ony, které nedosahovaly potřebných kvalit a jejichž nedostatky postupně vedly k neúspěchu formálních institutů zabezpečit novou, zranitelnou demokracii. Jinak řečeno – „*ačkoli byl formálně právní ústavní pořádek zaveden hned po systémové změně, stejně byl stát a jeho agentury obsazen oligarchy a jejich neformálními sítěmi podporovatelů, hledajícími příležitosti chopit se renty*“,<sup>203</sup> přičemž tyto sítě byly povahy, kterou Ágh popisuje jako tzv. *clientele-corruption networks*.<sup>204</sup> Pap navíc dodává, že Maďarsko k takovým neformálním sítím tíhne, když má obecně vyšší toleranci korupce a inklinuje k charismatickým lídrům.<sup>205</sup>

---

<sup>199</sup> Tamtéž, s. 278.

<sup>200</sup> DIMITROVA, Antoaneta. The new member states of the EU in the aftermath of enlargement: Do new European rules remain empty shells? *Journal of European Public Policy*. 2010, roč. 7, č. 1, s. 138-139. Srov. ČERNIČ, J. L. Impact of the European Court of Human Rights on the Rule of Law in Central and Eastern Europe. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2018, roč. 10, č. 1.

<sup>201</sup> Podle Zielonky a Rupnika není možné na tyto instituty nahlížet jako na nedůležité. Právě naopak: „(...) *neformální praktiky a struktury jsou v nových demokraciích střední a východní Evropy výjimečně plodné, a to pro jejich relativně slabé formální praktiky*“ (RUPNIK a ZIELONKA, 2013, op. cit., s. 13-14.). K tomu také viz kapitola 1. Demokracie.

<sup>202</sup> Srov. tamtéž, s. 1-25.

<sup>203</sup> ÁGH, 2016b, op. cit., s. 278.

<sup>204</sup> Tamtéž, s. 278.

<sup>205</sup> PAP, 2017, op. cit., s. 35.

Odpovědi na otázky, jak a proč se dostala do čela vlády populistická strana Fidesz vedená Viktorom Orbánem, se tak v důsledku toho, co již bylo řečeno a co ještě řečeno bude, již nejeví tak nejasné, jak se zdály ještě na začátku této práce.

### 3. 2. Právo ve službách politiky

Jako mnohé další postkomunistické státy střední Evropy, také Maďarsko po pádu režimu r. 1989 spoléhalo v procesu tranzice k demokracii na spíše rigidní ústavu, jejíž obranu a prosazování svěřilo Ústavnímu soudu.<sup>206</sup> Smyslem bylo nastolení takového právního státu, v němž funkční princip brzd a rovnovah zabezpečí limitaci politických sil a jejich výkon skrze psané právo.

Tato myšlenka, jak se zdá, skončila s r. 2010, kdy se začala objevovat revoluční úvaha, že přísného dozoru Ústavního soudu již není potřeba, protože maďarská demokracie dojrála již do takového stupně, že funguje i bez jeho ingerence. To alespoň tvrdila strana Fidesz, když stejného roku získala v koalici s KDNP dvoutřetinovou parlamentní většinu,<sup>207</sup> umožňující jí mj. přijímat ústavní změny.

A to také učinila. Již r. 2011 přijala zcela novou ústavu, známou též jako Základní zákon (*Magyarország Alaptörvénye*), upravila volební zákony (např. členění volebních okrsků) a aby upevnila své postavení, okleštila pravomoci Ústavního

---

<sup>206</sup> VARJU, Marton; CHRONOWSKI, Nora. Constitutional backsliding in Hungary. *TvCr.* 2015, roč. 6, s. 297.

<sup>207</sup> Tato situace však nenastala v Maďarsku poprvé, obdobně získala dvoutřetinovou většinu i koalice levicové a liberalistické strany r. 1994. (SZENTE, Zoltán. Breaking and Making Constitutional Rules: The Constitutional Effects of the Financial Crisis in Hungary. In: CONTIADES, Xenophon. *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2013, s. 248). Právě v reakci na tuto historickou zkušenost byla r. 1995 maďarská ústava novelizována tak, aby byla do budoucna k možnému zahájení prací na nové ústavě nutná čtyřpětinová většina. Tuto „nepříjemnost“ Fidesz z ústavy odstranila již měsíc po svém nástupu k moci (SCHEPPELE, Kim L. Understanding Hungary's Constitutional Revolution. In: VON BOGDANDY, Armin; SONNEVEND, Pál (eds.). *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. Oxford: Hart Publishing, 2015, s. 113).

soudu.<sup>208</sup> Ten tímto krokem přišel o svou dříve silnou pozici, jen aby se stal v zájmu vůdčí koalice jejím sluhou.<sup>209</sup>

Scheppele k tomuto okamžiku poznamenal: „*S touto novou ústavou současná maďarská vláda pokácela strom demokratického konstitucionalismu, který byl v Maďarsku zasazen r. 1989*“.<sup>210</sup> Strana přitom během předvolební kampaně r. 2010 o úmyslu změnit celý ústavní systém mlčela, a tak jsou i její tvrzení o tom, že jí byla svěřena moc činit velké změny v maďarském právním řádu, přinejmenším pochybná.<sup>211</sup> Neméně problematická je skutečnost, že od okamžiku svého přijetí už několikrát novelizovaná ústava zůstává „ústavou jedné strany“, v každém kroku vždy přijatou stejnou dvoutřetinovou většinou vládnoucí koalice.<sup>212</sup>

Ziblatt a Levitsky dále upozorňují na význam tohoto kroku z hlediska politické taktiky, když označují (nejvyšší) soudy za rozhodčí (*referees*) demokracie.<sup>213</sup> Je v zájmu těch, kteří chtějí změnit „pravidla hry“, získat tyto rozhodčí na svou stranu: „*Pro možné autoritáře (...) představují instituce prosazující právo a soudní moc výzvu i příležitost*“.<sup>214</sup> Dosazení věrných na nejvyšší posty v těchto institucích může sloužit ke snazšímu a účinnějšímu prosazování cílů a zároveň poskytovat štít před vyšetřováním a příp. trestním stíháním, které by mohlo eventuálně vést ke zbavení moci.<sup>215</sup>

Nebezpečí těchto změn bylo a je přitom o to výraznější, oč je nesnadnější je pozorovat. V Maďarsku docházelo k dosazování podporovatelů Viktora Orbána postupně, nenápadně, avšak důsledně (mj. v řadách státních zástupců, auditorů, v kanceláři ombudsmana, nebo v rámci již zmíněného Ústavního soudu).<sup>216</sup> Mnozí politici

---

<sup>208</sup> VARJU a CHRONOWSKI, 2015, op. cit., s. 298.

<sup>209</sup> Tamtéž.

<sup>210</sup> SCHEPPELE, 2015, op. cit., s. 111.

<sup>211</sup> Tamtéž.

<sup>212</sup> Srov. LEVITSKY a ZIBLATT, 2018, op. cit., s. 88.

<sup>213</sup> Obdob. RUPNIK, 2018, op. cit., s. 24 a násl.

<sup>214</sup> LEVITSKY a ZIBLATT, 2018, op. cit., s. 78.

<sup>215</sup> Tamtéž.

<sup>216</sup> Tamtéž, s. 79.

– včetně Orbána – byli navíc v minulosti liberálními demokraty.<sup>217</sup> Častým omylem je v této souvislosti slepá důvěra lidí v to, že zachovávají-li si demokratické hodnoty a považují-li se za demokraty, bude zachována i demokracie státu,<sup>218</sup> kterého jsou občany.<sup>219</sup> Není tomu tak. Zůstává poněkud smutnou skutečností, že lidé zmohou jen málo a jejich naděje spočívají spíše na bedrech politických stran.

Varju a Chronowski sice upozorňují na skutečnost, že ne každý odklon od ústavního legalismu automaticky značí odklon od demokratického zřízení,<sup>220</sup> k tomu však podle nich v Maďarsku nedošlo.<sup>221</sup> Scheppele souhlasí. Podle něj navíc k tak syrovému nárůstu politické síly došlo i s pomocí „*Achillovy paty starého ústavního systému: disproporčního volebního systému kombinovaného se snadnou procedurou k provedení ústavních změn*“.<sup>222</sup>

Změna tváře Maďarska, které ještě s přístupem do EU r. 2004 vykazovalo výrazné demokratické rysy, v (semi-)autoritářský systém má v důsledku za následek další nebezpečný problém – zvýšenou zranitelnost k populismu „*a následně k obratu k autoritářskému režimu s elitistickými, pro-oligarchními stranami v příliš centralizovaných státech*“.<sup>223</sup> Kombinace všech těchto prvků spolu s nástupem světové finanční krize kolem r. 2008 a s výše zmíněným sklonem Maďarů k silným osobnostem pak představuje důrazný vykřičník na tváři Evropy.

---

<sup>217</sup> Tamtéž, s. 21.

<sup>218</sup> LEVITSKY a ZIBLATT, 2018, op. cit., s. 19.

<sup>219</sup> Podle tohoto měřítka měřil stav demokracie např. HAERPFER, 2006, op. cit.

<sup>220</sup> VARJU a CHRONOWSKI, 2015, op. cit., s. 298.

<sup>221</sup> Srov. Stanovisko Benátské komise č. 621/2011, body 91-101 a 120-127; nebo CHRONOWSKI, Nora. The new Hungarian Fundamental Law in the light of the European Union's normative values. *Revue Est Europa*. 2012, spec. č. 1.

<sup>222</sup> SCHEPPELE, 2015, op. cit., s. 112.

<sup>223</sup> ÁGH, 2016b, op. cit., s. 278.

### 3. 3. Politická hegemonie Fidesz

Na rozdíl od jiných postkomunistických států, Maďarsko po r. 1989 nepřijalo novou ústavu, ale „pouze“ rozsáhle zrevidovalo tu původní z r. 1949.<sup>224</sup> Ačkoli byl tedy zachován jednokomorový parlament, pozůstatek minulého režimu, byla zároveň přijata řada „pojistek“, která měla vládě bránit v uzurpaci moci a oslabování principu brzd a rovnovah. Nejen, že byl zřízen silný Ústavní soud, znovelizovaná parlamentní procedura měla zajistit rozsáhlou konzultaci s občanskou společností a opozičními stranami pokaždé, než dojde k přijetí zákona.<sup>225</sup>

Szente píše, že od r. 1990 do r. 2006 byla maďarská vláda vždy schopná dokončit své volební období, přičemž politické strany neměly po volbách nikdy zásadní problémy tuto vládu zformovat.<sup>226</sup> V důsledku světové finanční krize po r. 2006 však země čelila rozsáhlým problémům, které nepoškodily pouze její ekonomické zájmy a vývoj, ale i její ústavní záruky.<sup>227</sup> Maďarsku rapidně klesl HDP (v r. 2009 téměř o 7 %), začalo přicházet o zájem zahraničních investorů, a bylo tak nuceno učinit kroky ke stabilizaci.<sup>228</sup> Situace vedla r. 2010 až k neúspěšné žádosti o výjimku z požadavků EU na výkonnost národní ekonomiky, která však nebyla vyslyšena.

Nově zvolená vláda v čele s Viktorém Orbánem musela najít jiné finanční zdroje, které by Maďarsku umožnily dostát svým mezinárodním závazkům. Odstoupila od smluv, které bývalá vláda uzavřela s Mezinárodním měnovým fondem

---

<sup>224</sup> SZENTE, 2013, op. cit., s. 245.

<sup>225</sup> SCHEPPELE, 2015, op. cit., s. 115. Ústava však zároveň obsahovala i množství mezer, které počínaje r. 2010 umožnily Fidesz provést svou „ústavní revoluci“ (šlo hlavně o zakotvení tzv. *private member's bill*, k němuž se ještě vrátíme).

<sup>226</sup> SZENTE, 2013, op. cit., s. 245. Evropský parlament je přitom prvním z těch, kdo uznává zásluhy Maďarska na poli demokracie: „(...) *Maďarsko bylo první post-komunistickou zemí, která přistoupila k Evropské úmluvě o lidských právech a která jako členský stát EU první dne 17. prosince 2007 ratifikovala Lisabonskou smlouvu. Zároveň hrálo aktivní roli v práci na Úmluvě a na Mezivládní konferenci v r. 2003 a 2004, na vytváření čl. 2 Smlouvy o EU a na iniciativě, která cílila na ochranu práv menšin*“ (Rezoluce Evropského parlamentu ze dne 16. 2. 2012, bod S).

<sup>227</sup> SZENTE, 2013, op. cit., s. 246.

<sup>228</sup> Tamtéž.

a EU, a namísto toho přišla s myšlenkou boje za ekonomickou nezávislost<sup>229</sup> (tzv. *unorthodox economic policy*<sup>230</sup>). Ta však zájem investorů jen snížila: „*Největší ratingové společnosti ponížily maďarský dluh na status „odpadu“, tj. na stupeň bez investic, způsobující další zhoršení finanční situace v zemi*“.<sup>231</sup>

Situaci nepomohla ani skutečnost, že Základní zákon zjevně nepodporuje volný trh, a namísto toho kumuluje množství pravomocí v rukou vlády, která tak prakticky drží monopol na utváření ekonomického zázemí a „*navyšuje státní vlastnictví a jeho ekonomickou přítomnost [pozn. – státu] ve výnosových sektorech (jako jsou služby veřejnosti) (...), zvláštní zdanění nevýnosových sektorů s většinovým vlastnictvím zahraničních podnikatelů a vyšší zdanění zahraničních investic*“.<sup>232</sup> Stabilita a transparentnost ekonomického sektoru tak byla nahrazena značnou nejistotou a lobbyismem.<sup>233</sup>

Fidesz přitom podle Ágha získala hlavní slovo v ekonomické, sociální i politické sféře ještě před volbami r. 2010, když s využitím široké neformální sítě infiltrovala většinu oblastí společenského života, včetně médií:

*„S rokem 2010 se tak už nejednalo (pouze) o politickou stranu, ale o komplexního, všeobjímajícího a dobře organizovaného ekonomického a sociálního aktéra, který byl zastoupen a organizován hierarchicky organizovanou politickou stranou, shora ovládanou lídrem“*.<sup>234</sup>

Rok 2010 se tak i podle něj stal přechodem k autoritářské vládě, kde je hegemonie jedné politické strany zaručena neexistencí silnější opozice.<sup>235</sup>

---

<sup>229</sup> Tamtéž, s. 247.

<sup>230</sup> Tamtéž, s. 254.

<sup>231</sup> Tamtéž, s. 247.

<sup>232</sup> VARJU a CHRONOWSKI, 2015, op. cit., s. 300.

<sup>233</sup> Tamtéž, s. 301. Bližší rozbor ekonomických aspektů nové maďarské ústavy přináší např. SZENTE, 2013, op. cit., s. 250 a násl.

<sup>234</sup> ÁGH, 2016b, op. cit., s. 280.

<sup>235</sup> Tamtéž, s. 280.

V podstatě však není, čemu se divit. Tradiční strany již dlouhodobě čelily prohlubující se nedůvěře, když ještě r. 2006 pronikla na veřejnost tajná nahrávka bývalého premiéra Gyurcsányho, v níž přiznává, že lhal veřejnosti o finanční situaci v zemi, známá též jako „speech of Őszöd“ (*Őszödi beszéd*; pojmenovaná po místě, kde byla nahrávka pořízena).<sup>236</sup> Za této situace tak nebylo pro Fidesz – a zvláště pro charismatického Orbána – obtížné proniknout do politické sféry a získat v ní vlivnou pozici.

Parlamentními volbami r. 2014 bylo dominantní postavení Fidesz jen potvrzeno, když si udržela dvoutřetinovou většinu.<sup>237</sup> Jinak tomu není ani po volbách r. 2018, kdy Fidesz v koalici s KDNP získala ještě o dalších 10 parlamentních křesel víc. Tento „výchozí bod“ pro Fidesz představuje jen těžce překonatelnou výhodu, kdy tato politická strana může změnit prakticky celý politický systém a zavést nový druh autoritářského režimu.<sup>238</sup>

*„Hlavní politickou zbraní strany byl právní instrumentalismus státní mašinerie, užívající právní pravidla k čistě politickým účelům, jelikož dvoutřetinová většina byla v podstatě ústavotvorná většina; tak byly všechny nede-mokratické zásahy druhé Orbánovy vlády přísně „legální“, proměňující vládu práva v „právo vlády“ nebo ve „vládu právem““.<sup>239</sup>*

---

<sup>236</sup> SZENTE, 2013, op. cit., s. 248. Tato řeč se pro Maďary stala symbolem politické lži, když řeč byla pronesená značně expresivně a obsahovala – jak již bylo řečeno – mnohé kontroverzní výroky jako: *„Majdnem beledöglöttem, hogy másfél évig úgy kellett tenni, mintha kormányoztunk volna. Ehelyett hazudtunk reggel, éjjel meg este.“* (z anglického překladu do češtiny: *„Málem jsem se zabil, jak jsem musel 18 měsíců předstírat, že vládeme. Místo toho jsme lhali ráno, v poledne i večer.“*). Citace převzata z: LENDVAI, Paul. *Hungary: Between Democracy and Authoritarianism*. Londýn: C Hurst & Co Publishers Ltd, 2012, s.143-144.

<sup>237</sup> ÁGH, 2016b, op. cit., s. 280.

<sup>238</sup> Tamtéž.

<sup>239</sup> Tamtéž. Srov. Papův výrok: *„(...) „neliberální demokracie“ spoléhají na demokratickou legitimitu politické moci institucionalizovat neliberální legislativu“* (PAP, 2017, op. cit., s. 15).

Evropská unie na tyto změny reagovala řízeními pro nesplnění povinností, které aktuálně v oblasti „Justice, Fundamental Rights and Citizenship“ dosahují počtu 19 řízení (k čemuž jistě přispívají i nedávné reformy soudnictví).<sup>240</sup> Podle regionálního přehledu NGD (*Next Generation Democracy*), na který upozorňuje Ágh, spadlo Maďarsko po volbách r. 2010 na 26. pozici v hodnocení demokratických institucí, a to na žebříčků 28 států EU.<sup>241</sup>

S podivem se však může jevit, že ačkoli se Maďarové obecně shodnou na tom, že se jejich země ubírá nesprávným směrem (např. vlna protestů po místních volbách r. 2014, známá jako „Hot Autumn“, nebo protesty po parlamentních volbách r. 2018),<sup>242</sup> nenacházíme odraz těchto názorů v politice, a to i přes nedávné parlamentní volby, kterých se zúčastnilo téměř 70 % voličů.<sup>243</sup> Navzdory škále politických stran, z nichž mohli vybírat, se ukázalo, že v takřka absolutní většině okrsků zvítězila strana jediná, tj. Fidesz Viktora Orbána, která se následně spojila v koalici s „osvědčenou“ KDNP.<sup>244</sup>

---

<sup>240</sup> Aktuální přehled na internetových stránkách Evropské komise.

<sup>241</sup> ÁGH, 2016b, op. cit., s. 278.

<sup>242</sup> Průzkumy z nedávné doby (2016) ještě ukazovaly na to, že maďarští občané jsou k politice spíše pasivní. Dnes je tento závěr zpochybňován vysokou účastí na parlamentních volbách r. 2018 a aktivizací mas na politických protestech (tamtéž, s. 283).

<sup>243</sup> Ponechme stranou skutečnost dočasného oslabení strany Fidesz mezi léty 2014-2015. Účast na volbách převzata z: OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS. *Hungary: Parliamentary Elections 8 April 2018, ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*. Varšava: ODIHR, 2018, s. 24.

<sup>244</sup> Na vině je podle Ágha hluboká krize politických stran (nejen) na území střední a východní Evropy, kterou označuje za „snad nejzávažnější chorobu politik ECE“ (ÁGH, 2016b, op. cit., s. 279). Propast mezi voliči a jejich politickými zástupci se postupně prohlubuje, strany jsou často elitářské a vytvářející pouze křehké vlády s krátkou životností (Srov. např. HAUGHTON, Tim. Money, Margins and the Motors of Politics: The EU and the Development of Party Politics in Central and Eastern Europe. *Journal of Common Market Studies*. 2014, roč. 52, č. 1; nebo POP-ELECHES, Grigore. Throwing out the Bums: Protest Voting and Unorthodox Parties After Communism. *World Politics*. 2010, roč. 62, č. 2).

### 3. 4. Aplikace teorií demokratického backslidingu

#### 3. 4. 1. Ohlédnutí za Merkelovou teorií demokracie

Než se zaměříme na jednotlivé teorie demokratického backslidingu, kde zejména Lust-Waldnerova teorie nachází své jádro ve změnách v oblasti soutěživých voleb, lidských svobodách a odpovědnosti (horizontální a vertikální), je jistě namístej nejdříve upozornit na navázanost těchto oblastí na Merkelovo třídění stěžejních prvků demokracie, kterými jsou:

- 1) volební režim,
- 2) politická práva,
- 3) občanská práva,
- 4) dělba moci a horizontální odpovědnost a
- 5) účinná moc vládnout.

V oblasti **volebního režimu** došlo v Maďarsku od nástupu strany Fidesz k zásadním změnám (nejen) v ústavním pořádku země. Vláda Viktora Orbána, mající ústavní většinu v parlamentu, přijala již rok po vítězství ve volbách (2011) novou ústavu, kterou byl (opakovaně) reformován volební systém. Ten byl přitom prakticky přepsán již v dubnu 2010, kdy došlo k novelizaci voleb do místních samospráv i voleb parlamentních. Počet členů parlamentu byl výrazně snížen z 386 na 199, zvýšeny byly naopak nároky potřebné k platnosti národního referenda.<sup>245</sup>

Co se týče **politických a občanských práv**, ještě mezi léty 1990-2010 bylo Maďarsko nadějnou liberální demokracií, pokud jde o zaručení volebního práva, svobodné soutěže politických stran a základních občanských práv. Zákon o Národním shromáždění (*Act on the National Assembly*) však již r. 2012 hovoří mj. o možnostech předsedy sněmovny limitovat svobodu projevu jednotlivých členů

---

<sup>245</sup> PAP, 2017, op. cit., s. 25.

parlamentu, včetně možnosti ukládat jim sankce za nošení či vystavování vlajky EU, která byla předtím z parlamentní budovy odstraněna.<sup>246</sup>

Podobně byla svoboda projevu omezena i žurnalistům, když je výrazně limitována jejich možnost pohybovat se v budově parlamentu a příp. natáčet jeho schůze. Některým může být dokonce odepřen vstup do budovy, a to i na celé měsíce za „narušení důstojnosti parlamentu“. Ze závěrečného reportu Pozorovatelské mise ODIHR (*Office for Democratic Institutions and Human Rights Limited Election Observation Mission*) při parlamentních volbách v Maďarsku r. 2018 navíc vyplývá skutečnost významné manipulace voleb,<sup>247</sup> po nichž následovaly bouřlivé protesty v ulicích Budapeště. Není rovněž tajemstvím, že vláda významně privileguje reportéry a fotografy agentury Magyar Távirati Iroda (*National News Agency*).<sup>248</sup>

V oblasti **horizontální odpovědnosti** a dělby moci můžeme v případě Maďarska hovořit o oslabování principu brzd a rovnovah a o postupné konsolidaci moci v rukou jedné strany. K budování široké sítě podporovatelů Fidesz a jejich mesiášů zcela jistě docházelo ještě před volbami r. 2010 a dochází k němu i nadále, jak opakovaně upozorňuje Ágh. Má za to, že pro růst této interní neformální sítě podporovatelů jsou přinejmenším dva důvody:

- 1) odměňování poslušných služebníků strany vládními pozicemi tak, aby bylo patrné, že strana své věrné neopouští ani po jejich výstupu z aktivní politiky,<sup>249</sup> a
- 2) s rostoucí mocí a potřebou kontroly nově kolonizovaných oblastí společenského života roste přirozeně i poptávka po nových podporovatelích, kteří je budou naplňovat a prosazovat.<sup>250</sup>

---

<sup>246</sup> Tamtéž, s. 18.

<sup>247</sup> Srov. ODIHR, 2018, op. cit.

<sup>248</sup> PAP, 2017, op. cit., s. 18.

<sup>249</sup> Ágh např. uvádí, že strana své bývalé členy a podporovatele opakovaně odměňuje pozicemi starostů a vícestarostů (ÁGH, 2016b, op. cit., s. 281).

<sup>250</sup> Tamtéž.

Tímto postupem získala Fidesz moc prakticky nad každou oblastí lidského života (tzv. *dictatorship over everyday life*), vystavěla rozsáhlý systém státem kontrolovaných korporací a vytvořila pseudo-společenskou organizaci CÖF (*Civic Unity Forum*, maď. zkr.), která sdružuje sociální hnutí do jednoho státem řízeného celku.<sup>251</sup> Církve, považované za nekompatibilní a neloajální straně, jsou připravovány o právní status a započatá „kulturní diktatura“ (*cultural dictatorship*) v oblasti umění naznačuje, že strana hodlá skrze Maďarskou univerzitu výtvarných umění ovládat způsob distribuce finančních prostředků i do této oblasti lidského života.<sup>252</sup>

K požadavku na **účinnou moc vládnout** lze pouze poznamenat, že vládnoucí zástupci veřejnosti byli zvoleni v zákonných volbách, jak zdráhavě poznamenává i výše zmíněná Pozorovatelská mise ODIHR ve svém závěrečném hlášení. Po této úvaze však přichází s rozsáhlým výčtem nedostatků, mj. xenofobní rétorikou, ovlivňováním médií a užíváním veřejných financí na volební kampaň vládnoucí strany Fidesz.<sup>253</sup>

### 3. 4. 2. Aplikace Lust-Waldnerovy teorie

Aplikace prvního ohniska **politického vůdcovství**, jak jej představuje Lust-Waldnerova teorie, je v případě Maďarska prostá. Nejen, že vládnoucí koalice Fidesz-KDNP drží dvoutřetinovou parlamentní většinu i po volbách na jaře 2018, disponuje i nadále osobností silného vůdce, jehož charisma a opora ve zklamání Maďarů z tradičních politických stran mu přinesla postupné získání takové moci, která v zemi nemá obdoby, nehledě na neexistenci opozice, která by mu byla schopná konkurovat. Významnými zásahy do ústavního pořádku, zejm. úpravami volebních pravidel, navíc došlo k takovému okleštění zákonů, že v důsledku jejich aplikace vůdčí koalice na újmu tradičních stran jen získává další moc.

---

<sup>251</sup> Tamtéž.

<sup>252</sup> Tamtéž.

<sup>253</sup> Srov. ODIHR, 2018, op. cit.

*„Tato defektivní demokracie byla založena na falešné politické účasti, politice historické paměti a omezování opozice co do formální účasti v parlamentu. Současná hegemonie strany Fidesz představuje vážný historicky odklon od hlavního proudu evropského vývoje, který nemůže být uvnitř EU konsolidován“.<sup>254</sup>*

Jak upozornil například Sheppela, již v prvních měsících po svém zvolení byla Fidesz schopná prosadit největší změny, a to proto, že jí to maďarský systém umožňoval:

*„V souladu s procesními pravidly maďarského parlamentu mohly být návrhy zákonů člena parlamentu (private member's bill) přijímány zjednodušenou procedurou. Bez přezkumu komise. Bez vícera čtení. Bez povinných konzultací s opozičními stranami nebo zájmovými skupinami. Skrze takové návrhy byla vláda Fidesz schopna přijmout novelu ústavy od okamžiku předložení návrhu po okamžik účinnosti za deset dní nebo méně“.<sup>255</sup>*

Vláda k urychlení prosazovaných změn tedy využila novely ústavy, která snížila většinu potřebnou k přijetí zákona ze čtyř pětin na dvě třetiny, čímž umožnila mj. přijetí 13 zákonů v jediný den.<sup>256</sup> Pap dodává, že i v případě, kdy návrhy zákonů přednesla vláda, byl prostor ke komentářům či diskusi stanoven tak krátce, že se fakticky rovnal jeho absenci (např. jediný den).<sup>257</sup> Nebylo rovněž výjimkou upravování zákonů jen proto, aby bylo možné dosadit či odvolat z určitého postu předem vybrané kandidáty.<sup>258</sup>

---

<sup>254</sup> ÁGH, 2016b, op. cit., s. 282.

<sup>255</sup> Cit. převzata z PAP, 2017, op. cit., s. 16. Srov. SCHEPPELE, 2015, op. cit., s. 113.

<sup>256</sup> PAP, 2017, op. cit., s. 16. Srov. SCHEPPELE, 2015, op. cit.

<sup>257</sup> Tamtéž.

<sup>258</sup> Srov. tamtéž, s. 16-17.

Byla to však i **politická kultura**, která podle Ágha přispěla k tak rychlému vzestupu strany Fidesz, když tato úspěšně prosazovala myšlenku, že Maďarsko ztratilo svou suverenitu s německou okupací v roce 1944 „a získalo ji zpět až roku 2010, kdy (druhá) Orbánova vláda představila novou ústavu (...) a znovunastolila historickou kontinuitu (ve skutečnosti s autoritářským Horthyho režimem)“.<sup>259</sup> Když Lust a Waldner hovoří o schopnosti nastupivších autoritářských sil a o tom, že jim jako jedna ze zbraní slouží i zázemí, tradice a vazby obyvatel země na minulost, dá se opakovat již výše vyřčený názor Papův, který se dotýká tendencí Maďarů více tolerovat korupci a přijímat charismatické vůdce. Stejně tak lze komentovat jejich nespokojenost s tradičními stranami, když v návaznosti na tzv. Ószöd speech procitli z politické otupělosti a zjistili, že je vláda mezitím opředla sítí lží.

Viktor Orbán těchto tendencí využil a v jednom ze svých projevů hlásal návrat k patriotismu či regionalismu:

*„(...) představte si, že je lidský pokrok realizován skrze likvidaci našich identit; že není moderní být Polák, Čech nebo Maďar (...). Namísto toho se objevila nová identita – evropská. (...) Identita Evropana neexistuje. Jsou Poláci, Maďarové... Všechny tyto fenomény, které dnes můžeme v Evropě pozorovat, ukazují, že kulturní kontrarevoluce je možná“.*<sup>260</sup>

Snad to bylo i ze msty, když se Maďarové s nadějí otočili ke stranám sice ne novým, ale nově přetvořeným, které postavily svůj program na soudobých občanských náladách a na negaci dosud vládnoucích stran. V naději na změnu a na ochranu národa před nátlakem EU, v jejíž společnosti se Maďarsko nikdy necítilo příjemně a hodnotně, pak nevyhnutelně došlo k drtivému vítězství strany Fidesz.

Co se týče **politických institucí** a tří bodů, v níž jsou v souvislosti s demokratickým backslidingem zkoumány Lust a Waldnerem, přenesme se plynule

---

<sup>259</sup> ÁGH, 2016a, op. cit., s. 37.

<sup>260</sup> Cit. převzata z RUPNIK, 2018, op. cit., s. 27.

z vertikální odpovědnosti, důvěry lidí ve zvolené zástupce a efektivity vlády, jak jsme tyto body adresovaly již výše, a zaměřme se na odpovědnost horizontální, převážně v oblasti soudnictví.

Maďarský Ústavní soud si například udržel svou pozici a nezávislost pouze několik měsíců po zvolení Fidesz, když tato vzápětí limitovala jeho pravomoci tak, aby sloužily její hře.<sup>261</sup> Dříve silné soudní těleso, které sehrálo stěžejní roli v přerodu Maďarska v demokracii, které definovalo značné množství základních práv včetně několika politických oblastí,<sup>262</sup> bylo najednou r. 2011 okleštěno tak, že mu sotva nějaké pravomoci zbyly.<sup>263</sup> Ze dne na den byla zcela vypuštěna možnost *ex post* přezkumu skrze *actio popularis*, které umožňovalo skupinám obyvatel aktivně se angažovat v utváření politického a zákonného prostředí své země, přezkum ve věcech rozpočtových byl odebrán docela a ústavní stížnost byla zpoplatněna, čímž byl už tak dost omezený přístup k soudu ještě více ztížen. Významné byly i obměny personální, když počet ústavních soudců byl zvýšen z 11 na 15 tak, aby nová vláda mohla ihned volná místa obsadit svými favority.<sup>264</sup> Výběr a jmenování nových kandidátů přitom nemůže být pro Fidesz jednodušší – po novelizaci vyžaduje už jen dvoutřetinový souhlas parlamentu, namísto původně vyžadovaného souhlasu vícera politických stran na pouhou nominaci.<sup>265</sup>

Za obecné soudnictví dále jmenujme jedno z nejvýraznějších a nejzjevnějších okleštění soudní moci – tzv. Nullification Act. Ten byl reakcí na dřívější události r. 2010, kdy byly před parlamentními volbami prováděny zásahy proti demonstrantům. Parlament tehdy ustanovil zvláštní parlamentní subkomisi, která měla za úkol vyšetřit, zda byly dány okolnosti k mimořádnému použití síly. Když tato komise vzápětí požádala soudy o přezkum, dočkala se pouze bouřlivých reakcí týkající se

---

<sup>261</sup> K tomu viz výše v této práci, např. kapitola 3. 2. Právo ve službách politiky.

<sup>262</sup> PAP, 2017, op. cit., s. 19-20.

<sup>263</sup> Srov. SCHEPPELE, 2015, op. cit., s. 117 a násl.

<sup>264</sup> PAP, 2017, op. cit., s. 20. Scheppele uvádí, že vláda Fidesz během prvních tří let jmenovala 9 z 15 soudců tohoto soudu (SCHEPPELE, 2015, op. cit., s. 115).

<sup>265</sup> SCHEPPELE, 2015, op. cit., s. 115.

narušování nezávislosti soudnictví. Parlament tedy 7. března 2011 vydal výše jmenovaný zákon, kterým tato soudní rozhodnutí zamítl a anuloval.<sup>266</sup>

Ve snaze oslabit soudnictví bylo také předčasně ukončeno šestileté funkční období předsedy Nejvyššího soudu<sup>267</sup> a byl snížen povinný důchodový věk pro všechny soudce ze 70 let na 62 let (v důsledku čehož byla odstraněna většina předsedů všech maďarských soudů). Jmenování soudců nových bylo svěřeno do rukou nového administrativního tělesa – Národní justiční kanceláře, jejíž předseda má výlučnou pravomoc jmenovat soudce: „(...) *jakýkoli soudce obecného soudu může být povýšen nebo odvolán jediným státním úředníkem, který má výlučnou moc jmenovat soudce, a žádný další justiční orgán mu v tom nemůže odporovat*“.<sup>268</sup> Jistě ne náhodou je současnou předsedkyní kanceláře manželka člena Fidesz, dlouholetého přítele premiéra Orbána.<sup>269</sup>

Co se zásahů do dělby moci týče, mohli bychom zde dlouze pokračovat, pro účely této práce tedy pouze poznamenejme, že další změny byly provedeny i v rámci kanceláře ombudsmana, centrální banky<sup>270</sup> nebo také místních samospráv.<sup>271</sup>

Čtvrté ohnisko představované tzv. **politickou ekonomikou** si v souvislosti s Maďarskem můžeme ukázat na množství příkladů z oblasti veřejných financí, např. na znárodnění obchodu s tabákem a centralizací školství a zdravotnictví (zejm. převodem vlastnictví z krajů na centrální vládu) včetně jmenování nových ředitelů škol a nemocnic.<sup>272</sup> Výrazným prvkem je v této souvislosti i vytvoření nové Národní rozpočtové rady s mocí vetovat rozpočet, jejíž demokratická legitimita je značně omezena, jelikož její členy volí vláda na dobu 12 let s tím, že tito mohou být

---

<sup>266</sup> PAP, 2017, op. cit., s. 17.

<sup>267</sup> K tomu viz níže provedený rozbor případu Baka proti Maďarsku.

<sup>268</sup> HALMAI, Gábor. Towards an illiberal democracy: Hungary's New Constitution. *Eurozine* [online]. Eurozine, publikováno 25. 1. 2012 [cit. 15. 3. 2019]. Srov. SCHEPPELE, 2015, op. cit. s. 118-119.

<sup>269</sup> PAP, 2017, op. cit., s. 20-21.

<sup>270</sup> K tomu blíže např. SCHEPPELE, 2015, op. cit., s. 120.

<sup>271</sup> K tomu blíže PAP, 2017, op. cit., s. 19 a násl.

<sup>272</sup> Tamtéž, s. 18.

obměnění pouze v případě, že se na jejich náhradnících shodne dvoutřetinová parlamentní většina.<sup>273</sup>

Co se ohniska **sociální struktury a politických koalic** týče, je obecně vyzdvihoováno, že pro demokracii je nezbytná tolerance odlišností. S tou se v maďarské politice příliš nesetkáme,<sup>274</sup> když Maďarsko výrazně a bez zastírání vyzdvihuje národní zájmy nad mezinárodními, občas zacházeje do extrému. Tak s problémy se potýkající stranu Fidesz r. 2015 prakticky zachránila migrační krize. Byl postaven pohraniční plot k udržení potenciálních migrantů za hranicemi Maďarska, proběhlo referendum o odmítnutí uprchlických kvót EU. Od r. 2016 už vláda sponzorovala „*extenzivní veřejnou informační kampaň, zdůrazňující její postoj k migraci a její odhodlání bránit Maďarsko před vnějšími silami, včetně EU, OSN a amerického finančníka a filantropa George Sorose, narozeného v Maďarsku*“.<sup>275</sup>

Posledním rozeznávaným ohniskem jsou **mezinárodní faktory**, kterým již byl v této práci věnován dostatek prostoru. V podrobnostech lze odkázat výše na kapitoly věnované zvláštnímu případu střední a východní Evropy v první kapitole práce, či na popis maďarské skepse po r. 2004, popsané výše v této kapitole. V krátkosti zmiňme pouze důsledky světové finanční krize, vyvolávající problémy s dodržením závazků EU, které již před vstupem dosahovaly značných rozměrů. Počáteční zdravé pochyby o přechodu Maďarska k demokracii, nostalgie místních obyvatel a nespokojenost s podvodnými technikami politiků ve vládě pak postupně přiměly Maďary odvrátit se od vnějšího k vnitřnímu – zvolit národní hrdost namísto, jak věří, podrobení se cizímu diktátu.

---

<sup>273</sup> Tamtéž, s. 22.

<sup>274</sup> Srov. HUSEIN, Zeid R. Hungary: Opinion Editorial by UN High Commissioner for Human Rights. *United Nations, Human Rights: Office of the High Commissioner* [online]. UN, publikováno 2018 [cit. 15. 3. 2019].

<sup>275</sup> ODIHR, 2018, op. cit., s. 4.

### 3. 4. 3. Aplikace teorie Nancy Bermeo

Přikročíme-li od specificky zaměřené teorie Lust a Waldnera k obecnému pojmenování způsobu, jakým dochází k úpadku demokracie v Maďarsku, mám za to, že pro nás relevantní jsou dva z nich, tj. **navyšování moci exekutivy a strategická manipulace s volbami**. S ohledem na to, že k navyšování moci exekutivy toho bylo již mnoho řečeno výše, chtěla bych se nyní zaměřit spíše na strategickou manipulaci.

Jak totiž vyplývá ze závěrečného reportu Pozorovatelské mise, v maďarských parlamentních volbách 2018 dosahovala značných rozměrů. Nejen, že vláda využívala své moci nad médii k prosazování většího množství volebních spotů na propagaci kampaně vládnoucí koalice, navíc využívala xenofobní rétoriky,<sup>276</sup> na kterou Maďarové snadno reagují, a cíleně omezovala jakoukoli politickou opozici: „*Při jedné příležitosti přísahal ministerský kandidát vládnoucí koalice „pomstu“ opozici, která měla přijít hned po volbách*“.<sup>277</sup> Ačkoli Pozorovatelská mise nenacházela nedostatky co do přístupu do volebních místností či samotného technického zázemí voleb, odhalovala důsledky dlouholetého cíleného plánování Fidesz ve vytváření volebních pravidel.

Bylo například zjištěno, že poskytnutí fondů na financování kampaně bylo vázáno na okamžik registrace stran. Tím byli v důsledku zvýhodnění ti, kteří se stihli zaregistrovat před ostatními. Dalším nedostatkem bylo vedení málo informovaných a otevřených politických debat: „*Namísto toho kandidáti upřednostňovali přesvědčování „ode dveří ke dveřím“, menší mítinky v obytných zónách, reklamy přes telefon a poštu, a vysoce spoléhali na internetová a sociální média*“.<sup>278</sup> Tím byla voličům značně znesnadněna možnost učinit informovanou volbu.

---

<sup>276</sup> Např.: „*V průběhu kampaně se objevovalo všudypřítomné překrývání zpráv vládnoucí koalice v rámci její volební kampaně s oficiální protimigrační, proti-EU, proti-OSN a proti-Sorovskou informační kampaní vlády, zjevné především z venku umístěných a online publikovaných reklam*“ (tamtéž, s. 13).

<sup>277</sup> Tamtéž, s. 14.

<sup>278</sup> Tamtéž, s. 13.

K ovlivňování navíc docházelo i v den konání voleb, když stále probíhala jak kampaň na sociálních médiích, tak v blízkostí volebních uren, od nichž na dohled zůstávaly viditelně vystavené plakáty. Stejně aktivní byli i straničtí aktivisté, kteří usilovali o získání voličů „na poslední chvíli“: „*Jelikož zde neexistuje doba, po níž by bylo zakázáno vést kampaň, zákon o volebních procedurách pouze zakazuje kampaňové aktivity a prostředky ve vzdálenosti 150 metrů od volebních místností*“.<sup>279</sup>

Je tedy patrné, že předvolební prostředí bylo značně útočné, co se týče působení na voliče, a značně kontroverzní, co se týče ovlivňování médií, uspořádání volebního systému či systému registrace stran.

### 3. 5. Co na to Evropa?

Evropská unie byla založena nejen za účelem vzájemné ekonomické pomoci po druhé světové válce, ale také za účelem ryze politickým – k rozvoji a šíření demokracie, která měla být podmínkou vstupu do této organizace. Byla stanovena kritéria, která je za tímto účelem nutné splnit – „*principy svobody, demokracie a respektu k lidským právům a základním svobodám a k principu právního státu*“<sup>280</sup> – a zároveň byl r. 1997 představen čl. 7 Smlouvy o Evropské unii, věnovaný řízení pro porušení povinnosti.<sup>281</sup> Sleduje tak ambici, kterou mají postkomunistické státy většinou problémy naplnit<sup>282</sup> a která často spěje k rozporupným náladám známým pod pojmem euroskepticismus.<sup>283</sup> Ten byl eventuálně spolu s ekonomickými problémy

---

<sup>279</sup> Tamtéž, s. 24.

<sup>280</sup> DE BÚRCA, Gráinne. Is EU Supranational Governance a Challenge to Liberal Constitutionalism? *The University of Chicago Law Review*. 2018, roč. 85, č. 2, s. 338.

<sup>281</sup> Tamtéž.

<sup>282</sup> V podrobnostech viz výše v této práci.

<sup>283</sup> Srov. MAIR, Peter. *Polity-Scepticism, Party Failings, and the Challenge to European Democracy*. Uhlenbeck: Netherland Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences Uhlenbeck, 2007.

následujícími po vstupu Maďarska do EU a šířením populismu v Evropě jednou z mnoha příčin úspěchu strany Fidesz.<sup>284</sup>

K tomu, jakým způsobem tato strana naložila se získanou mocí, se již několikrát vyjádřil Evropský parlament (ve shodě s Evropskou komisí a Benátskou komisí<sup>285</sup>), když ve svých rezolucích opakovaně nesouhlasí s některými politickými a legislativními kroky, např. v oblasti médií, ve věci Národní justiční kanceláře nebo reforem Ústavního soudu.<sup>286</sup> Své obavy však směřuje hlavně k Základnímu zákonu, když podobně jako Scheppele upozorňuje na okolnosti, za nichž byl dne 18. dubna 2011 přijat, tj. „*bezvýjimečně hlasy členů vládnoucí koalice na základě návrhu připraveného zástupci vládnoucí koalice*“ a „*v krátkém časovém období 35 kalendářních dnů*“.<sup>287</sup> Nejedná se ovšem o problém jediný.

Maďarský parlament také čtvrtou novelou Základního zákona obešel rozhodnutí Ústavního soudu o neplatnosti některých jeho ustanovení, když je r. 2013 přijal zpátky. Tím v podstatě „*zneplatnil dvacetiletou judikaturu maďarského Ústavního soudu, věnovanou ochraně základních práv (...). To zanechalo obrovskou mezeru tam, kde dříve stála pevná právní ochrana základních práv*“.<sup>288</sup> Ústavnímu soudu byla vzata pravomoc přezkoumávat souladnost ústavních novel s ústavními zásadami,

---

<sup>284</sup> DE BÚRCA, 2018, op. cit., s. 351.

<sup>285</sup> Např. European Commission. The European Commission reiterates its serious concerns over the Fourth Amendment to the Constitution of Hungary. *European Commission* [online]. European Commission, publikováno 12. 4. 2013 [cit. 15. 3. 2019]. Komise také zahájila řízení pro porušení povinnosti (European Commission. European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary. *European Commission* [online]. European Commission, publikováno 17. 1. 2012 [cit. 15. 3. 2019]). Tento výčet však není konečný – obavy vyjádřila i Rada Evropy (např. Council of Europe. Hungary: Legislative changes threaten democracy and human rights. *Council of Europe* [online]. Council of Europe, publikováno 12. 1. 2012 [cit. 15. 3. 2019]) nebo vysoký komisař OSN pro lidská práva Zeid Ra'ad Al Hussein (HUSEIN, 2018, op. cit.). Dále srov. např. nedostatky zjištěné Evropským parlamentem v: Report Evropského parlamentu ze dne 25. 6. 2013, op. cit.).

<sup>286</sup> Rezoluce Evropského parlamentu ze dne 10. 3. 2011, bod B a D.

<sup>287</sup> Report Evropského parlamentu ze dne 25. 6. 2013, bod AB. Z dříve vyjádřených názorů Evropského parlamentu např. rezoluce Evropského parlamentu ze dne 5. 7. 2011. Srov. SCHEPPELE, 2015, op. cit., s. 111 a násl.

<sup>288</sup> SCHEPPELE, 2015, op. cit., s. 112.

což v důsledku vede k situacím, kdy např. ústava zaručuje svobodu vyznání, ale její novelou je prosazen požadavek dvoutřetinové parlamentní většiny k oficiálnímu uznání církve. Zároveň došlo ke zneplatnění všech rozhodnutí soudu přijatých před účinností Základního zákona.<sup>289</sup>

Tyto skutečnosti, ve spojení s dalšími, vedly Evropský parlament k nedávnému závěru (12. 9. 2018), že maďarský právní řád dosahuje takového množství nedostatků, že začíná představovat hrozbu pro EU jako celek (zejm. svou úpravou volebního systému, nezávislosti soudnictví, akademické svobody, ochrany soukromí, svobody sdružování atd.).<sup>290</sup>

Tak i Soudní dvůr v klíčovém rozhodnutí **Evropská komise proti Maďarsku** (případ C-286/12) adresoval stěžejní problém ohrožení nezávislosti maďarských soudů. Navazoval přitom na přijetí zákona, který stanovil, že služební poměr soudců, státních zástupců a notářů povinně zaniká při dovršení věku 62 let. Maďarsko tento krok vysvětlovalo úmyslem odstranit diskriminaci napříč veřejnými funkcemi, když soudcům, státním zástupcům a notářům bylo dovoleno setrvat ve funkci až do dovršení 70 let, což neplatilo pro ostatní veřejné činitele. Dodalo přitom, že žaloba Evropské komise je již bezpředmětná, protože Alkotmánybíróság (maďarský Ústavní soud) v té době již problematická ustanovení zpětně zrušil. S tímto závěrem však Soudní dvůr nesouhlasil, když mj. uzavřel, že navzdory zrušeným ustanovením jsou individuální správní akty, jejichž prostřednictvím došlo k odvolání soudců, stále v platnosti.

V jiném rozhodnutí (**Evropská komise proti Maďarsku**, případ C-288/12) se Soudní dvůr zabíral také otázkou vazby orgánů na politickou moc, když přezkoumával novou maďarskou zákonnou úpravu inspektora ochrany údajů. Ta s účinností od 1. 1. 2012 tento institut zrušila, veřejného činitele předčasně odvolala a zřídila Národní úřad pro ochranu údajů a svobodu informací, tj. nový dohledový orgán. Problém přitom nespočíval ve změně modelu jako takového,

---

<sup>289</sup> Tamtéž, s. 117.

<sup>290</sup> Zejm. rezoluce Evropského parlamentu ze dne 12. 9. 2018, bod 1.

tj. přechodu z modelu inspektora na model úřadu, ale v neodůvodněnosti předčasného odvolání inspektora, k němuž mělo dojít až po uplynutí jeho funkčního období.<sup>291</sup> Soudní dvůr ve shodě s Evropskou komisí nakonec uzavřel:

*„[k]dyby členský stát mohl libovolně ukončit mandát orgánu dozoru před uplynutím původně stanoveného funkčního období a nedodržel pravidla a záruky předem stanovené za tím účelem použitelnými právními předpisy, mohla by hrozba takového ukončení, která by se nad tímto orgánem vznášela po celou dobu výkonu jeho mandátu, vést k určité poslušnosti vůči politickým orgánům, která je neslučitelná s uvedeným požadavkem nezávislosti (...)“.*<sup>292</sup>

Obavy přitom nevzrůstají pouze v reakci na diktovanou přednost práva EU, ale také z obavy o národní identitu, což – jak již bylo naznačeno výše v této práci – je jeden ze zdrojů politické rétoriky strany Fidesz: *„Liberální konstitucionalismus byl dosud rozvíjen pouze v národním kontextu (...) a národní ústavy obecně k podpoře a k zdůraznění základních elementů národní identity“.*<sup>293</sup> Podle Búrca je v úvahách o roli EU v této oblasti třeba hledat kompromis a uznat, že jakkoli je identita EU roztržštěná a představuje svým členským státům značnou výzvu, přeci jen hraje na poli podpory demokracie významnou roli, na kterou je třeba nahlížet i v pozitivním smyslu.<sup>294</sup>

Obdobně bychom mohli hovořit i o významu judikatury Evropského soudu pro lidská práva, významného aktéra na poli přeměny států střední a východní Evropy v demokracii. Pomáhal totiž definovat princip právního státu jakožto *„ochrany proti arbitrárnímu a excesivnímu užívání státní moci“*,<sup>295</sup> tj. jednoho

---

<sup>291</sup> Rozsudek SDEU, věc C-288/12 (*Evropská komise proti Maďarsku*).

<sup>292</sup> Tamtéž, bod 54.

<sup>293</sup> DE BÚRCA, 2018, op. cit., s. 359.

<sup>294</sup> Tamtéž, s. 361.

<sup>295</sup> ČERNÍČ, 2018, op. cit., s. 113.

z nejzásadnějších pojmových znaků liberálních demokracií. Ačkoli tedy někteří autoři praktický dopad rozhodnutí ESLP na jednotlivé konkrétní demokracie zpochybňují<sup>296</sup> a jiní dokonce argumentují, že princip právního státu není pro demokracii nezbytný,<sup>297</sup> vliv obojího na rozvoj demokracií jako takových je nezpochybnitelný. A to i přes to, že sám od sebe nestačí:

*„(...) neměli bychom se držet nerealistických nadějí, že princip právního státu jaksi zázračně vyřeší problémy závažných ohrožení práv nebo množství interpretačních a institucionálních obtíží, které klade implementace lidských práv nebo ukončení války, chudoba, politická stabilita a další faktory, které jsou hlavními příčinami porušování lidských práv na světě“.*<sup>298</sup>

V souvislosti se státy střední a východní Evropy se přitom nejedná pouze o skutečnost, že problémy s porušováním principu právního státu existují, ale hlavně o to, že nejsou odpovídajícím způsobem napravovány.<sup>299</sup> Tato okolnost se dotýká i dobře známého případu **Baka proti Maďarsku** (č. přihl. 20261/12),<sup>300</sup> v němž se ESLP zaobíral předčasným ukončením funkčního období předsedy Nejvyššího soudu Maďarska Andráse Baky.

K tomu došlo v reakci na novelizaci Základního zákona, kterou se zřizovala Kúria, nejvyšší soud maďarské soudní soustavy nahrazující původní Nejvyšší soud.

---

<sup>296</sup> Např. KELLER, Helen; STONE SWEET, Alec. Assessing the impact of the ECHR on national legal systems. In: KELLER, Helen; STONE SWEET, Alec (eds). *A Europe of rights. The impact of the ECHR on national legal systems*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

<sup>297</sup> Např. TAMANAHA, Brian Z. A concise guide to the rule of law. *St. John's School of Law, Legal Studies Research Paper Series no. 07-0082*. 2007, s. 18. Srov. HABERMAS, Jürgen. On the internal relation between the rule of law and democracy. *European Journal of Philosophy*. 1995, roč. 3, č. 1; nebo KRYGIER, Martin. What about the rule of law? *Constitutional Court Review*. 2007, roč. 8, s. 86.

<sup>298</sup> PEERENBOOM, Randall. Human rights and the rule of law: what's the relationship? *University of California, Los Angeles School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Research Paper No. 05-3*. 2005, s. 151.

<sup>299</sup> ČERNÍČ, 2018, op. cit., s. 119.

<sup>300</sup> Příklad SDEU, 20261/12 (*Baka proti Maďarsku*).

Navzdory ubezpečování, že se změní pouze název instituce, nikoli její obsazení, došlo nakonec i v reakci na kritické projevy a vyjádřený nesouhlas soudce Baky s legislativními reformami (bod 145 rozhodnutí) k jeho odvolání.

Jedním z hlavních problémů, řešených ESLP, byla nemožnost odvolaného soudce domoci se svých práv před soudem (tedy porušení čl. 6 Úmluvy), jelikož jeho odvolání nastalo v důsledku novelizace ústavy a nepodléhalo soudnímu přezkumu. Ochrana nezávislosti soudnictví je přitom pro fungování demokracie zcela zásadní, a to nejen na úrovni národní:

*„Útok na národní soudy je nejvýznamnějším prvkem v příběhu demokratického backslidingu v EU, protože bez fungujícího soudnictví nemůže být nikomu zaručeno spravedlivé zacházení v případě, že se obrátí proti vládě. (...) stane se pak nemožným, aby ti uvnitř nebo vně státu zpochybnili autoritativní právní prostředky“.*<sup>301</sup>

ESLP také nepochybně přispívá k ochraně a podpoře pluralismu a tolerance. Hodnot, které jsou rovněž považovány za ryze demokratické a které jsou zastoupeny především ve svobodě projevu, sdružování, shromažďování a vyznání<sup>302</sup> - zajistit například svobodu tisku je přímo pozitivní povinností každého státu.<sup>303</sup> Obzvláště důrazný byl však ESLP v oblasti svobody projevu soudců, když varoval

---

<sup>301</sup> KOVÁCS, Kriszta; SCHEPPELE, Kim L. The fragility of an independent judiciary: Lessons from Hungary and Poland – and the European Union. *Communist and Post-Communist Studies*. 2018, roč. 51, č. 3, s. 109.

<sup>302</sup> ČERNÍČ, 2018, op. cit., s. 124. Srov. GOZDECKA, Dorota; KMAK, Magdalena (eds.). *Europe at the edge of pluralism*. Antverpy: Intersentia, 2015. Srov. rozsudek ESLP, věc 5493/72 (*Handyside proti Velké Británii*); nebo rozsudek ESLP, věc 20981/10 (*Mladina d.d. Ljubljana proti Slovinsku*); nebo rozsudek ESLP, věc 40984/07 (*Fatullayev proti Azerbajdžánu*).

<sup>303</sup> ČERNÍČ, 2018, op. cit., s. 124.

před „chladícím efektem“ jeho omezování.<sup>304</sup> A nejen soudců, i dalších veřejných činitelů<sup>305</sup> včetně členů parlamentu.

Tak lze poukázat na případ **Karácsony a další proti Maďarsku** (č. přihl. 42461/13), který se zabýval stížností stěžovatelů, v rozhodné době členů opozice v parlamentu, kteří byli během čtení návrhu zákona pokutováni předsedou sněmovny. Důvodem bylo vážné narušení parlamentního zasedání, když stěžovatelé otevřeně prezentovali billboardy, obviňující vládu z korupce. Soud se v tomto případě postavil na stranu stěžovatelů, když seznal, že se prezentované názory dotýkaly veřejné záležitosti vysoké politické hodnoty, úzce navázané na fungování demokracie. Jejich účelem nebylo osobně útočit na některého ze členů parlamentu, ale kritizovat parlamentní většinu a vládu: „*S ohledem na důležitost otevřenosti názorům menšiny jakožto integrální funkci demokracie, měli by mít členové menšiny prostor vyjádřit své názory, i v jejich nonverbální podobě*“.<sup>306</sup> Zásah do průběhu parlamentního zasedání přitom nebyl v tomto případě seznán dostatečně závažným.

K podpoře tolerance a ochrany svobody vyznání ESLP zasáhl v případě **Magyar Kereszteny Mennonita Egyház a další proti Maďarsku** (č. přihl. 70945/11), který reagoval na novelizaci zákona o církvích z r. 2011. Ta církvím (mj. i stěžovatelům) nařizovala požádat parlament o znovuregistraci, pokud chtěly i nadále čerpat finanční prostředky z veřejných fondů.<sup>307</sup> Množství jiných církví přitom bylo považováno za založené a oprávněné k čerpání finančních prostředků přímo ze zákona.

Maďarsko tehdy předložilo argument, že účelem výše uvedeného zákona o církvích a účelem zásahu do sdružovacího práva a svobody vyznání ve smyslu čl. 9

---

<sup>304</sup> A to i v případě soudce Baky: „(...) jeho odvolání z pozice předsedy Nejvyššího soudu mělo odrazující účinek na vyjadřování odborných názorů dalších soudců, vzhledem k nezávislosti soudnictví a k principu právního státu v Maďarsku“ (Rozsudek ESLP, věc 20261/12, op. cit., bod 167 a 172; srov. bod 21 společného disentu soudců Pinto de Albuquerque a Dedova).

<sup>305</sup> ČERNÍČ, 2018, op. cit., s. 124.

<sup>306</sup> Rozsudek ESLP, věc 42461/13 (*Karácsony a další proti Maďarsku*), bod 72.

<sup>307</sup> Možnost založení konkrétní církve odvisela od počtu jejích členů a délky existence, stejně jako od důkazu, že nepředstavuje ohrožení pro demokracii.

a čl. 11 Úmluvy byl boj s institucemi pouze tvrdícími svou vazbu na náboženské aktivity, a tedy zabránit podvodnému čerpání finančních prostředků ze státního rozpočtu. Tomuto argumentu navzdory však ESLP seznal, že Maďarsko zvýhodněním určité skupiny církví sice nijak nebránilo jiným církvím v praktikování náboženství jakožto právníckým osobám (viz např. bod 108 a bod 112 rozhodnutí), avšak tím, že nabídlo finanční podporu pouze jedné skupině církví a neučinilo patřičná antidiskriminační opatření, způsobilo, že „některé náboženské aktivity církví nebyly přístupné náboženským společenstvím, což mělo vliv na jejich právo kolektivní svobody náboženství“.<sup>308</sup>

Je tedy patrné, že se Maďarsko nepotýká pouze s problémy uvnitř systému soudnictví, ale i v řadě jiných oblastí, které jsou pro demokracii neméně zásadní. Posuzovat jednotlivá porušení v obecnějším měřítku však není záležitostí jednoduchou, a to už proto, že se jednotlivé státy ve svém pojetí demokracie, ve své kultuře a ve své právní úpravě značně liší. Nelze tak např. předjímat, zda situace v Maďarsku, bude-li přenesena do jiného státu, bude stejně škodlivá. Každý model soudnictví totiž může být zneužit a soudcovská nezávislost se ještě více zpolitizovat.<sup>309</sup>

### 3. 6. Závěr

V rámci této kapitoly jsme si představili politickou situaci v Maďarsku, která je úzce navázána na stránku právní, a to proto, že vládnoucí koalice Fidesz-KDNP holduje dvoutřetinovou parlamentní většinou, která jí umožňuje činit zásadní, místy zjevně nedemokratické, změny legální cestou. Ukázali jsme si, jakou roli hraje v Maďarsku silná postava vůdce, jakými způsoby je neformálními sítěmi, reformami napříč právním řádem a monopolizací stěžejních ekonomických sektorů

---

<sup>308</sup> Rozsudek ESLP, věc 70945/11 (*Magyar Kereszteny Mennonita Egyház a další proti Maďarsku*), bod 112.

<sup>309</sup> Srov. KOSAŘ, David. The CJEU Has Spoken Out, But the Show Must Go On. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 2. 8. 2018 [cit. 23. 3. 2019].

uzurpovaná moc, která spěje k celospolečenské centralizaci a konsolidaci moci ze strany Fidesz.

S pomocí Lust-Waldnerovy teorie jsme se dále zaměřili na dílčí ohniska těchto postupů, když jsme se věnovali postavě politického vůdce, ekonomické politice, formálním institucím atd. S důrazem na každou tuto oblast jsme se zaměřili na průřez dílčími změnami v právu, které měly celospolečenský dopad, a to zejména na nezávislost a nestrannost soudnictví, což jsme posléze reflektovali i v podkapitole věnované reakci na situaci v zemi ze strany Soudního dvora EU a ESLP.

Na teorii demokratického backslidingu Nancy Bermeo jsme také poukázali na evropským standardům se vymykající míru ovlivňování médií a úsudku voličů, včetně na první pohled nepozorovaných změn v oblasti registrace politických stran a jejich financování. Zdůraznili jsme, že kombinací postupného navyšování moci exekutivy a cílené manipulace, docházelo již před nástupem Fidesz k moci k dlouhodobému, důslednému a promyšlenému vytváření neformální sítě podporovatelů strany, jejíž členové byli po r. 2010 odměňováni nejvyššími posty ve veřejné sféře.

Závěrem tak lze poznamenat, že popisovali-li jsme v předchozí kapitole obecné pohledy a teorie demokratického backslidingu, v této kapitole jsme již všechny dílčí změny pozorovali na případu Maďarska. Nezbývá nám tedy než konstatovat, že průběh odklonu od demokracie v Maďarsku nabírá čím dál rychlejšího spádu, přičemž Maďarsko tyto tendence jen podporuje, když uzavírá svou ekonomiku před zahraničními investory a skrze vládnoucí stranu posiluje moc exekutivy navzdory dalším státním mocem (kdy legislativní prakticky splývá s výkonnou).

I přes mnohá doporučení, výstrahy a rezoluce tak Maďarsko zůstává hluboce zakořeněno ve svém protinázoru k EU, čemuž v minulosti nepomohla ani krize politických stran či krize finanční, natož pak krize migrační, která v konečném důsledku jen umožnila straně Fidesz upevnit si svou pozici.

## 4 Polsko

### 4. 1. Úvod

Ačkoli se většina odborné veřejnosti obrací při zkoumání projevů demokratického backslidingu na Maďarsko, kde jsou jeho rysy nejpatrnější a kde se nabízí mnoho příkladů, na nichž je možné ho vysvětlit, není ani zdaleka jediným státem, kde dochází k pozvolnému rozkládání základů demokracie. Dawson a Hanley zmiňují jako další příklady i Bulharsko, Rumunsko nebo Českou republiku. A Polsko, které podle dat Freedom House spadlo z hodnocení 1.75 bodů z roku 2004 na 2.18. Není to ani zdaleka takový propad jako v případě Maďarska, které se z 1.96 bodů posunula až na 2.96, není to však výsledek, který by bylo zahodno ignorovat.<sup>310</sup>

### 4. 2. Kaczyński, PiS a útok na demokracii

Je dobře známou skutečností, že se demokracie, má-li fungovat správně, neobejde bez nezávislého, nestranného soudnictví, na které není vyvíjen politický tlak.<sup>311</sup> Tedy bez takového soudnictví, s nímž Polsko nemá příliš zkušeností.

Po krátkém okamžiku samostatnosti po r. 1918 nastalo dlouhé období, v němž se v Polsku vystřídala nacistická, sovětská<sup>312</sup> a komunistická vláda, která významně ovlivnila právní i politický vývoj v zemi.<sup>313</sup> Avšak poté, co komunistická strana

---

<sup>310</sup> DAWSON, Hanley. The Fading Mirage of the „liberal consensus“. *Journal of Democracy*. 2016, roč. 27, č. 1, s. 21-22. Srov. BORBÉLY, Réka. *Back to the past: Backsliding in Poland and Hungary and the future prospects of the European Union*. Budapešť: Central European University, 2018.

<sup>311</sup> Srov. ZOLL, Fryderyk; WORTHAM, Leah. Judicial Independence and Accountability: Withstanding Political Stress in Poland. *Fordham International Law Journal*. 2019, roč. 42, č. 3, s. 876.

<sup>312</sup> Srov. ŚLEDZIŃSKA-SIMON, Anna. The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition. *German Law Journal*. 2018, roč. 19, č. 7.

<sup>313</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 883-884. I za těchto okolností byl však ještě v 80. letech minulého století zřízen Nejvyšší správní soud (1980), Ústavní soud (1982) a Ombudsman (1987), kteří navzdory původně zamýšlenému (politickému) účelu začali již záhy po svém vzniku chránit

koncem 80. let minulého století čelila řadě problémů s úpadkem ekonomiky v zemi, zasedla k vyjednávacím stolům s opozičními politickými silami a eventuálně pomohla Polsko dovést k parlamentním volbám, v nichž přišla o moc (1989).<sup>314</sup>

Záhy nato započala přeměna Polska v demokratický stát – do Ústavy byl přijat závazek respektovat principy právního státu, na Ústavní soud bylo dosazeno šest nových soudců, kteří nyní představovali polovinu celkového jeho osazenstva, a došlo k odvolání všech soudců Nejvyššího soudu.<sup>315</sup> Soudci nižších soudů byli podrobeni lustraci, avšak zpravidla zůstali ve funkci. Je přitom zajímavé, že „(...) *Polsko po pádu režimu nezavedlo žádné zvláštní procedury k očištění soudnictví (...). Soudnictví tak muselo učinit samo, zevnitř*“.<sup>316</sup> Většina soudců odešla dobrovolně do jiných právních profesí, ostatní se stali „obětmi“ reformy Národní rady soudnictví.<sup>317</sup>

K překonání potíží v oblasti finanční se Polsko ucházelo o pomoc v zahraničí – r. 1999 vstoupilo do NATO a r. 2004 do EU, avšak očekávaná změna stále nepřicházela. Právě naopak. Náročné podmínky navázané na vstup do EU vedly Polsko k přijetí řady bolestivých ekonomických reform, doprovázených množstvím systémových nedostatků, „*včetně lustrací, aktivit k podpoře transparentnosti a – mimo jiné – reform bezpečnostního aparátu, veřejných financí a školství*“.<sup>318</sup> Takové změny se nesetkávaly s příznivou odezvou veřejnosti, přinesly však slibované výsledky, když dokonce i v průběhu finanční krize během r. 2008 udržely polskou ekonomiku „nad vodou“.<sup>319</sup> Ukážeme-li si tuto skutečnost v číslech, pak HDP od r. 1990 do r. 2018 vzrostlo z 6.000 dolarů na 27.000 dolarů na hlavu.<sup>320</sup>

---

práva občanů a znovuobjevovat koncept nezávislosti soudnictví (ŚLEDZIŃSKA-SIMON, 2018, op. cit., s. 1841).

<sup>314</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 885.

<sup>315</sup> Tamtéž, s. 886-887. Někteří však byli znovujmenováni do nově restrukturalizovaného Nejvyššího soudu.

<sup>316</sup> ŚLEDZIŃSKA-SIMON, 2018, op. cit., s. 1842.

<sup>317</sup> Tamtéž.

<sup>318</sup> PRZYBYLSKI, Wojciech. Can Poland's Backsliding Be Stopped? *Journal of Democracy*. 2018, roč. 29, č. 3, s. 53.

<sup>319</sup> Tamtéž.

<sup>320</sup> Tamtéž, s. 54.

Politické struktury však po dosažení členství v EU ztratily společného jmenovatele, názorově se roztříštily a začaly se potýkat s řadou problémů. Tak se r.2004 objevil případ korupce, známý v Polsku jako „Rywinova aféra“, který zapříčinil úpadek do té doby vládnoucí levicové koalice, prohloubil nedůvěru polských občanů ve státní instituce a umožnil vzestup dvou velkých politických stran, Občanské platformy (OP) Donalda Tuska a Práva a spravedlnosti (PiS, pol. zkr.) Jarosława Kaczyńského. Obě se okamžitě postavily korupci čelem a přijaly řadu opatření k boji proti ní, ačkoli každá volila jiné prostředky,<sup>321</sup> což eventuálně vedlo jen k rozdělení společnosti.<sup>322</sup>

Politika už se nemohla zaměřovat na myšlenku uniknout krizi, ta již byla podle všeho zažehnána, otevřela se tak možnost volné soutěže politických stran o to, kdo dokáže Polsku nejlépe zabezpečit budoucnost a dovést ho ještě k většímu růstu:<sup>323</sup> *„Zatímco OP získávala své podporovatele ve velkých městských oblastech, převážně v severozápadní části země, PiS se obracela na malá a středně velká města, obecně na jihovýchodě“.*<sup>324</sup> Stejně tak se méně výdělečné kraje podle Przybylského obecně přiklání spíše k PiS.<sup>325</sup>

Tomuto období diverzity navzdory si však Polsko dokázalo udržet stabilní formální instituce, které zůstaly neohroženy i po prodělání finanční krize. Systémem neotrásla ani letecká nehoda r. 2010, při níž zahynul prezident Lech Kaczyński (PiS). Jeho dvojče Jarosław, předseda PiS, se v následných prezidentských volbách utkal s Bronisławem Komorowským, nakonec však neuspěl. Stejně neúspěšné byly pro Kaczyńského i parlamentní volby r. 2011, v nichž OP obhájila svou pozici

---

<sup>321</sup> BURAS, Piotr. How Poland is Drifting Away from Liberal Democracy. *Political Change* [online]. Konrad Adenauer Stiftung, publikováno 17. 7. 2018 [cit. 15. 3. 2019], s. 136.

<sup>322</sup> Nejen mezi uvedenými stranami. Srov. ŚLEDZIŃSKA-SIMON, 2018, op. cit., s. 1867-1868.

<sup>323</sup> PRZYBYLSKI, 2018, op. cit., s. 55.

<sup>324</sup> Tamtéž.

<sup>325</sup> Tamtéž.

a poprvé v post-komunistické historii Polska dosáhla znovuzvolení.<sup>326</sup> Ne však na dlouho.

V druhém funkčním období premiéra Tuska zastínila jinak úspěšnou vládu vlna korupčních skandálů a „jiných zeširoka komentovaných příkladů urážlivého chování vládních funkcionářů“.<sup>327</sup> Lidé navíc přestávali být spokojeni s Tuskovou politikou zachovávání statu quo, tj. zamrazení ambicí s úspěšnou konsolidací demokracie. V reakci na vzrůstající ekonomiku se jejich očekávání jen navyšovala a Polsko najednou nestíhalo vytvářet zajímavé pracovní pozice, což vedlo k vlně migrace do Velké Británie.<sup>328</sup>

Kaczyński na tyto společenské nálady reagoval: „Využil skutečných a oprávněných socioekonomických obav mnoha občanů a zároveň prohloubil již existující propast mezi liberální a konzervativní částí společnosti“.<sup>329</sup> Slíbil lidem reálné dosažení peněz z veřejných fondů: např. příspěvky na děti a zvýšení minimální mzdy, což eventuálně vyneslo jak vítězství Andrzeje Dudy (PiS) v prezidentských volbách, tak vítězství samotné PiS,<sup>330</sup> která získala většinu, potřebnou k prosazení zamýšlených legislativních změn:<sup>331</sup> „(...) strana sice nemá dvoutřetinovou většinu potřebnou ke změně ústavy, ale má odpovídající moc ke změnám práva“.<sup>332</sup>

Za Kaczyńského úspěchem přitom podle Przybylského stojí dobře promyšlená taktika: „Šlo (...) o strategickou volbu během volební kampaně, kdy PiS zmírnila své poselství a začala před veřejností schovávat své nejextrémnější politiky“,<sup>333</sup> což jí umožnilo oslovit i většinu voličů, nacházejících se myšlenkově kolem středu

---

<sup>326</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 888.

<sup>327</sup> BURAS, 2018, op. cit., s. 137.

<sup>328</sup> Tamtéž.

<sup>329</sup> Tamtéž.

<sup>330</sup> Tamtéž, s. 138.

<sup>331</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 888.

<sup>332</sup> Tamtéž, s. 889.

<sup>333</sup> PRZYBYLSKI, 2018, op. cit., s. 56.

politického spektra.<sup>334</sup> Kvůli nesouhlasu většiny opozice se jmenováním Kaczyńského do jakékoli veřejné funkce byla na post premiéra dosazena Beata Szydło,<sup>335</sup> politička s „čistým štítem“, dobře vnímaná médii a povolná prosazovat cokoli, co Kaczyński a jeho vnitřní politický kruh nařizuje.<sup>336</sup>

Przybylski má přitom za to, že existence tohoto napojení premiérů na postavu Kaczyńského není tajemstvím, když např. Szydło „vládla na dobu určitou a pod hrozbou odvolání, kdyby se stala nepopulární nebo naopak populární až příliš“.<sup>337</sup> Svou loajalitu prokázala, když mj. jako jediná hlasovala proti znovuzvolení Donalda Tuska prezidentem Evropské rady v březnu 2017.<sup>338</sup> Příkaz přišel jen několik týdnů před hlasováním, přičemž na konci r. 2017 měl Szydło nahradit ministr financí Mateusz Morawiecki.<sup>339</sup> Z uvedeného vyplývá, že Kaczyński požívá vlivu dalece přesahujícího jeho formální postavení.<sup>340</sup>

Jsou ostatně dobře známy Kaczyńského výroky, kterými vyjadřoval své názory zejm. ve vztahu k postavení soudců: „(...) soudci by měli být součástí státního aparátu, naplňovat politické cíle vládnoucí většiny, být zajedno se zájmy státu“.<sup>341</sup> Volba názvu strany tak podle Zolla a Worthama není náhodná – „právo“ a „spravedlnost“ podle nich představují různý způsob nahlížení na legitimitu změn. Psané a soudy prosazované „právo“ by mělo být vyvažováno „spravedlností“ pro národ. Jinak řečeno: „právo nemůže vyvolávat účinky, které jsou v rozporu se zájmy národa, definovanými vládnoucí stranou“.<sup>342</sup> Tato politika PiS je dlouhodobě známá, a to mj. z programu strany z r. 2009, v němž se věnovala konceptu „právní nemožnosti“ (*legal*

---

<sup>334</sup> Tamtéž, s. 57. Srov. FOMINA, Joanna; KUCHARCZYK, Jacek. The Specter Haunting Europe: Populism and Protest in Poland. *Journal of Democracy*. 2016, roč. 27, č. 1, s. 58-68.

<sup>335</sup> Podobnou taktiku zvolil ostatně i dříve v případě Kazimierza Marcinkiewicze, premiéra po volbách r. 2005.

<sup>336</sup> PRZYBYLSKI, 2018, op. cit., s. 57.

<sup>337</sup> Tamtéž.

<sup>338</sup> Tamtéž.

<sup>339</sup> Tamtéž, s. 58. Srov. BURAS, 2018, op. cit., s. 138-139.

<sup>340</sup> PRZYBYLSKI, 2018, op. cit., s. 57.

<sup>341</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 901.

<sup>342</sup> Tamtéž.

*impossibilism*). Ten odkazoval k nemožnosti státu činit kroky nutné k zajištění blahobytu občanů, a to mj. kvůli „přílišné aktivitě Ústavního soudu“.<sup>343</sup>

Změny, které PiS prosazuje, jsou tedy vzájemně provázané. Navazují na sebe tak, aby odstranily tvrzenou „právní nemožnost“: „(...) je v tom systém: (...) tak například paralýza Ústavního soudu byla podmínkou přijetí neliberálních zákonů, nepodléhajících účinnému ústavnímu přezkumu, a tyto neliberální zákony, např. v oblasti sdružovacího práva, dále ztížily možnost protestovat proti zajištění Ústavního soudu atd.“<sup>344</sup> Tento „útok“ na soudnictví, vedený navzdory dřívější snaze vybudovat po pádu komunismu tak silné soudnictví, jak jen bude možné, cílí na samotné základy demokratického zřízení, jelikož jeho oslabením či odstraněním lze změnit „pravidla hry“ a zároveň odstranit rozhodčí demokracie: „Vezmeme-li v potaz pouhé rozložení Nejvyššího soudu a Národní rady soudnictví, je evidentní, že skrytým cílem vlády bylo nahradit klíčové aktéry administrace soudnictví lidmi, schválenými a nominovanými ministrem spravedlnosti“.<sup>345</sup>

Dalším příkladem těchto snah PiS může být i pozorování Garcíia-Sayána, zvláštního pozorovatele OSN ve věci nezávislosti soudců a právníků, ve věci kampaně „Spravedlivých soudů“, vedené v Polsku r. 2017. Ta byla podle něj výrazně zacílena na přesvědčení občanů o tom, že jsou soudy jejich nepřátelé, odkaz komunistické minulosti, a je tedy třeba je rozsáhle reformovat.<sup>346</sup> A to i přesto, že svou soudcovskou kariéru zahájilo před r. 1989 jen minimum soudobých soudců.<sup>347</sup>

Faktem však zůstává, že důvěra Poláků v nezávislost polského soudnictví extrémně klesá: „Pouze 24 % respondentů považovalo polské soudy a soudce za nezávislé ve všech nebo ve většině případů. (...) 61 % věřila, že jsou soudci nezávislí jen

---

<sup>343</sup> Tamtéž, s. 901-902.

<sup>344</sup> SADURSKI, Wojciech. How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding. *Sydney Law School Research Paper*. 2018, č. 18/01, s. 4-5.

<sup>345</sup> ŚLEDZIŃSKA-SIMON, 2018, op. cit., s. 1852.

<sup>346</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 904.

<sup>347</sup> ŚLEDZIŃSKA-SIMON, 2018, op. cit., s. 1843.

*občas nebo vůbec*“.<sup>348</sup> A není divu, důvodů pro jejich pochyby je mnoho, jak bude ukázáno i v následující podkapitole.

### 4. 3. V zájmu národa

Jedním z prvních kroků PiS ve vládě bylo r. 2016 spojení funkce ministra spravedlnosti s pozicí nejvyššího státního zástupce, tj. krok zcela protichůdný minulým snahám OP o striktní oddělení těchto pozic z obavy z politického ovlivňování.<sup>349</sup> Křeslo získal Zbigniew Ziobra,<sup>350</sup> nadán nyní pravomocí nejen odvolávat předsedy a místopředsedy soudů<sup>351</sup> (od r. 2017, s dvoutřetinovým souhlasem Národní rady soudnictví, kontrolované PiS), ale také dohlížet a zasahovat do jednotlivých trestních stíhání, včetně určení těch, kteří tato stíhání povedou.<sup>352</sup> Drží tak potenciální moc ovlivňovat výsledky těchto řízení, a tím významně zasahovat do rozložení státní moci.

Nejrozsáhlejšímu útoku a největší kritice je však podroben Ústavní soud. Sardurski má ve shodě se zvláštním pozorovatelem OSN<sup>353</sup> za to, že byl útok na Ústavní soud proveden ve dvou fázích:

- (1) fází paralýzy (podrobení kontrole PiS) a
- (2) fází jeho užití jako zbraně proti opozici, ve prospěch vládnoucí strany.

---

<sup>348</sup> Tamtéž, s. 1859.

<sup>349</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 891.

<sup>350</sup> Tamtéž.

<sup>351</sup> Samozřejmě s výjimkami – předsedu Nejvyššího soudu např. jmenuje prezident republiky z 5 kandidátů (ŚLEDZIŃSKA-SIMON, 2018, op. cit., s. 1853).

<sup>352</sup> BURAS, 2018, op. cit., s. 141. Srov. ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 891; nebo ŚLEDZIŃSKA-SIMON, 2018, op. cit., s. 1853.

<sup>353</sup> GARCIA-SAYAN, Diego. Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers. *United Nations, Human Rights: Office of the High Commissioner* [online]. OHCHR, © 2007, publikováno 2. 5. 2018 [cit. 23. 3. 2019].

Paralýza byla provedena zejména dosazením většiny soudců věrných PiS, fáze druhá pak aktivizací této většiny<sup>354</sup> tak, aby bylo možné otevřít dveře k vlivu nad dalšími oblastmi soudnictví, včetně jeho správy.<sup>355</sup> Největší nedostatky jsou přitom pozorovány ve třech oblastech: v okolnostech jmenování ústavních soudců, v odmítání publikovat rozhodnutí<sup>356</sup> a v přijímání zákonů zacílených na oslabování Ústavního soudu.<sup>357</sup>

První oblast odkazuje na okolnosti r. 2015, v němž se uvolnily 3 místa soudců Ústavního soudu. Parlament, kterému mělo záhy skončit funkční období, se však namísto jmenování pouhých tří soudců, rozhodl jmenovat soudců pět, aby předešel jmenování dvou nových soudců novou vládou. Ačkoli tedy byli tři soudci jmenováni řádně, dalším dvěma mělo funkční období skončit až o dva měsíce později. PiS tohoto pochybení využila a po svém zvolení r. 2015 prohlásila celé jmenování za neplatné, aby si otevřela dveře ke jmenování nových pěti soudců.<sup>358</sup> Ústavní soud sice nejdříve prohlásil za neplatné pouze jmenování dvou soudců OP,<sup>359</sup> avšak následně dne 24. 10. 2017<sup>360</sup> toto rozhodnutí reinterpretoval tak, že posvětil až jmenování všech pěti soudců PiS.<sup>361</sup>

Něco takového by přitom nebylo možné, kdyby aktivně nepřispěl prezident Duda:

---

<sup>354</sup> SADURSKI, 2018, op. cit., s. 18 a násl.

<sup>355</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 892.

<sup>356</sup> Benátská komise upozornila na nevhodnost „výběru“ toho, co je přípustné publikaci a co nikoli, stejně jako na nevhodnost odůvodnění takových kroků. Srov. BURAS, 2018, op. cit., s. 140; nebo KONCEWICZ, Tomasz T. Unconstitutional capture and constitutional recapture. Of the rule of law, separation of powers and judicial promises. *Jean Monnet Working Paper*. 2017, č. 2/17, s. 5.

<sup>357</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 893.

<sup>358</sup> Ačkoli polská Ústava žádnou takovou možnost odvolání soudců nepředjímá (SADURSKI, 2018, op. cit., s. 19).

<sup>359</sup> Rozsudek Ústavního soudu Polska, věc K 34/15.

<sup>360</sup> Rozsudek Ústavního soudu Polska, věc K 1/17.

<sup>361</sup> V podrobnostech viz SADURSKI, 2018, op. cit., s. 20-21.

*„Prezident přijal přísahy pěti soudců, zvolených PiS, v řádu hodin následujících po jejich zvolení (uprostřed noci), a to včetně tří „kvasi-soudců“ zvolených na již obsazené pozice, a doslova několik hodin před zasedáním Ústavního soudu ráno 3. prosince, které prohlásilo volbu tří soudců Poslaneckou sněmovnou předchozího období za souladnou s ústavou“.<sup>362</sup>*

Další legislativní změny cílily na odsunutí soudců Nejvyššího soudu, který má ze zákona např. pravomoc přezkoumávat výsledky voleb. Právo a spravedlnost zavedla snížení důchodového věku ze 70 let na 65 let, a to s okamžitým účinkem (bez jakýchkoli přechodných ustanovení), které vedly k ukončení funkčního období předsedkyně Nejvyššího soudu Małgorzaty Gersdorf (jejíž pětileté funkční období vychází z ústavy) a 26 dalších členů soudu v jediný den,<sup>363</sup> tj. 3. 7. 2018, kdy zákon vešel v účinnost. Jejich náhradníci přitom měli být zvoleni procesem zcela kontrolovaným PiS.<sup>364</sup> Odvolaní soudci sice mohli požádat prezidenta o prodloužení funkčního období, „ale více než tucet soudců, včetně soudkyně Gersdorf, tak odmítlo učinit; tvrdili, že jejich odvolání před ukončením funkčního období bylo protiústavní“.<sup>365</sup>

Zároveň byly zřízeny dva zvláštní senáty – první s pravomocí nad disciplinárními řízeními a druhého s pravomocí přezkoumávat nově zavedená „mimořádná odvolání“ (*extraordinary appeals*). Těmi je možné napadnout jakékoli konečné rozhodnutí soudu (i dvacet let staré), „pokud je to nezbytné k zajištění právního státu a sociální spravedlnosti“.<sup>366</sup> Na jednáních těchto senátů se účastní i laičtí soudci, jejichž jmenování má v rukou Senát, do disciplinárních řízení pak dále zasahují nejen

---

<sup>362</sup> Tamtéž, s. 21. Srov. ŚLEDZIŃSKA-SIMON, Anna. Midnight Judges: Poland's Constitutional Tribunal Caught between Political Fronts. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 23. 11. 2015 [cit. 15. 3. 2019].

<sup>363</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 894.

<sup>364</sup> BURAS, 2018, op. cit., s. 141.

<sup>365</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 894.

<sup>366</sup> BURAS, 2018, op. cit., s. 141-142. Dále byl zpochybněn i postup při výběru soudců s tím, že k němu dochází na základě nejasných interních pokynů, ačkoli se soud ve skutečnosti řídí svým statutem. Srov. rozsudek Ústavního soudu, věc K 3/17; nebo SADURSKI, 2018, op. cit., s. 32-33.

prezident, ale v případě jeho nečinnosti i ministr spravedlnosti, což v důsledku významně ovlivňuje nezávislost těchto orgánů.<sup>367</sup>

PiS však prosadila ještě výraznější změny soudního systému, když restrukturalizovala a zreformovala Národní radu soudnictví (*Krajowa Rada Sądownictwa*), odpovědnou mj. za výběr kandidátů na posty soudců. Ústava předjímá 25 členů rady, z nichž patnáct má být jmenováno z řad soudců Nejvyššího soudu, obecných soudů, administrativních soudů a soudů vojenských. Zbýlých deset tvoří předseda Nejvyššího soudu, ministr spravedlnosti, předseda Nejvyššího správního soudu, člen jmenovaný prezidentem a šest členů parlamentu (čtyři volí Sejm a dva Senát).<sup>368</sup> S takto zavedeným systémem vyslovil Ústavní soud nesouhlas,<sup>369</sup> když prohlásil způsob jmenování soudců do této rady za diskriminační vzhledem k soudcům nižších soudů.<sup>370</sup> PiS tuto výtku vzápětí aktivně použila k „rozložení Rady a ke změně způsobu volby všech soudcovských členů“,<sup>371</sup> které po novele r. 2017 volí třípětinovou většinou Sejm.<sup>372</sup>

Další změny zasáhly i oblast obecného soudnictví – vedly k odvolání 160 předsedů a místopředsedů soudů, kterým byl snížen věk odchodu do důchodu a vzata účinná možnost se proti těmto odvoláním odvolat.<sup>373</sup> Ministru spravedlnosti byla přiznána pravomoc prodlužovat funkční období odvolaných soudců<sup>374</sup> a dále dočasná moc během 6 měsíců od účinnosti novely obecného soudnictví (2017) odvolat jakéhokoli předsedu obecných soudů. Tomu pak byla svěřena pravomoc obměnit

---

<sup>367</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 895-896.

<sup>368</sup> Tamtéž, s. 897.

<sup>369</sup> Rozsudek Ústavního soudu Polska, věc K 5/17.

<sup>370</sup> Srov. SADURSKI, 2018, op. cit., s. 31. Srov. „Ústava mlčí (...) a nezaručuje každému soudci rovná hlasovací práva ve volbě soudcovských členů Rady. Bylo by však možné zakotvit systém hlasování statutem“ (ŚLEDZIŃSKA-SIMON, 2018, op. cit., s. 1850).

<sup>371</sup> ŚLEDZIŃSKA-SIMON, 2018, op. cit., s. 1850.

<sup>372</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 897. Srov. MATCZAK, Marcin. *The Rule of Law in Poland: A Sorry Spectacle. VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 1. 3. 2018 [cit. 15. 3. 2019]. Srov. ŚLEDZIŃSKA-SIMON, 2018, op. cit., s. 1854.

<sup>373</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 899.

<sup>374</sup> Tamtéž.

veškeré osazenstvo soudu. V důsledku pak tato reforma umožnila „*prověřit soudce na nejvyšších výkonných pozicích a vyměnit je za osoby, nabízející věrnou službu politickému vedení*“.<sup>375</sup>

Jak však pozorují Zoll a Wortham, většina polských soudců reformám soudnictví vzdoruje, když např. mnoho soudců odmítlo ucházet se o 42 uvolněných míst na Nejvyšším soudu, a jiní obdobně bojkotovali nově restrukturalizovanou Národní radu soudnictví.<sup>376</sup> „*Někteří byli nazýváni kamikaze soudci, protože se ucházeli o funkci bez naděje na úspěch, jen aby mohli později zpochybnit proces jmenování*“.<sup>377</sup> Organizace soudců (např. Iustitia) také v minulosti trestaly své členy za účast na vládních reformách jejich vyloučením ze svých řad.<sup>378</sup> Obdobně se sdružují i státní zástupci, útočící dokonce na nejvyššího státního zástupce a ministra spravedlnosti Ziobra, kteří jsou pak za své aktivity podrobení kvazi-disciplinárním trestům v podobě přeřazení do jiného města či na méně lukrativní pozici.<sup>379</sup> Tyto kroky, jakkoli momentálně nebezpečné pro kariéru každého takového soudce, mohou výhledově vést až k takovému posílení kultury soudcovské nezávislosti, které Polsko pozvedne na vyšší úroveň.<sup>380</sup>

Tato budoucnost je však stále v nedohlednu. Polsko je podrobováno čím dál silnější kritice, které nenaslouchá, a situace se přiostrňuje. Jak, to si ukážeme v následující podkapitole.

---

<sup>375</sup> ŚLEDZIŃSKA-SIMON, 2018, op. cit., s. 1856.

<sup>376</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 939.

<sup>377</sup> Tamtéž, s. 940.

<sup>378</sup> Tamtéž.

<sup>379</sup> Tamtéž, s. 942. Srov. také kritiku mluvčího Národní rady soudnictví (ŚLEDZIŃSKA-SIMON, 2018, op. cit., s. 1857).

<sup>380</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 943.

## 4. 4. Aplikace teorií demokratického backslidingu

### 4. 4. 1. Ohlédnutí za Merkelovou teorií demokracie

Jak už víme, oblast **volebního režimu** se stává jednou z prvních, na níž útočí strana s myšlenkou na hegemonii v politické sféře, a to zejm. proto, aby přešla změně hry, tak typické pro demokratické zřízení: „*jak říkají mnozí odborníci, pravým testem demokracie nejsou první, ale druhé volby*“.<sup>381</sup> Polsko koncem r. 2017 představilo sérii změn volebního práva, obdobně jako v Maďarsku cílících na posílení parlamentní většiny držené vládnoucí stranou, ještě výraznější oslabení dohledu soudů nad průběhem a výsledky voleb „*a svěřením nového modelu „komisařů“ (už ne soudců) s pravomocí (...) odstraňovat hranice volebních pravidel*“.<sup>382</sup>

Znatelné problémy lze shledat i na poli **politických a občanských práv**.<sup>383</sup> Nedostatky jsou dlouhodobě pozorovány jak v zastoupení žen v politice, tak v toleranci k homosexuálům, cizincům apod.

*„Prohlášení ministra zahraničních věcí Witolda Waszczykowského ohledně míšení ras a kultur a ohledně vegetariánů a cyklistů (...) jsou charakteristikou Kaczyńského strany a jejích voličů, obzvláště v kombinaci s rétorikou, která toto považuje za hrozbu tradičním hodnotám polského státu“.*<sup>384</sup>

Problematický je rovněž tlak vyvíjený na média a pouze tvrzená nezávislost a nestrannost soudnictví, které se čím dál víc dostává do područí vlády. Hlasy

---

<sup>381</sup> SADURSKI, 2018, op. cit., s. 53. Srov. ISSACHAROFF, 2015, op. cit., s. 129.

<sup>382</sup> SADURSKI, 2018, op. cit., s. 54.

<sup>383</sup> Tamtéž, s. 50 a násl.

<sup>384</sup> BURAS, 2018, op. cit., s. 139.

pobouření přitom nezaznávají pouze z úst demonstrantů a z ulic, ale také z pozic vysokých soudních hodnostářů.<sup>385</sup>

S tím ostatně souvisí i problematika **horizontální odpovědnosti** a dělby moci, když – jak jsme si ukázali – politická strana Právo a spravedlnost a zejm. její předseda Kaczyński postupně soustřeďují moc do svých rukou a obsazují nejvyšší posty na nejprestižnějších institucích svými stoupenci. Z poslední doby je obzvláště patrný tento postup v obsazování soudců Nejvyššího soudu, kvůli kterému zahájila Evropská komise řízení pro porušení povinnosti (k tomu viz níže).

K požadavku na **efektivní moc vládnout** lze podobně jako v případě Maďarska pouze poznamenat, že strana Právo a spravedlnost vládne v souladu s výsledky zákonných voleb.<sup>386</sup>

#### 4. 4. 2. Aplikace Lust-Waldnerovy teorie

Aplikace prvního ohniska **politického vůdcovství**, jak jej představuje nadepsaná teorie, je v případě Polska stejně snadno identifikovatelná jako v případě Maďarska, pouze s několika rozdíly. Jak už jsme si ukázali na jiných místech v této práci, strana Právo a spravedlnost využila soudobých společenských nálad a nespokojenosti s nedostatečným promítáním ekonomického úspěchu země do občanských peněženek. Slíbila lidem obrat k lepšímu, slíbila osvětlit leteckou tragédii ve Smolensku a strategickými kroky oslovovala občany tak, že jí to postupně vyneslo vítězství ve volbách 2015: „*Panuje-li společenský neklid (hrozba terorismu, migrační krize, obtíže na trhu práce), šíří se pocit nejistoty a ohrožení, které může vláda obratně využít*“.<sup>387</sup>

---

<sup>385</sup> Srov. GERSDORF, Małgorzata. Address by the First President of the Supreme Court on the reforms of the judiciary in Poland. *Komitet obrony demokracji* [online]. Publikováno 5. 1. 2018 [cit. 15. 3. 2019].

<sup>386</sup> Wyniki wyborów do Sejmu RP. *Państwowa Komisja Wyborcza* [online]. Publikováno 25. 10. 2015 [cit. 15. 3. 2019].

<sup>387</sup> MATCZAK, Marcin. Some Thoughts on Authoritarian Backsliding. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 27. 12. 2017 [cit. 15. 3. 2019].

Předseda strany Kaczyński, podobný svému vzoru Orbánovi a přitom do značné míry odlišný,<sup>388</sup> působí na pozadí hry o moc. Usměrnjuje a organizuje, vybírá si své zástupce v politice tak, aby byli přizpůsobiví jeho myšlenkám a rozkazům, aby prosazovali jeho cíle a zároveň, aby se líbili. Tito zástupci se mění, ale on zůstává, přičemž se snaží (úspěšně) ovládnout nejvyšší soudy v zemi.<sup>389</sup> Nezáleží přitom na jejich zkušenostech či znalostech, ale na loajalitě:

*„Hlavní metoda, kterou se vyprazdňují instituce, je celosvětově známá: jmenování průměrných. To zahrnuje snižování standardů nutných pro jmenování na institucionální pozice, což vede ve výběr těch, kdo jsou pasivní, průměrní, ale věrní“.*<sup>390</sup>

Přicházíme-li nyní k ohnisku **politické kultury**, můžeme ji v případě Polska pro naše účely poměrně snadno spojit do jedné pomyslné odrážky s **politickou ekonomikou**. Polská národní identita je už z historického hlediska značně nejasným pojmem, o to nejasnějším však po r. 1989, kdy *„byla polská společnost nejrozvrácenější ze všech postsovětských zemí v regionu. Důvodem byly neshody kolem interpretace komunistické minulosti. Polsko se potýkalo s definováním vlastní identity“*.<sup>391</sup> Z tohoto období, poznamenaného značnou celospolečenskou nestabilitou, vyvedla Polsko úspěšná liberální strana, která pak Poláky nasměrovala na společný cíl: vstup do EU a ekonomický růst.

Avšak po dosažení tohoto cíle čelila krizi, na níž se zdárně povedlo zareagovat Kaczyńskému. Jeho postoj měl být silný, sliboval stmelení společnosti, *„silnou*

---

<sup>388</sup> Srov. SADURSKI, Wojciech; STEINBEIS, Maximilian. What is Going on in Poland is an Attack against Democracy. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 15. 7. 2016 [cit. 15. 3. 2019].

<sup>389</sup> Srov. MAZZINI, Mateusz. For Central Europe's Illiberal Democracies, the Worst is yet to Come, *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 16. 7. 2017 [cit. 15. 3. 2019]; nebo KONCEWICZ, 2017, op. cit., s. 5.

<sup>390</sup> MATCZAK, 2017, op. cit.

<sup>391</sup> BORBÉLY, 2018, op. cit., s. 28.

identitu, vedení odrážející polskou tradici a obnovení důstojnosti lidu, který se potýkal s nejistotou a obavami z rychle se měnícího prostředí a nejisté budoucnosti“.<sup>392</sup> Nesliboval lidem růst HDP (Polsko ostatně s růstem HDP problém nemělo už řadu let), ale pokusil se jim dostat ještě blíž, vyvolat v nich vazby na národ a rodinu spíš než na potřebu spolupráce se zbytkem Evropy (která mu stejně byla nesympatická už z důvodu úspěchu jeho politického oponenta Tuska na tomto poli): „Kaczyński nevěnoval moc pozornosti ekonomice nebo zahraniční politice, zaměřil se spíše na problémy společnosti, historie, morálky a kultury“.<sup>393</sup>

Na kroky Evropské unie se dívá skepticky, přesvědčuje Poláky o tom, že se jim Evropa snaží nasadit jho a izolovat je, odvrátit od jejich národní identity: „Věřím, že silný stát vyžaduje homogenní, sebevědomou společnost zaměřenou na pospolitost, která, pokud se nevzdá korupci Západu, bude jako jediná schopná čelit vnějším hrozbám“.<sup>394</sup>

Stejně jako v Maďarsku, i v Polsku nově zvolená vláda nejdříve zaútočila na princip brzd a rovnovah a začala velmi záhy soustřeďovat moc do svých rukou. Hledisko **politických institucí** však nebylo kompromitováno pouze z hlediska horizontální odpovědnosti, ale i z hlediska odpovědnosti vertikální, když navzdory očekáváním některých svých voličů v důsledku spíše posílila nedůvěru v politické strany, které zejm. před volbami 2015 ostře soupeřily o každého voliče. Je sice nepochybnou skutečností, že Právo a spravedlnost tyto volby vyhrála a zřejmě je vyhraje znovu i v tomto roce (požadavek na efektivitu vlády je tedy splněn),<sup>395</sup> demonstrace však z ulic nikdy nevymizí na dlouho.

Situaci nijak nepomáhá ani až příliš vehementní dobývání Kaczyňského cílů, kterým nic nesmí stát v cestě: „Vládnoucí strana žije ve vlastním ústavním světě, v němž manipulace, právní instrumentalizace a cynismus vítězí. Účel vždy světí

---

<sup>392</sup> BURAS, 2018, op. cit., s. 138.

<sup>393</sup> Tamtéž, s. 139.

<sup>394</sup> Tamtéž.

<sup>395</sup> ROTT, Lukáš. Polsko čekají parlamentní volby. V průzkumech vítězí premiér Mateusz Morawiecki. *deník.cz* [online]. VLTAVA LABE MEDIA a.s., publikováno 13. 8. 2018 [cit. 15. 3. 2019].

*prostředky, z nichž žádný není považován za zvrhlý, dokud přináší požadovaný politický výsledek“.*<sup>396</sup> Úspěšnost této filosofie přitom podle Koncewicze umožnily spíše nedostatky ústavní kultury, než nedostatky ústavního textu:

*„Bez ústavní kultury a zavedeného respektu k jejím zásadám není ústava hodna papíru, na němž je napsána, což je přesně situace v Polsku: ústavní text zůstává neprováděná, jelikož instituce, které ji provádět mají, jí otevřeně pohrdá“.*<sup>397</sup>

Jakými kroky dochází od r. 2015 k oslabování ústavního principu brzd a rovnah a k soustředování moci do rukou jediné politické strany jsme si blíže ukázali již v předchozí kapitole. V podrobnostech tedy odkazujeme tam.

Co se ohniska **sociální struktury a politických koalic** týče, bylo již řečeno, že Polsko má značné problémy s tolerancí odlišností, tak nezbytnou pro dobře fungující demokracii. Co víc, Právo a spravedlnost toto rozdělení společnosti ještě podporuje a využívá ve svůj prospěch. Jak trefně poznamenává Sadurski: *„Oponenti jsou zároveň pateticky slabí (protože nedrží krok s náladami skutečných lidí) a obávaně mocní (což ospravedlňuje konstatní mobilizaci proti nim); zlo, které představují, je apokalyptických rozměrů, avšak zároveň je možné mu předcházet; odtud pak plyne konstantní ostražitost a soupeření“.*<sup>398</sup>

Obdobný je pak i postoj Polska k **mezinárodním faktorům**, zejm. k Evropské unii, která s ním již ztrácí trpělivost. Koncewicze hovoří o tzv. politice rozhořčení (*politics of resentment*), která pouze jinak popisuje euroskeptický postoj střední a východní Evropy, jak se mu věnoval Ágh ve výše citovaných článcích. Ať už tomuto fenoménu budeme dávat různá jména, je jisté, že – jakkoli se důvody skepse

---

<sup>396</sup> KONCEWICZ, 2017, op. cit., s. 7.

<sup>397</sup> Tamtéž, s. 36.

<sup>398</sup> SADURSKI, 2018, op. cit., s. 57.

Maďarska a Polska liší – toto zklamání existuje a že je silnou zbraní v rukou těch, kteří vlasteneckými slovy pouze hledají nové zdroje vlastní moci.

#### 4. 4. 3. Aplikace teorie Nancy Bermeo

Přikročíme-li nyní opět od specificky zaměřené teorie Lust a Waldnera k obecnému pojmenování způsobu, jakým dochází k úpadku demokracie v Polsku, mám za to, že pro nás relevantní jsou opět dva z nich (ačkoli v odlišné míře než v Maďarsku), tj. **navyšování moci exekutivy** a **strategická manipulace s volbami**. Jelikož konkrétní způsoby navyšování moci exekutivy jsou patrné v představení stěžejních legislativních změn na začátku této kapitoly, zaměřila bych se spíše na způsob, jakým podle mě dochází ke strategické manipulaci s volbami v Polsku – skrze změny ve volebních zákonech.

Od r. 2017 je hlavní postavou na poli voleb (samozřejmě mimo politické strany a voliče) Národní volební komise (*Państwowa Komisja Wyborcza*), která je hlavním orgánem odpovědným za průběh voleb. Výše zmíněný rok přitom není rok založení, ale rok jeho významné vnitřní změny, když se namísto z 9 soudců, jmenovaných po třech předsedou Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu z řad těchto soudů, skládá pouze ze 2 soudců jmenovaných Ústavním soudem a Nejvyšším správním soudem. Ostatních 7 soudců jmenuje Sejm (dolní komora parlamentu).<sup>399</sup> Co víc: „*tito komisaři, stejně jako členové volebních komisí na oblastní úrovni, nebudou muset být soudci*“.<sup>400</sup> Tak je úspěšně eliminován soudní prvek z administrace voleb. K jejich přezkumu je sice zřízen speciální senát Nejvyššího soudu, ten už se dá ale s ohledem na poslední novelu zákona o Nejvyšším soudu jen stěží považovat za nezávislý a apolitický.

Mnozí dále připomínají, že dohled komise nad rozdělováním financí politických stran, resp. svěřením této pravomoci někomu, kdo byl sám jmenován z vůle

---

<sup>399</sup> Tamtéž, s. 54.

<sup>400</sup> Tamtéž.

politické strany, může pro svobodu politických stran a pro demokratické procesy obecně představovat katastrofu.<sup>401</sup>

Je tedy patrné, že si Právo a spravedlnost připravuje podloží pro nadcházející parlamentní volby, v nichž se teprve ukáže, do jaké míry byla vládnoucí strana v uzurpaci moci úspěšná. Bude se opakovat osud maďarských voleb? Posílila Právo a spravedlnost natolik, že zvítězí v osudných „druhých“ volbách, a využije tak výsledků své čtyřleté práce, kdy urputně pracovala na oslabení soudní moci, dosazování svých věrných a taktickém získávání voličů z širokého spektra společenských zázemí? Uvidíme obdobnou manipulaci médií před volbami, jakou jsme mohli pozorovat v Maďarsku?

Nezbývá, než vyčkat a doufat, že se do písmene neprojeví odevzdané Sadurského povzdechnutí: „*Co se právě odehrává v Polsku, je útokem na demokracii. A není to něco, co se týká jen jejích okrajů. Týká se jejího jádra*“.<sup>402</sup>

#### 4. 5. Co na to Evropa?

Jak již bylo řečeno, Evropská unie se obzvláště v posledním desetiletí potýká s výraznými problémy napříč členskými státy. Nehovoříme přitom pouze o případu Maďarska nebo Polska – ohrožení právního státu je problémem celoevropským, který je třeba konstruktivně řešit. Evropská komise tak v listopadu 2014 stanovila pořadí postupů, jimiž bude nedostatky v dotčených státech adresovat (tzv. *rule of law framework*).<sup>403</sup> Cílem je předcházet porušování principu právního státu tam, kde se ještě jedná o budoucí hrozbu. Pokud tedy tyto postupy zklamou, dojde k aktivaci čl. 7 Smlouvy o EU, prostředku *ultima ratio*, který v té době ještě nebyl nikdy aktivován.<sup>404</sup> V případě Polska došlo k aktivaci zmíněných postupů poprvé v r. 2016.

---

<sup>401</sup> Tamtéž, s. 50.

<sup>402</sup> SADURSKI a STEINBEIS, 2016, op. cit.

<sup>403</sup> Evropská komise. Rule of Law Framework. *Evropská komise* [online]. Evropská komise, publikováno 2. 5. 2018 [cit. 23. 3. 2019].

<sup>404</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 915.

Evropská unie rovněž přijala řadu opatření ke své vlastní ochraně, neboť „[p]ouze nezávislé soudnictví, které ctí princip právního státu a právní jistoty, napříč všemi členskými státy může poskytnout garanci ochrany peněz z evropských fondů“.<sup>405</sup> Tato skutečnost představuje pro Polsko výrazný problém, neboť je v současnosti největším beneficentem těchto fondů.<sup>406</sup>

Krátce po zahájení řízení podle čl. 7, přednesla Evropská komise Soudnímu dvoru EU první případ polského zásahu do nezávislosti soudnictví a principu právního státu, a to ve věci obecného soudnictví.<sup>407</sup> Problém byl spatřován v pravomoci prezidenta prodlužovat funkční období soudců, kteří dosáhli důchodového věku, čímž se soudci mohli stát neodvolatelnými a politicky závislými. Následoval dopis z 2. července 2018, kritizující odvolání 27 soudců Nejvyššího soudu, kteří „ze dne na den“ dosáhli důchodového věku.<sup>408</sup> Jelikož Polsko nepřijalo příslušná opatření, předstoupila Evropská komise dne 2. října 2018 před Soudní dvůr EU s požadavkem na suspenzi dotčené novely.<sup>409</sup>

A Soudní dvůr reagoval, když jeho místopředseda dne 19. října 2018 zaslal Polsku výzvu k pozastavení účinnosti novely zákona o Nejvyšším soudu,<sup>410</sup> a jeho předseda pak 16. listopadu 2018 rozhodl o řešení problému s pomocí předběžného

---

<sup>405</sup> Rule of law framework, op. cit.

<sup>406</sup> Srov. ERLANGER, Steven. As Poland and Hungary Flout Democratic Values, Europe Eyes the Aid Spigot. *N.Y. TIMES* [online]. The New York Times Company, © 2019, publikováno 1. 5. 2018 [cit. 23. 3. 2019]; nebo SIERAKOWSKI, Slawomir. The Beginning of the End for Poland's Populists. *N.Y. TIMES* [online]. The New York Times Company, © 2019, publikováno 6. 11. 2018 [cit. 23. 3. 2019].

<sup>407</sup> Rozsudek SDEU, věc C-192/18 (*Evropská komise proti Polsku*).

<sup>408</sup> Jak již bylo řečeno výše.

<sup>409</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 919; Srov. řízení před SDEU, věc C-619/18 (*Evropská komise proti Polsku*).

<sup>410</sup> Poland must immediately suspend the application of the provisions of national legislation relating to the lowering of the retirement age for Supreme Court judges. Věc C-619/18. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019, publikováno 17. 12. 2018 [cit. 15. 3. 2019].

opatření.<sup>411</sup> Tím bylo Polsku mj. také uloženo, aby zabezpečila pozice soudců, jichž se snížení důchodového věku přímo dotklo, a nečinilo opatření k jejich nahrazení.<sup>412</sup>

Ačkoli řízení ve věci samé ještě nebylo ukončeno, nezdá se, že by se Polsko chystalo výtky Soudního dvora a Evropské komise přijmout. Právě naopak.<sup>413</sup> Ještě 10. října 2018 prezident jmenoval hned 27 nových soudců Nejvyššího soudu,<sup>414</sup> jen aby Sejm dne 21. prosince 2018 přijal zákon, zneplatňující nucený odchod jejich předchůdců do důchodu.<sup>415</sup> Polsko tak nyní tvrdí, že není důvod řízení před Soudním dvorem vést, protože v polské legislativě už vytýkaný problém neexistuje. Mnozí však argumentují opačně, když věří, že porušení i nadále trvá, stejně jako zájem na vydání rozhodnutí.<sup>416</sup>

V březnu 2018 také zazněl hlas, obávající se o narušení důvěry mezi členskými státy, podléhajícími systému evropského zatýkacího rozkazu (tzv. případ **Celmer**).<sup>417</sup> Irská soudkyně Aileen Donnelly, rozhodující případ ve věci vyhoštění polského občana obviněného z obchodování s drogami z obav iniciovala řízení o předběžné otázce. V té se mj. zajímala o to, jakým způsobem testovat riziko, že se vydaná osoba bude muset podrobit soudnímu řízení, jehož nezávislost je kompromitována.

---

<sup>411</sup> Poland must immediately suspend the application of the provisions of national legislation relating to the lowering of the retirement age for Supreme Court judges. *Věc C-619/18. InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019, publikováno 19. 10. 2018 [cit. 15. 3. 2019].

<sup>412</sup> Řízení před SDEU, věc C-619/18, op. cit.

<sup>413</sup> BRZOZOWSKI, Alexandra. Poland threatens to ignore rulings of EU's top court. *EURACTIV* [online]. EURACTIV, publikováno 28. 8. 2018 [cit. 23. 3. 2019]. Srov. STRZELECKI, Marek; BODONI, Stephanie. No Polish Wiggle Room on Judges as EU Court Chief Spells Out Law. *BLOOMBERG* [online]. BLOOMBERG, publikováno 24. 10. 2016 [cit. 23. 3. 2019].

<sup>414</sup> ŚCISLOWSKA, Monika. Polish leader appoints top court judges, against ruling. *AP NEWS* [online]. AP NEWS, publikováno 10. 10. 2018 [cit. 23. 3. 2019].

<sup>415</sup> GERA, Vanessa. Poland moves to reinstate retired judges to Supreme Court. *AP NEWS* [online]. AP NEWS, publikováno 21. 11. 2018 [cit. 23. 3. 2019].

<sup>416</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 921.

<sup>417</sup> Tamtéž, s. 922. Srov. BÁRD, Petra; VAN BALLEGOIJ, Wouter. Judicial Independence as a Precondition for Mutual Trust. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 10. 4. 2018 [cit. 23. 3. 2019].

Generální advokát Tanchev tehdy prohlásil, že k odložení výkonu evropského zatýkacího rozkazu musí dojít vždy, když vydávanému hrozí riziko vystavení zjevnému narušení spravedlnosti, samotné esence práva na spravedlivý proces.<sup>418</sup>

Tento názor byl v souladu s nedávným rozhodnutím Soudního dvora ve věci **Aranyosi a Căldăraru**,<sup>419</sup> v němž se soud rovněž zabýval odkladem výkonu evropského zatýkacího rozkazu. Představil zde test, v němž má soud rozhodující o vydání především zkoumat, jak moc je riziko reálné, jaké je povahy (zda je např. o systematické narušení) a zda mu bude vydávaný v reakci na konkrétní okolnosti jeho případu vystaven.<sup>420</sup>

Soudní dvůr dal v polském případě generálnímu advokátovi za pravdu, když uznal, že narušení nezávislosti polských soudů, tedy samotné esence práva na spravedlivý proces, může být důvodem odkladu výkonu evropského zatýkacího rozkazu. Nesdílel však myšlenku „zjevného“ narušení spravedlnosti, když tento stupeň snížil na „reálné riziko“.<sup>421</sup> Ačkoli se soud přímo nevěnoval úrovni polského soudnictví a garancí jeho nezávislosti, přesto se na několika místech zabýval nedávnými reformami v Polsku, problematickým zásahům do řad Nejvyššího soudu a postavením ministra spravedlnosti, který je zároveň nejvyšším státním zástupcem.<sup>422</sup>

Neméně náznakový, přitom zásadní, byl pro Polsko případ **Associação Sindical dos Juízes Portugueses**,<sup>423</sup> v němž se primárně jednalo o snížení platu

---

<sup>418</sup> According to Advocate General Tanchev, the execution of a European arrest warrant must be postponed where the competent judicial authority finds not only that there is a real risk of flagrant denial of justice on account of deficiencies in the system of justice of the issuing Member State but also that the person who is the subject of the warrant is exposed to such a risk. Věc C-216/18. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019, publikováno 28. 6. 2018 [cit. 23. 3. 2019].

<sup>419</sup> Spojené případy SDEU, C-404/15 a C-659/15.

<sup>420</sup> According to Advocate General Tanchev, the execution of a European arrest warrant must be postponed, 2018, op. cit. Srov. KRAJEWSKI, Michał. Who is Afraid of the European Council? The Court of Justice's Cautious Approach to the Independence of Domestic Judges. *European Constitutional Law Review*. 2018, roč. 14, č. 4, s. 5.

<sup>421</sup> Rozsudek SDEU, případ C-216/18, op. cit., bod 34.

<sup>422</sup> Tamtéž, bod 21.

<sup>423</sup> Rozsudek SDEU, případ C-64/16.

portugalských soudců. Soudní dvůr však zároveň podrobil svému dohledu národní soudnictví členských států, když odkázal na jejich závazek poskytovat účinné prostředky nápravy a právní ochrany: „*Lucemburk chce dát najevo, že organizace národního soudnictví není bezvýjimečnou záležitostí každého členského státu zvláště, ale že tyto státy podléhají povinností vyplývajícím z primárního práva EU a dohledu Soudního dvora*“.<sup>424</sup> Předsevzal tedy, že je povinností každého členského státu EU zajistit nezávislost svého národního soudnictví, a otevřel si tak dveře k možné budoucí kritice reforem soudnictví v Polsku i Maďarsku. Prohlásil národní soudy aplikující právo EU za „evropské soudy“, a tedy za součásti „evropského soudnictví“.<sup>425</sup>

Na Soudní dvůr se však obrací s předběžnými otázkami navázanými na nedávné reformy soudnictví i polské soudy samotné,<sup>426</sup> mj. Nejvyšší soud.<sup>427</sup> Tak například dva soudci polských obecných soudů vznesli otázku, zda nová pravidla disciplinárního řízení neohrožují nezávislost soudců za okolností, kdy tito rozhodují případy, kde jednou stranou řízení je stát.<sup>428</sup> Další předběžné otázky byly položeny např. v souvislosti s Národní radou soudnictví<sup>429</sup> a odvoláním soudců z důvodů dosažení důchodového věku, kteří požádali prezidenta o prodloužení funkčního období, ale nebylo jim vyhověno. Hlavním problémem byla neexistující možnost účinného odvolání proti takovému rozhodnutí.<sup>430</sup> Objevila se rovněž předběžná otázka ve věci nedostatečného odůvodnění odmítnutí jmenovat soudce Nejvyššího

---

<sup>424</sup> CLAES, Monica; BONELLI, Matteo. Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses. *European Constitutional Law Review*. 2018, roč. 14, č. 3, s. 623.

<sup>425</sup> CLAES a BONELLI, 2018, op. cit., s. 632. Srov. KOVÁCS, Kriszta; SCHEPPELE, Kim L. The fragility of an independent judiciary: Lessons from Hungary and Poland – and the European Union. *Communist and Post-Communist Studies*. 2018, roč. 51, č. 3, s. 190.

<sup>426</sup> Např. případ SDEU, C-537/18 (*Krajowa Rada Sądownictwa*); nebo případ SDEU, C-623/18 (*Prokuratura Rejonowa w Słubicach*).

<sup>427</sup> Např. případ SDEU, C-522/18 (*DŚ v. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jaśle*).

<sup>428</sup> Např. případ SDEU, C-558/18 (*Sąd odsyłający: Sąd Okręgowy w Łodzi*).

<sup>429</sup> Např. případ SDEU, C-585/18 (*Krajowa Rada Sądownictwa*).

<sup>430</sup> To je totiž adresováno disciplinárnímu senátu Nejvyššího soudu s úzkým napojením na Ministra spravedlnosti (ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 926).

soudu,<sup>431</sup> proti němuž rovněž neexistuje žádná možnost odvolání.<sup>432</sup> Velkým problémem však často bývá samotná přípustnost takové předběžné otázky, jelikož je poměrně diskutabilní, nakolik jsou rozhodující pro konkrétní rozhodnutí ve věci samé.<sup>433</sup>

Politici přitom nezůstávají pozadu a útok opětuji. Ministr spravedlnosti se již obrátil na Ústavní soud a požaduje, aby bylo pokládání předběžných otázek Soudnímu dvoru zasahujících mj. do organizace soudnictví (tedy, jak tvrdí Ziobro, ve věci ryze národní) prohlášeno za protiústavní.<sup>434</sup> Obdobně se na Ústavní soud obrátila Národní rada soudnictví, požadující prohlášení své souladnosti s Ústavou.<sup>435</sup> V druhém jmenovaném případě je přitom zajímavé, že z původně naplánovaného projednání sešlo, záhadně a bez zdůvodnění.<sup>436</sup>

Avšak navzdory významné roli, kterou hraje na poli ochrany principu právního státu Evropský soud pro lidská práva (jak bylo adresováno již výše v této práci), tento se dosud k polským reformám výslovně nevyjádřil. Zaobíral se sice množstvím případů věnujícím se porušení svobody projevu nebo práva na spravedlivý proces, nikoli však ve vztahu k námi zkoumané oblasti. Tak se např. případ *Solská a Rybická proti Polsku* (č. přihl. 30491/17 a 31083/17)<sup>437</sup> sice týká vyšetřování letecké havárie ve Smolensku, ale pouze z hlediska porušení práva na rodinný život. Nebo se

---

<sup>431</sup> Případ SDEU, C-824/18 (*Krajowa Rada Sądownictwa*), odkaz převzat z: VON BOGDANDY, Armin; SPIEKER, Luke Dimitrios. Countering the Judicial Silencing of Critics: Novel Ways to Enforce European Values. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 6. 3. 2019 [cit. 23. 3. 2019].

<sup>432</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 927.

<sup>433</sup> Srov. BIERNAT, Stanisław; KAWCZYŃSKA, Monika. Why the Polish Supreme Court's Reference on Judicial Independence to the CJEU is Admissible after all. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 23. 8. 2018 [cit. 23. 3. 2018].

<sup>434</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 929; Srov. řízení před Ústavním soudem Polska, K 7/18; nebo MAJEWSKI, Kacper. Will Poland, With Its Own Constitution Ablaze, Now Set Fire to EU Law? *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 17. 10. 2018 [cit. 23. 3. 2018].

<sup>435</sup> ZOLL a WORTHAM, 2019, op. cit., s. 930.

<sup>436</sup> Tamtéž.

<sup>437</sup> Rozsudek ESLP, věc 30491/17 a 31083/17 (*Solská a Rybická proti Polsku*).

případy Ziemiński proti Polsku (č. přihl. 1799/07)<sup>438</sup> a Bestry proti Polsku (č. přihl. 57675/10)<sup>439</sup> sice týkají zásahu do svobody projevu, ale pouze co do střetu s právy na ochranu osobnosti (očerňování starosty v prvním případě a člena parlamentu v druhém).

Ne nepodobný byl i případ Stankiewicz a ostatní proti Polsku (č. přihl. 48053/11),<sup>440</sup> který se týkal střetu svobody projevu a práva na rodinný život. Stěžovateli byli novinář a šéfredaktor celostátního polského deníku Rzeczpospolita, v němž byl uveřejněn článek, kriticky nahlížející na legislativní reformy daňových zákonů. Věc se však ve své podstatě opět týkala „jen“ očerňování pověsti jedné z expertek, která připravovala návrh těchto reforem. Veřejnost zase spatřuje největší problém v průtazích řízení, které jsou však povětšinou způsobeny excesivní přetížeností soudů.<sup>441</sup>

Výše uvedené problémy, jak pozoruje např. Černič, jsou přitom záležitostí většiny států střední a východní Evropy.<sup>442</sup> I ty se potýkají mj. s nedostatečným zajištěním nezávislosti a nestrannosti soudnictví. Tak se ESLP vyjádřil např. v případě Parlov Takličič proti Chorvatsku, kde rozeznal vnější a vnitřní složku nezávislosti soudnictví: „*soudcovská nezávislost vyžaduje, aby byli soudci oproštěni ne pouze od vlivů přicházející zvnějšku soudnictví, ale také zevnitř*“.<sup>443</sup> Nebo v případě Baka proti Maďarsku, jak bylo upozorněno již na jiných místech v této práci.

Důležité však je si uvědomit, že navzdory svému vlivu na rozvoj demokracie ve státech potýkajících se s problémem demokratického backslidingu je značně limitován. Jeho vliv na národní soudy není vždy reflektován, a tedy ani rozvíjen

---

<sup>438</sup> Rozsudek ESLP, věc 1799/07 (*Ziemiński proti Polsku*).

<sup>439</sup> Rozsudek ESLP, věc 57675/10 (*Bestry proti Polsku*).

<sup>440</sup> Rozsudek ESLP, věc 48053/11 (*Stankiewicz a ostatní proti Polsku*).

<sup>441</sup> ŚLEDZIŃSKA-SIMON, 2018, op. cit., s. 1867. Srov. Rozsudek ESLP, věc 72287/10 (*Rutkowski a další proti Polsku*).

<sup>442</sup> ČERNIČ, 2018, op. cit., s. 119.

<sup>443</sup> Rozsudek ESLP, případ 24810/06 (Parlov Takličič proti Chorvatsku), bod 84. K problémům postkomunistických států v této oblasti viz např. KUHELJ, Alenka; BUGARIC, Bojan. A day in the life of post-communist Europe. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2016, roč. 8, č. 1.

ve smyslu Úmluvy, a důležitost jím chráněných hodnot se někdy potýká s nepochopením jak na straně veřejnosti, tak na straně vlád. Může tak v podstatě pouze stanovit minimální standardy pro některé z jeho nejvýznamnějších hodnot<sup>444</sup> a doufat ve změnu v závislosti na rozvoji právní kultury.

#### 4. 6. Závěr

V předchozí kapitole věnované konkrétní aplikaci vybraných teorií demokratického backslidingu jsme se zaměřili na druhou námi vybranou zemi – Polsko. Stejně jako v případě Maďarska jsme si nejdříve představili obecný politický a historický kontext, který umožnil nástup Jarosława Kaczyńského, politika neméně obratného než jeho maďarský zdroj inspirace Viktor Orbán. Oba využili nespokojenosti lidí se současnou politikou, Kaczyński navíc s touhou lidí promítnout ekonomický růst země do úrovně domácností. To vše bylo podpořeno migrační krizí, zklamáním zkorumpovanými politiky a konspiračními teoriemi ohledně havárie letadla ve Smolensku.

Již záhy po vítězství PiS se země začala potýkat s masivními legislativními změnami, zejm. na úrovni nejvyšších soudních těles. Byla výrazně okleštěna jejich pravomoc, jejich rozsudky nedochází publikace, předsedají jim osoby věrné straně a hlavně Kaczyńskému, který to všechno řídí z pozadí. Jakožto zručný loutkař využívá svých věrných a s některými naprosto otevřeně hraje divadlo, kterým se následně snaží přesvědčit veřejnost o úspěšnosti své mise.

Postupná upozornění a varování EU zůstávají Polskem nepovšimnutá a proměňují se v řízení pro porušení povinnosti, která však trvají už příliš dlouho a ztrácejí tak na bezprostřednosti potrestání. ESLP zatím mlčí. Ale na jak dlouho?

---

<sup>444</sup> ČERNIČ, 2018, op. cit., s. 127. Srov. SAJÓ, András; LOSONCI, Vera. Rule by law in the East Central Europe: is the emperor's new suit a straightjacket? In: GREENBERG, Douglas et al. (eds). *Constitutionalism and democracy – transitions in the contemporary world*. Oxford: Oxford University Press, 1993, s. 322.

Představíme-li si, že jsme polští občané a parlamentní volby jsou za rohem, jaké informace máme k dispozici? Podle volebních průzkumů má PiS vysoké naděje na úspěch, soudní přezkum voleb je však svěřen do rukou lidí, kteří byli jmenováni parlamentem. Média jsou silně ovlivňována a omezována.

Dá se na ně ještě spolehnout?

A nekončí naše úvahy o existenci demokracie právě touto otázkou?

## Závěr

Tato diplomová práce si kladla za cíl představit obecný vhled do jednoho z nejaktuálnějších problémů současnosti – demokratického backslidingu. Úpadek demokracií, jak se s ním aktuálně potýká značná část světa, se již neodehrává jen na poli mladých demokracií, neprojevuje se bouřlivými převraty a střelbou zbraní. Je tomu právě naopak. Backsliding, jak jej pozorujeme dnes, přichází nečekaně a je chytřejší, protože ho v jeho počátcích není snadné pozorovat.

Populistické vlády a jejich lídři si připravují půdu k rozvíjení svých představ o státě nebo také jen k tomu, aby získali moc a peníze. Co hůř – legálními prostředky. Využívají nálad ve společnosti a živí její obavy z budoucnosti, aby zvítězili ve volbách, a získali tak tolik potřebnou legitimitu k omlouvání drastických změn, které mají přijít. Přitom však není jednoduché jim odporovat, protože změní zákony, které by tento odpor umožňovaly, odstraní pojistky proti přílišné koncentraci státní moci v rukou jedné její složky, a přitom usilovně vytváří husté sítě svých stoupenců a podporovatelů, kteří jim mají pomáhat udržet si moc.

V každé demokracii existují slabá místa, ohniska, na něž je však třeba zaútočit první, aby bylo možné provést následné změny. Tak nám Lust a Waldner představili svou teorii, která se na popis těchto ohnisek zaměřuje. S její pomocí jsme si ukázali, jak došlo k okleštění soudní moci v Maďarsku a v Polsku, jakým způsobem jsou zde utlačována média a svoboda projevu obecně, jaký vliv na to všechno měla postava politického vůdce, ekonomika, mezinárodní tlak i politická kultura. Přišli jsme tak na to, že útoky na demokracii jsou vedeny z mnoha stran, mnoha účastníky, že však zároveň záleží i na povědomí společnosti o demokratických hodnotách a její snaze je udržovat.

V případě Maďarska i Polska se však právě v této oblasti jedná o závažný problém. Demokratická kultura zde neměla příležitost klíčit příliš dlouho, když se to zdá teprve nedávno, kdy obě země vězely hluboko v komunistických režimech. Oslnivý záblesk světla r. 1989, který přinesl demokracii, byl však stejně tak lákavý jako

oslepující. Navzdory všem očekáváním, že změna k lepšímu bude rychle následovat, se tak nestalo a zejm. Maďarsko se potýkalo s výraznými ekonomickými problémy, ještě znásobenými světovou finanční krizí. Ačkoli se ta Polska příliš nedotkla, nedá se říct, že by jeho situace byla o mnoho snazší. I zde se projevovaly hluboké nedostatky na trhu práce, kdy mnoho Poláků náhle přišlo o zaměstnání, a zvýšený tlak ze strany nároků na vstup do EU situaci nepomohl. Tím spíš, že se ani Maďarsku, ani Polsku nedostalo očekávané pomoci ze zahraničí.

Není tedy divu, že se v čase krize obrací Maďarové a Poláci zpátky k patriotismu, národní hrdosti a zavírají se před světem, který – jak se někdy zdá – nechápe jejich jedinečnost jako přínos, ale spíše jako porouchaný stroj, který je třeba opravit. Nostalgie a rozčarování pak představují zbraně populistických lídrů a vlád. Je to právě tento okamžik nespokojenosti, který jim umožňuje budovat politický názor a program, odrážející naději na „lepší zítřky“. O krok správným směrem se však jedná jen stěží.

Demokracie – se všemi svými nedostatky, které uznávali již ve starověku – je stále nejlepším možným řízením života lidí. Jen v liberální demokracii je možné volně vyslovovat názory, vyjadřovat své osobité já a realizovat své myšlenky v přiměřených omezeních, která jsou však pochopitelná. Chci-li svobodu já, musím ji přiznat i tobě, protože jsme si rovni. Právě proto můžu já vládnout dnes, ale ty můžeš zítra. Právní stát zaručuje této myšlence pojistky, zaručuje, aby mohlo docházet ke změně hry a aby tato hra byla spravedlivá. Jinými slovy – chci-li svobodu, musím pochopit, že je důležité uznat i svobodu ostatních, protože i ti nazpět uznávají tu mou.

Ačkoli se tedy zdá, že lidé potřebují silného vůdce – a může to být pravda – samo o sobě to ještě nestačí k tomu, abychom schvalovali jeho osamocenou postavu na vzdáleném piedestalu. Přílišným navýšením moci exekutivy, ovlivňováním voleb s tímto cílem a podobnými prostředky nemůže nikdy dojít ke spravedlivému rozložení státní moci, na to upozorňuje i Nancy Bermeo ve své teorii demokratického backslidingu. Nelze říci: Dělán to pro dobro lidu, ale vzápětí se otočit a odebrat zmíněnému lidu ještě více moci a kontroly nad svými zvolenými zástupci. Nelze

ohrožovat principy právního státu, odstraňovat brzdy a rovnováhy, ovlivňovat soudnictví jakožto rozhodčí hry, a pak tvrdit, že je v zemi vše v pořádku.

Navzdory tomu všemu však zůstává prostou skutečností, že demokracie erodují. Lidé chodí do ulic, protestují a stěžují si na nezaručenou nezávislost soudnictví, v politice to však nejde vidět. V Maďarsku konfiskuje Orbánova vláda další a další oblasti života společnosti, od médií po umění, v Polsku se nervózně očekávají druhé parlamentní volby po prvním vítězství PiS, které teprve ukáží, jak smrtelně je polská demokracie zasažena. Naděje spočívá v tom, že se polští soudci brání, organizují se a „trestají“ ty ze svých řad, kteří se rozhodnou následovat vládní linii oklešťování soudní moci. Tlak vyvíjí i mezinárodní společenství a mezinárodní organizace, které se snaží upadající demokracie vzkřísit a dovolit jim se nadechnout.

Není tak ještě vše ztraceno, dokud se najdou ti, kdo za demokracii bojují a uznávají její pravé hodnoty. Co však přinese zítřek, zda populismus zvítězí, zda se řečené země promění v autoritářské režimy, to už jsou myšlenky dalece přesahující tuto práci, které je však jistě vhodné podrobit dalšímu budoucímu zkoumání.

## Použité zdroje

### Monografie

1. ARISTOTELES. *Politika*. Praha: J. Laichter, 1939, 340 s.
2. BÍBA, Jan; ZNOJ, Milan (eds.). *A Crisis of Democracy and Representation*. Praha: Filosofia, 2017, 121 s. ISBN: 978-80-7007-501-2.
3. BORBÉLY, Réka. *Back to the past: Backsliding in Poland and Hungary and the future prospects of the European Union*. Budapešť: Central European University, 2018, 93 s.
4. CROUCH, Colin. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity, 2004, 144 s. ISBN: 978-07-4563-315-2.
5. ČERMÁK, Vladimír. *Otázka demokracie, sv. 2*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2017, 578 s. ISBN 978-80-7325-432-2.
6. DAHL, Robert A. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1991, 397 s. ISBN: 978-03-0004-938-1.
7. DE MONTESQUIEU, Charles. *O duchu zákonů*. Praha: V. Linhart, 1947, 348 s.
8. DE TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracy in America*. Washington: Regnery Publishing, 2002, 816 s. ISBN: 978-02-2680-536-8.
9. DIAMOND, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999, 384 s. ISBN: 978-08-0186-156-7.
10. EASTON, David. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965, 143 s. ISBN: 978-01-3330-183-0.
11. GOZDECKA, Dorota; KMAK, Magdalena (eds.). *Europe at the edge of pluralism*. Antverpy: Intersentia, 2015, 210 s. ISBN: 978-17-8068-306-5.
12. ISSACHAROFF, Samuel. *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, 310 s. ISBN: 978-11-0765-454-9.
13. KELLER, Helen; STONE SWEET, Alec. Assessing the impact of the ECHR on national legal systems. In: KELLER, Helen; STONE SWEET, Alec (eds). *A Europe of rights. The impact of the ECHR on national legal systems*. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 677-712. ISBN: 978-01-9953-526-2.
14. KELSEN, Hans. *Státní forma a světový názor*. Praha: Fr. Borový, 1937, 25 s.
15. LENDVAI, Paul. *Hungary: Between Democracy and Authoritarianism*. Londýn: C Hurst & Co Publishers Ltd, 2012, 288 s. ISBN: 978-18-4904-196-6.
16. LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How Democracies Die*. New York: Viking Books, 2018, 320 s. ISBN: 978-02-4131-798-3.
17. LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999, 368 s. ISBN: 978-03-0017-202-7.

18. LOCKE, John. *Několik myšlenek o výchování. O studování*. Praha: Dědictví Komenského, 1906, 238 s.
19. LUST, Ellen; WALDNER, David. *Unwelcome Change: Understanding, Evaluating, and Extending Theories of Democratic Backsliding*. New Haven: Yale University, 2015, 115 s.
20. MAIR, Peter. *Polity-Scepticism, Party Failings, and the Challenge to European Democracy*. Uhlenbeck: Netherland Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences Uhlenbeck, 2007, 24 s.
21. MILL, John S. *O svobodě*. Praha: J. Otto, 1913, 206 s.
22. MORLINO, Leonardo. *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*. Oxford: Oxford University Press, 2011, 320 s. ISBN: 978-01-9969-811-0.
23. PANIZZA, Francisco (ed.). *Populism and the Mirror of Democracy*. New York: Verso Books, 2005, 368 s. ISBN: 978-18-5984-489-2.
24. PAP, András L. *Democratic Decline in Hungary: Law and Society in an Illiberal Democracy*. Londýn: Routledge, 2017, 176 s. ISBN: 978-11-3805-212-3.
25. PEHE, Jiří. *Demokracie bez demokratů: Úvahy o společnosti a politice*. Praha: Prostor, 2010, 296 s. ISBN: 978-80-7260-234-6.
26. PREUSS, Ondřej. *Klauzule věčnosti. Je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2015, 272 s. ISBN: 978-80-7380-556-2.
27. SCHNEIDER, Carsten Q. *The Consolidation of Democracy: Comparing Europe and Latin America*. Londýn: Routledge, 2010, 208 s. ISBN: 978-04-1546-806-0.
28. SCHUMPETER, Joseph, A. *Kapitalismus, socialismus, demokracie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004, 472 s. ISBN: 80-7325-044-6.
29. SNYDER, Timothy. *Tyranie*. Praha: Paseka, 2017, 120 s. ISBN: 978-80-7432-838-1.
30. ZAKARIA, Fareed. *Budoucnost svobody: Neliberální demokracie v USA a ve světě*. Praha: Nakladatelství Academia, 2012, 276 s. ISBN: 978-80-2002-037-6.

## Články

31. ÁGH, Attila. Democratic Consolidation or Backsliding in East-Central Europe: Rediscovery of the past twenty years of the “Lands in Between”. In: RIEDEL, Rafal (ed.). *Central Europe: Two Decades After*. Warsaw: University of Warsaw, 2010, s. 117-141. ISBN: 978-83-8954-711-8.
32. ÁGH, Attila. Cultural War and Reinventing the Past in Poland and Hungary: The Politics of Historical Memory in East-Central Europe. *Polish Political Science Yearbook*. 2016, roč. 45, s. 32-44. ISSN: 0208-7375.

33. ÁGH, Attila. The Decline of Democracy in East-Central Europe: Hungary as the Worst-Case Scenario. *Problems of Post-Communism*. 2016, roč. 63, č. 5-6, s. 277-287. ISSN: 1075-8216.
34. AHMAD, Amel. Rethinking Backsliding: Insights from the Historical Turn in Democratization Studies. *Comparative Democratization*. 2014, roč. 12, č. 3.
35. BARDI, Luciano et al. Responsive and Responsible? The Role of Parties in Twenty-first Century Politics. *West European Politics*. 2014, roč. 37, č. 2, s. 235-252. ISSN: 0140-2382.
36. BERMEO, Nancy. On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*. 2016, roč. 27, č. 1, s. 5-19. ISSN: 1045-5736.
37. DE BÚRCA, Gráinne. Is EU Supranational Governance a Challenge to Liberal Constitutionalism? *The University of Chicago Law Review*. 2018, roč. 85, č. 2, s. 337-367. ISSN: 0041-9494.
38. CAROTHERS, Thomas. The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*. 2002, roč. 13, č. 1, s. 5-21. ISSN: 1045-5736.
39. CLAES, Monica; BONELLI, Matteo. Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses. *European Constitutional Law Review*. 2018, roč. 14, č. 3, s. 622-643. ISSN: 1574-0196.
40. COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*. 1997, roč. 49, č. 10, s. 430-451. ISSN: 0043-8871.
41. COMAN, Ramona; TOMINI, Luca. A Comparative Perspective on the State of Democracy in Central and Eastern Europe. *Europe-Asia Studies*. 2014, roč. 66, č. 6, s. 853-858. ISSN: 0966-8136.
42. ČERNIČ, Jernej L. Impact of the European Court of Human Rights on the Rule of Law in Central and Eastern Europe. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2018, roč. 10, č. 1, s. 111-137. ISSN: 1876-4045.
43. DAWSON, Hanley. The Fading Mirage of the „liberal consensus“. *Journal of Democracy*. 2016, roč. 27, č. 1, s. 20-34. ISSN: 1045-5736.
44. DIAMOND, Larry. Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*. 2002, roč. 13, č. 2, s. 21-35. ISSN: 1045-5736.
45. DIMITROVA, Antoaneta. The new member states of the EU in the aftermath of enlargement: Do new European rules remain empty shells? *Journal of European Public Policy*. 2010, roč. 7, č. 1, s. 137-148. ISSN: 2577-3143.
46. FARAGUNA, Pietro. Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword? *German Law Journal*. 2017, roč. 18, č. 7, s. 1617-1640. ISSN: 2071-8322.
47. FOMINA, Joanna; KUCHARCZYK, Jacek. The Specter Haunting Europe: Populism and Protest in Poland. *Journal of Democracy*. 2016, roč. 27, č. 1, s. 58-68. ISSN: 1045-5736.

48. FOX, Gregory H.; NOLTE, Georg. Intolerant Democracies. *Harvard International Law Journal*. 1995, roč. 36, č. 1, s. 1-70. ISSN: 0017-8063.
49. FRANCK, Thomas M. The Emerging Right to Democratic Governance. *The American Journal of International Law*. 1992, roč. 86, č. 1, s. 46-91. ISSN: 0002-9300.
50. GALSTON, William A. The Populist Challenge to Liberal Democracy. *Journal of Democracy*. 2018, roč. 29, č. 2, s. 5-19. ISSN: 1045-5736.
51. GATI, Charles. Temptations and Challenges in Central and Eastern Europe. *The Polish Quarterly of International Affairs*. 2008, roč. 17, č. 1, s. 138-141. ISSN: 1230-4999.
52. GUNITSKY, Seva. Lost in the Gray Zone: Competing Measures of Democracy in the Former Soviet Republics. In: COOLEY, A. et al. (eds.). *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, s. 112-150. ISBN: 978-11-0748-412-2.
53. HABERMAS, Jürgen. On the internal relation between the rule of law and democracy. *European Journal of Philosophy*. 1995, roč. 3, č. 1, s. 12-20. ISSN: 0966-8373.
54. HAERPFER, Christian W. Hungary: Structure and dynamics of democratic consolidation. In: ZIELONKA, Jan et al. (eds.). *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*. Londýn: Routledge, 2006, s. 148-171. ISBN: 978-11-3417-042-5.
55. HAUGHTON, Tim. Money, Margins and the Motors of Politics: The EU and the Development of Party Politics in Central and Eastern Europe. *Journal of Common Market Studies*. 2014, roč. 52, č. 1, s. 71-87. ISSN: 0021-9886.
56. HOBSON, Christopher. Liberal democracy and beyond: extending the sequencing debate. *International Political Science Review*. 2012, roč. 33, č. 4, s. 441-454. ISSN: 0192-5121.
57. CHRONOWSKI, Nora. The new Hungarian Fundamental Law in the light of the European Union's normative values. *Revue Est Europa*. 2012, spec. č. 1, s. 111-142. ISSN: 1125-9388.
58. INGLEHART, Ronald. The Age of Insecurity. Can Democracy Save Itself? *Foreign Affairs*. 2018, roč. 97, č. 3, s. 20-28. ISSN: 0015-7120.
59. KAPSTEIN, Ethan; CONVERSE, Nathan. Why Democracies Fail. *Journal of Democracy*. 2008, roč. 19, č. 4, s. 57-68. ISSN: 1045-5736.
60. KONCEWICZ, Tomasz T. Unconstitutional capture and constitutional recapture. Of the rule of law, separation of powers and judicial promises. *Jean Monnet Working Paper*. 2017, č. 2/17, s. 1-59.
61. KORNAI, Janos. Hungary's U-Turn. *Capitalism and Society*. 2015, roč. 10, č. 1, s. 1-61. ISSN: 1932-0213.
62. KOVÁCS, Kriszta; SCHEPPELE, Kim L. The fragility of an independent judiciary: Lessons from Hungary and Poland – and the European Union.

- Communist and Post-Communist Studies*. 2018, roč. 51, č. 3, s. 189-200. ISSN: 0967-067X.
63. KRAJEWSKI, Michał. Who is Afraid of the European Council? The Court of Justice's Cautious Approach to the Independence of Domestic Judges. *European Constitutional Law Review*. 2018, roč. 14, č. 4, s. 1-22. ISSN: 1574-0196.
64. KRASSTEV, Ivan. Eastern Europe's Illiberal Revolution: The Long Road to Democratic Decline. *Foreign Affairs*. 2018, roč. 97, č. 3, s. 49-56. ISSN: 0015-7120.
65. KREMNIETZER, Mordechai; KREBS, Shiri. From Illiberal Legislation to Intolerant Democracy. *Israel Studies Review*. 2011, roč. 26, č. 1, s. 4-11. ISSN: 2159-0370.
66. KRYGIER, Martin. What about the rule of law? *Constitutional Court Review*. 2007, roč. 8, s. 74-90. ISSN: 2073-6215.
67. KUHELJ, Alenka; BUGARIC, Bojan. A day in the life of post-communist Europe. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2016, roč. 8, č. 1, s. 183-190. ISSN: 1876-4045.
68. KYSELA, Jan. Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 24-30. ISSN: 1802-3843.
69. LAUTH, Hans-Joachim. Dimensionen der Demokratie und das Konzept einer defekten Demokratie. In: PICKEL, Gert et al. (eds). *Demokratie: Entwicklungsformen und Erscheinungsbilder im interkulturellen Vergleich*. Frankfurt/Oder: Sripvaz, 1997, s. 33-54. ISBN: 978-39-3127-841-0.
70. MERKEL, Wolfgang. Embedded and Defective Democracies. *Democratization*. 2004, roč. 11, č. 5, s. 33-58. ISSN: 1351-0347.
71. MØLLER, Jørgen; SKAANING, Svend-Erik. Beyond the Radial Delusion: Conceptualizing and Measuring Democracy and Non-democracy. *International Political Science Review*. 2010, č. 31, s. 261-283. ISSN: 0192-5121.
72. PEERENBOOM, Randall. Human rights and the rule of law: what's the relationship? *University of California, Los Angeles School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Research Paper No. 05-3*. 2005, s. 1-153.
73. PLATTNER, Marc F. Liberalism and Democracy: Can't Have One without the Other. *Foreign Affairs*. 1998, roč. 77, č. 2, s. 171-180. ISSN: 0015-7120.
74. POP-ELECHES, Grigore. Throwing out the Bums: Protest Voting and Unorthodox Parties After Communism. *World Politics*. 2010, roč. 62, č. 2, s. 221-260. ISSN: 1050-8201.
75. PRZYBYLSKI, Wojciech. Can Poland's Backsliding Be Stopped? *Journal of Democracy*. 2018, roč. 29, č. 3, s. 52-64. ISSN: 1045-5736.
76. PUDDINGTON, Arch; ROYLANCE, Tyler. The Dual Threat of Populists and Autocrats. *Journal of Democracy*. 2017, roč. 28, č. 2, s. 105-119. ISSN: 1045-5736.
77. RUPNIK, Jacques. Explaining Eastern Europe: The Crisis of Liberalism. *Journal of Democracy*. 2018, roč. 29, č. 3, s. 24-38. ISSN: 1045-5736.

78. RUPNIK, Jacques; ZIELONKA, Jan. The State of Democracy 20 Years On: Domestic and External Factors. *East European Politics and Societies*. 2013, roč. 27, č. 3, s. 3-25. ISSN: 1533-8371.
79. SADURSKI, Wojciech. How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding. *Sydney Law School Research Paper*. 2018, č. 18/01, s. 1-72.
80. SAJÓ, András; LOSONCI, Vera. Rule by law in the East Central Europe: is the emperor's new suit a straightjacket? In: GREENBERG, Douglas et al. (eds). *Constitutionalism and democracy – transitions in the contemporary world*. Oxford: Oxford University Press, 1993, s. 321-338. ISBN: 978-01-9507-107-8.
81. SCHEPPELE, Kim L. Understanding Hungary's Constitutional Revolution. In: VON BOGDANDY, Armin; SONNEVEND, Pál (eds.). *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. Oxford: Hart Publishing, 2015, s. 111-124. ISBN: 978-1-4946-464-2.
82. SCHLIPPHAK, Bernd; TREIB, Oliver. Playing the blame game on Brussels: the domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding. *Journal of European Public Policy*. 2017, roč. 24, č. 3, s. 352-165. ISSN: 2577-3143.
83. SKAPSKA, Grażyna. The Decline of Liberal Constitutionalism in East Central Europe. In: VILHALEM, Peeter et al. (eds). *The Routledge International Handbook of European Social Transformations*. Londýn: Routledge, 2018, s. 130-145. ISBN: 978-1-4724-7794-1.
84. ŚLEDZIŃSKA-SIMON, Anna. The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition. *German Law Journal*. 2018, roč. 19, č. 7, s. 1839-1870. ISSN: 2071-8322.
85. SZENTE, Zoltán. Breaking and Making Constitutional Rules: The Constitutional Effects of the Financial Crisis in Hungary. In: CONTIADES, Xenophon. *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2013, s. 245-262. ISBN: 978-14-0946-631-4.
86. TAMANAHA, Brian Z. A concise guide to the rule of law. *St. John's School of Law, Legal Studies Research Paper Series no. 07-0082*. 2007, s. 1-20.
87. TILLY, Charles. Inequality, Democratization, and De-democratization. *Sociological Theory*. 2003, roč. 21, č. 1, s. 37-43. ISSN: 0735-2751.
88. UITZ, Renáta. Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary. *International Journal of Constitutional Law*. 2015, roč. 13, č. 1, s. 279-300. ISSN: 1474-2640.
89. VARJU, Marton; CHRONOWSKI, Nora. Constitutional backsliding in Hungary. *TvCr*. 2015, roč. 6, s. 296-310. ISSN: 1879-6664.

90. ZAKARIA, Fared. The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*. 1997, roč. 76, č. 6, s. 22-43. ISSN: 0015-7120.
91. ZOLL, Fryderyk; WORTHAM, Leah. Judicial Independence and Accountability: Withstanding Political Stress in Poland. *Fordham International Law Journal*. 2019, roč. 42, č. 3, s. 875-948. ISSN: 0747-9395.

## Judikatura

1. Rozsudek ESLP ze dne 7. 12. 1976. Handyside proti UK. Věc 5493/72. HUDOC [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%225493%2F72%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-57499%22%5D%7D>
2. Rozsudek ESLP ze dne 8. 7. 1986. Lingens proti Rakousku. Věc 9815/82. HUDOC [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%229815%2F82%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-57523%22%5D%7D>
3. Rozsudek ESLP ze dne 23. 4. 1992. Castells proti Španělsku. Věc 11798/85. HUDOC [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2211798%2F85%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-57772%22%5D%7D>
4. Rozsudek ESLP ze dne 30. 1. 1998. Spojená komunistická strana Turecka a další proti Turecku. Věc 19392/92. HUDOC [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2219392%2F92%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-58128%22%5D%7D>
5. Rozsudek ESLP ze dne 13. 2. 2003. Refah Partisi (Strana prosperity) proti Turecku. Věc 41340/98. HUDOC [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2241340%2F98%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-60936%22%5D%7D>
6. Rozsudek ESLP ze dne 22. 3. 2010. Parlov-Tkalčić proti Chorvatsku. Věc 24810/06. HUDOC [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2224810%2F06%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-96426%22%5D%7D>

7. Rozsudek ESLP ze dne 4. 10. 2010. Fatullayev proti Azerbajdžánu. Věc 40984/07. HUDOC [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2240984%2F07%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-98401%22%5D%7D>
8. Rozsudek ESLP ze dne 17. 7. 2014. Mladina d. d. Ljubljana proti Slovinsku. Věc 20981/10. HUDOC [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2220981%2F10%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-142424%22%5D%7D>
9. Rozsudek ESLP ze dne 8. 9. 2014. Magyar Kereszteny Mennonita Egyház a další proti Maďarsku. Věc 70945/1. HUDOC [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%5D,%22respondent%22:%5B%22HUN%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-142196%22%5D%7D>
10. Rozsudek ESLP ze dne 7. 10. 2015. Rutkowski a další proti Polsku. Věc 72287/10, 13927/11 and 46187/11. HUDOC [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2272287%2F10%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-155815%22%5D%7D>
11. Rozsudek ESLP ze dne 3. 2. 2016. Bestry proti Polsku. Věc 57675/10. HUDOC [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22docname%22:%5B%22Bestry%20v%20Poland%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-158467%22%5D%7D>
12. Rozsudek ESLP ze dne 3. 2. 2016. Stankiewicz a ostatní proti Polsku. Věc 48053/11. HUDOC [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%5B%22document%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-158468%22%5D%7D>
13. Rozsudek ESLP ze dne 17. 5. 2016. Karácsony a další proti Maďarsku. Věc 42461/13 a 44357/13. HUDOC [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2242461%2F13%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-162831%22%5D%7D>
14. Rozsudek ESLP ze dne 23. 6. 2016. Baka proti Maďarsku. Věc 20261/12. HUDOC [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019].

- Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22ap-pno%22:%5B%2220261/12%22%5D%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22%22CHAMBER%22%22%22itemid%22:%5B%22001-163113%22%5D%7D>
15. Rozsudek ESLP ze dne 5. 10. 2016. Ziemiński proti Polsku. Věc 1799/07. *HUDOC* [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22docname%22:%5B%22Ziemi%C5%84ski%22%5D%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22%22CHAMBER%22%22%22itemid%22:%5B%22001-164453%22%5D%7D>
  16. Rozsudek ESLP ze dne 20. 12. 2018. Solská a Rybická proti Polsku. Věc 30491/17 a 31083/17. *HUDOC* [online]. European Court of Human Rights, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22kupdate%20Descending%22%5D%22docname%22:%5B%22v.%20Poland%22%5D%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22%22CHAMBER%22%22%22itemid%22:%5B%22001-186135%22%5D%7D>
  17. Rozsudek SDEU ze dne 8. 4. 2014. Evropská komise proti Maďarsku. Věc C-288/12. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=150641&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=366079>
  18. Rozsudek SDEU ze dne 6. 11. 2012. Evropská komise proti Maďarsku. Věc C-286/12. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=8B95C203877DE79FE9BBE86690113D14?text=&docid=129324&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=14344741>
  19. Rozsudek SDEU ze dne 4. 9. 2014. Evropská komise proti Polsku. Věc C-192/18. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-192/13&language=CS>
  20. Rozsudek SDEU ze dne 5. 4. 2016. Aranyosi a Căldăraru. Spojené věci C-404/15 a C-659/15. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=175547&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6388954>
  21. Rozsudek SDEU ze dne 27. 2. 2018. Associação Sindical dos Juizes Portugueses. Věc C-64/16. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199682&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6390106>

22. Rozsudek SDEU ze dne 25. 7. 2018. Ministr sprawedlnosti a rovnosti. Případ C-216/18. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6389712>
23. Řízení před SDEU. Evropská komise proti Polsku. Věc C-619/18. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-619/18>
24. Řízení před SDEU. Krajowa Rada Sądownictwa. Věc C-537/18. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208054&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6391906>
25. Řízení před SDEU. Prokuratura Rejonowa w Słubicach. Věc C-623/18. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf?id=C%3B623%3B18%3BRP%3B1%3BP%3B1%3BC2018%2F0623%2FP&oqp=&for=&mat=or&lgrec=en&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-623%252F18&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=en&avg=&cid=8655505>
26. Řízení před SDEU. Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Věc C-522/18. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-522/18&td=ALL>
27. Řízení před SDEU. Miasto Łowicz. Věc C-558/18. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-558/18>
28. Řízení před SDEU. Krajowa Rada Sądownictwa. Věc C-585/18. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=cs&td=ALL&num=C-585/18>
29. Rozsudek Ústavního soudu Polska ze dne 3. 12. 2015, věc K 34/15. *Trybunał Konstytucyjny* [online]. Trybunał Konstytucyjny, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/8749-ustawa-o-trybunalekonstytucyjnym/>
30. Rozsudek Ústavního soudu Polska ze dne 24. 10. 2017, věc K 1/17. *Trybunał Konstytucyjny* [online]. Trybunał Konstytucyjny, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/9910-ustawy-o-trybunale-konstytucyjnym/>

31. Rozsudek Ústavního soudu Polska ze dne 20. 6. 2017, věc K 5/17. *Trybunał Konstytucyjny* [online]. Trybunał Konstytucyjny, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/9784-ustawa-o-krajowej-radzie-sadownictwa/>
32. Řízení před Ústavním soudem Polska, věc K 7/18. *Trybunał Konstytucyjny* [online]. Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&sprawa=20793>

## Internetové zdroje

33. According to Advocate General Tanchev, the execution of a European arrest warrant must be postponed where the competent judicial authority finds not only that there is a real risk of flagrant denial of justice on account of deficiencies in the system of justice of the issuing Member State but also that the person who is the subject of the warrant is exposed to such a risk. Věc C-216/18. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019, publikováno 28. 6. 2018 [cit. 23. 3. 2019]. Dostupné z: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-06/cp180095en.pdf>
34. BÁRD, Petra; VAN BALLEGOIJ, Wouter. Judicial Independence as a Precondition for Mutual Trust. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 10. 4. 2018 [cit. 23. 3. 2019]. DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20180410-104826>.
35. BIERNAT, Stanisław; KAWCZYŃSKA, Monika. Why the Polish Supreme Court's Reference on Judicial Independence to the CJEU is Admissible after all. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 23. 8. 2018 [cit. 23. 3. 2018]. DOI: <https://doi.org/10.17176/20180823-162630-0>.
36. BRZOZOWSKI, Alexandra. Poland threatens to ignore rulings of EU's top court. *EURACTIV* [online]. EURACTIV, publikováno 28. 8. 2018 [cit. 23. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/poland-threatens-to-ignore-rulings-of-eus-top-court/>
37. BURAS, Piotr. How Poland is Drifting Away from Liberal Democracy. *Political Change* [online]. Konrad Adenauer Stiftung, publikováno 17. 7. 2018 [cit. 15. 3. 2019], s. 135-144. Dostupné z: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ae73bf6e-7095-4a5a-9bb1-6e1f55cc4816&groupId=288143](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=ae73bf6e-7095-4a5a-9bb1-6e1f55cc4816&groupId=288143)
38. ERLANGER, Steven. As Poland and Hungary Flout Democratic Values, Europe Eyes the Aid Spigot. *N.Y. TIMES* [online]. The New York Times Company, © 2019, publikováno 1. 5. 2018 [cit. 23. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/2018/05/01/world/europe/poland-hungary-european-union-money.html>

39. GARCIA-SAYAN, Diego. Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers. *United Nations, Human Rights: Office of the High Commissioner* [online]. OHCHR, © 2007, publikováno 2. 5. 2018 [cit. 23. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/en/issues/judiciary/pages/annual.aspx>
40. GERA, Vanessa. Poland moves to reinstate retired judges to Supreme Court. *AP NEWS* [online]. AP NEWS, publikováno 21. 11. 2018 [cit. 23. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.apnews.com/9e4251bb43c8422ab1f0bb4d0fb7eea2>
41. GERSDORF, Małgorzata. Address by the First President of the Supreme Court on the reforms of the judiciary in Poland. *Komitet obrony demokracji* [online]. Publikováno 5. 1. 2018 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.kod.ngo/address-first-president-supreme-court-reforms-judiciary-poland/>
42. HALMAI, Gábor. Towards an illiberal democracy: Hungary's New Constitution. *Eurozine* [online]. Eurozine, publikováno 25. 1. 2012 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.eurozine.com/towards-an-illiberal-democracy/>
43. HUSEIN, Zeid R. Hungary: Opinion Editorial by UN High Commissioner for Human Rights. *United Nations, Human Rights: Office of the High Commissioner* [online]. UN, publikováno 2018 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22765&LangID=E>
44. KONCEWICZ, Tomasz T. Farewell to the Separation of Powers – On the Judicial Purge and the Capture in the Heart of Europe. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 19. 7. 2017 [cit. 15. 3. 2019]. DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20170719-141352>
45. KOSARŇ, David. The CJEU Has Spoken Out, But the Show Must Go On. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 2. 8. 2018 [cit. 23. 3. 2019]. DOI: <https://doi.org/10.17176/20180802-134410-0>.
46. MAJEWSKI, Kacper. Will Poland, With Its Own Constitution Ablaze, Now Set Fire to EU Law? *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 17. 10. 2018 [cit. 23. 3. 2018]. DOI: <https://doi.org/10.17176/20181026-150347-0>.
47. MATCZAK, Marcin. Some Thoughts on Authoritarian Backsliding. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 27. 12. 2017 [cit. 15. 3. 2019]. DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20171227-142237>
48. MATCZAK, Marcin. The Rule of Law in Poland: A Sorry Spectacle. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 1. 3. 2018 [cit. 15. 3. 2019]. DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20180301-101850>
49. MAZZINI, Mateusz. For Central Europe's Illiberal Democracies, the Worst is yet to Come. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH,

- publikováno 16. 7. 2017 [cit. 15. 3. 2019]. DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20170717-085741>
50. Poland: UN experts say Government must not roll back women's rights. *United Nations, Human Rights: Office of the High Commissioner* [online]. UN, publikováno 13. 12. 2018 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/084/27/PDF/G1808427.pdf?OpenElement>
51. Poland must immediately suspend the application of the provisions of national legislation relating to the lowering of the retirement age for Supreme Court judges. Věc C-619/18. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019, publikováno 17. 12. 2018 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-10/cp180159en.pdf>
52. President signs judiciary reforms. *President.pl* [online]. Publikováno 20. 12. 2017 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.president.pl/en/news/art.636.president-signs-judiciary-reforms.html>
53. ROTT, Lukáš. Polsko čekají parlamentní volby. V průzkumech vítězí premiér Mateusz Morawiecki. *deník.cz* [online]. VLTAVA LABE MEDIA a.s., publikováno 13. 8. 2018 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: [https://www.denik.cz/ze\\_sвета/polsko-volby-sjem-parlament-mateusz-morawiecki-jaroslaw-kaczynski.html](https://www.denik.cz/ze_sвета/polsko-volby-sjem-parlament-mateusz-morawiecki-jaroslaw-kaczynski.html)
54. SADURSKI, Wojciech; STEINBEIS, Maximilian. What is Going on in Poland is an Attack against Democracy. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 15. 7. 2016 [cit. 15. 3. 2019]. DOI: <http://dx.doi.org/10.17176/20160718-104348>
55. ŚCISLOWSKA, Monika. Polish leader appoints top court judges, against ruling. *AP NEWS* [online]. AP NEWS, publikováno 10. 10. 2018 [cit. 23. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.apnews.com/72f55291a715434bb2e32707f3c0ede9>
56. SIERAKOWSKI, Slawomir. The Beginning of the End for Poland's Populists. *N.Y. TIMES* [online]. The New York Times Company, © 2019, publikováno 6. 11. 2018 [cit. 23. 3. 2019]. Dostupné: <https://www.nytimes.com/2018/11/06/opinion/the-beginning-of-the-end-for-polands-populists.html>
57. ŚLEDZIŃSKA-SIMON, Anna. Midnight Judges: Poland's Constitutional Tribunal Caught between Political Fronts. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 23. 11. 2015 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/midnight-judges-polands-constitutional-tribunal-caught-between-political-fronts/>
58. STEFAN BATORY FOUNDATION. Report of the Stefan Batory Foundation Legal Expert Group on the impact of the judiciary reform in Poland in 2015-2018. Archiwum Osiatyńskiego [online]. Archiwum Osiatyńskiego,

- publikováno 31. 12. 2018 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Batory%20Foundation%20Report%20on%20the%20judiciary%20reform%20in%20Poland.pdf>
59. STRZELECKI, Marek; BODONI, Stephanie. No Polish Wiggle Room on Judges as EU Court Chief Spells Out Law. *BLOOMBERG* [online]. BLOOMBERG, publikováno 24. 10. 2016 [cit. 23. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-24/poland-delays-moves-in-eu-court-row-till-after-election-run-off>
60. VON BOGDANDY, Armin; SPIEKER, Luke Dimitrios. Countering the Judicial Silencing of Critics: Novel Ways to Enforce European Values. *VerfBlog* [online]. Max Steinbeis Verfassungsblog GmbH, publikováno 6. 3. 2019 [cit. 23. 3. 2019]. DOI: <https://doi.org/10.17176/20190324-203914-0>.
61. Wyniki wyborów do Sejmu RP. *Państwowa Komisja Wyborcza* [online]. Publikováno 25. 10. 2015 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: [https://parlament2015.pkw.gov.pl/349 Wyniki Sejm](https://parlament2015.pkw.gov.pl/349%20Wyniki%20Sejm)

## Ostatní

1. Doporučení Evropské komise ze dne 20. 12. 2017. *European Commission: Press Release Database* [online]. European Commission, publikováno 20. 12. 2017 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release IP-17-5367 en.htm>
2. Evropská komise. European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary. *European Commission: Press Release Database* [online]. European Commission, publikováno 17. 1. 2012 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/governance/2012-01-18-hungary en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-01-18-hungary en.htm)
3. Evropská komise. The European Commission reiterates its serious concerns over the Fourth Amendment to the Constitution of Hungary. *European Commission: Press Release Database* [online]. European Commission, publikováno 12. 4. 2013 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://europa.eu/rapid/press-release IP-13-327 cs.htm>
4. Evropská komise. Rule of Law Framework. *Evropská komise* [online]. Evropská komise, publikováno 2. 5. 2018 [cit. 23. 3. 2019]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/rule-law-framework en>
5. OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS. Hungary: Parliamentary Elections 8 April 2018, ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. Varšava: ODIHR, 2018, 35 s.
6. Oficiální upozornění Evropské komise ze dne 2. 7. 2018. *European Commission: Press Release Database* [online]. European Commission, publikováno

2. 7. 2018 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: [http://europa.eu/rapid/press-release-IP-18-4341\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release-IP-18-4341_en.htm)
7. Odůvodněné stanovisko Evropské komise ze dne 14. 8. 2018. *European Commission: Press Release Database* [online]. European Commission, publikováno 14. 8. 2018 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: [http://europa.eu/rapid/press-release-IP-18-4987\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release-IP-18-4987_en.htm)
8. Nařízení místopředsedy SDEU ze dne 19. 10. 2018. Věc C-619/18. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-10/cp180159en.pdf>
9. Rada Evropy. Hungary: Legislative changes threaten democracy and human rights. *Council of Europe* [online]. Council of Europe, publikováno 12. 1. 2012 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: [https://www.coe.int/en/web/commissioner/news-2012/-/asset\\_publisher/nutP1s2ONg0k/content/hungary-legislative-changes-threaten-democracy-and-human-rights?inheritRedirect=false](https://www.coe.int/en/web/commissioner/news-2012/-/asset_publisher/nutP1s2ONg0k/content/hungary-legislative-changes-threaten-democracy-and-human-rights?inheritRedirect=false)
10. Rezoluce Evropského parlamentu ze dne 10. 3. 2011. *European Parliament* [online]. European Parliament, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//EN>
11. Rezoluce Evropského parlamentu ze dne 5. 7. 2011. *European Parliament* [online]. European Parliament, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0315+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>
12. Rezoluce Evropského parlamentu ze dne 16. 2. 2012. *European Parliament* [online]. European Parliament, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+XML+V0//EN>
13. Report Evropského parlamentu ze dne 25. 6. 2013. *European Parliament* [online]. European Parliament, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+XML+V0//EN>
14. Rezoluce Evropského parlamentu ze dne 15. 11. 2017. *European Parliament* [online]. European Parliament, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0442&language=EN>
15. Rezoluce Evropského parlamentu z 21. 2. 2018. *European Parliament* [online]. European Parliament, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2018-0119\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2018-0119_EN.html)
16. Rezoluce Evropského parlamentu z 1. 3. 2018. *European Parliament* [online]. European Parliament, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z:

- <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0055+0+DOC+XML+V0//EN>
17. Rezoluce Evropského parlamentu ze dne 12. 9. 2018. *European Parliament* [online]. European Parliament, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0340+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>
  18. Rezoluce Evropského parlamentu ze dne 14. 11. 2018. *European Parliament* [online]. European Parliament, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0456+0+DOC+XML+V0//EN>
  19. Stanovisko Benátské komise č. 904/2017 ze dne 11. 12. 2017. *Council of Europe: Venice Commission* [online]. Council of Europe, © 2014 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)031-e)
  20. Stanovisko Benátské komise č. 892/2017 ze dne 11. 12. 2017. *Council of Europe: Venice Commission* [online]. Council of Europe, © 2014 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)028-e)
  21. Stanovisko Benátské komise č. 833/2015 ze dne 11. 3. 2016. *Council of Europe: Venice Commission* [online]. Council of Europe, © 2014 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)001-e)
  22. Stanovisko Benátské komise č. 860/2016 ze dne 14. 10. 2016. *Council of Europe: Venice Commission* [online]. Council of Europe, © 2014 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282016%29026-e>
  23. Stanovisko Benátské komise č. 839/2016 ze dne 27. 5. 2016. *Council of Europe: Venice Commission* [online]. Council of Europe, © 2014 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2016\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2016)019-e)
  24. Stanovisko Benátské komise č. 621/2011 ze dne 20. 6. 2011. *Council of Europe: Venice Commission* [online]. Council of Europe, © 2014 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e)
  25. Usnesení předsedy SDEU ze dne 15. 11. 2018. Věc C-619/18. *InfoCuria* [online]. Court of Justice of European Union, © 2019 [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=207961&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3019596>