

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Filozofická fakulta**  
**Katedra politologie a evropských studií**

Bc. Kateřina Turková

## **Maďarsko: Příklad hybridního režimu?**

Magisterská diplomová práce

**Vedoucí práce:** doc. PhDr. Tomáš Lebeda, Ph.D.

Olomouc 2022

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem magisterskou diplomovou práci vypracovala samostatně a použila jen zdroje, které jsou citovány a uvedeny v seznamu literatury práce.

V Olomouci dne

Podpis: .....

Bc. Kateřina Turková

## Poděkování

Děkuji doc. PhDr. Tomáši Lebedovi, PhD. za odborné vedení, ochotu a cenné rady, které mi poskytl při zpracování mé magisterské diplomové práce.

## Obsah

Úvod.....	1
1 Hybridní režimy.....	4
1.1 Autoritářský režim.....	4
1.2 Demokracie.....	6
1.3 Delegativní demokracie.....	8
1.4 Defektní demokracie Wolfganga Merkela.....	10
1.5 Adjektivní autoritářství.....	12
1.6 Kritika konceptů.....	20
2 Politický vývoj Maďarska.....	22
2.1 Přijetí nové ústavy.....	23
3 Volební reforma.....	29
3.1 Cesta k volební reformě.....	30
3.2 Základní principy volební reformy.....	31
3.3 Kontroverze volebního zákona.....	33
4 Soudnictví.....	38
5 Média.....	43
6 Maďarsko jako hybridní režim?.....	53
Závěr.....	56
Abstrakt.....	66
Abstract.....	67

## Úvod

Třetí vlna demokratizace a konec studené války zvýšily celosvětový počet režimů, jež kombinovaly pravidelné konání vícestranických voleb s prvky autoritářských režimů. Po pádu berlínské zdi se pozornost poutala na státy střední a východní Evropy. Mezi země, které byly považované za nejvýznamnější úspěchy liberalizace, patřilo spolu s Českou republikou a Polskem také Maďarsko. Kladné hodnocení Maďarska ve srovnání s ostatními zeměmi střední a východní Evropy bylo velmi patrné. Nicméně politické a ekonomické změny během posledního desetiletí vedly k ustanovení hybridního systému, v němž je míra koncentrace moci v rámci evropského měřítka jedinečná. Premiér Viktor Orbán a jeho strana Fidesz – Maďarská občanská unie s pomocí svého koaličního partnera Křesťanskodemokratické lidové strany nejenže ovládají legislativní a výkonné složky, ale také prakticky všechny sféry společenského života.

Cílem této magisterské diplomové práce je určit, zda Maďarsko patří do kategorie hybridních režimů, či nikoli, s tím, že obdobím, kterým se zabývá, je po nástupu Viktora Orbána a jeho strany Fidesz k moci, tedy od roku 2010 po současnost.

Práce je rozdělena na dvě části a zároveň na šest kapitol. První část, a tedy i první kapitola, se snaží objasnit, jaký je rozdíl mezi autoritářskými režimy a demokraciemi. Následně se zabývá nejznámějšími koncepty hybridních režimů. Zmiňuje delegativní demokracii od Guillerma O'Donnella, neliberální demokracii Fareeda Zakarii, defektní demokracii Wolfganga Merkela a na závěr se zabývá adjektivním autoritářstvím. Z těchto teoretických konceptů vyplývají i hypotézy:

*H1: I přesto, že v Maďarsku probíhají pravidelné volby, po nástupu Viktora Orbána a jeho strany Fidesz v roce 2010 došlo k manipulaci s volebními pravidly takovým způsobem, aby zvýhodňovala stranu Fidesz.*

*H2: Po nástupu Viktora Orbána a jeho strany Fidesz k moci v roce 2010 došlo k poklesu nezávislosti soudní moci.*

*H3: Po nástupu Viktora Orbána a jeho strany Fidesz k moci v roce 2010 došlo k poklesu nezávislosti maďarských médií.*

Součástí této kapitoly je rovněž kritika výše zmíněných přístupů jednotlivých autorů a jsou analyzovány slabé, popřípadě silné stránky samotných konceptů.

Stěžejní literaturou pro první část diplomové práce byly články od samotných autorů různých konceptů. Při definování delegativní demokracie byl použit článek *Delegative democracy*, jenž se snaží objasnit problematiku delegativní demokracie, kterou autor zasazuje do latinsko-amerického prostředí. Dále byl použit článek od F. Zakarii *The Rise of illiberal democracy*, ve které popisuje svůj koncept neliberální demokracie. Hlavním problémem u jeho koncepce je velmi široká definice neliberální demokracie, kdy do této kategorie spadá většina existujících režimů. Pro definování adjektivního autoritářství byly použity zejména články od Andrease Schedlera *Elections without democracy: The menu of manipulation* a Stevena Levitského a Lukana Waye *Elections without democracy: The rise of competitive authoritarianism*. Celkově největším problémem je neshoda na definici hybridních režimů, kdy každý autor si pod pojmem hybridní režim představuje něco jiného. Následně mohou vznikat situace, kdy jeden autor považuje režim za hybridní, druhý ovšem již za plně autoritářský.

Druhá část práce nastiňuje politický vývoj Maďarska a za jakých okolností došlo k přijetí nové maďarské ústavy, taktéž popisuje její kontroverze. Kapitoly tři, čtyři a pět se snaží odpovědět na stanovené hypotézy. Přesněji kapitola tři se zabývá volební reformou platnou od roku 2012. Popisuje cestu k volební reformě, její základy a na závěr se věnuje jejím problematickým a pochybným ustanovením. Základem pro tuto kapitolu byla zpráva od Róberta László a Pétera Krekó *Election reform in hungary: Still in progress*, jenž se věnuje základům nového volebního zákona a jeho kontroverzím.

Kapitola čtyři se zabývá maďarským soudnictvím. Vysvětluje omezování Ústavního soudu, spor mezi Národní justiční kanceláří a Národní radou pro soudnictví, jenž vyústil v ústavní krizi, také neoprávněné odvolání tehdejšího předsedy Nejvyššího soudu Andrása Baky a kontroverzní dodatek maďarské ústavy, podle kterého měly vzniknout samostatné správní soudy. Pro tuto kapitolu byly užitečné zprávy od Amnesty International z let 2020 a 2021, jež analyzují soudní problematiku v Maďarsku.

Pátá kapitola se následně zabývá maďarskými médii. Legislativa schválená vládními stranami měla také dopad na svobodu médií. Bylo schváleno několik mediálních zákonů, které kromě jiných změn vytvořily nový mediální orgán – Mediální radu, která je jmenována a schvalována vládními stranami. Tato kapitola také nabízí odpovědi na otázku, proč maďarský stát hraje na mediální trhu ústřední roli. Důležitým zdrojem pro tuto kapitolu byla data a zprávy z Centre for Media, Pluralism and Media Freedom, která poskytují grafy, jež dokazují závažnost situace.

Poslední kapitola Maďarsko jako hybridní režim? se snaží odpovědět na otázku, zda lze Maďarsko opravdu zařadit do kategorie hybridních režimů. Pro tuto kapitolu byla klíčová data

z organizace Freedom House, ze kterých následně byly vytvořeny grafy, které potvrzují pokles demokracie a propad do kategorie hybridních režimů.

Metodologicky se práce řadí do kvalitativního výzkumu, přesněji do případové studie. Pro verifikaci hypotéz byly použity články a odborné posudky od organizací Amnesty International, Reporters without borders a Human Rights Watch. Data byla získána převážně od Centre for Media, Pluralism and Media Freedom a od organizace Freedom House.

## 1 Hybridní režimy

Jedna z hlavních slabín celé problematiky hybridních režimů jsou velmi nejasné hranice mezi hybridním režimem a demokracií na jedné straně a mezi hybridními režimy a režimy autoritářskými na straně druhé (Bílek 2015: 213). Nedokonalá koncepční hranice mezi demokratickými a nedemokratickými režimy byla na přelomu 21. století předmětem velké diskuse. Třetí vlna demokratizace a konec studené války dramaticky zvýšily celosvětový počet systémů, v nichž se konaly vícestranné volby, nicméně tyto demokratické prvky se kombinovaly s autoritářskou formou vlády (Gilbert, Mohseni 2011: 271). V důsledku tohoto dilematu vědci vytvořili celou řadu konceptů k zachycení těchto smíšených neboli hybridních režimů. Konceptualizace hybridních režimů však nastala způsobem, který jen přispěl ke vznikajícímu zmatku. Samotná bohatost debaty brání pochopení tohoto fenoménu. V posledních letech byla nabídnuta prakticky každá myslitelná odpověď (Cassani 2014: 544). Proto považuji za nutné nastínit alespoň základní rozdíly mezi demokracií a autoritářským režimem a následně představit z mého pohledu nejdůležitější termíny a definice autorů, jež se hybridními režimy zabývali.

### 1.1 Autoritářský režim

Pravděpodobně nejserióznější pokus o definování autoritářských režimů představuje práce Juana Linze *Totalitní a autoritářské režimy*. Nabídl koherentní výzkum nedemokratických režimů. Jeho základem se stalo vymezení rozporu mezi režimy totalitními a autoritativními (Holzer, Balík 2006: 5). J. Linz definuje autoritářské systémy jako systémy politické, které naplňují čtyři podmínky. Prvním z nich, že režim povoluje přítomnost omezeného politického pluralismu. To znamená, že určité skupiny mohou mít jistý politický vliv a působit mimo kontrolu režimu. Tvrzení platí, pokud naplňují jedinou podmínku, a to že všechny tyto struktury nesmí zpochybňovat samotnou podstatu režimu a musí k němu zachovat loajalitu (Paul Brooker 2013: 21). Autoritářský režim omezuje autonomii politického života vyjádřenou limitovanou činností politických stran a parlamentu, nicméně veškeré společenské a politické instituce nejsou podřízeny jedinému centru. Mimo sféru vlivu autoritářského režimu zůstávají poměrně rozsáhlé prostory pro soukromou iniciativu v podnikání a pro další subkultury, například univerzity či církve (Kunštát 2006: 34). Autoritářský režim vesměs kontroluje parlamentní život a zakazuje politické strany, ale nedokáže vytvořit jednu vedoucí masovou stranu. Zakazuje velké odborové federace, ale není schopen účinně omezit činnost jednotlivých odborových organizací. Kontroluje kulturní život a univerzity, ale nevyžaduje od



všech akademických a kulturních činitelů ideologickou synchronizaci (Dvořáková, Kunc 1994: 50).

Druhou podmínkou je absence promyšlené a vůdčí ideologie. Autoritativní režimy pracují s výraznou mentalitou, jež je emotivnější a není orientovaná na budoucnost, naopak se soustředí na současnost nebo minulost. Mentalita je beztvářá, proměnlivá, vágní a hůře se šíří mezi masami. Nedostává se do konfliktu s náboženstvím nebo vědou. Má relativně malý rozsah témat, nízkou úroveň přesnosti a preciznosti, a právě proto je srozumitelná pro většinu sociálních vrstev společnosti. Mentalita umožňuje integrovat co nejširší spektrum zájmů a politických tradic a vytvářet tak vazby loajality různých společenských subjektů (Linz 2000: 162–163).

Třetí podmínkou, kterou by měly autoritářské režimy naplňovat, je, že nevyžadují intenzivní nebo rozsáhlé politické mobilizace po většinu existence režimu. Občané nejsou nuceni k aktivní účasti na veřejném životě, jsou pasivní a často pocítují apatii (Kunštát 2006: 35). Efektivní mobilizace, zejména prostřednictvím jedné strany a jejích masových organizací, by byla vnímána jako hrozba ze strany ostatních složek omezeného pluralismu, typicky armády, byrokracie, církvi nebo zájmových skupin (Linz 2000: 166).

Čtvrtým předpokladem je, že vůdce, nebo příležitostně malá skupina, vykonává moc v rámci formálně špatně definovaných, ale ve skutečnosti docela předvídatelných hranicích (Kunštát 2006: 34). Pojem autoritářského režimu je tedy budován s odkazem na omezený pluralismus, který se odlišuje od neomezeného pluralismu klasické soutěživé demokracie a je jeho nejvýraznějším rysem.

Autoritářský režim ve srovnání s totalitním je taktéž represivní, dokáže střežit prostor politiky proti třeba jen zárodku opozice doma i v zahraničí se vší brutalitou, ovšem na rozdíl od něj se nesnaží ovlivňovat a kontrolovat veškeré jednání a myšlení lidí. Nemobilizuje, nekontroluje, nemá potřebu synchronizovat všechny formy veřejného života. Jeho cílem je udržení status quo (Pithart 2009: 693).

## 1.2 Demokracie

Jedním z nejvýznamnějších teoretiků zabývajících se problematikou demokracie a politické participace byl Robert Alan Dahl. Ve své nejvlivnější práci *Polyarchie: participace a opozice* analyzuje ideál demokracie – polyarchie. Podle R. A. Dahla je nutné dodržet základní zásadu, a to že ke všem členům sdružení, organizace nebo státu je nutno přistupovat tak, jako by byli naprosto stejně způsobilí podílet se na procesu rozhodování o směrech působení jejich sdružení. Ať je postavení členů v jiných oblastech jakékoli, pokud jde o systém vládnutí, musejí být ve sdružení všichni považováni za politicky rovné (Dahl 2001: 38–39). R. A. Dahl představuje pět kritérií, jež by zaručila, že všichni členové budou mít skutečně rovný přístup k účasti na rozhodování. První z nich je účinná participace (účast). Dříve než se přijme jisté rozhodnutí, musejí všichni členové dostat rovnou a efektivní příležitost sdělit ostatním svá stanoviska k dané problematice, klást otázky k programu a vyjadřovat důvody pro podporu jednoho na úkor jiného. Další z kritérií je volební rovnost. Každý člen má rovnou a efektivní možnost volit, přičemž všechny hlasy mají stejnou váhu. Třetí podmínku tvoří poučené porozumění. Tím myslí, že každý člen má rovnou možnost dozvědět se vše potřebné o všech alternativách dalšího postupu i o jejich pravděpodobných důsledcích (Dahl 1995: 102–104). Kontrola nad nastolováním témat představuje čtvrté kritérium. Členové musejí mít vyhrazeno právo rozhodovat o tom, jaká témata se dostanou na pořad jednání a jakým způsobem budou projednávána. Poslední podmínkou je zapojení všech dospělých. Všichni trvale usídlení obyvatelé by měli mít zajištěna plná občanská práva tak, jak jsou obsažena v prvních čtyřech kritériích (Dahl 1982: 6). Nicméně toto lze aplikovat v menších sdruženích nebo organizacích, těmito podmínkami se má vyznačovat demokratický proces například ve výboru. Skutečně realizovatelnou demokracii R. A. Dahl nazývá polyarchií.

Polyarchie je politický řád odlišující se na nejobecnější úrovni dvěma širokými charakteristikami: občanství je rozšířeno na poměrně velkou část obyvatelstva a občanská práva zahrnují možnost být v opozici a hlasováním odvolat nejvyšší úředníky vlády. První rys odlišuje polyarchii od výlučnějších systémů vlády, ve kterých i přesto, že je zde povolena opozice, je vláda a její zákonná opozice omezena na malou skupinu osob. Druhý znak odlišuje polyarchii od zřízení, ve kterých i přesto, že většina dospělých jsou občané, občanství nezahrnuje právo být v opozici a hlasováním odvolat vládu, jako je tomu v moderních autoritářských režimech (Dahl 1995: 202). Konkrétněji a s hlubším obsahem těchto obecných rysů je polyarchie politický řád, který se liší přítomností sedmi institucí, z nichž všechny musí existovat, aby se vláda dala označit za polyarchii. První instituci představují volení vládní úředníci, tj. že kontrola nad vládním rozhodováním o politice je ústavně svěřena voleným vládním úředníkům. Druhou

instituci tvoří svobodné a spravedlivé volby. Volení úředníci jsou vybíráni v častých a spravedlivě prováděných volbách, ve kterých je nátlak poměrně vzácný. Další instituci představuje všeobecné volební právo, kdy prakticky všichni dospělí obyvatelé mají právo hlasovat ve volbách vládních úředníků. Právo ucházet se o úřad je v pořadí čtvrtou institucí. Téměř všichni dospělí mají právo se ucházet o volené úřady. Pátou institucí představuje svoboda projevu. Občané mají právo vyjadřovat se bez nebezpečí přísného trestu k politickým záležitostem, včetně kritiky úředníků, vlády, zřízení, společensko-ekonomického řádu a převažující ideologii (Dahl 1982: 10–11). Další instituci reprezentují alternativní informace. Občané mají právo vyhledávat alternativní zdroje informací a tyto zdroje jsou chráněny zákonem. Poslední sedmou institucí ztělesňuje svoboda sdružování. Občané mají právo vytvářet relativně nezávislá sdružení nebo organizace, včetně nezávislých politických stran a zájmových skupin (Schmitter, Karl 1991: 81).

Seznam kritérií má ovšem dvě nevýhody, a to že sice společně popisují minimální balíček demokratických institucí, ovšem nikoli soubor spojitých proměnných. Pokud se zeptáme, zda je Kanada demokratičtější než Spojené státy, kritéria nám odpověď nedají. Druhá nevýhoda se nachází v tom, že každá podmínka demokracie funguje v rámci značných limitů a řada z nich je ve vzájemném konfliktu, například mezi svobodou projevu a asociační autonomií. Měla by demokracie umlčet organizace bojující za práva zvířat, protože útočí na sdružení pořádající výstavy psů? Navíc autonomie mocných, elitářských, rasistických, sexistických nebo nenávistných spolků podkopává inkluzivitu občanství (Tilly 2007: 11).

Robert A. Dahl není jediným teoretikem, jenž se zabýval teorií demokracie. Podle definice Phillipa Charlese Schmittera je moderní politická demokracie systém vládnutí, ve kterém jsou vládcí odpovědní za své činy ve veřejné sféře občanům, jež jednají nepřímo prostřednictvím konkurence a spolupráce svých zvolených zástupců. Stejně jako všechny režimy, demokracie závisí na přítomnosti vládců, tedy osob, které zastávají zvláštní autoritní role a mohou ostatním dávat legitimní příkazy. To, co odlišuje demokratické vládcy od nedemokratických, jsou normy, jež podmiňují, jak se dostanou k moci, a praktiky, které je činí odpovědnými za své činy (Schmitter, Karl 1991: 76).

### 1.3 Delegativní demokracie

První pokusy zachytit existenci potenciálně nového, specifického typu nedemokratických režimů jsou zasazeny do 80. let 20. století. Do centra zájmů se začala dostávat skupina demokratizujících se režimů, resp. režimů s tzv. nedokončenou tranzicí – systémy nenaplňující dostatečná kritéria teorie demokracie, nicméně zároveň se vymykají dosavadním teoretickým náčrtům modelů nedemokratických.

Skutečně vlivnými a vžitými označeními osobitých nedemokratických režimních forem poslední dekády 20. století se staly až v polovině 90. let termíny delegativní demokracie od Guillerma O'Donnella a neliberální demokracie Fareeda Zakarii. Je nutné zdůraznit, že oběma uvedeným autorům v jejich textech nešlo primárně o revizi typologie nedemokratických režimů. Jejich cílem bylo především vysvětlit, proč se nejen v postkomunistickém světě nedaří režimům liberálně demokratickým (Holzer, Balík 2006: 7–8).

G. O'Donnell poprvé představil pojem delegativní demokracie ve svém článku *Delegative democracy* z roku 1994 a aplikuje jej v latinskoamerickém kulturně-politickém prostředí. Definuje je jako demokracie, které nejsou konsolidované, nicméně mohou být trvalé. V mnoha případech neexistuje žádný náznak bezprostřední hrozby autoritářské regrese nebo pokroku směrem k zastupitelské demokracii. Dochází zde k důležitému interakčnímu efektu, a to přítomnost hluboké sociální a ekonomické krize, kterou většina těchto zemí zdědila po minulých autoritářských režimech (O'Donnell 1994: 56). Klíčovým prvkem delegativní demokracie je charismatický a populisticky vystupující prezident zvolený v přímých volbách jako reprezentant určitého politického hnutí vytvořeného okolo jeho osoby. Stylizuje se do pozice symbolu, ne-li spasitele národa, stojící mimo strany (resp. takzvaně nad stranami) a ostatní instituce. Díky přímě volbě je vybaven velmi silným lidovým mandátem (Holzer, Balík 2006: 9). Nicméně jeho pravomoci jsou limitované ústavním rámcem dané země a k prosazení zásadních změn potřebuje souhlas parlamentu. Parlament je ovšem zpravidla stranicky velmi fragmentovaný a je těžké získat pro radikální řešení trvalejší většinovou podporu, proto často nastávají situace, kdy dochází k obcházení nebo porušování ústavně zaručené procedury. Konečným výsledkem je ostrá konfrontace mezi jednotlivými ústavními orgány a politika se mění v personální boj (Hloušek, Kopeček 2003: ??)

Typickými příklady delegativních demokracií jsou (neo)populistické systémy v Latinské Americe jako Venezuela za vlády Huga Cháveze (1998–2013) nebo Peru za Alberta Fujimoriho (1992–2000). Nicméně určité prvky delegativní demokracie lze spatřovat i v některých postkomunistických zemích, například v Rusku, dřív na Ukrajině v éře prezidenta Leonida Kravčuka nebo v Polsku za prezidenta Lecha Walesy. Tyto prezidenty spojuje snaha

po mocenské konsolidaci, ať už formou ústavních změn, například prodlužování prezidentského mandátu, omezování ústavních překážek pro znovuzvolení, rozšiřování svých pravomocí a podřizování reprezentativních institucí přímé kontrole prezidenta, nebo jinými politickými prostředky (Karel Kouba 2010: 13).

Druhý zmíněný koncept neliberální demokracie amerického politologa Fareeda Zakarii v řadě parametrů naplňuje výše uvedené G. O'Donnellovy postřehy, a to že se jedná o formy režimů, které sice znají a aplikují demokratické instituce a procedury, vnitřně v nich však panuje pouze omezená pluralita a pouze částečná tolerance k občanským právům. Neliberální demokracii přímo charakterizuje jako „demokraticky zvolené režimy, v kterých došlo ke znovuzvolení nebo potvrzení držitelů moci prostřednictvím referend, běžně ignorující ústavní omezení moci a nepřiznávající vlastním občanům základní práva a svobody (Zakaria 1997: 22). Typická je pro ně situace, kdy jsou na základě v podstatě svobodných, pluralitních voleb vybírány elity, jež následně nerespektují demokratické metody a hodnoty. Podstatné znaky neliberální demokracie jsou uzurpativní a nekontrolovatelně intervenující realizace moci a naopak absence ochrany občana před zvláštní moci (Holzer, Balík 2006: 10). Nicméně do konceptu neliberální demokracie zapadá velmi rozmanitá a široká skupina zemí. Samotný pojem je z hlediska definice ne moc rozpracovaný a velice vágní, ovšem širokou škálu států a velkou různost neliberální demokracie sám F. Zakaria přiznává (Drahokoupil 2014: 14).

Pokud jde o nárůst počtu neliberálních demokracií, F. Zakaria ho vysvětluje absencí konstitučního liberalismu. Země západní Evropy ztělesňují jak demokracii, tak konstituční (ústavní) liberalismus. Je tedy těžké si tyto dva pojmy představit odděleně. K přijetí ústavního liberalismu došlo postupným historickým vývojem. Země si ustanovily právní stát, právo soukromého vlastnictví, oddělení legislativní, výkonné a soudní moci, svobodu slova, svobodu shromažďování a jiné. Je to právě konstituční liberalismus, ne demokracie, co odlišuje vlády v Evropě a Severní Americe od vlád po celém světě. V zemích jako Kyrgyzstán a Kazachstán vedly částečně svobodné volby k slabým zákonodárným a soudním orgánům, silné exekutivě a k několika málo občanským a ekonomickým svobodám. V islámském světě, od palestinské samosprávy přes Írán po Pákistán, vedla demokratizace ke stále větší roli teokratické politiky. Naopak mnoho zemí střední Evropy úspěšně přešlo od komunismu k liberální demokracii (Zakaria 1997: 27–28). Ústavní liberalismus vede k demokracii, ale demokracie nemusí nutně přinášet konstituční liberalismus, jehož podstatou jsou procedurální omezení komplikující zvoleným většinám výkon vlády.

Argumentace obou autorů, i přes značné shody, se přece jen v něčem liší. Zatímco G. O'Donnell ve svém konceptu delegativní demokracie v první řadě upozorňuje na nedostatek,

nebo spíše na úplnou absenci kontroly a rovnováhy, podle F. Zakarii neliberální demokracie postrádají zejména právní stát, bez něhož demokracie nemůže být nastolena.

#### **1.4 Defektní demokracie Wolfganga Merkela**

Dalším politologem, jenž se věnoval problematice hybridních režimů, je Wolfgang Merkel. Jeho termín defektní demokracie je širokou syntézou jednotlivých typů hybridních režimů. Pokud je některý z dílčích principů demokracie poškozen takovým způsobem, že změní logiku ústavní demokracie, hovoříme o defektní demokracii (Bogaards 2009: 10). Tyto režimy nejsou nutně přechodnými, které by se vyvinuly do demokratických nebo autokratických režimů. V závislosti na své politické síle a také na své sociální, ekonomické a kulturní zakotvenosti se mohou prosadit na delší dobu. To jsou případy, kdy jsou specifické vady daného režimu podporovány jak politickou mocí, tak socioekonomickými a sociokulturními kontexty a rozvíjí se v rámci vzájemné koexistence (Merkel 2004: 48–49).

Jednotlivé defektní demokracie, které W. Merkel rozvíjí, představují zúžené podtypy, jejichž vlastní pojmenování nám určuje jejich charakteristiku nikoli tím, čím se vyznačují nad rámec společného základu demokracie, ale naopak tím, co z rámce postrádají. W. Merkel soustředí do jedné kategorie několik známých pojmů: exkluzivní demokracie, doménní demokracie, neliberální demokracie od F. Zakarii a delegativní demokracie G. O'Donnella (Bogaards 2009: 12). Exkluzivní demokracie se vyznačuje tím, že je porušena podmínka všeobecného hlasovacího práva. Jeden nebo více segmentů celé dospělé populace je vyloučen z volebního procesu, tedy nemohou se účastnit voleb.

V režimu, jenž je označen jako doménní demokracie, je přítomen tzv. veto player (blokační aktér), který svým jednáním jistým způsobem omezuje pravomoci demokraticky zvolené vlády. Tento typ režimu se často vyskytuje v Latinské Americe a jihovýchodní Asii, kde veto player se stává armáda, jež opakovaně přebírá polickou roli (Merkel 2004: 49).

Dalším typem je neliberální demokracie. Kontrola legislativní a výkonné moci je zde omezena. Nejsou naplněny podmínky právního státu a zajišťována politická a občanská práva (Drahokoupil 2014: 15). Tento typ defektní demokracie je nejběžnější a lze jej nalézt po celém světě.

V poslední delegativní demokracii má zákonodárná a soudní moc jen omezenou kontrolu nad exekutivou. Kontrola a rovnováha, které fungující demokracie potřebují k udržení vyvážené politické reprezentace, jsou podkopány. Vlády, obvykle vedené charismatickými prezidenty, obcházejí parlament, ovlivňují soudnictví, poškozují zásadu zákonnosti,

podkopávají systém brzd a rovnováh a posouvají poměr sil ve prospěch exekutivy (Merkel 2004: 50). Jednotlivé podtypy je nutné chápat jako ideální typy a při analýze konkrétních případů tak lze očekávat souběh absencí jednotlivých režimů.

Všechny typy defektní demokracie mají několik společných znaků. Většina těchto režimů může v demokratické transformaci uskutečnit institucionalizaci politických práv a především svobodných a spravedlivých voleb. Zavedení stabilního volebního systému představuje důležitý krok k překročení prahu od autokracie k (defektní) demokracii. Druhým aspektem, který mají defektní demokracie společným, je nedostatečné uplatňování právního státu a horizontální odpovědnosti. To je často doprovázeno rozsáhlým zneužíváním politické autority, korupcí a využíváním mezer v zákonu k osobnímu prospěchu politických aktérů. Typickými příklady takových režimů jsou Venezuela, Argentina, Ukrajina a Filipíny. Existence mocných politických skupin je dalším společným znakem defektních demokracií. Týká se to především ozbrojených sil, které požadují zvláštní privilegia, politické výsady a moc. Tento rys platí zejména pro Latinskou Ameriku a východní Asii. Čtvrtým společným znakem je slabá občanská společnost (Merkel, Croissant 2004: 205). Právě nevyvinutá občanská společnost představuje zásadní překážku úspěšné demokratické transformace.

Empirické výzkumy ukazují, že žádný jediný výrazný faktor nelze vytřídit jako primární příčinu vzniku závažných defektů v demokraciích. Za vznik defektů jsou v konečném důsledku zodpovědné spíše specifické kombinace příčin, které určitým aktérům, typicky exekutivě a prezidentům, poskytují zvláštní příležitosti k uzurpaci moci, pozastavení ústavních norem nebo obcházení kontrolních institucí omezující moc (Merkel 2004: 52). Mezi takové příčiny, které vedou ke kritickým momentům pro demokracii patří nedokonalé cesty modernizace, které generují silně asymetrická rozdělení ekonomické, sociální a politické moci. Taková asymetrie následně komplikuje prosazování demokratických ústavních norem vůči mocným skupinám nebo jednotlivcům a ohrožuje loajalitu marginalizovaných tříd k demokracii. To je hlavním problémem mnoha latinskoamerických, asijských a afrických společností.

Další příčinou může být hospodářská krize. Dlouhá vláda autokratického režimu, která čím déle ovlivňovala politickou kulturu země, tím je větší pravděpodobnost, že občané ocení delegativní praktiky silných vůdců. Další z možných příčin je slabá občanská společnost poskytující volební pobídky populistickým a charismatickým prezidentům, kteří obcházejí zákony, protože vyhýbání se legislativním postupům je v takto nerozvinutých občanských kulturách často vnímáno jako silné politické vedení (Merkel, Croissant 2004: 206).

Mezi další příčiny spadá i autoritářské dědictví, tj, korupce, klientelismus a patrimonialismus<sup>1</sup>. Čím více tyto „neformální“ instituce formují vzorce interakce mezi elitami a populací obecně, tím obtížnější je pro nové formální instituce být validovány a standardizovány. Neformální instituce hrozí rozbitím, deformací nebo úplným vytlačěním formálních institucí. Defektní demokracie nejsou v žádné případě nutně přechodnými režimy. Jsou schopny vytvářet stabilní vazby na značnou část elit a populace je vnímá jako adekvátní řešení extrémní kumulace problémů v postautokratických demokraciích. (Merkel 2004: 54–55).

## 1.5 Adjektivní autoritářství

Společně s koncepty adjektivních demokracií začaly v rámci diskuze o hybridních režimech vznikat i koncepty vztahující se k opačnému pólu – autoritářství. Nemalý vliv na tento konceptuální posun měl Juan Linz, který doporučuje používat termín elektorální autoritářství. Na J. Linze následně navázali Andreas Schedler, Steven Levitsky a Lucan Way s kategoriemi elektorálního a kompetitivního autoritářství (Drahokoupil 2014: 16). I když došlo k posunu konceptu od demokracie k autoritářství, vědci stále pracují s tou samou otázkou, a to snahou popsat a pojmenovat šedou zónu mezi úplnou demokracií a úplným autoritářstvím.

Od počátku třetí vlny globální demokratizace bylo jasné, že přechod od autoritářské vlády může vést kamkoli. Mnohé režimy se staly demokraciemi, mnoho dalších ne. Vlna demokratizace dala impuls ke zrodu novým formám autoritářství, které nezapadají do klasické klasifikace na diktatury jedné strany, vojenské režimy nebo diktatury osobní. Vytvořily se systémy, v nichž se pořádají volby, toleruje se určitý pluralismus a mezistranická soutěž, zároveň ovšem porušují demokratické normy tak systematicky, že je nelze klasifikovat jako demokracie (Schedler 2002: 36). Volební autoritářské režimy nejsou ani demokracií, ani systémy plné represí. Ve skutečnosti jde o nové formy autoritářství za volebními fasádami. Organizováním pravidelných voleb se snaží získat alespoň zdání demokratické legitimacy a doufají v uspokojení vnějších i vnitřních aktérů. Volby jsou inkluзивní a minimálně konkurenční, tj. opozičním stranám je sice odepřeno vítězství, ale mohou získat hlasy a mandáty, zároveň nečelí masivní otevřené represí. To ovšem neznamená občasně, nikterak bezvýznamné, pronásledování. Celkově volební soutěže podléhají státní manipulaci tak tvrdé, rozšířené a systematické, že se nemohou kvalifikovat jako demokratické (Bogaards 2009: 17).

---

<sup>1</sup> Patrimonialismus je forma vlády, při které se téměř nebo vůbec nerozlišuje mezi soukromými zájmy vládců a veřejným zájmem.



A. Schedler staví volební proces do samotného středu své analýzy, protože na volbách záleží i v kontextu autoritářské manipulace a jsou to právě volby, jež určují dynamiku stability a změny v takovýchto režimech. Právě v míře otevřenosti, volebního práva, přítomnosti soutěže, i když limitované, absenci masivní otevřené represe a garance určitých politických a občanských práv se volební autoritářství odlišuje od uzavřeného autoritářského režimu (Schedler 2006: 12).

Většina dnešních režimů není ani jasně demokratická, ani plně autoritativní. Vyplňují širokou a mlžnou zónu mezi liberální demokracií a uzavřeným autoritářstvím. Andreas Schedler navrhuje vyplnit tento prostor dalšími dvěma symetrickými kategoriemi: volební demokracie a volební autoritářství. Rozdíl mezi liberální a volební demokracií vyplývá ze společné myšlenky, že volby jsou nezbytnou, nikoli však dostatečnou podmínkou moderních demokracií. Bez voleb režim nemůže existovat, ale samotné volby nestačí. Zatímco liberální demokracie překračují volební minimum, volební demokracie nikoli. Sice se jim daří pořádat spravedlivé volby, ale nedokáže institucionalizovat další důležité projevy demokratického konstitucionalismu, jako je právní stát, politická odpovědnost, integrita byrokracie a jiné.

Rozdíl mezi volební demokracií a volebním autoritářstvím je opět ve volebním procesu. Aby byly volby demokratické, musí být svobodné a spravedlivé, což volební autoritářství nespĺňuje. V současnosti většina autoritářských režimů pořádá volby, ovšem ne všechny takové soutěže jsou rovnocenné (Schedler 2002: 37). Demokracie je systém, ve kterém politické strany prohrávají volby, volební autoritářství je režim, v němž opoziční strany prohrají volby (Schedler 2002: 47). Pro hlubší rozlišení mezi volební demokracií a volebním autoritářstvím používá A. Schedler takzvaný řetěz demokratické volby. Jedná se o metaforický řetěz, jenž drží pohromadě jen tehdy, pokud všechny jeho části dávají dohromady jeden nepřerušovaný celek. Řetěz je složený ze sedmi podmínek, které musí být zcela splněny, aby mohly být volby prohlášeny jako demokratické a země zařazena buď do kategorie liberální demokracie, nebo volební demokracie. Porušení podmínek má za následek to, že volební proces bude označen jako nedemokratický. Podmínky metaforického řetězu jsou následující: zplnomocnění (volby jsou vyjádřením vůle občanů), svobodná nabídka (výběr kandidátů je určen občany, nikdo nemá právo tento výběr omezit nebo zmanipulovat), svobodná poptávka (existuje pluralita zdrojů informací a občané mají právo vytvořit si svůj vlastní názor), inkluze (všeobecné volební právo), tajná volba (použití tajného hlasovacího lístku), integrita (nestrannost administrativy, čestné počítání hlasů) a nezvratitelnost (vítězi voleb musí být předána moc). Demokratický řetěz může být přetržen v jakékoli jeho části (Schedler 2002: 40–41).

Otázkou je, v čem se liší volby ve volebním autoritářství od voleb v autoritářském režimu. A. Schedler tvrdí, že volební autoritářské režimy hrají hru vícestranných pravidelně

uspořádaných voleb do národního zákonodárného shromáždění a voleb hlavy exekutivy. Ovšem hluboce a systematicky porušují liberálně-demokratické principy svobody a spravedlnosti. Volby se staly nástrojem autoritářské vlády spíše než nástrojem demokracie. Existuje několik částí této definice, které jsou zásadní. Zaprvé volby musí být pravidelné, nejsou jednorázové, naopak jsou začleněny do běžné praxe režimu. Zadruhé je důležitá přítomnost vícestranných voleb do národních exekutiv a národního zákonodárného shromáždění. I když volební autoritářské volby často nejsou svobodné nebo spravedlivé, nejsou to také pouze symbolické nebo fasádní volby. Otevřením všech hlavních úřadů pro pravidelné soupeření posouvá základ autoritářství od surové moci k určité vstřícnosti vůči voličům, mobilizační kapacitě režimu a rozsahu efektivního budování opozice (Morse 2012: 165). Z tohoto předpokladu definuji druhou hypotézu.

*H1: I přesto, že v Maďarsku probíhají pravidelné volby, po nástupu Viktora Orbána a jeho strany Fidesz v roce 2010 došlo k manipulaci s volebními pravidly takovým způsobem, aby zvýhodňovala stranu Fidesz.*

Volební autoritářství tvoří více než dvě třetiny všech autokracií. Celkově se tyto režimy staly nejběžnějšími a nejméně uzavřenými autoritářskými režimy. Arabské země, subsaharská Afrika, Kavkaz a Střední Asie jsou typickými oblastmi s volebním autoritářstvím. Samotná subsaharská Afrika představuje téměř polovinu všech volebních autoritářství. Naproti tomu východní Evropa a Latinská Amerika jsou úrodnou půdou pro demokracie. Přibližně tři čtvrtiny zemí v každém regionu jsou hodnoceny jako liberální nebo volební demokracie. Tyto dva regiony tvoří dohromady asi 80 procent všech liberálně demokratických režimů a 44 procent všech volebních demokratických režimů v rozvojovém světě (Schedler 2002: 48).

Jedním z nejpoužívanějších pojmů, jenž se váže ke konceptu adjektivního autoritářství, je kompetitivní (konkurenční) autoritářství. Tento termín byl vytvořen nikoli jako zúžený podtyp autoritářství, ale jako samostatná kategorie vedle úplného autoritářství, kam Steven Levitsky a Lukan Way zařazují jak uzavřené autoritářství bez voleb, tak i hegemonné autoritářský systém s nesoutěživými volbami (Drahokoupil 2014: 18). Svět po studené válce byl poznamenán šířením hybridních režimů napříč celým světem. Kombinovala se demokratická pravidla s autoritativním vládnutím v Africe (Ghana, Keňa, Mosambik, Zambie, Zimbabwe), postkomunistické Eurasii (Albánie, Chorvatsko, Rusko, Srbsko, Ukrajina), Asii (Malajsie, Tchaj-wan) a Latinské Americe (Haiti, Mexiko, Paraguay, Peru). Badatelé často považovali tyto režimy za přechodné formy demokracie. Rusko bylo považováno za případ

„protahovaného“ přechodu k demokracii, stejně tak Kambodža byla označena za „rodící se demokracii“, k Haiti se vztahovalo tvrzení, že prochází „dlouhým“, „pokračujícím“ nebo dokonce „nekonečným“ přechodem. V mnoha případech se však tato očekávání ukázala jako příliš optimistická. Zejména v Africe a zemích bývalého Sovětského svazu zůstalo mnoho režimů hybridních, nebo se vydalo autoritářským směrem (Levitsky, Way 2010: 1–2).

V kompetitivních autoritářských režimech jsou formální demokratické instituce považovány za hlavní prostředek k získání a výkonu politické autority. Držitelé moci však porušují tato demokratická pravidla v takové míře, že se režimu nedaří naplnit minimální standardy pro demokracii. Takové režimy jsou konkurenceschopné v tom, že demokratické instituce nejsou pouze fasádou, neboť opoziční síly je využívají k vážnému boji o moc, avšak soupeření se odehrává za nerovných, někdy nebezpečných, podmínek. Konkurence je tedy reálná, ale nespravedlivá (Levitsky, Way 2010: 4). Příklady takových zemí zahrnují Chorvatsko za Franja Tudmana, Srbsko za Slobodana Miloševiče, Rusko za Vladimira Putina, Peru za Alberta Fujimoriho, ale také Haiti po roce 1995 nebo režimy v Albánii, Arménii, Ghaně, Keni a další během 90. let minulého století. Moderní demokratické režimy splňují čtyři minimální kritéria: držitelé moci a zákonodárné sbory jsou voleny prostřednictvím voleb, jež jsou otevřené, svobodné a spravedlivé; v zemi platí všeobecné hlasovací právo; politická práva a občanské svobody jsou široce chráněny; volené orgány mají skutečnou pravomoc vládnout a nepodléhají poručnické kontrole ze strany armády nebo církve. I když i plně demokratické režimy mohou občas porušit jedno nebo více kritérií, takováto porušení nejsou dostatečně široká nebo systémová, aby vážně bránila vládě demokraticky vládnout (Levitsky, Way 2002: 53). Jinými slovy, zásadně nemění hrací pole mezi vládou a opozicí. V kompetitivních autoritářství naopak dochází k systémovému porušování těchto kritérií a jejich důsledkem je následný vznik nerovných podmínek mezi vládou a opozicí. Ačkoli volební soutěž probíhá pravidelně, zvolení úředníci zneužívají státní prostředky, dochází k popírání opozice, obtěžování opozičních kandidátů a jejich příznivců a v některých případech se objevují manipulace s volebními výsledky. Novináři, opoziční politici nebo jiní vládní kritici mohou být sledováni, obtěžováni, zatčeni, nebo dokonce napadeni či zavražděni. I když konkurenční autoritářské režimy zaostávají za demokracií, nelze je také nazvat plným autoritářstvím<sup>2</sup>. Sice vládnoucí úředníci mohou manipulovat s formálními demokratickými pravidly, ovšem nejsou schopni je zredukovat ani odstranit. Spíše než otevřeně porušovat demokratická pravidla,

---

<sup>2</sup> Jako plně neboli uzavřené autoritářství charakterizujeme všechny režimy, které jsou nekonkurenční, neexistují zde prostředky, kterými by opoziční síly mohly legálně bojovat o moc. Demokratické instituce v takových režimech neexistují ani formálně.

například zákazem nebo viditelnými represemi opozice či médií), schylují se k využívání úplatkářství, jemnějším formám pronásledování – využívání daňových úřadů, soudů a dalších státních institucí k „legálnímu“ obtěžování nebo vymáhání kooperativního chování. Samotný koncept kompetitivního autoritářství od jiných volebních režimů se liší v tom, že opoziční síly mohou pravidelně napadat, oslabovat nebo příležitostně i porazit autoritářské vůdce. V jiných typech režimů volby sice existují, ale nevedou k žádné smysluplné soutěži o moc (Levitsky, Way 2002: 54). V kompetitivním autoritářství existují čtyři arény soupeření, jejichž prostřednictvím může opozice útočit na současnou autoritářskou vládu. Těmito arénami jsou volby, zákonodárny sbor, soudnictví a média (Diamond 2002: 29).

První a nejdůležitější oblastí soupeření je volební aréna. V autoritářských režimech volby buď neexistují, nebo nejsou vážně zpochybňovány. Konkurence je buď úplně eliminována (Kuba, Čína), nebo jsou opoziční strany zakázány, respektive diskvalifikovány z volební soutěže a vůdci pozice jsou ve vězení (Kazachstán, Uzbekistán). Kromě toho je zabráněno nezávislým nebo externím pozorovatelům ověřovat výsledky voleb prostřednictvím paralelního sčítání hlasů, což vytváří prostor pro manipulaci. V důsledku toho opoziční síly nepředstavují vážnou volební hrozbu a volební soutěž je nekonkurenční. Kazašský prezident Nursultan Nazarbajev byl znovu zvolen v roce 1999 s 80 % hlasů, naposledy, před rezignací v roce 2019, byl znovu zvolen v roce 2015 s rekordními 97,7 % hlasů. V Uzbekistánu byl v roce 2000 znovu zvolen prezident Islam Karimov s 92 procenty hlasů (Levitsky, Way 2002: 55). Zpravidla volby v režimech, ve kterých prezidenti obdrží více než 70 % hlasů, jsou považovány za nekonkurenční. V takových případech je smrt nebo násilné svržení prezidenta často považované za nejpravděpodobnější prostředek nástupnictví než jeho volební porážka. V konkurenčních autoritářských režimech jsou naopak volby brány velmi vážně. Přestože volební proces může být charakterizován rozsáhlým zneužíváním státní moci, neobjektivním mediálním pokrytím, obtěžováním opozičních kandidátů a aktivistů a nedostatečnou transparentností, není zde tolik příležitostí k masivním podvodům, často jsou zde přítomní mezinárodní pozorovatelé, kteří kontrolují průběh voleb (Levitsky, Way 2010: 7). Například ukrajinský prezident v roce 1999 čelil silným výzvám ze strany bývalých komunistických stran. Navzdory využívání vydírání a dalších technik k zabezpečení hlasů získal v prvním kole pouze 35 % hlasů, v druhém 56 % hlasů. V několika případech se opozičním stranám podařilo porazit autoritářské vlády, jak tomu bylo například v Nikaragui v roce 1990, Zambii v roce 1991, Ukrajině v roce 1994 a 2004 nebo v Ghaně v roce 2000 (Levitsky, Way 2002: 55). I když vítězství opozice není nemožné, vyžaduje úroveň mobilizace opozičních sil, jednoty,

dovedností a hrdinství daleko za hranicí toho, co by se normálně vyžadovalo pro vítězství v demokracii (Diamond 2002: 24).

Za účelem udržení moci prezidenti v konkurenčních autoritářských režimech obvykle přijímají jednu ze tří strategií. První z nich je, že zavádějí změny ústavy, které jim umožňují znovu kandidovat. Tento způsob využil například Slobodan Milošević v Srbsku nebo Yoweri Museveni v Ugandě. Druhá možnost nabízí vzdání se svého mandátu na určitý časový úsek, kdy si prezident vybere blízkého spojence, který bude jeho nástupcem. Třetí možnou strategií je pak kombinace vybrání nástupce s pojistnou politikou zahrnující institucionální reformy, jež omezují autonomii nástupce, jak tomu bylo v Rusku v roce 2008 – V. Putin předal moc Dimitriji Medveděvovi (Bunce, Wolchik 2010: 43).

Druhou arénou soupeření je zákonodárny sbor. Ve většině autoritářských režimů zákonodárné sbory neexistují nebo jsou tak důkladně kontrolovány, že je takřka nemožné, aby k nějakému konfliktu došlo. V kompetitivních autoritářských režimech bývají zákonodárné sbory relativně slabě, ale občas se stávají ohniskem opoziční činnosti. Zvláště v případech, kdy držitelé moci nemají silnou většinu v parlamentu. Tento případ nastal na Ukrajině během 90. let, kdy prezident čelil vzpurným parlamentům, kterým dominovali bývalé komunistické a levicové strany. Parlament opakovaně blokoval legislativu návrhovou prezidentem, dokonce zablokoval prezidentovu snahu vyhlásit referendum na snížení pravomocí zákonodárného sboru. Avšak i tam, kde vládnoucí elita má dostatečně velkou většinu v legislativním sboru, mohou opoziční síly využívat parlament jako místo pro setkání, organizování a kritizování vládních, popřípadě prezidentových akcí (Lewitsky, Way 2002: 56).

Třetí oblast potencionálního soupeření je oblast justiční. Vlády v kompetitivních autoritářských režimech se běžně pokouší získat kontrolu nad soudnictvím prostřednictvím úplatků, vydírání nebo jiných mechanismů kooptace. Zavedené manipulace s právním systémem mohou ovlivnit politickou soutěž několika způsoby. Zaprvé tam, kde je justice pevně pod kontrolou vládní skupiny nebo politické strany, může vláda beztrestně porušit demokratický postup. Zadruhé stávající držitelé moci se mohou zapojit do „legální“ represe – Vladimir Putin použil soudy ke zničení Michaila Chodorkovského, majitele mocné ropné společnosti Yukos. M. Chodorkovskij totiž začal financovat opoziční strany a tím rozšířil svůj vliv v zákonodárném sboru. Vláda ho nakonec uvěznila za daňové nedoplatky, uvalila obrovské pokuty a zabavila majetek a akcie společnosti. Zatřetí tam, kde má vláda kontrolu nad nezávislými volebními orgány, se může lépe zapojit do podvodů a jiných forem zneužívání voleb (Levitsky, Way 2010: 14–15). Ovšem pokud se vůdci rozhodnou potrestat soudce, kteří

vynesou rozsudek proti nim, takové činy proti formálně nezávislému soudnictví mohou způsobit značné škody a náklady z hlediska vnitrostátní i mezinárodní legitimacy.

*H2: Po nástupu Viktora Orbána a jeho strany Fidesz k moci v roce 2010 došlo k poklesu nezávislosti soudní moci.*

Poslední arénu soupeření představují média. Ty jsou často ústředním bodem sporu v kompetitivních autoritářských režimech. V plně rozvinutém autoritářství jsou média zcela ve vlastnictví státu, jsou silně cenzurována nebo systematicky potlačována. Přední rozhlasové a televizní kanály kontroluje vláda a velké nezávislé noviny a časopisy jsou buď zakázány (Kuba), nebo de facto eliminovány (Uzbekistán). Novináři, kteří kritizují kroky vlády, se vystavují zatčení, deportaci nebo dokonce i vraždě. Naproti tomu v kompetitivním autoritářství jsou média nejen legální, ale často i docela vlivná a novináři, i přes vyhrožování a napadání, představují důležité opoziční postavy. Nezávislá média často hrají klíčovou roli při vyšetřování a odhalování vládních pochybení. V Peru odhalila řadu vládních zneužití, včetně masakru studentů na univerzitě La Cantuta v roce 1992. Vůdci často aktivně hledají způsob, jak potlačit nezávislá média pomocí jemnějších mechanismů než v autoritářských režimech. Tyto metody zahrnují například korupci, manipulaci s dluhy a daněmi, vytváření konfliktů mezi akcionáři, vytváření restriktivních zákonů, které mají usnadnit stíhání nezávislých opozičních novinářů. Snahy o potlačení sdělovacích prostředků však mohou být pro držitele moci nákladné. Například v Chorvatsku se v roce 1996 Franjo Tudman pokusil odebrat licenci Rádiu 101, oblíbené nezávislé stanici. Okamžitě vypukly masové protesty, které vyburcovaly opozici a dočasně rozštěpily vládnoucí stranu (Levitsky, Way 2002: 58).

*H3: Po nástupu Viktora Orbána a jeho strany Fidesz k moci v roce 2010 došlo k poklesu nezávislosti maďarských médií.*

Koexistence demokratických pravidel a autoritářských metod k udržení stávajících vůdců u moci vytváří vlastní zdroj nestability. Přítomnost volební soutěže, zákonodárných sborů, soudců a nezávislých médií vytváří pravidelné příležitosti pro opoziční síly. Takovéto výzvy vytvářejí vážné dilema pro autokratické vlády. Na jedné straně je potlačování opozice nákladné z hlediska toho, že příležitosti opozice zbavit se vlády jsou vnímané jako legální a legitimní. Na straně druhé by vládní úředníci mohli ztratit moc, pokud by nechali volný průběh všem demokratickým výzvám. Období soupeření odhaluje rozpory, které nutí autoritářské

vlády volit mezi masivním porušováním demokratických pravidel za cenu mezinárodní izolace a domácího konfliktu a umožněním pokračování příležitostí opozice za cenu možné porážky. Výsledkem jsou často určité krize režimu, jaké nastaly v Mexiku v roce 1988, Rusku 1993, Albánii 1997, Ukrajině 2000 a v mnoha dalších zemích (Levistky, Way 2002: 59).

V regionech s užšími vazbami na Západ, zejména v Latinské Americe a ve střední Evropě, došlo k odstranění autoritářských vlád a započal proces demokratizace. Například v Latinské Americe jsou čtyři z pěti kompetitivních autoritářských režimů demokraciemi (Mexiko, Nikaragua, Peru, Dominikánská republika, avšak Haiti ne). Totéž ve střední Evropě, demokratizovalo se Chorvatsko, Srbsko, Slovensko a Rumunsko, nikoli však Albánie. Naproti tomu situace v Africe a v zemích bývalého Sovětského svazu je odlišná. Mezi bývalými sovětskými republikami došlo k demokratizaci jen v Moldavsku. Tam, kde byly západní vazby slabší nebo případně nedemokratičtí hegemoni (Rusko, Čína) uplatňovali svůj vliv, kompetitivní autoritářství s největší pravděpodobností buď přetrvávají, nebo se vydají autoritářštějším směrem (Levistky, Way 2002: 60).

Kompetitivní autoritářský režim je fenoménem, jenž se objevuje po pádu berlínské zdi. Přestože v meziválečném období a během studené války existovalo několik konkurenčních autoritářských režimů, pád komunismu ve střední a východní Evropě vytvořil velmi příznivé podmínky pro vznik a přežití kompetitivních autoritářství. Konec studené války vedl ke stažení podpory, ať už od Sovětského svazu, nebo Spojených států amerických, mnoha státům. Absence dotací z dob studené války se shodovala s nárůstem domácích ekonomických krizí, které nahlodaly kapacitu mnoha autokratických vlád (Levitsky, Way 2010: 16). Existují tři možné cesty, jak se mohly různé formy režimů přetransformovat do kompetitivního autoritářství. Jednou z nich byl rozklad plně rozvinutého autoritářského režimu. V těchto případech byl stát nucen, často v kombinaci s domácím nebo mezinárodním tlakem, přijmout formální demokratický režim. Nicméně demokratické instituce hrály jen fasádní roli, opoziční hnutí byla velmi slabá a držitelé moci se uchýlili k praktikám manipulace nebo selektivnímu dodržování demokratických pravidel. K přechodům tohoto typu došlo ve velké části subsaharské Afriky, kde vznikla ekonomická krize skloubená s mezinárodním tlakem vyhlásit nové volby s více stranami (Levitsky, Way 2002: 60). V takových případech demokratický proces selže a mnoho autokratů zůstane u moci, neboť mezinárodní demokratizační tlak je v důležitých ohledech značně omezen. Tato donucení zavést demokratický režim byla aplikována selektivně, nekonzistentně a často povrchně, tj. ve velké části světa byla podpora západních demokracií výrazně elektoralistická – soustředila se téměř výhradně na konání voleb s více stranami, přičemž často ignorovala další dimenze jako občanská práva a svobody nebo

rovné podmínky. Navíc ve zhroutených režimech chyběly aspekty, díky kterým se demokratický proces může rozvíjet, jako jsou silná občanská společnost, efektivní politické instituce a právní stát. Mezinárodní prostředí tedy dalo vzniknout režimům, které spojují vícestranné volby s různou mírou volební manipulace, represe a zneužívání úřadů, což jsou přesné charakteristiky konkurenčního autoritářství (Levitsky, Way 2010: 19).

Druhou cestou ke kompetitivnímu autoritářství byl kolaps autoritářského režimu následovaný vznikem nového konkurenčního autoritářského režimu. Objevily se slabé volební režimy. I když absence demokratických tradic a slabá občanská společnost vytvořily příležitosti pro zvolené vlády vládnout autokraticky, tyto vlády postrádaly schopnost upevnit autokratickou vládu. Tuto cestu následovaly postkomunistické země jako Arménie, Chorvatsko, Rumunsko, Rusko, Srbsko, Ukrajina nebo Haiti po roce 1994.

Třetí cestou byl rozklad demokratického režimu. V těchto případech hluboké a časté politické a hospodářské krize vytvořily podmínky, za nichž svobodně zvolené vlády podkopávaly demokratické instituce. Tato cesta zahrnuje například Peru na počátku 90. let (Levitsky, Way 2002: 61).

## **1.6 Kritika konceptů**

Od konce hybridní války byly hybridní režimy definovány a měřeny řadou protichůdných způsobů. Výsledný zmatek není nutně produktem práce kteréhokoli jednotlivce, jenž se problematikou hybridních režimů zabýval, spíše je to absencí standardizované konceptualizace mezi vědci, která způsobuje v tomto oboru řadu potíží (Gilbert, Mohseni 2011: 272). Jádrem literatury o hybridních režimech byly koncepční neshody, které definovaly zlomovou linii mezi zmenšenými podtypy demokracie a zmenšenými podtypy autoritářství. V 90. let minulého století převládl první přístup jako odpověď na složitost demokratizace během třetí vlny (W. Merkel 2004; F. Zakaria 1997; G. O'Donnell 1994). V tu dobu začínalo být stále jasnější, že řada režimů, kterým se dostalo označení demokracie, jimi ve skutečnosti nebyly. Dominantní trend se klasifikace hybridních režimů se změnil po novém tisíciletí, kdy se začaly upřednostňovat zmenšené podtypy autoritářství (S. Levitsky, L. Way 2002; S. Levitsky, L. Way 2010; A. Schedler 2002; A. Schedler 2006). Zatímco tedy první přístup zdůrazňuje demokratickou povahu hybridních režimů, druhý se zabývá jejich autoritářskou formou vlády navzdory fasádám demokratických institucí (Procházka, Cabada 2020: 8). V rámci každého přístupu však přetrvávají různé a protichůdce definice a oba koncepty se překrývají v mnoha bodech. Například neliberální demokracie F. Zakarii odkazuje na režimy,



kteře kombinují volební právo a vícestranické volby s neschopností chránit občanské svobody. Jeho definovaný koncept je velmi široký a zahrnuje velkou spoustu režimů od Argentiny až po Kazachstán nebo Bělorusko (Gilbert, Mohseni 2011: 273). Tím pádem koncept neliberální demokracie sice řešil definování nově vzniklých režimů, ale zároveň vytvářel řadu dalších otázek. Velmi brzy se totiž začaly objevovat hlasy, které polemizovaly o tom, zda je možné označit kupříkladu demokracii bez liberální dimenze za demokracii, či kolik defektů vlastně může demokracie unést (Zinecker 2009: 306).

Konfliktní definice přetrvávají i po přelomu století. S. Levitsky, L. Way a A. Schedler se neshodují na hranici mezi autoritářstvím a hybridními režimy. Podle S. Levitského a L. Wayne kompetitivní autoritářské režimy pravidelně pořádají všeobecné konkurenční volby, které se ovšem odehrávají za nerovných podmínek, tj. konkurence je skutečná, ale nespravedlivá. Koncept volebního autoritářství od A. Schedlera je velmi podobný. Stejně jako konkurenční autoritářský režim jsou zde volby nesvobodné nebo nespravedlivé, avšak nemusí být nutně soutěživé, jak popisují S. Levitsky a L. Way. Místo toho potřebují pouze umožnit vícestranické volby do exekutiv nebo zákonodárných sborů. Mnoho režimů, jež A. Schedler považuje za hybridní (Singapur, Kazachstán), S. Levitsky a L. Way řadí do kategorie plně autoritářských. Tyto důkazy ukazují, že stále existuje nejasná definice ohledně hybridních režimů a jejich mlhavá koncepční hranice s autoritářstvím (Gilbert, Mohseni 2011: 274).

Přílišné soustředění na analýzu voleb je zároveň dalším bodem kritiky vůči problematice hybridních režimů. Jádro tkví v pochybnostech o tom, zda je možné uspokojivě klasifikovat celou škálu politických režimů jen na základě volebního procesu. Ovšem koncept hybridních režimů S. Levitskyho a L. Wayne si vybuřoval zásadní postavení nejen na poli bádání o hybridních režimech, ale i ve výzkumu současných forem nedemokratických režimů obecně. Pro některé se jejich pojetí soutěživého autoritářství stala takřka synonymem hybridních režimů v současném světě (Bílek 2015: 216–218).

## 2 Politický vývoj Maďarska

Maďarsko bylo spolu s Českou republikou, Polskem a od druhé poloviny 90. let i s Estonskem a Slovinskem považováno za jeden z nejvýznamnějších úspěchů liberalizace a následné demokratizace komunistického režimu ve střední a východní Evropě. V roce 1997 byly tyto země zařazeny do tzv. lucemburské skupiny, jejímž prostřednictvím jim Evropská unie udělila statut zemí, jež v rámci nových demokracií patří k nejkonsolidovanějším, tedy k liberálním demokraciím. Kladné hodnocení Maďarska ve srovnání s ostatními zeměmi střední a východní Evropy bylo v tomto případě patrné. Volební úspěchy Ligy polských rodin ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2004 nebo silně euroskeptické tendence Václava Klause jako lídra Občanské demokratické strany vyvolaly v první dekádě 21. století diskuse o zakořeněnosti liberální demokracie. Ovšem vývoj po roce 2006 spojený s krizí legitimacy vládnoucí socialistické strany a zejména dlouhodobý ekonomický populismus vedly v Maďarsku ke stavu „chaotické demokracie“ (Procházka, Cabada 2020: 16). Populistická rétorika a politika obou hlavních politických táborů (sociálně-liberálního a národně-konzervativního) zakořenily v sociálním populismu jako obecném trendu maďarského vývoje. Maďaři měli příliš velká očekávání od nového demokratického systému. Tato očekávání mohla být ještě vyšší v porovnání s jinými zeměmi postkomunistického světa, protože Maďarsko bylo v 80. letech mnohem otevřenější zemí než ostatní, tudíž mnoho Maďarů mělo přímou zkušenost se západními vyspělými a bohatými společnostmi. Vznikající konkurenční stranický systém na ně reagoval přehnanými krátkodobými sliby. Výsledkem byla dlouhodobě klesající důvěra ve všechny politické strany (Ágh 2018: 10). Ekonomické a politické systémové změny vedly k sociální dekonsolidaci s obrovským kontrastem mezi formálně definovanou demokracií a výkonnou, realistickou demokracií. Vnitřní konsolidace maďarského režimu tak byla pouhou iluzí. Navíc skandál s falšováním statistických údajů a klíčových ekonomických ukazatelů oslabil v roce 2006 legitimitu Maďarské socialistické strany (MSZP), stejně tak jako mobilizace nedostatečně rozvinuté občanské společnosti ze strany Fidesz – Maďarská občanská unie (Fidesz), která požadovala předčasné volby, narušily demokratický charakter režimu a otevřela se cesta ke zpochybňování kvalit liberální demokracie (Procházka, Cabada 2020: 16–17).

Politické změny v Maďarsku během posledního desetiletí vedly k ustanovení hybridního politického systému, v němž je míra koncentrace moci, alespoň v evropském měřítku, výjimečná. Jedinečnost situace spočívá v tom, že v rámci Evropské unie (EU) zatím neexistuje žádný jiný příklad reverzního přechodu, tj. tranzice od liberální demokracie k hybridnímu režimu, nebo k autokracii (Bozóki 2015: 1). Nikdy v historii EU nevedly volby v členském státě k politickým, právním, ekonomickým a administrativním změnám takového

rozsahu v tak krátkém období (Bogaards 2018: 1481). Viktor Orbán a jeho strana Fidesz nejenže pevně drží legislativní a výkonné složky, ale také ovládají prakticky všechny sféry společenského života – obchod, vzdělávání, umění, církve, sport a další (Krekó, Enyedi 2018: 39).

Základy současného Orbánova režimu sahají do období po volebním vítězství strany Fidesz v roce 2010. Tyto volby znamenaly důležitý obrat v maďarském vývoji, jenž nastal v době dlouhodobých krizí spojených s fiskálními, ekonomickými i institucionálními otázkami. Nový premiér a vůdce Fidesz Viktor Orbán neztrácel čas a pustil se do série drastických změn maďarského politického systému (Bogaards 2018: 1491). Podle Atilla Ágha tím začal přechod k autoritářské vládě a politický systém byl redukován na defektní, potěmkinovskou či fasádní demokracii (Ágh 2015: 17). V rámci vědecké diskuse neexistuje konsensus o tom, jak maďarský režim charakterizovat. Někteří hovoří o nástupu autokratických, kryptodiktátorských trendů, sklouznutí k polodiktatuře nebo poloautoritářství. Jiní považují Maďarsko za hybridní režim, směs demokratických a autokratických praktik. Jinými slovy režim někde v šedé zóně mezi liberální demokracií a plnohodnotným autoritářstvím (Bogaards 2018: 1482). Mezi nejdůležitější změny, které v maďarském režimu nastaly, patří obecná centralizace moci, státní regulace hromadných sdělovacích prostředků, posílení kompetencí generálního státního zástupce, zrušení pravomoci občanů obracet se na Ústavní soud ve věci šetření nových právních aktů a obecná oslabení Ústavního soudu (Charvát 2018: 81–82). Fidesz prakticky rozložil systém brzd a protiváh. Za důležité nástroje takového rozkladu je označována nová ústava, nový volební zákon a vytváření nových institucí s poručnickým charakterem.

## **2.1 Přijetí nové ústavy**

Současná vládnoucí strana Fidesz–Maďarská občanská strana je konzervativní politická strana, která se poprvé dostala do vlády v roce 1998 a i přes prohrané volby v letech 2002 a 2006 získala velkou oblibu v komunálních volbách a volbách do Evropského parlamentu. Ve volbách v roce 2010 získala Fidesz spolu se svým koaličním partnerem Křesťanskodemokratickou lidovou stranou (KDNP) 52,7 procent hlasů, což ji umožnilo zajistit si 263 (227 pro Fidesz a 36 pro KDNP) z 386 křesel (68 procent) v jednokomorovém národním parlamentu (Sadecki 2014: 7). Tím získala více než dvoutřetinovou většinu mandátů. Díky této drtivé většině byli schopni přijmout novou ústavu bez pomoci opozičních stran, neboť ke změně ústavy je třeba dvoutřetinová většina hlasů (Human Rights Watch, 2013a).

Nový základní zákon byl navržen tajně, prošel parlamentem během devíti dnů bez předchozí celostátní debaty, jakékoli politické či právní diskuze a bez konzultace s veřejností.

Na místo veřejné konzultace, parlamentní debaty nebo referenda byly všem Maďarům způsobilým volit poslány dotazníky se zcela irelevantními otázkami (Kelemen 2017: 6). Jediným účelem této „národní konzultace“ bylo sloužit jako nákladná alibistická akce, která byla ostře kritizována ústavními právníky (Lendvai 2017: 101). Nová ústava schválená vládou většinou byla tedy výsledkem jednostranného vládního procesu, který neodrážel národní konsensus. Text zachovával několik částí z ústavy z roku 1989. Chrání však individuální svobody tím, že je dává dohromady se společnými zájmy, a jako takových si ve skutečnosti individuálních svobod neváží. Ačkoli základní zákon formálně zachovává formu republiky, rozchází se s tímto pojmem tím, že mění název z „Maďarská republika“ na pouhé „Maďarsko“. Tato změna má symbolizovat jasný rozchod s dědictvím Maďarské lidové republiky (Sadecki 2014: 11). Ústava otevřeně hovoří o Maďarsku jako o zemi založené na křesťanských hodnotách. Text zvyšuje roli náboženství, tradic a národních hodnot. Hovoří o jednotném národě, ale některé sociální menšiny nejsou zmíněny se stejným stupněm důležitosti. Ve své definici rovnosti před zákonem zmiňuje pohlaví, etnickou příslušnost a náboženství, avšak tuto definici nerozšiřuje o právní ochranu před diskriminací na základě sexuální orientace, což je v rozporu s Listinou základních práv Evropské unie a judikaturou Evropského soudního dvora (Bozóki 2015: 2). „Maďarsko zaručí základní práva každému bez diskriminace a zejména bez diskriminace na základě rasy, barvy pleti, pohlaví, zdravotního postižení, jazyka, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, majetku, narození nebo jakéhokoli jiného postavení,“ (Ústava článek XV odst. 2, 2013). Některá ustanovení základního zákona týkající se základních práv zasahují také do otázek manželství a rodiny, zákazu sňatků osob stejného pohlaví a ochrany života embrya a plodu (Halmai 2012: 376). „Maďarsko bude chránit institut manželství jako svazek muže a ženy založený na dobrovolném rozhodnutí a rodinu jako základ přežití národa (Ústava článek L 1, 2013). Při definování manželství a role rodiny by moderní ústava měla zohledňovat změny ve společnosti, které rozšiřují škálu možností, jež má jednotlivec k dispozici. Základní zákon by měl zaručovat právo na sebeurčení jednotlivce a zásadu rovnosti (Halmai 2012: 377). Silné zaměření vlády na rodinu také implikuje práva žen. Ústava hovoří o tom, že život plodu podléhá ochraně od okamžiku početí (Ústava článek II, 2013). Tento výrok vzbuzuje obavu, že formulace otevírá dveře omezování reprodukčního práva žen a práva na potrat.

Ústava jasně demonstuje oživení zastaralé politické tradice, jež zahrnuje politicky homogenizovanou národní kulturu, sociální konzervatismus, vyloučení určitých sociálních skupin, vládní kontrolu médií a nacionalistický populismus (Bozóki 2015: 2). K podpisu ústavy došlo v den prvního výročí volebního vítězství strany Fidesz na Velikonoční pondělí 25. dubna

2011. Tento den symbolizuje údajný vzestup křesťanství v Maďarsku. Tímto aktem byla vytvořena paralela mezi Ježíšovým vzestupem a novou ústavou, která jasně demonstruje, jak se dnes interpretuje případná odluka církve od státu.

V důsledku nové ústavy bylo 348 z 362 náboženských organizací dříve uznaných jako církev zrušeno. Dotčené náboženské organizace musely znovu požádat o registraci. Aby mohla být náboženská skupina uznána jako církev, musí podle změn splňovat dva požadavky: předložit dokument podepsaný minimálně 1000 lidmi a musí existovat alespoň 100 let na mezinárodní úrovni nebo organizovaným způsobem jako sdružení v Maďarsku po dobu alespoň 20 let. V dubnu 2013 předložila vláda parlamentu návrh zákonné novely, která měla zvýšit minimální počet členů pro registraci z 1000 na 10 000 osob. Ztráta statutu církve znamená ztrátu státního financování sociálních, zdravotních a vzdělávacích služeb, které náboženské sdružení poskytují zranitelným skupinám v maďarské společnosti.

Nová ústava omezuje taktéž účast ve věcích veřejných. Limituje osoby s „omezenou duševní schopností“ ve výkonu volebního práva. Ve volbách také omezuje osoby s mentálním nebo psychosociálním postižením, pokud byly zbaveny způsobilosti k právním úkonům na základě zdravotního postižení. Výbor Organizace spojených národů pro práva osob se zdravotním postižením, orgán zřízený za účelem dohledu nad dodržováním Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením ze strany států, ve svých zprávách vyjádřil znepokojení nad ustanoveními, která vylučují jisté osoby z výkonu volebního práva. Všechny osoby se zdravotním postižením bez ohledu na jejich postižení, právní postavení nebo místo pobytu mají právo volit a účastnit se politického a veřejného života na rovnoprávném základě s ostatními (Human Rights Watch, 2013a).

Vládní administrativa zavedla zákony, které umožnily okamžité propuštění veřejných zaměstnanců bez udání důvodu, a tím započala očistu celého vládního aparátu. V důsledku toho se ústřední a místní veřejná správa rychle zpolitizovala. Všechny důležité pozice, včetně těch v nezávislých institucích, byly obsazeny kádry Fidesz. Pod vlivem Orbánovy strany se ocitly instituce jako generální prokurátor, Účetní dvůr, Úřad pro sdělovací prostředky, Národní soudní kancelář, Úřad pro finanční dohled, rozpočtová rada, Národní kulturní fond a další. Režim V. Orbána není založen pouze na institucionálních změnách, ale také na loajálních osobách, které všechny tyto instituce obsadily (Bozóki 2015: 3). David Landau ve svém hodnocení nové maďarské ústavy srovnává jak text, tak způsob jeho aplikace s takovými národy jako Egypt nebo Venezuela jako příklady „zneužívajícího konstitucionalismu“ a pokusu o nastolení „konkurenčního autoritářského režimu“ (Landau, 2013).

Nicméně je třeba konstatovat, že kromě ústavy je potřeba věnovat pozornost také takzvaným kardinálním zákonům. Právě problematika těchto zákonů představuje jeden z hlavních problémů nové maďarské ústavy. Jejich charakter je podobný ústavním zákonům České republiky. Problémem je ovšem to, že ústava obsahuje nadměrné množství odkazů na kardinální zákony a zároveň se rozšířil počet oblastí, v nichž je potřeba danou problematiku upravovat namísto běžné legislativy, kdy k jejímu přijetí postačuje prostá většina. Kdežto k přijetí kardinálních zákonů je nutná dvoutřetinová většina parlamentu. Prostřednictvím kardinálních zákonů jsou upravené například volební zákony, rodinná politika, důchodový systém, daňový systém nebo rozsah působnosti Ústavního soudu (Sadecki 2014: 14).

V souvislosti s dělbou moci se nejzásadnější a nejkontroverznější změny týkají právě již zmíněného Ústavního soudu. Fidesz omezil pravomoci Ústavního soudu již v roce 2010, když tento soud považoval zákon, který zpětně uvalil dodatečnou 98% daň na nejvyšší odstupné ve veřejné sektoru, za protiústavní. Fidesz upravil ústavu tak, aby omezil pravomoci Ústavního soudu v oblasti rozpočtu a daní. Nová ústava rovněž obsahuje omezení kompetencí a změny ve fungování Ústavního soudu. Nejprve bylo změněno výběrové řízení na soudce Ústavního soudu. V minulosti parlamentní výbor složený ze všech politických stran navrhoval kandidáty, kteří byli poté přijati nebo zamítnuti v parlamentním hlasování. Nyní se jejich jmenování stalo rozhodnutím parlamentu s většinou strany Fidesz. Vládní frakce tak může nominovat kandidáta, který je poté předložen k parlamentnímu hlasování. Aby se co nejrychleji dosáhlo provládní většiny v soudních lavicích, zvýšil se počet soudců z 11 na 15. Vzhledem k tomu, že jedno místo již bylo uvolněno, mohla vládnoucí strana okamžitě jmenovat pět nových soudců. Také devítileté funkční období bylo prodlouženo na dvanáctileté (Lendvai 2017: 103).

Změnil se také postup jmenování předsedy senátu Ústavního soudu. Předseda senátu, kterého volili samotní soudci, nyní bude jmenován parlamentem. Kromě toho byl Ústavní soud zbaven části svých podstatných kompetencí. Například pravomoc rozhodovat o rozpočtových otázkách má pouze v případě, že veřejný dluh klesne pod ústavní hranici 50 procent hrubého domácího produktu.

Nová ústava taktéž likviduje pravidlo *action popularis*, podle kterého se mohl jakýkoli občan obrátit na Ústavní soud, aby posoudil, zda je daný předpis ústavní, či nikoli. Ústavní soud nebyl jediný, koho se přijetí nové ústavy a kardinálních zákonů týkalo. Dotčená byla celá soudní soustava, kdy byl například snížen důchodový věk všech soudců ze 70 na 62 (Sadecki, Gniazdowski 2011: 3–4). Proč je maďarské soudnictví problematické a je třeba mu věnovat značnou pozornost podrobně analyzuje čtvrtá kapitola.

V září 2013 maďarský parlament s většinou svých členů z vládní strany přijal pozměňovací návrhy nové ústavy. Ovšem tato novelizace jen málo řeší obavy, jež maďarská ústava vyvolala. Změny ponechávají v platnosti ustanovení, která podkopávají právní stát a oslabují ochranu lidských práv. Nedostatky přetrvávají a vyvolávají vážné obavy hlavně v oblastech nezávislého soudnictví, náboženské diskriminace a reklamy v politických kampaních. I když novela umožnila jakékoli náboženské skupině označovat se jako církev, zůstalo zde omezení žádat o státní dotace. Místo nezávislého orgánu, jenž by uděloval uznání státních dotací, si tuto pravomoc nechal parlamentní výbor. Dodatky také odstranily pravidlo, že reklamy v politických kampaních mohou prosazovat pouze státní vysílací společnosti. Nyní reklamy mohou vysílat také komerční média, ale musí tyto reklamy pouštět zdarma. Je velmi nepravděpodobné, že by komerční sdělovací prostředky souhlasily s provozováním reklamních kampaní bez poplatku (Human Rights Watch, 2013b).

Novela ústavy také upravila omezení týkající se pravomoci Ústavního soudu. Nyní může rozhodovat pouze o konkrétních napadených pasážích zákona, nikoli o celém aktu, a již nemůže čerpat z právních předpisů z doby před vstupem současné ústavy v platnost. V případě ústavních zákonů (tj. přijatých dvoutřetinovou většinou) nebo změn ústavy se bude moci Ústavní soud vyjadřovat pouze k procesním záležitostem. Oslabení Ústavního soudu narušilo kontrolní mechanismy a rovnováhu pravomocí. Pozměňovací návrhy ukazují, že Fidesz je ochoten dát ústavní status všem zákonům napadených Ústavním soudem (Sadecki, 2013).

Kroky vlády v Maďarsku byly předmětem značné mezinárodní kritiky, přičemž byly zaznamenány vážné obavy ohledně toho, jak Maďarsko dodržuje své závazky podle mezinárodního práva v oblasti lidských práv. Evropská komise taktéž vydala důrazná prohlášení jak k neslučitelnosti předčasného nuceného odchodu soudců do důchodu s právem EU, tak o omezování svobody projevu a sdělovacích prostředků.

K situaci v Maďarsku se vyjádřila také Rada Evropy, kdy její poradní orgán, Benátská komise, pro otázky ústavního práva přijal dokument *Opinion on the new constitution of Hungary*. Ten maďarské ústavě vytýká mnoho kontroverzních a nepřesných termínů, které lze vyložit několika způsoby. Například v článku D nové maďarské ústavy se píše, že Maďarsko ponese odpovědnost za osud Maďarů žijících za jeho hranicemi. Ustanovení obsahuje velmi choulostivý problém suverenity státu a je poměrně širokou a nepřiliš přesnou formulací, hlavně co se týká termínu odpovědnosti. Lze ho vykládat tak, že opravňuje maďarské orgány k přijímání rozhodnutí a opatření v zahraničí ve prospěch osob maďarského původu. Vede tedy ke konfliktu kompetencí mezi maďarskými orgány a orgány dotčené země. S kritikou se potkal i článek L, který hovoří o manželství jako svazku muže a ženy. Tato definice by mohla být

interpretována jako vyloučení svazku párů stejného pohlaví (Council of Europe, 2011). Nicméně maďarská vláda dodnes nesplnila většinu doporučení Rady Evropy, ani Evropské unie (Human Rights Watch, 2013a).



### 3 Volební reforma

Původní maďarský volební systém je produktem přechodu k demokracii v roce 1989. Zrodil se v průběhu jednání u maďarského kulatého stolu. Byl tedy výsledkem sledování vlastních zájmů jednotlivými účastníky jednání v kombinaci s velkou nejistotou, kterou všichni pocítovali ohledně předpokládané výše vlastní volební podpory. Z různých představ, zájmů, obav a nejistoty vyplynul model „od každého něco“ čili smíšený volební systém (Mlejnek 2009: 3) a dal by se popsat jako segmentovaný volební systém s kompenzačním prvkem (Schackow 2014).

Maďarský jednokomorový parlament měl 386 poslanců. Sto sedmdesát šest jich bylo voleno v jednomandátových volebních obvodech dvoukolovým většinovým systémem, další 152 poslanců bylo zvoleno ve vícemandátových obvodech na základě poměrného systému a 58 z kompenzační celostátní listiny. V praxi se však část mandátů z poměrné části voleb ještě přesunula na celostátní kompenzační listinu (Mlejnek 2009: 4).

V jednomandátových volebních obvodech získal v prvním kole mandát ten z kandidátů, jenž obdržel přes 50 procent hlasů<sup>3</sup>. Nepodařilo-li se nikomu překonat tuto hranici na první pokus, konalo se kolo druhé. Do něj postoupili jen ti kandidáti, kteří v úvodním kole utrhli alespoň 15 procent hlasů, každopádně museli postoupit minimálně tři kandidáti, byť by někdo z nich získal i méně než 15 %. Ve finále již k zisku mandátu stačila prostá většina (Schackow 2014: 4).

V poměrné části se rozdělovalo 152 poslaneckých křesel, přičemž volebním obvodem byly župy (kraje), jichž je 19, a hlavní město Budapešť. Volební listiny byly vázáné, tudíž voliči nemohli udělit preferenční hlasy. Nárok na mandát měly jen ty politické strany, jež překonaly pětiprocentní uzavírací klauzuli. Stejná podmínka platila i pro přiděl mandátů z celostátní listiny (kompenzační část). Na ni se převáděly takzvané ztracené hlasy, tedy hlasy odevzdané stranám v župách i v jednomandátových obvodech v prvním kole, které nevedly k zisku mandátu. Na celostátní listinu se ovšem nepřeváděly jen neuplatněné hlasy, ale také mandáty nerozdělené v poměrné části voleb, tudíž původní počet 58 celostátních mandátů se zpravidla rozšířil.

Pro kandidaturu v jednomandátovém obvodu se vyžadovalo alespoň 750 podpisů oprávněných voličů z daného obvodu. Aby strana mohla postavit regionální kandidátní listinu,

---

<sup>3</sup> Platila také podmínka minimálně 50% účasti voličů v prvním kole. Nebylo-li jí dosaženo, konalo se kolo druhé, kde postačovala 25% účast a k zisku mandátu stačila prostá většina. Pokud se druhé kolo většinové části konalo kvůli nízké volební účasti v kole prvním, do druhého kola pak postupovali všichni kandidáti. Podmínka 50% účasti platila i pro poměrnou část voleb. Nebylo-li jí v daném volebním obvodu dosaženo, volby se za 14 dnů opakovaly. K jejich platnosti pak postačovala volební účast ve výši 25 %.

musela zaregistrovat své kandidáty alespoň ve čtvrtině jednomandátových obvodů na území daného regionu. Předložení celostátní kandidátky bylo podmíněno registrací alespoň sedmi regionálních kandidátních listin. Chtěla-li strana mít nárok na přiděl mandátů z celostátní kompenzační listiny, musela kandidovat alespoň v sedmi župách a postavit v každé z nich kandidáty alespoň ve čtvrtině jednomandátových volebních obvodů, taktéž překonat pětiprocentní uzavírací klauzuli (Mlejnek 2009: 4–5).

### **3.1 Cesta k volební reformě**

Volební reforma se stala významným tématem již před parlamentními volbami 2010. Pokus o diskuzi ohledně změny volebního systému byl podniknut již v roce 2009. Skončil však neúspěchem. Do jisté míry i pro nezáměr představitelů Fidesz, jakkoli již v této době prosazovali požadavek na menší, levnější a efektivnější parlament. Před volbami 2010 pak poslanci Fideszu slíbili zmenšení parlamentu na zhruba 200 poslanců, což v době finanční krize působilo na řadu voličů jako pádný argument, ovšem nespécifikovali, jak by případná volební reforma měla vypadat.

Jako první po volbách 2010 přispěchali s návrhem volební reformy socialisté, kteří navrhovali zavedení poměrného volebního systému, v němž by se 176 mandátů rozdělovalo ve 20 volebních obvodech metodou Hagenbach-Bischoffovy kvóty a 23 křesel by se rozdělovalo na celostátní (kompenzační) úrovni pomocí d'Hondtova dělitele. S devětapadesáti mandáty v Národním shromáždění však mohli socialisté jen s těžší prosadit svůj návrh, zvláště když představy Fidesz byly značně odlišné.

Návrh volební reformy představitelů Fidesz vycházel z původního volebního systému. Celkový počet poslanců se měl snížit na 198, přičemž 90 křesel mělo připadnout na většinovou složku, 78 na proporční listinnou a 30 mandátů se mělo rozdělovat v kompenzační složce. Proporčně rozdělované mandáty tak měly nadále převahu nad většinou složkou. Změnit se však měly volební systémy v jednotlivých složkách – měl být zaveden jednokolový systém prosté většiny, což bylo interpretováno jako zjednodušení hlasování ve většinové části voleb, a poměrná složka se měla nově odehrávat na celostátní úrovni (Charvát 2018: 83). Hlavním cílem tohoto návrhu bylo snížení celkového počtu poslanců. Což bylo přijatelné i pro ostatní politické strany. Vzhledem k tomu, že návrh nevyvolával žádné kontroverze, měl šanci získat podporu napříč politickým spektrem. Nicméně během roku 2011 Fidesz přehodnotil svůj dřívější návrh. Jaké motivace za tímto krokem stály, nejsou přesně známe, protože vládní činitelé informovali o zamýšlených změnách volební legislativy spíše sporadicky a bez jakýchkoli detailů. Svou roli v tom ale jistě hrála klesající podpora vládní strany v průzkumech veřejného mínění. Původně

představená volební reforma by totiž s nejvyšší pravděpodobností nezajistila nadpoloviční většinu křesel pro stranu s prostou většinou hlasů a zhruba 30% podporou (Charvát 2018: 84). Představitelé Fidesz tak začali uvažovat o variantě se silnějšími většintvornými účinky.

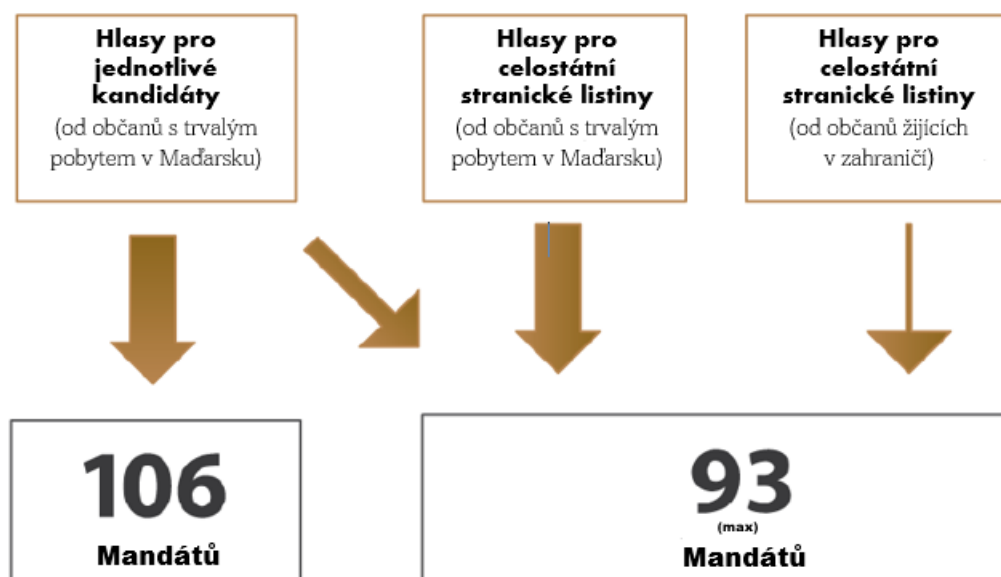
Národní shromáždění přijalo vládní návrh volební reformy 23. prosince 2011 jako zákon č. 2011/CCIII., zákon o volbách členů parlamentu (Kovács, Vida 2015: 58). Legislativa byla připravena bez jakéhokoli zapojení opozice a přijata bez její podpory. Pro zákon hlasovalo 256 poslanců společného parlamentního klubu vládních stran Fidesz a KDNP, proti hlasovalo 36 poslanců krajně pravicového hnutí Jobbik. Ostatní představitelé opozice se hlasování neúčastnili a místo toho organizovali protivládní protesty mimo parlament (László, Krekó, 2012).

### **3.2 Základní principy volební reformy**

Volební reforma snížila celkový počet poslanců maďarského Národního shromáždění z 386 na 199 a zjednodušila strukturu volebního systému ze tří úrovní na dvě: většinovou s jednokolovým systémem prosté většiny ve 106 jednomandátových volebních obvodech a listinnou proporcí na celostátní úrovni s celkem 93 poslaneckými křesly rozdělovanými pomocí metody d'Hondtova dělitele při existenci pětiprocentní uzavírací klauzule (Hungarian National Assembly). Oproti původnímu stavu tak byla zrušena regionální úroveň a podíl většinové složky převážil poměrnou. Zrušena byla rovněž podmínka minimální volební účasti. Voliči nadále disponují dvěma hlasy – jeden pro volbu kandidátů v jednomandátových obvodech a jeden pro vázané kandidátní listiny na celostátní úrovni (Tóka 2014: 5). Výjimku představují voliči v zahraničí, v parlamentních volbách mohou hlasovat právě díky této reformě, kteří mají pouze jeden hlas, a to pro celostátní stranické listiny.

Na celostátní úroveň se i podle nové legislativy převádí nevyužité hlasy z většinové části voleb. Hlasy se tak zde započítávají ze tří zdrojů: z hlasů pro přísně vázané stranické listiny, z hlasů občanů s trvalým pobytem v zahraničí a z nevyužitých hlasů v jednomandátových obvodech. Za nevyužité hlasy se navíc nově nepovažují pouze hlasy kandidátům, kteří nebyli zvoleni ve většinové fázi voleb, ale také část hlasů pro vítězné kandidáty, kterou by bylo možné považovat za nadbytečnou ke zvolení (takzvaná kompenzace pro vítěze). Podle této logiky přitom stačí kandidátovi ke zvolení poslancem v jednomandátovém obvodu právě o jeden hlas navíc, než obdržel kandidát druhý v pořadí. Všechny hlasy nad tento počet jsou považovány za nadbytečné, tím pádem se převádějí na celostátní úroveň (László, Krekó, 2012).

Graf č.1: Rozdělení hlasů podle nového volebního zákona



Zdroj: László, Krekó, 2012

Zákon o volební reformě vyvolal značné kontroverze a diskuzi. Řada pasáží volebního zákona obsahuje účelová ustanovení zvýhodňující aktuálně vládnoucí stranu Fidesz. V první řadě podezřením z účelového volebního inženýrství nahrává skutečnost, že reformní proces nebyl transparentní. Vládní činitelé velmi sporadicky, a i tak velmi úsporně informovali o případných změnách v rámci připravované reformy. Fidesz navíc připravil a prosadil změnu volebního zákona nejen bez jakýchkoli konzultací s odborníky, ale i bez projednání s ostatními politickými aktéry (Charvát 2018: 88).

Dále se zvýšil podíl křesel rozdělovaných ve většinové části voleb. Mírná dominance poměrného zastoupení dřívějšího volebního systému se tak posunula směrem k většinovému principu, protože poslanci zvolení v jednomandátových volebních obvodech nyní zaujímají 53,3 procenta křesel v parlamentu (Tóka 2014: 5). Navíc byl namísto původního dvoukolového systému zaveden více disproporční jednokolový systém prosté většiny (Kovács, Vida 2015: 58). Představitelé Fidesz si byli vědomi poklesu své volební podpory, ale pokud by si udrželi pozici relativně největší politické strany v Maďarsku, jejich kandidáti v jednomandátových obvodech budou stále triumfovat, neboť jim k získání mandátů postačí prostá většina hlasů, nikoli absolutní, tj. 50 procent + jeden hlas (László, Krekó, 2012).

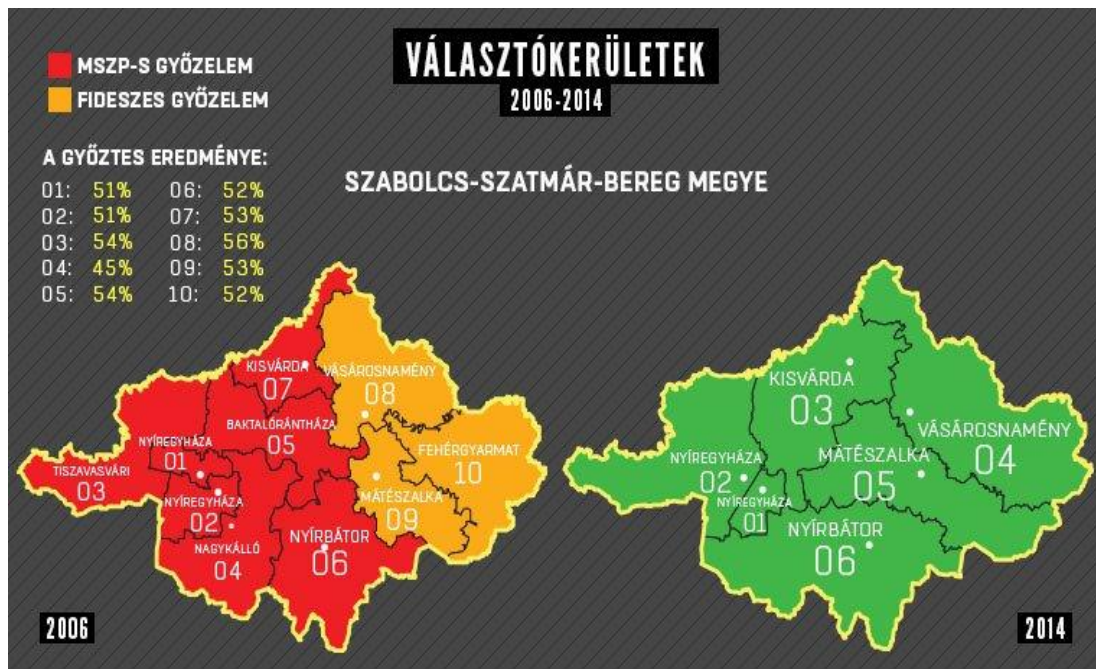
Snížení počtu jednomandátových volebních obvodů z dosavadních 176 na 106 současně znamenalo nutnost nově vymezit jejich hranice. Nový volební zákon reguluje nastavení jednomandátových obvodů dvojím způsobem: stanovuje obecné principy a

paramenty, které musí být naplněny, a současně přesně vymezuje všechny volební obvody. Mezi obecné principy patří, že hranice volebních obvodů nesmí překročit hranice žup, jednotlivé obvody by měly tvořit souvislé území a měly by sestávat ze zhruba stejného počtu oprávněných voličů. Odchylna od celostátního průměru by neměla přesahovat 15 %, pokud by odchylna dosáhla 20 procent, měl by parlament hranice obvodů revidovat. Nebyly však stanoveny konkrétní nezávislé procedury, jak přidělit mandáty jednotlivým volebním obvodům či jak přesně stanovit jejich hranice. (Kovács, Vida 2015: 59).

### **3.3 Kontroverze volebního zákona**

Strana Fidesz byla řadou analytiků podezírána ze záměrné jednostranné manipulace nebo přinejmenším politické motivace při vymezení volebních obvodů. Protože neexistuje jednotná metodika pro stanovování jejich hranic, bylo k různým volebním obvodům přistupováno odlišně, často však v souladu s politickými zájmy Fidesz (Charvát 2018: 89–90). Zmanipulované překreslování volebních obvodů, tzv. gerrymandering, je způsob, jakým se vládní strany snaží udržet svou moc tím, že naklánějí volební politickou mapu ve svůj prospěch. Cílem je vytyčit hranice volebních obvodů takovým způsobem, aby co nejvíce mandátů získali kandidáti vládních stran. Obvykle se používají dva postupy: packing a cracking. Packing (česky balení) znamená, že se volební obvod navrhne tak, aby zahrnoval co nejvíce voličů protistrany. To pomáhá vládní straně získat okolní obvody, kde se síla opozice rozměnila. Cracking (česky praskání) naopak rozděluje opoziční voliče do několika obvodů tak, aby v každém volebním obvodu mohla vládní strana protikandidáty snadněji porazit (Wines, 2019).

Mapa č. 1: Překreslení volebních obvodů v župě Szabolcs-Szatmár-Bereg

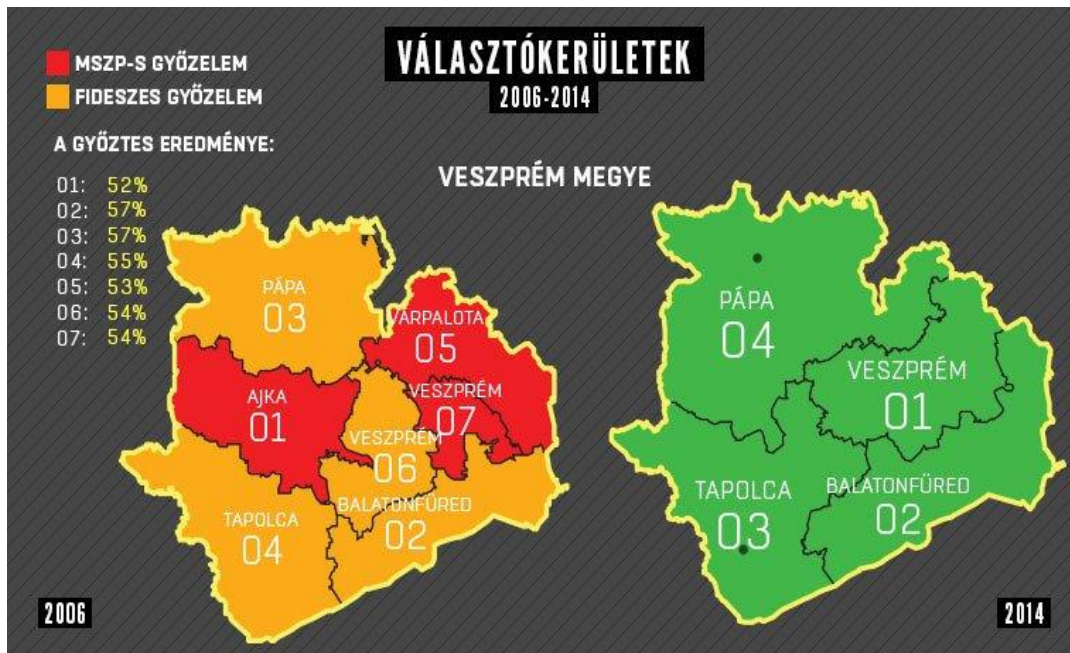


Zdroj: Király, 2014

Na mapě č.1 můžeme pozorovat, že původních deset volebních obvodů v župě Szabolcs-Szatmár-Bereg bylo překresleno na šest za použití metody packing. Tradičně levicové obvody byly seskupeny do tří, ve zbylých třech obvodech převažují voliči strany Fidesz.

Naopak na mapách č.2 a č.3 můžeme vidět využití metody cracking, a to v župách Veszprém či Csongrád. V prvním případě se tradičně vyrovnaný kraj proměnil na zcela pravicový sloučením tří levicových okresů do čtyř pravicových. V župě Csongrád byly volební obvody vlevo dole sloučeny a ze zbylých byly vytvořeny dva velké volební obvody. V tomto případě okrsky nedodržují ani zásadu, že volební obvod musí tvořit souvislá území.

Mapa č.2: Překreslení volebních obvodů v župě Veszprém



Zdroj: Király, 2014

Mapa č.3: Překreslení volebních obvodů v župě Csongrád



Zdroj: Király, 2014

Důsledkem gerrymanderingu je, že volební obvody v tradičně spíše levicových oblastech čítají v průměru o pět až šest tisíc voličů více než je tomu v obvodech, v nichž voliči tradičně inklinovali spíše k podpoře Fidesz (Vető, 2011). Vznikl tak zásadní nepoměr ve váze

hlasů v různých jednomandátových obvodech, v jehož důsledku stačí kandidátům Fidesz ke zvolení nižší počet hlasů, než jakého musí dosáhnout kandidáti levice nebo jiná politická alternativa (László, Krekó 2012). Podle některých volebních modelů vycházelo, že pokud by Fidesz i jeho političtí konkurenti dosáhli zhruba stejné celostátní volební podpory (model počítal s podporou okolo 40 procent hlasů), získal by Fidesz v jednomandátových obvodech o 10 křesel více než jeho rivalové (Political Capital, 2012).

Kritice bylo rovněž podrobena zdvojnásobení počtu požadovaných podpisů pro nominaci kandidátů do jednomandátových obvodů. Nová úprava požadovala 1500 podpisů nutných ke kandidatuře v jednomandátovém volebním obvodu. S ohledem na dřívější nastavení se jako odpovídající jevil počet kolem 1000 až 1200 podpisů. Zákonem stanovený počet podpisů byl naopak vnímán jako snaha o zvýhodnění kandidátů velkých stran a jako určitá překážka především pro nominaci nezávislých kandidátů (Charvát 2018: 91). Nakonec se počet vyžadovaných podpisů upravil na tisíc.

Jako kontroverzní je dále hodnocen i proces rozdělování mandátů na celostátní úrovni, zejména pak obohacení původního mechanismu kompenzační úrovně o jedinečný prvek takzvané kompenzace pro vítěze z jednomandátových obvodů, v jehož důsledku ztratila celostátní úroveň svůj vyrovnávací charakter. Zejména se to týká menších stran, které zavedením nového mechanismu ztratily šanci na kompenzaci svých mandátových zisků v důsledku rozdělování křesel ve většinové složce. V parlamentních volbách 2014 tvořila kompenzace pro vítěze téměř čtvrtinu hlasů, které se přenášely na celostátní úroveň, a necelou desetinu z celkového počtu hlasů ve skrutiniu na celostátní úrovni. Protože většina hlasů v této složce připadla na Fidesz, získal jen díky kompenzaci pro vítěze osm až devět poslaneckých křesel. Srovnání skutečných výsledků voleb 2014 s modelem voleb bez složky kompenzace pro vítěze ukazuje u Fidesz rozdíl šesti mandátů, o které mechanismus kompenzace pro vítěze Fidesz zvýhodnil. Fidesz v roce 2014 získal na celostátní úrovni 37 křesel, model bez kompenzace pro vítěze mu připsal pouze 31 mandátů na celostátní úrovni (Charvát 2018: 92).

Dalším sporným prvkem nového volebního zákona bylo zavedení možnosti hlasování občanů Maďarska s trvalým pobytem v zahraničí. Ačkoli se jedná o prvek, s nímž se běžně setkáváme, kritici volební reformy upozorňovali na účelovost tohoto prvku s odvoláním na průzkumy veřejného mínění, které dlouhodobě naznačovaly výraznou převahu Fidesz u Maďarů žijících v zahraničí, přinejmenším v sousedním zemích. Podle průzkumu Political Capital provedeného na začátku prosince 2011 nebylo rozšíření volebního práva za hranice Maďarska podporováno. Hlasování mimo zemi podporovala pouze většina voličů strany Fidesz, přičemž proti nebyli jen příznivci Socialistické strany a strany Politika může být jiná,



ale i většina voličů krajně pravicového Jobbiku (László, Krekó, 2012). Existovala obava z vychýlení hlasů v proporční části voleb ve prospěch Fidesz. Jiní analytici ovšem oponovali, že ve skutečnosti půjde jen o nepatrný počet mandátů. V roce 2014 bylo odevzdáno celkem 128 429 hlasů v zahraničí. Tyto hlasy ve skutečnosti ovlivnily rozdělení jediného poslaneckého mandátu, jakkoli právě o jedno křeslo získal Fidesz ústavní většinu (Political Capital, 2012). Někteří autoři kritizovali hlasování občanů v zahraničí s odkazem na rozpor s mezinárodními standardy a principem volební rovnosti, když voliči v zahraničí mají pouze jeden hlas, a to v poměrné složce, kdežto domácí voliči mají hlasy dva, v poměrné i většinové části.

Výše zmíněné aspekty celé reformy volebního systému nám potvrzují naši první hypotézu, že i přesto, že se v Maďarsku konají pravidelné volby, došlo po nástupu Viktora Orbána v roce 2010 k manipulaci s volebními pravidly takovým způsobem, který zvýhodňuje nynější vládnoucí stranu Fidesz. Převážně se jedná o záměrné překreslování volebních obvodů s cílem zajistit co nejvíce mandátů pro představitele vládnoucí strany a změnu v rámci většinové složky volebního systému, kdy se místo dvou kol koná jen jedno a k zisku poslaneckého křesla v rámci jednomandátových volebních obvodů postačuje prostá většina hlasů, nikoli absolutní. Volební reforma z roku 2011 tedy sleduje aktuální mocenské zájmy Fidesz a je nedílnou součástí přestavby politického systému s cílem koncentrace politické moci v rukou jeho představitelů.

## 4 Soudnictví

Viktor Orbán a jeho strana vytvářeli ústavu tak, aby odpovídala potřebám jeho současné politické agendy. Pokud se některý z jeho nových zákonů ukázal jako protiústavní, nebylo třeba měnit zákon, nýbrž ústavu (Bozóki 2015: 2). Toto chování demonstruje legislativa, podle které je bezdomovectví drobným trestním činem, přičemž recidivistům hrozí trest odnětí svobody, pokuta, případně obojí. Zákon Ústavní soud v listopadu 2012 zrušil. Místo toho, aby vláda rozhodnutí přijata, v březnu 2013 začlenila do ústavy ustanovení umožňující kriminalizaci bezdomovectví, čímž zabránila dalšímu soudnímu přezkumu (Human Rights Watch, 2013a). Ústavní soud se tak změnil z kontrolního orgánu, tedy skutečné kontroly zákonodárné moci, na velmi slabého a pouze symbolického kontrolora. Počet soudců se zvýšil z jedenácti na patnáct a soud obsadili osobnosti a bývalí politici, o nichž je známo, že mají blízko k vládní straně (Bánkuti, Halmai, & Scheppele 2015: 141). Změnil se také proces nominace soudců do Ústavního soudu. Dříve nominační proces zahrnoval dvoutřetinovou parlamentní většinu a zvláštní parlamentní výbor, kde každá politická strana měla jeden hlas. Ovšem podle nových předpisů nyní nominuje kandidáta výbor, jehož členové odrážejí politické složení parlamentu. Dává tak vládnoucí straně další výhodu.

Omezení se ovšem netýkala jen Ústavního soudu, ale celkového soudnictví, kdy ústava omezila nezávislost soudů a přinutila téměř 300 soudců odejít do předčasného důchodu (Human Rights Watch, 2013a). Povinný věk odchodu do důchodu soudců se snížil ze 70 na 62. Soudní dvůr Evropské unie dospěl k závěru, že zákon porušil normy EU o rovném zacházení v zaměstnání. Ovšem soudci starší 62 let však nebyli znovu přijati do svých přechodných funkcí, místo nich byli jmenováni noví (Amnesty International, 2020).

Od soudní reformy z roku 2012 je maďarský soudní systém centralizovaný v ruce předsedy nově vzniklé Národní justiční kanceláře (NJK). Předseda NJK je jmenován parlamentem na funkční období devíti let a má rozsáhlé pravomoci nad správou soudů. Patří mezi ně například pravomoc jmenovat vyšší soudce, dočasně překládat soudce k jiným soudům i bez jejich souhlasu, povyšování soudců a správa rozpočtu soudní soustavy. Dále může předávat případy z jednoho soudu na druhý, pokud je první soud považován za přetížený, což může ovlivňovat právo na spravedlivý proces. V Maďarsku funguje systém přidělování tak, že klient ani soudce neví, proč byl případ přidělen právě tam, kam ho předseda NJK přiřadil. Takový systém umožňuje předsedovi manipulovat s přidělováním takovým způsobem, aby si vybral soudce, o kterém si myslí, že rozhodne případ s žádoucím výsledkem, popřípadě také nepřidělovat případy určitým soudcům. Problém pocítují zejména soudy, kde se projednávají důležitější nebo politicky citlivé případy (Amnesty International, 2020). Naopak pravomoci

Národní rady pro soudnictví (NRS), jež je justičním orgánem skládající se ze čtrnácti soudců a předsedy a má dohlížet na práci předsedy Národní justiční kanceláře, jsou naprosto nedostačující k tomu, aby NRS mohla činnost NJK efektivně kontrolovat a vytvářet tak rovnováhu moci nutnou k nezávislosti soudů. Bývalá předsedkyně NJK Tünde Handó závažně zneužívala své pravomoci a odmítla spolupracovat s NRS, neboť tvrdila, že je nelegitimní. Spor v roce 2018 vyústil v ústavní krizi, která trvala až do listopadu 2019, kdy T. Handó rezignovala na post předsedkyně NJK, aby mohla být na poslední chvíli zvolena na uvolněnou pozici u Ústavního soudu. Konflikt mezi NJK a NRS se částečně uklidnil po jmenování nového předsedy NJK Györgyho Senyeie Barny (Amnesty International Česko). Na rozdíl od své předchůdkyně nezpochybnil legitimitu Národní rady pro soudnictví, a dokonce se podle zápisů ze zasedání NRS osobně účastnil většiny zasedání konaných v roce 2020. Nicméně systémové problémy způsobené neefektivními kontrolními pravomocemi Národní rady pro soudnictví zůstávají a nadále představují riziko pro nezávislost maďarské justice (Amnesty International, 2021).

Kritiku vyvolala i odvolání tehdejšího předsedy Nejvyššího soudu Andráse Baky ze své funkce, a to před vypršením svého mandátu, neboť kritizoval vládní reformy soudnictví. Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že předčasným propuštěním byla porušena Evropská úmluva o lidských právech, protože bylo porušeno jeho právo na přístup k soudu a také jeho svoboda projevu (Amnesty International, 2020).

V červnu 2018 vešel v platnost sedmý dodatek maďarské ústavy, podle kterého měly vzniknout samostatné správní soudy a převzít tak správní řízení z kompetence obecných soudů. Přijetí tohoto zákona vyvolalo masové protesty a tvrdou kritiku ze strany Rady Evropy, Evropské komise a Organizace spojených národů (OSN), protože v zákonu zcela chyběla pojistka systému brzd a protiváh. Po nabytí účinnosti zákona by vládní strana získala přímou kontrolu nad personálním obsazením soudů, financemi a přidělováním případů. To by znamenalo úplnou likvidaci nezávislého správního soudnictví a ohrožení práva občanů na spravedlivý proces. V roce 2019 byl zákon z parlamentu nakonec stažen, nicméně přijetím tzv. souhrnné novely zákona na konci téhož roku si vláda vytvořila nový způsob k zajištění kontroly nad soudními rozhodnutími u politicky citlivých případů (Amnesty International Česko).

V říjnu 2020 zvolili poslanci vládních stran předsedou Kúria – maďarského Nejvyššího soudu – Zsolta Andráse Vargu. Z. A. Varga by nemohl kandidovat na tuto pozici nebýt již zmíněné novely z roku 2019. Ta umožnila, že kandidáti na předsedu Nejvyššího soudu již nemusí splňovat podmínku pětileté zkušenosti jako soudci obecných soudů. Hlavními pravidly pro kandidaturu na předsedu Nejvyššího soudu se stalo splnění dvou podmínek. První z nich je,

že kandidát může do pětiletého požadavku započítat i svou právní praxi jako soudce Ústavního soudu. Před touto novelou mohla být za právní praxi považována pouze praxe řádného soudce, nikoli soudce Ústavního soudu. Druhou podmínkou je, že kandidát musí být soudce. Novela z roku 2019 umožnila soudcům Ústavního soudu stát se soudci jednoduše na jejich žádost, bez jakéhokoli výběrového řízení. Této možnosti Z. A. Varga využil a v červenci 2020 ho prezident republiky jmenoval soudcem obecného soudu. Krátce poté byl vládními stranami zvolen do pozice předsedy Nejvyššího soudu (Amnesty International Česko). Proti jeho volbě se postavila Národní rada pro soudnictví, jež argumentovala, že Z. A. Varga jako profesor práv a člen ústavní rady nemá jako soudce žádné zkušenosti. Taktéž Z. A. Varga několik let pracoval jako náměstek generálního prokurátora Pétera Polta, pokládaného za oddaného premiéru V. Orbánovi a který nevyšetřoval případy související s korupcí, do kterých byla zapojena vládní politická elita. Jeho výběr podle rady odporuje zásadám nezávislosti justice (Advokátní deník, 2020).

Podle zvláštního zpravodaje Organizace spojených národů pro nezávislost soudců a právníků lze jmenování Z. A. Vargy považovat za útok na nezávislost soudnictví a za pokus podřídít soudnictví vůli zákonodárné moci v rozporu s principem dělby moci. Podle jeho názoru je znepokojivá zejména skutečnost, že soudce Z. A. Varga byl zvolen i přes jasnou námitku NRS. Zvláštní zpravodaj pro nezávislost soudců a právníků vyzval maďarskou vládu, aby objasnila důvody legislativních změn zavedených do postupu jmenování soudců Kúria a uvedla, jak je lze považovat za v souladu se zásadou nezávislost soudnictví a dělby moci. Požádal taktéž o vysvětlení, jak lze ignorování stanoviska samosprávného soudního orgánu považovat za slučitelné s principem nezávislosti soudců. Dostalo se mu velmi stručné odpovědi od maďarského ministra zahraničí Pétera Szijjártó. V dopise nebyla zodpovězena žádná z otázek položených zvláštním zpravodajem OSN. Ministr nevysvětlil nezbytnost legislativních úprav, ani neodpověděl na otázku, proč bylo ignorováno negativní stanovisko Národní rady pro soudnictví. Dopis maďarské vlády jen dokazuje, že nerespektuje své mezinárodní závazky a nechává kritiku formulovanou mezinárodními orgány bez smysluplné odpovědi (Hungarian Helsinki Committee, 2021a).

V dubnu 2021 byl na doporučení nově zvoleného předsedy Kúria na šest let jmenován viceprezidentem Kúria další loajální stoupenec premiéra V. Orbána András Patyi, čímž se fakticky stal mužem číslo dvě maďarského nejvyššího soudu. Kariéra A. Patyia začala funkcí soudce, ve které setrval velmi krátce, kdy nečekaně rezignoval, aby se stal rektorem Univerzity veřejných služeb – univerzity silně podporované vládou Fidesz. Později, když ještě působil jako rektor, byl také jmenován prezidentem Národní volební kanceláře. V roce 2018 opět rezignoval

na všechny své funkce a bylo veřejně známo, že se připravuje stát se hlavním soudcem samostatného správního soudního systému plánované vládou. Pod silným mezinárodní tlakem však vláda od svého návrhu upustila. Nicméně díky právnímu dodatku známého jako Lex Patyi získal A. Patyi vedoucí funkci Kúria. Zákon mimo jiné stanovil, že jeho funkční období jako rektora lze považovat za dobu strávenou v soudní službě. Touto úpravou se András Patyi stal způsobilým pro pozici soudce Kúria a nyní může být dokonce považován za soudce s nejdelší službou, kteří v rámci Kúria působí. Ve své předchozí práci jako prezident Národního volebního úřadu se A. Patyi ukázal jako plně loajální vládní politice. Sehrál významnou roli v popření důležitých celostátních referend o rozšíření jaderné elektrárny Paks, v korupčních kauzách a zákonu stigmatizujícím nevládní organizace (Hungarian Helsinki Committee, 2021b). Kvůli novým právním úpravám se politicky jmenovaní a často k vládě loajální soudci snadno dostanou do Nejvyššího soudu, tedy do nejvyšších pozic obecné soudní soustavy. Těmito kroky došlo ke zvýšení kontroly ze strany legislativy a de facto exekutivy nad soudy a tím je narušována rovnováha moci.

Důkazů na podporu hypotézy, že po nástupu k moci Viktora Orbána a jeho strany Fidesz v roce 2010 došlo k omezení nezávislosti soudů je mnoho. Patří mezi ně předčasné ukončení mandátu Andráse Baky jako předsedy Nejvyššího soudu v roce 2011, což představovalo porušení článků 6 a 10 Evropské úmluvy o lidských právech. Dále náhlé snížení důchodového věku soudců v roce 2011, které Soudní dvůr Evropské unie prohlásil v rozporu s právem EU. Toto opatření vedlo k ukončení mandátu téměř jedné třetině soudců Nejvyššího soudu. Taktéž různé pokusy o provedení reformy správního soudnictví od roku 2016, včetně plánu na zřízení samostatného Nejvyššího správního soudu, který je považován za hlavní hrozbu nezávislosti soudnictví. Po reformě justice v roce 2012 se celý soudní systém dostal pod kontrolu Národní justiční kanceláře, přičemž její předseda má velmi silné pravomoci a plnou administrativní a také částečně odbornou kontrolu nad soudy. Závěry Benátské komise, jež se zabývala přezkumem maďarské justice, identifikovaly i některé pozitivní prvky v zákonech o soudnictví a nepochybuje o nutnosti reformy předchozího systému, ovšem Komise našla také prvky, které jsou značně problematické. Zejména se vyjadřovala k nadměrné koncentraci pravomocí v rukou předsedy Národní justiční kanceláře, který jedná jako jediná osoba a který není dostatečně kontrolován a vyvážen. Národní rada pro soudnictví má podle závěrů Komise pouze slabé kontrolní pravomoci. V žádném jiném členské státě Rady Evropy nemá tak důležité pravomoci, včetně pravomocí vybírat soudce a jmenovat je do vyšších funkcí, jediná osoba (Council of Europe, 2012). Podle výzkumu Amnesty International, ve kterém dotazovali maďarské soudce, se loajalita k vedení, potažmo k vládě, stala hlavním požadavkem postupu

v jejich kariéře nebo k dosažení jiných výhod, například různé bonusy, zahraniční cesty, vstup do pracovních skupin poskytující extra odměny, stát se školitelem, získání zvláštních titulů a jiných. V neposlední řadě zde patří stále častější útoky na soudce ze strany politických osobností a médií. Pravděpodobně nejznámějším příkladem politické sféry zpochybňující nezávislost soudnictví je případ segregace romských dětí ve veřejné škole Gyöngyöspata v letech 2004–2017, kdy premiér Viktor Orbán a vládnoucí strana spolu s vládními médii napadli rozsudek soudu, který přiznává postiženým studentům odškodné ve výši 99 milionů maďarských forintů, které má zaplatit stát (Amnesty International, 2020).

Nezávislé soudnictví je důležitým prvkem demokracie a je nezbytné pro správné fungování právního státu. Na své nejzákladnější úrovni souvisí nezávislost soudů k nestrannému řešení konfliktu třetí stranou. V rámci pojmu nestrannosti je zakořeněno přesvědčení, že soudci nebudou ovlivněni exogenními faktory při rozhodování sporů (Herron, Randazzo 2003: 423). Nestrannost je považována za důležitou ze dvou hlavních důvodů. První z nich je, že se jeví jako zásadní pro principiální uzákonění spravedlnosti. V ideálním případě, když se soudci nezajímají o záležitosti případu a nejsou zaujatí vůči žádné ze stran, jsou všichni občané – chudí, bohatí, silní či slabí – postaveni na stejnou úroveň. Nezávislí soudci by měli rozhodovat případy na základě práva a objektivních principů, nikoli podle sociálního nebo politického postavení sporných stran. Tím pádem i vlivní občané nejsou schopni manipulovat právem v jejich prospěch.

Druhým důvodem je, že nezávislost soudnictví nabývá zásadního významu tehdy, je-li vláda jednou ze stran sporu, protože případ se pak týká obecných otázek právního státu. Pokud má být prosazování tohoto principu svěřeno soudům, potom je nezbytné, aby soudci nebyli podjatí ve prospěch vlády. Stejně tak je důležité, aby nepodléhali kontrole ze strany režimu a aby byli chráněni před jakýmkoli hrozbami, zásahy nebo manipulacemi, které by je mohly donutit nespravedlivě zvýhodňovat stát. Právní stát je narušen, pokud orgán pro vymáhání práva je složen ze soudců, kteří se buď obávají napadnout vládu, nebo uznávají její nezákonné činy za legální (Larkins 1996: 608).

## 5 Média

Legislativa a politika zavedená vládou od roku 2010 měla také dopad na svobodu médií. Vláda schválila řadu mediálních zákonů, které kromě jiných změn vytvořily nový mediální regulátor známý jako Mediální rada, tj. pětičlenný orgán jmenovaný na devítileté období. Systém jmenování dává vládě de facto kontrolu nad celou Mediální radou, neboť díky většině v parlamentu zde může dosadit své loajální příznivce. Nezávislá média provádějí autocenzuru v důsledku nejasných předpisů. Redakční obsah veřejnoprávní televize byl vystaven politickým zásahům a redaktoři a novináři, kteří se tomuto zásahu postavili, přišli o práci v rámci většího počtu propuštění odůvodněných restrukturalizací (Human Rights Watch, 2013a). Během prvních let své vlády Fidesz získala kontrolu nad veřejnoprávními vysílacími společnostmi a v posledních letech strana rozšířila svůj vliv i na velkou část soukromých médií. Díky politicko-ekonomickým manévřům a nákupu mediálních společností oligarchy blízkými vládnoucí straně Fidesz nyní ovládá 80 procent mediálního prostředí v zemi. Na vrcholu stojí Středoevropská nadace pro tisk a média (KESMA), která vlastní přibližně 500 provládních mediálních organizací (European Federation of Journalists, 2019).

Maďarský stát hraje na mediálním trhu ústřední roli hned z několika důvodů. Prvním z nich je již zmíněné vlastnictví veřejnoprávních médií. Ta jsou ovšem pouze formálně „veřejná“. Zatímco regulace vysílání předepisuje, že státní vysílací organizace musí zajistit pluralitu hlasů, ve skutečnosti se z nich staly nástroje provládní propagandy. Podle volební pozorovatelské mise při Organizaci bezpečnosti a spolupráci v Evropě (OBSE) byl při parlamentních volbách v roce 2018 omezen přístup občanů k informacím i omezena svoboda tisku a sdružování. Státní média jasně favorizovala vládní koalici (OSCE 2018). V průběhu předvolební kampaně chyběl prostor pro debaty vlády s opozicí. Řadě opozičních politiků není umožněno ve veřejnoprávním prostoru vystupovat, zatímco provládně nakloněným politikům je věnován libovolně dlouhý vysílací čas (Amnesty International Česko). Předpojatost ve zprávách je zajištěna především jmenováním vyšších pracovníků, kteří jsou loajální vládě.

Státní média se také angažují v propagandistických editorských praktikách a cenzuře určitých témat. Rádio Svobodná Evropa zveřejnilo důkazy o tom, že novináři pracující pro státní média pod MTVA dostávají od editorů pokyny, aby ve zprávách uplatňovali vládní narativ namířený proti migraci, Evropské unii, nebo proti LGBTI+ komunitě. V roce 2020 ještě zesílily očerňující kampaně ve státních a vládních propagandistických médiích namířené proti kritickým hlasům a nezávislým novinářům. Kritické články vůči vládě od nezávislých novinářů jsou v provládních médiích označovány jako fake news a cílem této kampaně je zbývající nezávislé novináře veřejně zcela zdiskreditovat. Nezávislým médiím je znemožňováno dělat

svou novinářskou práci kvůli obstrukcím ze strany vlády při získávání informací. Vládní politici odmítají nezávislým novinářům odpovídat na dotazy a ostatní potencionální zdroje mají obavy z důsledků, pokud by nezávislým novinářům informace poskytl. Nezávislí novináři tak musejí u některých otázek používat oficiální formulář úřadů pro žádost o poskytnutí informace, ovšem doba na odpověď byla v roce 2020 prodloužena až na měsíc a půl. Po tak dlouhé době už pak odpověď není relevantní.

K výraznému zhoršení svobody médií došlo také v souvislosti s výjimečným stavem během pandemie koronaviru. Veškeré informace o vývoji pandemie jsou centralizované pod dohledem vlády a sdělované prostřednictvím online konferencí, na něž novináři museli dopředu zaslat své otázky, vláda si pak sama vybrala, na které odpoví a na které nikoli. Během online konference neexistovala žádná možnost interakce ani položení dalších navazujících otázek (Amnesty International Česko). Vláda také zpřísnila zákon o trestním postihu za šíření poplašných zpráv a za šíření nepravdivých informací ohledně pandemie a jejího řešení ze strany vlády. Trestním postihem bylo až pět let vězení. V situaci, kdy bylo sdělování informací o pandemii ze strany vlády značně omezeno, dostala tato úprava zákona nezávislé novináře do určité nejistoty. Ustanovení legislativy jsou příliš široká a vágní a mají tak odstrašující účinek na práci novinářů týkající se vládního řešení pandemie. O případných sankcích budou mít poslední slovo soudy, ale ve skutečnosti je to vláda, kdo může na začátku svévolně rozhodnout, zda je zpráva médií pravdivá, či nikoliv. Nový zákon tak vládě umožňuje přímou kontrolu nad redakcemi, které se ve svém zpravodajství neřídí jejími směry. V důsledku toho zákon hrozí odstraněním zbývajícího nezávislého mediálního prostoru země, který je již tak značně oslaben, a zavedením přísného systému cenzury pod záminkou boje s pandemií.

Vláda a provládní média zpočátku nebezpečí koronaviru podcenila a poté obvinila migranty z jeho dovozu do Maďarska. Nezávislá média byla ve svém zpravodajství o pandemii mnohem zodpovědnější. Když ale upozornila na chyby, kterých se vláda dopustila při řešení krize, spustila se proti nim vlna nenávisti. Provládní zpravodajský web a státní média obvinily zpravodajské servery index.hu a 24.hu z šíření nepravdivých informací o pandemii (Reporters without borders, 2020).

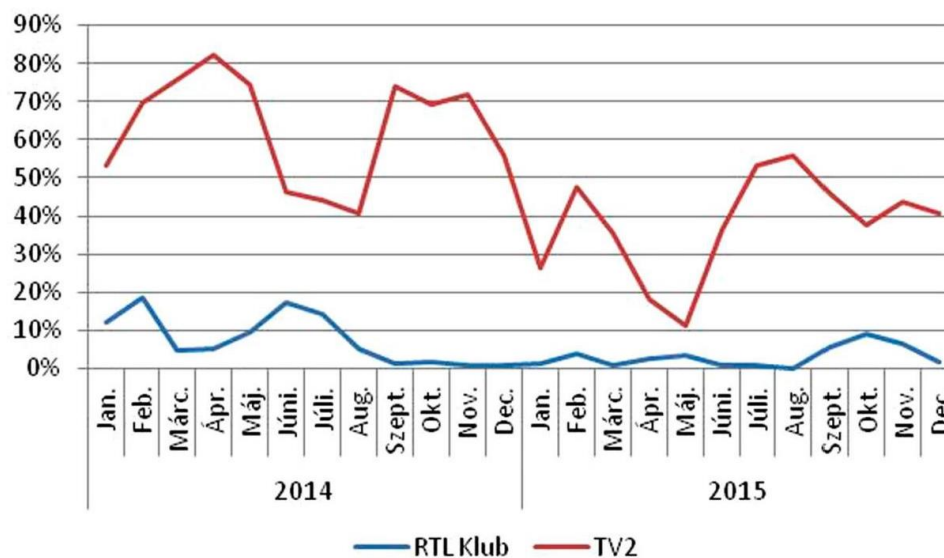
Druhým důvodem, proč hraje maďarská vláda na mediálním trhu ústřední roli je, že kromě ovládnutí veřejnoprávních sdělovacích prostředků strana Fidesz často financuje zakládání soukromých komerčních médií vlastněných a kontrolovaných lidmi napojených na vládnoucí politické elity. Státní Eximbanka v roce 2016 poskytla půjčku ve výši 6,72 miliardy forintů (21 milion eur) společnosti Andrewa G. Vajny, aby mohla koupit komerční televizní kanál TV1 a spustit řadu přidružených kabelových kanálů. Gábor Liszkay, bývalý šéfredaktor



tehdejšího provládního kvalitního deníku Magyar Nemzet, spustil ve stejném roce zpravodajské rádio Karc FM a také provládní tištěný deník Magyar Idok. Společnost Modern Media Group vlastněná Árpádem Habonym, dlouholetým neoficiálním poradcem V. Orbána, spustila taktéž v roce 2016 internetové zpravodajské servery 888.hu, local.hu a riposzt.hu. Tato média patřila mezi hlavní nástroje protiimigrační kampaně zahájené ve stejném roce. V důsledku toho se výrazně zvýšila xenofobie po celé zemi, a to zejména ve venkovských oblastech a mezi staršími lidmi. Tedy tam, kde mají provládní média hegemonné postavení a lidé nejsou zvyklí využívat internet jako zdroj zpráv. V roce 2020 přišel o svou nezávislost jeden z největších posledních nezávislých zpravodajských webů index.hu. Poté co Miklós Vaszily, mediální manažer s blízkými vazbami na vládu, získal 50% podíl ve společnosti, která má dohled nad financemi Indexu, rozhodlo se vedení společnosti propustit šéfredaktora a následně na protest proti zásahům do nezávislosti redakce podalo 80 z 90 novinářů Indexu výpověď (Reporters without borders, 2020b). Několik měsíců poté se Index dostal zcela pod finanční kontrolu osob napojených na vládu a definitivně tak přišel o svou nezávislost. Index byl dlouhou dobu největší zpravodajskou stránkou v Maďarsku, kterou četli voliči ze všech politických stran. Politické obsazení portálu zanechává v maďarské mediální sféře vážné prázdno. Přestože telex.hu, nový projekt bývalých novinářů Indexu, má za sebou úspěšný start, s významným počtem čtenářů a dárců nemůže Index nahradit (Polyak, 2021).

Maďarský stát je taktéž klíčovým hráčem na reklamním trhu. Tři čtvrtiny inzerce veřejnoprávních subjektů, což má hodnotu stovek milionů eur, je umístěno u provládních médií. Graf č. 1 nám říká, že provládní TV2 získala v posledních letech i přes svoji nižší sledovanost mnohem vyšší podíl státní reklamy (67 %) než RTL Klub (1 %), konkurenční kanál kritický k vládní politice (Bajomi-Lazar 2017: 166–168). Podobně online zpravodajský web index.hu získal ve státní inzerci prakticky nulu, zatímco Origo, jeho provládní rival, který má srovnatelný počet čtenářů, získal 44,5 % (Griffen 2020: 59). Tato vysoce diskriminační politika, jejíž dopady jsou umocňovány ekonomickou krizí v důsledku pandemie koronaviru, nadále znevýhodňuje hrstku nezávislých médií a zjevně ztěžuje jakýkoli pokus o spuštění nového nezávislého média.

Graf č.2: Porovnání státní reklamy v RTL a TV2 za roky 2014 a 2015



Zdroj: Bajomi-Lazar, 2017

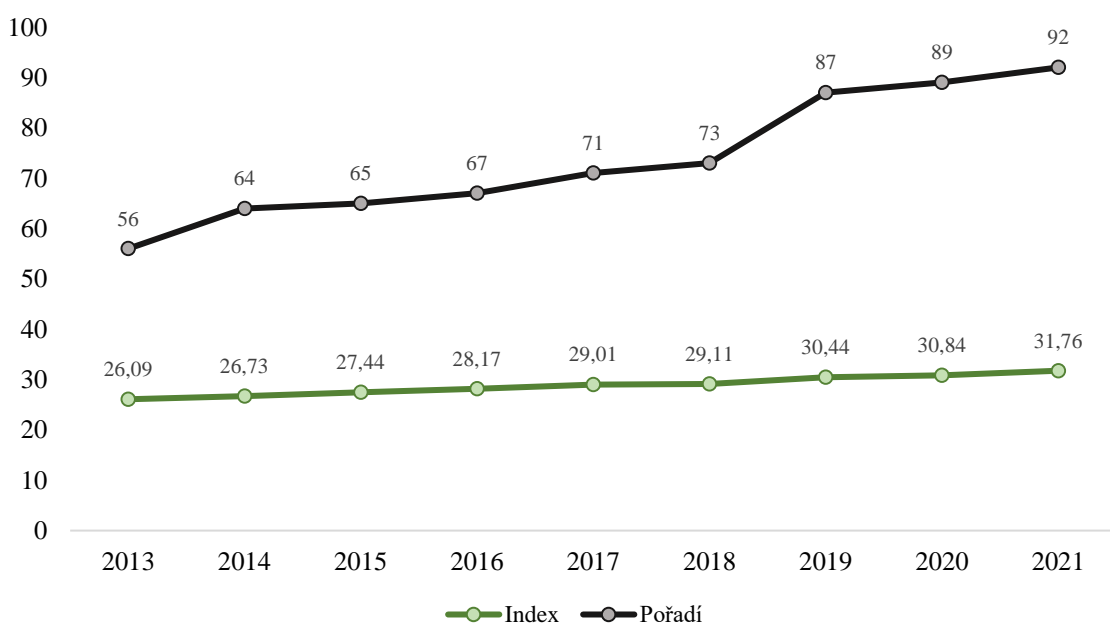
Třetím důvodem, proč maďarský stát hraje aktivní roli na mediálním trhu, je přidělování rádiových frekvencí způsobem zvýhodňující provládní rozhlasové stanice. V letech 2010–2011 stát přidělil sedm frekvencí Rádiu Maria, dvě Katolickému rozhlasu a tři Rádiu Evropa. V září 2020 Mediální rada, jejíž členové byli jmenováni vládou, odmítla prodloužit licenci na rozhlasové vysílání Klubrádiu, které se nebálo být vůči vládě kritické. Důvodem pro neobnovení licence bylo, že Klubrádio ne vždy poskytovalo měsíční údaje o programových kvótách. Podle Mediální rady v roce 2015 až 2017 rádio nedodrželo zákonné programové kvóty, které stanovují, kolik vysílacího času musí rozhlasové stanice přidělit maďarské hudbě a kolik hudbě mezinárodní. Mediální rada tvrdila, že takové opakované porušení je dostatečně závažným důvodem k neobnovení licence, i přestože Klubrádio zaplatilo pokutu ve výši přibližně 100 eur. V minulosti taková opakovaná porušení nebyla důvodem k pozastavení vysílacích licencí médiím, což představuje určitou diskriminaci Klubrádia. Stanici byla pozastavena licence již v roce 2013, ovšem následující rok získala novou sedmiletou licenci, převážně díky tlaku ze strany svých posluchačů, nicméně vysílat mohla jen na území hlavního města (Griffen 2020: 60). Nyní může nadále fungovat pouze na internetu (Reporters without borders, 2020c).

Podle organizace Reportéři bez hranic se svoboda médií v Maďarsku rok od roku zhoršuje. V září 2020 tak kvůli zásadnímu narušení svobody tisku a slova v Maďarsku obnovilo po sedmadvaceti letech své vysílání Rádio Svobodná Evropa (Amnesty International Česko).

Maďarsko je podle světového indexu svobody tisku podle organizace Reportéři bez hranic na 92. místě ze 180 zemí za rok 2021. Ve srovnání s minulým rokem se propadlo o tři pozice dozadu. Před Maďarskem se umístily takové země jako Haiti, Pobřeží slonoviny nebo Ghana. Index svobody tisku je míra svobody, kterou mají novináři ve 180 zemích světa a která je určena sloučením odpovědí odborníků na dotazník vytvořený organizací Reportéři bez hranic. Tato kvalitativní analýza je kombinována s kvantitativními údaji o zneužívání a násilných činech vůči novinářům během hodnoceného období. Kritéria hodnocená v dotazníku jsou pluralita (míra zastoupení názorů v médiích), nezávislost médií (míra, do jaké jsou média schopna fungovat nezávisle na zdrojích politické, vládní, obchodní a náboženské moci a vlivu), mediální prostředí a autocenzura (analýza prostředí, ve kterém působí poskytovatelé zpráv a informací), legislativní rámec (dopad legislativy upravující zpravodajskou a informační činnost), transparentnost a kvalita infrastruktury podporující produkci zpráv a informací (zde zahrnuta i míra zneužívání a násilí).

Čím nižší je skóre indexu, tím je situace v dané zemi lepší. V roce 2013 se Maďarsko se skórem 26,09 umístilo na 56. místě. Během osmi let se propadlo o šestatřicet pozic na 92. místo v žebříčku se skórem 31,76 (Reporters without borders).

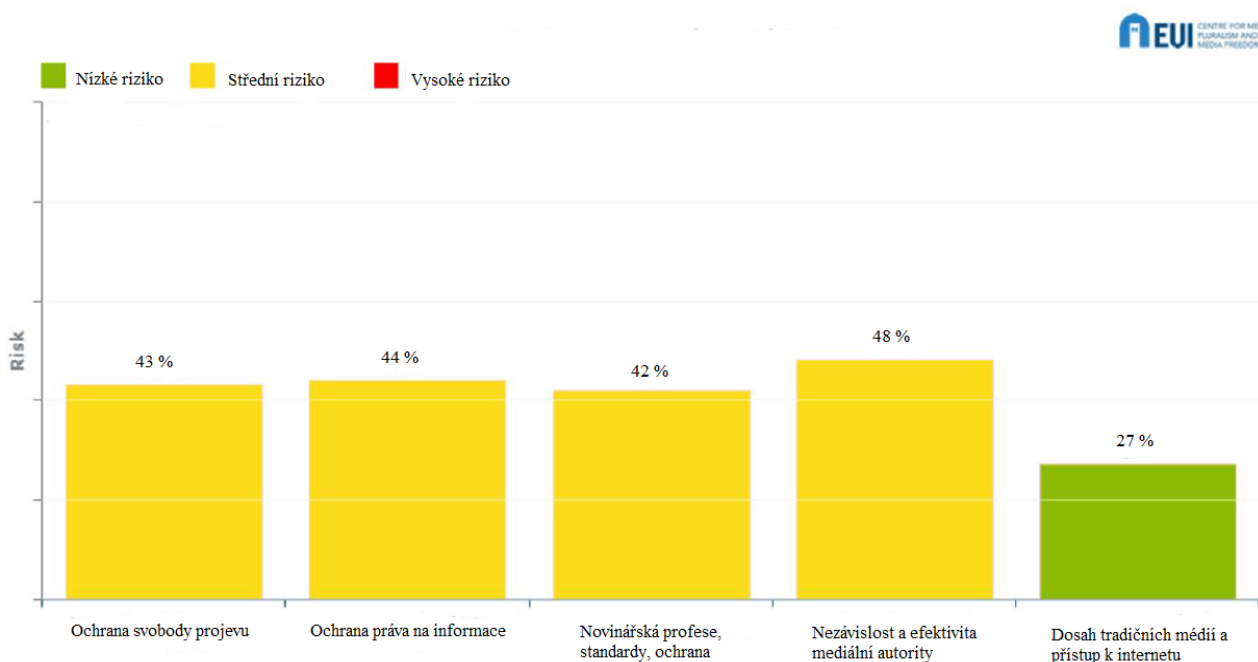
Graf č.3: Nárůst indexu svobody tisku a pořadí v mezinárodním žebříčku sestavené organizací Reportéři bez hranic



Zdroj: archiv autora

Media Pluralism Monitor je výzkumný nástroj určený k identifikaci potencionálních rizik pro pluralitu médií v členských státech Evropské unie a v kandidátských zemích. Projekt zkoumá čtyři oblasti – základní ochrana, pluralita mediálního trhu, politická nezávislost a sociální začleňování a v každé z dané oblasti vypočítává míru rizika. Pokud se výsledky pohybují od 0 až do 33 procent, představují nízké riziko, 34 % až 66 % je střední riziko, 67 % až 100 % vysoké riziko. Proměnné základní ochrany představují regulační páteř mediálního sektoru v každé současné demokracii. Měří řadu potencionálních rizikových oblastí, včetně existence a účinnosti provádění regulačních záruk svobody projevu a práva na informace; postavení novinářů v dané zemi, včetně jejich ochrany a schopnosti pracovat; nezávislost a účinnost národních regulačních orgánů a dosah tradičních médií a přístup k internetu.

Graf č.4: Základní ochrana médií v Maďarsku za rok 2020



Zdroj: Centre for Media, Pluralism and Media Freedom, 2021

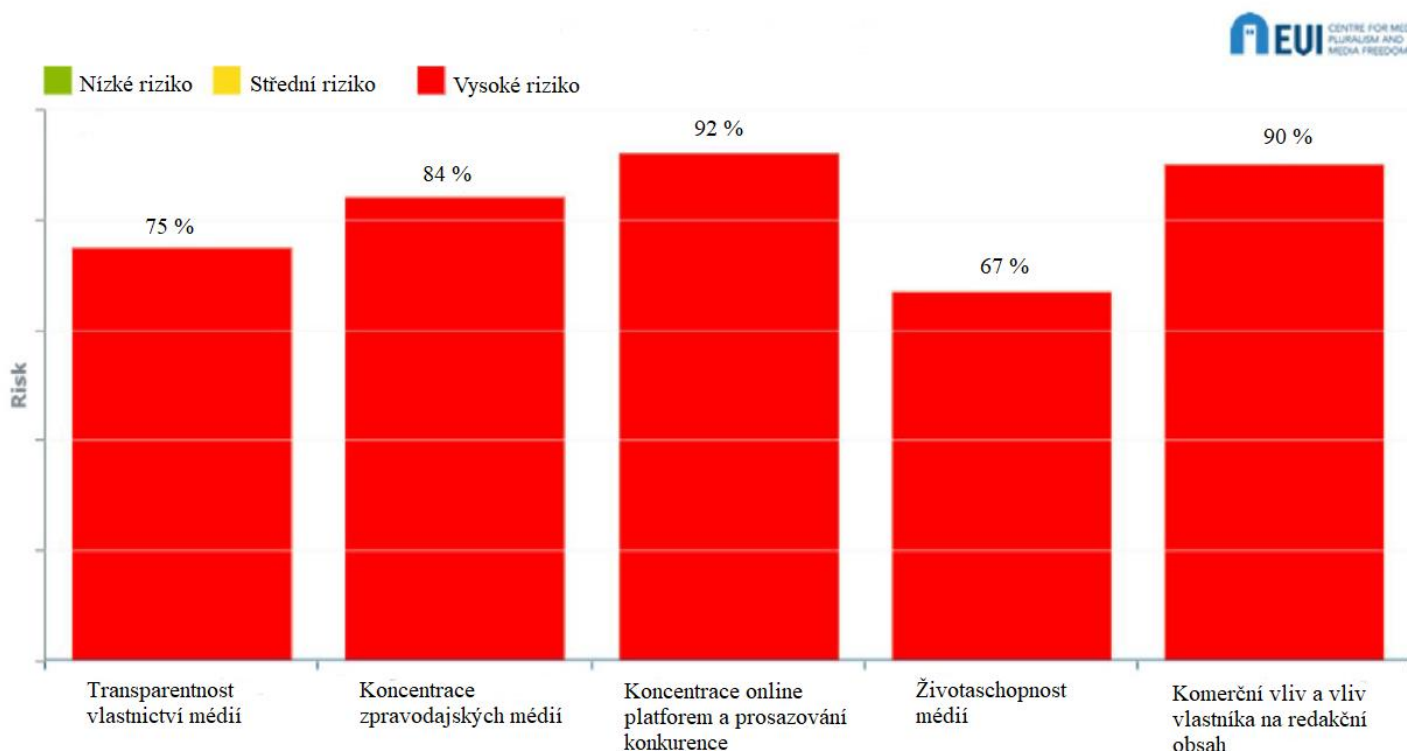
Téměř všechny proměnné základní ochrany představují střední riziko. Průměrné skóre je 40,8 %. Ochrana svobody projevu dosahuje třiačtyřiceti procent. Svoboda projevu je v Maďarsku zaručena několika zákony, ovšem v poslední době docházelo k případům, kdy byly tyto zákony porušeny. Například takzvaný autorizační zákon, který stanovil, že pokud někdo

šíří poplašné zprávy o pandemii koronaviru, může mu být uložen trest odnětí svobody až na pět let. Nejednoznačnost znění zákona může znamenat, že i zveřejnění faktických informací může vyvolat rozruch a způsobit, že proti hlasateli bude zahájeno trestní řízení.

Existují také případy, kdy lidé přišli kvůli zveřejnění svého názoru o práci. Posledním z těchto případů byla kauza se sportovním komentátorem Janosem Hrutkým, který sdílel pro-LGBTI+ příspěvek, což iniciovala jeho propuštění u provládního sportovního kanálu Spíler TV.

Nezávislost a efektivita mediální autority taktéž tvoří střední riziko s 48 procenty. Mediální zákon formálně zaručuje nezávislost Mediální rady, ale postupy jmenování neposkytují adekvátní právní záruky nezávislosti, pokud má vláda v parlamentu dvouřetinovou většinu. V těchto případech závisí složení mediálního orgánu na vůli vlády. Od jejího založení bylo všech pět členů Mediální rady nominováno a volenou stranou Fidesz na devítileté období. Poslední volby členů Mediální rady se konaly od září do prosince 2019. Zatímco opoziční strany představily své kandidáty v zářijovém termínu, vláda to nestihla a přehlasovávala kandidáty opozice tak dlouho, dokud nenašla své nominanty (Centre for Media, Pluralism and Media Freedom, 2021).

Graf č.5: Pluralita mediálního trhu v Maďarsku za rok 2020



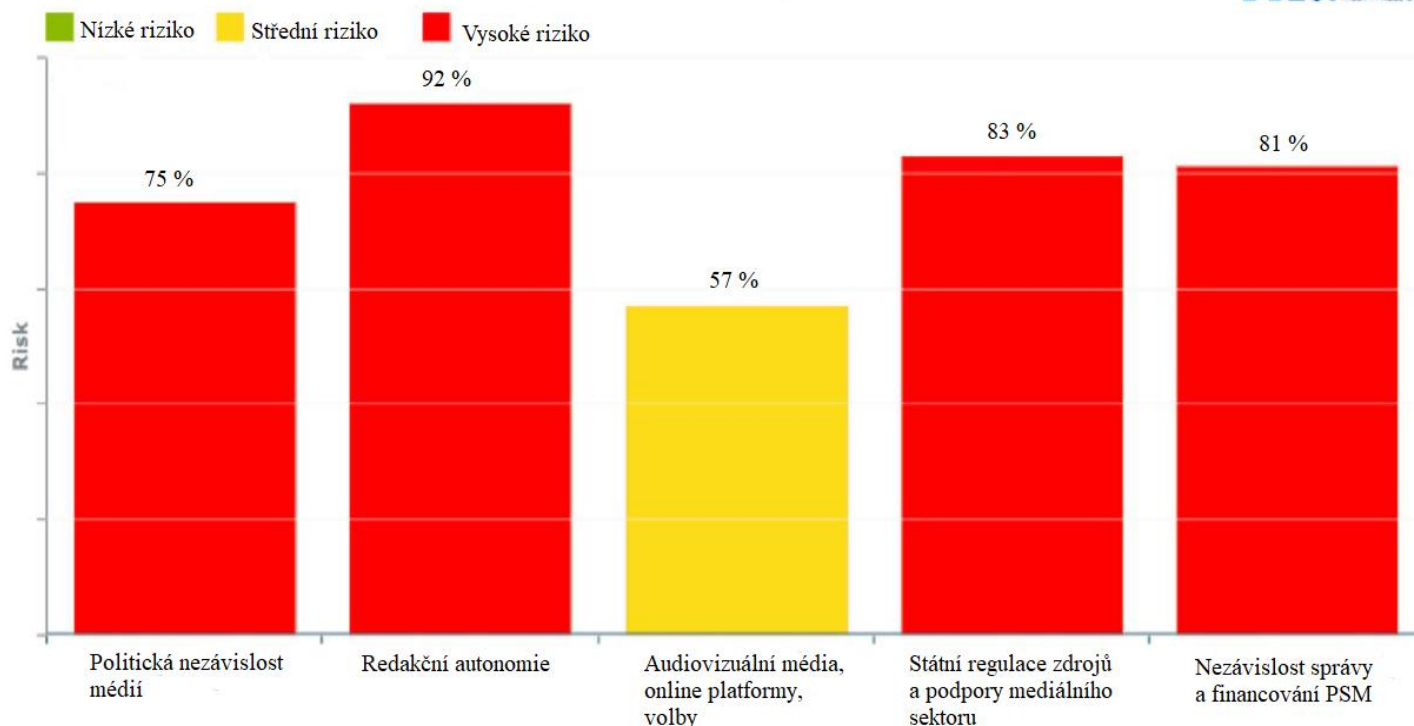
Zdroj: Centre for Media, Pluralism and Media Freedom, 2021

Do plurality trhu jsou zařazeny tyto ukazatelé: transparentnost vlastnictví médií; koncentrace zpravodajských médií; koncentrace online platforem a prosazování konkurence; komerční vliv a vliv vlastníka na redakční obsah a životaschopnost médií. Oblast plurality mediálního trhu se zaměřuje na ekonomická rizika pro pluralitu médií vyplývající z nedostatku transparentnosti a koncentrace vlastnictví, udržitelnosti mediálního průmyslu a vystavení žurnalistiky komerčním či vlastnickým zájmům.

Rizika pro pluralitu médií mají celkově vysoké riziko, převážně kvůli vlastnictví médií, koncentraci zpravodajských médií a komerčnímu a vlastnickému tlaku na redakční obsah. Teoreticky je vlastnictví maďarského mediálního trhu transparentní. Každý maďarský podnik je povinen zveřejnit své vlastníky a tyto informace jsou volně dostupné komukoli. Na mediálním trhu neexistuje v této otázce žádná zvláštní úprava. Mediální společnosti musí o každé změně ve svém vlastnictví a produktech informovat Mediální radu. Nicméně i toto představuje vysoké riziko, protože samotná Mediální rada zaostává v zaručení účinné transparentnosti a v efektivním a snadném přístupu veřejnosti k relevantním informacím. Proto míra rizika v tomto ukazateli dosáhla 75 procent.

Koncentrace zpravodajských médií rovněž dosahuje vysokého rizika (84 %). Zejména kvůli mediálnímu gigantu KESMA, které sdružuje velké množství provládních médií. V listopadu 2018 několik vlastníků médií spojených s vládou nabídlo svá média společnosti KESMA. Výsledkem bylo, že téměř 500 mediálních titulů, včetně televizních a rozhlasových kanálů, celostátních a místních novin, bulvárních plátků, časopisů a online zpravodajských serverů, se stalo součástí jedné mediální společnosti (Griffen 2020: 58–59). Podle zákona o sdělovacích prostředcích by tato fúze nemohla být možná, vláda ale dekretem označila společnost za strategický národní zájem a vyjmula společnost z procesu dohledu a souhlasu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (Centre for Media, Pluralism and Media Freedom, 2021).

Graf č.6: Politická nezávislost maďarských médií za rok 2020



Zdroj: Centre for Media, Pluralism and Media Freedom, 2021

Proměnné politické nezávislosti hodnotí existenci a účinnost regulačních a samoregulačních záruk proti politickým vlivům na produkci, distribuci a přístup ke zprávám. Konkrétně se oblast snaží zhodnotit vliv státu a celkově politické moci na fungování mediálního trhu a nezávislost veřejnoprávních médií. Politická nezávislost, stejně jako pluralita médií, dosahuje vysokého rizika. Samotná proměnná politická nezávislost médií dosahuje 75 %. Mediální zákon obsahuje určitá ustanovení omezující politickým stranám a politikům poskytování audiovizuálních služeb. Mohou však vlastnit noviny a internetové zpravodajské servery bez jakýchkoli omezení. Téměř všechny politické strany mají svá vlastní, většinou internetová propagandistická zpravodajská média. Existují ovšem i politici, kteří provozují profesionální zpravodajské kanály. Přesto přímý politický vliv nebo kontrola nad médii není v Maďarsku běžným jevem, ale nepřímý vliv prostřednictvím zmocněnců, vládních investorů a obchodních vazeb je jednou z hlavních charakteristik maďarského mediálního trhu. Tradiční rozdělení trhu mezi levicí a pravici bylo vládou Fidesz po roce 2010 demontováno a cíl vlády mít loajální, nekritická média nakonec vedl k vytvoření mediálního konglomerátu KESMA.

Nejvyššího rizika dosahuje proměnná redakční autonomie (92 %). Tvrdý konkurenční boj o klesající množství reklamy, často politicky motivovaná rozhodnutí regulátorů a soudů i

vykonstruované kampaně proti nezávislým novinářům a vlastníkům přispívají k atmosféře strachu a zastrašování. To má na kritickou žurnalistiku mrazivý účinek.

Vysokého rizika dosahují i proměnné státní regulace zdrojů a podpory mediálního sektoru a nezávislost správy a financování PSM. Státní regulace zdrojů dosahuje třiaosmdesáti procent. Neexistuje žádná legislativa týkající se rozdělování přímých nebo nepřímých státních dotací soukromým médiím. Stát je největším inzerentem v Maďarsku. V roce 2019 utratil za reklamu 320 000 000 eur, což tvořilo přibližně jednu třetinu celkových příjmů z reklamy na trhu. Podíl státní inzerce na výnosech vládních deníků byl odhadován v průměru na 75 %, u týdeníků na 92 %, u televizních stanic 95 %, u online zpravodajských serverů 90 % a u rádií na 90 % (Centre for Media, Pluralism and Media Freedom, 2021).

Co se týká poslední proměnné nezávislost správy a financování PSM, tak ta dosahuje 81 procent. Státní podpora poskytovaná PSM každoročně roste. PSM je největší mediální společnost v Maďarsku. Mediální rada je zodpovědná za schvalování ročního plánu a dotační politiky Svěreneckého fondu pro mediální služby a podporu (MTVA) a za stanovení pravidel, kterými se řídí. Roční rozpočet fondu schvaluje parlament. Celkově chybí transparentnost procesu, občanská kontrola a dohled nad rozpočtem fondu. Na PSM dohlíží jediný orgán – MTVA, který je řízen Mediální radou, jejíž členové jsou voleni a jmenováni vládní většinou (Centre for Media, Pluralism and Media Freedom, 2021).

Výše zmíněná tvrzení nám podporují naši hypotézu, že po nástupu Viktora Orbána a jeho strany Fidesz k moci v roce 2010 došlo k poklesu nezávislosti maďarských médií. Maďarská vláda od roku 2010 systematicky likviduje nezávislost, svobodu a pluralitu médií, deformuje mediální trh a rozděluje novinářskou komunitu v zemi, čímž dosáhla stupně kontroly médií, který nemá v členské zemi Evropské unie obdoby. Maďarská vláda se sice vyhýbá fyzickému násilí nebo věznění novinářů, které jsou běžné v autokratických režimech, ale sleduje jasnou strategii, jak umlčet kritický tisk prostřednictvím záměrné manipulace s mediálním trhem, převážně se jedná o účinné vládní převzetí kdysi nezávislých médií a delegitimizace novinářů. Budování provládního mediálního impéria slouží V. Orbánovi jako rozsáhlá propagandistická mašinérie, která izoluje velkou část veřejnosti od přístupu ke kritickým zprávám a informacím za účelem udržení se u moci. V Maďarsku ovšem i nadále existuje malý počet kritických nezávislých médií, přestože v mnoha případech trpí nedostatkem finančních zdrojů a jejich dosah je většinou omezen jen na hlavní město (European Federation of Journalists, 2019).



## 6 Maďarsko jako hybridní režim?

Maďarsko společně s Českou republikou, Polskem a od poloviny 90. let 20. století také Estonskem a Slovinskem považováno za nejvýraznější úspěšný případ demokratizace, liberalizace a evropeizace ve středovýchodní Evropě. Pozitivní hodnocení Maďarska v komparaci s dalšími zeměmi středovýchodní Evropy bylo v tomto ohledu zcela převažující. Nicméně politický vývoj po roce 2006 a dlouhodobý ekonomický populismus vedly ke stavu takzvané chaotické demokracie (Ágh 2018: 149). Největší zlom přišel po parlamentních volbách v roce 2010, kdy dvoutřetinovou většinu parlamentních křesel obsadila národně-konzervativní aliance Fidesz–Maďarské občanské unie a Křesťanskodemokratické strany.

Z hlediska budování hybridního režimu je za klíčové vypracování nové ústavy, jež nabízí různé mechanismy, které napomáhají petrifikaci pozice Fidesz nehledě na její volební výsledky. Strana Fidesz tak obsadila klíčové instituce svými lidmi. Mezi nejvýznamnější příklady patří nově vzniklá Mediální rada. Významným legislativním prvkem pro vybudování nového politického režimu v Maďarsku je rovněž nový volební zákon. Pro jeho přijetí neexistovaly žádné objektivní důvody, neboť mezi roky 1990 a 2010 byla po každých volbách poměrně hladce vytvořena většinová vláda. Volební reforma nebyla konzultována s opozicí ani s odbornou veřejností. V procesu redukce počtu obvodů ze 176 na 106 můžeme pozorovat extenzivní gerrymandering. Taktéž změna z dvoukolového na jednokolový většinový systém jasně preferuje dominantního aktéra, tedy nynější vládní stranu Fidesz. Podle Matthijse Bogaardse Fidesz může ve volbách prohrát, ale i tak si může udržet moc skrze proti-majoritní instituce, které vytvořil, dlouholeté nominace do klíčových pozic a politiky zakotvené do ústavy a klíčových zákonů (Bogaards 2018: 1489). Fidesz si zajistil moc skrze transformaci legálních pilířů, nespravedlivý volební systém a převzetí monopolu nad médií. Důležitý je rovněž zvyšující se tlak na organizace občanské společnosti, nevládní sektor a další.

Nicméně neexistuje odborný konsensus o charakteristice současného maďarského režimu. Někteří hovoří o Maďarsku jako o počátku autokratických, kryptodiktátorských trendů, jiní o polo-diktatuře, polo-autoritarismu nebo o volební demokracii (Cabada, Procházka 2020: 47). Nicméně všichni se shodnou, že Maďarsko již není tou demokracií, kterou jsme znali.

Organizace Freedom House zařazuje Maďarsko do kategorie „částečně svobodná země“. Freedom House zkoumá různé kategorie – osobní autonomie a individuální práva, právní stát, sdružení a organizační práva, svoboda projevu a přesvědčení, fungování vlády, politický pluralismus a participace, volební proces – a každou hodnotí body od 0 do 4. Čím více

bodů v dané kategorii země dostane, tím je na tom lépe. Nejhorší je na tom Maďarsko v kategoriích právní stát a fungování vlády.

Co se týká fungování vlády, zkoumalo se několik otázek. V otázce, zda určují politiky vlády svobodně zvolený předseda vlády a národní zákonodární zástupci, Maďarsko neuspělo, a to hned z několika důvodů. V roce 2019 došlo ke změně pravidel, kterými se řídí Národní shromáždění, které oslabily schopnost zákonodárců uplatňovat svůj vliv. Poslanci ztratili možnost překročit politickou uličku, byl jim zakázán vstup do státních institucí bez předchozího oznámení nebo povolení. Dočasné usnesení ze září 2020 omezilo schopnost nezávislých ministrů zavádět legislativu a vyžadovalo, aby návrhy zákonů podporoval vůdce strany. V březnu 2020 vláda v reakci na COVID-19 vyhlásila stav nebezpečí a schválila již výše zmíněný autorizační zákon. Ten mimo jiné umožňoval předsedovi vlády vládnout dekretem po neomezenou dobu bez souhlasu parlamentu. Řada změn přijatá během roku 2020 rozšířila schopnost premiéra vládnout dekretem a snížila schopnost parlamentu smysluplně kontrolovat výkonnou moc (Freedom House, 2021).

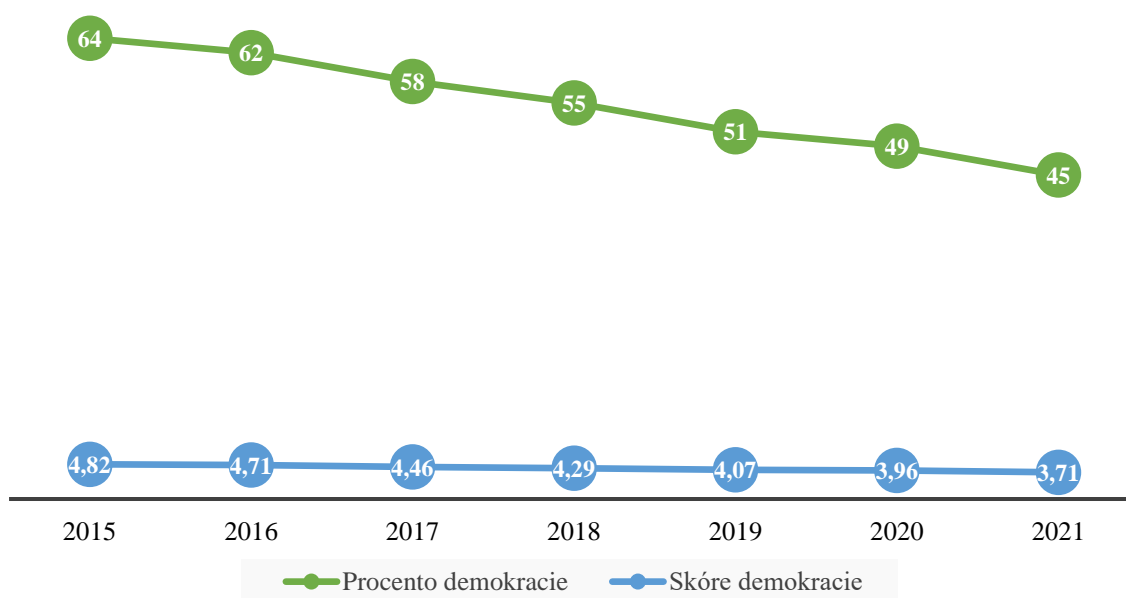
Maďarsko si nevedlo dobře ani v otázce, zda vláda funguje otevřeně a transparentně. Legislativa bývá přijatá velmi rychle, takže občanům a zájmovým skupinám zůstává málo času na poskytnutí zpětné vazby nebo kritiky. Taktéž důležitá epidemiologická data nebyla veřejnosti přístupná a vládní opatření související s pandemií byla často zveřejněna jen několik hodin nebo dokonce minut předtím, než vstoupila v platnost (Freedom House, 2021).

Co se týče právního státu, zde se například zabývali otázkou, jestli v maďarském státě existuje nezávislé soudnictví. Situace v soudnictví je i podle analýzy Freedom House velmi znepokojivá. Prezident Národní soudní kanceláře, který v letech 2012 až 2020 zastávala Tünde Handó, má velmi rozsáhlé pravomoci, kdežto její kontrolor Národní rada pro soudnictví je velmi slabá. T. Handó byla považována za spojence Fidesz a její konflikt s Národní radou vyvolaly ústavní krizi, Vláda rovněž přijala novou legislativu, jež omezila soudní výklad stávající judikatury a umožnila členům Ústavnímu soudu zaujmout místo v Nejvyšším soudu bez nominace.

Ani v otázce, zda zaručují maďarské zákony, zásady a postupy rovné zacházení s různými segmenty populace, nebylo Maďarsko úspěšné. Práva uprchlíků a žadatelů o azyl jsou běžně porušována. Budování bariér podél jižní hranice země téměř znemožnilo, aby jednotlivci požádali o azyl a získali ochranu. Od roku 2018 mají oficiálně povolen vstup do země pouze dva žadatelé o azyl denně. Romové jsou největší etnickou menšinou a čelí rozsáhlé diskriminaci, sociálnímu vyloučení, násilí a chudobě. Romští studenti jsou segregováni nebo nevhodně umístěni do škol pro děti s mentálním postižením. Postupem času se ukázalo, že

vláda koná diskriminační politiku i vůči LGBTI+ komunitě. V květnu 2020 parlament odhlasoval ukončení právního uznávání genderové identity a požadoval, aby bylo na identifikačních dokladech uvedeno „pohlaví při narození“. Parlament také schválil zákon, jenž neumožňuje možnost párů stejného pohlaví osvojit si děti, přičemž ústava deklaruje, že rodinu tvoří muž a žena (Freedom House, 2021).

Graf č.7: Skóre demokracie a procento demokracie v Maďarsku napříč časem



Zdroj: archiv autora

Průměrná skóre demokracie vypočítané ze všech zkoumaných oblastí dosáhlo v roce 2021 hodnoty 3,71. Hodnocení je tedy založeno na stupnici od 1 do 7, přičemž sedm představuje nejvyšší úroveň demokracie, naopak 1 nejnižší. Procento demokracie je překladem skóre demokracie na stupnici 0–100, kde 0 znamená nejméně demokratický a 100 nejdemokratičtější. Maďarsko v roce 2021 dosáhlo procenta demokracie 45,24, což ho řadí do kategorie „přechodný nebo hybridní režim“. Do této kategorie bylo poprvé zařazeno v roce 2020, kdy procento demokracie dosáhlo hodnoty 49. V roce 2015 získalo Maďarsko nejvyšší hodnocení a řadilo se do takzvaných konsolidovaných demokracií. Nicméně následující rok skóre kleslo a maďarský stát spadl do kategorie polokonsolidovaná demokracie.

Ve srovnání s minulými roky dosáhlo v roce 2021 nejhoršího hodnocení za celou historii měření, zejména v důsledku zvyšující se koncentrace moci okolo premiéra Viktora Orbána umocněnou již zmíněnou pandemií koronaviru.

## Závěr

Koncepce hybridních režimů je velmi široké téma. Stále neexistuje přesná definice a shoda na tom, co vlastně hybridní režim je a kde jsou jeho hranice. Každý autor, jenž se pokusil vydefinovat hybridní režim, přistupuje k tomuto konceptu odlišně. V důsledku neexistence jasné definice neexistuje ani konsensus na tom, jaké systémy do kategorie hybridních režimů zařadit. I přes tyto nejasnosti se tato práce snaží zjistit, zda Maďarsko lze zařadit do kategorie hybridních režimů, či nikoli.

Práce ve své první části představuje nejznámější koncepty a přístupy k hybridním režimům. Věnuje se delegativní demokracii, defektní demokracii a také adjektivní demokracii, do této kategorie jsou zařazeny přístupy Andrease Schedlera a Stevena Levitského a Lukana Wayne. Z této teoretické části vyplývají tři hypotézy, které jsou testovány a analyzovány ve druhé části práce. Hypotézy vychází ze třech oblastí, ve kterých se Maďarsko viditelně rozchází s demokracií, tj. volební systém, soudnictví a média.

Volební systém je analyzován proto, protože byl záměrně nastaven tak, aby výrazně napomáhal volebnímu vítězství strany Fidesz. Po nástupu Viktora Orbána k moci v roce 2010 došlo k manipulaci s volebními pravidly takovým způsobem, který zvýhodňuje nynější vládnoucí stranu Fidesz. Zejména jde o překreslování volebních obvodů tak, aby představitelé vládnoucí strany obdrželi co nejvíce mandátů, a o změnu v rámci většinové složky volebního systému, kdy se místo dvou kol se nyní koná jen jedno a k zisku poslaneckého křesla v rámci jednomandátových volebních obvodů postačuje prostá většina hlasů, nikoli absolutní. Volební reforma z roku 2011 sleduje mocenské zájmy strany Fidesz a je nedílnou součástí přestavby politického systému s cílem koncentrace politické moci v rukou jeho představitelů.

Soudnictví ztrácí svou nezávislost v důsledku omezování pravomocí Ústavního soudu, obsazování míst soudců lidmi blízkými ke straně Fidesz, koncentrací silných pravomocí v rukou předsedy Národní justiční kanceláře a zároveň nedostatečnými pravomocemi Národní rady pro soudnictví jako kontrolora Národní justiční kanceláře.

Třetí analyzovanou oblastí jsou média, jejichž nezávislost je rovněž omezována. Maďarská vláda od roku 2010 systematicky likviduje nezávislost, svobodu a pluralitu médií. Snaží se deformovat mediální trh prostřednictvím vlastnictví státních médií a nespravedlivým rozdělením státní reklamy a rádiových frekvencí.

Mezi vědci nepanuje úplná shoda na tom, zda lze Maďarsko zařadit do kategorie hybridních režimů. Nicméně poslední kapitola dochází k závěru, že Maďarsko patří mezi hybridní režimy. Všechny tři stanovené hypotézy se potvrdily a stvrzují to rovněž data

z organizace Freedom House. Ovšem je třeba si uvědomit, že tato problematika je široká a je potřeba dalších výzkumů pro potvrzení závěrů práce. Je třeba prozkoumat více oblastí, ve kterých se Maďarsko odchyluje od demokratického režimu než výše analyzované. Toto může být impulzem pro další možný výzkum.

## Literatura

Advokátní deník. (2020, 24. října). Maďarští poslanci zvolili kontroverznějšího předsedu soudu. *Advokátní deník*. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/10/24/madarsti-poslanci-zvolili-kontroverzniho-predsedu-nejvyssiho-soudu/>

Ágh, A. (2015). De-Europeanization and De-Democratization Trends in ECE: From the Potemkin Democracy to the Elected Autocracy in Hungary. *Journal of Comparative Politics*, 8(2), 4–27.

Ágh, A. (2018). The Hungarian party system from soft to hard populism. In M. Lisi (Ed.), *Party System Change, the European Crisis and the State of Democracy*. Londýn: Routledge.

Amnesty International. (2020). *Fearing the unknow: How rising control is undermining judicial independence in Hungary*. Budapešť: Amnesty International

Amnesty International. (2021). *Status of the Hungarian judiciary: Legal changes have to guarantee the independence of the judiciary in Hungary*. Budapešť: Amnesty International.

Amnesty International Česko. (2019–2022). *prituhuje.cz*. Dostupné z: <https://www.prituhuje.cz/>

Bajomi-Lázár, P. (2017). Particularistic and universalistic media policies: Inequalities in the media in Hungary. *Javnost-The Public*, 24(2), 162–172.

Bánkuti, M., Halmai, G., & Scheppele, K. L. (2012). Hungary's illiberal turn: disabling the constitution. *Journal of Democracy*, 23(3), 138–146.

Bílek, J. (2015). Hybridní režimy jako svébytná kategorie politických režimů: Komparace vybraných přístupů. *Středoevropské politické studie*, 2, 212–233.

Bogaards, M. (2009). How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism. *Democratization*, 16(2), 399–423.

Bogaards, M. (2018). De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy. *Democratization*, 25(8), 1481–1499. doi.org/10.1080/13510347.2018.1485015

Bozóki, A. (2015). The Politics of Worst Practices: Hungary in the 2010s. *Les dossiers du CERJ*.

Brooker, P. (2013). *Non-democratic regimes*. Macmillan International Higher Education.

Bunce, V., Wolchik, S. (2010). Defeating dictators: Electoral change and stability in competitive authoritarian regimes. *World politics*, 62(1), 43–86.

Cabada, L., Procházka D. (2020). Typologie jiných než plně demokratických režimů: teoretická východiska a aplikace na případ Maďarska 1. *Politické Vědy*, 1, 32–54.

Cassani, A. (2014). Hybrid what? Partial consensus and persistent divergences in the analysis of hybrid regimes. *International Political Science Review*, 35(5), 542–558.

Centre for Media, Pluralism and Media Freedom. (2021). *Monitoring Media Pluralism in the digital Era: Country Report: Hungary*. Florence: Centre for Media, Pluralism and Media Freedom

Constitute. (2013). *Hungary's Constitution of 2011 with Amendments through 2013*. Dostupné z: [https://constituteproject.org/constitution/Hungary\\_2016?lang=en](https://constituteproject.org/constitution/Hungary_2016?lang=en)

Council of Europe. (2011). *Opinion on the new constitution of Hungary*. Strasbourg: Council of Europe.

Council of Europe. (2012). *Opinion on Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts*. Venice: Council of Europe.

Dahl, A. R. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy*. Londýn: Yale University Press.

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

Dahl, A. R. (2001). *O demokracii: průvodce pro občany*. Praha: Portál.

Diamond, L. (2002). Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes. *Journal of democracy*, 13(2), 21–35.

Drahokoupil, Š. (2014). Labyrintem hybridních režimů: přístupy, kategorie a typologie. *Politologická revue*, 20(1), 3–26.

Dvořáková, V., Kunc, J. (1994). *O přechodech k demokracii*. Praha: Slon.

European Federation of Journalist. (2019, 3. prosince). New report: Hungary dismantles media freedom and pluralism. *European Federation of Journalists*. Dostupné z: <https://europeanjournalists.org/blog/2019/12/03/new-report-hungary-dismantles-media-freedom-and-pluralism/>

Freedom House. (2021). *Freedom in the World 2020*. Londýn: Freedom House

Freedom House. Statistická data použitá 1. 3. 2022. Dostupné z: <https://freedomhouse.org/country/hungary/nations-transit/2021>

Gilbert, L., Mohseni, P. (2011). Beyond authoritarianism: The conceptualization of hybrid regimes. *Studies in Comparative International Development*, 46(3), 270–297.

Griffen, S. (2020). Hungary: a lesson in media control. *British Journalism Review*, 31(1), 57–62.

Halmai, G. (2012). From the 'Rule of Law Revolution' to The Constitutional Counter-Revolution in Hungary. *European yearbook of human rights*, 367–384.

Herron, E. S., Randazzo, K. A. (2003). The relationship between independence and judicial review in post-communist courts. *The Journal of Politics*, 65(2), 422–438.



Hloušek, V., Kopeček, L. (2003). Konsolidace demokracie a hybridní režimy—slovenský a chorvatský případ. *Středoevropské politické studie*, 5(4).

Holzer, J., Balík, S. (2006). Debata o hybridních režimech. Stručná rekapitulace pokusu o paradigmatickou změnu. *Politická revue*, 2, 5–29.

Human Rights Watch. (2013a, 16. května). Wrong Direction on Rights: Assessing the Impact of Hungary's New Constitution and Laws. *Human Rights Watch*. Dostupné z: [https://www.hrw.org/report/2013/05/16/wrong-direction-rights/assessing-impact-hungarys-new-constitution-and-laws#\\_ftn10](https://www.hrw.org/report/2013/05/16/wrong-direction-rights/assessing-impact-hungarys-new-constitution-and-laws#_ftn10)

Human Rights Watch. (2013b, 18. září). Hungary: Constitutional Change Falls Short. *Human Rights Watch*. Dostupné z: <https://www.hrw.org/news/2013/09/18/hungary-constitutional-change-falls-short>

Hungarian Helsinki Committee. (2021, 16. června). The appointment of András Zs. Varga: not even the UN was provided with an explanation by the government. Hungarian Helsinki Committee. Dostupné z: <https://helsinki.hu/en/the-appointment-of-andras-zs-varga-not-even-the-un-was-provided-with-an-explanation-by-the-government/>

Hungarian Helsinki Committee. (2021, 1. června). Yet another government-friendly judicial leader at the Supreme Court of Hungary. Hungarian Helsinki Committee. Dostupné z: <https://helsinki.hu/en/yet-another-government-friendly-judicial-leader-at-the-supreme-court-of-hungary/>

Hungarian National Assembly. Electing Members of the National Assembly. Dostupné z: <https://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly/election-of-the-members-of-parliament>

Charvát, J. (2018). Volební reforma jako pilíř nového mocenského systému. *Střed. Časopis pro mezioborová studia Střední Evropy 19. a 20. století*, 10(2), 68–97.

Kelemen, K. (2017). The New Hungarian Constitution: Legal Critiques from Europe. *Review of Central and East European Law*, 42(1), 1-49.

Király, A. (2014, 10. března). A Fidesz tíz legnagyobb térképrajzolás bravúrja. *444.hu*.  
Dostupné z: <https://444.hu/2014/03/10/a-tiz-legelszabottabb-valasztokerulet/>

Kouba, K. (2010). Prezidentské, poloprezidentské a parlamentní systémy demokracie. *Úvod do politologie. Praha: Grada publishing*, 119–139.

Kovács, Z., Vida, G. (2015). Geography of the new electoral system and changing voting patterns in Hungary. *Acta Geobalcanica*, 1(2), 55–64.

Krekó, P., Enyedi, Z. (2018). Explaining Eastern Europe: Orbán's laboratory of illiberalism. *Journal of Democracy*, 29(3), 39–51. doi.org/10.1353/jod.2018.0043

Kunštát, D. (2006). Demokracie mezi totalitarismem a autoritářstvím. *Naše společnost*, 4(1), 31–37.

Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *UCDL Rev.*, 47, 189–260.

Larkins, C. M. (1996). Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis. *The American Journal of Comparative Law*, 44, 605–626.

László, R., Krekó, P. (2012). *Election reform in hungary: Still in progress*.

Lendvai, P. (2017). *Orbán: Europe's New Strongman*. New York: Oxford University Press.

Levitsky, S., Way, A. L. (2002). Elections without democracy: The rise of competitive authoritarianism. *Journal of democracy*, 13(2), 51–65.

Levitsky, S., Way, A. L. (2010). *Competitive Authoritarianism: The Origins and Dynamics of Hybrid Regimes after the Cold War Era*. New York.

Linz, J. J. (2000). *Totalitarian and authoritarian regimes*. Londýn: Lynne Rienner Publishers.

Mlejnek, J. (2009). Brzda, plyn, nebo deformátor? Maďarský smíšený volební systém a jeho dvacetileté působení na tvar maďarské politiky. *Acta Politologica*, 1(1), 1–28.

Merkel, W. (2004a). Embedded and defective democracies. *Democratization*, 11(5), 33–58.

Merkel, W., Croissant, A. (2004b). Conclusion: Good and defective democracies. *Democratization*, 11(5), 199–213.

Morse, Y. (2012). The era of electoral authoritarianism. *World Politics*, 64(1), 161–198.

O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of democracy*, 5(1), 55–69.

OSCE. (2018). *Hungary: Parliamentary Election 8 April 2018. ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*. Varšava: OSCE.

Pithart, P. (2009). 1969–1989: chybějící pojem, či spíše nechuť k porozumění?. *Soudobé Dějiny*, 16(04), 688–698.

Political Capital Policy Research and Consulting Institute. (2012). *Halfway into the Hungarian electoral reform*. Budapešť: Political Capital Policy Research and Consulting Institute.

Polyak, G. (2021, 4. května). Time to address the decline of independent media in Hungary. *The Parliament Magazine*. Dostupné z: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/time-to-address-the-decline-of-independent-media-in-hungary>

Reporters without borders. (2020a, 1. dubna). Orbán's Orwellian law paves way for "information police state" in Hungary. *Reporters without borders*. Dostupné z: <https://rsf.org/en/news/orbans-orwellian-law-paves-way-information-police-state-hungary>

Reporters without borders. (2020b, 28. července). Hungary: Urgent EU response needed to leading independent news site's demise. *Reporters without borders*. Dostupné z: <https://rsf.org/en/news/hungary-urgent-eu-response-needed-leading-independent-news-sites-demise>

Reporters without borders. (2020c, 24. září). Hungary: Trivial grounds used to strip Budapest radio station of its licence. *Reporters without borders*. Dostupné z: <https://rsf.org/en/news/hungary-trivial-grounds-used-strip-budapest-radio-station-its-licence>

Reporters without borders. Statistická data vyhledána 25. 2. 2022. Dostupné z: <https://rsf.org/en/ranking>

Sadecki, A., Gniazdowski, M. (2011). Constitution for a new Hungary-the domestic and regional implications. *Centre for Eastern Studies*, 60.

Sadecki, A. (2013, 13. března). Hungary: Controversy over constitutional changes. *Centre for Eastern Studies*. Dostupné z: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2013-03-13/hungary-controversy-over-constitutional-changes>

Sadecki, A. (2014). *In a State of Necessity: How has Orban changed Hungary*. Varšava: Centre for Eastern Studies.

Schackow, N. (2014). Hungary's Changing Electoral System: Reform or Repression Inside the European Union. Varšava

Schedler, A. (2002). Elections without democracy: The menu of manipulation. *Journal of democracy*, 13(2), 36–50.

Schedler, A. (2006). The Logic of Electoral Authoritarianism. In A. Schedler (Ed.), *Electoral authoritarianism: The dynamics of unfree competition*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Schmitter, Ch. P., Karl L. T. (1991). What democracy is... and is not. *Journal of democracy*, 2(3), 75–88.

Tilly, Ch. (2007). *Democracy*. New York: Cambridge University Press.

Tóka, G. (2014). Constitutional Principles and Electoral Democracy in Hungary. In. E. Boss, K. Pocza (Eds). *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines politischen Systems?*. Baden-Baden: Nomos.

Vető, V. (2011). Beyond democracy–The model of the new Hungarian parliamentary electoral system: Part 2.

Wines, M. (2019, 27. června). What Is Gerrymandering? And How Does It Work?. *The New York Times*. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/2019/06/27/us/gerrymander-explainer.html>

Zakaria, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22–43.

Zinecker, Heidrun. 2009. „Regime-Hybridity in developing countries: Achievements and limitations of new research on transitions“. *International Studies Review*, 11(2), 302–331.

## **Abstrakt**

Magisterská práce se snaží odpovědět na výzkumnou otázku, zda Maďarsko lze zařadit do kategorie hybridních režimů, či nikoli. První část práce objasňuje různé přístupy a koncepty autorů, kteří se problematikou hybridních režimů zabývali. Z této části vyplývají tři hypotézy, které se týkají volebního systému, omezování nezávislosti soudnictví a omezování nezávislosti médií.

Druhá část práce ověřuje a testuje stanovené hypotézy. Kapitola týkající se volebního systému zjišťuje, zda je volební systém nastaven takovým způsobem, který zvýhodňuje nynější vládní stranu Fidesz a má jí zajistit zisk co nejvíce mandátů. Kapitoly věnující se soudnictví a médiím analyzují, jakým způsobem dochází k omezování jejich nezávislosti.

Práce dochází k závěru, že Maďarsko patří do skupiny hybridních režimů, neboť se podařilo potvrdit všechny stanovené hypotézy.

## **Abstract**

This master's thesis tries to answer the research question whether Hungary can be included in the category of hybrid regimes or not. The first part of the thesis clarifies the various approaches and concepts of the authors who dealt with the issue of hybrid regimes. This section defines three hypotheses concerning the electoral system, restrictions on the independence of the judiciary and restrictions on the independence of the media.

The second part of the thesis verifies and tests the established hypotheses. The chapter on the electoral system examines whether the electoral system is set up in a way that favors the Fidesz party and is intended to secure as many seats as possible. The chapters on the judiciary and the media analyze how their independence is being curtailed.

The thesis concludes that Hungary belongs to the group of hybrid regimes, because all established hypotheses were confirmed.