

I

Definice suverenity

Suverén je ten, kdo rozhoduje o výjimečném stavu.

Tato definice může pojmu suverenity učinit zadost jedině jako meznímu pojmu. Mezní pojem neznamená pojem konfúzní, jak je tomu v nevytříbené terminologii populární literatury, nýbrž pojem nejzazší sféry. Tomu také odpovídá, že jeho definice nemůže navazovat na normální případ, nýbrž jen na případ mezní. Že je zde pod výjimečným stavem třeba rozumět obecný pojem státovědy, nikoli nějaké nouzové nařízení či každý stav obležení, vyplyne z dalšího výkladu. To, že výjimečný stav je v eminentním smyslu vhodný pro právní definici suverenity, má systematický, právně logický důvod. Rozhodnutí o výjimce je totiž rozhodnutím v eminentním smyslu. Neboť obecná norma, jak ji představuje normálně platné právní ustanovení, nemůže nikdy postihnout absolutní výjimku, a tedy ani beze zbytku zdůvodnit rozhodnutí, že jde o skutečný výjimečný případ. Jestliže Mohl říká, že přezkoumání, zda existuje stav nouze, nemůže být přezkoumáním právním,⁴ pak vychází z předpokladu, že rozhodnutí v právním smyslu musí být beze zbytku vyvozeno z obsahu nějaké normy. To je však otázka. V oné obecnosti, v níž Mohl tuto tezi vyslovuje, je jen výrazem státoprávního liberalismu a přehlíží samostatný význam *decise*.

Abstraktnímu schématu, které je stanoveno jako definice suverenity (suverenita je nejvyšší, neodvozená moc vládce), se může či nemusí přiznat platnost, aniž by v tom byl velký praktický nebo teoretický rozdíl. O pojem o sobě se obecně spory nevedou, nejméně ze všeho v dějinách suverenity. Spory se vedou o konkrétní aplikaci, to znamená o to, kdo rozhoduje v případě konfliktu, v čem spočívá veřejný či státní zájem, veřejné bezpečí a pořádek, *le salut public* atd. Výjimečný případ, případ v platném právním

⁴ R. v. Mohl, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik: Monographien*, II, Tübingen 1962, str. 626.

řádu nevymezený, může být nejvýše označen jako případ krajní nouze, jako ohrožení existence státu nebo něco podobného, nemůže však být vymezen co do skutkové podstaty. Teprve tento příklad činí aktuální otázku po subjektu suverenity, to znamená otázku po suverenitě vůbec. Nelze se subsumovatelnou jasností uvést, kdy existuje případ nouze, ani nelze po obsahové stránce podat výčet, co se v takovém případě smí stát, jde-li skutečně o případ krajní nouze a o jeho odstranění. Předpoklad i obsah kompetence jsou zde nutně neomezené. Ve státoprávním smyslu tu proto vůbec žádná kompetence neexistuje. Ústava může nanejvýš uvést, kdo smí v takovém případě jednat. Není-li toto jednání podřízeno žádné kontrole, není-li tak jako v praxi státoprávního zřízení nějakým způsobem rozčleněno na vzájemně se omezující a vyvažující instance, pak je samo sebou jasné, kdo je suverén. Ten rozhoduje jak o tom, zda existuje případ krajní nouze, tak i o tom, co se má stát, aby byl odstraněn. Suverén stojí mimo normálně platný právní řád, a přece k němu patří, neboť mu přísluší rozhodnutí, zda může být ústava *in toto* suspendována. Veškeré tendence moderního státoprávního vývoje směřují k tomu, aby suverén v tomto smyslu byl odstraněn. V tom spočívá důslednost idejí Krabbeho a Kelsena, o nichž se pojednává v příští kapitole. Avšak to, zda krajní výjimečný případ může být skutečně sproveden ze světa či nikoli, není právní otázkou. To, zda je chována důvěra a naděje, že se takový případ skutečně dá odstranit, závisí na filosofických, zejména dějinně filosofických či metafyzických přesvědčeních.

Existuje několik historických výkladů vývoje pojmu suverenity. Spokojují se však tím, že sestavují poslední abstraktní formule, v nichž jsou jako v učebnici, s možností odvození, obsaženy definice suverenity. Zdá se, že nikdo se nenamáhal, aby přesněji prozkoumal ony donekonečna opakované, naprosto prázdné fráze o nejvyšší moci u slavných autorů pojmu suverenity. To, že se tento pojem orientuje na kritickém, to znamená výjimečném případě, se zřetelně ukazuje už u Bodina. Spíše než svou často citovanou definicí („la souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle de la République“)⁵ představuje Bodin počátek moderní státovědy svým učením o „vraies

⁵ „suverenita je absolutní a věčná moc státu“ (J. Bodin, *Six Livres de la République*, Paris 1576, I. kn., VIII. kap.). – Pozn. překl.

remarques de souveraineté“.⁶ Bodin objasňuje své pojetí na mnoha praktických příkladech a stále se přitom vrací k otázce: Jak dalece je suverén vázán zákony a nakolik je zavázán ve vztahu ke stavům? Na tuto poslední a mimořádně důležitou otázku odpovídá Bodin v tom smyslu, že sliby jsou závazné, protože zavazující síla slibu spočívá na přirozeném právu; v případě nouze však tato vázanost podle obecných přirozených zásad zaniká. Bodin obecně říká, že vládce je ve vztahu ke stavům či lidu zavázán, jen pokud je plnění jeho slibu v zájmu lidu, že však vázán není, „si la nécessité est urgente“.⁷ Tyto teze nejsou samy o sobě nijak nové. To, co je v Bodinových výkladech rozhodující, spočívá v tom, že rozbor vztahů mezi vládcem a stavy převádí na jednoduché buď-anebo, a to tím, že poukazuje na případ nouze. Právě to bylo skutečně imponující na jeho definici, která suverenitu pojala jako nedílnou jednotu a otázku po moci ve státě rozhodla s konečnou platností. Jeho vědecký výkon a základ jeho úspěchu tak spočívá v tom, že vnesl do pojmu suverenity *decisi*. Dnes sotva nalezneme nějaké pojednání o pojmu suverenity, v němž by se nevyskytla obvyklá citace z Bodina. Nikde však nenalezneme citaci ústředního místa z oné kapitoly jeho *Šesti knih o státu* (*Six Livres de la République*). Bodin klade otázku, zda ony sliby, jež vládce dává stavům nebo lidu, ruší jeho suverenitu. Odpovídá poukazem na případ, že se stane nutným jednat proti takovým slibům, změnit nebo zcela zrušit zákony „selon l'exigence des cas, des temps et des personnes“.⁸ Jestliže se vládce v takovém případě musí předem dotázat senátu či lidu, musí se tedy nechat dispensovat svými poddanými. To se však Bodinovi jeví jako absurdní; domnívá se totiž, že jelikož ani stavy nejsou pány nad zákony, musely by se zase samy nechat dispensovat svými vládci a suverenita by tak byla „jouée à deux parties“;⁹ pánem by byl hned lid a hned zase vládce, a to je proti veškerému rozumu a všemu právu. Proto je oprávnění zrušit platný zákon – ať už obecně nebo v jednotlivém případě – vlastním znakem suverenity v tak velké míře, že Bodin chce všechny ostatní znaky

⁶ „pravé znaky suverenity“ (tam., I. kn., X. kap.). – Pozn. překl.

⁷ „je-li nutnost naléhavá“ – Pozn. překl.

⁸ „podle potřeby jednotlivých případů, doby a osob“ (tam., I. kn., IX. kap.). – Pozn. překl.

⁹ „hraná na dvě strany“ – Pozn. překl.

(vyhlášení války a uzavření míru, jmenování úředníků, právo udílet milost atd.) odvodit právě z něho.

Ve své knize o diktatuře¹⁰ jsem oproti tradičnímu schématu historického výkladu ukázal, že i u autorů, kteří se v 17. století zabývali přirozeným právem, byla otázka suverenity pojmána jako otázka rozhodnutí o výjimečném případě. Platí to zejména o Pufendorffovi. Všichni autoři se shodují v názoru, že vyvstanou-li uvnitř státu protiklady, chce každá strana přirozeně jen to, co je obecně nejlepší – v tom právě spočívá *bellum omnium contra omnes* (válka všech proti všem) –, že však suverenita, a tím také stát samotný, spočívá právě v tom, že tento spor rozhodne a definitivně určí, co je veřejný pořádek a bezpečnost a kdy je narušen atd. V konkrétní skutečnosti se veřejný pořádek a bezpečnost jeví velice rozdílně podle toho, jak například militaristická byrokracie, kupeckým duchem ovládaná samospráva nebo radikální stranická organizace rozhodují o tom, kdy tento pořádek a bezpečnost trvají a kdy jsou ohroženy nebo narušeny. Neboť každý řád spočívá na nějakém rozhodnutí a pojem právního řádu, který se bezmyšlenkovitě používá jako něco samozřejmého, v sobě obsahuje také protiklad dvou různých prvků právní sféry. I právní řád spočívá stejně jako každý řád na rozhodnutí, nikoli na nějaké normě.

At' už je suverénní pouze Bůh, to znamená ten, kdo v pozemské skutečnosti jedná bez odporu jako jeho zástupce, nebo císař či zeměpán anebo lid, to znamená ten, kdo se může bez odporu s lidem identifikovat, otázka vždy směřuje k subjektu suverenity, to znamená k aplikaci pojmu na konkrétní skutečnost. Právníci, kteří diskutují o otázkách suverenity, vycházejí od 16. století z katalogu oprávnění příslušejících suverenitě, který seskupuje řadu nutných znaků suverenity a který lze v podstatě odvodit z právě citovaných Bodinových výkladů. Být suverénem znamenalo mít tato oprávnění. Státoprávní argumentace operovala v nejasných právních poměrech staré Německé říše ráda tak, že z jednoho z četných znaků, jenž byl nepochybně dán, vyvodila závěr, že musely být dány rovněž znaky jiné a pochybné. Spor se vždy točil kolem toho, komu příslušela ona oprávnění, o nichž nebylo již rozhodnuto nějakým pozitivním určením, například v případě kapitulace, jinými slovy, kdo by měl

¹⁰ C. Schmitt, *Die Diktatur*; München – Leipzig 1921.

být oprávněný pro případ, pro který nebylo žádné oprávnění předem stanoveno. V běžnějším jazykovém obratu byla vznášena otázka, pro koho platí hypotetický předpoklad neomezené moci. Proto ona diskuse o výjimečném případě, o *extremus necessitas casus*. Ve výkladech o takzvaném monarchickém principu se to vše opakuje se stejnou právně logickou strukturou. Také zde se proto stále znou klade otázka, kdo rozhoduje o oprávněních, která nejsou ústavně regulována, to znamená, kdo je oprávněný, nedává-li právní řád na otázku po oprávněnosti žádnou odpověď. Při sporu, zda jednotlivé německé státy byly podle ústavy z roku 1871 suverénní, šlo o záležitost mnohem menšího politického významu. I zde se dá nicméně opět rozpoznat totéž schéma argumentace. Stěžejním bodem důkazu, že jednotlivé státy jsou suverénní, o něž se pokusil Seydel, nebyl ani tak pojem odvoditelnosti či neodvoditelnosti práv zůstávajících jednotlivým státům jako spíše tvrzení, že pravomoc říše je vymezena ústavou, to znamená, že je principiálně omezená, zatímco pravomoc jednotlivých států je principiálně neomezená. Podle článku 48 platné německé ústavy z roku 1919 vyhlašuje výjimečný stav říšský prezident, avšak pod kontrolou říšského sněmu, který může kdykoli požadovat jeho zrušení. Tato úprava odpovídá státoprávnímu vývoji i praxi, která se snaží otázku suverenity odsunout co nejdále rozdělením pravomocí a vzájemnou kontrolou. Státoprávní tendenci však odpovídá pouze úprava předpokladu výjimečných oprávnění, nikoli obsahová úprava článku 48, který spíše propůjčuje neomezenou svrchovanou moc, a kdyby se proto o ní rozhodlo bez kontroly, byla by suverenita propůjčena stejným způsobem, jakým výjimečná oprávnění článku 14 Charty z roku 1815 učinila z monarchy suveréna.¹¹ Jestliže jednotlivé státy už nemají podle vládnoucího výkladu článku 48 samostatné oprávnění vyhlásit výjimečný stav, nejsou to žádné státy. V článku 48 tkví vlastní těžiště otázky, zda německé země jsou, či nejsou státy.

¹¹ Schmitt má zřejmě na mysli Ústavní chartu Ludvíka XVIII. ze 4. července 1814, která ve zmíněném 14. článku praví:

„Kráľ je hlavou státu, veľ pozemním i námořním silám, vyhlašuje válku, uzavírá dohody o míru, spojeníctví a obchodu, jmenuje všechny zaměstnance veřejné administrativy a vydává nutná nařízení a rozkazy k naplňování zákonů a k zajištění bezpečnosti státu.“ – Pozn. překl.

Jestliže se podaří vymezit ona oprávnění, která jsou udělována pro výjimečný případ – ať už vzájemnou kontrolou, časovým omezením či konečně výctem mimořádných oprávnění, jak je tomu ve státoprávní úpravě stavu obležení –, bude otázka suverenity o jeden důležitý krok posunuta, přirozeně však ne odstraněna. Právní věda, která se zaměřuje na otázky každodenního života a na běžné záležitosti, nemá o pojem suverenity prakticky žádný zájem. I pro ni je poznatelné jen to, co je normální, a všechno ostatní je „narušením“. Před extrémním případem stojí právní věda rozpačitě. Neboť ne každé mimořádné oprávnění, ne každé policejní opatření ve stavu nouze či ne každé nouzové nařízení je již výjimečným stavem. K tomu patří spíše principiálně neomezené oprávnění, to znamená suspendování veškerého existujícího řádu. Jestliže nastane tento stav, je jasné, že stát trvá, zatímco právo ustupuje do pozadí. Protože výjimečný stav je stále ještě něco jiného než anarchie a chaos, trvá v právním smyslu stále ještě řád, i když ne řád právní. Existence státu tu prokazuje nepochybnou převahu nad platností právní normy. Rozhodování se osvobozuje od jakékoli normativní vázanosti a stává se ve vlastním smyslu absolutním. Ve výjimečném stavu, jak se říká, stát suspenduje právo z moci práva na sebezáchovu. Oba prvky pojmu „právní řád“¹² tu vystupují jeden proti druhému a prokazují svou pojmovou samostatnost. Podobně jako je v normálním případě samostatný moment rozhodnutí zredukován na minimum, je ve výjimečném případě zlikvidována norma. Přesto zůstává i výjimečný případ právnímu poznání přístupný, protože oba prvky, norma i rozhodnutí, setrvávají v rámci právní sféry.

Bylo by hrubým přenášením schematické disjunkce sociologie a právní vědy, kdyby snad chtěl někdo říci, že výjimka nemá žádný právní význam, a proto je „sociologií“. Výjimka je to, co nelze subsumovat; vymyká se obecnému uchopení, současně však v absolutní čistotě demonstruje specificky právní formální prvek, decisi. Ve své absolutní podobě nastává výjimečný případ tehdy, musí-li být teprve vytvořena situace, v níž mohou platit právní ustanovení. Každá obecná norma vyžaduje normální formu životních poměrů, na něž má být v souladu se skutkovou podstatou aplikována a které podřizuje své normativní úpravě. Norma potřebuje homogenní médium. Tato

¹² „Rechts-Ordnung“ – Schmitt zdůrazňuje protiklad „práva“ a „nařizování“ (Ordnung – řád, ale anordnen – naříditi). – Pozn. překl.

faktická normalita není pouhým „vnějším předpokladem“, jež může právník ignorovat; patří spíše k její imanentní platnosti. Neexistuje žádná norma, jež by se dala uplatnit na chaos. Aby měl právní řád smysl, musí být nastolen pořádek. Musí být vytvořena normální situace, a suverénní je ten, kdo definitivně rozhoduje o tom, zda skutečně vládne tento normální stav. Veškeré právo je „právem situačním“. Suverén vytváří a garantuje situaci jako celek v její totalitě. Má monopol na toto poslední rozhodnutí. V tom spočívá podstata státní suverenity, již je tedy třeba správněji právně definovat nikoli jako monopol na donucení nebo na vládu, nýbrž jako monopol na rozhodování, přičemž slovo rozhodování je užito v obecném smyslu, který je třeba ještě dále rozvést. Výjimečný případ odhaluje nejjasněji podstatu státní autority. Rozhodování se zde odděluje od právní normy a (formulujeme-li to paradoxně) autorita dokazuje, že k tomu, aby vytvořila právo, žádné právo nepotřebuje.

Pro státoprávní doktrínu Lockovu a pro racionalistické 18. století byl výjimečný stav něčím nepřiměřeným. Živé vědomí o významu výjimečného případu, jež vládne v přirozeném právu 17. století, se v 18. století, kdy byl nastolen relativně trvalý řád, brzy opět vytrácí. Pro Kanta už nouzové právo vůbec není právem. Dnešní státoprávní předvádí zajímavé představení, kdy obě tendence, racionalistické ignorování a z bytostně protikladných idejí vycházející zájem o případ nouze, stojí současně proti sobě. To, že novokantovec jako Kelsen systematicky neví, co si počít s výjimečným stavem, se rozumí samo sebou. Ale i racionalistu by přece muselo zaujmout, že právní řád sám může předvídat výjimečný případ a „sám sebe suspendovat“. To, že nějaká norma, nějaký řád či přičítací bod¹³ „klade sebe sama“, se tomuto typu právního racionalismu jeví jako zvlášť snadno uskutečnitelná představa. Avšak to, jak systematická jednota a řád mohou v nějakém zcela konkrétním případě suspendovat samy sebe, lze

¹³ Český překlad „Zurechnung“ jako „přičitatelnost“ volíme podle Fran-tiška Weyra, *Základy filosofie právní*, Brno 1920. Podle představy Hanse Kelsena musí být platnost každé právní normy ryze formálně odvozena z nějaké vyšší normy, např. dílčí zákon z ústavy. I nejvyšší normy daného právního řádu státu musejí být ovšem nakonec odvozeny z normy ještě vyšší, základní (Grundnorm), nikým nevydané, ale logicky předpokládané, tvořící celek právního řádu. Ta pak po formální stránce tvoří „přičítací bod“, logický svorník, k němuž mohou být všechny dílčí normy „přičteny“. – Pozn. překl.

obtížně načrtnout, a přece jde o právní problém, pokud se výjimečný stav liší od právního chaosu, od jakési libovolné anarchie. Státoprávní tendence upravit výjimečný stav co možná nejpodrobněji znamená ovšem jen pokus přesně vymezit případ, kdy právo suspenduje samo sebe. Odkud čerpá právo tuto sílu a jak je logicky možné, že norma platí s výjimkou určitého konkrétního případu, který nemůže co do skutkové podstaty beze zbytku uchopit?

Bylo by důsledným racionalismem říci, že výjimka nic nedokazuje a že předmětem vědeckého zájmu může být pouze to, co je normální. Výjimka uvádí jednotu a řád racionalistického schématu ve zmatek. V pozitivní státovědě se s podobným argumentem setkáváme častěji. Anschütz například na otázku, jak postupovat v případě, kdy neexistuje žádný státní zákon, odpovídá tak, že to vůbec není právní otázka. „Není zde natolik mezera v zákoně, to znamená v ústavním textu, jako spíše mezera v právu, která nemůže být vyplněna žádnými pojmovými operacemi právní vědy. Státní právo zde přestává.“¹⁴ Právě filosofie konkrétního života nesmí před výjimkou a extrémním případem ustoupit, ale naopak se o něj musí v nejvyšší míře zajímat. Výjimka pro ni může být důležitější než pravidlo, a to nikoli z romantické ironie a zájmu o paradoxy, nýbrž s plnou vážností vzhledu, jenž proniká hlouběji než jasná zobecnění toho, co se průměrně opakuje. Výjimka je zajímavější než normální případ. To, co je normální, nedokazuje nic, výjimka dokazuje vše; výjimka nejen potvrzuje pravidlo, ale pravidlo vůbec žije jen z výjimky. Ve výjimce prolamuje síla skutečného života kůru mechaniky ztuhlé opakováním. Jeden protestantský theolog, jenž dokázal, jak živoucí intenzitu může mít theologická reflexe i v 19. století, řekl: „Výjimka vysvětluje obecné i sebe samu. A chceme-li správně studovat obecné, potřebujeme se jen rozhlédnout po skutečné výjimce. Ta vše vysvětluje mnohem zřetelněji než obecné samo. Časem se nabažíme věčného tlachání o obecném; existují výjimky. Kdybychom je nemohli vysvětlit, nedalo by se vysvětlit ani obecné. Obtíže si obvykle ani nepovšimneme proto, že nemyslíme obecné s vášnivým zaujetím, nýbrž s jakousi pohodlnou povrchností. Výjimka naproti tomu myslí obecné s energickou vášnivostí.“

¹⁴ Viz G. Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, III, vyd. G. Anschütz, München – Leipzig 1919, str. 906.