

### Úvod

Tato práce je reakcí na dva ze zadaných materiálů - na práci C. Thorson<sup>1</sup> týkající se politické motivace při zakládání ústavních soudů v postkomunistických zemích a dále na práci, které autorem je J. Husa<sup>2</sup> a která pojednává o absenci *judicial review* v severských zemích a problémech s aktivismem Evropského soudu pro lidská práva (ESLP).

### Proč chtějí politici ústavní soudy?

Rok 1989 bývá ve vztahu ke státům střední a východní Evropy označován jako revoluční. Od tohoto roku začínají v zmíněné oblasti revoluční změny - pád autoritativních režimů, vznik nových režimů snažících se více nebo méně o postupnou demokratizaci, s tím spojené formování nových politických elit a - co je pro tyto země novotou - vznik samostatných ústavních soudů jako orgánů soudního přezkumu ústavnosti.

Ve většině států střední a východní Evropy začínají vznikat první ústavní soudy již krátce po roce 1989. Jelikož se jednalo o instituce úplně nové (nehledě na výjimky v podobě prvorepublikového československého Ústavního soudu, Jugoslávie, kde ÚS existoval od roku 1963 a Polska, kde Ústavní tribunál funguje od roku 1985<sup>3</sup>), které v daných zemích neměly tradici, naskytá se otázka, proč politici nových režimů s vytvořením ústavních soudů tolik spěchali a jejich zřízení bylo ve většině případů vtěleno již do prvních ústav.

Další otázky, které C. Thorson ve své práci nastolila a které mě vedly k dalšímu zamyšlení byly, proč jsou vlastně politici, jejichž primárním zájmem bývá upevňování svých mocenských pozicí, ochotni dobrovolně svou moc omezit tím, že zřídí instituci, která bude moci přezkoumávat zákony či jiné akty, které jsou výsledkem činnosti politiků, či jiným způsobem prosazovat limity ústavnosti ve vztahu k politické činnosti, když - a to je ve vztahu k postkomunistickým zemím ještě více zajímavá otázka jako u USA či západních států - jejich občané na něco takového vůbec zvyklí nebyly a tedy se dá předpokládat, že by zřízení takové instituce nutně nemuseli požadovat hned od počátku nového režimu.

Autorka považuje zřizování ústavních soudů na počátku demokratizace státu jako určitou reakci proti předešlému autoritativnímu režimu a určitý závazek budoucí vlády práva. Jako stěžejní motivaci politiků při zřizování orgánů soudního přezkumu ústavnosti vidí, jak jinak, právě ony výše zmiňované mocenské zájmy (str. 189). Při vzniku demokratického státu politici obhajují vznik

---

<sup>1</sup> Thorson, C. Why politicians want constitutional courts: The Russian case (2004) *Communist and Post-Communist Studies*, 37 (2), pp. 187-211.

<sup>2</sup> Husa, J. 'Nordic Constitutionalism and European Human Rights – Mixing Oil and Water?' 55 *Scandinavian Studies in Law* 101 (2010)

<sup>3</sup> Sadurski, W. *Rights Before Courts* (2005) Springer. ISBN 1-4020-3006-1

ústavních soudů aby si zvýšili svůj „demokratický kredit“ v očích veřejnosti, tím svojí popularitu a jak se domnívám, pravděpodobně i své budoucí volební preference. Zároveň tím, že připustí, aby byli sami kontrolováni a limitováni ústavním soudem, se snaží odlišit a vymezit oproti předešlým politikům. Tato motivace je výborně vidět na příkladě Ruska, kdy ve volbách v roce 1991 vyhrál Boris Jelcin také díky masivní kampani a kritice Michaila Gorbačova (Gorbačov stál u vzniku „Ústavní komise“ v roce 1989, která byla v praxi jenom poradní orgán. Jelcin ho kritizoval, že nechtěl vytvořit opravdový fungující ÚS, zatímco on chce vybudovat nezávislý orgán, který by byl nadán pravomocí přezkoumávat vládní rozhodnutí i zákony; zároveň první Ústavní soud v Rusku, při jehož vzniku Jelcin stál, byl nadán neobvykle velkými kompetencemi, právě proto, aby se Jelcin takto vymezil oproti předchozím politikům - str. 193).

Zároveň byla v předmětném textu nastolena další problematika, která mě zaujala - i když politici chtějí pro zvýšení své popularity vytvořit ústavní soud, nemusí nutně chtít vytvořit silný ústavní soud (str. 189). Jejich pravý úmysl se projeví v institucionálním zakotvení (kompetence, finanční nezávislost, způsob výběru soudců a požadavky na kandidáty, délka funkčního období apod.), které nejvíce ovlivňuje opravdovou nezávislost a tím také funkčnost ústavního soudu. Na příkladu Ruska to bylo vidět právě po roce 1989, když sice koalice i opozice chtěla zřízení ÚS, aby v očích domácích i zahraniční veřejnosti působili důvěryhodněji, ale už tak moc nechtěli, aby byl ÚS skutečně nezávislý a silný. Výsledkem byl vznik již výše zmíněné „Ústavní komise“, která měla v praxi jen poradní pravomoc.

S autorkou souhlasím v tom, že myslet si, že politici v postkomunistických zemích byli při vzniku ústavních soudů motivováni jenom čistými ideály ochrany ústavnosti a lidských práv svých občanů, by bylo velice naivní. Na druhou stranu se osobně domnívám, že míra „dobré“ a „špatné“ motivace se liší stát od státu. Tak například u Ústavního soudu ČSFR a později u vzniku ústavních soudů ČR a SR nemuselo jít jenom o zvyšování si popularity uvnitř státu. Zřízení ústavního soudu mělo dle mého názoru také určitý hodnotový podtext, jako vyjádření nové porevoluční ideologie ochrany lidských práv. Zároveň se domnívám, že v případě ČSFR mohlo být mnohem větší motivací snaha začlenit se do mezinárodního společenství západních demokratických států, v kterých byl soudní přezkum ústavnosti standardem.<sup>4</sup>

## **Severský systém**

V protikladu s předchozím článkem, který poukazoval na situaci, kdy se v postkomunistických zemích, které měly minimální tradici v demokratizmu, začaly velmi rychle formovat ústavní soudy, mě zarazila situace ve státech severní Evropy (Finsko, Švédsko, Dánsko, Norsko), které se prezentují jako tradiční demokratické státy s velkou legitimitou parlamentu, ale žádné samostatné ústavní soudy nemají.

Právní systém severských států je vůbec sám o sobě specifický a dle autora v něm nalezneme jak prvky kontinentální (vliv římského a německého práva), tak prvky *common law* (používání nepsaných pravidel). V severských zemích má, jak již bylo zmíněno, parlamentarizmus a demokratizmus velice silnou tradici. Paradoxně ale tento fakt nevedl k vzniku specializovaných

---

<sup>4</sup> V jisté míře vidí autorka podobnou motivaci i u Ruska v roce 1989 - str. 189

orgánů *judicial review*, ale právě naopak, vzniku ústavních soudů brání. Parlament zde totiž jako přímo volený orgán požívá obrovskou legitimitu a vážnost a proto jeho zákony nemohou být rušeny žádným jiným orgánem. Naproti tomu soudcové, kteří volení nejsou, takovou legitimitu nemají a jejich úlohou je jenom právo vytvořené zákonodárnou mocí aplikovat, ne jej přehodnocovat. Na základě tohoto principu mají i samotné vyšší soudy před parlamentem obrovský respekt, a proto se drží spíše v ústraní a nevstupují do otevřených politických konfliktů se zákonodárnou mocí. Specifickým vyjádřením důležitého postavení parlamentu je ústavní zřízení ve Finsku, kde jediný, kdo se zabývá jakousi kontrolou ústavnosti *ex ante* je „Ústavní komise“ fungující v rámci parlamentu, která se zabývá nejasnými zákony a doporučuje změny. Nicméně pravomocí rušit zákony je nadán jenom samotný parlament.<sup>5</sup>

V důsledku takového pohledu na soudy, je zcela pochopitelné, že je aktivizmus ESLP vnímán v severských zemích s velkou nevěří. Hlavní problém který jsem v textu identifikovala, byl problém samotné legitimacy ESLP, který se skládá z přímo nevolené soudcovské elity, která se tím pádem nikomu nezodpovídá. Dalším problémem je skutečnost, že ESLP ve svých rozhodnutích stále více aktivně vyslovuje potřebu změny v legislativě členských států (str. 11), čím jistým způsobem ovlivňuje činnost národních parlamentů a národní ústavní zřízení, které požívají v severských zemích obrovskou úctu.

Navzdory tomu, že by se mohlo zdát, že absence *judicial review* vede k nedostatečné ochraně lidských práv jednotlivců, autor se domnívá, že tomu tak není. Tyto státy totiž přijali Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (ECHR), se kterou problém nemají (problémy začínají až při činnosti ESLP), Finsko a Švédsko mají dokonce ve svých ústavních pořádcích zakotvenou zásadu, že žádné předpisy nemohou být vydávány v rozporu s ECHR a že chránit základní lidská práva a svobody je povinná jak moc zákonodárná, tak i moc soudní a výkonná (str. 11).

S tímto závěrem bych si ovšem na základě judikatury uvedené v textu dovolila nesouhlasit. Jak vyplývá z případu *Mustafa* (případ, kdy byli stěžovatelé vystěhováni z bytu, protože neodstranili parabolu na přijímání satelitního signálu a kteří před ESLP argumentovali porušením svého práva na ochranu soukromého a rodinného života a právem na informace) - švédské soudy zaručovali aplikací švédských zákonů ochranu těchto práv jenom ve vztahu jednotlivce k orgánu veřejné moci, ne v případě smluvního vztahu mezi dvěma soukromými subjekty. Tento pohled založený na soukromoprávním rámci ale ESLP odmítl a na kauzu se podíval ve světle lidských práv, kdy dovodil, že i když primárně neřeší spory mezi jednotlivci, nemůže zůstat pasivní, když národní soudy interpretují právo způsobem, který je v rozporu s principy ECHR. ESLP dospěl k závěru, že v daném případě nebyl zásah do práva stěžovatelů v demokratické společnosti nutný a že Švédsko selhalo ve svém pozitivním závazku dané právo chránit (str. 15). Na základě uvedeného můžeme vidět, že i když byl aktivizmus ESLP autorem kritizován, v konečném důsledku poskytl subjektu větší ochranu základních lidských práv, než-li tomu byly schopny švédské soudy a to i navzdory korektivům uvedeným ve švédském ústavním pořádku.

---

<sup>5</sup> *Finsko*. Wikipedie [online] Změněné 27. 3. 2013, [cit. 29. 4. 2012]. Dostupné z: <http://cs.wikipedia.org/wiki/Finsko>

## Závěr

Je zřejmé, že ústavní systém severských zemí je tak diametrálně odlišný i díky jiným tradicím, historickým zvyklostem a vyššímu stupni politické kultury. Neumím zcela zhodnotit, zda jsou ochrana ústavnosti a lidských práv ve státech severní Evropy dostatečné, nicméně si nedokážu představit, že by takový systém mohl fungovat v postkomunistických zemích. V severských zemích vložili občané svou důvěru raději do rukou demokraticky volených politiků, než do rukou soudců. Nicméně v podmínkách České republiky je situace zcela odlišná a i když si občané také volí své zástupce demokraticky, v konečném důsledku jim příliš nevěří a spíše se spoléhají na nezávislou soudní moc a zejména Ústavní soud, který by měl zmírňovat jejich excesy a umožňovat tak průchod spravedlnosti. O tom, že legitimita a vážnost moci zákonodárné a Ústavního soudu se pohybuje v úplně obrácených číslech svědčí také fakt, že zatímco Poslanecké sněmovně důvěřuje jenom 18 % a Senátu jenom 27 % lidí, důvěryhodnost Ústavního soudu se stále pohybuje kolem 60 %.<sup>6</sup> Konkrétní čísla daného průzkumu nemusí sice zcela odpovídat realitě nicméně faktem je, že v České republice parlament požívá mnohem menší vážnosti než v severských zemích. Proto si opravdu neumím představit, že by jediný přezkum ústavnosti existoval jenom v rámci onoho nepopulárního parlamentu.

---

<sup>6</sup> Zadražilová, J. *Sněmovna a vláda jsou nejméně důvěryhodné instituce v Česku, tvrdí průzkum*. [online] 28. 12. 2012, [cit. 29. 4. 2012]. Dostupné z: <http://zpravy.kurzy.cz/344676-snemovna-a-vlada-jsou-nejmene-duveryhodne-institute-v-cesku-tvrdi-pruzkum>