

Úterý, červen 07, 2011

QPC – aneb co nového ve Francii

Francouzský ústavní systém donedávna umožňoval kontrolu ústavnosti zákonů pouze apriorní, tedy před schválením parlamentem. Pokud byl zákon schválen parlamentem, otázka jeho ústavnosti již nesměla být soudy nebo Ústavní radou nastolována. Naopak obecné soudy ve Francii jako jinde v Evropě testovaly zákony z pohledu jejich souladu s unijním právem (a podávaly předběžné otázky k Soudnímu dvoru) či jejich souladu s lidskoprávními mezinárodními smlouvami, zejména tedy Evropskou úmluvou (nezkoumali tedy „constitutionnalité“, ale „conventionnalité“).

Od 1. března 2010 se francouzským obecným soudům otevřela možnost prostřednictvím předběžné otázky předložit k posouzení ústavnosti účinný zákon (kontrola a posteriori). Právním účastníka řízení se stalo položení této otázky navrhnout, na obecných soudech pak je rozhodnutí, zda ji položí či nikoli. Po více než roce fungování tohoto institutu, označovaného ve Francii jako QPC (question prioritaire de constitutionnalité), lze konstatovat, že je používána a že funguje efektivně.

Pořád je jasné, že Francie na rozdíl od většiny ostatních evropských zemí, a to nejen Německa a spol., ale i většiny postkomunistických zemí, neposkytuje skutečný individuální přístup k ústavnímu soudnictví, není to účastník, ale obecný soud, kdo rozhoduje, zda je ve hře ústavní právo jednotlivce a zda věc předloží Ústavní radě – k tomu doporučuji srovnání vypracované [Benátskou komisí](#)

Na druhou stranu je to posun – po dvaceti letech diskusí může účastník navrhnout položení otázky, obecný soud tuto otázku položit a Ústavní rada zrušit neústavní ustanovení zákona podle jeho konkrétního působení v individuálním případě a až poté, kdy nabude účinnosti. Za rok fungování institutu QPC rozhodovala Ústavní rada více než 100 případů (na rozhodnutí má maximálně 3 měsíce), dříve se rozhodovalo 5 až 10 případů apriorní kontroly zákonů a sem tam nějaký volební spor.

Nabízí se samozřejmě otázka, jak to zvládá francouzská Ústavní rada, která má stále stejné složení. Má 9 členů (rozhodně nelze používat v souvislosti s Ústavní radou slovo soud či soudce, návrh na tuto změnu předložený senátorem Badinterem ostatní poslance a senátory rozčilil) a průměrný věk členů Ústavní rady je okolo sedmdesáti (členy jsou ze zákona všichni bývalí prezidenti), jsou to často politici. Člen Ústavní rady nemá žádné asistenty, podklady pro rozhodování Ústavní rady připravují právníci pracující pro její sekretariát.

Nedůvěra v soudní kontrolu ústavnosti ve Francii vyplynula z republikánské tradice vlády většiny, která by se dala zjednodušit na otázku - proč by volonté générale měla být podrobována kontrole soudců? Jediné přijatelné odůvodnění ústavního soudnictví byla ochrana lidských práv či vláda práva, avšak v letech 1958 – 1974 Ústavní rada fungovala spíše jako nástroj exekutivy proti legislativě (členy jsou bývalí prezidenti a politici, nejčastěji kontrolovala volby, v

předběžné kontrole se zabývala ústavností tak jednoho zákona ročně). Pro kontrolu ústavnosti ve Francii bylo důležité rozhodnutí správního tribunálu z roku 1971, kdy ve sporu o registraci sdružení byla vtažena do ústavního systému Francie přes preambuli ústavy Deklarace práv člověka a občana (byla v tom tehdy činná i Simone de Beauvoir, protože si s přáteli chtěla založit trockistické noviny a prefekt zasáhl do jejího sdružovacího práva). V době mezi 1974 a 2010 kontrola vzrůstá (ročně 5 – 10 případů), na Ústavní radu se mohou obracet politické menšiny poslanců a senátorů. Ústavní rada řešila např. problémy kontroly starého zákona při novelizaci (zda kontrolovat ústavnost již platného zákona, když je jí předložen ke kontrole ústavnosti jen návrh novelizace) či otázku použití principu proporcionality (viz tiskové podniky z roku 1984). V případě zákona o universitních svobodách (loi Faure) zavedla Ústavní rada v roce 1984 zásadu effet cliquet (něco jako efekt západky) – poskytne-li stát určitý standard práv, nelze se vrátit zpět k přísnějšímu stavu. Pokusy o zavedení možnosti účastníků sporu předložit přezkumu ústavnosti zákon, použitý v jejich věci, trvaly ve Francii třicet let. V 80. letech se o to pokoušel Robert Badinter (ten šarmantní osmdesátník, který nedávno navštívil Česko, stál u zrušení trestu smrti a teď myslím organizuje ústavní reformu v Tunisu – viz www.badinter.com), další vážný pokus provedla Vedelova komise v roce 1993. A až nakonec byl přijat zákon č. 2009-1523 ze dne 10. 12. 2009, který zavedl novou pravomoc Ústavní rady – rozhodovat předběžnou otázku ústavnosti.

Po roce fungování QPC byl konstatován velký úspěch – je to atraktivní nástroj, který soudy využívají (na polovic Státní rada – což je něco mezi Legislativní radou vlády a Nejvyšším správním soudem, a Kasační soud, což je obdoba našeho Nejvyššího soudu). U QPC je totiž dvojitý filtr návrhu účastníka na podání otázky – nejprve rozhoduje obecný soud, zda předloží otázku svému nejvyššímu soudu (dle typu jurisdikce Státní radě nebo Kasačnímu soudu) a nejvyšší soud pak rozhodne, zda otázka bude předložena Ústavní radě. Oba nejvyšší soudy mají na rozhodnutí 3 měsíce (zatím podají asi třetinu otázek, které jsou jim předloženy účastníky nebo nižšími soudy).

Za první rok fungování QPC bylo podáno 123 otázek, z nichž bylo 102 rozhodnuto, a to v tomto poměru: 47 – soulad zákona s ústavou, 9 – ústavnost zákona s výhradou, 22 – nesoulad s ústavou a 24 nepřislusnost. Průměrná lhůta rozhodnutí u Ústavní rady byla 2 měsíce.

Ústavní rada na základě QPC rozhodovala důležité a zásadní otázky. Určitě největší debatu vyvolalo rozhodování o tzv. garde á vue (předběžném zajištění) stanoveném v rámci trestního řádu; toto ustanovení bylo zrušeno. QPC jsou i z oblasti sociálního práva, rodinného práva i volebního práva. Velmi zajímavý byl i závěr k otázce „cristallisation des pensions“, šlo o ustanovení zavádějící méně výhodný režim pro důchody osob pocházejících z území, které dříve patřily Francii – zejména šlo o Alžírany, a to i ty, kteří bojovali za Francii ve 2. světové válce. V kuloárech a médiích se mluvilo o tom, že tomuto rozhodnutí hodně pomohl film Indigènes (v angličtině Days of Glory).

Některá rozhodnutí, kterými Ústavní rada konstatovala ústavnost zákonů, byla také zajímavá – jako ústavně konformní byl shledán zákaz manželství homosexuálů (francouzská obdoba registrovaného partnerství - PACS - je totiž určena pro páry homosexuální i heterosexuální) či

omezení adopce nesezdanými páry. Rovněž byl aprobován zákon „anti-Perruche“ o důsledcích omylů při prenatální diagnostice nebo zákon umožňující z důvodů veřejného pořádku vystěhovat z území obce Romy (případ Gens du voyage). Pokud se účastníci pokoušeli obrátit na Ústavní radu bez síta nejvyšších soudů, Ústavní rada vyslovila svou nepřislusnost. Všechna zmíněná rozhodnutí o QPC jsou dostupná [na stránce Ústavní rady](#) ve francouzštině i angličtině.

Ačkoli bychom se mohli cítit mírně povýšeni s naší skoro dvacetiletou historií ústavních stížností a s dlouhými nálezy Ústavního soudu citujícími judikaturu, odborná, filozofická a umělecká díla i wikipedii oproti krátké tradici i krátkým rozhodnutím francouzským, musím říci, že debata je zhruba stejná. Stejně jako u nás i ve Francii vyvstává řada otázek, týkajících se intertemporalit, zejména toho, zda a jaký dopad má mít derogující rozhodnutí na spor, v němž byla otázka předložena, na ostatní případy, které nejsou souzeny, nebo na ostatní běžící spory. Rovněž už vyřešili problém, jímž se myslím český Ústavní soud dosud nijak zásadněji nezabýval – co když v rámci abstraktní kontroly soud aprobuje určitou legislativní úpravu a po pár letech v rámci konkrétní kontroly (na základě otázky soudu) zjistí, že v konkrétních skutkových okolnostech a v nastolené praxi se tento zákon stal protiústavním? Francouzi to vyřešili bez větších problémů tak, že v důsledku změny okolností mohou svůj předchozí souhlas revokovat a zákon na základě QPC zrušit (viz již citovaný případ Garde á vue). Rovněž byla loni ve Francii à la mode otázka obžívání zákona, pokud je derogována jeho novela, a posuzování ústavnosti zákona, který už není účinný, ale je na posuzovanou věc aplikovatelný (cristallisation des pensions).