

Ondřej Preuss

NEZMĚNITELNÁ ÚSTAVA? KLAUZULE NEZMĚNITELNOSTI („VĚČNOSTI“) NA PŘÍKLADECH VYBRANÝCH STÁTŮ

Věčnost je příšerná představa. Totiž, kde to všechno skončí?
Tom Stoppard

Abstrakt: Tato studie se zabývá kompetencí ústavních soudů přezkoumávat ústavní novely. Snahou je přiblížit různorodé přístupy k této otázce z celého světa. První část se věnuje judikatuře ve Spojených státech amerických, jež je jednou z nejvlivnějších a nejoriginálnějších. Zároveň právě zde došlo ke vzniku konceptu ústavního přezkumu jako takového. Další část se zabývá francouzským systémem, který může být svou specifičností v mnoha ohledech inspirativní. Byl to právě francouzský ústavní systém, který tzv. klauzuli věčnosti poprvé využil. Třetí část je věnována německému systému, jenž je tradičně pro náš systém nejdůležitější a představuje nejčastější zdroj inspirace. Zároveň jde o příklad zdrženlivého přístupu. Rumunsko nám nabízí pohled na nejdetaillnější procesní úpravu zkoumané otázky. Indický model je pak příkladem velmi kreativního přístupu soudních orgánů k této otázce, ostatně stejně jako systém turecký, kterému je věnována další kapitola. Tento je však trochu více nápaditý. Poslední část je věnována švédskému systému, v němž orgán kontroly ústavnosti úplně chybí.

Klíčová slova: Ústavní soud, kontrola ústavnosti, klauzule věčnosti, přezkum ústavních novel

ÚVOD

V souvislosti s tzv. kauzou Melčák¹ se v odborných, ale i laických kruzích rozproutala debata o materiálním jádru ústavy,² respektive o nezměnitelnosti některých jejích ustanovení. Podstata této debaty v důsledku tkví v postavení Ústavního soudu v procesu ústavní novelizace.

Ústavní soud ČR se poměrně jasně vyprofiloval jako aktivní ochránce ohniska ústavy a nezměnitelných podstatných náležitostí demokratického právního státu a přihlásil se tak zřetelně ke své roli v procesu změny či doplnění Ústavy. Jak však v obdobných situacích postupují srovnatelné orgány kontroly ústavnosti v jiných státech? Je možné čerpat ze zahraniční zkušenosti inspiraci pro budoucí český vývoj? Jak by se mohl přístup Ústavního soudu ČR vyvinout? Tyto otázky jsou stále aktuálnější v souvislosti s právě probíhající postupnou téměř kompletní obměnou ústavních soudců a možného očekávání nových impulzů od „třetího“ Ústavního soudu. Pokud praxi a filozofii českého ústavního soudu srovnáme s jeho klasickými protějšky, zjistíme, že se z řady příliš nevymyká a roli ochránce materiálního jádra podkládá obdobnými argumenty jako jeho protějšky. Nicméně i přesto stojí o půlkrok stranou, neboť je ochoten používat krajní řešení i v případech, které by si možná zasloužily spíše opatrnější a zdrženlivější přístup.

Zásadní je otázka, jaký je skutečný smysl celé ochrany materiálního jádra ústavy. Je jím opravdu zachování konkrétního jádra na věčné časy? Nebo jde spíše o prostředek

¹ Nález ÚS Pl. 29/09.

² V této práci autor rozlišuje mezi pojmem ústava (obecně ústava v materiálním smyslu) a Ústava (konkrétní formální dle kontextu dokument – např. turecká Ústava).

k co možná nejpevnější ochraně aktuálních hodnot, ovšem při vědomí, že se nejedná o absolutní věčný nástroj, ale jen o filozoficky vzletné ale zároveň pragmatické nastavení sebezáchovy konkrétního systému? Příklady ze zavedených demokracií spíše ukazují, že je správná druhá interpretace. Ochrana materiálního jádra je výtvořem pragmatika a protřelého politika, nikoliv filozofa s patentem na „věčnou pravdu“.

Tato studie by měla přednést několik možných přístupů k této otázce napříč celým světem.³ Český Ústavní soud samozřejmě hledá inspiraci zejména v Evropě a zvláště pak ve svém německém protějšku, se kterým ho pojí podobné kulturně-vědecké kořeny. Nejde jen o to, nabídnout českému čtenáři i pohled na jiné než klasické vzory českého (nejen) ústavního soudnictví, zajímavé je i poukázat na jedné straně na neotřelá řešení a na druhé straně na stále se opakující tytéž problémy a obdobné disputace.

Podle jakého klíče byly jednotlivé příklady zvoleny? V prvé řadě jde o nejlivnější modely často kopírované jinými soudy (USA, Francie, Německo), ale také o extrémní varianty na škále možného přístupu (Rumunsko, Turecko, Indie a Švédsko). Německo bylo vybráno, jelikož jeho ústavní systém je do jisté míry vzorem pro ten český. Německý a český ÚS má podobné postavení a judikatura německého ÚS je pro český ÚS nejčastějším zdrojem inspirace. Český Ústavní soud užívá odkaz na německý systém v přibližně 500 svých nálezech či usneseních.⁴ Důvodů je několik, od geografické a historické blízkosti, přes podobný ústavní a právní systém po tradiční inspiraci německou doktrínou i judikaturou.⁵ Francie zastupuje jednak silnou rodinu států rozprostřenou po celém světě a také historicky disponuje nejstarší „klauzulí věčnosti“. Vliv francouzského systému je často značný zejména na státy příklánějící se k poloprezidentskému systému či hledající v něm rovnováhu. Zásadní je vliv francouzského ústavního systému však zejména v bývalých francouzských koloniích.⁶ Ústava Spojených států amerických a jejich federální Nejvyšší soud jsou vzorové instituty pro obrovské množství zemí a celou právní kulturu, navíc se zdá, že právě zde můžeme najít i první moderní přezkum ústavnosti ústavní novely. Je nesporné, že americký model a na něj navázaná doktrína ovlivňuje velmi silně nejen orgány kontroly ústavnosti angloamerické právní rodiny, ale díky svému výlučnému postavení často i doktrínu a praxi ve velmi odlišných systémech.

Rumunsko představuje velmi zajímavý model s pečlivě a výslovně upravenou procedurou pro přezkum ústavních novel. Nejde sice o vzorový systém, ale z hlediska zkoumaného předmětu se jedná o vynikající příklad konkrétního procedurálního zakotvení institutu přezkumu ústavních novel. Indie se naopak k podobnému postupu dopracovala postupně v rámci přetlačování Nejvyššího soudu a politické scény. Jde tedy o velmi účelnou ukázkou kompetenční geneze s přihlédnutím i k praktickým politickým konotacím. V Turecku můžeme zkoumat systém stojící částečně mezi tím rumunským a indic-

³ O obsáhlou komparaci v anglickém jazyce se již pokusil např. Kemal Gözler. Viz GÖZLER, Kemal. *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study*. Bursa: Ekin Press, 2008.

⁴ Viz elektronická databáze ÚS [2013-10-2]. Dostupné z: <<http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>>.

⁵ Německý systém však není inspirací jen pro samotný ústavní soud, ale také pro další aktéry, např. senátory podávající stížnosti ve věcech zásadního významu pro český ústavní pořádek. Viz OBERFALZER, Jiří. Inspirace Ústavním soudem SRN. *Lidové noviny*. 19. 8. 2009.

⁶ Blíže k tomu viz např. BOIS de GAUDUSSON, Jean (du). Sur l'attractivité du modèle de la constitution de 1958 en Afrique, cinquante ans après. In: Bertrand Mathieu (ed.) *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*. 1958–2008. Paříž: Dalloz, 2008.

kým, je však částečně specifický s ohledem na historické a demografické zvláštnosti. Tímto modelem je vhodné se zabývat, neboť přináší velmi zajímavou judikaturu vynalézávého orgánu kontroly ústavnosti, která může osvětlit mnohé varianty řešení budoucích nejasností např. i v rámci českého ústavního systému. Švédský systém je pak příkladem naprosto odlišného přístupu k celé problematice, tedy systému bez autoritativní institucionální ochrany ústavnosti.

1. SPOJENÉ STÁTY AMERICKÉ

Ve Spojených státech amerických kontrola ústavnosti zákonných norem vznikla. Jak však přistupuje federální Nejvyšší soud k otázce kontroly dodatků k americké Ústavě? Je nejvyšší soud ochoten postavit se lidu, ústavodárnému suverénovi, při výkonu velmi formálního a rigidního oprávnění doplnit posvátný dokument z roku 1787? Lze tvrdit, že kontrola ústavnosti ústavních dodatků je v USA (tedy i obecně) institutem ještě starším než kontrola samotných podústavních předpisů.⁷

Jaký je však rozsah působnosti orgánu kontroly ústavnosti ve vztahu k samotnému ústavodárci (resp. jeho případných zástupců)? Ústava Spojených států amerických je prastarý dokument a v případě soudní moci i poměrně otevřenou texturou říkájíc: *Moc soudcovská vztahuje se na všechny případy práva a spravedlnosti, spadající pod ustanovení této Ústavy, zákonů Spojených států a mezinárodních smluv, ať už existujících, nebo těch, které budou uzavřeny jménem Spojených států.*⁸ Soudní pravomoc je tedy velmi kaučukovitá a podléhá zejména interpretaci samotného soudu.

Ústava Spojených států nezná žádnou klauzuli věčnosti ani výslovně neuvádí, co považuje za své materiální jádro. Ostatně ani anglosaská doktrína s těmito pojmy běžně nepracuje. Přesto forma Ústavy Spojených států nabízí určité možnosti referenční rámec vymezit či definovat. Jelikož je Ústava vždy pouze doplňována a vlastní text zůstává zachován, bylo by možné uvažovat tak, že referenčním rámcem je samotná původní Ústava.⁹ To však bylo popřeno v první řadě 13. dodatkem, který zrušil otroctví nepřímo zakotvené v původním ústavním textu. Navíc Nejvyšší soud ani americká doktrína se nepohybují v rámci této kategorie a soustředí se spíše na procesní otázky spojené s přezkoumáním ústavních novel.

Základem procesní úpravy změny, resp. doplnění americké Ústavy je její čl. 5, který stanoví: *Dodatky k Ústavě mohou navrhnout buď dvě třetiny členů Kongresu, uznají-li to za nutné, nebo sjezd zástupců jednotlivých států, požádají-li o jeho svolání Kongresem dvě třetiny zákonodárných orgánů jednotlivých států. Tyto dodatky mohou se stát platnou součástí této Ústavy jen tehdy, jsou-li schváleny třemi čtvrtinami zákonodárných orgánů jednotlivých států, nebo konventy ve třech čtvrtinách jednotlivých států – podle toho, jaký způsob ratifikace navrhne většina členů Kongresu Unie. Přitom žádný dodatek, vydaný do roku 1808, nesmí se týkat prvního a čtvrtého odstavce devátého oddílu prvního článku*

⁷ Jak poznamenává Kemal Gözler s odkazem na případ *Hollingsworth v. Virginia* z roku 1798. GÖZLER, Kemal. *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study*, s. 29.

⁸ Čl. 3. Odst. II. Citováno podle TINDALL, George B. – SHI, David E. *Dějiny států: USA*. Praha: NLN, 1994, s. 792–804.

⁹ Blíže k tomuto charakteru Ústavy Spojených států viz PAYANDEH, Mehrdad. *Constitutional Aesthetics: Appending Amendments to the United States Constitution*. *The BYU Journal of Public Law*. 2011, roč. 25.

*ústavy; žádný stát dále nemá být ústavním doplňkem bez svého souhlasu zbaven práva na rovné zastoupení v Senátu.*¹⁰

Je tedy zřejmé, že Ústava zná i limitovanou omezující klauzuli, kterou však nemůžeme nazývat klauzulí věčnosti, když sama sebe omezuje jen zcela určitě. Nejvyšší soud si postupně vytvořil velmi restriktivní přístup ke kontrole, který spíše v průběhu času slábně, než aby sílil. I přesto se v literatuře objevují návrhy soudní moc zcela od jakéhokoliv přezkumu ústavních dodatků oprostít a výslovně jí tuto kompetenci (nikdy výslovně potvrzenou) odebrat.¹¹ Z procesního hlediska rozhoduje Nejvyšší soud prostou většinou v devítičlenném senátu a žádná zvláštní procedura samozřejmě není upravena.

Prvním případem, kde se federální Nejvyšší soud zabýval ústavními dodatky, byl výše zmíněný případ *Hollingsworth v. Virginia* z roku 1798. Soud zde pouze deklaroval, že podpis prezidenta není nezbytnou součástí ratifikace ústavního dodatku. Jednalo se tedy o procesní rozhodnutí, které se zkoumané otázky dotklo jen letmo, přece jen však založilo soudu určitou cestu, kudy se dále vydat.¹²

Častěji jsou v souvislosti s přezkumem ústavních dodatků skloňovány tzv. *National Prohibition Cases*, tedy případy související s 18. dodatkem Ústavy, zakazujícím podávat alkoholické nápoje. Jmenovitě jde např. o případy *Missouri Pacific Ry. Co. v. Kansas* č. 248 U. S., *Hawke v. Smith* č. 253 U. S. a např. *Stát Rhode Island v. A. Mitchell Palmer* č. 350 U. S. z roku 1920. V posledním zmíněném rozhodnutí soud neváhal rozhodnout několik sporných otázek, např. vyložil, že dvoutřetinová většina nutná pro schválení dodatku se počítá z přítomných zákonodárců, nikoliv ze všech členů sboru. Jednalo se tedy o klasickou procesní kontrolu ústavní změny, kterou většina soudců považovala za nutnou, nicméně nijak hlouběji ji neodůvodnila.

Dalším důležitým rozhodnutím je rozsudek Nejvyššího soudu z roku 1939 *Coleman v. Miller* č. 307 U. S. Soud se ve věci odmítl zabývat námitkami vůči ratifikační proceduře a deklaroval, že celý ratifikační proces je v moci Kongresu a nejedná se o právní otázku.¹³ Tento rozsudek předznamenal vývoj tzv. doktríny politické otázky, kdy soud odmítne věc rozhodnout s poukazem na fakt, že se věcně jedná o politickou, nikoliv právní otázku.¹⁴ V literatuře je však již dlouho tento přístup shledáván jako kontroverzní.¹⁵

Pokud má být federální Nejvyšší soud orgánem kontrolujícím amerického ústavo-
dárce, do jisté míry v této roli selhává, nebo se jí spíše příliš nevěnuje, či ji dokonce podle některých autorů ignoruje.¹⁶ Ač kauzy spojené s 18. a 19. dodatkem Ústavy nabídl

¹⁰ TINDALL, George B. – SHI, David E. *Dějiny států: USA*, s. 792–804.

¹¹ Např. známý kritik soudní moci Mark Tushnet neváhal a vypracoval celý návrh, jak by mohl být Nejvyšší soud v této věci důsledně vyrazen ze hry. Ve svém článku čerpá inspiraci zejména z nizozemské úpravy, což ukazuje, že výčet zde zkoumaných států je opravdu jen velmi omezený a je možné najít inspirativní systémy i na mnoha dalších místech světa. TUSHNET, Mark. Abolishing judicial review. *Constitutional commentary*. 2011, roč. 27, č. 3.

¹² Více k tomuto případu viz TILLMAN, Seth Barrett. A Textualist Defense of Article I, Section 7, Clause 3: Why *Hollingsworth v. Virginia* Was Rightly Decided, and Why *INS v. Chadha* Was Wrongly Reasoned. *Texas Law Review*. 2005, roč. 83, duben, č. 5.

¹³ Tamtéž, s. 391.

¹⁴ GÖZLER, Kemal. *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study*, s. 33.

¹⁵ Viz k tomu DELLINGER, Walter. *The Legitimacy of Constitutional Change: Rethinking the Amendment Process*, s. 432.

¹⁶ JACOBSON, Gary Jeffrey. An unconstitutional constitution? A comparative perspective. *International journal of constitutional law*. 2006, roč. 4, č. 3, s. 461.

soudcům příležitost jasně stanovit, zda existují věcné limity pro ústavní novely, soud se odpovědi na tuto otázku vyhnul, a to přesto, že již tehdy podle mnohých neprojevoval k věcnému přezkumu žádnou sympatii.¹⁷

2. FRANCIE

Ve francouzských dějinách sice nalezneme nejstarší klauzuli věčnosti z 80. let 19. století, ale až do vzniku Ústavní rady¹⁸ v roce 1958 zde nenajdeme skutečný orgán kontroly ústavnosti. Jaký je však přístup samotné Rady k otázce kontroly ústavních novel? Můžeme ve Francii hovořit o materiálním jádru Ústavy a účinné kontrole či omezení ústavodárce?

Pokud máme odpovědět na otázku, zda ve Francii existuje materiální jádro Ústavy, tedy nějaký referenční rámec, kterým by mohla Ústavní rada měřit případné ústavní novely, musíme se vrátit až do 19. století. Pokud pomineme konzervativní monarchistickou ústavní chartu z roku 1814, nejdůležitějším dokumentem v tomto ohledu byla ústavní novela z roku 1884, která zakotvila jako nezměnitelnou republikánskou formu vlády. Tato novela byla výsledkem prudkého ústavního vývoje Francouzské třetí republiky, jež byla zakotvena sérií ústavních zákonů v roce 1875. Polylegální Ústava třetí republiky byla schválena jako provizorium, ale ve výsledku platila až do první světové války. Paradoxem byl fakt, že vzorem jí byly republikánské ústavy, i když byla schválena monarchistickým parlamentem, který se však nebyl s to shodnout na vhodném panovníkovi, a proto raději věc řešil provizorním, velmi dlouhým sedmiletým mandátem pro monarchisticky smýšlejícího prezidenta maršála Mac-Mahona. Jakmile však republikáni získali většinu, pokusili se pojistit si ji na „věčné časy“ výše uvedenou novelou.

Současná „gaullistická“ Ústava z roku 1958 však již takovou záruku nezná a Ústavní rada si při tvorbě materiálního jádra Ústavy musela vypomoci interpretací abstraktních pojmů. Rada pracuje s pojmem takzvaného *le bloc de constitutionnalité*. Tento pojem je souhrnným názvem pro normy a materiální principy, jež obsahuje základní francouzské ústavní právo. Jeho geneze započala 16. července roku 1971¹⁹ s rozhodnutím, ve kterém Ústavní rada pomocí odkazu v preambuli Ústavy z roku 1958 přiznala ústavní závaznost i preambuli Ústavy z roku 1946 a též samotné Deklaraci práv člověka a občana z roku 1789.²⁰

Tím však vývoj tohoto pojmu neskončil. *Le bloc de constitutionnalité* dnes obsahuje ještě Chartu z roku 2004,²¹ přinášející lidská práva třetí generace, a zejména pak základní zásady obsažené v zákonech francouzské republiky, které se postupně vyvíjejí s judikaturou nejvyšších francouzských soudních institucí a které mají svou povahou vždy oporu v psaném textu. Rada tak vlastně na základě jednoho textu (samotné Ústavy a její preambule) rozšířila referenční rámec na širší paletu ústavněprávních norem.

¹⁷ JACOBSON, Gary Jeffrey. *An unconstitutional constitution? A comparative perspective*, s. 461.

¹⁸ Dále také jen jako „Rada“.

¹⁹ Jde o Rozhodnutí n° 71-44 DC z 16. 7. 1971.

²⁰ Preambule mimo jiné zmiňuje: „*Francouzský lid se slavnostně hlásí k lidským právům a zásadám národní svrchovanosti, jež byly uvedeny v Prohlášení z roku 1789, schváleny a doplněny preambulí ústavy z r. 1946...*“

²¹ Charta byla do francouzského právního řádu zavedena ústavním zákonem n° 2005-205 *relative à la Charte de l'environnement*.

Nicméně, jak píše Guillaume Drago, historie kontroly ústavnosti byla ve Francii spíše historií odporu.²² Ústavní rada tak musela překonat značné překážky, a přesto se ani k dnešnímu dni nepropracovala k postavení standardního ústavního soudu. Není vlastně vůbec soudním orgánem, nebo jím přinejmenším nebyla v době svého vzniku. Rada je zvláštní institucí, jejíž funkcí je zejména kontrola ústavnosti. Byla však zamýšlena spíše jako instituce, která bude dohlížet na rovnováhu mezi legislativní a exekutivní mocí. Sama sebe v rozhodnutí z 6. listopadu 1962 Rada chápe jako *orgán regulující činnost veřejných mocí*.²³

V současné době pak začíná v literatuře a v právní komparatistice obecně převládat názor, že Rada se stále více přibližuje klasickému kontinentálnímu ústavnímu soudu, či se jím dokonce stává.²⁴ Nejpodstatnější pravomocí Rady je její poslání vyslovovat se k ústavnosti připravovaných zákonů. Obligatorně tak Rada činí u zákonů organických (kvaziústavních), jednacích řádů komor parlamentu a návrhu zákona, předtím než je podroben schválení referendem. Fakultativně pak Rada kontroluje zákony běžné (článek 61 Ústavy).

Ústavní novela by měla ve Francii probíhat podle čl. 89 Ústavy, který přímo vymezuje dvě možné procedury změny. Obě počítají se zapojením parlamentu, přičemž prezident má právo rozhodnout, zda přenechá konečné schválení změny přímo lidu prostřednictvím referenda, nebo ho dokončí parlament minimálně třípětinovou většinou. Generál de Gaulle však parlament přesto dokázal obejít, když k ústavní změně využil čl. 11 Ústavy a vlastně revizi prosadil jako běžný zákon schvalovaný v referendu.²⁵

Jaké postavení v tomto procesu zaujímá Ústavní rada? Rada se opakovaně vyjádřila, že jí nepřísluší hodnotit zákony ústavní, ani zákony přijaté formou referenda, které jsou přímým vyjádřením vůle lidu.²⁶ Ač tedy Rada (a celé kontrola ústavnosti) prošla ve Francii zásadním vývojem a bylo vytvořeno i určité materiální jádro francouzské Ústavy, není možné hovořit o zásadním přezkumu ústavních novel. Nezbyvá než konstatovat společně s profesorem Portellem, že poslední slovo zůstává zákonodárci (resp. ústavodárci), který vždy může změnit samotnou Ústavu, aby nad Radou zvítězil. Tak to udělal např. v roce 1993 kvůli zákonu o regulaci imigrace, jenž předtím Rada prohlásila za neústavní.²⁷

Na tomto faktu zatím nic nemění ani rozsáhlá novela francouzské Ústavy z roku 2008 (tzv. Předběžná otázka ústavnosti – QPC²⁸), která mění zažité představy o francouzské kontrole ústavnosti. Tato ústavní reforma svěřuje Radě pravomoc zabývat se již vyhlášeným zákonem na návrh Státní rady či Kasačního soudu. Toto je opravdu zásadní změna

²² DRAGO, Guillaume. *Contentieux constitutionnel français*. Paris: Press Universitaires de France, 2006, s. 139.

²³ Viz LUCHAIRE, François. *Le Conseil constitutionnel (Tome I – Organisation et Attributions)*, s. 31.

²⁴ Viz např. BLAHOŽ, Josef – KLÍMA, Karel – BALÁŠ, Vladimír. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: ASPI, 2003, s. 340.

²⁵ Takto byla např. zavedena přímá volba prezidenta v roce 1962. Postup tehdy vzbudil značné kontroverze (viz např. LAVROFF, Dimitri. *Le système politique français: constitution et pratique politique de la 5e république*. Dalloz: Paris, 1991, s. 363.). Kritický názor zastávala tehdy i Státní rada. Je zřejmé, že pokud ústava zná nástroj na svou změnu, který předpokládá shodu obou komor parlamentu potvrzenou ještě lidem v referendu, měl by tento postup dostat přednost před postupem zjevně určeným pro přijímání běžných zákonů.

²⁶ Rozhodnutí n° 2003-469 DC – z března roku 2003 a rozhodnutí n° 62-20 DC – z listopadu roku 1962.

²⁷ PORTELLI, Hugues. *Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1999, s. 286.

²⁸ Podrobnosti změny provedl organický zákon č. 2009-1523 z 10. 12. 2009, změna je účinná až od roku 2010.

chápání celého právního systému, jelikož se tím boří jeho legicentrický základ. Ústavní změna je vyvrcholením 20 let snažení francouzských konstitucionalistů.²⁹ Základní myšlenkou bylo posílit národní právní řád a národní Ústavu proti evropskému a mezinárodnímu právu, kam se uchýlovali stěžovatelé. Dvojitá filtrace, tedy fakt, že každá ústavní stížnost musí projít jedním z nejvyšších soudů, však vede k tzv. „válce soudů“, kdy nejvyšší soudy stejně raději Radu obcházejí. Dokonce se Kasační soud pokusil neúspěšně QPC napadnout u SD EU.³⁰

3. SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO

Německý Spolkový ústavní soud je tradičně považován za jeden z nejsilnějších a neaktivnějších v západní Evropě, a to nejen na poli ochrany materiálního jádra ústavy. Stojí tedy tento soud nad ústavodárcem?

Soud samozřejmě oplývá řadou pravomocí (viz zejména čl. 93 Základního zákona). Vzhledem k předmětu našeho zájmu však většinu jeho agendy pomineme. Ze standardního seznamu kompetencí je pro tuto práci tedy nejdůležitější pravomoc Ústavního soudu rozhodovat o slučitelnosti spolkového a zemského práva se Základním zákonem, kterou Ústavní soud ve své judikatuře dovedl ještě o stupeň výše, a můžeme tedy hovořit o kompetenci přezkoumávat akty ústavodárce. Ta není výslovně zakotvena, nicméně judikaturou a doktrínou je postupně precizována a není sporu o tom, že ji ústavodárce mínil zakotvit. Německá právní věda i praxe totiž vychází z koncepce rozdělení moci na ústavodárnou (*Verfassungsggebung*) a ustavenou (*Verfassungsgesetzgebung*).³¹

Posuneme-li se k problematice referenčního rámce, můžeme konstatovat, že ten je naopak stanoven poměrně určitě. Základní zákon může být podle svého čl. 79 odst. 1 měněn jen zákonem, který výslovně (sic!) mění či doplňuje text Základního zákona. Takový zákon musí být schválen dle odst. 2 citovaného článku dvoutřetinovou většinou ve Spolkovém sněmu a Spolkové radě. Avšak podle čl. 79 odst. 3 Základního zákona je nepřijatelná taková změna Základního zákona, která se dotýká rozčlenění spolku na země, zásadního spolupůsobení zemí při zákonodárství nebo zásad stanovených v čl. 1 a 20 Základního zákona.

Obsah čl. 1 a 20 Základního zákona je reakcí na ústavní vývoj Výmarské republiky a nacistického režimu.³² Ústředním prvkem je podle čl. 1 Základního zákona lidská

²⁹ Vychází z návrhu výboru pro „Modernizaci a nové nastavení rovnováhy mezi institucemi V. republiky“ pod vedením bývalého premiéra Eduarda Balladeura.

³⁰ Viz zásadní případ č. C-188/10 a C-189/10 ve věci stěžovatelů Azize Melkího a Sélíma Abdeli ze dne 22. 6. 2010.

³¹ Původně lze najít kořeny tohoto rozdělení zejména ve francouzské doktríně, a to již v klasickém díle Chrlese de Montesquieu O duchu zákonů. Doktrínu rozvinul velkán francouzské konstitucionalisticky Raymond Carré de Malberg (viz např. MALBERG, Raymond Carré (de). *Contribution à la théorie générale de l'Etat*. Paris: Sirey, 1922. Souhrnně se problematice věnuje např. Kemal Gözler: GÖZLER, Kemal. *Pouvoir constituant*. Bursa: Editions Ekin Kitabevi, 1999.

³² Obecně je často uváděno, že Základní zákon byl koncipován s ohledem na neúspěch Výmarské republiky (Např.: EVERS, H.-U. *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*. C. F. Müller, Art. 79 Abs. 3, Rn. 66.; HERDEGEN, M. In: T. Maunz – G. Dürig. *Grundgesetz. Band V*. München: C. H. Beck, Art. 79, Rn. 63. Citováno podle: LAPČÁKOVÁ, Marta. Materiální jádro základního zákona Spolkové republiky Německo z pohledu Spolkového ústavního soudu. In: Ondřej Hamulák (ed.) *Fenomén judikatury v právu*. Olomouc: Leges, 2009, s. 114). Nicméně tato teze je do jisté míry problematická s ohledem na tzv. Radbruchův mýtus – tedy chybný závěr Gustava Radbucha

důstojnost, která je nedotknutelná a dbát jí a chránit ji je povinností veškeré státní moci.³³ Z ní vyplývá uznání neporušitelných a nezczitelných lidských práv jako bezprostředně platného práva, jímž je vázána státní moc. V čl. 20 Základního zákona je zakotveno republikánské zřízení a zásady demokratického, sociálního a spolkového státu, suverenity lidu a dělba moci a vázanost moci zákonodárné ústavním řádem a moci výkonné a soudní zákony a právem.³⁴ Lze tedy konstatovat, že právě tato slavná klauzule nezměnitelnosti vytváří německému Ústavnímu soudu základ pro uplatnění nesmírně silné kompetence, tedy zrušení ústavní revize či ústavního dodatku. Nicméně hovořit v této souvislosti o „uplatnění“ je patrně příliš odvážné. Spolkový ústavní soud totiž k této věci přistupuje velmi zdrženlivě a opatrně. Ač si svou kompetenci přezkoumávat ústavní novely hýčká, nikdy nebyl ochoten ji využít.

Postup kontroly není automatický a probíhá stejně jakou u jiných přezkumných řízení zásadně na návrh. Návrh může podat běžný soud v konkrétní věci. Spolková nebo zemská vláda či čtvrtina spolkových poslanců může takové řízení iniciovat i in abstracto. Nejedná se tedy o apriorní kontrolu, ale naopak o kontrolu již přijatých změn. To je naprosto zásadní moment, neboť zde opravdu jde (zdánlivě?) o střet ústavního soudu a ústavodárce. Ústavní soud rozhoduje o souladu absolutní většinou daného osmičlenného senátu, paradoxně se tak neuplatní přísnější dvoutřetinová většina, která se užívá např. ve věci odvolání ústavního soudce či spolkového prezidenta.³⁵

Spolkový ústavní soud řeší každý namítaný případ komplexně, tedy jak z materiální stránky, tak z formální stránky. Klauzule nezměnitelnosti ho k tomu přímo vybízí, když hovoří nejen o materiálních požadavcích na ústavní novelu, ale stanoví i pravidlo, že Základní zákon může být měněn jen zákonem, který výslovně mění či doplňuje text Základního zákona. Tato formulace, resp. její německá interpretace vedla i český ústavní soud k užití kompetenční limitace, jako argumentu při ústavním přezkumu ústavních novel.

Jak bylo uvedeno výše, Spolkový ústavní soud je nadán velice silnou pravomocí kontrolovat jednání samotného ústavodárce, kterou však využívá opravdu velmi zdrženlivě. Poprvé byla tato pravomoc podrobena zkoušce až v napjaté době pozdních 60. let.³⁶ Ústavodárce se jal omezit ochranu listovního a telekomunikačního tajemství v rámci trestního řízení.³⁷ Ve svém „rozsudku o odposleších“³⁸ soud uvedl, že každé ústavní

stran hodnocení neúspěchu Výmarské právní vědy a praxe (k tomu: SOBEK, Tomáš. *Právní myšlení: kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR ve spolupráci s Vydavatelstvím a nakladatelstvím Aleš Čeněk, 2011, s. 370).

³³ Blíže k tomu. LAPČÁKOVÁ, Marta. *Materiálne jadro základného zákona Spolkovej republiky Nemecko z pohľadu Spolkového ústavného súdu*, s. 115.

³⁴ Viz GRINC, J. Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 31.

³⁵ (§ 15 IV 1 BVerfGG) [2012-08-29]. Dostupné z: <<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BVerfGG.htm#90>>.

³⁶ Nicméně již v mezidobí byla tato pravomoc skloňována v rozsudku Bavorského ústavního soudu. Jak připomíná Marta Lapčáková, bouřlivou diskuzi vyvolalo rozhodnutí Bavorského ústavního soudního dvora ze dne 24. 4. 1950, ve kterém tento soud nevyloučil neplatnost ústavních norem. „Není pojmově vyloučené, že i samotné ustanovení ústavy je neplatné, i když je samo součástí ústavy. Existují ústavní zásady, které jsou tak základní, a jsou takovým výrazem i ústavě nadřazeného práva, že váží i samotného ústavodárce a ostatní normy, které nemají toto postavení, jsou z důvodu jejich porušení neplatné.“ LAPČÁKOVÁ, Marta. *Materiálne jadro základného zákona Spolkovej republiky Nemecko z pohľadu Spolkového ústavného súdu*, s. 116.

³⁷ Viz náleží Pl. ÚS 27/09 „Melčák“ bod VI/a.

³⁸ Viz BVerfGE 30, 1 (*Abhor-Urteil*).

ustanovení musí být vykládáno v souladu s elementárními zásadami Základního zákona a jeho hodnotovým řádem. Tímto způsobem soud vyložil i napadené ustanovení. Vyzdvihl koncept bojeschopné demokracie, nepřipouští zneužívání základních práv, ale i princip právního státu, včetně principu proporcionality.³⁹ Účelem klauzule věčnosti je dle tohoto rozsudku „zabránit, aby se formálně-legalistickou cestou Ústavy měnicího zákona odstranila podstata, základ ústavního pořádku, a mohlo dojít ke zneužití za účelem dodatečné legalizace totalitních režimů“.⁴⁰

V dalším důležitém rozhodnutí týkajícím se odposlechů řešil soud o 30 let později otázku rozsahu omezení ústavodárce. V rozhodnutí *Groser Lauschangriff*⁴¹ soud dovodil, že klauzule věčnosti sama o sobě ústavodárci nebrání v pozitivně-právní změně podoby chráněných principů. Spolkový ústavní soud je povinen respektovat právo ústavního zákonodárce měnit, omezovat, či dokonce i zrušit jednotlivá základní práva, pokud tím nejsou dotčeny zásady uvedené v čl. 1 a 20 Základního zákona. Stejně jako proti prvnímu odposlechovému rozsudku, i v tomto případě se proti rozhodnutí soudu zvedla vlna kritiky. Jak upozorňuje např. Jan Grinc, soudkyně Renate Jaeger a Christine Hohmann-Dennhardt nesouhlasily s užitím systematického a ústavně konformního výkladu napadeného ustanovení. Účelem přezkumu dle čl. 79 odst. 3 Základního zákona podle nich není vyložit novelu ústavy prostřednictvím čl. 1 a 20 Základního zákona tak, aby s nimi byla navzdory svému znění uvedena do souladu, nýbrž zjistit, zda se nedotýká principů v nich zakotvených. Přístup většiny senátu podle nich nepřipustně zužuje působnost čl. 79 odst. 3 Základního zákona, neboť až na samotné odstranění uvedených článků lze k jakékoli změně Ústavy připojit nepsaná, imanentní omezení, a tím jí umožnit, aby testem ústavnosti prošla.⁴²

Samozřejmě nejen tyto „odposlechové“ rozsudky precizují přístup Spolkového ústavního soudu k této otázce. Např. vztah k Evropské unii a implicitní změny Základního zákona s tím související taktéž vytvářejí prostor pro bohatou interpretaci. Spolkový ústavní soud ve svých nálezech *Solange I.*, *Solange II.* či *Solange III.* (Maastricht), případně i ve svém Lisabonském rozhodnutí a dialogu s SD EU (viz rozhodnutí *Mangold*) přináší podněty pro orgány kontroly ústavnosti po celé EU.⁴³

Stojí tedy Spolkový ústavní soud nad ústavodárcem? Mohlo by se zdát, že doktrinálně ano, prakticky však zatím nikoliv. Ve skutečnosti je věc složitější. Ústavní soud vychází z toho, že nepřezkoumává akty ústavodárce, ale pouhého ústavního zákonodárce. Ten jen vylepšuje již ustavenou Ústavu a schází mu kompetence (právo) Ústavu v určitých bodech měnit. Tuto kompetenci nemá nikdo, snad s výjimkou samotného lidu.

³⁹ GRINC, J. *Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku*, s. 32.

⁴⁰ Viz BVerfGE 30, 1 (*Abhor-Urteil*).

⁴¹ Viz BVerfGE 109, 279.

⁴² GRINC, J. *Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku*, s. 34.

⁴³ Zajímavé je srovnání postupu Spolkového ústavního soudu při kontrole Lisabonské smlouvy s postupem ÚS ČR, viz KRAMER, Rike U. *Looking through Different Glasses at the Lisbon Treaty: The German Constitutional Court and the Czech Constitutional Court*. In: Andreas Fischer-Lescano – Christian Joerges – Arndt Wonka (eds.) *The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political-Science Perspectives*. Zentrum für Europäische Rechtspolitik. Bremen, January 2010. Oba soudy si ponechávají prostor pro přezkum evropského práva, avšak s poněkud odlišnými východisky. Např. Kemal Gözler ve své práci uvádí ještě mnoho dalších příkladů postupu Spolkového ústavního soudu ve zkoumané otázce. GÖZLER, Kemal. *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study*, s. 56n.

4. RUMUNSKO

Rumunský Ústavní soud je velmi silným hráčem na poli ochrany materiálního jádra ústavy. Je to garant nadřazenosti ústavy a jediná autorita v oblasti ústavního soudnictví. Je nadán velkou nezávislostí a závazné jsou pro něj toliko samotná Ústava a organický zákon o Ústavním soudu.⁴⁴ Rumunsko bývá uváděno jako příklad země s ústavodárcem striktně limitovanou klauzulí věčnosti, kterou přísně vykládá ústavní soud nadaný konkrétními kontrolními pravomocemi.⁴⁵ Je však opravdu rumunský Ústavní soud nadřazen samotnému rumunskému ústavodárci? Nicméně v této práci si klademe zejména otázku nastíněnou i v úvodu této podkapitoly, tedy otázku rozsahu působnosti orgánu kontroly ústavnosti ve vztahu k samotnému ústavodárci (resp. jeho zástupcům). Ze standardního seznamu kompetencí je pro tuto práci tedy nejdůležitější ta v čl. 146 písm. a) rumunské Ústavy, jež dává ústavnímu soudu povinnost zkoumat ústavnost návrhu změny Ústavy.

Opět se zde setkáváme s problémem referenčního rámce, ten je však v Rumunsku velmi jasně vyjeven čl. 152 ústavy (dříve 148). Rumunská klauzule věčnosti ukotvená právě v čl. 152 je tedy vcelku široká, ale zároveň poměrně určitá. Nezměnitelné jsou dvě skupiny náležitostí. V prvé řadě národní, nezávislá, unitární a nedělitelná podoba státu a jeho republikánská forma, územní celistvost, nezávislost jeho justice, politický pluralismus a oficiální jazyk. Dále jsou pak nepřipustné jakékoliv změny vedoucí k potlačení základních občanských práv a svobod a jejich záruk.

Rumunský Ústavní soud je nadán velmi silnou pravomocí přezkoumávat ústavní změny právě z materiálního, věcného hlediska, přičemž podrobnosti aplikovatelnosti tohoto nástroje dotvrđí výše zmíněný organický zákon. Podstatné však je, že se jedná výlučně o kontrolu a priori po francouzském vzoru. Zvláštností je, že jde o kontrolu dvoufázovou. Samozřejmostí je pak abstraktnost takové kontroly. Postup kontroly začíná již u návrhu novely Ústavy. Takový návrh, opatřený stanoviskem legislativní rady, musí být předložen nejprve ústavnímu soudu, než může začít vlastní legislativní proces. Ústavní soud je pak vázán vpravdě tvrdými lhůtami a musí tedy nejpozději do 10 dnů o souladu návrhu rozhodnout. Ještě kratší lhůtu má soud po schválení návrhu v parlamentu. Tím není zákonodárny proces dokončen, neboť ústavní novely musí být vždy odsouhlaseny v referendu. Ústavodárcem je tedy v konečném důsledku v Rumunsku samotný originální ústavodárcem, tedy lid. Než je však zákon o novele Ústavy k lidovému hlasování předložen, má ústavní soud 5 dní na to, znovu potvrdit jeho ústavní souladnost.

Fakt, že je ústavní revize předmětem pouze apriorní kontroly (i když dvojité), prováděné vždy před vstupem v účinnost (daného až rozhodnutím v referendu), je podle Daniely Valea ospravedlněn suverenitou, která náleží pouze lidu.⁴⁶ Právě „ratifikace“ ústavních novel prostřednictvím referenda je výrazem této suverenity. Jakmile se totiž podle Daniely Valea lid vyjádří, nikdo nemůže již do jeho vůle zasahovat, což dokládá i rozhodnutí samotného soudu, který dovedl, že „jakmile je lid, nositel suverenity,

⁴⁴ Zákon č. 47/1992. K nezávislosti rumunského ústavního soudu srovnej National report, concerning Separation of Powers and Independence of Constitutional Courts and Equivalent Bodies [2012-08-29], dostupné z: <http://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/ROM_Toader_E.pdf>.

⁴⁵ Viz např. GÖZLER, KEMAL. *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study*, s. 7.

⁴⁶ VALEA, Daniela Cristina. The Control Of Constitutionality Of The Initiatives For Revision Of The Romanian Constitution. *Juridical Current*. 2011, roč. 14, č. 4, s. 93.

požádán o rozhodnutí o ústavní novele, která prošla předepsanou zákonodárnou procedurou, žádná veřejná autorita již v této věci nemůže rozhodovat. Z toho vyplývá, že ústavní soud rozhoduje a priori a ex officio jen na základě návrhů na změnu ústavy.⁴⁷ Ústavní soud rozhoduje o souladu dvoutřetinovou většinou, jde o stejnou většinu, kterou potřebuje rumunský parlament ke schválení příslušného návrhu.

Kromě materiálních otázek je rumunský Ústavní soud nadán kompetencí zkoumat proceduru ústavní novely. Jde v zásadě o dvě oblasti pravidel. V prvé řadě klasické procedurální náležitosti, jako je dodržení pravidel zvláštní zákonodárné iniciativy. Dále pak jde o „časové“ hledisko, když ústava nepřipouští změny v určitých obdobích (ve stavu ohrožení státu, během války atd.). Pokud soud v těchto otázkách shledá rozpor, vrátí návrh zákonodárci s doporučením dalšího postupu.⁴⁸ Zajímavé tedy je, že rozhodnutí Ústavního soudu v této otázce obsahuje kromě samotného výroku i zvláštní doporučení, názory a návrhy zákonodárci, jak by měl dále postupovat.

V praxi se rumunský Ústavní soud dosud vyjadřoval k 6 ústavním novelám. Z toho dvě shledal s Ústavou nesouladné z procedurálních důvodů a dvě dokonce z materiálních důvodů. Dvě novely ústavní soud nezablokoval, nicméně k nim doplnil sérii doporučení pro další projednávání. Dosud jediná úspěšná novela je pak rozsáhlá modernizace ústavního pořádku z roku 2003.

První z rozhodnutí, kdy se Ústavní soud odhodlal zablokovat ústavní novelu z materiálních důvodů, byl pokus o revizi záruk vlastnického práva z roku 1996.⁴⁹ Rumunský Ústavní soud k tomu uvedl: „Předpoklad zákonného nabytí bohatství je jedním z ústavních záruk majetkových práv, v souladu s ustanovením čl. 41 odst. 1 Ústavy z roku 1991, podle něhož vlastnictví je zaručeno. Tento předpoklad je založen na obecné zásadě, že každé jednání je legitimní, dokud se neprokáže opak, tedy prokázání nezákonného nabytí takového majetku. Cílem revize je tak obrácení důkazního břemene... Z toho vyplývá, že bohatství člověka by se považovalo za získané nelegálně, dokud by nebyl dodán důkaz o opaku...“

Nejnovější rozhodnutí o ústavnosti z pera rumunského Ústavního soudu je z června 2011. Šlo o přezkum na základě návrhu prezidenta republiky, přičemž předmětem přezkumu byla rozsáhlá novela Ústavy. Ta byla vyvrcholením snahy o reflexi členství v EU, NATO a o celkovou změnu rumunského ústavního systému (např. zavedení jednokomorového parlamentu).⁵⁰ Ústavní soud většinu návrhu přijal, část pouze okomentoval a navrhl doplnit, ale některé části odmítl a opět tak potvrdil svůj velmi aktivní přístup (např. omezení imunity poslanců, omezení správního soudnictví atd.).

Rumunský Ústavní soud je tedy i rumunskými konstitucionalisty považován za orgán do jisté míry politický, stojící mezi ostatními mocemi.⁵¹ V této souvislosti Mircea Criste

⁴⁷ Citováno podle: VALEA, Daniela Cristina. *The Control Of Constitutionality Of The Initiatives For Revision Of The Romanian Constitution*, s. 93.

⁴⁸ CRISTE, Mircea. Les compétences du juge constitutionnel roumain. *Juridical Current*. 2010, roč. 13, č. 2, s. 42. Rozhodnutí č. 85 ze dne 3. září 1996.

⁵⁰ Rozhodnutí č. 799 ze dne 17. června 2011. Návrh ústavní novely podrobně komentuje v odborném článku bývalý rumunský premiér Emil Bok. Viz BOC, Emil. The Revision of the Romanian Constitution: Current issues. *Revista de cercetare si interventie sociala*. 2011, č. 35.

⁵¹ Např. podle profesora Negulescu je údělem soudní moci ochraňovat práva občanů bez ambice dirigoval ostatní dvě moci a bez vměšování do politických debat. Viz CRISTE, Mircea. *Les compétences du juge constitutionnel roumain*, s. 33.

hodnotí jako příliš tvrdě vyjádření Carla Schmitta, podle kterého není ústavní soudnictví nic jiného než politika prováděná justicí, nicméně uznává existenci spojení, které mezi těmito světy také rumunský Ústavní soud vytváří.⁵² Pokud se však vrátíme k otázce z úvodu této podkapitoly, seznáme, že rumunský ústavodárce přece jen stojí nad svým Ústavním soudem (alespoň formálně). Jakmile je jednou jeho vůle vyjádřena, již ji nemůže Ústavní soud prolomit. Může však účinně bránit materiální jádro současné Ústavy a de facto tak ústavodárce limitovat. Pravomoci jsou však rozděleny čistě a přehledně, není nutné spoléhat na široký výklad. Ani zde však není vyloučen konflikt.

5. INDIE

Indický Nejvyšší soud je podobně jako jeho rumunský protějšek velmi silným hráčem na poli ochrany materiálního jádra Ústavy, respektive její tzv. „základní struktury“. Jde o soud federálního typu, tedy nikoliv o klasický kontinentální specializovaný ústavní soud. Jelikož se jedná o obecný nejvyšší federální soud, patří mezi jeho základní pravomoci zejména federální kompetenční spory, obecná dovolání v civilních i trestních věcech, ale samozřejmě i otázka kontroly ústavnosti. I indický Nejvyšší soud je tak garantem ústavnosti a zejména ochráncem základních lidských práv. Na rozdíl od rumunského případu si však indický Nejvyšší soud vytvořil metodiku i samotnou kompetenci přezkoumávání ústavních dodatků sám a neopírá ji nutně o konkrétní procesní pravidla indické Ústavy. Je tedy v tomto smyslu indický Nejvyšší soud nadřazen indickému ústavodárci?

Indický Nejvyšší soud má dle čl. 32 indické Ústavy mimo jiné výslovnou pravomoc k ochraně základních lidských práv. Za tímto účelem může soud užít několik právních prostředků od zrušení či prohlášení zákona za nicotný (ve spojení s čl. 13 indické Ústavy), přes určení kompetentního orgánu po vrácení věci soudu nižší instance. Výslovné zmocnění k rušení ústavních novel však chybí, nicméně právě prostředky k ochraně lidských práv soud využil v budování svého systému ochrany materiálního jádra ústavy.

Pokud jde o referenční rámec, tak indická Ústava nenabízí žádnou konkrétní klauzuli věčnosti, přesně stanoví nezměnitelná ustanovení či hodnoty, tak jako např. ta německá či rumunská. Nicméně existuje výslovné ustanovení o „soudním přezkumu“ v čl. 13 indické Ústavy. Ten ve svém prvním odstavci stanoví, že všechny zákony, které byly na území Indie účinné před přijetím nové Ústavy, jsou nicotné ve všech ohledech, ve kterých by byly v rozporu se základními právy a svobodami přiznanými novou Ústavou. Ještě zajímavější je však odst. 2 příslušného článku, který stanoví, že státy nesmí přijmout takové zákony, které by narušovaly či odstraňovaly základní práva. Takové zákony mohou být prohlášeny za nicotné. Slovy B. R. Ambedkara, toto ustanovení utváří srdce a duši indické Ústavy.⁵³ Nicméně takto formulovaný referenční rámec je velmi vágní a tak musel soud sám referenční rámec vytvořit. Soud tak definitivně učinil ve slavném případě *Kesavananda Bharati*.⁵⁴ V tomto přelomovém nálezu z roku 1973, ke kterému se ještě

⁵² CRISTE, Mircea. *Les compétences du juge constitutionnel roumain*, s. 34.

⁵³ Citováno podle: BALAKRISHNAN, K. G. Constitutional control praxis in the present day. Přednáška na Brazílském Nejvyšším soudě dne 15. 8. 2008. [2012-10-29]. Dostupné z: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfSobreCorte_pt_br/anexo/Constitutional_control_praxis_in_the_present_day.pdf>, s. 16.

⁵⁴ Rozsudek č. AIR 1973 SC 1461.

vrátíme, rozhodla většina 7 soudců proti 6 (tehdy měl soud 13 členů), že kompetence parlamentu měnit Ústavu je podrobena inherentnímu omezení. Jak připomíná Venkatesh Nayak, soud dovedl, že parlament nemůže „poškodit“, „ochromit“, „zničit“, „zrušit“, „změnit“, „obejít“ tzv. „základní strukturu Ústavy“ („*basic structure*“). Každý ze soudců pak samostatně vyzdvihl, co konkrétně míní touto základní strukturou a jaké má prvky. Obecné shody na tom totiž nebylo!⁵⁵ Např. předseda soudu Mittra Sikri vytkl nadřazenost Ústavy, demokratickou vládu či např. sekularismus. Naproti tomu soudce Santosh Hegde zdůraznil např. suverenitu Indie a demokratickou politiku.⁵⁶

Pokud jde o proces přezkumu, setkáváme se opět s novým modelem. Jak bylo uvedeno výše, soud dovedl svou pravomoc rušit ústavní novelty skrze svou kompetenci chránit individuální základní práva. Je tedy zřejmé, že se jedná o kontrolu konkrétní a a posteriori. Soud však činí rozhodnutí v plénu a dává mu tak nejvyšší možnou váhu. Jelikož není přezkum ústavních novel nikde výslovně upraven, není omezen na procesní stránku a naopak se zabývá zejména materiální stránkou věci, zkoumá tak ústavní novelu komplexně a zejména se zaměřuje na její dopad.

Prvním zásadním rozhodnutím byl rozsudek Nejvyššího soudu ve věci *Golak Nath v. stát Punjab* z roku 1967.⁵⁷ Předmětem sporu byla pravomoc parlamentu měnit Ústavu. Podle soudobých komentátorů tímto rozhodnutím začala velká válka o nadvládu mezi zákonodárnou a soudní mocí.⁵⁸ V tomto rozsudku také poprvé zaznělo sousloví „základní struktura ústavy“, nicméně zatím pouze okrajově. Základní doktrínou se stalo až později.⁵⁹ Setkáváme se zde s klasickou otázkou, jaký význam má slovo „doplnit“ („*amend*“). Většina soudců se přiklonila k závěru, že význam tohoto pojmu je omezený. Předseda soudu přitom odkazuje na tezi, že základní lidská práva jsou transcendentální a stojí mimo dosah zákonodárné moci parlamentu.⁶⁰

Tyto teze vyprovokovaly „holmesiánskou“ reakci v menšinových disentech některých soudců, jeden z nich například uvedl, že ústava je experiment, stejně jako život je jen experiment.⁶¹ Rozhodnutí *Golak Nath* dodalo velké indické státnici Indíře Gándhí dokonale politické téma a podle kritiků jí umožnilo populistické vítězství v parlamentních volbách z roku 1971.⁶² Takto vzniklý parlament na rozhodnutí *Golak Nath v. stát Punjab* následně odpověděl ústavní novelou, kterou rozšířil svou kompetenci doplňovat Ústavu za podmínek stanovených v čl. 368 Ústavy a omezil kompetenci soudní moci přezkoumávat takové zásahy.⁶³ To ovšem dalo Nejvyššímu soudu pouze příležitost k mocné odpovědi. Ve svém patrně nejslavnějším rozsudku *Keshavananda Bharati* z roku 1973 plně rozvinul doktrínu „základní struktury“ a stanovil tak pečlivěji omezení bezbřehé moci zákonodárce (ústavodárce) s Ústavou nakládat.⁶⁴ Šlo opět o velmi těsné rozhodnutí,

⁵⁵ NAYAK, Venkatesh. *The Basic Structure of Indian Constitution*, (2006), [2012-10-29]. Dostupné z: <http://www.humanrightsinitiative.org/publications/const/the_basic_structure_of_the_indian_constitution.pdf>, s. 4.

⁵⁶ Tamtéž, s. 4.

⁵⁷ Rozsudek č. AIR 1967 SC 1643.

⁵⁸ JACOBSON, Gary Jeffrey. *An unconstitutional constitution? A comparative perspective*, s. 473.

⁵⁹ NAYAK, Venkatesh. *The Basic Structure of Indian Constitution*, s. 3.

⁶⁰ JACOBSON, Gary Jeffrey. *An unconstitutional constitution? A comparative perspective*, s. 473.

⁶¹ Tamtéž, s. 473.

⁶² Tamtéž, s. 473.

⁶³ BALAKRISHNAN, K. G. *Constitutional control praxis in the present day*, s. 18.

⁶⁴ Tamtéž, s. 18.

jak již bylo uvedeno výše, přičemž zajímavé postřehy je možné najít na obou stranách. Např. soudce Y. V. Chandrachud k tomu uvedl: *Pokud lidé chtějí dát královskou korunu na hlavu, kterou mají rádi, nebo chcete-li, na hlavu kterou rádi nemají... ponechme jim takovou svobodu!... (jak řekl soudce Holmes)... Když lidé... chtějí něco udělat, nemohu v Ústavě najít nic, co by jim to zakazovalo a říkám, nehleď na to, jestli se mi to líbí, či ne: Proklatě, nechte je to udělat.*⁶⁵ Naopak doktrínu základní struktury shrnul soudce H. R. Khanna, když uvedl, že pojem „doplnit“ předpokládá, že stará ústava přežije bez ztráty své identity a pokračuje dál i přesto, že byla částečně upravena a pozměněna.⁶⁶ To dodnes je základní argument indického Nejvyššího soudu.

V 70. letech tak pokračovala neustálá tenze mezi zákonodárnou mocí (zvláště Indírou Gándhí) a mocí soudní. Kromě jiného šlo například o problematiku volební výsledky, když bylo dokonce zpochybnováno zvolení tehdy neporazitelné Gándhí. Ta byla přístupem soudu stále více rozladěna, až se rozhodla opět iniciovat omezení kompetencí ústavního soudu. V roce 1976 prosadila přijetí ústavního dodatku s lakonickým zněním: „Žádný ústavní dodatek... nebude přezkoumáván žádným soudem z žádného důvodu.“⁶⁷ Na odpověď Nejvyššího soudu však nebylo nutné čekat příliš dlouho.

V roce 1980 vydal rozhodnutí ve věci *Minerva Mills Ltd. vs. Union of India*.⁶⁸ Soud v něm jasně deklaroval, že pokus o vyjmutí ústavních dodatků z pravomoci na soudní přezkum je v rozporu s doktrínou základní struktury. Příslušný čl. 31C byl prohlášen za ústavně rozporný a bylo seznáno, že porušuje jak preambuli Ústavy, tak základní lidská práva občanů Indie. Většina dovodila, že samotné omezení ústavodárné moci je součástí základní struktury a že přijetím daného dodatku by byla narušena harmonie ústavního systému.⁶⁹ Opět se zde setkáváme s britským vyjádřením soudce Chandrachuda, které nadepsal „Píseň Kesavanandy“: „Doplňujte, jak zmůžete, slavnostní dokument, který Vám k péči zanechali naši otcové zakladatelé, abyste nejlépe upravili potřeby naší generace. Avšak Ústava je cenné dědictví, nemůžete tedy zničit její identitu!“⁷⁰ Nicméně v disentu k tomuto rozhodnutí zaznívá stále i hlas odpůrců omezení ústavodárné moci, když např. soudce P. N. Bhagwati dovozuje, že pokud by ústavním dodatkem byla parlamentu svěřena pravomoc neomezeného práva ústavu doplňovat a měnit, nebyla by to již podústavní kompetence, ale naopak moc postavená nad Ústavu, jelikož by mohla změnit celou Ústavu včetně její základní struktury, a dokonce jí ukončit právě totální změnou její identity.⁷¹

Z výše uvedeného je zřejmé, že indický Nejvyšší soud by mohl sloužit (nebo spíše částečně slouží) jako vzor Ústavnímu soudu českému. Indičtí soudci postupně spleťli pevnou síť, kterou bez širší zákonné opory chytají „neústavní“ dodatky a další výstřelky výkonné a zákonodárné moci.⁷² Přesto je vývoj v Indii v mnohém s českými reáliemi

⁶⁵ JACOBSON, Gary Jeffrey. *An unconstitutional constitution? A comparative perspective*, s. 475.

⁶⁶ Tamtéž, s. 479.

⁶⁷ Tamtéž, s. 476.

⁶⁸ Rozsudek č. AIR 1789, 1981 SCR (1) 206.

⁶⁹ NAYAK, Venkatesh. *The Basic Structure of Indian Constitution*, s. 9.

⁷⁰ JACOBSON, Gary Jeffrey. *An unconstitutional constitution? A comparative perspective*, s. 476.

⁷¹ Tamtéž, s. 479.

⁷² Např. v posední době se opět vynořila otázka sekularismu jako části základní struktury indické ústavy. Viz k tomu: <http://www.tilakmarg.com/legal-basis-of-haj-subsidy-abolition-by-supreme-court/109>.

nesrovnatelný. Rozvojová země zmítaná přírodními katastrofami a válkami s jinou politickou i právní kulturou má jinou zkušenost a hledá řešení jiných problémů než česká společnost. Přesto je indický soud poměrně opatrný a vývoj pozvolnější než u nás.

Výhodou indického Nejvyššího soudu je fakt, že svým důsledným přístupem neustále z dlouhodobého hlediska posiluje důvěru v soudní systém u běžné indické populace. Je otázkou, zda se to samé podaří jeho českému protějšku.⁷³

6. TURECKO

Turecká úprava přezkumu ústavních novel není nepodobná rumunskému a indickému řešení. I turecký Ústavní soud je velmi silným hráčem na poli ochrany materiálního jádra Ústavy, garant nadřazenosti Ústavy a jediná autorita v oblasti ústavního soudnictví. Nicméně přesto je v určitém ohledu formálně jeho postavení slabší než postavení jeho rumunského protějšku. Částečně se zdá, že turecký model představuje určitou syntézu modelu rumunského, který přímo zakotvuje ústavní kompetenci soudu přezkoumávat ústavní dodatky jak z formálního, tak z materiálního hlediska, a modelu indického, jenž se k podobnému vzorci dopracoval spíše na základě vlastní judikatury. Z jiného pohledu však může být naopak turecký model silnější, jelikož soud provádí kontrolu nikoliv pouze a priori, ale též v souvislosti s účinnými normami.

Pokud bychom se však měli vrátit ke stěžejní otázce, tedy k rozsahu působnosti orgánu kontroly ústavnosti ve vztahu k samotnému ústavodárci (resp. jeho zástupcům), tak tuto pravomoc najdeme v čl. 148 odst. 1 turecké Ústavy, který výslovně stanoví, že *Ústavní soud rozhodne o ústavnosti běžných zákonů, dekretů s mocí zákona a jednacích řádů tureckého národního shromáždění z hlediska formy i obsahu. Pokud se jedná o ústavní dodatky, budou zkoumány pouze z hlediska formy!* Pokud tedy má turecký ústavní soud zkoumat soulad ústavní novely pouze z formální stránky, zdánlivě nepotřebujeme hledat referenční rámec, který je nezbytný toliko pro přezkum věcný. Ve skutečnosti je situace poněkud složitější. Soud vychází z turecké klauzule nezměnitelnosti, jež je zakotvena v čl. 4 Ústavy a stanoví, že *ustanovení čl. 1 Ústavy zakládající republikánskou formu vlády, čl. 2 Ústavy přibližující charakteristiky republikánské vlády a čl. 3 Ústavy (např. hlavní město, oficiální jazyk atd.) nebudou nijak doplňovány ani nebudou návrhy na jejich doplnění podány.*⁷⁴

Soud tyto poměrně konkrétní náležitosti vzal jako referenční rámec k jakémoliv navrhané ústavní reformě, a to i ve formálním slova smyslu. Tvrdí totiž poněkud extenzivně, že přezkumem např. republikánských charakteristik zpochybňované normy provádí formální kontrolu procedury.⁷⁵

Tento přístup však není výsledkem nahodilé úvahy. Turecko v moderní době prošlo třemi stádii ústavního vývoje, kdy podobně jako v Indii krystalizoval pomocí určitého

⁷³ BALAKRISHNAN, K. G. *Constitutional control praxis in the present day*, s. 16.

⁷⁴ Viz blíže k vývoji klauzule nezměnitelnosti, kterou ve svém čl. 9 znala již turecká ústava z roku 1961. ROZNAI, Yaniv, s. 175.

⁷⁵ Blíže k tomu ROZNAI, Yaniv – YOLCU, Serkan. An unconstitutional constitutional amendment – The Turkish perspective: A comment on the Turkish Constitutional Court's headscarf decision. *International Journal of Constitutional Law*. 2012, roč. 10, č. 1, s. 195.

souboje ústavodárné moci a Ústavního soudu rozsah kompetence Ústavního soudu přezkoumávat ústavní novely. V období let 1961 až 1971 neznala turecká Ústava žádné zvláštní ustanovení stran kontroly ústavnosti, nicméně soud stejně deklaroval svou kompetenci takovou revizi provádět (např. rozhodnutí č. 1970/31). Soud tehdy dovedl, že kontrolu může provádět jak z formálního, tak z materiálního hlediska.

Od roku 1971 turecká Ústava výslovně Ústavnímu soudu přiznala pravomoc posuzovat ústavní dodatek pouze z formálního hlediska. Soud na to reagoval tím, že zákaz změny republikánské formy vlády považoval za otázku formální, nikoliv materiální, jak již bylo uvedeno výše.⁷⁶ Např. rozhodnutí z 15. dubna 1975 (č. 1975/87) reagovalo na ústavní dodatek stran vojenských soudů. Ústavní soud zrušil dovětek, který umožňoval, aby většina soudců nesplňovala v období války nároky kladené na nezávislého soudce. Argumentaci soudu přitom Kemal Gözler popisuje takto: „Fakt, že většina členů vojenských soudů během války nemusí být tvořena soudci, porušuje princip, že soudy musí být nezávislé (čl. 7), což je část principu vlády zákona (čl. 2), který je integrální součástí republikánské formy vlády (čl. 1), která vzhledem k čl. 9 ústavy nemůže být měněna.“⁷⁷

V rozhodnutí ze dne 27. září 1977 (č. 1977/117) Ústavní soud poprvé sám deklaroval, že není kompetentní se vyjadřovat k věcné podstatě ústavních dodatků. Soud potvrdil, že se může toliko vyjádřit k formální správnosti ústavních dodatků. Koncept „formální správnosti“ však vymezil velmi široce a zahrnul do něj i zákaz změny republikánské formy vlády a její charakteristiky (demokracie, sociální stát apod.).⁷⁸ Nová ústava z roku 1982 reagovala na dřívější vývoj a opět zakotvila možnost kontroly pouze formy a definovala pojem „kontrola z formálních důvodů“ tak, že se soud „omezí na zjištění, zda bylo dosaženo požadovaných většin při hlasování o návrhu a zda byla dodržena pravidla omezení debaty ve zrychleném řízení“ (Ústava čl. 148 odst. 2). Od té doby již Ústavní soud nevydal žádný zrušující rozsudek, jen jedno odmítnuté napadení.

Zdálo by se tedy, že došlo k vítězství ústavodárce, který dokázal soud přesvědčit o tom, co považuje za formální přezkum. V roce 2008 však soud opět vychýlil pravidla hry ve svůj prospěch. V nesmírně zajímavém a důležitém rozhodnutí ze dne 5. června 2008 ve věci islámských šátků se soud vrátil ke dřívější interpretaci své kompetence přezkumu ústavních dodatků a dovedl, že ustanovení čl. 148 odst. 2 Ústavy, které požaduje zjištění, „zda bylo dosaženo požadovaných většin při hlasování o návrhu“, zahrnuje možnost přezkumu, zda se jedná o „platný návrh“. Soud tak dovedl, že je na tomto základě stále oprávněn přezkoumávat dodatky z hlediska jejich vztahu k republikánské formě vlády.⁷⁹ Jinými slovy, z pouhé definice pojmu „návrh“ se opět dokázal soud kaskádou extenzivních argumentů navrátit ke své původní judikatuře, umožňující mu vyslovovat se nejen k procesním formálním otázkám, ale i k věcné podstatě ústavního dodatku.

Turecký Ústavní soud se navíc neomezuje na kontrolu a priori jako např. soud rumunský a podle čl. 153A Ústavy může vykonávat i přezkum již účinných předpisů. To je zásadní moment, který kvalitativně odlišuje střet tureckého a rumunského ústavodárce s ochráncem materiálního jádra ústavy. Postup ústavní revize je v Turecku také

⁷⁶ Viz k tomu: GÖZLER, Kemal. *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study*, s. 42.

⁷⁷ Tamtéž, s. 42. Totéž viz také rozhodnutí z 12. 10. 1976 (č. 1976/46).

⁷⁸ Tamtéž, s. 46.

⁷⁹ Citováno podle ROZNAI, Yaniv–YOLCU, Serkan. *An unconstitutional constitutional amendment – The Turkish perspective: A comment on the Turkish Constitutional Court's headscarf decision*, s. 195.

spíše jednodušší než v jiných zkoumaných státech. K ústavní změně v Turecku postačí rozhodnutí dvou třetin členů zákonodárního sboru. Ti jsou také výlučně nadáni pravomocí takovou změnu iniciovat (čl. 175 Ústavy).

Turecký ústavní soud je tedy ve srovnání s ostatními zkoumanými státy jedním z nejsilnějších ochránců Ústavy a samotného režimu. Je to dáno i historickou nutností, která vyvstala při revolučním a náhlém přerodu poměrně nerozvinuté islámské společnosti v moderní laický stát. Mustafa Kemal Atatürk má dodnes v téměř každé sebemenší turecké vesnici sochu či alespoň bustu. Nejsou to však tito Atatürkové z kamene, kdo chrání odkaz velkého reformátora turecké společnosti. Ochráncem je v prvé řadě Ústavní soud, jenž se o tuto roli stále dělí se slábnoucí armádou Turecké republiky.⁸⁰

7. ŠVÉDSKO

Ne ve všech státech a politických systémech hraje ústavní soud tak klíčovou roli, jako ve výše popsaných případech. Podle Hanse Kelsena je sice ústava bez ústavního soudu světlejší, které nesvítí, avšak ne každá ústavní demokracie přesto tento institut zavedla. Příkladem mohou být severské země. Dánsko, Finsko, Norsko, Island ani Švédsko ústavní soud neznají.

Okamžitou legitimní námitkou je poukázání na fakt, že Spojené státy americké také nemají zvláštní orgán kontroly ústavnosti, přesto zde ústavní kontrola de facto vznikla. Podstatnou tedy není otázka, jaký orgán přezkoumává akty zákonodárce, respektive samotného ústavodárce, ale zda je to vůbec možné a za jakých podmínek k tomu může docházet.

Na příkladu Švédska, nejdůležitější země regionu, si tedy můžeme ukázat, že ústavní soud či jiný obdobný orgán patrně není jedinou možnou zárukou ústavní demokracie a právního státu či vlády práva obecně a že jí zejména není ani abstraktní, ba ani konkrétní kontrola ústavnosti ústavních novel.

Ústavní soud tedy ve Švédsku nenalezneme. Jeho funkce je rozmělněna mezi mnoho orgánů od parlamentního výboru, který kontroluje volební výsledky, přes Nejvyšší správní soud, jenž kontroluje činnost administrativy, až po běžné soudy a další orgány, které provádějí konkrétní kontrolu zákonných norem, na základě kapitoly 11 čl. 14 tzv. Vládního řádu (části pololegální švédské ústavy).⁸¹

Přece jen však ve Švédsku nalezneme orgán, jenž by mohl plnit roli klasického ústavního soudu. Je jím Právní rada (*Lagrådet*), tedy orgán složený z aktivních a bývalých soudců Nejvyššího a Nejvyššího správního osudu (čtyři ku dvěma). V roce 2009 tato instituce oslavila stoleté výročí od založení a stále funguje stejně. Soudci posuzují návrhy zákonů a připomínkují je na zvláštních slyšeních s odpovědnými ministry či úředníky. Zásadní však je, že závěry Právní rady nejsou pro vládu ani legislativní proces závazné!⁸²

⁸⁰ Blíže k této tenzi mezi judikaturou a politikou scénou viz zajímavá studie: HÖJELID, Stefan. Headscarves, Judicial Activism, and Democracy: The 2007–8 Constitutional Crisis in Turkey. *The European Legacy*. 2010, roč. 15, č. 4.

⁸¹ SONNTAG, Niklas. An Introduction to Swedish Constitutional Law. *International Constitutional law*. 2010, roč. 4, č. 4, s. 679.

⁸² Viz blíže BULL, Thomas. Judges without a Court – Judicial Preview in Sweden. In: Tom Campbell (ed.) *The Legal Protection of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 8.

Nicméně tato předběžná „ústavní kontrola“ sui generis přesto není bez účinku a v zásadě nemá tak daleko ke klasickému ústavnímu soudu s pravomocí abstraktní apriorní kontroly. Nedávno odstoupivší soudce, člen Právní rady, poznamenal, že pouze v hrstce případů za dva roky jeho služby se vláda postavila proti závěrům rady a že pouze v jednom či dvou případech opravdu lituje, že nedokázala Právní rada vládu přesvědčit.⁸³

Ústavní kontrola ve Švédsku je tedy difuzní a velmi limitovaná. Běžné soudy sice posuzují ústavnost zákonů ve vztahu k Ústavě, ale aby je nemusely aplikovat, musí být rozpor s Ústavou zřejmý a naprosto nezhojitelný.⁸⁴ Tento systém byl dříve založen na ústavní konvenci, ale od roku 1979 je zakotven přímo ve švédské Ústavě.

Existuje tedy možnost vyhnout se účinku neústavního předpisu, švédský právní systém tedy není bezbranný. O rušení aktů ústavodárce však nemůže být řeč, neboť i neaplikovatelnost běžného zákona je velmi nesnadnou, zřídka se vyskytující a odvážnou výjimkou. O referenčním rámci ve vztahu k ústavním novelám pak nelze vůbec hovořit, jelikož švédská polylegální ústava nevytváří žádné legálně, judiciálně ani doktrinálně (dosud) seznané materiální jádro.

Nicméně ani švédský ústavní řád není proti nevhodným dodatkům a změnám ústavy úplně bezbranný. Proces změny Ústavy je totiž extrémně rigidní a předpokládá se dvojitě schválení ústavní novely parlamentem. Po prvním schválení se musí zákonodárny sbor rozpustit a novela musí pak být přijata i v nově zvoleném parlamentu. Deset poslanců však může po prvním schválení vyvolat hlasování o dodatečném referendu. Pokud s tímto požadavkem souhlasí třetina zákonodárců, je navíc vypsáno referendum, které může ústavní novelu zvrátit.

Ač tedy nelze ve Švédsku uvažovat ve stejných mantinelech, jako ve výše prezentovaných studiích, může švédský příklad částečně inspirovat i klasický kontinentální systém. Švédský systém předběžné kontroly ústavnosti je podle Thomase Bulla postaven na čtyřech zvláštních prvcích. Jedná se o systém připomínkového řízení s plným zapojením parlamentních výborů, ale i dalších organizací a institucí. Druhým zásadním prvkem je úzkostlivě chráněný široký svobodný přístup k informacím pro veškerou veřejnost. Dalším prvkem je zvláštní ústavněprávní výbor švédského parlamentu s tradicí od roku 1809 a v neposlední řadě stojí již výše zmíněná Právní rada, která de facto plní funkci ústavního soudu bez možnosti autoritativně rozhodovat.⁸⁵

Pokud bychom měli uvést nějaký praktický příklad fungování tohoto systému předběžné kontroly, můžeme zmínit doporučení Právní rady z roku 2004. Vláda tehdy chtěla zakázat zahalování identity na veřejných prostranstvích. Rada se proti tomuto záměru jako protiústavnímu postavila mimo jiné i s odkazem na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. Vláda v návaznosti na toto rozhodnutí od svého záměru dobrovolně ustoupila.

Thomas Bull je přesvědčen, že dohromady výše zmíněné čtyři komponenty předběžné kontroly vedou k tomu, že je velmi obtížné, ne-li nemožné schválit zákon porušující ústavně zaručená základní práva.⁸⁶ Pokud k tomu připojíme i extrémní rigiditu ústavy,

⁸³ Tamtéž, s. 8.

⁸⁴ SONNTAG, Niklas. *An Introduction to Swedish Constitutional Law*, s. 679.

⁸⁵ BULL, Thomas. *Judges without a Court – Judicial Preview in Sweden*, s. 2.

⁸⁶ Tamtéž, s. 3.

ketrou nelze změnit bez politické odvahy, je systém dobře vybalancovaný a negativního zákonodárce, či dokonce ústavodárce v podobě ústavního soudu nutně nepotřebuje. Ve Švédsku se sice ve vlnách stále opakují debaty o zavedení klasického ústavního soudu, nicméně ve výsledku je takový návrh vždy odmítnut na základě celé palety argumentů, ze kterých do popředí vystupují zejména obava z narušení dobře fungujícího systému či politizace justice.⁸⁷

8. ZÁVĚR

Přístup jednotlivých vybraných orgánů k otázce postavení orgánů kontroly ústavnosti v procesu ústavní novelizace můžeme načrtnout jako určité spektrum, které lze pro zjednodušení rozdělit v zásadě do čtyř pásem.

První skupinu tvoří orgány, jež jsou připraveny kontrolovat ústavní novely jak po materiální, tak po procesní stránce, a to neohledně na to, zda se již jedná o účinnou změnu (Indie, Turecko, částečně SRN). Často k tomu využívají určitou formu klauzule věčnosti, nicméně lze si představit, že by mohly obdobně postupovat i bez jejího výslovného zakotvení. Druhou skupinu tvoří orgány, které jsou ochotné kontrolovat ústavní novely jak po materiální, tak po procesní stránce, ale pouze před jejich vstupem v život (Rumunsko). Třetí možný přístup tkví v omezení možné kontroly na toliko procedurální otázky (USA). Čtvrtou možností je pak odmítnutí jakékoliv možnosti omezit ústavodárce v jeho dispozici s ústavou (Švédsko).

Příznačné je, že na přístup orgánu kontroly ústavnosti nemá vliv pouze vymezení jeho kompetencí. To je často předmětem dotvoření samotným soudem a tak mohou být soudy se zdánlivě slabší kompetencí dokonce v praxi aktivnější než soudy s kompetencí velmi široce pojatou (Turecko, Indie).

Český Ústavní soud má tedy poměrně široké pole možné inspirace pro budoucí upevnování a tříbení svého postavení v rámci ústavodárného procesu. Měl by si být vědom celé palety argumentů, které ústavní přezkum ústavních novel legitimizují, neměl by však podceňovat ani argumenty před ním varující.

Je totiž například otázkou, zda striktní a aktivní přístup nemůže v budoucnosti vést k nebezpečí zneužití současné judikatury ve jméno „nových“ hodnot, jež nebude moci demokratická reprezentace ovlivnit. Švédský model nám přitom ukazuje, že vhodný systém ústavní novelizace může být sám o sobě funkčním filtrem nežádoucích ústavních novel bez nutnosti autoritativního ochránce ústavy.

Mgr. et Bc. Ondřej Preuss

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze
AK v Praze

⁸⁷ Viz k tomu HAUTAMÄKI, Veli-Pekka. Reasons for Saying: No Thanks! Analysing the Discussion about the Necessity of a Constitutional Court in Sweden and Finland. *Electronic Journal of Comparative Law*. 2006, roč. 10, červen, č. 1, [2012-10-29]. Dostupné z: <<http://www.ejcl.org/101/article101-1.pdf>>, s. 8.

Ondřej Preuss

Unchangeable Constitution? “Eternity Clause” Overview

Abstract: This comparative study deals with competency of constitutional courts to review or even abolish constitutional amendments. It aims to show several approaches to this question across the world. First part deals with the jurisdiction of the US Supreme Court. It is perceived as one of most influential models and a birthplace of constitutional review. The next part deals with the French system. Constitutional Council of France is quite specific organ, which could be inspiring for our endeavour. The third part focuses on German jurisdiction, which is the most influential for the Czech system. German Constitutional Court plays quite significant role in the German constitutional structure. On the other hand, it tends to restrain itself in this matter. Romania is an example of a jurisdiction with the most detailed procedural system of constitutional amendments review. India, on the other hand, represents an example of an creative approach. Supreme Court of India was able to establish constitutional review system without direct legitimacy in the constitution. The next part shows the system of Turkish jurisdiction, which is quite similar to that of India. Nevertheless the argumentation of Turkish Constitutional Court is even more artful. The last part is devoted to the Swedish jurisdiction, which is something completely different. There is no constitutional court and no organ prepared to review the constitutional amendments.

Key words: Constitutional court, constitutional review, eternity clause, review of constitutional amendments