

ZAHRANIČNÉ VPLYVY A FORMY SPOLUÚČASTI NA ÚSTAVODARNÝCH PROCESOCH

Ivan Halász*

Abstrakt: Po krátkom úvode sa článok zaoberá terminologickými otázkami a potom klasifikuje rozličné formy medzinárodnej participácie na ústavodarnom procese. Táto participácia nie je totožná s jednoduchým vplyvom na ústavodarné procesy. Nasledovanie zahraničných modelov môže byť aj viac-menej dobrovoľné. Mnohé nové štáty Európy v 19. storočí napríklad nasledovali belgickú ústavu z roku 1831. Aj vplyv britských a francúzskych riešení bol intenzívny. Počas dlhého obdobia v 20. storočí bol zase typický vplyv sovietskeho ústavného modelu. Aktívna medzinárodná alebo zahraničná právna a politická asistencia v ústavodarnom procese je úplne iná záležitosť. Vtiahnutie zahraničných a medzinárodných faktorov do tohto procesu môže byť priame alebo nepriame. Daná štúdia sa najprv zaoberá tzv. hard formami medzinárodnej právnej asistencie, potom zase jej miernejšími soft formami. Potom sa štúdia sústreďuje predovšetkým na vývoj v 20. storočí, ale krátko venuje pozornosť aj udalostiam z 19. storočia (budovanie nových štátov na Balkáne). V záverečnej časti je reč aj o podobe ústavnoprávnej asistencie v posledných rokoch Československa.

Kľúčové slová: ústava, právna pomoc, asistencia, právny transfer a transplantát, Balkán, povojnová situácia, konflikt, budovanie štátu

ÚVOD

Prijatie ústavy, ktorá upravuje základné otázky fungovania štátu a garantuje ľudské práva a slobody, patrí minimálne od začiatku 19. storočia v Európe medzi jeden z najdôležitejších aspektov budovania moderného štátu a (demokratickej alebo aspoň liberálnej) občianskej spoločnosti.¹ Každá funkčná moderná ústava znamená zároveň do určitej miery aj novú spoločenskú zmluvu. Jedným z jej hlavných cieľov je aj vytvorenie pravidiel inštitucionalizovaného a regulovaného prevodu moci z jednej politickej skupiny na druhú.

V optimálnom prípade si každé politické spoločenstvo vytvára svoju ústavu samostatne, veď ide o jedno z najdôležitejších rozhodnutí v jeho živote. V prípade takéhoto ústavodarného procesu ide teda predovšetkým o vnútorné rozhodnutie, ktorého motiváciu a okolnosti preto treba hľadať primárne vnútri daného spoločenstva. Toto vnútorné rozhodnutie by zároveň malo byť dostatočne transparentné pre všetkých zainteresovaných a dotknutých obyvateľov a občanov. Tieto skutočnosti však ešte neznamenajú, že musí ísť o úplne sterilný proces, z ktorého sú vylúčené všetky vonkajšie vplyvy. To vlastne ani nie je úplne možné – jednotlivé politické spoločenstvá, podobne ako ľudskí

* Prof. Dr. Ivan Halász PhD., Ústav štátu a práva AV ČR, v. v. i., a Ústav právnych vied Spoločenskovedného výskumného centra MAV. Príspevok vznikol s podporou na dlhodobý koncepčný rozvoj výskumných organizácií Ústavu štátu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122. E-mail: halasz.ivan@tk.mta.hu.

¹ V tomto zmysle pred koncom 18. storočia, ktoré charakterizovala americká vojna za nezávislosť a veľká francúzska revolúcia vlastne neexistovali ústavy v modernom zmysle slova a to aj vtedy, keď sa samotný výraz konštitúcia niekedy používal na označenie základného zákona štátu. Pozri PACZOLAY, Péter. Jelenkori alkotmányozási minták Európában. In: Fruzsin Gárdos-Orosz – Zoltán Sente (eds). *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest: NKE KTK, 2014, s. 71.

jednotlivci (až na minimálne výnimky) totiž neexistujú úplne izolovane od seba, ale v rámci väčších celkov, v ktorých sa uplatňujú rozličné formy interakcie.

Jednotlivé ústavodarné procesy, ktoré inak často prichádzajú v určitých charakteristických – teda typologicky podobných – vlnách, sa väčšinou navzájom ovplyvňujú a niekedy dokonca aj oplodňujú.² To platí minimálne v rámci jednej civilizácie alebo aspoň v rámci civilizácií podobných. Z hľadiska moderného konštitucionalizmu je podstatný vývoj západnej – teda európskej a postkoloniálnej americkej – civilizácie.

1. ZAHRANIČNÉ VPLYVY V PROCESE PRIJÍMANIA NOVÝCH ÚSTAV

Najväčší vplyv na ústavodarné procesy skoro vo všetkých nových samostatných štátoch mali v 19. storočí americká ústava z konca 18. storočia,³ čiastočne vtedy prijaté francúzske ústavy⁴ a nakoniec belgická ústava z roku 1831. Táto sa stala mimoriadne populárnou hlavne v druhej polovici tohto dlhého storočia. Vplyv na udalosti mal prirodzene aj britský ústavný vývoj, ktorý sa však pomerne ťažko kopíroval pre nedostatok uceleného a komplexného ústavnoprávneho dokumentu. V 20. storočí sa jednak naďalej udržal vplyv týchto ústavných modelov, jednak vývoj v mnohých krajinách ovplyvnila aj sovietska, respektíve socialistická ústavná tradícia prichádzajúca z revolučného Sovietskeho zväzu.⁵ Celkový vývoj určite ovplyvnil aj vznik francúzskeho poloprezidentského systému, ktorý sformulovala ústava inšpirovaná generálom Charlesom de Gaulleom v roku 1958. Čiastočne plývali navzájom na seba aj jednotlivé postkoloniálne ústavy v Afrike, v Ázii a v Océánii.⁶ V rámci priestoru bývalého Sovietskeho zväzu mal určitý vplyv taktiež prezidentský model sformulovaný v ruskej ústave z roku 1993. Minimálne

² Napríklad v ústavnoprávnych dejinách strednej a východnej Európy možno v 20. storočí takto rozlíšiť minimálne tri veľké vlny. Prvú vlnu tvorili ústavodarné procesy po prvej svetovej vojne, ktoré reagovali na vznik nových štátov a zároveň sa snažili reagovať na výzvy spôsobené ruskou revolúciou a demokratickými ideami prezidenta W. Wilsona. Veľký vplyv na vtedy prijaté demokratické a sociálne ústavy mal francúzsky ústavný zmluv z roku 1875, americká ústava a čiastočne aj príklad nemeckej weimarskej ústavy. Druhú vlnu predstavovali tzv. ľudovodemokratické a potom socialistické ústavy, ktoré sa sformovali pod mocenským vplyvom Sovietskeho zväzu a na ich obsah mala najväčší vplyv tzv. stalinská sovietska ústava z roku 1936. Nakoniec treba spomenúť ústavy prijaté počas veľkej demokratickej tranzície po roku 1989, ktoré sa snažili o rehabilitáciu zaužívaných riešení založených na delbe moci a na rešpekte k ľudským právam, vychádzali z vyskúšaných západných vzorov a v menšej miere sa snažili aj o nadviazanie na ústavnoprávne tradície predkomunistického obdobia. O tomto pozri TRÓCSÁNYI, László. *Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában. Jogtudományi Közlöny*. 1995, august, s. 384–385.

³ Hoci tu treba pripomenúť, že tento vplyv sa pred 20. storočím prejavoval hlavne v Latinskej Amerike, menej už v Európe. Pozri KNAPP, Viktor. *Veľké právni systémy*. Praha: C. H. Beck, 1996, s. 92.

⁴ Na celkový ústavnoprávny vývoj vo svete mali určitý vplyv skoro všetky francúzske ústavy – teda revolučná ústava z roku 1793, potom monarchistická Ústavná listina Ľudovíta XVIII. z roku 1814, ako aj ústavný poriadok tretej Francúzskej republiky vytvorený v roku 1875, ktorý mal spolu s gaullistickou ústavou z roku 1958 asi najväčší vplyv na európsky ústavný vývoj v 20. storočí. Pozri KNAPP, Viktor, op. cit., s. 93.

⁵ Hoci socialistický svetový systém ako taký je už mŕtvy, charakteristické znaky tohto modelu je stále ešte možné nájsť v ústavách Číny, Vietnamu, Kuby a prirodzene aj v Severnej Kórei.

⁶ Napríklad na viaceré africké ústavy v častiach o rozdelení moci a o fungovaní štátu mala vplyv ústava Ghany, ktorá získala nezávislosť ako jedna z prvých afrických kolónií Veľkej Británie v roku 1957. Najprv prevzali britskú formu vlády, ale v roku 1960 už vytvorili post prezidenta republiky a začalo sa formovanie prezidentského systému. Pozri FIX-FIERRO, Hector – SALAZAR-UGARTE, Pedro. *Presidentialism*. In: Michael Rosenfeld – Andrés Sajó (eds). *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 637.

od roku 1945 majú značný vplyv na ústavnoprávny vývoj vo svete aj rozličné ľudskoprávne dokumenty, ktoré sa zrodili v rámci OSN alebo v rámci iných regionálnych organizácií (Rada Európy, OBSE, OAS a podobne).⁷

V súčasnosti prijatie nejakej formy písanej ústavy patrí takpovediac k dobrému bon-tónu v rámci medzinárodného spoločenstva štátov. Dokonca aj väčšina viac-menej absolutistických monarchií v priestore Perzského zálivu už má svoju ústavu, ktorá však veľa nemení na základnom charaktere fungovania daných štátov. Napríklad ománsky sultán daroval svojmu ľudu písanú ústavu až v roku 1996. Novelizovať túto ústavu je možné rovnakým spôsobom, ako bola prijatá – teda samotným sultánom. Volený parlament v tomto procese nehrá skoro nijakú úlohu, nakoľko neexistuje. V ústave sa spomína len konzultatívny-poradný zbor pri vládcovi.⁸

Základné zákony prijímajú aj rozličné otvorene alebo skryte diktátorské, respektíve autoritatívne režimy. Prijatie písanej ústavy teda prirodzene ešte nemusí znamenať vytvorenie skutočného zákonodarného voleného zboru, deklarovanie zodpovednosti exekutívy voleným orgánom, garantovanie základných ľudských práv a podobne. Okrem toho nemusí znamenať ani jej dôsledné dodržiavanie alebo celkovú realizáciu princípov ústavnosti. Základný zákon má koniec koncov aj Severná Kórea.

2. MECHANIZMY ZAHRANIČNEJ ALEBO MEDZINÁRODNEJ SPOLUÚČASTI NA TVORBE NOVÝCH ÚSTAV A ICH CELKOVÁ KLASIFIKÁCIA

Vzájomné ovplyvňovanie jednotlivých ústav a ústavných systémov, ktoré bolo vždy prirodzeným javom, však ešte neznamená priamu zahraničnú spoluprácu na zrode tej ktorej novej ústavy.⁹ Tento jav odkazuje skôr na situáciu, keď k vzniku novej ústavy došlo nielen pod vplyvom zahraničného modelu, ale aj za priamej alebo nepriamej asistencie cudzieho štátu alebo medzinárodnej organizácie (respektíve aspoň ich odborníkov). Prirodzene v takomto procese sa k slovu dostávajú vždy mnohé pojmy a javy právnej komparatistiky. Mnohokrát tu dochádza k migrácii právnych riešení a inštitútov, ktorá sa potom prejavuje v takzvanej transplantácii určitých riešení do iného právneho prostredia, a týmto spôsobom sa vytvárajú určité právne transplantáty. Celý proces sa niekedy nazýva aj právnym transferom.¹⁰ Dobrým príkladom na migráciu určitých právnych riešení alebo ich transplantáciu je preberanie inštitútu parlamentom voleného prezidenta po prvej svetovej vojne vo viacerých nových európskych republikách, alebo popularita nemeckého kancelárskeho systému a predovšetkým inštitútu konštruktívnej nedôvery

⁷ O tomto procese pozri podrobnejšie HALMAI, Gábor. *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció*. Budapest: L Harmattan, 2013, s. 22–29 a 169–186.

⁸ BAGLAJ, M. V. – LEJBO, J. I. – ENTIN, L. M. (eds). *Konstitucioje pravo zarubežnych stran*. Moskva: MGIMO – Norma, 2005, s. 932 a 973.

⁹ Tu treba pripomenúť, že v prípade zahraničnej alebo medzinárodnej spolupráce na ústavnoprávnom procese nemusí ísť vždy výlučne len o prijatie novej ústavy. K podobnej situácii môže dôjsť aj v prípade väčších ústavných noviel alebo aj v prípade prijímania iných – z pohľadu fungovania štátu – zásadných právnych noriem (napríklad volebné zákony, územnosprávne členenie štátu atď.).

¹⁰ O podrobnejšej charakteristike týchto javov a pojmov pozri PERJU, Vlad. *Constitutional Transplants, Borrowing, and Migrations*. In: Michel Rosenfeld – Andrés Sajó (eds). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 1304–1327.

v posledných desaťročiach. Podobných príkladov by pravda bolo možné uviesť aj viac, avšak na to tu teraz nie je priestor.

Zahraničná, respektíve medzinárodná spoluúčasť alebo inak povedané asistencia môže mať viacero motívov a prirodzene aj rozmanité podoby. Môže ísť napríklad o poskytnutie odborníkov alebo vopred vyžiadaných rád, ale môže ísť aj o priame či nepriame sledovanie (dozorovanie) a monitorovanie ústavodarných procesov. Avšak za asistovanie pri vzniku ústavy – hoci veľmi hrubé – možno považovať aj oktrojovanie ústavy alebo aspoň jej častí. Tu však „asistent“ už do určitej miery prekračuje hranice pojmu „asistencia“, lebo oktroj je možné nazvať asistovaním alebo spoluúčasťou len s veľkou dávkou dobromyseľnosti.

Najnovšia odborná literatúra rozlišuje tri kategórie externého – čiže zahraničného alebo medzinárodného – vplyvu na ústavodarný proces: 1) veľký alebo dokonca totálny vplyv na podobu novej ústavy, 2) čiastočný alebo inak povedané parciálny vplyv a nakoniec 3) marginálny vplyv na miestneho ústavodarcu. Ako príklad totálneho vplyvu sa v literatúre zväčša uvádza tzv. daytonská ústava pre postkonfliktnú Bosnu a Hercegovinu,¹¹ o ktorej ešte bude reč neskôr. Sem inak možno zaradiť aj viaceré oktrojované ústavy a organické štatúty z 19. storočia, respektíve čiastočne aj povojnovú japonskú ústavu, o ktorej taktiež ešte bude reč. Ako príklad pre parciálny vplyv sa často uvádza príprava ústavy Východného Timoru z roku 2002, novej irackej ústavy z roku 2005, ako aj novej sudánskej ústavy po ukončení dlhoročnej občianskej vojny po prelome tisícročí.¹² Viacmenej sem možno priradiť aj ústavodarný proces v Kosove po vyhlásení jeho samostatnosti v roku 2008. V týchto prípadoch bol síce vplyv zahraničných, respektíve medzinárodných aktérov značný, ale ústavu si pre seba nakoniec pripravili a odhlasovali v rámci určitých mantinelov a limitov miestni činitelia. Na konci tejto pomyselnej škály sa nachádza marginálny alebo len veľmi mierny zahraničný (respektíve medzinárodný) vplyv na ústavodarný proces. V odbornej literatúre sa v tomto prípade ako príklad uvádza príprava novej ústavy pre Južnú Afriku po zrušení systému apartheidu, ako aj proces prípravy nových postranžičných ústav v strednej a východnej Európe po páde komunizmu.¹³

3. PRIAME FORMY OVPLYVNĚOVANIA PROCESU PRIJÍMANIA NOVÝCH ÚSTAV

Hoci v súčasnosti sa na oktrojovanie ústav pozeráme pomerne kriticky a podozrievavo, v dlhom 19. storočí¹⁴ vôbec nebolo ojedinelým javom. Väčšinou však išlo o oktrojovanie, ktoré zostalo vždy v rámci jedného štátu, malo vnútorné príčiny a v nijakom zmysle neprekračovalo hranice daného politického spoločenstva.¹⁵ V niektorých prípadoch však

¹¹ DANN, Philip. International influence on post-conflict constitution-making. In: Günter Frankenberg (ed.). *Order from Transfer. Comparative Constitutional Design and Legal Culture*. Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA): Edward Elgar Publishing, 2013, s. 244.

¹² *Ibidem*, s. 246–254.

¹³ *Ibidem*, s. 245.

¹⁴ Pod týmto pojmom sa v odbornej literatúre a publicistike zväčša rozumie obdobie rokov 1789 až 1918.

¹⁵ Takto vznikla cisárom oktrojovaná ústava v roku 1849 v Olomouci, o niečo neskôr ešte v rámci Piemontu oktrojoval neskoršiu taliansku ústavu (*Statuto Albertino*) tamojší panovník a nakoniec v cárskom Rusku oktrojoval v roku 1906 základné zákony aj cár Mikuláš II.

došlo aj k takému oktrojovaniu, v ktorom vonkajší mocenský faktor nanútil tomu ktorému politickému spoločenstvu svoje predstavy.

Takýmto spôsobom napríklad „daroval“ Varšavskému veľkovevodstvu (1807–1815) po francúzsky napísanú ústavu cisár Napoleon Bonaparte ešte v roku 1807. Po jeho porážke zasadaajúci Viedenský kongres zase v roku 1815 prijal prvú ústavu Slobodného mesta Krakov, ktoré existovalo v rokoch 1815 až 1846 pod patronátom troch veľmocí, ktoré si rozdelili bývalý poľsko-litovský štát (teda Pruska, Rakúsko a Rusko). Druhá krakovská ústava sa zrodila v roku 1818. Nad ňou síce už pracovali aj miestni poľskí odborníci-právnicki, ale v konečnom dôsledku jej schválenie aj tu zostalo úlohou rezidentov, zastupujúcich patronátne veľmoci. Tretí základný zákon Krakova bol pripravený rakúskymi odborníkmi v roku 1833 a bol zároveň aj ihneď prijatý.¹⁶

V prípade Slobodného mesta Krakova bol hlavnou príčinou oktrojovania ústavného poriadku nedostatok suverenity daného územia a neurčitosť jeho budúcnosti, ktorá úplne závisela od susedných veľmocí. Inú príčinu malo *de facto* oktrojovanie japonskej ústavy z roku 1947. Japonsko sa po svojej porážke v druhej svetovej vojne nachádzalo pod spojeneckou – predovšetkým americkou – správou, ktorú ako hlavný veliteľ (*Supreme Commander for the Allied Powers*, skratene SCAP) riadil generál Douglas MacArthur. SCAP vypracovaním návrhu demokratickej ústavy pôvodne poverilo komisiu japonských právnikov, avšak potom vidiac ich nemožnosť prevzala iniciatívu samotná americká vojenská správa. Generál Mac Arthur zvolal amerických právnikov, ktorí slúžili pod ním a poveril ich prípravou textu liberálno-demokratickej ústavy. Poverení právnici, ako správni vojaci svoju úlohu v krátkom čase aj splnili¹⁷ – samotné formálne schválenie ústavy však už bolo úlohou Japoncov.

Podstatne ohľadupľnejšie prebehol ústavodarný proces v západných okupačných zónach Nemecka, z ktorých sa vytvorila Spolková republika Nemecko. Tieto územia sa v prvých povojnových rokoch taktiež nachádzali pod správou víťazných (v danom prípade západných) spojencov. Tu pravdepodobne svoju úlohu zohralo aj časovanie celého procesu – zatiaľ čo sa text novej japonskej ústavy reálne zrodil v roku 1946, teda tesne po druhej svetovej vojne a ešte pred vypuknutím studenej vojny, k vypracovaniu a prijatiu nemeckého Základného zákona došlo až v roku 1949. Vtedy už začala studená vojna, čo radikálne poznačilo postoj okupačných mocností voči Nemcom, v ktorých začali vidieť potenciálnych spojencov. Základný zákon teda vypracovali už nemeckí právnici a prijali ho v nemeckom zastupiteľskom zbore – v Parlamentnej rade, ktorá pozostávala z delegátov jednotlivých nemeckých krajín.¹⁸ Prirodzene, vtedajší nemecký ústavodarca musel zohľadniť základné predstavy a požiadavky spojencov – tí však neboli úplne jednotní a nechceli ísť do úplných podrobností.

Inak zaujímavá bola situácia aj v ostatných európskych štátoch, ktoré sa počas druhej svetovej vojny postavili na zlú stranu. Tu síce nedošlo po formálnej stránke k takému otvorenému tlaku, ako tomu bolo v prípade povojnového Japonska, ale napríklad jednotlivé mierové zmluvy, ktoré víťazi uzavreli s týmito viac-menej porazenými štátmi,

¹⁶ O týchto krakovských ústavách a procese ich prípravy pozri podrobnejšie KALLAS, Marian. *Historia ustroju Polski X–XX w.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1999, s. 260–261.

¹⁷ BURUMA, Ian. *Zrod moderného Japonska 1853–1964.* Bratislava: Slovart, 2004, s. 123–125.

¹⁸ SZENTE, Zoltán. *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. 1945–2005.* Budapest: Osiris, 2006, s. 86–95.

obsahovali ústavnoprávne klauzuly a požiadavku rešpektovať ľudské práva v nastávajúcich ústavodarných procesoch.¹⁹

Veľmi špecifická bola situácia tých stredo- a východoeurópskych štátov, ktoré sa po roku 1945 dostali pod totálny vplyv Sovietskeho zväzu. Sem sa inak rovnako dostali štáty oficiálne víťazné (napríklad Československo, Juhoslávia alebo Poľsko), ako aj oficiálne porazené (predovšetkým Maďarsko, a čiastočne aj Bulharsko a Rumunsko). Paradoxom je, že v týchto krajinách existoval väčší manévrovací priestor pre zohľadnenie národných špecifik a miestnych požiadaviek²⁰ bezprostredne po druhej svetovej vojne, avšak po spustení studenej vojny a postupnej homogenizácie „tábora mieru“, teda po roku 1948 sa tento priestor znížil na minimum. Našťastie od roku 1956 došlo zase k postupnému uvoľneniu situácie. Dovtedy však bol prijatý celý rad tzv. ľudovo-demokratických ústav.

Príznačný pre toto obdobie je príklad ľudového Maďarska a Poľska. Prvú trvalú chartálnu ústavu krajiny prijal maďarský parlament v lete roku 1949. Autormi textu tejto ľudovo-demokratickej ústavy, ktorá inak po rozličných novelizáciách zostala oficiálne v platnosti až do roku 2012, boli komunistickí právnici János Beér a Imre Szabó. Po tom, ako vypracovali text ústavy, museli maďarskému komunistickému vedeniu osobne vysvetliť a zdôvodniť skoro všetky odchýlky od sovietskeho stalinského vzoru z roku 1936.²¹ Text novej poľskej ľudovo-demokratickej ústavy si pred jej prijatím v roku 1952 pozorne prečítal samotný Josif Vissarionovič Stalin, ktorý si na ruskom preklade dokonca urobil aj viacero poznámok.²² Pritom, ak niekto vedel, aký relatívny majú význam ústavy v rámci vtedajšieho utlačovateľského politického systému, tak to musel byť práve on.

Československá ústava z roku 1948 sa štruktúrne najviac líšila od sovietskeho vzoru pravdepodobne asi preto, lebo jej text bol vypracovaný ešte v „koaličnom“ roku 1947 a po komunistickom prevrate už nebol čas ju celú prepracovať, lebo sa blížil termín vhodný na slávnostné prijatie novej ľudovo-demokratickej ústavy – 9. máj, deň oslobodenia Prahy sovietskou armádou. Ako neskôr spomenul jeden z autorov záverečného textu, komunistický právnik Vladimír Procházka, ktorý bol tajomníkom komisie na vypracovanie novej ústavy a na jar roku 1948 pôsobil ako sprostredkovateľ medzi touto parlamentnou komisiou a vedením KSČ, vtedajší prezident a prvý tajomník Klement Gottwald ani nechcel „preskočiť“ vývojové fázy na ceste budovania komunistickej spoločnosti – čiže nežiadal okamžité prijatie ústavy podľa sovietskeho stalinského vzoru z roku 1936. Komunistické vedenie vychádzalo totiž ešte stále z Budovateľského programu vlády Klementa Gottwalda z roku 1946, ktorý hovoril o zohľadnení pozitívnych demokratických tradícií prvej československej ústavy z roku 1920 ako aj o zapracovaní výsledkov „národnej a demokratickej revolúcie“ po roku 1945.²³ Pravdepodobne tu svoju úlohu zohral aj fakt, že komunisti, ktorí vo februári 1948 pod rúskom ústavnej krízy vlastne

¹⁹ KADELBACH, Stefan. Constitutions-making in occupied countries. In: Günter Frankenberg (ed.). *Order from Transfer. Comparative Constitutional Design and Legal Culture*. Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA): Edward Elgar Publishing, 2013, s. 239.

²⁰ To bolo vidieť dokonca aj v oficiálne porazenom a pod kontrolu antifašistických spojencov postavenom Maďarsku, kde bol prijatý zákon číslo I. z roku 1946 o štátnej forme a vyhlásení republiky, ktorý inak prakticky fungoval aj ako tzv. malá dočasná ústava.

²¹ MEZEY, Barna. *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest: Osiris, 1996, s. 388.

²² *Polskie Konstytucje*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007, s. 12–13.

²³ PROCHÁZKA, Vladimír. Ke vzniku ústavy 9. května. *Právník*. 1958, č. 5, s. 367–368.

zrealizovali štátny prevrat, pravdepodobne v prvých mesiacoch svojej vlády chceli čo najdlhšie udržať zdanie určitej kontinuity s predfebruárovým obdobím.

Nová fáza vo vývoji medzinárodnej spoluúčasti na ústavodarných procesoch alebo inak povedané asistovaného zrodu ústav sa začala po páde komunistických režimov v roku 1989, ako aj v dôsledku nových ničivých medzietnických konfliktov, ktoré sa začali po zániku bipolárneho sveta. Tento totiž neumožnil len väčšiu slobodu jednotlivcov, ale so sebou priniesol aj renesanciu nespútaného nacionalizmu a niekde aj dokončenie dekolonizácie.

Časový faktor zohral svoju úlohu taktiež v ústavodarných procesoch, ktoré prebehli v priestore bývalej Juhoslávie po ukončení vojny v roku 1995 a potom o niečo neskôr v dôsledku krízy z roku 1999 v Kosove. Tieto dva prípady (Bosna a Hercegovina, Kosovo) sú vhodné aj na ilustráciu toho, akú úlohu tu môže zohrať vnútorná dynamika procesov a časovanie riešenia problémov.

Najkrvavejšou epizódou vojny medzi rokmi 1991 až 1995 bola vojna v multietnickej Bosne a Hercegovine. Táto vojna bola svojim spôsobom prerušená pod tlakom medzinárodného spoločenstva vedeného USA, ktoré potom pripravilo aj koncept celého mierového usporiadania, známeho v odbornej literatúre ako daytonský mier. Medzinárodné spoločenstvo reprezentované tzv. kontaktnou skupinou rozhodujúcich mocností a organizácií totiž koncom roku 1995 nechcelo nič neponechať na náhodu.²⁴ Jednotlivé strany konfliktu boli pod vonkajším tlakom prinútené v americkom Daytone parafovať a potom v Paríži aj slávnostne podpísať mierovú zmluvu, ktorá obsahovala viacero príloh, respektíve dodatkov. Jeden z nich (konkrétne príloha číslo 4.) obsahoval kompletný text novej federálnej ústavy pre štát s menom Bosna a Hercegovina, ktorého existenciu si jednoznačne želali rozhodujúce mocnosti.

Text takzvanej daytonskej ústavy bol odborne pripravený pravdepodobne mimo bosenského územia a s pomocou zahraničných odborníkov. Inak vychádzal z mnohých návrhov a koncepcií, ktoré sa zrodili počas predchádzajúcich vojnových rokov v procese po dlhé obdobie neúspešných rokovanií o ukončení konfliktu. Takýmto prvkom bola napríklad idea federalizácie krajiny, respektíve vytvorenia relatívne etnicky homogénnych kantónov s veľkou mierou samosprávy. Sem patrila aj myšlienka uznania troch štátotvorných národov (moslimských Bosniakov, katolíckych Chorvátov a pravoslávnych Srbov) a vytvorenie paritného systému medzi nimi. Okrem toho daytonská ústava vychádzala aj z ustanovení washingtonskej zmluvy medzi bosenskými Chorvátmi a moslimami, v rámci ktorej sa obe spomínané komunity dohodli na uzmiernení a vytvorení spoločného chorvátsko-moslimského štátu s menom Federácia Bosna a Hercegovina. Tento potom v zmysle daytonského mieru vytvoril spolu s Republikou srbskou štát Bosna a Hercegovina.²⁵

Miestni aktéri nemali priestor vyjadriť svoj súhlas alebo nesúhlas s daytonskou ústavou, ktorá bola záväzne prijatá tým, že pôvodne znepriatelené strany podpísali mierovú dohodu spolu so všetkými jej prílohami. Dodnes platná a účinná bosenská ústava bola

²⁴ JUHÁSZ, József – MÁRKUSZ, László – TÁLAS, Péter – VALKI, László. *Kinek a békéje?* Budapest: Zrínyi Kiadó, 2003, s. 166–178.

²⁵ O tomto procese pozri podrobnejšie ADEMOVIČ, Nedim – MARKO, Joseph – MARKOVIČ, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012, s. 31–33.

teda vlastne taktiež oktrojovaná a to v rámci medzinárodnej zmluvy, ktorá bola produktom zmierovacej politiky veľmocí v polovici 90. rokov 20. storočia.²⁶

Tu však treba pripomenúť, že v Bosne a Hercegovine existujú okrem federatívnej (teda daytonskej) ešte minimálne dve ústavy. Ide o ústavy dvoch územných entít, ktoré spoločne tvoria štát – čiže o už spomínanú Republiku srbskú a moslimsko-chorvátsku Federácia Bosna a Hercegovina, ktorá sa ešte ďalej člení na samosprávne kantóny. Obe spomínané ústavy sa zrodili ešte pred podpísaním daytonskej mierovej zmluvy. Srbská ústava bola dokonca prijatá na začiatku vojny. Základný zákon moslimsko-chorvátskej federácie, ktorej vznik podporovali aj USA, bol síce v roku 1994 prijatý aspoň čiastočne v súlade s tými koncepciami a predstavami, ktoré sa sformovali na skorších mierových rokovaní, ako aj pod vplyvom konzultácie s rozličnými odborníkmi, ale nakoniec o nich predsa len hlasovali miestni politici.²⁷ Postupne bolo preto potrebné tieto verejnoprávne dokumenty zosúladiť s ústavným poriadkom celého spoločného štátu. O toto sa pokúšali – viac-menej úspešne – predstavitelia medzinárodného spoločenstva, ktorých toto spoločenstvo vyzbrojilo veľkými právomocami. Teritoriálne entity sa dlho bránili prijať tieto medzinárodné rady, preto ich nakoniec medzinárodné spoločenstvo taktiež svojim spôsobom oktrojovalo a to s odvolaním sa na tzv. bonnské kompetencie.²⁸

Inú cestu si zvolilo medzinárodné spoločenstvo, teraz už reprezentované priamo OSN, v Kosove po kríze v roku 1999. Kosovo síce formálne až do roku 2008 zostalo súčasťou „zbytkovej“ Juhoslávie, ale žilo pod prísnu medzinárodnou správou, ktorú zastrešovalo už spomínané OSN. Osobitný predstaviteľ generálneho tajomníka (SRSG) svetovej organizácia získal podobné kompetencie, ako mal jeho kolega v Bosne a Hercegovine. V rámci týchto kompetencií osobitný predstaviteľ v roku 2001 svojim rozhodnutím prijal takzvaný ústavný rámec kosovskej samosprávy. Tento komplikovaný názov vlastne znamenal dočasnú oktrojovanú ústavu pre ním spravovanú provinciu. Hoci si Kosovčania po vyhlásení nezávislosti v roku 2008 pripravili a potom v priamo a slobodne zvolenom parlamente aj odhlasovali vlastnú konečnú ústavu, táto v mnohých štrukturálnych ustanoveniach vychádzala z toho, čo už niekoľko rokov predtým zaviedol osobitný predstaviteľ generálneho tajomníka OSN.

4. NEPRIAME A MIERNEJŠIE FORMY SPOLUÚČASTI NA PROCESOCH PRÍPRAVY NOVEJ ÚSTAVY

Cieľom danej publikácie nemôže byť na obmedzenom priestore prezentovať všetky prípady medzinárodnej spoluúčasti počas ústavodarného procesu. Preto sa príspevok

²⁶ Bosna a Hercegovina. In: Václav Pavlíček – Věra Jirásková a kol. (eds). *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Praha: PF UK Katedra ústavního práva, 2001, s. 68.

²⁷ ADEMOVIĆ, Nedim – MARKO, Joseph – MARKOVIĆ, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012, s. 31–33.

²⁸ V roku 1997 Rada pre implementáciu mieru v Bosne a Hercegovine, bojac sa prípadného neúspechu celého mierového procesu veľmi radikálne rozšírila kompetencie splnomocnenca medzinárodného spoločenstva v Bosne a Hercegovine. V zmysle týchto právomocí získal splnomocnenec právo rozpúšťať miestne zastupiteľské zbory, odvolávať predstaviteľov bosensko-hercegovinskej exekutívy a to na hociktorej úrovni a dokonca v prípade potreby aj zavádzať nové právne normy. Týmto spôsobom sa v krajine vytvoril stav, ktorý odborná literatúra niekedy nazýva aj tichým medzinárodným protektorátom. Pozri JUHÁSZ, József – MÁRKUSZ, László – TÁLAS, Péter – VALKI, László. *Kinek a békéje?* Budapest: Zrínyi Kiadó, 2003, s. 239–242.

koncentruje predovšetkým na európsky kontinent a jeho postkrízové oblasti. Doteraz bola reč o silnejších a priamych formách medzinárodnej participácie na ústavodarných procesoch a to osobitne v povojnových a iných postkonfliktných situáciách. Odborná literatúra aj medzinárodná prax našťastie pozná aj distingvovanejšie a citlivejšie formy zahraničnej asistencie a medzinárodnej spoluúčasti.

Ako už bola o tom reč vyššie, tieto formy sa prejavili hlavne v strednej a východnej Európe v období demokratickej tranzície po roku 1989.²⁹ Situáciu pomyselných „medzinárodných asistentov“ tu uľahčil jednak fakt, že vo väčšine postkomunistických krajín existoval konsenzus o potrebe „návratu do Európy“, a jednak fakt, že ústavodarné procesy v regióne po páde komunistických režimov boli málo inovatívne, respektíve kreatívne a charakterizoval ich značný ideový ako aj technologický konzervativizmus.³⁰ Zároveň treba vyzdvihnúť fakt, že v tomto prípade išlo o úplne inú formu medzinárodnej spoluúčasti, ktorá nebola vynútená ani situáciou, ani medzinárodným tlakom. Koniec koncov väčšina dotknutých štátov a ich politických elít sa sama rozhodla požiadať o pomoc zahraničných odborníkov.³¹

V podobných prípadoch odborná literatúra taktiež rozlišuje niekoľko foriem alebo skôr inštitútov zahraničnej participácie a nepriamej ústavodarnej asistencie. Niekedy ide len o zapojenie do procesu jedného dvoch renomovaných a skúsených ústavných právnikov, ktorých si na pomoc prizve vláda alebo parlament konkrétneho štátu. V procese prípravy súčasnej sudánskej ústavy si jeden z hlavných mediátorov generál Lazaro Sumbeiywo takto prizval na pomoc švajčiarskeho a juhoafrického ústavného právnik. ³² Ústavnoprávne expertízy veľakrát pripravujú jednotliví uznávaní právnici aj pre viaceré krajiny. V deväťdesiatych rokoch participoval na viacerých podobných projektoch napríklad maďarský profesor András Sajó, ktorý je v súčasnosti sudcom Európskeho súdneho dvora pre ľudské práva vo francúzskom Štrasburku. Pomerne častým odborníkom-poradcom je aj profesor právnickej fakulty univerzity v Hong-Kongu Yash Pal Ghai, ktorý pochádza z africkej Keni z rodiny indických prisťahovalcov. Jedno obdobie pôsobil aj v štruktúrach OSN v Kambodži. Z českej ústavnoprávnej obce možno spomenúť Vojtěcha Cepla pedagóga pražskej právnickej fakulty a bývalého ústavného sudcu, ktorý sa na pozvanie Američanov zúčastnil konzultácií o podobe novej irackej ústavy. V súčasnosti existuje dokonca niekoľko medzinárodných súkromných poradenských firiem, ktoré sa špecializujú na ústavnoprávnu oblasť. Inokedy podobnú činnosť vyvíjajú renomované akademické ustanovizne, výskumné ústavy alebo univerzity. Napríklad v prípade

²⁹ Inak tieto formy miernejšej a nepriamej participácie na ústavodarných procesoch sa prejavili už počas vzniku nových balkánskych národných štátov po zoslabení Osmanskej ríše v 19. storočí. Po osamostatnení prijatá rumunská, srbská aj bulharská ústava viac-menej vychádzala z modelu belgickej ústavy z roku 1831. Pri ich formovaní hrali viac či menej aktívnu úlohu diplomatické zastupiteľstvá zainteresovaných európskych veľmocí alebo v prípade Bulharska aj priamo odborníci-právnici z ruského Petrohradu. Pozri napríklad ANDREJEV, Michail. *Istorijska na bolgarskata buržoazna deržava i pravo*. Sofia: Izd. Nauka i Iskustvo, 1980, s. 42–57.

³⁰ Na toto upozornil aj Jürgen Habermas v jednej zo svojich statí Pozri HABERMAS, Jürgen. Mi jelent a szocializmus ma? A „helyrehozó“ forradalom és a baloldali gondolkodás megújulásának szükségessége. *Világosság*, 1991, No. 2.

³¹ Podobná situácia vznikla aj v Japonsku v druhej polovici 19. storočia, keď sa začal proces nazývaný neskôr reformami Meidži (niekedy sa používa aj výraz reštaurácia Meiji). O tomto procese pozri YASHIKI, Jiro Rei. Az államesetle modernizálása a Meiji-restaurációtól (1867) a japán birodalmi alkotmányig (1889), különös tekintettel az Osztrák-Magyar Monarchiára és a többi európai országra. *Jogtörténeti Szemle*, 2009, No. 4, s. 1–4.

³² DANN, Philip, op. cit., s. 252.

spomínaného Sudánu sa do procesu prípravy expertíz zapojil veľmi známy a uznávaný Ústav Maxa Plancka pre zahraniční verejný a medzinárodný právo (*Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*) z nemeckého Heidelbergu.³³ Určitý čas sa dokonca uvažovalo o založení stálej špecializovanej podpornej skupiny OSN pre podobné prípady, avšak tzv. „*Constitutional Support Group*“ v rámci svetovej organizácie nakoniec nevznikla. OSN sa napriek tomu alebo práve preto pomerne často obracia na skúsených jednotlivcov-odborníkov so žiadosťou o pomoc, konzultácie alebo expertízu.³⁴

Konzultačnú úlohu môžu inak hrať aj iné, už skôr etablované inštitúcie svetovej organizácie. Napríklad počas prác nad novou demokratickou rumunskou ústavou z roku 1991 bol parlamentný výbor poverený jej vypracovaním v stálom kontakte s expertmi Centra pre ľudské práva, ktoré pôsobí taktiež v rámci OSN.³⁵ Inak Rumuni vtedy úzko spolupracovali aj s Benátskou komisiou,³⁶ ktorá vznikla práve v roku 1990 s cieľom pomáhať štátom strednej a východnej Európy v procese budovania nových právnych a politických inštitúcií.

Podľa štatútu tohto poradného zboru, pozostávajúceho prevažne z renomovaných odborníkov na verejný (predovšetkým ústavný a medzinárodný) právo, patrí medzi hlavné ciele komisie napomôcť pochopenie a zblížovaniu právnych systémov členských štátov, pomáhať pri realizácii právneho štátu a demokracie, ako aj analyzovať problémy, ktoré vznikli v procese fungovania demokratických inštitúcií.³⁷ Činnosť Benátskej komisie sa sústreďuje hlavne na nasledujúce oblasti: pomoc počas procesu prijímania ústavy, potom vo sfére volebnej legislatívy, spolupráca s ústavnými súdmi jednotlivých štátov a nakoniec aj organizovanie seminárov a príprava komparatistických štúdií.³⁸

Primerane svojmu poslaniu, odbornej autorite a politickej prestíži Benátska komisia za posledné štvrtstoročie zohrala a naďalej zohráva dôležitú úlohu v procese prípravy nových ústav, prípadne počas ich novelizácie, ako aj vo sfére formovania inej dôležitej legislatívy. Naposledy sa aktívne zapojila do diskusií o zmenách maďarského ústavného poriadku po roku 2010 a osobitne po prijatí nového Základného zákona štátu v roku 2011. Inak týchto diskusií, alebo dokonca určitého ústavnoprávneho dialógu sa zúčastnili aj iné dôležité inštitúcie EU – jednak Európsky parlament, jednak Európska komisia. Tento fakt súvisel s tým, že v prípade prijatia spomínaného maďarského Základného zákona išlo o jeden z prvých prípadov³⁹ ústavodarného procesu, ktorý prebiehal už v podmienkach integrovaného členského štátu. Toto je však už trocha iná, hoci podobne zaujímavá otázka.

Ďalšou, inak ešte nepriamejšou a miernejšou formou právnej asistencie v procese zmien legislatívy, ktorá napomáha transferom právnych riešení medzi jednotlivými právnymi systémami, môžu byť rozličné semináre, štipendiá alebo spoločné konferencie.

³³ Ibidem, s. 252, pozn. č. 28.

³⁴ Ibidem, s. 252, pozn. č. 28.

³⁵ TÓTH, Károly. Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Európa államaiban. In: Károly Tóth (ed.). *Kelet-Európa új alkotmányai*. Szeged: JATE, 1997, s. 43.

³⁶ Jej oficiálny názov je *European Commission for Democracy through Law*.

³⁷ PACZOLAY, Péter, op. cit., s. 81. Komisia má v súčasnosti 58 členov, ktorých tam delegujú členské štáty na štyri roky. Inak členmi sú aj štáty, ktoré nie sú súčasťou Rady Európy.

³⁸ Ibidem, s. 82.

³⁹ Ešte predtým bola v podmienkach členstva v EU prijatá nová fínska ústava.

V procese ústavnoprávnych zmien po roku 1989 napríklad takúto úlohu zohral Americký seminár (*American Seminar*) v rakúskom Salzburgu, konferencia usporiadané s pomocou rozličných vplyvných *think-tankov* a ideologických či stranických nadácií typu *Konrad Adenauer Stiftung* alebo *Friedrich Ebert Stiftung*, štipendiá od nadácií Georga Sorosa alebo od *George Marshall Fund*, možnosti štúdia na renomovaných amerických a západoeurópskych univerzitách, pobyty v rozličných nemeckých výskumných centrách a podobne. Právna asistencia (*legal assistance*) počas realizácie *legal transfer* a pri *migrácií právnych inštitútov* môže mať teda nespočetné formy. Prirodzene tieto nie je dobré spájať s hore už opísaným spôsobom priameho oktrojovania ústav cudzími faktormi iným politickým spoločenstvám.

Na záver treba pripomenúť, že s miernou a nepriamou formou právnej asistencie v procese prípravy novej ústavy, respektíve nového štátoprávneho usporiadania má skúsenosť aj bývalé Československo. Počas dlhých a únavných sporov o novú podobu československej federácie, ktoré prebiehali v rokoch 1990 až 1992, totiž z iniciatívy vtedajšieho prezidenta Václava Havla vznikla odborná skupina pozostávajúca z uznávaných západných odborníkov na ústavné právo a federalizmus. Túto skupinu z poverenia prezidenta pomáhali zostaviť profesor Herman Schwartz a americký právnik, poradca tamojších prezidentov Lloyd N. Cutler.⁴⁰ Jej členom bol aj Eric Stein, významný americký komparatista pochádzajúci z predvojnového Československa. Materiálnu podporu tejto skupine poskytla Nadácia Charty '77, ako aj manželia Bassovci z New Yorku.

Rokovania komisie pôvodne začali v priestoroch už spomínaného Amerického seminára v Salzburgu a potom pokračovali na rozličných hradoch a zámkoch československej federácie. Nakoniec však vysvitlo, že činnosť tejto komisie nemala väčší vplyv na podobu československého štátoprávneho usporiadania, o ktorého osude v konečnom dôsledku rozhodli miestne politické sily. Tento výsledok inak veľmi dobre dokumentuje obmedzenia a limity právneho poradenstva a pomoci v podmienkach ešte normálne fungujúceho a relatívne stabilného štátu.

⁴⁰ STEIN, Eric. *Česko-Slovensko. Konflikt – roztržka – rozpad*. Praha: Academia, 2000, s. 16–17 a 283.

International Influence and Forms of Participation in the Constitution-making processes

Ivan Halász

Abstract: After short introduction the paper deals with terminological issues, then it classifies different forms of international participation in the constitution-making process. This participation is not identical with the simple impact of foreign models on the constitution-making. Drawing different levels of inspirations from foreign models is more or less voluntary. Many new countries in Europe in the 19th century followed the model of Belgian constitution from 1831. The impact of British and French solutions was very intensive as well. For a long period in the 20th century Soviet-Russian constitutional model was highly influential. Active international legal and political assistance in constitution-making is a different matter. The involvement of international factors in these processes can be direct or indirect. The paper focuses first on the hard form, then on the soft form of international legal assistance. Although the paper concentrates on the development in the 20th century, it briefly covers the events of the 19th century (state-building in Balkan) as well. Final part of the paper focuses on the process of (constitutional) legal assistance in the last years of Czechoslovakia.

Key words: constitution, legal assistance, legal transfer, legal transplant, Balkan, post-war situation, conflict, state-building