

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Kam kráčíš, ústavní právo? Zpráva z 11. Světového kongresu ústavního práva

Úvod

V prosinci se konal v Johannesburgu 11. Světový kongres ústavního práva.¹ Tato událost je organizována jednou za 4 roky a je hlavní vědeckou konferencí Mezinárodní Asociace ústavního práva (International Association of Constitutional Law – l'Association Internationale de Droit Constitutionnel, IACL). Asociace působí už od roku 1981 v rámci celého světa. Byla založena s cílem sblížovat odborníky z různých režimů, včetně omezeně demokratických. Tato charakteristika znamená dnes něco trochu jiného než v roce 1981. Tehdy si Asociace zakládala na svém všeobjímajícím charakteru, na tom, že soustřeďuje profesory z různých systémů. Jejím cílem bylo sblížit ústavní právníky bez ohledu na to, zda je jejich stát demokracií, či nikoliv. Svým způsobem usilovala o „infiltraci“ demokratických myšlenek za železnou oponu.

Asociace i dnes soustřeďuje ústavní právníky a příbuzné odborníky, často i politology a odborníky z oboru veřejného práva. V rámci IACL působí více než 20 národních asociací nebo asociací zahrnujících více států ze stejného teritoria. Afrika je zastoupena jednou společnou asociací, vedle toho ještě národní asociací působící v Jihoafrické republice. Velké zastoupení má jižní Amerika – Argentina, Brazílie a Chile se sdružují do vlastních národních asociací. Členské asociace mají všechny velké evropské státy (Itálie, Německo, Francie, Velká Británie, Rusko), dále je zastoupena severní Amerika (USA, Mexiko, Kanada), Austrálie. Zastoupena je i jižní Asie. Pro teritoriální zaměření IACL je významné, že prostřednictvím asociace participuje i Izrael. Členem Asociace je Benátská komise Rady Evropy. Státy ignorujícími Asociaci jsou zejména státy z oblastí muslimského náboženství. To ale neznamená, že právníci z těchto zemí nemohou být jejími individuálními členy.

Světový kongres je jednou za čtyři roky skutečně velkou společenskou událostí, v tomto ročníku zaplavila Johannesburg zástupem více než 600 ústavních právníků. Program kongresu je vždy rozdělen na několik společných plenárních zasedání a tematické workshopy, které probíhají paralelně a kterých bylo v Johannesburgu více než 30. Dílny jsou povětšinou vytvořeny pracovními skupinami fungujícími v rámci IACL relativně samostatně. Skupiny často pracují na jednom uceleném ústavně právním tématu, publikují společně nebo se jejich členové vzájemně podporují v národních či mezinárodních výzkumech. Zaměření workshopů 11. kongresu může ukázat základní směřování Asociace, kromě toho i obecné trendy současné vědy o ústavním právu. Vedle workshopů zasedalo v Johannesburgu ještě několik tematických skupin, které doplňovaly programové spektrum. Často se jednalo např. o představení knih, které byly v mezidobí mezi kongresy IACL publikovány, nebo o témata, která nejsou ve workshopech dostatečně zastoupena.

¹ Viz stránky kongresu dostupné z: <<https://wcccl.co.za/>> [cit. 2023-01-15].

Hlavní téma kongresu bylo stanoveno před několika lety a nemohlo reflektovat to, co se opravdu na kongresu stane. Týkalo se reformování ústav, zejména vztahu ústavního reformování a demokratické budoucnosti státu.² Pro samotný kongres a jeho celkové významění však nebylo nakonec hlavní téma příliš důležité. Podstatné bylo, že šlo o téma dostatečně obecné, které dovolilo zahrnout témata příbuzná i značně odlišná.

1. Právo na řešení chudoby

První plenární zasedání bylo věnováno chudobě. Jedná se o zaměření, které si vynutilo místo konání v Africe. Je to asi poprvé, kdy se světové konference ústavního práva věnovaly právu lidí na řešení chudoby prostřednictvím státu, ústavního práva a ústavního soudu. Svým způsobem se jedná o pokračování zaměření Asociace v tom smyslu, že chudobu musí svým právním systémem reflektovat jak demokratické země, tak státy s jiným režimem. Jaké řešení Kongres představil? Úvod k tématu nabídl již předseda jihoafrického Ústavního soudu, který vystoupil v úvodním programu pléna. Jihoafrická republika opustila apartheid v roce 1991, tedy ještě později, než východní Evropa opustila své směřování ke komunismu. Jihoafrické ústavní právo má dlouhou tradici a po konci apartheidu i demokratickou historii, kterou táhne dopředu Ústavní soud Jihoafrické republiky. Vzhledem ke kulturní blízkosti jihoafrického práva s právem britským je vidět propojení rozhodnutí jihoafrického Ústavního soudu s moderními tématy britské nebo evropské provenience. Tím mám na mysli to, že ústavní soud Jihoafrické republiky nijak tematicky nepokulháva za ústavním soudnictvím států Evropské unie nebo Spojených států amerických. Ekonomická a společenská realita Jihoafrické republiky je přitom odlišná. Nejen kvůli nedostatečnému překonání apartheidu ve smyslu přetrvávajících ekonomických nerovností, ale i kvůli relativní ekonomické slabosti Jihoafrické republiky. Předseda Ústavního soudu popsal případy, které se nějakým způsobem dotýkají chudoby ve smyslu diskriminace v pracovním právu. Bohužel na úrovni Ústavního soudu se dostávají jen marginální případy, které se často utápějí v kompetenčních sporech mezi soudy nebo orgány. To se často stává i u jiných ústavních soudů v oblastech, kde sociální a ekonomická práva patří z velké části mimo soudní pravomoci a ústavní soudy se k nim buď vůbec nedostanou, nebo musí složitě svou pravomoc interpretovat. Toto potvrdila i známá jihoafrická profesorka *Thuli Madonsela*, bývalá ombudsmanka. Její pesimistický závěr o potěmkinovské demokracii a potěmkinovském způsobu překonání jihoafrického apartheidu byl určitým předznamenáním jednoho z témat kongresu, které téma chudoby přesahovalo.

2. Ústup od demokracie

V posledním pětiletí byly ústavněprávní kongresy³ ve znamení tématu pomalého úpadku demokracie (*Democratic Decay*). Před čtyřmi lety na kongresu IACL v Soulu bylo příbuzné téma ještě podstatně optimističtější uchopeno – kongres nesl název *Deliberativní*

² Podobné téma zpracovává mimo jiné Ústav pro meziregionální studium konstitucionalismu PF UK v mezinárodním grantu pod vedením *Tomáše Dumbrovského*, téma se nazývá: *Identita a konstitucionalismus: Schopnost ústav formovat politická společenství v regionu EU-MENAP*.

³ Světová konference konkurenční společnosti ICON.S byla sice v roce 2022 nazvána obecně, ale úpadek demokracie byl probíráán o to intenzivněji. Viz program dostupný z: <<https://conference.icon-society.org/overview/>> [cit. 2023-02-08].

demokracie jako řešení pro ústavy a zastupitelskou demokracii v krizi (Deliberative Democracy as a Solution for Constitutions and Representative Democracies in Crisis). Součástí kongresu v Soulu byl ovšem i workshop nazvaný *Post-Soviet Constitutionalism and Peace Building*, jehož účelem bylo zkoumání postsovětského prostoru. Workshop, ovládaný ruskými profesory, vyzval k tomu, aby bylo sovětské státní právo zkoumáno realisticky, nikoliv předpojatě (v roce 2018!).

Úpadek demokracie jako jev, který označuje postupnou erozi liberální demokracie v některých státech a šíření stejné tendence do států dalších, byl jedním z nejméně reflektovaných témat na johannesburském kongresu. Ve světové perspektivě jsou studia úpadku demokracie konfrontována s teritoriálním principem. Zatímco v Evropě se setkáváme spíše s rozdělením Východ–Západ, na světové úrovni je možno pozorovat, že na úpadek demokracie mohou mít vliv ekonomicky a kulturně podmíněné faktory rozdělující svět na více demokratický sever a méně demokratický jih. V tomto kontextu se zmiňuje i dědictví kolonialismu a postkoloniální rysy států. Řada diskutujících se přiklání ke kritice liberální demokracie a nedovedla hájit její přednosti, naopak chválila nějaké přechodné zřízení, které je více svázáno s kulturními zvláštnostmi určitého teritoria. V evropském prostoru je úpadek demokracie podle *prof. Emanuela Towfiqha* spojen s rozčarováním občanů z politických stran, o čemž svědčí klesající podpora masových stran a rostoucí počet protestních a extrémních hlasů, stejně jako nižší míra členství ve stranách. Pokles stranické identifikace vede ke snížení akceptace legitimacy státních rozhodnutí. To napomáhá k moci populistickým uskupením a ke zvýšení možnosti úpadku demokracie. Reformování ústav s konceptem úpadku konstitucionalismu a demokracie úzce souvisí. Ústavní reformy jsou koncipovány jako dílčí a ústava zůstává často v platnosti, i když dochází v některých případech k omezení demokracie. Lépe na úpadek nebo rozvoj demokracie poukazují reformy volebního práva.

Vedlejším tématem, souvisejícím se snahou o odvrácení úpadku liberální demokracie, bylo téma samosprávy obecně a téma správy velkých měst. Samospráva je někdy považována za reziduum demokracie ve státech směřujících pryč od konstitucionalismu. V jiných případech se samospráva považuje za nezbytný doplněk liberální demokracie, v ještě dalších za demokracii samotnou. Na druhé straně se vzhledem k mezinárodnímu pořádku a globalizaci oslabuje samospráva, respektive autonomní moc jednotlivých států. Tato tendence rovněž souvisí s demokratickým uspořádáním států. Řada států je podle některých účastníků ve vlivu působení cizích sil, které rozhodně neusilují o demokracii.

3. Nová témata

Kongres se kromě konfrontace či smiřování mezi liberální demokracií a nedemokratickými tendencemi soustředil na soudobé jevy a jejich projevy v ústavním právu. Moderní komunikační prostředky a působení soukromých firem v sektorech, které byly dříve vyhrazeny státu, jsou tématem, které zasahuje samou podstatu demokracie. Z velké části jde o uchování svobody slova a svobody projevu, opačnou tendencí jsou dezinformace a jejich negativní působení na určitou část společnosti. Polský profesor *Ryszard Piotrowski* se domnívá, že současný stát je pod vlivem technologických firem, které nejsou nikomu odpovědné. Podle něj v Polsku ústava nezmizela, ale existují neviditelné síly, které vzaly moc normálním institucím. V tomto směru se poukazovalo na negativní vliv Facebooku při vystupňování etnické nenávisti v Myanmaru. Konstitucionalismus musí reagovat na činnost soukromých činitelů a usilovat o horizontální aplikaci ústavních práv.

Dalším tématem bylo ústavní zakotvení práva přírody jako práva, které přesahuje lidskoprávní rozměr. Ústavy by měly obsahovat formulaci, kterou by se vlády zavázaly dodržovat závazky přijaté na mezinárodní úrovni. Ústavy by také mohly hrát roli při postupném dosahování přechodu na nízkouhlíkové hospodářství takovým způsobem, aby nebyla ohrožena práva jednotlivců a obcí na rozvoj.

4. Role ústavních právníků

Jako obvykle se kongres zabýval i metodickými otázkami, komparativním přístupem a rolí ústavních právníků jako učitelů a veřejných činitelů. V souvislosti s přítomností řady profesorů, jejichž domovinou je hybridní nebo nedemokratický režim, šlo o otázky velice citlivé. Mohou se ústavní právníci aktivně účastnit na politickém životě? A mohou tak činit i v režimu, který potlačuje lidská práva? Závěrečné plenární jednání, jehož účastníky byli profesori z Taiwanu, Ruska, Ukrajiny či Spojených států, se obracelo k otázce, k čemu slouží ústavní právo, pokud rezignuje na vychování studentů jako zastánců konstitucionalismu. Je přípustné, aby renomovaní odborníci sloužili k udržení režimu, který očividně směřuje k potlačování politických a lidských práv? Je vůbec správné, aby se odborníci odchýlili od exaktního postoje k nekritické podpoře nějakého politického proudu?

Světový kongres ústavního práva přinesl účastníkům cenné kontakty a informace o ústavních systémech jiných zemí – kontakty podstatně méně odlišné, než je četba ústavněprávní odborné literatury, která prochází na Západě fází, kterou bychom mohli nazvat jako nadměrná literární tvorba. Z tohoto hlediska bylo pro mne velkým zážitkem představení knihy *Constitutionalism and Economy in Africa*, která je kolektivním čtyřsvazkovým dílem Univerzity v Pretorii zabývajícím se tématem, které nadměrnou tvorbou rozhodně netrpí. Prof. Charles Fombad inicioval toto unikátní dílo a zpočátku s omezenou zahraniční pomocí vytvořil kolektiv, který studuje a analyzuje Afriku přímo z Afriky. Hlavním předmětem je vztah ekonomiky a konstitucionalismu, včetně zakotvení pravidel ekonomického ovlivňování, pomoci mezinárodních organizací, regulace investic. Toto dílo odráží určitý demokratický úpadek Jihoafrické republiky a dalších analyzovaných států, který je ovlivňován těmito faktory. Africký příspěvek k ústavnímu právu prostřednictvím této knihy je bezprecedentní.

5. Kam kráčí ústavní právo?

Kongres ukázal, že vývoj ústavního práva reflektuje základní problémy světa a států. Od optimistického náhledu, který má tendenci přeceňovat vliv ústav na režim, ukázal kongres realističtější tvář. Ústavní právo jako obor je povinno udržet kontakt mezi různými režimy. Na druhou stranu však musí přiznat omezené možnosti oboru při vytváření a formování demokratických režimů.

Jindřiška Syllová*

* JUDr. Jindřiška Syllová, CSc., Parlamentní institut Poslanecké sněmovny a Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: syllova@psp.cz.