

## DISKUSE PŘI PŘÍPRAVĚ ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY

VĚRA JIRÁSKOVÁ

Z hlediska periodizace ústavního vývoje se nacházíme v současnosti na konci desetiletí, ve kterém byla celá střední a východní Evropa zasažena vlnou ústavních změn, jež je, alespoň co do množství, srovnatelná s jinými obdobími hektické normotvorby v minulosti. Na první pohled se zde nabízí srovnání s koncem 18. století (první moderní ústavní texty USA, Francie, Polsko) nebo si připomeňme ústavní odraz revolučního roku 1848, zrod nových států a jejich základních zákonů po 1. i 2. světové válce v Evropě a tak bychom mohli jistě pokračovat přes osvobození se afrických a asijských států od kolonialismu až ke konci jihoevropských diktatur v polovině 70. let (Řecko, Španělsko, Portugalsko).

Znakem etap ústavního vývoje ovšem není jen masové objevení se nových základních zákonů. Současně při nich jde zpravidla i o více či méně zásadní změny a posuny v chápání a ústavním zakotvení státu, jednotlivce, později například i politického mechanismu uvnitř státu nebo nově i vztahů mezi jednotlivými státy. Převratné společenské změny a nové myšlenky a koncepce, které je zdůvodňují, tak zákonitě nacházejí svůj odraz i v ústavních textech. Takové jednoznačné spojení, které by současně zásadním způsobem rozvíjelo instituty ústavního práva jako celku, v nových ústavách zemí střední a východní Evropy hledáme jen obtížně. Nové, velké myšlenky se v tomto období jaksí nekonaly. Odmítnutý systém, který byl chápán a zkoumán jako socialistický konstitucionalismus, byl nahrazený v podstatě recipováním soudobé podoby ústavního státu s takovými určujícími principy jako je lidská důstojnost, pluralitní demokracie, dělba moci, lidská práva a svobody, regionalismus. Ve vlastním slova smyslu nešlo ovšem o pouhé přepisování ústav států západní Evropy, ale o jejich transformování s ohledem na vlastní tradice, prožitou zkušenost v kontextu s vlastní právní a politickou kulturou. V tomto smyslu má recepce aktivní povahu, která vede k národním variantám, pokud jde o podobu jednotlivých ústavních institutů.

Nové ústavy současně velmi pragmaticky odrazily velké změny, které poznamenaly soudobou tvář Evropy. Ať již šlo o zánik světové velmoci Sovětského svazu, vytvoření nových samostatných států, znovusjednocení Německa nebo perspektivu dalšího rozšiřování Evropské unie. Zhroucení ideologie položené do zá-

kladů státnosti zemí střední a východní Evropy vedlo a vede k obecným úvahám o podobě státu budoucnosti. Bude ji skutečně určovat prohlubování a rozšiřování evropské integrace nebo bude Evropa nadále zmítána vypjatým nacionalismem, je šancí vnitrostátního uspořádání rozvoj regionalismu nebo chceme-li modernizovaného federalismu či bude pokračovat ve vítězném tažení tendence k centralizovanému státu? Bude stabilita světového pořádku nadále zajišťována realizací práva národů na sebeurčení nebo úpadek váhy OSN je již dnes nahrazován stoupajícím vlivem nejsilnějších zemí? Co dělá a ještě udělá s klasickým státem rozvinutá informační a komunikační společnost, možná klimatická katastrofa, organizovaný zločin...?

To všechno jsem si dovolila uvést na úvod jen proto, že jsem hluboce přesvědčena, že zkoumání československé a české státnosti, jako odhalování a formulování idejí, které způsobují, že daný stát vzniká, přetrvává a nerozpadá se, ale naopak působí k tomu, že jeho obyvatelstvo tvoří relativně soudržný celek, vyznačuje se společným osudem, kulturou, zájmy, vede specifický vnitřní život a může a chce pečovat o společné blaho, že hledání toho všeho má vždy současně svoji evropskou resp. světovou dimenzi a souvislost.

#### PODMÍNKY A OKOLNOSTI, KTERÉ OVLIVŇOVALY PRÁCE NA ÚSTAVĚ ČR

Z časového hlediska je třeba říci, že se jednalo o relativně krátké období od léta do poloviny prosince 1992. Rozhodující impuls představovaly rozdílné výsledky klíčových voleb v létě roku 1992, které si ovšem tehdy nejlivnější politické strany v České i Slovenské republice vyložily, za v podstatě mlčenlivého souhlasu suveréna (lidu), jako příležitost vnutit svůj stranický program resp. jeho uskutečňování politickou praxí všem lidem v zemi a vzbudit tak dojem, že stát a jeho obyvatelstvo se stávají, byť na omezený čas, vlastnictvím vítězné politické strany (koalice stran), které se tak staly vlastně jedinými aktéry na scéně. Na ní se odehrávalo v prvním plánu především poslední dějství společného státu československého.

Přes výjimečnost situace a její závažnost, státy se konec konců nedělí až zase tak často, byly státoprávní procesy a hledání cest k rozdělení Československa, často označovány za brzdu úspěšné ekonomické transformace.

Pokud jde o samotné práce na ústavě, nebylo nezbytně nutné stavět na zelené louce. Byly zde jisté zkušenosti s prováděním ústavních změn na úrovni federace i z prací na přípravě Ústavy ČR jako součásti spolkového státu. Rozvoj právních názorů daného okamžiku plasticky odrážejí i jednání vrcholných státních orgánů, praxe zákonodárného sboru (ČNR), programy politických stran. Zde se tvořilo zázemí, jež ovlivňovalo a vymezovalo předmět veřejné diskuse a části publicistiky v době příprav nové Ústavy ČR.

Konečně i alternativní návrhy, což v našem případě byly dva oficiální návrhy předložené opozičními politickými stranami (sociální demokracií a Levým blo-

kem), objektivizují ideje, odráží skutečnost, naděje, přání, zpracovávají minulost, praxi státních orgánů, dogmatiků vědy, regionálních a univerzálních závazků státu (zejména pokud jde o lidská práva a svobody), programy politických stran. Bohatší zkušenost v této souvislosti učinily, na rozdíl od České republiky, například nové spolkové země Německa a Polsko, což dokazuje jednak početnost vypracovaných a předložených alternativních návrhů, ale i práce s nimi při přípravě vlastního textu platných ústav.

Obecné ovzduší té doby se u nás vyznačovalo ale současně přežívajícím právním nihilismem. Obvykle se pak postupovalo tak, že bez velkých diskusí a zvažování alternativ byly stanoveny jednoznačně politické cíle a následně se hledalo jejich právní zdůvodnění a forma. Racionální argumenty bývaly odbývány ideologickým známkováním, i při tvorbě práva byly jednoznačně preferovány principy liberální, které byly ovšem chápány a interpretovány jako protiklad k demokratizačním a socializačním trendům v Evropě, opakovaně byl znovu a znovu jako strašák využíváno hrozby návratu k minulosti, negativní roli sehrával stupňující se nacionalismus, v české podobě často oblečený na začátku do výkřiků „Každý za své!“ a na konci „Když se jim to nelíbí, ať jdou!“

Ve výčtu faktorů, které vypovídají o době a o lidech v ní v souvislosti s přípravou nové ústavy, bychom mohli pokračovat přes úspěchanost, nepreciznost, kabinetní přístup, subjektivismus a momentální improvizaci jednotlivých osob na jedné straně až k přetrvávání schizofrenní a pro mnohé nepochopitelné situace, kdy oficiálně na jedné straně docházelo k odmítnutí akceptování téměř půl století dějinného vývoje a na druhé straně se současně realizovala zásada kontinuity práva, jež ovšem postupně měnilo zásadním způsobem svoji tvář. Logickým důsledkem pak muselo být množství konfliktů společenských, politických, osobních.

## MECHANISMUS VYPRACOVÁNÍ A SCHVÁLENÍ ÚSTAVY ČR

V polovině července 1992 byly téměř současně vytvořeny dvě komise pro přípravu budoucí ústavy. Jednak to byla komise vlády ČR, v jejímž čele stál předseda vlády V. Klaus a v níž byli podle sdělení místopředsedy vlády Kalvody „zastoupeni odborníci vládní koalice“. Vláda sama ve schváleném Programovém prohlášení uvedla, že „...má mandát k tomu, aby spolu s ČNR položila základy ČR jako svébytného státního celku, schopného samostatné státní existence... Jedním ze základních úkolů v tomto směru bude předložit ČNR návrh ústavy České republiky“.

Vedle toho vznikla komise předsednictva ČNR pro přípravu ústavy ČR na principu poměrného zastoupení v čele s předsedou ČNR M. Uhdem. Poměr mezi poslanci koaličních a opozičních stran v této komisi byl 7 : 6.

Z vůle představitelů koaličních stran plnila každá z komisí v procesu vypracování ústavy rozdílné úkoly. Komise vytvořená na půdě ČNR viděla smysl své existence jednak ve vytyčení politických tezí a obsahového zadání pro komisi vlády a dále si za cíl kladla ověřovat, jak bude posuzovat jednotlivá navržená ustanovení opozice a tak sondovat, zda mají šanci projít v plénu zákonodárného sboru.

Komise vlády pak v rámci daných limitů vypracovala pro vládu návrh vlastního paragrafovaného textu základního zákona.

V průběhu prací se konalo i několik společných setkání zástupců obou komisí, na kterých se hledaly cesty k překonávání rozporů a rozdílných názorů a doladovávala se celá řada detailů.

Po projednání v Legislativní radě vláda počátkem listopadu schválila návrh předložený komisí vlády. Neshody do posledního okamžiku panovaly zejména pokud jde o územní samosprávu (tu KDU-ČSL nadále považovala za věc otevřenou) a dále o koncepci nově vytvářeného Senátu. V té době se vyhrotil i spor s prezidentem republiky o způsob volby hlavy státu.

Přesto byl 10. listopadu návrh vlády doručen do ČNR, která jej začala ve zkrácené lhůtě 30 dní projednávat. Garantem se stal ústavně právní výbor spolu se zpravodaji jednotlivých výborů ČNR.

Statistiky uvádějí, že při jednání ve výborech byl podáno na 300 pozměňovacích návrhů a ještě při projednávání v plénu ČNR jich zaznělo na 90.

Vládní návrh pozměněný na základě připomínek ústavně právního výboru a zpravodajů ostatních výborů byl v polovině prosince předložen plénu ČNR. Při hlasování 16.12. bylo ze 198 přítomných poslanců ČNR 172 pro, 16 proti a 10 se hlasování o předloženém a projednaném návrhu zdrželo.

## SPORY O VYJÁDŘENÍ ČESKÉ STÁTNOSTI

Různá ideová východiska relevantních politických subjektů, kterými byli v podstatě představitelé politických stran zastoupených tehdy v ČNR, našla svůj výraz ve sporech o obsah české ústavy a vyjádření české státnosti v ní.

Zadání, které se snažily naplnit ústavní komise, našlo svůj první a koncentrovaný výraz v Programovém prohlášení vlády, podle kterého: „Nově koncipovaný ústavní systém bude vycházet z všeobecně uznávaných principů a dokumentů základních práv a svobod a bude navazovat na demokratické tradice české státnosti. Půjde o moderní a funkční systém, v němž budou vyváženy zákonodárná, výkonná a soudní moc. Vláda předpokládá zřízení funkce prezidenta ČR. Tento úřad nebude jen symbolizovat českou státnost navenek, ale bude patřičně definovanou součástí fungujícího a vyváženého ústavního systému“. Vláda je později doplnila o požadavek návaznosti na současné světové a evropské zkušenosti.

Poněkud podrobnější podobu měly základní teze vypracované parlamentní komisí.

Pro budoucí podobu české státnosti mi zvláště důležité připadají dva momenty:

A/ přihlášení se k odkazu československé a české státnosti,

B/ diskuse kolem zejména dvou principů ústavního státu tj. demokracie a sociálně tržního hospodářství jako určujícího ekonomického zázemí státu.

Ad A:

Pokud jde o naplnění odkazu československé a české státnosti, nejde podle mého názoru jen o na první pohled nepřehlédnutelnou inspiraci Ústavní listinou z roku 1920, připomeneme-li si soustavu nejvyšších státních orgánů.

Za hmatatelný důsledek minulosti a existence Československé republiky lze považovat i fakt, že u nás nenašla svoji živnou půdu a zaznamenání hodnou reálnou podporu monarchistická hnutí, ačkoli v řadě zemí východní Evropy nacházejí tyto politické proudy údajně podporu 3-7 % obyvatelstva (nejzřetelnější zřejmě v Rusku, Bulharsku, Rumunsku). Nabízí se ovšem otázka, zda se tento problém u nás netransformoval a nenašel jiné formy svého výrazu. Na jedné straně si připomeňme např. nekritický obdiv části společnosti k šlechtě včetně způsobu titulování jejích představitelů, na druhé straně se zdá, že část veřejnosti má značné problémy s akceptováním těch praktických kroků hlavy státu, které jsou srovnatelné s klasickými pravomocemi monarchů. Jako příklad z poslední doby lze uvést obtížně vysvětlitelné a obhajitelné uplatnění práva milosti, podpora myšlenky ústavního definování postavení manželky hlavy státu nebo nejednoznačné vymezování se prezidenta republiky jednou jako nadstranického činitele, jindy zase otevřené vstupování do politického života, hledání si svého nástupce aj. V souvislosti s diskusemi o podobě nové ústavy také nikdy nebyl vážně zpochybněn laický charakter státu. Svým způsobem ojedinělým tak zůstal hlas z tehdejší KDS, kdy za použití argumentu „alespoň padesát procent občanů se ke křesťanství silně či slabě hlásí“ byl vyvíjen tlak na změnu textu Preambule, která měla odrazit, že základy státnosti stojí na křesťanské tradici. Zřetelněji je tato otázka spíše otevírána tehdy, když vypuknou v zákonodárném sboru diskuse o státních svátcích a významných dnech.

Vznik nových samostatných států na troskách bývalého Československa pak nejnověji a konečným způsobem potvrdil nesrovnatelný nepoměr pokud jde o ztotožnění se státností české a československé na jedné straně, na rozdíl od chápání státnosti slovenské na straně druhé. Jako příklad nejviditelnější může posloužit užívání takových symbolů jako je státní vlajka nebo hymna státu.

Zásadní koncepční otázky našly svůj zástupný výraz v diskusích o konkrétních ústavních institutech. Klíčový význam tak měly spory o chápání základních lidských práv a svobod a současně míru akceptování dosud platné Listiny základních práv a svobod. Skutečným mediálním hitem se stal Senát, jako druhá komora parlamentu, ale i spory o rigiditu ústavy a podobu územně správního uspořádání státu. Ve srovnání s tím okrajovou pozornost poutaly diskuse o roli prezidenta republiky v rámci moci výkonné a způsob jeho volby, tzv. ekologická hlava v ústavě, ze které se nakonec stal čl. 7 aj.

Ad B:

Dodnes přetrvávajícím problémem se stalo věcné nedořešení tehdejší sporné otázky a sice, jak zkombinovat a zda vůbec využívat formu přímé demokracie – referendum, jako organický doplněk reprezentativního systému.

Pokud jde o druhý z uvedených principů /sociálně tržní hospodářství/, idealizování a demonizování trhu s odvoláváním se na modlu liberálů von Hayeka vedlo k formování relativně silného proudu, který se přikláněl k interpretaci trhu jako nejdemokratičtějšímu lidskému vynálezu vůbec. Ten je stoupenci této koncepce dokonce někdy připodobňován k ideálním formám plebiscitní demokracie.

Trh ovšem nepředstavuje prostor, kam je vstup zakázán právu, státu a etice. Oprávněnou reakcí by pak byla otázka, pokud by tomu bylo jinak, co je potom pracovní a sociální zákonodárství, jak výlučně prostředkům trhu podrobit takové oblasti lidského života jako je výchova, kultura, péče o zdraví.

Logickým důsledkem takového přístupu pak bylo odmítnutí myšlenky státnosti s argumenty, že

- nejde o nic jiného než o honbu za lochneskou příšerou,
- český stát žádnou ideu nepotřebuje, tím méně hrabat se ve vlastní tristní minulosti,
- občané se chtějí mít dobře, žít v materiálním dostatku, dýchat snesitelný vzduch a uskutečňovat své svrchované tužby, a proto jedinou ideou státu budiž umožnit lidem žít normálně a po svém.

Idea státnosti jako takové byla odmítána konstrukcemi liberálů, podle kterých její uznání by znamenalo, že stát má vyšší hodnotu, než jaká je v něm samém obsažena, tj. že je více než jeho občané. Základní ideou státu pak by mělo být nechat lidi pokud možno na pokoji.

Poslední problém, kterého bych se chtěla telegraficky dotknout, se týká legitimacy.

Teorie z historické zkušenosti zobecnila jisté otázky, které oprávněně klade v souvislosti se vznikem každé moderní ústavy:

- jakým způsobem povolal suverenní lid členy ústavodárného sboru,
- jaká v něm platila vnitřní pravidla,
- nakolik ovlivnily zájmy jednotlivců, skupin a institucí konečný výsledek,
- jak a kým byla ústava schválena.

Za všemi těmito otázkami stojí problém legitimacy moci a ústavy zvláště. Spravedlivě je třeba říci, že ČNR si tyto otázky vlastně nikdy vážně nepoložila. Pokusme se na ně částečně odpovědět nyní.

V době existence Československa, v létě 1992, bylo ČNR schváleno Programové prohlášení vlády, podle něhož má vláda mandát spolu s ČNR položit základy samostatné ČR,

- vláda se stala fakticky navrhovatelem Ústavy ČR, o roli ČNR a veřejnosti jsem se zmínila výše,
- jestliže byla otázka referenda diskutována a předpokládána jako jedna z možností (dokonce ústavní), jak provést rozdělení Československa, nikdy se vážně nejednalo o tom, že by referendem měla být potvrzena Ústava ČR,
- navíc se ČNR prohlásila v čl. 106 (1) dnem účinnosti Ústavy za Poslaneckou sněmovnu s volebním obdobím končícím 6. června 1996. V duchu tradice zástupných problémů byla otázka legitimacy zákonodárného sboru podle nové Ústavy zcela překryta úpornými boji o převedení poslanců FS do zákonodárných sborů nástupnických států.

Podle Preambule Ústavy ČR sice „My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku... prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců přijímáme tuto Ústavu České republiky“, na druhé straně podle výsledků průzkumu

veřejného mínění z 2. 12. se přes 60 % dotázaných vyslovilo pro uspořádání nových voleb po schválení Ústavy. Politické reprezentace řekly ovšem jednoznačně ne s argumentem, že potřebujeme pracovat a dovést transformaci do konce.

## ZÁVĚR

Ať již byl start Ústavy ČR jaký byl, každý ústavodárce stojí před úkolem, za využití minulého otevřít cestu do budoucnosti. Splnění tohoto úkolu je možné jen cestou vzájemných kompromisů. Považuji svým způsobem za zmařenou šanci, že práce na budoucí ústavě neumožnila veřejnosti zapojit se do diskuse o tom kdo jsme, jací jsme, co chceme a jakými cestami a prostředky toho dosáhneme.