

# ÚSTAVNÍ ASPEKTY ŠPANĚLSKÉHO PŘECHODU K DEMOKRACII – OD FRANKISTICKÉ DIKTATURY K PRÁVNÍMU STÁTU

**Radim Seltenreich**

Snad málokterá problematika je (a to nejen) ze státoprávního hlediska tak zajímavá, jako je právě přechod totalitních či autoritativních režimů k demokratickému ústavnímu uspořádání (uvedené přitom jistě platí i obráceně – tedy v případech potlačení demokracie a zavedení diktatur). Jedná se totiž o situaci, kdy je ústavní vývoj krajně nejistý vzhledem k množství proměnlivých faktorů, jejichž význam nelze spolehlivě předem odhadnout.

Pokud totiž nejde o přímou ozbrojenou konfrontaci s jednoznačným výsledkem, pak se zpravidla jedná o dějinný vývoj, kdy „starý režim“ v důsledku své pozvolné a často zejména mezinárodním tlakem vyvolané liberalizace postupně oslabuje své dřívější „neústupné pozice“ a v jeho řadách se objevují reformně smýšlející politici, kteří se sbližují s doposud pronásledovanou opozicí, jejíž představitelé se stávají pro dosavadní represivní moc „akceptovatelnými“. Tento proces přitom pochopitelně probíhá s různou dynamikou v závislosti na konkrétních historických okolnostech (cílem tohoto článku ovšem není „komparatistický pohled“ na tento vývoj v různých zemích světa, jakkoliv by právě srovnání se zeměmi dřívějšího sovětského bloku, ale i třeba Jihoafrickou republikou či latinskoamerickými diktaturami bylo nesporně velmi zajímavé).

Je přitom ovšem příznačné, že nezávisle na zmiňovaných „proměnných“ vykazuje tento proces i jisté zákonitosti, takže o určité „obecné technice“ přechodu k demokracii můžeme hovořit jak v případech levicových, tak i pravicových diktatur. Samotný spouštěč „zásadního rozchodu“ s dosavadním uspořádáním přitom ovšem zůstává různý, a jakkoliv se nejedná o izolovanou událost (tato je vždy navíc podmíněna celou řadou dalších okolností a postupnou proměnou atmosféry ve společnosti), je pro celé následné dění zcela nepominutelný.

To pak platí zejména pro ten druh režimů, v nichž je výkon moci velmi úzce spjat s fenoménem vůdcovství, takže dotyčná diktatura dokonce přímo nese ve svém názvu vůdcovo jméno. Je tak zřejmé, že smrt zakladatele takovýchto „osobních diktatur“ je těžkou zatěžkávací zkouškou pro další trvání celého režimu, který nezřídka jen o málo přežívá „svého stvořitele“.

Vzorovým příkladem právě řečeného je jistě i „frankistické Španělsko“, jehož ústavním aspektem přechodu k demokracii je tento článek věnován. Právě ten se už tradičně spojuje s termínem „La Transición española“, a vymezuje tak zejména dobu od Francovy smrti v listopadu 1975 do přijetí na demokratických principech založené ústavy španělské konstituční monarchie v říjnu 1978 (ústava byla následně schválena i referendem v prosinci 1978).

Dlužno přitom ovšem i dodat, že toto právě uvedené časové vymezení postihuje opravdu pouze tu nejvíce viditelnou část španělské transformace směrem k demokracii. Pohyby, jež k ní vedly, započaly totiž již mnohem dříve a stejně tak ani přijetím zmiňované

ústavy proces přeměny Španělska v demokratický režim zdaleka neskončil. V souladu s tím tak musíme toto pojednání nejprve započít vylíčením podoby „ústavního zakotvení“ frankistického Španělska se stručným nastíněním jeho dějin a dále pak poukázat na nikoliv nepodstatné proměny této diktatury v její poslední fázi. Konečně i po klíčovém vylíčení ústavního vývoje v letech 1975–1978 je nutno alespoň v základních rysech nastínit další dění, jehož důležité znaky teprve přispěly k pevnému etablování demokracie ve španělské monarchii.

## 1. Ústavní vymezení frankistického režimu

V souladu s výše řečeným se nyní nejprve podíváme na „ústavní charakter“ režimu frankistického Španělska, který neodmyslitelně souvisí s mimořádně krvavou občanskou válkou, v jejímž znamení přišel na svět, a jež tak i zcela zásadním způsobem poznamenala jeho podobu a základní nastavení.

Kořeny tohoto vývoje lze přitom nalézt už v 19. století, kdy se ve Španělsku u moci v rámci monarchického zřízení střídají konzervativně a liberálně orientované režimy, přičemž na velmi krátkou dobu vzniká roku 1873 i historicky prvá španělská republika. Zejména nepřijatý plán odluky církve od státu však vede k chaosu, který nakonec vyústí již koncem roku 1874 v návrat španělských Bourbonů k moci. Králem se stává Alfons XII., za jehož vlády je roku 1876 přijata ústava tohoto „restauračního období“, jejímž vzorem je (možná poněkud paradoxně) o rok dříve přijatá ústava třetí francouzské republiky, a jež si podobně jako její předobraz uchovala poměrně dlouhé období platnosti. Nositelem svrchovanosti jsou přitom podle znění ústavy dvoukomorové kortesy (poslanecká sněmovna a senát), přičemž králi vůči nim náleží jak právo zákonodárné iniciativy, tak i veta.<sup>1</sup>

Jistá stabilita „restauračního režimu“, jehož neblahými znaky byly ovšem výrazné prvky oligarchie a kasikismu, pak pokračuje i po roce 1902, kdy se vlády ujímá Alfons XIII., který ovšem musí s postupujícím časem stále výrazněji čelit i prohlubujícím se rozporům tehdejší španělské společnosti. Mezi ty zcela zásadní patří zejména soupeření monarchistů a republikánů, centralistů a regionalistů, jakož i extrémní levice a pravice.

Vše nakonec vyústí roku 1923 do diktatury generála Primo de Rivery, přičemž postupem doby dochází k jejímu zmírňování, jehož výrazem je i nahrazení „vojenského direktoria“ civilní úřednickou vládou roku 1925, k čemuž pak můžeme přiřadit roku 1927 i vznik Národního shromáždění s poradními kompetencemi. Tento typ tzv. „mediteránní diktatury“ mající především nastolit společenský smír v zemi ovšem nakonec vyčerpá své možnosti, což vede k odstoupení diktátora v lednu 1930.

A právě od tohoto okamžiku můžeme počítat začátek bouřlivého dění, který nakonec vyústí až do tragické bilance občanské války. Roku 1931 tak po ultimátu „Revolučního výboru“ abdikuje král a v dubnu téhož roku je vyhlášena v pořadí druhá španělská republika. Její levicově orientovaná ústava neskrývá výrazný antiklerikalismus, což vede k úspěchu pravice ve volbách v roce 1933, aby následně další „zhrounutí kyvadla“ voličské přízně vyneslo v únoru 1936 k moci těsnou většinou levicovou „Lidovou frontu“.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Blíže k problematice viz TOMÁS Y VALIENTE, F.: *Manual de historia del derecho español*. Madrid, Tecnos 1997, s. 453–459.

<sup>2</sup> BEN-AMI, S.: *The Origins of the Second Republic in Spain*. Oxford, Oxford University Press 1978, s. 241–252.

Jak obecně známo, nesmiřitelné rozpory vedou už v tomto roce k zahájení krvavé občanské války, jež nakonec končí roku 1939 vítězstvím povstalců vedených generálem Francem. Ten se již během trvání konfliktu začíná označovat jako Caudillo („Vůdce“) a vykonává zákonodárnou moc ve formě dekretů. Následná snaha o institucionální stabilizaci režimu pak vede roku 1942 i k vytvoření kortesů složených ze stálých a volených zástupců, což ovšem pro tuto chvíli nikterak nenarušovalo legislativní oprávnění „hlavy státu“ („Jefe del Estado“).

Celkově se používá pro toto zakladatelské období „Nového státu“ termín „první frankismus“, pro který je již charakteristická i snaha o novou ústavní legitimaci z nelegitimní vzpoury povstale státní moci. Klíčovým projevem tohoto úsilí je přitom souhrn tzv. „základních zákonů“ („leyes fundamentales“), jež – jak už sám název ostatně více než zřetelně napovídá – mají do budoucna představovat určující ústavní nastavení frankistického Španělska.<sup>3</sup>

Tento proces je přitom započat ještě v době trvání občanské války, čehož dokladem je zejména tzv. „Pracovní kodex“ („Fuero del Trabajo“) z roku 1938 odrážející korporativistickou koncepci nově vytvářené španělské státnosti založené na národně-syndikalistické bázi. Ekonomika má být zjevně podřízena ideologickým a politickým ambicím frankistického režimu činícího si právě tímto zákoníkem nárok na rozsáhlé státní intervence do této sféry. Nelze přitom ovšem ani popřít, že „Pracovní kodex“ zároveň skutečně i směřoval k zajištění určitého základního sociálního smíru ve španělské společnosti.

Zároveň tento zákoník ovšem již svým charakterem otevírá řadu otázek po právní povaze těchto „základních zákonů“ a tak i po „ústavním rozměru“ frankistického režimu vůbec. Nepřekvapí totiž – a je to ostatně pro autoritativní či totalitní režimy příznačné, že tento „Pracovní kodex“ je (stejně jako další „leyes fundamentales“) plně a neodmyslitelně prostoupen vyhraněně ideologickými proklamacemi, jež nevyhnutelně zpochybňují i jeho právní rozměr. Ten totiž již logicky nemůže být takový, na jaký jsme navyklí v běžných „právních státech“, ale právě jen přizpůsobený požadavkům nedemokratické a jakékoliv odlišné myšlení potírající státní moci. Je tak smutnou a nevyhnutelnou nutností, že o ústavním právu takovýchto režimů nelze psát vlastně jinak než v uvozovkách.

S tradičním ústavním právem založeným zejména na principu důsledné dělby moci a ochraně jednotlivcových nezadatelných občanských práv nemá jejich „ústavní zakotvení“ nic společného. Jedná se především jen o soubor propagandistických tezí navenek sice zaobalených „do řeči práva“, jejichž hodnota je ovšem zásadně oslabena neskrývaným „primátem ideologického“ podepřeného v poslední instanci brutální (a zejména vůči „nesouhlasícím“ namířenu) potlačovatelskou mocí státního aparátu. To se pak ostatně nevyhnutelně dotýká i právní závaznosti a vynutitelnosti takovýchto dokumentů – vždy k „absolutní moci“ směřující logika autoritativních a totalitních států něčemu takovému prostě ze své nejlustnější podstaty vzdoruje. Vyžadují-li to okamžité potřeby moci, takovýto stát se rozhodně necítí být ani těmi svými nejmírnějšími závazky vázán a řečí ideologie ospravedlní i to jejich nejvíce do očí bijící porušování.

A právě pod tímto zorným úhlem musíme nazírat i cenu „základních zákonů“ frankistického Španělska, tvořících tedy v období od uchopení moci v důsledku občanské války až do Francovy smrti roku 1975 jádro jeho „ústavního vymezení“. Souhrn těchto zákonů

<sup>3</sup> RIVAYA, B.: *Filosofía del derecho y primer franquismo (1937–1945)*. Madrid, 1998, s. 75–81.

je tak zpětně vnímán jako plod „antidemokratické kultury“ této doby, jejichž funkce je povýtce spíše legitimizující a programní než normativní, což navíc podtrhuje i skutečnost, že samotní právníci, kteří se na jejich vypracování podíleli, byli často i výraznými podpořovateli frankistického „Nového státu“.<sup>4</sup>

Je přitom i pochopitelné, že na straně vojenských povstalců („sublevados“), kteří se vzbouřili proti ústavnímu pořádku země, bylo k používání termínu „konstituce“ jen málo chuti, a že tedy tento postupně vydávaný a následně i revidovaný soubor „leyes fundamentales“ tak daleko lépe vyhovoval jejich potřebám. Nicméně samotná potřeba „ústavního zakotvení“ frankistického Španělska byla pro mnohé jeho právníky neoddiskutovatelná. Svým významem mezi nimi vyniká zejména právní filozof Legaz Lacambre (bez zájmovosti a samozřejmě i jisté paradoxní příchuti není, že před občanskou válkou studoval ve Vídni u Hanse Kelsena a byl i překladatelem jeho díla do španělštiny), pro něhož byla existence z „národní revoluce“ vzházejícího nového státního uspořádání „bez základní normy“ („sin norma fundamental“) jen těžko představitelná.<sup>5</sup>

Vraťme se tak ještě jednou k „Fuero del Trabajo“ z roku 1938, jenž je právě považován – a to jak vzhledem k době svého vzniku tak i náplní – za základní stavební kámen celého „ústavního vymezení“ frankistického režimu. „Nový stát“ se v něm jak již uvedeno hlásí k ideji korporativismu, přičemž inspiraci mu v dobovém kontextu skýtá kromě „Charity práce“ vydané roku 1927 ve fašistické Itálii i „Národní pracovní statut“ přijatý roku 1933 v sousedním salazarovském Portugalsku. Domácí předobraz pak zase skýtá již roku 1926 přijatý (tedy v době diktatury generála Primo de Riveru) královský dekret počítající se vznikem „národní korporativní organizace“, jenž však tehdy nebyl v praxi realizován.

V případě pracovního zákoníku z roku 1938 se v době ještě probíhající občanské války jedná zejména o příslib ekonomických jistot, jimiž se nastupující režim snaží získat přízeň širokých lidových vrstev. „Svět práce“ se proklamativně představuje jako prvořadý zájem frankistického režimu, který se v tomto dokumentu zároveň jednoznačně vymezuje jak vůči marxismu tak i principům liberálního kapitalismu. Že s tímto „garantováním“ vlasti, chleba i spravedlnosti jde pak ruku v ruce i omezení občanských práv, jež se mohou dále projevat jen v rámci předepsané nacionálně-syndikalistické ideologie, jistě není třeba zvláště zdůrazňovat. Krvavé účtování „Nového státu“ po vítězném ukončení občanské války je v tomto kontextu ostatně velmi dobře známo. „Pracovním kodexem“ nastavený „cartismo social autoritario“ pak zůstal pevnou součástí „doktrinální zbrojnice režimu“ až do jeho samotného konce, přičemž samotný kodex prošel významnější novelizací v roce 1967, kdy byl vydán „Ley Orgánica del Estado“.<sup>6</sup>

Jak obecně známo, frankistický režim nevstoupil na rozdíl od fašistické Itálie po Hitlerově boku na bojiště 2. světové války, a právě této okolnosti tak zejména vděčí v kontextu tehdejší mezinárodní situace i za své přežití po jejím ukončení. Zároveň je však i zjevné, že v rámci svrchu nadekretované „organické demokracie“ musí dojít i k určitým změnám a ústupkům, které si vyžaduje nová situace, a jež tak mají alespoň poněkud vylepšit obraz

<sup>4</sup> GARCÍA, L.: *Estado y derecho en el franquismo*. Madrid, 1986, s. 182–185.

<sup>5</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F.: *La Constitución de 1978 y la historia del constitucionalismo español*. In: *Anuario de Historia del Derecho Español*, sv. 50, 1980, s. 721–751.

<sup>6</sup> ARAGONESES, A.: *El derecho bajo el franquismo. Transformaciones del sistema jurídico español*. In: CAPELLÀ, M. – GINARD, D. (ed.): *Represión política. Justicia y reparación (La memoria histórica en perspectiva jurídica – 1936-2008)*. Mallorca, Documenta Balear 2009, s. 123–159.

Španělska coby vydědence mezinárodního společenství a následně jej učinit i věrohodným spojencem Západu v počínající studené válce proti komunismu.

Jak už tedy uvedeno výše, roku 1942 byly obnoveny kortesy, k čemuž pak v červenci roku 1945 přistupuje i další „základní zákon“ tentokrát vymežující povinnosti a práva Španělů. Tento „Kodex Španělů“ („Fuero de los españoles“) tak skutečně ve svých 36 článcích zmiňuje i některá tradiční občanská práva vycházející z liberálního pojmání společnosti. Problémem však je celkový kontext, do kterého jsou zasazena, a který je v podstatě znehodnocuje.

A na tom nic nemění ani slavnostní znění prvního článku zákona, který hovoří o tom, že španělský stát respektuje „důstojnost, integritu a svobodu lidské osoby“ a uznává člověka jako „nositele věčných hodnot“. Hned článek následující totiž hovoří o tom, že Španělé jsou povinováni loajalitou „hlavě státu“ („al Jefe del Estado“), což později článek 33. dále konkretizuje v tom smyslu, že „výkon práv v tomto zákoně uznávaných nesmí ohrožovat duchovní, národní a sociální jednotu Španělska“.

Zvlášť je pak plně v souladu s ideologickou doktrínou „Nového státu“ v zákonu vyzvednuto i postavení katolického náboženství („la Religión Católica“), které se těší „oficiální ochraně“ španělského státu (čl. 6), stejně jako instituce rodiny, považované za „základ společnosti“ (čl. 22). Přímo jako čest pro Španěly ve svém sedmém článku zákon hodnotí povinnost vojenské služby, přičemž jako právo i povinnost je zase v článku 24. představena práce pro společnost. Již zmiňovaná „tradiční liberální práva“ jako například svoboda projevu či svoboda spolčovací a shromažďovací jsou obsaženy v článcích 12 až 18, přičemž je ovšem zároveň zdůrazněno, že výkon těchto svobod nesmí ohrožovat základní principy státního uspořádání a navíc příznačně právě tyto články jsou v článku 35. výslovně zmíněny jako ty, jejichž výkon může být vládou přechodně pozastaven (jakkoliv tato by měla zároveň uvést i přesný rozsah a trvání svého opatření).<sup>7</sup>

„Kodexem Španělů“ se pak souhrn „základních zákonů“ zdaleka nevyčerpává. Ve své snaze o lepší vnímání frankistického režimu v zahraničí je v říjnu téhož roku vydán i zákon o národním referendu („Ley de Referendum Nacional“), podle něhož může „hlava státu“ v případě veřejného zájmu postoupit některé zákonodárné projekty schválení právě v lidovém hlasování.

Zejména však musí „Nový stát“ řešit problematiku svého vlastního státního uspořádání, čemuž má především napomoci přijetí zákona o nástupnictví hlavy státu („Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado“) z roku 1947. V tomto zákoně se tak jedná hlavně o řešení situace, kdy země sice je formálně monarchií, zároveň však v jejím čele stojí „Caudillo“ Franco. Hned první článek tohoto zákona tak říká, že „Španělsko jako politická jednotka je stát katolický, sociální a parlamentní, který se v souladu se svou tradicí prohlašuje za ustanovený v Království“, přičemž hned článek následující hovoří o tom, že hlavou tohoto státu je „Don Francisco Franco Bahamonde“.

Pro případ uprázdnění tohoto postu následně zákon předvídá dočasné převzetí moci ve státě „Radou regentství“ („Consejo de Regencia“), jejíž složení také vymezuje. Totéž platí i pro „Radu království“ („Consejo del Reino“), kde ovšem kromě vymezení členství je velká pozornost věnována i pravomocím tohoto orgánu při řízení státu. Zásadní článek šestý zákona pak dává Francovi výslovně právo navrhnout kortesům osobu, která jej s titu-

<sup>7</sup> *Leyes fundamentales*. Madrid, Boletín Oficial del Estado 1975, s. 25–37.

lem Krále či Regenta nahradí v jeho pozici „hlavy státu“, přičemž ovšem může kortesům navrhnout i revokaci tohoto svého návrhu, a to i když kortesy již takovou osobu schválily.

Devátý článek zákona konečně stanoví i podmínky pro toho, kdo má v budoucnu jako Král či Regent vykonávat úřad „hlavy státu“. Mezi nimi pak vyzvedněme, že dotyčný musí být muž a Španěl, který již dovršil třicátý rok věku a vyznává katolické náboženství. Zmíněn je přitom i požadavek přísahy na „základní zákony“, které jsou pro tento účel výslovně vyjmenovány v následujícím článku, a mezi něž je právě zařazen už i tento zákon.<sup>8</sup>

V květnu 1958 je do celku „základních zákonů“ zařazen i zákon o zásadách Národního hnutí („Ley de Principios del Movimiento Nacional“), kdy tedy musíme nejprve připomenout, že „Movimiento Nacional“ je termín reprezentující organický souhrn mechanismů a organizací vytvářejících zejména ideologickou základnu frankistického hnutí, přičemž původním zdrojem byla falangistická strana, jejíž program přijala vítězná Francova armáda za svůj. V souladu s tím je tak tedy tento zákon vymezující ideologickou bázi „Nového státu“ následně řazen i na samotný počátek celku „základních zákonů“.

Skutečně má tak tento zákon ještě více než jiné ryze proklamativní a ideologický charakter, přičemž se nezříká ani hlasitého a slavnostního patosu, jako třeba zvlášť výrazně ve svém článku druhém, jenž říká, že „španělský národ považuje za znamení cti poslušnost k Zákonu Boha podle doktríny Svaté, Apoštolské a Římské Církve, jediné pravdivé a od svědomí národa neoddělitelné víry, která bude inspirovat jeho zákonodárství“. Samotný závěr zákona konečně prohlašuje zde obsažené principy za „ze své vlastní podstaty věčné a neměnné“, a proto i všechny případné zákony a ustanovení jim odporující za neplatné.<sup>9</sup>

Tímto zákonem je ústavní nastavení „Nového státu“ v podobě „základních zákonů“ dovršeno a další změny tak přicházejí až v závěrečné fázi frankistického režimu počínaje rokem 1967. Tehdy je totiž přijat už zmiňovaný organický zákon o státu („Ley Orgánica del Estado“), který upřesňuje pravomoci a také vztahy jednotlivých klíčových orgánů španělského státu. Právě v rozmezí let 1967–1974 je následně přijato i vícero dalších „základních zákonů“, které ovšem již nemění nic zásadního na ústavním fungování země tak, jak jsme ho výše již vymezili (jedná se například o úpravu fungování „Movimiento Nacional“ či regulaci činnosti kortesů).

Zároveň je tato zvýšená legislativní činnost ovšem i výrazem snahy o upevnění „ústavní pozice“ frankistického státu v souladu s vzhledem k Francovu věku již brzy očekávanému předání moci. V souvislosti s tím je ostatně i vnuk Alfonse XIII. Juan Carlos roku 1969 jmenován španělským princem, čímž je i oficiálně vymezena jeho „nástupnická pozice“. Po nezbytném základním vymezení ústavní problematiky „Nového státu“ se tak nyní musíme v souladu s vymezením tohoto článku věnovat právě i ústavní transformaci této diktatury v demokratický právní stát tak, jak k němu došlo v období po Francově smrti v listopadu roku 1975.

## 2. Problematika ústavní transformace frankistického režimu

Hned úvodem tak musíme konstatovat, že vylíčení ústavní problematiky tohoto období je neodmyslitelné od tehdejšího velmi dramatického a velkou dynamikou disponujícího politického dění, jehož základní rysy zde tedy musíme také nezbytně načrtnout. V této

<sup>8</sup> *Leyes fundamentales*. Madrid, Boletín Oficial del Estado 1975, s. 249–258.

<sup>9</sup> *Leyes fundamentales*. Madrid, Boletín Oficial del Estado 1975, s. 15–21.

souvislosti je zapotřebí především zmínit skutečnost, že v závěru Francova života se vedle sebe stavějí jako varianty dalšího španělského vývoje vlastně jen dvě stěžejní směřovací linie.

První z nich můžeme označit za tzv. „aperturismus“ (ze španělského slova „apertura“, tedy „otevření“), jehož stoupence tedy můžeme označit za příznivce zpočátku zejména jen ekonomického otevírání se španělské diktatury světu, s čímž by měla teprve následně souviset i pozvolná liberalizace politického života. Vedle toho je tu však i linie druhá hlásající neochvějnou věrnost zásadám „prvotního frankismu“ vtěleným do „leyes fundamentales“ a strážící ideologickou čistotu „Národního hnutí“. Nikoliv náhodou se celek takto orientovaných příznivců označuje ve španělštině nanejvýše výmluvně jako „el búnker“.

Tito pak skutečně vystupují jako opevněná pevnůstka, která chce vzdorovat měnícím se době a poměrům, a není v tom zdaleka neúspěšná. Pronásledování a dokonce i popravy politických odpůrců režimu tak přes protesty mezinárodní veřejnosti probíhají prakticky až do Francovy smrti. Těžkou ránu tomuto táboru ovšem představuje zavraždění nejvýznamnějšího stoupence této tvrdé linie admirála Luise Carrery Blanca v prosinci 1973 provedené v Madridu členy baskické teroristické skupiny ETA.

Ani po tom ovšem nelze říci, že by reformátoři měli v rámci příprav na nevyhnutelně se ze zdravotních důvodů blížící odchod diktátora jednoznačně navrch. Každopádně obě zmínované linie vycházely od oficiálních osobností frankistického režimu, zapomenout ovšem ani nelze, že mimo tento rámec se v celé španělské společnosti v očekávání Francova skonu stále výrazněji formuje i „podzemní opozice“, k níž začínají vyjadřovat své sympatie i někteří představitelé církve, univerzitních kruhů a španělských dělníků, přičemž tato opozice může počítat i s podporou krajanů vyhnaných od frankistického režimu do zahraničí, jakož i celé světové demokratické veřejnosti (institucionálně se v této souvislosti ustavuje tzv. „Coordinación Democrática“ známá též jako „Platajunta“). Důležitý je přitom i celkový mezinárodní kontext, v jehož rámci vyzvedneme zejména tzv. „karafiátovou revoluci“ v sousedním Portugalsku v roce 1974, znamenající definitivní konec zdejší diktatury.<sup>10</sup>

Tolik tedy alespoň v základních rysech popis situace, v níž se po Francově smrti ujímá král Juan Carlos jako jeho nástupce v závěru roku 1975 svého úřadu. Ten přitom pochoptitelně v samotných počátcích plně akceptuje „frankistickou legalitu“, v jejímž duchu přísahá věrnost „a los Principios del Movimiento“ a také „základním zákonům“. „Modrá právní filosofie“ („iusfilosofía azul“ dle modré barvy falangistických košil) tedy skutečně ještě stojí ve znamení prvních týdnů královny vlády, kdy důležitou roli sehrává zejména profesor veřejného práva Torcuato Fernández Miranda (v letech 1969–1974 byl i generálním tajemníkem „Národního hnutí“), který sice připouští možné budoucí právní úpravy, ale právě při důsledném dbání legality takového přístupu – jeho vlastními slovy se mělo jednat o změny „od zákona k zákonu prostřednictvím zákona“.<sup>11</sup>

Samotný král ovšem již ve svém úvodním projevu hovoří také o nutnosti „národní svornosti založené na souhlasu“, což je tehdy některými pozorovateli vykládáno jako opatrný odklon od příznivců „neměnné kontinuity“ s dosavadním režimem. Stejně tak je ale král i kritizován poté, co je jako předseda vlády jmenován Carlos Arias Navarro považovaný za představitele spíše „tvrdé linie“, a kdy tak v reakci na tuto skutečnost opozice výslovně

<sup>10</sup> DÍAZ, E.: *Pensamiento español (1939-1975)*. Madrid, Edicusa, 1978, s. 243–260.

<sup>11</sup> PAGÈS I BLANCH, P.: Memoria y olvido de la guerra civil. In: CAPELLÀ, M. – GINARD, D. (ed.): *Represión política. Justicia y reparación (La memoria histórica en perspectiva jurídica – 1936-2008)*. Mallorca, Documenta Balear 2009, s. 103–122.

hovoří o „frankismu s králem“ či „fašistické monarchii“. Určité zmírnění odporu přináší až jmenování dalších členů vlády, mezi nimiž jsou už i představitelé „reformního křídla“ mezi frankisty, jakož i skutečnost, že do čela „Rady království“ (zároveň se stal i předsedou poslanecké sněmovny) se dostává už zmiňovaný „legalistický reformista“ Miranda.

Sám Arias Navarro taktizuje a pokouší se o velmi umírněné změny, mezi nimiž lze zejména vyzvednout snahu o liberalizaci zákona o politických sdruženích („asociaciones políticas“). Celkově však není schopen překročit svůj stín a jednoznačně se hlásí ke kontinuitě s frankismem, což vyjadřuje i slovy, že „naším úkolem je aktualizovat naše zákony a instituce tak, jak by si to přál Franco“. Poněkud dále chce jít asi nejvýraznější ministr jeho vlády Manuel Fraga Iribarne, nicméně celé toto reformní úsilí ztroskotá poté, co v červnu 1976 kortesy odmítnou novelizaci trestního zákoníku, jež by vyňala sdružování se do politických stran z kategorie trestných činů, což byl ale logicky nezbytný předpoklad pro další postup reforem.

Arias Navarro záhy poté končí ve své funkci, kritizován jak ze strany konzervativců tvořících stále již zmiňovaný „el búnker“, tak i ze strany reformistů. Do čela vlády se k všeobecnému překvapení dostává Adolfo Suárez, který se svou minulostí nepochybně řadí přes svůj poměrně mladý věk (narozen roku 1932) mezi členy „frankistického establishmentu“, přesto se však poměrně záhy profiluje jako rozhodný a přesvědčený zastávce ústavních reforem, jež ve svém výsledku přivedou španělský stát do tábora demokratických zemí.<sup>12</sup>

Skutečně je tak již v červenci roku 1976 zrušen zákon zakazující oficiální působení politických stran a hnutí, a vše se připravuje na boj o schválení naprosto klíčového zákona celého španělského přechodu k demokracii, jímž nepochybně byl zákon o politické reformě („Ley de Reforma Política“). Pro jeho význam se tak u něj zastavme podrobněji. Hned jeho první článek je totiž v kontextu doposud řečeného „o primátu ideologického“ ve frankistickém režimu svým nepochybným přihlášením se k principům právního státu čímsi dříve naprosto nemyslitelným a revolučním. Konkrétně se v něm totiž říká, že „demokracie je v politické organizaci španělského státu založena na svrchovanosti zákona, výrazu suverénní vůle lidu. Základní práva jednotlivce jsou neporušitelná a zavazují všechny orgány státu.“ Další články pak zejména upřesňují úkoly kortesů a krále v rámci legislativního procesu, přičemž důležitá je zde zejména garance „všeobecného, přímého a tajného volebního práva“ do poslanecké sněmovny. Samotná iniciativa „pro ústavní reformu“ je pak přiznána vládě a poslanecké sněmovně.<sup>13</sup>

Parlament (stále jej v této době nepochybně můžeme označit jako „frankistický“) tento základní ústavní předěl celého procesu transformace Španělska z diktatury v demokratický stát schválil v listopadu 1976, přičemž hned o měsíc později byl drtivou většinou schválen i v celonárodním referendu (pro hlasovalo až 94 procent Španělů ze 77 procent oprávněných a odpůrcům nepomohly ani slogany typu „Franco by hlasoval proti“).

Důležitý je následně i samotný pohyb na španělské politické scéně a v něm tak zejména už v lednu 1977 založení středopravicové politické strany „Demokratická unie středu“ („Unión de Centro Democrático“ – UCD), jež se stala politickou základnou úsilí ministerského předsedy Suaréze, který stanul v jejím čele. Jako cestu pro přechod od frankismu k demokracii si pak strana zvolila cestu tzv. autoreformy, podle níž se sice distancuje od

<sup>12</sup> MARTÍNEZ, P.: *Partidos políticos y constituciones de España*. Madrid, Fragua 1986, s. 87–88.

<sup>13</sup> DORIA, F.: *Historias de las constituciones españolas de Godoy a Suárez*. Madrid, Cometa 1986, s. 505–508.



frankistické diktatury, zároveň však pro zdařilý průběh ústavní transformace volí systém postupné změny za striktního dodržování existujících zákonů.

Za mezníky na této cestě, jež bychom neměli pominout, lze považovat i vyhlášení amnestie pro všechny politické vězně v březnu 1977 či schválení nového volebního zákona v témže měsíci. Celý demokratizační proces přitom ovšem neprobíhal úplně hladce a bez krveprolití, neboť v lednu téhož roku ultrapravicoví útočníci napadli v madridské ulici Atocha kanceláře odborářských právníků a zanechali po sobě kromě těžce zraněných i pět mrtvých. Z tohoto pohledu byla i z pohledu Suarézovy vlády velmi obávaná legalizace španělských komunistů, ke které došlo v dubnu 1977, kdy byla záměrně provedena v době velikonočního volna (tzv. „rudá svatá sobota“ – „el Sábado Santo Rojo“). Z hlediska legitimity stávající monarchie nebylo také bez důležitosti, že v květnu 1977 formálně rezignoval ve prospěch svého syna krále Juana Carlose na svá nástupnická práva Don Juan de Borbón, syn posledního „předfrankistického krále“ Alfonse XIII.<sup>14</sup>

Zásadní zkouškou nově se rodící demokracie pak byly první svobodné španělské volby od roku 1936, jež se odehrály 15. června 1977, a k nimž se dostavilo přes 80 procent oprávněných voličů. Jejich vítězem se stala UCD s 35 procenty hlasů, následována socialisty z PSOE s 29 procenty hlasů – žádná z dalších politických stran již nezaznamenala dvojciferný volební zisk, takže šlo hovořit o standardním rozvržení sil na nově zformované politické scéně bez závažnějších extrémistických výkyvů.

Právě čtyři nejúspěšnější strany z červnových voleb (vedle UCD a PSOE ještě španělští komunisté – PCE a frankisté sdružení v Alianza Popular – AP) následně v říjnu téhož roku podepsaly tzv. dohody z Moncloy („Pactos de la Moncloa“), jež vlastně představují tripartitní ujednání mezi zaměstnavateli, odbory a vládou o zajištění sociálního smíru (v této souvislosti byly dotčeny zejména otázky sociálního pojištění, jakož i mzdové a daňové politiky). Dohody z Moncloy tak vlastně dokazují, že součástí ústavní transformace je i nezbytný definitivní odklon od principů, jež nastolil ještě „Pracovní kodex“ z roku 1938.

Ruku v ruce s tím pokračuje také snaha o řešení problematiky nešpanělsky mluvících regionů, jejichž identita byla v době frankistické diktatury tvrdě potlačována. V největším a nejdůležitějším z nich – v Katalánsku – je tak již v září 1977 obnovena jejich tradiční autonomní vláda Generalitat. Souběžně pokračuje i příklon španělského státu k přihlášení se k fenoménu „nezadatelných lidských práv“, což se projevuje i podepsáním evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v listopadu 1977.<sup>15</sup>

Výčet všech těchto v rychlém sledu probíhajících změn zásadně proměňujících charakter španělské státnosti pak nevyhnutelně i směřuje k vrcholu celé španělské ústavní transformace, jímž pochopitelně nemůže být nic jiného než schválení textu nové španělské ústavy oběma komorami zákonodárného sboru 31. října 1978, jež bylo následně potvrzeno i celonárodním referendem, kdy se při účasti 67 procent oprávněných voličů pro její přijetí vyslovilo přes 88 procent z nich.

U tohoto základního (a dodnes platného) kamene španělské ústavnosti se tak musíme pochopitelně zastavit podrobněji. Skutečně se přitom jedná vlastně o první plně demokratickou ústavu v celé španělské historii, jež se již ve své preambuli nedvojsmyslně hlásí k počínající nové ústavní epoše a k rozchodu s dědictvím frankistické diktatury. V tomto smyslu vyzvedněme zejména sdělení, že španělský národ deklaruje svůj záměr „konsoli-

<sup>14</sup> BAÑUELOS, L.: *Reflexiones sobre la España de fin de siglo*. Madrid, Ramón Areces 2001, s. 305–307.

<sup>15</sup> LINZ, J.: Transiciones a la democracia. In: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 1990, s. 7–33.

dovat právní stát („Estado de Derecho“), který zajišťuje vládu zákona jako výraz lidové vůle“ či „ochraňovat všechny Španěly a národy Španělska ve výkonu jejich lidských práv, kultur a tradicí, jazyků a institucí“.<sup>16</sup>

Na toto pak ostatně hned navazuje znění článku prvního ústavy, který říká, že „Španělsko se ustavuje jako sociální a demokratický právní stát, jenž jako nejvyšší hodnoty svého právního řádu hájí svobodu, spravedlnost, rovnost a politický pluralismus“, přičemž „politickou formou španělského státu je parlamentní monarchie“ („Monarquía parlamentaria“). Opravdu důslednější rozchod s ideologií tolik prostoupenou „frankistickou ústavností“ si lze jen stěží představit, rozchod, který ve své jednoznačnosti překvapuje o to více, že v době schvalování ústavního textu neuplynuly ještě ani tři roky od diktátora skonu.

Není a nemůže být pochopitelně smyslem těchto řádků podrobně rozebírat novou španělskou ústavnost v celém jejím souhrnu, podtrhneme však zejména právě ty aspekty, jež lze nejvýrazněji označit za ústavní konkretizaci transformace španělského státu a společnosti od diktátorského režimu k demokracii. V této souvislosti tak rozhodně nemůžeme pominout zejména skutečnosti, jež se váží k již zmiňovanému právnímu postavení nešpanělsky hovořících regionů. Ohledně jazyka mimochodem ústava ve svém článku třetím uvádí, že „kastilština“ („castellano“) je oficiálním „španělským jazykem“ státu a „všichni Španělé mají povinnost ji znát a právo ji užívat“, přičemž ostatní „španělské jazyky“ jsou oficiální v jednotlivých autonomních celcích („Comunidades Autónomas“) v souladu s jejich statuty.<sup>17</sup>

Právě otázka územního uspořádání Španělska se ovšem nakonec ukázala být nejsložitější, a jako taková je obklopena nejrůznějšími kontroverzemi vlastně dodnes. Zatímco zástupci regionů totiž požadovali co nejvolnější federaci, stoupcí centralismu se zase vyslovovali pro naplnění modelu unitárního státu. Výsledný kompromis tak logicky mnohé neuspokojil, přičemž jeho jádro spočívá v tom, že i když se formálně v případě španělského státu nejedná o federaci, jednotlivé autonomní celky dosáhly reálně takové míry nezávislosti na centrální moci, že se prakticky vlastně v mnohém ohledu o federativní uspořádání jedná – později se v tomto kontextu vžívá přesnější termín „asymetrický regionalismus“. Původně přitom šlo hlavně o „nešpanělské národy s vlastním jazykem“, tedy Katalánsko, Baskicko a Galicii, jež si následně v referendech schválily své autonomní statuty jako součást španělského ústavního uspořádání, časem si však svou „zvláštní identitu“ takto pojistily i další oblasti španělského státu (např. Andalusie, Aragonie).<sup>18</sup>

Zásadní rozchod s minulostí pak není snad nikde tak dobře viditelný jako v oblasti ukotvení základních občanských práv – zvláště srovnáme-li ustanovení této ústavy s výše vylíčeným pojetím těchto práv v „Kodexu Španělů“ z roku 1945. Článek desátý ústavy z roku 1978 tak v tomto kontextu přímo říká, že „důstojnost osoby, neporušitelná práva, jež jsou vrozená, svobodný rozvoj osobnosti, úcta k zákonům a právům ostatních jsou základem politického uspořádání a sociálního smíru“. Samotná práva občanů jsou dále konkretizována v části ústavy nazvané „O základních právech a veřejných svobodách“ (čl. 15 až čl. 29). Jedná se o klasické liberální svobody, přičemž ústava v rámci „práva na život“ výslovně zmiňuje i zrušení trestu smrti. V rámci svobody vyznání se pak konstatuje, že žádné vyznání nemá charakter státního vyznání, přičemž ovšem mají veřejné orgány

<sup>16</sup> *Constitución española*. Madrid, Tecnos 2016, s. 25–26.

<sup>17</sup> *Constitución española*. Madrid, Tecnos 2016, s. 28.

<sup>18</sup> Blíže viz *Constitución española*. Madrid, Tecnos 2016, s. 108–126.

brát do úvahy existující stav a udržovat „vztahy spolupráce s katolickou církví a ostatními vyznáními“. Počínaje článkem 30 následuje oddíl „O právech a povinnostech občanů“ (čl. 30 až čl. 38), z něhož zejména vyzvedněme právo a také povinnost vojenské služby.<sup>19</sup>

Dodejme ještě, že postavení krále je v ústavě stanoveno v inspiraci britským modelem jako pozice hlavy státu, jež „kraluje, ale nevládne“. Za zvlášť důležitou můžeme v kontextu ústavní transformace španělského státu považovat skutečnost, že v člancích 159 až 165 je pod názvem „Del Tribunal Constitucional“ vymezena existence ústavního soudu, který pak následně skutečně započal své fungování v červenci 1980.<sup>20</sup>

V přijetí nové ústavy na sklonku roku 1978 lze tak právem spatřovat završení úspěšného španělského modelu přechodu k demokracii. Na straně druhé jsou ale i názory, podle kterých je nutno konec tohoto procesu posunout až do dob pozdějších. Skutečně se totiž i v údobí po roku 1978 odehrály události, jež jistě nebyly z pohledu dalšího vývoje španělské ústavnosti nedůležité. Z nich co do významu musíme nepochybně zmínit pokus o puč v únoru 1981 (v lednu téhož roku podal premiér Suárez demisi), kdy do budovy parlamentu vtrhli pod vedením podplukovníka Tejera příslušníci armády, a kdy došlo v zemi i k dalším pokusům o násilné uchopení státní moci. Díky zásahu krále jako vrchního velitele ozbrojených sil však celá záležitost měla jen krátké trvání a puč záhy ztroskotal. Zároveň však i ozřejmil křehkost nového španělského demokratického uspořádání po mnoha desetiletích frankistické diktatury, která měla v té době v zemi stále ještě mnohé příznivce.

Důležitou roli při upevnění demokratického uspořádání přitom mělo určité i bezproblémové předání moci od dosavadní středopravicové vlády do rukou levicové socialistické opozice na sklonku roku 1982 vedené novým předsedou vlády Felipe Gonzálezem. Téhož roku v květnu se Španělsko stalo i oficiálním členem NATO. Konečně od 1. ledna 1986 se Španělsko stává i členem tehdejšího Evropského hospodářského společenství, a tato úspěšná integrace do evropských struktur tak i svým způsobem nejen stabilizuje španělskou společnost, ale i napomáhá prosazení již dříve zvolené ústavní cesty směřující k plně fungující západní demokracii.<sup>21</sup>

## Závěrem

Souhrnně pak můžeme říci, že navzdory zdánlivě krátké době španělského ústavního přechodu k demokracii, celá záležitost rozhodně nebyla jednoduchá a nelze říci, že by nutně byla jednoznačně předurčena k úspěchu. Doprovázely ji četné obavy, z nichž některé neskrývaly ani možnost obnovení občanské války. Právě ale stále živá dějinná paměť na její hrůzy možná ale nakonec napomohla tomu, že se tento tragický scénář neopakoval. V tom smyslu prokázala španělská společnost „na obou stranách barikády“ až překvapivou zralost a vyspělost, jejímž plodem jistě byla i dnes již kritizovaná dohoda o tom, že záležitosti občanské války zůstanou mimo dosah soudního projednávání.

Konkrétně pak měl na zdařilém průběhu ústavní transformace zásadní podíl zejména král Juan Carlos a ministerský předseda Suárez, kteří dokázali citlivě a s taktem Španěly

<sup>19</sup> *Constitución española*. Madrid, Tecnos 2016, s. 32–50.

<sup>20</sup> *Constitución española*. Madrid, Tecnos 2016, s. 127–130. Zajímavé srovnání s postavením soudní moci za frankistického režimu nabízí studie BASTIDA, F.: *Jueces y franquismo (El pensamiento político del Tribunal Supremo en la dictadura)*. Barcelona, 1986.

<sup>21</sup> COTARELO, R.: *Transición política y consolidación democrática. España 1975-1986*. Madrid, Centro Investigaciones Sociológicas 1992, s. 220–231.

přesvědčit o schůdnosti vytýčené cesty. Strnulá a dogmatická rigidita „ústavnosti frankistického režimu“ plně podrobená ideologickému a nesmiřitelnému vidění světa je skutečně velmi brzy nahrazená standardní ústavní demokracií ve znamení respektování názorové různosti a při vědomí nezadatelnosti jednotlivých občanských práv. Způsobu průběhu celého tohoto procesu, jakož i jeho výsledku tak nelze než vyjádřit hluboký obdiv.

## **The Constitutional Aspects of the Spanish crossing towards Democracy – since Frankist Dictatorship till Rule of Law**

**Radim Seltenreich**

### *Summary*

The author in his article deals with the problematics of the constitutional aspects' crossing of the Frankist regime towards the democracy. In the accordance with this he firstly depicts "the constitutional anchorage of the Frankist regime" since its beginnings in the time of the civil war till Franco's death in the year 1975. In this connection he emphasizes mainly the importance of the "fundamental laws" which represented the constitutional legitimation of this dictatorship. The author then deals with their character and underscores their ideological background which makes impossible to speak about the existence of the rule of law.

In the second part of his article he analyses the change of this system into the modern democracy which is distinguished by the legal certainty with the emphasize on the existence of the inalienable human rights and their constitutional guaranty. As key factor of the success of this process he considers the release of the Political Reform Act in the year 1976 which further led toward the acceptance of the democratic constitution in the year 1978. At the end of his article then he deals with the brief analysis of the text of the constitution with the stress on the basic distinctions in the comparison with the "constitutionality of the Frankist regime".