

Parlamentsy, ústavní soudnictví a judicializace politiky

Jan Petrov*

V roce 1788 Alexander Hamilton napsal, že „*soudnictví bude z povahy svých funkcí vždy nejslabší složkou veřejné moci.*“¹ Od vydání Listů federalistů uplynulo více než dvě stě let a Hamiltonovo tvrzení dnes již není samozřejmé. Během druhé poloviny dvacátého století zásadním způsobem narostla role soudů v rámci politických a celospolečenských procesů.² Tento fenomén neminul ani Českou republiku. Ústavní soud ČR byl nejen v 90. letech 20. století významným fōrem pro řešení

problematiky tranzitní spravedlnosti, dále vydal rozhodnutí, která zásadním způsobem ovlivnila volební systém či pravidla zákonodárného procesu a zejména v posledních letech se vyslovuje k palčivým otázkám sociální politiky.

Reflexe role soudů v rozhodování o významných společenských a politických otázkách však v České republice spočívá spíše v nárazové kritice reagující na konkrétní soudní rozhodnutí. I termín „soudcokracie“, tak dobře známý v českém mediálním prostoru, vznikl jako reakce na ságu sporů mezi prezidentem Klausem a předsedkyní Nejvyššího soudu Ivou Brožovou. Současná právní a politická věda zmíněný trend oproti tomu reflektuje na systémové úrovni prostřednictvím fenoménu judicializace politiky. Cílem tohoto článku je přiblížit čtenáři soudobé debaty o judicializaci politiky, kterým se česká odborná literatura, až na výjimky,³ při-

* Jan Petrov, student práva a politologie na Právnické fakultě a Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity. Tento článek byl vytvořen za podpory z projektu OP VK Věda a vědci pro vzdělanost moderní společnosti (CZ.1.07/2.3.00/35.0005). Za cenné připomínky k textu autor děkuje Davidu Kosařovi, případné chyby však samozřejmě zůstávají autorovy.

¹ HAMILTON, A. The Federalist, 78. In: HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *The Federalist Papers*. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 380.

² VALLINDER, T. When the Courts Go Marching In. In: TATE, N.; VALLINDER, T. (eds.). *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995, s. 13 a násl.; HIRSCHL, R. The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. *Annual Review of Political Science*. 2008, vol. 11, no. 1, s. 93–118.

³ Mezi ně lze zařadit zejména KYSELA, J. Kdopak by se „soudcovského státu“ bál? In: ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 327–338; KÜHN, Z. Postavení soudní moci v Evropě na počátku 21. století a výhledy do budoucnosti. In: Tamtéž, s. 72–84; WINTR, J. Co mají chránit ústavní soudy? In: PŘIBÁŇ, J.;

liš nevěnuje, a poskytnout tím jistý rámec pro analýzu vybraných aspektů vztahu ústavních soudů k parlamentům a politické sféře.⁴

V článku je nejprve poukázáno na nástup tzv. nového konstitucionalismu a rozšíření ústavního soudnictví. Druhá část pro ilustraci stručně zmiňuje vybrané případy soudního rozhodování ve věcech zásadního společenského a politického významu. Část třetí představuje fenomén judicializace politiky a blíže popisuje teorii ústavní politiky Aleca Stone Sweeta. Kde je to možné a vhodné, jsou teoretické poznatky osvětleny na příkladech z praxe českého ústavního systému.

1. Nový konstitucionalismus a rozmach ústavního soudnictví

Slavný rozsudek ve věci *Marbury v. Madison*⁵ z roku 1803 založil tradici difusního systému kontroly ústavnosti v USA. Jak však říká Louis Favoreau, „[i]dea ústavního přezkumu zákonů je nepochybně americká, ale její implementace v Evropě se ubírala odlišným směrem.“⁶ Kontrolu ústavnosti zákonů přijatých parlamentem mělo v evropských státech vykonávat zvláštní soudní těleso s výlučnou pravomocí ústavě odporující zákony rušit. První specializované ústavní soudy vznikly již v meziválečném období v Rakousku a v Československu. Jejich ideovým tvůrcem byl přední rakouský právní teoretik Hans Kelsen.⁷

HOLLÄNDER, P. (eds.). *Právo a dobro v ústavní demokracii*. Praha: SLON, 2011, s. 198-203; HLOUŠEK, V.; KOPEČEK, L.; ŠEDO, J. *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal, 2011, s. 149-160; a zejména komplexní SMEKAL, H.; POSPÍŠIL, I. (eds.). *Soudcokratické, nebo judicializace politiky?* Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2013, 216 s.

⁴ Judicializace politiky je velmi široký fenomén. Tento článek, jak napovídá již jeho název, se zabývá konkrétní výsečí, a to vztahy mezi parlamenty a soudy, především těmi ústavními. Nepojednává však o normativním aspektu věci, tedy o „non-majoritarian difficulty“. K tomu z velkého množství literatury viz zejm. WALDRON, J. The Core of the Case against Judicial Review. *Yale Law Journal*. 2006, vol. 115, no. 6, s. 1346-1406; a v opačné pozici FALLON, R. H. The Core of an Uneasy Case for Judicial Review. *Harvard Law Review*. 2008, vol. 121, no. 7, s. 1693-1736. V českém kontextu viz např. FIALA, P. *Politika, jaká nemá být*. Brno: CDK, 2010, 163 s.; opačně BAROŠ, J. Politická moc a ústavní demokracie. *Kontexty*. 2012, roč. 4, č. 3, s. 8-12; nebo POSPÍŠIL, I. Ústavní soudnictví a politika: neklidný modus vivendi. In: SMEKAL, H.; POSPÍŠIL, I. (eds.). Op cit. sub 3, s. 52-59.

⁵ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803)

⁶ FAVOREAU, L. Constitutional Review in Europe. In: HENKIN, L.; ROSENTHAL, A. (eds.). *Constitutionalism and Rights: The Influence of the United States Constitution Abroad*. New York: Columbia University Press, 1990, s. 40.

⁷ Viz KELSEN, H. La garantie juridictionnelle de la Constitution. *Revue du droit public*. 1928, vol. 45, s. 197-257. K čes-

Rakouský a československý ústavní soud byly v meziválečné době výjimkami. Zásadní historickou událostí, která nastartovala rozmach ústavního soudnictví, byla zkušenost s hrůzami Druhé světové války a s holocaustem. Reakcí bylo umístění vynutitelných lidských práv, obvykle zakotvených v rigidním ústavním dokumentu vyšší právní síly, pod ochranu ústavních soudů. Tím začala éra tzv. nového konstitucionalismu.⁸

Alec Stone Sweet poznamenává, že přechod k novému konstitucionalismu znamenal nahrazení systému parlamentní suverenity systémem, ve kterém jsou vlády a parlamenty pod kontrolou procesů, které do značné míry samy nemohou ovlivnit, tedy pod kontrolou ústavního soudnictví.⁹ Nový konstitucionalismus zásadním způsobem naboural princip suverenity parlamentu, když předpokládá, že parlament může udělat chybu a že tyto chyby je třeba korigovat, a to zejména prostřednictvím ochrany základních práv a zpřesňováním významu ústavních norem.¹⁰

Z ústavního soudnictví se stal v posledních několika desítkách let globální fenomén. V Evropě ústavní soudy vznikaly ve třech hlavních vlnách – po Druhé světové válce v Německu a v Itálii, na přelomu 70. a 80. let 20. století po pádu autoritářských režimů v jižní Evropě a po pádu železné opony v bývalých státech východního bloku. Ústavní soudy však vznikly i v Asii, v Latinské Americe nebo Africe.¹¹ I v zemích Commonwealthu, které tradičně kladou značný důraz na princip parlamentní suverenity, byly v posledních desetiletích provedeny reformy, které přiznaly tamním nejvyšším soudům některé pravomoci blížící se pravomocem klasických ústavních soudů.¹² Podle Toma Ginsburga

koslovenskému prvorepublikovému ústavnímu soudu v podrobnostech viz LANGÁŠEK, T. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 319 s.; k rakouskému např. ÖHLINGER, T. The Genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation. *Ratio Juris*. 2003, vol. 16, no. 2, s. 206-222.

⁸ STONE SWEET, A. Constitutional Courts. In: ROSENFELD, M.; SAJÓ, A. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 818; srov. HIRSCHL, R. The Political Origins of the New Constitutionalism. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2004, vol. 11, no. 1, s. 75.

⁹ STONE SWEET, A. Constitutional Courts and Parliamentary Democracy. *West European Politics*. 2002, vol. 25, no. 1, s. 88.

¹⁰ STONE SWEET, A. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. New York: Oxford University Press, 2000, s. 50.

¹¹ GINSBURG, T. *Judicial Review in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003; MAVČIČ, A. Comparative Constitutional Analysis. *Concourts.net* [online]. 2011 [cit. 2014-03-31]. Dostupné z: <http://www.concourts.net/tab/tab1.php?lng=en&stat=1&ppt=0&srt=0>

¹² GARDBAUM, S. Reassessing the New Commonwealth Model of Constitutionalism. *International Journal of Constitutional Law*. 2010, vol. 8, no. 2, s. 167-206.

tak v současnosti disponuje 158 ze 191 ústavních systémů nějakým ustanovením zakotvujícím určitou formu kontroly ústavnosti.¹³

2. Soudní moc a politická sféra

Posun k novému konstitucionalismu s sebou logicky přinesl podstatný nárůst důležitosti soudní moci, a to i ve sféře politické. Ze soudů, zejména těch ústavních, se stali aktéři s významným vlivem na politiku. Zdeněk Kühn však upozorňuje, že nastíněný fenomén se například v důsledku imperativu ústavně konformní interpretace právních předpisů již netýká výlučně soudů nejvyšších instancí.¹⁴

Celosvětově lze pozorovat případy, kdy ústavní soudy¹⁵ rozhodují např. o volebních procedurách, problematice tranzitní spravedlnosti, o hospodářské a sociální politice nebo o zásadních otázkách zahraniční politiky.¹⁶ Z velkého množství relevantní judikatury lze pro ilustraci zmínit např. rozsudek Nejvyššího soudu USA v otázce výsledků prezidentských voleb v roce 2000,¹⁷ rozsudky Nejvyššího soudu Izraele týkající se trasy bariéry na Západním břehu,¹⁸ sérii rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu týkající se otázek evropské integrace,¹⁹ rozhodování francouzské Ústavní rady o ústavnosti tzv. milionářské daně,²⁰ před Nejvyšším soudem Spojeného království probíhající

spor o legalitě asistované sebevraždy²¹ nebo zrušení tzv. Bokrosova balíčku maďarským ústavním soudem.²²

Rozhodování o politicky a společensky palčivých otázkách však již není doménou pouze vnitrostátních soudů. Namátkou lze zmínit např. rozsudky Evropského soudního dvora definující vlastnosti komunitárního práva,²³ celou řadu rozsudků ESLP týkajících se ozbrojených konfliktů,²⁴ přezkum amnestií ze strany Meziamerického soudu pro lidská práva²⁵ nebo posudek Mezinárodního soudního dvora hodnotící legalitu hrozby či použití jaderných zbraní.²⁶

3. Judicializace politiky

Zastřešujícím pojmem pro označení fenoménu rozmachu soudní moci a jejího vlivu ve vztahu k politické sféře se stal termín judicializace politiky. V nejobecnější rovině judicializací politiky rozumíme „*spoléhání se na soudy a soudní prostředky při řešení základních morálních nesnází, otázek veřejných politik a politických sporů.*“²⁷ Klasickou definici podává Vallinder, judicializace politiky podle něj znamená buď „*rozšíření pole působnosti soudů a soudců na úkor politiků a/nebo*

¹³ GINSBURG, T. The Global Spread of Constitutional Review. In: WHITTINGTON, K. E.; KELEMEN, D. R.; CALDEIRA, G. A. (eds.). *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 81.

¹⁴ KÜHN, Z. Op. cit. sub 3, s. 78-79.

¹⁵ Ústavní soudy chápeme ve funkčním smyslu slova. Za „ústavní soudy“ jsou tak považovány i nejvyšší soudy s pravomocemi typickými pro soudy ústavní. Srov. HÄBERLE, P. Role and Impact of Constitutional Courts in a Comparative Perspective. In: PERNICE, I.; KOKOTT, J.; SAUNDERS, C. (eds.). *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*. Baden-Baden: Nomos, 2009, s. 67-68.

¹⁶ Srov. HIRSCHL, R. Op. cit. sub 2.

¹⁷ Bush v. Gore, 531 U.S. 98 (2000).

¹⁸ BARAK, A. Human Rights in Israel. *Israel Law Review*. 2006, vol. 39, no. 2, s. 25.

¹⁹ Viz VRANES, E. German Constitutional Foundations of, and Limitations to, EU Integration: A Systematic Analysis. *German Law Journal*. 2013, vol. 14, no. 1, s. 75-112. Dostupné z: <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1497>.

²⁰ DEVAUX, A. The French Constitutional Council and the 2014 Finance Law. *I-COConnect* [online]. 2014 [cit. 2014-04-05]. Dostupné z: <http://www.icconnectblog.com/2014/01/the-french-constitutional-council-and-the-2014-finance-law/>

²¹ R (on the application of Nicklinson and another) (AP) (Appellants) v Ministry of Justice (Respondent).

²² Šlo o razantní škrtky v sociální oblasti přijaté za účelem ozdravení ekonomiky a získání půjček od MMF. SCHEPPELE, K. L. Democracy by Judiciary Or, why Courts Can be More Democratic than Parliaments. In: CZARNOTA, A. et al. *Rethinking the Rule of Law after Communism*. Budapest: CEU Press, 2005, s. 45-50.

²³ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. února 1963, *Van Gend en Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, věc C-26/62; rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 15. července 1964, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, věc C-6/64.

²⁴ Např. Rozsudek pléna ESLP ze dne 18. ledna 1978, *Irsko proti Spojenému království*, č. stížnosti 5310/71; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. prosince 1996, *Luizidou proti Turecku*, č. stížnosti 15318/89; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 7. července 2011, *Al-Skeini a ostatní proti Spojenému království*, č. stížnosti 55721/07; a aktuálně i mezistátní stížnost Ukrajiny na Rusko v souvislosti s děním na Krymu. Obecně viz též PRECLÍK, P.; POSPÍŠIL, I. Judicializace ozbrojených konfliktů v mezinárodních vztazích. In: POSPÍŠIL, I.; KRÍŽ, Z. (eds.). *Ozbrojené konflikty po konci studené války*. Brno: Muni press, 2012, s. 171-190.

²⁵ BINDER, C. The Prohibition of Amnesties by the Inter-American Court of Human Rights. *German Law Journal*. 2011, vol. 12, no. 5, s. 1203-1230. Dostupné z: <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1358>.

²⁶ Posudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 8. července 1996 ohledně legality hrozby či použití jaderných zbraní, I.C.J. Reports 1996, s. 226 a násl.

²⁷ HIRSCHL, R. The Judicialization of Politics. In: WHITTINGTON, K. E.; KELEMEN, D. R.; CALDEIRA, G. A. (eds.). *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 119.

úředníků, tedy přesun rozhodovacích pravomocí z parlamentů, vlád a veřejné správy směrem k soudům,“ nebo přinejmenším „rozšíření metod vlastních soudního rozhodování mimo soudnictví jako takové.“²⁸

Ran Hirschl konstatuje, že existují tři úrovně judicializace politiky. První úroveň představuje přejímání právního žargonu a právních pravidel a procedur v politické sféře a na politických fórech. Druhým aspektem judicializace politiky je určování výstupů běžných veřejných politik soudy, především správními. Třetí úroveň představuje judicializace „mega-politiky“, kam Hirschl řadí klíčové politické spory definující samotný politický systém. Konkrétně má na mysli volební otázky, hospodářskou politiku, národní bezpečnost, vyrovnání se s nedemokratickou minulostí či samotné formování kolektivní identity národa.²⁹

Mezi jednotlivými faktory vedoucími k judicializaci politiky Hirschl zdůrazňuje politické determinanty.³⁰ Soudní kontrola ústavnosti je implicitně omezena potřebou návrhu na zahájení řízení. Judicializace politiky je do značné míry závislá na politicích a jejich strategických úvahách a tazích. To podle Hirschla platí jak pro vládní politiky, hledající u soudu legitimaci vlastního rozhodnutí či naopak možnost přesunutí vlastní politické odpovědnosti, tak i pro opoziční politiky, pro něž pokračování politického boje u soudu představuje mimo jiné i možnost obstruování a zisku mediální pozornosti.

Jedním z faktorů vysvětlujících frekvenci obrácení se politiků na ústavní soudy je předchozí úspěch.³¹ V České republice ilustruje tuto skutečnost například rozhodování Ústavního soudu ve věcech zákonodárského procesu. V nálezu týkajícím se legislativních přílepku³² Ústavní soud vznesl s odkazem na koncepci zákonodárského procesu jako racionálního právního diskursu³³ požadavky na „čistotu“ zákonodárského procesu. Parlamentní opozice tuto čistotu následně vyžadovala, když podala návrhy na zrušení zákonů přijatých ve

stavu legislativní nouze,³⁴ při sloučené rozpravě k několika zákonům za současného omezení řečnické doby³⁵ a dále v souvislosti s přijímáním zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi.³⁶

Motivaci politiků obracet se na soudy zkoumali na příkladu Izraele Yoav a Hofnung, kteří dospěli k závěru, že ani nízká předchozí míra úspěšnosti politiků nemusí znamenat odvrácení se politiků od soudů. Zásadní vliv může mít i stupeň zájmu médií o ústavní přezkum právních předpisů. V případě značného mediálního pokrytí, které může posloužit jako zviditelnění pro politiky, mohou být návrhy podávány bez ohledu na předpokládaný výsledek řízení.³⁷ V této souvislosti stojí v českém prostředí za zmínku první návrh Věcí veřejných směřující proti zákonu o majetkovém vyrovnání s církvemi. Byl podán ve 23:55 hod. na Silvestra 2012, jak sami představitelé Věcí veřejných uvádějí, „symbolicky za pět minut dvanáct“.³⁸ Nutno dodat, že předmětný návrh nesplňoval náležitosti a byl záhy odmítnut.³⁹

Vrátíme-li se k ústavním soudům, kterým se tento článek věnuje primárně, současná právní a politická věda jim přiznává ústavní prostor, který není ani ryze soudní ani ryze politický.⁴⁰ Vznik ústavních soudů vedl k tomu, že řešení řady politických sporů získalo triadický charakter. To znamená, že nástrojem k řešení dané otázky již není pouze vzájemné vyjednávání politických aktérů (především politických stran). Je zde třetí subjekt, ústavní soud, který má pravomoc věc autoritativně rozhodnout na základě ústavního dokumentu, jestliže se na něj obrátí subjekt disponující právem iniciovat řízení před ústavním soudem.⁴¹ Z hlediska justiciability je nezbytné převést politický spor do ústavněprávní roviny, aby ústavní soudy měly pravomoc se věcí zabývat. Tato povinnost se nejeví příliš

²⁸ VALLINDER, T. When the Courts Go Marching In. In: TATE, N.; VALLINDER, T. (eds.). *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995, s. 13.

²⁹ HIRSCHL, R. Op. cit. sub 27, s. 121–124.

³⁰ Dále zmiňuje institucionální faktory, kam řadí nezávislost soudnictví, existenci katalogu lidských práv, model ochrany ústavnosti či vymezení přístupu k ústavnímu přezkumu. Druhou skupinou faktorů je chování soudců.

³¹ YOAV, D.; HOFNUNG, M. Legal Defeats - Political Wins: Why Do Elected Representatives Go to Court? *Comparative Political Studies*. 2005, vol. 38, no. 1, s. 81.

³² Nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

³³ K tomu KYSELA, J. Zákonodárský proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu? *Právník*. 2005, roč. 144, č. 6, s. 587–610.

³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

³⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12.

³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13.

³⁷ YOAV, D.; HOFNUNG, M. Op. cit. sub 31, s. 81.

³⁸ WIRNITZER, J.; KOPECKÝ, J. Věci veřejné podaly „za pět minut dvanáct“ ústavní stížnost na restituce. *iDnes* [online]. 2013 [cit. 2014-06-05]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/ustavni-stiznost-vv-na-restituce-dlv-domaci.aspx?c=A130104_123815_domaci_jw

³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/12.

⁴⁰ SHAPIRO, M.; STONE SWEET, A. *On Law, Politics and Judicialization*. New York: Oxford University Press, 2002, s. 344; v české literatuře srov. ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. 3. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 19–24.

⁴¹ STONE SWEET, A. Judicialization and the Construction of Governance. *Comparative Political Studies*. 1999, vol. 32, no. 2, s. 153–157. V obecné rovině srov. SHAPIRO, M. *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1981, s. 1–2.

problematickou, již Alexis de Tocqueville v kontextu USA v 19. stol. uvedl, že „[j]en málokterá politická otázka ve Spojených státech není dřív či později přetvořena na otázku právní.“⁴² Navíc, jak uvádí Jan Wintr, „[p]rostor pro bezproblémové obsahově konformní zákonodárství se zužuje úměrně tomu, jak roste význam abstraktních ústavních norem a principů a jejich dotváření Ústavním soudem.“⁴³

Fenomén judicializace politiky měl podle Aleca Stone Sweeta za následek vznik sféry tzv. ústavní politiky, kterou charakterizuje jako: „blízké, vysoce strukturované interakce mezi ústavními soudy, zákonodárci a soudními autoritami v procesu tvorby veřejných politik.“⁴⁴ Ve své knize *Governing with Judges* Stone Sweet vypracoval teorii ústavní politiky, která popisuje, jakým způsobem a jakými kanály k oněm interakcím dochází.⁴⁵ Celý proces rozdělil do dvou hlavních fází, které se dále dělí na jednotlivé kroky. První fází je politizace justice, čímž rozumí kroky směřující k „aktivování“ ústavního přezkumu. K tomu může dojít prostřednictvím návrhu obecného soudu či jednotlivce,⁴⁶ především však na základě iniciace řízení o abstraktní kontrole norem ze strany volených politiků, primárně ze strany parlamentní opozice.⁴⁷ Přesun sporu k ústavnímu soudu v důsledku návrhu opozice velmi významně mění dosavadní pozice. Vládní představitelé se ocitají v defenzivě a jsou povinni účastnit se procesu, který nemohou sami rozhodnout ani zablokovat, to vše v rovném

postavení vůči návrhovateli (tedy v modelovém případě vůči parlamentní opozici). Oproti parlamentní úrovni je tak radikálně snižen vliv vládní většiny na konečný výstup procesu.⁴⁸ V České republice je v tomto kontextu ilustrativní projednávání návrhu na zrušení zákonů přijatých ve stavu legislativní nouze, kdy zástupce opozičních návrhovatelů navrhnul dokazování výsledkem předsedkyně Poslanecké sněmovny, členky vládního tábora. Ústavní soud předsedkyni sněmovny předvolal, a ta tudíž byla povinna se k jednání dostavit a zodpovídat dotazy soudu i opozičních návrhovatelů.⁴⁹

Druhou fází představuje judicializace právo tvorby, kterou Stone Sweet vymezuje jako osvětlování ústavních pravidel pro výkon zákonodárné moci ze strany ústavních soudů a následné přijetí těchto „osvětlení“ zákonodárci samými. Obsahem rozhodnutí ústavního soudu je autoritativní rozsouzení sporu o ústavnost právního předpisu. Odůvodnění rozhodnutí obsahuje výklad dotčených ústavněprávních norem a principů. Zatímco samotné rozhodnutí je přímé a retrospektivní, odůvodnění rozhodnutí může mít značný vliv na budoucí přijímání zákonů a jejich podobu, tento vliv je nepřímý a prospektivní.⁵⁰

Politizace justice tak může vést k judicializaci. Samotná přítomnost možnosti ústavního přezkumu se stává podstatným strukturálním faktorem, vynutitelnost základních práv totiž činí určité politiky (ve smyslu policies) nepřipustnými, což má za následek uvedený nepřímý vliv na následnou tvorbu politik. Stone Sweet v této souvislosti hovoří o zpětné vazbě či o pedagogickém efektu rozhodování ústavních soudů.⁵¹

Stone Sweetova teorie je užitečná v několika ohledech. Za prvé poukazuje na fakt, že termín judicializace politiky neoznačuje stav věcí, ale spíše komplexní proces, do kterého je zapojena řada aktérů včetně politiků samotných. Dále tento proces přehledným způsobem strukturuje a ukazuje, že předpokladem judicializace je politizace justice ve výše nastíněném smyslu. Na druhou stranu Stone Sweetův model nebere v potaz možnosti, jejichž pomocí se mohou ústavní soudy (alespoň částečně) „vyhnout“ rozhodování o výsostně politických otázkách; typicky se jedná o doktrínu politické otázky či nižší stupně intenzity přezkumu ústavnosti (v ČR např. test rozumnosti u sociálních práv⁵² či zkoumání tolika extrémní disproportionality v případě uklá-

⁴² TOCQUEVILLE, A. de. *Democracy in America*. New York: Vintage Classics, 1990, s. 280.

⁴³ WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Aditorium, 2010, s. 299.

⁴⁴ STONE SWEET, A. *Governing with Judges: The New Constitutionalism*. In: HAYWARD, J.; PAGE, E. (eds.). *Governing the New Europe*. Cambridge: Polity Press, 1995. Použit překlad z HLOUŠEK, V.; KOPEČEK, L.; ŠEDO, J. Op. cit. sub 3, s. 157.

⁴⁵ STONE SWEET, A. Op. cit. sub 10, s. 194–204.

⁴⁶ Prostřednictvím konkrétní (incidenční) kontroly norem. V českém právním řádu prostřednictvím čl. 95 odst. 2 Ústavy a navazujících ustanovení procesních řádu, případně § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ Na důležitou roli opozice v procesu politizace justice a judicializace politiky upozorňuje řada autorů, např. TATE, N. Why the Expansion of Judicial Power? In: TATE, N.; VALLINDER, T. (eds.). Op. cit. sub 2, s. 31; STONE SWEET, A. Op. cit. sub 10, s. 198–199; SADURSKI, W. *Rights Before Courts*. Dordrecht: Springer, 2005, s. 93; SADURSKI, W. *Constitutional Courts and Constitutional Culture in Central and Eastern European Countries*. In: FEBBRAJO, A.; SADURSKI, W. (eds.). *Central and Eastern Europe after Transition: Towards a new Socio-Legal Semantics*. Farnham: Ashgate, 2010, s. 108; ROBERTSON, D. *The Judge as Political Theorist*. Princeton: Princeton University Press, 2010, s. 13. V české literatuře např. KUBÁT, M. *Politická opozice v teorii a středoevropské praxi (vybrané otázky)*. Praha: Dokořán, 2010, s. 104; WINTR, J. Op. cit. sub 3, s. 198; POSPÍŠIL, I. Op. cit. sub 4, s. 56.

⁴⁸ STONE SWEET, A. Op. cit. sub 10, s. 198.

⁴⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, zejm. body 45 a 58.

⁵⁰ STONE SWEET, A. Op. cit. sub 10, s. 201.

⁵¹ Tamtéž, s. 202. Srov. LANDFRIED, C. Introduction. In: LANDFRIED, C. (ed.). *Constitutional Review and Legislation: An International Comparison*. Baden-Baden: Nomos, 1988; FERREJOHN, J. *Judicializing Politics, Politicizing Law. Law and Contemporary Problems*. 2002, vol. 65, no. 3, s. 42.

⁵² Např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

dání daní⁵³). Tyto nástroje přitom mají v konkrétních případech potenciál koloběh politizace justice a judicializace politiky alespoň do určité míry přerušit, a proto považují jejich zohlednění v rámci modelu za vhodné. Výhodou Stone Sweetova modelu naopak je jeho obecnost a široká aplikovatelnost. Přestože byl sestaven na základě studia západoevropských ústavních systémů, lze jej použít i při zkoumání jiných jurisdikcí včetně zemí střední a východní Evropy.

Závěr

Účast soudů na řešení otázek politického významu je takřka globálním fenoménem. Wojciech Sadurski v kontextu střední a východní Evropy uvedl, že politické systémy těchto nových demokracií nelze ani v hrubých obrysech popsat, aniž by byly vzaty v úvahu ústavní soudy.⁵⁴ Jak totiž poznamenal bývalý předseda izraelského Nejvyššího soudu Aharon Barak, „[n]ic nespadá mimo dosah soudního přezkumu. Svět je vyplněn právem, vše a cokoliv lze projednat před soudem.“⁵⁵

⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08.

⁵⁴ SADURSKI, W. Judicial Review in Central and Eastern Europe: Rationales or Rationalizations? *Israel Law Review*. 2009, vol. 42, no. 3, s. 526.

⁵⁵ Cit. dle HIRSCHL, R. Op. cit. sub 2.

Tento článek proto představil vybrané aspekty debaty o judicializaci politiky, která hraje zastřešující roli při zkoumání činnosti a významu ústavních soudů ve vztahu k politické sféře na systémové úrovni. Současně bylo na několika příkladech poukázáno na skutečnost, že předestřené debaty jsou aktuální i ve vztahu k situaci v České republice, byť se jedná o otázku, která si zasluhuje samostatné rozpracování na základě empirického výzkumu.

Summary

World has experienced notable rise of the courts' influence during last few decades. Worldwide, judges decide about issues of significant social and political salience. This trend has been reflected on the most general level by the concept of judicialization of politics. The article briefly explains the emergence of judicialization of politics in context of the new constitutionalism and spread of judicial review of legislation. Then, several cases of major political importance, including decisions concerning elections, foreign and European policy, transitional justice or social policy, decided by the courts in various countries are mentioned. In the third part, definitions and selected aspects of judicialization of politics are given and Alec Stone Sweet's theory of constitutional politics is addressed.