

ČLÁNKY

Nad jedním z „bezpečnostních aspektů“
ústavního pořádku ČR: k výkladu a aplikaci čl. 43 Ústavy

Jan Kysela*

Čl. 43 Ústavy nebývá příliš často předmětem pozornosti veřejnosti odborné, tím méně pak veřejnosti laické. Přitom jde o jedno z velmi často aplikovaných ustanovení Ústavy, navíc ustanovení zajímavé vcelku kreativní interpretací ze strany parlamentních komor a vlády, jakož i tím, že je objektem soustředěných novelizačních ataků, promítajících se mj. v jeho stále více kazuistickém charakteru. Čl. 43 je současně důležitým výsekem tematiky mimořádných vztahů; přesněji řečeno, je základem jejich původní ústavní úpravy.¹ Hodno pozornosti je i jeho provázání s procesním ustanovením čl. 39 odst. 3. V podstatě se tak dá na čl. 43 ilustrovat jak pečlivost přípravy Ústavy, tak metodologie ústavních změn, dotváření Ústavy praxí nebo postavení Parlamentu mimo oblast zákonodárství. Zabývat se nicméně budeme především jeho kompetenčními a procedurálními aspekty. Jen velmi omezený prostor jsem vyhradil ústavnímu zákonu č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, který byl koncipován jako pokračování neúplného čl. 43 Ústavy a tvoří s ním tak jeden logický celek.²

I. NÁSTIN VÝVOJE ÚSTAVNÍ ÚPRAVY
ROZHODOVÁNÍ O VÁLEČNÉM STAVU
A O DISPOZICÍCH OZBROJENÝMI
SILAMI OD ROKU 1918

V roce 1992 český ústavodárce zřejmě příliš nepočítal s mimořádnými okolnostmi státního provozu, jež mohou narušit a změnit obvyklý řád výkonu veřejné moci.³ M. Ameller označuje tyto výjimečné situace za „výpadek z ústavní obvyklosti“, který může např. vést k omezení parlamentu jako zákonodárce ve prospěch mimořádného exekutivního dekretálního zákonodárství.⁴ Náš ústavodárce se naproti tomu v zásadě omezil na salvatorní klauzule v některých ustanoveních recipované Listiny základních práv a svobod, jež připouštějí omezení toho či onoho základního práva zákonem, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejný pořádek. Nerozlišuje tedy mezi omezeními běžnými a mimořádnými, tj. omezeními za války, vá-

* JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu a Právnická fakulta UK

¹ Nebude-li dále uvedeno jinak, resp. nevyplýve-li to z kontextu, vztahují se čísla článkovaných ustanovení k Ústavě ČR.² Za cenné připomínky k textu stati děkuji Zdeňku Kühnovi z katedry teorie práva a právních učení Právnické fakulty UK a Čestmíru Chaloupkovi z legislativního odboru Kanceláře Senátu. Sylvě Kyselové Majovské jsem zavázán za dohledání některých údajů z parlamentní praxe.³ Výkonný místopředseda vládní komise pro přípravu Ústavy ČR Jan Kalvoda k tomu uvádí, že ústavodárci na možnost mimořádného chodu státu nezapomněli, neshodli se však na tom, zda detailně upravit zvláštní struktury rozhodování, anebo zda vedením státu pověřit stávající ústavní orgány jednající pouze na základě zjednodušených procedur. Neshodu vyřešili odsunutím problému. Viz KALVODA, J.: *K okolnostem přípravy Ústavy ČR a třem příběhům jejího života*, in: Kysela, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy* (Praha, 2003), str. 54 násl.⁴ AMELLER, M.: *Parliaments. A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fifty-Five Countries* (London, 2. vyd. 1966), str. 136.⁵ Viz např. PIKNA, B.: *Některé aktuální aspekty a možnosti omezení základních práv v České republice z hlediska ústavního a evropského práva po 11. září 2001*, in: Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001* (Brno, 2002), str. 65 násl., SCHORM, V. A.: *Několik poznámek k omezení práv a svobod zaručených Evropskou úmlouvou o lidských právech z důvodů bezpečnosti*, tamtéž, str. 83 násl., nebo obecněji SÜDRE, F.: *Mezinárodní a evropské právo lidských práv* (Brno, 1997), str. 120 násl.⁶ Teprve ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky z roku 1998 upravuje zmocnění pro omezení základních práv za nouzového stavu běžným zákonem (zákon o zajišťování obrany), přičemž konkrétní rozsah omezení stanoví vláda nařízením. J. FILIP: *Ústavní právo. 1. díl Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR* (Brno, 1999), str. 511, však má zřejmě za to, že ani tento ústavní zákon v tomto ohledu nestanovil nic, co by neupravovala již Listina.

lečného stavu, výjimečného stavu apod., jak to činí např. Pakty OSN nebo Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod⁵ nebo ústavy portugalská, ruská či slovinská.⁶

Podobně jako prvorepublikový ústavodárce československý pomínil i původní ústavodárce český úpravu podmínek mimořádných stavů a omezil se pouze na ustanovení svěřující Parlamentu pravomoc vyhlásit válečný stav a rozhodovat o dispoziční ozbrojenými silami.⁷ Od svého vzoru se naproti tomu odchýlil zúžením kompetenčního katalogu prezidenta republiky o vyhlášení války a uzavírání míru a přechodem rozhodování o válečném stavu na Parlament. Pro ilustraci uvádím nástin vývoje rozhodování v těchto dvou oblastech.

Zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě, svěřoval vypovídání války prezidentu republiky (§ 10 písm. d)), a to na základě usnesení Národního shromáždění, přijatého při účasti nejméně dvou třetin poslanců nejméně dvěma třetinami přítomných (§ 6). Prezident republiky Národnímu shromáždění rovněž předkládal ke schválení sjednaný mír.

Ústavní listina z roku 1920 (uvozená zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n.) stanovila, že k usnesení o vypovězení války je třeba třípětinové většiny všech členů v obou komorách (§ 33), na čemž nic nezměnily ani ústavní zákony o autonomii Slovenska a Podkarpatské Rusi z podzimu 1938. Toto rozhodování nepřecházelo na Stálý výbor Národního shromáždění. Vztah Národního shromáždění a prezidenta republiky zůstal v této agendě obdobný modelu nastolenému prozatímní ústavou.⁸ Prezident republiky však nově získal též kompetenci „prohlašovat válečný stav“ (§ 64 odst. 1 bod 3), a to s tehdy universální kontrasignací.⁹ Ústavní listina krom toho v § 113 odst. 3 umožnila omezení svobody tisku a práva shromažďovacího a spolkového „za války nebo tehdy, vypuknou-li uvnitř státu udá-

losti ohrožující zvýšenou měrou republikánskou státní formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek“.¹⁰

Ústava 9. května (ústavní zákon č. 150/1948 Sb.) rozšířila dosah možných omezení práv a svobod občanů za války nebo tehdy, dojde-li k událostem ohrožujícím zvýšenou měrou samostatnost, celistvost a jednotu státu, ústavu, republikánskou státní formu a lidově demokratické zřízení anebo veřejný klid a pořádek na všechna práva a svobody (§ 38). Omezení měl stanovit zákon. K vypovězení války bylo nadále třeba nejméně tří pětín všech poslanců, bez možné substituce předsednictvem Národního shromáždění v době, kdy Národní shromáždění nezasedá. Prezident republiky „prohlašuje na základě usnesení vlády válečný stav a vypovídá z rozhodnutí Národního shromáždění válku“ (§ 74 odst. 1 bod 12).¹¹

Socialistická ústava z roku 1960 (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.) ve svém čl. 49 stanovila: „Národní shromáždění se usnáší o vypovězení války, je-li Československá socialistická republika napadena nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení.“ K přijetí takového usnesení bylo třeba souhlasu tří pětín všech poslanců (čl. 51 odst. 3).

Nově mohlo o vypovězení války třípětinovou většinou hlasů všech svých členů rozhodnout i předsednictvo Národního shromáždění, ovšem jen tehdy, bylo-li zasedání Národního shromáždění znemožněno mimořádnými událostmi. Rovněž toto opatření předsednictva podléhalo schválení v nejbližším zasedání Národního shromáždění, jinak pozbylo platnosti (čl. 60 odst. 2). Jakkoliv jsou důvody této úpravy nasnadě (kontrola, legitimita), lze úspěšně pochybovat o efektivitě zvoleného řešení, zejména vezmeme-li v potaz vazbu na prezidenta republiky. Ten měl právo vyhlásit na návrh vlády válečný stav a vypovědět na základě rozhodnutí Národního shromáždění válku, a to za pod-

⁷ Souhrnný pojem mimořádné stavy používá ve své učebnici J. FILIP: *Ústavní právo. 1. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR* (Brno, 1999), str. 494 násl. Platné právo ČR mluví spíše o „krizových stavech“ či „krizových situacích“ – viz FILIP, J.: *Nástin problémů bezpečnosti státu z pohledu ústavního práva*, in: Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001* (Brno, 2002), str. 13, nebo VANÍČEK, J.: *Činnost ústavních orgánů za krizových situací*, in: *Správní právo č. 5/2001*, str. 257 násl.

⁸ Nezdá se, že by tato tematika vzbuzovala přílišnou pozornost tvůrců ústavní listiny. Nedočteme se o ní nic v publikovaných stenozáznamech z jednání o návrhu ústavní listiny – BROKLOVÁ, E.: *První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920* (Praha, 1992), nebo BROKLOVÁ, E.: *Prezident Republiky československé* (Praha, 2001) – ba dokonce ani v *Důvodové zprávě k vládnímu návrhu, kterým se vvozuje ústavní listina a Zpráve ústavního výboru k téměř návrhu*.

⁹ Právní řád nicméně nestanovil právní následky vyhlášení válečného stavu – viz *Ústavní listina Československé republiky. Její znění s poznámkami uspořádali FR. WEYR a ZD. NEUBAUER* (Praha – Brno, 1931), str. 46.

¹⁰ Vedle branného zákona byl zřejmě nejdůležitějším prováděcím zákonem zákon č. 131/1936 Sb. z. a n., o obraně státu, který upravoval povinnost součinnosti při obraně státu, složení a kompetence Nejvyšší rady obrany státu (předobraz pozdější Rady obrany státu podle ústavního zákona č. 4/1969 Sb. a vládou navržené podoby Bezpečnostní rady státu, nakonec změněné v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb.), zvláštní režim podniků důležitých pro obranu státu, povinnosti za branné pohotovosti státu, hospodářskou organizaci za branné pohotovosti státu atd.

¹¹ Návrh generálního zpravodaje ústavního výboru V. Procházky z 1. července 1947 zněl odlišně: „Prezident republiky vyhláší usnesení Národního shromáždění o vypovězení války a předkládá mu sjednaný mír ke schválení.“ Návrh expertů V. Buška, F. Weyra a V. Kubeše z 1. srpna 1947, doplněný 26. srpna 1947 V. Kubešem a Z. Peškou, zvyšoval třípětinovou většinu nutnou k přijetí usnesení o vypovězení války na dvoutřetinovou s odůvodněním, že oproti „vzorovému“ modelu prvorepublikovému máme pouze jednokomorový parlament; tato pravomoc, formulovaná ovšem jako souhlas k vypovězení války, nepřecházela na Stálý výbor. Synetický návrh V. Kubeše a Z. Pešky z 26. srpna 1947 upravuje prezidentovu kompetenci takto: „prohlašuje válečný stav a vypovídá z rozhodnutí Národního shromáždění válku“. Viz KAPLAN, K.: *Příprava Ústavy ČSR v letech 1946–1948. Diskuse v Národní frontě a názory expertů* (Praha, 1993), str. 167, 258, 261, 270 a 295.

mínek již uvedených (čl. 62 odst. 1 bod 12). Neschválením opatření předsednictva Národního shromáždění by rozhodnutí prezidenta republiky o vypovězení války přišlo o předpoklad své platnosti. Vypovězení války by tedy zřejmě muselo být odvoláno, což však není totéž jako ukončení války mírem či alespoň její pozastavení příměřím. Zřejmě se tedy předpokládalo schválení aktu předsednictva Národního shromáždění z důvodů reálně probíhající války, resp. jeho legitimizace po skončení válečných operací, nesešlo-li se Národní shromáždění dříve (viz však ústavní zákon o čs. federaci).¹²

Ústavní zákon o československé federaci (ústavní zákon č. 143/1968 Sb.) zakotvil v čl. 36 odst. 2 pravomoc Federálního shromáždění (FS) usnášet se „o vypovězení války, je-li Československá socialistická republika napadena nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení.“ Toto usnesení podléhalo kvalifikované formě zákazu majorizace, tzn. že k jeho přijetí bylo souhlasu třípětinové většiny všech poslanců Sněmovny lidu, jakož i souhlasu třípětinové většiny všech poslanců Sněmovny národů zvolených v České socialistické republice (ČSR) a třípětinové většiny všech poslanců zvolených ve Slovenské socialistické republice (SSR).

Poněkud odlišně formulovaný zákaz majorizace se promítl rovněž v úpravě usnesení o vypovězení války předsednictvem FS, k čemuž bylo toto oprávněno v případě znemožnění zasedání FS v důsledku mimořádných příčin; k platnosti usnesení totiž bylo třeba souhlasu tří pětín všech členů předsednictva, kteří byli občany ČSR, a tří pětín z těch, kteří byli občany SSR (čl. 58 odst. 5). Zajímavé je, že na rozdíl od socialistické ústavy z roku 1960 bylo usnesení o vypovězení války předsednictvem FS vyloučeno z nutnosti schválení na nejbližším zasedání FS

Prezident republiky již tradičně vyhlašuje na návrh (federální) vlády válečný stav a na základě rozhodnutí FS vypovídá válku.

Alespoň za stručnou zmínku v kontextu stojí ústavní zákon o Radě obrany státu (ústavní zákon č. 10/1969 Sb.). Rada obrany státu byla zřízena jako prezidentem republiky jmenovaný a FS odpovědný orgán určující hlavní směry přípravy a organizace obrany státu, z čehož vyplývalo schvalování koncepčních dokumentů, doporučení zajištění bezpečnosti

mezinárodními závazky, přijímání opatření ke zvýšení bezpečnosti státu v případě jejího vnějšího ohrožení a rozhodování o opatřeních spojených s vedením války. Za tím účelem stanovovala závazné úkoly federálním ústředním správním úřadům. Při nenadálém napadení státu suplovala činnost FS a jeho předsednictva; její opatření podléhala jejich dodatečnému schválení.

Vývoj relevantní federální ústavní úpravy nicméně v letech 1968 a 1969 neskončil. Ústavní zákon č. 556/1990 Sb., který se významně dotkl rozdělení kompetencí mezi federací a republiky, totiž rozšířil působnost FS na oblast, dosud stojící mimo dosah parlamentu. Novelizovaný čl. 36 odst. 2 ústavního zákona o čs. federaci totiž stanovil, že vyslat ozbrojené síly mimo území státu lze jen se souhlasem FS. Toto usnesení stálo mimo režim zákazu majorizace a v plné míře přecházelo na předsednictvo FS vždy, když FS nezasedalo. Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona se k rozšíření citovaného ustanovení nevyjadřuje, neboť identické legislativní iniciativy ČNR a SNR (tisky 315 a 316, VI. volební období) se jej netýkaly; jednalo se tedy zřejmě o poslancecký pozměňovací návrh. Je poněkud překvapivé, že se tato nová kompetence FS týkala vysílání vlastních ozbrojených sil a nikoliv přijímání ozbrojených sil cizích, ačkoliv by k tomu nedávná historická zkušenost mohla svádět.

Konečně do tohoto oddílu patří zmínka rovněž o nepřijatém vládním návrhu federálního ústavního zákona o stavu ohrožení státu, který vycházel z komplexního pojetí bezpečnosti státu a pokoušel se upravit problematiku mimořádných stavů.¹³ Jeho nepřijetí je zřejmě třeba přičíst na vrub obavám z nabobtnání moci státu jako potenciálního ohrožovatele svobody; tytéž obavy byly ostatně příznačné i pro první léta existence samostatné ČR.¹⁴

II. KOMPARATIVNÍ EXKURS

Vymezení kontextu stávajícího čl. 43 nicméně není dáno pouze aspektem historickým, nýbrž také aspektem mezinárodního srovnání. Opět jen z ilustrativních důvodů připojuji následující přehled založený zásadně na zkoumání textů ústav a nikoliv prováděcích zákonů, ústavních tradic či praxe; jelikož však jde pouze o ilustraci, snad to není fatálním nedostatkem.¹⁵

¹² Ještě zřetelnější problémy zpětného posuzování legality svrchaně politických otázek obrany před vnějším ohrožením stojí před státy svěřujícími kontrolní pravomoc soudům. Kontrárně zde totiž vystupuje do popředí tzv. *political question doctrine*, tj. jedna ze zásad sebeomezení moci soudní v otázkách svrchaně politických. Nakonec však záleží především na podobě ústavní (právní) úpravy; ta koneckonců určí také míru participace soudních orgánů, ať již ve zvláštních řízeních, nebo přes řešení kompetenčních sporů apod.

¹³ FILIP, J.: *Nástin problémů bezpečnosti státu z pohledu ústavního práva*, in: Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001* (Brno, 2002), str. 28.

¹⁴ ŠAMALÍK, F.: *Problémy s právním státem*, in: Novotný, O. (uspoř.): *Pocta Vladimíru Míkule k 65. narozeninám* (Praha, 2002), str. 24.

¹⁵ Pracoval jsem především s texty ústav publikovaných ve sbornících KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E.: *Ústavy států Evropské unie* (Praha, 1997), PAVLÍČEK, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy I.* (Praha, 1999), PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy III.* (Praha, 2001) a JIRÁSKOVÁ, V.: *Dokumenty k ústavním systémům* (Praha, 1996). Samostatně jsem použil chorvatskou ústavu v německé jazykové verzi vydané Úředním

Rozlišit můžeme rozhodování o válce (resp. i o míru), válečném stavu a jiných mimořádných stavech, kde parlamenty figurují jako pravidelní rozhodovatelé či alespoň spolurozhodovatelé, a rozhodování o dispozicích ozbrojenými silami (vysílání svých vojsk do zahraničí a pobyt cizích vojsk na vlastním území), které obvykle přísluší exekutivě. Rozdíly jsou patrné mezi spíše lakonickou úpravou ústav starších a i v této věci obšírnějšími ústavami novějšími; hlubší rozbor, přesahující ovšem ambice pouhého exkursu, by zasluhovalo zkoumání případných odlišností prezidentských, polo-prezidentských a parlamentních systémů.¹⁶

II.1 ROZHODOVÁNÍ O VÁLCE

Tento oddíl si dovolím uvést stručným konstatováním o vyhlášení války jako institutu z poněkud jiné doby, kdy skutkům aktivního nepřátelství předcházelo jeho formální vypovězení. Možná také proto v některých ústavách tento institut abscentuje. První skupina ústav, které tento institut upravují, svěruje vyhlášení války hlavě státu, a to se dvojnásobně omezením. První omezení je kompetenční: hlava státu koná na základě předchozího rozhodnutí parlamentu. Druhým limitem jsou důvody vyhlášení války.

Tak např. lotyšská ústava z roku 1922 předpokládá vyhlášení války v důsledku vyhlášení války jiným státem, resp. v důsledku napadení Lotyšska. Válku vyhláší prezident republiky na základě usnesení parlamentu. Podle finské ústavy z roku 1999 rozhoduje o válce a míru prezident se souhlasem parlamentu. Lucemburská ústava z roku 1868 stanoví, že válku a konec války vyhláší velkovévoda na základě zmocnění kvalifikované většiny Sněmovny. Podle chorvatské ústavy z roku 1990 vyhláší válku a uzavírá mír prezident republiky se souhlasem parlamentu. Za současného splnění tří podmínek vyhláší válku prezident republiky podle portugalské ústavy z roku 1976: došlo k agresi nebo agrese bezprostředně hrozí, navrhla to vláda a byla slyšena Státní rada (poradní orgán prezidenta republiky), byl k tomu zmocněn parlamentem, resp. Stálým výborem parlamentu, pokud se tento nemohl sejít. Po předchozím zmocnění dvoukomorového parlamentu vyhláší válku a uzavírá mír španělský král podle ústavy z roku 1978. Na základě rozhodnutí

parlamentu vypovídá válku prezident republiky podle slovenské ústavy z roku 1992, a to v případě, že je stát napaden nebo vyplývá-li to ze závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení. Švédská ústava svěruje prohlášení, že království je ve válce, vládě jednatel se souhlasem parlamentu; toho není třeba v případě ozbrojeného útoku na stát.

Druhá skupina ústav činí rozhodování o válce a míru součástí působnosti parlamentu; jde např. o bulharskou a makedonskou ústavu z roku 1991. Podle Ústavy USA z roku 1787 vyhláší válku Kongres, tedy obě komory, nikoliv prezident, neboť u něj, jako orgánu monokratického, by bylo riziko zavlčení Unie do konfliktů vyšší.¹⁷ Rada střetů nicméně vzniká z postavení prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil a garanta územní integrity USA (vymyká, nebo nevymyká se tím z dělby moci?).¹⁸ Tak např. o vstupu do 2. světové války sice rozhodl Kongres, ozbrojené akce ve Vietnamu, Granadě a Panamě však byly „prezidentským válčením“ příliš neomezeným ani resolucí o válečných pravomocích (*War Powers Resolution* – WPR) z roku 1973¹⁹, která byla reakcí na dezinformace prezidenta *R. Nixona* a bombardování Laosu a Kambodže.

Citovaná resoluce se pokusila vymezit legalitu prezidentova rozhodnutí o stavu nepřátelství vyhlášením války Kongresem, zvláštní zákonnou autorizací nebo stavem nouze při útoku na USA nebo jejich ozbrojené síly. Současně stanovila povinnost konzultovat s Kongresem, do 48 hodin předložit zprávu o okolnostech a odhadované době nasazení ozbrojených sil a do 60 dnů ukončit operace, nerozhodne-li Kongres o jejich prodloužení nebo nevyhlásí-li válku, ledaže by se nebyl schopen sejít. I před uplynutím šedesátidenní lhůty může Kongres společnou resolucí (*concurring resolution*) nařídit okamžité stažení jednotek.

O ústavnost WPR se vedly četné spory, *stricto sensu* byla aplikována vlastně až při operaci Pouštní bouře v Perském zálivu (k jejím ustanovením se však Kongres odvolal i v případech Libanonu či Salvadoru v 80. letech nebo při zásahu v Somálsku v 90. letech). Z cca 200 ozbrojených konfliktů za účasti USA tak došlo k vyhlášení války pouze pětkrát.²⁰

Obě komory parlamentu vyhláší válku i podle francouzské ústavy z roku 1958. Rakouská ústava z ro-

listem (*Narodne novine*) v roce 2002 a finskou ústavu rovněž v německé jazykové verzi podle internetového vyhledávače *Constitution Finder*, University of Richmond. Přihlédnuto bylo k novelizacím ústav, typicky v případě ústavy slovenské (relevantní novela č. 90/2001 Z. z.).

¹⁶ Na relevanci stáří ústav a formy vlády upozorňuje SLÁDEČEK, V.: *Hlava státu a bezpečnost země*, in: Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001* (Brno, 2002), str. 53.

¹⁷ „Nejsilnější ze všech pravomocí vlády je právo angažovat se ve válce; nejsilnější výzvou pro konstitucionalismus je podržet pravomoc rozhodovat o válce smysluplné kontrole.“, píše H. L. Moses ve studii „*The Constitution under Clinton: A Critical Assessment: the Clinton Administration and War Powers*“, in: *Law and Contemporary Problems*, 2000 (převzata systémem LexisNexis – za upozornění děkuji Z. Kühnovi, t.č. University of Michigan).

¹⁸ Pokud jde o rozsah nařizovací moci viz např. *Youngstown Sheet and Tube Co. ET.AL. v. Sawyer* (343 U.S. 579 /1952/), jež u nás cituje např. FILIP, J.: *Nástin problémů bezpečnosti státu z pohledu ústavního práva*, in: Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001* (Brno, 2002), str. 30.

¹⁹ 50 USC (United States Code Service) § 1541.

²⁰ EHRENZELLER, B.: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik* (Basel und Frankfurt am Main, 1993), str. 215 násl.

ku 1920 pravomocí vyhlášovat válku obdařila Spolkové shromáždění, tj. orgán sestávající z členů obou komor. Obdobně složené Spolkové shromáždění rozhoduje o válce a míru i podle ústavy švýcarské. Naproti tomu podle polské ústavy z roku 1997 rozhoduje o stavu války a o uzavření míru pouze první komora, Sejm, přičemž stav války je důsledkem ozbrojené agrese nebo plnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti agresi. Nemůže-li se Sejm sejít, přechází rozhodnutí na prezidenta republiky. Na návrh prezidenta vyhláší válku také ukrajinský parlament (ústava z roku 1996).

Řada ústav tematiku války ponechává mimo svůj záběr, ať již explicitně (Itálie se zřídka války jako prostředku řešení mezinárodních konfliktů), nebo mlčky (Slovinsko či Estonsko). Nicméně i ústavy, které explicitně nevymezují kompetenci vypovídat válku, upravují válečný stav, jehož parametry začasť korespondují vyhlášení války.

Poněkud se vymykající úpravu najdeme v ústavě dánské z roku 1953, podle níž rozhoduje o použití vojenské síly proti cizímu státu král se souhlasem parlamentu; v případě ozbrojeného útoku na dánský stát nebo na jeho ozbrojené síly rozhoduje pouze král (vláda), avšak o všech svých krocích informuje parlament. Použitím vojenské síly se zřejmě míní jak válka, tak účast na mezinárodních operacích v rámci společné obrany, při nichž však není dotčeno přímo dánské území, případně i účast na akcích s mandátem Rady bezpečnosti OSN.

II.2 ROZHODOVÁNÍ O VÁLEČNÉM STAVU

Tak jako v předchozím typu rozhodování můžeme i zde rozdělit ústavní úpravy na ty, které rozhodování o válečném stavu vyhražují hlavě státu jednající ve shodě s dalšími ústavními orgány (parlament, vláda), a na ty, které je přenechávají výlučně parlamentům.

Příkladem ústav orientovaných v této věci ve prospěch hlavy státu je ústava polská z roku 1997, na jejímž základě vyhláší prezident republiky na návrh vlády válečný stav při vnějším ohrožení, trvající agresi nebo při plnění závazků ke společné obraně. Prezidentovo rozhodnutí nicméně může zrušit Sejm. Hlava státu vyhláší válečný stav rovněž podle belgické ústavy z roku 1994 a uvědomí o tom komory parlamentu, jakmile to zájmy a bezpečnost státu dovolí. V přípa-

dě agrese nebo bezprostřední hrozby agrese vyhláší válečný stav prezident podle ruské ústavy z roku 1993, o čemž informuje obě komory; druhá komora, Rada federace, toto rozhodnutí dodatečně schvaluje, resp. potvrzuje. Rozhodnutí prezidenta o zavedení válečného stavu v případě hrozby napadení a nebezpečí pro státní nezávislost schvaluje parlament také podle ukrajinské ústavy z roku 1996.

Modifikovaný model představuje další skupina států, v nichž se předpokládá akt parlamentu předcházející rozhodnutí hlavy státu. Tak podle italské ústavy z roku 1947 prezident republiky vyhláší válečný stav na základě usnesení obou komor parlamentu.

Mimo dosah parlamentu je rozhodování o válečném stavu např. na Slovensku a ve Francii. Hrozí-li bezprostředně vyhlášení války nebo napadení cizí mocí, rozhoduje na návrh vlády o válečném stavu a jeho skončení prezident republiky podle slovenské ústavy z roku 1992 (novelizace 2001), a to za podmínek stanovených zvláštním ústavním zákonem²¹; jeho rozhodnutí podléhá přezkumu ústavním soudem.²² Vyhlášení stavu obležení, který by mohl být analogií válečného stavu, podle francouzské ústavy z roku 1958 přísluší prezidentu republiky v ministerské radě.

Francouzské úpravě analogický pojem „stav obležení“ zná i portugalská ústava z roku 1976, která jej spojuje s trváním či bezprostřední hrozbou agrese, se závažným ohrožením nebo rušením demokratického ústavního řádu či s veřejným stavem nouze. Vyhláší jej prezident republiky po vyjádření vlády a se schválením parlamentem.

Podobným pojmem je „stav obrany“, který vyhláší podle německého Základního zákona z roku 1949 spolkový prezident po té, co ve věci rozhodl na návrh spolkové vlády Spolkový sněm se souhlasem Spolkové rady, a to v případě napadení ozbrojenou mocí, resp. při bezprostřední hrozbě napadení. Nemůže-li se Spolkový sněm sejít, rozhoduje Společný výbor (16 členů Spolkové rady a 32 spolkových poslanců).

Zatímco v právě popsané situaci se zdá role spolkového prezidenta spíše formální, větší význam zřejmě hraje při bezprostředním napadení státu. Tehdy totiž sice začíná stav obrany již tímto napadením, avšak teprve dodatečné vyhlášení stavu obrany vede k přechodu rozkazovací a velitelské pravomoci na spolkového kancléře, ke změnám ve vztazích Spolku a zemí apod. Zařazení německé úpravy tak není zcela jedno-

²¹ Je jím ústavní zákon č. 227/2002 Z. z., o bezpečnosti státu v době války, válečného stavu, výjimečného stavu a nouzového stavu. Ten také specifikuje omezení základních práv a svobod v jednotlivých krizových situacích. Viz CIBULKA, L.: *Bezpečnost Slovenskej republiky z pohľadu Ústavy SR*, in: Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001* (Brno, 2002), str. 35 násl.

²² Ingerence soudů do těchto rozhodovacích procesů není příliš obvyklá; dosti často jsou totiž tato rozhodnutí chápána jako instalace „ústavní diktatury“. Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona, posléze vyhlášeného pod č. 90/2001 Z. z., jenž na Slovensku soudní kontrolu zavedl, argumentuje mimořádnou společensko-politickou citlivostí těchto rozhodnutí a nepřímou parlamentní kontrolou (návrh iniciován mj. nejméně jednou pětinou všech poslanců), jež svědčí nejen posouzení ústavnosti samotného rozhodnutí o mimořádných stavech, ale i navazujících rozhodnutí. Může však jít o výraz nového aspektu obecného trendu juridizace a judicializace rozhodovacích procesů, byť dříve třeba ryze politických, tj. právu se vymykajících (viz nauka o prerogativě, vládních aktech atd.).

značné, jelikož však do druhé skupiny zařazují státy s výlučnou primární působností parlamentu, ponechávají Německo zde.²³

V následujících zemích přísluší nás zajímavější rozhodnutí parlamentu. Na společné schůzi rozhodují o válečném stavu podle ústavy z roku 1991 obě komory rumunského parlamentu. Makedonský parlament vyhláší podle ústavy z roku 1991 dvoutřetinovou většinou všech poslanců válečný stav, jestliže hrozí přímé válečné nebezpečí prostřednictvím útoku na stát, republika byla napadena nebo jí byla vyhlášena válka; nemůže-li se parlament sejt, rozhoduje prezident. Na návrh prezidenta republiky parlament rozhoduje o válečném stavu v Estonsku (ústava z roku 1992); v případě probíhající agrese rozhoduje o válečném stavu přímo prezident republiky. Stejně je tomu v Bulharsku podle ústavy z roku 1991. Podobná konstrukce existuje podle ústavy z roku 1992 v Litvě, kde sice válečný stav zavádí parlament, avšak v případě ozbrojeného napadení tato pravomoc přísluší prezidentu republiky, který své rozhodnutí předkládá na nejbližší schůzi parlamentu ke schválení. O válečném stavu (stavu války) rozhodují na základě ústavy z roku 1936 obě komory irského parlamentu při trvání ozbrojeného konfliktu, jehož sice není Irsko přímým účastníkem, přesto však vzniká stav národního ohrožení.

S pojmem „stav obležení“ (viz výše) se setkáme i v ústavě španělské z roku 1978, podle níž jej vyhláší Kongres poslanců, tedy první komora parlamentu, na návrh vlády; model vyloučení druhé komory z rozhodování najdeme v této agendě i v Polsku a ve Slovinsku, samozřejmě budeme-li tamní Státní radu považovat za druhou komoru.²⁴

II.3 ROZHODOVÁNÍ O DALŠÍCH MIMOŘÁDNÝCH STAVECH

Marginální rubrika vlastně není zcela přesná, neboť sem zařazují nejen úpravy mimořádných stavů ji-

ných než válečného, nýbrž také úpravy operující pouze s výjimečným stavem, zahrnujícím různé varianty, včetně válečného stavu. Ukázkou této skupiny ústav je ústava řecká z roku 1975. Opět oddělíme úpravy s příslušnou pravomocí exekutivy od úprav s touto pravomocí legislativy.

Podle polské ústavy z roku 1997 vyhláší výjimečný stav prezident republiky na návrh vlády, pokud došlo k ohrožení ústavního zřízení, bezpečnosti občanů či veřejného pořádku. Sejm může výjimečný stav zrušit, o jeho prodloužení však rozhoduje Senát; jde o jeho jedinou kompetenci v oblasti bezpečnosti státu. Ústava upravuje také stav živelní pohromy, o němž rozhoduje vláda. Prezident republiky vyhláší výjimečný stav také podle portugalské ústavy z roku 1976 za podmínek obdobných stavu obležení, jehož je výjimečný stav „slabší“ variantou. Podle ruské ústavy z roku 1993 vyhláší prezident za podmínek stanovených zvláštním ústavním zákonem mimořádný stav, o svém kroku informuje obě komory; podobně jako vyhlášení válečného stavu podléhá i toto rozhodnutí schválení Radou federace. Obdobně schvaluje nařízení prezidenta o zavedení výjimečného stavu parlament podle ukrajinské ústavy z roku 1996. Na návrh vlády rozhoduje o výjimečném stavu prezident republiky podle slovenské ústavy z roku 1992 (hrozba teroristických útoků, masové nepokoje apod.); o nouzovém stavu rozhoduje sama vláda (živelní pohromy, průmyslové havárie atd.).²⁵ Prezident republiky rozhoduje o stavu obležení a o výjimečném stavu podle rumunské ústavy z roku 1991; přijatá opatření dodatečně schvaluje parlament.

Na rozdíl od právě zmíněných „proprezidentských“ ústav je španělská ústava z roku 1978 „provládni“: vláda jednak vyhláší nařízením přijatým v ministerské radě stav pohotovosti, o čemž informuje Kongres poslanců, jednak opět nařízením přijatým v ministerské radě stav výjimečný, a to po schválení Kongresem poslanců.²⁶

²³ Pojetí funkce spolkového prezidenta jako nositele „státně-notářských“ funkcí – KLOKOČKA, V.: *Ústavní systémy evropských států* (Praha, 1996), str. 202–203 – by nicméně mohlo vést ke konstatování v podstatě výlučné rozhodovací pravomoci Spolkového sněmu – viz EHRENZELLER, B.: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik* (Basel und Frankfurt am Main, 1993), str. 198.

²⁴ Ke slovinské Státní radě v češtině viz Kudrna, J.: *Postavení Státní rady ve slovinském ústavním systému*, in: PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy III. část* (Praha, 2001), který jí za druhou komoru nepovažuje, a RESCHOVÁ, J.: *Druhé komory v evropských parlamentech*, in: *Politologická revue* č. 1/1997, a KYSELA, J.: *Druhé komory profesní reprezentace*, in: Senát č. 4/2002, kteří se domnívají opak.

²⁵ Zajímavé je, že rovněž proexekutivní návrh ústavního zákona o Radě obrany státu v roce 1993 zamítli opoziční poslanci tehdejšímu premiéru V. Mečiarovi. Důvodem byla absence parlamentní kontroly vyhlášení nouzového stavu a nemožnost jeho zrušení parlamentem. Vzhledem k premiérově pověsti se opozice patrně obávala zneužití mimořádných mocí. Obdobně byly odmítnuty i Mečiarovy projekty zavedení prezidentského či kancléřského systému. Viz MALOVÁ, D., SIVÁKOVÁ, D.: *The National Council of the Slovak Republic: Between Democratic Transition and National State-Building*, in: Olson, D. M., Norton, P. (eds.): *The New Parliaments of Central and Eastern Europe* (The Journal of Legislative Studies, vol. 2, No. 1, 1996), str. 114.

²⁶ Text španělské ústavy nenabízí jednoduché vodítko odlišení vlády a ministerské rady. Čl. 62 písmena f) a g) nám nicméně sděluje, že král vydává nařízení přijatá v ministerské radě, jejímž schůzím má právo předsedat, avšak jen na žádost předsedy vlády. Srovnáme-li tuto konstrukci s konstrukcí francouzskou, podle níž prezident republiky předsedá ministerské radě, tj. vlastně vládě, která se v ministerskou radu mění prezidentovým předsednictvím, jež mj. přijímá např. nařízení (ordonance), můžeme se domnívat, že i španělská ministerská rada je vládou zasedající k plnění určitých výlučných úkolů a pod eventuálním předsednictvím královým. Ve Francii je za právního původce nařízení považován prezident republiky, jenž přitom nařízení pouze „podepisuje“ – viz

Poněkud specifickou je úprava francouzská, jmenovitě její známý čl. 16 odst. 1, který zní: „*Isou-li vážně a bezprostředně ohroženy instituce republiky, národní nezávislost, územní celistvost nebo plnění mezinárodních závazků a je-li porušen řádný chod ústavních orgánů veřejné moci, činí prezident republiky po úřední poradě s ministerským předsedou a předsedy sněmoven, jakož i Ústavní radou opatření, která okolnosti vyžadují.*“ O využití tohoto ustanovení vyrozumí prezident republiky národ poselstvím, jednotlivá opatření konzultuje s Ústavní radou (dosud využito jen v roce 1961 v rámci alžírské krize).

Obvyklou druhou skupinu ústav zahajme ústavou řeckou, která stanoví, že o výjimečném stavu rozhoduje parlament na návrh vlády a to v případech války, mobilizace kvůli vnějšímu nebezpečí či ohrožení národní bezpečnosti nebo ozbrojeného povstání za účelem svržení demokratického režimu. Nemůže-li se parlament sejt, rozhoduje na návrh vlády prezident republiky, který současně svolá parlament. Podle estonské ústavy z roku 1992 vyhláší parlament na návrh prezidenta republiky nebo vlády válečný stav, vznikne-li nebezpečí, které ohrožuje ústavní zřízení země. Výjimečný stav kvůli živelním pohromám však vyhláší vláda. Litevská ústava z roku 1992 spojuje výjimečný stav s ohrožením státního zřízení nebo společenského pokoje ve státě. Jeho vyhlášení přísluší zásadně parlamentu, a jestliže nezasedá, prezidentu republiky, avšak s nutným schválením parlamentem na jeho nejbližší schůzi. Podobně je tomu ve Slovinsku, kde výjimečný stav vyhlásí na návrh vlády Státní shromáždění, ohrožuje-li existenci státu velké a všeobecné nebezpečí; nemůže-li se první komora parlamentu sejt, vyhláší výjimečný stav prezident republiky a své rozhodnutí předloží Státnímu shromáždění ke schválení. Nastanou-li přírodní katastrofy nebo epidemie, rozhoduje o výjimečném stavu dvoutřetinová většina všech poslanců podle makedonské ústavy z roku 1991; nemůže-li se parlament sejt, přechází tato pravomoc na prezidenta.

II.4 ROZHODOVÁNÍ O VYSÍLÁNÍ VLASTNÍCH A POBYTU CIZÍCH OZBROJENÝCH SIL

Jak už bylo řečeno výše, ústavní úpravy těchto otázek jsou spíše ojedinělé, neboť jsou zpravidla považovány za součást exekutivní domény. Jsou tudíž v podstatě upravovány jen při potřebě garantování nějaké míry ingerence parlamentu. Setkáme se se dvěma základními formami této ingerence: jednak vytyčením

obecných podmínek a pravidel, jednak rozhodováním v konkrétních věcech.²⁷

V prvním případě jde zejména o ústavy polskou, belgickou a rumunskou. Podle první z nich stanoví zásady použití ozbrojených sil za hranicemi, resp. pobytu a přemísťování cizích ozbrojených sil přes polské území zákon nebo ratifikovaná mezinárodní smlouva; o použití samotném rozhoduje vláda. Jak vidno, je do tohoto typu rozhodování zapojen i Senát, byť v přehlasovatelné úloze. Belgická ústava vyhrazuje zákonu projednávanému podle zásad nerovného bikameralismu úpravu eventuálního postavení zahraničních jednotek do služeb státu, jakož i zdržování se a procházení belgickým územím. Podle rumunské ústavy z roku 1991 jsou vstup a průchod cizích ozbrojených sil na území státu možné jen za podmínek stanovených zákonem.

Ukázkou druhé z forem parlamentní ingerence je ústava estonská, podle níž parlament rozhoduje o použití ozbrojených sil nejen k obraně vlasti, ale také ke splnění mezinárodních závazků, tj. při operaci za hranicemi. O nasazení ozbrojených sil v zahraničí rozhoduje podle ruské ústavy Rada federace. Podle bulharské ústavy z roku 1991 povoluje parlament vyslání a užití ozbrojených sil mimo zemi, jakož i pobyt cizích vojsk na vlastním území, resp. přechod přes ně. Maďarský parlament rozhoduje podle ústavy z roku 1949 o nasazení ozbrojených sil v zahraničí nebo uvnitř země; v roce 1998 sice byl podán návrh novely ústavy převádějící tuto kompetenci na vládu²⁸, avšak neuspěl. Mimo území Chorvatska mohou být podle ústavy z roku 1990 ozbrojené síly vyslány jen po souhlasu dvoutřetinové většiny všech poslanců, nejedná-li se ovšem o plnění závazků z členství v mezinárodních obranných organizacích nebo o humanitární pomoc. Slovenská ústava předpokládá souhlas parlamentu s pobyttem cizích ozbrojených sil a s vysláním ozbrojených sil do zahraničí, v tomto případě však jen tehdy, nejde-li o plnění závazků ke společné obraně proti napadení, kdy rozhoduje vláda, nicméně nejvýše na dobu 60 dnů. Universální působnost parlamentu je ve prospěch vlády prolomena pro případy vyslání i pobytu ozbrojených sil za účelem humanitární pomoci, vojenských cvičení a mřových pozorovatelských misí. Vláda rozhoduje také o přechodu cizích vojsk přes území státu. Podle ukrajinské ústavy nemůže mít cizí vojenská přítomnost charakter vojenských základen; o jiných formách pobytu cizích ozbrojených sil, ale i o poskytnutí ozbrojené pomoci cizímu státu a vyslání vojenských jednotek do zahraničí vůbec rozhoduje prezí-

SCHORM, V.: *Proces tvorby zákonů ve Francii* (Praha, 2000), str. 43. Bylo-li by tomu tak analogicky i ve Španělsku (král nařízení „vydává“), není zdejší ústava zase tak „provládní“, jak by se mohlo na první pohled zdát.

²⁷ Specifická je situace v Německu, kde byla pravidla nasazování ozbrojených sil v zahraničí, jež vyplývá např. z členství v soustavě kolektivní bezpečnosti podle čl. 24 odst. 2 Základního zákona, objasněna především Spolkovým ústavním soudem. Ten argumentoval mj. existencí parlamentní výhrady v podobě předběžného souhlasu parlamentu s příslušným rozhodnutím vlády – viz 90 BVerfGE 286 (1994).

²⁸ JIRÁSKOVÁ, V.: *Maďarská republika*, in: PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy III*. (Praha, 2001), str. 171.

dent, avšak s nutným schválením parlamentem. Obtížnější je zařazení švédské úpravy, podle níž mohou být ozbrojené síly vyslány do cizí země jen, pokud s tím souhlasil parlament, připouští to zákon a povinnost k akci vyplývá z mezinárodní smlouvy nebo závazku schváleného parlamentem. Všechny podmínky zřejmě platí kumulativně, z našeho hlediska je však nejdůležitější podmínka první, jež vřazuje Švédsko do druhé skupiny států.

II.5 OMEZENÍ ZÁKLADNÍCH PRÁV A MIMOŘÁDNÁ MOC NAŘIZOVACÍ

Rozhodnutí o válce, válečném stavu či jiném mimořádném stavu má vzápětí řadu dopadů na život občanů i chod ústavního systému. Pro toto tvrzení nalezneme doklady přímo v textech ústav, a to jednak v omezení základních práv, jednak ve změnách vztahů mezi ústavními orgány.

Omezení základních práv rozhodně nenajdeme ve všech ústavách, pokud je však najdeme, jsou prováděna buď pozitivními, anebo negativními výčty, přičemž tyto převažují. V podstatě tak lze omezit všechna práva, s výjimkou vyjmenovaných (tzv. nedotknutelná práva či tvrdé jádro základních práv – v zásadě a především právo na život a zákaz mučení). Setkáme se s výslovným zakotvením principu přiměřenosti zásahů do základních práv (např. portugalská ústava), kvalifikovanou většinou nutnou k přijetí omezujících opatření za mimořádných stavů (dvoutřetinová většina poslanců v Chorvatsku), odkazem na další ústavní zákon upravující podrobnosti (Rusko) atd. Při studiu ústavních úprav však musíme mít vždy na zřeteli také úpravy v mezinárodních smlouvách a v nich zakotvené důvody zásahů do výkonu základních práv (suspense a derogace – viz teorie výjimečných okolností²⁹).

Změny vztahů mezi ústavními orgány se dotýkají ponejvíce parlamentů jako relativně početných orgánů, jejichž bezpečné jednání lze v krizových situacích začasťe zajistit jen s obtížemi. Zákonodárna pravomoc parlamentu může při jeho nezpůsobilosti jednat, přejít na orgán vytvořený z jeho středu (Společný výbor v Německu, válečná delegace ve Švédsku, Parlamentní rada na Slovensku)³⁰, případně na zvláštní orgán (v omezené míře např. Rada obrany v Maďarsku), nej-

častěji však na exekutivu. Nouzová nařízení s mocí zákona, omezená předmětem úpravy (vyloučeny změny ústavy aj.) a dobou platnosti, např. vydává vláda v Itálii, Makedonii a ve Švédsku, ovšem tam jen tehdy, nemůže-li konat ani válečná delegace, spolkový prezident v Rakousku, prezident republiky v Řecku, Polsku, Chorvatsku či Slovinsku.³¹ Parlamentů se ostatně dotýká také případné prodloužení jejich volebních období za mimořádných stavů, zákaz rozpuštění a opětovné svolání rozpuštěného parlamentu.

III. ROZHODOVÁNÍ PODLE ČL. 43 ÚSTAVY V SYSTEMATICE PARLAMENTNÍCH KOMPETENCÍ

Z hlediska obecně teoretického má rozhodnutí o mimořádných stavech povahu „sekuritizačního kroku“, tj. prohlášení určitého problému nikoliv jen za politickou, ale přímo za bezpečnostní záležitost, jež má v důsledku přijímání opatření vymykajících se běžnému politickému provozu. Akceptace takového kroku „publikem“ legitimizuje „sekuritizačního aktera“ k výjimečným opatřením. Extrémním typem „sekuritizace“ je válka nastolující novou realitu.³²

Tomuto typu rozhodování parlamentu nevěnuje nauka přílišnou pozornost. Vzhledem k jeho výjimečnosti to snad nemusí příliš překvapovat. Pokud bychom jej chtěli umístit do kontextu působnosti parlamentních komor, stane se tak nejspíše v souvislosti s obsahlou a různorodou kapitolou kontroly exekutivy.

Tak např. P. Kolář, Š. Pecháček a J. Syllová zdůrazňují význam civilní kontroly institucí zajišťujících vnitřní a vnější bezpečnost občanů. Nejvýznamnější rozhodnutí v této oblasti připadají parlamentu samotnému, jsou součástí jeho kontrolních funkcí.³³ K. Klíma tato rozhodnutí považuje za rozhodnutí týkající se záležitostí státní suverenity, resp. závazného vystupování v zahraničních vztazích³⁴, podle J. Syllové tvoří zvláštní kategorii „pravomocí zvláštní důležitosti“,³⁵ oba posledně jmenovaní autoři kladou důraz na zajišťování (nejen vojenské) bezpečnosti coby jeden z hlavních úkolů státu. J. Filip rozhodování o válečném stavu a o dispozicích ozbrojenými silami ve svém relativ-

²⁹ SUDRE, F.: *Mezinárodní a evropské právo lidských práv* (Brno, 1997), str. 127 násl. Zde se vymezují účel derogace, jímž je existence veřejného nebezpečí, které ohrožuje život národa, nezbytnost a meze derogacních opatření, jakož i nedotknutelná lidská práva, resp. jejich „tvrdé jádro“.

³⁰ CIBULKA, L.: *Bezpečnost Slovenskej republiky z pohľadu Ústavy SR*, in: Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001* (Brno, 2002), str. 38–39.

³¹ Stručně se této otázce dotýká M. TÓTHOVÁ: *Vzťah hlavy štátu k zákonodárnej moci*, in: *Právník* č. 4/2003, str. 375–376, jež však v důsledku opomenutí možných pojistek poněkud příliš přeceňuje rizika zneužití nařizovací moci hlavy státu. Ostatně na str. 391, v souvislosti s krizovými situacemi v parlamentní formě vlády, tato rizika již nezmiňuje.

³² ŠEDIVÝ, J.: *Střet identit? USA a Evropa po 11. září*, in: *Mezinárodní vztahy* č. 4/2002, str. 10.

³³ KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J.: *Parlament České republiky 1993 – 2001* (Praha, 2001), str. 195 násl.

³⁴ KLÍMA, K.: *Ústavní právo* (Dobrá Voda, 2002), str. 253 násl. a 347.

³⁵ SYLLOVÁ, J.: *Parlament České republiky*, in: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda II. díl Ústavní právo České republiky Část 1.* (Praha, 2001), str. 230–231.

ně subtilním členění zařazuje mezi působnosti parlamentu v základních otázkách zahraniční politiky.³⁶

Přesnější zřejmě je nespojovat na tomto poli úlohu parlamentu pouze s kontrolou exekutivy. Již z výše podaného přehledu ostatně vyplývá četnost úprav společného rozhodování obou mocí, odůvodněného závažnými dopady na suverenitu a mezinárodní postavení státu, kde je pocítována silná potřeba široké shody zajišťující jednak kontinuitu přesahující výsledky jednotlivých parlamentních voleb, jednak zneužití moci jednoduchou většinou. Na jiném místě jsem proto tyto pravomoci zařadil mezi komponenty stabilizační funkce Senátu, jež spočívá především ve vyvažování mezi státními mocemi a mezi celostátními a teritoriálními zájmy.³⁷ Význam bikamerálního principu se stává zřetelnější, uvážíme-li pravidelnou shodu politického složení vlády a většiny komory, jíž je vláda odpovědná.

Ingerence parlamentů do oblastí zahraniční politiky, tradiční domény exekutivy³⁸, je přitom poměrně nedávného data. Souvisí totiž s prohlubující se internacionalizací nejrůznějších aspektů života jednotlivců i států. Má-li nějaká činnost státu povahu přijímání zásadních rozhodnutí s bezprostředním dopadem na občany, neměla by být mimo dosah parlamentů, tj. občanů volených zastupitelských orgánů, jejichž prostřednictvím dochází ke zvýšené demokratické legitimizaci té které činnosti. V opačném případě vzniká to, čemu se převážně říká demokratický deficit (*Demokratielücke*), tj. přesun zásadních rozhodnutí mimo dosah voleného sboru. Demokratickým deficitem ale

není každé omezení působnosti parlamentu, neboť ani další ústavní orgány nejsou při plnění svých úkolů prosté legitimacy (v ČR vykonává suverénní lid svou moc rovněž prostřednictvím orgánů moci výkonné a soudní); parlament jako bezprostřední reprezentant lidu má pouze „legitimizační náskok“³⁹. Kdybychom význam jeho legitimacy přecenili, museli bychom tendovat k vládě shromáždění, resp. ke všezahrnující parlamentní výhradě, zrušení ústavního soudnictví a dělbý moci vůbec. Jde tak spíše o míru účasti či neúčasti parlamentu na rozhodovacích procesech určitého druhu. Sem patří debata o zásadních a ostatních politických rozhodnutích (*Wesentlichkeitstheorie* Spolkového ústavního soudu), „jádra pravomocí“ jednotlivých mocí (funkcionální koncept dělbý moci) atd.

Mezinárodní vztahy však i v podmínkách parlamentům příznivějších nadále zůstávají svěbytnými vztahy mezi suverénními státy s atributy důvěrnosti, nutné akceschopnosti apod. Proto je v „*zahraniční politice rolí parlamentu schvalovat a potvrzovat spíše než přímo řídit jednání vlády*“⁴⁰ I na tomto poli jsou parlamenty vybaveny obecnými kontrolními instrumenty (politická odpovědnost vlády, interpelace, vyšetřovací komise apod.), případně i zvláštními oprávněními: např. souhlas k ratifikaci mezinárodních smluv, konzultace či souhlas při jmenování velvyslanců (např. USA, Maďarsko, Chorvatsko), průběžné konzultace ke všem otázkám zahraniční politiky (Švédsko), specifické pravomoci národních parlamentů v Evropské unii (dále jen „EU“)⁴¹, avšak i kompetence nás zde zajíma-

³⁶ FILIP, J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva* (Brno, 2001), str. 259.

³⁷ KYSELA, J.: *Senát – očekávání a skutečnost aneb šestiletá bilance*, in: KYSELA, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiška, stav, perspektivy* (Praha, 2003), str. 269–270 a 275 násl.

³⁸ B. Ehrenzeller označuje rozhodování o válce a míru, jakož i vedení zahraniční politiky za knížecí prerogativu (*the province of Princes, not of commoners*) – viz EHRENZELLER, B.: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik* (Basel und Frankfurt am Main, 1993), str. V. Stačí ostatně vzpomenout na federativní moc v tripartitě J. Locka.

³⁹ EHRENZELLER, B.: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik* (Basel und Frankfurt am Main, 1993), str. 20.

⁴⁰ AMELLER, M.: *Parliaments. A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fifty-Five Countries* (London, 2. vyd. 1966), str. 316. Odpovídá to ostatně i Amellerovu tvrzení o posílení kontroly exekutivy jako klíčové úloze parlamentů v moderním státě.

⁴¹ To je velké téma „boje“ národních parlamentů s demokratickým deficitem EU i s vlastním odsouváním na vedlejší kolej v souvislosti s rozšiřováním působnosti EU, mezi jejímiž orgány dosud dominuje Rada, složená z ministrů národních vlád. K tomu viz např. WEBER-PANARIELLO, P.: *Nationale Parlamente in der Europäischen Union* (Baden – Baden, 1995), NORTON, P. (ed.): *National Parliaments and the European Union* (London, 1996) nebo MANSFELDOVÁ, Z., KLÍMA, M. (eds.): *The Role of the Central European Parliaments in the Process of European Integration* (Prague, 1997). V češtině viz např. PÍTROVÁ, L. a kol.: *Úloha národních parlamentů v legislativním procesu v Evropské unii*, in: *Právník* č. 10/2002, nebo KYSELA, J.: *Evropská agenda v Parlamentu ČR po vstupu do Evropské unie*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 6/2001, a další literaturu tam citovanou.

⁴² Legislativní veto se stalo pravidelnou součástí řady zákonů přijímaných Kongresem USA za účelem zřízení různých nezávislých agentur (nezávislé správní úřady), nežádka vybavených legislativní kompetencí. Kongres si nad výkonem kompetencí těchto agentur ponechával kontrolu právě prostřednictvím svého oprávnění zrušit jejich rozhodnutí. Kongresová praxe však byla Nejvyšším soudem prohlášena za protiústavní kvůli zásahům do moci výkonné, jež přísluší prezidentovi. Vůdčím případem byl *INS v. Chadha* (462 U.S. 919 z 23. 6. 1983). Ve prospěch legislativního veta vystoupil s dissentem soudce White, který argumentoval jednak „*efektivností, obvyklostí a užitečností*“, jednak mlčením ústavy neodůvodňujícím tak masivní zásah Nejvyššího soudu (týkal se snad až 200 zákonů). Viz EHRENZELLER, B.: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik* (Basel und Frankfurt am Main, 1993), str. 39–41. V podstatě je tak věc Kongresu, jak mnoho moci bude delegovat jiným orgánům, je však velmi omezen v následné atrakci. Zdá se nicméně, že institut legislativních vet rozhodně nezmlzel, neboť Kongres jej považuje za „*významnou metodu dohodování legislativních a exekutivních zájmů*“. Tamtéž, str. 55. V případě *INS v. Chadha* Nejvyšší soud mj. poukázal na nebezpečné zvyšování vlivu zájmových skupin, jimž stačí zapůsobit na jedinou komoru Kongresu, aby zrušila rozhodnutí exekutivy. Legislativní veto je totiž pravidelně nástrojem každé z komor. Bikameralismus v této logice rizika partikularismu snižuje, neboť lobby musejí působit na dva odlišné sbory, což zvyšuje jejich náklady. Viz LIPŠIC, D.: *Dvojkomorový parlamentní systém* (Bratislava, 2000), str. 17. Navzdory tomu však je legislativní veto jednotlivých komor běžné v oblasti delegované legislativy např. ve Velké Británii (*negative resolution*) či Austrálii.

jíci. Kontrolní, tedy spíše pasivní, povahu ingerence parlamentů vyjadřují texty ústav tím, že se v dotčených otázkách méně „rozhoduje“ a více „povoluje“ či „vyslovuje souhlas“. Jde o formulace adekvátně reflektující povahu tzv. legislativního veta.⁴²

Vedení zahraniční politiky státu, široce pojaté jako politiky s dopady přesahujícími hranice jeho svrchovanosti, je jistě součástí vedení či řízení státu jako komplexní činnosti, na níž participují všechny státní moci. Jejich participace však nemá stejný ráz, řídí se zásadami komplementarity a kooperace (*collective judgment, die Staatsleitung zur gesamten Hand*). Exekutivě v těchto otázkách přísluší iniciativa, případně i samotné rozhodování (*initiation, energy*), legislativě spíše kontrola formou přitakání či odepření souhlasu na základě diskuse politických stran a organizovaných zájmů (*deliberation*). V jednotlivých demokratických ústavních systémech se tyto vztahy mohou odlišovat, liší se i jejich interpretace (proexekutivní a prolegislativní)⁴³, základní kontury však zůstávají stejné. Tímto prismaem by měla být posuzována také právní situace v České republice.

IV. ČL. 43 ÚSTAVY A JEHO APLIKACE PŘED PŘIJETÍM TZV. BEZPEČNOSTNÍ NOVELY ÚSTAVY

Vládní návrh Ústavy (ČNR, VII. volební období, tisk 152) v čl. 43 předpokládal, že „*Parlament může rozhodnout o vypovězení války, je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení*“. Jak vidno, jde o formulaci zavedenou u nás již od roku 1960. Nové je však to, že k přijetí takového usnesení mělo být zapotřebí nadpoloviční většiny hlasů všech poslanců a všech senátorů. O povaze reglementovaného institutu (co je vypovězení války, jaké má následky) důvodová zpráva mlčí.

Společná zpravodajská zpráva k vládnímu návrhu Ústavy ČR (ČNR, VII. volební období, tisk 154) nahradila vypovězení války válečným stavem. Celé ustanovení tak bylo přijato v tomto znění: „(1) *Parlament může rozhodnout o vyhlášení válečného stavu, je-li Česká republika napadena nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení. (2) Vyslat ozbrojené síly mimo území České*

republiky lze jen se souhlasem obou komor.“. Inspirační federální úpravou je očividná. Poprvé od roku 1920 však mizí pravomoc kteréhokoliv státního orgánu vypovídat válku, poprvé přechází vyhlášení válečného stavu z prezidenta republiky na zákonodárny sbor.

Převážně kompetenční čl. 43 byl doplněn procedurálním čl. 39 odst. 3, jenž stanovil pro rozhodnutí o válečném stavu požadavek absolutní většiny v obou komorách. Z mlčení stran vysílání ozbrojených sil lze dovodit, že k přijetí tohoto usnesení stačila většina prostá. Naproti tomu předepsal čl. 39 odst. 3 požadavek absolutní většiny navíc, a rovněž nad rámec československých vzorových úprav, pro přijetí usnesení o souhlasu s pobytem cizích vojsk na území ČR, jakkoli čl. 43 se o této kompetenci Parlamentu vůbec nezmiňoval. Můžeme ji dát do souvislosti se zkušeností s popravným pobytem sovětských vojsk u nás. Z komparativní perspektivy je tato pravomoc parlamentu spíše výjimečná, nikoliv však zcela unikátní.

Vzhledem ke změně provedené ve vládním návrhu Ústavy absentuje v ústavním pořádku institut vypovězení války, což v mezinárodním srovnání zase není tak výjimečné. Obdobná situace byla na Slovensku řešena zásahem ústavodárce⁴⁴, který v čl. 102 výslovně zmocnil prezidenta republiky na základě rozhodnutí Národní rady vyhlášovat válku a uzavírat mír. Od tohoto aktu je odlišné nařízení mobilizace ozbrojených sil či vyhlášení válečného nebo výjimečného stavu na návrh vlády. Tím se slovenská ústava zřetelně připodobnila ústavní listině z roku 1920, jmenovitě jejímu § 64.

V ČR by zřejmě bylo třeba vypovězení války a uzavírání míru subsumovat právě čl. 43.⁴⁵ Je však také možné jejich absenci interpretovat jako nevěli zákonodárce vstupovat aktivně či iniciativně do válečného konfliktu (války). Obranné operace jsou předmětným ustanovením a prováděcími předpisy kryty. Pokud jde o uzavírání míru, děje se formou mírové smlouvy (čl. 49 písm. b), resp. politické smlouvy podle původního znění čl. 49 odst. 2), jejíž sjednání přísluší zásadně prezidentu republiky za ingerence Parlamentu.

Vrátíme-li se zpět k pojmu válečný stav, byl, jak upozorňuje J. Filip, sporný již za účinnosti ústavní listiny z roku 1920.⁴⁶ Může jít totiž také o stav faktický, který nastane napadením státu či vyhlášením války: je to souhrn opatření, která jsou vyvolána válkou a která mění právní poměry uvnitř státu a mimo

⁴² Možné diference jsou dány samotnou jazykovou a logickou povahou ústavních ustanovení, jejichž interpretace předpokládá identifikaci účelů. Ty se však mohou u různých interpretů lišit. K tomu viz např. HOLLÄNDER, P.: *Interpretace ústavního práva: metodologický hlavolam?*, in: NOVOTNÝ, O. (uspoř.): Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám (Praha, 2002), nebo KYSELA, J.: *Několik poznámek k interpretaci ústav, jakož i Ústavy ČR a jejího článku 46 zvláště*, in: GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. (eds.): *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi* (Praha, 2003), t.č. v tisku.

⁴³ Ústavní zákon č. 90/2001 Z. z.

⁴⁴ PAVLÍČEK, V., HRĚBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl Ústavní systém* (Praha, 2. vyd. 1998), str. 181. VANÍČEK, J.: *Činnost ústavních orgánů za krizových situací*, in: *Správní právo č. 5/2001*, str. 259, zahrnuje pod válečný stav buď faktické vedení války, nebo její formální vypovězení.

⁴⁵ FILIP, J.: *Ústavní právo. 1. díl Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR* (Brno, 1999), str. 507.

⁴⁶ VANÍČEK, J.: *Činnost ústavních orgánů za krizových situací*, in: *Správní právo č. 5/2001*, str. 265 – citace A. Hobzy.

jeho hranice.⁴⁷ Rozhodnutí o válečném stavu má pro případ agrese vlastně pouze deklaratorní charakter; jinak je tomu při plnění mezinárodního závazku ke společné obraně. Takový závazek může být dvoustranný nebo vícestranný (např. Charta OSN a prováděcí dohody k poskytnutí ozbrojených sil za účelem zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, Washingtonská smlouva⁴⁸), může se projevit jak ve vyslání vlastních jednotek do zahraničí (k obraně, nikoliv k útoku), tak v přijetí cizích jednotek na našem území.⁴⁹

ČR se nicméně s vyhlášením válečného stavu dosud nesetkala, předmětem aplikace byl tudíž pouze původní odstavec 2 čl. 43, resp. související část čl. 39 odst. 3. Úkolem ústavní praxe bylo vymezení toho, co se míní ozbrojenými silami, resp. cizími vojsky, a vytvoření samotné techniky rozhodování (způsob vyslovení souhlasu, souhlas pouze v konkrétních věcech?). Nás zde zajímá druhá z otázek.

Zatímco o válečném stavu měl a má Parlament „rozhodovat“, s dispozicemi ozbrojenými silami měl „vyslovovat souhlas“. Tato formulace po mém soudu zřetelně vyjadřuje legislativní veto, z něž vyplývá možnost souhlas vyslovit nebo nevyslovit, nikoliv však návrh vlády měnit.⁵⁰ Nutnost předložení relevantního návrhu vládou vyplývá z dělby moci: mezinárodní vztahy a velení ozbrojeným silám jsou nespornou součástí působnosti exekutivy, těžko si proto představit generování návrhu někým jiným (skupinou parlamentářů).⁵¹

Otázkou nicméně zůstává, měl-li ústavodárce použitím dvou formulací na mysli dva různé způsoby nakládání s předmětnými návrhy. Těžko si totiž představit, co by mohl Parlament měnit na návrhu na vyhlášení válečného stavu. Odlišnost by snad mohla spočívat v rozhodnutí i z vlastní iniciativy, na rozdíl od vyslovení souhlasu s návrhem vlády. Nicméně Parla-

ment „rozhoduje“ podle nového čl. 43 odst. 2 i o účasti v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je ČR členem (viz dále), v kterémžto případě jde evidentně o završení procesu mezinárodního vyjednávání vedeného vládou. Iniciativa z nitra komor tudíž nepřipadá v úvahu. Zdá se tedy, že formulační rozdíly nenesou poselství odlišných záměrů ústavodárce, pročež je třeba roli Parlamentu shodně chápat v pozici legislativního veta. Obdobně to ostatně platí i pro rozhodování podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR, jenž komory Parlamentu opravňuje na návrh vlády vyhlášovat stav ohrožení státu, resp. rušit rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu.

Chápeme-li společné schůze komor jako Ústavou taxativně vypočtené (volba prezidenta republiky a složení jeho slibu), je v ostatních případech vyloučeno rozhodování komor jinak než na oddělených schůzích.⁵² Jde ostatně o jednu ze zásad bikameralismu, kterou lze jistě z dobrých důvodů prolomit, avšak v našich podmínkách zřejmě jen změnou Ústavy. V tomto typu rozhodování neplatí analogie se zákonodárným procesem (zde jde o bikameralismus rovnocenný či rovný, u zákonodárného procesu o nerovný), nelze proto dovést žádné pravidlo přednosti Poslanecké sněmovny: je na vládě, které z komor žádost o vyslovení souhlasu předloží jako první, resp. zda ji předloží oběma současně, což je v praxi pravidlem. Rovněž tak je vyloučeno časové podmínění rozhodování komor jinou než pořádkovou lhůtou; pouze tu totiž může upravit prováděcí zákon, lhůtu prekluzivní by musela zakotvit přímo Ústava (viz čl. 46). Už vůbec není důvodu pro omezení prostoru pro rozhodnutí pouze jedné komory, např. Senátu.⁵³

Parlamentní praxe až donedávna respektovala právě uvedené parametry (o výjimce stran iniciace rozhodnutí viz níže), nezvykle si však vykládá povahu

⁴⁸ PAVLÍČEK, V.: *Zajišťování bezpečnosti České republiky*, in: Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda II. díl Ústavní právo České republiky Část 1.* (Praha, 2001), str. 501–502.

⁴⁹ MIKULE, V.: *Zajišťování bezpečnosti České republiky*, in: Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda II. díl Ústavní právo České republiky Část 1.* (Praha, 2001), str. 513.

⁵⁰ Při absenci tzv. stykového zákona a mlčení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je jediným prováděcím předpisem dotýkajícím se parlamentních procedur zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 78/2002 Sb., který nabyl účinnosti 1. června 1999. O této tematice pojednává jednak v souvislosti s rozhodováním o mimořádných stavech, jednak v souvislosti s rozhodováním o dispozicích ozbrojenými silami za mimořádných stavů. V obou případech zapovídá pozměňovací návrhy. Z povahy legislativního veta by se dalo dovést, že podávání pozměňovacích návrhů je nepřípustné i při rozhodování o dispozicích ozbrojenými silami mimo mimořádné stavy. Jelikož se však v těchto případech (v obou komorách) postupuje podle „obecné části“ jednacího řádu, není podaná interpretace vždy respektována (viz dále zmíněné usnesení Senátu č. 93 ze 17. června 1999, tedy přijaté již po účinnosti zákona). Také proto počítá s výslovným zákazem pozměňovacích návrhů bez rozdílu situace nový návrh novely jednacího řádu Senátu (senátní tisk č. 76, 4. funkční období).

⁵¹ Naproti tomu PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl Ústavní systém* (Praha, 2. vyd. 1998), na str. 174 píší, že usnesení přijímají v téže věci obě komory „zpravidla na návrh vlády“.

⁵² Na taxativním výčtu důvodů společné schůze komor Parlamentu byla založena senátní verze tzv. stykového zákona ze 7. března 2001 (zpracována ústavní komisí Senátu a přijata na společném zasedání komise a ústavně-právního výboru Senátu). Naproti tomu původní verze poslanecká, sněmovní tisk 636 ze III. volebního období, připouštěla konání společných schůzí komor také k žádosti prezidenta republiky nebo k projednání závažných otázek vnitřní a zahraniční politiky státu, přičemž důvodová zpráva z toho vylučovala rozhodování kryté především čl. 41 až 49 Ústavy.

⁵³ Shodně KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J.: *Parlament České republiky 1993–2001* (Praha, 2001), str. 197. Opačný názor viz PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl Ústavní systém* (Praha, 2. vyd. 1998), str. 174, kde se přijetí usnesení předpokládá na společné schůzi komor, nebo usnesení Senátu vzápětí po přijetí usnesení Poslanecké sněmovny.

souhlasu komor. Parlament se totiž nechápe pouze jako kontrolor či filtr zapojený do rozhodnutí, jež jsou jinak doménou exekutivy (podobná je třeba povaha souhlasu k ratifikaci mezinárodních smluv⁵⁴ nebo souhlasu Senátu se jmenováním soudce Ústavního soudu), nýbrž jako suverén. Obě komory vládou předloženou žádost o vyslovení souhlasu v podobě návrhu usnesení mění a to dokonce tak, že jsou nakonec přijímána různá usnesení. Za přijaté je pokládáno to, v čem se prolínají (teorie průniku); fakticky se tedy postupuje podle přísnější verze.⁵⁵

Ústavní zákon o čs. federaci používal *promiscue* pojmů souhlasné usnesení (čl. 29 odst. 2) a shodné usnesení (čl. 44), obdobně to činí jeden z komentářů.⁵⁶ „Shodné usnesení“ je po mém soudu usnesení identické po obsahové i formální stránce, „souhlasné usnesení“ je usnesení obsahující souhlas s něčím. První formulace je přesnější, druhá může být flexibilnější – záleží totiž na tom, jak vymezíme věc, jež má být odsouhlasena, tedy na tom, co je atributem vyslání či pobytu ozbrojených sil. Ústava však patrně významově tendovala ke „shodnému usnesení“. Pojem „souhlas“ se totiž neobjevuje pouze u námi zkoumaných rozhodnutí, ale i v čl. 39 odst. 4 a čl. 40, kde jsou vyjmenovány zákony, k jejichž přijetí je třeba souhlasu obou komor. Evidentní je, že předmětem shody mezi komorami (jejich souhlasu) může být pouze identický text zákona. Obdobně bychom tedy zřejmě měli interpretovat i čl. 39 odst. 3.⁵⁷

Diference mezi oběma pojmy by byly zcela irrelevantní, kdyby nebyly žádosti vlády o vyslovení souhlasu měněny. Jsou-li v nezměněné podobě akceptovány, nemohou vzniknout rozdíly a pochybnosti. Odepřeli jedna z komor souhlas, byla žádost vlády zamítnuta, pochybnosti tedy opět nevznikají. Začnou-li se však usnesení měnit, chybí mechanismus slaďování rozdílů, pomíneme-li prostě podřízení se komory rozhodou-

ující jako druhá v pořadí změnám provedeným komorou první.⁵⁸ Teorie průniku krom toho může znejasňovat mandát vlády a případně i jeho kontrolu. Existuje vůbec mez odlišení, po jejímž dosažení již souhlas komor nelze považovat za vyslovený? Mají být rozlišovány obsahové a formální diference usnesení? Pokud ano, kdo je bude klasifikovat? Vláda?

Zapovězení pozměňovacích návrhů by přitom proces rozhodování nemuselo nijak významně brzdit. Vládě by nic nemělo bránit provést ve svém návrhu změny po té, co vyslechla rozpravu v komorách Parlamentu. Musela by si však počínat poněkud razantněji, než je u nás zvykem, včetně eventuálního využití možnosti kompetenčního sporu s Parlamentem o existenci pravomoci měnit návrh rozhodnutí podle čl. 43.⁵⁹

V původně schválené podobě byl čl. 43 a čl. 39 odst. 3 aplikován od 1. ledna 1993 do 30. listopadu 2000. Toto období můžeme rozdělit na dvě etapy: do konce roku 1996, kdy za Parlament jednala pouze Poslanecká sněmovna, a od konce roku 1996, kdy vedle sebe působí obě komory Parlamentu.

V první etapě byla přijata pouze tři usnesení a to vždy v podobě vládou navržené. Prvním případem aplikace čl. 43 vůbec byl návrh na rozšíření účasti ÁR v Ochranných silách OSN na území bývalé Jugoslávie (sněmovní tisk 734, I. volební období), jímž ČR pokračovala v operaci zahájené federací již v roce 1992. Dne 8. prosince 1993 vyslovila Sněmovna usnesením č. 287 souhlas.

Na rozdíl od tohoto konkrétního rozhodnutí bylo právně podstatně důležitější druhé usnesení v pořadí, tj. č. 384, k vládnímu návrhu na vyslovení souhlasu s uskutečněním výcvikových činností jednotek Armády ČR mimo území ČR a s krátkodobou přítomností jednotek cizích ozbrojených sil na území ČR za účelem výcviku (sněmovní tisk 952, I. volební období). Jednalo se vlastně o usnesení obecné, tj. o paušální souhlas

⁵⁴ KYSELA, J.: *K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR*, in: Právní rozhledy č. 11/2002, str. 527–528.

⁵⁵ K tomu viz též KYSELA, J.: *Dotváření Ústavy ze senátní perspektivy*, in: Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/2000, str. 157.

⁵⁶ HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol.: *Ústava České republiky. Komentář* (Praha, 1997), str. 62, 66 a 67.

⁵⁷ Za samostatné zamýšlení by stály roztodivné formulace označující usnášení se komor Parlamentu, a to ať již v Ústavě nebo v jednacích řádech (vyslovit souhlas, schválit, rozhodnout atd.). Zdaleka ne vždy s sebou totiž nesou diferencovaný a jednoznačný význam. Utíkat se tak je třeba nejen k výkladu systematickému, teleologickému a historickému, ale stále více i k výkladu komparativnímu: „Mnoho ústav je založeno na společných modelech, a i některé rozdíly v ústavním textu se zdají být relativně nedůležité ve světle hodnot a principů stávkových základ konstitucionalismu jako celku.“ – KÜHN, Z.: *České lustrační rozhodnutí – role srovnávacího práva a nedostatky v soudcovské argumentaci*, in: NOVOTNÝ, O. (uspoř.): *Poceta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám* (Praha, 2002), str. 362.

⁵⁸ KYSELA, J.: *Spory mezi komorami v dvoukomorových parlamentech a způsoby jejich řešení*, in: Právník č. 7/2002, str. 749–750.

⁵⁹ Zkoumání důvodů podřizování se vlády omezování svých kompetencí jde nad rámec tohoto textu. Ataky zákonodárné moci, zejména Sněmovny, jsou přitom patrné i při vykování jednotlivých segmentů výkonné moci a jejich svěřování tzv. nezávislým správním úřadům, jež nepodléhají vládě, ačkoliv ta je podle čl. 67 odst. 1 vrcholným orgánem výkonné moci. Do střetu s prezidentem republiky se vláda naproti tomu pustila v kompetenčním sporu o kontrasignaci při jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky. Je tudíž možné, že si omezování svých práv vůbec není vědoma, anebo považuje Parlament (Sněmovnu) za příliš silného oponenta. Nevyrovnanému vztahu obou mocí nahrává jak Ústava (obtížné rozpuštění Sněmovny, minimální práva vlády v zákonodárném procesu), tak ústavní a politická praxe (menšinový formát vlády /viz také tradice menšinových dánských vlád promítající se v silné politické roli tamního parlamentu/, partikularismus ve Sněmovně a z něj vyplývající aktivity poslanců v zákonodárných iniciativách a při formulaci pozměňovacích návrhů k návrhům zákonů atd.). Blíže k tomu viz SYLLOVÁ, J.: *Ústavní charakteristika Parlamentu ČR a její naplňování*, in: KYSELA, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy* (Praha, 2003), str. 259 násl., nebo KYSELA, J.: *Poslanecká sněmovna v ústavním systému České republiky*, in: LINEK, L., MRKLAS, L., SEIDLOVÁ, A., SOKOL, P. (eds.): *Volby do Poslanecké sněmovny 2002* (Praha, 2003), str. 2 násl.

s vysíláním jednotek o určité síle na dobu nepřekračující 30 dnů za určitým účelem (záchranné operace, bojeschopnost letectva apod.). Obdobně byl souhlas vysloven s pobytem cizích jednotek určité síly na dobu nepřekračující 21 dnů za účelem záchranných, humanitárních aj. operací, přičemž byl stanoven maximální počet cizích vojáků pohybujících se současně na území ČR. O jednotlivých operacích měla být Sněmovna předem informována. Aktivita jsoucí mimo paušální souhlas vyžadovaly zvláštního souhlasu Parlamentu.⁶⁰

Ve druhé etapě usnesení přibýlo (téměř dvě desítky) a objevily se pozměňovací návrhy. Své zkušební omezení na usnesení něčím zajímavá, tj. vzájemně se odlišující, paušální atd. Tak např. usnesení Senátu č. 137, jež bylo přijato k vládnímu návrhu – senátnímu tisku 1997/81, který byl identický se sněmovním tiskem 952 (viz výše), zobecnilo souhlas Senátu vypuštěním části věty „a které jsou nezbytné pro udržení bojeschopnosti těchto složek Armády České republiky“. Senátu tedy stačilo, že příslušné činnosti nelze provádět na území ČR. Došlo tak k pozměnění vládního návrhu i k odchýlení od textu sněmovního usnesení.

Další rozdíl najdeme u usnesení k vyslání polní nemocnice AČR na podporu mezinárodních sil v případě donucovací akce proti Irácké republice (sněmovní tisk 418, II. volební období, senátní tisk 1998/28). Oproti vládnímu návrhu doplnil Senát podmínku: donucovací akce má sloužit „ke splnění rezoluce Rady Bezpečnosti OSN č. 687“ (usnesení č. 42 z 20. března 1998). Sněmovna připojila podmínky dvě, a to jednak tu již zmíněnou, jednak časovou: donucovací akce by musela proběhnout nejpozději do 30. září 1998 (usnesení č. 788 z 20. května 1998).

Na citovaném usnesení Sněmovny je pěkně vidět, jak snadné je zmařit účel operace, s níž obecně souhlasím. Stačí změnit datum či počet vojáků a mezinárodní jednání vedená na exekutivní úrovni snadno přijdou vničit.

Třetím případem diferencí byl návrh na vyslání 6. polní nemocnice AČR do operace *Joint Guardian*. Senát vyhověl vládě v merituu věci, požádal však navíc o poskytování pololetních souhrnných informací o tranzitech vojsk NATO a dalších států účastnících se operace *Joint Guardian* (usnesení č. 44 z 10. března 1999). Sněmovna vládu o nic nepožádala, dislokaci polní nemocnice však omezila územím Bývalé jugoslávské republiky Makedonie (usnesení č. 188 z 24. března 1999).

V logické návaznosti na předchozí usnesení se v případě návrhu na prodloužení účasti jednotek AČR v operaci NATO v Bosně a Hercegovině a v operaci *Joint Guardian* obě komory shodly na redukci žádosti

vlády. Vypustily tranzit vojsk států NATO a dalších zúčastněných zemí přes území ČR v souvislosti s uvedenými operacemi (usnesení Sněmovny č. 518 z roku 1999 a usnesení Senátu č. 197 z roku 1999), neboť byl schválen již dříve.

Jestliže dosud byly žádosti vlády spíše omezeny, v následujícím případě došlo k rozšíření. Zatímco vláda navrhla vyslat do operace *Joint Guardian* průzkumnou rotu v počtu do 150 osob, komory se usnesly na možném vyslání vojenské jednotky do 800 osob (usnesení Sněmovny č. 339 z roku 1999 a usnesení Senátu č. 93 z roku 1999).

Rovněž smysl tohoto rozhodnutí vzbuzuje pochybnost. Vláda patrně žádá o souhlas s vysláním 150 vojáků z nějakého důvodu (potřebnost v operaci, finanční zřetele apod.). Rozhodnutí Parlamentu ji zvýšit počet vojáků tak jako tak nenutí, formálně je vlastně vyslovením souhlasu s něčím, o čem nikdo nežádal.

Zajímavé je i další paušální usnesení komor (usnesení Sněmovny č. 519 z roku 1999, usnesení Senátu č. 196 z roku 1999), tentokrát neomezené pouze na vojenská cvičení, nýbrž vztahující se na vyslání ozbrojených sil ČR mimo její území a na pobyt cizích vojsk na území ČR.⁶¹ V podstatě se jednalo o reakci na vstup ČR do NATO v situaci, kdy byl zamítnut vládní návrh novelizace Ústavy (viz níže). Specifikován byl účel vyslání a pobytu ozbrojených sil (plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv o společné obraně, akce na podporu míru, vojenská cvičení, záchranné práce, průjezd a přelet nad naším územím) i počet vojáků a doba jejich vyslání či pobytu u jednotlivých účelů. Nad rámec vládního návrhu komory upravily povinnost bezodkladného informování o některých akcích vládou a povinnost žádat o souhlas s jinými než vyjmenovanými akcemi. Senát omezil platnost svého usnesení 31. prosincem 2001.

Problémem paušálních usnesení není jen míra jejich konformity s Ústavou, jež byla v tomto ohledu tak obecná, že ponechávala praxi značný prostor, při samozřejmém zákazu delegace rozhodování na jiný orgán. Citlivé je i podmínění souhlasu informováním vládou, jež se však nezřídkem dělo se zpožděním. Mohli bychom se tedy také ptát: Je-li informování Parlamentu podmínkou jeho souhlasu, trvá tento při jejím porušení ještě vůbec?

V. TZV. BEZPEČNOSTNÍ NOVELA ÚSTAVY A JEJÍ APLIKACE

Poměrně záhy po přijetí Ústavy se setkáváme s pokusy o rozšíření či doplnění kusé úpravy mimořádných

⁶⁰ Toto usnesení bylo klíčové v úpravě vztahů mezi Parlamentem a vládou ve vztazích podle čl. 39 odst. 3 a čl. 43. Jeho dlouholeté užívání neguje tezi o závaznosti pouze pro Parlament daného volebního období Poslanecké sněmovny – viz PAVLÍČEK, V., HŘEBEK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl Ústavní systém* (Praha, 2. vyd. 1998), str. 174.

⁶¹ Podle některých autorů byla interpretace Ústavy umožňující přijmout tato usnesení na samé hranici únosnosti – viz KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J.: *Parlament České republiky 1993–2001* (Praha, 2001), str. 197.

stavů (vlastně jen válečný stav), této pravidelné součásti předmětu ústavního práva.⁶² Odůvodňovány jsou praktickou potřebou a zejména integrací do NATO. Přijetím ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, kterým se dále zvýrazňuje polylegální ráz ústavního pořádku, je zárodek dosavadní ústavní úpravy mimořádných stavů (čl. 39 odst. 3 a čl. 43) doplněn mnohem rozsáhlejší úpravou samostatného ústavního zákona, na což později ústavodárce reaguje zbytněním rovněž původního textu Ústavy. Původně několikavětá „bezpečnostní dimenze“ ústavního pořádku se tak stává nepřehlédnutelnou.

V.1 EXKURS K MIMOŘÁDNÝM STAVŮM A JEJICH DOPADU NA ČINNOST PARLAMENTU

Již v I. volebním období Sněmovny byly vládou předloženy „Zásady ústavního zákona o obraně České republiky“ (sněmovní tisk 1313). Pro případ bezprostředního ohrožení svrchovanosti a celistvosti státu, tedy ve srovnání s válečným stavem ohrožení méně intenzivního, se navrhovalo upravit stav ohrožení, jež měla vyhlášovat i odvolávat vláda.⁶³ Pokud včasné schůzi Parlamentu bránily překážky, přecházely za stavu ohrožení jeho pravomoci na vládu.⁶⁴ Ta mohla ve věcech, jež nesnesou odkladu, přijímat opatření s mocí zákona, která se nicméně nesměla týkat Ústavy a volebního zákona. Tato opatření měla trvat pouze po dobu stavu ohrožení a podléhala schválení Sněmovnou na její nejbližší schůzi. Volební období prezidenta republiky, poslanců a senátorů a funkční období zastupitelstev územních samosprávných celků se prodloužila až na dobu šesti měsíců po skončení válečného stavu nebo stavu ohrožení; ve stejné době se zapovídalo rozpustit Sněmovnu.

Nedostatkem „Zásad“ po mém soudu bylo zejména nepropracování kontrolního mechanismu: v moci Parlamentu nebylo stav ohrožení zrušit. Nesporné nebylo ani dodatečné schvalování opatření s mocí zákona pouze Sněmovnou, neboť „zákonodárná moc v České

republiče náleží Parlamentu“ (čl. 15), který je shodou okolností dvoukomorový. Analogie se zákonnými opatřeními Senátu není případná, protože ty jsou právě akty Senátu jako jedné z komor, potvrzovanými Sněmovnou jako druhou z komor.⁶⁵

Zatímco právě zmiňované a ve Sněmovně neúspěšné „Zásady“ se vztahovaly k záležitostem obrany před vnějším ohrožením, další legislativní pokus vlády, tentokrát již z II. volebního období, rozšířil ochranu bezpečnosti státu z pojetí bezpečnosti pouze vojenské na nejrůznější katastrofy a další destabilizující jevy (komplexní pojetí bezpečnosti státu navazující na nepřijatý vládní návrh federálního ústavního zákona o stavu ohrožení státu – viz výše).⁶⁶ Vládní návrh ústavního zákona o bezpečnosti České republiky (sněmovní tisk 282) nově odlišoval nouzový stav a stav ohrožení státu; oba, avšak i válečný stav, byly spojeny s možností omezení základních práv a svobod. Nouzový stav měla vyhlášovat vláda, a při nebezpečí z prodlení předseda vlády s dodatečným schválením vládou, v případě narušení životního prostředí, chodu národního hospodářství, živelních pohrom, nehod nebo jiného nebezpečí ohrožujícího ve značném rozsahu život a zdraví občanů, majetkové hodnoty nebo vnitřní bezpečnost a pořádek. Nouzový stav mohl být vyhlášen nejdéle na 30 dnů, avšak mohl být předčasně zrušen vládou nebo některou z komor Parlamentu (nadpoloviční většinou všech hlasů). Stav ohrožení státu měl vyhlášovat na návrh vlády Parlament (nadpoloviční většinou všech hlasů v obou komorách), je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy.⁶⁷

V případě rozpuštění Sněmovny přecházela rozhodovací oprávnění podle čl. 39 odst. 3 a čl. 43, jakož i rozhodovací oprávnění podle tohoto ústavního zákona na Senát. Pokud by se v krizové situaci nebyly komory schopny sejít v počtu přesahujícím absolutní většinu členů, stačila k rozhodnutí většina prostá, případně usnesení jen jedné z komor. Nebyla-li schopna se usnést alespoň jedna z komor, rozhodovala vláda.

Třicetidenní lhůta Senátu podle čl. 46 Ústavy se

⁶² FILIP, J.: *Ústavní právo. 1. díl Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR* (Brno, 1999), str. 501.

⁶³ Podle právního a ekonomického rozboru „Zásad“ bylo možné stav ohrožení vyhlásit také, jestliže cizí stát oznámí ČR nepřátelství s podmíněným vyhlášením války.

⁶⁴ Odůvodnění zásady č. 5 argumentuje ve prospěch vlády operativností.

⁶⁵ J. VANÍČEK neúspěch „Zásad“ vysvětluje příliš čerstvými zkušenostmi se zneužíváním státní moci, v jiných zemích totiž bývají krizová ústavní pravidla často volnější, zdůrazňující potřebu akceschopnosti exekutivy – viz VANÍČEK, J.: *Činnost ústavních orgánů za krizových situací*, in: *Správní právo č. 5/2001*, str. 257.

⁶⁶ PAVLÍČEK, V.: *Zajišťování bezpečnosti České republiky*, in: Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda II. díl Ústavní právo České republiky Část 1.* (Praha, 2001), str. 499, shodně KUDRNA, J.: *Role státu při zajišťování bezpečnosti jako základního předpokladu uplatňování lidských práv*, in: *Konference 2001. Český stát a vzdělanost* (Praha, 2002), str. 121. Pokud bychom chtěli nalézt teoretické zobecnění užšího a širšího pojetí bezpečnosti, byla by pro první případ relevantní neorealistická škola mezinárodních vztahů, pro níž je bezpečnost funkcí vojenské síly, zatímco v případě druhém bychom se mohli pohybovat na poli konstruktivismu, vycházejícího z intersubjektivního pojetí ohrožení také v oblasti hospodářské, environmentální apod. Viz ŠEDIVÝ, J.: *Strět identit? USA a Evropa po 11. září*, in: *Mezinárodní vztahy č. 4/2002*, zejm. str. 9.

⁶⁷ Tak jako při rozhodování podle čl. 39 odst. 3 a čl. 43 nelze ani zde nijak dovodit prioritu Sněmovny; vyloučeno je rovněž rozhodování na společné schůzi obou komor. Prakticky to znamená, že ve věci může rozhodovat jako první Senát – viz VANÍČEK, J.: *Činnost ústavních orgánů za krizových situací*, in: *Správní právo č. 5/2001*, str. 271. Opačný názor viz PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústava a ústavní řád České republiky. 2. díl Práva a svobody* (Praha, 2. vyd. 1999), str. 393.

po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu zkracovala na 24 hodin⁶⁸, prezident republiky přišel o právo veta, po dobu stavu ohrožení státu a válečného stavu nebylo možné rozpustit Sněmovnu, avšak byla již rozpuštěna, vykonával všechny pravomoci Parlamentu Senát. Nově se zřizovala Bezpečnostní rada státu složená z předsedy vlády, jejích místopředsedů a ministrů zahraničních věcí, obrany, vnitra a financí. Bezpečnostní rada státu za normálních okolností působila jako poradní orgán vlády, za nouzového stavu předkládala vládě návrhy řešení krizové situace a za stavu ohrožení státu a válečného stavu na ní přecházela rozhodovací pravomoc ve věcech bezpečnosti státu; rozhodnutí, jimiž se ukládají úkoly ozbrojeným silám, spolupodepisoval prezident republiky.⁶⁹ Volební období prezidenta republiky, poslanců a senátorů a funkční období zastupitelstev územních samosprávných celků se prodloužila až na dobu šesti měsíců po skončení válečného stavu nebo stavu ohrožení. Velmi důležité bylo zakotvení zásady civilní kontroly ozbrojených sil.

Vládní návrh byl posléze přijat jako ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Základní kostra zůstala nezměněna, přesto došlo k nikoliv nepodstatným změnám. Nouzový stav může být prodloužen na více než 30 dnů, avšak je se souhlasem Sněmovny, jež je jedinou komorou oprávněnou jej předčasně zrušit.⁷⁰ Naproti tomu byla zakotvena rovněž limitní lhůta (72 hodin) pro přijetí sněmovního usnesení o návrhu zákona po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Na rozdíl od Senátu však ne-

ní s marným uplynutím lhůty spojena fikce souhlasu.⁷¹ Bezpečnostní rada státu sice v ústavním zákoně zůstala, je však ryze poradním orgánem vlády. Virilním členem je pouze předseda vlády, další členy vybere vláda ze svého středu. Volební a funkční období vyjmenovaných orgánů lze zákonem prodloužit nanejvýše o šest měsíců, což však neřeší situaci jejich fungování při dalším trvání toho kterého mimořádného stavu; Senát se navíc stává substitutem Sněmovny jen při jejím rozpuštění. Zajímavostí je explicitní připuštění možnosti omezení základních lidských práv jen u nejméně závažného mimořádného stavu, tj. stavu nouzového. Omezení základních práv za válečného stavu a stavu ohrožení státu upravují bez výslovného ústavního zmocnění až běžné zákony.⁷²

Jestliže „Zásady“ činily vládu velmi silnou, o nakonec schváleném ústavním zákoně se totéž říci nedá. Problematickou spatřuji zvláště konstrukci zákonodárského procesu, který je sice zrychlen, je však svěřen téměř početným parlamentním komorám, v jejichž působnosti je za „slunečného počasí“. Lze však účinně pochybovat o fyzické možnosti shromáždění dostatečného počtu parlamentářů v chráněných prostorách zřejmě mimo Prahu. Je tudíž otázkou, zda vyhlášení válečného stavu či stavu ohrožení státu nemělo uvolnit ruce prezidentovi republiky, vládě či zvláštnímu (parlamentnímu) orgánu k vydávání dekretů a zákonů.^{73,74} V našich podmínkách něco takového platilo pro status Rady obrany státu podle ústavního zákona č. 10/1969 Sb. (viz výše). Ostatně pozor-

⁶⁸ Omezení pouze Senátu a nikoliv Sněmovny důvodová zpráva k vládnímu návrhu ústavního zákona odůvodňuje poněkud paradoxně tím, že Sněmovna má ve svém jednání řádu již upraven stav legislativní nouze. Není příliš jasné, proč by neměla dostavačovat analogická úprava v jednání řádu Senátu, byť tehdy ještě nepřijátém.

⁶⁹ Důvodová zpráva se dovolává jednak domácí tradice specializovaných orgánů pro řízení obrany jdoucí až do roku 1926, přičemž významnými mezníky jsou zejména roky 1936 (právní zakotvení již existující Nejvyšší rady obrany) a 1969 (účinnost ústavního zákona o Radě obrany státu), jednak srovnání se státy NATO, které „obvykle zřizují zvláštní nadřazený orgán pro záležitosti bezpečnosti“. V této podobě náhradní vlády působí devítičlenná Bezpečnostní rada na Slovensku (ústavní zákon č. 227/2002 Z. z.); tam však existuje i Parlamentní rada jako „náhradní parlament“.

⁷⁰ Nemyslím nicméně, že z této exkluzivity Poslanecké sněmovny vyplývá závěr o nemožnosti informování Senátu vládou – viz PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústava a ústavní řád České republiky. 2. díl Práva a svobody* (Praha, 2. vyd. 1999), str. 389.

⁷¹ Nevyjádří-li se Senát ve lhůtě, platí fikce souhlasu. Pokud ovšem Senát vládní návrh zákona projednává a ve zkráceném jednání zamítne, není upraveno jeho „přehlasování“. Přestože není zakotven žádný poměr subsidiarity, je patrně třeba postupovat podle Ústavy. O zamítnutém, resp. o vráceném návrhu zákona by znovu hlasovala Poslanecká sněmovna, byť s tím její jednací řád, zejména co do úpravy lhůt, dosud nepočítá. Argumentace opakovaným usnesením se Sněmovny ve lhůtě 72 hodin rozhodně není samozřejmá – viz PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústava a ústavní řád České republiky. 2. díl Práva a svobody* (Praha, 2. vyd. 1999), str. 395, kde je věc stavěna jednoznačně, KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J.: *Parlament České republiky 1993 – 2001* (Praha, 2001), str. 164, kde se připouští pochybnost s upozorněním, že jde o konstrukci založenou výkladem.

V úvahu by snad rovněž mohlo připadat pokládat tuto ústavní úpravu za zcela samostatnou. Potom by Senát nejspíše disponoval absolutním vetem, neboť fikce souhlasu se vztahuje pouze k uplynutí 24 hodinové lhůty („nevyjádří se“). Pokud by se tedy Senát ve lhůtě vyjádřil zamítavě, šlo by vzhledem k absenci navazující úpravy o absolutní veto. Správný je však výklad předchozí; ústavní zákon o bezpečnosti zakotvuje pouze výjimku z obecného postupu.

⁷² VANÍČEK, J.: *Činnost ústavních orgánů za krizových situací*, in: *Správní právo č. 5/2001*, na str. 264 násl. chápe jako zmocňující ustanovení čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, který zakotvuje universální povinnost podlést se na zajišťování bezpečnosti ČR. Autor tuto povinnost interpretuje jako povinnost strpět též omezení základních práv.

⁷³ J. Filip dokonce považuje za neefektivní (těžkopádné) samo oprávnění Parlamentu rozhodovat o mimořádných stavech; Parlament by měl být omezen na roli kontrolora (legislativní veto). Viz FILIP, J.: *Nástin problémů bezpečnosti státu z pohledu ústavního práva*, in: DANČÁK, B., ŠMÍČEK, V. (eds.): *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001* (Brno, 2002), str. 26. Podobně argumentují v důvodové zprávě navrhovatelé novely slovenské ústavy (ústavní zákon č. 90/2001 Z. z.), když se rozhodli svěřit rozhodování o výjimečném stavu prezidentu republiky a návrh vlády a nikoliv parlamentu, neboť v krizové situaci může být mj. ohrožena sama schopnost parlamentu sejít se na schůzi. Mezinárodní srovnání ostatně umožňuje uvažovat i o substituci rozhodnutí parlamentu hlavou státu, nemůže-li se parlament sejít.

⁷⁴ Pokud se tak nestane, velice záleží na vymezení operativní i nařizovací sféry činnosti vlády za mimořádných stavů. Je-li dosti

ruhodná je právě eliminace prezidenta republiky, jenž je sice vrchním velitelem ozbrojených sil, ale je zcela mimo rozhodování o mimořádných stavech a v podstatě i vně jejich realizace; výjimkou je snad jen několik oprávnění vyplývajících z běžných zákonů, mezi nimiž je nejvýznamnější nařízení mobilizace, což je u nás kompetence založená branným zákonem⁷⁵, zatímco jinde často přímo ústavou (Slovensko nebo Polsko), resp. vztah k Bezpečnostní radě státu (právo být informován). Není to úplně obvyklé, zvláště ve srovnání s poměrně „slabými“ prezidenty maďarským a slovinským.⁷⁶ V literatuře se tak objevilo doporučení upravit pro mimořádné stavy pravomoc vlády přijímat nařízení s mocí zákona, a to se souhlasem právě prezidenta republiky.⁷⁷

V.2 NOVELIZACE ČL. 43 ÚSTAVY

Prvním návrhem novelizace čl. 43 byl rozsáhlý vládní návrh, který se týkal vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva, jakož i ústavních aspektů integrace ČR do NATO a EU (sněmovní tisk 208, III. volební období). V oblasti bezpečnostní byl návrh motivován snahou o zajištění operativnosti rozhodování při zajištění adekvátní ingerence Parlamentu, tj. ingerence do závažných rozhodování. V ostatních případech by měla rozhodovat vláda, jež je odpovědná Poslanecké sněmovně a mj. vázána i výdajovou stránkou státního rozpočtu. Důvodová zpráva navíc poněkud problematizuje ústavní praxi kombinace konkrétních a obecných usnesení komor Parlamentu.

Dosavadní odstavec 1 byl ponechán bez obsahové změny. Zbytek ustanovení však byl zcela reformulován. Potvrzena a jednoznačně upravena byla kompetence Parlamentu vyslovovat souhlas s vysláním ozbrojených sil ČR mimo její území, resp. s pobytem cizích nebo spojeneckých ozbrojených sil na území ČR. Současně ovšem byla tato kompetence prolomena ve prospěch vlády, která o vyslání i pobytu ozbrojených sil rozhodovala nejvýše na dobu 60 dnů a to ve třech případech. Za prvé šlo-li o plnění smluvních závazků o společné obraně proti napadení, a to jsou-li vyslány Parlamentem předem vyčleněné vojenské útvary nebo jde-li o smluvně zajištěný pobyt spojeneckých ozbro-

jených sil (reakce na čl. 5 Washingtonské smlouvy), za druhé při účasti na mírových operacích mezinárodní organizace, jejímž je ČR členem, za třetí při účasti na záchranných operacích při živelních pohromách a ekologických či průmyslových haváriích. O těchto rozhodnutích měla vláda neprodleně informovat Parlament. Vláda navíc rozhodovala o účasti spojeneckých ozbrojených sil v ČR a českých ozbrojených sil v zahraničí na plánovaných vojenských cvičeních. Vyslovování souhlasu s průjezdem a přeletem cizích ozbrojených sil bylo vyhrazeno Parlamentu, zatímco analogické rozhodování o spojeneckých ozbrojených silách vládě.

Tento návrh novely Ústavy byl zamítnut již v prvním čtení. Důvody rozhodnutí Poslanecké sněmovny se patrně netýkaly čl. 43, i když poslanec *J. Payne* označil dosavadní mechanismus vyslovování souhlasu s vysláním a pobytem ozbrojených sil za vcelku funkční. Pro nové potřeby NATO by podle jeho soudu bylo možné schválit všeobecné usnesení obou komor, nevyučoval by však Parlament z rozhodování, neboť máme dosud příliš málo zkušeností na to, aby bylo možné nechat vládě zcela volné ruce.⁷⁸

Další návrh vlády měnící čl. 43 (sněmovní tisk 502, III. volební období) vycházel z předchozího. Rozšířen byl nicméně o kompetenci Parlamentu rozhodovat o zapojení ČR do obranných systémů podle rozhodnutí mezinárodní organizace, jejímž je ČR členem. Toto ustanovení mělo reagovat na revizi samotných základů Evropského integrovaného systému protivzdušné obrany NATO, jenž s sebou nese omezení státní suverenity co do ochrany vzdušného prostoru a velení vybraným jednotkám Armády ČR.⁷⁹

Vyslání ozbrojených sil do zahraničí na základě rozhodnutí vlády zůstalo omezeno 60 dny a týkalo se a) plnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení (koresponduje jednomu z titulů vyhlášení válečného stavu), b) účasti na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, a to se souhlasem přijímajícího státu (připadá v úvahu OSN a NATO), c) účasti na záchranných pracích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích. Eliminován byl rozdíl mezi spojeneckými a cizími ozbrojenými silami, protože bylo rozhodování o veškerých přeletech

flexibilní, není nových zákonů příliš zapotřebí. K tomu viz např. VANÍČEK, J.: *Krizová opatření za krizových stavů*, in: *Správní právo č. 2/2002*.

⁷⁵ Jen na okraj poznamenávám, že pravomoci prezidenta republiky založené branným zákonem podléhají kontrasignaci; odpovědnost za ně proto nese vláda.

⁷⁶ K tomu viz SLÁDEČEK, V.: *Hlava státu a bezpečnost země*, in: DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001* (Brno, 2002), str. 42 násl. Např. *J. Filip* spojuje právě s rolí polského prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil jeho oprávnění za mimořádných stavů – viz FILIP, J.: *Ústavní systém Polska*, in: KROUPA, J. a kol.: *Soudobé ústavní systémy* (Brno, 2001), str. 145.

⁷⁷ VANÍČEK, J.: *Činnost ústavních orgánů za krizových situací*, in: *Správní právo č. 5/2001*, str. 276.

⁷⁸ K tomuto návrhu novely Ústavy existuje dosti rozsáhlá literatura, za všechny uvádím alespoň MALENOVSKÝ, J.: *Aktuálnost změn „mezinárodních článků“ Ústavy*, in: DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Aktuálnost změn Ústavy ČR* (Brno, 1999), str. 55 násl., a SCHORM, V.: *Osud vládního návrhu novely Ústavy v oblasti mezinárodních vztahů, Evropské unie a Severoatlantické aliance*, tamtéž, str. 67 násl., který změny čl. 43 označuje za racionalizaci vnitrostátních rozhodovacích procesů, zejména ve srovnání s rozvíjejícími se charakteristikami ČR jako režimu vlády shromáždění.

⁷⁹ Důvodová zpráva k sněmovnímu tisku 502 (III. volební období).

a průjezdech, jakož i o všech vojenských cvičeních svěřeno vládě. O všech svých rozhodnutích podle čl. 43 byla vláda povinna neprodleně informovat Parlament, který je mohl změnit nebo zrušit. Rozhodnutí komor Parlamentu podle čl. 43 byla jednotně zařazena do režimu podle čl. 39 odst. 3: k přijetí usnesení tedy byla předepsána ve všech případech absolutní většina hlasů v obou komorách.

Během projednávání ve Sněmovně bylo přijato několik pozměňovacích návrhů. Pomineme-li stylistická a věcná upřesnění, týkala se nejvýznamnější změna vyloučení oprávnění Parlamentu měnit rozhodnutí vlády a přenesení zrušovací pravomoci Parlamentu jako celku (obou komor) na jednotlivé komory; ke zrušení rozhodnutí vlády stačí verdikt absolutní většiny členů jedné komory. V této podobě byla „bezpečnostní novela“ Ústavy přijata oběma komorami a to přes ojedinělé kritické hlasy v Senátu.

Vyloučení pravomoci Parlamentu měnit rozhodnutí vlády je třeba uvítat. Odstraňuje se tím jakási představa sdílené a překrývající se pravomoci vlády a Parlamentu, představa snad hájitelná pouze v systému vlády shromáždění. Nově zvolená koncepce správně vyjadřuje koncepci legislativního veta. Sporné však je vymezení jeho rozsahu, tj. zahrnutí všech rozhodnutí vlády, včetně rozhodnutí o přeletech a průjezdech. To se totiž ukázalo být kamenem úrazu (viz dále).

Zaměříme-li se nyní na aplikaci novelizovaného znění čl. 43, můžeme opět vyloučit rozhodování o válečném stavu. Naproti tomu o účasti v obranném systému mezinárodní organizace, jíž je ČR členem, již Parlament rozhodl. Stalo se tak koncem roku 2000 na uzavřeném jednání, neboť příslušný návrh vlády byl utajovanou skutečností. Víme tedy, že ČR je členem onoho již zmíněného Evropského integrovaného systému protivzdušné obrany NATO, nevíme však, co z toho pro nás vyplývá.⁸⁰

Aplikace nového čl. 43 odst. 3 a 4 v praxi nevyvolává žádné potíže, neboť dělba kompetencí mezi vládou a Parlamentem je vcelku jasná. Parlament zde působí jako ten, kdo prodlužuje rozhodnutí vlády, případně rozhoduje samostatně. Prakticky tak došlo například k prodlužování pobytu jednotek Armády ČR na Balkáně nebo k nasazení 6. polní nemocnice v Afghánistánu. Jak to však vypadá s rozdílností usnesení komor?

Určitou zvláštností je použití režimu utajení pouze v jedné z komor. Poslanecká sněmovna vyslala do Afghánistánu 9. zesílenou protichemickou rotu, 6. polní nemocnici a posílený kontingent speciálních sil Armády ČR veřejně přístupnými usneseními č. 1987 a 1989 z 19. prosince 2001. Analogická usnesení Senátu č. 246 a 249 jsou však utajovanými skutečnostmi, neboť utajovanou skutečností byl i návrh předložený vládou.

Klasickou diferencí mezi usneseními komor, jež navazuje na případy již vyjmenované, jsou usnesení k vládnímu návrhu opatření souvisejících se situací týkající se Irácké republiky (sněmovní tisk č. 173, IV. volební období, senátní tisk č. 23, IV. funkční období). Senát se na podmínkách pobytu cizích ozbrojených sil a nasazení našich ozbrojených sil usnesl přesně ve znění požadovaném vládou (usnesení č. 44 ze 16. ledna 2003), zatímco Poslanecká sněmovna vložila větu: „O tom, zda je mandát OSN naplněn, rozhodne vláda České republiky svým usnesením na základě nového aktu Rady bezpečnosti OSN.“ (usnesení č. 240 ze 17. ledna 2003). Tehdy se poprvé stal problém odlišování usnesení komor předmětem veřejné pozornosti, ba i sporů.

Modifikací a zároveň ilustrací nedostatků již zavedeného postupu komor byl případ vyslání vojenské nemocnice do Iráku a posílení praporu radiální, chemické a biologické ochrany Armády ČR v operaci Trvalá svoboda (senátní tisk 78, IV. funkční období, sněmovní tisk 285 IV. volební období). Tehdy totiž došlo ke změně vládního návrhu z iniciativy senátního výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost, jenž však byl tentokrát v plné schůzi Senátu za přítomnosti předsedy vlády explicitně osvojen ministrem obrany. Jmenovitě se jednalo o doplnění zvláštního bodu usnesení, jímž se upřesňoval a rozšiřoval mandát zmíněného praporu. Zajímavé je, že v rozpravě byla senátorem *J. Kubero*, s odvoláním na debaty právníků o přípustnosti distinkcí mezi usneseními komor, zpochybněna možnost vládní návrh měnit cestou pozměňovacích návrhů; podle jeho doporučení měla vláda v reakci na průběh jednání garančního výboru svou žádost oběma komorám změnit. Samostatné vystoupení tomuto problému věnoval senátor *J. Stodůlka*, který argumentoval povahou legislativního veta jak v tomto případě, tak v případě mezinárodních smluv. Za korektní postup označil novou žádost vlády, tj. její nové usnesení. Současně vládu vyzval k razantnější obhajobě svých práv v Parlamentu. Předseda vlády v reakci na rozpravu přitakal tomu, že Parlament ČR není nejvyšším sovětem vybaveným exekutivní pravomocí. Rozšíření žádosti vlády rozumí jako zmocnění, které vláda nemusí využít. Chtěla-li by jej využít, musí se znovu usnést.⁸¹

Sněmovna přijala téhož dne, tzn. 15. dubna 2003, na návrh svých dvou výborů usnesení identické s usnesením Senátu. Tomuto kroku však zřejmě předcházelo nové usnesení vlády, operativně zasedající ve Sněmovně, jež v intencích již přijatého usnesení Senátu pozměnila svou žádost. Jednala tak podle doporučení shora zmíněných senátorů, byť jen ve vztahu k jedné z komor.

⁸⁰ Zajímavostí je, že vzhledem k režimu utajení se jen shodou náhod podařilo odhalit, že v Senátu se schyluje k hlasování o předmětném návrhu ještě před nabytím účinnosti ústavního zákona č. 300/2000 Sb., tedy před nabytím účinnosti úpravy, která tuto pravomoc Parlamentu zakotvovala. „Odhalení“ vedlo k odložení hlasování.

⁸¹ Těsnopisecká zpráva z 5. schůze Senátu dne 15. dubna 2003.

Novým prvkem v aplikaci čl. 43 se stal případ absence výslovné žádosti vlády o vyslovení souhlasu Parlamentu v určité věci, konkrétně při zajištění pobytu ozbrojených sil USA chránících vzdušný prostor ČR v době summitu NATO. Vláda podala Sněmovně návrh zákona (sněmovní tisk 105, IV. volební období), jehož § 2 povoloval ozbrojeným silám USA do počtu 250 osob pobývat ve dnech 15. až 30. listopadu 2002 na území ČR. Při projednávání ve Sněmovně bylo konstatováno, že Ústava pro tuto proceduru předepisuje formu usnesení, pročez byl § 2 vypuštěn. Následně poslanec J. Vidím navrhl usnesení, jímž Sněmovna vyslovila souhlas s pobytem ozbrojených sil USA. Žádost vlády byla dovozena z návrhu zákona, formálně vzato však Sněmovna vyslovila souhlas s neexistující žádostí.

Senátu byl doručen návrh zákona bez inkriminovaného § 2 a rovněž bez žádosti vlády o vyslovení souhlasu k čemukoliv. Nejdříve byl podniknut pokus vyzovat žádost vlády ze zvláštního dopisu předsedy vlády, ve kterém autor popisuje projednávání věci ve Sněmovně a vyjadřuje naději, že se Senát s nastalou situací nějak vypořádá. Dodatečně však žádost vlády do Senátu doputovala a bylo jí vyhověno.

Popsaný případ je po mém soudu vcelku zajímavý. Názorně ukazuje, jak procedury ustupují momentální potřebě, jakkoliv dostát jim je poměrně snadné. Krom toho zřejmě *pro futuro* vylučuje možnost vyslovovat souhlas s pobytem cizích vojsk zákonem, jež by ovšem podléhal souhlasu obou komor.⁸²

Shledáváme-li aplikaci zmiňovaných ustanovení jako zatíženou určitými problémy, platí to v ještě větší míře o aplikaci čl. 43 odst. 5 a 6. V odstavci 5 jsou po ústavodárcově soudu zásadně vládě vyhrazená bagatelní rozhodnutí o přeletech, průjezdech a vojenských cvičeních, odstavec 6 zakotvuje obecnou informační povinnost vlády a derogační pravomoc Parlamentu, resp. jeho komor.

Informování o vojenských cvičeních probíhá relativně uspokojivě formou výhledů na celý rok a jejich zpětného hodnocení. O jednotlivých cvičeních je Parlament informován jen tehdy, nebyla-li do plánu vlády zahrnuta. Čl. 43 odst. 5 písm. b) byl tedy vládou vyložen tak, že Ústava nevyžaduje rozhodnutí vlády o každém jednotlivém vojenském cvičení, nýbrž o účasti na cvičeních jako takových. Vláda se tedy rozhodla pro paušální usnesení, o němž neprodleně informuje Parlament.

Komplikovanější je informování o přeletech a průjezdech přes území ČR, jež probíhá v tak hojně míře a za takových časových dispoic, že je Parlament informován zásadně opožděně a své derogační pravomoci v konkrétních případech nemůže využít, i kdyby chtěl. Zpoždění přitom ne vždy vyplývají z povahy věci, ale pouze z nedbalého oběhu spisů mezi Úřadem vlády

a ministerstvem obrany, kdy nezřídka trvá i dva či tři týdny, než usnesení vlády dorazí do Parlamentu.

Kritika tohoto stavu však je opodstatněná jen tehdy, přiznáváme-li Parlamentu rušit rozhodnutí vlády v jednotlivých případech. Pokud by se však vláda vydala cestou paušálních usnesení, mohou komory Parlamentu taková rozhodnutí zrušit jen jako celek a současně vyjádřit, proč tak postupují (výhrady k formě nebo obsahu). Jde tak mj. o posouzení záměru ústavodárce a účelu celého institutu parlamentní ingerence do jinak vládních rozhodování: mělo jít spíše o podmnínky přeletů a průjezdů, nebo o jednotlivé přelety a průjezdy? Uvažme přitom, že ze sledovaných ústav obdobnou úpravu najdeme jen v Bulharsku a na Slovensku, přičemž v posledně jmenované zemi jde o doménu vlády.

Jelikož rozhodování o přeletech a průjezdech zřejmě obtěžuje rovněž vládu, převzala i v tomto případě dříve Parlamentem využívanou techniku paušálních usnesení. Vláda tak v červenci 2001 jednorázově rozhodla o přeletech a průjezdech ozbrojených sil států NATO a Partnerství pro mír na období zbytku roku. O jednotlivých přeletech a průjezdech měl Parlament vyrozumět ministr obrany. Obdobné usnesení přijala i pro celý rok 2002 (usnesení č. 1322). Komory Parlamentu její rozhodnutí akceptovaly; např. Senát požádal v březnu 2002 o pouze čtvrtletní informování o dění krytém vládním rozhodnutím. Pro rok 2003 vláda výčet zemí, jichž se týká paušální souhlas s přelety jejich letadel, rozhojnila o dalších 13, převážně arabských a afrických států.

Nevýhodou zvoleného postupu je obcházení Ústavy, pokud bychom se přiklonili ke koncepci *ad hoc* zásahů Parlamentu, jehož derogační pravomoc by tak byla téměř anihilována, ledaže by se vycházelo z toho, že paušální usnesení vlády je vlastně souborem konkrétních rozhodnutí předem blíže neurčeného počtu. Každopádně přispěly podobné pochybnosti a interpretační obtíže k podání dalšího návrhu novelizace čl. 43.

VI. NÁVRH TZV. MALÉ BEZPEČNOSTNÍ NOVELY ÚSTAVY A POUČENÍ Z NÍ VYPLÝVAJÍCÍ: JAK NEMĚNIT ÚSTAVU ANEB OPAKOVÁNÍ MATKOU MOUDROSTI

Od nabytí účinnosti ústavního zákona č. 300/2000 Sb. tak uplynul jen o něco více než rok a objevil se návrh další, tentokrát sice poslanecký, avšak opět zpracovaný ministerstvem obrany (sněmovní tisk č. 1214, III. volební období). Na základě tvrzení o časové nemožnosti parlamentního rozhodování navrhli poslanci P. Nečas a M. Titz zrušit

⁸² PAVLÍČEK, V., HŘEBEJN, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl Ústavní systém* (Praha, 2. vyd. 1998), str. 174.

derogační pravomoc Parlamentu pro rozhodnutí vlády podle stávajícího odstavce 5, tj. pro rozhodnutí o přeletech, průjezdech a vojenských cvičeních; o těchto rozhodnutích by vláda informovala Parlament dvakrát ročně.

Senát tento návrh v září 2002 zamítl z důvodů metodologických i věcných. Vycházel přitom krom jiného ze stanoviska své ústavní komise.⁸³

V něm se mj. poukazuje na rigidní charakter Ústavy jako právního vyjádření základů ústavního a politického systému. Rigidita Ústavy by se snižovala přílišnou vstřícností Senátu jako „pojistky stability ústavního systému“ vůči dílčím návrhům změn Ústavy. Dílčí, často dokonce jednověté novelizace, sice vždy mají svůj účel, jejich vzájemné účely však mohou být kolizní, resp. mohou narušovat původní intenci ústavodárce. Právě touto cestou je možné „nenápadně“ narušit citlivý systém dělby, kontroly a vyvažování mocí, o jehož propracování Senát usiloval také podáním vlastního návrhu rozsáhlé novelizace Ústavy. Prolomením požadavku komplexní novelizace Ústavy mohou být snad jen problémy věstící jinak neodvratnou ústavní krizi, případně otázky prvořadého státního zájmu, zastihující tyto metodologické zřetele, jakkoliv nikdy nemohou potlačit zřetele odborné. V tomto konkrétním případě se dokonce dále prohlubuje kazuistický charakter ústavní úpravy, zavedený ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., jenž je vlastně pravým důvodem popisovaných potíží. Zvolený postup silně připomíná metodu pokusu a omylu jednoho a téhož navrhovatele.

Z věcných argumentů proti návrhu změny Ústa-

vy vybírám poukaz na rozdíl mezi politickou a právní kontrolou rozhodování vlády; politická kontrola totiž přísluší v podstatě jen Sněmovně, právní kontrolu svěřil ústavodárce oběma komorám. Debata o redukci parlamentních kompetencí by se měla odvíjet od úvahy o míře přípustnosti delegace zásadních rozhodnutí exekutivě, jinak je poněkud nekonceptní. Stále je přitom třeba mít na zřeteli ústavní zásadu civilní kontroly ozbrojených sil.

Ve stanovisku komise dále uvádí, že problém vysokého počtu rozhodnutí se-nevyřeší přesunem pravomoci k jinému rozhodovateli, nastiňuje možnosti využívání paušálních usnesení vlády, s eventuální derogací Parlamentem jako dřímající hrozbou vládě, polemizuje s účelností vyloučení rozhodování o zpravidla předem plánovaných vojenských cvičeních z derogační pravomoci Parlamentu atd.

Zamítnutí citovaného návrhu však diskusi nad podobou čl. 43 rozhodně neukončilo. O nových snahách k jeho reformulaci je slyšet jak z exekutivy, tak z obou komor Parlamentu. Na jedné straně se můžeme nadít již známých pokusů o rozšíření výjimek z rozhodování Parlamentu či vlády, na straně druhé připadá v úvahu analýza jednotlivých typů rozhodování a účelnosti parlamentní ingerence v nich. Vydat bychom se snad měli směrem k větší obecnosti ústavní úpravy, s případným odkazem na stanovení podmínek rozhodování vlády zákonem podléhajícím souhlasu obou komor. Avizovaná debata ústavních komisí obou komor o hledání možností shody nad obsírnější novelizací Ústavy k tomu může poskytnout vhodné prostředí.

⁸³ Usnesení Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury č. 10 z její 27. schůze dne 3. července 2002.