

Vláda práva

Průvodce pro politiky



**RAOUL
WALLENBERG
INSTITUTE**

OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW

Copyright©

Institut Raoula Wallenberga pro lidská práva a humanitární právo a Haagský
institut pro internacionalizaci práva 2012

ISBN 978-91-86910-75-4

Tato publikace je uvedena do oběhu pod podmínkou, že nebude bez předchozího souhlasu vydavatelů obchodně či jinak půjčována, prodávána či najímána, nebo jiným způsobem dána do oběhu ve vazbě nebo přebalu, které jsou jiné, než v jakých je vydána, a bez obdobné podmínky, včetně toho, že tato podmínka bude zavazovat i následujícího vydavatele.

Tohoto Průvodce lze přeložit do jiných jazyků se souhlasem vydavatelů pod podmínkou, že překlad bude zahrnovat i předmluvu a že bude věrným obrazem textu. Překladaatele na vnitrostátní úrovni vyzýváme k tomu, aby svou práci vykonali pro bono. Vydavatelé budou vděční za kopie těchto překladů, aby je mohli publikovat na svých stránkách.

Vydavatelé:

Institut Raoula Wallenberga pro lidská práva a humanitární právo
P.O. Box 1155
SE-221 05 Lund
Švédsko
Telefon: +46 46 222 12 00
Fax: +46 46 222 12 22
E-mail: rolf.ring@rwi.lu.se
www.rwi.lu.se

Haagský institut pro internacionalizaci práva (Hiil)
Anna van Saksenlaan 51
P.O. Box 93033
2509 AA The Hague
Nizozemí
Telefon: +31 70 349 4405
Fax: +31 70 349 4400
E-mail: info@hiil.org
www.hiil.org

Z angličtiny přeložila: JUDr. Miluše Kindlová, M.Jur., Ph.D.

Obálka: Publimarket B.V., Nizozemí

Vláda práva Průvodce pro politiky

OBSAH

Předmluva	4
1 ÚVOD	5
2 Vláda práva na vnitrostátní úrovni	6
2.1 Význam vlády práva na vnitrostátní úrovni	6
2.1.1 Co je vláda práva?	6
2.1.2 Vláda práva a odpovědnost politiků	8
2.1.3 Tři základní prvky vlády práva: legalita, demokracie a lidská práva	9
2.2 Požadavky vlády práva na vnitrostátní úrovni	10
2.2.1 Ústavnost	10
2.2.2 Zveřejnění, jasnost, neretroaktivita a stabilita	11
2.2.3 Zvláštní odpovědnost parlamentů	12
2.2.4 Diskrece	13
2.2.5 Dělbá moci	14
2.2.6 Soudnictví	15
2.2.7 Alternativní řešení sporů	18
2.2.8 Jiné rozhodovací instituce	19
2.2.9 Řádné vymáhání práva	19
2.2.10 Upozornění	20
2.3 Proč je vláda práva na vnitrostátní úrovni nezbytná?	22
2.3.1 Omezení výkonu moci	22
2.3.2 Právní jistota a svoboda	22
2.3.3 Rovné zacházení	23
3 Vláda práva na mezinárodní úrovni	24
3.1 Význam vlády práva na mezinárodní úrovni	24
3.2 Náležitosti vlády práva na mezinárodní úrovni	25
3.2.1 Mezinárodní právo musí být zveřejněno, musí být dostupné, jasné a aplikovat se do budoucnosti	25
3.2.2 Nezávislé a nestranné soudnictví	27
3.2.3 Náležité vymáhání	29
3.3 Proč je vláda práva na mezinárodní úrovni nepostradatelná?	30
4 Vzájemná závislost vlády práva na vnitrostátní a mezinárodní úrovni	31
4.1 Spojení mezi dvěma úrovněmi	31
4.2 Proč vláda práva na vnitrostátní úrovni závisí na mezinárodním právu	33
4.3 Proč vláda práva na mezinárodní úrovni závisí na vnitrostátním právu	36
5 Odkazy na další podklady ke čtení	39

PŘEDMLUVA

Účelem tohoto průvodce je poskytnout politikům orientaci v základních prvcích vlády práva.

Průvodce našel svou inspiraci v diskusích v rámci InterAction Council bývalých hlav států a vlád.¹ Proces jeho přípravy byl iniciován a kontrolován Institutem Raoula Wallenberga pro lidská práva a humanitární právo² na univerzitě v Lundu ve Švédsku a Haagským institutem pro internacionalizaci práva (HiiL)³ v Nizozemí.

Autorem první pracovní verze průvodce byl dr. Ronald Janse, vedoucí programu pro vládu práva na HiiL, který ho vytvořil v průběhu svého pobytu na nizozemském Institutu pro pokročilá studia v humanitních a společenských vědách⁴ v rámci Fellowshipu na počest Henry G. Schermerse. Další práce byla vykonána v rámci výše uvedených dozorujících institutů. Materiál pak prošel připomínkováním ze strany členů InterAction Council a představitelů Meziparlamentní unie.⁵ Cenné komentáře poskytli i jednotliví experti. Konečnou kontrolu provedl dr. Hans Corell, předseda dozorčí rady Institutu Raoula Wallenberga a bývalý právní poradce OSN.

Leitmotivem přípravy průvodce bylo, že by měl být co nejkratší, aby ho mohli číst zaneprázdnění politikové na různých úrovních politiky. Měl by však být užitečný i pro další osoby v rozhodovací pozici a pro osoby, které se podílejí na vytváření politiky, pro novináře a ostatní, kteří se potřebují orientovat v tématu. Průvodce by měl být také snadno přeložitelný a publikovatelný v různých jazycích. To je také důvodem, proč průvodce neobsahuje žádné grafické ilustrace či obrázky.

Původním jazykem průvodce je angličtina. Průvodce lze ale se svolením výše uvedených institutů přeložit do dalších jazyků za podmínky, že bude obsahovat tuto předmluvu a že překlad bude věrnou reprezentací textu. Originál je dostupný na webových stránkách dozorujících institutů, kde budou publikovány i překlady.

V Lundu a Haagu, srpen 2012

Za Institut Raoula Wallenberga
pro lidská práva

Marie Tuma
Ředitelka

Za Haagský institut pro
internationalizaci práva

Sam Muller
Ředitel

-
- 1 InterAction Council of Former Heads of State and Government – pozn. překl.
 - 2 Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law - pozn. překl.
 - 3 Hague Institute for the Internationalisation of Law – pozn. překl.
 - 4 Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences – pozn. překl.
 - 5 Inter-Parliamentary Union – pozn. překl.

1 ÚVOD

Vláda práva se stala celosvětovým ideálem a aspirací. Podporují ji lidé, vlády i organizace po celém světě. Je široce vnímána jako hlavní pilíř vnitrostátních politických a právních systémů. Je také stále více uznávána jako základní prvek mezinárodních vztahů.

V roce 2005 se hlavy států a vlád v závěrečném dokumentu Světového summitu dohodly na uznání nutnosti všeobecného respektu k vládě práva a na její implementaci na domácí i mezinárodní úrovni. O rok později přijalo Valné shromáždění OSN rezoluci o vládě práva na vnitrostátní a mezinárodní úrovni a pokračuje v tom na svých každoročních zasedáních.

V roce 2010 se Valné shromáždění rozhodlo svolat k tématu vlády práva na vnitrostátní a mezinárodní úrovni setkání na vysoké úrovni během příslušné části šedesátého sedmého zasedání v roce 2012.

Cílem tohoto průvodce je vysvětlit základy vlády práva na obou úrovních. Vysvětluje také, že vláda práva na vnitrostátní úrovni zčásti závisí na vládě práva na úrovni mezinárodní a vice versa.

Původem vzniku průvodce byla diskuse mezi členy InterAction Council bývalých hlav států a vlád v červnu 2008. Ve svém Závěrečném komuniké z 26. výročního plenárního zasedání konaného ve Stockholmu ve Švédsku 25. – 27. června 2008 se zabývali kromě jiných otázek i "Obnovou mezinárodního práva".

Jak vyplývá z jeho webové stránky, InterAction Council byl založen v roce 1983 jako nezávislá mezinárodní organizace k mobilizaci zkušeností, energie a mezinárodních kontaktů skupiny státníků, kteří ve svých zemích zastávali nejvyšší funkce. Jeho členové společně vyvíjejí doporučení týkající se politických, hospodářských a sociálních problémů, se kterými se lidstvo potýká, a zpracovávají jejich praktická řešení. V průběhu přípravy komuniké z roku 2008 se objevila myšlenka, že je potřeba zvýšit povědomí politiků o základech mezinárodního práva a o významu vlády práva.

Tato idea byla dále rozpracována v rámci Institutu Raoula Wallenberga pro lidská práva a humanitární právo a v rámci Haagského institutu pro internacionalizaci práva (HiIL). Diskutována byla i při setkáních organizovaných Projektem světové spravedlnosti.⁶ V této souvislosti by čtenáře průvodce mohlo zajímat, jak si stojí jejich země v indexu vlády práva, na který tento průvodce v závěru odkazuje.

Do procesu se zapojila i Meziparlamentní unie (IPU) – mezinárodní organizace parlamentů založená v roce 1889. IPU je střediskem celosvět-

6 World Justice Project – pozn. překl.

tového meziparlamentního dialogu a pracuje pro mír a spolupráci mezi národy a pro pevné zakotvení reprezentativní demokracie. Jedním z hlavních cílů IPU je přispět k širšímu poznání fungování zastupitelských institucí a k posílení a rozvoji způsobů jejich činnosti.

Z předmluvy je zřejmé, že představitelé těchto institucí se do přípravy průvodce aktivně zapojili.

Existuje samozřejmě snadno dostupná rozsáhlá literatura zabývající se touto problematikou. Měli jsme však za to, že by bylo účelné zpracovat stručné shrnutí tématu tak, aby se i zaneprázdnění politici mohli rychle zorientovat v problematice, především s ohledem na jejich roli a způsob, kterým mohou přispět k podpoře vlády práva.

Výše uvedené instituty si plně uvědomují, že obsah průvodce může být nahlížen tak, že odráží jen některé právní systémy ve světě. Doufají ale, že bude přesto užitečný pro všechny zainteresované. V tomto ohledu si zvláštní pozornost zaslouží zejména dále uvedené odkazy na podklad zpracovaný IPU.

Dalším aspektem je, že průvodce může být vnímán jako orientovanější na politiky na velmi ústředních pozicích, zatímco jejich mnoha kolegům na místní a regionální úrovni v rámci států je věnována menší pozornost. V jistém smyslu je to nevyhnutelné. Instituty však doufají, že průvodce bude užitečný i těm, kteří svou důležitou práci vykonávají právě na těchto úrovních.

2 VLÁDA PRÁVA NA VNITROSTÁTNÍ ÚROVNI

2.1 Význam vlády práva na vnitrostátní úrovni

2.1.1 Co je vláda práva?

Vláda práva v podstatě znamená, že občané a ti, kteří jim vládou, by měli poslouchat právo.

Tato jednoduchá definice vyžaduje určité vyjasnění. K jakým typům problémů se vláda práva vztahuje? Co se míní slovem právo?

Vláda práva se týká vztahu mezi vnitrostátními orgány (vládou a dalšími součástmi moci výkonné na rozličných úrovních a soudnictvím) a občany, obyvateli a jinými soukromými subjekty jako například sdruženími a společnostmi. Zabývá se například tím, jak by se měly vytvářet právní předpisy nebo jak zacházet s osobami podezřelými ze spáchání trestného činu nebo jak ukládat a vybírat daně.

Vláda práva se vztahuje i na to, co se děje mezi soukromými subjekty ve společnosti. Je relevantní pro taková témata, jako je koupě či prodej majetku, ať už je to mobilní telefon nebo auto, právo na kompenzaci za

škodu způsobenou dopravní nehodou, nebo rodinné vztahy jako manželství, rozvod či dědictví. Týká se i otázek, jako je právo obdělávat kousek země nebo prodej půdy.

Stručně řečeno, vláda práva je relevantní jak pro vztahy mezi těmi, kterým se vládne, a těmi, kteří vládnou, tak pro vztahy mezi soukromými subjekty, ať už se jedná o fyzické osoby, nebo osoby právnické, jako jsou např. sdružení či obchodní společnosti. Je dobré to zdůraznit, protože se najdou lidé, kteří někdy tvrdí, že vláda práva se týká výlučně omezení veřejné moci. Není tomu tak.

Existuje nicméně podstatný rozdíl v rozsahu působení vlády práva v takových vztazích. Vyskytují se různé náhledy na to, jak dalece by právo mělo pronikat do společnosti. Takzvané sociální státy mají tendenci upřednostňovat rozsáhlou regulaci společenských a hospodářských záležitostí ze strany veřejné moci, zatímco státy ekonomicky liberálnější vidí roli veřejné moci úsporněji.

Zároveň by nyní mělo být jasné, že jediným účelem státu nemůže být zajištění „zákona a pořádku“ a ničeho dalšího. Skutečnost, že vláda práva úzce souvisí s respektováním lidských práv, naznačuje, že stát musí plnit určité sociální funkce. Znamená to, že vláda práva vyžaduje, aby státy přijímaly právní normy a regulovaly společenské vztahy včetně těch v hospodářské oblasti. Je však zřejmé, že úroveň regulace se liší stát od státu, což zčásti závisí na míře důvěry, které se veřejná moc u obyvatelstva těší.

V některých zemích je mnoho společenských vztahů zevrubně regulováno, zatímco v jiných společnostech plní právo omezenější, či dokonce jen okrajovou úlohu. Ale i státy se širokým stupněm regulace uznávají, že není možné a ani žádoucí, aby právo upravovalo vše, co se děje mezi lidmi ve společnosti. Jiný druh norem je často vhodnější, například náboženská pravidla nebo pravidla sousedských vztahů nebo normy obchodního života. Stručně řečeno, vláda práva není relevantní pro všechny vztahy mezi občany a ostatními soukromými subjekty.

Vláda práva je ale vždy měřítkem výkonu veřejné moci. Zde se žádné výjimky nepřipouštějí.

V první řadě musí mít úřední osoba, kdykoli vykonává svůj úřad, legální pravomoc tak činit. Jestliže chce například úřední osoba prohledat dům, musí k tomu mít řádnou pravomoc. Znamená to, že právo určuje, kdo je oprávněn vykonávat tu kterou pravomoc a za jakých okolností.

Zadruhé musí úřední osoba při výkonu pravomoci postupovat podle práva. Například při zatýkání má úřední osoba v mnoha jurisdikcích právní povinnost předložit zatýkáací rozkaz a sdělit dané osobě důvody zatčení. Vyslychající musí podezřelého upozornit, že vše, co podezřelý řekne, může být a bude použito proti němu u soudu.

Právní řád určuje, *jak* má být pravomoc vykonávána. Lze to nazvat „řádným postupem“ (due process), který je nastavený tak, aby ochraňoval práva jednotlivců a chránil je například před tím, aby se nedostali do vězení, aniž by byli obviněni, a který zajišťuje, aby lidé měli přístup k právníkům, pokud proti nim bylo vzneseno obvinění nebo pokud byli zatčeni.

Abychom to shrnuli: vláda práva podrobuje výkon veřejné moci právu a je důležitá i pro vztahy mezi jednotlivci a soukromými subjekty.

2.1.2 *Vláda práva a odpovědnost politiků*

Pro obyčejného občana je nesmírně důležité - z důvodů, které budou stručně vysvětleny - aby výkon politické moci podléhal právu. Určitě není dobře, když si vláda může podle libosti dělat, cokoli si přeje, tak jako v diktatuře. Je důležité, aby se vlastní chování občana a chování jeho spoluobčanů řídilo právem, protože právní řád přispívá ke stabilnímu a předvídatelnému prostředí, které je prospěšné všemu - od osobní bezpečnosti a svobody jednotlivců po nerušené obchodní transakce.

Vláda práva ale nevyžaduje, aby veškeré jednání občanů, nebo i jen jeho většina, bylo regulováno ještě více zákony a právními předpisy. Právě naopak, občané jsou často oprávněně proti tomu, aby zákony a předpisy regulovaly příliš mnoho z jejich jednání. Více zákonů by mohlo znamenat méně svobody.

Politik jako ten, kdo činí politická rozhodnutí, však zřejmě musí uvažovat jinak. Jsou situace, kdy absence práva je vadou, nedostatkem, nebezpečím, nežádoucí situací z hlediska vlády práva. Lidé u moci by neměli mít možnost ukládat jiným pokuty nebo obdobné sankce, aniž by se řídili jasnými právními normami. Neměli by mít také možnost rozdávat dávky nebo udělovat výhody bez právního zmocnění a bez toho, že by jejich postup určovaly právní normy.

Politik by měl být zároveň obezřetný, aby ostatní osoby, které vytvářejí politiku, a úřední osoby nemohly vykonávat svou moc podle libosti. Stručně řečeno, politik coby ten, kdo činí politická rozhodnutí, by neměl podporovat volnost svého jednání podle svého přání, ale měl by být spokojený s tím, že je zcela svázán a omezen právem. Politik by měl usilovat o systém, kde je pravomoc vykonávána v souladu s právem.

Pokud jde o výkon politické moci, neměli by proto politici, bez ohledu na jejich postavení v politickém systému, nikdy dovolit úředním osobám, nemluvě o nich samotných, fungovat vně práva, ať už tím, že budou vykonávat pravomoc, k jejímuž užití nejsou oprávněni, nebo tím, že ji použijí způsobem, který porušuje právo.

Týká se to především politiků pracujících ve výkonné větvi veřejné moci. Pokušení obejít právo, aby se věci daly do pohybu, bez zatěžujících sub-

stantivních a procedurálních omezení, je nejsilnější právě v této větvi. Politici pracující v legislativní větvi by vždy měli dbát o to, aby byl výkon moci dostatečně právem limitován. Zjistí-li, že právo umožňuje přílišnou míru uvážení, měli by cítit povinnost přijmout nezbytné úpravy existující legislativy. V poslední době se ukazuje, že protiteroristická legislativa je oblastí, kde je riziko příliš obecných definic vysoké a kde se snadno ubírá z lidských práv.

Odpovědností politika bez ohledu na jeho postavení je dbát o to, aby veřejná moc byla vázána právem a byla vykonávána v souladu s ním.

2.1.3 Tři základní prvky vlády práva: legalita, demokracie a lidská práva

Klíčovou otázkou, kterou si musíme položit ve vztahu k vládě práva, je: co přesně znamená slovo právo ve výrazu vláda práva? Můžeme rozlišit tři aspekty.

Zprvé, vláda práva obnáší, že právní normy jsou pravidla, která se vyznačují řadou formálních náležitostí. Tyto náležitosti se nazývají formální, protože neříkají nic o obsahu nebo podstatě daných právních norem. Příkladem formální náležitosti je, že zákon obsahuje prvky dokládající, že se jedná o legislativní akt, že je publikován ve vnitrostátní sbírce zákonů a že kvalita vydání je taková, že ti, na které se zákon vztahuje, mu mohou porozumět.

Druhý aspekt se týká způsobu, jakým právní normy vznikají. Všeobecně existují dvě možnosti. Právní normy mohou být přijaté osobami, které byly zvolené lidem a jsou mu odpovědné, nebo osobami, které zvolené nebyly. Mohou být přijaty demokraticky, anebo systémem, v němž demokracie není. Není nutné dodávat, že vládu práva lze plně uskutečnit jen v demokratickém politickém systému.

Je však nutné poznamenat, že ne všechny právní normy ve státě jsou přijímány parlamentem nebo jiným voleným orgánem. Legislativní pravomoc lze delegovat na další orgány, především na regionální a místní správní instituce. V některých demokratických systémech mohou být v parlamentu také poslanci, kteří nejsou voleni. Hlavní věcí je, aby ti, kterým byla svěřena legislativní pravomoc, byli právem vázáni a aby podléhali vhodné ústavní kontrole.

Neznamená to popření skutečnosti, že formální náležitosti vlády práva lze do jisté míry realizovat i v některých nedemokratických politických systémech. V takových systémech vykonávají politici moc prostřednictvím právních norem, ale sami obvykle právním normám nepodléhají. Tyto systémy charakterizuje vláda *právem*, ale ne vláda *práva*.

Třetí aspekt se vztahuje k obsahu práva. Kardinálním prvkem je, že vláda práva vyžaduje úctu k lidským právům. Platí to především pro práva občanská a politická. Těžko si lze například představit existenci

vlády práva bez respektu k právu na svobodu projevu a sdružování. Do hry však vstupují i jiná lidská práva, včetně hospodářských, sociálních a kulturních.

V tomto průvodci se budeme dvěma posléze jmenovaným aspektům – demokracii a lidským právům – věnovat v příslušných souvislostech níže v textu, protože se jedná o významná témata sama o sobě. Středem pozornosti průvodce bude nadále to, co je specifické pro vládu práva.

Neznamená to, že bychom měli ztrácet ze zřetele požadavek, že právní normy musí být legitimní v tom smyslu, že příslušný normotvůrce má důvěru občanů. V zásadě lze tuto důvěru budovat pouze demokratickým procesem, obzvláště v rámci národního sněmu nebo parlamentu zvoleného tajným hlasováním.

2.2 Požadavky vlády práva na vnitrostátní úrovni

2.2.1 Ústavnost

Základní požadavek vlády práva lze označit jako ústavnost. V zásadě to znamená, že v právním systému musí být soubor fundamentálních právních norem, který definuje výkonnou, legislativní a soudní moc ve státě. Tyto základní normy musí zakotvit, které orgány ve státě odpovídají za výkon těchto mocí a jak mají být tyto moci vykonávány, ať už mezi danými orgány navzájem nebo ve vztahu k občanům a jiným soukromým subjektům.

Nejdůležitější je, že tato legislativa musí obecně určit, jaké jsou limity výkonu různých mocí. Jinak řečeno, ústava musí stanovit základní strukturu a pravidla právního systému a předepsat, kdo je oprávněn vykonávat tyto moci a jak. Bez takového základního právního rámce není možné s rozumnou určitostí hodnotit, jak dalece je veřejná moc věrná vládě práva.

Tento soubor základních právních norem je většinou zakotven ve formálním psaném dokumentu, který je chápán jako úplný souhrn daných základních právních norem a který se nazývá „ústava“.

Existují bohužel státy s psanou ústavou, která vůbec neodráží způsob, jakým je ve skutečnosti moc vykonávána nebo která nesplňuje náležitosti takového právního rámce. V takových státech není psaná ústava ničím jiným než jen falešnou fasádou.

Měli bychom si být vědomi i toho, že jsou státy s nepsanou ústavou. Vyskytují se také státy, v nichž existuje směs různých zákonů a dokumentů ústavní povahy (např. Izrael). Tyto systémy mohou existovat v kombinaci s psanou ústavou. Není nutné dodávat, že politici mají povinnost se s ústavami svých zemí seznámit. V některých zemích jsou pro nové poslance organizovány úvodní kurzy či praktická školení.

2.2.2 Zveřejnění, jasnost, neretroaktivita a stabilita

Je zřejmé, že pravidla mohou určovat chování, jestliže lidé, na něž se vztahují, si jsou vědomi jejich existence. Právní normy tedy musí být vyhlášené, tj. zveřejněné.

Právní normy musí být také dostatečně jasné, protože lidé nemohou dodržovat právní normy, když jim nerozumějí.

Je také důležité, aby právní normy působily do budoucnosti, a ne retroaktivně. Tento princip neretroaktivní aplikace právních norem je obzvláště důležitý v trestním právu. To je důvod, proč je tento princip zakotven ve Všeobecné deklaraci lidských práv (1948). Její čl. 11 odst. 2 stanoví, že „Nikdo nesmí být odsouzen pro čin nebo opomenutí, které v době, kdy byly spáchány, nebyly trestné podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva...“. Mezinárodní a regionální lidskoprávní úmluvy toto základní právo posléze potvrdily.

Z tohoto pravidla ale existuje jedna důležitá výjimka, a sice odpovědnost za určité mezinárodní zločiny. Vyplývá to z čl. 15 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který říká, že „Nic v tomto článku neprejudikuje potrestání za jakýkoli čin, který v době, kdy byl spáchán, byl trestný podle obecných právních zásad uznávaných společenstvím národů.“ Ostatní smlouvy o lidských právech obsahují obdobná ustanovení. V tomto kontextu by také měla být zmíněna jurisdikce Mezinárodního trestního soudu na základě Římského statutu (1998).

Právní normy a obzvláště ústavy musí být také stabilní. Nesmí být doplňovány či měněny příliš často. Když se právní normy často mění, je obtížné se jimi řídit. Časté změny vedou také k neustálé nejistotě ohledně obsahu práva. Navíc znemožňují činnosti obnášející plánování na delší dobu. Například jestliže někdo uvažuje o zahájení podnikání, je důležité vědět, jestli je pravděpodobné, že právní normy týkající se daní a daňových deliktů zůstanou v blízké budoucnosti přibližně takové, jaké jsou.

Stabilita je přirozeně věcí míry. Není možné předepsat období, v němž musí právní normy zůstat tak, jak jsou. Stabilita je také v některých právních oblastech důležitější než v jiných. Základním pravidlem je, že právní normy upravující záležitosti, které vyžadují pečlivé plánování nebo dlouhodobá rozhodnutí, se musí měnit méně často než normy, které se týkají záležitostí, ohledně nichž jsou běžná krátkodobá rozhodnutí.

Evropský soud pro lidská práva shrnul řadu z právě zmíněných náležitostí v jednom ze svých nejslavnějších případů *Sunday Times proti Spojenému království* (1979): „Právo musí být patřičně přístupné: občané musí být schopní udělat si představu adekvátní okolnostem kontextu právních norem aplikovatelných na příslušný případ ... normu nelze pokládat za ‚právo‘, pokud není formulována s dostatečnou precizností

tak, aby umožnila občanovi regulovat svoje jednání: musí mít možnost, v míře odpovídající okolnostem a v případě potřeby s příslušným poučením, předvídat následky, které určitá činnost obnáší.“

2.2.3 Zvláštní odpovědnost parlamentů

Za dodržování právě uvedených principů mají zvláštní odpovědnost parlamenty. Musí zajistit, aby byly právní normy zveřejněny, aby byly jasné a stabilní. Vyžaduje to důkladnou pozornost. Jasnost není jen věcí přesné formulace. Je nutná konsistentnost mezi novými právními normami a stávajícími ustanoveními. Nová ustanovení, jakkoli jasně formulovaná, mohou být nakonec matoucí, pokud jsou vykládána ve spojení s existujícími normami a ustanoveními, která obsahují sice stejná slova, ale definují je jiným způsobem. Kromě toho může být jasnost narušená také přílišnou regulací a velkým množstvím právních norem, protože ty mohou občany i veřejné činitele snadno zmást.

Jasně právní předpisy proto předpokládají náležitou legislativní techniku a dovednost těch, kteří je připravují. Tuto práci mohou vykonávat členové parlamentu, ale nejčastěji je vykonávána administrativními úředníky pracujícími pro parlament nebo ministerstva. V právním systému aspirujícím na respekt k lidským právům je důležité, aby tyto osoby měly náležitou průpravu a dostatečné schopnosti k výkonu své práce.

K zajištění kvality legislativy je také podstatné, aby byly v legislativním procesu konzultovány nezávislé instituce jak ve veřejném, tak soukromém sektoru, především nevládní organizace, odbory a podnikatelé. Navíc se jako velmi užitečné pro zlepšení legislativních schopností a techniky osvědčily výměny mezi poslanci a úředníky z jiných zemí.

Některé parlamenty mají instituty legislativního školení a přípravy legislativy, které poskytují kurzy v technikách přípravy legislativy i parlamentní administrativě z jiných zemí. Jako příklad by bylo možné uvést Indii. Informace o tom může poskytnout Meziparlamentní unie.

Zveřejnění také znamená víc než jen formální oznámení v oficiální sbírce. Občané a úředníci nemohou držet krok s informacemi o nových právních normách a o změnách v právu jen tím, že budou odkázáni na takové publikace. V podmínkách ohromného množství informací, které lidé musí dennodenně strávit, vyžaduje veřejnost aktivní informování těch, kterých se právní změny týkají.

I když je úkolem exekutivy organizovat a realizovat takové informační kampaně, musí parlament dohlížet na to, jestli je provedení uspokojujivé. Velmi užitečným nástrojem k šíření informací o právu a k jeho dostupnosti pro různé publikum může být internet. Ve společnostech, kde jsou tištěné materiály a internet obtížněji přístupné, musí být zapojeny jiné prostředky. I zde může Meziparlamentní unie poskytnout další informace.

Ačkoliv výše uvedený zákaz retroaktivního působení právních předpisů primárně cílí na soudnictví a exekutivu, a to především na státní zástupce, mají zde určitou odpovědnost i parlamenty. Obzvláště v trestním právu, v němž je zákaz retroaktivní aplikace právních norem nejdůležitější, jsou státní zástupci a soudci příliš často konfrontováni s ustanoveními, která byla přijata velmi dávno a která už nemusejí obsahovat adekvátní úpravu pro současné právní problémy. Parlamenty mohou a měly by dohlédnout na to, aby se takovým situacím předešlo, tím, že budou pravidelně kontrolovat, jestli jsou formulace právních ustanovení v zákonech, především jejich stará ustanovení, stále ještě v souhře se současnými standardy a názory obecné veřejnosti, zákonodárného sboru a právníků. Zákaz retroaktivního působení právních norem z pravidelného přezkumu a v případě potřeby z legislativní změny významně těží.

Výkonná moc má v zachování požadavků legality také důležitou roli. Jasnosti a veřejnosti právních norem výrazně napomáhá, když se exekutiva stará o to, aby skupiny, pro něž jsou určité právní předpisy zvláště důležité, měly aktuální informace a aby byly tyto informace podány jazykem přizpůsobeným těmto různým skupinám adresátů. Je důležité oslovovat právnické organizace, profesní organizace, nevládní organizace, instituce právní pomoci, atd.

2.2.4 Diskrece

Vláda práva vyžaduje, aby byla veřejná moc vykonávána co možná nejvíce prostřednictvím právních norem, které jsou obecné, dostatečně dopředu známé, atd. Politickou moc ale nelze ve všech případech vykonávat právními normami. Diskrece a výkon pravomoci prostřednictvím jedinečných příkazů je nevyhnutelnou součástí vládnutí. K naplnění standardu vlády práva je ale nutné, aby byla pravomoc vykonávat takové diskreční oprávnění nebo vydávat příkazy omezena obecnými pravidly.

Kromě toho by se výkonná moc neměla uchýlovat k užití diskrečních pravomocí příliš lehce. Jedná se samozřejmě o jeden z nejobtížnějších problémů při výkonu politické moci, protože hrozby pro vnitrostátní bezpečnost je někdy nutné řešit ve velkém utajení a mohou dokonce vyžadovat určitá omezení občanských a politických práv. Vládu práva je někdy nutné udržovat v rovnováze s jinými důležitými cíli. Politici by při hledání takové rovnováhy měli jednat v dobré víře.

Důležitými aspekty při hledání této rovnováhy jsou zákony regulující přístup k informacím a způsob, jak jsou nebo by měly být tyto zákony prováděny. Další vodítka lze nalézt v doporučeních institucí implementujících mezinárodní smlouvy a v judikatuře mezinárodních lidskoprávních soudů.

V tomto ohledu popisuje právní rámec a dobrou praxi příručka Meziparlamentní unie *Parlamentní dohled nad bezpečnostním sektorem*:

*principy, mechanismy a praxe.*⁷ Vedle dalších věcí popisuje mezinárodní principy pro řešení mimořádných stavů, včetně legality, vyhlášení, šíření informací, dočasnosti, stavu výjimečného ohrožení, proporcionality a nedotknutelnosti. Poslední princip se týká určitých základních práv, která nepřipouštějí derogaci.

Tato příručka také radí, aby byl parlament aktivně zapojen buď do vyhlášení mimořádného stavu, nebo do jeho potvrzování po vyhlášení ze strany exekutivy. Účelem je zamezit tomu, aby měla výlučnou pravomoc přijímat tak závažná opatření exekutiva.

2.2.5 *Dělbá moci*

Pro vládu práva je nutné, aby byly hlavní složky veřejné moci – exekutiva, legislativní moc a soudnictví – oddělené. Toto oddělení nejenže znamená, že jsou vykonávány odlišnými institucemi (např. vládou, parlamentem a soudy), ale také, že jednotlivec nemůže být členem více než jedné takové instituce (např. že předseda vlády nemůže být také soudcem).

Absolutní a přísné oddělení mocí ve skutečnosti samozřejmě nikdy neexistovalo: v každé zemi jsou instituce, které se podílejí na výkonu dvou složek veřejné moci. Obvyklým znakem je, že výkonná moc může vydávat určité druhy pravidel (dekrety, výkonná nařízení, atd.), anebo může mít sdílenou pravomoc vydávat určité druhy pravidel. Kromě toho jak v zemích s kontinentálním právním systémem, tak v zemích common law se judikatura pokládá za součást existujících právních norem při vědomí toho, že soudy tyto normy vykládají a aplikují v konkrétních případech. Znamená to, že když soudci vykonávají svou soudní pravomoc, přispívají tím k vývoji práva na vnitrostátní úrovni.

Mnoho zemí také připouští, aby jednotlivci byli v určitých případech zároveň součástí dvou institucí. Například ve Spojeném království může být ministr Kabinetu také poslancem.

Situaci v mnoha zemích lze v podstatě nejlépe popsat spíše jako systém brzd a protivah než jako přísné oddělení mocí. Moc je rozdělena mezi různé instituce a osoby takovým způsobem, že se žádná instituce ani osoba nemůže chopit absolutní moci, jelikož je výkon moci vždy kontrolován a vyvažován výkonem dalších mocí. Charakteristickou ukázkou jsou parlamenty vykonávající kontrolu nad výkonnou větví.

Náležitý systém brzd a protivah je pro vládu práva nanejvýš důležitý. Například klíčová role vlády práva, tedy omezení výkonu moci, by nešla zrealizovat v případě, kdyby výkonnou a legislativní moc vykonávala stejná instituce nebo osoba.

7 Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices (pozn. překl.).

2.2.6 Soudnictví

Nepostradatelnou náležitostí vlády práva je existence nestranného a nezávislého soudnictví, které může v poslední instanci rozhodovat spory a zajistit respekt vůči právním normám.

Spory nevyhnutelně vznikají v každé společnosti. Některé z těchto konfliktů vzcházejí ze vztahu mezi veřejnou mocí a občany. Jiné konflikty se vyskytují ve vztazích mezi občany a jinými soukromými subjekty.

Některé spory jsou ohledně faktů. Policie obviňuje muže z účasti na rvačce – muž popírá, že by tam byl. Žena tvrdí, že jí sousedka dluží peníze – sousedka odmítá, že by si je kdykoli půjčila.

Jiné spory jsou o právo. Jedna osoba uvádí, že má právoplatnou smlouvu na koupi domu, protože sdělila vlastníkově, že akceptuje cenu, kterou uvedl v nabídce prodeje domu v místních novinách. Vlastník argumentuje, že smlouva není a že nemá závazek prodat dům, jelikož inzerce byla jen výzvou k zahájení jednání a nikoli ofertou, která by v případě akceptace zakládala smlouvu v právním smyslu.

Spory je nutné řešit podle práva

Spory tohoto typu se musí řešit podle práva. Rozhodnutí musí být přijato s ohledem na faktický stav, právo a aplikaci práva na faktický stav. V případě, že by taková rozhodnutí nebyla, by konflikty pokračovaly anebo by se řešily jinými prostředky, v nejhorším případě silou.

Navíc, pokud mají úřední osoby a občané respektovat právo, musí vědět, jaká interpretace práva je správná a jak se má právo aplikovat na daná fakta. Rozhodnutí kompetentního orgánu může tuto jistotu poskytnout. Jeho význam tedy přesahuje samotné vyřešení sporu mezi stranami v určitém případě. Obecněji pomáhá zajistit, aby úřední osoby a občané právu rozuměli a respektovali ho.

Nezávislost

Rozhodnutí tohoto typu musí přijmout třetí strana - soudce nebo soud. Osoby příslušející k soudnictví se nesmí nechat ovlivnit žádnými vnějšími tlaky. Musí rozhodovat podle práva a jen podle práva. To primárně znamená, že je nutné, aby byly nezávislé na vládě. Jejich rozhodnutí nesmí být ovlivněná lidmi u moci. Naproti tomu se soudci musí zavázat k respektu kodexů profesionálního chování a etiky a musí být odpovědní za to, že soudí poctivě.

Tuto nezávislost je potřeba podporovat a zajistit právními předpisy, které upraví záležitosti jako jmenování soudců, jistota trvání jejich funkce, podmínky služby a způsob stanovení platů – z nichž všechny musí být co možná nejvíce vyňaty z vlivu vlády.

Nestrannost

Svoboda soudce od vnějších tlaků zadruhé znamená, že je soudce nestranný, tedy, jinými slovy, že není podjatý ve prospěch žádné strany v řešeném případě. Kromě jiného to vyžaduje, aby strany, mají-li důvod podezírat soudce z podjatosti, měly příležitost vznést patřičnou námitku. Výsledkem může být, že bude soudce z případu odvolán. Soudci musí mít také právo vyloučit se z případu, pokud mají nějaký vztah k jedné ze stran sporu.

Jedním z největších ohrožení nestrannosti a nezávislosti soudnictví je korupce. Z tohoto důvodu jsou nepominutelné přiměřené platy, jistota trvání výkonu funkce, apod. Skutečnost, že to musí být vyváжено povinností dodržovat kodexy profesního chování a etiky, již plyne z výše uvedeného.

Profesní etika

Správná aplikace práva, při respektování rovnosti vůči všem a neovlivněná vnějšími tlaky, nespočívá pouze v adekvátních pravidlech a postupech. Obnáší i vysoké standardy profesního dobrého chování a etiky mezi všemi účastníky sporného rozhodovacího procesu.

Soudci se také nesmí zkompromitovat v soukromém životě a ohrozit svou nezávislost a nestrannost tím, že by byli náchylní vůči tlaku vnějších vlivů. Musí se řídit právem, a to i ve zdánlivě triviálních případech, kde by normální občané měli obvykle tendenci právo nedodržet.

Soudci musí být opatrní dokonce i při vykonávání činností, které, ačkoliv jsou legální, mohou potenciálně vést k tomu, že budou citliví k vnějším tlakům. Pochyby například vyvolává, jestli si soudci mohou dovolit jít hrát do zcela legálních kasin. To samé platí pro státní zástupce.

Úloha politiků

Je nesmírně důležité, aby politici veřejně uznávali a ctili nezávislost a nestrannost soudnictví. Politici například nesmí sdělovat svůj názor na to, jak má dopadnout nějaký případ, který je u soudu, ale soud ho ještě nerozhodl. Soudci – i široká veřejnost – by si to mohli vykládat jako vnější tlak s cílem ovlivnit výsledek případu.

Politici se také musí zdržet komentování detailů výsledků určitých případů nebo naznačovat, že dané případy byly rozhodnuty nesprávně. Samozřejmě to neznamená, že by politici nesměli o soudních rozhodnutích nic říkat; mohou si přát pozměnit zákony či předložit návrhy nových zákonů coby důsledek soudního rozhodnutí nebo série takových rozhodnutí, o kterých mají za to, že neodpovídají současným standardům. Měli by se však omezit na velmi obecné poznámky a v žádném případě by neměli naznačovat, že soudci v konkrétních případech učinili nesprávná rozhodnutí. Tato rozhodnutí mohou být pochopitelně plně v souladu s aplikovatelným právem. Odpovědnost pak leží na zákonodárci.

Politici musí být také nesmírně obezřetní, když veřejně diskutují o podmínkách, za jakých soudci pracují. Například je velmi nevhodné reagovat na výsledek určitého případu doporučením, že by měla být zrušena neomezená délka výkonu funkce soudce nebo že by soudci měli být odvoláni, když přijmou „špatné“ rozhodnutí.

Nelze to ale chápat tak, že by politici nemohli debatovat o otázkách, jako je neomezenost délky výkonu funkce, pokud pravidla, která se nakonec přijmou, budou splňovat požadavek na zajištění nezávislosti a nestrannosti soudnictví.

Jinou věcí je, že parlamenty musí vykonávat dohled nad výkonnou mocí, a to včetně rámce soudnictví, aby zajistily řádnou správu soudnictví. Výkon takové povinnosti není zásahem do nezávislosti soudců.

Soudy musí být dostupné

Je důležité, aby soudy byly dostupné. Lidé by se neměli zdráhat obrátit se se svou věcí na soud, protože je to příliš nákladné, obtížné a komplikované. Dostupnost spravedlnosti je podstatným elementem společnosti, v níž funguje vláda práva.

To zaprvé znamená, že podmínky přijetí případu k soudnímu řízení a rozhodnutí nesmí být příliš tvrdé a přísné. Nějaká omezení jsou nevyhnutelná, protože příliš velké množství případů by zahltilo soudy a narušilo soudní systém. Jakákoli omezení však musí sloužit oprávněnému cíli a musí být k jeho dosažení nezbytná.

Například může být oprávněné, vzhledem k závažnosti trestu a k technické povaze trestního řízení, vyžadovat od podezřelých osob, aby měly právní zastoupení. Nezbytné ale zřejmě není mandatorní právní zastoupení v malých a relativně jednoduchých případech, pokud mají soudci patřičnou pravomoc aplikovat všechny příslušné právní normy.

Zadruhé, soudní poplatky musí být přiměřené a musí existovat podpory pro lidi, kteří si nemohou soudní poplatky nebo poplatky za právní zastoupení dovolit. Obvyklým řešením problému odrazujícího efektu poplatků za právní zastoupení je systém právní pomoci.

Podle článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech například platí, že lidé mají právo na bezplatnou právní pomoc v trestních věcech. Ve známém případě *Airey proti Irsku* rozhodl Evropský soud pro lidská práva, že za určitých okolností má stát povinnost poskytovat právní pomoc i ve věcech civilních. Dalším aspektem je skutečnost, že vzdálenost k soudu nesmí být příliš dlouhá.

Opožděná spravedlnost – odepřená spravedlnost

Nanejvýš důležité také je, aby soudní případy netrvaly příliš dlouho a rozhodly se během rozumného časového období. Známé rčení praví, že opož-

děná spravedlnost je spravedlností odepřenou. Je to oblast, o kterou by se parlament měl zajímat. Měl by se obzvláště starat o to, aby měl soudní systém zajištěné dostatečné prostředky k výkonu justice bez prodlení.

Proces musí být férový

Další náležitostí je, že rozhodovací procesy před soudy musí být férové. To mimo jiné znamená, že jednání jsou v zásadě přístupná veřejnosti. Znamená to také, že strany mohou žádat právní zastoupení, že mají dostatečný čas k přípravě argumentů, že mají možnost reagovat na argumenty protistrany a že mají právo na přezkum svého případu před vyšším soudem.

2.2.7 Alternativní řešení sporů

Z pohledu vlády práva mohou být spory řešeny i jinými cestami než soudnictvím. Zcela přijatelné mohou být alternativní způsoby urovnání a vyřešení sporů. Ve skutečnosti existuje řada metod, které lze zvolit a které jsou známější pod označením "alternativní řešení sporů", kam spadá i mediace a rozhodčí řízení. Jsou i kvazisoudní instituce, jako např. ombudsman, které mohou provádět šetření stížností proti zneužití pravomoci ze strany veřejné moci a organizací.

Výhod všech těchto alternativních způsobů řešení sporů může být mnoho: relativní dostupnost ve smyslu nákladů i vzdálenosti, relativní rychlost, vyšší míra konformity jednání v souladu s rozhodnutím, snížení nápadu věcí ve formálním soudnictví, atd. Je také možné zavést malé a velmi zjednodušené procedury v rámci formálního soudnictví, jako např. soudy pro bagatelní věci, povinná smírčí řízení apod.

Tyto alternativní způsoby jsou – v míře, v jaké vedou v rámci nebo vně formálního soudnictví k větší účinnosti a efektivnosti řešení sporů – nejenom přijatelné z hlediska vlády práva, ale ve skutečnosti vládu práva posilují. Podmínkou ovšem je, že tyto procedury poskytují právní ochranu všem stranám, včetně práva na řádné slyšení, a splňují požadavky nestrannosti a nezávislosti.

V daném kontextu bychom také měli zmínit, že v mnoha zemích existuje národní instituce k ochraně lidských práv.⁸ Řada takových institucí má mandát přijímat a vyšetřovat stížnosti jednotlivců a jednat o těchto stížnostech s relevantními veřejnými institucemi. Tam, kde je to vhodné, mohou vykonávat i smírčí funkci, tedy přimět stěžovatele a toho, vůči komu stížnost směřuje, k důvěrnému jednání za účelem diskuse a dosažení dohody o vznesených problémech. Instituce k ochraně lidských práv mají kromě toho typicky povinnost podávat zprávy parlamentu, což může vést ke změnám v legislativě a celkově ke zlepšení situace lidských práv v dané zemi.

Další instrukce lze hledat v tzv. Pařížských principech týkajících se statusu takových institucí,⁹ přijaté rezolucí Valného shromáždění č. 48/134 20. prosince 1993.

2.2.8 *Jiné rozhodovací instituce*

Vedle soudnictví existuje velká škála správních orgánů a úředníků, kteří aplikují právo a přijímají rozhodnutí ovlivňující občany. Není nutné uvádět, že právo musí být aplikováno a respektováno na všech úrovních administrativy, od ministrů po státní zástupce, policistu na ulici, daňového úředníka, úředníka stavebního odboru, orgán ochrany životního prostředí, atd. Rozhodnutí řady těchto subjektů hluboce ovlivňují životy občanů. Příkladem budiž daňový úřad. Je tedy nanejvýš důležité, aby tyto subjekty jednaly v mezích stanovených právem a aby zajistily skutečný respekt vůči právu. Pro fungování vlády práva jsou životně důležité.

2.2.9 *Řádné vymáhání práva*

Vláda práva spočívá v ukáznění výkonu veřejné moci tím, že je podřízena právu. Znamená to, že moc je vykonávána jen těmi, kteří k tomu mají pravomoc, a že je vykonávána podle právních norem.

Platí také, že vláda práva vyžaduje, aby byly právní normy přísně vymáhány a aby bylo vidět, že jsou vymáhány. V souladu s vládou práva je nutné, aby moc právní normy respektovala a aby za nimi stála.

Mají-li se lidé právem řídit, je důležité, aby viděli, že je právo opravdu dodržováno. Pokud se totiž dozví nebo zažijí, že dodržováno není, jinými slovy že úředníci nebo občané ve skutečnosti aplikují „normy“ způsobem, který je zcela jiný, než jak vyžaduje „právo v knihách“, nelze od nich očekávat, že sami budou právo dodržovat. Obecně rozšířené nedodržování práva vyvolává nedůvěru a lhostejnost vůči právnímu systému.

Podstatnou roli v zajištění souladu mezi relevantními pravidly a reálným jednáním hraje nezávislé soudnictví. Především se jedná o roli soudnictví při dohledu nad excesy exekutivní moci.

Zároveň je životně důležité, aby si všechny instituce a lidé, kteří v nich pracují, jasně uvědomovali význam vlády práva a to, co po nich vyžaduje. Nemohou vymáhat právo, pokud ho neznají nebo mu nerozumějí. Nemohou také zachovávat vládu práva, když nemají povědomí o jeho základních prvcích a důležitosti. Je tedy nutná vytrvalá snaha informovat a vzdělávat veřejnou moc na všech jejích úrovních nejen o vládě práva obecně, ale i o tom, co znamená pro jejich každodenní práci.

9 Paris Principles relating to the Status of NHRIs – pozn. překl.

V tomto kontextu bychom měli zmínit také důležitost adekvátní parlamentní kontroly za použití vhodných mechanismů.

2.2.10 Upozornění

Seznam formálních náležitostí vlády práva by šlo dále rozšiřovat. Nicméně by to přesahovalo záběr tohoto stručného průvodce. Je však potřeba zdůraznit určité další aspekty.

Neexistují jednoznačná kritéria

První aspekt byl již zběžně zmíněn: náležitosti vlády práva se nevyznačují charakterem buď/anebo, černý a bílý, ale jsou věcí míry. Neexistují zcela jasná kritéria, která by naznačila, jestli jsou tyto náležitosti splněny nebo ne.

Například se jednoduše řekne, že právní předpisy mají být svým adresátům jasné. Avšak úplná jasnost není dosažitelná.

Zprvé je obecně známou věcí, že všechna slova lze v určitých případech různě interpretovat. Pokud příkladmo místní vyhláška stanoví, že do parku nesmí vjíždět dopravní prostředky, je jasné, že zakázána jsou auta, motorky i jízdní kola. Ale co skateboardy a brusle? Všechna slova mají svůj základní význam, o který není spor, ale vždycky existuje prostor pro významovou nejednoznačnost.

Dále, ačkoliv formulace právního předpisu musí co možná nejvíce odpovídat běžnému jazyku, je kvůli jasnosti daného předpisu nevyhnutelná i určitá míra odborného vyjadřování. Také platí, že mnoho právních systémů – často ze zcela oprávněných důvodů – v právu úmyslně používá slova, která lze vyložit různým způsobem. Lidskoprávní ustanovení v ústavách a mezinárodních úmluvách jsou jasným příkladem. To samé se dá říct o ustanoveních o ekvitě (spravedlnosti) a rozumnosti v řadě právních předpisů v oblasti civilních deliktů nebo smluvního práva.

Vliv těchto a dalších faktorů na jasnost práva by přirozeně neměl být přeceňován. Většinou z hlediska časového a ve většině případů lze zajistit, aby občané i úředníci znali své hlavní povinnosti a práva. Hlavní myšlenka spočívá v tom, že míra, v jaké právní systémy odpovídají vládě práva, je vždy relativní, a tedy diskutabilní.

Zastřešující rámec

Další varování se týká toho, že právě uvedené náležitosti mají povahu obecných principů. Aby byly účinné, musí se zpřesnit a rozvinout do mnohem detailnějších pravidel a právních úprav. Jinak řečeno, tyto principy neposkytují nic víc – ale ani nic míň! – než zastřešující rámec – základní linii. Musí se dále rozpracovat v podrobná a specifická pravidla. V průběhu takového procesu je nutné přijmout spoustu rozhodnutí.

Například v některých právních systémech se laici nepodílejí na rozhodování v trestních a civilních věcech, zatímco jiné právní systémy laiky pro tento účel používají. V obou případech se ale má za to, že jsou splněny náležitosti nezávislého a nestranného řešení sporů i požadavek na řádné slyšení.

Jiným příkladem budiž skutečnost, že většina právních systémů zmocnila soudnictví k přezkumu ústavnosti zákonů přijatých vrcholným zákonodárným orgánem a jiné právní systémy žádný tzv. ústavní přezkum nemají. Oba systémy ale mohou obsahovat dostatečné kontrolní prvky k zajištění ústavnosti legislativních aktů.

Některé právní systémy zakotvují povinnost státních zástupců stíhat jakýkoli trestný čin či delikt, o kterém se dozví. V jiných právních systémech mají státní zástupci v tomto ohledu diskreci. Nicméně v obou systémech může být vymáhání trestního práva adekvátní a předvídatelné.

Neexistuje jedno řešení, které se hodí pro všechny

Stručně řečeno, obvykle není jediná správná odpověď na otázku, jak mají být požadavky vlády práva implementovány. Naopak existuje obvykle mnoho způsobů, jak to provést. Náležitosti vlády práva mohou rovným dílem naplnit právní systémy, které se značně liší přesným obsahem svých pravidel a institutů. Není tedy jediný právní systém, který může sloužit jako universálně použitelný model vlády práva. Neexistuje jedno všem vyhovující řešení problému, jak převést obecné požadavky vlády práva do specifických právních pravidel.

To také znamená, že by žádný politik neměl mít za to, že jeho vnitrostátní model je ten jediný odpovídající vládě práva. Důležité je to obzvláště na poli právní spolupráce s jinými zeměmi, a to především pokud je cílem takových aktivit vybudování či posílení vlády práva v daných zemích.

Uvědomění si relativismu

Nicméně člověk by neměl být ani relativistický. Některá právní pravidla či úpravy jednoduše základní požadavky vlády práva porušují. Jestliže jsou soudci jmenováni přímo, bez jakýchkoli pojištění, exekutivou a jestliže je výkonná moc může svévolně odvolat z funkce, jedná se o neúctu k vládě práva. Jestliže lze lidi zatknout a vsadit je na týdny do vězení, aniž by byli předvedeni před soudce, je to porušení vlády práva. Jestliže jsou akty veřejné moci, obnášející výkon moci vůči občanům, vyloučeny ze soudní kontroly a přezkumu, jedná se o porušení vlády práva.

2.3 Proč je vláda práva na vnitrostátní úrovni nezbytná?

Není jen jeden jediný důvod, proč je důležité, aby úřední osoby i občané podléhali právu. Vláda práva zahrnuje škálu cílů, z nichž většina spolu úzce souvisí.

2.3.1 Omezení výkonu moci

V mnoha, ne-li ve všech, státech má veřejná moc nad svými občany ohromnou moc. Má pravomoc je trestat či jinak negativně postihnout. Vybírá daně. Poskytuje finanční podporu či jiné dávky. Veřejná moc tak hluboce ovlivňuje život občanů.

Pokud musí úřední osoby jednat podle práva a v souladu s ním, pak je výkon jejich pravomoci limitován právními omezeními. Vláda práva snižuje míru diskrece a brání zlovolnému výkonu moci – jinými slovy výkonu moci založenému na svévoli, předsudku, rozmaru či podjatosti. Toto je ten nejdůležitější důvod, proč je vláda práva nepostradatelná.

Je evidentní, že občané mají z neexistence svévolné moci prospěch. Důležitá je ale i z jiných důvodů. Například zahraniční investory neláká země, kde musí být i oficiální transakce doprovázená úplatkem anebo kde je ochrana majetku závislá na vrtoších úředních činitelů.

Země, která si přeje přilákat kapitál, je úspěšnější, když může garantovat, že ekonomické transakce probíhají v rámci systému jasných a stabilních právních norem, že jsou dostupné právní prostředky nápravy, že se lze spolehnout na rozhodnutí a že úřady jednají v souladu s právními předpisy. Vázanost výkonu veřejné moci právem je prospěšná jak pro business, tak pro práva pracujících.

2.3.2 Právní jistota a svoboda

Další hodnotou, která tvoří základ vlády práva, je jistota. Vláda práva je předpokladem vzájemné důvěry.

Pokud veřejná moc vykonává své pravomoci v souladu s právem, pak mohou občané předvídat, kdy a jak své pravomoci veřejná moc použije a jak bude reagovat na jejich jednání. Občané se mohou věnovat svým záležitostem s uklidňujícím vědomím, že se nesečkají s protiakcí, jako je např. uložení pokuty, uvěznění nebo jiný donucující zásah veřejné moci. Měli by mít také možnost získávat příspěvky nebo dávky, které je veřejná moc povinna poskytnout podle relevantních předpisů.

Je-li vláda práva respektována, je možné očekávat, že téměř každý a téměř pokaždé bude jednat v souladu s právem. Člověk také ví, jaká pravidla se uplatní v případě, že se vyskytl nějaký problém. Tento pocit jistoty je podpořený skutečností, že nezávislé a nestranné soudnictví a orgány výkonu práva zajistí nápravu v případě, kdy se lidé v souladu s právem nechovají.

Je to obzvláště důležité v situaci, kdy člověk jedná s lidmi, které nezná nebo je zná jen letmo. Jistota podněcuje lidi k tomu, aby se zapojovali do krátkodobých i dlouhodobých vztahů. Mimo jiné to přináší prospěch ekonomickým transakcím. V tomto smyslu napomáhá vláda práva ekonomickému rozvoji.

Vedle tohoto společenského prospěchu je jistota prospěšná i pro osobní blaho. Pokud lidé cítí jistotu, že vědí, co mohou dělat a jak ostatní budou na jejich jednání reagovat, vnímají, že mohou činit krátkodobá i dlouhodobá rozhodnutí a jednat podle nich. Schopnost plánovat svůj vlastní život je aspektem svobody. Ovšemže se může tato svoboda stát iluzorní kvůli jiným faktorům, jakými je např. chudoba. To je však už jiné téma a nezmenšuje to význam hodnoty vlády práva. Platí to o to víc, že chudoba je často důsledkem absence vlády práva.

2.3.3 Rovné zacházení

Třetí hodnotou, na níž vláda práva spočívá, je rovné zacházení. Pokud úřední osoby a soudci aplikují právo spravedlivě, nemohou s lidmi, kteří jsou v očích práva stejní, zacházet rozdílně. Nemohou s někým či s nějakou skupinou jednat odlišně kvůli předsudku, korupci nebo špatné náladě. Vláda práva je zčásti založená na základním smyslu pro spravedlnost – že s obdobnými případy se má zacházet obdobným způsobem.

Měli bychom se zmínit, že tento pojem spravedlnosti je formální. Říká, že s rovnými by se mělo zacházet rovně, ale nenaznačuje, kdo by měl být za rovného podle práva považován. Je však dobře známo, že 20. století bylo svědkem pozvolného a narůstajícího odstraňování diskriminace v mnoha právních systémech. Ženy, etnické menšiny, handicapovaní a děti získávali stále další práva a ve stále více právních systémech je s nimi, celkově vzato, zacházeno za rovných podmínek.

Toto pokračující potírání diskriminace bylo stvrzeno a posíleno mezinárodními smlouvami, jako např. v rámci OSN Mezinárodní úmluvou o odstranění všech forem rasové diskriminace, Úmluvou o odstranění všech forem diskriminace žen, Úmluvou o právech dítěte, Mezinárodní úmluvou o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin a Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením.

Proto je formální požadavek vlády práva, že s rovnými se má zacházet rovně, stále méně jen formální záležitostí. Stoupající měrou zajišťuje, že nikdo nebude právem diskriminován.

Neznamená to, že se nevyskytují problémy. Například platí, že důrazu na spojení mezi posílením postavení ženy a vládou práva není nikdy dost.

3 VLÁDA PRÁVA NA MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

3.1 Význam vlády práva na mezinárodní úrovni

Vláda práva se vyvinula na vnitrostátní úrovni. V mezinárodním právu se tradičně nejednalo o obvyklý a rozšířený termín. Během několika posledních desetiletí se však začalo široce uznávat, že vládu práva musí respektovat i mezinárodní právní a politický systém.

Mezi základním významem vlády práva na úrovni vnitrostátní a úrovni mezinárodní není žádný rozdíl. V obou případech spočívá vláda práva v tom, že by se právo mělo respektovat. V mezinárodní rovině se vláda práva týká především států a mezinárodních organizací, i když nikoli výlučně. Tento rozdíl ale nebrání přenosu klíčového významu pojmu vlády práva z vnitrostátní roviny na úroveň mezinárodní. Vláda práva tak na mezinárodním poli jednoduše znamená, že mezinárodní právo musí být dodržováno subjekty tohoto práva, tedy státy a mezinárodními organizacemi. V mnoha případech se to týká i jednotlivců a jiných soukromých subjektů.

Nicméně je důležité si uvědomit, že mezi vnitrostátním právním a politickým systémem a mezinárodním společenstvím je podstatný rozdíl. Na národní úrovni se vláda práva uplatňuje primárně ve vztahu k hierarchickému poměru mezi státem a jeho občany. Ve velké míře je zde vláda práva o vědomí, jak musí být všemocný stát organizován a jak musí jednat.

Na mezinárodní úrovni nemá tato hierarchie obdobu. Mezinárodní společenství tvoří přes 190 suverénních států a velký počet mezivládních organizací. Žádný „superstát“ nebo „světová vláda“, kterým by podléhaly všechny státy a organizace, neexistuje.

Jako příklad uvedme tvorbu práva. Na vnitrostátní úrovni je právo tvořeno státem a jeho orgány. Na úrovni mezinárodní žádný centrální zákonodárce není. Naproti tomu je zde tvorba práva společným podnikem států a mezinárodních organizací.

Existují dva hlavní prameny mezinárodního práva: obyčejové právo a smluvní právo.

Obyčejové právo tvoří praxe států uznaná širokým společenstvím států za zakotvení pravidel chování, které je nutné dodržovat. Obyčejové právo tedy závisí na tom, co jsou státy ochotné jako pravidla uzнат; norma se nestane součástí obyčejového práva nebo přestane být jeho součástí, pokud s ní státy obecně nesouhlasí.

Smluvní právo spočívá na principu, že dohody je nutné dodržet, jak vyjadřuje latinská věta *pacta sunt servanda*. Smluvní právo se skládá z dohod o různých záležitostech, uzavřených mezi dvěma státy (bilaterální smlouvy) nebo více státy (multilaterální smlouvy). Státy nejsou

vázány smlouvami, jejichž stranou nejsou, ani smluvními ujednáními, k nimž učinily výhrady.

V některých případech ztělesňuje smluvní právo kodifikaci obyčejového mezinárodního práva. Na druhou stranu se také smlouvy, které byly ratifikovány výraznou většinou států, často považují za obyčejové mezinárodní právo a v tomto smyslu zavazují i státy, které je neratifikovaly. Typickými případy jsou Vídeňské úmluvy o diplomatických a konzulárních stycích, Ženevské úmluvy z roku 1949 a některé úmluvy o lidských právech.

Některé smlouvy, především v oblasti lidských práv, obsahují mnoho ustanovení, která jsou značně otevřená různým interpretacím. Mezinárodní soudy, jako např. Evropský soud pro lidská práva a Meziamerický soud pro lidská práva, stejně jako monitorující orgány, jako je Výbor OSN pro odstranění všech forem diskriminace žen, vytvořily obdivuhodný soubor judikatury a doporučení, který je vodítkem a objasněním pro interpretaci těchto smluv. Tyto obecné normy však budou i dále vyvolávat výkladové problémy s ohledem na výzvy spojené s technologickým pokrokem, mezinárodní bezpečností a rozdíly v mravech.

Můžeme se podívat i na vymáhání práva. Na vnitrostátní úrovni je vymáhání, stíhání a trestání právních deliktů úkolem státu. Na mezinárodní úrovni není žádná policejní síla ani žádný jednotný systém sankcí a, až na několik výjimek, ani obdoba státního zastupitelství. Naproti tomu je vymáhání ve velké míře záležitostí svépomoci: státy se rozhodnou, jestli mají či nemají jednat nebo hledat pomoc. Úloha Rady bezpečnosti OSN je v tomto kontextu řešena v podkapitole 3.2.3.

Jak již bylo uvedeno, rozdíly mezi vnitrostátním a mezinárodním právním systémem nemění hlavní význam vlády práva. Nemění zásadně ani náležitosti vlády práva. Odpovídají ale za to, že uskutečnění vlády práva na mezinárodní úrovni čelí několika podstatným výzvám.

3.2 Náležitosti vlády práva na mezinárodní úrovni

3.2.1 Mezinárodní právo musí být zveřejněno, musí být dostupné, jasné a aplikovat se do budoucnosti

Vláda práva v mezinárodním společenství vyžaduje, aby byly právní normy zveřejněné, aby byly dostupné, jasné a aplikovaly se do budoucnosti a aby se proces tvorby práva řídil jasnými pravidly. V tomto ohledu není rozdíl mezi vládou práva na vnitrostátní a na mezinárodní úrovni.

Na první pohled čelí mezinárodní právo více problémům než právo vnitrostátní, protože zde není, jak již bylo uvedeno, žádný ústřední normotvůrce, který je nebo který by mohl být odpovědný za dostupnost,

jasnost a jistotu mezinárodního práva. Oproti tomu spočívá odpovědnost za jistotu mezinárodního práva v rukou velkého množství států uzavírajících smlouvy a vytvářejících obyčejové právo.

Určité starosti jsou opravdu namístě. Smlouvy jsou často výsledkem kompromisu a vyjednávání, což ne vždy přispívá k jasnosti. Existuje tolik bilaterálních a multilaterálních smluv, že je velmi obtížné sledovat všechny závazky a práva, které státy mají. Proto je důležité zmínit, že poskytnout pomoc mohou deponitáři mezinárodních smluv. Odkázat bychom měli zejména na Sbírku smluv OSN.

Některé smlouvy, například smlouvy v oblasti lidských práv, obsahují řadu ustanovení, která mohou být různě interpretována. Avšak, jak již bylo uvedeno výše, poměrně značný počet orgánů monitorujících dodržování mezinárodní smlouvy vydává obecné připomínky k výkladu úmluvy, k níž byly zřízeny. Tyto připomínky objasňují obsah ustanovení úmluvy. Některé monitorující orgány vytvářejí i judikatorní právo na základě rozhodnutí o individuálních stížnostech.

Obyčejové právo je všeobecně jasné, ale notoricky nepřesné na úrovni podrobností. Rozhodnutí vnitrostátních soudců týkající se témat mezinárodního práva jsou z velké části neznámá, i když se v poslední době projevila velká snaha tento nedostatek napravit. Neexistuje žádná autoritativní sbírka obecných právních principů.

Některé z těchto problémů se vyskytují i v mnoha národních právních systémech. Navzdory právě řečenému je typickým příkladem nejednoznačnosti plynoucí ze skutečnosti, že lidská práva lze interpretovat různým způsobem. V řadě právních oblastí je často obtížné určit, co právo na úrovni podrobností zakotvuje. Ale ani na úrovni vnitrostátní ani na úrovni mezinárodní bychom tyto problémy neměli přeceňovat.

Novějším problémem je nárůst pravidel a institucí mezinárodního práva. Význační komentátoři argumentují, že mezinárodní právo prochází procesem fragmentace, tedy, jinými slovy, že se rozpadá na několik samostatných systémů. Problémem, kterého se někteří obávají, je, že normy mohou být hrubě nekonzistentní, že rozpory mezi normami navzájem bude stále obtížnější řešit a že bude zcela podkopána transparentnost, jasnost a jistota mezinárodního práva.

Komise pro mezinárodní právo, orgán OSN zabývající se progresivním rozvojem mezinárodního práva a jeho kodifikací, ve své nedávné zprávě na toto téma dospěla k závěru, že jsou tato rizika zvládnutelná, pokud bude věnována dostatečná pozornost rozvoji metod a technik řešení kolizí norem, režimů a pravidel.

Je také vhodné poznamenat, že mezinárodní právo má své významné silné stránky. Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969 zakotvuje pozoruhodný soubor pravidel týkajících se témat, jako je uzavírání, výklad a ukončování platnosti mezinárodních smluv. Díky této smlouvě

je požadavek vlády práva na jasnost v normotvorném procesu zcela jistě naplněný, alespoň co se týče smluvního práva.

Kromě toho je smluvní právo mnohem dostupnější kvůli internetu. Přes internet je například přístupná Sběrka smluv OSN. Rozhodnutí některých soudních orgánů jsou kvalitně publikována a jsou předmětem širokých analýz a komentářů. Jako příklad lze uvést judikaturu Mezinárodního soudního dvora a mezinárodních trestních tribunálů.

Tento seznam slabých a silných stránek není vyčerpávající a mohl by být dále rozpracován. Navzdory jeho decentralizované povaze se na mezinárodní právo obecně hledí tak, že má dostatečnou úroveň jistoty, předvídatelnosti a jasnosti, přinejmenším u tak základních substantivních oblastí jako právo lidských práv, humanitární právo, pracovní právo, ekonomické právo, mořské právo a právo odpovědnosti státu.

Neznamená to, že bychom měli být spokojeni. Zlepšení v oblasti jasnosti, dostupnosti a jistoty mezinárodního práva jsou možná a měla by se provést. Naplnění těchto požadavků ale není tou nejdůležitější výzvou pro mezinárodní právo.

3.2.2 Nezávislé a nestranné soudnictví

Hrozivější výzva pro realizaci vlády práva na mezinárodní úrovni se týká řešení sporů mírovými prostředky.

V mezinárodním společenství se vyskytují, jak je dobře známo, dva druhy řešení sporů mírovými prostředky: diplomacie a adjudikace. Mnoho sporů je vyřešeno diplomaticky, tedy vyjednáváním, dobrými službami, vyšetřováním či smírem. Pokud je však diplomacie neúspěšná nebo není vhodná k řešení konkrétního sporu, mohou strany zvolit adjudikaci, jinými slovy, mohou předat svůj případ k závaznému rozhodnutí třetí nezaujatou stranou.

Prostředků adjudikace v mezinárodním společenství není nedostatek, právě naopak. Někdy se objevuje tvrzení, že mechanismů je spíš příliš mnoho než příliš málo.

Adjudikace může mít formu rozhodčího řízení, například před stálým arbitrážním soudem nebo před rozhodci jmenovanými pro určitý případ. Může mít také podobu soudního řešení.

V závislosti na přesné definici existuje asi 15 mezinárodních a regionálních soudů, z nichž většina má stálý charakter. Mezi tyto stálé soudy náleží Mezinárodní soudní dvůr, který je hlavním soudním orgánem OSN, Mezinárodní tribunál pro mořské právo, Mezinárodní trestní soud, Soudní dvůr Evropské unie, Evropský soud pro lidská práva, Meziamerický soud pro lidská práva a Africký soud práv člověka a národů.

Problém není ani v tom, že by soudy, soudní senáty a další soudní orgány v mezinárodním právu postrádaly nezávislost a nestrannost. Mezinárodní soudní dvůr se obecně těší velké vážnosti, co se týče profesionální integrity a způsobilosti jeho soudců, a to samé platí i pro ostatní zmíněné soudy. Na Mezinárodní soudní dvůr se mohou obrátit všechny státy, které jsou smluvní stranou Statutu Soudu, tedy všechny státy, které jsou členy OSN, a za určitých podmínek i nečlenské státy.

Nejvýznačnějším problémem soudů na mezinárodní úrovni je povaha jejich jurisdikce. Ve vnitrostátním právu by bylo z perspektivy vlády práva považováno za nepřipustné, pokud by si strany sporu mohly diktovat, jestli je v působnosti soudu jejich případ řešit a rozhodnout. Takový systém by nevyhnutelně vedl k tomu, že by spory zůstaly nevyřešené.

Na vnitrostátní úrovni vláda práva pochopitelně vyžaduje, aby soudy měly obligatorní jurisdikci. To znamená, že ony rozhodnou, na základě neutrálních kritérií, které nezávisí na souhlasu stran, jestli je v jejich působnosti se případem zabývat a rozhodnout ho.

Některé z právě uvedených mezinárodních soudů mají obligatorní jurisdikci. Evropský soud pro lidská práva je takovým případem z prostého důvodu, že státy nemohou být členy Rady Evropy, pokud nepřijmou obligatorní jurisdikci Evropského soudu pro lidská práva. Jiné soudy ale obligatorní jurisdikci nemají a k tomu, aby mohly případ řešit, vyžadují souhlas stran. Mezi ně se především a nejproblematictější řadí i Mezinárodní soudní dvůr v agendě sporných případů.

Tato situace vede k tomu, že pokud si to přeje, může žalovaný stát bránit rozhodnutí sporu se státem žalujícím ze strany Mezinárodního soudního dvoru nebo prostřednictvím jakékoli jiné formy soudního nebo arbitrážního jednání. Spory pak mohou zůstat nevyřešené.

Jedná se o neuspokojivý stav i v obecnějším smyslu: jestliže nejsou přijímána konečná rozhodnutí týkající se tvrzených porušení mezinárodního práva, podlamuje to jasnost ohledně přesného obsahu mezinárodního práva. Je dobře známou skutečností, že lze předejít sporům nebo je lze řešit diplomaticky, jestliže existuje jasné rozhodnutí Mezinárodního soudního dvoru vztahující se k podobné kauze.

V tomto kontextu bychom měli poznamenat, že článek 36, odstavec 2 Statutu Mezinárodního soudního dvoru obsahuje ustanovení, podle něhož státy mohou předem souhlasit s obligatorní jurisdikcí Soudu v případech proti státům, které přijaly stejný závazek. Toto ustanovení není v současné době příliš efektivní. Dosud jen 67 států akceptovalo obligatorní jurisdikci Soudu. Bohužel mnohé z těchto států učinily zároveň rozsáhlé výhrady, čímž se podmínka, že druhá strana přijala stejný závazek, stala ve většině případů iluzorní.

Cestou vpřed k uskutečnění vlády práva na mezinárodní úrovni je jednoznačně obecná akceptace obligatorní jurisdikce Mezinárodního soudního dvora v souladu s článkem 36, odstavec 2 Statutu. Jako vzor by v tomto ohledu mohla sloužit Evropa: státy se nemohou stát členy Evropské unie ani Rady Evropy, pokud nepřijmou obligatorní jurisdikci Soudního dvora Evropské unie v Lucemburku a Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Avšak nutno poznamenat, že zdaleka ne všechny evropské státy přijaly obligatorní jurisdikci Mezinárodního soudního dvora.

Dalším tématem, které vyplynulo z prudkého nárůstu počtu norem a institucí včetně soudů, je fakt, že pro soudce je stále těžší vykládat a aplikovat mezinárodní právo konsistentním způsobem. Soudci jak na vnitrostátním, tak na mezinárodním poli reagují na tento problém tím, že vzrůstající měrou konzultují rozhodnutí jiných soudů a tím vytvářejí systém mnohaúrovňového a mnohasystémového vzájemného působení. Praktiky otevřené komunikace, dialogu a využívání rozhodnutí sesterských institucí pravděpodobně přispějí k předcházení hlavním rozporům a k prevenci nejistoty při aplikaci mezinárodního práva.

3.2.3 *Náležitě vymáhání*

Louis Henkin, slavný mezinárodní právník, jednou napsal: „Pravděpodobně platí, že téměř všechny státy dodržují téměř vždy téměř všechny principy mezinárodního práva a téměř všechny své závazky.“

Ačkoliv k porušením mezinárodního práva dochází a jsou často široce publikovaná a předmětem mnoha diskusí, jsou výjimkou potvrzující pravidlo. Většina pozorovatelů a osob z praxe uznává, že mezinárodní právo se většinou dodržuje. Vymáhání se tedy nejeví jako větší problém.

Situace ale zdaleka není uspokojivá. Jak již bylo uvedeno výše, neexistuje ústřední instituce k vymáhání práva, která by měla monopol na použití síly v mezinárodním společenství. Popravdě existují orgány, které mají pravomoc a sílu zajistit, anebo se alespoň pokusit zajistit, aby se mezinárodní právo dodržovalo. Mnoho těchto orgánů může být nicméně neefektivní.

Nejvýznamnější z těchto orgánů je Rada bezpečnosti OSN. Jak je dobře známo, pokud Rada shledá, že mezinárodní mír a bezpečnost jsou v ohrožení a potřebují obnovit, má pravomoc přijmout opatření, a to v případě nutnosti i s použitím síly.

Její nestrannost je ale často předmětem pochybností a bývá obviňována z občasného uplatňování dvojího metru. Jedním z důvodů tohoto stavu je skutečnost, že Radě často v jednání zabránilo právo veta jejích stálých členů, což vede k tomu, že porušení mezinárodního práva zůstane bez odpovědi. Členové Rady, včetně stálých členů, dokonce v některých případech samy porušili Chartu OSN.

Kromě toho, jakkoli mají instituce, jako je Rada bezpečnosti OSN, pravomoc vystoupit proti porušením mezinárodního práva, která se týkají obecných zájmů mezinárodního společenství, obzvláště míru a bezpečnosti, neexistuje téměř žádný mechanismus pro spory mezi dvěma státy spadající mimo rámec Charty OSN. Navíc soudní řešení nelze často použít kvůli dobrovolné povaze jurisdikce Mezinárodního soudního dvoru.

Z toho plyne, že v „soukromějších“ věcech je jedinou formou donucení, která je státům s pocitem křivdy dostupná, svépomoc. Státy mohou například přijmout legální odvetná opatření známá jako retorze, které zahrnují uložení ekonomických a cestovních omezení a ukončení diplomatických vztahů. Mohou přijmout i opatření, která jsou sama o sobě nelegální, ale jsou ospravedlněná předchozím protiprávním aktem druhé strany, jako například blokády.

Problémem svépomoci ale je, že její účinnost není vyvážená, a to z toho prostého důvodu, že záleží na relativní síle států. Je neuspokojivá i proto, že neexistuje nezávislá a neutrální třetí strana zapojená do posouzení, zda skutečně došlo k porušení povinností plynoucích z mezinárodního práva. Rozhodování sporů by nemělo být věcí síly, ale věcí práva.

3.3 Proč je vláda práva na mezinárodní úrovni nepostradatelná?

Často se říká, že vláda práva na mezinárodní úrovni slouží stejným zájmům jako vláda práva na úrovni vnitrostátní. Z tohoto úhlu pohledu podporuje vláda práva na mezinárodní úrovni předvídatelnost a rovnost ve vztazích mezi státy a dalšími subjekty mezinárodního práva a omezuje užívání svévolné moci. Jsou však i některé další důvody, proč je důležité, aby státy, organizace i jednotlivci dodržovali mezinárodní právo.

Zprv, mezinárodní právo je tradičně souborem norem a institucí, jehož cílem je vytvářet a zachovávat mír a bezpečnost ve společenství států. Kromě toho, jedna z jeho odnoží, humanitární právo, je zaměřeno na polidštění vedení války, když už vznikne násilný konflikt.

Obecně se uznává, že míru a stability by se dosahovalo obtížněji, pakliže by to vůbec bylo možné, kdyby mezinárodní právo neexistovalo nebo kdyby se toto právo obecně porušovalo. Anarchická mezinárodní společnost by byla mnohem násilnější než společnost ovládaná vládou práva. Je také jasné, že válčení by bylo mimořádně brutální, pokud by se nerespektovalo humanitární právo.

Mezinárodní právo se navíc stále více zaměřuje na pokusy řešit globální a regionální problémy. Mezinárodní zločin, mezinárodní terorismus, nefunkční finanční trhy a ohrožení životního prostředí (znečištění ovzduší a moří, globální oteplování, ohrožené volně žijící druhy, hrozba jaderných a dalších nebezpečných látek) jsou jasnými příklady. Problémy tohoto druhu nelze řešit či mírnit jen samostatně jednajícími státy, ale vyžadují mezinárodní spolupráci a regulaci. Vláda práva na mezinárodní

úrovni propojuje řešení těchto regionálních i globálních problémů. Mezinárodní právo se také stále více zajímá o lidská práva na celém světě. Tato práva mají popravdě téměř vždy obdobu ve vnitrostátním ústavním právu. Ale i tak je mezinárodní právo v oblasti lidských práv potvrzením a stabilizátorem vnitrostátního práva lidských práv.

Mezinárodní právo, mezinárodní lidskoprávní soudy a jiné monitorovací mechanismy mohou také působit jako další kontrola nad výkonnou mocí ve vnitrostátní sféře, čímž doplňují brzdy a protiváhy na vnitrostátní úrovni. V další kapitole se těmto bodům věnujeme blíže. Nyní stačí uvést, že dodržování mezinárodního práva má pro podporu ochrany lidských práv na národní úrovni zásadní význam.

Právě zmíněné myšlenky mají jedno společné: vláda práva na mezinárodní úrovni v konečném důsledku slouží zájmům individuálních lidských bytostí.

4 VZÁJEMNÁ ZÁVISLOST VLÁDY PRÁVA NA VNITROSTÁTNÍ A MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

4.1 Spojení mezi dvěma úrovněmi

Viděli jsme, že vláda práva na národní i mezinárodní úrovni má mnoho společného. Vláda práva znamená na obou úrovních to samé: právo se má dodržovat. V obou rovinách by také měla mít stejné charakteristické rysy: existenci nezávislého a nestranného soudnictví, náležité zveřejnění právních pravidel, jasnost a dostupnost a rovné uplatňování vůči všem.

Ale je vláda práva na mezinárodní úrovni opravdu spojená s vládou práva na úrovni vnitrostátní? Může mít vláda práva na mezinárodní úrovni prospěch z vlády práva na úrovni národní? Může vláda práva na mezinárodním poli posílit vládu práva na poli vnitrostátním?

Toto spojení mezi vnitrostátní a mezinárodní úrovní nebylo v minulosti dané. V současnosti ale už nemůžeme pokládat vnitrostátní právo a mezinárodní právo za oddělená, alespoň ne ve všech právních oblastech. Stále více jsou vzájemně provázaná.

Nejzřetelnějším příkladem je ústavní právo, které se, co se týče práv občanů, podstatně překrývá s mezinárodním právem lidských práv. Dnes je například obtížně představitelné, že by nová ústava nějaké země vznikla bez jasných referencí k mezinárodním instrumentům lidských práv a bez citací z nich. V některých případech ústavy stanoví, že mezinárodní právo je součástí práva vnitrostátního.

Jiné příklady narůstajícího propojení lze nalézt v právu životního prostředí a v investičním právu.

Ve skutečnosti se s narůstajícím počtem smluv v různých oblastech

stále více omezuje volnost jednání vnitrostátního zákonodárce – a je velmi důležité, aby si toho byli vědomi především politici náležející k vnitrostátnímu parlamentu. Dnes je jednou z nejdůležitějších součástí legislativního procesu na národní úrovni, že se zákonodárce přesvědčí o tom, že zákon, který má být přijat, je v souladu s mezinárodními smlouvami, jejichž je stát stranou. Příklady a vysvětlivky lze nalézt v publikaci Meziparlamentní unie *Parlament a demokracie v 21. století*,¹⁰ na kterou tento průvodce v závěru odkazuje.

Tento aspekt je mimořádně významný na poli lidských práv. Proto musí souběžně s obligatorním procesem zjišťování souladu navrhované legislativy s ústavou dané země probíhat i odpovídající šetření ve vztahu k mezinárodním smlouvám o lidských právech.

Je také důležité, aby vnitrostátní parlamenty přispívaly k monitorování a kontrole provádění mezinárodních lidskoprávních norem. Právě zmíněná publikace Meziparlamentní unie obsahuje zajímavé odkazy na praxi v některých státech, včetně Afriky a Jižní Ameriky. Obzvláště zajímavý je způsob, jakým brazilský parlament implementoval doporučení regionálního smluvního orgánu ochrany lidských práv. Existuje dále řada doporučení pro členy parlamentů rozpracovaná na mezinárodním workshopu na téma instituce ochrany lidských práv a parlamenty, který se konal v Abuje v roce 2004. Odkazujeme též na tzv. Pařížské principy týkající se statusu národních institucí k ochraně lidských práv, přijaté usnesením Valného shromáždění pod č. 48/134 20. prosince 1993.

Samozřejmě to neznámá, že by všechny prvky mezinárodního práva byly současně řešeny právem vnitrostátním a naopak. Jestliže například jeden stát provede v sebeobraně zásah v jiném státě, pak lze nejdůležitější právní pravidla jednoznačně nalézt v Chartě OSN a v mezinárodním obyčejovém právu. Nejedná se o otázku vnitrostátního práva.

Soudem, v jehož působnosti by v zásadě bylo řešení takového případu, by byl Mezinárodní soudní dvůr, nikoli místní soud v nějaké zemi. Otázka, jestli by ale Mezinárodní soudní dvůr skutečně měl v daném případě jurisdikci, je, jak vyplývá z předchozích pasáží, zcela jinou záležitostí.

Podobně, jestliže vznikne spor mezi vlastníkem pozemku a místní správou ohledně toho, jestli má vlastník právo na stavební povolení, aplikovatelné bude vnitrostátní právo a případ bude přezkoumávat národní soud, nikoli soud mezinárodní.

Jinou věcí je, že v takovém případě musí být aplikovatelná legislativa v souladu s mezinárodním právem. Pokud například, jak ukazuje praxe, někdo tvrdí, že rozhodnutí nejvyššího vnitrostátního soudu nebo odpovědného orgánu porušilo standardy stanovené například Evropskou úmluvou o lidských právech, mohla by být věc předložena Evropskému

10 Parliament and Democracy in the Twenty-First Century (pozn. překl.).

soudu pro lidská práva. Jestliže by tento Soud shledal, že Úmluva skutečně porušena byla, pak by to v mnoha případech znamenalo, že by daný stát musel změnit svou vnitrostátní legislativu, aby vyloučil opakování stejného porušení.

Například v jednom případě shledal Evropský soud pro lidská práva porušení článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech, protože neexistovala možnost obrátit se na soud, který by mohl přezkoumat rozhodnutí veřejného orgánu týkající se občanských práv a závazků jednotlivce. V jiném případě Soud rozhodl, že uchovávání vzorků DNA osob, které byly zatčeny, ale později byly zproštěny obžaloby, popřípadě bylo jejich stíhání zastaveno, je porušením práva na soukromí chráněného Úmluvou. V obou případech muselo na vnitrostátní úrovni dojít k legislativní úpravě.

Dá se tedy uzavřít, že vzrůstající propojení mezi vládou práva na národní úrovni a na úrovni mezinárodní se velkou měrou vzájemně upevňuje a posiluje.

4.2 Proč vláda práva na vnitrostátní úrovni závisí na mezinárodním právu

Mezinárodní právo je pro vládu práva na vnitrostátní úrovni často přímo relevantní. Jak vyplývá z výše uvedeného, nejzřetelnějším případem je mezinárodní právo lidských práv. Toto právo omezuje moc států vůči jejich vlastním občanům a také vůči rezidentům tím, že zaručuje svobody jako např. právo na svobodu projevu, shromažďování a vyznávání náboženské víry (viz například články 6-12 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech). Mezinárodní právo lidských práv zajišťuje i nezávislé a nestranné soudnictví na vnitrostátní úrovni (viz např. článek 14 tamtéž).

Lidská práva

Téměř všechny státy podepsaly a ratifikovaly většinu universálních lidskoprávních úmluv. V současnosti (srpen 2012) má například Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech 160 smluvních stran a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech 167 smluvních stran. Existuje i řada regionálních úmluv na ochranu lidských práv, které mají mnoho smluvních stran. Důležitým úkolem je pro každého politika zjistit, jakých úmluv o ochraně lidských práv je jeho stát stranou.

Kromě toho získalo mnoho lidských práv status obyčejového mezinárodního práva. Je široce uznáváno, že Všeobecná deklarace lidských práv status obyčejového mezinárodního práva nabyla. Znamená to, že státy mají povinnost ctít základní lidská práva, i pokud nepodepsaly nebo neratifikovaly příslušné universální nebo regionální smlouvy. Mezinárodní právo lidských práv tak má, či by mělo mít, na právo na vnit-

rostátní úrovni určující vliv.
Nadřazenost mezinárodního práva

Mezinárodní právo je nadřazené právu vnitrostátnímu. Státy mají povinnost jednat v souladu s mezinárodním právem a nést odpovědnost za jeho porušení, ať už spáchané zákonodárnou, výkonnou nebo soudní mocí. Státy se tedy k obhajobě porušení závazků z mezinárodního práva nemohou odvolávat na národní právo a v zásadě ani na svou vnitrostátní ústavu. Jinak řečeno, není možné, aby vnitrostátní právo obcházelo právo mezinárodní, anebo aby nad ním dokonce převážilo.

Mezinárodní právo a obzvláště právo lidských práv tak posiluje a prohlubuje vládu práva na vnitrostátní úrovni. Pokud se ve vnitrostátním právním systému vyskytnou s ohledem na vládu práva nějaké mezery, je možné k nápravě této situace použít právo mezinárodní.

Určitá omezení

Ve skutečnosti je v mnoha situacích scéna mnohem pochmurnější. Na vnitrostátní úrovni může být plná síla mezinárodního práva lidských práv různými způsoby limitována.

První problém spočívá ve výhradách ke smlouvám. Když se státy stávají stranou nějaké mezinárodní smlouvy, mohou učinit prohlášení, ve kterých uvedou, že chtějí vůči sobě vyloučit nebo pozměnit právní účinek určitých ustanovení.

Ohledně rozsahu možných výhrad k lidskoprávním smlouvám, především ve vztahu ke smlouvám o lidských právech, které mají i status mezinárodního obyčejového práva, existuje značná kontroverze. Mnozí argumentují, že výhrady jdou proti předmětu a účelu lidskoprávních smluv. Alespoň v rovině principu je patrně jasné, že činění výhrad k mezinárodnímu právu lidských práv není v zájmu vlády práva na vnitrostátní úrovni.

Aplikace na vnitrostátní úrovni

Další problém se týká vztahu mezi mezinárodním právem a vnitrostátním právem v rámci států. Jak již bylo uvedeno výše, je nepochybné, že mezinárodní právo je vnitrostátnímu právu nadřazené a že státy mají povinnost zachovávat a respektovat mezinárodní právo. Otázkou ale je, jestli to například znamená, že občané mohou před vnitrostátním soudem uplatnit mezinárodní právo lidských práv ve sporu s jinými občany nebo se státem. Vyskytují se zhruba tři způsoby, jak na tuto otázku odpovědět.

Monistický a dualistický systém

Při probírání této záležitosti je důležité nejdříve odlišit dva různé systémy zacházení se smluvním právem na vnitrostátní úrovni: monistický systém a dualistický systém. Pro politiky v rámci zákonodárného sboru

je podstatné zjistit si, k jakému z těchto systémů jeho stát náleží. V monistickém systému je v praxi nejdůležitějším důsledkem skutečnost, že státem ratifikované smlouvy se ve svém znění stávají závaznými jako vnitrostátní právo. Pokud například stát poruší právo občana na svobodu projevu zakotveného v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech, může tento občan volat stát k odpovědnosti za porušení daného práva před vnitrostátním soudem. V tomto případě je mezinárodní právo samovykonatelné. Má přímý účinek v národním právním řádu. Je automaticky včleněno do vnitrostátního právního systému. Soudy mohou aplikovat mezinárodní právo bez jakékoli prováděcí legislativy.

V dualistickém systému musí být k dosažení téhož výsledku závazky z mezinárodních smluv transformovány nebo včleněny do vnitrostátního práva. V podstatě to znamená, že stát nemůže ratifikovat mezinárodní smlouvu bez toho, aniž by zkontroloval vnitrostátní legislativu s cílem uvést ji do souladu se závazky převzatými ve smlouvě.

V obou situacích se ale závazky ze smlouvy aplikují ve vztahu k ostatním smluvním státům. To znamená, že smluvní strany jsou si vzájemně odpovědné za porušení přijatých závazků. Jestliže tedy stát poruší, dejme tomu, právo občana na svobodu projevu, které je garantováno Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, je za takové porušení odpovědný vůči ostatním smluvním stranám.

Pokud v dualistickém systému smluvní stát náležitě závazky ze smlouvy netransformoval nebo neinkorporoval, může být pro občana, jehož práva byla porušena, obtížné pohnat stát k odpovědnosti za porušení mezinárodního práva před vnitrostátním soudem. Nicméně v závislosti na povaze věci mohou existovat prostředky nápravy jako například obrácení se na mezinárodní monitorující orgány a především na mezinárodní lidskoprávní soudy.

Vyskytuje se i třetí, prostřední varianta. Podle této teorie se mezinárodní právo považuje za součást odlišného systému, ale může být za určitých podmínek vnitrostátně uplatňováno bez jakékoli prováděcí legislativy. Většina států v praxi přijala tuto poslední variantu.

Mezinárodní právo neurčuje, že se musí použít jedna z těchto tří metod. Všechny jsou v zásadě uspokojivé. Je ale důležité uvědomit si, jaké mají silné a slabé stránky.

Hlavní slabostí dualistického systému je skutečnost, že síla mezinárodního práva ve vnitrostátním právním systému závisí na tom, jaké kroky stát podnikne vedle ratifikace smlouvy. Stát rozhoduje nejen o tom, zda a jak bude transformovat nebo včleňovat mezinárodní právo do vnitrostátního práva. Rozhoduje i o tom, v jakém rozsahu tak učiní.

Jinými slovy je možné, že transformace nebo inkorporace mezinárodního práva do práva vnitrostátního buď vůbec nenastane, anebo jen v

omezeném rozsahu, popřípadě velmi pomalu. Vezmeme-li v úvahu, že stát často vnímá mezinárodní právo a především právo lidských práv jako omezení svých pravomocí, není překvapivé, že obhájcí lidských práv často argumentují, že je systém monistický anebo ona prostřední varianta vhodnější než dualismus.

Významným problémem u monistické a prostřední pozice ale je, že ukládají značné břemeno na vnitrostátní soudy. Pokud mají být schopní adekvátně plnit roli mluvčího mezinárodního práva, tak musí mít soudci velmi dobré znalosti o mezinárodním právu a musí být velmi dobře vyškolení k jeho aplikaci. Dalším problémem je skutečnost, že soudci v různých státech interpretují a aplikují mezinárodní právo značně rozdílně.

Obecný význam úvah v této kapitole

Je patrné, že jsme se v této kapitole při vysvětlování důvodů, proč je vláda práva na vnitrostátní úrovni závislá na mezinárodním právu, zaměřili na lidská práva. Mělo by být ale jasné, že existuje mnoho jiných oblastí, pro které jsou tyto úvahy relevantní. Jako příklad lze uvést mezinárodní režim ochrany duševního vlastnictví nebo celou řadu mnohostranných smluv uzavřených pod záštitou Světové obchodní organizace (WTO), které se netýkají jen obchodu, ale i mnoha dalších oblastí. Mohli bychom v této souvislosti zmínit, že mechanismus Světové obchodní organizace pro řešení sporů je mezinárodním mechanismem, který může zajistit alespoň částečné vymáhání práva.

4.3 Proč vláda práva na mezinárodní úrovni závisí na vnitrostátním právu

Druhou stranou mince je, že vláda práva na mezinárodní úrovni má prospěch z vlády práva na úrovni vnitrostátní. Vláda práva na mezinárodním poli je opravdu ve značné míře závislá na tom, jak je právo implementováno v rovině vnitrostátní.

Role vlád a zákonodárců

Roli vlád a vnitrostátních zákonodárců nelze v tomto ohledu víc než zdůraznit. Především je zásadní, aby smlouvy, které v souladu s vnitrostátními ústavními pravidly vláda uzavře a parlament ratifikuje, byly řádně provedeny na domácí úrovni. Odkazujeme zde na kapitoly 4.1 a 4.2.

Velmi důležitá otázka

Měli bychom v tomto kontextu zmínit velmi důležitou otázku, která se týká propojení mezi vládou práva na národní a mezinárodní úrovni. V podkapitole 3.2.3 jsme poukázali na skutečnost, že v některých případech porušili Chartu OSN členové Rady bezpečnosti, a to včetně jejích

stálých členů.

Smutným příkladem je válka proti Iráku v roce 2003. V dané situaci zahájily příslušné země válku při porušení jak mezinárodního, tak vnitrostátního práva. Vedoucí představitelé oněch zemí měli za to, že použití síly v rozporu s právem bylo vyžadováno jejich národním zájmem. Byli připraveni vládu práva ignorovat. Dalším příkladem je způsob, jakým určitá protiteroristická opatření porušují mezinárodní lidskoprávní standardy.

Jedná se o zásadní otázku, o které je kvůli jejímu významu pro mezinárodní mír a bezpečnost v budoucnosti nutno vést zevrubnou diskusi. V tomto stručném průvodci není možné jít do podrobností. Avšak nezmínit tento problém by jednoduše bylo nečestné.

Vláda práva se musí bez výjimky uplatňovat ve vztahu ke všem lidem a v každé době. Je snadné uplatnit vládu práva ve vztahu k lidem, se kterými souhlasíte, ale když lidé zastávají myšlenky a provádějí činnosti, se kterými silně nesouhlasíte, existuje nebezpečí, že se vyskytnou argumenty, že na tyto lidi se vláda práva nevztahuje.

Stačí jen doplnit, že chování nejsilnějších států a především stálých členů Rady bezpečnosti bude jedním z rozhodujících faktorů, ne-li přímo ten rozhodující faktor pro udržení zachování mezinárodního míru a bezpečnosti v budoucnosti. Je mimořádně důležité, aby západní demokracie hrály v tomto ohledu vedoucí roli. Jejich působení na tomto poli musí být pochopitelně bez poskvrny. Bohužel v dnešním světě tomu tak není.

Úloha vnitrostátních soudů

Zásadně důležité pro implementaci mezinárodního práva na vnitrostátní úrovni jsou také vnitrostátní soudy. Vnitrostátní soudy mohou plnit životně důležitou roli při zajištění toho, aby státy, organizace a jednotlivci dodržovali své závazky z mezinárodního práva. V určitém smyslu závisí budoucnost vlády práva na mezinárodním poli v nemalé míře právě na těchto soudech.

Netřeba uvádět, že přispění vnitrostátních soudů má svoje limity. Nejsou v postavení, ve kterém by mohly aplikovat všechny normy mezinárodního práva na všechny druhy sporů mezi všemi subjekty mezinárodního práva. Ale jsou situace, kdy vnitrostátní soudy mohou věci prospět, jako například v případech, ve kterých se vnitrostátní soudy ujmou jurisdikce k souzení jednotlivců z jiných zemí odpovědných za porušování základních lidských práv.

I v případech, ve kterých mají vnitrostátní soudy pravomoc uplatňovat mezinárodní právní normy, budou mezinárodní soudy často nepostradatelné coby místo konečného odvolání, a to nejen proto, že mohou zajistit jednotnost a soudržnost výkladu a aplikace mezinárodního práva, ale i proto, že mohou fungovat jako dodatečná kontrola nad kvalitou rozhodnutí na vnitrostátní úrovni.

I kdyby například v určitých kauzách vnitrostátní soudy ve všech členských státech Rady Evropy velmi aktivně a uvědoměle aplikovaly Evropskou úmluvu o lidských právech, byl by Evropský soud pro lidská práva stále nepostradatelný coby konečný arbitr v otázkách výkladu a aplikace této úmluvy.

Přesto je ale hodně pravdy na tom, že pro budoucnost vlády práva na mezinárodní úrovni jsou mimořádně důležité vnitrostátní soudy. V mnoha případech se mohou vnitrostátní soudy v zásadě podílet na zajištění dodržování závazků z mezinárodního práva ze strany států, organizací i jednotlivců. K plnění této role mají dobré předpoklady, a to z několika důvodů.

Co vnitrostátní soudy mohou udělat

Zaprvé, vnitrostátní soudy mohou vyplnit mezery v pravomoci mezinárodních soudů a jiných mezinárodních mechanismů pro řešení sporů.

Zadruhé, vnitrostátní soudy mohou poskytnout relativně rychlou a levnou alternativu vůči mezinárodním prostředkům řešení sporů. Jedná se o významnou výhodu vzhledem k tomu, že vláda práva vyžaduje, aby byla soudní řízení dostupná a aby nebylo rozhodování příliš oddalováno.

Zatřetí, státy se často zdráhají posílit mezinárodní soudy a tribunály tím, že jim podrobí svou soudní moc. Mezinárodní právo stanoví meze pro jednotlivé moci ve státě a státy si obecně nepřejí zmocnit mezinárodní soudy k tomu, aby určovaly přesný rozsah těchto mezí. Vnitrostátní soudy jsou často považovány za přijatelnější. A to je pro vládu práva důležité, protože větší akceptace může vést k většímu dodržování soudních rozhodnutí.

Začtvrté, vnitrostátní soudy mají obvykle lepší možnosti přizpůsobit mezinárodní právo místním podmínkám než vzdálenější soudy a instituce. Vědí více o místních právních hodnotách a normách a mají více zkušeností se zacházením s nimi. Protože většina mezinárodních norm, především v oblasti lidských práv, poskytuje prostor pro určitou míru citlivosti vůči vnitrostátním právním normám a hodnotám – tzv. volný prostor uvážení – je soudní řízení na vnitrostátní úrovni podstatnou výhodou. Rozhodnutí vnitrostátních soudů jsou pro stát a občany pravděpodobně přijatelnější, a budou se jimi tedy snáze řídit.

Zapáté, vnitrostátní soudy jsou nezbytné kvůli ochraně mezinárodních soudů a tribunálů před přehlcením. Jedná se o jeden z důvodů, proč regionální lidskoprávní úmluvy vyžadují, aby byly vyčerpány vnitrostátní prostředky nápravy předtím, než budou moci případ přezkoumat orgány založené úmluvami.

Princip komplementarity

Jedná se zároveň o jeden z důvodů v pozadí principu komplementarity zakotveného v Římském statutu Mezinárodního trestního soudu. Tento princip znamená, že pokud jsou splněny podmínky soudní příslušnosti, mají jurisdikci nad mezinárodními zločiny samy státy.

Pokud by vláda práva na mezinárodní úrovni měla zcela záviset na mezinárodních soudech a tribunálech, pak by tyto instituce nemohly zvládat svůj nápad, což by vedlo k prodlení výkonu spravedlnosti, a tedy k jejímu odepření.

Není však potřeba uvádět, že pokud mají vnitrostátní soudy zastat právě uvedenou roli, musí být té nejvyšší kvality. Musí splňovat náležitosti vlády práva na vnitrostátní úrovni diskutované výše, především nezávislost a nestrannost. Pokud jsou vnitrostátní soudy občany považovány za zkorumpované, nebudou pozitivním přínosem pro budoucnost vlády práva na poli mezinárodním.

Jinak řečeno, práce na vylepšování kvality vnitrostátních soudů je nejen v zájmu vlády práva na národní úrovni, ale také vlády práva na úrovni mezinárodní.

5 ODKAZY NA DALŠÍ PODKLADY KE ČTENÍ

Odkazy na další podklady ke čtení lze najít na následujících odkazech na stránkách Institutu Raoula Wallenberga pro lidská práva a humanitární právo a Haagského institutu pro internacionalizaci práva:

Institut Raoula Wallenberga pro lidská práva a humanitární právo (The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law)

<http://www.rwi.lu.se/>

Haagský institut pro internacionalizaci práva (The Hague Institute for the Internationalisation of Law, HiiL)

<http://www.hiil.org/>

Webová stránka Meziparlamentní unie (Inter-Parliamentary Union, IPU) je dostupná na:

<http://www.ipu.org/english/home.htm>

Webová stránka Projektu světové spravedlnosti (World Justice Project, WJP) je dostupná na:

<http://worldjusticeproject.org/>

Zvláštní odkazy se týkají následujících publikací:

Závěrečné komuniké z 26. Výročního plenárního zasedání Interaction Council bývalých hlav států a vlád (The Final Communiqué from the 26th Annual Plenary Session of the InterAction Council of Former Heads of State and Government)

<http://www.interactioncouncil.org/final-communicu-29>

Lidská práva: Příručka pro členy parlamentů (Human Rights: Handbook for Parliamentarians). Vydáno společně Meziparlamentní unií a Úřadem Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, 2005

http://www.ipu.org/PDF/publications/hr_guide_en.pdf

Parlament a demokracie v 21. století: Průvodce dobrou praxí (Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice). Vydáno Meziparlamentní unií, 2006

http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf

Parlamentní dohled nad bezpečnostním sektorem (Parliamentary Oversight of the Security Sector). Vydáno společně Meziparlamentní unií a ženevským Centrem pro demokratickou kontrolu ozbrojených sil, 2003

http://www.ipu.org/PDF/publications/decaf_e.pdf

Lidská práva a parlamenty: Příručka pro poslance a personál (Human Rights and Parliaments: Handbook for Members and Staff). Westmisterské konsorcium, Mezinárodní asociace advokátů a Ukaid, 2011

[http://www.ibanet.org/Human Rights Institute/ About the HRI//HRI Activities/Parliamentary Strengthening.aspx](http://www.ibanet.org/Human%20Rights%20Institute/About%20the%20HRI//HRI%20Activities/Parliamentary%20Strengthening.aspx)

Principy týkající se Statutu národních institucí (Pařížské principy) (Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)

<http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>

Index vlády práva vydávaný pod záštitou Projektu světové spravedlnosti

<http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>