

# SEDMDESÁT LET NOVÉ JAPONSKÉ ÚSTAVY

Michal Tomášek

V letošním roce si připomínáme sedmdesáté výročí Ústavy Japonského císařství z roku 1947. Na rozdíl od poválečného západního Německa, kde bylo okupačními mocnostmi umožněno tamním demokraticky smýšlejícím právníkům, aby připravili novou ústavu země, v Japonsku sepsali ústavu právníci americké okupační správy. Americký návrh sice zohledňoval některé prvky Ústavy Meidži z roku 1899, ale jinak byl reflexí angloamerického ústavního modelu. Nová japonská ústava nabyla platnosti dne 3. listopadu 1946, aby dne 3. května 1947 vstoupila v účinnost. Ústava je velmi rigidní a za sedmdesát let své existence se nezměnila. K jakékoliv změně je nutný souhlas dvou třetin všech zákonodárců v každé z obou komor. V takovém případě musí být změna ústavy předložena ke zvláštnímu referendu, v němž se pro změnu ústavy musí vyslovit nadpoloviční většina odevzdaných hlasů.

## 1. Císařská teorie

Američané vnímali japonské právo jako systém evropského kontinentálního typu. Trnem v oku jim byla hlavně Ústava Meidži, kterou považovali osnovu japonského militarismu. Ve svém výnosu z 1. ledna 1946 nazvaném *Prohlášení lidskosti* (*Ningen sengen*) se císař Hirohito vzdal své božskosti. Američané japonského císaře nejen nepovažovali za boha, ale považovali ho za válečného zločince, který patří před Tokijský tribunál. Spojené státy chtěly dokonce instituci císaře zrušit.<sup>1</sup> Generál MacArthur se v tomto ohledu nakonec postavil za japonský odpor proti tomuto požadavku. Uvědomoval si totiž citlivost celé otázky pro japonskou společnost, ale také možnost, že výměnou za zachování císaře přiměje Japonce přijmout jím nadiktovanou ústavu. Ve svém telegramu vrchnímu veliteli spojeneckých ozbrojených sil Dwightu Davidu Eisenhowerovi (1890–1969) z 25. ledna 1946 MacArthur zpochybňuje císařovu odpovědnost za válečné zločiny a dodává, že císař je symbol, který sjednocuje všechny Japonce. Zničit ho znamená rozpad japonského národa.<sup>2</sup> Císař představuje historickou kontinuitu japonského národa. Jeho pouhá existence, ať už s reálnými pravomocemi nebo jako pouhé ceremoniální figury měla vždy v Japonsku uklidňující a stabilizující vliv. V dobách, kdy se země vzpamatovávala z válečných ořesů, včetně tragických důsledků bombardování Hirošimy a Nagasaki by naplnění americké ambice císařství zrušit mohlo vyvolat vlnu vnitrostátního i mezinárodního odporu.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> VASILJEVOVÁ, Z.: *Dějiny Japonska*. Praha, 1986.

<sup>2</sup> REISCHAUER, E. O. – CRAIG, A. M.: *Dějiny Japonska*. Praha, 2006.

<sup>3</sup> BIX, H.: *Hirohito a vznik moderního Japonska*. Praha, 2002.

Není bez zajímavosti, že postavení císaře v Ústavě Meidži bylo některými ústavními právníky zpochybnováno už před válkou. Koncepce císaře jakožto poloboha a přímého genetického nástupce bohyně Amaterasu se v Ústavě Meidži promítla v koncepci císaře jako nositele nejvyšších ústavních pravomocí. Jakkoliv Pruská ústava zdůrazňovala postavení panovníka nejvýše v hierarchii ústavních pravomocí. Ústava Meidži zašla ještě dále. Kupříkladu čl. 43 Pruské ústavy zaručil králi nedotknutelnost,<sup>4</sup> ale čl. III Ústavy Meidži považuje císaře nejen za nedotknutelného, ale i za posvátného. Podle čl. IV Ústavy Meidži císař spojuje ve své osobě všechny prvky japonské svrchovanosti a veškerá moc v Japonsku vychází z císaře, tedy nikoliv z lidu.<sup>5</sup> Tím se japonské pojetí suverenity v Ústavě Meidži odlišilo od pojetí většiny evropských zemí a samozřejmě od pojetí amerického. Pokud jde o dělbu mocí ve státě, Japonci nepojali Montesquieuovu triádu mocí jako systém jejich dělby, či dokonce princip „brzd a rovnováh“, nýbrž jako pilíře císařské moci, který všechny tři složky spojuje a ovládá. Japonsko tedy mělo ke skutečné parlamentní demokracii velmi daleko.<sup>6</sup> Určitý prostor pro její rozvoj vytvořila teoretická koncepce, kterou v roce 1912 publikoval profesor Císařské univerzity v Tokiu Tacukiči Minobe (1873–1948). Podle ní byl císař nikoliv posvátným subjektem, který stojí nad státem, nýbrž jeden z orgánů státu. Jeho teze vycházely z učení, které zformuloval německý právní filozof Georg Jellinek (1851–1911), jakož i z koncepce britské konstituční monarchie.<sup>7</sup> V některých myšlenkách se Minobe dokonce přibližoval tezi, že nad státem nestojí císař, nýbrž panství práva (*rule of law*). Varoval před rostoucí mocí armády v Japonsku jako důsledku skutečnosti, že císař je vrchním velitelem ozbrojených sil. Navrhoval, aby tato jeho pravomoc podléhala parlamentní kontrole. Proti Minobeho názorům stála teorie, kterou zformuloval jiný profesor Císařské univerzity v Tokiu Šinkiči Uesugi (1878–1929). Ztotožňoval císaře se státem nikoliv toliko jako morální autoritu, nýbrž také jako přímého potomka Bohyně slunce Amaterasu. Japonsko bylo pokládáno za rodinný stát, neboť všichni Japonci jsou potomky společného národního předka, totožného s prapředkem císaře. Tento princip *kokutai* měl charter konfuciánského přirozeného pořádku věcí, řádu věčného a neměnného, to vše ve spojení se tradičním japonským náboženstvím šintóismem.<sup>8</sup>

Postavení císaře bylo upraveno hned v preambuli nové ústavy. Suverenita země nepochází už z císaře, ale z lidu. Naopak veškerá moc císaře se také odvozuje z lidu. Císařova úloha je symbolická a císař nemá už žádné výkonné ani politické pravomoci. V zákonodárném procesu má čistě symbolickou pravomoc vyhlašovat zákony. Podle článku 7 ústavy odpovídá za veškerou činnost císaře vláda, čímž je ústavně potvrzeno jeho symbolické postavení. Se souhlasem vlády svolává císař zasedání parlamentu, rozpouští dolní sněmovnu, vyhlašuje volby do parlamentu, jmenuje a odvolává ministry, vyhlašuje amnestii, uděluje vyznamenání, ratifikuje mezinárodní smlouvy, přijímá pověřovací listiny velvyslanců a plní ceremoniální funkce. Veškerý majetek císaře byl po skončení války zkonfiskován. Patří státu a hospodaření s ním je samostatnou kapitolou státního rozpočtu. Císařská rodina nesmí s císařským majetkem disponovat bez souhlasu parlamentu. Byl přijat nový Statut císařské rodiny, který nahradil obdobnou normu z dob Meidži. Upravuje chod císařské rodiny a zásady nástupnictví. Ty se nezměnily a následníkem se stále stává prvorozený

<sup>4</sup> ROBINSON, J. H.: *Constitution of the Kingdom of Prussia (1894)*. Whitefish: Keissinger Publishing, 2008.

<sup>5</sup> ITÓ, H.: *Commentaries on the Constitution of Japan*. Tokio, 1906.

<sup>6</sup> MATSUI, S.: *The Constitution of Japan: a Contextual Analysis*. Oxford, 2011.

<sup>7</sup> KITAGAWA, Z.: *Rezeption und Fortbildung des europäischen Rechts in Japan*. Frankfurt, 1970.

<sup>8</sup> RÖHL, W. (ed.): *History of law in Japan since 1868*. Leiden/Boston, 2005.

mužský potomek. Objevily se sice názory, že taková úprava porušuje ustanovení ústavy o rovnosti pohlaví, podtržené skutečností, že v císařské rodině dlouho nebyl žádný mužský dědic. Situace se změnila, když se v roce 2006 bratru korunního prince narodil syn.<sup>9</sup>

V pojetí, kdy se císař stal pouhou ceremoniální figurou, bylo nemyslitelné, aby si nadále udržel svoji úlohu velitele ozbrojených sil. A nejen to. Článek 9 ústavy prohlašuje, že se japonský lid navždy zříká války nebo možnosti hrozby silou jako způsobu řešení mezinárodních sporů. K dosažení tohoto cíle nesmí Japonsko udržovat žádné pozemní, námořní ani vzdušné ozbrojené síly, jakož i jakýkoliv válečný potenciál. Formulace nicméně připouští, aby si Japonsko vytvořilo obranné ozbrojené síly. Platné znění článku 9 ústavy je výsledkem kompromisu mezi japonskou vládou a americkou okupační správou. Byl splněn americký požadavek, na jehož základě podle článku 66 ústavy musejí být všichni členové vlády civilisté. Japoncům bylo naopak dovoleno udržovat obranné síly. První forma takových ozbrojených sil byla zřízena po vypuknutí korejské války, kdy byla roku 1950 zřízena Národní policejní rezerva, reorganizovaná roku 1952 jako Síly národní bezpečnosti a Pobřežní bezpečnostní síly. V roce 1954 byly vytvořeny Jednotky sebeobranu (*Džietai*) s pozemním vojskem, námořnictvem i letectvem, které fungují úplně stejně jako armáda. Vojáci mohou být nasazováni jen pro mírové účely. Nesmějí tedy například fungovat jako bojové jednotky v misích OSN nebo jiných mezinárodních operacích, ani třeba proti terorismu. Japonské obranné síly patří mezi deset nejlepších a největších armád světa. Jejich účinnost umocňuje bezpečnostní smlouva s USA, která Američanům umožnila vybudovat v Japonsku několik vojenských základen.

## 2. Základní práva a svobody

Respektování základních práv a svobod se stalo jedním z hlavních ústavních principů. Oproti terminologii Ústavy Meidži používá ústava z roku 1946 důsledně termín „občan“. Naznačuje se tím posun od vertikálního vztahu Japonců, jako poddaných císaře, od něhož se odvozovala veškerá státní moc, k horizontálnímu vztahu státu ke svým občanům, od nichž tento stát odvozoval svoji suverenitu.<sup>10</sup> Japonské občanství upravil zákon o státním občanství, č. 147 ze 4. května 1950. Podle principu *ius sanguinis* ho automaticky nabývají děti narozené japonským otcům. Dítě narozené japonské matce získává japonské občanství jen tehdy, není-li otec znám nebo neměl-li státní občanství. Podle zásady *ius soli* získalo dítě japonské občanství, jestliže se narodilo v Japonsku, rodiče nebyli známi anebo neměli státní občanství.<sup>11</sup> Ústavou zaručená práva mají podle americké předlohy individuální povahu a mají chránit občany před zneužíváním státní moci. Na rozdíl od předchozí koncepce Ústavy Meidži, kde mohla být základní práva omezována podústavní právní úpravou, v nové ústavní koncepci to možné nebylo. Pouze právo na minimální životní standard označil Nejvyšší soud za právo, které není individuální povahy, nelze se ho dovolávat přímo z ústavy, nýbrž na základě zákona. Katalog základních práv a svobod se v japonské ústavě člení na osobní práva svobody (svoboda smýšlení, vyznání, shromažďovací, společovací apod.), ekonomická práva a svobody (právo na majetek, právo na volbu povolání apod.), sociální práva a svobody (právo na vzdělání, právo na práci, právo na

<sup>9</sup> THE CONSTITUTION OF JAPAN PROJECT 2004. *Rethinking the Constitution: An Anthology of Japanese Opinion*. Kawasaki, Japan Research Inc., 2008

<sup>10</sup> MATSUI, S.: *The Constitution of Japan: A Contextual Analysis*. Oxford, Hart, 2011.

<sup>11</sup> KNAPP, V. (ed.): *International Encyclopaedia of Comparative Law*. Hamburg, 1972.

sociální zabezpečení, právo na zapojení do odborů apod.), procesní práva (právo na zákonného soudce, právo na spravedlivý proces, právo na zákonného zástupce apod.). Aplikace základních práv a svobod je v Japonsku omezena principem veřejného blaha. Střet výkonu jednotlivých základních práv s tímto principem opakovaně posuzoval a posuzuje Nejvyšší soud.<sup>12</sup>

Jedním z nejvýznamnějších požadavků Američanů při tvorbě nové japonské ústavy bylo potlačit vliv náboženství a jeho institucí na stát. Konkrétně potlačit vliv šintoismu, který byl podle Ústavy Meidži spojen s císařskou mocí a podle amerického názoru tvořil základ militaristické ideologie japonského státu.<sup>13</sup> Nová ústava ve svém článku 22 zavedla podle vzoru Ústavy USA odluku státu a náboženských společností jednak jako obecný princip, jednak ve svém článku 89 výslovně zakázala používat veřejné finance ve prospěch náboženských společností.<sup>14</sup> Veřejné prostředky se nesmějí používat ani k financování veřejně prospěšných aktivit, pokud se tak neděje pod veřejnou kontrolou. Aplikace principu odluky státu od šintoismu nebyla v praxi nijak jednoduchá.<sup>15</sup> Nejvyšší soud musel mnohokrát naplňování tohoto principu posuzovat a vykládat. Interpretační praxe se ustálila na zásadě, že objednání či provozování šintoistického obřadu soukromou osobou není v rozporu s ústavou. Nejde tu o propagaci šintoismu, nýbrž o dodržování zavedených obyčejů. Naopak finanční podpora takových obřadů veřejnými činiteli může být neústavní, jestliže jde o obřady, které nejsou praktikovány většinou obyvatelstva.

Šintoismus jako takový zakázán nebyl a nebyly ani zakázány jeho obřady. Problémem bylo usměrnit míru případného propojení šintoistické praxe s politikou. V právní věci týkající se přípustnosti šintoistických obřadů usmiřování v roce 1977 Nejvyšší soud došel k závěru, že úplná odluka státu a náboženství není možná a že ústava nebyla formulována tak, aby bránila jakémukoliv kontaktu náboženství a státu. Je důležité brát ohled na úmysl pořadatele a dopad na veřejné mínění. V daném případě šlo podle deseti soudců, disentních názorů bylo pět, o projev japonské tradice, založené na zvyklostech bez jakéhokoliv politického úmyslu. Výkladu, že tradiční šintoistické obřady, založené na běžných zvyklostech, neporušují ústavu, se Nejvyšší soud držel i v dalších obdobných věcech, vycházející z tzv. „Lemonova testu“ podle rozsudku Nejvyššího soudu USA z roku 1971 ve věci *Lemon v. Kurtsman*.<sup>16</sup> Test zkoumá, účel obřadu, zda prvotním záměrem bylo propagovat nebo naopak potlačovat náboženství a konečně, zda nedošlo k přílišnému propojení s církví. Japonský Nejvyšší soud téměř vždy uznal ústavnost šintoistických obřadů. Až v roce 1997 ve věci *Ehime Tamaguši* judikoval, že guvernér prefektury Ehime jednal neústavně tím, že pravidelně nakupoval v šintoistické svatyni obětiny tamaguši. Oběti tamaguši byly totiž praktikovány jen částí populace, na rozdíl od obřadů uctívání země, které jsou odrazem celojaponských tradic.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> TANAHARA, H.: *The Japanese Legal System*. Tokyo, 1982.

<sup>13</sup> TAKII, K.: *The Meiji Constitution: The Japanese Experience of the West and the Shaping of a Modern State*. Tokyo: International House of Japan, 2007.

<sup>14</sup> KAWASHIMA, T.: *The Legal Consciousness of the Japanese*. Tokyo, 1967.

<sup>15</sup> TSUNODA, W. T.: *Sources of Japanese Tradition*. New York, 1958.

<sup>16</sup> *Lemon v. Kurtsman* 403 (US) 607 (1971).

<sup>17</sup> ODA, H.: *Japanese Law*. Oxford, Oxford University Press, 2009.

### 3. Zákonodárná moc

Vzorem pro konstrukci zákonodárné moci v nové japonské ústavě se stal westminsterský systém, tedy britské ústavní zvyklosti. Oproti původním americkým představám o jednokomorovém parlamentu byla nakonec na naléhání Japonců ponechána původní bikameralistická koncepce, založená Ústavou Meidži. Parlament, zvaný Národní shromáždění (*Kokkai*) sestává z dolní sněmovny, zvané Sněmovna reprezentantů (šúgín) a z horní sněmovny, zvané Sněmovna radních (*sangín*). Britská koncepce „krále v parlamentu“ platí v Japonsku *mutatis mutandis*. Parlament sice svolává císař, ale na rozdíl od britského monarchy do něj nepřichází. Jeho projev čte ministerský předseda. Vůči němu a celému kabinetu vykonává parlament kontrolní funkce. Převzal také bývalé císařské pravomoci jako je určování zahraniční politiky, uzavírání mezinárodních smluv nebo právo zákonodárná iniciativy. Parlament je výlučným nositelem zákonodárné moci. Rozsah jeho legislativních pravomocí není, obdobně jako v Ústavě USA, nijak omezen. Může vydávat i adresné akty, určené konkrétním subjektům. Kupříkladu o privatizaci nebo nacionalizaci obchodních společností. Na rozdíl od britského pojetí nerozlišuje japonská ústavní praxe akty typu Private bills, Public bills a Hybrid bills. Japonský parlament ovšem, na rozdíl od britské Sněmovny lordů, nemůže zasahovat do soudních rozhodnutí, neboť by tak podle výkladu učiněného Nejvyšším soudem došlo k zásahu do nezávislosti moci soudní na moci zákonodárné. Nemůže ani uložit konkrétní osobě trest smrti.<sup>18</sup>

Ústava neupravuje průběh voleb do Národního shromáždění. To ponechává podústavním normám. Volební pravidla zavedl volební zákon, č. 100, z 15. dubna 1950. Volby do obou komor parlamentu jsou všeobecné, rovné a tajné. Volební census je toliko věkový. Rovné aktivní volební právo se nabývá ve 20 letech. Členem Sněmovny reprezentantů se může stát pouze občan starší 25 let, člen Sněmovny radních je volitelný od 30. roku věku. Podmínkou aktivního a pasivního volebního práva je japonské občanství a vyloučení podmínek, které ze zákona aktivní či pasivní volební právo omezují, například výkon určitého druhu trestu, snížená způsobilost k právním úkonům atd. Japonský volební systém kombinuje prvky většinového a poměrného systému. Z celkového počtu 480 členů Sněmovny reprezentantů, volených na čtyři roky, je 300 poslanců voleno v jednomandátových volebních obvodech a 180 podle principu poměrného zastoupení v 11 volebních obvodech. Mandát členů Sněmovny radních je šestiletý, přičemž k obměně poloviny členů horní komory dochází volbami každé tři roky. Z celkového počtu 242 členů je 96 radních voleno podle principu poměrného zastoupení v jednom celonárodním volebním obvodu a 146 radních je voleno podle většinového systému ve 47 volebních obvodech, totožných s prefekturami. Japonský volební systém preferuje stranické zastoupení. Nezávislí kandidáti nemohou kandidovat ve volebních obvodech s většinovým systémem. Nejvyšší soud toto omezení neshledal jako neústavní diskriminaci, protože podle něj japonský volební systém preferuje soutěž politických stran.

Podle zákona o organizaci a činnosti Parlamentu, č. 79 ze 30. dubna 1947 je jeho hlavní činností schvalovat zákony. Právo zákonodárné iniciativy přešlo z císaře na kabinet nebo na Národní shromáždění. Zákonodárnou iniciativu může uplatnit nejméně dvacet členů Sněmovny reprezentantů nebo deset členů Sněmovny radních. V rozpočtových záležitostech je hranice zvýšena na 50 členů Sněmovny reprezentantů nebo 20 členů Sněmovny

<sup>18</sup> MEŠKOVÁ, M.: *Recepty západního práva do japonského ústavního systému*. Praha, 2013.

radních. Návrh zákona musí získat prostou většinou v obou komorách. Každá z nich je usnášeníschopná, pokud je přítomna alespoň třetina jejích členů. Silnější postavení má v legislativním procesu Sněmovna reprezentantů. Pokud se horní komora do šedesáti dnů nad návrhem zákona neusnese, anebo pokud návrh zamítne, může dolní komora iniciovat dohodovací řízení, anebo horní komoru přehlasovat dvoutřetinovou většinou přítomných poslanců. U zákona o státním rozpočtu je lhůta pro schválení horní komorou třicetidenní. V případě rozdílného stanoviska je rovněž zahájeno dohodovací řízení, ale selže-li, pak se za konečné považuje usnesení dolní komory. Po schválení zákona je tento uveřejněn v Úředním věstníku, kde je podepsán ministerským předsedou a vyhlášen jménem císaře. Původní právo vetovat zákon bylo císaři odňato, ale nemá je ani ministerských předseda, takže je vlastně nemá nikdo. Parlamentem schválený zákon nabude platnosti, i kdyby ho premiér nepodepsal a císař nevyhlásil.

#### 4. Výkonná moc

Orgánem výkonné moci je vláda. Japonská terminologie ovšem užívá pojem „vláda“ (*seifu*) velmi zřídka a spíše používá spojení „ministerský kabinet“ (*naikaku*). V čele kabinetu stojí ministerský předseda (*naikaku-sóridadžin*). V praxi je ovšem spíše *primus inter pares*. Kabinet je složen z ministrů (*kokumu-daidžin*), jemuž se jako sboru ministrů také říká ministerská rada (*kakugi*). Ministerský předseda je vybírán ze členů parlamentu, zpravidla je to vůdce nejsilnější politické strany, která má v parlamentě většinu. Jmenován je císařem. On sám pak jmenuje a odvolává ministry, předkládá jménem vlády návrhy zákonů, řídí ministerskou radu a veškerou exekutivu země. Nadpoloviční většinu kabinetu musejí tvořit členové parlamentu. Jde o pojistku, aby nedošlo k situaci z dob militaristického režimu, kdy většinu ministerských postů obsadili představitelé ozbrojených sil.<sup>19</sup>

Postavení ministerského kabinetu, se oproti pojetí Ústavy Meidži radikálně změnilo. Stejně jako struktura moci zákonodárné odráží struktura moci výkonné westminsterský systém, podle něhož je vláda odpovědná parlamentu. Vláda potřebuje ke svému vzniku důvěru parlamentu, a pokud ji nezíská, musí jako celek odstoupit. Článek 69 ústavy nicméně připojuje podmínku, že k rezignaci vlády dojde tehdy, pokud není do deseti dnů rozpuštěna Sněmovna reprezentantů a dává v takovém případě vládě Sněmovnu reprezentantů rozpustit.<sup>20</sup> Z ústavy jednoznačně nevyplývá, zde rozpuštění dolní komory je nutné podmíněno vyslovením nedůvěry vládě, anebo zda může záviset na libovůli ministerského předsedy. Vláda totiž může podle čl. 7 ústavy poradit císaři, aby Sněmovnu reprezentantů rozpustil. Takového kroku se využívá zejména tehdy, chce-li kabinet spojit určitou důležitou otázku s hlasováním ve všeobecných volbách. Ústavní praxe ukazuje, že Sněmovna reprezentantů byla v souvislosti s nedůvěrou vládě rozpuštěna v toliko ve čtvrtině dosavadních případů. Ve zbylých třech čtvrtinách případů rozpustil císař dolní komoru parlamentu na návrh premiéra. Teorie argumentuje, že taková pravomoc premiéra je důležitá jako nástroj vyvažování moci zákonodárné a moci výkonné. Je třeba nicméně připomenout, že čl. 7 ústavy takovou pravomoc nesvěřuje ministerskému předsedovi, nýbrž vládě jako celku. Na tuto otázku japonské ústavní praxe není odpověď, protože Nejvyšší soud se jí odmítl zabývat jako otázkou vysloveně politickou. Parlament naproti tomu může odvolat

<sup>19</sup> TANIGUCHI, T.: *La loi et la coutume au Japon*. Paris, 1979.

<sup>20</sup> TOMÁŠEK, M.: *Přehled dějin japonského práva*. Praha, 2007.

kteréhokoliv člena vlády, dokonce i ministerského předsedu. V takovém případě musí vláda jako celek podat demisi.

Reforma státní správy byla po roce 1945 realizována řadou zákonů. Byly to zejména: zákon o ministerském kabinetu, č. 5 z 16. ledna 1947; zákon o organizaci státní správy, č. 120 z 10. července 1948; zákon o státních úřednících, č. 120 z 21. října 1947; zákon o úřednících veřejné správy, č. 261 ze 13. prosince 1950.<sup>21</sup> V oblasti státní správy stojí za zmínku také postavení Národního úřadu pro státní zaměstnance, který disponuje značnou mírou nezávislosti na výkonných či zákonodárných orgánech v duchu tradic nezávislého výběru úředníků, jež Japonsko v VII. století převzalo z Číny.<sup>22</sup>

Novým prvkem ústavy z roku 1946 je decentralizace veřejné správy, zřetelně ovlivněná jejími americkými tvůrci. Japonsko není ani nemělo být federací, nicméně Američané přišli s koncepcí tzv. „místních veřejnoprávních entit“. Ty označují územně samosprávné celky, které mohou vydávat vlastní právní předpisy, ale také spravovat svůj majetek. Samosprávné celky mají vlastní volené zastupitelské orgány a od nich odvozené orgány výkonné. Ústřední moc nesmí do pravomocí svěřených místním samosprávám zasahovat, ledaže by k tomu dali souhlas jejich voliči. Dlouholetá americká okupace a činnost amerických správních orgánů a amerických právníků vtiskly reformě veřejné správy řadu prvků amerického práva. Podle zákona o místní autonomii, č. 67 ze 17. dubna 1947 byla země rozdělena na prefektury, v jejichž rámci byly zřizovány obce a samosprávná města.<sup>23</sup>

## 5. Soudní moc

Nepřehlédnutelným přínosem Američanů ke kultivaci moderního japonského práva byl jejich tlak na nezávislost justice. Poválečné japonské soudnictví přejalo mnoho prvků z amerického práva, nicméně některé principy práva kontinentálního se zachovaly. Kupodivu k nim patří zejména dělba soudního řízení na civilní, správní a trestní, ačkoliv právě ta nebyla vlastní tradičnímu japonskému právu a musela do něj být v rámci reformy Meidži pracně implementována. Úlohu nejvyšší instance správního soudnictví převzal Nejvyšší soud. Ten se stal ostatně vrcholem pyramidy soudní soustavy podle amerického modelu a je tedy i soudem na místě soudu ústavního.

Reformu poválečného soudnictví přinesl zákon o soudech, č. 59 z 16. dubna 1947. Nejdůležitějším přínosem soudní reformy z roku 1947 bylo vynětí soudců z podřízenosti ministerstva spravedlnosti a jejich podřízení předsedovi Nejvyššího soudu. Podle Ústavy a zákona o soudech vykonává soudní moc Nejvyšší soud a soustava obecných soudů. Soudní soustava je čtyřstupňová. Nejnižší stupeň tvoří tzv. „sumární soudy“, které rozhodují o méně závažných deliktech a o méně závažných občanskoprávních sporech. Za pozornost stojí, že rozhodovat nemusejí kariérní soudci, čili jejich základ lze hledat v tradičním dálněvýchodním smírčím řízení. Pokud mají rozhodovat o závažnějších právních následcích, například o trestu odnětí svobody, musí být věc postoupena okresními soudy. Okresní soudy jsou vlastně plnohodnotnými prvoinstančními soudy, nad nimiž stojí jako odvolací soudy vrchní soudy. Při okresních soudech fungují rodinné soudy, zavedené na

<sup>21</sup> MEHREN, A. von et. al.: *The Law in Japan*. Cambridge (Mass.), 1963.

<sup>22</sup> TOMÁŠEK, M.: *Právní systémy Dálného východu sv. 1*, Praha: Karolinum, 2016.

<sup>23</sup> WANG, D. T. C.: *Les sources du droit japonais*. Genève, 1978.

radu Američanů v roce 1947. Rozhodují nejen o rozvodech a rodinněprávních sporech, ale také o trestných činech mladistvých. Ústava výslovně zakazuje zřizovat mimořádné soudy, což je zjevná reakce na rozvoj mimořádných tribunálů v posledních letech militaristického režimu. Naopak v roce 2005 byl zřízen zvláštní soud pro ochranu duševního vlastnictví. Podle amerického modelu odvolacího soudu pro federální obvod. Jelikož Japonsko není, na rozdíl od USA, federací, má postavení vrchního soudu a rozhoduje jako odvolací soud do rozhodnutí obvodních soudů v Ósace a v Tokiu ve věcech práv k duševnímu vlastnictví a do rozhodnutí Patentového úřadu. Se soudní soustavou souvisí i institut státní prokuratury. Podle zákona o státní prokuratuře, č. 147 ze 12. července 1948 jsou veřejní žalobci státními úředníky, kteří podléhají ministerstvu pro právní záležitosti a generálnímu prokurátorovi (*kendži-sóchó*). Také v oblasti soudní moci nese japonské poválečné právo výraznou pečeť angloamerického práva včetně velmi důsledného oddělování soudní a výkonné moci a dodržování principů soudcovské nezávislosti.<sup>24</sup>

Vrcholem japonského soudnictví je Nejvyšší soud. Je nejvyšší odvolací instancí, ústavním soudem, správním soudem, sjednocuje interpretaci a aplikaci japonského práva, ale je také vrcholným orgánem správy soudů. Podle článku 81 ústavy může Nejvyšší soud posuzovat ústavnost zákonů a rozhodnutí, včetně rozhodnutí soudních. Precedent tohoto Nejvyššího soudu z roku 1952 definoval, že kontrola ústavnosti zákonů a jiných právních předpisů je možná na základě ústavní stížnosti. Pokud Nejvyšší soud prohlásí právní normu za neústavní, je taková norma dále neaplikovatelná. V praxi všem Nejvyšší soud posuzuje ústavnost právních předpisů jen zcela výjimečně.

Projevem amerického modelu přezkumu ústavnosti je samozřejmě Nejvyšší soud v Japonsku. Do Ústavy z roku 1947 ho prosadili Američané a vrchní velení amerických ozbrojených sil, které v zemi až do roku 1952 fakticky vládlo, vyvinulo veliké úsilí, aby podle amerického modelu začal skutečně fungovat. Soudní přezkum ústavnosti do té doby Japonsko neznalo. Od roku 1872 v Japonsku fungoval administrativní tribunál na kasačním principu, který byl v roce 1875 nahrazen také podle francouzské předlohy Conseil d'État Státní radou. Přezkoumávat ústavnost právních aktů či soudních rozhodnutí ovšem tyto soudy neměly. Ani Správní soud, zřízený v roce 1890 na základě ústavy Meidži, takovou pravomoc nedostal. S účinností nové ústavy v roce 1947 Správní soud zanikl, ale některá jeho rozhodnutí se dodnes považují za precedenty.<sup>25</sup> Jeho soudci a neuzavřené případy byly převedeny vrchnímu soudu v Tokiu. Hlavním úkolem bylo vyjmout nejvyšší soudní instanci, zejména její soudce, z podřízenosti ministerstva spravedlnosti. První soudci Nejvyššího soudu byli vybráni z řad elitních předválečných soudců a vysokých úředníků ministerstva spravedlnosti, kteří si s sebou z tohoto ministerstva přivedli jeho aparát. Osobní provázanost generálního sekretariátu Nejvyššího soudu s ministerstvem spravedlnosti trvala až do roku 1993, kdy odešli poslední pracovníci, vyšlí ještě z minulého režimu.

Přezkum ústavnosti je v Japonsku decentralizovaný a může ho provádět kterákoliv soudní instance. Nejvyšší soud je v jednotlivých případech konečnou autoritou výkladu Ústavy. Japonské procesní právo připouští odvolání k Nejvyššímu soudu jen tehdy, pokud tu je závažný omyl ve výkladu Ústavy nebo jiný projev neústavnosti v rozhodování obecného soudu. Dnešní japonský Nejvyšší soud je proslulý důsledným využíváním precedentů, dle některých názorů více, než je tomu v zemích angloamerického právního systému.

<sup>24</sup> MOITRY, J. H.: *Le droit Japonais*. Paris, 1988.

<sup>25</sup> NODA, Y.: *Introduction au droit japonais*. Paris, 1966.



Proto je veřejností vnímán jako spolehlivá a důvěryhodná instituce. K tomu přispívá také jeho absolutní apolitičnost. Ta se projevuje v rovině personální i věcné. V personální rovině se nestává, aby byl jmenován soudce z řad bývalých politiků. Případné spojení soudce Nejvyššího soud s některou politickou stranou může mít na jeho kariéru negativní dopad.

Projevem amerického modelu přezkumu ústavnosti je v Japonsku fungování Nejvyššího soudu podle amerického modelu. Japonský nejvyšší soud má chránit a prosazovat ústavu a je zároveň nejvyšší instancí obecného soudnictví. Přezkum ústavnosti je v Japonsku decentralizován. Probíhá při projednávání konkrétních věcí jednotlivými soudy, přičemž posouzení souladu s ústavou je považováno za poslední možnost. Posouzení ústavnosti neprobíhá v abstraktní rovině, nýbrž na pozadí konkrétního soudního případu. Nejvyšší soud plní dvojedinou funkci: je poslední instancí v odvolání proti rozhodnutí obecných soudů a současně jedná na místě soudu ústavního. Podle občanského soudního řádu je chybný výklad ústavy či jiný neústavní postup důvodem odvolání k vyšší soudní instanci i po vyčerpání řádných opravných prostředků z důvodu vážného procesního pochybení či vadnému *ratio decidendi*.<sup>26</sup> Je na Nejvyšším soudu zda zahájí projednávání věci jako konečná instance, pokud taková věc postrádá soulad s předchozí judikaturou, nebo vykazuje nedostatky při výkladu s právními předpisy.

O politickém vlivu Američanů ostatně nemohlo být pochyb. V roce 1948 prosadilo vrchní velení amerických ozbrojených sil novelu služebního zákona, která, podle amerického modelu, zakazovala státním úředníkům účastnit se stávek a politických činností. Ještě přísněji než americká předloha, pak japonský zákon za porušení takového zákazu počítal s trestní sankcí. V duchu americké koncepce, že Japonsko musí být výspou proti komunistickému nebezpečí ze Sovětského svazu, Číny a Severní Koreje, měla být aplikace těchto ustanovení zvláště přísná. Narazila nicméně na námitku, že je služební zákon v tomto bodě v rozporu s článkem 28 japonské ústavy, který zaručuje spolčovací a shromažďovací právo zaměstnanců. V konkrétní právní věci Zentei týkající se státních úředníků obviněných z porušení zákona Nejvyšší soud v roce 1966 konstatoval, že samo ustanovení zákona není protiústavní, ale že uplatnit trestní sankci je vždy třeba restriktivním způsobem. Nejvyšší soud tak projevil o něco více odvahy čelit politickému vlivu Američanů než v případě Sunagawa, za což sklídl kritiku hlavně pravicového spektra politických stran.<sup>27</sup> Volaly dokonce po omezení jeho pravomocí. V roce 1973 Nejvyšší soud tento svůj rozsudek zvrátil v rozsudku Sarafucu výrokem, že práva zaměstnanců mohou být omezena přiměřeně veřejnému zájmu.<sup>28</sup> Politické tlaky na Nejvyšší soud se začaly zmírňovat s nástupem politiky détente, aby se po roce 1980 v podstatě vytratily.

Japonská státoprávní koncepce se po druhé světové válce dostala zcela pod vliv americké okupační správy. Byli to Američané, kdo sestavili text nové Ústavy z roku 1946 a největší objem reforem veřejného práva, ale i práva obchodního probíhal pod vlivem amerického práva. Japonská národní doktrína byla v prvních letech americké okupace zcela potlačena. Bylo to velmi podobné jako v západním Německu. Po celá padesátá léta byly termíny jako „národ“ nebo „národní zájem“ v Japonsku i v západním Německu tabuizovány. Němci i Japonci byli velmi zdrženliví ve vystavování vlajky a jiných státních symbolů. Na druhé straně, jak Japonsko, tak západní Německo brzy soustředily své síly do

<sup>26</sup> ODA, H.: *Japanese Law*. Oxford, Oxford University Press, 2009.

<sup>27</sup> TOMÁŠEK, M.: Politická otázka při přezkumu ústavnosti na Dálném východě. *Jurisprudence* č. 1/2017.

<sup>28</sup> OBA, S.: The Czech Constitutional Court and the Japanese Supreme Court – Should they be the Real Examples of Activism versus Restraint? *The Lawyer Quarterly*, 2015, roč. 5, č. 2, s. 81–101.

hospodářského rozvoje. V oblasti ekonomiky a jejího státního řízení byla japonská právní doktrína relativně svébytná a zároveň úspěšná. Stejně jako se během dvaceti let západním Němcům podařil „hospodářský zázrak“, podařilo se i Japoncům ve stejném čase vybudovat ze zaostalé poloagrární země přední ekonomickou mocnost světa. Do budoucna je otázkou, zda si japonská ústava svoji rigiditu zachová i v podmínkách sílící Číny nebo severokorejské agresivity. Nutno připomenout, že ve stávající podobě přežila korejskou válku, studenou válku i čínskou kulturní revoluci. Jestliže stávající jednotky *Džietai* neodporují článku 9 Ústavy, mohly by v případě čínské nebo severokorejské agrese fungovat pod jakýmkoliv jménem. Nutno připomenout, že v celé historii Japonska se dobýt zemi podařilo toliko Američanům, a to jen proto, že měli zbraň, již japonská vojenská síla nemohla čelit. To se však ve vztahu k ČLR nebo KLR nezdá být příliš pravděpodobné.

## **Seventy Years of New Constitution of Japan**

**Michal Tomášek**

*Summary*

In 1947 Japan adopted a new Constitution replacing the old Meiji Constitution of 1899. Disregarding from the German experience where democratic German lawyers were authorized to draft their Grundgesetz of 1949, in Japan Constitution was drafted by American military lawyers. Based on Westminster system, Japanese Constitution introduced the system of division of powers, human rights and rule of law. The most important was introduction of constitutionality review. Since then, the Supreme Court of Japan has established constitutionality review as a current practice. The Japanese Constitution of 1947 is a very rigid one. There has been no amendment during seventy years of its existence.