

SEDMDESÁT LET NOVÉ ČÍNSKÉ ÚSTAVY

Michal Tomášek

Stejně jako jsme si v roce 2017 připomněli sedmdesáté výročí nové japonské ústavy,¹ vznikla v téže roce nová ústava čínská. Míněno, nová ústava Čínské republiky, tedy té, kterou o dva roky později vyvrátila komunistická revoluce.² Územní působnost ústavy z roku 1947 byla zamýšlena pro celou Čínu, ale území, které kontrolovala Čankajškova vláda, se rychle zmenšovalo. Ústava vstoupila v platnost 25. prosince 1947. První volby podle ní proběhly v roce 1948 a v téže roce byli zvoleni prezident a viceprezident. Když Čankajškova vláda svůj boj s čínskými komunisty definitivně prohrála, uchýlila se na ostrov Tchaj-wan. Výklad územní působnosti ústavy byl problematický. Čankajškova vláda ji zprvu vykládala tak, že platí na území celé Číny, ovšem kvůli komunistickému povstání ji nelze na pevninské Číně realizovat. Tchaj-wan byl totiž jednou z provincií Číny. To se ovšem nechtěně shodovalo s Mao Ce-tungovou koncepcí, který také považoval Tchaj-wan za provincii, a to provincii vzbouřeneckou, která je „neoddělitelnou součástí čínského území“. Nezbylo, než respektovat realitu. Působnost ústavy z roku 1947 byla nakonec ztotožněna s územím Tchaj-wanu a Tchaj-wan se považoval za jediného nositele čínské státnosti dovnitř i navenek. První ústava Čínské lidové republiky byla přijata v roce 1954 a podle mínění pekingské vlády měla samozřejmě platit i na Tchaj-wanu.³

Návrat k předválečnému stavu

Předválečný ústavní vývoj Číny a Japonska vykazoval řadu shodných rysů. Obě země měly demokraticky se tvářící ústavy, ale faktický vývoj vedl k vytvoření vojenské autoritativní vlády, která nerespektovala dělbu mocí ani ochranu základních práv a svobod. V Japonsku ukončila tento proces americká okupace, která změnila pozici císaře a dala zemi demokratickou ústavu. Za druhé světové války stála Čankajškova Čína na straně spojenců. Západními spojenci byla vnímána jako demokratická země, i když se stavem demokracie vše úplně v pořádku nebylo. Nebyl tu ovšem nikdo, kdo by mohl Čínu demokratizovat, tak říkajíc z vnějšku. Američané do takového procesu spíše zasahovat nechtěli. Sověti měli o demokracii vlastní představy a navíc jim šlo více o ovládnutí celé Číny tamními komunisty než o reformu vlády, vedené Čankajškovou stranou Kuomintang (Národní strana).

Čankajškova Čína se po druhé světové válce chtěla vrátit do předválečných kolejí, i když v novém poměru sil. Osвобоzení severovýchodní Číny sovětskou armádou posílilo

¹ TOMÁŠEK, M.: Sedmdesát let nové japonské ústavy. *Právněhistorické studie* 47/1, str. 103–113.

² KUBEŠOVÁ, M.: *Cesty čínské revoluce 1946–1956*. Praha, 1987.

³ TOMÁŠEK, M.: *Dějiny čínského práva*. Praha, Academia 2004.

vliv komunistů. V roce 1945 byly Čankajškovy výchozí pozice dobré, dokonce velmi dobré. Jeho armáda byla nejméně dvakrát tak silná jako Mao Ce-tungova Čínská lidová osvobozenecská armáda. Těšil se přízni Američanů, kteří byli připraveni ho podporovat s nemenší intenzitou, s níž Sověti podporovali čínské komunisty. Jak píše americký sinolog John Fairbank „Za těchto okolností bylo pozoruhodným výkonem, že Čankajšek a Kuomintang dokázali občanskou válku prohrát“.⁴ Důvodem prohry byla podle Fairbanka jak hloupost na bitevním poli, tak neschopnost v zázemí.

V předválečné Číně platila Prozatímní ústava z roku 1931. Návrh nové Ústavy Čínské republiky byl předložen na podzim 1935 jako výsledek rozsáhlých legislativních prací, které svoji hloubkou předčily práce na všech dosavadních čínských ústavotvorných pokusech od roku 1912. Nebyl to zdaleka dokument vytvořený úzkou skupinou odborníků, soustředěných kolem vlády, jako tomu bylo v případě ústavních dokumentů z roku 1912 nebo 1923, nýbrž byl výsledkem širší celonárodní debaty. Samozřejmě také debaty politické, která návrh posvětila na celonárodním kongresu Kuomintangu na podzim roku 1935. Návrh Ústavy vyhlásila vláda dne 5. května 1936. Ke schválení Národnímu shromáždění měl být předložen na podzim téhož roku, ale kvůli zpoždění voleb bylo hlasování o něm odloženo na listopad 1937. Ovšem dne 7. července 1937 vypukla válka s Japonskem, takže návrh Ústavy nemohl být nakonec schválen. Text ústavy velmi dobře skloubil poznatky moderní konstitucionalistiky s nejlepšími čínskými tradicemi vládnutí, zejména zakotvením principu dělby „pěti mocí“: zákonodárné, výkonné kontrolní a zkušební a jejich orgánů, tzv. „jüanů“. Tuto teorii vytvořil koncem 19. století Čankajškův švagr a velký čínský myslitel Sunjatsen. Nechtěl mechanicky přejímat systém tří mocí (zákonodárné, výkonné a soudní), ale došel k závěru, že tento systém není pro Čínu postačující a že by bylo vhodné doplnit to, co čínská civilizace vytvořila nejlepšího, totiž systém zkoušek a systém kontroly. Tak měl být čínský stát organizován na základě „pěti mocí“, představovaných pěti orgány – jüany.⁵

Po osvobození Číny svolala kuomintangská vláda Politickou konzultační konferenci, která se sešla v lednu 1946 ve složení dvaceti devíti delegátů zastupujících různé politické strany s výjimkou komunistů. Čankajškovým záměrem původně bylo vrátit se k návrhu ústavy z roku 1935, ovšem to se pro kritiku příliš velkých prezidentských pravomocí ukázalo jako neprůchodné. Konference navrhovala reformovat systém pěti jüanů, například zrušit Národní shromáždění a nahradit ho kombinací přímo volené dolní sněmovny a transformovaného kontrolního jüanu jako sněmovny horní. Národní shromáždění nicméně zrušeno nebylo, ale naopak sešlo se v listopadu 1946, aby přijalo novou ústavu. Nová ústava vstoupila v účinnost dne 25. prosince 1947. V její preambuli bylo výslovně napsáno, že vychází z učení Sunjatsena a ve svých všeobecných ustanoveních se odvolává na jeho tři lidové principy a na vládu lidu, lidem a pro lid.⁶

Demokracie přímá a nepřímá

Předválečná Čankajškova Čína fungovala na principu dvojstupňové zastupitelské demokracie. Nejvyšším zastupitelským sborem tu bylo Národní shromáždění (*Kuo-min*

⁴ FAIRBANK, J. F.: *Dějiny Číny*. Praha, Lidové noviny 1998.

⁵ TOMÁŠEK, M.: *Právní systémy Dálného východu sv. I*. Praha, Karolinum 2016.

⁶ BAKEŠOVÁ, I.: *Tchaj-wan, jiná Čína*. Havířov, 1992.

ta-chuej), které bylo voleno ve všeobecných, přímých a tajných volbách. Podle návrhu čínské ústavy z roku 1935 měl z přímých voleb vzejít zastupitelský sbor, který měl sejít jen dvakrát za volební období a neměl vykonávat stálou legislativní aktivitu. Tu měl vykonávat zákonodárný jüan (*li-fa jüan*), jehož členové byli voleni nepřímo. Tuto koncepci prosazoval Čankajšek už od roku 1928 jako promítnutí Sunjatsenovy teze, že čínský lid není dosud vzdělán pro výkon přímé zastupitelské demokracie, a tudíž je vhodnější její nepřímá forma.

V nové ústavě bylo Národní shromáždění navzdory návrhům Politické konzultační konference zachováno. Jeho pravomoc se omezovala na volbu prezidenta a viceprezidenta a na schvalování ústavních změn. Hlavním zákonodárným orgánem byl zákonodárný jüan. Jeho členové byli už voleni v přímých, tajných a všeobecných a rovných volbách. Zákon stanovil kvóty pro pasivní volební právo žen. Platila neslučitelnost členství v zákonodárném jüanu s členstvím ve vládě, což bylo určitou zvláštností čínského ústavního systému. Zákonodárný jüan měl totiž poměrně značné rozpočtové a kontrolní pravomoci, Mohl rovněž předkládat Národnímu shromáždění návrhy ústavních změn. Ústava mohla být měněna také na návrh čtvrtiny členů Národního shromáždění a k jejímu schválení bylo třeba tří čtvrtin přítomných členů při kvoru dvou třetin zastupitelů.

Schizma zákonodárných orgánů se stalo předmětem politických sporů za deset let po vzniku ústavy, to už na Tchaj-wanu. Tchajwanská obdoba ústavního soudu Vysoká soudní rada ve svém výkladovém stanovisku č. 76 z roku 1957 ke kompetenčnímu sporu mezi Národním shromážděním a zákonodárným jüanem uvedla, že tyto orgány fungují jako analogon parlamentu nebo kongresu v „západním“ smyslu. To popudilo zákonodárný jüan, který se považoval za výlučného nositele zákonodárné moci natolik, že některé funkce Vysoké soudní rady omezil. Novelou ústavy bylo v roce 2005 Národní shromáždění zrušeno a ústavní postavení zákonodárného jüanu bylo upraveno tak, aby odpovídalo zásadám demokratického parlamentarismu.⁷

Státoprávní teorie Kuomintangu, že platnou ústavu z roku 1947 nelze v pevninské Číně naplnit kvůli komunistickému povstání vedla k závěru, že z téhož důvodu nelze realizovat všeobecné volby. V roce 1951 vypršel mandát členům zákonodárného jüanu, zvoleným v roce 1948. Protože volby v celé Číně nebyly možné, bylo rozhodnuto prodloužit mandát členům zákonodárného jüanu až do roku 1954. Jenže v roce 1954 se situace opakovala a navíc vypršel mandát členům kontrolního jüanu. Bylo opět konstatováno, že všeobecné volby nejsou možné kvůli komunistické kontrole nad pevninskou Čínou a věc byla předložena k posouzení soudnímu jüanu. Jeho Vysoká soudní rada rozhodla, že členové zákonodárného a kontrolního jüanu, zvolení v roce 1948 mohou zůstat v úřadě až do nových voleb. Ty však nebyly vypsané. Navíc zůstal zachován i mandát členům Národního shromáždění, protože podle ústavy jejich měl jejich mandát skončit dnem, kdy se sejde nové Národní shromáždění. Tchajwanci tak zůstali na dlouhou dobu zbaveni možnosti volit své zástupce do zákonodárných sborů. Až v roce 1966 byla přijata změna ústavy, která umožňovala prezidentovi iniciovat vyhlásit právní normy vedoucí k doplnění míst v orgánech ústřední moci, která se ze zákonných důvodů uprázdnila. Takovými důvody se mínilo jednak uprázdnění příslušných míst přirozenou cestou, ale také z důvodu zvýšení počtu obyvatelstva. V roce 1969 bylo zvoleno patnáct nových členů Národního shromáždění,

⁷ HUNGDAH, C.: *Constitutional Development and Reform in the Republic of China on Taiwan*. Baltimore, University of Maryland 1993.

jedenáct nových členů zákonodárního jüanu a dva noví členové kontrolního jüanu. Aby se nikdo nemusel namáhat s výkladem kdy a proč konat či nekonat nové volby, byli všichni zvoleni hned na doživotí.⁸

Naopak volby do první přímé volby do obecních, městských a okresních zastupitelstev, nikoliv však do zastupitelstva provincie proběhly na Tchaj-wanu v roce 1951. Vzniklo tzv. „Prozatímní provinční shromáždění“, jehož členové byli zvoleni v nepřímých volbách, jichž se účastnili jen zvolení členové obecních, městských a okresních zastupitelstev. Až v roce 1959 se provinční shromáždění zbavilo přívlastku prozatímní a byly i tam zavedeny přímé volby. Volby do místních zastupitelstev v roce 1951 zcela ovládl Kuomintang. Opozice byla zakázána, a pokud se jevílo, že by někde mohl uspět nekuomintangský kandidát, byl náhle povolán do armády. Guvernér Tchaj-wanu byl jmenován přímo vládou (výkonným jüanem). Stejně tak starostové měst Tchaj-pej a Kao-siung, ačkoliv ústava předvíдалa jejich ustanovování na základě voleb.⁹

Odpírání voleb tchajwanskému obyvatelstvu vzbuzovalo v zemi rostoucí kritiku, kterou se nedařilo tlumit ani odvolávkami na komunistické panství v pevninské Číně. Kuomintangská vláda začala také ztrácet mezinárodní pozice, což vyvrcholilo v roce 1971, kdy Tchaj-wan nahradila jako člena OSN a jako stálého člena její Rady bezpečnosti ČLR. V březnu 1972 provedlo Národní shromáždění další změnu ústavy, kam zavedlo institut „doplňovacích voleb“. Byly to vlastně volby všeobecné, ale pouze pro Tchaj-wan, protože v celé Číně je nebylo možné konat. Ovšem mandáty členů volených orgánů, zvolených v letech 1948 a 1969 zůstaly těmto členům zachovány. První takové volby proběhly ještě téhož roku a zvolily padesát tři členy Národního shromáždění, třicet jedna členů zákonodárního jüanu, k nimž bylo jmenováno patnáct zástupců zahraničních Číňanů, deset členů kontrolního jüanu, k nimž bylo opět jmenováno pět zástupců zahraničních Číňanů. Volby do Národního shromáždění a do kontrolního jüanu se měly opakovat každých šest let, volební cyklus pro zákonodárny jüan byl tříletý. Tak se i skutečně dělo. Roku 1989 byl přijat zákon, umožňující těm členům volených orgánů, kteří byli zvoleni v letech 1948 a 1969 odejít dobrovolně na odpočinek. Možnosti za tučné odstupné využilo jen 50 členů, zatímco 138 se odmítlo svých čtyři desítky let starých mandátů vzdát. V roce 1990 vydala Vysoká soudní rada výkladové stanovisko, podle něhož zaniká mandát těchto členů volených orgánů ke dni 31. prosince 1991. Zákonodárny sbor na Tchaj-wanu tak dosáhl světového primátu v délce mandátů svých členů, trvajících 45 let. K plnému obnovení všeobecných voleb na Tchaj-wanu došlo totiž až počátkem roku 1992.¹⁰

Poloprezidentský systém

Prezident byl hlavou státu a vrchním velitelem ozbrojených sil. Jmenoval do civilních a vojenských funkcí a měl právo jím jmenované osoby odvolat. Vyhlašoval zákony, ale jen s kontrasignací premiéra, tj. předsedy výkonného jüanu, popřípadě příslušného ministra. V tomto ohledu bylo postavení prezidenta podobné systému západních kabinetních demokracií, kde reálná moc přísluší premiérovi jako vůdci strany, která na základě výsledků

⁸ FAIRBANK, J. F.: *Dějiny Číny*. Praha, Lidové noviny 1998.

⁹ HUNGDAH, C.: *Constitutional Development and Reform in the Republic of China on Taiwan*. Baltimore, University of Maryland 1993, str. 5–8.

¹⁰ 李鴻禧(等編). 台湾宪法之纵剖横切, 2002. (LI Chung-s', *Podstata a povaha tchajwanského ústavního práva*, Tchaj-pej, 2002).

voleb sestavuje vládu. Na druhé straně měl čínský prezident podle ústavy z roku 1947 ještě některé mimořádné pravomoci. Mohl se souhlasem zákonodárného jüanu vyhlášovat výjimečný stav. V době přírodních katastrof, epidemií, nebo finančních či hospodářských krizí mohl mezi zasedáními zákonodárného jüanu, se souhlasem výkonného jüanu vydávat mimořádná nařízení nezbytná k řešení situace. Podle zákona o mimořádných nařízeních musel být takový akt do jednoho měsíce předložen ke schválení zákonodárnému jüanu. Pokud zákonodárný jüan odmítl takové nařízení schválit, pozbylo platnosti. K dalším prezidentským pravomocím patřila jeho úloha prostředníka v dohodovacím řízení mezi zákonodárným a výkonným jüanem při schvalování právních předpisů. Premiér (předseda výkonného jüanu) mohl požádat prezidenta, aby vetoval zákon, který byl už schválen zákonodárným jüanem. Prezidentské veto mohlo být následně přehlasováno dvoutřetinovou většinou v zákonodárném jüanu.¹¹

Když se v březnu 1948 sešlo první Národní shromáždění, konstatovalo, že země se nachází v občanské válce s komunistickými vzbouřenci a přijalo akt nazvaný Dočasná opatření pro období mobilizace a potlačení komunistické vzpoury. Podle něj získal prezident republiky mimořádné pravomoci. Konkrétně generál Čankajšek, který byl zvolen prezidentem Čínské republiky v roce 1948 a zůstal jím, s výjimkou let 1949–1950, nepřetržitě až do své smrti v roce 1975.¹² Z právního hlediska bylo přitom sporné, zda měla Dočasná opatření platit i na Tchaj-wanu, protože tam žádná komunistická vzpoura neprobíhala. Nicméně Nejvyšší soudní rada se přiklonila k jejich aplikaci i tam, či spíše právě tam. V ČLR si z kuomintangských Dočasných opatření nic nedělali. Jednak tam platila diskontinuita s kuomintangským právem a jednak tam měli k obdobným účelům vlastní nástroje. Kuomintang využíval Dočasná opatření k potírání všech forem nespokojenosti s jeho režimem a k omezování ústavních práv a svobod občanů. Podle těchto Dočasných opatření mohl prezident činit nouzová rozhodnutí v době nebezpečí pro obyvatelstvo nebo v době vážných finančních či hospodářských krizí bez ohledu na legislativní proceduru zákonodárného jüanu. Zejména mohl vyhlásit v zemi výjimečný stav. Ústava v tomto ohledu předpokládala, že taková opatření musejí být předem nebo následně schválena zákonodárným jüanem, ovšem citovaný akt Národního shromáždění tuto vazbu zrušil. Teoreticky tu existovala možnost, že zákonodárný jüan některé prezidentské nařízení odvolá, ale v takovém případě měl prezident právo veta, které mohlo být přehlasováno dvěma třetinami členů zákonodárného jüanu, což bylo v praxi nemožné. Postavení prezidenta se tak přiblížilo předválečné autokracii tzv. politického poručentství.¹³

V roce 1987 byl na Tchaj-wanu obnoven plný rozsah platnosti Ústavy Čínské republiky z roku 1947. Politické poručentství fakticky skončilo až v roce 1991 a ústava začala platit i *de facto*. Následovala řada ústavních změn směrem k demokratizaci ostrova. Ústavní novela z roku 1994 zavedla přímou volbu prezidenta a viceprezidenta a v roce 1996 vypsal Li Teng-chuej, tchajwanský prezident v letech 1988–2000, první svobodné prezidentské volby na ostrově, v nichž s přehledem zvítězil.¹⁴

¹¹ HUNGDAH, C.: *Constitutional Development and Reform in the Republic of China on Taiwan*. Baltimore, University of Maryland 1993, str. 5–8.

¹² KUBEŠOVÁ, M.: *Čankajšek*. Praha, 1970.

¹³ Čankajškova doktrína, podle níž nebyl možný výkon všech demokratických práv z důvodu tzv. „dvojího nebezpečí“. Před válkou japonské vnější hrozby a vnitřního komunistického nebezpečí. Po roce 1949 byla tato doktrína na Tchaj-wanu ospravedlňována nebezpečím „komunistické vzpoury na pevnině“.

¹⁴ TOMÁŠEK, M.: *Dějiny čínského práva*. Praha, 2004.

Dělba moci

Nejvyšším orgánem výkonné moci byl výkonný jüan. Předsedu výkonného jüanu (premiéra) jmenoval prezident se souhlasem zákonodárného jüanu, jemuž byl také premiér odpovědný. Zákonodárný jüan mohl vyzvat jüan výkonný, aby korigoval určitou politiku. Výkonný jüan nemusel tomuto požadavku se souhlasem prezidenta vyhovět. V takovém případě bylo možné, aby zákonodárný jüan dvoutřetinovou většinou původní požadavek znovu prohlásil. Premiér musel buď vyhovět, anebo odstoupit. Zvláštní ustanovení ústavy byla věnována územní a místní správě v provinciích, okresech, obcích, velkých městech a městysech.

Nositelům soudní moci byl soudní jüan, složený z Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu, Disciplinárního soudu pro státní službu a Vysoké soudní rady. Soudní jüan byl vrcholem jurisdikce ve věcech občanskoprávních, trestních správních i disciplinárních, tedy v řízeních proti pracovníků státní správy. Soudci byli jmenováni na doživotí. Museli být nestranní a nestraničtí. Soudnímu jüanu podléhaly nejen zmíněné nejvyšší soudy, ale i obecné soudy všech stupňů. Orgánem přezkumu ústavnosti se stala Vysoká soudní rada, která byla jakýmsi hybridem mezi americkou a kontinentální koncepcí ústavního přezkumu. V kontextu všeobecného zaujetí Čankajškovy Číny pro americké instituce bylo tehdy jeho poslání srovnáváno s posláním Nejvyššího soudu Spojených států, jakkoliv v rámci soudního jüanu funguje Nejvyšší soud také. Po skutečném zřízení Vysoké soudní rady v roce 1948 už na Tchaj-wanu, kam se z pevninské Číny přesunula Čankajškova vláda, bylo její pojetí srovnáváno s pojetím ústavních soudů Německa nebo Itálie s tím, že je jako jediný soudní orgán v zemi povolána zajišťovat jednotný výklad Ústavy, vyjasňovat pochybnosti při aplikaci Ústavy, určovat a vysvětlovat, zda je právní předpis v rozporu s Ústavou. Nutno podotknout, že ve výkladovém stanovisku soudního jüanu č. 4012 z roku 1948 je řečeno, že soud může prohlásit správní předpis za neplatný nebo odmítnout jeho aplikaci, odporuje-li ústavě. Teoreticky by tak ústavnost mohl přezkoumávat jakýkoliv obecný soud, nicméně pozdější výkladová praxe se ustálila na názoru, že jediným orgánem přezkumu ústavnosti je Vysoká soudní rada.

Ústavní změny z roku 2000 rozšířily pravomoci Vysoké soudní rady, pokud jde o přezkum ústavnosti.¹⁵ Na Vysokou soudní radu se mohou obracet státní orgány i jednotlivci. Její výkladová stanoviska mohou odpovídat i na abstraktní otázky, tedy nemusí jednat jen v konkrétních věcech. Jednotlivci se na Vysokou soudní radu obracují, mají-li za to, že jsou dotčena jejich ústavní práva. Podle ústavní novely z roku 1992 může Vysoká soudní rada přezkoumávat ústavnost politických stran a doporučit rozpuštění politické strany, pokud její činnost odporuje demokratickému pořádku Čínské republiky. Jednání Vysoké soudní rady není soudním procesem v pravém slova smyslu, ale spíše odborným posuzováním věci, které vede k vydání výkladového stanoviska. Výkladová stanoviska mají poradní charakter. Vysoká soudní rada určitě není ústavním soudem v pravém slova smyslu, přestože do jisté míry plní jeho funkce. Vychází sice z kontinentálního kelsenovského modelu ústavního soudnictví, nicméně svá výkladová stanoviska stále více a více opírá o zkušenosti judikatury Nejvyššího soudu Spojených států. Vysoká soudní rada na Tchaj-wanu sehrála významnou úlohu v procesu demokratizace země koncem minulého století.¹⁶

¹⁵ TOMÁŠEK, M. Politická otázka při přezkumu ústavnosti na Dálném východě. *Jurisprudence*, 2017, č. 1, str. 25–31.

¹⁶ CHANG-FA LO: *The Legal Culture and Legal System of Taiwan*. Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2006.

Ústava z roku 1947 navázala na Sunjatsenovo učení o pěti mocích a v duchu předválečných ústavních textů zakotvila i postavení kontrolního a zkušebního jüanu. Kontrolní jüan byl auditorem veřejných účtů na centrální úrovni a v územně správních celcích. Vyjadřoval se ke kandidátům na funkci prezidenta a viceprezidenta, členů nejvyšší soudní rady nebo členům zkušebního jüanu. Prověřoval žaloby podané na veřejné činitele a měl právo takové veřejné činitele disciplinárně potrestat. Přijímal stížnosti občanů, případně se zabýval podněty tisku na nezákonné či nehospodárné chování veřejných institucí. Také zkušební jüan byl pokračováním Sunjatsenova pojetí dělby pěti mocí, které ovšem vyvěralo z tradiční čínské koncepce státních zkoušek. Zkušební jüan měl v působnosti zkoušky zaměstnanců veřejné služby, jejich registrace, služebního hodnocení, platů, sociálního a důchodového zabezpečení. Vybíral také vedoucí funkcionáře veřejných vědeckých, technických nebo kulturních pracovišť. V čele zkušebního jüanu stála Rada zkušebního jüanu, kterou tvořili předseda, místopředseda a devatenáct členů. Radu zkušebního jüanu jmenoval prezident se souhlasem kontrolního jüanu. Zkušební jüan měl řadu odborných zkušebních komisí, které řídili členové Rady. Komise pravidelně formulovaly otázky a stanovily kritéria hodnocení.

Přes Ústavou deklarovaný mechanismus brzd a rovnováh (*checks and balances*) tento systém po několika desetiletích nefungoval. Novela Dočasných opatření pro období mobilizace a potlačení komunistické vzpoury, přijatá v roce 1966 umožnila prezidentovi za účelem potlačení komunistické vzpoury vytvořit vlastní orgány pro závažná politická a personální rozhodnutí. Čankajšek si konkrétně vytvořil orgány dva. Prvním byla Rada národní bezpečnosti, která rozhodovala o závažných politických otázkách, a její rozhodnutí byla závazná pro vládu. Tím byl *de facto* paralyzován výkonný jüan. Druhým orgánem se stala Ústřední personální správa, která rozhodovala o obsazování míst ve státní správě, čímž byl z příslušné rozhodovací agendy eliminován jinak k ní ústavně příslušný zkušební jüan. Sečteno a podtrženo, v letech 1951–1966 prezident Čankajšek postupně soustředil ve svých rukou veškerou moc, která by podle platné ústavy náležela orgánům pěti mocí. Stejně jako kdysi v dobách nankingské republiky z let 1927–1937. Etablování autoritativního Čankajškova režimu se ovšem neopíralo toliko o objektivní faktory, nýbrž i o subjektivní hybatele. Čankajšek před válkou obdivoval západoevropské nedemokratické režimy nacistického Německa a fašistické Itálie.¹⁷ Mimochodem, choť amerického prezidenta F. D. Roosevelta Eleanor o choti prezidenta Čankajška Sun Mej-ling řekla, že ráda a často mluvila o demokracii, ale byla vším, jen ne demokratkou.¹⁸ Nedemokratická opatření Čankajškovi na Tchaj-wanu, stejně jako o třicet let dříve v Nankingu, příliš nepomohla. Komunistický režim v pevninské Číně si z Čankajškových opatření těžkou hlavu nedělal, a chvílemi to vypadalo, že je jen otázkou času, kdy „vzbouřeneckou provincii“ krátkou cestou začlení do ČLR. Dočasná opatření pro období mobilizace a potlačení komunistické vzpoury byla zrušena v roce 1991.

¹⁷ Ústřední výkonný výbor Kuomintangu kontroloval vládní činnost ve všech důležitých otázkách řízení země. Kuomintang ovládal všechny orgány státní moci. Zasahoval do zákonodárné činnosti, do programů obnovy, rozvoje, sociálního zabezpečení prostřednictvím systému, v němž vedoucí pracovníci státních orgánů odpovídali příslušným orgánům strany. Orgány strany měly vliv na výběr, jmenování i odvolávání takových vedoucích pracovníků. Nabízelo se srovnání tehdejší Číny s tehdejším Sovětským svazem, nebo s tehdejší Itálií či Německem, kde prorostly stranické a státní funkce a kde autoritářské strany plně kontrolovaly exekutivu, ale i legislativu, dokonce často i justici.

¹⁸ ROOSEVELT, E.: *Jak on to viděl*. Praha, Svoboda 1947.

Ochrana základních práv a svobod

Ústava obsahovala poměrně propracovaný katalog základních práv a svobod. Občané si byli před zákonem rovni, a co bylo důležité, nikdo nemohl být svévolně postaven před vojenský soud, pokud to nebyla osoba v činné vojenské službě. Občanům byla zaručena svoboda pobytu a svobody změny pobytu, což byl v zemi, kde měla kontrola pobytu obyvatelstva dlouhou tradici, značný posun. Byla zakotvena svoboda projevu, vyučování, písemného projevu, ochrana listovního tajemství, svobody vyznání, shromažďování a spolčování. Občané měli právo na zajištění existence, na práci, na majetek, právo petiční, právo podávat stížnosti, měli právo volit nebo právo iniciovat odvolávání veřejných činitelů. Mohli se účastnit zkoušek do státní služby, zastávat veřejné funkce. K ústavním povinnostem občanů patřilo platit daně a v souladu se zákonem vykonávat vojenskou službu. V souladu s čínskými tradicemi ústava nestanovila jen právo na vzdělání, ale také povinnost získat vzdělání. Základní práva a svobody měly být vykonávány tak, aby neporušovaly společenský řád a veřejné blaho, jakož i práva a svobody jiných osob. Omezit výkon základních práv a svobod bylo ústavně možné toliko za situace, kdy musí odvrátit závažná krize, udržet společenský řád anebo zlepšeno veřejné blaho. Ústava přiznala občanům právo na náhradu škody za škodu způsobenou nezákonným postupem úředních osob, vedoucím k porušení základních práv a svobod.

Ústava definovala několik státních politik, které měly být vykonávány nadstranicky, loajálně ke státu a ve prospěch lidu. Předně to byla obranná politika a činnost pozemního vojska, námořnictva a letectva. Ústava výslovně zakazovala jakémukoliv politickému subjektu použít armádu k boji o uchopení moci. Vojákům v činné službě bylo výslovně zakázáno zastávat civilní veřejné funkce. Další významnou státní politikou byla zemědělská politika, založená na rovnoprávném vlastnictví k půdě a na omezení soukromého kapitálu k dosažení vyváženého soběstačnosti blahobytu obyvatelstva. Jednotlivci, produktivní podniky a zahraniční investoři mohli získat státní podporu. Ústava zaručovala volný pohyb zboží na celém území Číny, což sice může působit podivně, ale byla to reakce na konec zahraničních koncesí. Stát měl podle ústavy vytvořit systém státního sociálního pojištění a systém veřejného zdravotního pojištění. Ústava zaručovala právo na bezplatné školní vzdělání dětem od šesti do dvanácti let a osoby starší školního věku, které nezískaly základní vzdělání, měly nárok na bezplatné doplňkové vzdělání.

V souvislosti s bojem proti komunistickým vzbouřencům byl v Číně dne 20. května 1949 vyhlášen výjimečný stav. Jelikož pojetí tohoto institutu se může v různých zemích lišit, je potřeba upřesnit jeho obrysy v Číně a od konce roku 1949 na Tchaj-wanu, kde platil až do roku 1987. Jeho územní působnost na Tchaj-wanu odůvodňovalo již zmíněné výkladové stanovisko Vysoké soudní rady. Výjimečný stav za prvé omezoval výkon některých, jinak ústavou z roku 1947 zaručených základních práv a svobod, především svobodu projevu, shromažďování a spolčování. V tomto ohledu bylo zakázáno zakládat nové politické strany. Za druhé, výjimečný stav v tchajwanských podmínkách znamenal rozšíření osobní i věcné příslušnosti vojenských soudů. Běžná osobní příslušnost vojenských soudů se má vztahovat na osoby v činné vojenské službě. V rámci výjimečného stavu byla na Tchaj-wanu rozšířena osobní příslušnost vojenských soudů i na civilní osoby, které se měly dopustit trestných činů jako pobuřování, špionáž, krádež vojenského materiálu nebo nedovolené obchodování s vojenským materiálem, či krádež nebo poškození věci z obecně

prospěšných zařízení. V roce 1976 rozšířila vláda příslušnost vojenských soudů i na trestné činy zcela zjevně z obecné kriminality jako vražda, loupež, úmyslné zabití oběti znásilnění nebo loupeže či únos. Příznivým důsledkem byl rychlý pokles závažné trestní činnosti. Nepříznivým jevem bylo omezení práva na spravedlivý proces, na zákonného soudce či práva na obhajobu a zkrácení práv podat odvolání. Rozsudky byly totiž vykonatelné po potvrzení velícím důstojníkem. Příslušnost vojenských soudů nebyla na uvedené skutky aplikována automaticky. Mohlo být rozhodováno případ od případu. Tak se i dělo zejména po roce 1980, kdy se nápad trestních řízení před vojenskými soudy postupně snižoval ve prospěch soudů civilních až do roku 1987, kdy byl výjimečný stav v zemi zrušen.¹⁹

Hybatelem prosazení ústavou zaručených práv a svobod se po roce 1990 stala Vysoká soudní rada. V roce 1994 vydala výkladové stanovisko č. 364, zaručující svobodu projevu s tím, že stát je povinen poskytnout sdělovacím prostředkům k naplnění této svobody vysílací frekvence. V roce 1996 omezil svobodu projevu výkladovým stanoviskem č. 414 tak, že nesmí sloužit například k propagaci omamných látek. Ve věci svobody pohybu vydal v roce 1997 výkladové stanovisko č. 443, podle něhož jsou neústavní ustanovení branného zákona, která zakazují vycestovat ze země brancům šest měsíců před povinným nástupem vojenské služby. V oblasti ochrany ústavou zaručených práv účastníků trestního řízení stojí za zmínku výkladové stanovisko Vysoké soudní rady z roku 1995, které shledalo neústavním ustanovení trestního řádu o právu prokurátora uvalit na vyšetřovaného vazbu bez souhlasu soudu. Trestní řád musel být příslušným způsobem novelizován. V témže roce Vysoká soudní rada přiznala obviněnému právo konfrontovat svědka. V roce 2001 Vysoká soudní rada judikovala, že prokurátor nemá právo vydat sám zatýkácí rozkaz bez souhlasu soudu, což rovněž vedlo k příslušné úpravě trestního řádu.²⁰

Srovnávat Čankajškův Tchaj-wan a Maovu Čínskou lidovou republiku není z hlediska fungování ústavního systému úplně jednoduché.²¹ Tvrdit, že Tchaj-wan byl ostrovem demokracie proti totalitní rudé Číně je přitažené za vlasy. Měřeno hodnotami „západní“ demokracie byla ČLR po roce 1949 nepochybně diktaturou bez špetky respektu k základním právům a svobodám. Avšak ani kuomintangský Tchaj-wan nevykazoval všechny znaky demokratického státu. Nefungovala tam dělba mocí, prezident vládl autokraticky, občanům byly více než čtyřicet let odpírány svobodné volby, byla omezována základní práva a svobody. To vše s odvoláním na rudé nebezpečí z pevniny. Posun nastává až po Čankajškově smrti v roce 1975. Jakoby symbolicky v předvečer skonu druhého titána moderní čínské historie Mao Ce-tunga o rok později. I v tomto druhém případě se otevřela stavidla reformním proudům původně nereformovatelné komunistické diktatury. Čínská ústava z roku 1947 se nakonec ukázala jako demokratický dokument. Jejím problémem bylo, že nebyla po dlouhá desetiletí aplikována. Od konce minulého století byla četnými novelami vylepšena a modernizována. Je tak připravena sloužit své zemi po další potřebnou dobu, nicméně vzorem pro pevninskou Čínu se nestane.

¹⁹ HARDING, A. et al.: *New Courts in Asia*. London, Routledge 2009.

²⁰ CHANG-FA LO. *The Legal Culture and Legal System of Taiwan*. Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2006.

²¹ TOMÁŠEK, M., Odraz říjnové revoluce v právních systémech Dálného východu. *Právník* 2017, č. 11, str. 961–976.

Seventy Years of New Chinese Constitution

Michal Tomášek

Summary

In 2017, we commemorated 70th anniversary of new Chinese Constitution of 1947. Meant Constitution of the Republic of China overruled by Communist takeover in 1949. Transferred to Taiwan this Constitution is still in force with numerous amendments. The 1947 Constitution was implemented in a restrictive way in Taiwan due to the doctrine of “political tutelage”. President Chiang Kai-shek declared this doctrine as a reaction to “Communist rebellion at Mainland”, he extended his presidential powers to the detriment of Constitutional bodies, declared martial law and severely restricted constitutional rights of Taiwanese citizen. Regular elections were not held for 45 years. Full implementation of 1947 Constitution was reestablished in 1990s. Constitutional Court (Council of Grand Justices) decisively contributed to renewal of constitutionality in Taiwan.