

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

DE LONDRAS, F. – DAVIS, F. M.: **Kontrola výkonné moci v čase terorismu: soupeřící perspektivy efektivních kontrolních mechanismů** /Controlling the Executive in Times of Terrorism: Competing Perspectives on Effective Oversight Mechanisms/

Oxford Journal of Legal Studies, roč. 30, č. 1, 2010, str. 19 – 47

Boj proti terorismu, který celosvětově akceleroval po událostech 11. září 2001, přinesl mimo jiné nárůst pravomocí orgánům odpovědným za zajištění bezpečnosti státu. Činnost těchto orgánů však začala být současně kritizována z důvodu tvrzeného porušování lidských práv (ať už osob podezřelých z teroristických aktivit nebo běžných občanů, jimž je zasahováno do soukromí). V současné době již existují rozhodnutí soudů, kterými byla takováto činnost orgánu výkonné moci skutečně označena za protiprávní. Z tohoto důvodu považuji za významné, že právní věda věnuje pozornost problému nalezení optimální hranice mezi zajištěním bezpečnosti osob a ochranou jejich základních práv.

Co prezentovaný příspěvek autorů odlišuje od množství již existujících studií, je především jeho forma. Článek je záměrně strukturován jako diskuse názorů dvou autorů, kteří se ve svých závěrech zčásti shodují, ale zčásti také rozcházejí. Hlavní otázka, kterou se autoři zabývají, zní: Jak efektivně na pozadí současného boje proti terorismu kontrolovat výkonnou moc, která má tendenci zasahovat do základních práv osob? Důraz je přitom kladen na *efektivitu* této kontroly ve smyslu takové úpravy, která je přiměřená vzhledem k dosažení svého cíle a zároveň nejde nad rámec toho, co je nezbytné. Výsledná úprava tak musí být akceptovatelná jak pro dosažení ochrany jednotlivců, tak i určité úrovně bezpečnosti (str. 20). Pokud tedy autoři hovoří o kontrole výkonné moci ze strany orgánů soudní a zákonodárné moci, nejde jim v této studii o abstraktní institucionální rovnováhu v rámci dělby moci, nýbrž v první řadě o efektivitu regulace. Z tohoto pohledu autoři zkoumají výhody a nevýhody jednotlivých modelů kontroly exekutivy.

Společným východiskem obou autorů je tvrzení, že výkonná moc nemůže být ponechána bez kontroly ze strany jiné moci. Na různých příkladech z minulosti autoři dokazují, že výkonná moc ponechaná bez kontroly provádí příliš omezující zásahy do základních práv osob ve jménu zachování bezpečnosti (např. situace na základně Guantánamo, demolice domů v Izraeli, internace osob v Severním Irsku, atd. viz str. 21).

Rozdílný přístup však autoři zastávají v otázce, kdo by měl dohlížet nad výkon-

nou mocí. Podle F. Davise má být kladen důraz na demokratické procesy, a tudíž nejlepším kontrolním orgánem je parlament, popřípadě přímo lid na základě různých instrumentů přímé demokracie. F. de Londras je toho názoru, že nejlepším orgánem pro kontrolu výkonné moci je moc soudní.

Davis na podporu svých argumentů uvádí, že soudní moc dlouhodobě selhala v efektivní kontrole výkonné moci, což demonstruje na množství příkladů, zejména z historie USA. Jedním z nejznámějších případů je *Korematsu proti Spojeným státům* 323 U.S. 247 (1943), který se týká internace amerických občanů japonského původu po útoku na Pearl Harbour, přičemž jediným kritériem internace byl japonský původ osob, tj. nikoliv konkrétní bezpečnostní riziko. Nejvyšší soud USA však toto rozhodnutí o internaci nezrušil, místo toho konstatoval, že řešení této otázky ponechává na exekutivě. Angažování se v těchto otázkách by podle soudu znamenalo precedens, který by byl přítomen „jako nabitá zbraň“ proti exekutivě v době jakékoliv budoucí krize (str. 26). Analýza novějších soudních rozhodnutí v počátku 21. století neukazuje podle Davise, že by soudy byly ochotnější striktněji přezkoumávat činnost orgánů výkonné moci. Je například zřejmé, že pokud bude uzavřeno vězení na Guantánamu, bude to z rozhodnutí prezidenta Obamy, nikoliv z důvodu soudních rozhodnutí (str. 33).

Pokud jde o argumentaci týkající se efektivní kontroly parlamentem, Davis uvádí příklady z britské parlamentní praxe, kdy poslanci odmítli podpořit vládní návrhy, které podle jejich názoru jdou příliš daleko v omezování práv občanů. Přestože tedy v systému stabilní podpory vlády parlamentem lze obecně očekávat, že vládní návrhy budou bez problémů parlamentem přijímány, skutečnost ukazuje, že ne ve všech případech toto musí být pravda (str. 31).

Konečně Davis poukazuje na skutečnost, že lidé v současné době mají vynikající možnosti zjišťování informací i jejich šíření zejména prostřednictvím internetu (poukazuje na tzv. web 2.0). Za této situace jsou tedy politici daleko více než v minulosti pod dohledem veřejnosti. Přestože veřejné mínění občanů má zejména v době krize vyvolané teroristickým útokem tendenci k volání po značném omezení základních práv za účelem posílení bezpečnosti (F. de Londras hovoří o tzv. morální panice – str. 32), s odstupem času se názory veřejnosti obvykle změni ve prospěch ochrany lidských práv. Právě změna veřejného mínění může iniciovat změnu názorů volených poslanců na vládní opatření související s bojem proti terorismu.

F. de Londras argumentuje ve prospěch soudní kontroly a všímá si zejména změny přístupu Nejvyššího soudu USA v případech týkajících se osob vězněných na Guantánamu – zejm. *Rasul proti Bushovi* 542 U.S. 466 (2004), *Hamdan proti Rumsfeldovi* 548 U.S. 557 (2006). Zde Nejvyšší soud USA v podstatě stanovil, že právo na soudní ochranu se týká rovněž věznic na Guantánamu, která není mimo jurisdikci amerických soudů.

Podobně ve Spojeném království projednala Sněmovna lordů případy stížností jednotlivců zadržených podle zákona proti terorismu z roku 2001, jednalo se o případy *A a ostatní proti ministru vnitra* a *X a ostatní proti ministru vnitra* 2 AC 68 [2005]. Zde bylo Sněmovnou lordů konstatováno, že úprava zadržení bez obvinění v zákoně proti terorismu je nepřiměřená, neboť je diskriminační a navíc jde nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cíle. Přestože v případě opatření směřujících k boji proti terorismu má výkonná moc určitou možnost uvážení (margin of appreciation – str. 42), je povinností soudů kontrolovat dodržování evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která byla soudům stanovena zákonem Human Rights Act z roku 1998. Tento zákon dává soudům specifické pověření, které není nedemokratické (str. 43).

Hlavním argumentem F. de Londras je tedy tvrzení, že pokud parlament selže jako kontrolní orgán opatření výkonné moci, plní tuto funkci soudy. Současná praxe přitom ukazuje, že soudy zdaleka nejsou tak zdržlivé jako v minulosti, pokud rozhodují o případech spojených s omezením základních práv z důvodů bezpečnosti státu.

Závěry příspěvku tedy sice vyznívají jednoznačně ve prospěch kontroly výkonné moci, avšak kdo bude mít ústřední roli v této činnosti, zůstává nezodpovězeno. Z analýzy autorů vyplynulo, že ani zákonodárna, ani soudní moc nemohou samostatně efektivně kontrolovat exekutivu; je tedy potřeba nalézt v rámci dělby moci určitou rovnováhu, což je v době krize a požadavku na rychlou a účinnou reakci úřadů nelehký úkol. Jako příklad synergického působení soudnictví a dalších orgánů státu je uvedena situace na Guantánamu, kde na základě série rozhodnutí Nejvyššího soudu USA a následných legislativních a exekutivních opatření dochází k postupné změně „situace zjevného bezpráví směrem k zákonnosti“ (str. 46).

Pavel Ondřejek