Jak hodnotí ústavní změny v Rusku slovenský právník a komentátor Branislav Fábry?

Dňa 1. júla 2020 sa v Rusku uskutočnilo referendum o ústavných zmenách, ktoré začiatkom roku navrhol prezident V. Putin a následne schválili obe komory parlamentu. Zo spravodajstva slovenského mainstreamu sa však čitateľ nedozvedel o ústavných zmenách takmer nič a získal len mylný dojem o zmysle a podstate referenda. Napriek neustále opakovanému naratívu o „večnom prezidentovi" pri ústavných zmenách v Rusku nešlo ani tak o to, aby si V. Putin predĺžil funkčné obdobie. V jeho prípade išlo skôr o zachovanie vlastného odkazu, ale predovšetkým o to, aby sa vytvorili podmienky pre stabilný vývoj krajiny aj po zmene prezidenta v budúcnosti. Išlo celkovo o 206 zmien, ktoré mali rôzny význam i rôzne ciele. Zásadnými boli hodnotové otázky, otázky suverenity a federálneho zriadenia.

Suverenita ako ústredná téma

Z hľadiska oficiálnej rétoriky zohrávala pri referende kľúčovú úlohu problematika suverenity. Už vo svojom prejave zo začiatku roku V. Putin zdôraznil: *„Rusko môže zostať len ako suverénny štát Rusko. Suverenita nášho štátu musí byť bezpodmienečná."* Veľké obavy v Moskve vyvoláva medzinárodná situácia, keď Rusko čelí rastúcemu nepriateľstvu západných štátov. Zásadnú úlohu tu zohrali i **skúsenosti z Ukrajiny**, kde západní predstavitelia flagrantne porušovali jej suverenitu. Na Majdane sa vedúci politici Západu (J. McCain, C. Ashtonová, G. Westerwelle, atď.) výrazne miešali do vnútorných vecí a dokonca sa zúčastnili protestov proti prezidentovi V. Janukovyčovi. Pre porovnanie, aká by bola asi reakcia, keby pri protivládnych protestoch niekde v EÚ vystúpil S. Lavrov? Ešte flagrantnejšie porušenie suverenity dokazoval zverejnený telefonát V. Nulandovej, pri ktorom predstaviteľka USA „vylúčila" z vedúcich funkcií na Ukrajine V. Klička, vtedy najpopulárnejšieho politika Majdanu a určila za premiéra A. Jaceňuka. Nuž a zverejnené rozhovory J. Bidena a P. Porošenka stratu ukrajinskej suverenity iba potvrdili.

Pre Rusko je neprijateľné, aby sa v budúcnosti podobným spôsobom ignorovala jeho suverenita. Preto sa pri novele ústavy kládol dôraz na to, aby v RF malo ruské právo **prednosť pred medzinárodným právom**, dohovormi a inštitúciami. V čl. 79 sa uvádza: *„Rozhodnutia medzinárodných orgánov... sa nevykonávajú, ak sú v rozpore s ústavou..."* Prioritu ruského práva sformuloval síce už v roku 2015 Ústavný súd RF, ale explicitne v ústave doteraz zakotvená nebola. Závažný je najmä vzťah voči ESĽP v Štrasburgu, ktorý pobúril ruskú verejnosť tým, že priznal skoro dve miliardy eur M. Chodorkovskému – pre porovnanie, za porušenie práva na život sa odškodnenie udeľuje v státisícoch. Okrem toho, arbitrážny súd, ktorý RF neuznáva, provokatívne priznal Chodorkovskému až 50 miliárd dolárov. Pri týchto sporoch ide o sumy, ktoré sú významné i z hľadiska suverénnych práv RF, najmä v oblasti štátneho rozpočtu. Na to v Chodorkovského kauze čiastočne upozornilo aj odlišné stanovisko časti sudcov ESĽP. Celkovo, v RF vládne presvedčenie, že problém vyrovnania sa s 90-tymi rokmi musí zostať vnútornou vecou a žiadna „ochrana investorov" zo strany západných súdov nemôže viesť k novému prerozdeleniu majetku.

Otázka suverenity je však dôležitá aj z hľadiska lojality a tu priniesla Ukrajina ďalšie memento. Ako je známe, tesne po Majdane sa členmi ukrajinskej vlády stali „vyslúžilí politici" zo západných štátov. Uvedený stav poburoval mnohých Ukrajincov, najmä keď videli, že západní vyslúžilci nedokážu na Ukrajine vytvoriť sľubovaný ekonomický zázrak. Rusko si podobných „poradcov" neželá, a preto do svojej ústavy zavádza aj minimálnu **dĺžku trvalého pobytu v RF** pre vysokých politických funkcionárov: týka sa to najmä prezidenta (čl. 81), ale aj poslancov (čl. 97) a členov vlády (čl. 109). Pri viacerých funkcionároch, zvlášť pri sudcoch (čl. 119) sa zdôrazňujú majetkové otázky, hlavne zákaz účtov v cudzích bankách. Celkovo ide o to, aby sa funkcií ujímali len ľudia, ktorí majú väzby k RF. Toto je dôležitá informácia i pre príslušníkov ruskej elity, z ktorých mnohí už od 90-tych rokov vyviezli kapitál do zahraničia a získali tam i cudzie štátne občianstvo.

Nový federalizmus

Jedným z hlavných dôvodov pre novelu ústavy boli otázky úpravy federálnych vzťahov v RF. Federácia v Rusku vznikla ešte počas socializmu, v praxi však deľba moci **medzi centrom a subjektmi federácie** nefungovala. Existoval totiž efektívny centralizačný mechanizmus v podobe komunistickej strany. So stratou vedúcej úlohy strany sa objavil nečakaný problém, ako ďalej upravovať právne vzťahy. B. Jeľcin situáciu ešte skomplikoval aj výrokmi typu: *„Berte si toľko suverenity, koľko zvládnete.“* Po rozpade ZSSR sa preto hlavy mnohých subjektov RF usilovali o získanie úplnej nezávislosti. Nešlo iba o národnostné oblasti, ale aj o bohaté kraje, kde sa miestne hlavy výkonnej moci pokúšali získať prestížny titul prezidenta suverénneho štátu (napr. Sverdlovská oblasť). Snaha týchto politikov však narážala na odpor obyvateľstva a v národnostných subjektoch RF dochádzalo i k sporom medzi titulárnymi národmi a miestnou ruskou menšinou, ktorá bola všade veľmi početná (okrem Dagestanu). V Čečensku ústavné spory skončili dokonca vyhnaním miestnych Rusov (tretina obyvateľov) a následnou vojnou.

Situáciu s federalizmom v RF mala v roku 1993 riešiť nová ústava, avšak stabilizovať situáciu medzi centrom a subjektmi federácie sa nakoniec podarilo Moskve až cez bilaterálne zmluvy – posledný bol Tatarstan vo februári 1994 (Čečensko nepodpísalo). Tak sa vytvoril model, ktorý sa nazýval „**zmluvným federalizmom**“. Medzi textami ústav subjektov federácie a ústavou RF však dodnes existujú rozpory. Moskva pri tom vychádza z interpretácie, že ruská ústava má vyššiu právnu silu a ústavy subjektov RF s ňou musia byť v súlade, inak sú neplatné. Po nástupe V. Putina sa tejto interpretácii podriadili aj jednotliví predstavitelia subjektov RF. Zvlášť dôležité bolo Čečensko, ktoré v referende v roku 2003 prijalo ústavu, vyhlasujúcu republiku za súčasť RF. Vzťahy centra s jednotlivými súčasťami sa pokúsil V. Putin niekoľkokrát riešiť, problém však nedokázal vyriešiť úplne a stabilita často závisí od lojality miestnych vládcov voči jeho osobe. Ak by sa prezidentom RF stal niekto bez podobnej autority, mohol by sa vzťah skomplikovať. I na túto hrozbu reagovala novela ústavy.

Štruktúre federácie sa venuje hlava 3, teda čl. 65 – 79[1]. Táto hlava bola zrejme najzásadnejšie novelizovaná. V čl. 67 ods. 2[1] sa uvádza: *„Ruská federácia zabezpečuje ochranu svojej suverenity a územnej celistvosti.“* Dané ustanovenie ďalej vylučuje scudzenie časti územia, čo je veľmi silný signál vo vzťahu ku Krymu a Kurilám. V čl. 67[1] ods. 1 sa zdôrazňuje, že RF je právnym nástupcom ZSSR na svojom území. V čl. 69 sa zasa garantujú práva nepočetných skupín domorodého obyvateľstva či iných menšín. V čl. 68 sa reguluje status ruského jazyka, ako aj menšinových jazykov či jazykov titulárnych národov v subjektoch federácie.

Novelizované boli aj ďalšie ustanovenia v tejto hlave, niektoré z inovácií sa však problematiky federalizmu príliš netýkajú. Naopak, pre federalizmus sú významné i ustanovenia mimo hlavy 3. Zaujímavou inštitucionálnou zmenou je, že v čl. 118 sa do systému súdnictva RF nezaradili **ústavné súdy** jednotlivých subjektov. Ústava v novom znení sa tým líši od ústavného zákona o sústave súdov RF, ktorý ústavné súdy subjektov federácie uznáva za súčasť systému. Ústavné súdy by mohli hrať dôležitú úlohu i pri akýchkoľvek pokusoch o vyhlásenie nezávislosti a ich opomenutím v texte ústavy sa môže ich pozícia oslabiť, najmä v porovnaní s inými súdnymi orgánmi pôsobiacimi v republikách. Je jasné, že daná kalkulácia nemusí vyjsť, pretože pri prípadnej nezávislosti by išlo o mocenské spory, avšak určité inštitucionálne prekážky by taktiež mohli zavážiť. Úlohu posilniť centralizáciu vo federálnom systéme Ruska zohráva aj vytvorenie jednotnej sústavy štátnych orgánov (čl. 131), ako aj možnosť predbežnej kontroly ústavnosti zo strany ústavného súdu voči právnym aktom subjektov federácie (čl. 125).

Stabilita inštitucionálneho vývoja

V súvislosti s týmito zmenami je potrebné vnímať aj ďalšie ústavné zmeny v inštitucionálnom systéme RF. Najčastejšie diskutovaným problémom je **„vynulovanie“ doterajších funkčných období** V. Putina, takže môže kandidovať znovu (čl. 81). Je však otázne, či sa V. Putin bude naozaj usilovať, aby

vládol až do roku 2036. Skôr pôjde o to, aby mohol odstúpiť, keď nájde vhodného nástupcu do funkcie prezidenta. V Putinovom ponímaní by to mal byť prezident, ktorý dokáže udržať nadvládu nad ekonomickou oligarchiou a nebude iba nástrojom v jej rukách. Z jeho strany tak nejde o príliš demokratický postup, keďže o nástupcovi by mali rozhodovať voliči, ale V. Putin sa pokúša vyhnúť situácii, kde by sa výber nového prezidenta dostal do rúk veľkým ekonomickým a regionálnym subjektom. Ide teda o to, aby Putinov autoritatívny model nenahradila vláda oligarchie s „maskou demokracie". Z hľadiska osobného statusu V. Putina je miesto čl. 81 dôležitý skôr nový čl. 92, ktorý odstúpivšiemu prezidentovi garantuje imunitu.

Spomenúť treba i ostatné aspekty novelizácie **postavenia prezidenta** (hlava 4, čl. 80-93), zvlášť špecifikáciu právomocí prezidenta vo vzťahu k iným orgánom (čl. 83). Doterajšie ustanovenia boli stručnejšie a nie vždy presne riešili postup pri menovaniach funkcionárov. V novele sa však zbytočne uvádzajú rôzni funkcionári, pričom mnohí z nich by nemuseli byť takto kazuisticky spomínaní, napr. administratíva prezidenta (čl. 83 písm. i). Právomoci prezidenta k jeho administratíve naozaj netreba ústavne regulovať. Bez významu nie je ani vytvorenie Štátnej rady RF ako nového ústavného orgánu, upraveného v čl. 83 ods. e[5]). Okolo tohto orgánu sa na začiatku roku veľa špekulovalo, uvažovalo sa o analógiách s Kazachstanom, ale podľa textu ústavy nejde o orgán, ktorý by zohrával rozhodujúcu úlohu. V ústave sa nachádza blanketná norma a podrobnú úpravu tohto orgánu má obsahovať samostatný federálny zákon. Podobne aj ďalšie ustanovenia v čl. 83 sú veľmi detailné, je však otázne, či sa reguláciou podrobností vyriešia interpretačné problémy. Každopádne, zo stany autorov novely ide o snahu stabilizovať inštitucionálne nejasnosti.

Diskutovaným je aj nový spôsob vymenovania a odvolávania jednotlivých **členov vlády**. Pri kreácii vlády a jej členov sa posilňuje úloha Štátnej dumy, najmä možnosť schvaľovať kandidátov navrhnutých prezidentom. V čl. 110 ods. 1 sa potvrdzuje i doterajšia prax jednoty výkonnej moci ustanovením: *„Výkonnú moc Ruskej federácie uskutočňuje vláda Ruskej federácie pod všeobecným vedením prezidenta Ruskej federácie."* Z hľadiska legislatívneho procesu sú zaujímavé inovácie v oblasti predbežnej kontroly ústavnosti, kde čl. 107 ods. 3 umožňuje prezidentovi obracať sa ešte pred podpisom zákona na Ústavný súd RF. Treba ale tiež dodať, že žiadna zmena inštitucionálneho vzťahu prezidenta, vlády a oboch komôr parlamentu nie je taká, aby zmenila reálne mocenské vzťahy, prinajmenšom dovtedy, kým vládna strana Jednotné Rusko bude naďalej vyhrávať voľby.

V novele ústavy sa nanovo upravuje i problematika **súdnej moci**. Tá je regulovaná v hlave 7 (čl. 118 – 125). Významné zmeny sa týkajú ústavného súdu, kde sa počet sudcov znižuje z 19 na 11 (čl. 125 ods. 1). V danom ustanovení sa mu tiež ukladá *„zabezpečiť ... priamu účinnosť Ústavy ruskej Federácie na území celej Ruskej Federácie*. To súvisí s už spomínanými cieľmi federalizmu. Vytvárajú sa však i nové pravidlá menovania a odvolávania odvolávania sudcov najvyšších ruských súdov a definuje sa úloha prezidenta (čl. 83). Spory vyvolala aj úloha prezidenta vo vzťahu k sudcom a prokurátorom podľa čl. 83 písm. e) či e[1]). V tomto prípade ide o reakciu na kritiku súdnictva, ktorá je v ruskej spoločnosti veľmi rozšírená – podobne ako u nás. Zvlášť otázna je pritom možnosť odvolať sudcu, ktorý sa dopustí „činu v rozpore s cťou a dôstojnosťou". Hoci ešte nie je sú všetky špecifiká postupu jasné, už teraz to môže vyvolávať obavy zo zásahu do nezávislosti súdnictva. Tie, popri viacerých ďalších, vyjadrila aj Benátska komisia. Pokiaľ ide o prokuratúru aj tu sa v novele čl. 129 ods. 1 výslovne uvádza, že ide o *„centralizovanú sústavu orgánov"*.

(Text bude pokračovať druhou časťou, v ktorej sa budem venovať hodnotovým otázkam, nedostatkom ústavných zmien, ako aj možnostiam alternatívnych úprav v ústave.)

Psali jsme:

- *Ruská ústava*
- *Putinův poker aneb Když je odvrácenou tváří stability nejistota*
- *Státní rada v Rusku bude prezidentská struktura*

Tento článek publikujeme v rámci spolupráce s webem Nové Slovo.

~~~

Pokračování: Ústavné zmeny v Rusku a ich význam (2. časť)

Zdroj: http://casopisargument.cz/?p=30545

Sdílet
~~~