

Poznámky k vývoji a k různým pojetím základních práv

ELIŠKA WAGNEROVÁ

Základní práva a svobody v dnešním pojetí představují ústavně garantovaná subjektivní práva a současně i základní stavební elementy ústavního pořádku, jakož i celého právního řádu. Základními předpoklady těchto práv je především suverenita lidu, demokracie jako forma moci a dělená státní moc. Za přímé předky základních práv v moderním pojetí je třeba považovat „Bills of Rights“ z ústav severoamerických států z období po vyhlášení nezávislosti (např. Virginská deklarace), jakož i francouzskou Deklaraci práv člověka a občana z roku 1789.

1. Historický vývoj teorií základních práv

a) *Měšťanská teorie základních práv*

V období konstituční monarchie šlo o zajištění oddělenosti státu a společnosti. První základy položil Georg Jellinek (Systém subjektivních veřejných práv). Rozdělil základní práva na status negativus (svobodu od státu), status positivus (nároky na plnění ve vztahu ke státu), status aktivus (občanská práva) a status pasivus (povinnosti státních občanů).

V konstituční monarchii se většina základních práv vyčerpávala zařazením pod status negativus. Znamená to, že měla za cíl bránit státním zásahům tím, že ústavně zajišťovala sféru občanské společnosti, do níž neměl stát vstupovat.

b) *Meziobčlečné období*

Na přelomu století, resp. v prvních desetiletí 20. století, dochází v souvislosti s nově se tvořivšími republikánskými státy a s jejich novými ústavami k ústavnímu zakotvení katalogů základních práv, které spolu s dělbou moci a se zastupitelskou demokracií přispívají k vytvoření podmínek pro fungování formálního právního státu. Přesto lze říci, že vývoj základních práv v této době stagnuje. Bezpochyby

tento fakt úzce souvisí s tendencí tehdejší právní vědy k vypjatému pozitivismu, jenž se ve vídeňsko-brněnském kontextu projevoval zejména v názorech školy o ryzí nauce právní představované Hansem Kelsenem ze strany jedné a Františkem Weyrem ze strany druhé.

Pro Kelsena byla kupříkladu základní práva jen tzv. „základními právy a svobodami“, jejichž relevance se uplatní jen tehdy, dostanou-li se do ústavního zákona ve formálním smyslu, neboť jenom a výlučně díky tomuto faktu si zaslouží zvýšenou ochranu. Pro Kelsena představují základní práva obsažená v ústavě pouze ústavní ustanovení rovnocenná kterýmkoli jiným ústavním ustanovením a neviděl ani důvod, proč by měla být upřednostňována. Ústavy té doby, ať už obsahovaly rozsáhlejší katalog základních práv (Výmarská ústava), anebo byly skoupé (rakouská ústava), neplnily a záměrně ani nechtěly plnit hodnotové funkce – byly hodnotově slepé. Ústavám z těchto let šlo především o odůvodnění samotné existence států jako takových (Československo, Rakousko, Německo), a to jak uvnitř státu, tak pro vnější svět. Vyčerpávaly se ve funkčních předpisech, které mohly mít jakýkoli materiální obsah, a tak bylo možné vůli většiny odstranit i demokratickou státní formu a nahradit ji diktaturou.

c) Hodnotová teorie podle integrační nauky

Ve Výmarské republice vyvinul Rudolf Smed (Verfassung und Verfassungsrecht, 1928) v rámci své integrační nauky teorii základních práv, která je označována jako hodnotová teorie. V základních právech viděl v první řadě prostředek „věcné integrace“. S jejich obsahem, který je součástí svobodného demokratického řádu, většina občanů souhlasí. Konkretizují svobodu nikoli ve smyslu popisujícím realitu, nýbrž tím, že mají normativní smysl jako stále se obnovující cíl. Nejde už jen o částečnou emancipaci individua ve vztahu ke státu, základní práva musí navíc působit jako spojující článek mezi jednotlivcem a státem, jako základ politického sjednocení. V popředí této teorie stojí sociálně psychologický hodnotící aspekt náležící základním právům v každé ústavě. Proto je tato teorie všeobecná, nelze ji stavět do jedné řady s jinými – konkrétními teoriemi vztahujícími se ke konkrétním typům ústav.

d) Období autoritativně-totalitární, institucionální teorie

Existence subjektivních veřejných základních práv v důrazně autoritativních ústavách musí nutně být v napjatém poměru k autoritativnímu principu. Významný právní vědec Výmarské republiky Carl Schmitt, který se později odevzdal do služeb nacistického státu, vyvinul tzv. institucionální teorii základních práv. Dovodil v ní, že za každým individuálním veřejným právem stojí zároveň objekt hodný ochrany objektivním právem nezávislým na poskytnutí subjektivních práv. Zatímco ve svobodném demokratickém státu jsou základní práva především individuálními právy, která jsou pouze zesílena objektivními (institucionálními) principy, prosazoval Schmitt myšlenku vzdát se zcela individuálních práv a namísto nich by nastoupila ochrana svobody pomocí institucionálních záruk („konkrétní pořádkové myšlení“). Carl Schmitt viděl v právním státu asymetrický „princip rozvržení“ zásadně neomezené sféry svobody jednotlivce ve srovnání se zásadně omezenými oprávněními

státu. Namísto toho se zasazoval o mocenský stát, v němž by měl stát přednost před jednotlivcem. Tím pomohl připravit cestu pro odstranění demokracie a nástup nacionálního socialismu.

Tato teorie je zaměřena proti primátu jednotlivce před státem a vzhledem k tomu, že popírá subjektivní práva jednotlivce, je problematické ji označovat za teorii základních práv.

Vůdcovství, totalitní princip, odmítání formální demokracie západoevropského ražení, omezování základních práv, vznik profesně-stavovské struktury veřejnoprávních korporací, jež pouhými stanovami omezovaly právo na svobodnou volbu povolání nebo jeho výkon, popření základních práv pro určité skupiny obyvatelstva vymezené kupř. rasově, záliba v neurčitých a tudíž snadno zneužitelných pojmech. To všechno charakterizuje stav základních práv ve státech s autoritativně totalitní formou vlády.

e) Demokratická teorie základních práv

Objevila se poprvé po přijetí německé ústavy (Základní zákon, Grundgesetz – GG). Funkce základních práv se již neomezují jen na obranu individua proti státu. Do centra vši pozornosti státu je postaven člověk ve své důstojnosti, která náleží stejnou měrou všem. Zdrojem všech hodnocení je pouze člověk s jeho neustálou interakcí s okolím, v níž se rozvíjí jeho osobnost a hodnotící schopnost. Je třeba dosáhnout určitý nezbytný stupeň osobní svobody, jež je ohrožována mocí nebo panstvím jiných. Mocí přitom budeme rozumět možnost ovlivňovat jiné. V tom smyslu ji má každý, i žebrák, který obtěžuje své okolí, a tak nad ním vykonává moc. Panstvím budeme rozumět převahu moci ve vztahu k jiným. Tedy jen nerovné rozdělení moci zakládá panství.

Jistému panství jsme vystaveni téměř všichni. Rodičovská moc k dětem, vztah učitel – žák, zaměstnavatel – zaměstnanec, což je poměr, který může ovlivnit seberealizaci víc než vztah ke státu, který může snadno vést ke zneužití pozice toho, jenž s ním disponuje, a tak k podrobení jiných.

Ve vztazích neovládaných panstvím je dána rovnost, svoboda zúčastněných není ohrožena. Všechna základní práva se proto primárně vztahují ke vztahům, v nichž se vyskytuje panství. Zásada rovnosti působí proti tendenci nadřazeného vnutit své zájmy slabšímu. Práva resp. svobody potom obsahují taková obsahová kritéria, která jsou významná pro rozhodování konfliktů v rámci vztahů ovládaných panstvím.

Jde-li o vztah jednotlivce a společnosti, jde o konflikt mezi soukromým a veřejným zájmem. Základní svobody a práva obsahují základní rozhodnutí ve prospěch určitého soukromého zájmu. Jsou-li omezeny poukazem na určitý veřejný zájem (např. ochrana zdraví, mládeže, bezpečnosti), je tím vyjadřován fakt, že při přehnaném výkonu určitého práva nebo svobody by byly ohroženy v omezení uvedené zájmy ostatních jednotlivců, z nichž je společnost vytvořena. Jen pokud se nedá veřejný zájem přesně vymezit, může ústavodárce použít všeobecnou „výhradu zákona“ (omezení smí být provedeno jen v případech stanovených zákonem), což ovšem nutně snižuje hodnotu zaručeného práva nebo svobody.

Tato omezení přesto nelze chápat absolutně. BVerfG (německý Spolkový ústavní soud) vypracoval teorii „o vzájemném působení“ mezi právem – svobodou a ústa-

vou předpokládanými omezeními, kterou vyjádřil v jednom svém rozhodnutí (BVerfGE 7, 198, 208) takto: všeobecné zákony musí být nahlíženy v jejich účinku, který omezuje základní právo ve světle významu tohoto základního práva, a proto interpretovány tak, že zvláštní hodnotový obsah tohoto práva (který ve svobodné demokracii musí vést k zásadnímu předpokládání svobody projevu ve všech oblastech a zvláště ale ve veřejném životě), zůstane v každém případě zaručen.

Z rozhodování v případě konfliktu zájmů nutně vyplývá hodnocení zájmů. Nejde a nesmí jít o rozhodování mezi izolovanými hodnotami. Mnohem spíše jde v případě vymezení každého základního práva o rozhodnutí konfliktů mezi mnoha zájmy nebo hodnotami. To je třeba mít neustále na paměti, neboť v opačném případě by se základním právům odnímaly jejich konkrétní právní obsah a rozhodnutí konfliktů mezi hodnotami by se úplně přenechalo úvaze soudů, které se však naopak musí držet hodnotových rozhodnutí, která učinil zákonodárce, řešili soudy konflikty mezi nimi.

Opomenout nelze ani působení základních práv na celkový psychický stav společnosti a to tím, že udávají směr a tón pro chování všech členů společnosti. Mají motivační sílu.

2. Povinnost státu dbát základních práv a chránit je, funkce základních práv

Povinnost státu dbát základních práv znamená, že stát musí svou činnost poměřovat základními právy. Z toho vyplývají tři funkce základních práv.

1. Protože základní práva jsou rozhodnutím mezi soukromým a veřejným zájmem, jde o to, aby stát umožnil jednotlivci rozvíjet své zájmy chráněné základními právy.

2. Přitom má stát přenechat jednotlivci rozhodnutí o směru a míře uskutečňování jeho zájmů, tj. dopřát mu autonomie.

3. A konečně stát má do určité míry podporovat uskutečnění chráněných zájmů. Především se starat o vytvoření podmínek, v nichž by si každý mohl vytvořit materiální předpoklady pro výkon základních práv a dále i zajistit, aby se každý mohl podílet na veřejné nabídce určitých plnění, např. ve vzdělávání. Jde o sociální funkci základních práv.

V případě všech tří funkcí je v centru pozornosti člověk se svými zájmy a svou vůlí jako výrazu subjektivně právního aspektu základních práv.

Povinnost státu chránit základní práva (institucionální funkce) znamená, že stát má bránit před nebezpečím, které hrozí z třetí strany uskutečnění zájmů, jež jsou chráněny základními právy. Jedná se především o ochranu základních práv pomocí institucionálních garancí a o ochranu proti třetím osobám (Drittwirkung), jíž se budeme zabývat později.

Pod pojmem institucionální garance rozumíme záruku zásad pomocí objektivního práva. Všechna subjektivní práva jsou sice také zachycena v právních normách, tj. v objektivním právu; na rozdíl od nich však obsahují institucionální garance

právní zásady, které se nevztahují bezprostředně k subjektivním právům. Všechna základní práva mají i institucionální stránku, avšak jen u některých je významnější než subjektivní právo ztělesněné v základním právu. Příkladem pro výraznou institucionální stránku může být např. svoboda tisku. Její smysl není v privilegování povolání souvisejících s tvorbou novin, nýbrž jde o ochranu veřejné tvorby názorů. A k tomu nevystačíme se zárukou subjektivních práv osob jako vydavatelů, nakladatelů a spolupracovníků redakce. Jejich práva je třeba doplnit objektivně právní garancí na ochranu tisku jako samotné instituce.

Je zřejmé, že dříve zmíněné funkce rozvíjejí pojmy Georga Jellineka. Jeho status negativus odpovídá funkci rozvíjení zájmů chráněných základními právy, status activus odpovídá funkci autonomie zájmů a status positivus odpovídá sociální funkci. Teorie měšťanského státu kladly důraz na status negativus, snažily se o vytvoření prostoru pro měšťanskou společnost, do níž by stát nemohl zasahovat (svoboda od státu). Demokratický stát klade stejný důraz i na další dvě funkce, na rozvoj zájmů jednotlivce – tj. na svobodu ve státě.

Pomocí kriticky reflektovaného vymezení pojmů „člověk“, „moc a panství“, a „funkce základních práv“, lze potom jednotlivá základní práva konkretizovat. Je přitom nevyhnutelně nutné dbát toho, aby se tato konkretizace odehrávala v prostoru vymezeném principy demokracie a právního a sociálního státu. Při všech funkcích základních práv je třeba brát v úvahu vývoj od měšťanského formálního k sociálnímu právnímu státu.

3. Ochrana základních práv před zásahy ze strany třetích osob, „vyzařování“ základních práv

Podle čl. 1 odst. 3 německé ústavy zavazují základní práva zákonodárství, výkonnou moc a soudnictví jako bezprostředně platné právo. Takto explicitní ustanovení v Ústavě ČR chybí. Tím je vyjádřeno, že základní práva jsou zásadně namířena jen na vztah osoby ke státu. Institucionální funkce základních práv zavazuje ovšem stát i k tomu, aby chránil základní práva před zásahy ze strany třetích osob. A to je problém, který označuje německá teorie jako „Drittwirkung“ – volně přeloženo s ohledem na smysl výrazu se jedná o působení, jakési vyzařování základních práv i na vztahy mezi rovnými subjekty, tj. mezi jednotlivými osobami a tedy nejen ve vztahu stát – jednatel.

Toto působení – vyzařování – může být bezprostřední nebo zprostředkované. Připustíme-li bezprostřední působení, pak by každý mohl přímo uplatnit základní práva ve vztahu ke třetí osobě bez prostředníka – státu, každý z nás by byl základními právy vázán i v běžném životě. Při zprostředkovaném působení neplatí základní práva přímo v soukromoprávních vztazích, nýbrž pronikají – vyzařují – do soukromoprávních norem, a tak ovlivňují přes normy soukromého práva vztahy mezi různými subjekty soukromoprávních vztahů.

Je zřejmé, že bezprostřední působení základních práv v těchto vztazích je nejen nepraktické, ale i nebezpečné, neboť by příliš omezovalo soukromou autonomii (např. výběr partnera by byl ovládaný zásadou rovnosti, vázaný na věcná kritéria atd.). Přesto se Spolkový pracovní soud zasazuje za bezprostřední působení základ-

ních práv v pracovně právních vztazích. Ostatní nejvyšší spolkové soudy, jakož i většina právních vědců však odmítají teorii o bezprostředním působení základních práv v soukromoprávních vztazích.

Naproti tomu zprostředkované působení základních práv je všeobecně přijímáno. BVerfG zdůvodnil tuto teorii tak, že ústava (GG) založila zakotvením základních práv objektivní hodnotový řád, který platí pro všechna odvětví práva jako základní ústavní princip. A pokud jakákoli státní instance vstoupí do vztahu mezi jednotlivými osobami ať už zákonem nebo soudním či správním výrokem, tedy v případě, kdy omezuje autonomii osob, musí být tato státní moc vázána rozhodnutím ústavo-dárce – t.j. základními právy.

Evropský soud pro lidská práva rovněž zastává teorii o zprostředkovaném působení nebo vyzářování práv a svobod zakotvených v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a svobod.

Lze soudit, že tuto teorii o zprostředkovaném vyzářování základních práv do soukromoprávních vztahů přijal i český zákonodárce. Svědčí o tom fakt, že Ústavní soud ČR je oprávněn přezkoumávat i soudní rozsudky (trestní i civilní). Zjevně nikoli jen z hlediska případného formálního pochybení obecných soudů (to by nebyla funkce hodná Ústavního soudu), nýbrž zkoumá, zda obecné soudy nepřehlédly vliv základních práv na soukromoprávní vztahy, případně postavení jednotlivce vůbec.

Oproti tomu konzervativní Rakousko stále ještě vyzářování základních práv neuznává, civilní rozsudky zásadně nepodléhají přezkoumání tamního ústavního soudu, trestní rozsudky částečně nově přezkoumává (od 1.1. 1993) Nejvyšší soud (OGH). Budiž řečeno, že rakouští právní vědci si uvědomují nedostatečnost dosavadního řešení, a to zejména po tlakem evropských soudních instancí, a již několik let se v Rakousku připravuje rozsáhlá reforma katalogu základních práv, jež jsou v nedostatečném národním katalogu z roku 1867 označovány jako práva státních občanů. Že se dosud reforma neprosadila, je patrně z velké části důsledek tvrdšího rakouského lpění na právním pozitivismu, bez jehož překonání je zásadní reforma základních práv nemyslitelná. Rakouský model sleduje zřejmě i Slovensko. Ústavní stížnost proti soudním rozsudkům (civilním i trestním) zde není možná.

Summary:

Notes to the development and the different conceptions of fundamental rights

The article deals with the basic theories of human rights. In the first part the author characterises the middle-class theory, the theories between world wars, the theory of values, the institutional theory and the democratic theory of fundamental rights. The author explains in greater detail the functions of fundamental rights in the democratic legal state. Special attention is focused on the so-called horizontal impact of fundamental rights (*Drittwirkung*).