

## 6.3 Základní práva a svobody

Klíčovou problematikou ústavního práva moderního státu je zakotvení základních práv a svobod. Povaha této úpravy souvisí i s přívlastky, které moderní stát v této souvislosti získává. Úprava základních práv a svobod občanů vymezuje jednak autonomní prostory jednotlivce chráněné před zásahy státní moci (**liberální stát**), jednak možností jednotlivce podílet se na správě veřejných věcí (**demokratický stát**), popř. i úkoly státu poskytovat jednotlivci nějaká plnění (**sociální stát**). Často taková úprava vede k tomu, že se modernímu státu dává přídomek „*stát základních práv*“. Proto tvoří ústavní úprava vztahu veřejné moci a jednotlivce jádro naprosté většiny ústav.

### 6.3.1 Základní pojmy

Značný význam pro pochopení problematiky postavení jedince má vymezení pojmu základních práv a svobod. Lze to považovat za **střešní pojem**, který zahrnuje dílčí okruhy vztahů mezi jedincem a státem – základní lidská práva, politická práva atd. **Terminologie** ústav i mezinárodních úmluv **není jednotná**. Např. se používá pojem „*lidských práv*“ jak jej zná Všeobecná deklaraci lidských práv OSN z roku 1948. Často se pod tím rozumějí přirozená práva člověka.<sup>10</sup> Dále je to označení „*politických a občanských práv*“, jak je nacházíme v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech z roku 1966. Rozumí se jimi práva a svobody jednotlivce,

<sup>10</sup>Podle T. Hobbese. Leviathan. Praha 1941, s. 291–292 příkaz přirozeného zákona pochopí každý z vlastního rozumu (mimo bláznů, dětí, zvířat). Nemusí být proto vyhlášen a zní v jediné větě uznané po celém světě: „*Nedělej nikomu nic, co bys pokládal za nerozumné, kdyby to jiný dělal tobě.*“ Jako příklad (s. 166–192) uvádí zachování míru, obranu, plnění závazků, vděčnost, přizpůsobení se celku, odpouštění, trest má vést k nápravě, smířlivost, rovnost od přírody, skromnost, nestrannost při rozhodování sporu atd. Jinak tyto přirozené zákony formulují jiní jusnaturalisté. Základem je však existence určitých „*přirozených*“ práv bez ohledu na existenci státu.

popř. občana dané mu k ochraně jeho osobnosti a k účasti na veřejném životě. Obdobný význam má pojem „*lidských práv a základních svobod*“ použitý v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (tzv. Evropská konvence z roku 1950). Konečně je to označení „*hospodářských, sociálních a kulturních práv*“ použité ve stejnojmenném Mezinárodním paktu z roku 1966. Tato práva označují nároky jednotlivce vůči státu v oblasti sociální, hospodářské a kulturní a současně závazek státu na jejich plnění. Kromě toho se používá nejšířší pojem „*základních práv a svobod*“, který zahrnuje všechny uvedené pojmy upravené právními předpisy a mezinárodními smlouvami.

Dále to jsou pojmy práv a svobod. Mezi nimi není právní rozdíl. Ustanovení zakotvující **práva** jsou spojena s formulacemi, podle kterých má někdo právo určitým způsobem jednat, vybírat si obsah a formy svého jednání nebo nejednat. **Svobody** jsou pak spojeny s ustanoveními, ve kterých se jednotlivcům něco zaručuje, garantuje jako nedotknutelné a hodné ochrany. Svobody jsou proto spojeny se zaručením prostorů, kam nebude veřejná moc zasahovat (tzv. *status negativus*), kdežto práva s možností jednání a uplatňování nároků vůči státní moci (tzv. *status activus* a *status positivus*). Tato terminologie se ale vždy důsledně nedodrhuje. Proto se obecně v literatuře používá jen pojem základních práv (fundamental rights, droits fondamentaux, Grundrechte) a má se tím na mysli obojí (práva i svobody).

V teorii jsou kromě pozitivistických vymezení v právních předpisech známy u pokusy najít nějaká **materiální kriteria pro odlišení základních práv a svobod**. Např. se spojují s tím, že mají nejpodstatnější význam z hlediska zájmů jedince a státu a nezáleží na tom, zda v ústavě upraveny. Je to vlastně obdoba přístupu k ústavě z hlediska materiálního a formálního (viz sub 3.2.2.).

Podle jiného názoru by bylo možno rozlišovat mezi základními právy a svobodami a „*jinými*“ právy a svobodami v tom smyslu, že ze základních práv se dají odvozovat jiná práva. Tak např. z volebního práva lze odvodit celou řadu dalších práv (být zapsán do seznamu voličů, obdržet ve lhůtě hlasovací lístky, vznášet námítky proti

seznamu, obdržet voličský průkaz, provádět agitaci pro a proti, podepisovat petice pro kandidování, vzít si jiného voliče za plentu, podat volební stížnost, dávat podněty a stížnosti volební komisi atd.).<sup>11</sup>

Dále je třeba rozlišovat mezi základními právy jako **obecně vyjádřenými** politickými **požadavky**, popř. požadavky náboženskými, morálními nebo filosofickými, jak se s nimi setkáváme v době velkých společenských změn, v dílech představitelů jednotlivých myšlenkových proudů a hnutí a mezi jejich **právním zakotvením**. Filosofické, náboženské, politické a jiné požadavky a hesla sloužily rovněž k prosazování základních práv a svobod, pochopitelně však jiným způsobem než u soudu v podobě prosaditelného právního nároku.

Ovšem i právní zakotvení může být v podobě **objektivního práva**, kdy je stanovena např. povinnost zákonodárce upravit určitou oblast postavení jedince. Z pouhého objektivního zakotvení ještě pro jednotlivce neplyne možnost se takového základního práva dovolat. Tuto povahu mají nejen některé vnitrostátní ústavní předpisy, nýbrž i ve značné míře mezinárodní smlouvy. Často stanoví jen závazek státu, aby podnikl nějaké opatření, něco upravil, poskytl nějaká plnění v souladu se svými možnostmi. Tuto povahu má zejména Evropská sociální charta z roku 1961 nebo zčásti i Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966. Je tak pro jednotlivce něco zcela jiného, když tento Pakt stanoví, že jeho smluvní strany učiní **opatření** „ke zlepšení všech stránek vnějších životních podmínek a průmyslové hygieny“ nebo stanoví-li, že státy, smluvní strany Paktu uznávají **právo každého** „účastnit se kulturního života“ nebo zakládat odborové organizace apod.

Ve druhém případě má právní zakotvení základních práv povahu nikoli objektivního práva (pouhého právního předpisu), nýbrž **subjektivního práva**, ze kterého pro jeho nositele, jedince vyplývají nároky na jeho uplatnění stanoveným právním postupem. Někdy se

<sup>11</sup>Ovšem základní právo může být komplexem jiných základních práv. Např. svoboda shromažďovací je složena ze svobody pohybu a pobytu a svobody projevu.

však ve vědě poukazuje na to, že základní práva nejsou „pravými“ subjektivními právy, neboť se jich nelze zříci, převést je apod. Jsou, jak si dále ukážeme, již od 16. století chápána jako nezadatelná a nezcižitelná. Např. člověk, který má např. sexuální úchytku a páchá proto neustále určité trestné činy nemůže žádat o trest smrti, neboť státní moc jako adresát práva na život mu v tom nemůže vyhovět, pokud jí to právní řád neumožní.

Něco jiného je **možnost státní moci odejmout základní práva** v případě, že jí to právní řád umožňuje. Jako příklad si uvedme čl. 18 Základního zákona SRN, který stanoví, že kdo zneužívá svobody projevu mínění, svobody učení, svobody shromažďovací, svobody spolčovací, tajemství listovního, poštovního a telekomunikačního, vlastnictví nebo azylu k boji proti svobodnému demokratickému zřízení, pozbývá těchto základních práv. Rozhoduje o tom Spolkový ústavní soud.

Na druhé straně jsou v mezinárodním právu a jeho kogentních normách zakotvena **ustanovení**, která v případě určitých práv **zakazují státům jejich odejmutí**. Nejtypičtějším je ustanovení čl. 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966. Tento Pakt předně státům umožňuje za podmínky „*mimořádné situace, která je úředně vyhlášena*“ a která přitom „*ohrožuje život národa*“ přijmout opatření, která zmírňují závazky podle tohoto Paktu, pokud ovšem nejsou v rozporu s jinými závazky podle mezinárodního práva a neznamenají diskriminaci podle rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, náboženství nebo sociálního původu. Vůbec se však nelze odchýlit od ustanovení týkajících se ochrany života, zákazu mučení nebo krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu, otroctví a nevolnictví, věznění pro dluhy, dále je to zákaz retroaktivity trestních předpisů, princip není trestu bez zákona, nelze omezit právní subjektivitu a právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženství.

### 6.3.2 Historické kořeny základních práv a svobod

Myšlenka základních práv a svobod a její naplňování mají dlouhou historii. Z obecných zákonitostí vývoje lidské společnosti a chování jedinců v ní lze pochopit, že myšlenka těchto práv a svobod vzniká tam, kde jsou hromadně potlačovány. V závislosti na tom mohl mít jinou představu o těchto právech bezprávný otrok, jinou k půdě připoutaný nevolník, inkvizicí mučený vězeň, jinou nezaměstnaný proletář v době prvotní akumulace kapitálu v Anglii nebo vězeň koncentračního tábora v totalitárním státě 20. století.

Historicky některé kořeny soudobé koncepce základních práv a svobod nalézáme již ve starověkém Řecku a všude tam, kde si filosofové začali uvědomovat význam jedince, individuality, vlastností a ctností osobnosti člověka. Řekové však uvažovali o svobodě člověka v jiné poloze, než chápeme základní práva a svobody v moderním státě (viz sub 6.3.3.). V úvahách Platóna a Aristotela v tomto směru jde zejména o hledání nejvhodnějších forem vlády, o moudré vládcce apod., nikoli o vybudování právních a organizačně-právních záruk postavení jednotlivce vůči státu. Řekové však přispěli k tvorbě zárodečných forem politických práv, neboť již znali formální rovnost občanů (isonomiá), právo hovořit rovnoprávně na sněmu (isegoriá), volitelnost do úřadů, existenci opozice, veřejné kritiky atd.

Rovněž stoikové, ať již řečtí (Zénón z Kitia, Kleantés) nebo římské (zejména Seneca, Marcus Aurelius, Epiktétos) nějakou koncepci lidských práv nevytvořili. Uvažují o vrozených právech (i povinnostech) na základě toho, že všichni lidé jsou součástí téhož světa a mají stejný rozum (logos). Rozumný život v souladu s přírodou pro ně znamenal též uznání rovnosti lidí (zahrnují mezi ně i barbary a otroky – „*Ten, koho zveš otrokem, zrodil se z téhož semene jako ty, dýchá též vzduch, žije a umírá jako ty*“) a lidské důstojnosti. Známý je Senekův další výrok „*homo res sacra homini*“ (člověk je člověku věcí posvátnou).

S jinou koncepcí přichází další historický zdroj základních práv křesťanství, které rovnost lidí odvozuje od toho, že jsou všichni dět-

mi nebeského Otce, k jehož obrazu měl být člověk stvořen. Tím je poprvé zdůrazněna lidská individualita, osobnost. Na stoický ideál lásky k člověku navazuje křesťanství požadavkem „*Miluj bližního svého jako sebe samého*“. Poté, co církev získala mocenské pozice, však již opouští myšlenky majetkové rovnosti apod., jak je znala v raném křesťanství. Nicméně je v jejím učení výrazný rys solidarismu, bratrství, lásky k bližnímu, který v 19. a 20. století přispěl k rozvoji sociálních práv jednotlivce, myšlenky spolupůsobení a solidarity jednotlivých nositelů základních práv, sociálního státu atd. Konečně již Tomáš Akvinský jako základní autorita církve ve 13. století zdůrazňoval, že „*není možné, aby byl člověk dobrý, jestliže by neměl správný vztah ke společnému dobru*“.

Ve středověku se výrazně uplatňovala praxe privilegií poskytovaných šlechtě a měštům. Tato privilegia měla často podobu dohody panovníka a stavů a stala se jedním ze vzorů pro rozpracování teorií společenské smlouvy. Jejich rysem však bylo to, že se nejednalo o práva individua, jednotlivce, nýbrž o práva (výsady) šlechty, kléru, měst, universit apod.

Přírozenoprávní teorie středověku rozpracovaly myšlenky práva na odpor, na vzpuru v případě, že vládce překračuje určitá pravidla (např. porušuje náboženskou svobodu, práva stavů, měst apod.). Toto právo bylo zdůvodňováno nábožensky např. tzv. teorií dvou mečů, kdy panovník porušil své náboženské povinnosti nebo obecněji z hlediska porušení společenské smlouvy. Náboženské války pak vedly k postupnému uznání svobody vyznání jako dalšího kořene a jednoho z prvních projevů lidských práv. Ve Španělsku zase kolonizační války vedly k odporu proti otroctví. F. Vasquez (1509–1566) zdůrazňuje v této souvislosti přirozená práva člověka včetně svobody a rovnosti a označuje je jako nepromlčitelná a nezadatelná.

Různé varianty přirozeného práva a společenské smlouvy se stávají ve středověku a zejména novověku výrazným zdrojem myšlenky lidských práv. Podle nich lidé svobodní a rovní lidé mezi sebou uzavírají smlouvu o sdružení (pactum unionis) a na jejím základě se

podřizují vládci (pactum subiectionis). Ten však může vládnout jen v určitých hranicích. Podle J. Locka jsou těmito hranicemi přirozená práva člověka jako život, svoboda a majetek. Na základě této smlouvy podle Rousseaua vzniká korporace skládající se z tolika členů, kolik má shromáždění hlasů. „*Svémi členy se nazývá státem, když je pasivním, suverénním, když je aktivním, mocností, kde se přirovnává k sobě podobným. Členové společnosti zovou se v celku národem, a jmenují se jednotlivě občany, pokud mají účast na svrchované moci, a poddanými, jakožto podrobení zákonům státu*“.<sup>12</sup> Suverén je přitom podle Rousseaua rovněž omezen – nemá právo nikdy zatížit jednoho poddaného více než druhého.

Dalším významným zdrojem myšlenky lidských práv byla **teorie dělby moci** rozpracovaná v 18. století zejména Montesquiueuem. Podle něj „*není svobody, jestliže táž osoba nebo týž úřad spojuje ve svých rukou moc zákonodárnou a moc výkonou, protože vzniká obava, že ... vyhlásí tyranské zákony a pak je bude tyransky prováděti. Není svobody, jestliže není moc soudní oddělena od moci zákonodárné a výkonné. Kdyby byla moc soudní spojena s mocí zákonodárnou, byla by moc nad životem a svobodou občanů pouhou libovůlí, protože soudce by byl zároveň zákonodárcem. Kdyby byla moc soudní spojena s mocí výkonnou, soudce by mohl býti zároveň tyranem*“.<sup>13</sup> Na tom původně stavěli i tvůrci americké ústavy, kteří se domnívali, že rozdělení moci, jejich vzájemnou kontrolou a vyvážením bude každé ohrožení svobody vyloučeno. Nakonec však byla myšlenka výslovného zakotvení katalogu práv (tzv. Bill of Rights) v podobě prvních deseti dodatků k Ústavě USA podmínkou, pod kterou k ní jednotlivé státy přistoupily.

Tyto myšlenkové proudy se **postupně** prosazovaly i v **praxi**. Jejich projevem byly nejdříve různé **panovnické dokumenty** ve prospěch stavů jako např. dokument Alfonse IV., který v roce 1188, kdy byly poprvé svolány Cortesy (shromáždění stavů a měst), pro

<sup>12</sup>Rousseau, J. J.: O společenské smlouvě. Praha 1949, s. 24.

<sup>13</sup>Montesquieu, Ch.: O duchu zákonů. Praha 1947, s. 172.

Léon uznal obyčejová práva obyvatel, právo na řádný proces, nedotknutelnost života, domu nebo vlastnictví, právo stavů na spoluúčast při rozhodování o válce. Nejznámější z těchto dokumentů je Magna Charta Libertatum z roku 1215, která se však vztahovala jen na svobodné lidi. Teprve po daleko později se začala uplatňovat na všechny poddané a později na všechny lidi. Král Jan Bezzemek v ní uznal svobody a svobodné obyčeje Londýna, měst a přístavů, které měly dosud. K nejvýznamnějším ustanovením Charty náležel její čl. 38, který stanovil, že žádný svobodný člověk nemá být zatčen, uvězněn, nebo vypuzen z držby, nebo prohlášen za psance, nebo poslán do vyhnanství, nebo nějakým způsobem ničen než na základě zákonného soudu osob sobě rovných nebo podle zákona země.

Praktickým projevem vývoje myšlenky základních práv a svobod byly dále **úmluvy** přijímané po náboženských válkách jako např. Augšburský mír z roku 1555, Nantský edikt Jindřicha IV. z roku 1598 po hugenotských válkách. Tím byly vytvořeny základy pokojného soužití katolíků a protestantů. Postupně se z privilegií pro stavy, popř. města stávají **právní dokumenty z dosahem pro každého**. V Anglii to byla Petition of Rights z roku 1628, která umožňovala panovníkovi výběr daní jen se souhlasem Parlamentu, zajišťovala právo na řádný soudní proces a zatčení jedině na základě udání důvodu. Ještě výrazněji tato práva zajistil Habeas Corpus Act z roku 1679, který stanovil, že žádný anglický poddaný nebude zatčen a držen ve vazbě bez souhlasu soudu, ke kterému musí být předveden. Po tzv. slavné revoluci (Glorious Revolution) byl Vilémem III. potvrzen Bill of Rights z roku 1689, který omezuje dále panovnickou moc v tom směru, že bez souhlasu Parlamentu panovník nemůže pozastavit výkon zákonů, vybírat daně, držet stále vojsko v době míru. Dále to bylo zajištění svobodných voleb, petičního práva, indemnity poslanců, porotních soudů, práva držet zbraň na svou obranu, zákaz nepřiměřených peněžitých nebo krutých a neobvyklých trestů. Anglie se stala konstituční monarchií.

Hlavního rozkvětu se však tyto dokumenty dočkaly v **18. století**. Tehdy již vystupují v **podobě ucelených koncepcí lidských**

práv, které se později v ústavách často označují jako katalogy. Jejich znakem je tak na jedné straně obecnost a na druhé straně závazek státu tyto práva a svobody nejen dodržovat, nýbrž i chránit, a možnost jedince prosadit je proti státu. Tím se středověké privilegium mění v subjektivní veřejné právo a absolutistický stát ve stát právní. Nejvýznamnější (již s ohledem na své prvenství) z nich byla **Virginská deklarace** z 12. června 1776, následovaná v témže roce v Marylandu v roce 1780 v Massachusetts. Tato deklarace obsahovala známé formulace o tom, že všichni lidé jsou od přírody stejně svobodní a nezávislí a požívají určitá vrozená nezadatelná práva jako život a svobodu, prostředky k nabytí a držení majetku a snahu a dosažení štěstí a jistoty. Nešlo však jen o deklarace. Již rok po jejím přijetí rozhodl soud v Massachusetts ve prospěch otroka a tím zde bylo prakticky zrušeno otroctví.

Na evropském kontinentu to bylo především **Prohlášení práv člověka a občana** z 26. srpna 1789. Rovněž zde je prohlášena svoboda a rovnost lidí. Prohlášení deklaruje jako základní cíl každého politického sdružení zachování přirozených a neproměnitelných lidských práv, kterými prohlašuje svobodu, vlastnictví, bezpečnost a právo na odpor. V našich zemích se poprvé tato práva dostala do právní podoby v roce 1811, kdy byl vydán císařským patentem č. 946 **Obecný občanský zákoník**, který v § 16 stanovil, že „každý člověk má vrozená, již rozumem poznatelná práva a nutno jej tudíž považovati za osobu. Otroctví nebo nevolnictví a výkon moci k tomu se vztahující nejsou v těchto zemích dovoleny“ a dále v § 17, který stanovil, že „co je přiměřeno vrozeným přirozeným právům, o tom se má za to, že trvá, pokud se neprokáže zákonné omezení těchto práv.“

Na základě těchto deklarací se postupně rozvíjejí katalogy práv a svobod jako základní součást ústav koncem 18. a v 19. století. Tehdejší **koncepce liberálního státu** v ústavách tato práva adresovala především občanům. Ústavy hovořily o právech Francouzů, Belgičanů nebo jako prosincová Ústava Rakouska-Uherska z roku 1867 o základních právech státních občanů. Jednalo se v podstatě o tzv. práva negativní (viz níže) a práva politická.

Po první světové válce se vlivem vzrostlých funkcí státu souvisejících s válečným hospodářstvím, stejně jako pod vlivem revolucí v Rusku, Německu a jiných státech postupně začínají prosazovat do ústav i práva sociální, kulturní a hospodářská (tzv. práva druhé generace).

Po druhé světové válce nastává další významná fáze vývoje lidských práv. K jejich zdrojům se připojuje **vliv mezinárodního společenství**, které v **celosvětovém měřítku** v rámci OSN přijímá v roce 1948 Všeobecnou deklaraci lidských práv. V roce 1966 jsou přijaty Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. V rámci OSN je dále připravena celá řada dalších univerzálních úmluv v oblasti lidských práv jako např. Úmluva o právním postavení uprchlíků (1951), Úmluva o politických právech žen (1952), Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (1984) Úmluva o právech dítěte (1989), a řada dalších. Kromě toho byla přijata řada úprav **na regionální úrovni**. Mezi nejvýznamnější zde náleží Americká úmluva o lidských právech z roku 1969 a Africká charta lidských práv a práv národů z roku 1981. **V Evropě** je to především Úmluva na ochranu lidských práv a základních svobod z roku 1950 s jejím dodatkovými protokoly a Evropská sociální charta z roku 1961.

Tím myšlenka lidských práv získala mezinárodní dimenzi. Vytváří se tak **mezinárodní standard lidských práv** a současně je důležité, že některé z těchto aktů předvídají i existenci orgánů, které na dohlíží na jejich **dodržování**. V tomto směru je nejvýznamnější Evropská konvence, která vybudovala poprvé účinný mechanismus mezinárodní ochrany práv a svobod v podobě Evropské komise pro lidská práva a Evropského soudu pro lidská práva.<sup>14</sup>

<sup>14</sup>Texty nejvýznamnějších úmluv jsou sebrány ve sbírce Chutná, M., Jílek, D.: Lidská práva v mezinárodních dokumentech. Brno 1994 a kompletně ve sborníku Human Rights. A Compilation of International Instruments. New York 1988.

### 6.3.3 Charakteristika základních práv a svobod

Základní práva a svobody náležejí mezi nejvýznamnější znaky moderního státu. Proto je důležitá jejich základní charakteristika. Již výše jsem viděli pokus o jejich **materiální pojetí** (sub 6.3.1.). **Formální pojetí** spočívá v tom, že se za ně považuje každé subjektivní právo (svoboda) obsažené v ústavě nebo ústavním zákoně.<sup>15</sup> Nejlepší však bude pokusit se o spojení různých názorů a pro účely této pomůcky podat charakteristiku komplexnější. Základní práva a svobody se tak vyznačují následujícími **znaky**:

#### a) jsou ústavně zaručené

Tato charakteristika je zejména v oblasti normativní teorie považována za právnicky nejpřesnější. Důsledkem jejich ústavního zakotvení je to, že je zaručeno, že jimi bude vázána nejen výkonná moc a soudnictví, které jsou vázány ústavou (viz sub 5.1.g), nýbrž i zákonodárná moc.

**Pod ústavním zaručením** přitom z komparativního hlediska třeba chápat nejen zakotvení v ústavě nebo ústavním zákoně, nýbrž i v jiném právním aktu, který má vyšší sílu než obyčejný zákon nebo má derogující sílu vůči zákonům. Tím je rovněž zaručena ochrana základních práv a svobod. Především se může jednat o mezinárodní smlouvy týkající se základních práv a svobod, které v případě inkorporace do vnitrostátního práva mohou získat vyšší právní sílu než obyčejné zákony (jako v ČR, SR) nebo jim může být propůjčena právní síla ústavního zákona (Rakousko).

Musíme však připomenout, že existují různé přístupy k této otázce. Základní jsou přirozenoprávní a pozitivistický. **Přirozenoprávní pojetí** nacházíme výrazně obsaženo např. v Ústavě Guatemaly v čl. 44 o přirozených právech osoby. Stanoví, že práva zakotvená v této ústavě nevyklučují, že osoba má i jiná zde nevyjmenovaná

<sup>15</sup>V některých státech mají i výše uvedené mezinárodní úmluvy postavení jako ústavní zákon (např. Rakousko).

práva, která jí náleží z přirozené povahy lidské osoby.<sup>16</sup> Takovému výslovné přihlášení se k přirozeným právům u nás nemáme. Obdobně čl. 4 Ústavy Peru (1979) stanoví, že výčet práv obsažených v ústavě nevyklučuje jiná práva, která jsou srovnatelné povahy nebo vyplývají z důstojnosti člověka a z principů suverenity lidu, sociálního a demokratického právního státu a republikánské formy vlády.<sup>17</sup>

Oproti tomu **pozitivistické** pojetí základních práv má svůj původ zejména v názoru G. Jellineka, podle kterého každé subjektivní právo předpokládá existenci nějakého objektivního práva, právního řádu, jehož prostřednictvím je vytvořeno, uznáno a v neposlední řadě chráněno. Nejdřív zde musí být objektivní právo a až poté právo subjektivní. Jiné tvrzení je jen záměnou faktu a práva. Objektivní řád veřejného práva je proto podle něj základem subjektivního veřejného práva.

Východiska ústavní úpravy základních práv a svobod se proto mohou v jednotlivých státech odlišovat. Mají-li však mít povahu subjektivního veřejného práva, musí být bez ohledu na svůj zdroj (přirozené právo, vůle státu, určité třídy) pozitivněprávně zakotvena, aby je bylo možno prosadit vůči státní moci. Jedině takovým způsobem je možno se jich proti státní moci dovolat. Neexistuje totiž jiný nepochybný výčet takových práv, než jaký je dán v určitém státě ústavou,

#### b) vznikají přímo na základě ústavy nebo mezinárodní smlouvy a nelze s nimi právními úkony disponovat

Vznikají nikoli z konkrétního právního vztahu na základě právního aktu nebo úkonu jako v odvětvích soukromého práva. Jsou proto **trvalé** v závislosti na pobytu na území („*pod jurisdikcí*“) nebo státním občanství a mají **stejný rozsah** pro všechny své subjekty. Jsou proto označovány jako nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné. Ne-

<sup>16</sup>Jde o obdobu výše uvedeného ustanovení § 17 obecného občanského zákoníku pro oblast subjektivních veřejných práv.

<sup>17</sup>Totéž IX. dodatek k Ústavě USA z roku 1791, nová Ústava Peru z roku 1993, Ústava Ruské federace z roku 1993.

ní možné je nějakou smlouvou stanovit odlišně. Není možné se jich bez dalšího vzdát, přijít o ně jejich nepoužíváním apod.,

### c) mají povahu veřejného subjektivního práva

Proto patří k základním charakteristikám právního státu. Ten vzniká v této oblasti v okamžiku, kdy takové právo přestává být výsadou či privilegiem propůjčeným panovníkem a stává se nárokem subjektu práva směřujícím vůči státu. **Vymezují vztah nikoli mezi jednotlivci či právníckými osobami jako práva v oblasti soukromého práva, nýbrž vztahy jednotlivcem a státem** (veřejnou mocí) navzájem. Stát je tak adresátem těchto práv a jednotlivec jejich nositelem. Historická křivka vývoje ukazuje, že v 18. století směřovaly k člověku, v 19. století se zužovaly na občany a koncem 20. století se opět rozšiřují na lidi obecně, zejména v důsledku mezinárodního katalogu práv a svobod.

Jejich **nositelem** může být především **fyzická osoba**, člověk. Zpravidla je proto nabývá narozením (výslovně čl. 17 odst. 2 Ústavy Ruské federace) a pozbývá smrtí. Některá z nich jsou však přiznávána již před narozením v případě nascitura (právo na dědění majetku) nebo i po smrti (majetková práva, výjimečně právo na ochranu dobrého jména a pověsti). Kromě toho může být jejich nositelem i **právnícká osoba soukromého práva**. Nikoli každá ústava toto zakotvuje výslovně jako např. Základní zákon SRN, který v čl. 19 odst. 3 stanoví, že „základní práva platí i pro tuzemské právnícké osoby, pokud jsou svou povahou pro ně použitelná“. Dále např. je v § 53 švýcarského občanského zákona výslovné ustanovení, podle kterého „Právnícké osoby jsou způsobilé k právům a povinnostem, které nepředpokládají přirozené vlastnosti člověka jako pohlaví, stáří nebo příbuzenství“.

Určitá základní práva jsou spojena výhradně se státním občanstvím. Naopak žádat o poskytnutí azylu může pouze cizí státní příslušník nebo bezdomovec. Stát je naopak zavázán ze základních práv a svobod, je jejich adresátem. Přesto se však v podmínkách právního státu uznává, že některých základních práv se může dovolávat dokonce i stát. Např. při soudním jednání, které je v právním státě

záležitostí nestranného soudu má stát právo na rovnost před soudem, na právo na zákonného soudce apod. Samozřejmě před soudem musí vystupovat jako právnícká osoba soukromého práva např. jako věřitel, vlastník apod., nikoli jako veřejná moc.

**Stát jako adresát**, jako povinný subjekt v tomto vztahu, je zavázán ve všech svých částech. To znamená, že se obsah veřejného subjektivního práva týká nejen orgánů moci výkonné a soudní, nýbrž i moci zákonodárné. To je výsledek dlouhodobého vývoje moderního státu ke státu právnímu a ústavnímu, kde je zákonodárná moc vázána ústavou. Např. zmíněné anglické dokumenty 17. století byly formulovány tak, že zavazovaly panovníka, ale ne Parlament. Současně se to týká i mezinárodních závazků státu. V případě přistoupení k mezinárodní úmluvě se stát zavazuje tuto provést včetně nutných změn v zákonodárství. Některé státy však mezinárodní smlouvy týkající se základních práv řadí na úroveň ústavních zákonů (např. Rakousku) nebo jim dávají přednost před zákony (Česká republika). Kromě toho jsou záruky základních práv a svobod formulovány tak, že zavazují nejen státní moc, nýbrž veřejnou moc, tj. i veřejnou správu která je vykonávána jinými subjekty než státem (územní samosprávné korporace, profesní sdružení, církev).

Dále je s tím spjat pojem tzv. **Drittwirkung – horizontálního působení základních práv a svobod**. Někdy se k tomu přistupuje velmi zdrženlivě, neboť to vlastně narušuje autonomii osob soukromého práva. Původní poslání veřejných subjektivních práv spočívalo ve vytvoření autonomních prostorů před zásahy panovníka a státní moci. Nemyslelo se na jejich uplatnění v soukromoprávní sféře, tzn. na ochranu před zásahy jiných fyzických a právníckých osob. Přitom zaměstnavatel v rámci smluvní svobody může usilovat o zásahy do veřejných práv jedince – např. omezení svobody sdružování, svobody projevu. Z hlediska soukromého práva však může jít o projev smluvní svobody. Smlouvu není nikdo nucen uzavřít.

S postupem času se ale objevují úvahy o tom, že principy základních práv a svobod třeba aplikovat i na vztahy mezi subjekty

soukromého práva. **Rozlišuje se** přitom přímé a nepřímé horizontální působení.

- a) **Přímé horizontální působení** spočívá v tom, že základní práva se přímo aplikují na vztahy subjektů soukromého práva. Např. smlouva může být prohlášena za neplatnou, když odporuje nějakému základnímu právu. Rovněž tak jiný právní úkon jako darování, závěť. V teorii je tato možnost zpravidla odmítána, pokud přímo neplyne z ústavního textu,
- b) **Nepřímé horizontální působení** je obvykle přijatelnější. Spočívá v tom, že základní práva neslouží jako pravidlo chování, nýbrž jako prostředek k výkladu sporných otázek, jako základní hodnoty pro výklad generálních klauzulí soukromého práva. Např. klauzuli dobrých mravů třeba vykládat tak, aby nebyla v rozporu s principem rovnosti.

#### d) mají zvláštní obsah

Obsah základních práv a svobod spočívá (stejně jako jejich funkce) zajištění autonomních prostorů jedince chráněných před zásahy veřejné moci, v možnosti jednotlivce účastnit se na správě veřejných záležitostí a v nárocích jednotlivce podílet se na plnění ze strany státu.

Tato kategorizace je spjata se jménem G. Jellineka, který s ní poprvé vystoupil v roce 1892.<sup>18</sup> V této práci rozlišil čtyři základní statusy, ve kterých se jedinec s ohledem na vztah ke státní moci nalézá určitých stavech, ze kterých vyplývají nároky, které označuje jako subjektivní veřejná práva. Tyto **stavy** označuje jako:

- a) **negativní** (status negativus či status libertatis), který spočívá v existenci individuální svobodné sféry sloužící k uspokojování individuálních účelů,
- b) **positivní** (status positivus či status civitatis), kdy stát při plnění svých úkolů ve prospěch společnosti přiznává jednotlivci práv-

<sup>18</sup>Jellinek, G.: System der subjektiven öffentlichen Rechte. Tübingen 1892.

ní způsobilost k využívání státních institucí v podobě pozitivních nároků jako je státní občanství, právní rovnost,

- c) **aktivní** (status activus – status aktivního občanství), podle kterého je činnost státu možná jen prostřednictvím individuálního jednání. Proto je jednotlivci přiznána způsobilost vystupovat ve prospěch státu např. jako volič nebo při zastávání úřadů. Podle Jellineka je např. nositelem volebního práva stát, kdežto občan má jen vůči němu nárok, aby byl uznán jako nositel aktivního statusu, tedy právě jako volič. Když volí, nevykonává vlastně své právo, nýbrž jen státní funkci. Tím se toto pojetí liší od dnešního chápání politických práv,
- d) **pasivní** (status pasivní či status subiectionis), podle kterého je nemožné, aby existovala státem neomezená osobnost. Z toho vyplynul silný akcent na povinnost určitých plnění ve prospěch státu v podobě základních povinností.

Bez ohledu na častou kritiku se toto členění stalo klasickým a je dodnes velmi široce používáno na celém světě. V americké teorii a praxi se rozlišují ovšem především práva pozitivní a negativní, neboť sociální práva jsou v ústavě zpochybňována. Část americké teorie i rozhodování amerických soudů však stojí na stanovisku, že Ústava USA zná jen negativní práva. Nicméně i zde se uznává, že bez aktivního přispění státu nelze ani negativní práva zajistit. Proto Jellinekovo členění není zcela přesné.

V Evropě se taková diskuse jeví zcela jinak. Již Montesquieu v Duchu zákonů píše, že stát má občanům zajistit přiměřené ošacení, výživu a možnost zdravého života. Proto je Jellinekovo členění do čtyř statusů obecně přijímáno a používáno.

#### e) projevují se ve zvláštních funkcích

Funkce základních práv a svobod lze charakterizovat stejně jako jejich obsah. Jde o hlavní směry jejich působení na společenské vztahy. Každé základní právo zde hraje svou roli, funkce se však projevují v komplexu jejich působení.



Základní je nepochybně funkce **omezení státní moci**. Státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví. Jedinec tak má zajištěny autonomní prostory, kde se může i ve společnosti státně organizované svobodně rozvíjet jako jedinečná osobnost.

Státní moc se však přitom neomezuje pouze na zanechání nějakých zásahů. Současně slouží občanům. Tím ústavy uznávají zkušenost 20. století spočívající v poznání, že řada tzv. liberálních práv je bez účasti státu fiktivní. Ještě více asistence státu vyniká u práv hospodářských, sociálních a kulturních (tzv. práva druhé generace). V tomto případě jde o funkci **nároku na příspěví ze strany státu**, na jeho pomoc, pochopitelně v souladu s jeho možnostmi a postavením.

Třetí funkcí základních práv a svobod je **zajištění účasti jednotlivce** (zde především občana) **na správě veřejných záležitostí**. Zde není funkcí základních práv ani omezení státní moci, ani plnění z její strany, nýbrž vytvoření podmínek pro to, aby se na jejím fungování mohl jednotlivec rovnoprávně s ostatními podílet.

Čtvrtou funkcí základních práv a svobod je **vytvoření záruk vlastní realizace**. K tomu slouží úprava základních tzv. justičních práv, které nositelům základních práv a svobod umožňují, aby je mohli ve vztahu ke státní či veřejné moci prosadit, vymoci. K tomu slouží takové záruky jako existence nezávislého soudnictví, institut zákonného soudce, právo na právní pomoc a obhajobu, pravidla soudního řízení apod.

**f) jsou vymáhateľné vůči státu prostřednictvím nezávislé soudní moci**

Tuto ochranu svěřují ústavy zpravidla soudní moci. S tímto znakem základních práv je historicky spjat **institut výhrady zákona**. Dnes sice značí možnost zákonodárce zúžit základní práva, historicky (v době kdy vláda a parlament se opíraly o odlišné sociální síly) souvisela výhrada zákona s ochranou před zásahy výkonné moci. Tato představa byla spjata s důvěrou, že zákonodárce zákony tato práva

nenaruší, nýbrž jen zkonkretizuje podle podmínek doby, kdežto ústava bude platit pro doby různé. Pravidelně jsou základní práva spjata s výhradou zákona v případě hospodářských, sociálních a kulturních práv.

Ukázalo se však, že zákonodárce dovedl řadu základních práv pomocí prováděcích zákonů prakticky odstranit. Ústava např. stanovila, že se zaručuje svoboda projevu a že podrobnosti stanoví zákon. Ten stanovil tolik kautel proti jejímu zneužití, že zlikvidoval samotnou svobodu.

Proto se kromě tzv. **formální výhrady** (např. „*Podrobnosti stanoví zákon*“) objevuje ještě později **výhrada materiální**.<sup>19</sup> Materiální výhrada zákona kromě potřeby vydání zákona zákonodárce váže určitými obsahovými omezeními. V ústavách mezi ně obecně patří povinnost zachovat podstatu a smysl základního práva a svobody, rovnost jeho nositelů i v omezení. Ústavy přitom stanoví i další podmínky. Tyto podmínky jsou spjaty obvykle s formulací „*je-li to v demokratické společnosti nezbytné*“ podle vzoru Evropské konvence, a následuje výčet možných směrů omezení např. omezení z důvodu veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví, mravnosti, ochrany práv a svobod jiných osob atd.

**g) představují současně objektivní ústavní hodnoty**

Stát je jimi ve své činnosti vázán. Nejde proto z jeho strany jen o plnění vůči jednotlivcům, nýbrž tato práva státu mohou např. sloužit jako **měřítka** při rozpuštění nebo pozastavení činnosti politické strany, pro stanovení konkrétní výše životního minima apod.

**h) vytvářejí záruky existence určitých institucí a institutů**

Dalším významným aspektem obsahu základních práv a svobod je vytváření právních institutů a institucí (soudy, advokacie, vlastnictví atd.). Jejich prostřednictvím ústavodárce institucionalizuje uskutečňování základních práv a svobod. Např. v souvislosti se sdružovacím

<sup>19</sup>Bliže k problematice výhrad viz Filip, J.: Ústavní právo. I. díl, 2. vyd., Brno 1997, s. 197-200.

právem je takovou institucionální zárukou jeho realizace zakotvení instituce politických stran, politických hnutí, občanských sdružení, spolků, společností, odborů. Obdobně možno uvést církve a náboženské společnosti, školy, rodinu a rodičovství, obhajobu. Např. konkrétní podporou rodiny, manželství a zejména rodin s více dětmi stát vytváří lepší podmínky pro uplatnění rodičovských práv, práva na vzdělání apod. Vytvářením podmínek pro činnost politických stran (státní financování) umožňuje občanům, aby jejich prostřednictvím účinněji prosazovali své názory a zájmy.

#### 6.3.4 Klasifikace základních práv a svobod. Katalogy

Existuje značné množství klasifikací základních práv a svobod. Nejde o samoučel. Slouží k poznání jejich povahy. Klasifikace se rozvíjely postupně s pronikáním do problematiky lidských práv. Totéž platí pro uplatnění klasifikací a systematizace dokumentů, které je obsahovaly. Např. Virginské prohlášení práv z roku 1776 a francouzské Prohlášení práv člověka a občana ještě žádné členění nemají, poslední však již v názvu rozlišuje práva člověka a práva občana.

Klasifikace jsou založeny na značném množství **klasifikačních kritérií**, která spočívají zejména ve formě ústavního zakotvení, předmětu úpravy, obsahu, funkcích, subjektech, adresátech, právních pramenech, formách omezení, ideologických východiscích, možnostech zrušení, pramenech atd.

##### a) Klasifikace podle pramenů a právní síly

Zde by bylo možno základní práva a svobody rozčlenit na ty, které jsou obsaženy v **ústavních předpisech** nebo **mezinárodních smlouvách** o lidských právech a základních svobodách.

S touto klasifikací souvisí i otázka rozdílů z hlediska změnitelnosti základních práv. V některých státech jsou základní práva prohlášována za **nezměnitelná** (např. ČR), kdežto jinde ústavy tento rys nestanoví.

##### b) Klasifikace podle subjektů a adresátů

V tomto směru je dělíme na práva všech, práva občanů, cizinců, právnických osob a určitých sociálních skupin (ženy, mladiství, tělesně postižení). Tomu do značné míry odpovídá členění na práva lidská, politická a sociální.

##### c) Klasifikace podle statusu

Základ této klasifikace představuje jedno z klasických děl v této oblasti, tj. již výše zmíněná práce G. Jellineka nazvaná Soustava subjektivních veřejných práv (sub 6.3d). Členění základních práv, jak je v ní provedeno, bylo již v této práci několikrát zmíněno. Podle Jellineka se jednotlivec nachází díky své příslušnosti ke státu v několika polohách (statusech), ze kterých vyplývají nároky, které označuje jako subjektivní veřejná práva. Na základě těchto stavů možno základní práva a svobody klasifikovat jako:

1. status negativus (status libertatis), který vyjadřuje zajištění prostorů, kam nemá státní moc zasahovat. Obecně je vyjádřen existencí základních lidských práv či osobních svobod (právo na život, soukromí, osobní svobodu, domovní svobodu, svobodu pohybu a pobytu, náboženskou svobodu atd.). Někdy se sem řadí i politické svobody v širokém smyslu slova jako např. svoboda projevu, šíření a vyhledávání informací, shromažďovací a sdružovací svoboda. Některé ústavy včetně naší Listiny základních práv a svobod je ovšem řadí k politickým právům. I zde se projevuje určitý nedostatek Jellinekova členění, neboť realizace těchto negativních práv nezávisí jen na pasivním postoji státní moci, jejím nezasahování, nýbrž vyžadují rovněž její přispění. Svoboda projevu, slova, tisku prostřednictvím veřejnoprávních masmedií jako rozhlas nebo televize vyžaduje i určité zásahy ze strany státu, svoboda shromažďovací předpokládá, že stát bude chránit účastníky shromáždění, stejně jako průvodů, demonstrací či manifestací,
2. status positivus, který vyjadřuje nároky na plnění ze strany státu. Zde se na rozdíl od předchozího stavu stát nemá něčeho

zdržet, nýbrž naopak má něco poskytovat. V praxi vystupuje v podobě hospodářských (svoboda podnikání, volba povolání, právo hájit své sociální a hospodářské zájmy cestou sdružování, práva na stávku, výlukou z práce) a zejména sociálních a kulturních práv (sociální zabezpečení, nemocenská péče, právo na vzdělání, na přístup ke kulturním hodnotám).

Zde se vychází z přirozeného poznatku, že pokud jednotlivec nemá alespoň základní prostředky k uplatnění svých práv, jsou mu zbytečná. Stát by pro to měl základní, lidsky důstojné podmínky pomáhat vytvářet a nebýt jen „nočním hlídačem“. V ústavách a mezinárodních smlouvách se tato práva ovšem často objevují jen jako právo v objektivním, nikoli subjektivním smyslu (viz sub 6.1.). Jsou tak často jen pokyny, jakým směrem má zákonodárce danou oblast sociálního života a postavení jedince upravit. Dovolat se jich pak může jen v rámci takového zákona, jak je to např. výslovně stanoveno v naší Listině základních práv a svobod. Kromě toho se předpokládá, že v této oblasti nebude vše jen záležitostí státu, nýbrž také účasti jednotlivců, kteří budou rovněž poskytovat potřebnou pomoc,

3. status activus (status civitatis), který vyjadřuje vztah jedince a státu v tom směru, že jedinec se podílí na správě veřejných záležitostí. Především je vyjádřen v právu volit, v právu volitelnosti, v přístupu k veřejným funkcím, ke státní službě, v hlasovacím právu v referendu, v účasti na lidových iniciativách (viz sub 5.4.2.),
4. status relativus, který zajišťuje, že stát bude se všemi, kdo se nacházejí pod jeho jurisdikcí, zacházet jako s rovnými (rovnost před zákonem, před soudem) a nebude je z nějakých důvodů (rasa, pohlaví, barva pleti, původ atd.) diskriminovat.

#### d) Klasifikace podle forem omezení základních práv

Z tohoto zorného úhlu možno základní práva a svobody, rozdělit na ty, které:

- nelze omezit vůbec,

- lze omezit zčásti za určitých podmínek,
- jsou dokonce plně v **dispozici zákonodárce**. Ústava je sice zakotvuje, ale jejich provedení svěřuje plně zákonodárci. Pokud např. tento nevydá příslušný zákon, nelze je realizovat.

#### e) Klasifikace práv podle generací

V posledních desetiletích se rovněž rozšířila klasifikace základních práv a svobod na tzv. generace. Právy **prvé generace** jsou označována základní lidská práva a základní svobody (právo na život, osobní svobodu, zákaz nucené práce, domovní svoboda, svoboda pohybu), zčásti politická práva a práva na soudní ochranu, která mají původ již v 17. a 18. století.

**Druhou generací** jsou práva hospodářská, sociální a kulturní, spjatá s rozvojem dělnického a křesťanského sociálního hnutí zejména koncem 19. a počátkem 20. století.

**Třetí generací** těchto práv jsou tzv. práva solidarity. Mezi ně patří právo na mír, na informaci, na rozvoj, na zdravé životní prostředí nebo na společné dědictví lidstva. Dále je to kolektivní právo na sebeurčení národů. V případě poslední generace jde o neuzavřený vědecký problém zejména z hlediska jejich adresátů (kolektivy), ale i obsahu.

#### f) klasifikace podle katalogu

Často jsou také základní práva členěna podle toho, zda se nachází ve zvláštní hlavě ústavy, která obsahuje jejich výčet. Ten se označuje jako katalog a katalogy práv určitých ústav (např. Ústava Belgie 1831, Výmarská ústava 1919, Základní zákon SRN 1949) sloužily jako vzory pro jiné státy. V SRN jsou základní práva obsažena v hlavě prvé základního zákona. Má to ten význam, že subjektivní práva v jiných hlavách Základního zákona se již za základní neoznačují, nýbrž jsou chápána jako práva základním právům podobná.<sup>20</sup>

<sup>20</sup>Klasifikací existuje téměř nepřeberné množství. Z dalších možností uvést členění na lidská a občanská práva, ideální a majetková práva, materiální a procesní práva, hlavní a pomocná práva apod.

### 6.3.5 Základní povinnosti

Přírozenoprávní teorie jako jeden z významných zdrojů doktríny lidských práv obsahovaly často i myšlenky povinností jednotlivců vůči společnosti. Již stoikové ovšem budovali pojem práv na základě pojmu povinnosti, která je s ním spjata. Tyto myšlenky přešly i do novověké filosofie. Představa lidské bytosti nadané důstojností a rodící se svobodnou nutila filosofy, aby z toho vyvodili příslušné závěry. Tak to klasicky zformuloval např. Hegel slovy: „*Příkaz práva proto zní: buď osobou a respektuj druhé jako osoby*“.<sup>21</sup> V tom nepochybně spočívá i uznání objektivního charakteru základních právních povinností. Nejde o závazek povinné osoby, jak jej známe v rámci soukromoprávních ujednání, kde jedna strana se zavazuje něco dát nebo učinit a druhá se za to zavazuje k těmž (do ut des, facio ut des, do ut facias atd.).

Základní povinnost tak chápeme jako obdobu základních práv a svobod včetně jejich možného přírozenoprávního zdůvodnění. Na rozdíl od práv jsou ústavně zakotvenými závazky vůči státu (veřejné moci) něco učinit nebo se něčeho zdržet. Jde proto o **veřejné subjektivní povinnosti**, které rovněž **charakterizují vztah moderního státu a jednotlivce** a bez nichž nelze podat úplnou charakteristiku tohoto vztahu. Jsou obsaženy v ústavních předpisech, dají se však dovodit i úvahou, plynou z povahy věci samé, z povahy organizované společnosti. Bez toho, že by jednotlivci nacházející se pod jurisdikcí určitého státu neplnili stanovené povinnosti, nemohl by tento stát existovat. Ztratil by smysl jeho právní řád a zejména zákony jako předpoklad výkonu státní moci (povinnost poslušnosti a dodržování právních předpisů) a zanikl by jako takový, kdyby jej občané nechtěli hájit (branná povinnost), financovat (daňové povinnosti) a v demokratickém státě řídit (volební povinnost, povinnost svědčit, být členem poroty, přijmout funkci). Takové povinnosti znaly již starověké řecké polis. Např. brannou povinnost, povinnost

<sup>21</sup>Hegel, G. W. F.: Základy filosofie práva. Praha 1992, s. 75. Pojem osobnosti je pro něj východiskem pro určení formálního práva.

volební, povinnost vykonávat volené úřady.

Přesto revoluční hnutí včetně těch z konce 18. století ovládaly především myšlenky zajištění práv, než stanovení povinností. Některé ústavy však základní povinnosti obsahují. **Francouzská ústava z roku 1795** v tomto směru učinila podstatný krok oproti předchozím ústavám, které obsahovaly Prohlášení práv člověka a občana či prohlášení práv. Tato ústava obsahovala **Prohlášení práv a povinností člověka a občana**. Tak v čl. 2 stanovila, že „*všechny povinnosti člověka a občana se odvozují od těchto dvou principů, vrytých přírodou ve všech srdcích: – Nedělejte jinému, co nechcete, aby se dělo vám. – Čiňte neustále druhým dobro, které byste chtěli od nich dostávat*“. V čl. 3 zase stanovila, že povinnosti každého vůči společnosti spočívají v její obraně, ve službě jí, v životu v podřízení zákonům a v respektování těch, kdo jsou jejími orgány.

Je příznačné, že k povinnostem se společnost vrací až po určitém uklidnění revolučních poměrů, kdy je opět pocíťována potřeba stabilizace. (Jako francouzská revoluce v roce 1795, tak i ruská revoluce po Deklaraci práv pracujícího a vykořisťovaného lidu z roku 1918 formulovala v roce 1936 svůj katalog nejen práv, nýbrž i povinností. V Bucharinově návrhu k Ústavě to bylo formulováno jako Deklarace práv a povinností. **Tyto povinnosti zpravidla obsahují i dnešní ústavy** a dále je různým způsobem rozvádějí. Jde zejména o povinnost dodržovat ústavu a zákony, povinnost bránit vlast, sloužit v ozbrojených silách, platit daně, vykonávat svěřené úřady, účastnit se voleb apod. **Neexistuje však nějaký obecně uznávaný katalog základních povinností**. Někde nejsou výslovně upraveny vůbec jako např. v kanadské Chartě práv a svobod. Stejně koncepce se snažila držet naše Listina základních práv a svobod, nicméně však implicitně některé základní povinnosti předpokládá. Další ústavy (USA, Finsko, Belgie) hovoří jen nepřímo o možnosti ukládat daně. Šířeji je to již upraveno v ústavách Itálie, Španělska, Japonska. V ústavách tak nalézáme úpravu takových povinností jako jsou branná povinnost, dodržování právních předpisů, nezneužívání práv jiných, placení daní, podrobení se léčení, sladkovat svá práva se zájmy

celku, povinnost pracovat, povinnost volební, povinná školní docházka, povinné sociální zabezpečení, povinnost rodičů vychovávat své děti.

Rovněž **mezinárodní dokumenty** někdy navazují na přirozeno-právní teorie. Např. **Všeobecná deklarace lidských práv** v čl. 29 stanoví, že „každý člověk má povinnosti vůči společnosti, v níž jedině může volně a plně rozvinout svou osobnost“. Ještě výrazněji tento rys postavení jednotlivce ve společnosti zdůrazňuje **Americké prohlášení práv a povinností člověka** z roku 1948, které zdůrazňuje takové povinnosti jako úcta k jiným lidem, výchova dětí a podpora rodičů, získání základního vzdělání, účast na volbách, je-li to stanoveno zákonem, dodržování právních předpisů země svého občanství i země pobytu, poskytování služeb při obraně státu a v době katastrof, výkon veřejných funkcí, placení daní podle zákona atd.

Mezi těmito ustanoveními však třeba rozlišovat. **Obecnou povinností**, která často ani výslovně v ústavách není vyjádřena a která je přesto vědou obecně uznávána, je povinnost poslušnosti vůči veřejné moci. Ta vyplývá z povahy vztahu veřejné (státní) moci a jednotlivce, který je pod její jurisdikcí. Někdy je tato povinnost nepřímou vyjádřena prostřednictvím formulace práva na odpor jako např. v čl. 23 naší Listiny základních práv a svobod.

Dále jsou to **povinnosti v objektivním smyslu**, které stejně jako některá základní práva (především sociální) váží zákonodárce při jejich úpravě, přímo je však nelze aplikovat. Ústava např. stanoví povinnost platit daně a poplatky stanovené zákonem. V podstatě jen umožňuje zákonodárci, aby omezil vlastnické právo jedince tímto směrem. Na tomto ústavním základě však nelze přímo po občanech nějakou daň vymáhat. **Základní povinnosti v subjektivním smyslu** jsou spíše výjimkou. Např. v Ústavě USA to byl zákaz prodeje alkoholu ve 20. letech, dále je to např. volební povinnost, povinnost bránit vlast (na rozdíl od služby v ozbrojených silách).

Obecně se by vztah základních práv a základních povinností dal vyjádřit tak, že základní práva jsou přímo aplikovatelná, pokud ústa-

va nestanoví jinak, kdežto základní povinnosti vyžadují provedení zákonem, popř. právním předpisem na jeho základě vydaným, pokud není stanoveno něco jiného.

### 6.3.6 Záruky základních práv a svobod

Praktické uskutečňování základních práv a svobod je jedním z klíčových problémů moderního státu. Je záležitostí nejen státních orgánů jako adresátů základních práv a svobod, nýbrž i jejich nositelů. Současně je to širší problém politické a právní kultury celé společnosti. Nejde jen o jejich výklad, nýbrž často o boj o tato práva.

**Nejvýznamnější** zárukou je v moderním státě, který chce být současně právním státem, **záruka soudní**. Prosaditelnost základních práv a svobod vůči státu před nezávislým a nestranným soudním orgánem je výsledkem dlouholetého vývoje, který má své kořeny zejména v anglosaském právu. S rozvojem právního státu na kontinentu se tyto formy záruk prosadily i zde zejména ve formě správního a ústavního soudnictví (viz sub (10.2., 10.3.).

Kromě toho se ve **20. století** prosazuje postupně ochrana základních práv a svobod nejen vnitrostátní, nýbrž s rozvojem mezinárodního práva v oblasti lidských práv i cestou orgánů, který jsou povolány dohlížet na dodržování jednotlivých mezinárodních úmluv týkajících se lidských práv. Nejúčinnější **mechanismus** je zakotven v **Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod** z roku 1950. Ta především zavazuje každý smluvní stát, aby zajistil účinné prostředky právní ochrany těchto práv a svobod před národním orgánem.

Kromě toho však tato Úmluva vytváří zvláštní systém institucionálních záruk, jehož hlavními články jsou **Evropská komise pro lidská práva** a **Evropský soud pro lidská práva**. Stížnost Komisi může podat každá osoba, nevládní organizace nebo skupina osob považující se za poškozenou v důsledku porušení práv, které Úmluva přiznává. Podmínkou ovšem je, že příslušný stát uznal pravomoc Ko-

mise přijímat takové stížnosti. Podmínkou podání stížnosti ovšem je vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků a dodržení lhůty šesti měsíců od vydání pravomocného konečného vnitrostátního rozhodnutí.

Stejně tak za nepřipustné, a tudíž Komisí neprojednávané stížnosti, se považují stížnosti anonymní, již projednávané Komisí nebo již předložené jiné mezinárodní vyšetřovací nebo smírčí orgány a neobsahuje-li žádné nové důležité informace. Dále Komise prohlásí za nepřijatelnou každou stížnost, kterou pokládá za neslučitelnou s ustanoveními Úmluvy, zjevně nepodloženou nebo zneužívající právo na stížnost.

Pokud stížnost splňuje potřebné náležitosti, Komise ji přijme k projednání. Přitom usiluje o zjištění skutkového stavu a současně o smírné urovnání případu, které by respektovalo ustanovení Úmluvy. Pokud se smírného urovnání nedosáhne, **Komise postoupí stížnost v podobě zprávy Výboru ministrů**, který má posoudit, zda došlo k porušení Úmluvy či nikoli. Ve lhůtě tří měsíců se však Komise nebo dotčený stát (jehož příslušník se považuje za poškozeného, stát, který předložil případ Komisi, nebo proti kterému stížnost směřuje) mohou obrátit na Evropský soud pro lidská práva. Stát však může prohlásit, že pravomoc Evropského soudu uznává jako obligatorní. V tom případě se Komise obrací přímo na Evropský soud. Pokud Evropský soud zjistí porušení Úmluvy, rozhodne s konečnou platností. Přitom může poškozené straně přiznat spravedlivé zadostiučnění, pokud vnitrostátní právo daného státu umožňuje jen částečné odstranění důsledků takového porušení. Evropský soud ovšem nemůže rušit předpisy vnitrostátního práva. Může však na státu požadovat, aby své předpisy, u nichž zjistil nesoulad s Úmluvou, uvedl s Úmluvou do souladu.

**Rozhodne-li Výbor ministrů**, že došlo k porušení Úmluvy, je to pro dotčený stát rovněž závazné. Výbor ministrů však rozhoduje jen v případě, že věc není předložena ve lhůtě tří měsíců Evropskému soudu. Dále je Výbor ministrů povolán dohlížet na to,

zda příslušný stát podnikl opatření uložená v rozsudku Evropského soudu nebo v rozhodnutí Výboru ministrů. Kromě jednotlivců jsou k podání stížnosti oprávněny samozřejmě členské státy Úmluvy.

Další takovou mezinárodní smlouvou je **Mezinárodní pakt o občanských a politických právech**, který zřídil **Výbor pro lidská práva**. Výbor má projednávat zprávy členských států Paktu, které se týkají opatření k jeho realizaci a pokroku při jeho užívání. Dále má projednávat oznámení jednoho smluvního státu o tom, že jiný smluvní stát neplní své smluvní závazky. Konečně je na základě Opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech příslušný dostávat a posuzovat oznámení od jednotlivců podléhajících jurisdikci smluvního státu, kteří si stěžují, že se stali obětmi porušení některého z práv stanovených Paktem.

**Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech** z roku 1966 s ohledem na povahu svých ustanovení předpokládá pouze povinnost smluvních stran Paktu předkládat zprávy o přijatých opatřeních a o pokroku dosaženém při dodržování práv uznaných v tomto Paktu. Zprávy se předkládají generálnímu tajemníkovi OSN, který je postupuje k posouzení Hospodářské a sociální radě.

Obdobný mechanismus projednávání zpráv obsahuje Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace. Její smluvní strany se zavázaly, že budou předkládat zprávy o zákonodárných, soudních, správních a jiných opatřeních, které učinily k provedení Úmluvy, a to **Výboru pro odstranění rasové diskriminace**. Stejně zprávy se zavázaly podávat smluvní strany Mezinárodní úmluvy o potlačení a trestání zločinu apartheidu, a to **Zvláštnímu výboru pro apartheid**. Dále je možno mezi takové orgány zařadit **Výbor pro práva dítěte** zřízený na základě Úmluvy o právech dítěte.

Další mezinárodní smlouva, která předvídá existenci takového orgánu, je např. Úmluva proti mučení a jinému krutému zacházení nebo trestání. Tímto orgánem je **Výbor proti mučení**. Jsou i další smlouvy, které existenci takových orgánů předvídají. Problém je

v pravomocích těchto orgánů, které jsou malé. Často nejde o pravomoc ve smyslu vydávání závazných a vynutitelných rozhodnutí, nýbrž jen o oprávnění vyšetřit věc a podat o tom zprávu. Zatím nejvýznamnějším orgánem ochrany lidských práv je proto Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku.

## 6.4 Postavení cizinců

Státní moc je vykonávána nejen vůči státním občanům, nýbrž i vůči všem ostatním osobám, které se na území ČR nacházejí. Jedná se o občany jiných států nebo o bezdomovce (tzv. apatridy). Postavení cizinců rovněž charakterizuje povahu státu a to, jak je připraven zařadit se do mezinárodního společenství.

Rozvoj vztahů mezi státy v průběhu dějinného vývoje vedl k vytvoření pravidel tzv. **cizineckého práva** jako důležité součásti práva veřejného.<sup>22</sup> Převážná část jeho norem spadá do práva správního, mezinárodního či trestního, setkáváme se však s nimi i v právu ústavním. Jejich relativně malý podíl v tomto odvětví je spjat s tím, že se zde vychází v první řadě z kvality jedince jako lidské bytosti, a teprve poté se sleduje státní příslušnost.

V období liberalismu se vyvinul vůči cizincům postoj, který spočíval v zaručení všech práv mimo politických. V mnohém naše současná úprava navazuje na § 33 obecného občanského zákoníku z roku 1811, který stanovil, že „*cizinci mají vůbec stejná občanská práva a povinnosti jako tuzemci, nevyhledává-li se k používání těchto práv výslovně vlastnosti státního občana.*“ Současně zde byla zakotvena zřetelná výhrada retorze, tj. opatření státu, kterými reaguje na nevlídné zacházení cizího státu s jeho občany a právníky osobami. Cizinec musel v pochybných případech dokazovat, že jeho stát

<sup>22</sup>Podrobný historický přehled vývoje úpravy od starověku po počátek 20. století podává práce von Frisch, H.: *Das Fremdenrecht. Die staatsrechtliche Stellung der Fremden.* Berlin 1910, s. 5–114, která rovněž položila základy systematiky zpracování této problematiky.

se k rakouským občanům chová jako ke svým (princip vzájemnosti).

V současnosti se vůči cizincům snaží v rámci OSN prosadit princip nevzájemnosti (nevázat poskytnutí práv na postup jejich domovského státu), nediskriminace (umožnit co nejnižší právní postavení) a totální ochrany. V mezinárodním právu se přitom cizinecký režim klasifikuje zejména na tyto skupiny:

- **minimální standard**, který vyjadřuje obecnou úroveň práv cizince, pod kterou by zákonodárství určitého státu nemělo nikdy klesnout. Zahrnuje obecné otázky postavení cizince, tj. zaručení základních lidských práv a svobod (život, osobní svoboda, soukromí, pohyb, vyznání atd.), zejména pak je zdůrazňována ochrana jeho majetkových práv, investic před vyvlastněním, znárodněním bez náhrady, právo na kontakt se zastupitelských úřadem svého státu apod. Tento standard je vyvozován z obecných pravidel mezinárodního práva.<sup>23</sup>
- **zvláštní úpravy**, které vyplývají z mezinárodních smluv mezi státy. Na jejich základě může pro cizince vzniknout např. **režim nejvyšších výhod**, což znamená, že smluvní strany poskytnou občanům druhého státu nejvyšší rozsah práv, který požívají v tomto státě cizinci. Dále to je **zvláštní režim**, který pro ně vzniká na základě závazku státu z mezinárodní smlouvy.<sup>24</sup> Jeho zvláštní formou je **právní režim uprchlíků**, kteří pobývají na území státu na základě poskytnutí statusu uprchlíka.<sup>25</sup> Občas

<sup>23</sup>Názorně je možno demonstrovat takový standard na Úmluvě o postavení osob bez státního občanství z roku 1954 (*Convention relating to the Status of stateless Persons*) a v Deklaraci lidských práv jedinců, kteří nejsou občany státu pobytu (*Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live*), kterou přijalo Valné shromáždění OSN v roce 1985.

<sup>24</sup>Např. státní občané z portugalsky hovořících států mohou mít na základě vzájemnosti nebo mezinárodní smlouvy práva, která nemají občané jiných států (čl. 15 Ústavy Portugalska).

<sup>25</sup>Zde je rozhodující vnitrostátní právní úprava a úprava v mezinárodním právu, především Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1967.