

JIŘÍ BOGUSZAK

K PROBLEMATICE FORMOVÁNÍ PRÁVNÍHO STÁTU ČSFR

Postulát vytvoření právního státu se nezdá být předmětem žádného sporu za soudobé situace v Československu. Například na základě tezí v kampani před volbami do zákonodárných sborů bychom mohli v této otázce konstatovat značnou shodu programů politických stran a hnutí.

Takové konstatování je ovšem povrchní nejen z hlediska teorie, ale i pro každého, kdo zaznamenal opakovaná tvrzení v dokumentech Komunistické strany Československa a projevech jejích čelných funkcionářů v posledních třech letech, že Československá socialistická republika je právním státem.¹⁾ Dnes se taková tvrzení o bývalém režimu v současných usneseních ani komunistické strany nevyskytují. Zdá se být jisté, že od 17. listopadu 1989 vývoj spěje nezadržitelně ke konstituování právního státu hodného toho názvu.

V zemi, jež se teprve nedávno osvobodila od totalitního režimu, který trval přes 40 let, však není snadné konkrétněji prognózovat podobu tohoto státu. Následující teze přihlížejí k mínění převažující části českých a slovenských odborníků a k veřejnému mínění, ačkoli odborná literatura reflektující současné uvažování zatím není potřebnou měrou k dispozici.²⁾

Definice, která odpovídá panujícimu odbornému mínění, vyjadřuje pojem právního státu jako vázanost státu právem, primát práva nad státem.

¹⁾ Na rozdíl od SSSR, kde se vytvoření právního státu formulovalo jako cíl a podnikla se diskuse o tom, co je k tomu třeba, co je nezbytné změnit apod., v ČSSR Jakesovo vedení odstranilo problém prostě tímto prohlášením. Vedoucí úloha KSČ, jež byla ve skutečnosti hlavní překážkou v cestě k právnímu státu, byla považována za samozřejmost, o níž se vůbec nepochybuje, a tudíž ani nediskutuje (srov. k tomu analýzu Z. Jiřínského: *La problématique de „l'Etat de droit socialiste“ en Tchécoslovaquie*, in: *Vents d'Est vers l'Europe des Etats de droit?*, Presses universitaires de France, Paris, 1989).

²⁾ Předmětem posuzování v přípravných diskusích byl především první návrh ústavy ČSFR připravený Občanským fórem (za redakce P. Ryčetského), zvláště na semináři v Salzburgu a Praze-Kolodějích 19.—24. 4. 1990.

V rámci toho existují různé směry a rozličné představy o způsobu realizace.

IDEOVÉ A KULTURNÍ VLIVY

1. Základní tendence je charakterizována renesancí přirozeno-právního pojetí. Je podmíněna zejména zaměřením Občanského fóra, které se vytvořilo po 17. listopadu 1989 jako asociace všech složek, které nejaktivněji oponovaly totalitnímu režimu. Hnutí je tedy velmi heterogenní. Nicméně v jeho působení je stále zřetelný silný vliv orientace, která ovládala jednání předních osobností Charty 77 a jejímž příznačným rysem je nadřazování etických hodnot nad pragmatická hlediska politiky. Základem je filosofie J. Patočky a přístupy V. Havla. Rychle ožívá a rozvíjí se tradice filosofického myšlení, spojená se jménem T. G. Masaryka. Přes specifické rysy současné přirozeno-právní myšlení v podstatě koinciduje se západními koncepcemi nezadatelnosti a universálnosti lidských práv, jež odůvodňují mezinárodní ochranu těchto práv.

2. Mezi směřováním na poli obecné filosofie a právnickým myšlením však neexistují zcela přímočaré vazby. Dalším faktorem, který je třeba brát v úvahu, jsou proto způsoby uvažování právníků, které mají tradiční kořeny v právní kultuře první republiky.

Československo je ve střední Evropě. Více autorů již poukázalo na to, že střední Evropa je nejen geografický, ale i kulturní fenomen.³⁾ Vztahuje se to i na právní kulturu.

V této zeměpisné a kulturní oblasti byl vliv doktrin přirozeného práva již i ve vzdálenější novověké minulosti slabší než v západní Evropě. Ve dvacátém století se české právní myšlení zapisuje do světových dějin právní filosofie originálním přínosem. F. Weyr formuloval — dříve než H. Kelsen, považovaný za zakladatele „ryzí nauky právní“ — před první světovou válkou základní myšlenky normativní teorie práva. Na brněnské právní fakultě se pak vytvořila ucelená normativistická škola pronikající do všech oborů platného práva. Na pražské právní fakultě byl obraz poněkud pestřejší, celkově zde však převládal právní pozitivismus alias tradiční nauka právní, obviňovaná normativisty z metodologického synkretismu, protože nebyla zcela zbavena přirozeno-právních nebo socio-

³⁾ Fenomén střední Evropy je stále rostoucí měrou předmětem esejistické literatury a diskusí, započatých M. Kunderou (který — na rozdíl od I. Svitáka — nezahrnuje pod onen pojem též Německo). V týdeníku Tvar vyšla v dubnu 1990 na pokračování studie o střední Evropě V. Bělohradského, věnovaná hlavně bývalému rakouskému císařství.

logických prvků. Podobně tomu bylo na fakultě bratislavské, tam ovšem normativní teorie snad pronikla poněkud více než do Prahy.

Kritika právního pozitivismu, jakož i normativismu (označovaného v současných diskusích za krajní variantu pozitivismu), která je spojena s renesancí doktrin přirozeného práva, je příznačná i pro současnou situaci v právní teorii v Československu. Je však jen zčásti oprávněná. Je jistě opodstatněná, pokud pozitivismu a normativismu vytýká neschopnost čelit totalitnímu systému formulací požadavků na tvorbu práva v podobě nějaké ucelené koncepce spravedlivého práva.

Ideologií, která ovládala nejen tvorbu, ale i aplikaci práva v totalitním režimu v uplynulých 42 letech (s krátkou přestávkou od ledna 1968 do března 1969) bylo nejprve stalinistické a později neostalinistické pojetí, doprovázené potlačováním každé jiné ideologie včetně normativismu. Vyznačovalo se nejen vydáváním zákonů umožňujících široké uvážení exekutivě, ale i faktickou likvidací soudcovské nezávislosti. Interpretace práva v případech, které se dotýkaly zájmů vládnoucí skupiny, sloužila tomuto zájmu a byla často in fraudem legis, ne-li přímo contra legem. V režimu, který by nebyl totalitní a kde by aplikace práva byla ovládána tradiční právní naukou nebo normativismem, by se takový výklad nemohl prosazovat. Nejen stalinismus, ale i neostalinismus ostatně používal i metod nátlaku, které vůbec nebyly regulovány právem, nýbrž pouze směrnici a příkazy orgánů komunistické strany, jimiž se státní orgány i hospodářské subjekty musely bezpodmínečně řídit.

3. Lze konstatovat, že určitý přirozenoprávní přístup již nyní postupně ovládá tvorbu práva v Československu po osvobození od komunistického totalitarismu. Dotkneme se ho níže v rámci charakteristiky očekávaného typu právního státu. Poměrná absence přirozenoprávního myšlení u širších vrstev právníků v současné fázi však nutně ovlivňuje modalitu.

Cílové řešení bude vyžadovat překonání pouhého pozitivistického nebo normativistického přístupu i při interpretaci platného práva z důvodů, které dále uvádíme. Nebude se přitom jednat o vymýcení pravidel, jež zamezují, aby se interpretace a aplikace práva odchylovaly od platných zákonů, a jež tedy zabezpečují tu míru právní jistoty, kterou může poskytnout jen pozitivní právo.

Půjde tedy o koncepci právního státu, ve které se přirozenoprávní a právně pozitivistická hlediska navzájem nevylučují, nýbrž jsou komplementární.

4. Charakteristika faktorů, které mohou ovlivnit další vývoj, by byla velmi neúplná, kdybychom se nezminili o těch, které jsou nepříznivé z hlediska výstavby právního státu. Jde o tendence uplatňující se spíše ve ve-

řejném mínění než v mínění politiků ovlivňujícím tvorbu práva. Po čtyřiceti letech degradace politické a právní kultury žije idea demokracie v lidovém vědomí z valné části v podobě příliš zjednodušené. Příliš často se spojuje jednostranně s pouhou představou prosazení vůle většiny a podřízení menšiny této vůli. Marxisticko-leninská doktrina, která jako celek ztrácí i zbytky bývalého vlivu, měla v otázkách demokracie určité rysy společné s jedním ze směrů přirozenoprávního myšlení, a to s Rousseauovou teorií suverenity lidu a formování obecné vůle. Odtud pocházejí existující pozůstatky ideologie bývalého, totalitního režimu, v přestavbové podobě, ovlivněné vývojem v SSSR posledních let, včetně tendencí, větší iluzivních, k přímé demokracii.⁴⁾ Principy dělby moci a soudní kontroly jako součást soustavy záruk lidských práv, ochrany práv jednotlivce a menšin a rovnoprávnosti občanů, bez nichž není právního státu, nejsou vlastní tomuto směru myšlení.

5. Konkrétní ústavní řešení budou zřejmě ovlivňována dvěma tendencemi, založenými na kulturně politických tradicích.

Jde z jedné strany o ústavně politické a právní instituce první Československé republiky, což odpovídá rostoucímu ožívání její tradice jak v právnických kruzích, tak i ve veřejnosti. V témž smyslu lze zčásti mluvit o tradicích společných střední Evropě. Týká se to některých institucí, jež mají původ v Rakousku a jež ČSR recipovala v r. 1918.

Z druhé strany však zároveň ožívá i tradice naší země směřující k ovládnutí, popřípadě imitování koncepcí, které se institucionalizovaly a osvědčily ve vyspělých demokratických státech.

Střední Evropa je součástí kontinentální Evropy, pokud jde o typ právní kultury. I po této stránce však půjde o návrat do Evropy, která se za uplynulých čtyřicet let značně změnila. Za období naší vynucené poměrně izolovanosti od vývoje západoevropské právní kultury došlo k významnému vzájemnému sblížení kontinentálně evropského a anglosaského typu tvorby a aplikace práva. Zapojení do tohoto procesu potrvá jistě určitou dobu, tradiční pozitivistický způsob myšlení bude nutně ovlivňovat výběr a konstrukci právních záruk ústavnosti a zákonnosti, ale zvláště na úrovni ústavy a její aplikace se musí již uplatnit nová západoevropská zkušenost.

⁴⁾ K přetrvávajícím pozůstatkům iluzí vyvolávaných totalitním režimem ČSSR v letech slibované a zdánlivé přestavby patří požadavek uzákonit v ústavě všelidové diskuse, ačkoli není myslitelný žádný takový způsob jejich regulace, který by zajistil, aby se touto formou dalo autenticky změřit veřejné mínění. Také inklinace části veřejného mínění k tzv. většinovému volebnímu systému byly zřejmě zčásti ovlivněny spíše představami o vylepšení dosavadního systému jednomandátových obvodů, než úvahou o jeho výhodách při skutečně pluralitní demokracii.

K ZÁKLADNÍM PROBLÉMŮM VEŘEJNOPRÁVNÍHO ŘEŠENÍ

I. Vycházejíce z uvedených ideových a kulturních orientací a souvislostí soustředujeme se na zajištění *lidských, tj. občanských a politických práv*,⁵⁾ jež je základní funkcí právního státu a zároveň bází *pluralitní demokracie*.

1. Zvláště v této souvislosti se zřejmě uplatní — na základě shora zmíněné filosofie přirozeného práva — koncepce „*minimálního státu*“ (či minimalizovaného). Jako ilegitimní se v této koncepci odmítají jakékoli nároky státu, které by pocházely z jakékoli kolektivistické ideologie, a přehlahovaly tak účely, sledované jedinci. Jde tedy o pojetí liberálního státu, jehož pravomoci jsou na něj přeneseny jedinci, aby sloužil cílům, jichž lze spíše dosahovat kolektivně, pomocí státu, než soukromou aktivitou. Pravidla a instituce takového státu jsou legitimní, pokud jsou identifikovatelné jako výraz vůlí konkrétních jedinců.⁶⁾

2. V otázce *způsobu ústavněprávní regulace* občanských a politických práv v současnosti není hlavním problémem rozsah jejich ústavního katalogu. Jde především o jistotu těchto práv, a to zvláště záruky a ochranu proti zneužívání pravomoci orgány státu.

Teorie právního státu nabízí jako záruku takovou organizaci státu, ve které je nezávislá *soudní moc* povolána poskytovat všestrannou ochranu těmto základním právům, také v případě jejich porušování státními orgány. Z důvodů výše naznačených předpokládáme, že první garancí má být instituce *ústavního soudu*, jehož posláním je v první řadě zkoumat, jestli zákony nezúžují či neanulují lidská práva v rozporu s ústavou. Federální ústavní soud a ústavní soudy republik České a Slovenské mají být jednou ze základních záruk.

Zásadní předběžnou podmínkou fungování této záruky je však určení *mezi* základních práv v ústavě. Při tom je nutno vzít v úvahu stupně řešení v dosavadním dějinném vývoji. Problém má dva hlavní aspekty.

2.1 Prvním aspektem je ryze individualistické určení těchto *mezi* — například způsobem užitým již ve francouzské Deklaraci práv člověka a občana (z 26. srpna 1789), která založila veřejnoprávní tradici úpravy

⁵⁾ Přidržíjeme se terminologie mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Právě tato práva jsou upravena evropskou konvencí jakožto lidská práva a základní svobody (viz dále sub 3.2).

⁶⁾ Pojetí a postuláty „*minimálního státu*“ viz u V. Běloh radského (následovníka filosofie J. Patočky) v knize *Krise eschatologie neosobnosti*, Londýn 1982, str. 60—62.

základních práv na evropském kontinentě: „Svoboda spočívá v možnosti konat vše, co neškodí jinému: výkon přirozených práv každého člověka má tedy jen ty meze, které zajišťují jiným členům společnosti užívání týchž práv. Tyto meze mohou být určeny jen zákonem“ (čl. IV).

Omezení práv jedince právy jiných jedinců ostatně nutně logicky vyplývá ze samého prohlášení těchto práv — i bez výslovného ustanovení v ústavě.

Po této stránce meze práv vyvstávají vcelku bezproblémově, jejich záruky jsou dobře aplikovatelné. Ústavní soud může bez velkých obtíží hodnotit, jestli zákony nerestringují základní práva v rozporu s ústavní zásadou rovnoprávnosti občanů.

2.2 Obtížnost problému spočívá v tom, že ústavy vesměs připouštějí omezení základních práv také na ochranu těch či oněch jiných než individuálních zájmů. Ani při zmíněném pojetí „minimálního státu“ nelze dost dobře cíle jedinců, jež mají být dosahovány pomocí státu, formulovat jinak, než jako hodnoty supraindividuální, resp. zájmy společnosti. Těž již citovaná slavná deklarace francouzská z r. 1789 dovoluje, aby zákon zakazoval „jednání škodlivá společnosti“ (čl. V). Zde začíná možná labilita a nejistota mezi základních práv.

Lze rozlišit určité typy stanovení mezi základních práv v ústavách jakožto vývojové stupně řešení problému:

2.1.1 První typ je vlastní demokratickým ústavám přijímaným na evropském kontinentě až do druhé světové války; zahrnuje též československé ústavy z r. 1920 a z r. 1948. Vyznačuje se tím, že u některých základních práv ústava sama vlastně meze neurčuje, ale stanoví jen, že tyto meze (nebo způsob výkonu práv, nebo podmínky či podrobnosti) mají být určeny zákonem.

Tím, že se určení mezi přenáší na obyčejné zákony, oslabuje se jejich stabilita, a tedy i jistota.

Taková ústavní úprava byla označována za „akademické principy“ či „monology zákonodárce, které nemají v praxi význam norem závazných pro soudy a úřady správní“.⁷⁾

Citovaná charakteristika vychází z úvahy, která je společná všem pojetím právního státu ve XX. století. Státní orgán může, popř. má ve vztahu k občanu, opíraje se o státní donucení, činit jen to, k čemu je výslovně zmocněn zákonem. Ve vztahu k ústavnímu katalogu práv občanů tedy samozřejmě neplatí argumentum a contrario, jako by mimo uvedená základní práva byly dovoleny státní intervence do chování občanů, opírající se o donucení. Občan má svobodu jednání vyjma chování výslovně zakázaná

⁷⁾ Srov. J. P r a ž á k, Rakouské právo ústavní, díl III, str. 51 a F. W e y r, Československé právo ústavní, 1937, str. 68.

právními normami. Jestliže však ústava určení mezi základních práv, tj. zakázaných chování, deleguje obyčejnému zákonu, odpírá tím vlastně ústavní ochranu svobodě občana, takže se ústavní proklamace základních práv stává zbytečnou.

Uvedená úvaha ovšem není zcela přesná. Ústava předpokládá, že zákon určí právě jen meze těchto práv. Nedovoluje jejich úplné anulování, a v této míře snad poskytuje svobodě občana přece jen jistou minimální ochranu.

2.1.2 Druhým typem je způsob použitý v platné Ústavě ČSFR z r. 1960, která byla zvláště po této stránce ovlivněna Ústavou SSSR z r. 1936. Politická práva, a to svoboda projevu, resp. svoboda slova a tisku, svoboda shromažďovací a svoboda pouličních průvodů a manifestací se zaručují „v souladu se zájmy pracujícího lidu“ (čl. 28 odst. 1). Kromě toho ústava obecně stanoví, že práva, svobody a povinnosti občanů slouží „svobodnému, všestrannému rozvoji a uplatnění osobnosti občanů a zároveň upevnění a rozvoji socialistické společnosti“ (čl. 19 odst. 1).

Ústava tedy pomocí vágních pojmů označuje meze základních práv. Kontrola ústavnosti se ovšem nerealizovala. Jedním z výsledků reformního hnutí v r. 1968 bylo uzákonění ústavního soudnictví, ale platná ustanovení hlavy šesté ústavního zákona o čs. federaci až doposud nebyla provedena. Za totalitního uspořádání moci, při vedoucí úloze komunistické strany, se praxe výkladu toho, co je „v souladu se zájmy pracujícího lidu“ a co slouží „upevnění a rozvoji socialistické společnosti“ vymykala jakýmkoli odborně právním postupům výkladu a aplikace.

Nadto ústava neobsahuje ustanovení, jež by konkretizaci svěřovala výhradně zákonu. V legislativní praxi se pokládalo za regulérní, když zákon redelegoval určení mezi základních práv na prováděcí správní předpis.⁸⁾ Ochrana práv tedy nebyla zajištěna ani zákonem, aktem zastupitelského sboru. Vzhledem k tomu byl i po formální stránce ponížen význam, stabilita a jistota základních práv oproti shora uvedenému tradičnímu typu ústavní úpravy. Úprava zákonem zvláště některých politických svobod spočívala v abstraktních formulacích obdobných ustanovením ústavy. Avšak i určité ministerské prováděcí předpisy setrvaly na týchž vágních výrazech, jež znamenaly (při absenci správního soudnictví) velmi široké uvážení správního orgánu, které prakticky umožňovalo úplně anulovat základní právo při aplikaci.⁹⁾

⁸⁾ Například ohlašovací a povolovací režim, pokud jde o shromažďování, nebyl vlastně upraven zákonem (č. 68/1951 Sb.), ale vyhláškou ministerstva vnitra (č. 320/1951 Sb.).

⁹⁾ Například § 4 odst. 1 písm. a) zák. č. 63/1965 Sb. umožňoval odeprít vydání cestovního dokladu nebo jeho odejmutí či omezení jeho platnosti, jestliže cesta není „v souladu se zájmy státu“ a § 3 odst. 1 prováděcí vyhlášky ministerstev vnitra a zahraničních věcí č. 64/1965 Sb. umožňoval stejně enormní široké uvážení.

2.1.3 V některých demokratických ústavách, přijatých na evropském kontinentě po druhé světové válce (nejprve v italské ústavě z r. 1946) se objevuje nový typ ústavní úpravy základních práv, odstraňující nedostatky tradičního typu ústavněprávní úpravy. Ústava sice připouští určení mezí těchto práv zákonem, ale zároveň stanoví, v jakém smyslu či z jakých důvodů má zákon omezení stanovit. Ústava takto zaručuje větší stabilitu a jistotu těchto práv, zvláště protože tím také usnadňuje soudní kontrolu ústavnosti zákonů.

Rozvinutí tohoto typu ústavní úpravy by vlastně směřovalo k tomu, aby zákon ve sféře občanských a politických práv byl nikoli normativním aktem originárním, nýbrž odvozeným od ústavy, tj. vydávaným na základě, v mezích a k provedení ustanovení ústavy. Taková ústavní úprava však není dost dobře uskutečnitelná u všech těchto práv. U některých z nich by byla nutně velice náročná, podrobná a složitá.

3. Současná západoevropská koncepce nepojímá — na rozdíl od právního, etatistického pozitivismu — základní lidská práva jako oktrojovaná státem. V souladu s přirozenoprávním pojetím deklaruje jejich *nezadatelnost a universální charakter*. Jejich podstatná kvalita a platnost proto nemá záviset na státních hranicích. Vyplývá z toho možnost a potřeba jejich *mezinárodní záštity*.

3.1 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech má zajistit standardní, ve všech zemích dosažitelnou úpravu, tedy nikoli optimálně demokratickou úpravu. Vyžaduje limitovat tato práva pouze zákonem, a to zpravidla, je-li to nutné „v zájmu národní bezpečnosti“, popřípadě též „veřejné bezpečnosti“ nebo „veřejného pořádku“ či „pro ochranu zdraví nebo veřejné mravnosti“ a „práv a svobod jiného“ (srov. zejména čl. 12 odst. 3 k svobodě pobytu, čl. 19 odst. 3 písm. b) k svobodě projevu, čl. 21 o svobodě shromažďovací a čl. 22 odst. 2 k svobodě sdružovací).

Tato formulace mezí práv je jistě preciznější než výše citovaná dikce platné Ústavy ČSFR z r. 1960, ale je přece jen do té míry vágní, že umožňuje velmi široké uvážení při úpravě zákonem.

3.2 Lze předpokládat, že se ČSFR stane během 1—2 let členem Rady Evropy a spolu s přijetím nové ústavy signatářem evropské konvence ochrany lidských práv a základních svobod.

Postupy garantované touto evropskou konvencí znamenají převrat ve způsobech zajištění lidských práv.

Meze základních práv jsou v evropské konvenci formulovány obdobným způsobem jako v mezinárodním paktu občanských a politických práv. Jsou však kasuisticky konkretizovány judikáty Evropského soudu lidských práv.

Článek 25 konvence totiž umožňuje, aby za stanovených podmínek kte-

rakoli fyzická osoba, nevládní organizace nebo skupina jednotlivců, která se považuje za oběť porušení práv, uznaných konvencí, signatářským státem, obrátila se stížností na Evropskou komisi lidských práv a aby při splnění určených procedurálních předpokladů posléze ve věci samé rozhodl Evropský soud.

Podepsání a ratifikace evropské konvence tedy vnese nový fenomén do veřejnoprávní kultury v ČSFR, pokud jde o způsob precizace mezi základních práv — jejich preceizaci pomocí soudních precedentů. Nevyžaduje přetížít ústavu příliš podrobným určením mezi těchto práv. Systém, zakotvený v evropské konvenci, je projevem a dokladem vzájemného sblížení kontinentálně evropského a anglosaského typu právní kultury a je optimálním způsobem řešení problému.

Úprava ústavního soudnictví, obsažená v platném ústavním zákoně o čs. federaci, vcelku vyhovuje potřebám a požadavkům právního státu, avšak s výjimkou § 93 odst. 2, podle něhož Ústavní soud ČSFR může zahájit řízení na základě vlastního rozhodnutí. V tomto případě by ústavní soud plnil funkci jak žalobce, tak i soudce. Tato úprava není přiměřená soudnímu, nýbrž správnímu řízení. Na salzbursko-kolodějském semináři k přípravě nové ústavy ČSFR v dubnu 1990 proto převládl názor, že uvedené ustanovení nutno zrušit. Bylo by tedy potřebné připravit a přijmout nejprve odpovídající novelu ústavního zákona o čs. federaci.

Ústavní soudnictví je jen jedním z komponentů právního státu. Při přípravě ústavního zákona v r. 1968 se mj. předpokládalo, že následnou novelou ústavy z r. 1960 (její hlavy osmé) bude uzákoněno soudní přezkoumávání zákonnosti správních rozhodnutí (na základě generální klauzule). K tomu však nedošlo.

Jestliže by byl ústavní soud zřízen bez současného zavedení správního soudnictví v širokém rozsahu, byl by pravděpodobně dosti rychle zahlcen poměrně velmi rozsáhlou agendou na základě podnětů občanů vzhledem k ustanovení čl. 92, podle něhož Ústavní soud ČSFR rozhoduje o ochraně ústavou zaručených práv a svobod, jsou-li porušeny rozhodnutím nebo jinými zásahy federálních orgánů, neposkytuje-li zákon jinou soudní ochranu.

Přitom již tzv. abstraktní kontrola ústavnosti a zákonnosti podle čl. 87 a čl. 90 ústavního zákona o čs. federaci může být v současné etapě rozsáhlých reforem velmi náročná. Počet soudců Ústavního soudu ČSFR, předvídaný ustanovením článku 94 odst. 1 cit. ústavního zákona (pouhých 8 soudců) proto asi není postačující.

Vzhledem k předpokladu, že se ČSFR stane členem Rady Evropy a signatářem evropské konvence lidských práv, je nutno v ústavě formulovat vztah k mezinárodní úpravě lidských práv, zajistit, aby Ústavní soud ČSFR aplikoval i ustanovení této konvence a řídil se při tom interpretací,

obsaženou v judikátech Evropského soudu lidských práv jakožto preceden-tech. Z variant úpravy, které připadají v úvahu, se jeví jako nejprůměrnější vyjádřit v ústavě, že práva a svobody, zakotvené v mezinárodních úmluvách, jejichž je ČSFR signatářem, mají na území ČSFR stejnou zá-vaznost jako ústavní zákony ČSFR.

Důvodem je, že kontrola ústavnosti — včetně kontroly souladu s mezi-národní úpravou lidských práv — má být vyhrazena pouze ústavnímu soudu. Je lépe (i podle mínění západoevropských autorů), aby nejprve ná-rodni soud aplikoval ustanovení evropské konvence, než aby stížnosti pro jejich porušení mohly být podávány jen přímo Evropské komisi lidských práv.

Systém, implikovaný evropskou konvencí, znamená podstatné zvýšení úlohy justice. V rámci určeném formulací mezi základních práv v meziná-rodni smlouvě či v ústavě soud při rozhodování individuálních případů vytváří precedenty a opírá se při tom i o přirozenoprávní uvažování.

Otázku, má-li se i nadále počítat s tzv. konkrétní kontrolou ústavnosti, je třeba zodpovědět kladně. Režim, předvídaný citovaným článkem 92, je však nutno revidovat. Připadá v úvahu připustit za určitých podmínek stížnosti k ústavnímu soudu, dovolávající se ústavních práv, jako mimo-řádný opravný prostředek proti rozhodnutím obecných, resp. správních soudů (jakož i proti rozhodnutím nebo jiným zásahům orgánů státní sprá-vy, pokud by nepodléhaly soudnímu přezkoumání).

II. Se zřetelem na programy rozhodujících politických stran a hnutí ČSFR zřejmě bude i státem sociálním, resp. *sociálně právním*. To neznamená, že platná úprava sociálních práv má zůstat beze změny. Za jádro (minimální standard) pojmu sociální stát považujeme následující teze:

Sociální stát má zaručit každému občanu životní minimum. Toto mini-mum je zajištěno veřejnoprávním režimem sociální péče v zásadě bez zá-vislosti na výsledcích práce; musí být tedy zajištěno i občanu, který nemá možnost opatřit si životní prostředky vlastní prací.

Životní minimum je pojem relativní v historickém smyslu (je jiné v roz-vinuté zemi a jiné v zemi rozvojové); je určeno objektivně — ve vztahu k životní úrovni obyvatel.

Sociální práva mají ještě další funkci; mají zajistit vzdělání, zdravotní péči a další podmínky potřebné k uplatnění a rozvoji schopností člověka.

Protože se sociální práva vztahují bezprostředně k hmotným životním podmínkám, vyznačují se určitými odlišnostmi od tradičních základních práv, jež mají povahu absolutních subjektivních práv veřejnoprávního charakteru. Povinnosti státu, vyplývající z ústavních práv občanských a politických, spočívají teprve v ochraně těchto práv při jejich porušení;

jinak mají orgány státu stejnou povinnost jako ostatní subjekty, tj. non facere — nerušit. Naproti tomu sociálním právům má odpovídat povinnost státního orgánu, založená již jejich vznikem, něco určitého dát nebo konat (dare, facere). Jsou to relativní subjektivní práva veřejnoprávní povahy.¹⁰⁾

Ústavní sociální práva (mezi něž zde řadíme i tzv. práva hospodářská a kulturní) by měla být zajištěna v zásadě stejnými právními zárukami jako práva občanská a politická. Předpokladem toho však je vyloučit z ústavy ustanovení, jež nemají skutečnou normativní povahu a podobají se spíše politickým proklamacím programového charakteru, takže se vzpírají soudní kontrole ústavnosti a zákonnosti.¹¹⁾

III. Otázky formování právního, popř. sociálně právního státu se nevyčerpávají problematikou zajištění občanských a politických, popř. sociálních práv. Ze zkušenosti se státně socialistickým hospodářským zřízením je nutno vyvodit, že zajištění politického pluralismu vyžaduje odstranit jednotu moci a vlastnictví, koncepci státního vlastnictví, příznačnou pro toto zřízení, zavést ekonomický pluralismus.

Dalším předpokladem je demokratický systém voleb do zastupitelských orgánů. Ačkoli je obvyklé spokojit se v ústavě se stanovením všeobecnosti, rovnosti, přímosti volebního práva a tajnosti hlasování, zkušenost z totalitarismu svědčí pro potřebu výslovně vyjádřit v ústavě pluralistické principy způsobu voleb.

Další podmínky zformování právního státu (jako je problematika místní samosprávy) a specifické souvislosti (federativní uspořádání) překračují účel a rámec této stati.

Jiří Boguszak

ZUR PROBLEMATIK DER SCHAFFUNG
EINES RECHTSSTAATES ČSFR

Zusammenfassung

Die Forderung nach der Schaffung eines Rechtsstaates in der Tschechoslowakei in allgemeiner Form (das Primat des Rechts über den Staat, die Bindung

¹⁰⁾ K této problematice viz blíže J. Boguszak, K pojetí sociálních práv, in: Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám prof. Pavla Levity, Universita Karlova, Praha, 1967.

¹¹⁾ To se týká zvláště některých tzv. kulturních práv. Jestliže by ústava např. uvedla romskou národnost mezi ty, jejichž příslušníci mají právo na vzdělání ve vlastním jazyku, je obtížné si představit, jak by soud mohl donutit orgány státní správy k zřízení odpovídajících škol. Jde totiž o úkol okamžitě nesplnitelný. Příprava potřebného počtu učitelů ovládajících romskou gramatiku by si vyžádala dlouhou dobu.

des Staates durch das Recht) ist heute nicht mehr strittig. Jedoch für die Vorbereitung einer neuen Verfassung der ČSFR müssen einige Aspekte und Fragen geklärt und gelöst werden.

Der Autor geht zuerst auf das ideale und kulturelle Milieu ein, in dem sich die Vorbereitung der Verfassung abspielt: im Bereich der Philosophie Durchsetzen des natürlichen Rechts (J. Patočka, V. Havel, Renaissance des Gedankenguts T. G. Masaryks), dessen Disjunktion mit dem Rechtsdenken, das eher von dem Rechtspositivismus beherrscht wird, bzw. von der normativen Theorie (mährische Variante der „reinen Rechtslehre“); die Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung und Nutzung beider Strömungen; Reste des vereinfachten Demokratieverständnisses als die Herrschaft der Mehrheit und Unterordnung der Minderheit dem Willen der Mehrheit; verfassungspolitische und rechtliche Traditionen der Vorkriegstschechoslowakei einschließlich einiger österreichischer Institutionen, die von der ersten Tschechoslowakischen Republik übernommen wurden; gleichzeitig aber die Tendenz zur Beherrschung bzw. Imitation der Konzeptionen, die sich in den entwickelten Staaten nach dem zweiten Weltkrieg institutionalisierten und bewährten.

Weiter wendet sich der Autor der Problematik der Sicherstellung der Menschenrechte (Bürger- und politischen Rechte) als wichtigster Funktion des Rechtsstaates und der Basis der pluralistischen Demokratie zu. In diesem Zusammenhang betrachtet er mit bestimmten Ausnahmen die neoliberalistische Konzeption des „minimalen Staates“ (V. Bělohradský) als annehmbar.

Bei der Frage nach der Art und Weise der verfassungsrechtlichen Regelung handelt es sich vor allem um die Sicherheit dieser Rechte, insbesondere um deren Schutz vor Mißbrauch der Rechtsbefugnisse durch die Staatsorgane und damit um die Garantie der Anwendbarkeit einer unabhängigen Gerichtsbarkeit, vor allem eines Verfassungsgerichts. Voraussetzung ist jedoch die Bestimmung der Grenzen der Grundrechte in der Verfassung.

Selbst bei der Anwendung des Begriffes des „minimalen Staates“ können die Ziele des Einzelnen, die mit Hilfe des Staates gewährleistet werden sollen, nicht anders formuliert werden als supraindividuelle Werte bzw. Interessen der Gesellschaft. Man kann bestimmte Typen der Lösung dieser Frage als Entwicklungsstufen der Problemlösung unterscheiden:

Der erste Typ (der u. a. für die tschechoslowakische Verfassung von 1920 charakteristisch war) zeichnet sich dadurch aus, daß die Verfassung für einige Grundrechte diese Grenzen selbst nicht festlegt, sondern deren Bestimmung dem Gesetz überträgt. Damit verwehrt sie aber der Freiheit des Bürgers den Verfassungsschutz. Diese Regelung wurde in der tschechoslowakischen Literatur mehr oder weniger zurecht als bloße akademische Prinzipien oder Monologe des Gesetzgebers bezeichnet. Für die Praxis der Gerichte und Verwaltungsämter kam nur den gewöhnlichen Gesetzen, die verbotene Verhaltensarten festschrieben, Bedeutung zu.

Zweiter Typ ist die Verfassung aus dem Jahre 1960. Sie garantiert die politischen Freiheiten „in Übereinstimmung mit den Interessen des werktätigen Volkes“ und legt fest, daß die Grundrechte auch der „Entwicklung und Festigung der sozialistischen Gesellschaft“ dienen sollen. Das Verfassungsgerichtswesen, angekündigt im Verfassungsgesetz über die tschechoslowakische Föderation von 1968, aber auch das Verwaltungsgerichtswesen wurden nicht ins Leben gerufen. Unter der totalitären Machtausübung widersprach die Praxis der Interpretation und Applikation jeglicher korrekten Rechtsanwendung. Die Verfassung enthält übrigens keine Festlegung, die eine Konkretisierung ausgesprochen dem Gesetz anvertrauen würde. Im Falle einiger Freiheiten erlaubte die Festlegung durch das Gesetz eventuell auch durch minis-

terielle Durchführungsbestimmungen durch ähnlich abstrakte Begriffe eine breite Rechtsauslegung, die praktisch der Willkür gleichkam.

Einige demokratische Verfassungen, die nach dem zweiten Weltkrieg angenommen wurden, legen für alle Rechte konsequent fest, aus welchen Gründen das Gesetz deren Grenzen festlegen kann. Die Entfaltung dieses Typs der Verfassungsregelung würde darauf hinzielen, daß das Gesetz ein verabschiedeter Akt secundum et intra constitutionem ist. Bei einigen Rechten ist dies jedoch nicht gut möglich, denn eine Regelung durch die Verfassung wäre zu kompliziert, detailliert und umfangreich.

Ein bedeutender Fortschritt ist der internationale Schutz, der dem Verständnis des natürlichen Rechts von der Unveräußerlichkeit und Universalität der Menschenrechte entspricht. Das internationale Abkommen über die Bürger- und politischen Rechte grenzt aber die Gründe, nach denen das Recht durch ein Gesetz limitiert werden kann, mit abstrakten Begriffen ab, die eine breite Auslegung ermöglichen.

Von umwälzender Bedeutung wird der Beitritt der ČSFR in den Europarat und die darauffolgende Unterzeichnung und Ratifizierung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten sein. Das in dieser Konvention verankerte System, das darauf beruht, daß die Rechtsgrenzen kasuistisch konkretisierte Judikate des Europäischen Gerichts für Menschenrechte sind, ist Ausdruck und Beleg für das gegenseitige Näherkommen des kontinentalen europäischen und anglosächsischen Typs der Rechtskultur und ist zugleich optimale Lösung des Problems.

In der neuen Verfassung der ČSFR sollten die Normen der internationalen Abkommen zu den Menschenrechten, deren Signatar auch die ČSFR ist, den Bestimmungen der Verfassung gleichgestellt werden. Das Verfassungsgericht der ČSFR sollte diese applizieren und sich dabei an die Interpretation halten, die in den Judikaten des Europagerichts enthalten sind.

Nach Ansicht des Autoren sollte die ČSFR nicht nur ein Rechtsstaat, sondern auch ein Sozialstaat werden. Seine Funktion sollte es auch sein, jedem Bürger (ohne Rücksicht auf die Ergebnisse seiner Arbeit) ein gewisses Lebensminimum zu gewährleisten, einschließlich der Bedingungen für die Entfaltung und Entwicklung seiner Fähigkeiten. In der Verfassung sollten auch entsprechende soziale Rechte (bzw. ökonomische und kulturelle) verankert sein.