

K TVORBĚ A PROJEDNÁVÁNÍ LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD

Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.¹

1. Úvodní poznámky

Na dnešní konferenci jsem byl pozván jako pamětník, zřejmě proto, že jsem byl „přítom“. Skutečně jsem pracoval jako právník v Kanceláři Federálního shromáždění, a pokud jde o Listinu základních práv a svobod, působil jsem mj. jako tzv. právní konzultant, což byla podle tehdejšího jednacího řádu federálního parlamentu osoba, která „provázela“ návrh zákona při jeho projednávání v orgánech parlamentu a měla být k dispozici pro případné odborné konzultace, event. technickou či administrativní pomoc.² Vzpomínám si, že jsme při projednání návrhu Listiny plénum Federálního shromáždění seděli spolu s vedoucím legislativního oddělení v takové „kukani“ v prostorách sálu (a byli připraveni pomoci). Nejsem si jistý, zda v některé z komor Parlamentu České republiky nějaká osoba obdobný servis zajišťuje, jednací řád Poslanecké sněmovny i Senátu v tomto směru mlčí. Patrně podobnou roli (individuálně) vykonávají asistenti poslanců a senátorů.

Nepřipadám si nicméně jen jako „prostý“ pamětník, ale tak trochu i jako (aktivní) účastník tvorby Listiny. Vzpomínám si, že mě V. Mikule, tehdejší předseda ústavněprávního výboru Sněmovny národů, jenž mě ostatně do Federálního shromáždění (dále též jen „FS“) zlákal, dokonce pověřil vypracováním jednoho ustanovení ústavního uvozoovacího zákona k Listině. Bohužel si již nevybavuji, o které ustanovení šlo. Snad v této souvislosti je třeba připomenout, že to byl právě V. Mikule, který navrhl

¹ Autor je soudcem Ústavního soudu a kontaktován může být prostřednictvím e-mailu: sladecek@prf.cuni.cz.

² Postavení právního konzultanta upravovaly ustanovení § 39 odst. 3, § 42 odst. 3, § 45 odst. 2 a § 46 odst. 2 zákona č. 56/1991 Sb., o jednacím řádu Federálního shromáždění. Zejména z hlediska náplně činnosti je nejdůležitější ustanovení § 42 odst. 3, které stanoví: „(3) Kancelář Federálního shromáždění zajistí právní, popřípadě i jiné odborné posouzení návrhu zákona a poskytuje zpravodajskou pomoc při plnění jeho úkolů. Právní konzultant (§ 39 odst. 3) zpracovává podklady pro zpravodaje výboru, předběžné stanovisko pro výbor z hlediska právního posouzení návrhu zákona a je oprávněn se jednání výboru zúčastnit a k právním otázkám při jeho jednání vystoupit.“ Jistou perličkou se jeví – jak jsem až při práci na příspěvku zjistil –, že ačkoliv jsem plnil funkci právního konzultanta, nový jednací řád FS byl schválen až 29. ledna 1991 a jeho účinnost nastala k 1. březnu 1991. Vysvětlují si to tak, že šlo o interní (neformální) praxi „porevolučního“ Federálního shromáždění, která byla právně reglementována až posléze. Obecně k průběhu legislativního procesu ve Federálním shromáždění podrob. srov. SLÁDEČEK, V. K legislativní činnosti Federálního shromáždění po listopadu 1989. *Právník*. 1992, č. 9. Ke složení a (obecně) k činnosti Federálního shromáždění po listopadu 1989 srov. CIGÁNEK, F. a kol. *Kronika demokratického parlamentu*. Praha: Cesty, 1992.

(a prosadil) – za inspirace prvorepublikovou Ústavní listinou – připojení ústavního uvozovacího zákona k Listině.

V příspěvku se především věnuji tvorbě (přípravě) návrhu Listiny, samotný průběh projednávání na společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů Federálního shromáždění zachycuji spíše telegraficky, neboť je věrně zachycen ve veřejně dostupných materiálech.

2. K přípravě Listiny

Již na začátku musím přiznat, že zčásti vycházím z dvou literárních zdrojů, kde jsem se s V. Mikulem vznikem Listiny zabývali,³ proto se nelze vyhnout určitému opakování. Ale pokusím se vzpomínky obohatit a přinést nové údaje či poznatky také z dokumentů, které mám k dispozici. Je též vhodné upozornit na pár dalších článků, jež vyšly nedlouho po přijetí Listiny a také se některým aspektům jejího vzniku více či méně věnovaly.⁴

Možná Vás trochu zklamou, ale na úplném začátku přípravných prací k Listině jsem přítomen nebyl. Do Kanceláře FS jsem jako zaměstnanec nastoupil v srpnu 1990, ovšem již předtím proběhla určitá formální i neformální setkání i konference, kde se o obsahu dokumentu upravujícího ochranu lidských práv a svobod diskutovalo.⁵ Pokud si dobře vzpomínám, za FS se některých takových jednání účastnil právník A. Pšenička, což byl tehdejší zaměstnanec Kanceláře FS. Byl také přítomen na jednání expertů (jako tajemník), já jsem vlastně nastoupil až po obdržení návrhů národních rad (srov. dále) a také při přípravě ústavního uvozovacího zákona k Listině.

Úvodem je vhodné připomenout, že teprve Federální shromáždění zvolené v červnu 1990 se otázkami ústavní (obecné) úpravy občanských práv začalo zabývat intenzivněji, taktéž v souvislosti s přípravou nové federální ústavy i v návaznosti na

³ MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví a lidská práva*. Praha: Codex, 1994, s. 160 an. MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. Listina základních práv a její osudy. In GERLOCH, A. (ed.). *Teoretické problémy práva na prahu 21. století. Pocta k 75. narozeninám prof. JUDr. Jiřího Boguszaka, DrSc.* Praha: Karolinum, 2002, s. 115 an.

⁴ BOGUSZAK, J. Vznik Listiny a některé otázky interpretace. In DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2001, s. 31 an. PALÚŠ, I. Listina základních práv a svobod ako právny dokument. *Právny obzor*. 1991, č. 8. ŠEVČÍK, V. K Listině základních práv a svobod (I.). *Justičná revue*. 1992, č. 3. ŠEVČÍK, V. K Listině základních práv a svobod (II.). *Justičná revue*. 1992, č. 4. ZOULÍK, F. K Listině lidských práv a svobod. *Právo a zákonnost*. 1991, č. 5. Srov. též GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV. (1989–1992)*. Praha: Karolinum 2007, s. 238 an.

⁵ Srov. např. BLAHOŽ, J. Zpráva o mezinárodní konferenci k přípravě nové Ústavy ČSFR uspořádané Salcburským seminářem amerických studií. *Právnik*. 1990, č. 11. NIKODÝM, D. Konference k nové ústavě ČSFR. *Právny obzor*. 1990, č. 6. Myslím, že se v té době ani nemluvilo o konkrétním názvu. J. Gronský uvádí, že se uvažovalo o následujících názvech: charta, prohlášení, listina, ústavní zákon (GRONSKÝ, J., cit. dílo, s. 239).

členství republiky v Radě Evropy. A tak byla dne 18. září 1990 na společné schůzi Sněmovny národů a Sněmovny lidu Federálního shromáždění projednána Zpráva o přípravě nové ústavy ČSFR a schválen návrh na vytvoření *Komise poslanců pro přípravu nové Ústavy ČSFR* (tisk 95, dále jen „poslanecká komise“) a zvoleni její členové, posléze doplněni o zástupce z České národní rady a Slovenské národní rady (celkem 35 osob), předsedou se stal A. Dubček. Usnesení této schůze počítalo s přípravou samostatného ústavního zákona o základních právech a svobodách. V téže době byla předsednictvem FS ustavena *Komise expertů pro přípravu nové Ústavy ČSFR* (dále jen „komise expertů“). V čele komise expertů stanul poslanec FS M. Posluch, fakticky však její práci spíše řídil její místopředseda J. Boguszak. Byla v převážné míře tvořena odborníky na ústavní právo, a to jak z řad poslanců, tak i expertů – neposlanců, zejména z právnických fakult (zpočátku 17 členů, později rozšířeno).

Nicméně je třeba uvést, že ještě před ustavením komise expertů působila neformální skupina expertů pro přípravu návrhu ústavního zákona o základních právech a svobodách pod vedením J. Boguszaka. Podle dokumentů, které mám k dispozici,⁶ se první schůze této skupiny, kterou zřejmě svolal právě J. Boguszak, konala dne 4. září 1990 v tehdejší Ústavu státní správy, kde svolavatel působil jako ředitel.⁷ Skupina se toho dne zabývala zejména časovým harmonogramem přípravy návrhu s tím, že je nezbytné, aby pracovala každý den, neboť bylo v plánu předložit návrh poslanecké komisi dne 17. září 1990. Záznamy z dalších každodenních jednání nejsou k dispozici, ostatně zpočátku se jednalo o neformální pracovní jednání, neboť předsednictvo FS až dne 20. září 1990 rozhodlo o vytvoření komise expertů.

Komise expertů intenzivně pracovala až do konce září 1990, aby posléze poslanecké komisi předložila text nazvaný návrh ústavního zákona o občanských právech, který byl také publikován v denním tisku.⁸ V mezičase – dne 27. září 1990 – svolal předseda Federálního shromáždění A. Dubček schůzi komise expertů, na které byli zvoleni její předseda a místopředseda (M. Posluch a J. Boguszak) a kde se především mluvilo o přípravě federální ústavy.⁹ Ke zpracovanému návrhu ústavního zákona o základních právech a svobodách měli členové komise přednést své „pozměňovací přesně formulované návrhy“; konečný návrh měla projednat komise poslanců.

První zasedání poslanecké komise se konalo dne 3. října 1990. Nejdříve byli zvoleni předseda (A. Dubček) a místopředsedové komise (D. Burešová a F. Mikloško).

⁶ Myslím, že jsem je získal právě od A. Pšeničky (tajemník této skupiny).

⁷ Schůze se účastnili J. Boguszak, P. Kresák, M. Posluch, Z. Jičínský, P. Rychetský, J. Sokol a D. Kroupa (a A. Pšenička). Podle J. Boguszka ve skupině dále kromě něj pracovali P. Kresák, M. Posluch a F. Zoulík. Přičemž „*spiritus agens*“ urychleného postupu přípravy byl Z. Jičínský. Srov. BOGU-SZAK, J., cit. dílo, s. 31 a 32.

⁸ Byl otištěn v Lidových novinách dne 3. 10. 1990.

⁹ Členy komise byli: J. Boguszak, M. Čič, J. Grospič, D. Hendrych, P. Holländer, J. Jičínský, P. Kresák, J. Kroupa, V. Mikule, D. Nikodým, P. Peška, K. Plank, M. Posluch, F. Šamalík, M. Tkáč, F. Zoulík a V. Pavlíček.

Poté A. Dubček informoval poslance o schůzce „tří parlamentů“ ve Svatce, na které bylo mj. rozhodnuto, že se společně vypracuje a předloží návrh ústavního zákona o občanských právech a svobodách. Poté bylo přikročeno k projednávání návrhu ústavního zákona o základních právech a svobodách, který zpracovala komise expertů. O návrhu se diskutovalo spíše na obecné úrovni a probíraly se procedurální otázky. Také se objevil návrh, aby komise expertů připravila návrh ústavního zákona, kterým se recipuje „mezinárodní konvence z roku 1950“,¹⁰ ve stručné podobě se pak má vyhlásit „deklarace lidských práv“. Nakonec bylo přijato usnesení uložit komisi expertů, aby vypracovala a do 9. října 1990 předložila návrh ústavního zákona, „jehož účelem a náplní bude recepce mezinárodního práva“.

Následující schůzce poslanecké komise se konala dne 12. října 1990. V úvodu bylo konstatováno, že členové komise obdrželi návrh ústavního zákona podle předcházejícího závěru poslanecké komise. Z následující diskuse vyplynul návrh, že by bylo rozumné se vrátit k původnímu dokumentu, jak byl komisí expertů připraven, což bylo schváleno. Dále se hovořilo o rozsahu návrhu, tedy zda do něj zahrnout hospodářská, sociální a kulturní práva i práva menšin. Nakonec proběhlo v poslanecké komisi hlasování. Pro doporučení předlohy v původním znění, tedy se všemi právy lidskými, občanskými, národnostními, sociálními, kulturními a hospodářskými, hlasovalo třináct poslanců. Pro variantu, kde by byla upravena pouze politická práva v prvních dvou hlavách, hlasovalo čtrnáct poslanců. Posléze převážil přístup druhý.¹¹

Ve své další práci komise expertů pak reagovala na podněty poslanecké komise a návrh upravovala, naposledy se sešla v Časté-Papierničce u Bratislavy v polovině listopadu 1990.¹²

Závěrečná schůzka poslanecké komise proběhla dne 9. listopadu 1990 v Bratislavě, v budově Slovenské národní rady (obě předchozí schůzky se konaly v budově Federálního shromáždění). Diskuse se soustředila na pojetí návrhu ústavního zákona o základních právech a svobodách a jeho návaznost na novou Ústavu ČSFR. Většina diskutujících se shodovala v tom, že by Federálnímu shromáždění měl být předložen společný návrh ústavního zákona, který projednají a schválí obě národní rady. Závěrem bylo po kratší diskusi schváleno následující usnesení:

1. skupina expertů vypracuje společný návrh ústavního zákona o základních právech a svobodách,
2. funkcionáři národních rad zabezpečí, aby zákonodárné sbory republik projednaly vypracovaný návrh ústavního zákona ve dnech 20.–21. 11. 1990. Dne 22. 11.

¹⁰ Zřejmě se tím myslela Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (publikovaná později pod č. 209/1992 Sb.). J. Boguszak uvádí, že se uvažovalo i o recepci ustanovení Evropské sociální charty (BOGUSZAK, J., cit. dílo, s. 32).

¹¹ Patrně se tak stalo na schůzi poslanecké komise dne 9. 11. 1990, nicméně ve stručném zápisu o tom není žádná zmínka. Přitom o prvních dvou schůzích se zachovaly podrobné (stenografické) záznamy. Zevrubnější bádání přenechávám právním historikům.

¹² Jednotlivých schůzí komise expertů jsem se nezúčastnil, administrativně je zajišťoval A. Pšenička. Byl jsem pozván i na jednání poslanecké komise do Bratislavy, ale omluvil jsem se, na důvody si nevzpomínám.

měli předsedové národních rad předložit návrh schváleného ústavního zákona předsedovi Federálního shromáždění,

3. předseda FS a předsedové sněmoven FS zabezpečí, aby návrh ústavního zákona, který předloží předsedové národních rad, byl zařazen na program společné schůze sněmoven FS dne 10. prosince 1990.¹³

Na základě rozhodnutí poslanecké komise byl tak konečný návrh komise expertů postoupen České národní radě a Slovenské národní radě. Nejspíš se (mylně) předpokládalo, že národní rady schválí návrh Listiny v předloženém znění, ale nestalo se tomu tak, což předjímal kupř. místopředseda FS Z. Jičínský. Proběhla (neúspěšná) jednání mezi oběma národními parlamenty, nakonec každý z parlamentů schválil dne 22. listopadu 1990 samostatné usnesení k Listině a předložily je Federálnímu shromáždění.¹⁴ Proto návrhy – kromě nepodstatných jemných nuancí v textu – vykazovaly dosti značné odlišnosti nejen formulační, ale některé i věcné.¹⁵

S ohledem na uvedené odlišnosti textu bylo nejprve zpracováno porovnání obou návrhů s vyznačením věcných, formulačních i strukturálních rozdílů, což byla myslím z větší části moje práce. Bylo však jasné, že s takovým textem nelze dále pracovat, a proto byla ustavena smíšená pracovní komise,¹⁶ aby vypracovala návrh jediný. Vznikla tak pracovní verze textu, tzv. *návrh souhrnného zpracování návrhů ČNR a SNR*, v němž šlo v zásadě o kombinaci obou návrhů s tím, že v případech, kdy se text lišil, byla vybrána – podle názorů členů smíšené komise – vhodnější varianta.

Souhrnné zpracování, porovnání i návrhy obou národních rad byly postoupeny všem výborům Federálního shromáždění k projednání a připomínce. Smíšená pracovní komise pak shrnula připomínky jednotlivých výborů, doplněné o podněty a připomínky občanů, státních orgánů a některých organizací a sdružení.¹⁷ Zvláštní pozornost návrhům pak věnovaly ústavně právní výbory obou sněmoven.¹⁸ Výsledkem byl materiál označený jako *upravený návrh souhrnného zpracování*, který byl předložen ústavně právním výborům obou komor k zaujetí konečného stanoviska. Výstupem těchto finálních jednání se stala *Zpráva výborů ústavně právních Sněmovny lidu a Sněmovny národů k návrhům obou národních rad* (tisk 392).

¹³ Je vhodné uvést, že diskusí na schůzích poslanecké komise se zúčastnili i někteří členové expertní komise. Často pak vystupoval J. Boguszak.

¹⁴ Návrh Slovenské národní rady (tisk 330), návrh České národní rady (tisk 331).

¹⁵ Podrobněji k odchýlkám srov. MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. Listina základních práv a její osudy. In GERLOCH, A. (ed.). *Teoretické problémy práva na prahu 21. století. Pocta k 75. narozeninám prof. JUDr. Jiřího Boguszaka, DrSc.* Praha: Karolinum, 2002, s. 118.

¹⁶ Pracovní komise sestávala z poslanců Federálního shromáždění, z některých členů poslanecké komise i komise expertů.

¹⁷ Srov. též např. ČESKOSLOVENSKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. Ústavní úprava lidských práv – výsledek helsinského procesu. *Právník*. 1991, č. 9–10. Pro úplnost je třeba zmínit dříve podaný návrh skupiny komunistických poslanců na vydání ústavního zákona o základních právech a svobodách (tisk 223, otištěný také v Rudém právu dne 29. 10. 1990). Návrh nesouvisel s pracemi poslanecké ani expertní komise a byl posléze vzat zpět.

¹⁸ Výbory se sešly na několika schůzích: 19. 11., 14. 12., 21. 12. 1990 a 7. 1. 1991.

Obsahovala definitivní návrh textu Listiny určený k projednání v plénu.¹⁹ Nicméně ústavně právní výbory se ještě jednou sešly (7. 1. 1991), aby plénu předložily *Dodatky a změny k tisku 392*, obsahující i některé podstatné úpravy.

Součástí návrhu Listiny představoval i ústavní uvozovací zákon.²⁰ Pokud si dobře vzpomínám, tak text formuloval V. Mikule, já mu s tím trochu (spíše administrativně) pomáhal. Možná u toho ještě někdo byl, ale dnes – po více než třiceti letech – si nejsem jist.²¹

Pro úplnost je třeba uvést, že k návrhu Listiny byly získány také připomínky zahraničních, zejména amerických expertů, a to jak na přímých jednáních – konferencích, tak i formou korespondence.²² Bylo také přihlédnuto ke stanovisku vlády ČSFR, resp. Legislativní rady vlády (jejím předsedou byl P. Rychetský, tehdejší místopředseda vlády ČSFR).

Lze tak konstatovat (shrnout), že návrh Listiny vznikl na půdě Ústavu státní správy, ve Federálním shromáždění, ale i za významného přispění obou národních rad republik.

3. Projednávání návrhu Listiny v plénu Federálního shromáždění

Termín projednávání návrhu Listiny se několikrát posouval, protože práce na její přípravě nebyly dokončeny.²³ Nakonec se návrh projednával na společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů ve dnech 8. a 9. ledna 1991.

Projednávání uvedl A. Dubček. Mj. prohlásil: „Som přesvědčený, že všetci si v tejto chvíli uvedomujeme mimoriadny význam, ktorý naše rokovanie má. Túžby nášho ľudu dostávajú konkrétnu podobu v zákonnej úprave, ktorá má zaručiť dôstojný, slobodný život každého človeka. Dejiny spoločnosti sú proniknuté obrovským úsilím o zabezpečenie slobody. Sú naplnené snahami o vytvorenie noriem vzájomného spolunažívania, ktoré slobodu garantujú. Najlepší duchovia všetkých čias v prospech a na osov všetkých hľadali a formulovali Magnu Chartu, Deklaráciu

¹⁹ Za zmínku stojí, že šlo patrně o jediný návrh zákona, který byl paralelně předložen v českém i slovenském jazyce.

²⁰ Přesněji: Ústavní zákon, kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky.

²¹ K uvozovacímu zákonu srov. též např. ADAMUS, V. Listina základních práv a svobod a uvozovací zákon č. 23/1991 Sb. v českém právním řádu. *Správní právo*. 1993, č. 4. Srov. též ŠTURMA, P. Listina základních práv a svobod a mezinárodní právo (příspěvek v této publikaci).

²² Přípomínky např. zaslali: L. Tribe (Harvardská univerzita), Ch. Fried (Harvardova univerzita), A. E. D. Howard (Virginská univerzita), R. Errera (Paříž), H. Schwartz (Americká univerzita, Washington). Některé příspěvky byly publikovány v odborném tisku, srov. např. GARBUS, M. Problematika lidských práv v návrhu československé ústavy. *Právník*. 1991, č. 4. SCHWARTZ, H. Lidská práva a trestní řízení. *Právník*. 1991, č. 1.

²³ Původně se předpokládalo slavnostní schválení dne 17. listopadu 1990, dále 10. prosince 1990 (Mezinárodní den lidských práv) nebo 19. prosince 1990.

nezávislosti, společenské zmluvy, aby sa ľudstvo na prahu 20. storočia, poučené pustošivými vojnami a hlbokými krízami zjednotilo na Všeobecnej deklarácii ľudských práv, ktorá byla prijatá Valným zhromaždením OSN práve před 42 rokmi (...) Základným zmyslom našej Listiny práv a slobod, jako ju chápem, je usporiadať spoločnosť tak, aby v nej boli právne zaručené slobody a rovnosť. Dnes je to dôležité tým viac, že mnohé dosledky rozmachu súkromného vlastníctva, prehlbenie sociálnej nerovnosti vyžadujú právnu zabránu inej neslobode a nerovnoprávnosti. Slobodu, ktorú sme získali a právne upevňujeme, chápem ako podmienku nášho mravného konania. Listinu ľudských práv považujem za určitý druh morálneho kódexu, ktorý má v našej spoločnosti proti zvoli a svojvoli presadiť a upevniť zásady mravnosti a humanity, ktoré u nás vždy patrili k rozhodujúcim najdôležitejším faktorom práve pre tých, ktorí v našom živote viedli zápas o ľudské práva.“²⁴

Poté vystoupil předseda Slovenské národní rady F. Mikloško, který mj. uvedl: „Genézia vypracovania zásadnej právnej úpravy ľudských práv a slobod prešla niekoľkými názormi, ktoré sa postupne odrážali v koncipovaní návrhu. Predmetný návrh bol pripravený na základe niekoľkých rokovaní komisie poslancov pre prípravu Ústavy ČSFR, ako rokovania delegácií oboch národných rád (...) Slovenská národná rada prerokovala návrh po jeho dokladnom posúdení vo všetkých výboroch Slovenskej národnej rady na svojej 8. schodzi dňa 22. novembra 1990. Uzniešla sa navrhnúť Federálnemu zhromaždeniu, aby prerokovalo a schválilo návrh ústavného zákona, ktorým sa vyhlasuje Listina základných práv a slobod v znení, ktoré vám bolo predložené Slovenskou národnou radou. Pri prerokovaní návrhu v Slovenskej národnej rade sme boli vedeni snahou pokiaľ možno čo najviac dať do súladu náš návrh s návrhom Českej národnej rady na základe informácií a pracovného stretnutia poslancov a expertov o výsledkoch prerokovania návrhu vo výborech Českej národnej rady a Slovenskej národnej rady. V týchto súvislostiach, vážené poskankyne a poslanci, pokladám za dôležité zdorazniť, že prijatím tohto ústavného zákona dojde k závažným pozitívnym zmenám v platnej Ústave a rovnako tak k potrebným novelizáciám niektorých ústavných zákonov. Vo vzťahu navrhovaného ústavného zákona k budúcim ústavám pokladám za rozhodujúce, že podľa článku 43 sa výslovne dáva možnosť úpravy a rozšírenia práv a slobod občanov v Ústave Českej republiky a v Ústave Slovenskej republiky, bez čoho by republikové ústavy neboli úplné.“²⁵

Pak před poslance předstoupila předsedkyně České národní rady D. Burešová, která mj. konstatovala: „Podruhé během krátké doby Česká národní rada uplatňuje své právo zákonodárné iniciativy, a to proto, že přikládá tomuto návrhu mimořádnou důležitost. Podle našeho názoru by měla být Listina základních práv a svobod výrazem shody všech tří zákonodárných sborů. Listina základních práv a svobod bude součástí našeho ústavního systému a představuje i východiska pro judikaturu ústavního soudu. Její obsah převezmou obě nové ústavy, a to buď tím, že obsah

²⁴ Podrob. srov. Zprávu o 11. společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů. Praha: Federální shromáždění ČSFR, 1991, s. 21–26.

²⁵ Tamtéž, s. 27–34.

listiny zavtělí do jednotlivých svých ústav, nebo na ně odkážou jako na svou součást. Republikové ústavy by přitom měly být oprávněny rozšířit práva, která jsou touto listinou upravena, nikoliv však je zúžit. Úprava práv a svobod je základní úpravou vztahu mezi občanem a státem a vyjádřením základních hodnot, na kterých má být vybudován náš právní řád. Musí mít prioritu před řešením jiných ústavních problémů, do jejichž komplexu patří. Právě v této oblasti napáchal totiž totalitní režim nejvíce škod. Práva a svobody pouze formálně proklamoval, a to ještě způsobem poplatným třídnímu chápání. Neposkytl však možnost, aby se občané právními prostředky domáhali jejich ochrany. Místo toho pověřil sám sebe, aby pečoval o uplatňování práv, která měla směřovat k omezování státní moci i k vymezení hranic, jež nesměla překročit. Totalitní moc takto sankcionovala sama sebe. To umožnilo přímé pošlapávání práv a svobod, věznění těch, kteří se jich dovolávali, a šikanování těch, kteří je uplatňovali. Umožňovalo to takový režim, při němž poskytnutí práv záleželo pouze na libovůli státu, který byl tím, kdo rozhodoval, komu budou poskytnuta, komu méně, komu více a komu vůbec ne. Jestliže začínáme budovat právní stát právě touto oblastí, má to význam nejen symbolický, ale naprosto reálný, neboť jej začínáme tvořit tam, kde je potřeba nejnaléhavější.²⁶

Následovalo obšírné odůvodnění návrhu, které přednesl zpravodaj výborů Sněmovny národů V. Ševčík,²⁷ po něm vystoupil zpravodaj výborů Sněmovny lidu E. Valko.²⁸ Oba zpravodajové ve svém vystoupení připomněli také sporné otázky, vysvětlili přijaté změny a seznámili s návrhy, jež nebyly přijaty.

Po polední přestávce schůzi řídil místopředseda Federálního shromáždění Z. Jičínský, v rozsáhlé rozpravě vystoupilo v tento den padesát poslanců,²⁹ schůze byla ukončena ve 20.45 hodin. Druhý den rozprava pokračovala, opět za řízení Z. Jičínského, a aktivně se jí zúčastnilo třicet poslanců.³⁰ V rámci rozpravy bylo vzneseno šedesát jedna pozměňovacích návrhů, proto byli vyzváni k zaujetí stanoviska nejprve předsedkyně ČNR D. Burešová a předseda SNR F. Mikloško.³¹ Posléze vystoupili zpravodajové, aby uvedli pozměňovací návrhy a své stanovisko k nim. Nejdříve návrhy komentoval návrhy E. Valko, pak ho vystřídal V. Ševčík. O jednotlivých pozměňovacích návrzích se postupně hlasovalo. Po diskusních vystoupeních některých poslanců bylo přijato pouze pět pozměňovacích návrhů.³² Nakonec kolem

²⁶ Tamtéž, s. 35–41.

²⁷ Tamtéž, s. 43–71. Ve zhuštěné podobě srov. ŠEVČÍK, V., cit. dílo. V. Ševčík se v r. 1991 stal soudcem Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a v r. 1993 soudcem Ústavního soudu České republiky.

²⁸ Tamtéž, s. 72–84. E. Valko se v r. 1991 stal předsedou Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky.

²⁹ Tamtéž, s. 87–224. V rozpravě mj. vystoupili M. Čič, J. Lux, D. Němcová, M. Zeman, J. Kavan, D. Kroupa, P. Bratinka a K. Samková. Údaj není zcela přesný, neboť bylo započítáno i vystoupení neposlanec F. Mikloška, místopředsedy federální vlády.

³⁰ Tamtéž, s. 227–293. V rozpravě mj. vystoupili F. Šamalík, I. Fišera a D. Kroupa.

³¹ Tamtéž, s. 295–298.

³² A sice k preambuli, k čl. 6 odst. 1, čl. 10, čl. 27 odst. 4, resp. čl. 44 a k čl. 29. Podrobněji k hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích srov. tamtéž, s. 299–447.

deváté hodiny večerní došlo ke schválení návrhu: Sněmovna národů – slovenská část 50 pro, 0 proti, 7 se zdrželo, Sněmovna národů – česká část 54 pro, 0 proti, 5 se zdrželo, Sněmovna lidu – 114 pro, 1 proti, 7 se zdrželo.³³ Byl tak přijat Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní republiky.

Pro úplnost je vhodné uvést, že zánikem československé federace se Listina podle Ústavy České republiky stala součástí ústavního pořádku České republiky (čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy). Usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. byl pak text Listiny formálně vyhlášen ve Sbírce zákonů. Oproti původnímu znění ústavního zákona č. 23/1991 Sb. se součástí úpravy nestal tzv. uvozovací zákon, nicméně došlo (v modifikované podobě) k recepci jeho některých ustanovení do Ústavy.³⁴ Podle čl. 112 odst. 3 Ústavy má tento ústavní zákon v současné době právní sílu obyčejného zákona, jeho význam je tak spíše symbolický.^{35, 36}

Abstract:

The paper describes in detail the process of drafting , negotiating and approving the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. The author also pays attention to such details as the role of experts in the process, the statements of individual experts and their legal status within the then Czechoslovak Parliament. The individual modifications of the original draft of the Charter also have a special place in the paper, thus the author also captures the personal input of individual participants in the negotiations.

Key words:

Charter of Fundamental Rights and Freedoms; approval; drafting; amendments; experts

Klíčová slova:

Listina základních práv a svobod; schvalování; příprava; úpravy; odborníci

³³ Podle mých záznamů asi osm poslanců opustilo před hlasováním (zřejmě na protest) jednací sál.

³⁴ Šlo o § 2, který ovšem v současném znění spíše jen vzdáleně připomíná čl. 10 Ústavy, a § 4, jenž stanovil nové znění čl. 5 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a upravoval státní občanství. Současné znění čl. 12 Ústavy doslovně převzalo nové znění čl. 5 odst. 3 (odstavec 2) a v modifikované podobě i nové znění čl. 5 odst. 4 (odstavec 1).

³⁵ K tomu podrob. srov. MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví a lidská práva*. Praha: Co-dex, 1994, s. 123 an.

³⁶ K současnému charakteru Listiny srov. též FILIP, J. *Základní východiska ústavní úpravy základních práv a svobod*. In SCHELLE, K. (uspoř.) *Realizace Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1994, s. 59 an. GERLOCH, A. K otázce právní povahy Listiny základních práv a svobod. In Tamtéž, s. 70 an. Za pozornost stojí také příspěvek V. Knappa, který se (pochybovačně) vyjadřuje k některým ustanovením Listiny. Srov. KNAPP, V. Každý je způsobilý mít práva (Je každý k tomu způsobilý?). *Právník*. 1994, č. 2, s. 29 an.