

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 1/1997

O VZTAHU ÚSTAVNÍHO
A MEZINÁRODNÍHO PRÁVA
(k výkladu čl. 10 Ústavy ČR)

Vědecký redaktor: Prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc.

Recenzovali: Doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc.,
Doc. JUDr. Karel Václav Malý, CSc.

OBSAH

| | |
|--|----|
| <i>Václav Pavlíček</i> : Úvodní slovo | 7 |
| <i>Václav Pavlíček</i> : Některé otázky vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva se zřetelem na čl. 10 Ústavy | 9 |
| <i>Vladimír Týč</i> : Implementace mezinárodních závazků České republiky ve vnitrostátním právu | 17 |
| <i>Jiří Boguszak</i> : K výkladu a konsekvencím čl. 10 Ústavy České republiky .. | 29 |
| <i>Jan Filip</i> : K čl. 10 Ústavy ČR z hlediska ústavního práva | 35 |
| <i>Aleš Gerloch</i> : Mezinárodní smlouvy o lidských právech jako pramen českého práva | 41 |
| <i>Pavel Hasenkopf</i> : Vnitrostátní závaznost mezinárodních smluv z hlediska českého právního řádu | 47 |
| <i>Ivo Janda</i> : Implementace rozhodnutí Rady bezpečnosti v našem vnitrostátním právním řádu | 53 |
| <i>Jiří Hřebejk</i> : Dvě úvahy k terminologii čl. 10 Ústavy České republiky ... | 57 |
| <i>Jiří Malenovský</i> : K potřebnosti poctivého výkladu obratu „přednost před zákonem“ v článku 10 české Ústavy | 61 |
| <i>Vladimír Mikule</i> : Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy | 65 |
| <i>Monika Pauknerová</i> : Otázka klauzulí o přednostní aplikaci mezinárodních smluv | 73 |
| <i>Pavel Šturma</i> : Přednostní jurisdikce Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii v český právní řád (K jednomu příkladu vnitrostátní realizace mezinárodních závazků ČR) | 79 |
| <i>Jiří Zemánek</i> : Implementace směrnic Evropské unie v právním řádu České republiky | 87 |
| Seznam autorů publikovaných příspěvků | 97 |

PŘEDMLUVA

Katedry ústavního práva a mezinárodního práva Právnické fakulty UK uspořádaly dne 1. října 1996 konferenci věnovanou významu a interpretaci článku 10 Ústavy České republiky.

Již od přijetí ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým byla uvozena Listina základních práv a svobod, byla role mezinárodních smluv o lidských právech ve vnitrostátním právu předmětem živého zájmu právních teoretiků i praxe. Po rozpadu Československa a vzniku České republiky, kdy i toto ustanovení zmíněného ústavního zákona se stalo součástí Ústavy ČR a Ústavní soud důsledně uplatňoval jeho aplikaci, se ukázalo v této oblasti mnoho, do té doby skrytých úskalí. Řada odborných studií a různých výkladů teoretiků z oblasti práva ústavního i mezinárodního i nejednotná judikatura soudů byla jedním z podnětů k uspořádání této konference. Ve vystoupeních na konferenci se objevily i nové argumenty do té doby nepublikované.

Diskuse přispěla k hlubšímu pochopení této složité problematiky a alespoň v některých směrech pomohla ke sblížení názorů. V té souvislosti třeba upozornit na obsah stanoviska Legislativní rady ČR ze dne 4. března 1997, které bylo věnováno některým otázkám recepce mezinárodních smluv do právního řádu ČR.

Legislativní rada se shodla na zásadách, ze kterých bude vycházet při posuzování věcných záměrů zákonů a návrhů zákonů, pokud jde o řešení vztahu mezi připravovaným právním předpisem a mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána. Ve svém stanovisku mj. uvedla: „Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem (čl. 10 Ústavy ČR). Navrhované zákony musejí být s nimi v souladu.“

Tyto mezinárodní smlouvy jsou bezprostředně pramenem práva a nemusejí být transformovány do zákonů. Vyznačují se tím, že: a) jejich obsah se dotýká obsahu Listiny základních práv a svobod uveřejněné pod č. 2/1993 Sb., b) jsou-li Parlamentem schváleny po nabytí účinnosti Ústavy ČR, opírá se souhlas Parlamentu s nimi o čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR, podle něhož je ke schválení mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR třeba, obdobně jako k přijetí ústavního zákona, souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů, c) po schválení Parlamentem a ratifikaci prezidentem republiky jsou vyhlášeny způsobem stanoveným zákonem (čl. 52 Ústavy ČR).

Těmito smlouvami jsou například Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, vyhlášená pod č. 9/1996 Sb., či Evropská dohoda o osobách účastnících se řízení před Evropskou komisí a Soudem pro lidská práva, vyhlášená pod č. 106/1996 Sb.

U mezinárodních smluv schválených zákonodárným sborem, a ratifikovaných prezidentem republiky a vyhlášených před účinností Ústavy ČR, je třeba při určení, zda jde o mezinárodní smlouvy o základních právech a svobodách, přihlídnout kromě Listiny základních práv a svobod zejména k obsahu Evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. a k obsahu Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, vyhlášených pod č. 120/1976 Sb.“

Legislativní rada doporučila postup i u ostatních mezinárodních smluv schválených parlamentem, ratifikovaných prezidentem republiky a vyhlášených způsobem stanoveným zvláštním zákonem. Tyto smlouvy se recipují do vnitrostátního právního řádu v případě, kdy nelze plnit závazky, které z nich vyplývají, na základě stávající vnitrostátní úpravy.

Ani konferenci přirozeně nekončí teoretické diskuse o vztahu mezinárodního a ústavního práva. Zůstávají otevřené i další problémy např. při aplikaci některých dvoustranných mezinárodních smluv, (včetně smluv se Slovenskou republikou v souvislosti se zánikem Československa) a vyplývající z individuálních nároků občanů v různých oblastech lidských práv.

Účastníci konference se shodli i v tom, že v souvislosti s integračním procesem v Evropě bude třeba se zabývat řadou dalších problémů přibližování českého právního řádu evropskému standardu i potřebou ústavních změn a vyřešení některých teoretických otázek s tím spojených.

Předkládaný sborník zachycuje většinu přednesených vystoupení. Vedle dvou hlavních referátů zařazených na počátku sborníku jsou ostatní příspěvky řazeny tak, aby respektovaly určité tematické celky.

Cizojazyčné závěry jsou připojeny jen u rozsáhlejších příspěvků.

V Praze 1. června 1997

Václav Pavlíček

NĚKTERÉ OTÁZKY VZTAHU MEZINÁRODNÍHO A VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA SE ZŘETELEM NA ČLÁNEK 10 ÚSTAVY

VÁCLAV PAVLÍČEK

ÚVOD

Řešení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva není novým problémem a to ani v českém a dříve v československém právu. Svědčí o tom řada publikací již z doby mezi světovými válkami. Různá legislativní řešení uplatnilo i tehdejší Národní shromáždění.

V roce 1932 v Háchově poctě ukázal prof. dr. L. Vošta na velké spektrum názorů v teorii i judikatuře při řešení problematiky vnitrostátní platnosti mezinárodních smluv v Československé republice.¹⁾ Připomínal, že při přípravě ústavní listiny v roce 1920 byla těmto otázkám věnována malá pozornost.

Judikatura Nejvyššího správního soudu i Nejvyššího soudu v době první republiky kolísala. Některé smlouvy dvoustranné i mnohostranné byly prováděny zvláštními zákony, které opakovaly jejich obsah, v jiných zákonech se uvádělo, že určitá ustanovení smluv „mají moc zákona“. Na československé pojetí působily i rozdílné zahraniční úpravy, které se projevily i při uzavírání dvoustranných smluv. Pro současné diskuse o obsahu pojmu lidských práv se zřetelem na práva sociální je jistě hodný pozornosti zákon č. 100/1932 Sb. o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění, který tuto transformační klausuli vyjádřil ohledně smluv takto druhově určených.

Úprava této sociální oblasti byla nepochybně v souladu s principy zakotvenými v systému mírových smluv po první světové válce, které zakládaly Společnost národů a Mezinárodní organizaci práce. V ustanovení o Mezinárodní organizaci práce se konstatovalo, že obecný mír může spočívat jen na podkladě sociální spravedlnosti. Pracovní podmínky, které znamenají pro velký počet osob nespravedlnost, bídu a strádání působí takovou nespokojenost, že obecný mír a soulad jsou ohroženy a vyžadují v zájmu jejich zachování nápravu. Toto zjištění vztahující se k právům sociálním a ovlivněné historickými zkušenostmi, zejména revolucí v Rusku, ovlivnilo již tehdy jak mezinárodní smluvní praxi, tak i vnitrostátní úpravu řady demokratických států, které tak chtěly čelit i nebezpečí společenských zmatků a revolucí.

¹⁾ Univ. prof. dr. Ladislav Vošta: Několik poznámek k otázce vnitrostátní platnosti mezinárodních smluv v Československé republice, in Pocta k šedesátým narozeninám dr. Ěmila Háchy, Bratislava, 1932, str. 319 a násl.

Zároveň se v této době v mezinárodních vztazích kladl důraz na záruky práv menšin, jako práv individuálních i kolektivních, neboť národnostní útlak v různých zemích, mnohdy provázený kolektivními masakry - např. Arménů nebo Řeků ze strany Turecka, nebo vnitřní rozklad, jako tomu bylo v Rakousku-Uhersku, nemohly zůstat bez povšimnutí. Práva národnostních menšin v nově vzniklých státech zaručená v mezinárodních smlouvách se proto měla stát ústavním principem. Provázela princip sebeurčení národů.

Většinou jsou v odborných kruzích známé diskuse o právním významu ustanovení o menšinových právech obsažená v tehdejších smlouvách uzavřených po první světové válce pro ústavní život těchto států obecně a Československa zvláště. Některými svými aspekty se tyto diskuse vztahují i k problematice tzv. Mnichovské dohody a předchozí Runcimanovy mise, jak na to upozorňují i současné diskuse v některých německých kruzích právnických i politických.

Spor probíhal o to, zda ústavní ochrana menšin vyplývala ze svobodné vůle československého lidu, nebo z rozhodnutí mocností, které Československo smluvně přijalo v souvislosti se svým vznikem a bylo povinno je vnitrostátně respektovat. Ačkoliv v důvodové zprávě se uvádělo, že ustanovení hlavy VI. ústavní listiny o ochraně menšin národních, náboženských a rasových je promítnutím mezinárodních závazků, někteří autoři tvrdili, že tyto závazky nejsou s ohledem na suverenitu státu aplikovatelné a mají jen morální povahu.²⁾ Primát práva mezinárodního popírá princip svrchovanosti státu. Připomínalo se též, že československá ústava zaručila taková práva, v rozsahu, který není v mezinárodních smlouvách obsažen. I do těchto diskusí se vedle politických aspektů promítal spor o suverenitu státu a vztah ústavy a mezinárodních smluv.

K diskusím o úpravě těchto práv přistoupily po druhé světové válce nové poznatky. Symptomatické pro ně je návrh skupiny osmi ústavních expertů z 13. července 1947, kteří při přípravě Ústavy navrhovali, aby do ní byla zahrnuta formulace svobody před útlakem převzatá z Atlantické charty. Měla znít: „Orgány veřejné a politické moci a rovněž všichni obyvatelé ČSR mají povinnost chovat se tak, aby každý obyvatel ČSR mohl v ní žít beze strachu a svobodně od přímého i nepřímého násilí a ohrožení“.³⁾

Jiným návrhem byl požadavek přednesený prof. Hobzou a dalšími experty, aby mezinárodní smlouvy zavazující československý stát měly po dobu své mezinárodní účinnosti i účinnost vnitrostátní a to s právní silou zákona nebo zákona ústavního.⁴⁾ Hobza v tomto ohledu zůstal věren svým názorům uplatňovaným v době meziválečné.

Jak se při přípravě ústavních textů zpravidla stává, zůstaly tyto podněty politickými stranami téměř nepovšimnuty a nestaly se ani předmětem politických střetů.

²⁾ Toto stanovisko zastával jeden z tvůrců ústavní listiny z r. 1920, který tvrdil, že „jde o závazek teoreticky nemožný a prakticky bezvýznamný“ - F. Weyr: *Soustava československého práva státního*, F. Borový, 1924, str. 80 a násl.

³⁾ K. Kaplan: *Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948*, ÚSD, 1993, str. 241.

⁴⁾ Tamtéž str. 291.

Naléhavost zakotvení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva do ústavního textu se promítl i v „konkurenčním“ návrhu Ústavy prof. dr. Vl. Kubeše, experta strany národně socialistické, který do § 13 navrhoval zařadit ustanovení: „Mezinárodní smlouvy schválené Národním shromážděním, mají po dobu své mezinárodní účinnosti platnost zákona“.⁵⁾

Problém německé menšiny byl podobně jako v jiných státech řešen odsunem v souvislosti s rozhodnutím Postupimské konference. Rozsah a pojetí práv v této Ústavě obsažených byly ovlivněny přípravou Všeobecné deklarace lidských práv, pro kterou však již představitel poúnorové československé vlády v OSN nehlasoval. Koncepce této deklarace nebyla založena jen na konsensu demokratických zemí, které stály u jejího zrodu, jako tomu bylo u smluv po první světové válce, ale hledala pevnější, hlubší filozofický kořen tohoto obecného dorozumění o lidských právech. Stal se jím návrat ke koncepci přirozenoprávní a zdůraznění práv individuálních. Nenacházíme již ustanovení o kolektivních právech národnostních menšin. To se odrazilo i v řadě poválečných ústav.

Z Všeobecné deklarace lidských práv vycházely následné Pakty, Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách a později i Evropská sociální charta. Za přirozená práva se považuje mnohem širší jejich okruh, než v době, kdy se toto pojetí zrodilo. Zahrnutí sociálních, hospodářských a kulturních práv mezi práva přirozená, nabývaná zrozením člověka a jeho lidskou podstatou, vyjadřovala tradičně i doktrína katolické církve, zavrhuující marxistický socialismus i liberalismus.

S přijetím těchto dokumentů se prohlubuje proces internacionalizace lidských práv. Jejich právní úprava a dodržování není již jen věcí práva vnitrostátního, ale je poměřováno mezinárodně dohodnutými kritérii.

Integrace zemí západní Evropy na základě uzavřených smluv sebou přináší i ústavněprávní důsledky. Nejvýznamněji tuto tendenci vyjádřila Spolková republika Německo ve svém Základním zákonu z r. 1949 v článku 25, kde se stanoví: „Obecná pravidla mezinárodního práva jsou součástí spolkového práva. Mají přednost před zákony a zakládají bezprostředně práva a povinnosti obyvatel území Spolku“. V čl. 23 a 24 se umožňuje přenést část suverenity na jiné nadstátní či mezistátní útvary.

V r. 1958 přijatá Ústava Francouzské republiky stanoví v čl. 53 ohledně mezinárodních smluv, že mohou být ratifikovány nebo schváleny jen zákonem. Podle čl. 55 smlouvy nebo dohody řádně ratifikované nebo schválené mají od uveřejnění vyšší právní sílu než zákony za podmínky, že každá z těchto dohod nebo smluv je aplikována též druhou stranou. Pokud by ovšem Ústavní rada prohlásila, že mezinárodní závazek obsahuje ustanovení odporující ústavě, musí být oprávnění k ratifikaci nebo ke schválení příslušného závazku dané až po změně ústavy.

Ve španělské ústavě přijaté v r. 1978 se v čl. 96 stanoví, že platně uzavřené mezinárodní smlouvy se stávají po jejich oficiálním uveřejnění ve Španělsku součástí vnitrostátního právního řádu. Jejich ustanovení mohou být zrušena, změněna nebo

⁵⁾ Univ. prof. dr. Vladimír Kubeš: O novou ústavu, Melantrich Praha, 1948, str. 60.

může být pozastavena jejich platnost jen formou předpokládanou samotnou smlouvou nebo podle obecných principů mezinárodního práva. Podle čl. 95 uzavření mezinárodní smlouvy, která obsahuje ustanovení odporující ústavě, vyžaduje předchozí přezkoumání ústavy. Ústavní soud může být vyzván, aby se vyjádřil o existenci takového rozporu.

Současná ústava České republiky v této oblasti není v zásadě výjimečná, ale ani nepřevzala beze změny zkušenostmi prověřenou úpravu odjinud.

SOUČASNÉ ÚSTAVNĚPRÁVNÍ PROBLÉMY

Ústava České republiky řeší vztah mezinárodního práva a vnitrostátního práva jednoznačně jen pro oblast lidských a občanských práv, tedy pro oblast danou předmětem úpravy těchto vztahů. Činí tak v čl. 10 Ústavy, jímž bylo nahrazeno ustanovení § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. Pozornosti zaslouží především v jakých směrech toto nové systematické začlenění daného ustanovení v Ústavě změnilo jeho interpretaci.

Listina základních práv a svobod uvozená ústavním zákonem č. 23/1991 Sb. je založena, podobně jako Všeobecná deklarace lidských práv, oba Pakty a některé další smlouvy i z poslední doby, na přirozenoprávním principu. Uvozovací zákon se vztahoval jen k této Listině a řešil vztahy s ní související. Článek 10 Ústavy svým systematickým zařazením má nepochybně dosah širší, může se vztahovat i na vztahy s Listinou bezprostředně nesouvisící a svým předmětem úpravy ji překračující. V textu Ústavy České republiky včetně její preambule, nenajdeme omezení dané filozofickým, přirozenoprávním základem Listiny, čteme však v ní o nedotknutelných hodnotách lidské důstojnosti a svobody, o vlasti rovnoprávných a svobodných občanů a o státu založeném na účtě k lidským právům a svobodám člověka a občana.

Mezinárodní smlouvy o lidských právech a svobodách, které splňují obsahové i formální podmínky čl. 10 Ústavy a tohoto vymezení, mají tedy pro vnitrostátní právo v zásadě důsledky uvedené v čl. 10. Článek 10 Ústavy společně s Listinou umožňuje značně široký výklad pojmu lidských práv a základních svobod. Výčet práv uvedený v mnohostranných smlouvách univerzálního charakteru představuje minimum obsahu tohoto pojmu. Záleží na kultuře každé společnosti, každého státu, co počítá ještě dále k hodnotám člověka, které ve svém vnitrostátním právu hodlá ctít a ochraňovat. Z hlediska těchto hodnot nepředstavují závazky z těchto smluv a z Listiny výčet úplný.

U pojmu mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy může rovněž vzniknout otázka, zda Ústava má na mysli jen smlouvy mnohostranné, nebo i dvoustranné, v nichž jsou upraveny vztahy lidských práv. Jde např. o to, zda dvoustranná smlouva mezi Českou republikou a jiným státem, která by zvýhodňovala postavení národnostní menšiny tohoto státu proti jiným menšinám žijícím v České republice, byť početnějších nebo kompaktnějších, neobsahuje ustanovení diskriminační se zřetelem k těmto jiným menšinám a proto neústavní, resp. protiústavní. Souvisí to s uni-

verzální povahou lidských práv, jako jejich podstatným znakem. Jakékoli zakotvení nerovnosti mezi různými skupinami občanů se přičítá jejich podstatě.

Vraťme se však k textu čl. 10 Ústavy. Výraz v Ústavě, „jimiž je Česká republika vázána“ stanoví, že se vztahuje na všechny smlouvy daného druhu co do jejich předmětu úpravy, které naplňují znak **vázanosti** z hlediska mezinárodního práva, ať byly uzavřeny kdykoliv v minulosti, pokud trvá jejich vázanost pro Českou republiku z hlediska mezinárodního práva. Musí ovšem být ratifikované a vyhlášené. Z hlediska vnitrostátního práva zůstávají otevřené některé otázky. Jak posuzovat a řešit právní závaznost znění těch smluv, které byly sice v minulosti ratifikované a vyhlášené, ale v dalším období Československo (příp. již Česká republika) přistoupilo ke změnám a dodatkům, které buď nebyly ještě ratifikované, nebo ač ratifikované, nebyly dosud vyhlášené. Jsou bezprostředně závazné ve svém stále ještě publikovaném znění (byť jimi v tomto znění není již případně Česká republika vázána), nebo jen ve znění, které těmito změnami nebylo dotčeno, nebo jimi není vázána Česká republika vůbec a na základě jakých ustanovení? Je v souladu s ústavně vyjádřeným principem dělby moci, že záleží na výkonných orgánech, kdy na základě pokynu k vyhlášení mezinárodní smlouvy ve Sbírce zákonů se změní práva resp. postavení občanů?

Při jiných příležitostech jsem zdůvodňoval, proč je z hlediska vnitrostátního práva rozhodující znění v českém jazyce.⁶⁾ Podle § 6 zákona č. 545/1992 Sb. vychází Sbírka zákonů v českém jazyce. Publikace v autentickém znění (nebo v některém z nich) je sice vhodná a užitečná, ale nemůže změnit pro vnitrostátní právo závaznost českého znění, neboť stát je povinen, chce-li být státem právním, seznámit občana se závazným předpisem v jazyce, jemuž rozumí, nebo v jazyce úředním. Pokud jde o publikaci právních předpisů, již vyhlášovací patent císaře k obecnému zákoníku občanskému z 1.6.1811 uváděl, mezi důvody jeho publikace právní jistotu pro občany: Občanské zákony mohou občany dokonale uklidnit co do bezpečného užívání jejich soukromých práv tehdy „budou-li vyhlášeny v jazyku jim srozumitelném a budou-li zachovány pro stálou paměť v řádné sbírce.“ Ostatně již v té době musela být řešena adekvátnost překladu z německého znění do jazyků jednotlivých národů. Parlament svým rozhodnutím v reprezentativní demokracii tak určuje jaké znění, jaký význam určitého přeloženého pojmu považuje za adekvátní originálu. Překladem předloženým Parlamentu vládou a schváleným tímto Parlamentem se tak ve skutečnosti interpretuje autenticita znění pro Českou republiku.

Znamená to, že i při nepřesném překladu, který by byl později zjištěn, musí o takové změně rozhodnout tyž orgán, který rozhodoval původně, tedy opět Parla-

⁶⁾ Viz např. J. Malenovský: Případ praktické aplikace čl. 10 Ústavy České republiky: Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin, Právník č. 9/1995, V. Mikule: Lidská práva, vztah práva vnitrostátního a práva mezinárodního, Český bulletin lidských práv, č. 1/1995. K problematice vztahu mezinárodního a ústavního práva jsem se vyjadřoval v komentáři k čl. 10 Ústavy a v úvodu k II. dílu tohoto komentáře - V. Pavlíček a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, Linde Praha, I. a II. díl, 1994, 1996 a dále v článku Některé problémy výkladu čl. 10 Ústavy, Všehrd 4/1995.

ment. Nemůže dodatečně opravovat takový překlad toliko orgán moci výkonné, např. ministerstvo zahraničních věcí, ale ani soud, neboť přesnost překladu nemůže být předmětem soudního sporu a posuzování.

Dalším problémem, kterého bych se chtěl dotknout, je výklad pojmu „mají přednost před zákonem“. Proti názoru většiny konstitucionalistů, že tím je založena nová hierarchie právních norem a právní síla těchto smluv je mezi zákony ústavními a běžnými, někteří internacionalisté zastávají názor, že tyto smlouvy mají právní sílu ústavního zákona. Z obou stran již bylo sneseno dost argumentů. Nechci je opakovat. Na mezinárodní souvislosti jsem již ukázal. Pro prvé stanovisko, které zastávám, bych chtěl připojit argumenty další.

Co tvoří českou ústavu, tedy tzv. ústavní pořádek, které právní normy mají sílu zákona ústavního, stanoví Ústava ČR závazně a jednoznačně v čl. 112 odst. 1. V tomto výčtu není pro mezinárodní smlouvy podle čl. 10 místo. Toto ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy nelze interpretovat širěji v tom smyslu, že by i jiné normy mohly mít právní sílu zákona ústavního.

Ještě na jeden aspekt této problematiky je vhodné upozornit. Výklad čl. 10 Ústavy také znamená, že mezinárodní smlouvy, které mají povahu smluv v tomto ustanovení vymezených, se stávají předmětem zkoumání a interpretace nejen práva mezinárodního, ale i práva ústavního, pokud jde o jejich účinky ve vnitrostátním právu. Již z předchozího výkladu vyplynulo, že táž norma může být současně součástí práva ústavního i mezinárodního a v různých ústavních systémech tomu tak i je. Nebrání tomu žádná překážka teoretická ani praktická. V každém z těchto systémů - mezinárodního i vnitrostátního práva - působí v odlišných souvislostech, což může vyvolávat interpretační potíže.

Ústava České republiky je ústavou tuhou, rigidní. Nepředpokládá, že by jí mohly mezinárodní smlouvy měnit. Nedává prioritu mezinárodnímu právu před právem ústavním. Neznamená to, že se neukáže potřeba takovou koncepcí změnit. Bude to však vyžadovat změnu Ústavy v souvislosti s možným vstupem do Evropské unie apod. Nevystačí se s jinou interpretací platné Ústavy.

V souvislosti s výkladem těchto ustanovení vyvstává ještě další otázka. Zajišťuje náš právní řád skutečně postulát, že uvedené smlouvy jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem?

Ústava v čl. 87 odst. 1 písm. a, b, příp. d, i, dává Ústavnímu soudu pravomoc rozhodovat v případech, že jsou porušována ustanovení mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy. Toto ustanovení je podrobněji obsaženo v zákonu č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu.

V procesních předpisech pro obecné soudy je stanoven odlišný postup. Soud se neřídí v případě rozporu mezi mezinárodní smlouvou a zákonem touto smlouvou, ale řízení přeruší a ponechá Ústavnímu soudu, aby o věci rozhodl. V čl. 95 odst. 1 Ústavy je stanoveno, že soud je při rozhodování vázán zákonem. V odst. 2 tohoto článku se uvádí, že dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být použito při řešení věci, je v rozporu s ústavním zákonem, předloží věc Ústavnímu soudu. O mezinárodní smlouvě se nic nepraví.

Podle § 224 odst. 5 trestního řádu soud přeruší trestní stíhání, má-li za to, že zákon, jehož užití je v dané věci rozhodné při rozhodování o vině a trestu, je v rozporu s ústavním zákonem, nebo mezinárodní smlouvu, která má přednost před zákonem, předloží věc Ústavnímu soudu. Podobné ustanovení obsahuje v § 109 odst. 1, písm. b) občanský soudní řád. Stanoví, že soud řízení přeruší, jestliže před rozhodnutím ve věci dospěl k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvu, která má přednost před zákonem. V tom případě předloží věc Ústavnímu soudu. Jde tedy ve skutečnosti o sistaci tohoto řízení a návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Ústavní soud nálezem rozhodne, že zákon nebo jednotlivé jeho části se zruší dnem, který v nálezu určí, nebo návrh zamítne. Po vyhlášení nálezu soud v přerušném řízení pokračuje. Lze namítnout, zda takový postup odpovídá principu, že ústavní zákon nebo mezinárodní smlouva podle čl. 10 má přednost před zákonem a jsou-li bezprostředně závazné, musí-li nejprve zákon, nebo jeho část, být zrušeny, aby bylo možno v řízení dále pokračovat.

ZÁVĚREM

Vztah mezinárodního a ústavního práva se netýká jen výkladu čl. 10 Ústavy. Obecně vyvolává tato problematika zvýšenou pozornost. Uvažovaná integrace České republiky do Evropské unie nastoluje další otázky včetně možných budoucích ústavních změn tak, aby se ústavní řád více otevíral mezinárodním závazkům. S tím ovšem bude souviset i potřeba řešit další teoretické otázky jako je suverenita lidu, vyjádřená v rozhodování parlamentu a vztah těchto rozhodnutí k rozhodnutím výkonných orgánů Evropské unie apod. Ovlivní to samotný pojem suverenity lidu a demokracie atd. To však není možno řešit v souvislosti s interpretací čl. 10 Ústavy. Toto ustanovení se zabývá problematikou lidských práv. Od přijetí ústavního zákona č. 23/1991 Sb., který u nás poprvé danou problematiku komplexně řešil, se mnohé změnilo. Některé problémy lidských práv obsažené v mezinárodních smlouvách již před sto lety, které se vztahovaly k hodnotám, tehdy považovaných za příznačné pro křesťanskou kulturu Západu (ochrana před pornografií a před obchodem se ženami), se objevuje v Evropě dnes znovu v nečekaných souvislostech a rozsahu. Vedle tradiční mezinárodní ochrany dětí před dětskou prostitucí, dětskou pornografií a obchodem se ženami, se stává naléhavou ochrana před drogami, kultem násilí a zločinnosti, zprostředkovaná především neregulovaným nebo málo regulovaným vlivem televize na výchovu dětí. Některé závazky vyjádřené v mezinárodních smlouvách již v minulosti, zůstávají nepovšimnuty. Nekvalifikovanost či hloupost, nebo neodpovědná touha po zisku ničím nelimitovaná u politiků i vládců nad těmito sdělovacími prostředky, někdy skrývaná za povrchními liberalistickými frázemi, je vážným nebezpečím pro současnou civilizaci lidských práv. Nedávno, krátce před svou smrtí, na toto nebezpečí důrazně upozorňoval K. Popper. Nezdá se, že by si Česká republika tohoto nebezpečí byla vědoma a skutečně chtěla respektovat tyto hodnoty evropské civilizace. Význam

nových komunikačních prostředků, stírajících státní hranice, vyvolává aktualizovanou potřebu, aby se státy společně mezinárodními smlouvami bránily před tímto obecným ohrožením rozkladu a záhuby současné civilizace.

THE RELATIONSHIP BETWEEN INTERNATIONAL LAW AND CONSTITUTIONAL LAW

S u m m a r y

Introductory part of the article gives a brief outline of solutions to the relationship between international law and constitutional law within the Czechoslovak constitutional history and within some other European constitutions with respect to different historical periods in the development of constitutions.

In the following section the author gives reasons for his opinion that the concept of human rights and freedoms contained in Art.10 of the Constitution includes the list of rights and freedoms contained in the Charter of Fundamental Rights and Freedoms as a whole, both in Pacts and in the General Declaration of Human Rights which is not an international treaty. Civil human rights can be expanded outside that framework. The author analyzes individual features of the provision under Art.10 of the Constitution of the Czech Republic. He follows the assumption that one rule can be a part of both international law and constitutional law. The author pays special attention to problems related to unclear translations of the authentic wording of treaties, and to means by which they could be corrected. Such corrections could be done only by Parliament in its capacity as the body which authorized and construed the translated authentic text.

In conclusion, the author deals with the necessity of changes to the Constitution in relation to the process of integration of the Czech Republic within European structures, and to the need for solutions to theoretical issues, such as the problem of the sovereignty of the people and the sovereignty of the State. The author also pays attention to the definition of human rights in relation to various forms of crime and the dangers arising for civilization from the abuse of human rights.

IMPLEMENTACE MEZINÁRODNÍCH ZÁVAZKŮ ČESKÉ REPUBLIKY VE VNITROSTÁTNÍM PRÁVU

VLADIMÍR TÝČ

1. VNITROSTÁTNÍ IMPLEMENTACE MEZINÁRODNÍCH ZÁVAZKŮ Z HLEDISKA MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Otázka vnitrostátní implementace mezinárodních závazků v jednotlivých státech není předmětem úpravy obecného práva mezinárodního. Ani tomu tak být nemůže - jde totiž o otázku, která plně spadá do pravomoci států. Mezinárodní právo se ovšem zajímá o to, zda mezinárodní závazek státu je plněn, toto plnění vyžaduje a neplnění postihuje. Způsob tohoto plnění je však, až na dále uvedené výjimky, věcí státu samotného.

Princip poctivého plnění mezinárodních závazků je prvotní podmínkou existence mezinárodního právního řádu, který je na rozdíl od práva vnitrostátního založen na vztazích koordinačních, nikoli subordinačních. V pozitivním právu mezinárodním je tento princip zachycen především v preambuli Charty OSN („*jsouce odhodláni ... vytvořit poměry, za nichž mohou být zachovány spravedlnost a úcta k závazkům plynoucím ze smluv a jiných pramenů mezinárodního práva*“). Článek 2 odst. 2 Charty rovněž zmiňuje povinnost členských států „*plnit poctivě závazky, které převzaly podle Charty*“. Podrobnější rozpracování této zásady nacházíme pak v *Deklaraci zásad mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy v souladu s Chartou OSN* (1970), která je podrobnou kodifikací základních zásad mezinárodního práva. Pod titulem „*Zásada povinnosti států poctivě plnit závazky převzaté v souladu s Chartou*“ nacházíme povinnost států „*plnit poctivě své závazky z mezinárodních smluv platných podle obecně uznaných zásad a norem mezinárodního práva*“.

Rovněž *Vídeňská úmluva o smluvním právu* z r. 1969 obsahuje v preambuli, jakož i ve svém článku 26 výslovnou formulaci této zásady pro mezinárodní smlouvy (*pacta sunt servanda*), posílenou ještě kombinací se zásadou dobré víry („*každá platná smlouva zavazuje strany a musí být jimi plněna v dobré víře*“). Je-li smlouva platně uzavřena, „*nemůže se její strana dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy*“ (článek 27 *Vídeňské úmluvy*). Toto ustanovení se týká provádění platné smlouvy, a to situace, kdy je tato smlouva v rozporu s vnitrostátním právem.

Jen zřídka se setkáváme s tím, že sama norma mezinárodního práva (vždy jde o mezinárodní smlouvu) stanoví státům, jež jsou jí vázány, způsob své vnitrostátní implementace, a to určením vnitrostátní právní formy, v níž se má mezinárodní závazek projevit. Může se tak dít nepřímou, kdy smlouva předpokládá, že na jejím zá-

kladě stát příslušnou problematiku upraví, a pokud se tak skutečně stane, musí se tak stát stanovenou formou, zpravidla zákonem (příkladem mohou být oba *Pakry lidských práv* z r. 1966). Smlouva přímo stanoví vnitrostátní právní formu tam, kde je vydání vnitrostátního předpisu (zákona) součástí vlastního závazku státu ze smlouvy (přijetí určité legislativní úpravy - např. *Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin*).

V obecném úvodu je ještě třeba upozornit na to, že zdaleka ne každá norma mezinárodního práva vyžaduje implementaci cestou práva vnitrostátního. Platí to jen o takových, které přímo zasahují do právních vztahů upravených vnitrostátním právem (např. mezinárodní smlouvy a obyčeje týkající se ochrany lidských práv, upravující oblast mezinárodního obchodu apod.). Normy mezinárodního práva, které se realizují výhradně na úrovni státu, tedy státních orgánů beztoho, že by zasahovaly do právních vztahů vnitrostátních subjektů, se vnitrostátního práva nedotýkají (např. Charta OSN). Jsou implementovány tzv. intimací, tedy na základě instrukcí nejvyšších státních orgánů nižším (např. usnesením vlády).

2. VNITROSTÁTNÍ IMPLEMENTACE MEZINÁRODNÍCH ZÁVAZKŮ OBSAŽENÝCH V MEZINÁRODNÍM OBYČEJI

Implementaci mezinárodního obyčeje do vnitrostátního práva je celosvětově věnována poměrně malá pozornost. Není tomu tak jen proto, že obyčej je v tomto ohledu jako pramen zastíněn mezinárodní smlouvou, ale nepochybně hlavně proto, že převážná většina mezinárodních obyčejů se vztahů upravených vnitrostátním právem nedotýká.

Ústavy a jiné vnitrostátní předpisy se výslovně mezinárodním obyčejem nezabývají. Některé ústavy však obsahují odkazy na určité zásady mezinárodního práva, které jsou obsaženy i v mezinárodních obyčejích (např. poválečné ústavy Spolkové republiky Německa, Itálie a Rakouska).¹⁾

Dotýká-li se úprava obsažená v mezinárodním obyčejí vztahů upravených vnitrostátním právem, je třeba určitého implementačního opatření. V českém právu se s touto situací setkáváme v § 47 zákona o mezinárodním právu soukromém a procesním, který vyjímá z pravomoci českých justičních orgánů „cizí státy a osoby, jež podle mezinárodních úmluv nebo *jiných pravidel mezinárodního práva ...* požívají v České republice imunity.“ Těmito jinými pravidly mezinárodního práva jsou nepochybně míněna pravidla obsažená v mezinárodním obyčejí, neboť imunita státu je pro Českou republiku upravena výhradně obyčejí a imunity diplomatických zástupců a jiných podobných osob jsou rovněž upraveny obyčejí ve vztahu ke státům, které nejsou smluvními stranami příslušných mnohostranných nebo dvoustranných úmluv. Implementace mezinárodního obyčeje se zde velmi podobá implementaci závazků z mezinárodních smluv, o nichž je pojednáno dále.

¹⁾ Článek 25 německé spolkové ústavy stanoví: „*Obecné zásady mezinárodního práva veřejného jsou součástí spolkového práva. Mají přednost před zákony a přímo zakládají práva a povinnosti pro obyvatele spolkového území.*“ Článek 9 rakouské ústavy zní: „*Obecně uznávaná pravidla mezinárodního práva se považují za součást spolkového práva.*“

3. VNITROSTÁTNÍ IMPLEMENTACE MEZINÁRODNÍCH ZÁVAZKŮ OBSAŽENÝCH V MEZINÁRODNÍ SMLOUVĚ

MEZINÁRODNÍ SMLOUVY UPRAVUJÍCÍ VNITROSTÁTNÍ PRÁVNÍ VZTAHY

I zde se budeme zabývat jen těmi mezinárodními smlouvami, které předmětem své úpravy zasahují do právních vztahů upravených vnitrostátním právem. U mnohých smluv je regulace právních vztahů mezi vnitrostátními subjekty právě jejich účelem.

Dochází k tomu v určitých skupinách případů, kdy mezinárodní smlouva je *nástrojem* nebo *garantem* určité úpravy vnitrostátní. Jedná se především o tyto oblasti:

a) Smlouva zavazuje stát k poskytnutí jednotlivci minima určitých práv, přičemž konkrétně stanoví obsah těchto práv, případně i způsob, jak tato práva uplatnit. Patří sem smlouvy upravující lidská práva a svobody v nejširším smyslu.

b) Smlouva naopak zavazuje stát, aby jednotlivci uložil určitou povinnost, respektive zákaz určitého chování, které má nebo může mít nepříznivé důsledky i v cizině. Stát se tak zavazuje toto chování stíhat a trestat, aby tak zabraňoval páčání určité trestné činnosti (např. únosům letadel).

c) Velmi rozsáhlou skupinu tvoří smlouvy, které jsou nástrojem unifikace vnitrostátního práva smluvních států (ponejvíce v oblasti mezinárodního práva soukromého, obchodního a procesního). Sem můžeme zařadit i smlouvy, které upravují styk vnitrostátních orgánů smluvních států (zejména soudů) v občanském nebo trestním řízení.

d) Smlouva, jíž se stát zavazuje vytvořit určité podmínky pro subjekty ze státu jiného, a to tak, že jim zaručí určitá práva, respektive stanoví podmínky pro jejich uplatnění. Sem budou patřit na příklad smlouvy o podnikání, o zamezení dvojího zdanění, bezvízové dohody, dohody z oblasti dopravy apod.

Mezinárodní smlouva, jejímž účelem je úprava právních vztahů svou povahou vnitrostátních, tak může činit dvojím způsobem.

1. *Smlouva může sama obsahovat příslušná konkrétní právní pravidla v podobě, v jaké mají být vnitrostátně aplikována.* Tento způsob je příznačný především pro unifikační úmluvy a jiné smlouvy zejména v oblasti mezinárodního práva soukromého a pro část smluv, jimiž státy garantují určitá lidská práva. Státy se těmito smlouvami zavazují k mezinárodně jednotné právní úpravě určitých právních vztahů, respektive k zavedení určitého právního režimu pro danou kategorii osob, obojí ve sféře práva *vnitrostátního*. Svůj mezinárodní závazek splní tím, že příslušná ustanovení mezinárodní smlouvy učiní na svém území bezprostředně obecně závazná, jako kdyby šlo o vnitrostátní předpis. Tyto smlouvy se označují jako „*self-executing*“, tedy *přímo použitelné* na právní poměry vnitrostátních subjektů. Pojem „*self-executing treaty*“ byl převzat z americké ústavně právní terminologie a znamená *smlouvu, která je vnitrostátně použitelná bez [vnitrostát-*

ního] prováděcího předpisu.²⁾ Je to taková smlouva, která obsahuje přímo pravidla stanovící jednoznačně a dostatečně konkrétně práva a povinnosti, tedy normy chování vnitrostátních subjektů. Je-li k určení konkrétního obsahu práv a povinností účastníků upravovaného vztahu zapotřebí vnitrostátního prováděcího předpisu, jde o jiný druh smlouvy zmíněný dále ad 2.

2. Některé smlouvy sice obsahují úpravu vnitrostátních vztahů, avšak *jen rámcově nebo neúplně*. Takové smlouvy nejsou přímo vnitrostátně použitelné a předpokládají, že v duchu zásad v nich obsažených smluvní státy vydají *vnitrostátní prováděcí předpisy*, které pak příslušnou úpravu obsahují. Nezbytnou cestou vnitrostátní implementace těchto smluv je tedy vnitrostátní legislativní opatření.

Jedním z mnoha příkladů mnohostranné smlouvy přímo použitelné je *Haagská úmluva o právu rozhodném pro přechod vlastnictví v případech mezinárodní koupě movitých hmotných věcí* ze dne 15. dubna 1958. Příkladem dvoustranné smlouvy přímo použitelné může být kterákoli z tzv. bezvívzových dohod.

Smlouva, která upravuje právní postavení jednotlivců, nemusí být vždy přímo použitelná. Je tomu tehdy, stanoví-li pouze určité zásady, formulované nikoli dostatečně konkrétně, a tedy samy o sobě nepoužitelné z hlediska těchto jednotlivců. Patří sem mimo jiné úmluvy z oblasti pracovního práva, jako na příklad *Úmluva minimální normy sociálního zabezpečení (Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 102)*.

Běžným jevem je smíšený charakter smluv. Některá ustanovení takových smluv mohou být přímo použitelná, jiná nikoli (*Evropská úmluva o vzájemné pomoci ve věcech trestních*).

UVEDENÍ SMLOUVY DO VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA

Mezinárodní smlouva je pramenem mezinárodního práva, nikoli vnitrostátního. Mají-li se její ustanovení aplikovat vnitrostátně, musí být určitým způsobem do vnitrostátního práva transponována. To se podle povahy smlouvy a odpovídající vnitrostátní úpravy provádí dvěma základními způsoby:

1. *Odkaz na mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním předpisu (někdy označovaný jako recepční klauzule)*. Přeje-li si zákonodárce, aby ustanovení určitých mezinárodních smluv byla vnitrostátně závazná podobně jako vnitrostátní prameny, může za tím účelem včlenit do vnitrostátního předpisu odpovídající odkaz na takové smlouvy. Takové ustanovení může být obsaženo

a) v obecné podobě v ústavě (např. článek 55 platné francouzské ústavy z roku 1958³⁾, pokrývající všechny mezinárodní smlouvy splňující stanovené podmínky),

b) v podobě dílčí v jednotlivých zákonech (zákon se odvolává na smlouvy upravující stejný předmět) nebo

c) v podobě individuální (zákon se odvolává na konkrétní smlouvu).

²⁾ K tomu blíže viz *E. Teubal de Albadef*, Comments on Self Executing Treaties, ve sborníku International Law and Municipal Law, Schriften zum Völkerrecht, Band 73, Berlin 1982, s. 162-163.

³⁾ Platná ústava Francie z r. 1958 obsahuje ve svém článku 55 toto ustanovení: „Smlouvy a dohody řádně ratifikované nebo schválené mají po své publikaci moc (autoritě) vyšší než zákony, a to za podmínky, že každá taková dohoda nebo smlouva je aplikována druhou stranou.“

Pro české právo je příznačný druhý případ (dílní odkazy), neboť tuto klauzuli obsahuje značný počet zákonů (např. § 2 zákona o mezinárodním právu soukromém a procesním č. 97/1963 Sb.), ale i Ústava České republiky, pokud jde o oblast ochrany lidských práv (článek 10). Implementace smlouvy pomocí odkazu je možná pouze pro smlouvy přímo použitelné.

2. *Zpracování obsahu smlouvy do vnitrostátního předpisu.* Někdy je účelné nebo dokonce nezbytné (u smluv, které nejsou přímo použitelné) převzít ustanovení smlouvy přímo do vnitrostátního předpisu, a to buď doslovně nebo jen co do smyslu (např. Bernská úmluva na ochranu děl literárních a uměleckých v autorském zákonu). Sem patří i případ vydání vnitrostátního prováděcího předpisu nezbytného pro implementaci smlouvy (smlouvy zakládající trestnost určitého jednání ve smluvních státech - *Úmluvy o potlačení protiprávního zmocnění se letadel a o potlačení protiprávních činů ohrožujících bezpečnost civilního letectví* a §§ 180a - 180c trestního zákona).

Kritériem pro použití první nebo druhé metody je v první řadě charakter smlouvy podle toho, zda je či není přímo použitelná. Není-li, nelze použít metodu odkazu. Naproti tomu v opačném případě lze použít kteroukoli z obou metod.

Dalším kritériem pro volbu mezi oběma metodami je charakter smlouvy z hlediska toho, zda její aplikace je založena na reciprocitě (účinky smlouvy *inter partes*) nebo nikoli (účinky smlouvy *erga omnes*). Zatímco odkaz je možný u smlouvy s oběma druhy účinků, převzetí jejich ustanovení do vnitrostátního předpisu umožňuje aplikaci výhradně erga omnes, neboť se aplikuje vnitrostátní předpis a u něj reciprocita nepřipadá v úvahu.

Z povahy smluv založených na principu reciprocity (*inter partes*) vyplývá, že vztahy nespádající do teritoriální, resp. věcné působnosti příslušné smlouvy jsou upraveny právem vnitrostátním, resp. jinou smlouvou. Vytváří se zde tak dvoukolejnost, resp. několikakolejnost úpravy téhož předmětu. Tak na příklad uznání cizího rozvodu se bude řídit ve vztahu k smluvním státům mnohostranné Haagské úmluvy o uznávání rozvodů a zrušení manželského soužití touto úmluvou, ve vztahu ke státům, s nimiž je sjednána dvoustranná úprava, příslušnou dvoustrannou smlouvou a ve vztahu ke státům zbývajícím zákonem o mezinárodním právu soukromém a procesním.

Smlouvy erga omnes naproti tomu vytvářejí úpravu jedinou, která má přednost před úpravou vnitrostátní. Tak na příklad pro určení rozhodného práva pro náhradu škody při kolizi dvou v ČR registrovaných vozidel na území cizího státu se nikdy nebude aplikovat kolizní norma obsažená v § 15 zákona o mezinárodním právu soukromém a procesním, ale použije se úprava Haagské úmluvy o právu rozhodném pro dopravní nehody, ať k nehodě došlo kdekoli (není rozhodující, zda jde o stát smluvní či nikoli).

PODMÍNKY VNITROSTÁTNÍ PŘÍMÉ ZÁVAZNOSTI USTANOVENÍ MEZINÁRODNÍCH SMLUV, NA KTERÉ ODKAZUJE VNITROSTÁTNÍ PŘEDPIS

Podmínkami pro přímou vnitrostátní závaznost ustanovení mezinárodní smlouvy na základě odkazu jsou:

- a) vázanost státu smlouvou, zahrnující
 1. řádné vnitrostátní schválení smlouvy,
 2. vyjádření souhlasu se smlouvou navenek,
 3. platnost smlouvy;
 - b) vyhlášení smlouvy;
 - c) přímá použitelnost smlouvy (charakter „self-executing“).

a) Vázanost České republiky mezinárodní smlouvou

Základní podmínkou pro vnitrostátní závaznost smlouvy je skutečnost, že je jí *Česká republika vázána*. Za jakých podmínek je stát smlouvou vázán? Chápeme-li vázanost státu smlouvou jako stav, kdy je povinen se podle pravidel ve smlouvě obsažených chovat, můžeme podmínky vázanosti státu smlouvou rozdělit na *vnější* (na straně smlouvy) a *vnitřní* (na straně státu).

Základní vnitřní podmínkou je řádné schválení smlouvy, a to jak uvnitř státu (podle vnitrostátních předpisů), tak navenek (vyjádření souhlasu státu se smlouvou vůči jiným smluvním státům). Vnitrostátní schválení smlouvy (ústavními orgány státu) totiž samo o sobě zásadně nemá mezinárodně právní účinky a vstup v platnost smlouvy na ně nemůže být vázán. Schválení smlouvy Parlamentem, vládou nebo příslušným ministrem ani samotná (vnitrostátní) ratifikace smlouvy prezidentem republiky *není* vyjádřením definitivního souhlasu státu být smlouvou vázán, které by mělo za následek vstup smlouvy v platnost. Nemá totiž bez dalšího mezinárodní účinky. Ty má jen úkon směřující vně státu. Nejčastěji je jím notifikace vnitrostátního schválení a zejména ratifikace ve smyslu mezinárodním (tj. výměna nebo uložení ratifikačních listin).⁴⁾

Pro vnitrostátní závaznost smlouvy nemůže být rozhodující jen sám fakt řádné ratifikace (resp. řádného schválení), ale také fakt, zda a kdy smlouva pro ratifikující stát *vstoupila v platnost*. *Odkaz na mezinárodní smlouvu, byť ratifikovanou, která nevstoupila v platnost (nebo která platnosti pozbyla), nemůže mít za následek její vnitrostátní závaznost, neboť v tom případě mezinárodní smlouva není závazná jako taková, tedy vůči smluvním stranám (státům).*

Platnou je obecně právní norma, při jejíž tvorbě byly splněny všechny předepsané náležitosti, a která se stává součástí právního systému, v němž vzniká. To platí i o mezinárodních smlouvách. Zmíněné náležitosti předepisuje prakticky vždy smlouva sama. Není-li tomu tak, uplatní se podpůrně dispozitivní Vídeňská úmluva o smluvním právu nebo původní obyčejová norma mezinárodního smluvního práva. Otázky platnosti mezinárodních smluv jsou upraveny právem mezinárodním, neboť smlouva je jeho pramenem.

O platnosti mezinárodních smluv nicméně pojednává rovněž článek 52 Ústavy ČR, který je rozebrán dále.

⁴⁾ K tomu blíže viz *Vladimír Týč*, Právo mezinárodních smluv, Brno 1995.

Připomeňme zde, že u mnohostranných smluv se rozlišuje platnost subjektivní a objektivní. *Subjektivní* platnost je platností mnohostranné smlouvy ve vztahu k určitému státu - *smlouva platí pro tento stát*. K tomu, aby na základě příslušného úkonu (ratifikace, přístupu apod.) smlouva pro daný stát vstoupila v platnost (subjektivní), je ovšem třeba její platnosti *objektivní*. Tak se označuje platnost mnohostranné smlouvy jako takové. Většina mnohostranných smluv vyžaduje ke své objektivní platnosti ratifikaci nebo jiný obdobný úkon ze strany určitého minimálního počtu států. Dokud není tohoto počtu dosaženo, smlouva nenabyla objektivní platnosti a nemůže tudíž nabýt ani platnosti subjektivní pro státy, které ji zatím ratifikovaly. V konečném důsledku to znamená, že v takovém případě ratifikace nebo jiná forma definitivního souhlasu státu se smlouvou nemá bezprostředně za následek vstup smlouvy pro daný stát v platnost, pokud smlouva dosud nenabyla platnosti objektivní.

U smluv jiných než otevřených nastává vstup v platnost pro nový stát až poté, co je o tom rozhodnuto (na příklad přijetím do mezinárodní organizace).

b) Vyhlášení mezinárodní smlouvy jako podmínka její vnitrostátní závaznosti

Vyhlášením právního předpisu se rozumí jeho oficiální publikace v úředním věstníku, jímž je v České republice pro mezinárodní smlouvy Sběrka zákonů. Požadavek vyhlášení normativních aktů je v civilizovaných státech samozřejmostí. Subjektům, pro které je daný normativní akt závazný, je třeba zajistit dostupnost textu tohoto aktu, aby se jeho předpisy mohli řídit.⁵⁾ Vyhlásování mezinárodních smluv se řídí zákonem ČNR č. 545/1992 Sb. a Směrnicí vlády ČR (usnesení vlády č. 328/1993).

Smlouva, která splňuje podmínky pro vnitrostátní závaznost, má v oblasti vnitrostátního práva postavení obdobné vnitrostátnímu právnímu normativnímu aktu. Podmínkou vnitrostátní závaznosti mezinárodní smlouvy musí tedy být její vyhlášení. Jinými slovy - nevyhlášená smlouva tuto závaznost nemá a nelze k ní tedy v oblasti vnitrostátního práva přihlížet, podobně jako nelze přihlížet k nevyhlášenému zákonu. Ústava ovšem vyhlášení právního předpisu jako podmínku jeho platnosti redukuje na ústavní zákony, zákony a mezinárodní smlouvy schválené Parlamentem (článek 52).

Podívejme se znovu blíže na toto ustanovení. Větu třetí tohoto článku lze v návaznosti na první dvě věty téhož ustanovení interpretovat takto: „K platnosti mezinárodních smluv schválených Parlamentem je třeba, aby byly vyhlášeny. Způsob vyhlášení [mezinárodních smluv schválených Parlamentem] stanoví zákon.“ První z obou právě uvedených vět je však formulována tak nešťastně, že při doslovném gramatickém výkladu prakticky nedává smysl. Mezinárodní smlouva je *vždy* pra-

⁵⁾ Tento samozřejmý závěr komentuje mimo jiné *Moncef Kdbir* v článku *L'interprétation par le juge français des traités internationaux* v časopisu *Les petites affiches*, 15. dubna 1991 (č. 45), str. 11. Nepublikovaná smlouva tak není způsobilá k tomu, aby se jí kdokoli dovolával před soudem, čímž je zbavena jakéhokoli skutečného účinku.

menem práva mezinárodního, nikoli vnitrostátního. Je tedy pramenem jiného právního systému, než je české vnitrostátní právo. Proto také její *vstup v platnost*, jakož i trvání nebo ukončení platnosti, jsou regulovány výlučně právem mezinárodním, zpravidla smlouvou samotnou. Jakákoliv pravidla vnitrostátního práva jsou pro tyto otázky irrelevantní, neboť jsou to pravidla jiného systému práva, než je ten, v němž mezinárodní smlouva vznikla a jehož součástí je. Ústavodárce měl nepochybně na mysli nikoli platnost mezinárodní smlouvy, ale její *vnitrostátní závaznost*. Tomu také odpovídá kategorický požadavek vyhlášení mezinárodní smlouvy jako podmínky této závaznosti, který je logický a správný. Analogicky zákonům se vztahuje podle tohoto ustanovení Ústavy jen na smlouvy schválené Parlamentem, i když by byl nepochybně na místě i pro smlouvy vládní, které mají přímý dopad na právní poměry jednotlivců (např. bezvízové dohody). Nevyžaduje-li vyhlášení těchto smluv ústava, může tak ještě učinit klauzule odkazující na smlouvu v příslušném zákoně.

Snad nejvýznamnější skupinu vnitrostátně přímo použitelných vládních dohod tvoří tzv. bezvízové dohody, upravující podmínky vstupu a pobytu cizinců na území České republiky. Zákon č. 123/1992 Sb. o pobytu cizinců odkazuje v § 2 na „mezinárodní smlouvu, již je ČSFR vázána“. Vyhlášení smlouvy jako podmínka její vnitrostátní závaznosti tedy není stanovena nikde, s výjimkou obecné povinnosti vyhlášovat mezinárodní smlouvy ve Sbírce zákonů (§ 3 zákona č. 545/1992 Sb. o Sbírce zákonů České republiky). Podle tohoto posledního ustanovení i vládní smlouva musí být ve Sbírce vyhlášena, avšak nejsou řešeny důsledky opožděného vyhlášení. Striktní aplikace odkazovací klauzule, jejíž výklad je jasný, vede tedy k tomu, že dohody o bezvízovém styku jsou pro subjekty, jimž jsou v České republice určeny (tedy pro cizince vstupující na její území), závazné i před svým vyhlášením. V praxi zřejmě v této oblasti problémy nenastávají, neboť přijíždějící cizinci ke Sbírce zákonů stejně přístup nemají a orgány české pasové kontroly a pohraniční policie jsou o těchto smlouvách informováni interní služební cestou. To však nic nemění na tom, že akt obsahující obecně závazné právní normy by měl být řádným způsobem oficiálně publikován.

Počátek vnitrostátní závaznosti smlouvy by měl spadat vjedno s počátkem její platnosti. Zavazuje-li se v mezinárodním měřítku smlouvou stát její obsah uskutečňovat, musí k tomu vytvořit předpoklady již od prvního dne její platnosti. U smluv s přímou vnitrostátní závazností je tedy potřebné jejich včasné vyhlášení. Jinak stát nebude schopen dodržet mezinárodní závazek spočívající v tom, že ustanovení smlouvy mají být aplikována, resp. používána vnitrostátně, a to ode dne, kdy mezinárodní smlouva nabývá platnosti.

Ideální by tak bylo vyhlášení mezinárodní smlouvy, jejíž ustanovení mají mít bezprostřední vnitrostátní závaznost, nejpozději v den jejího vstupu v platnost. To je ovšem velmi vzdálený ideál, který se podařilo v České republice realizovat zatím pouze v několika málo případech, kdy vyhlášení smlouvy bylo bedlivě hlídáno vládou a probíhalo mimořádným způsobem (měnová odluka se Slovenskou republikou, dohoda o přidružení k Evropským společenstvím).

Současný stav (trvající již několik desetiletí) je takový, že mezinárodní smlouvy jsou publikovány ve Sbírce zákonů často až několik měsíců po svém vstupu v platnost pro Českou republiku, čímž vzniká poměrně dlouhé období, kdy platná mezinárodní smlouva nemůže být vnitrostátně aplikována, ač právě v tom mnohdy spočívá mezinárodní závazek jí převzatý. Důsledkem je mezinárodní odpovědnost České republiky za neplnění smluvního závazku. Byla-li by naproti tomu dosud nevyhlášená smlouva ve skutečnosti vnitrostátně aplikována, byl by to závažný prohřesek proti zákonnosti, který se u smluv dopadajících na právní postavení jednotlivců a schválených Parlamentem rovná aplikaci nevyhlášeného zákona, tedy činnosti protiústavní. Základní chyba je v tom, že ústava ani příslušný zákon nestanoví kategorický požadavek včasnosti vyhlášení smluv ve Sbírce zákonů. Obdobný problém existuje i v jiných zemích. Ve Francii se v souvislosti s dělbou moci zdůrazňuje fakt, že publikace smluv schválených Národním shromážděním je v rukou exekutivy, která tak může opožděnou publikací vnitrostátní účinky smluv zbrzdit.⁶⁾

c) *Přímá použitelnost smlouvy (charakter „self-executing“)*

O této podmínce přímé vnitrostátní závaznosti mezinárodní smlouvy již bylo podrobně pojednáno výše. Zde se omezíme na konstatování, že jde o podmínku faktickou, nikoli právní. Smlouva, která jí nesplňuje, prostě není k přímé vnitrostátní aplikaci způsobilá, ať ji považujeme za závaznou či nikoli. Vzhledem k tomu, že je to podmínka faktická, nenajdeme ji obsaženou v žádné z odkazovacích (recepčních) klauzulí.

MÍSTO USTANOVENÍ MEZINÁRODNÍCH SMLUV, NA KTERÉ ODKAZUJE VNITROSTÁTNÍ PŘEDPIS, V HIERARCHII VNITROSTÁTNÍHO PRÁVNÍHO ŘÁDU

Již v přístupu k této otázce existují různé názory, které byly ještě dále diverzifikovány neujasněnou koncepcí nové české ústavy. Uvedme zde dvě protikladná pojetí.

Prvé z nich vychází z toho, že *mezinárodní smlouva jako taková se stane součástí vnitrostátního práva, neboť do něj byla recipována recepční (odkazovací) klauzulí*. Pak je ovšem třeba tyto smlouvy jako nové prameny vnitrostátního práva zařadit do jeho hierarchického systému. Přitom se vychází z toho, že tyto smlouvy mají podle odkazovacích klauzulí přednost před zákonem. Z toho se vyvozuje, že mají vyšší právní sílu než zákon, jinak by nemohly být přednostně aplikovány. U článku 10 Ústavy pak nastává problém, neboť se zde opět mluví o přednosti jím pokrytých

⁶⁾ Srov. M. Kábir, tamtéž. Zdá se, že ani české, resp. československé praxi není takový manévr cizí. Neobyčejně dlouhé prodlení s vyhlášením *Úmluvy o právním postavení uprchlíků* z 28. července 1951 (vstup v platnost pro ČSFR 24. února 1992) a *Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků* z 31. ledna 1967 (vstup v platnost pro ČSFR 26. listopadu 1991), přímo svádí k takovému podezření. Obě smlouvy byly vyhlášeny až po rozdělení ČSFR, a to v ČR sdělením č. 208/93 Sb. z 6. srpna 1993 (!).

smluv před zákonem, avšak další ustanovení Ústavy tyto smlouvy zřejmě považují za předpisy nejen vyšší právní síly než zákon, ale dokonce je i připodobňují zákonům ústavním (srov. články 39 odst. 4, 87 odst. 1, 88 odst. 2). Jejich právní síla tak není jednoznačně určena a panují spory o to, zda je lokalizována mezi zákon a ústavní zákon, na úroveň ústavního zákona nebo dokonce ještě nad ústavní zákon.

Druhé pojetí je podstatně odlišné. Vychodiskem je teze, podle které *mezinárodní smlouva se nestává v důsledku odkazu součástí vnitrostátního práva, avšak její ustanovení se stávají bezprostředně vnitrostátně závazná*. Přednost ustanovení smlouvy před ustanoveními vnitrostátních právních předpisů je chápána jako výraz hierarchie pouze aplikační, nikoli systémové. Otázka právní síly těchto ustanovení se zde jeví jinak: nejde o nové prameny vnitrostátního práva, a proto je není třeba zařazovat do jeho systému. Svou právní sílu nemohou odvozovat od ničeho jiného než od ustanovení vnitrostátního práva, které je do svého systému vtáhlo. Znamená to tedy, že ustanovení mezinárodních smluv vnitrostátně závazná na základě odkazu zákona mají právní sílu zákona (a přednost před ním při aplikaci), zatímco ustanovení smluv, na něž odkazuje v článku 10 Ústava, mají právní sílu ústavního zákona (a přednost před zákonem, jednoznačně však nikoli před Ústavou).

I když autor tohoto pojednání je zastáncem koncepce poslední popsané, radí tuto otázku k otevřeným problémům, neboť žádné ze známých pojetí není nenapadnutelné, což platí i o stavu řešení tohoto problému v zahraničí.⁷⁾

4. VNITROSTÁTNÍ IMPLEMENTACE MEZINÁRODNÍCH ZÁVAZKŮ OBSAŽENÝCH V AKTECH MEZINÁRODNÍCH ORGÁNŮ A ORGANIZACÍ

Mezinárodní závazky států vznikají i aplikací norem mezinárodního práva mezinárodními orgány. Může přitom jít

1. o typické akty aplikace práva (individuální právní akty - rozsudky či nálezy orgánů s mezinárodní pravomocí rozhodovací),

2. o akty podobné, určené právě jiným státům než je ten, proti kterému rozhodnutí směřuje (sankce Rady bezpečnosti OSN, v praxi zejména podle článku 41 Charty)⁸⁾ nebo

3. o závazný právní akt, který tento orgán přijal na základě zmocnění daného mu smlouvou (na příklad Implementační pravidla vydaná na základě článku 64 odst. 3 Evropské dohody o přidružení České republiky k Evropským společenstvím).

K implementaci těchto aktů je stručně možno říci, že se zásadně nebude lišit od implementace mezinárodních smluv, a to s jedinou výjimkou. Zatímco okamžik vstupu v platnost mezinárodní smlouvy pro určitý stát může tento stát ovlivnit tím, že příslušný úkon, který má za následek vstup smlouvy v platnost,

⁷⁾ Rezoluce Rady bezpečnosti, která je právní formou takového rozhodnutí, je sice jen doporučením, tedy není právně závazná, avšak státy, které ji přijmou, s ní zacházejí jako s rozhodnutím závazným.

⁸⁾ Z četné zahraniční literatury touto otázkou se zabývající uvádíme na příklad rozsáhlejší práci *Ronny Abraham* Droit international, droit communautaire et droit français, Paris 1989, zejm. s. 103 a n.

provede až ve vhodnou dobu, u tohoto druhu závazků tomu tak není. Závazky z aktů mezinárodních orgánů jsou pro stát účinné od určitého data bez ohledu na jeho vůli. S tím ovšem musí každý stát počítat při vyjádření souhlasu s mezinárodní smlouvou, která takovou pravomoc určitého orgánu vůči tomuto státu zakládá a již předem tak mít jasno v tom, jaká opatření budou potřebná.

5. DALŠÍ OTÁZKY, KTERÉ BY MOHLY BÝT PŘEDMĚTEM DISKUSE

Účel tohoto příspěvku nedovoluje blíže se zabývat uvedenými problémy a ani stručně se zabývat problémy dalšími. Nevyřešené otázky, které by bylo vhodné formulovat a prodiskutovat, mohou být na příklad tyto:

- postavení aplikovaných ustanovení mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právu
- jejich „právní síla“, zejména v relaci smlouva podle článku 10 ústavy - ústavní zákon,
- interpretace ustanovení mezinárodní smlouvy při vnitrostátní aplikaci,
- vnitrostátní právní režim smlouvy, která platí, ale neprovádí se (absence reciprocity),
- prozatímní provádění smlouvy z hlediska vnitrostátního,
- dosah jednotlivých odkazovacích klauzulí, zejména článku 10 Ústavy ČR (výklad tohoto ustanovení a kvalifikace zkoumaných smluv).⁹⁾

Otevřených problémů by zajisté bylo možno najít mnohem více, neboť aplikace ustanovení mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právu je otázkou mimořádně komplikovanou a přes znatelný pokrok poslední doby zatím uspokojivě nevyřešenou ani v tuzemsku, ani v zahraničí. Krokem vpřed při jejím řešení bylo nepochybně i fórum, na němž byl tento příspěvek prezentován.

IMPLEMENTATION DES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DE LA REPUBLIQUE TCHEQUE DANS SON DROIT INTERNE

R e s u m é

1. Point de vue du droit international. L'implémentation des obligations internationales par des Etats au niveau national ne fait pas l'objet du droit international général, car il s'agit d'une question entrant pleinement dans le domaine de la compétence des Etats. Par contre, le droit international s'intéresse du résultat de cette implémentation. Le respect des obligations internationales est l'un des principes généraux sur lesquelles repose le droit international. Il arrive assez rarement qu'un traité international stipule expressément la manière de son implémentation (par exemple il prévoit l'adoption par les Etats contractants d'une certaine législation interne).

2. Implémentation dans le droit interne des obligations internationales contenues dans la coutume internationale. L'implémentation de la coutume internationale fait l'objet d'un intérêt mo-

⁹⁾ K těmto otázkám blíže viz *Vladimír Týč*, O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv, Brno 1996.

ins intense par rapport à celui concernant les traités, car la plupart des coutumes ne touchent pas les rapports juridiques réglés par la législation interne. Pourtant, si c'est le cas, l'implémentation par le droit interne est nécessaire (voir par exemple art. 47 de la loi tchèque No. 97/1963).

3. Implémentation dans le droit interne des obligations internationales contenues dans un traité international. Une partie seulement des traités contiennent la réglementation des rapports juridiques internes. Ces traités peuvent être divisés en deux catégories: traités (1) autoexécutoires et (2) autres. Les règles contenues dans les traités de la catégorie (1) sont introduites dans le droit interne par la référence (renvoi) au traité dans la constitution ou dans un autre acte législatif de l'Etat en question. Les règles du traité deviennent ainsi directement applicables. Les traités de la catégorie (2), ne pouvant pas devenir directement applicables, exigent l'inclusion de leurs règles dans la législation interne. Par "introduction dans le droit interne", on comprend pour les traités auto-exécutoires faisant l'objet d'une référence l'acquis de la force obligatoire directe dans le domaine du droit interne. Les conditions suivantes doivent être remplies:

a) l'Etat en question doit être lié par le traité, ce qui signifie que

1. le traité doit être approuvé par tous les organes de cet Etat conformément # la constitution (sur le plan interne),

2. le traité doit être ratifié ou approuvé (sur le plan externe),

3. le traité doit entrer en vigueur;

b) le traité doit être officiellement publié;

c) le traité doit avoir le caractère auto-exécutoire.

4. Implémentation dans le droit interne des obligations internationales contenues dans les actes des organisations internationales suit les mêmes principes que l'implémentation des traités.

5. D'autres problèmes qui pourraient faire l'objet de la discussion:

- le degré d'autorité des traités dans la hiérarchie du droit interne,

- l'interprétation des traités,

- la condition de la réciprocité etc.

K VÝKLADU A KONSEKVENCÍM ČL. 10 ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY

JIŘÍ BOGUSZAK

Následující teze se vyjadřují zčásti k otázkám diskutovaným v předchozích referátech a příspěvcích, předně ve stati doc. Malenovského.¹⁾

I.

K otázce stupně právní síly mezinárodních smluv, uvedených v čl. 10 Ústavy, v hierarchii pramenů práva České republiky a k interpretační problematice s tím související:

1. Uvedeným smlouvám je nutno přisuzovat stejnou právní sílu jako ústavním zákonům. Hlavní důvody, které pro to svědčí, lze shrnout takto:

Čl. 39 odst. 4 Ústavy stanoví pro schválení mezinárodní smlouvy podle čl. 10 stejné pravidlo jako pro přijetí ústavního zákona, tj. souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.

K proceduře, na které závisí mezinárodněprávní závaznost pro ČR, přistupuje v případě těchto smluv pro jejich vnitrostátní závaznost jen podmínka vyhlášení, které je však již bez dalšího povinností MZV (čl.52 Ústavy a § 3 zák. ČNR č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů ČR).

Tyto mezinárodní smlouvy nejsou přezkoumatelné Ústavním soudem z hlediska souladu s ústavním zákonem. Jinak tomu ani nemůže být, jestliže je ústavní soudnictví založeno na principu následného přezkoumávání ústavnosti (jak je tomu v převážné většině států, kde se ústavní soudnictví uplatňuje). Odlišné řešení by předpokládalo preventivní přezkoumávání, jaké je uplatněno ve Francii.²⁾

Oproti tomu má Ústavní soud pravomoc rušit zákony nebo jiné právní předpisy nebo jejich jednotlivá ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách.

¹⁾ Viz též Malenovský, J.: Glosy k výkladu článku 10 české Ústavy v praxi ústavních orgánů, Právník 9/1996.

²⁾ Ve Francii se uplatňuje preventivní přezkoumání souladu mezinárodní smlouvy a ústavy. Prohlásí-li Ústavní rada, že mezinárodní závazek obsahuje ustanovení odporující ústavě, nemůže být ratifikován nebo schválen, dokud není změněna ústava. Mezinárodní smlouvy určitého druhu podle ustanovení ústavy musejí být schváleny zákonem. V případě rozporu mezi transformovanou mezinárodní smlouvou a zákonem při aplikaci práva Conseil d'Etat (tj. vlastně nejvyšší správní soud) dává přednost mezinárodní smlouvě.

Ve vztahu k (obyčejným) zákonům a jiným předpisům nižší právní síly lze tedy aplikovat interpretační pravidlo „*lex superior derogat inferiori*“. Jde ovšem právě jen o pravidlo pro aplikaci. Jeho použití samo o sobě neznamená zánik platnosti předpisu nižší síly či jeho ustanovení (jak by to vyplývalo z doslovného překladu latinské právní řehole). Znamená, že ve vztahu k danému individuálnímu případu je namíste výklad, který je v souladu s pramenem práva vyšší síly. Jde totiž zpravidla o kasuistický soudní výklad, relevantní i ve vztahu k obdobným případům (v relaci k jiným případům, regulovaným stejnou normou, může připadnout v úvahu jiný výklad). Teprve výslovným zrušením normativním aktem stejné nebo vyšší právní síly nebo nálezem Ústavního soudu, jímž se realizuje tzv. abstraktní kontrola ústavnosti (podle čl. 87 odst. 1 písm. a), b) Ústavy) zaniká platnost.³⁾

2. Z uvedeného vyplývá potřeba ujasňovat problematiku řešení případných rozporů mezi oběma zmíněnými na roveň postavenými prameny práva nejvyššího stupně právní síly. Pro určení, které normě dát přednost při aplikaci, bude směrodatná judikatura Ústavního soudu ČR. Zvláštní úvahy je potřeba vzhledem k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť tato úprava je vybavena mezinárodně soudní garancí.

2.1 Pro případy nesouladu mezi prameny práva stejného stupně právní síly nabízí nauka o interpretaci mj. pravidlo „*lex specialis derogat generali*“, a není-li použitelné, tedy pravidlo „*lex posterior derogat priori*“. Ani při aplikaci těchto pravidel neběží o řešení otázky platnosti té nebo oné právní normy. Jde právě jen o interpretační pravidla pro posouzení, kterou z platných, ale navzájem nesouladných norem dlužno aplikovat při rozhodování v konkrétním případě.⁴⁾

Právě použití prvního z obou pravidel prakticky připadá v úvahu, a to v případech obdobných těm, které byly předmětem rozsudků Evropského soudu pro lidská práva. Rozsudek tohoto soudu, včetně odůvodnění, je sice právně závazný jen v relaci daného individuálního případu (*iudex ius dicit inter partes*). Právní názor, obsažený v odůvodnění a týkající se výkladu evropské Úmluvy ve vztahu k danému případu má ovšem fakticky nutně kvaziprecedenční význam pro interpretaci v případech stejného druhu. V podobě tohoto výkladu, právě vzhledem k jeho kasuistickému charakteru, lze příslušné ustanovení Úmluvy pojímat jako *lex specialis* ve vztahu k ustanovení naší Listiny základních práv a svobod, pojetému při tom jako *lex generalis*.

Vyvstává ovšem otázka výkladu ve vztahu mezi právními názory obsaženými v judikátech Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu pro případ nesouladu mezi nimi. I v takovém případě však je třeba dát přednost výkladu obsaženému v rozhodnutích soudu Evropského. Je totiž nutno předpokládat, že Evropský soud bude vycházet přednostně ze svých kvaziprecedenčních interpretací

³⁾ Viz pozn. 4).

⁴⁾ V pojetí funkce uvedených pravidel se nelze ztotožnit s názorem V. Knappa, který (ačkoli přiznává, že žádný zákon tak nestanoví) je považuje za zásady, podle nichž implicitně nastává derogace, tedy zánik platnosti. (Viz Knapp, V.: Teorie práva, Praha, C.H. Beck, 1995, str. 115).

spíše než z těch, které jsou obsaženy v judikátech Ústavního soudu. V tomto ohledu je tedy nevyhnutelné přiznat - sit venia verbo - superioritu mezinárodněprávního řešení oproti vnitrostátnímu.

2.2 Čl. 60 evropské Úmluvy obsahuje speciální interpretační pravidlo pro řešení uvedených rozporů: „Nic v této Úmluvě nebude vykládáno tak, jako by omezovalo nebo rušilo lidská práva a základní svobody, které mohou být uznány zákony každé Vysoké smluvní strany nebo každou jinou Úmluvou, jíž je stranou.“ Ve vztahu k naší tematice z toho vyplývá používat argumentum a minori ad maius ve smyslu preference té úpravy, která stanoví širší meze příslušného lidského práva, resp. základní svobody.

Použitelnost tohoto pravidla jako šablony pro všechny případy, jež se mohou naskytnout v praxi, je však problematická. Širší meze jednoho práva namnoze mohou znamenat (byť tacite a implicite) zúžení jiného. Tak např. rozšiřující výklad mezi svobody projevu by mohl implikovat zužující pojetí práva na ochranu soukromého a rodinného života, cti a pověsti.

Zcela bez problému při tom není ani nabízející se řešení rozlišením mezí, které jsou dány týmiž nebo jinými základními právy jiných jedinců, a těch, které jsou stanoveny pro ochranu hodnot supraindividuálních, kolektivních zájmů, zajišťovaných pomocí státu. Přílišné oslabení ochrany těchto druhých hodnot (např. veřejné bezpečnosti) může mít nepříznivý vliv na zabezpečení těch nebo oněch hodnot prvního druhu. Problematiku konfliktů hodnot nelze vyřešit jednoduchým odkazem na globální abstraktní pravidlo. Jedná se i zde o postupná řešení cestou kasuistického, soudního výkladu, přičemž se formují vždy pravidla pro určitý druh kauz, v konkrétních souvislostech, na základě praktických případů.⁵⁾

II.

K metodám identifikace mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, které mají charakter pramenů práva ČR, postavených na roveň ústavním zákonům co do právní síly:

Všeobecně vzato, řešení závisí na judikatuře, především Ústavního soudu. Ústavy všech zemí nutně obsahují řadu ne dosti určitých pojmů, jejichž konkretizace či upřesnění je věcí běžného zákonodárství, popř. judikatury. Pro ochranu lidských práv a základních svobod má ve většině právních států v recentní době podstatný a rostoucí význam ústavní soudnictví. Soudní jurisdikce, která v odůvodněných výrocích konkretizuje pojmy, obsažené v mezinárodní nebo ústavní úpravě a připouštějící různý výklad, zužuje meze uvážení v rozhodování orgánů veřejné moci, a tím posiluje právní jistotu ve věcech dotýkajících se lidských práv. Následující teze jsou

⁵⁾ Ústava Slovenské republiky (čl. 11) stanoví, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které Slovenská republika ratifikovala a které byly vyhlášeny způsobem zákonem stanoveným, „mají přednost před jejími zákony, jestliže zajišťují větší rozsah práv a svobod“. - Mutatis mutandis se na interpretační problematiku, implikovanou tímto ustanovením, vztahuje vše, co shora uvedeno k čl. 60 evropské Úmluvy.

formulovány s výhradou, že z judikatury ústavního soudu nevyplývají odlišná řešení.⁶⁾

3. Pro identifikaci mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy jsou směrodatná zčásti formální, zčásti materiální kritéria:

3.1 Datum 8. 2. 1991, kdy nabyl účinnosti ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod a který v § 2 obsahuje ustanovení obdobné článku 10 Ústavy ČR (tento ústavní zákon - na rozdíl od samotné Listiny - má ve smyslu čl. 112 Ústavy od 1. 1. 1993 jen sílu běžného zákona). Od 8. 2. 1991 se na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách vztahuje citované ustanovení. Týká se to i mezinárodních smluv téhož druhu, jimiž byla ČSFR vázána již před uvedeným datem. Pokud jde o individuální nároky opírající se o lidská práva a základní svobody, lze je posuzovat podle těchto smluv jakožto inkorporovaných do právního řádu České republiky a majících právní sílu ústavního zákona, pouze jestliže vznikly po 7. 2. 1991 (za předpokladu, že jde o případy spojené s územím, na které se vztahuje svrchovanost České republiky).⁷⁾ Takto se nejedná o retroaktivitu.

Datum 1. 1. 1993, kdy nabyla účinnosti Ústava České republiky: Pokud jde o mezinárodní smlouvy ratifikované a vyhlášené po 31. 12. 1992, je pro zjištění, jestli jde o smlouvy podle čl. 10 Ústavy, je směrodatné, zda byly Parlamentem schváleny podle čl. 39 odst. 4 Ústavy, tj. postupem obdobným přijímání ústavního zákona.

3.2 Jestliže by však Ústavní soud judikoval nikoli podle tohoto formálního, ale přednostně z materiálního hlediska (podle obsahu smlouvy), takže by ve svém rozhodnutí uznal za smlouvu podle čl. 10 mezinárodní smlouvu schválenou za účinnosti Ústavy ČR Parlamentem podle čl. 49 odst. 1, tj. obdobně jako návrh běžného zákona, byl by směrodatný právní názor Ústavního soudu.⁸⁾

Posuzování podle obsahu je vždy nezbytné, jde-li o mezinárodní smlouvy ratifikované a vyhlášené před 8. 2. 1991.

3.3 Některé ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, zajisté obsahují jak ustanovení dotýkající se lidských práv a základ-

⁶⁾ I na právní názory Ústavního soudu, vyslovované v odůvodněních jeho rozhodnutí (tj. nejen na výroky z jeho rozhodnutí), se podle mého mínění vesměs vztahuje ustanovení čl. 89 odst. 2 Ústavy, takže jsou závazné pro všechny orgány a osoby. - Podobně viz Procházka, A.: Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu ČR, Bulletin advokacie 8/1995. - Opačně viz Míkule, V., Sládeček, V.: O závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, tamtéž.

Jedná se ovšem jen o ty části odůvodnění, které lze pojmout jako bezprostředně aplikovatelné normativní věty. Zásady a práva vyjádřené v čl. 2 odst. 1, čl. 15 odst. 2, popř. čl. 17 Listiny samozřejmě nejsou dotčeny (pokud se týče zejména ideologických úvah obsažených v dotyčných odůvodněních).

⁷⁾ Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které zavazovaly ČSFR před 8. 2. 1991, je tedy nutno považovat eo ipso za inkorporované do vnitrostátního právního řádu (a to i České republiky, která je v této věci subjektem práv a závazků, které z mezinárodního práva vyplývaly pro ČSFR ke dni jejího zániku).

Hlavně v tomto ohledu (popř. zčásti i v následujícím) mnou prezentované teze nesouhlasí s interpretací J. Malenovského (formulovanou ve stati citované v pozn.1).

⁸⁾ Viz pozn. 6). Za plně odůvodnitelný by po mém soudu bylo lze pokládat takový postup v případě mezinárodních smluv dotýkajících se obsahově lidských práv a základních svobod, při jejímž projednání v Parlamentě sice nebyla vyjádřena intence považovat ji za smlouvu ve smyslu čl. 10, a postupovat tedy podle čl. 39 odst. 4 Ústavy, při jejím schválení nicméně bylo dosaženo tzv. ústavní většiny (tj. nejméně třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů).

ních svobod, tak i ustanovení jiného druhu. Restriktivní výklad výrazu „mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách“ - jeho výklad ve smyslu: normy dotýkající se těchto práv, obsažené v mezinárodních smlouvách (argumentum a maiori ad minus) - je zde zcela opodstatnitelný.

3.4 Výklad pojmu „lidská práva a základní svobody“ vyžaduje zvláštní pojednání. Tento pojem je užší než pojem „základní práva a svobody“. Listina základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky, zahrnuje vedle lidských práv i jiné druhy práv veřejnoprávní povahy, a zaručuje jim tak zvláštní, ústavní ochranu. Předmětem tohoto krátkého příspěvku nemůže být vyčerpávající rozbor, nýbrž jen hlavní relevantní distinkce.

Východiskem pro rozlišování může být srovnávání Listiny a komplexních mezinárodněprávních úprav po stránce systematiky. Pojem „lidská práva a základní svobody“ je použit v názvu evropské Úmluvy a je názvem druhé hlavy Listiny. Relevantní je též srovnání Listiny a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech i Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Termín „občanská práva“ nejspíše koresponduje s pojmem „základní lidská práva“, uvedeným v názvu prvního oddílu druhé hlavy Listiny, a termín „politická práva“ je uveden v názvu druhého oddílu druhé hlavy Listiny. Termíny „hospodářská, sociální a kulturní práva“ jsou názvem čtvrté hlavy Listiny.

Jde především o distinkce lidských práv a sociálních práv. Protože sociální práva se vztahují bezprostředně k hmotným podmínkám a potřebám člověka či občana, vyznačují se určitými odlišnostmi tradičních, klasických - lidských základních práv:

Lidská práva a základní svobody jsou absolutními subjektivními právy. Odpovídá jim tedy povinnost všech druhých subjektů - včetně státu - nerušit (neomezovat, neklást překážky) ve výkonu subjektivního práva. Ústavněprávní a mezinárodněprávní normy zakotvující lidská práva jsou přímo aplikovatelné. Ústavní soud při rozhodování o ústavních stížnostech proti porušení těchto práv, tj. v konkrétním individuálním případě, použije přímo těchto základních norem; tím provede tzv. konkrétní kontrolu ústavnosti (v odůvodnění výroku výkladem těchto norem konkretizuje ústavně stanovené meze oněch práv pro daný individuální případ a pro případy obdobné).

Naproti tomu základní sociální práva mají charakter relativních subjektivních práv. Odpovídají jim povinnosti státu nebo jiného zákonem určeného subjektu (zvl. zaměstnavatele) něco určitého dát nebo konat; jinak nejsou tato práva realizovatelná. Příslušné právní nároky nejsou a nemohou být dost určité stanoveny přímo samými ústavněprávními normami a jsou vymezeny zákony. Proto ústavněprávní normy zakotvující základní sociální práva nejsou přímo aplikovatelné při rozhodování o konkrétních, individuálních případech, a to ani Ústavním soudem. Základních práv tohoto druhu tedy „je možno se domáhat

pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí“;⁹⁾ takto je jejich specifikum výslovně formulováno v naší Listině základních práv a svobod (čl. 41 odst. 1, kde však výčet ustanovení, na něž se má cit. klauzule vztahovat, není zcela přesný).¹⁰⁾ Citované ustanovení Listiny ovšem nevylučuje tzv. abstraktní kontrolu ústavnosti v rozhodování Ústavního soudu.

ZUR AUSLEGUNG UND ZU DEN KONSEQUENZEN DES ART. 10 DER VERFASSUNG DER TSCHECHISCHEN REPUBLIK

Z u s a m m e n f a s s u n g

Die Rechtskraft der internationalen Verträge über Menschenrechte gleicht derjenigen der Verfassungsgesetze. Als solche sind seit dem 8. 2. 1991 auch die davor die ČSFR bindenden Verträge dieses Inhalts in das innerstaatliche Recht inkorporiert.

Für den Fall eines Mißklangs zwischen dem Vertrag und dem Verfassungsgesetz ist das Prinzip *lex specialis derogat generali* als Auslegungsregel brauchbar, wenn als *lex specialis* diese oder jene Bestimmung der europäischen Konvention in der Gestalt der kasuistischen in den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs der Menschenrechte enthaltenen Auslegung angesehen werden kann. Die im Art. 60 der europäischen Konvention vergeständlichte Auslegungsregel ist nicht pauschaliter anwendbar.

Der Ausdruck „volksrechtliche Verträge über Menschenrechte und Grundfreiheiten“ muß restriktiv ausgelegt werden; es handelt sich um die in den Verträgen enthaltenen Normen, die die Menschenrechte und Grundfreiheiten betreffen. Der Autor behandelt die Unterschiede von den sozialen Grundrechten.

⁹⁾ Uvedené distinkce patrně neplatí zcela bezvýjimečně. Podle některých autorů se lidská práva a sociální práva v určitém bodě a ohledu stýkají, a to v právu člověka na život, které je lidským právem a je také zakotveno na čelném místě ve výše citovaných mezinárodních smlouvách (v naší Listině v čl. 6 odst. 1). Podle toho, šlo-li by tedy o takovou krajní, mezní situaci, kdy by jedinci hrozila smrt hladem, bylo by možno již přímo z ustanovení základní normy dovolat se poskytnutí nezbytné pomoci, tedy i bez ohledu na to, zda či jak je zákonem provedeno sociální právo na životní minimum (v Listině čl. 30, odst. 2).

¹⁰⁾ Ve výčtu ustanovení, na něž se uvedené pravidlo vztahuje, v čl. 41 odst. 1 Listiny místo „čl. 32 odst. 1 a 3“ mělo být: „čl. 32 odst. 1 a 2“.

K ČL. 10 ÚSTAVY ČR Z HLEDISKA ÚSTAVNÍHO PRÁVA

JAN FILIP

Podle čl. 10 Ústavy ČR je zvláštní kategorie mezinárodních smluv rovněž pramenem ústavního práva. Jejich obsahem je zejména stanovení subjektivních veřejných práv jednotlivce ve vztahu k veřejné moci, může to však být i jejich procesní zabezpečení. Domnívám se, že čl. 10 Ústavy ČR má retrospektivní charakter. Jeho režim se vztahuje i na mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány a vyhlášeny ve Sbírce zákonů nejen před 1. lednem 1993, nýbrž i před 8. únorem 1991, kdy byl vyhlášen i ústavní zákon č. 23/1991 Sb. s jeho § 2, který předcházal obsahově čl. 10 Ústavy ČR.

To, že do 31. prosince 1992 se k souhlasu Federálního shromáždění s těmito mezinárodními smlouvami nevyžadovala kvalifikovaná většina, na to nemá vliv. Čl. 10 Ústavy ČR totiž tuto většinu nepožaduje. Tu stanoví až čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR s účinností od 1. ledna 1993. Proto úmluvy přijaté po tomto datu již byly schváleny touto většinou jako např. Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (č. 9/1996 Sb.). Do té doby pro souhlas Federálního shromáždění kvalifikovaná většina vyžadována nebyla.¹⁾

Významnou složkou ústavního práva je řešení otázky vztahu vnitrostátního práva a mezinárodního práva. Naše právo stojí výrazně na dualistickém stanovisku. Z toho vyplývá, že mezinárodní právo musí být recipováno vnitrostátním, aby platilo i pro fyzické a právnické osoby uvnitř státu a aby se jej mohly dovolat vůči výkonným a soudním orgánům nebo že na něj musí být odkázáno jako na cizí normový soubor.

Na tuto potřebu normy vnitrostátního práva reagují různými způsoby. Nejvýznamnější jsou v tomto směru základní směrnice, která stanoví ústavy jednotlivých států.²⁾ Problémem v této souvislosti je nejednotnost terminologie, která se v této sou-

¹⁾ Jiné řešení rozložené do období do listopadu 1989, do přijetí ústavního zákona č. 23/1991 Sb. a po přijetí Ústavy ČR předkládá J. Malenovský: Glosy k výkladu čl. 10 české ústavy v praxi ústavních orgánů. Právnick, roč. 1996, č. 9, s. 806-809. Brilantní rozbor, na který v zájmu lepšího pochopení této problematiky odkazují, nedoceňuje různé varianty návrhu původně ústavního zákona o základních právech a svobodách počítající s transformací mezinárodních paktů z roku 1966 do formy ústavního zákona.

²⁾ Celosvětové srovnání této úpravy a soudních rozhodnutí v jednotlivých státech podává práce Erades, L.: Interactions between International and Municipal Law. A comparative case law study. Haag 1993, zvláště s. 698-841.

vislosti používá. Možný výklad je např. tento. Recepce značí převzetí určité normy mezinárodního práva do práva vnitrostátního obdobným způsobem, jak se u nás stalo u recepčních norem - zákona č. 11/1918 Sb. a ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb. s předpisy bývalé monarchie nebo federace. Její formou může být transformace, která podle svého smyslu značí přeměnu formy mezinárodní smlouvy na formu vnitrostátního práva (to není možné u obyčejce³⁾), kdy se tato stává vnitrostátním právem a má přiřazen určitý stupeň právní síly, což není případ čl. 10 Ústavy ČR, nýbrž až čl. 87 odst. 1 písm. a) a b). Proto se v tomto případě rozlišuje role parlamentů jako zákonodárce (law-giver) a jako transformátora (law-transformer).⁴⁾ Parlament zde nemůže libovolně určovat obsah transformované smlouvy, může jej ovšem adaptovat na podmínky ČR, stanovit určitou sankci, kterou pochopitelně mezinárodní smlouva nestanoví.⁵⁾ Ve Velké Británii se mezinárodní smlouvy dostávají do právního řádu zvláštním transformačním zákonem pro jednotlivé smlouvy (transformace), kdežto pro obyčejové právo se zde uplatňuje doktrína adopce, tj. osvojení si cizí právní normy v soudním rozhodování.⁶⁾ Inkorporace značí vtělení mezinárodní smlouvy do vnitrostátního právního řádu, aniž dochází k její transformaci do podoby pramene vnitrostátního práva a rozhodující je její autentické znění. Adaptace znamená transformaci mezinárodní smlouvy do podoby pramene práva v ČR, kdy se nepřebírá doslova text smlouvy, nýbrž se přizpůsobuje našim podmínkám.

Pokud jde o úpravu v době první republiky, Ústavní listina tuto otázku výslovně neřešila⁷⁾ a v teorii jednoty nebylo dosaženo.⁸⁾ Judikatura Nejvyššího správního soudu i Volebního soudu však byla jednoznačně dualistická. Tím změnila původní představu o dostatečnosti vyhlášení mezinárodní smlouvy ve Sbírce zákonů s účinky transformace. Mezinárodní smlouvy byly proto vydávány ještě navíc ve formě zákona.⁹⁾

To platilo beze změny dlouhou dobu do vydání ústavního zákona č. 23/1991 Sb., jehož § 2 vyňal z této praxe alespoň smlouvy o lidských právech a základních svobodách a stanovil jejich obecnou závaznost ve vnitrostátním právu. Jinak nadále platila zásada *pacta sunt servanda* (čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu) spojená s metodou odkazu.

³⁾ Viz Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné. Brno 1993, s. 57.

⁴⁾ Mendis, D.L.: The Legislative Transformation of Treaties. Statute Law Review, roč. 1992, č. 3, s. 220 klasifikuje celkem devět způsobů transformace.

⁵⁾ Názorně § 180a, § 180b a § 180c trestního zákona ve vztahu např. k Úmluvě o potlačení protiprávního zmocnění se letadel (vyhl. č. 96/1974 Sb.), která definuje takový čin jiným způsobem a požaduje v čl. 2 „přísné tresty“, aniž určuje jejich sazbu.

⁶⁾ Podrobně viz Brownlie, I.: Principles of International Public Law. Oxford 1979, s. 33n., zejména s. 45-51.

⁷⁾ Není to zcela pravda. Zpravidla se zapomíná (výjimkou je V. Mikule: Lidská práva, vztah práva vnitrostátního a práva mezinárodního. Český bulletin lidských práv, roč. 1995, č. 1, s. 21.) na § 106 odst. 2 Ústavní listiny, který stanovil rovnost obyvatel ČSR (i cizinců) s jejich státními občany s tím, že odchylky jsou přípustny jen, pokud to mezinárodní právo dovoluje.

⁸⁾ Stručný a výstižný přehled stavu názorů podává Budník, J.: Primát československý nebo mezinárodní? In: K nové československé ústavě. Brno 1947, s. 185-196.

⁹⁾ Např. judikatura volebního soudu požadovala transformaci mezinárodních smluv do vnitrostátního práva tím způsobem, že: a) ustanovení mezinárodních smluv byla převzata do textu zákona, nebo b) jim byla propůjčena moc zákona.

Některé současné nejasnosti souvisí s přípravou Ústavy ČR. Zapomíná se na to, že návrh Ústavy ČR rozlišoval původně následující typy mezinárodních smluv:

a) mezinárodní smlouvy o základních svobodách a lidských právech. Takovéto mezinárodní smlouvy měly mít právní sílu ústavního zákona. To byl pokrok oproti formulaci „*přednost před zákony*“, ovšem jeden problém to řešilo a jiný stavělo. Pak by se uplatňoval princip hierarchie a pravidla *lex posterior (specialis) derogat legi priori (generalis)*

b) mezinárodní smlouvy ostatní, pokud splňují podmínky stanovené ústavou. V jejich případě se částečně naznačenému problému sub 1) čelilo tím, že prezident je mohl ratifikovat až poté, co Ústavní soud rozhodl o jejich souladu s ústavními zákony (a podle mého názoru nepochybně i mezinárodními smlouvami podle čl. 10 odst. 1 návrhu Ústavy ČR). Tyto smlouvy měly mít právní sílu obyčejného zákona,

c) jiné mezinárodní smlouvy, které by přímo zavazovaly pouze náš stát a nevyvolávaly by přímo vnitrostátní účinky.

Návrh Ústavy ČR však nebyl v těchto částech akceptován. Jediné, co z této úpravy zůstalo, je ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR, které umožňuje Ústavnímu soudu rušit právní předpisy pro jejich nesoulad se smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR.¹⁰⁾

Ústava ČR se proto nakonec zčásti vrátila k řešení § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. a nezavedla mezinárodní smlouvy výslovně do hierarchie našeho právního řádu. Zná tak podle čl. 10 pouze jeden druh obecně recipovaných mezinárodních smluv (v podstatě inkorporovaných). Ty musejí splňovat následující podmínky:

a) musí být schváleny Parlamentem podle pravidel, která odpovídají zákonodárnému procesu (čl. 49 odst. 1 Ústavy ČR), avšak kvalifikovanou většinou (čl. 39 odst. 4),

b) musí být ratifikovány prezidentem republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR, což je podmíněno kontrasignací předsedou vlády (čl. 63 odst. 3 Ústavy ČR),

c) musí být závazné pro ČR. V případě aplikace jednotlivých ustanovení to znamená, že k němu nebyla vznesena výhrada,

d) k jejich vnitrostátní platnosti je třeba vyhlášení zákonem stanoveným způsobem (čl. 52 Ústavy ČR),

e) jsou uplatnitelné jednotlivcem nebo při jednání s jednotlivcem. To plyne z čl. 10 hovoří o smlouvách „*o lidských právech a základních svobodách*“. Musí obsahovat tzv. subjektivní veřejné právo vůči státu nebo postup jeho uplatnění (i ten se týká lidských práv). Smlouvy podle obsahu adresované pouze státům nelze pochopitelně na tuto situaci vztáhnout,

f) jejich jednotlivá ustanovení jsou *self-executing*, čili přímo uplatnitelné, formulované nikoli jako pokyn zákonodárci (oproti mezinárodním smlouvám, k jejichž

¹⁰⁾ Podle původního návrhu však tuto derogační schopnost měly ve vztahu k podzákoným předpisům i smlouvy, které dnes nesplňují požadavky čl. 10, pokud však měly přiznanu sílu obyčejného zákona.

provedení je podle čl. 49 odst. 2 Ústavy ČR třeba zákona), nýbrž jako pokyn pro aplikaci mocí výkonnou a soudní. Tuto podmínku Ústava ČR přímo nestanoví, rozumí se však z povahy věci.

Smlouvy podle čl. 10 nejsou sice součástí ústavního pořádku, zapomíná se však na to, že Ústavnímu soudu je nepřímou uložen (§ 64 odst. 7 a § 148 odst. 2 zákona o Ústavním soudu), aby tak s nimi nakládal. V případě těchto smluv došlo k jejich recepci do našeho práva, ač si zachovávají svou mezinárodně právní povahu.

Jiné mezinárodní smlouvy přímo zavazují pouze náš stát. Projevuje se to např. v tom, že podle ustanovení § 25 zákona ČNR č. 2/1969 Sb. v platném znění zabezpečují ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy rovněž provádění závazků z mezinárodních smluv a členství v mezinárodních organizacích.

Řeší-li tyto (v čl. 10 Ústavy ČR neuvedené) smlouvy tutéž otázku jinak než zákon, platí - pokud je na ně v příslušném zákoně odkázáno - obecná pravidla o jejich přednosti před takovým zákonem. Ten však nepodléhá zrušení jak by tomu bylo v případě smluv uvedených v čl. 10 Ústavy ČR. Další rozdíl od smluv podle čl. 10 je v tom, že se při stejném znění jiných mezinárodních smluv a zákona použije vnitrostátní zákon.

Tyto jiné smlouvy se do vnitrostátního práva dostávají speciální transformací, kdy je taková smlouva vydána ve Sbírce zákonů v podobě zákona (zákon č. 60/1930 Sb., jímž se provádí úmluva mezi Československem a USA o naturalizaci) nebo obecnou transformací (zákon č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění) a dále adaptací, kdy se jejich ustanovení upravují podle doporučení smluv podle našich podmínek do podoby vnitrostátních předpisů.

Jinou formou uplatnění mezinárodního práva jsou odkazy, které však z legislativního hlediska neznamenají recepci čili převzetí normy mezinárodního práva s derogačními účinky, stejně jako se např. nepřebírají předpisy církví, stanov stran, právo cizího státu apod. Tyto odkazy mají různé podoby:

- bez podmínek - zákon jen odkazuje na mezinárodní smlouvy. Např. § 6 odst. 1, 2 a 3 zákoníku práce,
- podmínku vázanosti ČR takovou smlouvou. Např. zákon č. 123/92 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR (§ 2, 4),¹¹⁾
- podmínku vyhlášení mezinárodní smlouvy. Např. § 375 trestního řádu,
- podmínku vázanosti a vyhlášení. Např. § 20a trestního zákona,
- zvláštní podobu odkazu měl již zrušený zákon ČNR č. 39/1969 Sb., který v § 22 odst. 3 stanovil, že nedotčena zůstávají ustanovení mezinárodních smluv upravující státní občanství.

¹¹⁾ Některé odkazy tak budí dojem, že k aplikaci smlouvy má dojít, aniž byla smlouva ve Sbírce zákonů vyhlášena. Praktický příklad takové situace lze nalézt ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních, roč. 1995 pod č. 10.

Pokud jde o pravidlo, že „*tento zákon se použije, pokud něco jiného nestanoví mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána*“, je třeba poznamenat, že z povahy věci je tím třeba rozumět smlouvu, ke které dal souhlas Parlament. Něco jiného by znamenalo, že např. mezinárodní smlouvy uzavírané na základě rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv by vlastně mohly obcházet naše zákony, ač byly schváleny pouze vládou nebo členem vlády.

Naše právo tak upravuje cestou inkorporace¹²⁾ pouze vztah k určitému druhu mezinárodních smluv (čl. 10 Ústavy ČR), nikoli k obyčejovému mezinárodnímu právu nebo uznáním právním zásadám respektovaným obecně civilizovanými státy. Ovšem např. čl. 5 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb. hovoří obecně o mezinárodním právu, nikoli jen o mezinárodních smlouvách, byť formulace o „*plnění mezinárodně právních převzatých závazků*“ spíše nasvědčuje tomu, že i zde měl ústavodárce na mysli mezinárodní smlouvy.¹³⁾

Dosud prakticky neřešenou otázkou je možný konflikt ústavní úpravy a mezinárodní smlouvy podle čl. 10. Lze poukázat např. na výklad čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech Výborem pro lidská práva, který konstatoval, že podmínka státního občanství v zákoně č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích je v rozporu s tímto článkem, který neváže princip nediskriminace na nějaké konkrétní právo a dává mu samostatnou existenci. Čl. 3 odst. 1 Listiny to váže jen na rovnost v právech.

Jiným příkladem je ustanovení § 32 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle kterého rozhodnutí MV učiněná podle tohoto zákona nejsou přezkoumatelná soudem s výjimkou pravomocných rozhodnutí o zákazu pobytu (§ 14), jestliže byly v tomto případě ve správním řízení vyčerpány řádné opravné prostředky. To se týká i omezení svobody podle § 17 odst. 2 tohoto zákona, který umožňuje zajištění cizince, který má být vyhoštěn až na dobu 30 dnů. Tím je evidentně porušen čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), podle něhož „*každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné*.“ Listina však v čl. 8 opět v této podobě toto ustanovení nepřejala a vnitrostátní ústavní ochrana je nižší než mezinárodní.

¹²⁾ V judikatuře nejvyššího správního soudu ovšem tento výraz znamenal doslova „*vtělení*“, tj. propůjčení podoby prameně vnitrostátního práva mezinárodní normě, tedy transformaci. Obdobně je inkorporace chápána ve Velké Británii. Brownlie, l.: cit. díl, s. 45, kde se vycházelo z toho, že mezinárodní obyčejové právo je součástí domácího práva, pokud neodporuje zákonům Parlamentu. Od roku 1876 se začala prosazovat doktrína transformace, která požaduje vtělení v podobě zákona, soudního rozhodnutí nebo trvalého (established) obyčeje.

¹³⁾ Zřejmě jedinou výjimkou je zde podle mého názoru § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 41/1961 Sb., o ubytování ozbrojených sil, které odkazuje nejen na mezinárodní smlouvy, nýbrž i na obyčej. Nutno však poukázat i na Všeobecnou deklaraci lidských práv používanou při řešení restitučních otázek. S mezinárodním obyčejem má společné, že nebyla publikována ve Sbírce zákonů.

MEZINÁRODNÍ SMLOUVY O LIDSKÝCH PRÁVECH JAKO PRAMEN ČESKÉHO PRÁVA

ALEŠ GERLOCH

Mezinárodní smlouvy jsou významným pramenem mezinárodního práva, upravujícím na konsenzuálním základě jednotlivé oblasti mezistátních vztahů. Mezi nimi má značný význam problematika lidských práv. V návaznosti na Chartu OSN a Všeobecnou deklaraci lidských práv se základními mezinárodními smlouvami staly Pakt o občanských a politických právech a Pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Na světové a evropské úrovni se v současnosti jedná již o desítky smluv. Po druhé světové válce se začal postupně naplňovat rovněž požadavek, aby jednotlivé státy učinily alespoň část těchto smluv bezprostřední součástí svých vnitrostátních právních řádů.

Tento požadavek vychází z dualistického pojetí vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, které považuje právo mezinárodní na straně jedné a právo vnitrostátní na straně druhé za dva samostatné právní systémy. Toto pojetí, na rozdíl od monistického chápání mezinárodního práva a vnitrostátního práva jako celku, vychází ze suverenity států jako subjektů mezinárodního práva a vyžaduje, aby normy mezinárodního práva byly do vnitrostátního práva buď transformovány vnitrostátním pramenem práva (zpravidla zákonem) nebo recipovány obecnou klausulí v ústavě. Přestože v odborné literatuře byla tato otázka diskutována již delší dobu¹⁾, ústavní praxí se stalo recepční normou v podmínkách tehdejší ČSFR teprve ustanovení § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., uvozujícího Listinu základních práv a svobod, podle něhož „mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, Českou a Slovenskou Federativní republikou ratifikované a vyhlášené, jsou na jejím území obecně závazné a mají přednost před zákonem“.

Vzhledem k tomu, že ústavní zákon č.23/1991 Sb. není po zániku ČSFR ve smyslu čl.112 Ústavy České republiky součástí jejího ústavního pořádku, je v současnosti relevantní recepční normou ustanovení čl.10 Ústavy, podle něhož „ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem“. V této souvislosti je vhodné připomenout, že vládní návrh formulace tohoto

¹⁾ Srov. Míkule, V., Lidská práva - vztah práva vnitrostátního a práva mezinárodního, Český bulletin lidských práv, č.1/1995-1996, s. 19-25.

článku Ústavy řešil jednoznačněji postavení všech mezinárodních smluv v právním řádu České republiky, když předpokládal, že „1) mezinárodní smlouvy o základních svobodách a lidských právech, závazné pro Českou republiku, schválené Parlamentem a ratifikované prezidentem republiky, jsou bezprostředně závazné a mají sílu ústavního zákona, 2) ostatní mezinárodní smlouvy, závazné pro Českou republiku, schválené Parlamentem a ratifikované prezidentem republiky, jsou bezprostředně závazné a mají sílu zákona.“²⁾

Z formulace čl.10 plyne, že některé podmínky uplatnění těchto smluv jako vnitrostátního právního pramene jsou nesporné, jiné nejsou jednoznačné a jsou předmětem diskusí.

K nesporným patří nejspíše podmínky mezinárodněprávní závaznosti, ratifikace a publikace takové smlouvy. Naopak nejednoznačná je otázka samotného charakteru těchto smluv a zvláště pak jejich právní síla a režim jejich působení.

Závaznost smlouvy pro stát je dána normami mezinárodního práva, v první řadě Vídeňskou úmluvou o smluvním právu. Podle ní je smlouvou každá mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více věcně souvisejících listinách, ať je její název jakýkoliv. Souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, může být vyjádřen podpisem, výměnou listin tvořících smlouvu, ratifikací smlouvy, jejím přijetím, schválením či přistoupením k ní, nebo jiným dohodnutým způsobem. Tento režim je shodný u všech mezinárodních smluv, dvoustranných i mnohostranných, ať již se týkají problematiky lidských práv nebo jiných otázek. Závazná však v právním smyslu může být toliko smlouva, nikoliv dokumenty politické povahy, kam z lidskoprávní problematiky patří zejména Všeobecná deklarace lidských práv a dokumenty, schválené účastnickými státy na jednáních v rámci Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (dnes OBSE). Ve smyslu čl.5 odst.2 ústavního zákona ČNR č.4/1993 Sb. převzala Česká republika práva a závazky, které pro ČSFR vyplývaly z mezinárodního práva, tedy i závazky vyplývající ze smluv o lidských právech a základních svobodách, jichž byl její právní předchůdce, československý stát, účastníkem. Tyto smlouvy jsou tedy pro Českou republiku závazné a uplatňují se u nich režim čl.10 Ústavy.

Naopak ratifikace smlouvy je ústavněprávním institutem, byť může, jak bylo uvedeno výše, v konkrétním případě vystupovat též jako podmínka její mezinárodněprávní závaznosti. Ratifikací smlouvy se rozumí schválení smluvního projevu, učiněného jménem státu: podle čl.63 odst.1 písm. b) Ústavy přísluší tato pravomoc prezidentu republiky, který ji nemůže přenést na jiný subjekt. Akt ratifikace smlouvy hlavou státu vyžaduje ke své platnosti vždy kontrasignaci předsedy vlády, resp. jím pověřeného člena vlády. Podle čl. 49 odst.2 Ústavy vyžadují smlouvy o lidských právech a základních svobodách, politické a hospodářské smlouvy všeobecné povahy, jakož i smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona, rovněž souhlas Par-

²⁾ Cit. podle Pavlíček, V., Hřebejk, J., Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl Ústavní systém, Praha 1994, s. 63.

lamentu. Ke schválení mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách je přitom třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů, tj. stejné kvalifikované většiny jako pro přijetí ústavního zákona.

Smlouvy musí být dále řádným způsobem vyhlášené, tj. publikované ve Sbírce zákonů (ve smyslu čl. 52 Ústavy a zákona č.545/1992 Sb.). Stávající právní úprava publikace smluv není zcela vyhovující ve dvou směrech: jednak z hlediska zveřejnění plného znění všech smluv (to se však netýká smluv podle čl.10 Ústavy, nýbrž těch, k jejichž platnosti není třeba souhlasu Parlamentu) a dále z hlediska publikace autentického znění smluv a nikoliv jen jejich českého překladu (což je právě u tohoto typu smluv důležité). V literatuře se uvádějí příklady, kdy se český překlad smlouvy rozchází z její autentickou verzí a argumentuje se proto pro závaznost originálního znění smlouvy. To může mít svůj význam z hlediska standardního výkladu určitých ustanovení smluv o lidských právech, podávaného mezinárodními soudními instancemi. Proto by připravovaný nový zákon o Sbírce zákonů měl povinnost publikovat též autentické znění smlouvy stanovit, do té doby se však jeví nesporné, že vnitrostátně závazný může být, s ohledem na zásadu *ignorantia iuris non excusat*, jen oficiálně publikovaný překlad smlouvy, přičemž redakční sdělení o opravě chyb, způsobených překladem, nejsou přirozeně vyloučena.³⁾

Ke sporným patří samotné vymezení rozsahu smluv, které spadají pod režim čl.10 Ústavy. Jde především o posouzení významu pojmu „lidská práva“, který bývá používán v užším a širším smyslu. V užším smyslu jej používá např. evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i Listina základních práv a svobod v hlavě druhé. V tomto pojetí mezi lidská práva patří toliko práva osobní a politické povahy, tj. liberální práva tzv. první generace.

Širší pojetí vychází z Všeobecné deklarace lidských práv, která vedle této skupiny práv sem zahrnuje i práva hospodářská, sociální a kulturní, která rovněž považuje za základní práva. Právní teorie i praxe (zvláště v judikatuře Ústavního soudu) se přiklonila k širšímu pojetí, které odpovídá recentnímu evropskému standardu. Vhodné je však připomenout, že dynamika v oblasti rozsahu lidských práv vede a zřejmě dále povede k přesahu vymezení založeného Všeobecnou deklarací (srov. zejména problematiku práv příslušníků národnostních a etnických menšin, práva na příznivé životní prostředí). Z formálně právního hlediska bude u nově ratifikovaných mezinárodních smluv signifikantní, zda bude v Parlamentu vyžadován souhlas kvalifikovanou většinou členů obou komor.

K nejproblematictějšímu patří však režim působení těchto smluv jako pramenů českého práva. To je dáno již okolností, že platná Ústava podle svého federálního vzoru nezahrnuje tyto smlouvy přímo do ústavního pořádku České republiky (srov. čl.112) a nepřiznává jim explicitně právní sílu ústavního zákona. Doslovný výklad čl. 10, který by mohl vést k závěru, že tyto smlouvy mají přednost nejen

³⁾ Srov. k tomu rozdílná stanoviska v cit.článku V. Míkule, s. 28-29 a v komentáři V. Pavlíčka a J. Hřebjka, s. 61.

před „běžnými“, ale i před ústavními zákony neobstojí z hlediska výkladu systematického, když podle čl.39 odst.4 jsou schvalovány stejně jako ústavní zákony a také Ústavní soud je jimi podle čl. 87 odst.1 písm. a), b) a čl.88 odst.2 vázán stejně jako ústavními zákony. Zároveň by však výklad čl.10 ve vazbě na čl.39, 87, 88 a 95 Ústavy mohl vést k závěru, že bezprostřední závaznost těchto smluv je v konečném důsledku omezena na Ústavní soud.

Domnívám se, že takový závěr z hlediska porovnání režimu působení ústavních zákonů a mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách neobstojí. Jde zde o významný rozdíl v postavení soudu z hlediska případného rozporu zákona ve vztahu k ústavnímu zákonu a ve vztahu k příslušné smlouvě. Podle čl.95 odst.2 Ústavy dojde-li soud při své činnosti k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem, musí přerušit řízení a předložit věc Ústavnímu soudu. Nemůže tedy sám vyslovit právní názor o rozporu zákona se zákonem ústavním. V relaci k mezinárodní smlouvě o lidských právech tak však učinit nemusí. Závaznost těchto smluv pro soudy neplyne z čl.95 bezprostředně, nýbrž je možné ji dovodit pomocí argumentu a fortiori jak ze samotného čl.10 („... mají přednost před zákonem“), tak i z čl. 88 a čl. 89 („soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni pouze ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl.10 ...“, „vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány a osoby“). Čl.95 odst.2 se na případy eventuálního rozporu zákona s mezinárodní smlouvou nevztahuje (arg. a contrario). Ustanovení § 64 odst.7 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle něhož se ústavním zákonem rozumí též mezinárodní smlouva podle čl. 10 pro účely podání návrhu na zahájení řízení učiněného soudem v souvislosti s jeho rozhodovací činností, je v tomto směru problematické, neboť jde za rámec Ústavy. Nesporným však zůstává, že pouze Ústavní soud může zrušit zákon či jeho jednotlivé ustanovení pro rozpor s mezinárodní smlouvou o lidských právech.⁴⁾

Uvedená problematika je významná též v relaci k ostatním mezinárodním smlouvám. Pro ně platí jiný právní režim, po schválení a ratifikaci se nestávají de iure pramenem českého práva. V řadě případů však zákony obsahují ustanovení, zakotvující přednost odchylné mezinárodní úpravy před vnitrostátní. Oprávněně se pak tvrdí, že má obdobný význam jako lex specialis. Aplikace příslušných ustanovení těchto smluv je plně v kompetenci obecných soudů.⁵⁾

Závěrem je vhodné se zmínit o relaci mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách k ústavním zákonům. Bylo již uvedeno, že nemají de iure vyšší ani stejnou právní sílu jako ústavní zákony. Bývají někdy řazeny mezi ústav-

⁴⁾ Jednoznačnou není ani otázka, zda by soud mohl aplikovat ustanovení mezinárodní smlouvy, pokud by vnitrostátní zákonná úprava v dané věci absentovala. Z formulace čl. 10 („má přednost před zákonem“) by se mohlo soudit, že nikoliv, nicméně jejich bezprostřední závaznost, daná v témže čl.10 by se měla naplnit i v takovém případě, neboť z hlediska jazykového výkladu není zřejmě vázána na nutnost existence zákonné úpravy. Formulace „má přednost před zákonem“ stanoví postup orgánu aplikujícího právo pro případ, kdy dojde k závěru, že zákonná úprava není v souladu s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách.

⁵⁾ Veverka, V., Boguszak, J., Čapek, J., Základy teorie práva a právní filozofie, Praha 1996, s. 59.

ní předpisy a „běžné“ zákony. Obsahový rozpor mezi nimi a ústavními zákony by však byl stěžejně řešitelný. Jeví se žádoucí přisvědčit názoru, že ústavní zákony mají eventuálně stanovit jakýsi nadstandard ve vztahu k závazkům státu, obsaženým v mezinárodních smlouvách.⁶⁾ Tak je tomu kupř. pokud jde o formulaci zákazu trestu smrti v čl.6 Listiny práv, rozsahu práva na bezplatnou zdravotní péči v čl.31 Listiny či zákazu retroaktivity podle čl.40 Listiny (ve srovnání s relevantními mezinárodními smlouvami).

V případě, kdyby Parlament České republiky jako ústavodárce přijal ústavní zákon, kterým by zúžil rozsah práv zaručených mezinárodními smlouvami, Ústavní soud by vzniklý rozpor nemohl vyřešit. Přestože z právněpolitického hlediska je evidentní, že ústavodárce by měl respektovat mezinárodní závazky státu, z formálněprávního hlediska takový postup nelze zřejmě a priori vyloučit. Lze to dokumentovat na v současnosti předloženém poslaneckém návrhu ústavního zákona, kterým by se měl obnovit trest smrti. Tato zákonodárna iniciativa s pravděpodobností hraničící s jistotou nezíská potřebnou kvalifikovanou většinu poslanců a senátorů. Pokud by se však stal opak, záleželo by na znění přijatého ústavního zákona. Pokud by jen vypustil z čl. 6 Listiny práv odstavec třetí („trest smrti se nepřipouští“) nemusela by zákonná úprava, nejspíše následující v podobě novely trestního zákona, být nutně v rozporu s dodatkovým protokolem č. 6 k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle čl. 1 tohoto protokolu se sice trest smrti ruší, nikdo nemůže být k takovému trestu odsouzen ani popraven, avšak čl.2 připouští, aby stát zákonem stanovil trest smrti za činy spáchané v době války nebo bezprostřední hrozby války. Stávající formulace Listiny a trestního zákona jdou dále, než vyžaduje Úmluva. Jestliže by však zákonná úprava šla nad rámec čl.2, měl by každý soud dát přednost Úmluvě před zákonem a pachatele k tomuto zákonnému trestu neodsoudit. Ústavní soud by mohl příslušná ustanovení zákona zrušit. Pokud by však samotný ústavní zákon stanovil možnost trestu smrti u vybraných trestných činů (např. i formou výjimky z výjimky tj. že trest smrti se sice zásadně nepřipouští, že však je v určitých případech, jdoucích nad rámec čl.2 dodatkového protokolu, přesto možný), pak by byl Ústavní soud postaven před obtížné dilema. V případě, že by dal přednost mezinárodní smlouvě, popřel by suverenitu státu, jehož je orgánem, a anuloval by dualistický model vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva.

⁶⁾ Mikule V., I. c., s. 27.

VNITROSTÁTNÍ ZÁVAZNOST MEZINÁRODNÍCH SMLUV Z HLEDISKA ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU*

PAVEL HASENKOPF

Až do vstupu v platnost ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod, mohla být případná bezprostřední závaznost mezinárodní smlouvy v českém právním řádu sporná. Od té doby však nejdříve § 2 zmíněného ústavního zákona a dnes jej nahradivší čl. 10 Ústavy výslovně stanoví, mimo jiné, o mezinárodních smlouvách, které splňují jím stanovené obsahové a formální podmínky, že bezprostředně závazné jsou. Z toho *a contrario* plyne, že ty mezinárodní smlouvy, které některou z těchto podmínek nesplňují, bezprostředně závazné nejsou, protože lze jen těžko uvěřit, že ústavodárce by považoval za nutné určitý prvek právního režimu u určitých mezinárodních smluv výslovně stanovit a u jiných nikoli. Bezprostřední závaznost je tedy v našem právním řádu nadstandardním prvkem, který je z vůle ústavodárce dán jen některým mezinárodním smlouvám. Tento výklad je dále podporován faktem, že původní návrh textu čl. 10 předpokládal i odst. 2, který postavení ostatních mezinárodních smluv upravoval, ale který se však nakonec součástí naší Ústavy nestal¹⁾.

Často se však zvláště v praxi tvrdí, že ostatní mezinárodní smlouvy jsou závazné prostě proto, že byly Parlamentem schváleny obdobně jako zákony a byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů. Většinou se přitom operuje čl. 52 Ústavy. Prozkoumejme tedy argumentaci, kterou čl. 52 nabízí:

1. Čl. 52 Ústavy stanoví, že „*k platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen. Způsob vyhlášení stanoví zákon. Totéž platí o mezinárodních smlouvách schválených Parlamentem*“. Ponecháme-li pro tuto chvíli stranou známý spor, zda se třetí věta tohoto článku vztahuje jen k jeho větě druhé, nebo i k větě první, a budeme-li předpo-

* *Názory zde vyjádřené vyjadřují osobní stanoviska autora a nemusí se proto vždy nutně shodovat s případnými oficiálními stanovisky Ministerstva zahraničních věcí České republiky.*

¹⁾ Původní návrh čl. 10 zněl:

„(1) Mezinárodní smlouvy o základních svobodách a lidských právech, závazné pro ČR, schválené Parlamentem a ratifikované prezidentem republiky, jsou bezprostředně závazné a mají sílu ústavního zákona.“

(2) Ostatní mezinárodní smlouvy závazné pro ČR, schválené Parlamentem a ratifikované prezidentem republiky, jsou bezprostředně závazné a mají sílu zákona.“

kládat, že se k první větě vztahuje, potom musí platit, že k platnosti mezinárodní smlouvy je třeba, aby byla vyhlášena.

2. Platností by se v takovém případě nutně rozuměla platnost vnitrostátní, nikoli mezinárodněprávní²⁾.

3. Máme-li za prokázané, že k platnosti mezinárodní smlouvy je třeba, aby byla vyhlášena, přičemž platností se zde rozumí platnost vnitrostátní, zůstává pouze otázka, co se rozumí touto „vnitrostátní platností“ mezinárodní smlouvy? V rámci této ilustrativní úvahy by odpověď zněla, že vnitrostátní platností se rozumí bezprostřední závaznost. Odtud pak již vede velmi jednoduchá cesta k tvrzení, že k bezprostřední závaznosti mezinárodní smlouvy schválené Parlamentem je třeba, aby tato smlouva byla vyhlášena.

Toto je zřejmě jediná možná argumentace, která, aniž by z ní byla na první pohled zřejmá její účelovost, zdánlivě potvrzuje názor, že všechny Parlamentem schválené a řádně vyhlášené mezinárodní smlouvy, tedy nejen smlouvy podle čl. 10, jsou bezprostředně závazné. Tato argumentace je však mylná, a to nejpozději do okamžiku, kdy předpokládá, že pojmy vnitrostátní platnost a bezprostřední závaznost mezinárodní smlouvy znamenají v podstatě totéž. Neznamenají.

Obecně, platnost určité právní normy znamená, že tato právní norma je z hlediska určitého právního řádu jeho součástí. Závaznost se pak chápe jako materiální znak právní normy - norma, která by nebyla závazná, by nemohla být považována za normu právní. Jedno bez druhého tedy existovat nemůže a případná změna těchto pojmů nenapáchá velké škody - můžeme proto pojem platnost mezinárodní smlouvy chápat v kontextu čl. 52 jako vnitrostátní závaznost mezinárodní smlouvy. Tím se rozumí, že smlouva neváže pouze stát jako subjekt mezinárodního práva a stranu smlouvy, ale i vnitrostátní právní subjekty, tedy soukromé fyzické a právnické osoby, stát, pokud vystupuje v soukromoprávních vztazích, a konečně veřejnoprávní korporace odlišné od státu.

Nelze však zaměňovat pojmy závaznost a bezprostřední závaznost - smlouva může být vnitrostátně platná či závazná, nemusí však proto ještě být závazná bezprostředně. Za bezprostředně závaznou mezinárodní smlouvu považují jen takovou

²⁾ K tomu důležitý závěr vede tato úvaha: Mezinárodněprávní platnost mezinárodní smlouvy upravuje Vídeňská úmluva o smluvním právu, resp. ve vztazích se státem, který není její stranou (např. USA, Francie či Čína), mezinárodní obyčej. Ani Vídeňská úmluva, ani obyčej s vyhlášením mezinárodní smlouvy jako s podmínkou její platnosti nepočítají - takovou podmínku by bylo třeba sjednat zvlášť v každé mezinárodní smlouvě, které by se měla týkat. Pokud by však taková podmínka byla stanovena jednostranně, byla by z hlediska mezinárodního práva irelevantní, nepočítáme-li ten důsledek, že stát, který by ji stanovil, by překročil svoji jurisdikci a porušil tak mezinárodní právo. Těžko předpokládat, že by náš ústavodárce chtěl přijmout Ústavu, která by byla s mezinárodním právem v rozporu, zvláště pokud uvážíme, že ve stejný den, kdy Ústavu přijal, přijal rovněž i Prohlášení ČNR k parlamentům a národům světa, ve kterém jménem ČR mimo jiné prohlásil, že „Česká republika se bude řídit v mezinárodních vztazích pravidly mezinárodního práva“, a dále že „v souladu s platnými zásadami mezinárodního práva a v rozsahu jím stanoveném se Česká republika bude od 1. ledna 1993 považovat za vázanou mnohostrannými i dvoustrannými smlouvami, jejichž stranou byla“ ke dni 31. prosince 1992 ČSFR.

smlouvu, která je vzhledem k Ústavě vnitrostátně závazná, aniž by k tomu bylo třeba z formálního hlediska nějaké další vnitrostátní legislativní opatření³⁾.

Podle mého názoru je třeba vykládat čl. 52 tak, že třetí věta tohoto článku se vztahuje k oběma předchozím, tedy že platí premisa, že k vnitrostátní platnosti, resp. závaznosti mezinárodní smlouvy schválené Parlamentem je třeba, aby byla vyhlášena, a to způsobem, který stanoví zákon. Ze slov „je třeba“ dále dovozují, že ne každá vyhlášená mezinárodní smlouva schválená Parlamentem vnitrostátně závazná být musí - čl. 52 stanoví pouze nezbytné podmínky, aby taková smlouva vnitrostátně závazná být mohla. Aby se smlouva skutečně stala vnitrostátně závazná, musela by být inkorporována do vnitrostátního právního řádu. Smyslem čl. 52 tak pouze je vyloučit možnost, aby se vnitrostátně závaznou stala mezinárodní smlouva, která buď nebyla schválena Parlamentem, např. proto, že byla sjednána pouze na vládní úrovni a Parlamentu nebyla vůbec předložena, anebo že dokonce ani nebyla vyhlášena ve Sbírce zákonů a není proto známa svým případným od státu odlišným adresátům - tedy fyzickým a soukromým právníckým osobám a veřejnoprávním korporacím.

Z faktu, že vyhlášená a Parlamentem schválená mezinárodní smlouva nemusí být vnitrostátně závazná dále plyne, že vedle inkorporace Ústava nevylučuje ani recepce formou transformace či adaptace⁴⁾.

Z pohledu českého právního řádu si tedy lze představit následující tři možné právní režimy mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána:

1. Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách schválené Parlamentem podle čl. 39 odst. 4. anebo běžným způsobem před 1. lednem 1993⁵⁾. Jejich právní postavení plyne z čl. 10 Ústavy - jsou součástí českého právního řádu a jsou vnitrostátně závazné, a to závazně bezprostředně,

³⁾ K tomu je třeba poznamenat, že pojem „bezprostřední závaznost“ je pojem relativní a máme-li s ním operovat, je třeba vždy určit právní předpis, vůči kterému mají být jiné právní předpisy bezprostředně závazné. Např. mezinárodní smlouvy podle čl. 10 jsou bezprostředně závazné již z hlediska Ústavy a k jejich vnitrostátní závaznosti není třeba přijetí dalšího ústavního zákona, resp. podústavního obecně závazného právního předpisu (v praktické rovině přichází v úvahu pouze zákon, použití podzákoného obecně závazného právního předpisu je vyloučeno s ohledem na čl. 2 odst. 4 Ústavy). Jiné smlouvy, které z hlediska Ústavy bezprostředně závazné nejsou, mohou být bezprostředně závazné z hlediska zák. č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním. K jejich vnitrostátní závaznosti (v rozsahu, který zák. č. 97/1963 Sb. stanoví) není již třeba žádného dalšího zákona (podzákoný obecně závazný právní předpis je vyloučen z důvodu uvedeného výše). Proto hovořím-li v tomto článku o bezprostřední závaznosti, mám vždy na mysli bezprostřední závaznost z hlediska Ústavy.

⁴⁾ Pojmy recepce, inkorporace, transformace a adaptace si dovoluji v zájmu sjednocení odborné terminologie převzít od doc. Malenovského a definuji je shodně s ním (viz Malenovský: Mezinárodní právo veřejné, ob. část, Brno 1993). Zde pouze připomenu, že transformovaná mezinárodní smlouva vnitrostátně závazná není, vnitrostátně závazný je pouze zákon či jiný právní předpis, který obsah mezinárodní smlouvy duplikuje.

⁵⁾ Zásadně se nelze ztotožnit s názorem, podle kterého nelze mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách schválená před 1. 1. 1993 považovat za smlouvy podle čl. 10, pokud nebudou dodatečně schváleny kvalifikovanou většinou podle čl. 39 odst. 4. Důvodem jejich kvalifikace jako smluv podle čl. 10 není v tomto případě individuální souhlas Parlamentu podle čl. 39 odst. 4, ale sám čl. 10. Tj. pro kvalifikaci mezinárodních smluv schválených, ratifikovaných a vyhlášených před 1. 1. 1993 se uplatní pouze obsahová kritéria, pro smlouvy schválené, ratifikované a vyhlášené po tomto datu se vedle kritérií obsahových uplatní i kritérium formální.

tedy přímo z moci Ústavy. Z moci Ústavy mají také přednost před zákonem. I v rámci vnitrostátního právního řádu si zachovávají formu mezinárodní smlouvy a je proto třeba je vykládat podle pravidel mezinárodního práva.

2. Ostatní mezinárodní smlouvy schválené Parlamentem a inkorporované do českého právního řádu - i ony jsou součástí českého právního řádu a jsou vnitrostátně závazné, nikoli však z moci Ústavy, ale z moci zákona. Vnitrostátně je lze aplikovat pouze v mezích zákonem stanovených, v praxi většinou suspendují určitý zákon buď jako celek, nebo jen některá jeho ustanovení. V tomto smyslu i ony mají přednost před (určitým) zákonem. I ony si zachovávají formu mezinárodní smlouvy a i je třeba vykládat podle pravidel mezinárodního práva.

3. Ostatní mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána - nejsou součástí českého právního řádu a nejsou tedy ani vnitrostátně závazné. Jsou závazné pouze pro stát, pokud jedná jako subjekt mezinárodního práva. Mohou být bez dalšího závazné pro stát a jeho orgány, s výjimkou soudů, i v rámci práva vnitrostátního, pokud z úpravy v nich obsažené vyplývají pro tyto státní orgány závazky, které mohou vykonávat v mezích jejich diskreční pravomoci - mezinárodní smlouva pak fakticky tuto jejich pravomoc zužuje. V žádném případě nemají přednost před zákonem, dokonce ani před nižším právním předpisem - je zde tedy silné riziko porušení mezinárodního práva v důsledku přijetí následné legislativy a z toho plynoucího zániku či zúžení diskreční pravomoci v rozsahu, který již neumožňuje řádné plnění mezinárodní smlouvy.

Ústava nebrání tomu, aby tyto smlouvy mohly být rovněž vnitrostátně závazné prostřednictvím adaptace či transformace. V obou výše zmíněných případech zde dojde ke zdvojení právního obsahu, v případě transformace pak dokonce ke zdvojení doslovnému. Smlouva sama se však vnitrostátně závazná nestane, vnitrostátně závazný bude pouze zákon či jiný právní předpis duplikující obsah mezinárodní smlouvy. V současné legislativní praxi je běžná adaptace, transformace se v České republice nepoužívá - je však běžná např. v Itálii či ve Francii⁶⁾. Teoreticky nelze vyloučit ani transformaci na úrovni ústavního zákona a tedy vlastně nepřímou novelu Ústavy, např. u smluv propůjčujících část státní svrchovanosti nadstátní instituci.

Až dosud jsem záměrně ponechával stranou problematiku vázanosti obecných soudů mezinárodní smlouvou, protože tato otázka si zaslouží, aby byla rozebrána

⁶⁾ Pro ilustraci, transformační právní předpis by mohl podle mého názoru v praxi vypadat např. tak, že samotný text smlouvy by tvořil přílohu, vlastní předpis by pak stanovil, že smlouva uvedená v příloze je vnitrostátně závazná a je jí třeba vykládat podle mezinárodního práva - tím by byla odstraněna všeobecně známá nevýhoda transformované mezinárodní smlouvy, totiž ta, že se na ni aplikují vnitrostátní metody interpretace. Dále by zde mohlo být ustanovení, že příslušného předpisu se použije vždy, nestanoví-li pozdější právní předpis - rozumí se stejné právní síly - výslovně jinak. Tím by se transformační právní předpis stal vůči každému jinému právnímu předpisu též právní síly *lex specialis*, čímž by se čelilo jeho nechtěné pozdější nepřímé novelizaci.

zvlášť. Vycházet je zřejmě nutné z čl. 95, který ve svém prvním odstavci stanoví, že „soudce je při rozhodování vázán zákonem; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem.“ Na mnoha jiných místech klade naše Ústava vedle sebe zákon a mezinárodní smlouvu - tam, kde tak nečiní, je ze souvislosti většinou patrné, že příslušné ustanovení se může vztahovat buď pouze na zákon, nebo pouze na smlouvu. Bylo by proto nelogické a nesystémové tvrdit něco jiného, pokud jde o čl. 95. Protože ten mluví pouze o zákonu, plyne z něho, že soud není vázán mezinárodní smlouvou. Aby soud mohl aplikovat mezinárodní smlouvu, musí tato smlouva být vnitrostátně závazná, a to prostřednictvím právního předpisu, kterým soud vázán je. Tedy bezpochyby prostřednictvím zákona, a zřejmě i prostřednictvím ústavního zákona, protože s použitím argumentu *a minore ad maius* se domnívám, že soud je vázán i zákonem ústavním. Z toho pak plyne, že soud je vázán i mezinárodními smlouvami podle čl. 10. Soud však není oprávněn posoudit soulad vnitrostátně závazné mezinárodní smlouvy se zákonem, protože mezinárodní smlouva není v kontextu českého právního řádu právní předpis - to samozřejmě platí jen tehdy, nedojde-li k transformaci mezinárodní smlouvy. To je logické, protože soud aplikuje především zákon, a teprve na základě jeho odkazu a v jeho mezích aplikuje také mezinárodní smlouvu. Otázka rozporu mezinárodní smlouvy se zákonem tak nemůže vůbec vzniknout.

Podobný režim platí pro mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy. I zde soud aplikuje především Ústavu a teprve na základě jejího odkazu, obsaženého v článku 10, též mezinárodní smlouvu tam zmíněnou. Proto je logické, jestliže 2 odstavce čl. 95 stanoví, že „dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem, předloží věc Ústavnímu soudu“, z čehož plyne, že tak neučiní, dojde-li k závěru, že takový zákon je v rozporu s mezinárodní smlouvou podle čl. 10. V takovém případě totiž použije čl. 10 Ústavy, kterým je též vázán, a dá přednost mezinárodní smlouvě podle čl. 10⁷⁾.

⁷⁾ V zájmu objektivitivy budiž poznamenáno, že jde o odchylku od režimu ústavního zákona, která vzhledem k charakteru mezinárodních smluv není nutná - dojde-li soud k závěru, že zákon je v rozporu s mezinárodní smlouvou, může jí sám dát přednost a (na základě odkazu) aplikovat, dojde-li však k závěru, že zákon je v rozporu s ústavním zákonem, musí záležitost předložit soudu ústavnímu. Je to tedy i argument pro ty, kteří tvrdí, že mezinárodní smlouva podle čl. 10 nemá sílu ústavního zákona.

IMPLEMENTACE ROZHODNUTÍ RADY BEZPEČNOSTI V NAŠEM VNITROSTÁTNÍM PRÁVNÍM ŘÁDU

IVO JANDA

Diskutuje-li se o problémech spojených s implementací mezinárodněprávních závazků v našem vnitrostátním právním řádu, bývá toto široké téma často zužováno pouze na vztah k závazkům plynoucím z mezinárodních smluv.

Naše každodenní zkušenosti ukazují, že nemenší (ne-li větší) potíže nastávají v okamžiku, kdy našemu státu vzniká povinnost plnit závazky vyplývající z obyčejové normy nebo z rozhodnutí mezinárodní organizace. Toto tvrzení lze nejlépe doložit na příkladu recepce rezolucí Rady bezpečnosti do našeho právního systému, což je i téma mého příspěvku.

V souvislosti s eskalací mnoha vnitřních a mezinárodních ozbrojených konfliktů přistoupila Rada bezpečnosti v posledních letech mnohokrát k uvalování sankčního režimu na státy, které svým jednáním častokrát porušovaly kogentní normy mezinárodního práva. V podstatě vždy se jednalo o opatření demonstrativně nastíněné v čl. 41 Charty OSN, tzn. omezení či dokonce absolutní přerušení hospodářských, dopravních, kulturních styků. V důsledku těchto opatření spadajících svým charakterem pod kapitolu VII Charty OSN jsou státy nuceny omezovat svobodu podnikání právnických a fyzických osob spadajících pod jejich jurisdikci, což jsou závažné kroky, které zpravidla nelze provést bez vydání vnitrostátní právní normy požadované právní síly, u nás tedy zákona.

Tato skutečnost sama o sobě ještě nemusí působit vážnější potíže. Problém ovšem nastává tehdy, kdy státy jsou dle příslušných rezolucí povinny z nich vyplývající závazky začít plnit např. pět dnů po jejich přijetí nebo pokud Rada bezpečnosti takovýchto „sankčních“ rozhodnutí vydá v krátké době větší množství. Státy potom stojí před problémem vytvořit flexibilní právní režim, aby dostály v požadované krátké době svým nezpochybnitelným mezinárodním závazkům, ale zároveň příliš neznásilňovaly svůj vlastní právní systém. Že se nejedná o problém zdaleka akademický, lze doložit na příkladu jugoslávského válečného konfliktu, kdy byl původní sankční režim Radou bezpečnosti vytvořen rezolucí č. 724 již v roce 1991 a v následujících čtyřech letech byl asi desetkrát modifikován. Navíc lhůty v nich obsažené dávaly státům v mnoha případech skutečně jen několik dní na jejich provedení ve vnitrostátních právních řádech, o čemž bude zmínka ještě později.

Z výše uvedeného je zřejmé, že na tyto zcela extrémní případy lze z časových důvodů jen stěží aplikovat obvyklé legislativní postupy. Bohužel, u nás se tak děje a pro každé nové embargo založené Radou bezpečnosti je přijímán nový zákon.

Nevýhodnost a nepraktičnost takového postupu lze nejlépe dokumentovat na situaci kolem Haiti a již v této souvislosti zmiňované bývalé Jugoslávie. V roce 1994 bylo rezolucí č. 873 obnoveno embargo vůči Haiti, tak jak bylo přijato rezolucí č. 841 z roku 1993. Vláda vydala usnesení, kterým byl uložen úkol zpracovat zákon k plnění výše uvedených rezolucí. Ten však nikdy přijat nebyl. Mezitím se politická situace na Haiti radikálně změnila a konečným důsledkem těchto změn bylo přijetí rezoluce č. 944, která odstavcem 5 ruší veškeré sankce vůči Haiti. Sankce tedy byly zrušeny dříve než jsme stačili reagovat na jejich zavedení.

Podobně komplikovaná situace nastala i v případě jugoslávského konfliktu. Rezolucí č. 943 se pozastavovaly sankce v civilní a letecké dopravě a bojkot sportovních a kulturních akcí, a to na 100 dní počínaje obdržením zprávy generálního tajemníka, že hranice je účinně uzavřena a jsou dané podmínky pro její monitorování. Současně však rezoluce žádala generálního tajemníka, aby podával zprávy o uzavření hranic každých 30 dnů a v případě jakéhokoliv narušení tohoto režimu mohly být po pěti dnech od předložení takové zprávy sankce uvaleny v plné výši. Zejména tento příklad asi nejlépe dokresluje absurditu našeho dosavadního postupu. Lze si jen stěží představit, že bychom měli každých 30 dnů přijímat nové zákony reagující na případné politické změny.

Cesta z tohoto stavu je však podle mého názoru velmi jednoduchá. Celý problém lze řešit formou rámcového zákona, který by zmocnil vládu či Ministerstvo zahraničních věcí, aby rozhodnutí Rady bezpečnosti o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti prováděly nařízením, pokud uplatnění těchto rozhodnutí vyžaduje přijetí vnitrostátní právní úpravy. Na tomto místě je však třeba zdůraznit, že smyslem takové normy by bylo řešit pouze recepci rezolucí upravujících sankční režim výše uvedeného druhu. Založení mezinárodních trestních tribunálů pro Rwandu a bývalou Jugoslávii rovněž rezolucemi Rady bezpečnosti pod záštitou kapitoly VII totiž dokazuje, že opatření podle čl. 41 Charty mohou mít nejrůznější povahu a ne vůči všem by aplikace takového rámcového zákona byla nejvýhodnější. Vyhnout se Parlamentu při zásazích do tak citlivé oblasti, jakou je trestní právo, by asi bylo příliš odvážné.

Při projednávání myšlenky rámcového zákona v meziresortním připomínkovém řízení byl často vyslovován názor, že námi navrhovaný způsob řešení je sice nepochybně praktičtější, nicméně protiústavní. Jako důvod tohoto tvrzení byl uváděn čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, dle kterého „každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“. V této souvislosti zazníval argument, že zde zakládáme práva a povinnosti vládním nařízením či vyhláškou a tím se protívíme citovanému článku Ústavy. S tímto názorem samozřejmě nelze souhlasit, neboť je třeba vidět, že se nejedná o zakládání práv a povinností žádnou podzákonnou normou, ale zase jenom zákonem, kterým Parlament zmocňuje executive vydávat vládní nařízení či vyhlášky ve věcech zákonem taxativně vymeze-

ných. Práva a povinnosti, které náležejí v této souvislosti fyzickým a právnickým osobám, nevzniknou na základě vládního nařízení či vyhlášky, ale zákona, který předjímá základní právní vztahy a ty jsou formou vládního nařízení pouze konkretizovány. Jinými slovy vláda by jednala zcela v souladu s čl. 78 Ústavy, nedělala by opět nic jiného, než vydávala nařízení k provedení zákona.

Myšlenku rámcového zákona prosazuje náš odbor v podstatě již dva roky, proběhla četná jednání s Úřadem pro legislativu a veřejnou správu, ve spolupráci s ním byl vypracován dokonce návrh takové normy, která prošla i Legislativní radou vlády, potom však celá věc uvízla na mrtvém bodě. Jediným hmatatelným výsledkem bylo zohlednění tohoto problému při přípravě zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, č. 90/1995 Sb. Podle § 100 t.z. je možné rozhodnutí Rady bezpečnosti o akcích k zajištění míru a bezpečnosti projednat ve zkráceném jednání. Z časového hlediska se tedy může jednat o významný posun vpřed, v případě několikadenních lhůt k zavedení sankčního režimu lze § 100 však jen stěží považovat za uspokojivé řešení.

DVĚ ÚVAHY K TERMINOLOGII ČL. 10 ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY

JIŘÍ HŘEBEJK

Čl. 10 Ústavy ČR založil, resp. z § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. v podstatě převzal režim mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách z hlediska jejich závaznosti a vztahu k zákonům.

Tento článek Ústavy, nakolik se může zdát být významným až průkopnickým ustanovením, však zároveň vyvolal mnoho otázek. V této své glose bych chtěl upozornit na dvě z nich:

1. co jsou to lidská práva a základní svobody z hlediska normativního ?
2. je vše v pořádku s vyhlásováním mezinárodních smluv?

K otázce první - co jsou to lidská práva a základní svobody z hlediska normativního? Z dikce čl. 10 Ústavy, v návaznosti na další text Listiny a Ústavy nemusí být vždy zcela patrné, o jaké smlouvy - obsahově - se má vlastně jednat. Ústavodárce byl totiž nedůsledný v terminologii, což sice lze zčásti vysvětlit filozofickými i historickými okolnostmi, zčásti však použitá terminologie vysvětlení postrádá. Čl. 10 hovoří o mezinárodních smlouvách o lidských právech a základních svobodách. Kde však najít objektivizovaný katalog lidských práv a základních svobod? Zdálo by se, že tímto katalogem by měla být Listina, dokument, který v době přijetí Ústavy již existoval a byl s účinností od 1.1.1993 Ústavou ČR zahrnout do „ústavního pořádku ČR“. Obsahuje však Listina opravdu lidská práva a základní svobody? Listina i Ústava slovní spojení „lidská práva a základní svobody“ používají poměrně často. ALE!

Listina se plným názvem nazývá Listina *základních práv a svobod* (čl. 10 Ústavy požaduje, ale lidská (ne základní) práva a naopak základní svobody - Listina před svobodami žádný přívlastek nemá). A takováto terminologická nejednotnost je i v mnoha dalších ustanoveních obou základních dokumentů. Lze to však opravdu nazvat jen terminologickou nejednotností, nebo měl ústavodárce na mysli vždy něco jiného a použitý výraz má vždy i jiný obsah?

Navzdory názvu Listina základních práv a svobod užil tento dokument již ve své preambuli pojem *přirozená práva člověka a práva občana* v souvislosti s uznáním jejich neporušitelnosti a v souvislosti s historickou reminiscencí pojem *lidská práva a základní svobody*. Články 1, 3, 4 hovoří již opět, v souladu s názvem celého dokumentu, o *základních právech a svobodách*. Nejasnosti do této problematiky vneslo

i známé a zřejmě ne zcela šťastné označení rubrik hlavy druhé Listiny, podle nichž se zdá, že se *lidská práva a základní svobody* dělí na *základní lidská práva a svobody a politická práva*. Čl. 18 odst. 3 Listiny zakazuje peticemi vyzývat k porušování *základních práv a svobod*. Čl. 23 dává občanům právo postavit se na odpor proti odstraňování demokratického řádu *lidských práv a základních svobod*. Naopak k převažujícímu pojmenování *základní práva a svobody* v Listině se vrací její čl. 36 odst. 2, ale čl. 42 odst. 2 již má zase *lidská práva a základní svobody*, které mají být zaručeny Listinou; odst. 3 téhož (!) článku Listiny již ale opět hovoří o *základních právech a svobodách*.

V Listině tedy sice převládá slovní označení, použité již pro název celého dokumentu - základní práva a svobody, ale již v textu Listiny se objevují i spojení jiná.

Terminologickou nejasnost pak dovršila sama Ústava. Ve své preambuli mimo jiné hovoří o ČR jako o státu, založeném na úctě k *lidským právům* (bez svobod). Úctu ČR potom také zdůrazňuje hned čl. 1 Ústavy, jež má ale již úctu k *právům a svobodám člověka a občana*. Články 3 a 112 Ústavy se dovolávají Listiny, tedy musí použít její název - *základních práv a svobod*, rovněž čl. 4 Ústavy říká, že *základní práva a svobody* jsou pod ochranou soudní moci. „Náš“ inkriminovaný čl. 10, jak již bylo řečeno, zase hovoří o *lidských právech a základních svobodách*. Tutěž formulaci používá i čl. 49 Ústavy, který stanoví, které smlouvy vyžadují souhlas Parlamentu.

Nejasnosti dovršila ústavní ustanovení o Ústavním soudu. Čl. 85 Ústavy vnáší do dané problematiky další „novinku“, když předepisuje soudcům Ústavního soudu složit slib, podle něhož mají soudci chránit neporušitelnost *přirozených práv člověka a práv občana*. O dva články dále, v čl. 87 odst. 1 písm. d) se již ale Ústava vrací k převažujícímu pojmosloví Listiny a hovoří o ústavně zaručených *základních právech a svobodách*. To jí však nezabránilo, aby v čl. 88 odst. 2, stále v partii o Ústavním soudu, stanovila, že soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy, tedy vlastně o *lidských právech a základních svobodách*.

Uvedené dokazuje různorodou terminologii pro oblast mezinárodních smluv zřejmě předpokládaných čl. 10 Ústavy v Listině a Ústavě, což jistě k zjednodušení problematiky nepřispívá. Požadavek elementárního pořádku - v daném případě terminologického - se proto snad nemusí jevit jako přehnaný.

K otázce druhé, ohledně vyhlásování mezinárodních smluv.

Vedle nejasnosti pojmu „lidská práva a základní svobody“ prohlubuje můj skepticismus k formulaci čl. 10 Ústavy i další pojem zde použitý - totiž podmínka „*vyhlášené*“ („Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.“) Čl. 10 Ústavy tak má podmínku vyhlášení jako jednu z podmínek sine qua non bezprostřední závaznosti a přednosti dané kategorie mezinárodních smluv před vnitrostátními zákony.

Vyhlášení mezinárodních smluv požaduje jako podmínku jejich platnosti čl. 52 Ústavy. Ten zakládá stejný režim pro vyhlásování zákonů a mezinárodních smluv schválených Parlamentem. Výkladový problém může však již být v tom, že pojem

platnost ve vnitrostátním právu má jiný význam než stejný pojem v mezinárodním právu, kde vznik platnosti mezinárodní smlouvy řeší v zásadě Vídeňská úmluva o smluvním právu, publikovaná pod č. 15/1988 Sb. Způsob vyhlášení, jak zákona tak mezinárodní smlouvy schválené Parlamentem, (okamžik naplnění podmínky ratifikace hlavou státu se přitom neřeší) má podle čl. 52 Ústavy stanovit zákon. Tímto prováděcím zákonem je pak zákon ČNR o Sbírce zákonů ČR z 18. 11. 1992, č. 545/1992 Sb. Ten věnuje vyhlásování mezinárodních smluv svůj § 3. Podle něj a ve znění nepřímou novelizovaném pozdějšími předpisy, se ve Sbírce zákonů mají vyhlášovat *sdělení ministerstva zahraničních věcí* o sjednání mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána spolu s jejich plným zněním, sdělení o výpovědi mezinárodních smluv a o jiných skutečnostech důležitých pro jejich provádění, jestliže jde o dvě, v zákoně uvedené kategorie mezinárodních smluv:

- a) o mezinárodní smlouvy politické a hospodářské všeobecné povahy, jakož i mezinárodní smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona,
- b) o jiné mezinárodní smlouvy obsahující úpravu týkající se právního postavení nebo zájmů osob a organizací.

Obsahově by tedy mezinárodním smlouvám podle čl. 10 Ústavy odpovídala kategorie mezinárodních smluv, uvedených pod písm. b) odst. 1 § 3 zákona o Sbírce zákonů.

Ke kategorii mezinárodních smluv uvedených pod tímto písmenem v zákoně o Sbírce zákonů se ale ještě vztahuje odst. 2 téhož paragrafu: „Plné znění mezinárodních smluv uvedených v odst. 1 písm. b) se nevyhláší, jestliže se úprava v nich obsažená týká malého počtu organizací. V tomto případě sdělení ministerstva zahraničních věcí obsahuje údaj o tom, kde je plné znění mezinárodní smlouvy k nahlédnutí“.

A tak vyvstává řada otázek. Kdo rozhodne, že smlouva se má vyhlásit v plném znění? Je vůbec možné připustit absurdní úvahu, že by snad naplněním podmínky v čl. 10 Ústavy bylo vyhlášení sdělení ministerstva zahraničních věcí, obsahující pouze údaj o tom, kde je plné znění takové mezinárodní smlouvy k nahlédnutí? Přitom by však zřejmě zákon určující pravidla vyhlásování mezinárodních smluv v nynějším znění porušen nebyl. Je však tento zákon resp. jeho § 3 odst. 2 v souladu s Ústavou? Nebo je s ní v rozporu, nebo je jen praeter constitutione? A co se vlastně ve Sbírce zákonů vyhláší - sdělení ministerstva zahraničních věcí nebo mezinárodní smlouva? A co to vůbec - z hlediska práva - sdělení je? Kdo a kde se ho může dovolat? Kdo je jím vázán?

Redakci Sbírky zákonů zabezpečuje ministerstvo vnitra. V závěrečných ustanoveních zákona o Sbírce zákonů je ministerstvo vnitra zmocněno stanovit právním předpisem (tedy vyhláškou) podrobnosti o redakci Sbírky zákonů, o podávání žádostí o uveřejnění i sdělení ministerstva zahraničních věcí alias mezinárodních smluv. Kdo však tuto žádost posoudí? Lze takové žádosti i nevyhovět?

Čl. 10 Ústavy založil konstrukci, podle níž mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách mají být bezprostředně závazné a mají mít přednost před zákonem. Ústavní soud má možnost, resp. povinnost zrušit i zákon (o práv-

ním předpisu nižší právní síly ani nemluvě), je-li v rozporu s mezinárodní smlouvou podle čl. 10. Aby taková smlouva ale vůbec měla Ústavou předpokládanou „moc“, musí ve smyslu zákona o Sbírce zákonů nejdřív někdo konkrétní na ministerstvu zahraničních věcí rozhodnout, že mezinárodní smlouva se vztahuje k oblasti možná základních možná jen lidských práv a svobod (možná základních svobod), že se tato smlouva má vyhlásit v plném znění ve Sbírce zákonů a podat žádost ministerstvu vnitra o opublikování ve Sbírce zákonů. A opět někdo konkrétní na ministerstvu vnitra musí tuto žádost kladně vyřídit. Pak teprve může být naplněna Ústava.

V úvaze de lege ferenda, ve vztahu k zákonu o Sbírce zákonů, lze tedy vyslovit požadavek kategorického zařazení povinnosti publikovat mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, schválených Parlamentem podle současného čl. 39 odst. 4 Ústavy, do Sbírky zákonů v plném znění (jazykové problémy mezinárodních smluv v této souvislosti necháme stranou).

Právo by i v demokracii snad mělo být závazné a vynutitelné pravidlo. Nelze však účinně očekávat, že hra, která se má hrát podle nejasných pravidel, bude bezproblémová.

K POTŘEBNOSTI POCTIVÉHO VÝKLADU OBRATU „PŘEDNOST PŘED ZÁKONEM“ V ČLÁNKU 10 ČESKÉ ÚSTAVY

JIŘÍ MALENOVSKÝ

Výklad článku 10 Ústavy patří již k „evergreenům“ právních vědeckých diskusí v ČR, do nichž se zapojují jak konstitucionalisté, tak odborníci v oboru mezinárodního práva. Jedinečné ustanovení je obsaženo v právně závazném textu vnitrostátní povahy, upravuje však poměr vnitrostátního práva k části mezinárodního práva veřejného, a to ke smlouvám o lidských právech a základních svobodách (dále jen „smlouvy o lidských právech“). Stalo se tak jakousi křížovatkou, na níž se setkávají prameny mezinárodního práva a práva vnitrostátního i názory jejich teoretiků. Na křížovatkách vždy hrozí riziko střetu a předpokladem nerušeného průjezdu je jednoznačné pravidlo přednosti. Ustanovení článku 10 stanoví, že smlouvy o lidských právech „mají přednost před zákonem“. Toto pravidlo řeší otázku přednosti v případech hrozby střetu mezi typickým pramenem vnitrostátního práva - zákonem a smlouvou o lidských právech ve prospěch smlouvy, nevyjadřuje se však k tomu, zda má smlouva stejnou přednost i před ústavním zákonem. Neprospěje věci, pokud se v posledně uvedeném případě bude uplatňovat „pravidlo přednosti silnějšího“, přičemž postavení silnějšího budou nárokovat jedni účastníci vědecké diskuse ve prospěch nejvyšší formy ústavního práva, jiní naopak ve prospěch smluvního pramene mezinárodního práva. Nárok na přednost, který by vědci na druhé straně křížovanky neuznali, by pohyb norem z jednoho právního systému do druhého neusnadnil, ale zkomplikoval.

Lze lidsky pochopit, že internacionalisté hájí spíše rozšiřující výklad obratu „mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách“ a nabádají Parlament k velkorysosti, stejně jako to, že ze znění článku 10 vyvozují superioritu smluv o lidských právech nad všemi formami vnitrostátního práva. Rovněž tak je pochopitelné, že konstitucionalisté velkorysý výklad uvedeného obratu zpravidla odmítají a tvrdí, že ústava musí být smlouvám o lidských právech nadřazena. Současně je ale zjevné, že úzce profesní pohled na věc má své meze. Internacionalisté i konstitucionalisté by měli za všech okolností usilovat o poctivý výklad článku 10 včetně obratu „přednost před zákonem“ v něm. Jen tak se podaří udržet vzájemný produktivní dialog.

*

Konstitucionalisté v našem prostoru v minulosti vždy „tahali za poněkud delší provaz“ než specialisté v mezinárodním právu. Proč?

* Tendence k pronikavé internacionalizaci života států je historicky poměrně nová a potřeba právní regulace vnitrostátních poměrů byla vždy mnohem naléhavější. Odtud fakticky vyšší autorita ústavy než autorita mezinárodních smluv či obyčejů.

* Střední Evropa je prostorem se silnými konstitucionalistickými tradicemi. Je to území historické koexistence etnicky odlišných skupin obyvatelstva, v němž často jedno národní společenství usilovalo o sebeidentifikaci vůči jiné skupině s využitím sebestředných hodnot, které odůvodnily jeho právo na sebeurčení a usnadnily realizaci tohoto práva, napomohly vytvoření národního státu a byly zakotveny do ústavy. Potřeba nalézt sama sebe a formálně se vydělit z okolního etnického a geografického prostředí posilovala úlohu vnitrostátního práva a zmenšovala možnosti práva mezinárodního, které tendovalo spíše ke stírání národních specifik.

* Mezinárodní právo mnohdy vstupovalo do života středoevropských států nezvaně, jako mocenský reflex prohraných ozbrojených konfliktů (vůči Německu), či jako suverenitu omezující soubor závazků, které bylo třeba přijmout jako podmínku umožňující vznik a uznání nového státu (závazky ve vztahu k menšinám uložené ČSR, Polsku a dalším). Není proto překvapující, že československá ústava z r. 1920 s výjimkou *lex specialis* v čl. 106 přechází poměr mezinárodního a vnitrostátního práva mlčením. K aktivnějšímu přístupu v této otázce novému státu založenému na národní ideji zjevně chyběly dynamizující politické pohnutky.

* Konstitucionalistickým ideám, jakkoli deformovaným, bylo dopřáváno mnohem více sluchu i v „reálně socialistickém“ Československu, jehož obyvatelstvo bylo vychováváno a nuceno k uzavřenosti a nedůvěře k cizímu a v němž existoval faktický primát vnitrostátního práva. Ústavy od r. 1948 si mohly dovolit přepych mezinárodní právo ignorovat a nevymezovat se vůči němu.

Teze o „delším provaze“ v rukou konstitucionalistů již objektivně neplatí, třebaže subjektivně může dosud přežívat:

* Čeští konstitucionalisté i internacionalisté poprvé dostali společný, nesporný, pozitivně právní podklad pro své bádání: ustanovení v článku 10 Ústavy. Napříště už nemohou setrávat v zajetí svých subjektivních představ o „správném“ poměru mezi vnitrostátním a mezinárodním právem, ale s ostatními interpretovat totéž platné ústavní právo.

* Politickou orientací dnešního českého státu již není sebestřednost ani nedůvěra ke společenstvím za jeho hranicemi, nýbrž úsilí o integraci do mezinárodních, hlavně evropských struktur.

* Mezinárodní právo již nevyjadřuje dotěrný mocenský diktát zahraničních velmocí a mocností, nýbrž v nemalé míře vystupuje jako ochránce lidských práv a garant proti nežádoucím excesům vnitřní politiky některých států a možným rizikům zvrátů vnitrostátního práva směrem k potlačování lidských práv.

*

Poctivý výklad obratu „přednost před zákonem“ by se měl přidržovat zejména následujících metodických axiomů.

1. Právní argumenty konstitucionalistů nemají *ipso facto* větší váhu než argumenty internacionalistů a naopak. Obě skupiny vědců by si proto měli vzájemně pozorně naslouchat a zohledňovat i přetavovat ve svých názorech tvrzení těch, kteří stojí na druhé straně křížovky.

2. Výklad právní normy je mnohohrstevnatou, komplexní logickou myšlenkovou operací a má-li být seriózní, nesnese zjednodušování. Je nutno akceptovat jako východisko, že z textu článku 10 lze vyvodit dílčí argumenty na podporu superiority smluv o lidských právech nad českou ústavou (např. interpretujeme-li slovo „zákon“ jako synonymní s celým vnitrostátním právem či s ústavním zákonem). Text ale poskytuje i jednotlivé argumenty na podporu opačného tvrzení, podle něhož jsou ústavní zákony nadřazeny smlouvám o lidských právech, např. s poukazem na historický výklad (srovnáním vládního návrhu české ústavy s konečnou verzí čl. 10 ústavy). Konečně, nabízejí se i argumenty ve prospěch teze, že obě formy mají stejnou právní sílu (s využitím systematického výkladu celé ústavy: stejný způsob hlasování v Parlamentu či absence ustanovení o kontrole ústavnosti smluv o lidských právech).

3. Lze se teoreticky přiklonit výlučně k některému ze tří uvedených výkladů. V souladu s axiomy poctivého výkladu však nepostačí shrnout všechny argumenty na podporu vlastního výkladu, či dokonce vystačit s jediným takovým argumentem, s odvoláním na to, že je údajně klíčový a rozhodující. Není možno jednoduše ignorovat argumenty svědčící proti vlastnímu výkladu. Je nutno se s nimi přesvědčivě vypořádat a zpochybnit jejich relevanci.

4. Pokud se to v plném rozsahu nepodaří, je třeba poctivě uznat, že znění článku 10 připouští různé výklady, a že tudíž z něho nelze poměr mezi ústavními zákony a smlouvami o lidských právech jednoznačně vyvodit. Nevyhnutelným důsledkem takového přiznání by mělo být použití obecně akceptovaného a neutrálního pravidla, podle něhož, nelze-li prokázat mezi dvěma právními normami vztah nerovnosti, je třeba s nimi zacházet jako s normami stejné právní síly. Konflikt mezi nimi je pak třeba řešit s využitím vět o *lex specialis* a *lex posterior*.

*

Podle mých vědomostí nebyl dosud nikdo z představitelů české právní vědy schopen popsáním způsobem obhájit takový výklad obratu „přednost před zákonem“, který by potvrzoval nadřazenost smluv o lidských právech nad ústavními zákony, ani naopak nadřazenost ústavních zákonů nad těmito smlouvami. Všichni účastníci vědecké diskuse by proto měli připustit opodstatněnost domněnky, že vztah vzájemné nadřazenosti a podřízenosti není možno prokázat, a že si proto jsou obě formy z hlediska právní síly rovny.

Jedině rovnocenné zacházení s oběma prameny zajistí plnohodnotnou interakci mezinárodního a českého ústavního práva. Přiznejme si, že praktické prosazování požadavku nadřazenosti české ústavní úpravy lidských práv by zbavilo takřka

bezezbytku smyslu smluvní aktivitu našeho státu v oblasti smluv o lidských právech, kdežto nadřazenost smluv o lidských právech by učinila z české Listiny základních práv a svobod prázdnu proklamaci bez reálného dopadu na postavení osob podléhajících jurisdikci českého státu.

Skutečným smyslem úsilí o vědecký výklad jakéhokoli ústavního textu je napomoci tím orientaci ústavních orgánů, právnícké veřejnosti i právníckého dorostu. Trvá-li věda paralelně na zřejmě neobhájitelných názorech o superioritě ústavního práva či naopak práva mezinárodního, ústavním orgánům, právní praxi ani studentům orientaci zcela jistě neusnadní. Aby konstitucionalisté i internacionalisté zachovali smysluplnost svého úsilí i svou autoritu, musí se snažit nalézt kompromis a hlavně společný jazyk. Právě dnešní pražská konference k tomu může významně přispět.

A PROPOS DE LA NÉCESSITÉ D'UNE INTERPRÉTATION HONNETE DU TERME „PRIMENT LA LOI“ DANS L'ARTICLE 10 DE LA CONSTITUTION TCHEQUE

R é s u m é

L'interprétation de l'article 10 de la Constitution est un sujet récurrent des débats doctrinaux en République tchèque suscitant l'intérêt aussi bien des spécialistes en droit constitutionnel que des experts en droit international. Jusqu'à présent aucun représentant du droit tchèque n'a su soutenir une interprétation du terme „(les traités sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales) priment la loi“ confirmant la supériorité des traités relatifs aux droits de l'homme sur les lois constitutionnelles ni, au contraire, la supériorité des lois constitutionnelles sur ces traités. Tous ceux qui participent au débat doctrinal devraient donc accepter que le rapport de supériorité et infériorité entre ces deux sources est impossible de prouver et que, par conséquent, elles sont, du point de vue de leur valeur juridique, égales.

Seulement une approche respectant leur égalité permet d'assurer une bonne synergie entre les droits international et constitutionnel tchèque.

Il faut reconnaître que revendiquer la supériorité des dispositions constitutionnelles tchèques relatives aux droits de l'homme revient à priver quasiment de tout sens l'activité de notre pays en matière de traités sur les droits de l'homme alors que la supériorité de ces traités ferait de la Charte des droits et libertés fondamentaux tchèque une proclamation vide, sans impact réel sur la situation des personnes soumises à la juridiction de l'Etat tchèque. Toute interprétation doctrinale d'un texte constitutionnel doit avoir pour l'objectif d'orienter les organes constitutionnels, la communauté des juristes et surtout les jeunes membres de celle-ci. Si la doctrine adopte parallèlement des positions incompatibles et manifestement peu défendables de la primauté du droit constitutionnel ou, au contraire, du droit international cela ne facilitera certainement une telle orientation ni aux organes constitutionnels, ni aux juristes, pas plus qu'aux étudiants en droit. Afin de conserver le bon sens de leur activité et de maintenir leur propre autorité, les spécialistes des droits constitutionnel et international doivent trouver un compromis entre eux et surtout un langage commun.

VNITROSTÁTNÍ PLATNOST MEZINÁRODNÍCH SMLUV, NA KTERÉ SE NEVZTAHUJE ČL. 10 ÚSTAVY

VLADIMÍR MIKULE

Diskuse kolem výkladu a uplatňování čl. 10 Ústavy vedou k tomu, že se poněkud přehlíží otázka „bezprostřední závaznosti“, tj. přímé vnitrostátní působnosti (platnosti, závaznosti) ostatních mezinárodních smluv, tedy těch, které nejsou „mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách“. Přitom jde o problém z hlediska právní teorie i praxe mimořádně závazný, protože se týká četných právně regulovaných oblastí života společnosti. Považuji proto za užitečné na něj upozornit.

I.

Ústavní předpisy, platné na území nynější České republiky, otázku recepce mezinárodních smluv do práva vnitrostátního dlouho vůbec neřešily. Federální ústavní zákon č. 23/1991 Sb. přinesl jenom dílčí řešení, když stanovil, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, ČSFR ratifikované a vyhlášené, jsou na jejím území obecně závazné a mají přednost před zákonem (§ 2); podobná úprava platí i v samostatné České republice (čl. 10 Ústavy).

Po roce 1918 bylo rozšířeno přesvědčení, že „obsah mezinárodní smlouvy uveřejněné ve Sbírce zákonů a nařízení má moc zákona domácího“, že tedy stačí, byla-li mezinárodní smlouva poté, co ji prezident republiky se souhlasem Národního shromáždění ratifikoval, uvedeným způsobem vyhlášena (i když Národní shromáždění nedávalo souhlas k ratifikaci ve formě zákona).¹⁾

Nejvyšší správní soud (a později se k němu přiklonil i Nejvyšší soud) však ve své konstantní judikatuře zastával právní názor, že „mezinárodní smlouva nestává se ipso facto součástí vnitrostátního právního řádu, a to ani tehdy, byla-li ratifikována prezidentem republiky, nýbrž je vždy zapotřebí zvláštního aktu československého zákonodávce, kterým se obsah takové dohody či ujednání vtěluje ve vnitrostátní právo československé, v němž není takové všeobecné normy, která by již předem

¹⁾ O vývoji názorů i praxe v této věci se podrobně zmiňuji ve stati Lidská práva : vztah práva vnitrostátního a práva mezinárodního, Český bulletin lidských práv č. 1/1995-1996 (oprotněna od tiskových chyb byla tato stať opětovně otištěna v č. 2 téhož časopisu).

prohlašovala mezistátní normy, a to i když byly publikovány ve Sbírce zákonů a nařízení, za součást vnitrostátního právního řádu“.²⁾ Judikatura soudů pak ovlivnila i legislativu, která užívala různých způsobů:

1. Závazky z mezinárodních smluv byly via facti splněny tím, že byl potřebným způsobem upraven obsah vnitrostátních právních předpisů (podobně, jako jsou nyní např. závazky z Evropské úmluvy o silničních značkách, vyhlášené pod č. 175/1960 Sb., promítnuty do vnitrostátních předpisů o pravidlech silničního provozu).

2. Byl přijat zvláštní zákon „k provedení“ mezinárodní smlouvy (takto byly „provedeny“ např. mezinárodní opiové úmluvy zákonem č. 128/1923 Sb., který byl později nahražen opiovým zákonem č. 29/1938 Sb.).

3. Zvláštním zákonem bylo výslovně stanoveno, že ustanovení určité mezinárodní smlouvy nabývají „od počátku mezinárodní působnosti této úmluvy moci zákona“ (např. § 1 zákona č. 60/1930 Sb., jímž se provádí úmluva ze dne 16. 7. 1928 mezi Československem a Spojenými státy Severoamerickými o naturalizaci³⁾).

4. Zvláštním zákonem bylo výslovně stanoveno, že dřívější i budoucí mezinárodní smlouvy určitého druhu nabývají moci zákona. Příkladmo lze uvést zákon č. 151/1930 Sb., o úpravě právních a hospodářských poměrů v pohraničních územích, podle něhož (§ 1) „úchytky od právního řádu československého, jakož i doplňky a změny jeho, obsažené v mezinárodních smlouvách o úpravě právních poměrů a hospodářských poměrů v pohraničních územích, s nimiž Národní shromáždění projevilo souhlas, nabývají moci zákona vyhlášením těchto smluv ve Sbírce zákonů a nařízení. Vláda stanoví nařízením, čeho třeba k jejich provedení.“ Podobně stanovil zákon č. 100/1932 Sb., že ustanovení mezinárodních smluv o sociálním pojištění, vyhlášených ve Sbírce zákonů a nařízení, mají po dobu své mezinárodní účinnosti též účinnost vnitrostátní, a že podrobnosti potřebné k jejich provedení může stanovit vláda nařízením.⁴⁾

5. Koncem třicátých let se pak setkáme i se zákonným ustanovením, které připomíná řešení nyní užívaná: podle zákona č. 52/1935 Sb., o pobytu cizinců, „pokud o věcech tímto zákonem upravovaných mají mezinárodní smlouvy, ve Sbírce zákonů a nařízení vyhlášené, odchylná ustanovení, platí po dobu mezinárodní účinnosti takové smlouvy její ustanovení“, přičemž „podrobnosti k jejich provedení může stanovit vládní nařízení“ (§ 10).

II.

Se zvláštními recepčními zákony typu uvedeného pod body 3) a 4) se v posledních padesáti letech u nás nesetkáváme, zato se však výrazně rozšířil způsob

²⁾ Nález NSS z 8. září 1947 Boh. admin. 1683/1947. K počátkům této judikatury srov. Boh. admin. 2780/1923, 2491/1923, 2859/1923 a aj.

³⁾ Touto úpravou jsem se podrobně zabýval v článku Úmluva se Spojenými státy americkými o naturalizaci, časopis Správní právo č. 6/1995.

⁴⁾ Další takové zákony se týkaly např. letecké dopravy (č. 234/1933 Sb.), plavebních úmluv ohledně Dunaje a Labe (č. 74/1935 Sb.), pracovní doby ve sklárnách (č. 126/1938 Sb.). Není vyloučeno, že tyto zákony jsou nadále v platnosti (srov. Míkule, V. - Patera, J. - Hanusová, H.: Právní řád na území ČSFR, jeho vznik, přeměny a kontinuita, Legislativní ústav vlády ČSFR, Studie a informace č. 21, ročník 1992).

recepce uvedený pod bodem 5), uplatňovaný ovšem často méně přesně a kultivovaně. Příkladem lze uvést:

- § 318 celního zákona č. 13/1993 Sb.: „Obsahuje-li mezinárodní smlouva ustanovení odchylná od tohoto zákona nebo od předpisů podle něho vydaných, platí ustanovení mezinárodní smlouvy.“

- § 37 zákona o daních z příjmů č. 586/1992 Sb.: „Ustanovení tohoto zákona se použije, jen pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak.“

- § 73 živnostenského zákona č. 455/1991 Sb.: „Ustanovení tohoto zákona se nepoužijí, stanoví-li něco jiného mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána a která byla zveřejněna ve Sbírce zákonů.“

- § 756 obchodního zákoníku č. 513/1991 Sb.: „Ustanovení tohoto zákona se použije, jen pokud mezinárodní smlouva, která je pro Českou republiku závazná a byla uveřejněna ve Sbírce zákonů, neobsahuje odlišnou úpravu.“ (Téměř totožné znění má § 64 zákona o zadávání veřejných zakázek č. 199/1994 Sb.)

- § 37 odst. 1 zákona o vnitrozemské plavbě č. 114/1995 Sb.: „Pro provozování vodní dopravy na území nebo přes území České republiky zahraničním provozovatelem je nutné povolení plavebního úřadu, pokud mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána, nestanoví jinak...“

- § 3 zákona č. 316/1991 Sb., o cestovních dokladech a cestování do zahraničí: „Státní hranice České republiky lze překračovat jen na hraničních přechodech určených pro mezinárodní cestovní styk, nestanoví-li jinak mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána.“ Odchytky založené nejen na mezinárodních smlouvách, ale i na mezinárodních zvyklostech připouští tento zákon i v dalších případech (§ 4 odst. 1,2, § 5 odst. 1, § 7 odst. 2).

- § 4 odst. 1 zákona o pobytu cizinců č. 123/1992 Sb.: „Cizinec je oprávněn pobývat krátkodobě na území České republiky po dobu stanovenou vízem; nemusí-li být cestovní doklad opatřen vízem, po dobu stanovenou vládou ČR nebo mezinárodní smlouvou, jíž je Česká republika vázána.“ Přitom platí, že cestovní doklad cizince musí být opatřen vízem ČR, nestanoví-li jinak tento zákon nebo mezinárodní smlouva, jíž je ČR vázána (§ 2 odst. 1)⁵⁾. Mezinárodní smlouva může stanovit i odchylku od povinnosti cizince použít při překročení státní hranice ČR jen stanovené hraniční přechody (§ 2 odst. 2)⁶⁾

- § 11 odst. 1 písm. ch) trestního řádu: trestní stíhání nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno, „stanoví-li tak vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána“.

⁵⁾ Tyto mezinárodní smlouvy jsou sjednávány jako tzv. smlouvy vládní (namátkou vybraný příklad: Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Kyprské republiky o zrušení vízové povinnosti, vyhlášená pod č. 186/1995 Sb.).

⁶⁾ Také tyto mezinárodní smlouvy jsou sjednávány jako tzv. smlouvy vládní (např. Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Spolkové republiky Německo o malém pohraničním styku na turistických stezkách a v turistických zónách a o překračování státních hranic ve zvláštních případech, vyhlášená pod č. 237/1994 Sb.). Tyto smlouvy tedy Parlament neschvaluje a prezident republiky neratifikuje.

- § 375 trestního řádu: ustanovení trestního řádu o právním styku s cizinou se užije „jen tehdy, nestanoví-li vyhlášená mezinárodní smlouva postup jiný“.

- § 5 odst. 4 zákona o zpravodajských službách ČR č. 153/1994 Sb.: kromě úkolů uvedených v § 5 odst. 1 až 3 plní zpravodajské služby „další úkoly, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána“.

Na to, jak daleko mohou nejasnosti používání tohoto způsobu recepce mezinárodních smluv vést, ukazuje třeba vládní návrh tzv. atomového zákona (Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 1996, tisk 56). Podle § 32 navrhovaného zákona by mělo platit: „Pro účely občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody se použijí ustanovení mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána. Ustanovení obecných právních předpisů o odpovědnosti za škodu se použijí jen tehdy, nestanoví-li mezinárodní smlouva nebo tento zákon jinak“. Míří se tu podle všeho výlučně na Vídeňskou úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody, vyhlášenou pod č. 133/1994 Sb., to však je uvedeno pouze v poznámce pod čarou.⁷⁾

Uvedené příklady mluví podle mého mínění samy za sebe a ukazují, jak je legislativní praxe nedomyšlená a navíc ještě nejednotná. Nejde jen o to, že ustanovení některých zákonů pouze vylučují použití těch ustanovení zákona, která jsou s ustanoveními mezinárodní smlouvy v rozporu, nestanoví však pozitivně, že se v těchto případech ustanovení smlouvy použije přednostně (vztah *lex specialis* - *lex generalis*). Nedůsledně je vyjadřována okolnost, že mezinárodní smlouva může jako *lex specialis* působit jen po dobu, kdy Českou republiku mezinárodněprávně zavazuje, a že takto působit nemůže, nebyla-li ve Sbírce zákonů vyhlášena, nemluvě již ani o problému, zda odchylky od zákona může stanovit jen tzv. smlouva presidentská (ratifikovaná prezidentem republiky poté, co s ní Parlament vyslovil souhlas) anebo také tzv. smlouva vládní.

Za minulého režimu nebylo nic zvláštního, že přímé právní účinky byly vyvozovány z mezinárodních smluv, které pro recepci neměly žádnou zákonnou oporu a mnohdy nebyly ani publikovány.⁸⁾ I některé mezinárodní smlouvy z posledních let však svědčí o přetrvávajících nejasnostech. Např. Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o ulehčení pohraničního odbavování na státních hranicích v železniční a silniční dopravě, vyhlášená pod č. 122/1994 Sb., stanoví výjimku z územní výsosti státu českého i slovenského: kontrolní orgány celní, veterinární a rostlinolékařské jednoho smluvního státu totiž vykonávají kontrolu na území druhého smluvního státu podle právních předpisů svého státu se stejnými právními důsledky jako při výkonu této činnosti na území svého státu (čl. 2). S touto smlouvou sice Parlament ČR vyslovil souhlas a prezident republiky ji ratifikoval, zákonná opo-

⁷⁾ Poznámky pod čarou ovšem nemají normativní význam: „nejsou součástí právního předpisu, a tudíž se jedná o informaci k výkladu *e ratione legis*“ (nálezn Ústavního soudu z 22.10.1996 sp. zn. III ÚS 276/96).

⁸⁾ Např. zánik vlastnického práva fyzické osoby se vyvozoval z nepublikované Dohody mezi vládou ČSSR a vládou USA z 29.1.1982, o vypořádání určitých otevřených nároků a finančních otázek (srov. soudní rozhodnutí publikované pod č. 31/1989 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek ve věcech občanskoprávních).

ra pro výkon pravomoci orgánů českého státu na území cizího státu, resp. pro výkon pravomoci orgánů cizího státu na území českého státu, však chybí.⁹⁾

III.

Stejně jako některé návrhy související s přípravou nové federální ústavy počítal i vládní návrh Ústavy České republiky (ČNR 1992, VII. voleb. období, tisk 152) s širokým uplatněním recepce mezinárodních smluv. Čl. 10 Ústavy měl být podle návrhu rozdělen na dva odstavce. V prvním odstavci bylo řešeno postavení mezinárodních smluv o základních svobodách a lidských právech, ve druhém odstavci pak mezinárodních smluv ostatních : pokud jsou závazné pro Českou republiku, schválené Parlamentem a ratifikovány prezidentem republiky, jsou bezprostředně závazné a mají sílu zákona (chyběl tu výslovný požadavek vnitrostátního vyhlášení, vyjádřený poněkud nejasně později v čl. 52).

V paralelním návrhu ústavy, který předložila Čs. sociální demokracie (jehož projednávání v ČNR však nebylo připuštěno), bylo navrženo řešení komplexní : „Mezinárodní smlouvy schválené Národním shromážděním, ratifikované a vyhlášené v úřední sbírce určené k vyhlásování zákonů, z nichž vyplývají práva a povinnosti fyzickým nebo právnickým osobám, jsou v České republice bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.“ (čl. 6 odst. 1).¹⁰⁾

Z ne zcela jasných důvodů byl z vládou navrhovaného čl. 10 druhý odstavec vpuštěn, takže platná ústavní úprava se týká jen mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Recepce ostatních mezinárodních smluv tedy zůstala bez ústavní opory, z čehož však ještě neplyne, že by recepce prováděná obyčejnými zákony byla neústavní.

Zákonodárná moc v ČR náleží Parlamentu (čl. 15 Ústavy); z toho vyplývá především výlučné oprávnění Parlamentu přijímat zákony, které stanoví případy, meze a způsoby uplatňování státní moci (čl. 2 odst. 2 Listiny), jakož i právní zákazy a příkazy omezující svobodu chování fyzických i právnických osob (čl. 2 odst. 3 Listiny).

Při výkonu zákonodárné moci je Parlament ústavně omezen zejména v těchto směrech :

1. Ústava upravuje postup při projednávání a schvalování návrhů zákonů (obdobným způsobem projednává Parlament mezinárodní smlouvy a vyslovuje souhlas s jejich ratifikací - čl. 49 Ústavy). K platnosti zákona i mezinárodní smlouvy schválené Parlamentem je třeba, aby byly vyhlášeny způsobem stanoveným zákonem (čl. 52 Ústavy - u mezinárodních smluv se takto zjevně podmiňuje právě jejich vnitrostátní „bezprostřední závaznost“ ve smyslu původního pojetí čl. 10 Ústavy, jak byl vládou navržen).

⁹⁾ Použití zákona č. 151/1930 Sb., o úpravě právních a hospodářských poměrů v pohraničních územích, by bylo přinejmenším sporné.

¹⁰⁾ Hlavní principy tohoto návrhu byly zveřejněny v Rudém právu 2.11.1992.

2. Z principu ústavně vyjádřené dělby moci vyplývá především, že Parlament není oprávněn delegovat svou zákonodárnou pravomoc na orgány moci výkonné.¹¹⁾ Na druhé straně si však ani nesmí přisvojovat pravomoc náležející orgánům moci výkonné a soudní.¹²⁾

3. Pokud jde o obsah zákonů, je Parlament vázán zejména potud, že omezení základních práv a svobod nesmějí překročit meze vytýčené Ústavou, Listinou základních práv a svobod a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy.¹³⁾

Jinak je obsah zákona určován vůlí Parlamentu a patrně nic mu nebrání, aby obsah vymezil také výslovným odkazem na jiný akt, který sám projednal a schválil a jenž byl publikován stejným způsobem, jako zákon samotný. Na tom nic nemění okolnost, že při projednávání a „schvalování“ mezinárodní smlouvy, k jejíž ratifikaci je vyžadován souhlas, může Parlament pouze s ratifikací smlouvy (odstoupením od ní) vyslovit souhlas anebo tento souhlas odeprít (nemůže obsah smlouvy změnit).¹⁴⁾

V určitých případech může mezinárodní smlouvy sjednávat a schvalovat vláda, popř. její člen, to ovšem jenom tehdy, kdy ke smlouvě není třeba souhlasu Parlamentu podle čl. 49 Ústavy.¹⁵⁾ Takové tzv. vládní (resp. tzv. resortní) mezinárodní smlouvy nenabývají ovšem vnitrostátní „bezprostřední závaznosti“ už jenom proto, že byly popř. vyhlášeny ve Sbírce zákonů. Vláda je totiž oprávněna vydávat nařízení (právní předpisy) jen k provedení zákona a v jeho mezích (čl. 78 Ústavy), ministerstva mohou vydávat právní předpisy jediné na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny (čl. 79 odst. 3 Ústavy). K „bezprostřední závaznosti“ takové smlouvy je tedy nezbytný zákonný podklad. Jestliže takový podklad chybí, může mít smlouva podle mého názoru relevanci „pouhého“ vládního usnesení, resp. směrnice ústředního orgánu státní správy a může zavazovat jenom součásti státní správy vzhledem ke vztahům služební nadřízenosti a podřízenosti.

¹¹⁾ Srov. nálezy Ústavního soudu vyhlášené pod č. 14/1994 Sb. (Sbírka nálezů a usnesení ÚS, sv. 1, č. 1) a pod č. 265/1995 Sb. (Sbírka nálezů a usnesení ÚS, sv. 4, č. 59). V prvním případě Ústavní soud konstatoval, že zmocnění dané Parlamentem vládě je „z hlediska Ústavy ještě přípustné“, ve druhém případě však určitá ustanovení zákona zrušil, protože zmocnění se týkalo „vymezení základní pojmové náležitosti“, které se nesmí dostat „mimo vliv zákonodárce“.

¹²⁾ Nesporné je to potud, pokud Ústava orgánům moci výkonné a soudní určité pravomoci výslovně svěřuje (např. podle čl. 90 jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy). Delikátní je tato problematika zejména v oblasti moci výkonné, kde taková obecná výhrada chybí: může např. Parlament rozhodovat ve formě zákona o právech a povinnostech určitých jednotlivců, když obecně o takových věcech rozhodují orgány veřejné správy ve správním řízení? Příkladním se k odpovědi záporné.

¹³⁾ Při rozhodování o návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy posuzuje Ústavní soud nejenom obsah zákona, ale zjišťuje také, zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.).

¹⁴⁾ Srov. § 108 jednacího Řádu Poslanecké sněmovny (zákon č. 90/1995 Sb.).

¹⁵⁾ Rozhodnutí presidenta republiky uveřejněné pod č. 144/1993 Sb. V čl. 49 odst. 2 Ústavy jsou jednotlivé druhy smluv, podléhající souhlasu Parlamentu, vymezeny poměrně vágně. Upřesňující výklad podává ministr zahraničních věcí v metodické instrukci z 20.12.1993; podle ní patří např. mezi „smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona“ mj. nejen smlouvy obsahující závazky, k jejichž splnění je nezbytné vydání zákona, ale i všechny smlouvy upravující ucelenou oblast práv a povinností fyzických a právnických osob odlišně od platných zákonů.

Mnohé další problémy jsou společné pro mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy i pro mezinárodní smlouvy ostatní. Jde např. o to, aby vedle českého překlada smluv byla ve Sbírce zákonů vyhlášována i jejich autentická znění, a aby smlouvy byly včas vyhlášována a včas bylo také oznamováno, kdy přestanou být pro Českou republiku mezinárodněprávně závazné (soulad doby vnitrostátní závaznosti s dobou mezinárodní závaznosti).

IV.

Na závěr několik slov k otázce pravomoci Ústavního soudu přezkoumávat tyto mezinárodní smlouvy z hlediska jejich ústavnosti a k použití těchto smluv jako kritéria posouzení zákonnosti podzákoných právních předpisů.

1. Vládní návrh Ústavy předpokládal, že mezinárodní smlouvu podle čl. 10 odst. 2 návrhu (tj. smlouvu, která měla mít sílu obyčejného zákona) prezident republiky ratifikuje po té, co Ústavní soud rozhodne o jejím souladu s ústavními zákony (čl. 51 odst. 2 návrhu). Podle návrhu předloženého Čs. sociální demokracií mělo platit (čl. 26 odst. 2 návrhu): „Navrhne-li prezident republiky, předseda vlády, předseda Národního shromáždění nebo jedna pětina poslanců Ústavnímu soudu, aby přezkoumal, neobsahuje-li mezinárodní smlouva závazek, který by odporoval Ústavě, nemůže být smlouva ratifikována, dokud Ústavní soud nevypraví, že mezinárodní smlouva Ústavě neodporuje anebo dokud nebude změněna Ústava“.

Tyto návrhy se však součástí schválené Ústavy nestaly a Ústavní soud proto posuzovat soulad mezinárodních smluv s ústavním pořádkem ČR nemůže (čl. 87 odst. 1 Ústavy).

Souhlas k ratifikaci smluv dává Parlament ve formě prostých usnesení, nikoliv tedy ve formě zákona (srov. ust. čl. 49 odst. 1 Ústavy). Ústavní soud tato usnesení nemůže z hlediska jejich ústavnosti přezkoumávat, protože Ústava mu takovou pravomoc neposkytuje (čl. 87 odst. 1).

Mohlo by se tedy stát, že Parlament by dal souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy, která by odporovala ústavnímu zákonu nebo mezinárodní smlouvě podle čl. 10 Ústavy, tato smlouva by se po ratifikaci prezidentem republiky a vyhlášení ve Sbírce zákonů stala vzhledem k „recepčnímu ustanovení“ některého zákona (srov. oddíl II. tohoto příspěvku) „bezprostředně závaznou“, náprava cestou Ústavního soudu by však zjednána být nemohla.

2. Mezinárodní smlouvy recipované způsobem uvedeným v oddílu II. tohoto příspěvku (k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas, byly prezidentem republiky ratifikovány a vyhlášeny ve Sbírce zákonů a jsou pro Českou republiku mezinárodně závazné) nejsou zákony v technickém smyslu. Taková smlouva má však z výslovně projevené vůle zákonodárce působit jako *lex specialis*, její ustanovení mají platit přednostně před ustanoveními zákona, jsou-li od nich odlišná, mají tedy mít moc nebo sílu zákona. Vzhledem k tomu by měly být považovány za „zákon“, jímž je

i soudce při rozhodování vázán (čl. 95 odst. 1 Ústavy).¹⁶⁾ Na druhé straně však zůstávají pouhými recipovanými mezinárodními smlouvami a Ústavní soud je proto nemůže zrušit (v tomto ohledu „zákony“ nejsou).

Mají-li však tyto smlouvy - *cum grano salis* - moc nebo sílu zákona, lze soudit, že rozpor s nimi je „nezákonnosti“, tedy také rozporem se „zákonem“ ve smyslu ust. čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.

Tyto všechny úvahy jsou míněny nikoliv jako definitivní názor, nýbrž jako podnět k diskusi, v jejímž ohni se teprve ukáže, nakolik jsou správné. Problémy jsou to závažné a po diskusi přímo volají.

DOMESTIC LAW VALIDITY OF INTERNATIONAL TREATIES NOT PROVIDED FOR IN ART. 10 OF THE CONSTITUTION

Abstract

The issue of the transformation of international treaties into domestic law has been accompanied by intense discussion since the Czechoslovak Republic was founded in 1918. The reason has been that the Constitution and constitutional instruments did not contain solutions and adequate provisions. In the end, the legislature accepted the position of the judiciary under which an international treaty became a part of the domestic legal order after the Czechoslovak legislator had embodied the contents of such a treaty into the legislation through a special legal instrument. Such an intent on the part of the legislator took various forms. For example, a special statute provided that a certain international treaty, or a previous or consequent treaty of a certain kind, attained the force of law. In the late 1930's, however, we began to see another solution, commonly used in the last decades: a certain statute provided that those provisions of international treaties published in the Collection of Laws which were inconsistent with the domestic law, were valid pending the international operation of the treaty, and thus replaced the domestic law provisions (a new relationship was created of *lex generalis* and *lex specialis*).

The Constitution of the Czech Republic expressly regulates only the transformation of international treaties on human rights and fundamental freedoms (Art.10). Other treaties are affected by Art.52, which states that a treaty, the ratification of which depends upon the consent of the Parliament, shall be declared in order for the treaty to come into force by means stated by law. The Constitution does not deal further with the treaties, which leads to some kind of inconsistency and variability in the legislative practice although the issue of what is and is not apart of the legal order should be principal and fundamental.

The importance of the problem is multiplied by the fact that the Constitutional Court does not have the power to review the consistency with the Constitution of the Parliamentary resolutions consenting to the ratification of international treaties (the consent of the Parliament is not given by means of a law). Nor does the Court have the power to review the consistency with the Constitution of the ratification act by the President. The Constitution does not authorize the Constitutional Court to express its opinion concerning the consistency with the Constitution of an international treaty before it is adopted and ratified, if officially asked to do so by the Parliament or the President.

Relationships between international law and domestic law are becoming closer and more complex; it is, therefore, not possible to act as if the problems did not exist.

¹⁶⁾ Zdá se, že v soudní praxi je takový výklad uznáván, náměty k polemice však vycházejí i odtud. Např. podle ust. § 103 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, je vyloučena platnost ustanovení uvedených v předchozích odstavcích tohoto paragrafu, jestliže mezinárodní smlouva stanoví jinak; v konkrétní věci soudy takovou smlouvu interpretovaly, ačkoliv nebyla vůbec vyhlášena, přičemž vycházely pouze z jejího úředního českého překladu (rozhodnutí uveřejněné pod č. 10/1995 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních).

OTÁZKA KLAUZULÍ O PŘEDNOSTNÍ APLIKACI MEZINÁRODNÍCH SMLUV

MONIKA PAUKNEROVÁ

Otázka vztahu mezinárodních smluv k českému právu a jejich aplikace v rámci českého práva se nevyčerpává úpravou, kterou zakotvuje čl. 10 ústavy ČR. Článek 10 ústavy se totiž výslovně omezuje pouze na ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Pouze na smlouvy tohoto charakteru se vztahuje formulace čl. 10 ústavy in fine, že takové smlouvy (jimiž je ČR vázána) jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.

Pokud jde o mezinárodní smlouvy, jejichž předmětem je úprava jiné materie než jsou základní lidská práva a svobody, je ústava mnohem skromnější. Prakticky se omezuje pouze na to, že v čl. 51 stanoví, že k platnosti zákona je potřebné, aby byl vyhlášen a totéž platí o mezinárodních smlouvách. Přestože v době, kdy byla ústava připravována, zazněly z odborné právnické veřejnosti hlasy, které požadovaly zakotvení obecného pravidla, které by ústavněprávně řešilo vztah mezinárodního práva a vnitrostátního práva, tyto hlasy nebyly vyslyšeny.¹⁾ Ústava v této otázce mlčí. Jaké to má důsledky?

Je nepochybné, že ústava je základním zákonem a nemusí upravovat ani to minimum, které si představujeme, že by upravovat měla. Pokud neobsahuje obecnou úpravu vztahu práva mezinárodního a vnitrostátního, je potřebné tuto otázku řešit bohužel vždy in concreto. K tomu, aby mohla být mezinárodní smlouva - řádně přijatá - v České republice aplikována, je nezbytný určitý právní základ, určitá pozitivněprávní opora. V důsledku toho, že ústava postrádá obecné ustanovení, je patrně potřebné vycházet z toho, že právním základem jsou ustanovení, obsažená v řadě jednotlivých zákonů, která obsahují tzv. klauzule o přednostní aplikaci mezinárodních smluv. Tzn. ustanovení typu „tohoto zákona se použije, jen pokud nestanoví jinak mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána“.

Tyto klauzule přinášejí řadu problémů, s nimiž se naše praxe musí vždy nějak vypořádat a podle mého názoru právě na této otázce můžeme konkrétně ilustrovat to,

¹⁾ Srov. např. A. Wagner, První ústava České republiky z hlediska mezinárodního práva, Právník 3/1994, s. 201 n., zejména s. 207 a 209. K podnětným návrhům tohoto autora k ústavnímu řešení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, které Wagner předložil ve třech variantách, zákonodárci bohužel nepřihlédli. Srov. k těmto návrhům A. Wagner, K mezinárodněprávním aspektům nové československé ústavy, Právník 6/1991, s. 487 n., zejména s. 494-497.

co na jedné straně trápí teoretiky v řadě oblastí našeho právního systému a co na straně druhé bývá bagatelizováno praxí: že totiž chybí obecné koncepční řešení.

To je jeden z důvodů, proč jsem se rozhodla vystoupit na této konferenci, přestože mou specializací není ani ústavní právo a dnes už ani mezinárodní právo veřejné. Především bych chtěla přinést pohled odjinud, zdola, od zákonů směrem k ústavě.

Omezím se na dvě otázky.

1. ROZDÍLNÁ FORMULACE KLAUZULÍ O PŘEDNOSTI MEZINÁRODNÍCH SMLUV A OTÁZKA JEJICH VÝKLADU

Klauzule o přednostní aplikaci mezinárodních smluv jsou formulovány různě a tyto rozdíly nejsou nepodstatné. K tomu, aby mezinárodní smlouva měla přednost před zákonem, v některých případech stačí, že takovou mezinárodní smlouvou je ČR vázána. Jinými slovy, tyto klauzule se omezují na požadavek pouhé vnější závaznosti mezinárodních smluv.

Klauzule tohoto typu obsahují nejen starší zákony, např. § 2 zákona o mezinárodním právu soukromém a procesním č. 97/1963 Sb. v platném znění; § 76 zák. č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, v platném znění; § 37 zák.č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v platném znění; § 2 odst. 4 zákona o hospodářské soutěži č. 63/1991 Sb., v platném znění; ale i např. § 318 nového celního zákona č. 13/1993 Sb.; § 35 zák.č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách; § 31 devizového zákona č. 219/1995 Sb. aj.

Naproti tomu některé zákony převážně z novější doby vyžadují, aby ČR byla takovou smlouvou nejen vázána, ale aby byla mezinárodní smlouva oficiálně publikována ve Sbírce zákonů. Sem patří např. § 756 obchodního zákoníku č. 513/1991 Sb. v platném znění; § 69 zák.č. 328/1991 Sb. o konkursu a vyrovnání, v platném znění; § 73 živnostenského zákona č. 455/1991 Sb., v platném znění; § 26 zák.č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě; § 47 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů aj.

Přitom ovšem nejde o převratnou radikální změnu - požadavek publikace mezinárodních smluv je staršího data a naopak byl svého času vypuštěn např. právě z novějšího zákona o mezinárodním právu soukromém nebo z novějšího devizového zákona.²⁾

Nelze však vycházet z toho, že by obecně novější předpisy požadovaly i publikaci závazných mezinárodních smluv. Naopak, je mi znám případ jednoho zákona přijatého v r. 1993, jehož tvůrce je pyšný na to, že se podařilo do tohoto zákona včlenit klauzuli, která požadavek publikace mezinárodní smlouvy neobsahuje. Tato klauzule prošla Parlamentem bez povšimnutí. In concreto jde totiž právě o jednu z oblastí, kde „platí“ řada mezinárodních smluv dosud ve Sbírce nepublikovaných. Autor tohoto návrhu vyslovil dokonce názor, že v dané oblasti je údajně požadavek publika-

²⁾ Srov. § 71 zákona č. 41/1948 Sb., o mezinárodním a mezioblastním právu soukromém a o právním postavení cizinců v oboru mezinárodního práva soukromého a § 47 devizového zákona č. 528/1990 Sb.

ce neúnosný. Zcela neobvyklé a přímo kuriózní řešení, které rovněž nepřispívá k právní jistotě, je obsaženo ve sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 373/1990 Sb. o přístupu k významným mezinárodním ekonomickým dohodám, které vyhláší, jak výslovně uvádí, plnou (?) účinnost těchto dohod na čs. území ode dne jejich podpisu a uložení příslušných listin o přístupu, aniž byly zároveň publikovány.³⁾

Vyhlásování sdělení ministerstva zahraničních věcí o sjednání mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, spolu s jejich plným zněním ukládá zákon č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky za podmínek blíže stanovených v § 3. To znamená, stručně řečeno, pokud jde o mezinárodní smlouvy politické a hospodářské všeobecné povahy a smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona a o jiné mezinárodní smlouvy, které se týkají osob a organizací. Dovolují si připomenout, že platnosti nabývají právní předpisy dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů a účinnosti pak nejdříve dnem vyhlášení (srov. § 5 cit.zák.). A co když bude mezinárodní smlouva publikována opožděně nebo dokonce nebude publikována vůbec?

V takovém případě se klade otázka, jak interpretovat ony klauzule o přednostní aplikaci mezinárodních smluv, které požadavek publikace smlouvy ve Sbírce zákonů výslovně neobsahují. Podle stanoviska bývalého Nejvyššího soudu ČSSR se bude mezinárodní smlouva aplikovat od okamžiku vázanosti státu danou mezinárodní smlouvou, jak je uveden ve vyhláškách ministerstva zahraničních věcí, oznamujících vstup smlouvy v platnost.⁴⁾ Problém v tomto směru nastává v mezidobí, kdy určitou smlouvou je Česká republika již sice vázána,⁵⁾ ale tato smlouva nebyla ještě publikována ve Sbírce zákonů. Určité světlo do tohoto problému vnaší čl. 52 Ústavy, podle něhož k platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen a totéž platí o mezinárodních smlouvách schválených Parlamentem. Koneckonců, již Komentář k zákonu o mezinárodním právu soukromém a procesním z r. 1989 se vyslovuje kriticky k výše uvedenému stanovisku NS ČSSR a považuje za nezbytné, aby mezinárodní smlouva, která obsahuje obecně závazné právní normy, byla publikována.⁶⁾

³⁾ Sdělení FMZV č. 373/1990 Sb., o přístupu ČSFR k Dohodě o mezinárodním měnovém fondu, k Dohodě o Mezinárodní bance pro obnovu a rozvoj, k Dohodě o Mezinárodní finanční korporaci, k Dohodě o Mnohostranné agentuře pro investiční záruky a k Dohodě o Mezinárodním sdružení pro rozvoj. V tomto sdělení je zároveň publikováno rozhodnutí prezidenta republiky o přístupu k těmto dohodám, které v bodě 4. odst.2 uvádí:

„Uvedené dohody jsou plně účinné na území ČSFR ode dne jejich podpisu a uložení příslušných listin o přístupu.“

Dohoda o MMF již sice byla svého času publikována pod č. 68/1946 Sb. (a na to mělo sdělení alespoň odkázat; dohoda byla ovšem nově ratifikována v r. 1990). Ostatní dohody však publikovány nebyly a ani rozhodnutí prezidenta republiky přece nemůže nebo by nemělo tímto vyhlášením vlastní publikaci smluv nahrazovat. Tento stav byl napraven až sdělením č. 500/1992 Sb.

⁴⁾ Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek č. 26/87, s. 486.

⁵⁾ Pro zjednodušení ponechávám stranou otázku okamžiku, kdy se mezinárodní smlouva stává závaznou pro ČR (odkdy je ČR smlouvou vázána) a okamžiku vstupu mezinárodní smlouvy v platnost (odkdy je mezinárodní smlouva účinná) - ty občas, jak známo, nemusí spadat vjedno. K tomu je třeba poznamenat, že pro mezidobí, kdy již mezinárodní smlouva byla sjednána, ale ještě např. nebyla ratifikována a tedy přirozeně ani publikována, je někdy s ohledem na zvlášť naléhavé zájmy uzavřena dohoda o předběžném provádění mezinárodní smlouvy, což umožňuje čl. 25 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z r. 1969.

⁶⁾ Autoři komentáře výslovně uvádějí, že publikace jako předpoklad vnitrostátní platnosti mezinárodní smlouvy je nutným požadavkem zákonnosti, srov. blíže Z. Kučera a L. Tichý, Zákon o mezinárodním právu soukromém a procesním. Komentář. Praha 1989, s. 31.

Problém spočívající v tom, že mezinárodní smlouva byla publikována ve Sbírce zákonů opožděně nebo nebyla publikována vůbec, řeší v obecné úrovni čl. 52 ústavy. Je otázkou, a v tom spatřuji vlastně největší význam konání této konference, spojení konstitucionalistů a internacionalistů, jak přistupovat k mezinárodním smlouvám, které ČR sjednala, avšak které u nás ve Sbírce zákonů nikdy publikovány nebyly? Jsou závazné či nikoli? Je možno to napravit dodatečnou publikací? A odkdy bude taková mezinárodní smlouva vnitrostátně závazná?

K této otázce mne přivedl rozsudek Vrchního soudu v Praze z r. 1995.⁷⁾ Šlo o otázku právní závaznosti majetkoprávní dohody uzavřené mezi vládami ČSSR a USA 29.1.1982, která nikdy nebyla publikována ve Sbírce a naopak, jak výslovně soud uvádí, byla utajována. Soud tuto otázku obešel tím, že „právní povaha Dohody z hlediska její závaznosti s ohledem na způsob její publikace není rozhodná. V tomto sporu se totiž nevypořádají nároky podle této Dohody, ale pouze zjišťuje, zda je dán zákonem stanovený předpoklad ... nevypořádání věci mezistátní dohodou. Zda tato dohoda byla právně závazná, náležitě recipována a publikována, není pak rozhodující...“ (sc. v dané kauze).

Striktně vzato, ve smyslu čl. 52 ústavy by nebylo možno se ustanovení takové mezinárodní smlouvy dovolávat. Na druhé straně však tím může docházet k závažné újmě a asi není únosné z hlediska právní jistoty, aby mezinárodní smlouva zůstala stát někde „uprostřed cesty“ a nebyla příslušnými orgány dovedena do náležité úrovně, tak, aby byla způsobilá aplikace.

2. PŘÍPAD, KDY NEEEXISTUJE PŘÍSLUŠNÁ KLAUZULE O PŘEDNOSTI MEZINÁRODNÍCH SMLUV

Druhá otázka úzce navazuje na tu prvou. Pokud vycházíme z toho, že právním základem aplikace mezinárodní smlouvy v ČR (nejde-li o smlouvy v oblasti základních lidských práv a svobod) je vždy konkrétní klauzule o přednostní aplikaci mezinárodních smluv, potom logicky musí jednoho dne vyvstat otázka, jak postupovat v případě, že příslušný zákon, tzn. zákon upravující určitou materii, o kterou jde, žádnou klauzuli o přednostní aplikaci mezinárodních smluv neobsahuje?

Konkrétně jsem na tuto otázku narazila zcela nedávno, když jsem se zamýšlela - naštěstí zatím čistě akademicky - nad možností, aby se jednotlivci, fyzické nebo právnické osoby přímo dovolaly ustanovení Evropské dohody o přidružení ČR k ES, a to ustanovení, která je možno považovat za ustanovení self-executing (např. čl. 26 a 27 ED).⁸⁾ Evropská dohoda byla řádně publikována pod č. 7/1995 Sb. Pokud dospějeme k závěru, že tato ustanovení jsou self-executing, potom je třeba se zabývat tím, zda existuje právní základ pro takový postup ve smyslu českého práva,

⁷⁾ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze z 26. 5. 1995 sp. zn. 3 Cdo 274/93, publikovaný in Právní rozhledy 8/1995, s. 320 n.

⁸⁾ Srov. blíže M. Pauknerová, Evropská dohoda o přidružení, volný pohyb průmyslových výrobků a technická harmonizace, Právník 12/1996, s. 1013 n.

tz. zda existují příslušné klauzule o přednostní aplikaci mezinárodních smluv. V úvahu by tu patrně přicházely klauzule o přednosti mezinárodní smlouvy, ob- sažené v § 318 celního zákona, § 756 obchodního zákoníku, případně i § 31 de- vizového zákona (srov. výše). Další předpis, který by ve svém torzu do této sku- piny nepochybně patřil, zákon o hospodářských stycích se zahraničím č. 42/1980 Sb. v platném znění, však klauzuli tohoto charakteru neobsahuje (srov. pouze § 56 cit. zák.).

Jestliže bychom se striktně drželi podmínek bezprostřední použitelnosti či zá- vaznosti mezinárodní smlouvy v českém právu, klade se otázka, co v tomto pří- padě. Znamenalo by to, že mezinárodní smlouva prostě nebude in concreto pří- mo aplikovatelná? To je asi jen stěží udržitelný závěr.

Osobně se domnívám, že pokud soud přízná tomuto ustanovení Evropské do- hody self-executing charakter, tato mezinárodní smlouva se tu prosadí. V přípa- dě, který jsem naznačila, tz. kdy by bylo potřebné zvažovat přednostní aplika- ci Evropské dohody v oblasti, jejíž regulaci dosud pokrývá zákon o hospodářských stycích se zahraničím, který neobsahuje výslovné ustanovení o přednosti mezinárodních smluv, by určitě nebylo možné jít v tomto směru do důsledků a argumentovat a contrario. To znamená např. ve srovnání s celním zá- konem, který tu je velmi blízký a který na rozdíl od zákona o hospodářských stycích se zahraničím výslovně obsahuje ustanovení o přednostní aplikaci mezi- národních smluv.

V každém případě můžeme tuto otázku, kterou asi nezodpoví nikdo jiný než soud a bude přitom ještě záležet na konkrétních okolnostech, uzavřít tím, že na- značená situace je exemplární ukázkou toho, k čemu může vést mezera v naší ústavě.

Záměrně jsem ponechala stranou otázku, kdy jsou mezinárodní smlouvy self- executing a jak je to s jejich bezprostřední aplikovatelností nebo závazností, kte- rá je aktuální, při pohledu „zdola“, zejména v souvislosti s aplikací Evropské do- hody o přidružení. To je otázka zasluhující samostatného pojednání.

THE ISSUE OF CLAUSES ON THE PREFERENTIAL APPLICATION OF INTERNATIONAL TREATIES

S u m m a r y

The issue of the relationship between Czech law and international treaties and their ap- plication within the framework of Czech law is not resolved by provisions under Art.10 of the Con- stitution of the Czech Republic. Art. 10 explicitly defines only ratified and declared international treaties on human rights and fundamental freedoms. The Constitution remains silent in the cases of internati- onal treaties dealing with other subject- matters.

The Constitution does not contain a general provision on the relationship between international and national law. Therefore, we should consider individual provisions of various statutes, containing so- cal- led clauses on the preferential application of international treaties, to provide the necessary legal basis; e.g a provision such as „the law herein shall apply unless the international treaty binding the Czech Re- public states otherwise.“

Such clauses have brought many problems and the author gives examples of some of them to illustrate the lack of general conceptual solutions. She deals with differences in the wording of the clauses on preferential application of international treaties. Some of them require the international treaty in question to be published in the Collection of Laws; some do not. There have been cases, however, where the publication of international treaties was delayed or the treaties were not published at all.

The author also contemplates a case where such a clause on the preferential application of a treaty does not exist, particularly in relation to the application of the European Agreement on the Association of the Czech Republic to the European Communities.

PŘEDNOSTNÍ JURISDIKCE
MEZINÁRODNÍHO TRESTNÍHO TRIBUNÁLU
PRO BÝVALOU JUGOSLÁVII
V. ČESKÝ PRÁVNÍ ŘÁD
(K JEDNOMU PŘÍKLADU VNITROSTÁTNÍ REALIZACE
MEZINÁRODNÍCH ZÁVAZKŮ ČR)

PAVEL ŠTURMA

1. ÚVOD: MEZINÁRODNÍ TRESTNÍ TRIBUNÁLY AD HOC
ZŘÍZENÉ RADOU BEZPEČNOSTI

Díky vývoji dosaženému za posledních pět let přestala být možnost stíhání závažných zločinů podle mezinárodního práva před mezinárodními trestními tribunály pouze teoretickou hypotézou, ale stala se skutečností. Přestože je mezinárodní trestní soudnictví jako **realita** zatím stále ještě novým, zčásti dokonce ještě embryonálním jevem, zaslouží si analýzu. Platí to nejen o statutech mezinárodních tribunálů zřízených Radou bezpečnosti pro stíhání válečných zločinů v bývalé Jugoslávii a Rwandě, ale i o návrhu statutu Mezinárodního trestního soudu, vypracovaném Komisí pro mezinárodní právo. V případě Mezinárodního trestního tribunálu pro stíhání osob odpovědných za vážná porušení mezinárodního humanitárního práva na území bývalé Jugoslávie od r. 1991 (dále jen „Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii“) je navíc k dispozici již první rozsudek zásadního významu pro interpretaci jak samotného statutu (a potvrzení kompetence Tribunálu), tak i mezinárodního humanitárního práva.

O to více vystupuje do popředí dosud neřešená otázka realizace závazků vyplývajících přímo ze statutu, popř. z rozsudků pro členské státy OSN obecně a Českou republiku zvláště. V tomto stručném příspěvku není možné provést komparaci řešení existující v právních řádech různých států. Omezíme se proto jen na rozbor problému z hlediska práva mezinárodního a možných řešení, které poskytuje současná česká ústavní úprava. Přitom nejde jen o specifický problém, zda naše právo dovoluje v současné době vydat Mezinárodnímu trestnímu tribunálu pro bývalou Jugoslávii osobu obviněnou ze zločinů spadajících pod jeho jurisdikci. Obecnější problém se totiž týká realizace mezinárodních mimosmluvních závazků v našem vnitrostátním právu.

2. POHLED MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

2.1. *Statut Mezinárodního tribunálu pro bývalou Jugoslávii*

Konflikt, který probíhal v letech 1991 až 1995 na území bývalé Jugoslávie, představuje nejhorší krveprolití v Evropě od konce 2. světové války. Hrůzy

a utrpení, které přinesl zejména civilnímu obyvatelstvu, vyvolal pobouření, ale zároveň frustraci světové veřejnosti. Podcenění konfliktu v jeho zárodku, váhání a neschopnost dohodnout se na společném a účinném postupu diskreditovalo mezinárodní společenství států a jimi vytvořené instituce (univerzální i evropské). Ale jako už častokrát v minulosti konstatování činů porušujících principy lidskosti i konkrétní pravidla mezinárodního práva postižená neefektivitostí vedlo k přijetí nových pravidel a institucí, jež by je sankcionovaly.¹⁾ Tak Rada bezpečnosti OSN poté, co v několika rezolucích v r. 1992 opakovaně vyjádřila vážné znepokojení nad porušováním mezinárodního humanitárního práva, spočívajícím v „masovém vraždění, masovém, organizovaném a systematickém zadržování a znásilňování žen a pokračování v praxi ‘etnického čištění’ pro získání a udržení území“, rozhodla v rezoluci 827 (1993) o zřízení Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii.²⁾

Článek 1 Statutu obecně stanovil pravomoc Mezinárodního tribunálu „stíhat osoby odpovědné za vážná porušení mezinárodního humanitárního práva spáchaná na území bývalé Jugoslávie od r. 1991 v souladu s ustanoveními tohoto Statutu“.³⁾ Tribunál není oprávněn vytvářet nové právo, nýbrž musí aplikovat v souladu s principem *nullum crimen sine lege* již existující pravidla mezinárodního humanitárního práva, jež jsou nepochybně součástí obyčejového práva.⁴⁾ Proto jsou tak důležitá ustanovení Statutu určující kompetenci *ratione materiae* (věcnou jurisdikci) Mezinárodního tribunálu. Patří sem článek 2 (Vážná porušení Ženevských úmluv z r. 1949), článek 3 (Porušení zákonů a obyčejů války), článek 4 (Genocidium)⁵⁾ a článek 5 (Zločiny proti lidskosti).

Statut dále vymezuje kompetenci *ratione personae* (osobní jurisdikci) Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii a potvrdil princip individuální trestní odpovědnosti. Tribunál má podle článku 6 jurisdikci pouze nad fyzickými osobami, tedy s vyloučením právnických osob. Odpovědnost fyzických osob je však stanovena dosti široce. Podle článku 7 bude každá osoba, která plánovala, připravila, nařídila, sama spáchala či pomáhala při spáchání některého ze zločinů podle článků 2 až 5, individuálně odpovědná za takový zločin (odst. 1). Oficiální postavení, popř. státní funkce obviněné osoby ji nezbujuje trestní odpovědnosti ani není polehčující okolností (odst. 2). Skutečnost, že zločin spáchal podřízený, nezbujuje jeho nadřízeného trestní odpovědnosti, pokud věděl nebo měl možnost vědět, že podřízený hodlá spáchat nebo spáchal takový čin, a přesto nepřijal nezbytná a rozumná opatření k prevenci či represí (odst. 3). Konečně ani skutečnost, že obvině-

¹⁾ „Le droit peut souvent naître du pire.“ Viz P.-M. Martin, La compétence de la compétence (à propos de l'arrêt Tadić, Tribunal pénal international, chambre d'appel, 2 octobre 1995), *Recueil Dalloz Sirey*, 1996, 19^e cahier, s. 157.

²⁾ Text rezoluce viz The establishment of the International Tribunal to prosecute persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia since 1991 (documentation), *Human Rights Law Journal*, vol. 14, No 5-6, 1993, s. 197-198.

³⁾ *Ibid.*, s. 201.

⁴⁾ *Ibid.*, s. 202, § 34.

⁵⁾ Tato skutková podstata byla převzata z Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidia (1948); vyhl. MZV č. 32/1955 Sb.

ná osoba jednala na rozkaz vlády nebo nadřízeného, nezabývá trestní odpovědností, ale může být považována za polehčující okolnost (odst. 4).

Pokud jde o kompetenci *ratione loci* a *ratione temporis*, podle článku 8 Statutu se jurisdikce Mezinárodního tribunálu vztahuje na území bývalé SFRJ (souš, vzdušný prostor a teritoriální vody) a na období začínající 1. ledna 1991. Za jedno z nejdůležitějších ustanovení je třeba považovat článek 9, který stanovil při **konkurenční jurisdikci** Mezinárodního tribunálu a vnitrostátních soudů (odst. 1) **prioritu** Mezinárodního tribunálu (odst. 2).⁶⁾ Článek 10 pak obsahuje pravidlo *non bis in idem*, které je však formulováno s ohledem na prioritu Mezinárodního tribunálu ve dvou podobách. Především je zcela vyloučeno, aby osoba byla souzena před národním soudem za jednání představující porušení mezinárodního humanitárního práva, za které již byla souzena Mezinárodním tribunálem (odst. 1). Naproti tomu osoba, která byla pro stejný čin souzena před národním soudem, může být posléze souzena Mezinárodním tribunálem, ale pouze ve dvou případech: „(a) čin, pro který byla souzena, byl označen jako běžný trestný čin; nebo (b) řízení před národním soudem nebylo nestranné či nezávislé, bylo určeno k ochraně obviněného před mezinárodní trestní odpovědností, anebo případ nebyl pečlivě vyšetřen.“⁷⁾

2.2. *Jurisdikce Tribunálu konfrontovaná s praxí*

Jakkoliv veliký je význam materiálního práva a statutu, z praktického hlediska je ještě důležitější jejich aplikace. Proto bývá tak významný první rozsudek každého soudního orgánu. Může totiž předurčit budoucí judikaturu. Zdá se, že u Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii tomu tak skutečně bylo. Rozsudek odvolacího senátu v případě *Tadic* z 2. 10. 1995 se zabýval na základě námítky obhajoby kompetencí soudit tohoto obžalovaného a v obecnější poloze vlastně i rozsahem kompetence Mezinárodního tribunálu jako takového.

Na rozdíl od Norimberského tribunálu, který se může jevit „jako judiciální orgán okupačních států“ podle práva ozbrojených konfliktů⁸⁾ a kde obžalovaní nemohli vznášet námitku nepřislušnosti,⁹⁾ v případě Tribunálu pro bývalou Jugoslávii, který je ryze **mezinárodní** a povoláný soudit porušitele humanitárního práva ze všech stran zúčastněných na ozbrojeném konfliktu, taková námitka přichází v úvahu.¹⁰⁾ Obhajoba ji také hned v prvním případě, kdy byl obviněný předán ke stíhání

⁶⁾ „2. The International Tribunal shall have primacy over national courts. At any stage of the procedure, the International Tribunal may formally request national courts to defer to the competence of the International Tribunal in accordance with the present Statute and the Rules of Procedure and Evidence of the International Tribunal.“ (Op. cit. 2, s. 205.)

⁷⁾ *Ibid.*, s. 205.

⁸⁾ Srov. D. Jílek, Přemítání o založení Mezinárodního tribunálu pro stíhání osob odpovědných za závažná porušení mezinárodního práva humanitárního spáchaná na území bývalé Jugoslávie od roku 1991, *Časopis pro právní vědu a praxi*, PF MU Brno, 1/1996, s. 56-57.

⁹⁾ Srov. P.-M. Martin, op. cit. 1, s. 158.

¹⁰⁾ Srov. J.C. O'Brien, The International Tribunal for Violations of International Humanitarian Law in the Former Yugoslavia, *American Journal of International Law*, 1993, No 3, s. 639; A. Pellet, Le Tribunal criminel international pour l'ex-Yugoslavie - Poudre aux yeux ou avancée décision?, *Revue générale de droit international public*, 1994, No 1, s. 57.

Mezinárodnímu trestnímu tribunálu, uplatnila. Druhý senát první instance se ve svém rozsudku v *cause Tadic* z 10.8.1995 vyslovil ve prospěch své věcné příslušnosti.¹¹⁾ Proti tomu obhajoba podala odvolání pro právní omyl podle článku 25 Statutu.¹²⁾

(a) Legalita vzniku Mezinárodního trestního tribunálu

Odvolací senát pak ve svém rozsudku z 2. 10. 1995 odmítl námitky obhajoby a na základě důkladného právního rozboru nejenže potvrdil příslušnost Mezinárodního trestního tribunálu v dané věci, ale vyslovil se jasně i k rozsahu své kompetence, do níž zahrnul i zkoumání otázky legality („ústavnosti“) svého zřízení. Senát první instance se totiž na návrh prokurátora odmítl zabývat „politickou otázkou“, zda bylo zřízení Tribunálu Radou bezpečnosti v souladu s Chartou OSN, která nepatří do jeho kompetence.¹³⁾ Naproti tomu Odvolací senát sice uznal, že výslovným posláním Mezinárodního tribunálu je stíhat vážná porušení mezinárodního humanitárního práva, nikoliv fungovat jako ústavní soud, ale zároveň potvrdil existenci **implicitní jurisdikce** (*inherent jurisdiction*), spočívající v „kompetenci rozhodnout o své vlastní kompetenci“ (*la compétence de la compétence*).¹⁴⁾

Námitka neústavního zřízení Mezinárodního tribunálu byla Odvolacím senátem odmítnuta ve dvou bodech. Předně je zcela v pravomoci Rady bezpečnosti jednat na základě Kapitoly VII. Charty OSN. K tomu stačí její konstatování, že došlo k jedné ze tří situací předvídaných v článku 39. Na rozdíl od agrese, jež je převážně právním pojmem, zbývající dva pojmy jsou spíše politické či faktické povahy. V případě ozbrojeného konfliktu kvalifikovaného jako mezinárodní jde nepochybně o „porušení míru“. V případě vnitřního ozbrojeného konfliktu pak podle ustálené praxe Rady bezpečnosti půjde o „ohrožení míru“.¹⁵⁾ Co se týče prostředků, jimiž v takových situacích disponuje Rada bezpečnosti, článek 41 Charty obsahuje pouze **příkladný výčet** toho, co tato opatření „mohou zahrnovat“¹⁶⁾, tj. nejsou vyloučena ani jiná, výslovně nezmníněná opatření.¹⁷⁾ Jediným limitem zde je, že jsou to „opatření nezahrnující užití ozbrojené síly“, čemuž zřízení Mezinárodního tribunálu zcela vyhovuje.

¹¹⁾ International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Decision of 10 August 1995 (Trial Chamber II) - Case No IT-94-1-T - The Prosecutor v. Duško Tadić, text viz *Human Rights Law Journal*, vol 16, No 10-12, 1995, s. 426-436.

¹²⁾ „1. The Appeals Chamber shall hear appeals from persons convicted by the Trial Chambers or from the Prosecutor on the following grounds: (a) an error on a question of law invalidating the decision; or (b) an error of fact which has occasioned a miscarriage of justice.

2. The Appeals Chamber may affirm, reverse or revise the decisions taken by the Trial Chambers.“ (op. cit. 73, s. 209).

¹³⁾ Op. cit. 11, s. 428-432, zejména §§ 8, 23-24, 40.

¹⁴⁾ International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Decision of 2 October 1995 (Appeals Chamber) - Case No IT-94-1-AR72 - The Prosecutor v. Duško Tadić, op. cit. 11, s. 439-441, zejm. §§ 14-19.

¹⁵⁾ *Ibid.*, s. 442, §§ 29-30.

¹⁶⁾ *Ibid.*, s. 443, § 35.

¹⁷⁾ Srov. P.-M. Eisemann, *Commentaire de l'article 41*, in: *La Charte des Nations Unies article par article*, Economica, Paris, 1985, s. 694-695.

(b) Přednostní jurisdikce Mezinárodního trestního tribunálu

Obhajoba se dále pokusila zpochybnit přednostní jurisdikci Mezinárodního trestního tribunálu oproti vnitrostátním soudům. Tuto námitku Odvolací senát odmítl ze třech důvodů. Případná jurisdikce vnitrostátních soudů sama nijak nezpochybnuje jurisdikci Mezinárodního tribunálu. Nejde ani o zásah do vnitřních věcí státu (čl. 2 odst. 7 Charty OSN), protože „tato zásada nebrání, aby se použilo donucovacích opatření podle kapitoly VII.“, na základě které byl právě Mezinárodní tribunál zřízen. Neobstojí ani poukaz obžalovaného na domnělé právo nebýt odňat svému řádnému národnímu soudci, neboť pro zločiny podle mezinárodního práva existuje univerzální jurisdikce a Mezinárodní tribunál poskytuje přinejmenším stejné (prakticky však spíše větší) záruky spravedlivého procesu.¹⁸⁾

3. POHLED VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA

Provedená analýza Statutu Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii a rozsudku v cause *Tadic* sice obhájila legalitu vzniku a kompetenci Tribunálu, ale samo mezinárodněprávní zakotvení ještě nestačí. Neřeší totiž řadu praktických otázek, jež mohou vyvstat ve sféře vnitrostátního práva. Ze statutu sice vyplývá povinnost státu spolupracovat s Tribunálem, a to včetně povinnosti vydat mu pachatele ke stíhání z titulu přednostní jurisdikce, ale české orgány by v případě takové žádosti byly postaveny patrně před dilema. Pokud by se řídily vnitrostátním právem, musely by žádost odmítnout (nejde o extradici na základě smlouvy do jiného státu, ale o předání pachatele mezinárodnímu soudu, který navíc ani nebyl smlouvou založen). Tím by se ovšem dopustily porušení platného mezinárodního závazku (nerozhoduje, zda je původu smluvního, obyčejového či jiného), které se přičítá státu pro účel jeho odpovědnosti.¹⁹⁾

Pokud by se naopak snažily splnit mezinárodní závazek České republiky, dopustily by se porušení vnitrostátního práva, pro které by takové rozhodnutí bylo jistě okamžitě napadeno. (Skutečnost, že k extradici je potřeba vedle rozhodnutí soudu ještě povolení ministra spravedlnosti, pravděpodobnost takového rozhodnutí ovšem minimalizuje.) Problém spočívá v tom, že Statut Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii není mezinárodní smlouvou. Jinak by se totiž mohla uplatnit odkazovací klauzule v § 375 trestního řádu, jež stanoví **aplikační přednost** mezinárodní smlouvy.²⁰⁾ Jaké je však východisko za této situace?

Systémovým řešením by jistě byla změna omezené inkorporační klauzule v čl. 10 Ústavy ČR tak, aby pokrývala nejen mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, ale i **obecné zásady mezinárodního práva a rozhodnutí**

¹⁸⁾ Op. cit. 14, s. 447-450, zejm. §§ 54, 56 a 62.

¹⁹⁾ Srov. čl. 5 a čl. 17 návrhu o odpovědnosti států; viz Č. Čepelka, *Odpovědnost států. Návrh článků 1 až 35 kodifikační smlouvy (s komentářem)*, UK, Praha, 1985, s. 15, 44.

²⁰⁾ Srov. V. Týč, *Právo mezinárodních smluv*, MU, Brno, 1995, s. 91.

orgánů mezinárodních organizací, kterými je Česká republika vázána. Taková změna by ovšem vyvolala celou řadu nových problémů, na jejichž řešení asi není moc zákonodárná, a tím méně soudní ještě připravena. K podobně závažné změně Ústavy bude zřejmě potřeba mnohem silnější politické motivace, jakou by mohl být až očekávaný vstup ČR do Evropské unie. Co si však počít v kratším časovém horizontu ?

Mohlo by se zdát, že řešení nabízí čl. 87 odst. 1 písm. i) Ústavy, podle kterého Ústavní soud rozhoduje „o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, pokud je nelze provést jinak“. Bližší pohled však varuje před spoléháním na toto ustanovení. Předně musí jít o konkrétní rozhodnutí závazné pro ČR. V případě vydání pachatele Mezinárodnímu trestnímu tribunálu by však čekání se změnou legislativy až na jeho případnou první žádost mohlo zmařit či vážně zkomplikovat postih válečných zločinců. Dále není jasné, zda by byl tento Tribunál u nás uznán za mezinárodní soud ve smyslu čl. 87. Zákon o Ústavním soudu totiž v § 117 upřesnil, že „mezinárodním soudem se pro účely tohoto zákona rozumí mezinárodní orgán oprávněný rozhodovat o stížnostech proti porušení lidských práv a základních svobod, jehož rozhodnutí jsou v České republice závazná podle ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána.“ Konečně čl. 87 odst. 1 písm. i) Ústavy považuje opatření Ústavního soudu za subsidiární, takže přednost by měla mít spíše zákonodárná iniciativa vlády podle čl. 41 odst. 2 Ústavy.²¹⁾

Lze tedy shrnout, že ačkoli mezinárodní závazek ukládá ČR povinnost vydat osoby obviněné z vážných porušení mezinárodního humanitárního práva Mezinárodnímu trestnímu tribunálu, dosavadní vnitrostátní právní úprava to neumožňuje. Je proto na vládě, aby zajistila provedení mezinárodního závazku, a to návrhem novely trestního řádu.

4. ZÁVĚR

Třebaže Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii je orgánem aplikace, nikoliv tvorby práva, přispěl svým prvním rozsudkem k potvrzení a prosazení progresivního rozvoje mezinárodního humanitárního práva. Učinil tak nejen tím, že přesvědčivě zdůvodnil mezinárodněprávní základ své existence a přednostní kompetence. Ve světle této judikatury může být dovozena mezinárodní trestní odpovědnost za jakákoli vážná porušení mezinárodního humanitárního práva, ať už k nim došlo v rámci mezinárodního, anebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Tribunál tak položil solidní základy, o které se může v dalších případech opřít.

²¹⁾ V. Pavlíček, J. Hřebejk, *Ústava a ústavní řád České republiky, Sv. I.: Ústava České republiky*, Linde, Praha, 1994, s. 208, 214-215.

Podstatné je, že Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii učinil rozhodný krok k rozptýlení pochyb o jeho smyslu, když se zpočátku mohlo zdát, že je spíše výrazem bezradnosti a selhání mezinárodního společenství ve vztahu k jugoslávskému konfliktu. Avšak ani sebelepší právně fundovaný rozsudek nedokáže zabezpečit efektivitu mezinárodní trestní jurisdikce. K tomu je potřeba součinnosti všech států, a to nejen velmocí a přímo zainteresovaných stran konfliktu. V této souvislosti by měla i Česká republika urychleně uvést své trestní zákonodárství do souladu s mezinárodním závazkem založeným rozhodnutím Rady bezpečnosti, aby mohla vydat pachatele podobných zločinů, z jakých byl obžalován Duško Tadić, nejen cizím státům, ale také trestnímu tribunálu OSN.

PRIMACY OF JURISDICTION OF THE INTERNATIONAL
CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA
V. CZECH LEGAL ORDER

(On one example of the implementation of international obligations
of the Czech Republic)

S u m m a r y

Although being an organ of application of law and not a law-making organ, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia has contributed by its first decision on jurisdictional matters to the confirmation and enhancement of role of international humanitarian law. At the same time it became the first international criminal tribunal after the Nuremberg Tribunal.

The decision of the Appeals Chamber (of 2 October 1995) in *Tadić case* gave a clear and firm answer to the question of legality of the Tribunal and its competence, including primacy over national courts. The problem has been resolved under international law. From the point of view of the implementation of the Statute and decisions of the Tribunal in Czech law, however, many legal issues seem to be open.

Since the Statute of the Tribunal, adopted by the UN Security Council, is not an international treaty, the clause in § 375 of the Czech Code of Penal Procedure, providing for the priority application of international treaties, could not serve as a guidance for Czech courts. As the International Tribunal may request any Member State to extradite any person suspected of serious violations of international humanitarian law, the Czech Constitutional Court could perhaps decide, according to Art. 87 (1)(i) of the Constitution, on measures necessary to implement decisions of an international court binding for the Czech Republic. However, one should not rely on the remedy by the Constitutional Court, which is considered as subsidiary to the legislative initiative to be taken by the Government. Moreover, the Tribunal may not be recognized as „international court“ under Art. 87, because it is not „international organ authorized to decide complaints against violations of human rights and fundamental freedoms“ on the basis of the ratified and promulgated international treaties on human rights binding the Czech Republic (Law on Constitutional Court, § 117).

The present situation, when the Czech authorities may either comply with internal law and violate thus the international obligation of the Czech Republic, or act in accordance with international law but in violation of the rules of Czech law, is undesirable. The appropriate solution seems to be a legislative and/or constitutional amendment.

IMPLEMENTACE SMĚRNIC EVROPSKÉ UNIE V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY

JIŘÍ ZEMÁNEK

I. ÚVODEM

Úvahy o vhodnosti platného ústavního řešení vnitrostátního provádění mezinárodněprávních závazků České republiky nemohou pominout téma spojené s přijetím ČR do Evropské unie, které má - oproti obecnému vymezení problému - některé zvláštnosti. Je přirozené, že vzhledem k perspektivní povaze tohoto tématu půjde přitom spíše o formulaci otázek, již v současnosti ovšem vysoce aktuálních, než o pokus najít hned přímo použitelné odpovědi.

Předpokladem přijetí nového státu do Evropské unie je jeho ztotožnění se s cíli sledovanými Unií a schopnost kandidáta převzít závazky, které z členství vyplývají. Ačkoliv Smlouva o Evropské unii katalog těchto závazků výslovně neuvádí, závěry ze zasedání Evropské rady¹⁾ a dosavadní praxe rozšiřování Unie²⁾, podporované názory nauky³⁾, nenechávají nikoho na pochybách o tom, že

- *materiálními předpoklady* vstupu do Unie budou stabilita domácích institucí zajišťujících demokratický vývoj společnosti, právní stát, lidská práva a ochranu menšin, jakož i fungující tržní ekonomika, způsobilá obstát v soutěži s konkurenty na vnitřním trhu Unie, přičemž

- *podmínky přijetí* budou předmětem příslušné dohody o přístupu⁴⁾.

Mezi těmito podmínkami - jakkoli mohou obsahovat i dočasná, konkrétně vymezená a kontrolovatelná vynětí a odchylky od komunitárních standardů - stojí na čelném místě závazek vstupujícího státu k převzetí *celého* „*acquis communautaire*“. Do něj náleží v okamžiku vstupu platné

- primární právo Unie (tj. smlouvy zakládající všechna tři Společenství a další smluvní texty jim naroveň postavené),

- sekundární právo Unie (tj. právní akty přijaté unijními orgány),

¹⁾ Srovn. European Council in Copenhagen 21-22 June 1993 Presidency Conclusions, Luxembourg 1995, potvrzené následujícími zasedáními.

²⁾ Srovn. např.: Stanovisko Komise ke vstupu Řecka. ÚL 1979 L 291/3, Prohlášení Evropské rady o demokracii, Bulletin ES 3-1978, s. 5 an.

³⁾ Srovn. např.: *Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff, Handkommentar zum EU-Vertrag*, 3. Lieferung August 1994, Carl Heymanns Verlag, Art. O.

⁴⁾ Článek O Smlouvy o Evropské unii, český překlad: *Smlouva o Evropské unii, Smlouva o založení Evropského společenství*, Victoria Publishing 1994.

- mezinárodněprávní závazky Společenství (vyplývající pro ně jako mezinárodní organizace z obecného mezinárodního práva, z uzavřených mezinárodních smluv popř. z jejich členství v jiných mezinárodních organizacích⁵⁾), jakož i

- další komunitární pravidla, vyjádřená v právní formě různé povahy (jako jsou prohlášení, usnesení, programy apod., přijaté Radou, Komisí nebo Evropským parlamentem), včetně nepsaných principů (obecné právní zásady Společenství, formulované Soudním dvorem ES⁶⁾.

Česká republika už jasně deklarovala politickou vůli akceptovat „pro své budoucí členství Evropskou unii takovou, jaká je a jakou ji bude dotvářet kolektivní moudrost členských států v nejbližších měsících a letech“, s tím, že „bude připravena akceptovat *acquis communautaire* a úroveň spolupráce členských států ve všech oblastech a na všech úrovních, na kterých bude Evropská unie stát v době vstupu České republiky“⁷⁾. Napříště bude zbývat podání odpovídajícího státoprávního důkazu o souladu těchto slov se skutečností.

II. SOUČASNÝ STAV

Uzavřená Evropská dohoda⁸⁾ - narozdíl od Dohody o Evropském hospodářském prostoru ES-ESVO - nezakládá závazek ČR jako přidruženého státu zajišťit na svém území bezprostřední použitelnost komunitárního práva. To zůstává ve vztahu k českému právnímu řádu *právem cizím*. Evropská dohoda ukládá v čl. 69 jen závazek ČR k zajištění *postupně slučitelnosti* jejích stávajících a budoucích právních předpisů v oblastech vymezených v čl. 70 s právními předpisy Společenství, čehož má být dosaženo v průběhu přechodného období deseti let *sblížení*. Jedná se tedy o zcela *autonomní* přebírání cizí právní úpravy, jehož rozsah (ve vztahu pouze k začlenění do vnitřního trhu Unie) a postup obsahují doporučení tzv. Bílé knihy⁹⁾.

Při sblížení práva nedochází proto v ČR k formální implementaci práva komunitárního, nýbrž jen k obsahovému přizpůsobení českého právního řádu v podobě dílčí jednostranné recepce. Již v této předpřístupové fázi se ovšem formují *legislativní, prováděcí popř. interpretační a aplikační pravidla, postupy a zvyklosti*, které budou mít sklon zřejmě působit i po vstupu ČR do Unie, kdy půjde už o vlastní implementaci ve formálním smyslu. Závažný problém se nevyskytne patrně u ustanovení primárního práva a u těch aktů práva sekundárního, které mají (aplikační) přednost s bezprostřední použitelností¹⁰⁾ ve vnitrostátním právu členských států (např. nařízení

⁵⁾ Srovn. závazek Unie respektovat základní lidská práva, „která zajišťuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z r. 1950 ...“, čl. F Smlouvy o Evropské unii.

⁶⁾ Srovn. závazek Unie respektovat základní lidská práva, „.../a/ která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako všeobecné právní zásady Společenství“, tamtéž.

⁷⁾ *Politické memorandum ČR k žádosti o přijetí do EU*, zpravodajství ČTK ze dne 23.1.1996.

⁸⁾ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, č. 7/1995 Sb.

⁹⁾ COM/95/163, Brusel, 3.5.1995.

¹⁰⁾ K těmto, v české odborné právní literatuře vcelku dnes už dobře známým pojmům viz např.: *Svoboda*, K povaze práva Evropské unie, 133 *Právník*, č. 11/1994, s. 940 an.

a rozhodnutí). Vstupem do Unie vznikne totiž bezodkladná, ničím nepodmíněná povinnost aplikovat tato ustanovení a akty jako *plnou součást* vnitrostátního právního řádu ČR, podle běžných výkladových zásad, doplněná navíc o možnost (v případech, kdy rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, o povinnost) českého soudu obrátit se na Soudní dvůr ES s předběžnou otázkou podle čl. 177 Smlouvy ES. Problémy by však mohly vzniknout v souvislosti se *směrnicemi*.

III. SMĚRNICE JAKO KOMUNITÁRNÍ NÁSTROJ

Směrnice má menší normativní účinnost než nařízení. Obsahuje také abstraktní pravidla pro objektivně určené právní vztahy a abstraktně vyjádřený okruh osob, má však závazné právní účinky nikoli všeobecně, ale jen pro členské státy, jimž je určena. Je závazná pouze co do cíle, který má být dosažen, nikoli co do prostředků, které mají být použity k uskutečnění tohoto cíle. Jde proto o dvoustupňový nástroj, srovnatelný s rámcovým zákonem: v prvním (komunitárním) stupni se stanoví jednotný cíl, tzn. normativní obsah dané úpravy, v druhém (národním) stupni je sledovaný záměr uskutečněn v rámci ústavních a právních řádů členských států. Směrnice přitom musí být do vnitrostátního práva převedena v určité, pevném datem zpravidla ohraničené lhůtě a plnou vnitrostátní účinnost získává zprostředkovaně teprve nabytím účinnosti příslušného implementačního aktu.

Členský stát nemusí při implementaci normativního jádra směrnice postupovat jen mechanicky. V rámci své samostatnosti při volbě *formy a postupu* má zároveň příležitost vyplnit určitý prostor ponechaný členskými státy pro úpravu ostatních součástí materie. Směrnice tak poskytuje možnost brát v úvahu existující národní zvláštnosti a organicky začlenit novou úpravu do struktury právního řádu. Nezbytná vnitřní homogenita, systematika, kontinuita a srozumitelnost právních řádů členských států zůstávají tak zachovány. To je zvláště důležité v oborech práva soukromého, které mají historický původ. V důsledku časového posunu nabytí účinnosti, vyvolaného lhůtou pro implementaci, je umožněno přizpůsobení postupné, dovolující vyhnout se i náhlým dopadům hospodářským a sociálním, které by jinak mohly zavedení dané úpravy provázet.

Vzhledem ke zřejmým výhodám směrnice jako nástroje komunitárního práva uchylovala se praxe k používání této formy právního aktu zejména při harmonizaci vnitrostátního práva podle čl. 100 Smlouvy E(H)S a ve vzrůstající míře také vždy, když nebyl dán dostatečný legislativní základ pro pravomoc k vydání nařízení. Zejména v oblasti technických předpisů obsahují proto směrnice často velmi podrobné úpravy, které prakticky úplně eliminují prostor členských států pro jejich obsahové dotvoření. Typologie nařízení a směrnic tím byla dalekosáhle setřena. Tento vývoj zaznamenal i Soudní dvůr ES. Podle jeho ustálené rozhodovací praxe, setkávající se ovšem v některých členských státech, např. ve Francii, s odporem, mohou také ustanovení směrnice, splňují-li jinak

kritéria tzv. self-executing závazku (jsou a) jasná a přesná, b) úplná a právně dokonalá, c) nevyžadují prováděcí úpravu a d) bezpodmínečná¹¹⁾ mít *bezprostřední účinek*, mohou zakládat práva jednotlivců. K tomu dochází v případě, že členský stát neprovedl směrnici řádně (např. opomenul převést některou její obsahovou náležitost) nebo včas (nesplnil svůj implementační závazek ve stanovené lhůtě).

Smysl bezprostředního účinku směrnice je třeba spatřovat v jeho sankčním charakteru. Členskému státu tím má být znemožněno, aby - s poukazem na neprovedení směrnice - odepřel přiznat jednotlivci práva, která mu směrnice poskytuje, tedy aby stát získal pro sebe výhody z porušení komunitárního práva (uplatnění zásady „estoppel“ resp. „venire contra factum proprium“). Druhým argumentem, používaným Soudním dvorem ES, je zvýšení užitečnosti komunitárního práva, které by jinak v daném případě zcela ztratilo svoji účinnost (zásada „effet utile“¹²⁾). V případě sporu nesmí pak soud použít vnitrostátní právo. Bezprostřední účinek směrnic proto působí vždy jen ve prospěch jednotlivce a k tíži příslušného státu. Umožňuje jednotlivci dovolat se práv vůči orgánům členského státu a jde proto o účinek povahy *vertikální*.

Naproti tomu, horizontální bezprostřední účinek neprovedené směrnice ve vzájemných vztazích mezi jednotlivci Soudní dvůr ES zatím vždy odmítal, s poukazem mj. na uplatnění zásady právní jistoty a ochrany dobré víry ve shodě práva členských států s komunitární legislativou. Poukazyval rovněž na demokratický deficit v důsledku zmaření účasti národního parlamentu při neprovedení směrnice, s nímž čl. 189 Smlouvy ES nepřímou počítá¹³⁾. Uznává se nicméně, že i nikoli včas a řádně implementovaná směrnice může mít zprostředkovaně účinky k tíži jednotlivce, neboť vnitrostátní právo má být - jak dalece jen možno - vykládáno způsobem slučitelným s textem a cílem (neprovedené) směrnice¹⁴⁾.

Za mimořádně závažný následek neprovedení směrnice je třeba považovat institut mimosmluvní *odpovědnosti členského státu za škodu*, způsobenou jednotlivci, kterou Soudní dvůr ES dovedl v dnes již slavné věci Francovich¹⁵⁾ a potvrdil následnou judikaturou¹⁶⁾. Vedle politického tlaku a uplatnění právních prostředků proti členskému státu ze strany orgánů Unie popř. ze strany jiného členského státu (žaloba pro nesplnění povinnosti resp. uložení pokuty popř. opakujícího se penále Soudním dvorem ES podle čl. 169 - 171 Smlouvy ES) jde o účinný nástroj vynuce-

¹¹⁾ Tamtéž, s. 945.

¹²⁾ Např. rozsudek ve věci 41/74 van Duyn, SbSD 1974, s. 1337, 1348; rozsudek ve věci 8/81 Becker, SbSD 1982, s. 53, 71; rozsudek ve věci 70/83 Kloppenburg, SbSD 1984, s. 1075, 1085.

¹³⁾ Např. rozsudek ve věci 152/84 Marshall, SbSD 1986, s. 723, 749, rozsudek ve věci 80/86 Kolpinghuis Nijmegen, SbSD 1987, s. 3969, 3985; rozsudek ve věci 221/88 Busseni, SbSD 1990, s. I-495, 525; rozsudek ve věci C-192/94 El Corte Ingles, dosud oficiálně nepublikován; závěry gen. advokáta Lenze ve věci 91/92 Paola Faccini-Dori, SbSD 1994, s. 3347.

¹⁴⁾ Např. rozsudek ve věci 14/83 von Colson u. Kamanmn, SbSD 1984, s. 1891, 1909; rozsudek ve věci 79/83 Harz, SbSD 1984, s. 1921, 1940; rozsudek ve věci Kolpinghuis Nijmegen, tamtéž, s. 3986.

¹⁵⁾ Rozsudek ve spojených věcech 6+9/90 Francovich, SbSD 1991, s. 5357.

¹⁶⁾ Naposledy srovn. rozsudek ve spojených věcech C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94 „Pauschalreisen“ ze dne 8.10.1996, dosud oficiálně nepublikován.

ní zásady „l effet utile“ a zásady loyality - povinnosti dodržování závazků vyplývajících z komunitárního práva vč. příp. povinnosti odstranit protiprávní následky jejich porušení (čl. 5 Smlouvy ES) ¹⁷⁾

IV. PRAVIDLA PRO IMPLEMENTACI SMĚRNIC V ČLENSKÝCH STÁTECH UNIE

Členské státy EU podnikají příslušné kroky k začlenění směrnice do vnitrostátních právních řádů plně v souladu s vlastním ústavním pořádkem. Soudní dvůr ES při různých příležitostech postupně formuloval některá obecná pravidla, kterých by měly (zatím zcela autonomně) dbát i přidružené státy v průběhu jejich současných snah o sblížení svého práva s právem EU, pokud se chtějí vyhnout nutnosti přijímat v momentu budoucího vstupu do Unie dodatečná adaptační opatření.

Členské státy musí zajistit plnou aplikaci směrnic po stránce skutkové i právní. Nemusí přitom jít o doslovné převzetí jejího textu, předpis vnitrostátního práva, vzniklý na základě komunitární směrnice musí ale svým *smyslem* jasně a přesně odpovídat sledovanému cíli.¹⁸⁾ Často je však převzetí přesného znění směrnice vynuceno povahou věci (např. označování potravin etiketami, varování na tabákových výrobcích).

Implementační akt musí mít podobu vnitrostátního předpisu s *obecnou závazností*. Nestačí proto jen přizpůsobit dosavadní praxi správních úřadů změnou předpisů interní povahy (pokyny podřízeným pracovníkům apod.), neboť ta nemá vždy dostatečnou publicitu ve veřejnosti. Zpravidla zde není dostatečná demokratická záruka, že později nebude moci dojít k - často v rámci uvážení správního orgánu obtížně zjištělnému - návratu k původní praxi nebo k jiné změně neslučitelné se směrnicí.¹⁹⁾

Závazná ustanovení *technických směrnic* o bezpečnosti nebo zdravotní nezávadnosti výrobků nestačí „pokrýt“ nezávaznými technickými normami, ledaže sama směrnice zároveň ukládá výrobci resp. obchodníkovi důkazní břemeno ohledně souladu daného výrobku s předepsanými požadavky ochrany.

Stejný výsledek implementace se očekává bez ohledu na okruh adresátů směrnice. Jinak řečeno, i malému počtu osob nebo výrobků musí být zajištěn *stejný přístup* k aplikaci komunitární úpravy.

Implementace směrnic, zvláště v oblasti pracovního práva a sociálního zabezpečení, se musí vždy opírat o *akt státní moci* a nemůže být ponechána samoregulaci partnery sociálního dialogu (např. pouhé tarifní dohody zaměstnavatelských a odborových svazů či jiných hospodářských kruhů). Taková soukromoprávní úprava by nemohla být pokládána za postačující požadavkům právní jistoty, garantující

¹⁷⁾ Blíže k tomu srovn. *Svoboda*, Horizontální bezprostřední účinek směrnice ES, 134 *Právník*, č. 7/1995, s. 688 an.

¹⁸⁾ V rozsudku ve věci 143/83 *Komise v. Dánsko*, SbSD 1985, s. 427, SD stanovil, že: „Zásady právní jistoty a ochrany práv vyžadují jednoznačnou formulaci, která dotčeným osobám umožní jasnou a přesnou znalost jejich práv a povinností a postaví soudy do situace umožňující jejich dodržování“.

¹⁹⁾ Např. rozsudek ve věci 97/81 „*Trinkwasser*“, SbSD 1982, s. 1819.

stejně zacházení i subjektům, které nebyly těmito partnery reprezentovány, apod. Pokud k takové situaci dojde (např. skupina pracovníků určitého pododvětví není začleněna do odborového svazu), musí daný členský stát přijmout vhodné opatření, jímž účinky směrnice takto rozšíří.

Určení *právní normy* implementačního aktu státu (zákon přijatý parlamentem, vyhláška ministra, apod.) je plně věcí členského státu. Podle zkušenosti se hodí forma zákona převážně na úpravy zásadní povahy s očekáváním jejich dlouhodobé platnosti, zatímco správní nařízení se zdají být vhodná spíše k prováděcím úpravám, k jejichž vydání nebo změně je žádoucí větší flexibilita. Někdy může dojít i ke kombinaci obou forem.

Obdobně to platí i pokud jde o *úroveň decentralizace* státní moci, na které k implementaci dochází (centrum, země, regiony, kraje, okresy nebo obce, apod.). Danému správnímu celku však musí být ústavou resp. příslušným zmocňovacím právním předpisem svěřena dostatečná pravomoc.

Práva jednotlivců, založená na komunitárním právu, musejí být *vynutitelná účinným způsobem*, tj. v soudním nebo správním řízení. Za tím účelem je třeba, aby příslušné státní orgány byly vybaveny dostatečným procesním instrumentáři, zajišťující jim reálnou možnost kontroly dodržování komunitárního práva. Efektivní ochrana jednotlivce proti zneužití státní moci (proti nikoli řádné implementaci směrnice, nečinnosti státního orgánu, apod.) musí být vybavena takovými instituty, jako jsou předběžná opatření (odkladný účinek nabytí právní moci aktů státních orgánů, pozastavení výkonu rozhodnutí, aj.) nebo odpovědnost státu i za vadná resp. neučiněná legislativní opatření.²⁰⁾

Implementační závazek členského státu je jeho *objektivní povinností*, která není podmíněna zavinením. Příčiny mající svůj původ ve vnitrostátním právním řádu (nedostatek organizačních struktur, předpisů o pravomoci nebo příslušnosti, apod.) nejsou uznávány jako exkulpační důvody: „Podle ustálené judikatury ESD se nemůže členský stát dovolávat ustanovení, danosti nebo okolnosti svého vnitřního právního řádu, aby tím zdůvodnil nerespektování povinností, které vyplývají ze směrnic Společenství.“²¹⁾

Povinnost přizpůsobit vnitrostátní předpis platí jen tehdy, pokud je v *obsahovém rozporu* se směrnicí. Zachování dosud platného nebo přijetí nového předpisu či praxe, které neodpovídají kladeným požadavkům, může být porušením závazku státu, vyplývajícího z jeho členství v Unii.

Autonomie členských států při volbě prostředků, adekvátních smyslu a cíli směrnice, ovšem nesmí vést k deformaci použité *právní terminologie*. Tento požadavek má mimořádný význam, zvláště uvědomíme-li si, že komunitární právní akty obsahují často v různých jazykových verzích právní pojmy, které zatím buď vůbec nebyly některým vnitrostátním právním řádům známy nebo tam mají jiný význam (normativní obsah).

²⁰⁾ Např. rozsudek ve věci C-58/89 Komise v. Německo, SbSD 1991, s. I-4983.

²¹⁾ Rozsudek ve spojených věcech 68-73/91 Komise v. Dánsko, SbSD 1982, s. 153.

Vnitrostátní zákonodárce rozhoduje také o *právní technice* implementace, tj. o tom, zda určitý komunitární právní akt bude integrován do vlastního právního řádu jediným aktem nebo více akty. Komunitární úpravy nadodvětvového, horizontálního charakteru, zahrnující více výrobků (např. směrnice pro kontrolu únosnosti dopadů na životní prostředí) mohou být rozděleny v národní implementační úpravě do několika výrobově popř. odvětvově orientovaných, horizontálních úprav, zatímco naopak několik komunitárních úprav (např. vertikální úpravy pro potravinářské výrobky či směrnice na ochranu bezpečnosti práce) může být shrnuto do jediné souborné vnitrostátní úpravy.

Při implementaci směrnic nemá zpravidla zákonodárce členského státu volnou ruku při určení, zda vnitrostátní úprava bude mít na jeho území platnost výlučně *inter partes*, tj. pouze pro subjekty z Unie, nebo *erga omnes*, kdy se bude stejně vztahovat i na občany nečlenských států, popř. pouze a právě na ně.

Komunitární právo neřeší situace tzv. *obrácené diskriminace*, tzn. případy, kdy v důsledku začlenění práva EU do právního řádu členského státu se dostanou tuzemští občané do méně výhodného postavení než ostatní občané Unie (např. tedy, stanoví-li směrnice, vztahující se pouze na vzájemný obchod mezi státy Unie, přísnější standard nebo postup oproti paralelně nadále platné úpravě tuzemské).

Pro hladké provádění dané úpravy je nutné, aby celková *kontinuita* vnitrostátního právního řádu nebyla ohrožena.

V. ZÁVĚRY PRO POSOUZENÍ PŘIPRAVENOSTI ČR V OBLASTI PRÁVA KE VSTUPU DO UNIE

Ve fázi přidružení ČR k EU dochází ke sblížování práva na základě závazku Evropské dohody a podle doporučení Bílé knihy. Toto zajišťování obsahové (hmotněprávní) kompatibility nevyvolává - jak shora ukázáno - v českém právním řádu žádné zvláštní strukturální problémy.

Náš vstup do Unie si však zřejmě vynutí některé systémové změny, zejména v těchto směrech:

1. Z hlediska platného znění Ústavy ČR bude *dohoda o přístupu k Unii*, uzavřená jejími členskými státy, jednak mezinárodní „smlouvou politickou“, „hospodářskou smlouvou všeobecné povahy“ a zároveň nepochybně i „smlouvou, k jejímuž provedení je třeba zákona“ ve smyslu čl. 49 odst. 2 a potud bude proto před ratifikací vyžadovat souhlasu nadpoloviční většiny členů Parlamentu (odst. 1) a vyhlášení ve Sbírce zákonů (čl. 52).

2. Současně však bude dohoda o přístupu také implikovat komunitární závazky ČR v oblasti lidských práva a základních svobod (např. v oblasti tzv. volného pohybu fyzických osob - zaměstnanců a členů jejich rodin, aj.). Z tohoto důvodu budou mít příslušná její ustanovení povahu *mezinárodně smluvních závazků podle čl. 10*, „bezprostředně závazných“ a „majících přednost před zákonem“. Vzhledem

k tomu bude k souhlasu Parlamentu třeba třípětinové většiny každé z jeho komor (čl. 39 odst. 4).²²⁾

3. Nedostí na tom. Jelikož velmi mnohá ustanovení komunitárního práva, rovněž implikovaná dohodou o přístupu, jsou - jak známo - *bezprostředně použitelná*, mají-li povahu „self-executing“ závazků i *bezprostředně účinná* v členských státech a mají obecnou *přednost* před vnitrostátními zákony, klade se otázka, zda nadále vystačíme se stávajícím zněním Ústavy. Lze si alternativně představit různá řešení:

(a) účinky podle čl. 10 budou rozšířeny i na jiné mezinárodně smluvní závazky, mající povahu „self-executing“,

(b) účinky podle čl. 10 budou výslovně rozšířeny na Smlouvu EU,

(c) vnitrostátní účinnost Smlouvy EU jakož i právních aktů přijatých na jejím základě orgány EU (tj. v druhém případě mezinárodních aktů nevyžadujících resp. ani nedovolujících vnitrostátní ratifikaci a vyhlášení) bude řešena odkazem na podmínky, které Smlouva EU (resp. z ní odvozené komunitární právo včetně judikatury Soudního dvora) stanoví, popř.

(d) kombinace uvedených alternativ.

4. Přenesení některých svrchovaných pravomocí státu v oblasti legislativní, výkonné a soudní na orgány Unie bude vyžadovat příslušného *ústavního zmocnění* k uzavření dohody o přístupu.

5. Řadu změn budou muset doznat některé předpisy důležité pro právotvorné procesy (kompetenční zákon, jednací řady komor Parlamentu, legislativní pravidla vlády, apod.), do nichž se bude muset promítnout jednak nevýlučnost tuzemských iniciativních a rozhodovacích pravomocí, jednak určitá forma preventivní *účasti Parlamentu* při tvorbě stanovisek ČR, zejména v otázkách spadajících dosud v ČR do zákonodárné pravomoci, o kterých budou poté v Radě EU popř. v jiných orgánech rozhodovat už jen představitelé moci výkonné z členských států (stále častěji pak podle pravidla většinového hlasování bez možnosti uplatnění veta). Přitom si Parlament může ponechat přímý vliv jen v nejzávažnějších otázkách, zatímco v ostatních případech bude moci v zájmu operativnosti delegovat pravomoc na vládu či jednotlivé ministry.

6. V oblasti moci soudní půjde především o

a) *zajištění vykonatelnosti* pravomocných individuálních aktů orgánů Unie (hlavně Soudního dvora a Komise), zřejmě - zčásti analogicky - podle ustanovení zákona o mezinárodním právu soukromém a procesním^{23/} o výkonu cizích soudních rozhodnutí,

b) začlenění (příp. nepřímé, dle 4. shora) *Soudního dvora* do soustavy soudů, poskytujících ochranu právům (čl. 91 odst. 1 Ústavy),

²²⁾ Ponechme zde stranou zjevnou nedostatečnost čl. 10, totiž zúžení jeho hypotézy pouze na „mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách“. Vydjeme-li ze skutečnosti, že dosud uzavřené a podle čl. 39 Parlamentem schválené smlouvy vesměs obsahovaly nejen „self-executing“ úpravu postavení osob, ale zpravidla také řady povinností státu aj., docházíme k závěru, že zmíněný pojem užitý Ústavou je vykládán spíše jako „mezinárodní smlouvy obsahující závazky o lidských právech a základních svobodách“.

²³⁾ Zákon č. 97/1963 Sb.

c) doplnění občanského soudního řádu, umožňující soudům obracet se na Soudní dvůr s *předběžnou otázkou* podle čl. 177 Smlouvy ES (popř. vylučující zároveň námitku porušení čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, že „nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci“),

d) posouzení výkladu čl. 95 odst. 1 Ústavy o *vázanosti soudu* pouze zákonem resp. o jeho *povinnosti neaplikovat* zákon odporující komunitárnímu právu,

e) *pravomoc Ústavního soudu* ČR podle čl. 87 odst. 1 zrušovat zákony a jiné právní předpisy nebo jejich jednotlivá ustanovení i v případě rozporu s komunitárním právem.

7. Velmi elegantním ústavním řešením, které by v sobě mohlo zahrnovat i četné prvky shora uvedených námětů, by bylo přijetí ustanovení o tom, že *nic v Ústavě (ústavním pořádku) nečiní neplatnými zákony, jiné právní předpisy a rozhodnutí, přijaté k provedení závazků ČR vyplývajících z jejího členství v Unii, ani nebrání ve vnitrostátní závaznosti právním aktům Unie, která respektuje základní zásady, práva a svobody chráněné Ústavou (ústavním pořádkem) ČR.*

THE IMPLEMENTATION OF EC DIRECTIVES IN THE LEGAL SYSTEM OF THE CZECH REPUBLIC

S u m m a r y

The Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their member states, and the Czech Republic stipulates to ensure successive approximation of the Czech national - existing and future - legislation to that of the Community. It differs structurally from the Agreement on European Economic Area providing priority of the EEA-law to the national laws of its participants, who are not EC members.

This autonomous process of making the Czech relevant legislation compatible with the Community one doesn't challenge the Czech Constitution yet. Following the opinion of the European Commission, the analogous consideration of the implementation principles - developed for Member States by stare decisis of the European Court of Justice - by the countries endeavouring to join the EU is desirable (i.e., no literally identical adoption, but implementation corresponding with the goal pursued by the Directive; a generally binding national act; the effective access of individuals to their rights; a mere change of practice of the national public authorities wouldn't be enough; the form, level of administration, instrumentality of adequate procedures and supervisory competencies and implementation techniques are governed exclusively by the national order; etc.).

This way, an easier adoption of (remaining, but still enormous) „*acquis communautaires*“ at the eve of the accession to the European Union could be supported. In addition, any fundamental changes in the Czech Constitution might be executed, aimed at, a.o.,

- authorization of the Czech constitutional bodies to transfer some sovereign powers of State to the EU

- provision of constitutional guarantees of supremacy, direct applicability and effect of new Community law in the Czech Republic

- imposition of the duty on the Czech constitutional bodies to cooperate *ex ante* in the law-making process within the EU authorities

- adjustment of derogation practice when adopting new national legal rules incl. general priority clauses as contained in some existing acts

- supplementing the Czech system of judicial protection of the rights of individuals by a reference to the preliminary ruling procedure under Art. 177 EC Treaty

- guaranteeing the enforcement of Community decisions in Czech Republic (by analogy with the Act on Private International Law)
- imposition of state liability principle in the case of a „legislative disorder“ (like non-implementation of a Directive)
- adjustment to the practice of promulgation of national laws vis-a-vis that of the Community.

AUTOŘI PUBLIKOVANÝCH PŘÍSPĚVKŮ

Boguszak Jiří, profesor, JUDr., DrSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy Praha

Filip Jan, docent, JUDr., CSc., Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno

Gerloch Aleš, docent, JUDr., CSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy Praha

Hasenkopf Pavel, Mgr., pracovník Ministerstva zahraničních věcí ČR

Hřebejk Jiří, JUDr., Právnická fakulta Univerzity Karlovy Praha

Janda Ivo, Mgr., pracovník Ministerstva zahraničních věcí ČR

Malenovský Jiří, docent, JUDr., CSc., velvyslanec ČR při Radě Evropy, Štrasburk

Mikule Vladimír, docent, JUDr., Právnická fakulta Univerzity Karlovy Praha

Pauknerová Monika, docentka, JUDr., CSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy Praha

Pavlíček Václav, profesor, JUDr., CSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy Praha

Šturma Pavel, docent, JUDr., CSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy Praha

Týč Vladimír, docent, JUDr., CSc., Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno

Zemánek Jiří, docent, JUDr., Ing., CSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy Praha

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 1/1997

O VZTAHU ÚSTAVNÍHO A MEZINÁRODNÍHO PRÁVA (K VÝKLADU ČL. 10 ÚSTAVY ČR)

Redakční rada: doc. JUDr. Petr Tröster, CSc. (předseda),
prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (místopředsedkyně),
doc. JUDr. Karel Václav Malý, CSc. (tajemník),
doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc., doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.,
prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc., prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc.,
prof. JUDr. Irena Pelikánová, CSc., doc. JUDr. Petr Pithart,
prof. JUDr. Miroslav Potočný, DrSc., prof. JUDr. Ota Novotný, CSc.,
prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc., doc. JUDr. Jiří Rajmund Tretera

Prorektor-editor: prof. MUDr. Pavel Klener, DrSc.

Obálku navrhla Jarmila Lorencová

Graficky upravila Kateřina Řezáčová

Vydalo Karolinum - nakladatelství Univerzity Karlovy, Ovocný trh 3,

116 36 Praha 1

Praha 1997

Vydání 1. Náklad 550 výtisků Brož. 30 Kč ISSN 0323-0619

Vytiskla Tiskárna KOČKA, Masarykovo nám. 139, 274 01 Slaný



Brož. 30 Kč
ISSN 0323-0619