

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 odluha se Slovenskou republikou, dohoda o přidružení k Evropským společenstvím).

Současný stav (trvajícím 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.