

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.