

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 dílčímu závěru 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 podzákonného 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 (podzákonny 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 připomenou, 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.