

## 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 exekutivu 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.