

## 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 nepřímo 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.