

VLIV PŘÍMÉ PREZIDENTSKÉ VOLBY NA CELISTVOST ZAHRANIČNÍ POLITIKY ČESKÉ REPUBLIKY

JINDŘIŠKA SYLLOVÁ*

I. ZDROJE ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY

Rozdělení pravomocí mezi prezidenta a vládu v oblasti zahraniční politiky je v parlamentních republikách komplikovaným a problematickým konglomerátem. Mezinárodní ani zahraniční politika není ve většině států ústavním právem státu výslovně upravena. Je proto třeba, aby se při posuzování vztahu mezi dvěma nejvyššími exekutivními orgány v této oblasti použila ústavní úprava přijímání mezinárodních smluv (která je obvykle dána výslovně) a kromě toho i ústavní zvyklosti a konvence z oblasti dosavadního výkonu a regulace jiných pravomocí. Základním zdrojem české a československé ústavní úpravy v oblasti přijímání mezinárodních smluv se stala francouzská úprava klasického parlamentarismu obsažená v ústavních zákonech vzniklých v r. 1875. Ta stanovila, že prezident republiky sjednává a ratifikuje smlouvy.¹ Další část článku 8 téhož ústavního zákona dávala pravomoc parlamentu, který musel některé z mezinárodních smluv schvalovat jako zákony, jiné jen schvalovat a o jiných musel být parlament od prezidenta informován. Zdroj takto formulované pravomoci

* Autorka pracuje jako odborná asistentka na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a zároveň je ředitelkou Parlamentního institutu Parlamentu České republiky.

¹ *Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux chambres assisôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.* (čl. 8 ústavních zákonů francouzských z r. 1875). Překlad: „Prezident republiky sjednává a ratifikuje smlouvy. Pokud se smlouva může týkat zájmů bezpečnosti státu, je třeba ji oznámit komorám. Smlouvy mírové, obchodní, smlouvy, které zatěžují státní finance, smlouvy, které se týkají postavení osob a vlastnického práva Francouzů v zahraničí, nemohou být schváleny bez hlasování obou komor. Žádné postoupení, výměna nebo připojení území nemohou být přijaty jinak než zákonem.“ Článek 52 a 53 současné ústavy Francie je mimochodem přímým následovníkem zmiňovaného článku 8 z třetí republiky. Zároveň je druhá část čl. 52 Francouzské ústavy přímým předchůdcem čl. 49 Československé socialistické ústavy z r. 1960 a tedy i současného článku 49 Ústavy České republiky. Francouzská ústava zní: Čl. 52 *Prezident republiky sjednává a ratifikuje smlouvy. Je informován o každém jednání směřujícím k uzavření mezinárodní dohody nepodléhající ratifikaci. Čl. 53 Mírové smlouvy, obchodní smlouvy, smlouvy nebo dohody o mezinárodní organizaci, dále ty, jež zatěžují státní finance, mění ustanovení zákonodárné povahy, týkají se právního postavení osob, obsahují postoupení, výměnu nebo připojení území, mohou být ratifikovány nebo schváleny jen zákonem. Účinnosti nabývají až po ratifikaci nebo schválení. Žádné odstoupení, žádná výměna, žádné připojení území nejsou platné bez souhlasu obyvatelstva dotčeného.* Článek 53 byl modifikován v r. 1993 a 1995 vzhledem k EU.

je jistě monarchistický, vycházející z teorie *ius representationis omnimoda*e, doplněné o demokratizující parlamentní schvalující pravomoci.²

Pravomoc prezidenta ve francouzském ústavním právu třetí republiky byla koncipována tak, že vláda sjednávala mezinárodní smlouvy, prezidentu republiky jako hlavě státu a jedinému mezinárodněprávnímu zástupci státu zbývalo jen potvrdit znění smluv tak, aby se mohly stát jednoznačným vyjádřením vůle francouzského státu a po ratifikaci i druhé strany popř. dalších stran smlouvy závazným pramenem mezinárodního práva.

Příklad Švýcarska ukazuje, že v době konce 19. století a po první světové válce nešlo o jediné obecně přijímané řešení, i když republikánských příkladů a vzorů v té době mnoho nebylo. Švýcarská ústava platící ve stejné době jako výše uvedená francouzská stanovila, že mezinárodní smlouvy sjednává Spolková rada, což je název vlády. Definitivní souhlas se smlouvou následoval po vyjádření souhlasu ze strany parlamentu (s výjimkou vyjmenovaných méně důležitých smluv).³ Na rozdíl od francouzské teorie vychází švýcarské ústavní právo z toho, že odpovědnost za zahraniční politiku, zejména pak za stanovení mezinárodněprávních povinností, má Spolkové shromáždění.

Francouzským textem byla přímo inspirována pouze Československá republika. Další středoevropské a východoevropské státy následovaly nepřímou inspirací zprostředkovanou Výmarskou ústavou⁴ (Rakousko, Polsko,⁵ Litva, Lotyšsko⁶). Textuálně se příslušná pasáž Výmarské ústavy od znění francouzského příliš nelišila, nicméně pokud je prezident volen přímo, je jeho postavení i v ohledu mezinárodních smluv a zahraniční politiky odlišné. Není bez souvislostí s tématem tohoto textu, že většina Výmarskou ústavou inspirovaných států později ztratila demokratický charakter, často právě s přispěním faktického institucionálního posílení celkových prezidentských pravomocí.

II. VÝVOJ ÚSTAV PRO DRUHÉ SVĚTOVÉ VÁLCE

Francouzský systém pravomocí ohledně mezinárodních smluv byl ve Francii samotné opuštěn až zrušením ústavy čtvrté republiky. Ústava V. republiky vykročila z koncepce neodpovědného prezidenta, v r. 1962 byla zavedena přímá volba prezidenta, čímž se vytvořila formální i reálná dualita exekutivní větve státní moci. Tím se ústavní text (jen částečně pozměněný, viz výše) upravující sjednávání mezinárodních smluv

² K historii ústavní úpravy viz pasáže in: MLSNA, Petr, KNĚŽINEK, Jan. *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Lindé 2009, s. 55.

³ HÄFELIN, Uwe, HALLER, W. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 3. Auflage. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag 1993, str. 336. Odpovědnost vlády za zahraniční vztahy platí dnes i v nové ústavě Švýcarska z r. 1999, když vláda podepisuje a ratifikuje mezinárodní smlouvy, parlament je schvaluje.

⁴ Čl. 45 Výmarské ústavy: *Der Reichspräsident vertritt das Reich volkerrechtlich. Er schliesst im Namen des Reichs Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten. Die Verträge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung de Reichstages.*

⁵ Polská ústava 1921: *Art. 49. Prezydent Rzeczypospolitej zawiera umowy z innymi państwami i podaje je do wiadomości Sejmu. Umowy handlowe i celne oraz umowy, które stale obciążają Państwo pod względem finansowym, albo zawierają przepisy prawne, obowiązujące obywateli, albo też wprowadzają zmianę granic Państwa, a także przymierza – wymagają zgody Sejmu.*

⁶ Současné znění Ústavy Litvy, převzaté z ústavy z r. 1922, zní: „Prezident republiky (...) řeší základní otázky zahraniční politiky a spolu s vládou zahraniční politiku provádí. Podepisuje mezinárodní smlouvy a předkládá je Sejmům k ratifikaci.“

ocitl v odlišném vztahovém systému V. republiky a pravomoci prezidenta republiky v oblasti úkonů směřujících k uzavření mezinárodních smluv se posunuly tak, že je za ně odpovědný prezident Francie v rámci tzv. *domaine réservé*.

V Německu a ve Výmarskou ústavou inspirovaných státech došlo po druhé světové válce dříve či později k opačnému vývoji než před válkou. V Německu i v Rakousku byla opuštěna dualita výkonné moci navzdory tomu, že v Rakousku přímá volba prezidenta nebyla zrušena. Rakouský Spolkový prezident i německý Spolkový prezident nemají navzdory textu ústavní úpravy žádné pravomoci ani při přijímání mezinárodních smluv, ani v zahraniční politice.⁷

V Polsku po r. 1989 byly pravomoci přímo voleného prezidenta včetně zahraničněpolitických zúženy v nové ústavě. Přesto dochází ke sporům, komu patří vrcholná praktická i rozhodovací pravomoc v zahraniční politice a v uzavírání mezinárodních smluv. V Lotyšsku a Estonsku, kde je zakotvena parlamentní volba prezidenta, došlo k omezení potenciálního exekutivního dualismu výkonné moci včetně pravomocí týkajících se mezinárodních smluv a zahraniční politiky. Například Estonsko legislativně stanovilo v zákoně o uzavírání mezinárodních smluv nejdůležitější roli vlády (ve srovnání s prezidentem) v zahraniční politice. Zákon stanoví, že „*vláda organizuje zahraniční vztahy a provádí zahraniční politiku Estonska*“. Skutečný dualismus (i když v menší míře než je tomu ve Francii) si zachovala jen Litva, když zakotvila přímou volbu prezidenta republiky. Semiprezidencialismus Litvy byl předmětem kritiky jako destabilizující prvek, jeden z prezidentů byl v r. 2004 dokonce parlamentem odvolán.⁸ Pokud se týká mezinárodních smluv a zahraniční politiky, litevská ústavní úprava je taková, že prezident Litvy podepisuje mezinárodní smlouvy a „*spolu s vládou*“ provádí zahraniční politiku.

III. NEJISTOTY VZNIKAJÍCÍ PO ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY

Jaký vliv má nebo může mít zavedení přímé volby prezidenta na celistvost a spolehlivost zahraniční politiky a na proces přijímání mezinárodních smluv? Ze zkušeností výše uvedených států se zdá, že přímá volba může za jistých okolností posílit nebo do určité míry modifikovat nejistoty v interpretaci ústavy. V České republice to dokazují zatím jen nově koncipované doktrinní výklady prezidentských pravomocí, které se v současné době objevují v očekávání změny prezidentského postavení.⁹

Na následujících stranách budeme analyzovat jednotlivé oblasti zahraničněpolitických pravomocí, které by mohly být přímou volbou modifikovány. Základní oblasti v zahraniční politice jsou následující:

⁷ Srov. ŠTURMA, Pavel. *Výbrané problémy sjednávání a provádění mezinárodních smluv*. Praha: PF UK, 2011, s. 39n.

⁸ Po negativních zkušenostech se v současné době zdá, že veřejnost vyspěla a je schopna přímo zvolit seriózního prezidentského kandidáta.

⁹ Viz novátorská práce vybočující svými extrémními vývody výrazným způsobem z parlamentní formy vlády in: KOUDELKA, Zdeněk. *Kontrasignace. ČPV 2/2011*, s. 118. Na str. 123 autor de lege ferenda píše: „*Zcela nelogické je vázat rozhodnutí právně odpovědné hlavy státu na kontrasignaci premiéra či ministra, pokud takové rozhodnutí činí na návrh vlády (...)*.“

- otázka celkového zaměření zahraniční politiky
- institut sjednávání a podpisu mezinárodních smluv
- institut ratifikace mezinárodních smluv
- problematika jednání v rámci orgánů EU

A. OTÁZKA CELKOVÉHO ZAMĚŘENÍ ZAHRANIČNÍ POLITIKY

I když prezident České republiky podle ústavní formulace zastupuje stát navenek, je jeho funkce vzhledem k tomu, že se jedná o kontrastovanou pravomoc, pouze omezená. Komentář k Ústavě přiznává interpretační problémy okolo této ústavní pasáže a pouze cituje profesora Weyra, který uváděl, že zastupováním navenek se rozumí „*povšechné zastupování ve smyslu diplomatickém a politickém, jež přísluší prezidentu při různých úředních a slavnostních příležitostech jakožto hlavě státu*“.¹⁰ V praxi je zahraničněpolitická funkce v zásadě v běžné politice svěřena vládě, vybavené příslušným administrativním a diplomatickým aparátem.

Oba ústavní orgány výkonné moci dosud plnily své zvykově rozvinuté úkoly v zahraniční politice v koordinaci v zásadě tak, že prezident určitým způsobem vyvažoval politické preference vlády, ovšem vždy za jejího více či méně otevřeně vyjádřeného až tacitního souhlasu. Koordinace praktické zahraniční politiky probíhá mezi ministerstvem zahraničních věcí a prezidentem republiky a Kanceláři prezidenta prostřednictvím formálních informačních kanálů a koordinačních orgánů i prostřednictvím neformálních kontaktů tak, aby nedocházelo k příliš viditelným diskrepancím. Podle jednoznačného výkladu Ústavy prezident republiky potřebuje ke svým zahraničněpolitickým aktivitám kontrastaci jen tehdy, pokud se jedná o rozhodnutí, tedy úkon, který mění právní vztahy. Zahraniční politika je však institucionálně strukturovanou a hierarchicky složitě propojenou činností, která za normálních okolností neumožňuje reálné samostatné aktivity žádného individuálního státního představitele, snad s výjimkou neodkladných jednání vedených ministrem zahraničních věcí. Komplexnost exekutivní politiky je zabezpečována personálem podřízeným a řízeným MZV. Vzhledem k nezbytnému spojení zahraniční a bezpečnostní politiky je do celého systému zapojeno i ministerstvo obrany popřípadě další orgány. Koordinačním platformem je celá řada, některé z nich mají reálný, jiné jen pracovní vliv.¹¹ Celý systém vede k tomu, že prezident republiky má v zahraniční politice jen omezené možnosti. Jeho limity jsou posíleny i rozpočtovou politikou, která spočívá v rukou vlády.

Při výkonu zahraniční politiky i dosud vznikaly a vznikají tenze mezi zahraničními preferencemi vlády a prezidenta republiky (a v menší míře rovněž mezi jednotlivými představiteli vlády). Bylo by možné, že pokud bude prezident republiky přímo zvolen, aby z dosavadní role vládou koordinovaného činitele zahraniční politiky vystoupil

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. a další. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C. H. Beck 2007, str. 457, text V. Sládečka. Totožnou citaci prof. Weyra překvapivě uvádí i L. Vyhnaněk v později vydaném komentáři *Ústava České republiky*. Praha: Lindé 2010, s. 753. Tamtéž se bez jakéhokoli přesnějšího odůvodnění tvrdí, že „i obecně z ústavní úpravy vyplývá, že prezident republiky by měl zastupovat stát na základě konzultací s vládou“. Původní pramen: WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich 1937, str. 192.

¹¹ V r. 1999 byla založen Výbor vlády pro koordinaci zahraniční a bezpečnostní politiky, kde jsou zástupci zainteresovaných ministerstev a zástupce Kanceláře prezidenta republiky. Gesci výboru má MZV.

a překročil své dosavadní pravomoci? Komparativní posouzení této otázky je zpracováno ve srovnávacích kapitolách studie níže. Na tomto místě je možno jen poukázat na historicky nedávné příklady zahraničněpolitických neshod a na jejich možné vyústění v konstelaci přímo volené hlavy státu. Určité rozpory mezi oběma součástmi exekutivy vznikly v České zahraniční politice bez souvislosti s tím, zda měl prezident blíže k vládnoucí straně či nikoliv (obdoba kohabitace). Oba dosavadní prezidenti republiky měli své vlastní zahraničněpolitické preference, které nevyhovovaly zcela ani jedné z koalic, které během dvou volebních období obou českých prezidentů vládly. Zatímco prezident Havel zastával proamerické a středoevropsky solidární postoje, pravicové vlády do r. 1998 byly spíše izolacionistické. Po r. 1998 byly sociálně-demokratické vlády zejména eurooptimistické, což neodporovalo smýšlení prezidenta Havla. Neměly však lidskoprávní zaměření, které prezident Havel zastával a které vedlo například k ochlazení vztahů s Ruskem popř. s postsovětskými autoritářskými režimy. Rovněž vedlo k nedostatečnému rozvinutí vztahů s Čínou. Po r. 2003 prezident Václav Klaus nesdílel eurooptimismus sociálně-demokratických vlád, po nástupu pravice v r. 2006 zase neakceptoval zcela její proatlantickou politiku ani lidskoprávní zaměření části koalice (příkladem tohoto zaměření byla Strana zelených s podporou Tibetu). Určité rozpory panovaly i v balkánské politice. Latentní konflikty však nevyústily za téměř dvacetiletí v žádnou opravdu závažnou zahraničněpoliticky motivovanou vnitrostátní krizi.

Jeví se velmi pravděpodobné, že při spolupráci vlády a přímo voleného prezidenta republiky by mohlo dojít ke konfliktům otevřenějším, než tomu bylo dosud. Nicméně celý systém mnoha úřadů, útvarů a koordinačních odpovědností se zdá být vůči otevřenějším konfliktům dostatečně rezistentní. Vznik duality zahraniční politiky by kromě přímé volby pravděpodobně vyžadoval i další a hlubší změny, které by prezidentu republiky dovolily jeho názory přetavit v reálné a efektivní provádění vlastní praktické politiky.

B. INSTITUTY SJEDNÁVÁNÍ A PODPISU MEZINÁRODNÍCH SMLUV

Prezident republiky má kontrasignovanou pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy.¹² Kromě generální delegace dané pro sjednávání vládních a rezortních smluv se ústavní praxe ustálila tak, že se prezident republiky žádnou jednotlivou delegací ve věci sjednání ostatních – tedy prezidentských smluv – vůči vládě neuděluje. Prezident pouze uděluje plnou moc k podpisu plné moci tomu úředníkovi, který má smlouvu podepsat, a to s kontrasignací předsedy vlády.

V České republice neexistuje právní úprava, která by provedla ústavní ustanovení a upravila vzájemné vztahy mezi součástmi exekutivy při přípravě mezinárodních smluv. „Nahrazují“ ji jen dvě směrnice, které jsou schvalovány vládou České republiky. Směrnice usilují o interní překonání ústavněprávních nejistot, při vědomí toho, že samy vzhledem ke své formě nemohou problémy vyřešit. Přístup směrnic ke vztahu vlády a prezidenta je celkově kooperativní, když základní zásadou je povinnost informovat prezidenta a útvary jeho kanceláře o všech postupech vládě podřízených orgánů

¹² Podrobněji viz text J. Syllové v publikaci ŠTURMA, Pavel a další, *Výbrané problémy sjednávání a provádění mezinárodních smluv*. Praha: PF UK, 2011.

a útvarů při vzniku prezidentských smluv. Směrnice vlády pro sjednávání, projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv z r. 2004 vkládá do určitých fází sjednávání (nikoliv do všech) kromě informování prezidenta republiky i institut předložení návrhu na sjednání prezidentské smlouvy k připomínkám.¹³

Vzhledem k ústavnímu textu je třeba ptát se na to, zda je prezident republiky povinen, pokud je o to vládou ohledně určité mezinárodní prezidentské smlouvy požádán, delegovat pravomoci (tedy v praxi zmocnit k podpisu) některou součást exekutivy? Odpověď – navzdory ústavní formulaci – by v rámci dosud přijímaných ústavních doktrín parlamentní republiky měla znít ano.¹⁴ Prezident republiky rovněž nemá pravomoc mezinárodní smlouvu sám sjednat ani nemůže vypracovat jinou než obecnou delegaci, tedy nesmí vypracovat zmocnění, které by obsahovalo instrukce směřující k obsahu smlouvy, ke způsobu jejího sjednávání apod.

Je považován podpis smlouvy¹⁵ spíše za věc praktické zahraniční politiky (která náleží vládě) nebo je spíše formálním vyjádřením vůle státu (a pak by mohl být podpis učiněn prezidentem republiky, s kontrasignací předsedy vlády)? Z čistě formalistického pohledu by byla odpověď zřejmá. Pokud má prezident ústavní pravomoc věc delegovat (zmocnit příslušného činitele k podpisu smlouvy, viz čl. 16 a 17 obecné směrnice vlády o sjednávání mezinárodních smluv), pak věc nemusí delegovat a může ji učinit (nebo neučinit) sám. Tento přístup je třeba odmítnout jako systémově nevhodný. Pravomoc prezidenta republiky je nutno vykládat tak, aby byla zachována jednotnost zahraniční politiky, odpovědnost jejich tvůrců vůči Parlamentu a vazba na dělbou moci. Z toho je třeba vyvodit, že ve shodě s politikou vlády prezident republiky může sám po dohodě s vládou podepsat vládou sjednanou mezinárodní smlouvu, aniž by však mohl bránit příslušným vládním činitelům v podpisu smlouvy tehdy, pokud jimi byla smlouva úspěšně sjednána a pokud zmocnění k jejímu podpisu bylo prezidentem republiky vůči vládě formálně učiněno.¹⁶

Pokud se jedná o podpis mezinárodní smlouvy, k jejímuž podpisu prezident nikoho nezmocnil, a přitom byla řádně sjednána a vláda na jejím podpisu trvá, měl by podle doktrín uvedených výše smlouvu loajálně podepsat nebo k podpisu zmocnit příslušného činitele.¹⁷

Přímá volba prezidenta republiky bude mít jistě vliv na výklad obou popsaných ústavněprávních institutů. I dnes jsou výklad a praktická aplikace těchto ústavních pasáží krajně obtížné. Pokud bude mít prezident republiky autonomně vzniklý mandát, je možné očekávat snahu o zrealnění prezidentské pravomoci při využití těchto institutů.

¹³ Ústavněprávní analýza obsahu směrnice je obsažena v publikaci MLSNA, Petr, KNĚŽÍNEK, Jan. *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde 2009, s. 467n.

¹⁴ Slovenská republika má shodnou úpravu prezidentských pravomocí jako ČR.

¹⁵ Prezidentskou smlouvu nebo smlouvu jinou, jejíž sjednání a podpis si sám vyhradil.

¹⁶ Podobný (i když spíše virtuální) spor vznikl v Rakousku, kde prezident Klestil považoval pravomoc podepsat smlouvu o přístupu k Unii za svoji pravomoc, kterou pouze deleguje na kancléře. Polský ústavní soud rozhodl ve prospěch prezidenta při kompetenčním sporu mezi prezidentem Polska a vládou ohledně pravomoci prezidenta zastupovat Polsko v Radě Unie – spis. zn. Kpt 2/08. Je však třeba mít na paměti, že polské ústavní tradice jsou rozdílné od historie Československa, a to i v období 90. let dvacátého století. Polsko má i dnes jasné tendence k poloprezidentskému systému, navzdory ústavnímu textu.

¹⁷ Totéž, co bylo řečeno o sjednávání a podpisu, platí i na přípravu vypovězení platnosti mezinárodních smluv.

Prezident republiky podle Ústavy ratifikuje mezinárodní smlouvy. Z hlediska vnitrostátního může být ratifikace rozuměna buď jako vyjádření souhlasu prezidenta republiky, nebo jako pouhé potvrzení, že se prezident republiky s mezinárodní smlouvou seznámil popř. ověřil její znění. Kontrasignace ratifikace předsedou vlády je pak posledním formálním vyjádřením souhlasu vlády se zněním smlouvy a potvrzením odpovědnosti vlády za budoucí provádění smlouvy. Prezident republiky je volen Parlamentem, jeho pravomoci jsou omezené. Vrcholným orgánem moci je vláda, odpovědná Parlamentu, který ji může v každém okamžiku odvolat. Pokud má prezidentská mezinárodní smlouva všechny náležitosti nezbytné pro její ratifikaci, musí ji prezident republiky v přiměřeném čase (nikoliv bezodkladně) ratifikovat a potvrdit tak její text. Přiměřeným časem se rozumí čas potřebný k seznámení se s konečným zněním smlouvy a jejími následky. Přiměřená doba může být posuzována i podle předmětu a obsahu smlouvy (závažnosti, komplikovanosti, rozsahu), nicméně by se neměla řádově významně lišit od lhůty 15 dnů, která je prezidentu ústavně stanovena pro vrácení zákona, přijatého Parlamentem. Dosud existující komentáře k Ústavě nebo jiné ústavněprávní texty tuto záležitost spíše zamlžují nebo za rozhodující orgán při ratifikaci považují vládu, i když to nevyslovují zcela zřetelně. Komentář kolektivu prof. Sládečka (autorem pasáže je doc. Vladimír Mikule) problém neřeší, když ratifikaci prezidentem republiky považuje za „*potvrzení či schválení sjednaného textu smlouvy, které má rozměr a důsledky jak vnitrostátní, tak mezinárodní*.“¹⁸ Tím je sice řečeno, že ustanovení nemá jen mezinárodněprávní rozměr (jen mezinárodněprávní rozměr má ratifikace podle ústavní doktríny např. v Rakousku), ale zda je jeho vnitrostátně-právním obsahem vyjádření souhlasu nebo jen potvrzení sjednaného textu smlouvy, z komentáře nevyplývá. Komentář doc. Klímy (pasáž psal doc. Kysela) je poněkud jednoznačnější, když říká, že „*prezident republiky je (spíše teoreticky) oprávněn ratifikaci odůvodněně odmítnout. Zejména v případech vyžadujících souhlas Parlamentu je to však představitelné jen v krajních případech radikální změny okolností, za nichž by podle prezidentova soudu souhlas k ratifikaci nebyl dán. (...) Osobní či politické výhrady (...) nedojdou uplatnění, neboť chybí mechanismus překonání jeho výhrad a povaze demokratického právního státu odporuje, aby vůle neodpovědného monokratického orgánu převážila nad vůlí odpovědné vlády a dvou přímo zvolených parlamentních komor*“.¹⁹

Po přijetí euronovely Ústavy se postup ratifikace mezinárodních smluv prezidentem republiky zkomplikoval tím, že i když je prezidentská mezinárodní smlouva schválena Parlamentem ve smyslu článku 10 nebo 10a Ústavy, má skupina senátorů nebo skupina poslanců aktivní legitimaci k podání návrhu na rozhodnutí Ústavního soudu o souladu této smlouvy s ústavním pořádkem. Lhůta k podání návrhu není ústavně ani zákonným způsobem stanovena. Z toho vyplývá, že pokud bude prezident republiky vyčkávat s ratifikací, může tím umožnit návrh poslanecké nebo senátorské skupiny podat a naopak, pokud bude smlouvu ratifikovat okamžitě, bude moci skupinám poslanců a senátorů zabránit v podání návrhu na rozhodnutí Ústavního soudu. Právě kvůli této záležitosti

¹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír a další, cit. dílo s. 367.

¹⁹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk 2009, s. 488.

by měl prezident republiky zachovávat konstantní přístup k ratifikaci mezinárodních smluv, aby jeho činností nebo nečinností nedocházelo ke zvýhodňování či znevýhodňování skupin poslanců a senátorů. Odmítnutí ratifikace Parlamentem schválené smlouvy není přípustné. Už jednou výše citovaný Komentář k ústavě a listině²⁰ k tomu dokonce říká: „*Neslučuje-li se se svědomím prezidenta republiky konkrétní smlouvu ratifikovat, je namíste uvažovat o podání demise, případně o využití mechanismu podle čl. 66 Ústavy (...)*.“ Tento výklad ani jeho další rozvinutí v uvedené publikaci nepovažujeme za správný, ve svém tvrdém vyznění se neslučuje s koordinačním charakterem mezinárodní politiky ani s kooperačními vztahy mezi duálními vykonavateli výkonné moci a koneckonců ani s účelem a formulací čl. 66 Ústavy.

Dosavadní praxe je taková, že prezidenti republiky byli veskrze loajální vůči mezinárodní politice vlády vyjádřené mezinárodními smlouvami. Případů, kdy prezidenti republiky váhali s ratifikací natolik, že je možné tuto dobu považovat za prodlení, není za dosavadních 18 let mnoho. Rozhodně nepřesahuje 5 prezidentských smluv, přitom za jedno volební období se schválí okolo 150 prezidentských mezinárodních smluv. Nejdůležitějšími příklady prezidentského prodlení jsou Lisabonská smlouva, měnící primární právo Evropské unie, a Římský statut Mezinárodního trestního soudu. Obě tyto smlouvy narazily na eurorealistické názory a skepsi vůči mezinárodnímu právu prezidenta Václava Klause, který obě smlouvy považoval za zásah do státní suverenity. Římský statut byl nakonec prezidentem republiky ratifikován až rok po schválení Parlamentem (2008–2009). Lisabonská smlouva byla prezidentem Václavem Klausem ratifikována 3. 11. 2009, když byla schválena komorami mezi únorem a květnem téhož roku. Prezident Klaus za příslib ratifikace přinutil vládu vyjednat „výjimky“ z Listiny EU, které mají být schváleny při příležitosti první novelizace této smlouvy. Posledním důležitým příkladem sporu mezi vládou a prezidentem republiky ohledně ratifikace je Smlouva o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii, připravená na setkáních Evropské rady (formálně mimo orgány EU) v lednu a únoru 2012. Prezident Václav Klaus vyloučil svůj podpis na ratifikační listině ještě před podpisem smlouvy smluvními stranami. Dopis o tom zaslal předsedovi vlády.

Z uvedených příkladů vyplývá, že rozpory mezi prezidentem republiky a předsedou vlády vznikají u veskrze politických a svým vnitrostátním dopadem nejdůležitějších smluv. Pokud by byl prezident republiky volen přímo, dá se očekávat zvýšení počtu případů zasahování prezidenta do mezinárodních smluv. Prezidentský podpis ratifikačních listin totiž není možno – při zachování dosavadního textu Ústavy týkajícího se pravomocí prezidenta republiky v čl. 63 Ústavy – žádným jiným úkonem nahradit.²¹

²⁰ Tamtéž s. 488.

²¹ Schválené znění novely Ústavy č. 135/2011 Sb. stanoví, že prezident může být zbaven úřadu nejen pro velezradu, ale i pro „*hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku*“. To by mohlo mít určitý vliv na to, že by se prezident mohl obávat neratifikovat smlouvu, kterou Parlament v obou komorách schválil. Tím by mohly být částečně eliminovány obavy z přílišné až arbitrární pravomoci prezidenta republiky při kontrasnaci prezidentských smluv.

D. INSTITUT ZASTUPOVÁNÍ ČR V EVROPSKÉ RADĚ

Primární právo EU žádným způsobem nestanoví, kdo se účastní tzv. Evropské rady, tedy shromáždění hlav států a předsedů vlád členských států Unie²². Závisí na ústavním systému každého státu a vždy ještě na ad hoc rozhodnutí, kdo bude na kterém summitu členský stát zastupovat. Ze strany Unie není požadována ani kontinuální účast jediného orgánu. Rovněž vnitrostátní právní řád nemá žádné výslovné ústavní ani zákonné ustanovení o tom, kdo má za Českou republiku v Evropské radě vystupovat, proto je nutno pro tento účel interpretovat jen ústavní ustanovení. Prozatím záleželo spíše na dohodě vlády²³ s prezidentem republiky o tom, kdo se bude summitů účastnit. Účast prezidenta republiky na Evropské radě byla výjimečná.

Zastupování státu je pravomoc kontrasignovaná. Účast prezidenta na Evropské radě by bylo možno považovat za zastupování státu. Toto pojetí však zatím není interpretačně stabilizováno – představitel je i jiné pojetí, podle kterého pravomoc Evropské rady už je delegována primárním právem na orgány EU a činitel za Českou republiku je považován za část orgánu EU a nikoliv za zástupce státu. Pokud tedy považujeme práci představitelů ČR v Evropské radě za zastupování státu ve smyslu Ústavy, pak pokud je třeba Evropskou radou přijmout právní úkon ve formě rozhodnutí, musí jej – pokud jej činí prezident republiky – spolupodepsat předseda vlády nebo jím zmocněný člen vlády. Evropská rada podle Lisabonské smlouvy přijímá různé dokumenty, z nichž některé jsou jako rozhodnutí přímo označeny v SEU.²⁴ U těchto aktů (pravděpodobně – viz výše) musí být případný prezidentský akt opatřen kontrasignací.²⁵ Paradoxně předseda vlády schválení téhož úkonu ze strany prezidenta republiky nepotřebuje. Nejdůležitějším aktem Evropské rady jsou její závěry, které mají spíše koncepční význam. Je nejasné, zda je možno závěry Evropské rady nebo jejich část považovat za „rozhodnutí“ ve smyslu čl. 63 Ústavy. Z tohoto důvodu ani není ustáleno, zda prezident republiky potřebuje k projevení souhlasu se závěry ER spolupodepsat předsedu vlády.

Další interpretační problémy vznikají, pokud stejní aktéři, tedy hlavy států a předsedové vlád, jednájí na stejném místě a ve stejném složení (s výjimkou předsedy ER a předsedy Komise) mimo právní formát Evropské rady a přijímají akty, které je možno považovat za neformálně uzavřené mezinárodní dohody, jež nevyžadují žádné další náležitosti, například ratifikaci. Jedná se většinou o dohody prezidentů a předsedů vlád přijaté mimo smluvní rámec EU o záležitostech týkajících se budoucích změn primárního práva nebo dalších závažných záležitostí.²⁶ Totéž platí i pro relativně nově formálně ustavovanou Euroskupinu, která je řízena summitu na nejvyšší úrovni a v jejímž rámci rovněž vznikají dohody mimo smluvní rámec EU.

²² Kromě hlav států nebo předsedů vlád se Evropské rady podle čl. 15 SEU účastní předseda ER a předseda Komise.

²³ I v rámci vlády je pravomoc pro přípravu dokumentů v ER rozdělena a koordinována, vzhledem k tomu, že přípravné práce pro ER probíhají v Radě pro obecné záležitosti, mezi evropské útvary MZV, které připravují materiály pro ministra zahraničních věcí a evropské útvary Úřadu vlády, jež připravují materiály pro předsedu vlády.

²⁴ Jedná se zejména o akty při zjednodušené změně primárního práva podle čl. 48 SEU.

²⁵ Srov. SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva, komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 90.

²⁶ Srov. SYLLOVÁ, Jindřiška. Právní charakter irských záruk a ukončení ratifikace Lisabonské smlouvy prezidentem republiky. *Časopis pro právní teorii a praxi*, 1/2010.

Oblast rozhraničení pravomocí hlavy státu a předsedy vlády či vlády v této oblasti nejen není dosud legislativně upravena, nezmiňují se o ní dostatečně ani komentáře k Ústavě. Mezinárodněprávně se v praxi vychází z Vídeňské úmluvy o smluvním právu, proto vůči stranám Smluv EU kompetenční problémy ohledně platnosti úkonů jednotlivých národních činitelů nevznikají. S ohledem na situaci v ČR je možno z dosavadní zkušenosti konstatovat, že i v této oblasti dochází k vnitrostátním kompetenčním problémům, a to zejména tehdy, když se jedná o vrcholné politicky významné rozhodování (nikoliv v případě summitů běžných).

Poté, až vstoupí v účinnost přímá volba prezidenta republiky, dá se očekávat další zrealnění duálního rozdělení výkonné moci.

Summary

Although the President of the Czech Republic according to the constitutional formulation (art. 63) represents the state abroad, his real function is limited due to the fact that this competence must be countersigned by the Prime minister. Professor Weyr stated that the external representation means *“representation in the overall diplomatic and political purposes (...) in various official and ceremonial occasions as head of state”*. In practice, foreign policy has been till now in principle in the competence of the government, including negotiating of international treaties. The government has been equipped by the adequate administrative and diplomatic apparatus for implementing the foreign policy. The direct election of the President may have a substantial impact on the interpretation of constitutional provisions dealing with the foreign policy. The discrepancies of the foreign policy between the President and the Prime Minister, that have been under the indirect election hidden by the cooperative style of coordination, may be enhanced in several aspects. We can expect an increasing number of interference of the President into negotiating of international treaties. Also the President's power to ratify the international treaties may become more arbitrary.

Key words: constitution, President, Czech Republic, international treaties, foreign affairs, government, prime minister

Klíčová slova: ústava, prezident, Česká republika, mezinárodní smlouvy, zahraniční věci, vláda, předseda vlády