

Vybrané problémy sjednávání mezinárodních smluv a jejich vnitrostátního projednávání

Závěrečná studie k projektu MZV č. RM 05/01/10 (zkrácená verze)

Pavel Šturma, Vladimír Balaš, Jindřiška Syllová, Věra Jirásková
(Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta)

1. Úvod

Narozdíl od poměrně ucelené a úspěšné kodifikace *mezinárodního smluvního práva*, přinejmenším pro smlouvy mezi státy, ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu (1969), předpisy *vnitrostátní*, které se týkají sjednávání, vnitrostátního projednávání a provádění mezinárodních smluv, jsou velmi roztržité a mezerovité. Jedná se v podstatě jen o několik ustanovení Ústavy ČR, která mají zčásti kompetenční charakter, zčásti řeší poměr mezinárodních smluv a vnitrostátního práva (články 1(2), 10, 10a, 39(4), 49, 63(1), 87). Na podústavní úrovni však není žádný zákon či jiný obecně závazný právní předpis, který tyto otázky komplexně řeší (na rozdíl od situace v některých jiných státech). Jeho úlohu proto supluje Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv.

Cílem této studie není zabývat již poměrně dobře zmapovanou tematikou vnitrostátních účinků mezinárodního práva, zejm. mezinárodních smluv, která za poslední dvě dekády zaznamenala v českém kontextu – přinejmenším na ústavní úrovni – zásadního obratu od dualistického k monistickému pojetí.

Poněkud stranou pozornosti tak zůstávaly některé aspekty „mezinárodního rozměru“ české ústavy, hlavně pokud jde o roli jednotlivých vnitrostátních (ústavních) subjektů při sjednávání a vnitrostátním projednávání mezinárodních smluv. A rovněž otázka prozatímního provádění mezinárodních smluv, což je institut upravený mezinárodním smluvním právem, ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu (1969), ale ponechaný bez úpravy v ústavním pořádku a zákonech dnešní České republiky (na rozdíl od legislativního řešení v některých obdobích bývalého Československa). To jsou dvě související, relativně samostatná témata této studie.

Autoři této studie museli vzít v potaz nejenom právní normy (mezinárodní a ústavní), ale také praxi států, ústavní zvyklosti, jakož i teoretické diskuse. Základní použité metody jsou analýza, syntéza a srovnávací metoda. Důležité místo má také metoda historická. Srovnávání se totiž týká nejen úprav a praxe různých států, ale starších úprav československých. V případě prozatímního provádění mezinárodních smluv bylo třeba přihlídnout i k historii přípravných prací v Komisi pro mezinárodní právo a na diplomatické konferenci ve Vídni.

2. Prozatímní provádění mezinárodních smluv

2.1. Prozatímní provádění v mezinárodním smluvním právu

Jedním z mimořádně aktuálních, prakticky závažných a přitom i teoreticky náročných problémů práva mezinárodních smluv je jejich prozatímní provádění, což je institut mezinárodního smluvního práva, kodifikovaný dnes v čl. 25 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Předběžné či prozatímní provádění¹ smlouvy nebo části smlouvy do jejího vstupu

¹ V české odborné terminologii se nejčastěji používají výrazy „prozatímní provádění“ a „předběžné provádění“. Srov. např. Potočný, M.: K otázce prozatímního provádění mezinárodních smluv, *Právník*, 5/1972, s. 428; Čepelka, Č.: *Právo mezinárodních smluv. Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem*. Praha: Karolinum, 1999, s. 43; Mlsna, P., Kněžínek, J.: *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde, 2009, s. 98. Některé další výrazy, které se též občas objevují v literatuře a smluvní praxi, jako „prozatímní aplikace“,

v platnost je možné, pokud tak smlouva sama stanoví, nebo se na tom jinak dohodly státy, které se zúčastnily jednání. V praxi se předběžně provádějí nejčastěji smlouvy hospodářské povahy, ale nejenom tyto. Jde o mechanismus, jehož hlavním cílem je rychlá implementace závazků dohodnutých smluvními státy. Určité právní účinky se tak přiznávají některým smlouvám (částem smluv), které dosud nevstoupily v platnost vůbec, nebo alespoň pro daný stát, který se zavazuje k prozatímnímu provádění. Týká se to i důležitých mnohostranných mezinárodních smluv, které vyžadují ratifikaci (z pohledu české terminologie tzv. prezidentských smluv).

Predběžné či prozatímní provádění tak neznamená prozatímní „vstup v platnost“, nýbrž zakládá pouze určité právní účinky.² Jinak řečeno, jedná se jen o prozatímní „provádění“ a ne o „prozatímní platnost“ smlouvy.³ Je třeba připomenout, že smlouva, byť se stává pro smluvní státy závaznou až vstupem v platnost, může mít již před tímto datem některé účinky.⁴

Tato otázka ovšem nebyla zpočátku tak jednoznačná, jak se jeví dnes. V minulosti se některým autorům jevil článek 25 Vídeňské úmluvy jako nový institut mezinárodního smluvního práva.⁵ V novější literatuře lze však najít doklady o tom, že výjimečně docházelo k prozatímnímu provádění smluv již v 19. století. Jako první příklad prozatímního provádění se uvádí Londýnská dohoda (1840), uzavřená mezi evropskými mocnostmi (Rakouskem, Pruskem, Ruskem a Velkou Británií) a Osmanskou říší.⁶ Tehdy se jako důvod uváděla geografická vzdálenost mezi smluvními stranami, což mohlo komplikovat a prodloužit výměnu ratifikačních listin. V pozdější době a v současnosti je pak hlavním důvodem potřeba rychlého uvedení do života (provádění) některých smluv (některých ustanovení) navzdory poměrně zdoluhavému vnitrostátnímu schvalování. Souvisí to s tím, že na rozdíl od absolutistického státu v demokratických státech (konstitučních monarchiích i republikách) potřebuje hlava státu k ratifikaci smlouvy souhlas parlamentu.⁷

Kodifikační historie vztahující se k dnešnímu článku 25 Vídeňské úmluvy je poměrně složitá.⁸ V rámci Komise pro mezinárodní právo prošel návrh příslušného článku značnými formálními a terminologickými proměnami. První návrh ustanovení, které v jádru odpovídá dnešnímu čl. 25, se objevil již v 1. zprávě zvláštního zpravodaje Fitzmaurice (1956).⁹ Další zvláštní zpravodaj Waldock ve své 1. zprávě (1962) poukázal na prozatímní provádění v tehdejší návrhu čl. 20 (Způsob a den vstupu v platnost) a čl. 21 (Právní účinky vstupu

„dočasné uplatňování“, apod., vznikají spíše nepřesným překladem, který nebere v potaz ustálenou českou právní terminologii. V této práci preferujeme výraz „prozatímní provádění“, který je ve shodě s úředním překladem Vídeňské úmluvy o smluvním právu (pod č. 15/1988 Sb.) a nejnovější učebnicí mezinárodního práva. Srov. Čepelka, Č., Šturma, P.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 151-152.

² Srov. Aust, A.: *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, 2000, s. 139-140.

³ Srov. Týč, V.: *O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv*, Brno, 1996, s. 86.

⁴ Viz Jennings, R. – Watts, A. (eds.): *Oppenheim's International Law*, London/New York, 1992, s. 1238: „Although a treaty only becomes binding upon the contracting states when it has come into force, it is not always without effect before its entry into force – typically, during the interval between signature and ratification. ...a treaty may provide, or the negotiating states may otherwise agree, that it is wholly or partly to be applied provisionally pending its entry into force.”

⁵ Srov. Potočný, M.: op. cit., s. 427; Sinclair, I.: *The Vienna Convention on the Law of Treaties*. 2nd ed. Manchester University Press, 1984, s. 46.

⁶ Viz Geslin, A.: *La mise en application provisoire des traités*. Paris: Pedone, 2005, s. 6.

⁷ Srov. Seidl-Hohenveldern, I.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Codex Bohemia, 1999, s. 50-51, 63.

⁸ Srov. Villiger, M.E.: *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, MNP, Leiden/Boston, 2009, s. 353.

⁹ Article 42, par. 1, in: YILC, 1956, Vol. II, s. 116 a 127: „A treaty may, however, provide that it shall come into force provisionally on a certain date, or upon the happening of a certain event, such as the deposit of a specified number of ratifications. In such cases an obligation to execute the treaty on a provisional basis will arise, but, subject to any special agreement to the contrary, will come to an end if final entry into force is unreasonably delayed or clearly ceases to be probable.”

v platnost).¹⁰ V témže roce přijatá zpráva Komise sloučila tam obsažené zásady do jediného ustanovení, a to čl. 24 (Předběžný vstup v platnost).¹¹ Po dlouhých diskusích v r. 1965 nakonec Komise přijala ve svém návrhu článků z r. 1966 pod tímto názvem návrh čl. 22.¹²

Jak je zřejmé, hlavním rozdílem je odlišná terminologie, místo o prozatímním provádění se hovoří o „předběžném vstupu v platnost“. Kromě toho druhý odstavec byl věnován předběžnému vstupu v platnost jen části smlouvy. Tato formulace však nebyla přijímána jednoznačně ani v rámci Komise, např. francouzský člen Komise P. Reuter ji označil za nepřesnou.¹³ Návrh Komise z r. 1966 ovšem narazil na odpor hlavně kodifikační konferenci ve Vídni (1968/1969). Některé státy navrhovaly jeho vyškrtnutí (USA, Korea a Vietnam), ale to se nestkalo s širší podporou. Namísto toho návrh Komise doznal podstatných změn. Obsah odst. 2, který rozlišoval prozatímní provádění celé smlouvy a její části, byl zařazen do dnešního čl. 25 odst. 1. Nejvýznamnější změnou, která vycházela z návrhu bývalého Československa a Jugoslávie, bylo přejmenování kontroverzního „předběžného vstupu v platnost“ na „předběžné provádění“.¹⁴ Nadto Konference rozhodla o zařazení nového odst. 2, který se týká skončení prozatímního provádění smlouvy nebo části smlouvy. Stalo se tak na návrh Belgie, ke kterému se později připojilo Maďarsko a Polsko.¹⁵

Převládajícím názorem je, že předběžné provádění je založeno na mezistátní dohodě. Obsahuje-li samotná smlouva ustanovení o svém předběžném provádění nebo bylo-li to dohodnuto nějak jinak, např. v samostatné dohodě¹⁶, lze jen obtížně zpochybnit, že předběžné provádění není založeno na vzájemném souhlasu států. Jak se pokusíme dále dovodit, je tento názor zásadní pro určení právních účinků předběžného provádění.

Pojmově se jedná o dohodu odlišnou od hlavní smlouvy, která se někdy nazývá „sekundární“ či „akcesorická“, ale nejpresnější je „dohoda o prozatímním provádění“.¹⁷ Jak se uvádí v literatuře, která zobecňuje praxi států, taková dohoda může mít různou podobu: samostatná mezinárodní smlouva předvídalující prozatímní provádění připojené dohody, protokol o prozatímním provádění, výměna diplomatických nót, rezoluce připojená ke smlouvě, ústní dohoda zástupců států, popř. tacitní souhlas.¹⁸

Až na Vídeňské konferenci zařazený čl. 25 odst. 2 předvídá možnost ukončení prozatímního provádění. Svou dikcí se vztahuje na mnohostranné smlouvy, ale může se použít *mutatis mutandis* i na dvoustranné smlouvy.¹⁹ Podle tohoto ustanovení, „nestanoví-li smlouva jinak, nebo nedohodly-li se státy, které se zúčastnily jednání, jinak, skončí prozatímní provádění nebo části smlouvy ve vztahu k určitému státu, jestliže tento stát oznámí ostatním státům, mezi nimiž se smlouva předběžně provádí, svůj úmysl nestát se stranou smlouvy“.

¹⁰ Viz YILC, 1962, Vol. II, s. 68 an.: „6. Notwithstanding anything contained in the preceding paragraphs of this article, a treaty may prescribe that it shall come into force provisionally on signature or on a specified date or event, pending its full entry into force in accordance with the rules laid down in this article.“

¹¹ Viz YILC, 1962, Vol. II, s. 182.

¹² YILC, 1966, Vol. II, s. 210: “Article 22 – Entry into force provisionally:

1. A treaty may enter into force provisionally if:

(a) The treaty itself prescribes that it shall enter into force provisionally pending ratification, acceptance, approval or accession by the contracting States; or

(b) The negotiating States have in some other manner so agreed.

2. The same rule applies to the entry into force provisionally of part of a treaty.”

¹³ Viz YILC, 1965, Vol. I, s. 106.

¹⁴ Viz dok. A/CONF.39/C.1/SR.27, Official Records, Documents, s. 144, § 224.

¹⁵ Viz dok. A/CONF.39/C.1/SR.26 a SR.27, *ibid.*, s. 142, 144.

¹⁶ Např. Protocol of Provisional Application of the GATT z roku 1947.

¹⁷ Srov. Geslin, A.: *op. cit.*, s. 185, 196-203.

¹⁸ Srov. Geslin, A.: *op. cit.*, s. 122 an.; Mathy, D. In: Corten, O., Klein, P.: *Les conventions de Vienne sur le droit des traités*. Bruxelles: Bruylant, 2006, s. 1063 an.

¹⁹ Srov. Villiger, M.E.: *Commentary...*, *op. cit.*, s. 355.

Ustanovení odst. 2 tak dává zejména možnost státu, kterému se nepodařilo dosáhnout vnitrostátního (parlamentního) souhlasu k ratifikaci smlouvy, aby ukončil prozatímní provádění. I když stát takto skončil prozatímní provádění smlouvy, může se ještě v budoucnosti stát stranou smlouvy, pokud nakonec splní podmínky k tomu, aby pro něj vstoupila v platnost. Kromě toho může prozatímní provádění skončit i jiným způsobem, na kterém se státy dohodly.

Pokud jde o právní účinky prozatímního provádění, lze je rozlišit na mezinárodní a vnitrostátní. Pokud jde o právní účinky na mezinárodní úrovni, lze za zcela autoritativní považovat komentář Komise pro mezinárodní právo k závěrečnému návrhu článků o smluvním právu. Komise zcela jednoznačně vyslovila názor v tom smyslu, že nemůže být pochyb o tom, že takovéto klauzule mají právní účinky a činí mezinárodní smlouvu předběžně platnou.²⁰ Dohoda o předběžném provádění mezinárodní smlouvy bez pochyby znamená, že jde o mezinárodně závazný právní nástroj mezi státy a že z porušení tohoto závazku lze vyvolávat mezinárodněprávní odpovědnost a jde o závazek, který je standardně vynutitelný.

Účinky prozatímního provádění se podobají provádění platné smlouvy, v tomto smyslu práva a povinnosti vzešlé z provádění smlouvy mají stejnou povahu. Proto i notifikace o skončení prozatímního provádění má účinky *ex nunc* a nikoliv *ex tunc*, tedy podobně jako u skončení platné smlouvy.²¹ To má význam pro trvání závazků vzniklých v době, kdy byla smlouva předběžně prováděna.

2.2. Prozatímní provádění mezinárodních smluv v českém právu

V ČR není dosud žádný speciální zákon, který by upravoval proces sjednávání mezinárodních smluv. Místo toho základním prováděcím předpisem k ústavním normám je Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, schválená usnesením vlády č. 131 ze dne 11.2.2004.²² Tato nová Směrnice nahradila starší verzi směrnice vlády, která byla schválena usnesením vlády č. 328 z 16.6.1993.²³ Technické podrobnosti, včetně doporučených vzorů písemností pak obsahuje Metodická instrukce ministra zahraničních věcí ke sjednávání, vnitrostátnímu projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 16.3.2004.²⁴

Česká smluvní praxe rozlišuje mezi tzv. prezidentskými smlouvami, vládními smlouvami a rezortními smlouvami. Ve smyslu směrnice se rozumí „prezidentskou smlouvou“ smlouva, k jejíž ratifikaci prezidentem republiky je třeba souhlasu obou komor Parlamentu nebo souhlasu daného v referendu. Jde o smlouvy druhově vymezené v čl. 10a a čl. 49 Ústavy.²⁵

Součástí českého právního řádu se na základě inkorporační normy obsažené v čl. 10 Ústavy stávají pouze tzv. prezidentské smlouvy, tedy smlouvy, k jejichž ratifikaci prezidentem dal souhlas Parlament (obě komory Parlamentu) a které byly publikované. Takové smlouvy požívají v případě rozporu aplikační přednosti před zákonem. Podle zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a sbírce mezinárodních smluv, se ve Sbírce mezinárodních smluv uveřejňují platné mezinárodní smlouvy, jimiž je ČR vázaná. Jinak řečeno, mezinárodní platnost smlouvy (podle pravidel mezinárodního smluvního práva) je podmínkou pro publikaci i pro vnitrostátní účinky mezinárodní smlouvy.

²⁰ Srov. Report of the International Law Commission on the Work of Its Eighteenth Session, YILC 1966, Vol. II, s. 210. Je tomu tak bez ohledu na to, že návrh článků hovoří o prozatímním vstupu v platnost (provisional entry into force).

²¹ Ibid., s. 355-356.

²² Viz Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, Praha, 2004.

²³ Viz Základní předpisy upravující sjednávání a provádění mezinárodních smluv, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, Praha, 1994.

²⁴ Ibid., s. 16 an.

²⁵ Viz Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv, op. cit., s. 2.

Jak se uvádí i v čl. 23 Metodické příručky MZV, právě až „datem vstupu smlouvy v platnost je smlouva pro Českou republiku závazná. Od data vstupu smlouvy v platnost se proto nelze dovolávat ve vztahu ke smluvním stranám vnitrostátních překážek jejího plnění. Proto je třeba zajistit všechny podmínky pro plnění závazků z ní vyplývajících k tomuto datu.“²⁶

Z tohoto pohledu zvláštní situace vzniká v případě dohody o prozatímním provádění smlouvy. Na rozdíl od situace v bývalém Československu za 1. republiky, ale i po roce 1945, kdy byl institut prozatímního provádění mezinárodních smluv upraven zákonem, dnes taková úprava chybí. Výjimkou z nedostatečné české úpravy se zdá být jen případ provádění hospodářských smluv obecné povahy, na které lze vztáhnout starý zákon č. 66/1949 Sb., o předběžném provádění mezinárodních hospodářských smluv obecné povahy.

Česká smluvní praxe v podstatě potvrzuje výše uvedená teoretická východiska, avšak přidává k nim jen velmi málo, což může vést k nejasnostem v konkrétních případech. Zatímco předchozí Směrnice (1993) se vůbec nezmiňovala o prozatímním provádění, Směrnice (2004) obsahuje alespoň stručné ustanovení v čl. 27: „V souladu s Vídeňskou úmluvou o smluvním právu (Vídeň, 23. května 1969) lze ve smlouvě sjednat ustanovení o prozatímním provádění smlouvy nebo jejích některých ustanovení před vstupem smlouvy v platnost. Prozatímní provádění však lze sjednat pouze pro smlouvu nebo její ustanovení, jsou-li v souladu se zákony České republiky. Smlouvu nebo její ustanovení, která nejsou v souladu se zákony České republiky, prozatímně provádět nelze.“²⁷

Toto až příliš stručné ustanovení o „prozatímním provádění smluv“ lze snad vysvětlit ve světle Metodické příručky MZV, v jejích verzích z r. 1993 i 2004 se shodně uvádí, že prozatímní provádění se v české smluvní praxi používá spíše výjimečně.²⁸ Podle zde vyjádřeného názoru lze prezidentské smlouvy či jejich části provádět prozatímně jedině v případě, že smlouva nebo její ustanovení jsou v souladu se zákony ČR. Podle názoru části české nauky dokonce české právo vůbec neumožňuje prozatímní provádění prezidentských smluv, protože k tomu chybí vnitrostátní právní podklad. Jelikož prezidentská smlouva vyžaduje souhlas Parlamentu k ratifikaci, její prozatímní provádění by také mělo být schváleno Parlamentem. Pokud je taková smlouva prováděna bez parlamentního souhlasu, půjde podle některých názorů o překročení pravomoci vlády.²⁹

Tento názor se zdá být příliš restriktivní a vlastně popírající předmět a účel institutu prozatímního provádění, který má právě umožnit rychlé provádění celé nebo alespoň části smlouvy, u které probíhá časově náročný ratifikační proces.

Třebaže Směrnice (2004) nejde tak daleko a podmiňuje prozatímní provádění jen souladem se zákony, určité výkladové problémy zde vznikají v tom, co znamená soulad se zákony ČR. Další praktický problém spočívá v tom, že podle dosavadní praxe se publikují ve Sbírce mezinárodních smluv jen smlouvy, které vstoupily v platnost, nikoli však smlouvy, které se prozatímně provádějí. To by se mělo do budoucna změnit.

Lze tedy učinit předběžný závěr, že z hlediska mezinárodního smluvního práva je Česká republika schopna na základě čl. 25 Vídeňské úmluvy a Směrnice vlády (2004) zajistit prozatímní provádění mezinárodních smluv, ke kterému se zavázala. Méně uspokojivá se současná velmi mezerovitá úprava z pohledu práva vnitrostátního, zejm. ústavního.

2.3. Provádění některých hospodářských smluv obecné povahy – příklad GATT

Nejen v českém, ale i ve světovém kontextu je nejznámějším příkladem prozatímního provádění Všeobecná dohoda o clech a obchodu (GATT 1947). Ta byla podepsána v Ženevě

²⁶ Ibid., s. 25.

²⁷ Viz Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv, op. cit., s. 13.

²⁸ Ibid., s. 34.

²⁹ Srov. Týč, V.: *O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv*, Brno, 1996, s. 86-87.

dne 30.10.1947, téhož dne byl přijat také Protokol o uvedení v prozatímní účinnost GATT. Československo se k tomuto Protokolu připojilo podpisem dne 21.3.1948. GATT byl na základě Protokolu takto prováděn až do r. 1993.

V době zahájení prozatímního provádění (v dobové terminologii „uvedení v prozatímní účinnost“) GATT měla čs. vláda pro tento postup jasnou oporu v zákoně. Již od vzniku Československa byl institut prozatímního provádění smluv upraven nejprve zákonem č. 637/1919 Sb., který později nahradil zákon č. 158/1923 Sb., o prozatímní úpravě obchodních vztahů s cizinou. Právě na základě tohoto zákona vydala vláda vyhlášku č. 59/1948 Sb., kterou podle svého usnesení z 12.3.1948 a se souhlasem prezidenta republiky uvádí v prozatímní platnost Všeobecnou dohodu o clech a obchodu.³⁰

Protokoly ke GATT některé další obchodní smlouvy pak již prozatímně prováděny na základě novějšího zákona č. 66/1949 Sb., o předběžném provádění mezinárodních hospodářských smluv obecné povahy. Ačkoliv současná česká praxe (a ani většina nauky) již neodkazuje na tento zákon, lze přinejmenším tvrdit, že je stále platný, protože nikdy nedošlo k jeho výslovné derogaci. Podle § 1 tohoto zákona, „vyžaduje-li toho zájem státu, lze mezinárodní hospodářské smlouvy obecné povahy prováděti před tím, než s nimi vysloví souhlas Národní shromáždění, usnese-li se na tom v jednotlivém případě vláda a projeví-li s tím souhlas prezident republiky“. Toto obecné zmocnění pro vládu však nevyklučovalo parlament z rozhodování, ale dávalo mu naopak pravomoc vyjádřit nesouhlas, kterým se zastaví předběžné provádění smlouvy. Podle § 2 totiž „vláda předloží ihned smlouvu, předběžně prováděnou podle tohoto zákona, Národnímu shromáždění, aby s ní vyslovilo souhlas. Odepře-li Národní shromáždění souhlas, zastaví vláda neprodleně další provádění smlouvy.“

Uvedený zákon vyžaduje určitou poznámku; zákon č. 66/1949 Sb. pochází totiž z období, kdy v Československu převládal dualistický přístup ke vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Ústavní listina z r. 1920 i Ústava z r. 1948 totiž neobsahovaly výslovnou úpravu tohoto vztahu. Tehdejší praxe vycházela z doporučení parlamentního ústavního výboru, podle něhož souhlas Národního shromáždění nemusel mít formu zákona, ale legislativní forma byla žádoucí, a pokud smlouva obsahovala pravidla určená k vnitrostátní realizaci, bylo třeba prováděcího zákona, ledaže Národní shromáždění již dalo souhlas ve formě zákona. Proto se transformace řešila případ od případu, ale nejčastější formou transformace bylo přijímání zvláštních zákonů.³¹

Tento přístup převládal i po 2. světové válce, když byl přijat zákon č. 66/1949 Sb. Tento zákon sám byl přijat na základě zmocnění obsaženého v čl. 74 odst. 1 Ústavy z r. 1948 (ústavní zákon č. 150/1948 Sb.): „Zákon stanoví, kdy lze hospodářské smlouvy obecné povahy provádět ještě předtím, než s nimi Národní shromáždění vysloví souhlas.“ Tehdejší ústava tak jasně rozlišila, které kategorie smluv vyžadují parlamentní souhlas k ratifikaci, přičemž pouze u jedné z nich (hospodářské smlouvy obecné povahy) připustila předběžné provádění, a to za podmínek upravených zákonem. Jedná se v našich podmínkách o první a dosud poslední ústavní zmocňovací normu pro prozatímní provádění určité kategorie mezinárodních smluv.

Na základě zák. č. 66/1949 Sb. bylo přinejmenším čtyřikrát výslovně rozhodnuto o prozatímním provádění smluv. Šlo především o 6 protokolů ke GATT přijatých v r. 1949,³² dále Dohodu o prozatímní úpravě hospodářských styků mezi Československou republikou a republikou Maďarskou (1949),³³ Obchodní dohodu mezi republikou Československou a

³⁰ Vyhláška vlády č. 59/1948 Sb. z 8.4.1948.

³¹ Srov. Malenovský, J.: *Mezinárodní právo veřejné. Jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému*, Brno, 2004, s. 410.

³² Vyhláška vlády č. 292/1949 Sb.

³³ Vyhláška vlády č. 197/1949 Sb.

Spojenými státy mexickými (1949)³⁴ a Protokol k GATT sjednaný v Torquay (1951).³⁵ Pozdější dvoustranné či mnohostranné smlouvy, jejichž prozatímní provádění by bylo výslovně založeno na tomto zákoně, se nepodařilo najít. To ovšem neznamená, že i některé pozdější hospodářské smlouvy obecné povahy nemohly být prozatímně prováděny. Zákon č. 66/1949 Sb. totiž nikdy nebyl zrušen, takže formálně se někdy stále považuje za součást našeho právního řádu. Jeho aplikace by dnes ovšem byla sporná.³⁶

Je skutečností, že v mezidobí ztratil zák. č. 66/1949 Sb. oporu v Ústavě 9. května; od r. 1960 totiž žádná čs. ani česká ústava takové zmocnění neobsahovala. Na druhé straně však kategorie hospodářských smluv obecné povahy přežila v ústavách všechny změny, takže lze argumentovat i ve prospěch možné aplikace tohoto zákona v pozdějším období. Absenci odkazů na řečený zákon po r. 1951 lze totiž vysvětlit i tím, že postupně docházelo k jistému úpadku legislativní kultury, který přežíval z doby 1. republiky až do počátku 50. let.

Od té doby žádná další ústavní či legislativní norma neřešila prozatímní provádění mezinárodních smluv. Došlo však k zásadní proměně ústavního řešení poměru mezinárodního a vnitrostátního práva. Článek 10 Ústavy ČR (1993) novelizovaný v r. 2001 znamená posun od dualistické k monistické koncepci, pokud jde o všechny ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy. Proto lze chápat argument, že platnost a použitelnost zákona č. 66/1949 Sb. je třeba interpretovat ve světle současné ústavní úpravy.

2.4. Prozatímní provádění Dohody k energetické chartě

Dohoda k energetické chartě byla přijata a otevřena k podpisu v Lisabonu dne 17.12.1994. Jménem České republiky byla Dohoda podepsána dne 8.6.1995. S Dohodou vyslovil souhlas Parlament ČR a prezident republiky ji ratifikoval. Ratifikační listina byla uložena u vlády Portugalské republiky, deponitáře Dohody, dne 17.6.1996. Jde jistě o hospodářskou smlouvu obecné povahy, mnohostrannou smlouvu, která obsahuje vedle úpravy obchodu s energetickými materiály a produkty také ustanovení o podpoře a ochraně investic v oblasti energetiky.

Podle čl. 45 odst. 1 „každý signatář souhlasí s předběžným prováděním Dohody až do doby vstupu v platnost pro signatáře v souladu s článkem 44, pokud (*to the extent that*) takové předběžné provádění není neslučitelné s jeho ústavou, zákony a nařízeními.“ Avšak každý signatář může podle čl. 45 odst. 2(a) při podpisu předat deponitáři prohlášení, že není schopen přijmout předběžné provádění. Šest signatářských států, které neratifikovaly Dohodu (Austrálie, Island, Japonsko, Malta, Norsko a Polsko), učinilo takové prohlášení.³⁷ Kromě nich učinilo prohlášení, ve kterém se odvolává na doložku neslučitelnosti (*inconsistency clause*) v čl. 45 odst. 1, Rakousko, Lucembursko, Itálie, Portugalsko, Rumunsko a Turecko. Některé další státy neučinily žádné prohlášení, ale zřejmě spoléhaly na omezující ustanovení v čl. 45 odst. 1; sem patří Finsko, Francie, Německo a patrně i Česká republika.

Dohoda se v souladu s ustanovením článku 45 odst. 1 předběžně prováděla ode dne podpisu a v České republice pak od 8.6.1995. Na základě svého článku 44 odst. 1 Dohoda vstoupila v platnost dne 16.4.1998 a tímto dnem vstoupila v platnost i pro Českou republiku.³⁸ Není však dodnes jasné, zda toto prozatímní provádění se opíralo o zákon č.

³⁴ Vyhláška vlády č. 91/1950 Sb.

³⁵ Vyhláška vlády č. 51/1951 Sb.

³⁶ Srov. Mlsna, P., Kněžínek, J.: op. cit., s. 225-226.

³⁷ Kromě nich využilo opt-out podle čl. 45 odst. 2(a) také Bulharsko, Lichtenštejnsko, Kypr, Maďarsko, Švýcarsko a Turkmenistán.

³⁸ Viz sdělení MZV č. 372/1999 Sb. Stojí za pozornost, že toto sdělení neobsahuje v příloze text Dohody (ten je pouze k nahlédnutí na MZV a Ministerstvu průmyslu a obchodu), přestože předkládací zpráva vládního návrhu pro Parlament předpokládala vyhlášení Dohody ve Sbírce zákonů. Tento postup je dosti nestandardní, neboť Dohoda obsahuje i ustanovení týkající se fyzických a právnických osob a její čl. 26 dokonce předvídá rozhodčí řízení mezi investory a státy v oblasti energetiky. Pokud se zde bude citovat český překlad Dohody, vychází

66/1949 Sb., nebo zda prostě spoléhalo na Směrnici vlády a skutečnost, že k provádění Dohody nebylo třeba provádět legislativní změny. V praxi tehdy žádné problémy nevznikly.

To ovšem neznamená, že k problémům s výkladem a aplikací Dohody nemohlo dojít. Svědčí o tom přinejmenším dva arbitrážní spory z ochrany investic zahájené podle Dohody k energetické chartě, a to *Kardassopoulos v. Gruzie* a *Yukos v. Ruská federace*.

V případě *Kardassopoulos* šlo o rozhodčí řízení před tribunálem ICSID,³⁹ které zahájil řecký investor na základě Dohody k energetické chartě a dvoustranné dohody o ochraně investic (BIT) mezi Řeckem a Gruzii kvůli vyvlastnění koncese na rekonstrukci energovodů a další infrastruktury v Gruzii. Jednou z námitek proti jurisdikci tribunálu bylo to, že k napadeným vyvlastňovacím opatřením došlo před vstupem Dohody k energetické chartě v platnost (16.4.1998). Tribunál však došel k závěru, že má jurisdikci *ratione temporis*, a to na základě prozatímního provádění Dohody Gruzii i Řeckem od 17.12.1994. Ani jeden z těchto států neučinil prohlášení podle čl. 45 odst. 2(a). Tribunál se zabýval i otázkou, zda provádění Dohody neslučitelné s ústavou, zákony nebo nařízeními Gruzie nebo Řecka. Na základě prozkoumání jejich práva došel k závěru, že vnitrostátní právo nebrání prozatímnímu provádění této smlouvy. Při neexistenci specifických ustanovení o prozatímním provádění nelze z obecných ustanovení, jako je čl. 28 řecké ústavy, podle kterého se mezinárodní dohody až po ratifikaci zákonem stávají součástí vnitrostátního řeckého práva, dovozovat neslučitelnost s prozatímním prováděním.⁴⁰

Řešení naznačené v arbitrážním nálezu *Kardassopoulos* bylo v nedávné době potvrzeno v částečném nálezu o jurisdikci a přípustnosti ve věci *Yukos* (30.11.2009). Tribunál zde na základě množství snesených argumentů a expertních posudků obou stran provedl podrobný výklad čl. 45 Dohody k energetické chartě.

Podle rozhodčího nálezu není nutné spojení mezi odst. 1 a odst. 2, takže i stát, který neučinil prohlášení podle čl. 45(2)(a) se může dovolávat klauzule neslučitelnosti v čl. 45(1).⁴¹ Tribunál dokonce připustil, že Ruská federace ani nemusela učinit zvláštní prohlášení podle čl. 45(1), aby se mohla dovolávat neslučitelnosti. Vyložil potom klauzuli neslučitelnosti, zda znamená plné nebo vůbec žádné provádění (*all-or-nothing*), nebo možnost zkoumat po jednotlivých ustanoveních, jakém rozsahu je jejich provádění v souladu s vnitrostátním právem. Přiklonil se k výkladu, že jde o závazek prozatímně provádět celou smlouvu, pokud takové provádění není neslučitelné s vnitrostátním právem.⁴²

Tribunál vyšel z principu obsaženého v čl. 27 Vídeňské úmluvy (zákaz dovolávat se vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy), s nímž by bylo v rozporu dovolit státu upravovat, popř. vylučovat závazek prozatímního provádění ve vztahu k jednotlivým ustanovením smlouvy.⁴³ Tribunál tento závěr navíc zdůvodnil silnou presumpcí separace mezinárodního práva od vnitrostátního práva. Prozatímní provádění je totiž institutem mezinárodního práva.⁴⁴ Navíc je prozatímní provádění mezinárodních smluv výslovně připuštěno v čl. 23(1) federálního zákona o mezinárodních smlouvách. Tribunál zkoumal i další ruské zákony a dospěl k závěru, že prozatímní provádění Dohody nebylo neslučitelné s vnitrostátním právem.

z Vládního návrhu, kterým se předkládá Poslanecké sněmovně PČR k vyslovení souhlasu (sněmovní tisk č. 1970 z r. 1995).

³⁹ ICSID Case No. ARB/05/18.

⁴⁰ Srov. Hutcheon, A., Spencer, J.: Provisional Application of the Energy Charter Treaty, Global Arbitration Review (<http://www.globalarbitrationreview.com/handbooks/3/sections/5/chapters/65/provisional...>)

⁴¹ PCA Case No. AA 227, Yukos Universal Limited (Isle Of Man) v. The Russian Federation, Interim Award on Jurisdiction and Admissibility (30 November 2009), §§ 264-269.

⁴² Ibid., §§ 311-312.

⁴³ Ibid., §§ 313-314.

⁴⁴ Ibid., §§ 315-316.

Z toho ovšem vyplývá, že ani v případě ČR by nejspíše argument založený na obecné inkorporační normě čl. 10 Ústavy ČR nemohl vyloučit prozatímní provádění Dohody k energetické chartě pro neslučitelnost s ústavou a zákony. Zdá se, že klauzule (ne)slučitelnosti se může úspěšně uplatnit jen v případech přímého a konkrétního rozporu mezi ustanovením smlouvy a vnitrostátního práva. Sama chybějící či nedostatečná vnitrostátní úprava tak není z pohledu mezinárodního práva překážkou prozatímního provádění smlouvy. Tento závěr, který je zřejmě platný z hlediska mezinárodního práva, ovšem nemusí být uspokojivý z hlediska práva ústavního.

2.5. Prozatímní provádění Protokolu 14 a Protokolu 14bis k EÚLP

Složitější situace než u hospodářských smluv může být u smluv upravujících práva a povinnosti osob, kam by spadal též Protokol č. 14 a 14bis k EÚLP. Zde bude asi vhodné také posuzovat nejenom smlouvu z hlediska typologie (*in abstracto*), ale též podle obsahu *in concreto*.

Úkolem Protokolu č. 14 bylo výrazně reformovat kontrolní mechanismus EÚLP, a tak zvýšit efektivitu jeho fungování. Problémem přetíženosti ESLP v důsledku nápadu stížností měl Protokol č. 14 vyřešit několika reformními prvky. Navzdory očekávání vyjádřenému v deklaraci přijaté Výborem ministrů při přijetí Protokolu č. 14, že se dosáhne jeho ratifikace a vstupu v platnost do dvou let od přijetí,⁴⁵ Protokol vstoupil v platnost až 1.6.2010. Protože jde o protokol obligatorního charakteru, který přímo mění ustanovení Evropské úmluvy, musel být ratifikován všemi smluvními stranami EÚLP. Jeden ze států, a to Ruská federace, však Protokol č. 14 dlouho neratifikoval. Tato situace vyvolala potřebu hledat alespoň dočasné, ale rychlé řešení.

Ovšem přijetí Protokolu č. 14bis měla být pouze jednou z cest k řešení svízelné situace, ve které se nacházel Evropský soud pro lidská práva kvůli oddalovanému vstupu v platnost Protokolu č. 14. Tou druhou cestou je dohoda členských států ve Výboru ministrů o možnosti prozatímního provádění samotného Protokolu č. 14.⁴⁶

Je zajímavé porovnat, jak jednotlivé členské státy Rady Evropy přistoupily k možnosti prozatímního provádění Protokolu. Ze seznamu prohlášení o pozatímním provádění je zřejmé, pro které státy není politický a ústavněprávní problém také provádění smlouvy. Pokud jde o Protokol č. 14, deklaraci o prozatímním provádění učinilo deset států (Albánie, Belgie, Estonsko, Lichtenštejnsko, Lucembursko, Německo, Nizozemí, Španělsko, Švýcarsko a UK). Jeden stát (Ukrajina) pak souhlasil s prozatímním prováděním Protokolu č. 14bis.

Zatímco obsah Protokolu č. 14bis je pouze stručným výtahem z ustanovení Protokolu č. 14, takže prozatímní provádění se týká celé smlouvy, v případě Protokolu č. 14 byla situace složitější. Proto se dohoda o prozatímním provádění dosažená na schůzce smluvních stran Evropské úmluvy v Madridu (12.5.2009) týkala pouze čtyř ustanovení Protokolu č. 14 (čl. 4, 6, 7 a 8), vztahujících se k zavedení samosoudce a nové kompetenci výboru tří soudů. Ačkoli se slovní vyjádření jednotlivých deklarací o prozatímním provádění Protokolu č. 14 v detailech liší, věcný rozsah prozatímního provádění je všude stejně a jednoznačně určen. Z praktického pohledu pak nebylo rozdílu mezi závazky států, které se rozhodly pro prozatímní provádění Protokolu č. 14 a ratifikaci či přijetí Protokolu č. 14bis. Druhá cesta byla v podstatě určena pro státy, které by měly ústavní problémy s prozatímním prováděním Protokolu č. 14 (což byl zřejmě i případ České republiky, i když podle našeho názoru byly možné obě cesty).

2.6. Srovnávací pohled

⁴⁵ Committee of Ministers: “Ensuring the effectiveness of the implementation of the European Convention on Human Rights at national and European levels” (13 May 2004).

⁴⁶ Viz dok. CM(2009)71 rev.2.

Na rozdíl od jiných otázek vnitrostátní úpravy a praxe sjednávání a provádění mezinárodních smluv, kde existují poměrně obsáhlé informace a studie komparativní povahy, k předběžnému provádění je k dispozici relativně málo informací. Přesto je možné hlavně díky dokumentům Rady Evropy situaci zmapovat.

V souvislosti se zkoumaným institutem prozatímního provádění lze státy rozdělit v zásadě do tří skupin.⁴⁷

(A) Obecnou zásadou uplatňovanou ve většině států je, že o předčasném provádění mezinárodních smluv je oprávněn rozhodnout ten orgán, který má právo takovou smlouvu uzavřít. V úvahu tak připadají většinou ty mezinárodní smlouvy, které mohou být uzavřeny a realizovány orgány výkonné moci v rámci jejich působnosti a bez účasti parlamentu (tj. vládní smlouvy). Je zajímavé, že sem patří jak některé státy s dualistickou tradicí (např. Itálie a Velká Británie), tak státy monistické (např. Francie a Nizozemí).

V Itálii je předběžné provádění možné jen výjimečně a pouze u smluv, které nevyžadují souhlas parlamentu; proto zde také nedošlo k prozatímnímu provádění Protokolu č. 14, jehož text původně nepředvídal tuto možnost, takže by změna vyžadovala souhlas parlamentu.

Ve Francii se připouští prozatímní provádění pouze výjimečně za podmínky, že to obsaženo ve smlouvě nebo dojednáno; nemožné, pokud je nutná ratifikace a schválení zákona parlamentem. Protokol č. 14 se ve Francii neprováděl, Dohoda k energetické chartě ano. Jak v souvislosti s arbitráží *Yukos* uvedl francouzský expert prof. A. Pellet, předběžné provádění mezinárodní smlouvy je možné pouze tehdy, když předmět smlouvy spadá do pravomocí výkonné moci nebo když předběžné provádění schválil dopředu Parlament. Podle Pelleta byla ve Francii před ratifikací ECT prozatímně prováděna pouze některá ustanovení ECT, a to ta, která nespádají pod čl. 53 Ústavy Francouzské republiky.

V Nizozemí může rozhodnout o prozatímním provádění smlouvy vláda, jen pokud jde o působnost vlády. Přes určité nejasnosti nizozemská vláda rozhodla na základě čl. 25 Vídeňské úmluvy o prozatímním provádění Protokolu č. 14 (viz výše).

V Polsku není prozatímní provádění vyloučeno, ale jen pokud realizaci může zajistit výhradně výkonná moc.

Velká Británie je schopna přijmout prozatímní provádění smlouvy, pokud není třeba inkorporace anebo příslušné zákonodárství již existuje; proto i v případě Protokolu č. 14 zvolila tuto cestu.

V Belgii – platnost mezinárodních smluv je vázána vnitrostátně na souhlas komor parlamentu (čl. 167 odst. 2 Ústavy), předběžné provádění není výslovně upraveno, v praxi je možné jen výjimečně, jsou-li pro to naléhavé důvody (zejm. u mnohostranných smluv), mezinárodní smlouva však nesmí bezprostředně zavazovat fyzické osoby nebo zatížit státní rozpočet.

Finsko nemá ústavní úpravu pro prozatímní provádění smluv, ale v praxi se tak děje, pokud se na tom strany dohodly; vnitrostátně platí stejné procedury jako pro přijetí mezinárodní smlouvy; rozhodnutí náleží prezidentovi na návrh vlády a pokud to je nutné (smlouva obsahuje úpravu vyhrazenou zákonu) se souhlasem parlamentu; sdělení o

⁴⁷ Příklady jednotlivých zemí uváděny podle: Expression of consent by states to be bound by a treaty. Analytical report and country reports. Committee of legal advisers on public international law (CAHDI). Council of Europe. CAHDI (2001) 3. Strasbourg, 23 January 2001. Další informace vztahující se k postojům států vůči prozatímnímu provádění Protokolu č. 14 viz CDDH Reflection Group (CDDH-S-GDR): CDDH opinion on putting into practice certain procedures to increase the court's case-processing capacity. Compendium of information received to date from States in response to the requests made at and following the 4th meeting. DH-S-GDR(2009)013. Strasbourg, 3 March 2009.

předběžném provádění je obsaženo v prezidentském výnosu, k němuž se přikládá text smlouvy.

V Rakousku není ústavně upraveno, který orgán rozhoduje o prozatímním provádění mezinárodních smluv. V praxi se přistupuje k prozatímnímu provádění až po dokončení vnitrostátních postupů nutných k vyslovení souhlasu být vázán smlouvou, což většinou zahrnuje parlamentní souhlas. Proto také Rakousko nepřistoupilo k prozatímnímu provádění Protokolu č. 14.

(B) Výjimku představuje skupina států, jež toto rozhodnutí svěřují orgánům výkonné moci a to i v těch případech, kdy uzavření mezinárodní smlouvy vyžaduje souhlas parlamentu. Prakticky ve všech těchto státech jsou mezinárodní smlouvy součástí vnitrostátního právního řádu, mnohdy s vyšší právní silou než má zákon. Právně vyloučeno je pak prozatímní provádění pouze těch mezinárodních smluv, jejichž ustanovení by byla v rozporu s ústavními normami.

V Německu není prozatímní provádění smluv upraveno zákonem, ale směrnicí Spolkového ministerstva zahraničních věcí o mezinárodních smlouvách. Podle této úpravy je prozatímní provádění smlouvy možné, pokud její provádění nevyžaduje zákona, vnitrostátní podmínky pro její provádění již existují, nebo prozatímní provádění bude prováděno v souladu s vnitrostátním právem. Pokud jsou respektovány ústavní podmínky, rozhoduje o prozatímním provádění sama spolková vláda. Prozatímní provádění smluv, které vyžadují parlamentního souhlasu, je spíše výjimečné, ale došlo k němu např. u Protokolu č. 14 k EÚLP nebo Dohody o provádění části XI Úmluvy OSN o mořském právu (1994).

Španělsko – předběžné provádění zákonem přímo upraveno není, připouští je smluvní praxe; platnosti mezinárodní smlouvy musí předcházet její uveřejnění (čl. 96); pokud bylo dosaženo dohody o předběžném provádění, musí být časově vymezeno, pokud smlouva obsahuje požadavek souhlasu parlamentu k předběžnému provádění, musí o něj vláda neprodleně požádat.

Švýcarsko – o prozatímním provádění rozhoduje Spolková rada na dobu do ukončení procedur obvyklých k udělení souhlasu parlamentu, a to pokud to je nutné k zabezpečení národních zájmů nebo situace vyžaduje přijetí neodkladných opatření.

Řecko – prozatímní provádění ústavně není upraveno, v praxi není běžné, ale je možné, pokud je součástí mezinárodní smlouvy; pokud smlouva vyžaduje souhlas parlamentu, musí být tento dožadán.

Chorvatsko – předběžné provádění možné na základě rozhodnutí prezidenta nebo vlády, pokud ji k tomu prezident zmocnil anebo jde o mezinárodní smlouvu, jejíž uzavření je v působnosti vlády;

V Rusku je prozatímní provádění poměrně široce uplatňováno i v těch případech, kdy k přijetí mezinárodní smlouvy je vyžadováno schválení federálního zákona; zákonná úprava obsažena v čl. 23 federálního zákona o mezinárodních smlouvách:

- předběžné provádění je možné, je-li to ujednáno ve smlouvě nebo dohodly-li se tak strany smlouvy;
- rozhodnutí o předběžném projednání činí orgán, který podepsal mezinárodní smlouvu;
- pokud jde o mezinárodní smlouvu, k jejíž platnosti je třeba přijetí federálního zákona, pak do šesti měsíců od počátku předběžného provádění musí být toto předloženo Státní dumě;
- federálním zákonem může být lhůta předběžného provádění prodloužena;
- ukončení předběžného provádění – obsaženo v mezinárodní smlouvě; dohodou stran; oznámení Ruské federace ostatním státům, že RF nechce být účastníkem smlouvy.

(C) Existuje i skupina států, které předběžné provádění mezinárodních smluv vůbec nepřipouštějí. Jedná se především o některé latinskoamerické státy. Guatemala, Kolumbie, Kostarika – vnesly výhradu k čl. 25 Vídeňské úmluvy pro jeho rozpor s jejich ústavním právem, které údajně zakazuje vládě vstupovat do mezinárodně právních závazků bez souhlasu zákonodárných orgánů.

V Portugalsku by prozatímní provádění naráželo na rozpor s čl. 8 odst. 2 Ústavy, podle kterého vnitrostátní účinky mohou mít jen mezinárodní smlouvy, které byly ratifikované nebo uzavřené po oficiálním vyhlášení;

Na Kypru je prozatímní provádění absolutně vyloučené, pokud mezinárodní smlouva obsahuje ustanovení odlišná od zákona nebo se její ustanovení dotýkají jednotlivců.

3. Role subjektů vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv

3.1. Postavení vlády při vzniku (změně a skončení platnosti⁴⁸) smluv

Demokratické kontrole podrobená vláda má nejdůležitější postavení ze všech státních orgánů parlamentní republiky v oblasti zahraniční politiky včetně mezinárodních smluv. Je tomu tak proto, že zahraniční politika jako výraz suverenity státu musí být založena na ústavně dané dělbě moci, musí být jednotná a orgány státu musí být vzájemně loajální. Následkem toho je v teorii i praxi parlamentní republiky zahraniční politika považována za významnou součást výkonu vládních pravomocí. Tato teze podle našeho názoru překonává v níže uvedeném smyslu výslovná ustanovení Ústavy, která svěřují určité zahraničněpolitické pravomoci při vnitrostátním projednávání mezinárodních smluv prezidentu republiky případně Parlamentu České republiky. Pavlíčekův komentář k Ústavě říká, že *"plnění úkolů a povinností, které jsou podle Ústavy uloženy státu, nebo za ně stát odpovídá, přísluší vládě jako vrcholnému orgánu výkonné moci, nejsou-li výslovně svěřeny jinému orgánu."*⁴⁹ Z toho a z doktríny jednotnosti praktické zahraniční politiky v parlamentní republice je možno vyvodit, že svěřeni určitých pravomocí jiným orgánům – tedy prezidentu republiky a Parlamentu – je třeba vykládat razantně restriktivně tak, aby obě teze byly přiměřeně dodrženy. Tímto je vytvořena doktrína o nejdůležitější roli vlády v zahraniční politice.

Razantně restriktivní výklad pravomocí prezidenta republiky při vzniku mezinárodních smluv a naopak extenzivní výklad pravomocí vlády vychází z ústavního hlediska ze zařazení obou prezidentských pravomocí do kontrastovaných pravomocí prezidenta republiky, které vytvářejí přímou návaznost na základ parlamentního uspořádání první republiky. Za tyto pravomoci má odpovědnost vláda a proto se pravomoci prezidenta omezují na významným způsobem oslabené právo veta.

Na doktrínách "jednotné a loajální zahraniční politiky" a "nejdůležitější role vlády," formulovaných výše, jsou ve skutečnosti založena dosavadní znění směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv. Směrnice je ve skutečnosti soupisem dosavadní praxe vykonávání pravomocí při vzniku mezinárodních smluv, sepsaná (podobně jako zahraniční předpisy upravující vznik mezinárodních smluv, viz níže) podle vzoru Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Symptomem určitým způsobem potvrzujícím doktrínu "nejdůležitější role vlády" je to, že směrnice v podstatě nerozlišuje ve svých instrukcích pro činnost vlády smlouvy prezidentské a ty smlouvy, jejichž sjednávání a "schvalování" prezident republiky svěřil svým rozhodnutím č. 144/1993 Sb. vládě. Vláda, gestor a MZV mají u všech smluv stejnou roli, ani

⁴⁸ Pro zkrácení formulací budeme nadále hovořit o vzniku mezinárodní smlouvy s tím, že toto zahrnuje i vznik změny mezinárodní smlouvy a rovněž vypovězení mezinárodní smlouvy, pokud dále není uvedeno jinak. Vznik zahrnuje v této práci všechny úkony jak vnitrostátního tak mezinárodněprávního charakteru.

⁴⁹ Pavlíček V., Hřebejk J. Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, Praha: Linde 1998.

role prezidenta republiky se významně neodlišuje (srov. zejm. články 12 a 13 obecné směrnice).⁵⁰

3.2. Postavení Parlamentu při vzniku smluv

Jak je možno z hlediska ústavního práva interpretovat postavení Parlamentu při vzniku mezinárodních smluv při existenci nyní platných ústavních a právních předpisů a dalších dokumentů?

Úloha Parlamentu při vzniku mezinárodních smluv má podstatně méně právně problematických míst, než je tomu u vztahu vlády a prezidenta republiky. Role Parlamentu ve fázi sjednávání klasických mezinárodních smluv (roz. smluv mimo rámec pravomocí EU) je z hlediska psaného ústavního práva nulová. Ústava neobsahuje jedinou zmínku o možnosti participace komor Parlamentu na sjednávání a podpisu mezinárodních smluv. Výjimkou je zjednodušená změna zakládacích smluv EU, kde si komory v jednacích řádech zajistily jejich předběžné projednávání a nezbytnost souhlasu komor (§ 109i a 109l jednacího řádu PS a § 119k a l 119o jednacího řádu Senátu). (Tyto smlouvy patří částečně do smluv v rámci EU, viz níže).

Přes chybějící ústavní úpravu obecná směrnice vlády obsahuje ustanovení, že se návrhy na sjednání prezidentských smluv zasílají k informaci předsedům zahraničních výborů komor Parlamentu (čl. 11). Tato instrukce umožňuje výborům seznámit poslance zabývající se mezinárodní politikou s připravovanými smlouvami a (pravděpodobně) ulehčuje jednání o souhlasu komory s připravovanou smlouvou. Je výrazem úzkého spojení Parlamentu s vládou. Avšak pokud by tato instrukce neexistovala, nijak by to nepoškodilo úroveň ústavnosti celého postupu (v komparativním kontextu je celkem nezvyklé posílat mezinárodní smlouvu parlamentu před jejím podepsáním, podobná úprava je obsažena jen v zákoně o zahraničních záležitostech Slovinska).

Parlament vyjadřuje svůj souhlas až po podpisu mezinárodní smlouvy, a to po předložení mezinárodní smlouvy vládou (což je možno považovat za ústavní praxi⁵¹ až ústavní konvenci) parlamentním komorám. Souhlas Parlamentu vyžadují smlouvy uvedené v čl. 49 Ústavy, kvalifikovaný souhlas (nebo souhlas v referendu) pak smlouvy podle čl. 10a Ústavy.

Z hlediska ústavního postačí, pokud je souhlas k obsahově totožnému znění mezinárodní smlouvy dán jednotlivými komorami kdykoliv, Ústavou není vyžadován souhlas druhé komory v určité lhůtě od vyjádření souhlasu první komory (v časovém pořadí). Tento interpretační problém vznikl až poté, kdy "obdobné projednávání" mezinárodních smluv jako zákonů (které obsahovalo lhůty) bylo zrušeno změnou článku 49 Ústavy při přijetí euronovely Ústavy. Je možné, aby jednací řád některé z komor upravil interpretaci této záležitosti a vlastním způsobem vysvětlil režim účinku souhlasu komory s mezinárodní smlouvou pro další volební (v případě Poslanecké sněmovny) nebo funkční období komory, aby nedocházelo k právní nejistotě (zejména) druhých stran smlouvy.⁵² V současnosti není tato problematika v jednacích řádech komor Parlamentu upravena a při interpretaci je nutno vycházet z posouzení, zda je souhlas daný komorou konečným rozhodnutím komory ve věci či nikoliv. Zde se přikláníme ke stanovisku, že souhlas komory je možno považovat za

⁵⁰ Stejného jevu si všimli Mlsna a Kněžínek, když zjistili, že prezident republiky v průběhu sjednávání prezidentských smluv má pouze právo "zaujetí stanoviska", a píší: "*Návrh na sjednání prezidentské smlouvy gestor zasílá prezidentovi (...), stanovisko prezidenta je (...) mimořádně významné (...).*" In: Mlsna, P., Kněžínek, J. Mezinárodní smlouvy v českém právu, Praha: Linde, 2009, s. 465.

⁵¹ Srov. Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky, komentář. Praha: C. H. Beck 2008, s. 363.

⁵² Nejlepším řešením by bylo, aby byla tato záležitost upravena v zákoně o styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, podle čl. 40 Ústavy.

konečné rozhodnutí komory ve věci.⁵³ Z toho vyplývá, že pokud už jedna z komor vyjádřila souhlas, a druhá nikoliv, je třeba smlouvu předložit znovu jen komoře, která zatím souhlas nevyslovila, a to kdykoliv poté.

Z výše řečeného a z ústavní úpravy rovněž vyplývá, že vláda má při nedostatku detailní zákonné úpravy možnost předložit podepsanou mezinárodní smlouvu kdykoliv, není povinna ji předložit najednou oběma komorám. Pokud komora souhlas nevyslovila (zamítla) nebo pokud smlouvu vůbec neprojednala, je rovněž možno předložit smlouvu komoře kdykoli znovu⁵⁴ (a to i když se o smlouvě zatím nejednalo nebo bylo jednání odročeno – vláda může zpracovat nový materiál, který například lépe vysvětlí obsah smlouvy a její nezbytnost, i když znění vlastní smlouvy zůstává shodné). Pokud Poslanecká sněmovna smlouvu neschválila a mezitím skončilo volební období Poslanecké sněmovny, musí vláda smlouvu předložit znovu, jinak o ní Poslanecká sněmovna nemůže rozhodnout.

Také – pokud zatím není se smlouvou vysloven souhlas – je přípustné, aby vláda požádala komoru o včasné projednání smlouvy. Žádosti samozřejmě nemusí být vyhověno (pokud nejsou splněny podmínky podle jednacího řádu Senátu).

Pokud není vysloven souhlas oběma komorami k obsahově totožnému znění smlouvy, není možno smlouvu ratifikovat ani zaslat prezidentu republiky k ratifikaci (čl. 10 Ústavy). Z uvedeného článku rovněž vyplývá, že není možné postupovat tak, že by byla smlouva ratifikována a teprve poté byl vyjádřen souhlas například jednou z komor. Rovněž není splněním článku 10 Ústavy, pokud by komory vyjádřily nějakou formu předběžného souhlasu s nepodepsaným zněním smlouvy.

3.3. Postavení prezidenta republiky při vzniku smluv

Jak je možno z hlediska ústavního práva interpretovat postavení prezidenta republiky při vzniku mezinárodních smluv při existenci nyní platných ústavních a právních předpisů a dalších dokumentů?

Současné ústavněprávní názory na roli prezidenta republiky v ústavním systému shrnul prof. Pavlíček.⁵⁵ Významným přínosem pro diskusi je rovněž práce autorů Mlsny a Kněžínka, zejména pak kapitola Prezident republiky a mezinárodní právo.⁵⁶ Tyto práce ani žádné další vzniklé po r. 1993 nedocházejí k jednoznačnému závěru týkajícímu se prezidentských pravomocí při sjednávání mezinárodních smluv. Je všeobecně známo, že za první republiky byla svěřena Ústavní listinou pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy rovněž jakožto kontrasignovaná pravomoc prezidentu republiky, i když v původním návrhu Ústavní listiny náležela prezidentu republiky jen pravomoc mezinárodní smlouvy ratifikovat. Nakonec v praxi byly mezinárodní smlouvy sjednávány vládou, resp. ministerstvem zahraničí, při informování prezidentské kanceláře. Má mít historie aplikace nezměněného znění ústavní úpravy vliv na současnou ústavní interpretaci? Domníváme se, že je to nezbytné. Pokud se po celou dobu fungování demokratického Československa vykládala pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy prezidentem republiky tak, že jedinou činností prezidenta republiky

⁵³ Vzhledem k tomu, že se přikláníme ke stanovisku, že souhlas komory je možno považovat za konečné rozhodnutí komory ve věci, má proto tento souhlas účinky i pro dobu budoucích volebních období Poslanecké sněmovny. Pokud se týká Senátu, zde k problémům nedochází, neboť zasedání Senátu trvá stále, i přes následující senátní funkční období a k "přetržitosti" účinků rozhodnutí u Senátu nemůže dojít. Pokud nebude věc upravena zákonem, není vyloučeno, aby vláda po uplynutí značné doby po vyjádření souhlasu v jedné komoře a po novém podání mezinárodní smlouvy v komoře, která dříve vyjádřila svůj nesouhlas, nechala smlouvu projednat a potvrdit souhlas v komoře, která už svůj souhlas jednou vyjádřila. Toto potvrzení už jednou schválené smlouvy by pak mělo jen deklaratorní charakter.

⁵⁴ Mezinárodní smlouvy se projednávají nikoliv jako zákony, ale jako jiné body programu.

⁵⁵ Pavlíček, V. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky, in: Šimíček, V. (ed), Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 129.

⁵⁶ Mlsna, P. Kněžínka, J. Mezinárodní smlouvy v českém právu, Praha: Linde, 2009, s. 421.

v tomto směru bylo zmocnění vlády ke (sjednání a) podpisu smlouvy, pak je nutno vzít tuto praxi při interpretaci v úvahu. Určitým důkazem této praxe je to, že Kancelář prezidenta republiky nebyla nikdy vybavena (a není dosud, na rozdíl od států s tendencí k poloprezidentskému systému, např. Polsko) na jakékoliv sjednávání mezinárodních smluv.

Prvorepublikový prezident sice měl podle Weyra⁵⁷ pravomoc sám se účastnit jednání s druhou stranou smlouvy, nicméně tuto svou pravomoc konstantně nevyužíval a sjednávání včetně podpisu ponechával na aparátu vlády a zejména ministerstva zahraničí.⁵⁸ Omezoval svoji úlohu na ratifikaci, i když i k ní bylo třeba kontrasignace. Pokud není sjednávání některých smluv obecně rozhodnutím prezidenta delegováno na vládu nebo členy vlády, bylo by podle těchto doktrín povinností prezidenta, aby sjednávání (včetně podpisu) prezident delegoval jednotlivě.⁵⁹ Což je (v podstatě) současný stav věci u smluv prezidentských s tou modifikací, že prezident republiky nedeleguje přímo sjednání smluv, nýbrž jen podpis prezidentské smlouvy (a to opět s kontrasignací).

Shodná praxe při shodném znění ústavy a zmocnění prezidenta byla i na Slovensku, a to až do r. 2003, kdy prezident delegoval na vládu sjednávání všech smluv (viz dále). Slovenské komentáře před r. 2003 k výkladu těchto ústavních ustanovení konstatovaly: "*Z uvedeného nevyplývá, že by prezident musel osobně dělat všechny úkony v procesu přípravy a sjednávání mezinárodních smluv. Osobně musí prezident vykonat dva úkony. Písemně udělit plnou moc pověřené osobě k podpisu prezidentské smlouvy a ratifikovat smlouvu.*"⁶⁰

Prezident republiky nemusí mít podle výše uvedených doktrín aktivní participační působnost v průběhu sjednávání mezinárodní smlouvy, vláda nemusí brát v úvahu jeho stanoviska v rámci vnitrostátního projednávání mezinárodní smlouvy během jejího sjednávání. Je však žádoucí, aby byl prezident informován o nejdůležitějších fázích sjednávání prezidentských smluv (tak jak je to upraveno např. v čl. 11 obecné směrnice) a aby mu byla dána možnost vyjádření stanoviska, které však nemá pro vládu závazný charakter.

Ve skutečnosti se delegace prezidentem republiky ve věci sjednání smlouvy a ve věci podpisu vůči vládě neuděluje. Prezident pouze uděluje plnou moc k podpisu plné moci tomu úředníkovi, který má smlouvu podepsat, a to s kontrasignací předsedy vlády.

Přesto je třeba se vzhledem k ústavnímu textu ptát 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) vládu nebo člena vlády? Odpověď – navzdory ústavní formulaci – by v rámci výše stanovených doktrín měla znít ano.⁶¹

Prezident 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.

Prezident republiky podle Ústavy ratifikuje mezinárodní smlouvy. Akt ratifikace má dvojitý význam. Z hlediska vnitrostátního může být ratifikace buď vyjádřením souhlasu prezidenta republiky, nebo pouhým potvrzením, 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.

Ratifikace je podle Ústavy nezbytná jen u smluv prezidentských, mezinárodní smlouva sama může vyžadovat ratifikaci. Pokud se nejedná o smlouvu prezidentskou, ratifikuje i v tomto případě smlouvu prezident, aniž by bylo nutno smlouvu schvalovat

⁵⁷ Weyr, F., *Soustava československého práva státního*, Brno: Barvič a Novotný, 1921.

⁵⁸ *Slovník veřejného práva československého*, sv. IV, Brno: Polygrafia 1938, s. 329.

⁵⁹ Následný text tohoto odstavce se týká jen prezidentských smluv a smluv, jejichž sjednání si prezident republiky vyhradil.

⁶⁰ Orosz, L., Šimuničová, K., *Prezident a ústavní systém Slovenskej republiky*, Bratislava: Veda, 1998, s. 89.

⁶¹ Slovenská republika má v podstatě shodnou úpravu prezidentských pravomocí jako ČR.

Parlamentem podle čl. 10 Ústavy. Tato situace je spíše výjimečná. Obvykle se ratifikují jen smlouvy prezidentské. O tom, zda je prezident povinen ratifikovat smlouvu, kterou vláda řádně sjednala a podepsala, a která nevyžaduje souhlas Parlamentu, bude krátce pojednáno níže.

Na tomto místě je nutno odpovědět na základní otázku. Je prezident republiky povinen ratifikovat prezidentskou smlouvu, se kterou vyslovil Parlament souhlas? Pokud tomu tak je, je význam ratifikace z hlediska vnitrostátního práva České republiky pouze ověřující a potvrzující, pokud nikoliv, je ratifikace vyjádřením souhlasu.⁶² V tomto případě je třeba opět (jako v případě delegace ke sjednání a podpisu) vykládat ústavní ustanovení v návaznosti na celkový systém dělby moci, k jehož rozpoznání přispívá řada ústavních článků. Prezident republiky je volen Parlamentem, jeho pravomoci jsou velmi omezené. Vrcholným orgánem moci je vláda, odpovědná Poslanecké sněmovně, který ji může v každém okamžiku vyslovit nedůvěru. Je v tomto systému přijatelné, aby prezident republiky odmítl ratifikovat smlouvu, která je schválena jak vládou, tak Parlamentem? Má možnost volného uvážení při ratifikaci mezinárodních smluv? Nebo je ratifikace hlavě státu "svěřena" jen z důvodů tradičních a mezinárodněprávních? V odpovědi budeme opět vycházet z výše uvedených doktrín jednotné a loajální zahraniční politiky a nejdůležitější role vlády. Prezident republiky je oprávněn ratifikovat mezinárodní smlouvu až tehdy, pokud mu je předložena. Pokud má prezidentská mezinárodní smlouva všechny náležitosti nezbytné pro její ratifikaci,⁶³ 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 lišit od lhůty 15 dnů, která je prezidentu ústavně stanovena pro vrácení zákona, přijatého Parlamentem.⁶⁴ 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. Mikule) problém neřeší, když ratifikaci prezidentem republiky považuje za "*potvrzení či schválení sjednaného textu smlouvy, které má rozměr a důsledky jak vnitrostátní, tak mezinárodní.*"⁶⁵ Tím je sice řečeno, že ustanovení nemá jen mezinárodněprávní rozměr (jako je tomu podle ústavní doktríny např. v Rakousku), ale zda je jeho vnitrostátně-právním obsahem vyjádření souhlasu nebo jen potvrzení sjednaného textu smlouvy, z komentáře nevyplývá.

Autoři této expertizy se přiklánějí k tomu, že ratifikace podle čl. 63 Ústavy znamená z vnitrostátního hlediska nikoliv schválení (vyjádření souhlasu), ale jen potvrzení nebo ověření sjednaného a podepsaného textu mezinárodní smlouvy.⁶⁶ Z tohoto důvodu není přípustné, aby prezident republiky ratifikaci smlouvy odmítl z jiných důvodů než z toho důvodu, že text neodpovídá řádně sjednanému textu. Případy zcela mimořádných okolností (válka, okupace) nejsou Ústavou ani jiným právním textem vyřešeny, u nich by bylo třeba vycházet z obecných principů demokratického státu. To by nemělo nijak ovlivnit obecný výklad Ústavy.

⁶² Ratifikace představuje akt, "*jímž se vnitrostátní projednávání mezinárodní smlouvy ukončuje a současně se na národní úrovni vytváří poslední předpoklad pro to, aby z projednáváné mezinárodní smlouvy vznikl mezinárodněprávní závazek.*" Mlsna, P., Kněžínek, J. Mezinárodní smlouvy v českém právu, Praha: Linde, 2009.

⁶³ Pokud byl podán návrh k Ústavnímu soudu, tak poté, kdy bylo účastníkům doručeno usnesení o odmítnutí nebo kdy nastala vykonatelnost nálezu Ústavního soudu.

⁶⁴ Taková lhůta by měla být zachována v případě, kdy neexistují pochybnosti o ústavní konformitě smlouvy nebo pokud už byl soulad s Ústavou potvrzen Ústavním soudem.

⁶⁵ Sládeček, V. a další, cit. dílo, s. 367.

⁶⁶ Kněžínek a Mlsna se domnívají, že ratifikace má zejména vnitrostátně právní význam, nevyvozují z toho zcela jednoznačné závěry pro možnost odmítnutí ratifikace prezidentem republiky, spíše se ale přiklánějí k tomu, že prezident republiky ratifikaci odmítnout nemůže. Cit. dílo s. 254 -261.

Slovenské prameny (pro ústavní stav existující do r. 2003) uváděly: *"Z ústavy nevyplývá výslovná povinnost prezidenta ratifikovat sjednanou a parlamentem schválenou mezinárodní smlouvu, pokud by tak prezident odmítl učinit, vážně by to narušilo mezinárodní pověst Slovenské republiky a vyvolalo pravděpodobně i ústavní konflikt mezi vnitrostátními orgány státu. Vzhledem k postavení a pravomoci prezidenta v procesu sjednávání mezinárodních smluv jde spíše o teoretickou možnost než o reálné právo."*⁶⁷

Podobný přístup k podpisu prezidenta na ratifikačních dokumentech má i rakouská doktrína: *"svým podpisem dokumentuje spolkový prezident mezinárodněprávní vůli Spolkové republiky. Kontrasignace zabezpečuje také zde řídicí působnost spolkového kancléře. (...) před ratifikací má spolkový prezident za úkol zajistit, zda (aktu) předchází právně účinný smluvní zákon."*⁶⁸

Po přijetí euronovely Ústavy se postup ratifikace prezidentem republiky zkomplikoval tím, že i když je prezidentská mezinárodní smlouva schválena Parlamentem ve smyslu čl. 10 Ústavy, má skupina senátorů nebo skupina poslanců (a prezident republiky) aktivní legitimaci k podání návrhu na rozhodnutí Ústavního soudu o souladu s touto smlouvou. Lhůta k podání návrhu není 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 by měl prezident republiky zachovávat stále stejný přístup k ratifikaci mezinárodních smluv, aby jeho činností nebo nečinností nedocházelo ke zvýhodňování či znevýhodňování skupin poslanců a senátorů. Přínosem by byla i jenom neformální standardizace ratifikační praxe ze strany prezidenta republiky. Tu by bylo možno uplatnit i tehdy, pokud Ústavní soud přezkoumal mezinárodní smlouvu jen z určitých aspektů a věc nebyla jeho nálezem zcela rozhodnuta.⁶⁹ Pak by prezident republiky měl uplatnit svůj standardizovaný postup a v přiměřené lhůtě smlouvu ratifikovat. Skupiny poslanců nebo senátorů by při této praxi znaly obvyklou lhůtu, kterou prezident republiky dodržuje, a mohly by včas připravit podání k Ústavnímu soudu.

Ratifikace prezidentem republiky vyžaduje spolupodpis předsedy vlády, jinak není platná. U podpisu předsedy vlády (nebo jím pověřeného člena vlády) obvykle nedochází k žádným nejasnostem ohledně lhůt, neboť je v zájmu předsedy vlády, pokud jeho vláda smlouvu sjednala a smlouva byla podepsána, aby k ratifikaci došlo co nejdříve. Určitý problém by mohl nastat tehdy, pokud by se od podpisu smlouvy změnila vláda a nová vláda by přestala mít na mezinárodní smlouvě zájem. Pak by mohl předseda vlády použít své právo (ne)kontrasignace a ratifikaci smlouvy zabránit tím, že svůj podpis nepřipojí.⁷⁰ (To by mohl učinit i tehdy, pokud ještě jeho vláda nezískala důvěru Poslanecké sněmovny nebo pokud jeho vláda vykonává vládní funkce po vlastní demisi. Tento výklad vyplývá ze zásady odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně, pravomoc i jen dočasně pověřené vlády by měla být v zásadě shodná jako vlády řádně jmenované. Je však zvykem, že dočasně pověřená vláda nečiní žádné zvlášť významné politické kroky, což by mělo platit i pro zvlášť významné nebo politicky kontroverzní mezinárodní smlouvy.) Mezinárodní smlouva s ratifikačním podpisem prezidenta, ale bez kontrasignace (předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády) nemůže být z vnitrostátního hlediska platná.

⁶⁷ Orosz, L., Šimuničová, K., Prezident a ústavní systém Slovenskej republiky, Bratislava: Veda 1998, s. 89.

⁶⁸ Münch I., von, Kunig, P., Grundgesetz – Kommentar, Band II, München 2001, s. 1006, 1007

⁶⁹ Tak jako tomu bylo v případě prvního rozhodnutí ÚS ohledně Lisabonské smlouvy.

⁷⁰ Sládeček, V. a další, cit. dílo, s. 467: *"Pokud předseda vlády nebo pověřený člen vlády nepřipojí k rozhodnutí prezidenta republiky svůj podpis, není takový akt platný. Tím, že příslušná osoba rozhodnutí nekontrasignuje, vyjadřuje nesouhlas s hlavou státu (...)"* Stejný přístup je v Německu: *"Prostřednictvím odmítnutí kontrasignace může spolková vláda nebo spolkový ministr zabránit vstupu smlouvy v platnost z politických důvodů."*⁷⁰ In: Münch I., von, Kunig P. Grundgesetz – Kommentar, Band II, München 2001, s. 1007

3.4. Reforma vztahů – prostřednictvím mimozákonných nástrojů

Vláda ČR prozatím našla jediný nástroj, kterým „reguluje“ své postavení při vzniku mezinárodních smluv. Je jím forma směrnice vlády, která může vzhledem ke svému internímu charakteru mít závazné účinky pouze pro podřízené útvary vlády. Jednou z možností mimozákonné reformy by byla změna obou směrnic tak, aby se celý proces uvnitř vlády poněkud ujasnil a zpřehlednil, zejména prostřednictvím lhůt a jiných nástrojů. Velké možnosti ke zlepšení však směrnice nemá.

Jak bylo naznačeno výše, bylo by možné směrnicí sice neautoritativně, ale přece jen interpretovat čl. 49 Ústavy. Tím by se pro MZV a další gestory ujasnilo, co se z hlediska vlády rozumí prezidentskými smlouvami. Toto by mohlo mít určitý vliv na ostatní aktéry vzniku mezinárodních smluv, zejména pokud je to vláda, která prezidentské smlouvy Parlamentu výhradně předkládá k souhlasu. Pokud by směrnice vyjmenovala jednotlivé typy například hospodářských smluv, které jsou „všeobecné povahy,“ mohlo by se to stát vodítkem pro obecné zavedení zužujícího výkladu této kategorie prezidentských mezinárodních smluv. Ostatně vláda už pokusy v tomto směru učinila, když do směrnice ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání zařadila svůj vlastní výklad určitých ustanovení unijního práva, podle něhož poté umožnila klasifikovat některé mezinárodní smlouvy v rámci Unie jako vládní a po této klasifikaci pak umožnila některé z těchto smluv projednat zjednodušeným způsobem (čl. 16 odst. 5 směrnice).

V obecné směrnici by bylo možno učinit řadu změn, které by vnitrostátní projednávání smluv zjednodušily a zkrátily. Dokonce se zdá, že zjednodušení v rámci směrnice na úrovni vlády by mohlo být účinnější pro urychlení vzniku smluv nyní považovaných za smlouvy prezidentské než případná restrikce interpretace kategorie prezidentských smluv, která by zajistila jen to, že se jen některé smlouvy nebudou projednávat v Parlamentu a nebudou podléhat ratifikaci. Komplikované a na čas náročné se jeví jak řádné vnitrostátní projednávání prezidentských, tak vládních smluv. Z toho vyplývá, že v časové tísní se používá článek 14 směrnice, který je však aplikovatelný jen u vybraných druhů vládních smluv. Rovněž tento článek by mohl být rozšířen na další typy vládních smluv.

Určitou legislativní záhadou se jeví komplikace při projednávání prezidentských smluv uvedená v čl. 20 obecné směrnice. Pokud mezinárodní smlouva vyžaduje přijetí zákona, může sama obsahovat způsob, jak své provádění zajistit i bez toho, že by zákon byl přijat už před přijetím smlouvy. Obecný charakter ustanovení, které se musí aplikovat na všechny tyto smlouvy, je komplikací pro její vznik. Dokonce se podle metodického výkladu směrnice zdá, že se tento postup aplikuje na všechny přímo aplikovatelné prezidentské smlouvy, což je vzhledem k čl. 10 Ústavy zcela zbytečné.

3.4. Zákonná reforma v České republice

K ústavním hodnotám, k nimž se Česká republika přihlásila, ve smyslu nezměnitelných podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR), patří mimo jiné čl. 2 odst. 1 Ústavy, podle kterého je zdrojem veškeré státní moci lid, který ji vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a dále čl. 2 odst. 3, podle něhož „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, mezích a způsobem, které stanoví zákon.*“

Za státy vyjadřují souhlas s uzavřením mezinárodní smlouvy orgány státu v rámci svěřených kompetencí, přičemž otázky související s určením orgánů, které tvoří vůli státu a těch, které ji případně projevují navenek, jsou regulovány souběžně jak mezinárodním právem, tak i vnitrostátními právními předpisy. Již výše byla uvedena řada argumentů pro závěr vyplývající z ústavního kontextu v České republice, a sice, že oprávnění vytvářet vůli

státu uzavřít mezinárodní smlouvu a zavazovat tak mezinárodněprávně Českou republiku, může svědčit jen tomu orgánu, kterému je svěřena správa státu a kdo za takové rozhodnutí současně může nést politickou odpovědnost.

Současným trendem je výslovné ústavní řešení vzájemného vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, z formálního hlediska se pak zvýšená váha přikládána mezinárodním vztahům projevuje i ve speciálních hlavách (oddílech) základních zákonů, jež jsou věnované této problematice.⁷¹ Relativně novým jevem, který se však značně rozšířil na konci minulého století zejména v zemích střední východní Evropy v souvislosti s rozsáhlou transformací jejich ústavních systémů a právních řádů, se staly zvláštní zákony o mezinárodních smlouvách, tak jak byly zmíněny již výše v komparativních přehledech.⁷²

Mezi důvody, jež vedly k takové regulaci, jednoznačně patří snaha provést odpovídajícím způsobem ustanovení Vídeňské úmluvy o smluvním právu, aby nedocházelo při mezinárodních vztazích k nežádoucím nepravidłnostem. Svědčí o tom vnitřní systematika většiny analyzovaných zákonů. Dalším důvodem pro vznik zákonů mohlo být i v obecné rovině hledání optimálního uspořádání soustav nejvyšších orgánů státu z hlediska horizontální dělby moci, v jehož rámci došlo všude, s výjimkou Československa a Jugoslávie, k obnovení v poválečném období přerušené existence individuální hlavy státu. Další důvody spočívaly v ústavních nedostacích týkajících se vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, přímé aplikovatelnosti mezinárodních smluv a vstupu do EU. Uvedené důvody, jež vedly k přijetí zvláštních zákonů o mezinárodních smlouvách, samy o sobě nejsou pro Českou republiku na první pohled akceptovatelné, neboť nejde o povětšinou o problémy, se kterými by se vážně potýkala, zejména poté, kdy byla přijata euronovela Ústavy. Otázkou však je, zda by vznik zvláštního zákona nemohl napomoci řešení obtíží, jež procesy sjednávání, vnitrostátního projednávání, vznášení výhrad, ratifikace či předběžného provádění mezinárodních smluv provázejí.

Na našem území dosud platil jediný zákon, který se zabýval mezinárodními smlouvami, a to zákon č. 66/1949 Sb. o předběžném provádění mezinárodních hospodářských smluv obecné povahy (blíže k němu na jiném místě této studie). Kromě této právní úpravy zde dosud nebyla vytvořena žádná legislativní iniciativa obsahující obecnou úpravu postupů při vzniku mezinárodních smluv (s výjimkou vyhlásování mezinárodních smluv, které je už legislativně upraveno dostatečně a není žádoucí, aby bylo zdvojováno).

Žádný z cizích analyzovaných zákonů o mezinárodních smlouvách nelze mechanicky převzít a využít jej pro potřeby České republiky. Zákonná úprava musí reflektovat čl. 63 Ústavy tak, aby nebylo možno pochybovat o ústavní konformitě zákona. Jedno ze správných a ústavně konformních řešení, které přitom odpovídá dosavadní praxi, nabízí výše uvedené mimozákonné řešení ve Slovenské republice. Jednou z variant tak zůstává kombinace zákona a nově koncipovaného zmocnění v rozhodnutí prezidenta republiky.

Co se týče rozsahu uvažovaného zákona, téměř postrádá smysl jeho nejjednodušší varianta, která by s určitými upřesněními přepsala příslušné ústavní články (čl. 10, 10a, 10b, 49, včetně ústavních pravomoci prezidenta republiky a komor Parlamentu). Jediným pozitivem tohoto zákona by bylo, že by na jeho základě a v jeho mezích bylo možno přijmout obecně závazný právní předpis nižší právní síly a zařadit tak materii obsaženou v dosavadních směrnících do práva České republiky.

Opačným extrémem by mohlo být úsilí o komplexní právní úpravu veškerých zahraničních vztahů v ČR, jež by zřejmě vedlo k přebírání a k prolínání s již existující právní

⁷¹ Srov. např. ústavy Belgie – Titul IV. Mezinárodní vztahy; Chorvatsko – Hlava VII. Mezinárodní vztahy, Mezinárodní smlouvy čl. 132-134; Irsko – čl. 29 Mezinárodní vztahy; Nizozemsko – Kapitola 5. oddíl 2. Smíšená ustanovení – čl. 90 – 95 Mezinárodní vztahy; Španělsko – III. kapitola Mezinárodní smlouvy.

⁷² Např. pobaltské státy, Maďarsko, Polsko, Rusko, Ukrajina, Bělorusko.

regulací ve věcech obrany státu popř. v dalších oblastech, přičemž současně by se nabízelo zakotvení cílů s obtížně definovatelným normativním obsahem, které by mohlo excesivně zasahovat do ústavní úrovně právní regulace, jak to činí například estonský zákon.

Nejreálnější a nejužitečnější se tak jeví jakási „střední“ cesta, tj. zákonná úprava procesu sjednávání, vnitrostátního projednávání, podpisu, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, s cílem posílení zákonných pozic vlády a Ministerstva zahraničních věcí, tak jak reálně odpovídají zajišťování této funkce státu. Znamenalo by to přebudovat částečně obsah stávajících směrnic do zákona, přičemž v interních aktech vlády nebo v podzákonném předpisu by nadále zůstaly upraveny detaily procesních postupů odehrávající se uvnitř státní správy, včetně kupříkladu formy a obsahu příslušných dokumentů aj. Ostatně kombinace regulace vztahů na úrovni zákona a v podzákonných předpisech (Polsko, Litva), případně interních normativních aktech (Maďarsko, Rusko) je soudobou realitou.

K přednostem zákonné úpravy problematiky mezinárodních smluv patří zejména:

- autoritativní (zákonná) interpretace používaných pojmů, a to jak ústavních (včetně výše zmíněného čl. 49 Ústavy), tak vyplývajících z norem mezinárodního práva, jak to ostatně také činí směrnice;
- rozlišení specifických postupů při sjednávání mezinárodních smluv a těch, které jsou sjednávány v rámci EU;
- trvalá kodifikace procesů při vzniku platné mezinárodní smlouvy, včetně způsobu uplatnění výhrad, při změně smlouvy, při ukončení platnosti smlouvy
- umožnění zvláštní úpravy zjednodušené změny smluv
- autoritativní interpretace pravomocí jednotlivých orgánů a to jak pokud jde o smlouvy prezidentské, vládní, tak i rezortní
- umožnění zvláštní úpravy pravomocí orgánů při předběžném provádění mezinárodních smluv a důsledků z toho plynoucích
- stanovení ústavně konformních lhůt v jednotlivých fázích postupů

4. Shrnující závěry

Tato studie zkoumala dvě základní otázky, a to prozatímní provádění mezinárodních smluv a úlohu vnitrostátních orgánů při sjednávání a schvalování mezinárodních smluv. Proto z povahy věci vyplývá, že bylo třeba kombinovat pohled mezinárodního práva a ústavního práva. Je skutečností, že na vnitrostátní úrovni v ČR chybí přesnější úprava institutu prozatímního (předběžného) provádění mezinárodních smluv, nemluvě dokonce o zákonném zmocnění pro vládu. Podobná situace je ovšem i ve Slovenské republice a mnoha dalších evropských státech.

Z hlediska mezinárodního práva je vždy rozhodující souhlas smluvních států. Pokud stát souhlasil s dohodou o prozatímním provádění obsaženou v ustanovení samotné smlouvy, nebo dosaženou jiným způsobem, nemůže se dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva (včetně ústavního) jako důvodu pro neplnění mezinárodního závazku. V případě klauzule o neslučitelnosti s vnitrostátními zákony je třeba (ve světle nedávných arbitrážních nálezů v oblasti ochrany investic), aby šlo o přímý rozpor. V zájmu právní jistoty by měl stát deklarovat, v jakém rozsahu je kvůli nesouladu v vnitrostátním právem schopen či neschopen smlouvu prozatímně provádět.

Z hlediska ústavního práva by bylo vhodné doplnit velmi rámcová (avšak v porovnání s jinými státy nikoliv neobvyklá) ústavní pravidla zákonem o mezinárodních smlouvách, který by právní silou i obsahem vyhovoval lépe než dosavadní Směrnice vlády. V jeho rámci by bylo možné upravit také prozatímní provádění všech nebo některých kategorií smluv, a to nejlépe obecným zmocněním pro vládu. Zákon by ale také měl obsahovat informační povinnost vlády vůči Parlamentu a kontrolní oprávnění Parlamentu.

Pokud jde o roli vnitrostátních orgánů, tato studie přináší argumenty pro tři odlišná řešení nejistot způsobených interpretačními potížemi ohledně postupů při vzniku mezinárodních smluv. Zkušenosti z východoevropských států ukazují, že ani zákonná úprava neposkytuje dostatečnou a dlouhodobou jistotu a stabilizaci vztahů mezi státními orgány. Problémy nakonec po částech řeší ústavní soudy, jak ukazuje příklad Polska. Západoevropské státy, které se neodhodlaly k zákonné regulaci, jsou v podobné situaci. Přesto autoři této studie došli k názoru, že zákonná regulace může posílit dosavadní tradiční parlamentní charakter formy vlády v České republice a stabilizovat postupy, což je pozitivní zejména ve vztahu ke smluvním partnerům a k občanům České republiky, kteří jsou potencionálními adresáty (některých) norem obsažených v mezinárodních smlouvách.