

Právo prezidenta přijímat, pověřovat a odvolávat vedoucí zastupitelských misí

Zdeněk Koudelka*

Pravomoc prezidenta republiky přijímat, pověřovat a odvolávat vedoucí zastupitelských misí je v rámci legačního práva států tradičně spojena s funkcí hlavy státu. Dříve bylo v československých ústavách výslovně uvedeno, že prezident přijímá a pověřuje vyslance,¹ čímž se mysleli i velvyslanci. Mise a úřady státu zastupující jeho zájmy a hájící zájmy jeho občanů se totiž dělí na diplomatické mise (velvyslanectví, vyslanectví)²

* Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ § 10 pís. c) Prozatímní ústavy č. 37/1918 Sb. (do novely zákonem č. 271/1919 Sb. bylo ustanovení jen o přijímání vyslanců, jmenování bylo odvozeno z jeho práva jmenovat vyšší státní úředníky). § 64 ods. 1 bod 2 Ústavní listiny vyhlášené zákonem č. 121/1920 Sb. § 74 ods. 1 bod 2 Ústavy č. 150/1948 Sb. Čl. 6 ods. 1 bod 2 Ústavy č. 100/1960 Sb. Čl. 61 ods. 1 pís. a) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci v původním znění. Teprve v závěru existence Československa byl pojem velvyslanec nahrazen obecnějším pojmem vedoucí diplomatické mise ústavním zákonem č. 493/1992 Sb.

² Vedoucí diplomatických misí Svatého stolce jsou nunciové na úrovni velvyslanců a internunciové na úrovni vyslanců.

a konzulární úřady (generální konzuláty, konzuláty, vicekonzuláty, konzulární jednatelství – v kariérní či honorární formě). Velvyslanec ustanovený prezidentem se myslí vedoucí diplomatické mise. Nejde o kariérní hodnost udělovanou ministrem zahraničních věcí jako vnitrostátní hodnostní označení pro jeho diplomatické pracovníky. V čele mise většinou stojí mimořádný a zplnomocněný velvyslanec. Někdy se velvyslanec při mezinárodní organizaci nazývá stálý představitel. Prezidentem může být ustanoven i velvyslanec se zvláštním posláním.

Na základě úmluvy o konzulárních stycích jsou vedoucí konzulárních úřadů oznamováni vládě (Ministerstvu zahraničních věcí) a mohou působit po získání souhlasu přijímajícího státu - exekvatur (exequatur).³ Akceptací této mezinárodněprávní úpravy v ústavním právu je zvykově uznáván takový ústavní výklad, že prezident republiky nepůsobí vůči vedoucím konzulárních úřadů našeho ani cizích států. Rovněž Jan Svatoň uvádí v právech hlavy státu jmenování a pověřování di-

³ Čl. 9, 11, 12 Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích č. 32/1969 Sb.

plomatických zástupců a přijímání cizích diplomatických zástupců.⁴ Ovšem tento výklad je možný proto, že jej prezidenti od roku 1993 mlčky akceptují. V případě sporu platné znění ústavy opravňuje prezidenta podílet se i na ustavení vedoucích konzulárních zastoupení, pokud jde o organizačně samostatné úřady a ne konzulární oddělení diplomatických misí. Též dříve za účinnosti Ústavní listiny z roku 1920 ustanovoval vedoucí konzulárních úřadů prezident republiky vydáním konzulského patentu. Vnitrostátně nebyla tato pravomoc prezidenta v ústavě uvedena výslovně, ale byla pokryta obecnou pravomocí zastupovat stát navenek.⁵

Při výkladu tohoto práva prezidenta se používá zúžený výklad pojmu zastupitelská mise ve smyslu diplomatické mise. Jde o příklad, kdy ústava není naplněna, aniž by to bylo motivováno neloajálním úmyslem držitelů moci, ale historickou praxí. Příkladem obdobného nedodržování ústavy motivovaného praktickou nemožností jejího dodržení byla ústava třetí Francouzské republiky, kde prezident měl jmenovat **všechny** státní zaměstnance civilní a vojenské, což bylo při velikosti francouzského správního a vojenského aparátu, včetně koloniálního, fakticky nemožné, proto bylo zákony a nařízeními upraveno jmenování nižších funkcí odlišně bez změny ústavy.⁶

Pověřovací právo prezidenta se vztahuje na vedoucí zastupitelských misí. Podle mezinárodního práva se však omezuje na vedoucí diplomatických misí 1. (velvyslanci) a 2. třídy (vyslanci). Vedoucí diplomatické mise 3. třídy s titulem chargé d'affaires (správce mise) jsou pověřováni u ministra zahraničních věcí.⁷ Tak i tato norma mezinárodního práva zúžila obecný pojem vedoucího zastupitelské mise podle naší Ústavy. Ovšem tento výklad je možný proto, že jej prezidenti od roku 1993 mlčky akceptují. V případě sporu prezidenta platné znění ústavy opravňuje podílet se rozhodujícím způ-

⁴ JAN FILIP, JAN SVATOŇ: *Státověda*. 5. vydání Praha 2011, ISBN 978-80-7357-685-1, s. 234.

⁵ EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 410.

⁶ Čl. 3 zákona o organizaci veřejných moci z 25. 2. 1875. JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v moderní demokracii*. Praha 1935, s. 9.

⁷ Vedoucí diplomatické mise 1. třídy jsou velvyslanci a nunciové Svátého stolce a 2. třídy vyslanci, ministři (nemyslí se tím ministři z pohledu vnitrostátního práva), internunciové Svátého stolce. Chargé d'affaires jsou pověřováni u ministra zahraničí bez ohledu na trvalost či dočasnost vedení mise (nemoc vyslanec). Čl. 14 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích č. 157/1964 Sb. Rovněž, i když Ústava SR č. 460/1992 Sb. uvádí v čl. 102 písm. b) výslovně prezidentovo právo přijímat a pověřovat vyslanec, nutno zde toto označení zobecnit na všechny vedoucí diplomatických misí pověřovaných u hlav států. MIROSLAV POTOČNÝ: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha 1978, s. 270–276. MIROSLAV POTOČNÝ: *Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část*. Praha 1996, 128–129. ZBYNĚK ŠÍN: Jmenovací a pověřovací oprávnění prezidenta 2. *Právní rádce* č. 4/1995 s. 8.

sobem i na ustavení vedoucích diplomatických misí 3. třídy – chargé d'affaires.

Výběr kandidátů provádí Ministerstvo zahraničí, které musí zohlednit názor prezidenta, jemuž přísluší konečné pověření kandidáta. Ministerstvo musí též zohlednit mezinárodně právní obyčej agrémentu⁸ – předchozího souhlasu přijímajícího státu, bez něhož nelze pověřit vedoucího diplomatické mise, a kodifikovanou mezinárodně právní úpravu danou Vídeňskou úmluvou o diplomatických stycích, ministerský návrh je rovněž projednán ve vládě. Poslední slovo má prezident. A to jak v případě pověření našeho vedoucího mise v cizině, tak i přijetí cizího. Nelze spravedlivě požadovat po prezidentovi, aby přijal zástupce cizího státu, který například jej nebo jeho manželku urazil. Aby nebyly zatěžovány vztahy mezi státy, mělo by se toto odmítnutí odehrát v rámci neveřejného udělování agrémentu, kde je negativní stanovisko prezidenta určující, a ne až v oficiálním nepřijetí pověřovacích listin přicestovavšího vyslanec. I zde by se k tak závažné zahraničněpolitické otázce mohla vyslovit vláda.⁹ Nicméně může se stát, že i po získání agrémentu není kandidát nakonec vyslán či přijat z různých důvodů. V roce 1925 získal od Nizozemí agrément navržený vyslanec Gustav Habrman, který však nakonec nemohl nastoupit misi, protože byl poslanec a podle Ústavní listiny mohl poslanec nastoupit místo státního úředníka až rok po ukončení mandátu.¹⁰

Prezident své stanovisko ve věci agrémentu a jiných úkonů spojených s přijetím vyslanec nevyjadřuje přímo, ani skrze svou kancelář, ale navenek je sděluje v rámci mezinárodněprávních norem Ministerstvo zahraničních věcí. Pokud však Ministerstvo zahraničních věcí sděluje cizímu státu skutečnosti, které jsou spojeny s prezidentovým právem pověřovat a přijímat vedoucí zastupitelských misí, je vázáno jeho názorem. Stejně tak je prezidentův názor nepominutelný a rozhodující při odvolání našeho velvyslance v cizině či vypovězení cizího velvyslance u nás.¹¹

Pověření velvyslanců se může stát předmětem hledání kompromisní dohody mezi prezidentem a premiérem (ministrem zahraničních věcí). Pověření velvyslanců je ústavní právo prezidenta a Ministerstvo zahraničí

⁸ Čl. 4 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích č. 157/1964 Sb.

⁹ EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 366, 368–369, 378, 380–381, 388.

¹⁰ § 20 ods. 3 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 394.

¹¹ § 6 ods. 3 písm. d) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Odborový rada Kanceláře prezidenta republiky Antonín Schenk – EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 374–375, 379–380, 388, 404–5.

zde činí jen přípravné kroky. Z ústavy může pověřit velvyslance prezident i bez součinnosti s ministrem zahraničí. Ta je dána pouhou zvyklostí. I rozhodnutí vlády v této věci se neopírá o žádné ústavní právo, ale jen o zvyklost. Byť je prezidentovo právo podrobena kontrasi gnaci, tak i zde není ministr zahraničí určující. Kontrasignace je právo předsedy vlády, ne vlády jako celku. Jednotliví ministři mohou kontrasi gnovat pouze z premiérova pověření. Navíc premiér Petr Nečas navázal na československou ústavní zvyklost, že předseda vlády kontrasi gnací ověřuje ústavnost a zákonnost rozhodnutí prezidenta.¹² Nejde o vyjádření premiérova osobního politického souhlasu. Pro pověření velvyslance je určující prezident republiky a předseda vlády. Tito dva se musí shodnout. Nakolik přihlédnout k názoru ministra zahraničí je na jejich uvážení.

V roce 2010 prezident Václav Klaus odmítl vyhovět návrhu na pověření osmi velvyslanců pro nesouhlas s jednou osobou.¹³ V roce 2012 se objevily spekulace o možnosti výměnného obchodu mezi prezidentem Václavem Klausem (Hradem) a ministrem zahraničních věcí Karlem Schwarzenbergem (Černínským palácem), když Klaus chtěl pověřit velvyslancem u Svatého stolce Jindřicha Forejta – ředitele protokolu prezidenta Václava Klause, což původně Schwarzenberg odmítal.¹⁴ Nakonec však v lednu 2013 Schwarzenberg ustoupil a s Forejto vým pověřením souhlasil.¹⁵ Forejt však dal přednost pokračování ve funkci ředitele protokolu i za nového prezidenta Miloše Zemana. V březnu 2013 byl prezentován záměr prezidenta Miloše Zemana pověřit velvyslankyní na Slovensku Livii Klausovou, manželku bývalého prezidenta Václava Klause. Tento záměr odmítl ministr zahraničí Karel Schwarzenberg a vzplál spor o pověření i jiných velvyslanců.¹⁶

Pověření velvyslanců je důvěrná záležitost, veřejně prezentované jsou vždy jen úvahy, které mohou, ale nemusí být pravdivé. Roku 1996 odmítl slovenský prezident Michal Kováč návrh vlády na pověření velvy-

slankyně u OSN.¹⁷ Vláda se obrátila v této věci neúspěšně na Ústavní soud.¹⁸

Velvyslanec předává hlavě státu při své první audienci pověřovací listiny, což je akt oficiálního uznání a počátku oprávnění vykonávat svou činnost v přijímajícím státě, pokud již dříve úředně nenotifikoval svůj příjezd Ministerstvu zahraničí.¹⁹ Při této audienci je zvykem přednášet ze strany velvyslance a hlavy státu zdvořilostní a všeobecné proslovy, které zdůrazňují pozitivní prvky z historie vzájemných vztahů a vyhýbají se sporným otázkám. V československé prvorepublikové praxi se vyvinula praxe předběžné, převážně ústní konzultace o obsahu prezidentova projevu při nástupní audienci vyslanců s ministrem zahraničí.²⁰

Prezident také přijímá sbor vedoucích zastupitelských misí při příležitosti Nového roku, státního svátku a své inaugurace, a to buď jako kolektiv, anebo v osobě doyena (děkana) diplomatického sboru, což je papežský nuncius nebo služebně nejstarší zástupce 1. třídy (nuncius, velvyslanec). U nás je to papežský nuncius. Papežský nuncius jako doyen diplomatického sboru byl již za meziválečného Československa, ovšem nikoliv z titulu samotného nuncia, ale protože nuncius jako diplomatický zástupce 1. třídy na úrovni velvyslance byl jediný zástupce 1. třídy u nás. Ostatní byli vyslanci.²¹ V roce 1950 byly diplomatické styky Československa se Svatým stolcem fakticky přerušeny vypovězením vedoucího vatikánské mise z Československa dne 16. 3. 1950, aniž byly přerušeny formálně. Opět navázány byly v dubnu 1990. V roce 1990 předal nový nuncius pověřovací listiny prezidentu republiky a i pod silnými dojmy z návštěvy papeže Jana Pavla II. byl uznán nunciův primát a pozice doyena diplomatického sboru.²² Tuto praxi převzala i Česká republika.

Prezident není nijak činný ve zřizování či rušení diplomatických misí a konzulárních úřadů. Zde rozhoduje vláda. Nicméně je sporné, zda tato praxe odpovídá ústavnímu příkazu, že správní úřady jsou zřizovány zá-

¹² Vyhlášení předsedy vlády Petra Nečase na tiskové konferenci po jednání vlády 9. 1. 2013.

¹³ Klaus a Schwarzenberg ve sporu o velvyslance. *Právo* 27. 9. 2010, ISSN 1211-2119, s. 3.

¹⁴ Hradní protokolář Forejt do Vatikánu? Černín by ho vyhandloval za jiné velvyslance. *Právo* 3. 11. 2012, ISSN 1211-2119, s. 2.

¹⁵ Schwarzenberg ustoupil Klausovi, šéf protokolu Hradu do Vatikánu. *Právo* 29. 1. 2013, ISSN 1211-2119, s. 2. OLDŘICH DANDA: Schwarzenberg: Musím se ozvat, když se Zeman pokouší zavádět moresy prezidentského systému. *Právo* 6. 4. 2013, ISSN 1211-2119, s. 7 sl. 4.

¹⁶ NAĎA ADAMIČKOVÁ, MARIE KÖNIGOVÁ: Zeman a Schwarzenberg se přetahují o velvyslance. Kvůli Livii Klausové? *Právo* 4. 4. 2013, ISSN 1211-2119, s. 1–2. OLDŘICH DANDA: Schwarzenberg: Musím se ozvat, když se Zeman pokouší zavádět moresy prezidentského systému. *Právo* 6. 4. 2013, ISSN 1211-2119, s. 7 sl. 3–4.

¹⁷ Dopis slovenského prezidenta predsedovi vlády z 26. 3. 1996, č. 20–142/1996.

¹⁸ Usnesení č. 13/1996 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu (I.ÚS51/96).

¹⁹ Čl. 13 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích. ZBYNĚK ŠÍN: Jmenovací a pověřovací oprávnění prezidenta 2. *Právní rádce* č. 4/1995 s. 8.

²⁰ FRANTIŠEK WEYR: *Soustava československého práva státního*. 2. vydání Brno 1924, s. 247n. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 381, 382–383.

²¹ EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 384.

²² Informace poskytl v květnu 2011 Pavel Vošahlík, který je od roku 2008 velvyslancem u Svatého stolce.

konem.²³ Velvyslanectví či konzuláty patří mezi naše státní orgány v oblasti exekutivy – správní úřady, byť působí v zahraničí. Jsou sice řízeny Ministerstvem zahraničních věcí, ale nejsou jeho přímou součástí.²⁴ Nicméně tuto praxi nechceme kritizovat, protože stále bobtnatější věci, které nově upravuje zákon a tedy ros-

²³ Čl. 70 ods. 1 Ústavy. Tato otázka již byla nastolena za první Československé republiky, kde však byla stejná praxe čistě exekutivního zřizování diplomatických misí a konzulátů. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*. Praha 1934, s. 413 p. 57.

²⁴ Např. § 7 ods. 1 pís. c) a j) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu výslovně odlišuje Ministerstvo zahraničních věcí a zastupitelské úřady.

tocí moc Parlamentu v exekutivní oblasti, jakou je zahraniční politika, není správná.

Summary

The text concerns authorization of ambassadors and disputes between the president of the Czech Republic and the minister of foreign affairs. The text works on presumption that the authorization of ambassadors is the constitutional authority of the president of the republic. It is subject to countersignature by the prime minister, but nobody can become the ambassador without the agreement of the president.