

Proces vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv v ČR.

2. část. Problémy stávající úpravy a praxe*

Jan Kysela, Pavel Ondřejek, Jana Ondřejková**

V. Právní úprava vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv a její rozvedení ve vnitřních předpisech

Problematickým otázkám procesu vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv v České republice, jež jsou primárním předmětem tohoto příspěvku, je ne-

zbytné předřadit kapitolu o právní úpravě sjednávání a vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv. Ač se jedná o téma zasluhující podrobný rozbor, zde se omezíme pouze na deskriptivní podklad pro navazující část.¹

Základní otázky tvorby a platnosti mezinárodních smluv jsou primárně upraveny normami mezinárodního práva veřejného, což vyplývá ze skutečnosti, že je to právě mezinárodní právo veřejné, podle něhož jsou me-

* Článek byl zpracován v rámci vědeckého projektu ministerstva zahraničních věcí RM 06/01/10 „*Vybrané problémy sjednávání mezinárodních smluv a jejich vnitrostátního projednávání*“. Jde o druhou část, navazující na text publikovaný v Časopisu pro právní vědu a praxi, roč. 2010, č. 2. Vedle tematiky rozebírané v obou částech této studie projekt zahrnoval rovněž analýzu u nás málo zpracovaného institutu prozatímního provádění mezinárodních smluv, jemuž se stejně složený autorský tým věnoval ve studii „*Prozatímní provádění mezinárodních smluv jako problém (především) vnitrostátního práva*“, která vyšla v časopisu Právník, roč. 2010, č. 10.

** Doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu PS ČR a Právnická fakulta UK, Praha, JUDr. Pavel Ondřejek, JUDr. Jana Ondřejková, interní doktorandi, Právnická fakulta UK, Praha.

¹ Z toho důvodu také odkazujeme na podrobnější informace v obsáhlé monografii P. Mlsny a J. Kněžinka: *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde, 2009, a v článku R. Malenovského: *Může prezident republiky odmítnout (odložit) ratifikaci mezinárodní smlouvy?* Právní rozhledy, roč. 2009, č. 22, str. 812–821. Viz též Malenovský, J.: *Kulečník namísto štafetového běhu*. Právní rozhledy, roč. 2009, č. 4, str. 115–124. Z dalších děl lze zmínit stati ze sborníku V. Šimíčka (ed.): *Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008, jakož i příspěvek J. Wintra: *První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy* v Jurisprudenci roč. 2009, č. 1, str. 21–31, a P. Ondřejka: *Role prezidenta republiky při sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv*. Jurisprudence roč. 2009, č. 1, str. 46–55.

zinárodní smlouvy uzavírány. Na prvním místě je proto potřeba uvést Vídeňskou úmluvu o smluvním právu z roku 1969 (a podobnou úmluvu o smlouvách mezinárodních organizací z roku 1986, která však dosud nevstoupila v platnost) a dále některá pravidla obyčejového mezinárodního práva.² Pro účely této studie se však zaměříme převážně na vnitrostátní aspekty sjednávání a schvalování mezinárodních smluv.

Ústava ČR, jakožto základní rámec vnitrostátních procesů normotvorby, se zmiňuje o mezinárodních smlouvách pouze v nemnoha ustanoveních, jež se týkají zčásti kompetencí, zčásti procedur a účinků. K tomu přistupuje skutečnost, že zákonná úprava procesu sjednávání mezinárodní smlouvy a jejího projednávání je omezena na některé fáze, konkrétně v založení koordinační kompetence ministerstva zahraničních věcí,³ dále v procesu schvalování mezinárodní smlouvy v Parlamentu⁴ a konečně v případě fakultativního přezkumu mezinárodní smlouvy před Ústavním soudem.⁵ Důležitá úprava publikace mezinárodních smluv se nachází rovněž ve zvláštním zákoně.⁶

Těžiště úpravy spočívá v interních předpisech, jimž dominuje *Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv*, která tvoří přílohu usnesení vlády č. 131 z 11. února 2004 (dále jen „Směrnice“).⁷ Na ten-

to interní předpis obvykle navazují interní předpisy dalších orgánů podílejících se na sjednávání mezinárodních smluv, zejména pak ministerstva zahraničních věcí.⁸

Vnitřním předpisům vlády však věcně předchází rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv, na základě kterého se rozlišují smlouvy prezidentské, vládní a resortní, označené podle orgánu přebírajícího za ČR smluvní závazek. Teprve z tohoto rozhodnutí plyne, že takovým orgánem není jen prezident republiky, jak by se mohlo zdát z textu Ústavy (viz dále).

Ve svém komplexu všechny tyto předpisy determinují základní fáze postupu vnitrostátních orgánů ČR při tvorbě mezinárodní smlouvy.

Mezinárodní smlouvy, tak jako jiné významné prameny práva v moderním státě, však nevznikají v rámci procesního právního rámce spontánně, nýbrž v záměrném postupu naplňujícím určitý účel. Tím je obecně spolupráce ČR s jinými státy nebo mezinárodními organizacemi (případně i jinými subjekty mezinárodního práva).⁹ Spolupráce se realizuje mezi příslušnými orgány státu, přičemž její provádění není možné oddělit od vnitřního řízení, kde hlavní odpovědnost náleží vládě. Odborným aparátem pro přípravu a sjednávání mezinárodních smluv disponují jednotlivá ministerstva.¹⁰ Pouze teoreticky si lze proto za současné situace představit, že by prezident republiky svou ústavní pravomoc

² V podrobnostech viz např. Shaw, M.: *International Law*, 6. vyd., Oxford: Oxford University Press, 2008, str. 902 a násl. Vídeňská úmluva upravuje převážně formální a technické otázky spojené se vznikem a mezinárodní závazností smluv, otázek vnitrostátního projednávání se však dotýká pouze okrajově – touto výjimkou je například její čl. 46 odst. 1, podle něhož „[s]kutečností, že při vyjádření souhlasu státu s tím, že bude vázán smlouvou, došlo k porušení některého z ustanovení jeho vnitrostátního práva týkajícího se oprávnění uzavírat smlouvy, se stát nemůže dovolávat jako důvodu pro zrušení svého souhlasu, ledaže toto porušení bylo zjevné a týká se zvláště důležitého pravidla jeho vnitrostátního práva.“ V ČR je Vídeňská úmluva z roku 1969 součástí právního řádu, publikována byla pod č. 15/1988 Sb.

³ § 6 odst. 3 písm. f), g) a h) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Zejm. § 108–109 zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále též JŘPS), a dále § 115 a násl. zák. č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů (dále též JŘS).

⁵ Řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony: § 71a–71e zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Zák. č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. Technické otázky jsou rozvedeny v Metodické instrukci ministra zahraničních věcí k publikaci mezinárodních smluv (dále jen „Metodická instrukce“), dostupné v publikaci: Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv, Praha: Ministerstvo zahraničních věcí, 2004, str. 82–85.

⁷ Pro úplnost je vhodné doplnit, že píšeme o smlouvách, které jsou pro ČR závazné a jejichž sjednání je v plné kompetenci

ČR. Stranou tak ponecháváme smlouvy sjednané Evropskou unií zvláštním postupem podle čl. 308 Smlouvy o fungování EU v oblastech, kde na Unii byly přeneseny pravomoci členských států EU, a dále tzv. smíšené smlouvy, jejichž vnitrostátní schvalování je upraveno jiným interním předpisem vlády, avšak z ústavních důvodů se zachovává z hlediska ČR nejdůležitější krok, kterým je vyslovení souhlasu Parlamentu k ratifikaci.

⁸ Viz zejm. Metodická instrukce in: Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv, op.cit., str. 16–81.

⁹ K teorii mezinárodního smluvního práva viz Goldsmith, J. L., Posner, E. A.: *The Limits of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2005, str. 83 a násl., Cassese, A.: *International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2001, str. 126 a násl.

¹⁰ K úloze ministerstev jakožto gestorů smluv viz též Ondřejek, P.: op. cit., str. 52. Hlavní koordinační úlohu v oblasti sjednávání a vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv náleží dle kompetenčního zákona ministerstvu zahraničních věcí. Politický charakter mezinárodních smluv je akcentován povinností každého resortu do 15. prosince zaslat přehled mezinárodních smluv, které mají být v následujícím roce sjednány, ministerstvu zahraničních věcí, které je poté zašle ke stanovisku prezidentu republiky. Stanovení agendy v oblasti mezinárodních smluv je tak ponecháno zcela na výkonné moci, Parlament není o těchto koncepčních materiálech vůbec informován. V podrobnostech čl. 4 Směrnice.

sjednávat mezinárodní smlouvy vykonával sám, tj. že by ji nepřenesl na vládu.¹¹

Před samotným započítáním sjednávání mezinárodní smlouvy je potřeba přezkoumat účelnost nově navrhované úpravy a vymezit vyjednávací pozice, zejména limity a priority, v rámci nichž bude probíhat jednání o textu smlouvy. K tomu účelu slouží směrnice pro expertní jednání. Již před její přípravou si musí gestor, kterým je příslušné ministerstvo, rozhodnout důležitou otázkou vnitrostátní kvalifikace připravované mezinárodní smlouvy,¹² která mimo jiné ovlivňuje postup projednávání směrnice: resortní smlouva je zaslána ke stanovisku pouze ministerstvu zahraničních věcí, vládní smlouva kromě toho i všem dotčeným resortům, jiným dotčeným ústředním orgánům státní správy a pro informaci též prezidentu republiky. Konečně prezidentská smlouva se zasílá ke stanovisku všem členům vlády, dotčeným ústředním orgánům státní správy a prezidentu republiky a dále pro informaci rovněž komorám Parlamentu. Po schválení směrnice, ke které nemá žádné z připomínkových míst zásadní připomínky, odpovědným ministrem může teprve začít jednání o textu smlouvy. Jakákoliv předchozí jednání jsou pouze sondážní, jejichž cíl spočívá ve zjištění stanoviska druhé strany k možnosti sjednání smlouvy (srov. čl. 6 Směrnice).

Po úspěšném dokončení jednání o textu smlouvy nastává fáze před podpisem dohodnuté smlouvy, kde dochází opět k připomínkovému řízení s výše uvedenými místy. Zdůrazňujeme, že i v této fázi je návrh na sjednání smlouvy komorám Parlamentu zaslán pouze pro informaci.¹³ Návrh na sjednání (k různým významům pojmu „sjednání“, resp. „sjednávání“ viz níže), který již obsahuje kromě finálního textu mezinárodní smlouvy i řadu dalších náležitostí,¹⁴ schvaluje vláda (s výjimkou resortních smluv, kde smlouvu schvaluje příslušný ministr na základě předchozího souhlasu ministra zahraničních věcí).¹⁵ V případě prezidentských smluv obsahuje usnesení vlády, vyjadřující souhlas se

sjednáním mezinárodní smlouvy, rovněž doporučení prezidentu republiky, aby zmocnil příslušnou osobu k podpisu smlouvy s výhradou ratifikace (čl. 10 odst. 2 Směrnice).¹⁶ Dále bývá předmětným usnesením zmocněn předseda vlády k předložení podepsané smlouvy oběma komorám Parlamentu za účelem vyslovení souhlasu k ratifikaci smlouvy.

Kancelář prezidenta republiky je na návrh gestora smlouvy prostřednictvím ministerstva zahraničních věcí požádána o zajištění plné moci pro konkrétní osobu k podpisu prezidentské smlouvy (u vládních smluv vystavuje plnou moc ministr zahraničních věcí na základě zmocnění vlády – čl. 16 odst. 1 písm. a) Směrnice).

Před samotným podpisem probíhá ještě technická fáze vytištění českého alternátu¹⁷ textu smluv na oficiální papíry, jejich svázání do oficiálních desek a zapečetění (již za účasti druhé smluvní strany, tj. obvykle předchází podpisu smlouvy).

Podpisem prezidentské smlouvy začíná další fáze, a to vnitrostátní projednávání textu smlouvy, ústící v ratifikaci prezidentem republiky.

Předseda vlády na základě zmocnění v příslušném usnesení vlády zasílá v dostatečném počtu vyhotovení smlouvu současně oběma komorám Parlamentu.¹⁸ Projednávání v Parlamentu se řídí v podrobnostech jednacími řády obou komor, přičemž po projednání v příslušných výborech se mezinárodní smlouvy schvalují na schůzi pléna.

Po podpisu smlouvy probíhá souběžně s vnitrostátním ratifikačním procesem, resp. jako jeho součást, fakultativní fáze řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem. Původně nepřilíživá, či možná přesněji – obsahově značně otevřená, procedura v zákoně o Ústavním soudu byla dotvořena zejména praxí při dvojím přezkoumávání Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o založení ES a Smlouvu o EU.¹⁹

¹¹ Tuto možnost naopak připouští V. Šťastný: *Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv*. In: Šimíček, V. (ed.): op. cit., str. 222.

¹² Směrnice v čl. 2 rozlišuje v souladu s rozhodnutím prezidenta republiky č. 144/1993 Sb. smlouvy prezidentské (tj. smlouvy podle čl. 49 Ústavy) a dále smlouvy vládní a resortní.

¹³ Přes toto pravidlo obsažené ve Směrnici se nelze domnívat, že případný relevantně vyjádřený nesouhlas jedné z komor Parlamentu by neměl mít na další proces jakýkoliv vliv. Vláda jednak zůstává i ve věcech sjednávání mezinárodních smluv politicky odpovědná Poslanecké sněmovně, jednak obě komory budou muset po sjednání prezidentské smlouvy s ní vyslovit souhlas. Proces formálního informování o sjednávání mezinárodních smlouvách podle čl. 49 Ústavy však podle našich informací v Parlamentu nenachází odezvu.

¹⁴ V podrobnostech viz čl. 10 Směrnice.

¹⁵ Čl. 15 Směrnice.

¹⁶ Směrnice neomezuje počet osob, které mohou být k podpisu zmocněny. Z důvodu možných změn ve funkcích existuje úzus zmocňování členů vlády nikoliv personálně, nýbrž pouze funkcí – tj. je zmocňován např. ministr vnitra, nikoliv ministr vnitra Martin Pecina. Toto pravidlo se však netýká velvyslanců ani dalších případných zmocněnců.

¹⁷ Tj. na prvním místě se uvádějí vždy názvy spojené s Českou republikou s výjimkou případů, kde by došlo ke změně v adresátech práv a povinností.

¹⁸ V podrobnostech viz zejm. Kysela, J., Hůlka, J.: *Mezinárodní smlouvy – jejich klasifikace, sjednávání, ratifikace a právní účinky*. Právní rozhledy, roč. 2005, č. 6, str. 191. Zajímavé rovněž je, že Ústava sama nestanoví, který orgán mezinárodní smlouvu Parlamentu předkládá – obdobně např. Mlsna, P., Kněžínek, J.: op. cit., str. 231. Z komparativního pohledu se vyskytují i modely, kde smlouvu do parlamentu předkládá hlava státu – viz první část článku, bod IV.

¹⁹ Podrobně Wintř, J.: *První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy*. Jurisprudence, roč. 2009, č. 1, str. 21–31, Mlsna, P., Kněžínek, J.: op. cit., str. 481–539 a dále stati J. Kysely, V. Güttlera, J. Filipa ve sborníku Ger-

Po vyslovení souhlasu obou komor Parlamentu k ratifikaci mezinárodní smlouvy, nebylo-li zahájeno řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, resp. takové řízení skončilo rozhodnutím Ústavního soudu o tom, že smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem ČR, je možné přikročit k ratifikaci mezinárodní smlouvy prezidentem republiky. Ratifikační listiny se vymění způsobem určeným ve smlouvě. V případě, že smlouva je vnitrostátně projednávána jako prezidentská, avšak nevyžaduje výměnu ratifikačních listin, se česká ratifikační listina uloží v archivu ministerstva zahraničních věcí.²⁰ Po splnění všech podmínek smlouva vstupuje v platnost a je publikována ve Sbírce mezinárodních smluv.²¹

VI. Vybrané problémy a jejich možná řešení

Výše jsme podali stručný nástin toho, podle jakých pravidel a jak vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv probíhá. Nyní se věnujeme několika problémům, které blíže ozřejmují již naznačenou tenzi mezi tím, co naznačuje text Ústavy, a praxí.

Předesíláme, že část z nich má společného jmenovatele v podobě sporu o roli prezidenta republiky. V zásadě jde o to, vykonává-li prezident republiky kompetenci podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy jako samostatný rozhodovatel s volnou diskreicí, jakkoliv v platnosti svých aktů omezený podmínkou kontrasignace.²² Alternativní pohled, podle něž je spíše formálním nositelem kompetence, avšak obsah jejího užívání určuje vláda, se opírá o kontext parlamentní formy vlády, v níž politiku státu, a to včetně zahraniční, řídí parlamentu odpovědná vláda, dále o fakt neodpovědnosti nepřímo voleného prezidenta republiky a o zahrnutí této kompetence mezi kontrasignované. Nepřeme se tudíž o to, že je to prezidentova ruka, která drží pero, jímž podepisuje akty v rámci této kompetence, přit se můžeme o to, čím vůlí je tato ruka řízena.

loch, A., Wintr, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.

²⁰ Viz Metodická instrukce in: Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv, op.cit., str. 25.

²¹ K publikaci mezinárodních smluv srov. Mlsna, P., Kněžínek J.: op. cit., str. 268-303.

²² Zřejmě v nejuplněnější podobě představil toto pojetí Z. Koudelka: *Prezident a mezinárodní smlouvy*. In: elektronický sborník z konference Dny práva 2009 (přístupno na www.law.muni.cz/edicni/dny_prava_2009/). O něco starší verze článku byla publikována v *Právniku*, roč. 2009, č. 9, str. 929-939. Přehled prací dalších autorů zastávajících výše uvedený přístup shrnuje R. Malenovský, který však sám zastává názor opačný – viz Malenovský, R.: op. cit., str. 812.

VI.1 Sjednávání mezinárodních smluv

Pojmu „sjednávání“ můžeme rozumět dvěma způsoby, k nimž výše zmiňované rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb. přidává způsob třetí. Sjednáváním může být jak proces jednání o smluvním textu (negociace), tak i akt podpisu smlouvy, jímž se proces jednání uzavírá.²³ Praxe jako by se klonila k pojetí druhému, protože výslovné rozhodnutí prezidenta republiky, tj. udělení plných mocí, se vyžaduje až k podpisu, zatímco sjednávání jako proces probíhá na základě usnesení vlády (viz výše).²⁴

Rozhodnutí prezidenta republiky nicméně operuje se zvláštní konstrukcí, protože přenáší „sjednávání a schvalování“ mezinárodních smluv na vládu nebo její členy. Uvážíme-li, že podle Ústavy je možné přenést pouze „sjednávání“, tak připadá v úvahu, že je rozhodnutí buď protiústavní, anebo ústavní pojem „sjednávání“ rozděluje v pojmy dva, z nichž ten první („sjednávání“) reflektuje pojetí procesu negociace, zatímco ten druhý („schvalování“) pojetí aktu podepsání. I tak je však poněkud sporným, zda je přípustné přenést pravomoc převzít mezinárodní závazek, neboť to se má dít ústavním aktem „ratifikace“.

Ústavně konformní řešení této tenze zjevně nespocívá jen v izolovaném textu čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy, ale v jeho chápání v kontextu tradice, případně ústavních zvyklostí. Citované rozhodnutí prezidenta republiky je totiž již čtvrtým v pořadí, z toho třetím publikovaným.²⁵ Ústavní oporu nacházejí tato rozhodnutí ve všech ústavách, počínaje Ústavou 9. května, která umožnila přenést sjednávání smluv, jež nevyžadují souhlas Národního shromáždění, resp. nevymíňují si ratifikaci. Z toho plyne, že ratifikace je vyžadována buď smlouvou, nebo Ústavou ve vztahu ke smlouvám podlehajícím souhlasu Národního shromáždění; v jiných případech však nutná není. Jelikož však právě zde připadá v úvahu přenesení sjednávání, v zásadě nemůže nezahrnovat také akt převzatí závazku, tj. schválení, přijetí apod., neboť jinak by vznikla normativní mezera. Při tomto čtení ústavního textu tak prezident republiky ratifikuje jen ty smlouvy, jež ratifikovány být mají. Pokud by však zmocnění nevyužil a všechny smlouvy sjednával sám skrze své plnomocníky, bylo by třeba řešit, zda bude ratifikovat veškeré smlouvy, anebo zda

²³ Obdobně Mlsna, P.: *Ústavní aspekty zastupování ČR navnek prezidentem republiky*. In: Šimíček, V. (ed.): op. cit., str. 198.

²⁴ Návrh na sjednání je připraven příslušným ministrem po dohodě s prezidentem republiky a po té je schvalován vládou.

²⁵ Mlsna, P., Kněžínek, J.: op. cit., str. 214 a n. Vedle nepublikovaného rozhodnutí ze 16. dubna 1949 jde o rozhodnutí č. 63/1967 Sb. a č. 31/1969 Sb. Zajímavé je, že zatímco v roce 1969 došlo k výslovnému zrušení rozhodnutí z roku 1967, v roce 1993 už rozhodnutí z roku 1969 rušeno nebylo.

bude např. také schvalovat – o tom však Ústava 9. května mlčí (zřejmě by vše ratifikoval, a to i při absenci reciprocity u smluvní strany; ostatně i prezident ČR si může vyhradit ratifikaci jakékoliv smlouvy).

Pozdější ústavy jsou již méně jasné stran toho, co vše ratifikaci podléhá. Není však patrně důvodu domnívat se, že mělo dojít k věcné změně. V textu prezidentských rozhodnutí se nicméně výše naznačená intence objevila až po federalizaci Československa (rozhodnutí č. 31/1969 Sb.), které vedle „sjednávání“ přenáší i „schvalování“, což je konstrukce zachovaná dosud.

Uzavřít tak můžeme, že podle relevantních rozhodnutí prezidenta republiky a vlády „sjednávání“ prezidentské smlouvy je striktně vzato paradoxně jen její podepsání, nikoliv vlastní dohadování se o textu, tzn. negociace, zatímco „sjednávání“ vládních a resortních smluv zahrnuje jednak negociaci, jednak schválení. Ve vztahu k vládním a resortním smlouvám je takto praxe bezrozporně založena již po více než šest desetiletí, což je doba dostatečně dlouhá, aby vykompenzovala pochybnosti o tom, zda bylo nejasně vysloveným záměrem ústavodárce vrátit se na prvorepublikové pozice, kdy prezident republiky sjednával a ratifikoval veškeré smlouvy, vyjma tzv. administrativních dohod.²⁶ Je jen trochu smutné, že k pochopení tohoto ustanovení Ústavy ČR je třeba sáhnout po Ústavě 9. května.²⁷

VI.2 Kvalifikace povahy mezinárodních smluv

U tohoto bodu se zastavíme jen stručně, jakkoliv zahrnuje tři podotázky. Tou první je členění prezidentských, vládních a resortních smluv, s čímž se překrývá druhá podotázka, tj. identifikace smluv, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu Parlamentu. Třetím dílčím problémem je kvalifikace smluv podle čl. 10a Ústavy.

²⁶ Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, str. 354. Po našem soudu by takto pojímaná universální ratifikace, tj. ratifikace smluv sjednaných jak na základě plných mocí, tak obecného zmocnění, mohla by dalším indikátorem spíše formálního pojmání tohoto institutu (slavnostní akt, kontrola mezi zmocnění apod.). Odpíráním ratifikace vládních a resortních smluv by totiž prezident republiky ingeroval do realizace vládní politiky ještě mnohem zřetelněji, než by tomu bylo u smluv prezidentských. V parlamentní formě vlády by ratio takového postupu bylo značně nejasné.

²⁷ Souhlasíme tak se závěry P. Mlsny a J. Kněžínka (op. cit., str. 217–218) o obsahovém souladu prezidentova rozhodnutí a Ústavy, ovšem více se zřetelem k nepřerušované ústavní praxi než k jimi citované Vídeňské úmluvě o smluvním právu. Pravdu má ovšem i V. Mikule upozorňující na textový rozpor – srov. Mikule, V. in: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 361–362. Na tom byla ostatně založena i některá starší pojednání J. Kysely, publikovaná v Parlamentním zpravodaji.

To, které smlouvy jsou vládní, resp. resortní, plyne z negativní definice: ty, jež nepodléhají souhlasu Parlamentu (srov. čl. 2 odst. 2 Směrnice). Konkrétní posouzení, zda smlouva přesahuje působnost ministerstva čili nic, provádí věcně příslušný resort za významného spolupůsobení ministerstva zahraničních věcí.

Vstoupit do tohoto procesu však může rovněž prezident republiky tím, že si v konkrétním případě vyhradí ratifikaci smlouvy. Poněkud paradoxně se tím však taková smlouva nestane tzv. prezidentskou, neboť podle Směrnice jejím kvalifikačním znakem není akt ratifikace, nýbrž souhlas Parlamentu či lidu k ratifikaci. Důsledkem takovéto prezidentské výhrady tudíž není předložení smlouvy Parlamentu. K tomu by musely vést spíše neformální konzultace v rámci připomínkování ročního přehledu smluv, jež mají být sjednány, nebo směrnice pro jednání o konkrétní smlouvě.

Podřazení konkrétní smlouvy katalogu v čl. 49 Ústavy nemusí být vždy bezproblémové, k orientaci slouží odkazy na starší praxi tam, kde jí lze užít vzhledem k určitým změnám v ústavním textu. Při sporech sehrává roli arbitra Legislativní rada vlády.²⁸ Tady nám nicméně nejde o objasňování jednotlivých smluvních kategorií, nýbrž o konstatování, že i tuto kvalifikaci provádí vláda (s eventuální součinností prezidenta republiky).²⁹ Po našem soudu by neměla předmětný katalog vykládat restriktivně kvůli obcházení kontrolní, legitimizační a právotvorné funkce Parlamentu, což je v souladu již s prvorepublikovou praxí, kdy v pochybnostech byla smlouva Národnímu shromáždění raději předkládána.³⁰ Předsedové zahraničních výborů obou komor jsou již nyní informováni o záměrech vlády při sjednávání prezidentských smluv, což by mohlo být základem případných rozsáhlejších konzultací o režimu konkrétní smlouvy. Ústavní pojistkou nicméně je především konstrukce čl. 10, podle něhož pouze smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, mohou mít přednost před zákony. Vláda tedy je motivována Parlamentem neobcházet přinejmenším ve skupině samovykonatelných smluv.

Pokud jde o třetí z dílčích aspektů tohoto tématu, nejde nám ani tak o identifikaci smluv podle čl. 10a Ústavy, což je otevřené téma, jak naznačil spor o určení

²⁸ Mlsna, P.: op. cit., str. 214.

²⁹ O dominanci vlády svědčí i spor o kvalifikaci tzv. irských záruk buď jako smlouvy politické povahy, nebo spíše jako vysvětlení smluvních ustanovení. Vláda – navzdory prezidentu republiky – postupovala podle druhé varianty, tj. záruky prohlásila za vládní smlouvu. K tomu srov. Mlsna, P., Kněžínka, J.: op. cit., str. 227–228, Syllová, J.: *Právní charakter irských záruk a ukončení ratifikace Lisabonské smlouvy prezidentem republiky*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2009, č. 3, str. 203–210, Pítrová, L.: *Irské a české záruky sjednané v Lisabonské smlouvě*. AUC – Iuridica, roč. 2010, č. 1, str. 91–92.

³⁰ Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: op. cit., str. 346.

povahy protokolu o změně počtu poslanců Evropského parlamentu,³¹ jako spíše o roli Parlamentu. Podle našeho názoru jsou komory Parlamentu vázány kvalifikační smlouvy provedenou vládou, neboť jen tak se dá zabránit opakování sporů známých před přijetím euronovely Ústavy ve vztahu k lidskoprávním smlouvám, tj. možnému odlišnému posouzení smlouvy každou z komor. Máme-li předejít debatám, zda by byl v takovém případě vůbec platně dán souhlas k ratifikaci, resp. debatám o účincích takovéto smlouvy, musíme se orientovat na jediné kvalifikační centrum. Komory Parlamentu samozřejmě mohou odmítnout kvalifikaci vlády tím, že dají najevo, že k ratifikaci za těchto podmínek nevysloví souhlas, případně jej skutečně nevysloví. Na základě toho by se pak jednalo v trojúhelníku vláda a parlamentní komory. K roli prezidenta republiky se vyjádříme níže.

VI.3 Opakované přeložení návrhu na vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy komorám Parlamentu

Problematiku opakovaného předložení návrhu na vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy Parlamentu je vhodné strukturovat do dvou skupin: **a)** situace, kdy v žádné z komor Parlamentu nedojde k vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy, **b)** zatímco v jedné z komor Parlamentu bude dán souhlas k ratifikaci, ve druhé nikoliv.

Důvody, proč nebude dán v komoře Parlamentu souhlas k ratifikaci, mohou být různé: existuje opakující se praxe, kdy vláda v předtuše odmítnutí vezme svůj návrh zpět, čímž projednávání v dané komoře nepokračuje.³² Komora Parlamentu může odmítnout dát souhlas k ratifikaci (pro vyslovení souhlasu nebude dosti hlasů).³³ V Poslanecké sněmovně k tomu může přibýt

³¹ Tento problém byl akcelerován prvním „lisabonským nálezením“ Ústavního soudu – k tomu např. Kysela, J.: *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu*. In: Gerloch, A., Wintr, J. (eds.): op. cit., str. 49–61. V nedávné době byla tato problematika diskutována rovněž při odborných diskusích o kvalifikaci Římského statutu Mezinárodního trestního soudu – viz podrobný rozbor různých názorů v článku J. Malenovského: op. cit., str. 115–117.

³² V V. volebním období Poslanecké sněmovny (2006–2010) došlo ke třem případům: Dohoda mezi EU a USA o zpracování údajů jmenné evidence cestujících byla vzata zpět z obou komor, posléze však byla opětovně předložena. Naproti tomu dvě dohody s USA týkající se zřízení americké protiraketové základny v ČR byly vzaty zpět pouze z Poslanecké sněmovny (sněmovní tisky č. 621 a 622), zatímco v Senátu byly schváleny (senátní tisky č. 333 a 334) – dostupné údaje na stránkách www.psp.cz a www.senat.cz.

³³ K této situaci dochází pouze výjimečně – viz níže příklad nevyslovení souhlasu k ratifikaci Úmluvy o ochraně a podpo-

situace, kdy v souvislosti s ukončením jejího volebního období končí projednávání všech sněmovních tisků, které – v případě zájmu či potřeby – musejí být předloženy znovu ustavené Poslanecké sněmovně.³⁴ Dalším způsobem odmítnutí souhlasu komory Parlamentu, na který upozorňují P. Mlsna a J. Kněžínek, je revokace již uděleného souhlasu, a to do okamžiku ratifikace.³⁵

K tomu posledně uvedenému však v praxi ČR dosud nedošlo a je to také přinejmenším sporné: po našem soudu opouští mezinárodní smlouva sféru výkonné práve jen pro fázi vyslovení souhlasu, dojde-li k tomu, nemá již komora o čem jednat, protože smlouvou disponuje vláda (viz též intenci nálezu Ústavního soudu č. 476/2002 Sb. k opakovanému hlasování Poslanecké sněmovny o návrhu zákona). „Odvolání souhlasu“ by mohlo zasahovat rovněž do přezkumu smlouvy Ústavním soudem, neboť návrhy skupin poslanců nebo senátorů jsou vázány na dobu mezi vyslovením souhlasu k ratifikaci komorami Parlamentu a samotnou ratifikací – odvolání souhlasu by činilo problematickým nikoliv podání, nýbrž pokračování v řízení, jež by nejspíše muselo být zastaveno.³⁶

V prvním z výše uvedených příkladů existuje shoda v teorii³⁷ i praxi³⁸ na tom, že po odmítnutí v obou komorách Parlamentu je vláda oprávněna předložit smlouvu k souhlasu opětovně (vláda ovšem bude po neúspěchu v jedné z komor zvažovat, zda ji z té druhé nevezme zpět, resp. zda případný úspěch v té druhé použije jako argument pro další jednání s komorou první). Z toho lze dovodit obecné pravidlo, že zamítnutí návrhu

ře rozmanitosti kulturních projevů na 9. schůzi VI. funkčního období Senátu dne 30. 10. 2009 (senátní tisk č. 103).

³⁴ Po ukončení V. volebního období Poslanecké sněmovny v roce 2010 zůstalo celkem 19 mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci nevyslovila tato komora souhlas – viz stránka <http://www.psp.cz>.

³⁵ Citovaní autoři možnost odvolání již jednou učiněného souhlasu připouštějí s odkazem na starší literaturu – Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: op. cit., str. 351–352, Mlsna, P., Kněžínek, J.: op. cit., str. 233.

³⁶ Pravdou ovšem je, že by revokace usnesení vyřešila problém parlamentní kontroly nad trváním ratifikačního procesu. Pokud by totiž trval napříč několika volebními či funkčními obdobími, protože by se ustálil názor, že stačí mít souhlas obou komor Parlamentu bez ohledu na dobu jeho vyslovení (viz dále), mohla by komora revokací svého souhlasu přimět vládu, aby se ucházela právě o souhlas jejího aktuálního personálního substrátu, protože ten z doby před šesti či sedmi lety považuje za obsoletní. Tato úvaha však přesně ozřejmuje úskalí revokací: nikdy by nebylo zřejmé, zda je „vyhráno“.

³⁷ Mikule, V. in: Sládeček, V., Mikule, V., Sylllová, J.: op. cit., str. 364. V. Mikule rovněž uvádí, že v případě renegotiace mezinárodní smlouvy je potřeba ji vložit do obou komor Parlamentu, neboť jde již o novou smlouvu.

³⁸ Viz výše uvedený případ Dohody mezi EU a USA o zpracování údajů jmenné evidence cestujících (PNR) – sněmovní tisky č. 162 a 449 (V. volební období) a senátní tisky č. 30 a 215 (VI. funkční období).

na ratifikaci mezinárodní smlouvy nevede k absolutní překážce opětovného budoucího projednávání téže, tj. nezměněné smlouvy (změna mezinárodněpolitických okolností, jiné složení komor apod.).

Složitější situace nastává v případě, kdy jedna komora vysloví k ratifikaci souhlas, zatímco druhá nikoliv, a to buď proto, že vůbec nehlasovala, nebo proto, že hlasování skončilo nevyslovením souhlasu k ratifikaci. Vystává zde otázka, zda v případě trvajících zájmu o získání souhlasu k ratifikaci musí vláda předložit smlouvu opětovně oběma komorám Parlamentu, anebo pouze té komoře, která souhlas k ratifikaci nedala, což je model, k němuž se přiklání P. Mlsna s J. Kněžínekem.³⁹ Praxe přitom v posledních letech nebyla jednotná, velké množství případů se však dle dostupných informací nevyskytlo.⁴⁰ V blízké době lze nicméně očekávat nastolení problému opakovaného předkládání mezinárodní smlouvy, a to v souvislosti s devatenácti výše uvedenými případy, kdy Poslanecká sněmovna neprojednala na konci svého V. volebního období návrhy na vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodních smluv, přičemž Senát již souhlas k ratifikaci dal.

Nejednotnost přístupu praxe k otázce opakovaného předkládání mezinárodních smluv do Parlamentu lze asi nejlépe dokumentovat na případě vládního návrhu na vyslovení souhlasu s přístupem ČR k Úmluvě o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů. Přístup byl schválen poprvé vládou usnesením č. 775 ze dne 11. července 2007. Senát dne 30. října 2007 nedal souhlas k ratifikaci (pro návrh se nevyslovila většina přítomných senátorů). Poslanecká sněmovna téměř půl roku poté vyslovila souhlas k ratifikaci výše uvedené úmluvy.⁴¹ Otázkou je, zda tím Poslanecká sněmovna mj. vyjádřila svůj názor, že smlouvu je možné po odmítnutí v jedné komoře Parlamentu zaslat k novému „schválení“ pouze do této komory. Mohli bychom totiž usuzovat, že v opačném případě by patrně Sněmovna souhlas nedala, a tím by přiměla vládu, aby předložila smlouvu znovu oběma komorám Parlamentu.⁴² Jenže

³⁹ Mlsna, P., Kněžínek, J.: op. cit., str. 233–234.

⁴⁰ Např. Smlouva mezi Českou republikou a OSN o zapůjčení vězeňského personálu byla komorám Parlamentu předložena v dubnu 2006. Sněmovna ji již před volbami neprojednala (sněmovní tisk 1286), zatímco Senát dal k souhlas k ratifikaci takto předložené smlouvy v říjnu téhož roku (senátní tisk 337). Příslušný tisk tak vláda znovu předložila již jenom Poslanecké sněmovně (sněmovní tisk 79). Úmluva o fyzické ochraně jaderných materiálů měla do značné míry týž osud (Sněmovna již před volbami nehlasovala, Senát dal souhlas k ratifikaci, ovšem s tím, že v roce 2007 vláda smlouvu předložila znovu oběma komorám (Senát tedy dal souhlas dvakrát). Za upozornění na tyto příklady autoři děkují dr. D. Bělinové, ředitelce legislativního odboru Kanceláře Senátu.

⁴¹ Usnesení Poslanecké sněmovny č. 678 ze dne 12. 3. 2008.

⁴² Zápisy z rozpravy během prvního a druhého čtení návrhu však nenasvědčují tomu, že by při projednávání mezinárodní

bychom tím mohli eliminovat již výše naznačený taktický argument, totiž společný tlak vlády a jedné parlamentní komory na komoru druhou.

Přes existující souhlas Poslanecké sněmovny vláda nový návrh na vyslovení souhlasu k ratifikaci Úmluvy předložila do obou komor Parlamentu.⁴³ Podle předkládací zprávy k opakovanému předložení materiálu do obou komor Parlamentu: „*Ministerstvo kultury [tj. předkladatel materiálu – pozn. autoři] požádalo vzhledem k precedenčnímu charakteru řešení situace, kdy jedna z komor Parlamentu neudělila souhlas s ratifikací této mezinárodní smlouvy, o stanovisko Ministerstvo zahraničních věcí, které dopisem ministra ze dne 27. ledna 2010 doporučilo opětovné předložení Úmluvy oběma komorám Parlamentu k vyslovení souhlasu s její ratifikací.*“⁴⁴

Ani napodruhé ale obě komory souhlas k ratifikaci nedaly. Tentokrát to byl Senát, který vyslovil souhlas k ratifikaci Úmluvy svým usnesením č. 504 z 20. května 2010. Poslanecká sněmovna vzhledem k časové tísní materiál projednala pouze v prvním čtení (tisk 1057, V. volební období).

Podle předchozí argumentace zpracovatelů a ministerstva zahraničních věcí by se mělo zdát, že vláda bude povinna smlouvu předložit oběma komorám ke schválení potřebí po sněmovních volbách, avšak ta poněkud překvapivě dne 21. června 2010 schválila změnu svého usnesení č. 163 z 22. února téhož roku, kterou „vzala na vědomí“, že obě komory Parlamentu již daly k ratifikaci Úmluvy souhlas, a pověřila gestora Úmluvy a ministra zahraničních věcí, aby postupovali v souladu s usnesením č. 163 a provedli opatření ke vstupu Úmluvy v platnost.

Klíčová z hlediska zkoumání podmínek pro opětovné předložení smlouvy oběma komorám Parlamentu je změna čl. 49 Ústavy, provedená ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. Oproti původnímu stavu, kdy mezinárodní smlouvy byly schvalovány „*obdobně jako návrhy zákonů*“,“⁴⁵ podle nového znění k určitým typově vymezeným mezinárodním smlouvám „*je třeba souhlasu obou komor Parlamentu*“.⁴⁶ V důvodové zprávě k euro-novele Ústavy se lze mj. dočíst, že „*[n]apříště se tedy kodifikuje stávající ústavní praxe ... spočívající v zaktování rovnocinnosti obou komor. Vládě se ponechává*

smlouvy v plénu bylo zmíněno, že Senát souhlas k ratifikaci již zamítl – záznamy dostupné na internetu: www.psp.cz.

⁴³ Bod III usnesení vlády ze dne 22. 2. 2010 č. 163 (dostupné na internetu: www.vlada.cz).

⁴⁴ Předkládací zpráva k vládnímu návrhu na vyslovení souhlasu k ratifikaci Úmluvy o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů ze dne 25. 5. 2010. Materiál je dostupný v databázi Knihovna připravované legislativy na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf> (navštíveno 26. 6. 2010).

⁴⁵ Tj. vládní návrh putoval nejprve do Poslanecké sněmovny a poté do Senátu.

⁴⁶ Čl. 49 Ústavy v platném znění.

na uvážení, zda určitou mezinárodní smlouvu jako první předloží Poslanecké sněmovně nebo Senátu.⁴⁷ Je zřejmé, že kdyby vláda postupovala takto, budeme v trochu jiné situaci, nicméně i tak by bylo třeba řešit, zda po neúspěchu v jedné komoře může pokračovat do komory druhé, nebo zda má usilovat o změnu názoru té komory, kterou si vybrala jako první v pořadí.

Podle některých názorů usnesení komor obecně nepozbývají v následujícím volebním období platnosti,⁴⁸ otázkou ovšem zůstává, zda pravomoc vlády předložit mezinárodní smlouvu kterékoli komoře jako první rovněž umožňuje vládě předložit ji každé komoře v jiném jejím volebním (funkčním) období. Může jít dokonce i o různé vlády. Mimo jiné se můžeme ptát, zda by se v případě časového odstupu několika let při projednávání návrhu na vyslovení souhlasu k ratifikaci v každé z komor nejednalo o obcházení institutu souhlasu Parlamentu: považovali bychom za validní souhlas Parlamentu i ten, který daly jednotlivé komory s odstupem třeba deseti let? Vládě by při takovém výkladu bylo umožněno „taktizovat“ při předkládání návrhu jednotlivým komorám. Navíc, pokud by vláda čekala s předložením návrhu smlouvy, až se v jedné z komor změní politické složení (typicky Senátu, protože konkrétní vláda nepřechá volební období Poslanecké sněmovny), mohlo by dojít k prodlužování ratifikačního procesu. Bez významu ostatně není ani ustálená ústavní praxe, kdy vláda předkládá od roku 2003 návrhy na vyslovení souhlasu k ratifikaci oběma komorám Parlamentu současně,⁴⁹ což by mohlo naznačovat existenci ústavní zvyklosti.⁵⁰

Úvaha o vnitrostátní schvalovací proceduře nás tak vede k chápání celého ratifikačního procesu v jednotlivých fázích, přičemž souhlas obou komor Parlamentu tvoří jedno ze stadií – konkrétně fázi po předložení smlouvy vládou a před její ratifikací prezidentem repu-

bliky. Opakování úkonů ratifikačního procesu by se mělo odehrávat v rámci těchto stadií, tzn. že nevyslovení souhlasu jednou z komor by mělo vést k opětovnému předložení smlouvy komorám oběma (obdobně odmítnutí souhlasu k ratifikaci Parlamentem nevede nutně k renegotiaci, tj. k „otevření“ textu smlouvy, nezasaňuje se tedy do prvního, „vládního“, stadia).

Výjimkou z tohoto pravidla by mohl být závěr volebního období Poslanecké sněmovny, kdy by procesní racionalita svědčila vyslovení souhlasu k ratifikaci Senátem, zatímco souhlas Sněmovny by přišel až po volbách (analogicky s postupem v době rozpuštění Poslanecké sněmovny, kdy Senát nepřijímá zákonná opatření ve věcech smluv podle čl. 10 Ústavy, což ovšem neznamená, že nemůže vyslovit souhlas k jejich ratifikaci). V takovém případě by snad ale bylo lepší smlouvu končící Sněmovně vůbec nepředkládat.

Proti tomuto, pravda, značně opatrně vyslovenému názoru, lze argumentovat zejména tím, že souhlas Parlamentu není explicitně vázán na žádné lhůty ani období, jednak může být zvláštní žádat po komoře, která již souhlas k ratifikaci dala, aby jej dala i podruhé či potřetí jen proto, že druhá z komor má vůči smlouvě výhrady. Tomu by se dalo čelit tím, že vláda zašle „pozitivně naladěné“ komoře podruhé smlouvu až tehdy, co „negativně naladěná“ komora dala ke smlouvě souhlas, takže hlasovat se bude nejvýše dvakrát; k témuž efektu by vedlo pozastavení projednávání takové smlouvy přímo parlamentní komorou.

Zdá se nám, že snadno kodifikovat se dá jen relativně jednoduchý požadavek souhlasu obou komor na základě téhož předložení. Zohlednění plynutí času (rámec funkčních a volebních období a jejich přesah) a odlišení nevyslovení souhlasu v důsledku nehlasování, nedostatku kladných hlasů pro vyslovení souhlasu k ratifikaci či zpětvzetí vládou by výslovnou úpravou činil nesnadnou, ba nepřehlednou. Obě varianty nicméně sledujeme v zásadě ústavně konformními.

Příklon praxe ke složitější cestě by tak spíše než nějaké obecné pravidlo muselo vyřešit rozhodnutí prezidenta republiky o ratifikaci konkrétní mezinárodní smlouvy. Prezidentův akt ratifikace z ústavního hlediska předpokládá rovněž osvědčení, že vnitrostátní schvalovací proces proběhl řádně. Při zkoumání průběhu vnitrostátního schvalovacího procesu a současném konstatování jeho vad nemusí prezident mezinárodní smlouvu ratifikovat.

Pokud by tedy prezident republiky shledal deficit v procesu schvalování mezinárodní smlouvy (souhlas byl dán v různých volebních obdobích Sněmovny, souhlas byl dán na základě různě časovaných žádostí vlády atd.), pravděpodobně by vyvolal jednání s cílem tvrzeně protiústavní stav napravit. V případě, že by vláda anebo některá z komor Parlamentu nadále trvaly na tom, že souhlas k ratifikaci byl dán v souladu s Ústavou, další postup by patrně spočíval ve vyvolání sporu podle

⁴⁷ Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona č. 395/2001 Sb. – sněmovní tisk č. 884 (III. volební období) dostupný na internetu: www.psp.cz.

⁴⁸ Mlsna, P., Kněžíněk, J.: op. cit., str. 233. Otázkou je, jak tento názor obstojí při konfrontaci se zásadou sněmovní diskontinuity, jež vede např. k nutnosti přebírání starších autonomních usnesení Sněmovny podle § 1 odst. 2 jejího jednacího řádu na počátku každého volebního období. Soulad by tu mohl být při odlišení interních a externích usnesení, z nichž ta druhá se ocitají mimo dosah Sněmovny, takže s ní „neumírají“. Bylo-li by však tomu tak, zřejmě to koliduje s názorem citovaných autorů na přípustnou revokaci usnesení o vyslovení souhlasu k ratifikaci, ledaže by revokaci omezili rámcem volebního období.

⁴⁹ Kysela, J., Hůlka, Š.: op. cit., str. 191.

⁵⁰ Je to ovšem sporné, protože tato praxe byla uvozena usnesením vlády, které se zjevně může změnit. Jak už však bylo naznačeno, souběžné nebo postupné (variabilní, ale i s fixovaným pořadím – u nás do roku 2003 jako první Sněmovna, v Belgii ústavní prioritou Senátu) předkládání smlouvy neodstraňuje problém opakování úkonů: „zneplatňuje“ nesouhlas druhé komory v pořadí souhlas komory první?

čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR (tzv. kompetenční spor).

VI.4 Otázka vhodnosti a potřebnosti zjednodušení souhlasu Parlamentu k ratifikaci prezidentských smluv

Podle některých názorů již tradiční ústavní požadavky na vyjádření souhlasu parlamentu k uzavření mezinárodní smlouvy v určitých případech neodpovídají současné úrovni mezinárodní smluvní spolupráce.⁵¹ Může se jednat jak o otázky, jejichž úprava by na vnitrostátní úrovni příslušela prováděcím předpisům, tak o případy vyžadující flexibilní reakci, kde čekání na souhlas parlamentu může ohrozit dosažení cíle smlouvy.⁵² Pokusíme se zde nastínit vodítka pro nalezení rovnováhy mezi požadavky na efektivitu a flexibilitu při zachování nezbytného souhlasu parlamentu k ratifikaci mezinárodních smluv.

V první řadě je nezbytné upozornit na možnosti vyplývající přímo z práva mezinárodního. Ne každá smlouva vyžadující ratifikaci ve smyslu mezinárodního práva vyžaduje souhlas parlamentu, ačkoli tento se někdy jako ratifikace označuje.⁵³ I proto se pro vyjádření souhlasu státu být smlouvou vázán v některých případech preferují termíny přijetí nebo schválení (srov. čl. 14 odst. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu).⁵⁴ Jinou možností představuje sjednání formálně právně nezávazného memoranda o porozumění, jež může sloužit jako podklad pro sjednocení vnitrostátní praxe, a současně klade menší nároky v případě změn nebo ukončení.⁵⁵ V praxi se používají i kombinace dalších mechanismů pro změnu stávajících smluv, spojené například s požadavky na dosažení kvalifikované většiny při schvalování textu změny a určitého počtu souhlasů smluvních stran být změnou vázány.⁵⁶ Žádá z těchto

metod však nemusí být použitelná v konkrétním případě mnohostranné smlouvy, kdy není v moci jednoho státu přesvědčit ostatní o použití určité formy z důvodu komplikací svého vnitrostátního ratifikačního procesu.

Navíc, bez ohledu na své znění, musí být každé ujednání posuzováno z hlediska českého práva podle svého obsahu. Zde vstupuje otázka interpretace rozsahu čl. 49 Ústavy, zejména písm. a), d) a e). P. Mlsna a J. Kněžínek v této souvislosti upozorňují, že formulace čl. 49 písm. a) Ústavy („*upravujících práva a povinnosti osob*“) nerozlišuje, zda se z hlediska platné vnitrostátní právní úpravy zakládají nová práva a povinnosti nebo modifikují stávající. „*Souhlas Parlamentu bude nutný i tehdy, pokud na základě zákona a v jeho mezích lze tutéž úpravu zahrnout do prováděcího právního předpisu,*“⁵⁷ přestože aplikační přednost před zákony mají za splnění dalších podmínek pouze mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a když stanoví něco jiného než zákon.

I k dalším kategoriím smluv vyjmenovaným v čl. 49 Ústavy dávají obě komory Parlamentu souhlas formou usnesení. Kворum pro přijetí takového usnesení je, až na výjimku čl. 39 odst. 4 Ústavy, stejné jako pro přijetí běžného zákona, pouze v Poslanecké sněmovně se projednávají a hlasuje se o nich ve dvou čteních (§ 108 JŘPS).⁵⁸ Senát navíc není omezen žádnou lhůtou a nemůže být první komorou přehlasován. Ve srovnání s touto ztíženou procedurou se může současně stát, že odkazy v zákonech na možné výjimky stanovené mezinárodní smlouvou, pocházející zejména z doby před tzv. euronovelou Ústavy, poskytují aplikační přednost i smlouvám, které jsou pro ČR závazné, aniž by k jejich ratifikaci byl dán souhlas Parlamentu. Situace je pouze pozvolna korigována postupem podle Metodické instrukce k čl. 22 Směrnice, kdy změnou právních předpisů došlo k requalifikaci původně „neprezidentské“ smlouvy. V případě měnící smlouvy je dle instrukce nezbytné obdržet souhlas k ratifikaci i ve vztahu ke stávající platné mezinárodní smlouvě – tzv. dodatečná ratifikace.⁵⁹

⁵¹ Seidl-Hohenveldern, I.: *Mezinárodní právo veřejné*. 3. vydání. Praha: ASPI, 2006, str. 53.

⁵² K možnostem řešit tyto situace institutem prozatímního provádění srov. Kysela, J., Ondřejek, P., Ondřejková, J.: *Prozatímní provádění mezinárodních smluv jako problém (především) vnitrostátního práva*. Právník, t.č. v tisku.

⁵³ V podrobnostech srov. Kysela, J.: Komentář k čl. 63 písm. b) Ústavy. In: Klíma, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 485 a n. Můžeme tak identifikovat ratifikaci vyžadovanou smlouvou i ústavními předpisy, ratifikaci vymíněnou smlouvou, aniž by to bylo podle našich ústavních pravidel třeba, „vnitrostátní“ (malou) ratifikaci vyplývající z díky čl. 49 Ústavy, jakkoliv o ní smluvní strany nestojí, či dále zmiňovanou dodatečnou ratifikaci smlouvy původně nespádající pod výhradu parlamentního souhlasu.

⁵⁴ Aust, A.: *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, str. 87.

⁵⁵ Obecně viz Aust, A.: op. cit., str. 26 a n.

⁵⁶ Použitelné jsou i opt-out varianty, v nichž postačuje ke změně smlouvy určitý podíl států souhlasících se změnou,

a ostatní musejí dát najevo, že nechtějí být takovou změnou vázány. Změny přijímané na základě většinového hlasování předpokládají některé zakládající smlouvy mezinárodních mezivládních organizací. K dalším metodám viz např. Aust, A.: op. cit., str. 216 a n.

⁵⁷ Mlsna, P., Kněžínek, J.: op. cit., str. 240.

⁵⁸ K podrobnostem viz část věnovanou procesu vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv.

⁵⁹ Institut dodatečné ratifikace byl však nejnovější praxí poněkud změněn, když vláda svým usnesením č. 526 ze dne 12. července 2010 rozhodla o tom, že komorám Parlamentu předloží pouze změny Úmluvy Mezinárodní organizace pro pohyblivé služby (IMSO) přijatých na 20. zasedání Shromáždění této organizace, nikoliv samotnou Úmluvu, kterou Česká republika podepsala v roce 1998 a k jejíž ratifikaci nebylo třeba souhlasu Parlamentu, neboť se podle tehdejšího znění Ústavy jednalo o smlouvu vládní kategorie. Je to jeden z mnoha do-

Otázkou by mohlo být, zda v situaci, kdy komory Parlamentu jednou daly souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy, je takový souhlas nezbytný i pro každou smlouvu tuto původní smlouvu měnící, přestože *stricto sensu* takováto „novela“ má pouze procesní charakter a nedotýká se vlastních práv a povinností osob (důležitý aspekt i v souvislosti s výhradou čl. 4 odst. 1 Listiny), ale svou povahou pořád spadá do kategorie smluv vyjmenovaných v dalších písmenech čl. 49 Ústavy. Po našem soudu je kompetence Parlamentu dána právě s ohledem na výčet smluv v čl. 49 Ústavy. K tomuto kvalifikačnímu kritériu materiálnímu lze doplnit také kritérium formální, jež je založeno na zásadě procesní ekvivalence, podle níž změny aktu podléhají stejné proceduře jako původní akt sám (použití tohoto kritéria je otevřené zejména ve vztahu ke kvalifikaci smluv podle čl. 10a Ústavy a ve vztahu k technickým přílohám – k tomu srov. níže).

Lze nějak urychlit projednávání změny smlouvy? Ačkoli vnitrostátní důsledky procedurálního prodloužení nemusí být vzhledem k pozdějšímu udělení souhlasu nijak zvláště citelné, v mezinárodněprávní rovině může výjimečně jít o zdržení snižující, ne-li znemožňující, dosažení cíle smlouvy, nemluvě o snížení kredibility ČR jako smluvního partnera. V jiných případech mohou být podzákonné právní předpisy sice dostačující pro uvedení vnitrostátního práva do souladu se smlouvou, jež nebude mít podle čl. 10 Ústavy z důvodu nesplnění podmínek samovykonatelnosti přednost před zákony, avšak výhody plynoucí z mezinárodní spolupráce se dostaví až po ratifikaci mezinárodní smlouvy původní smlouvu měnící. Rovněž může dojít k přechodné nemožnosti dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva, vstoupí-li určitá změna v platnost i bez ohledu na ratifikaci Českou republikou.⁶⁰

Jedná-li se o změny platné prezidentské smlouvy, jednací řády obou komor Parlamentu umožňují za určitých okolností zkrátit relevantní lhůty na minimum (viz podmínky stanovené v § 108 odst. 2 ve spojení s § 99 až 100a JŘPS, § 118a JŘS, pokud jde o institut zkráceného jednání, využít se však dá i obecného zkrácení lhůt pro jednání výborů), takže mohou být v zásadě projednány v řádu dnů. Ve srovnání s tím se mohou zdát alternativní návrhy na vyloučení rozpravy, které

kladů kolísání ústavní praxe v oblasti mezinárodních smluv. Podle našeho názoru je to dáno absencí jasného a setrvalého názoru klíčového ministerstva zahraničních věcí, jakož i podceňováním této agendy ve vztahu k jednáním vlády. Ve výsledku vidíme resortismus, nejistotu apod.

⁶⁰ Příkladem může být souhlas k ratifikaci změny přílohy III Rotterdamské úmluvy o postupu předchozího souhlasu pro určité nebezpečné chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodu, do které byla doplněna vysoce toxická látka (vnitrostátně zakázaná v ČR od roku 1995). Změna vstoupila podle čl. 22 odst. 5c Rotterdamské úmluvy v platnost i pro ČR dne 1. února 2009. Ve Sbírce mezinárodních smluv byla po ratifikaci prezidentem publikována až 24. března 2010.

věru nebývají u mezinárodních smluv příliš obsáhlé, či na zavedení tacitního souhlasu, pokud v určité lhůtě komora nevyužije možnosti o smlouvě jednat,⁶¹ což by ovšem vyžadovalo změnu Ústavy, zbytečnými. Beze změny zákonů je tak v podstatě možné pouze zkrátit lhůty ve Směrnici úpravou zrychleného postupu v naléhavých věcech.

Na rozhraní mezi změnou prezidentské smlouvy a uzavřením nové smlouvy, jiné než prezidentské, se nachází skupina tzv. prováděcích mezinárodních smluv. Prezidentská nebo vládní smlouva může sama předvídat zvláštní smlouvy ke svému provádění,⁶² které se obvykle uzavírají na resortní, případně vládní úrovni.⁶³

U nově sjednávaných smluv by mohl být nouzovým východiskem restriktivní výklad čl. 49 Ústavy, spojený s tím, že ustanovení smlouvy, k jejíž ratifikaci nebude dán souhlas Parlamentu, nemohou mít aplikační přednost před zákony podle čl. 10 Ústavy.⁶⁴ Vláda, ministerstva a ústřední správní úřady by byly následně povinny přijmout odpovídající vnitrostátní úpravu v rámci svých kompetencí (čl. 78 a 79 odst. 3 Ústavy). Případným požadavkem na zákonnou úpravu za účelem plnění závazků vyplývajících z mezinárodního práva by byla zachována kontrola Parlamentu nad právním řádem ČR. Měla-li by však motivací poněkud nestandardních postupů být rychlost, je otázkou, zda cesta s nutností provedení mezinárodního závazku právním předpisem je adekvátním řešením.

Pomineme-li prováděcí mezinárodní smlouvy,⁶⁵ měly by být pokusy omezující či dokonce vylučující jednání Parlamentu výjimečné, aplikovatelné pouze na případy nižšího až zanedbatelného vnitrostátního vý-

⁶¹ Inspirace nizozemskou úpravou, která však stanovuje obecný požadavek souhlasu parlamentu. Viz Council of Europe, British Institute of International and Comparative Law: *Treaty Making – Expression of Consent by States to be Bound by a Treaty*. Hague, London, New York: Kluwer Law International, 2001, str. 69.

⁶² Např. tzv. dohody o kulturní spolupráci – viz čl. 19 Dohody mezi vládou České republiky a vládou Rakouské republiky o spolupráci v oblasti kultury, školství, vědy, mládeže a sportu publikované pod č. 53/2009 Sb. m. s.: „V oblastech spolupráce vymezených v této dohodě mohou příslušné orgány států smluvních stran, do jejichž působnosti tyto oblasti spadají, uzavírat a realizovat prováděcí ujednání.“

⁶³ Obdobně lze uvažovat i postup, kdy se nejdříve v zákoně upraví určitá pravomoc a následně se sjednávají mezinárodní smlouvy nevyžadující souhlas Parlamentu pro situace, v nichž se tato pravomoc bude aplikovat.

⁶⁴ Ústavní úprava je založena na předpokladu kvalifikace mezinárodních smluv vládou (viz výše), jež je motivována neobcházet Parlament, protože bez jeho souhlasu se mezinárodní smlouvy nestanou součástí právního řádu. Tento mechanismus by byl zcela nabourán, pokud by přetrvávala praxe zákoných aplikačních odkazů na jakékoliv smlouvy zavazující ČR.

⁶⁵ Tyto smlouvy jsou však odlišné v tom smyslu, že Parlament s jejich existencí vyslovuje souhlas a jedná se tak o explicitní případ delegace.

znamu, ale současně vyžadující urychlené jednání (viz však výše k tomu, zda zrychlení jednoho procesu neznamená nutnost procesu dalšího). Naopak by totiž vzhledem k postupující europeizaci a internacionalizaci právního řádu bylo žádoucí, aby členové komor Parlamentu věnovali těmto otázkám pozornost srovnatelnou s vnitrostátními právními předpisy. Například tím, že přiměřeně přenesou svůj zájem alespoň neformálně i do dřívějších fází negociačního procesu, v nichž je možné ovlivnit obsah mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci je nezbytný souhlas obou komor Parlamentu.

Poněkud specifickým je problém změn smluvních příloh technického či administrativního charakteru (seznamy chemických látek či živočichů apod.). Zvláště do působnosti ministerstva životního prostředí spadá řada smluv, které výslovně předpokládají zjednodušený vstup v platnost svých příloh, v nichž se vyskytují například kvóty povoleného lovu velryb, mění se seznamy zakázaných chemických látek atd. Velmi často se České republice vůbec nepodaří během roku stihnout ratifikaci změny přílohy a již je schválena změna nová. Pomineme-li velmi podstatný fakt, že zpoždění zřejmě není způsobeno v parlamentní či prezidentské fázi ratifikačního procesu, nýbrž již ve vládě, bylo by možné tuto dílčí otázku řešit na základě koncepce zmocnění. Parlamentní komory by při vyslovení souhlasu k ratifikaci smlouvy, jež předpokládá zjednodušenou změnu svých technických příloh (po obsahové stránce nespádají do katalogu čl. 49 Ústavy a nejsou způsobilé přímé aplikace coby součást právního řádu), současně vyslovily souhlas s tím, aby takovéto změny schválila vláda.⁶⁶ Pro kontrolu by byly změny příloh zasílány oběma komorám k informaci, takže by byla zaručena kontrola nad využíváním delegace. Takovou cestu by bylo možné vyzkoušet i bez změny zákonů o jednáních řádech komor, a to buď přímým testováním, anebo za pomoci podrobnějších pravidel jednání parlamentních komor k provedení jejich jednáních řádů.

Podobně by tomu mohlo být s prezidentem republiky: může-li přenést na vládu schvalování smluv, které nevyžadují souhlas Parlamentu, mohl by to učinit fakticky či rozhodnutím také v případě shora zmíněných technických příloh. I on totiž ratifikoval smlouvu při vědomí jí předjímané procedury zjednodušených změn.

⁶⁶ V trochu jiné souvislosti podotýká B. Ehrenzeller, že by důležitost matérie měla odpovídat proceduře – viz Ehrenzeller, B.: op. cit., str. 83. Skrze souhlas se zmocněním je možné například v Lisabonské smlouvě nahlížet na zvláštní procedury snižující potřebu přímé změny smluvního textu, tj. na přechodové klauzule a klauzuli flexibility. Zhruba tak na ně hleděla vláda ve svém vyjádření pro Ústavní soud, který ovšem tento náhled explicitně nepřevzal. Právě tento příklad nicméně tak úplně neodpovídá shora citované Ehrenzellerově poznámce, takže se není co divit následnému kompenzování dopadu těchto klauzulí nejedním parlamentem.

VI.5 Ratifikace

Tři předcházející oddíly končí zmínkou o ratifikaci mezinárodní smlouvy prezidentem republiky, resp. o jeho roli. Přestože k této otázce již existuje poměrně velké množství především časopiseckých textů, nemůžeme se jí vyhnout ani my.

Při čtení dvou obšírných diskusí na právnickém blogu „Jiné právo“ (<http://jinepravo.blogspot.com>) k článkům V. Šimíčka „Může prezident republiky odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy?“ ze 14. ledna 2009 a Z. Kühna „Může prezident republiky odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy II?“ ze 17. ledna 2009 lze – zhruba řečeno – identifikovat tři výkladové pozice. **1.** Z formulace „sjednává a ratifikuje“ vyplývá povinnost ratifikovat (obdobu povinnosti ve vztahu k zákonům – srov. „podepisuje“). **2.** Z těžké formulace vyplývá oprávnění ratifikaci odepřít (obdobu neudělení milosti; ratifikace je prezidentova pravomoc). **3.** Ze samotného citovaného textu žádný přesvědčivý závěr nevyplývá, takže je třeba posoudit kontext formy vlády, postavení neodpovědného prezidenta republiky, zařazení tohoto oprávnění mezi kontrasignovaná rozhodnutí, ale i samu povahu souboru kompetenčních ustanovení v čl. 63 Ústavy.⁶⁷ Téměř neexistující důvodová zpráva k vládnímu návrhu Ústavy nám v tom příliš nepomůže.

Jak už bylo výše uvedeno, považujeme za podstatné zaměřením se na míru diskrece, protože je nepochybné, že s výjimkou situace podle čl. 66 Ústavy nemůže mezinárodní smlouvu ratifikovat nikdo jiný než prezident republiky, přičemž smlouvy podléhající ingerenci Parlamentu ratifikaci vyžadují. Stejně tak je zřejmé, že prezident republiky nemůže být k ratifikaci donucen pohrůzkou trestu odnětí svobody, pokutou atd., což nicméně neznamená, že nemůže mít takovou právní povinnost.⁶⁸

⁶⁷ Celá debata byla tuze zajímavá mj. kvůli ozřejmění rozdílů v pohledu na právo tu jako na texty, u jiných zase jako na texty s nějakým systémovým pozadím, případně osvětlené setrvalou praxí.

⁶⁸ V 1. části této studie jsme citovali Weyrovu poznámku o neodpovědnosti jako důvodu nemožnosti porušit právo se sankcí odsouzení. Do podobného kontextu spadá Jellinekův dílčí závěr o absenci právního donucení monarchy v procesu parlamentarizace britské monarchie jako komplementu ztráty vlivu na obsah činnosti parlamentu – viz Jellinek, G.: *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906, str. 748–749. Chybějící právní donucení (panovník nemůže být souzen) ovšem není totéž, co povinnost jednat: zajisté by bylo porušením politické ústavy, kdyby Koruna například odmítla jmenovat jakoukoliv vládu. V současné britské doktríně se velmi pečlivě zkoumá, kdy může Koruna odepřít návrh premiéra na rozpuštění Dolní sněmovny, jakou diskreci má při jmenování vlády po volbách bez vítěze s parlamentní většinou apod. Srov. Bogdanor, V.: *The Monarchy and the Constitution*. Oxford: Clarendon Press, 1997. Patrně existuje obecná shoda, že i prezident ČR může porušit Ústavu nekonáním, jde nicméně o to, v jakých případech.

Postupovat můžeme v zásadě dvojím způsobem: v tom prvním bychom odkázali na prezidentovu neodpovědnost a specifika kontrassegnované pravomoci v parlamentní republice a s odvoláním na výše uváděné názory *F. Weyra* a *J. Krejčího* uzavřeli konstatováním zásadně existující povinnosti smlouvu ratifikovat: neodpovědný činitel nemůže prosadit svou vůli navzdory odporu odpovědné vlády a parlamentních komor v otázce realizace státní politiky, kam dnes uzavírání mezinárodních smluv patří v míře nesrovnatelně větší než třeba v meziválečném období (jinak tomu může být u jmenovacích aktů apod.).⁶⁹ Prezident republiky tu je součástí realizace vládní politiky, na niž může jistě neformálně působit. Odpovědnost je dispozicí k větší moci a jejímu samostatnému výkonu, neodpovědnost naopak svazuje ruce. Nepřímo volený a neodpovědný prezident v parlamentním systému vlády proto podléhá omezením, kterým by při stejném kompetenčním katalogu nemusel podléhat jako přímo volený politický vůdce v systému poloprezidentském. Paradoxně to tak může znamenat větší svobodu rozhodování tam, kde je jeho vůle překonatelná někým jiným (např. vetování zákonů), a naopak větší zdrženlivost, je-li jeho rozhodnutí definitivní.

Znamená to ovšem také, že nedělají-li parlamentní komory ani vláda nic proti případnému odkládání/odmítnutí ratifikace konkrétní smlouvy, mohou tím vyjadřovat souhlas s tím, že nastala některá z výjimečných okolností „neratifikaci“ justifikujících. Právě takovou interakcí vznikají ústavní zvyklosti, jimž nemůžeme přitakávat jen, když se nám líbí výsledek jejich působení (např. zúžení manévrovacího prostoru hlavy státu), ale musíme je brát v potaz i při účinku opačném (pravdou ovšem je, že původní anglické ústavní konvence omezovaly diskreci Koruny).

Druhý přístup je poněkud subtilnější, byť s podobnými východisky i závěry. Samostatný akt ratifikace existuje proto, že **a**) smlouvy nejsou sjednávány přímo prezidentem republiky, takže se tím kontroluje zachování plných mocí, resp. mezi zmocnění, **b**) je třeba vytvořit prostor parlamentní ingerence. Z toho ovšem také plyne, že smlouva předložená k ratifikaci byla sjednána z pověření prezidenta republiky, takže by bylo zvláštní ji nakonec neratifikovat, ledaže by pro to byly pádné důvody.

Nevýhodou druhého přístupu ovšem je, že sice limituje prezidentovu diskreci při ratifikaci, činí tak však pomocí argumentu, který vzbuzuje dojem, že prezident republiky sjednává smlouvy podle svého uvážení, takže jen proto, že „si“ smlouvu sjednal, má povinnost ji ratifikovat.⁷⁰ Navíc, sjednal-li ji jeho předchůdce v úřadě, není to vlastně smlouva „jeho“. Tak tomu ovšem není

a ani nebude, pokud v Ústavě nebude zakotveno, že „zahraniční politiku řídí prezident republiky“, jemuž bude dáno k ruce ministerstvo zahraničních věcí.⁷¹

Nejde tu totiž o to, že by nebylo možné považovat všechny kompetence prezidenta republiky za osobní, tj. že by byl podle různých položek kompetenčního katalogu stanoven požadavek souladu vůli různých činitelů (prezidenta republiky, komor Parlamentu, vlády). Spíše si nejsme jisti, odpovídá-li to povaze vztahů mezi řečenými orgány v každém jednotlivém případě. Prezident republiky podle našeho názoru (ale i podle názoru Nejvyššího správního soudu v *cause* nejmenování justičního čkatele) vystupuje v různých rolích, s nimiž jsou spojeny odlišnosti míry uvážení, možné přezkoumatelnosti apod.⁷²

Otázkou ostatně je, jak by zapůsobilo, kdyby bylo obecným rozhodnutím přeneseno sjednávání všech smluv, ovšem těch „prezidentských“ s výhradou ratifikace, zatímco těch ostatních včetně schválení. V tomto ohledu je totiž ústavní zmocnění velkorysejší vůči vládě než zmocnění podle předchozích ústavních úprav. Na jedné straně by tím prezident republiky dal najevo, že jsou mezinárodní smlouvy agendou vlády, na druhé straně by mohl poukazovat, že k obsahu smlouvy se může vyjádřit až v rámci ratifikace.

Role prezidenta republiky jako orgánu ratifikujícího mezinárodní smlouvy doznala změny tzv. euronovelou Ústavy, a to zprostředkovaně skrze změny rolí Parlamentu a Ústavního soudu. Souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy představující mezinárodní závazek státu, k jehož vnitrostátním právním účinkům je třeba navazující aktivity zákonodárce, dával Parlament primárně jako kontrolor výkonné moci. Došlo-li ovšem k odstranění potřeby dodatečné transformace smlouvy do právního řádu, hlasuje Parlament také jako právotvůrce, neboť rozhoduje o smlouvě jako o budoucí součásti právního řádu. Čímž neříkáme, že „souhlas“ k ratifikaci je vlastně „příkazem“, dozajista se však změnil jeho charakter (navíc jde nepochybně o souhlas obou komor,

⁷¹ Podobným způsobem interpretoval předmětnou kompetenci v debatě na „Jiném právu“ P. Hasenkopf: je to výlučná kompetence prezidenta republiky, který jedná bez návrhu, pouze je k platnosti jeho úkonu třeba kontrassegnace. Argumentoval mj. tím, že vláda ratifikaci „doporučuje“, nikoliv „navrhuje“, což by mělo pro řečeného autora značný význam, protože při výkonu kompetencí na návrh prezidentu republiky diskreci upírá. Po našem soudu je užití inkriminovaného slova věcí konvence, čehož dokladem může být třeba britská praxe, v níž se začasťe ponížene žádá nejmilostivější Veličenstvo, aniž by se očekávalo cokoliv jiného než přitakání.

⁷² Na rozlišování rolí byla založena i v 1. části studie citovaná „Zpráva ústavního výboru k ústavní listině Československé republiky“. V českých podmínkách nabízí promyšlenou typologii J. Wintr: *Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů*. In: Šimíček, V. (ed.): op. cit., str. 24–34.

⁶⁹ V tomto duchu s (ne)odpovědností pracuje také Mlsna, P.: op. cit., str. 189–190.

⁷⁰ K tomuto typu čtení vybízí i podstatná část velmi pečlivé argumentace R. Malenovského: op. cit., 812–820.

což podle předchozí úpravy a praxe nebylo úplně jednoznačné).

Ještě zřetelnější je to u předběžného přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv, při jehož absenci to byl prezident republiky, který musel posoudit otázku ústavnosti. Je-li k tomu nyní povolán Ústavní soud, dále se zužuje možné pole prezidentových relevantních výhrad.⁷³

Troufáme si tvrdit, že v doktríně je převažujícím názor, podle něžž prezidentu republiky neomezená diskrece stran ratifikace nepřísluší. Odlišnosti nicméně existují mezi zastánci automatické povinnosti ratifikovat (vše má v rukou vláda, případně chápou souhlas Parlamentu jako příkaz Parlamentu)⁷⁴ a zásadní povinnosti ratifikovat (prezident republiky jako korektiv čistě /stranicko/politických mocí).⁷⁵

Na stranu tohoto poměrně heterogenního názorového tábora se postavil Ústavní soud formou *obiter dictum* v tzv. druhém lisabonském nálezu (Pl. ÚS 29/09), když se vypořádával s námětem vlády na vymezení (nejen časového) rámce, v němž mohou být mezinárodní smlouvy opakovaně přezkoumávány. V bodech 119 a 120 odůvodnění svého nálezu Ústavní soud jaksi mimoděk konstatoval existenci požadavku, „*aby prezident republiky mezinárodní smlouvu – jakmile jsou odstraněny všechny překážky – ratifikoval bez zbytečného odkladu*“.⁷⁶ Z toho se dá odhadovat názor Ústavního soudu pro případ, že by v této věci mělo kdy dojít ke kompetenčnímu sporu.

Zřejmé ovšem je, že nejspíše ani jeden z prezidentů ČR tento názor nezastával. B. Chrastilová a P. Mikeš, spolupracovníci prezidenta V. Havla, na margo sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv podotýkají, že touto cestou může prezident republiky významně ovlivnit část právního řádu: „*Parlament nemůže prezidenta přehlasovat tak, jako to může učinit u zákonů. Odepře-li prezident republiky smlouvu ratifikovat, nestane se*

⁷³ Prezident republiky nemůže odmítat ratifikovat mezinárodní smlouvu toliko z důvodu tvrzené protiústavnosti, aniž by se obrátil na Ústavní soud – shodně Ondřejek, P.: op. cit., str. 53.

⁷⁴ Úloha prezidenta republiky bývá v tomto případě označována jako role státního notáře, jehož povinnost je toliko osvědčit, že vnitrostátní schvalovací proces u konkrétní smlouvy proběhl řádně.

⁷⁵ V českém prostředí je nevýhodou posledně uvedené pozice, k níž se v různé míře hlásí jak autoři této studie, tak třeba J. Malenovský a R. Malenovský, její v zásadě nenormovatelný charakter. U nás se totiž začasť uvažuje tak, že buď tu pravomoc je, a pak s ní lze nakládat libovolně, nebo není. Představa pravomocí limitované implicitními podmínkami, případně ústavními konvencemi, je tu dosud spíše cizí.

⁷⁶ Již před tímto rozhodnutím Ústavního soudu byl takovýto názor vyslovován částí teorie, viz zejm.: Malenovský, J.: op. cit., str. 124, a literatura tam citovaná, zejm.: Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, str. 301–302.

smlouva vůči republice platnou a nenastanou právní účinky jí předvídané.“⁷⁷ Obojí je jistě pravda, nezdá se ovšem, že by ji citovaní autoři spojovali s nějakými podmínkami, resp. spíše mimořádnými okolnostmi.

Pokud jde o V. Klause, ten se ve veřejném prohlášení ze 3. listopadu 2009 výslovně ohradil proti výše citované konstrukci Ústavního soudu stran povinnosti ratifikovat mezinárodní smlouvu bez zbytečného odkladu s tím, že by to muselo založeno Ústavou. Na druhou stranu by však totéž prohlášení mohlo naznačovat uznání povinnosti ratifikovat, byť nikoliv bez zbytečného odkladu, protože prezident republiky ratifikoval Lisabonskou smlouvu, ač ji považoval za neslučitelnou se suverenitou ČR.⁷⁸ Vzhledem k trvajícím odpírání ratifikace dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě však tuto druhou interpretační variantu zjevně nelze přeceňovat.⁷⁹

Vzhledem k neochotě vlády či Parlamentu na prezidenta republiky „tlačit“ oficiálními prohlášeními či právními kroky tak musíme říci, že interpretace této kompetence zůstává nejasnou.

Poslední dílčí otázkou je sama právní povaha ratifikačního aktu. Z kontextu čl. 63 Ústavy se dá usuzovat, že jde o rozhodnutí, neboť právě jím je přebírán mezinárodní závazek a jen to může být kontrasignováno. Byla-li by ratifikace pouze slavnostním aktem bez právního významu, musel by být závazek převzat jinak (např. již souhlasem Parlamentu), což se zjevně neděje. Ratifikace je rozhodnutím pozitivním, připadá však v úvahu i rozhodnutí negativní, tj. rozhodnutí, že prezident republiky tuto smlouvu nebude ratifikovat? Prvo-republiková doktrína negativní rozhodnutí zřejmě připouštěla, protože E. Sobota v této souvislosti uvádí, že by tu nebyla potřebná kontrasignace.⁸⁰

Problém negativních rozhodnutí prezidenta republiky není úplně prozkoumaný. Připadají v úvahu tam, kde prezident rozhoduje na návrh (jistě nemusí rozhodovat koho všeho nejmenuje předsedou vlády), názory se však jistě rozejdou při identifikaci takových situací: jde o návrh předepsaný jen Ústavou, anebo i o návrhy fakticky realizované vládou (výkon jmenovacích oprávnění, ale i ratifikace mezinárodních smluv)? A byl by to každý návrh, nebo jen některé (srov. kandidát na ministra, kandidát na soudce a kandidát na post prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu)? V našem případě jsou podstatné důsledky. Pokud bychom se přiklonili k opakovatelnosti úkonů ratifikačního procesu v relativně oddělených stadiích „vládním“, „parlamentním“ a „pre-

⁷⁷ Chrastilová, B., Mikeš, P.: *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI, 2003, str. 228.

⁷⁸ Viz www.klaus.cz, rubrika „Dokumenty“.

⁷⁹ Stejný pocit má zřejmě i J. Malenovský: op. cit., str. 121.

⁸⁰ Sobota, E. in: Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: op. cit., str. 101.

zidentském“, pak by negativní rozhodnutí znamenalo pouze tolik, že v případě trvajících zájmu vlády o ratifikaci smlouvy je nutné se na prezidenta republiky obrátit znovu. To se poměrně málo liší od „prostého“ neratifikování, tj. odložení ratifikace, kdy by se čekalo buď na změnu prezidentova názoru, nebo na zvolení nového prezidenta republiky.⁸¹ Čelit riziku ratifikace smlouvy v době, kdy o ní již nikdo nestojí, by se dalo zpětvzetím vládou.⁸²

VII. Závěr

Naše zkoumání snad alespoň zčásti poukázalo na tenze mezi kusou právní úpravou, na ni navazujícími vnitřními předpisy a hlavně mezi obojím a kolísavou praxí. Právě jednotná praxe by totiž byla způsobila ony tenze překonat; v takovém případě bychom vystačili s vnitřními předpisy, ač podrobenými revizi.⁸³ V tom by nicméně musela hrát aktivní úlohu vláda, potažmo ministerstvo zahraničních věcí. Zdá se však, že tu chybí konsensus stran pojmání rolí jednotlivých ústavních aktérů, což v řadě případů vede k možnosti jen pravděpodobnostních odhadů toho, jak se vůbec postupovat dá, resp. jak by se postupovat mělo. Jsou-li dnes avizována četná témata, o nichž hodlá politická reprezentace diskutovat ve vztahu k Ústavě, mohlo by téma kompetencí v mezinárodních vztazích být jedním z nich. Ne nutně kvůli změnám textu, ale kvůli ujasnění jeho smyslu, resp. významového „obalu“.⁸⁴

⁸¹ Odložení ratifikace považuje za jediné možné V. Šťastný: op. cit., str. 223.

⁸² Odlišit negativní rozhodnutí a odložení ratifikace můžeme jen tehdy, pokud s negativním rozhodnutím nespojujeme požadavek kontrasignace. V opačném případě je totiž málo pravděpodobné, že by vláda negativní rozhodnutí kontrasignovala, takže smlouva by nebyla ani ratifikována, ani „zamítnuta“, nýbrž právě jen odložena. Obdobně můžeme nahlížet třeba na nejmenování soudců, tedy na proces, v němž Nejvyšší správní soud vyžaduje buď rozhodnutí pozitivní, nebo negativní. K pozitivnímu rozhodnutí nedojde, jelikož prezident republiky nechce kandidáta jmenovat, negativní rozhodnutí by nebylo platné, protože vláda by pravděpodobně odpřela kontrasignaci odmítnutí svého návrhu, takže ve výsledku by nebylo (opět) k dispozici rozhodnutí žádné. To zpochybňuje buď samotný koncept negativních rozhodnutí, anebo – podle našeho názoru – požadavek jejich kontrasignace.

⁸³ Bylo by dobré začít publikací Směrnice, což by rozšířilo povědomost o jejím textu a přispělo k případné formulaci jejích změn.

⁸⁴ V tomto ohledu je naše Ústava tzv. ústavou introvertní – k pojmu viz Wildhaber, L.: *Parliamentary Participation in Treaty-Making, Report on Swiss Law*. In: Riesenfeld, S. A., Abbott, F. M.: op. cit., str. 131. To značí, že její text nezbytně potřebuje dotvořit, v čemž hrají roli zákonné a podzákonné právní předpisy, interní instrukce, širší politický (dělbá moci) a faktický (kapacita ústavních orgánů) kontext nebo dlouhodobé ústavní zvyklosti.

V českém právním řádu se od účinnosti tzv. euronovel Ústavy zjevně změnilo postavení mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dává Parlament souhlas. Této skutečnosti neodpovídá poměrně strohá a neúplná úprava procesu sjednávání a vnitrostátního schvalování mezinárodních smluv. Doposud bylo hlavní těžiště úpravy sjednávání mezinárodních smluv v interních předpisech, avšak existující praxe „výjimečných postupů“, které v některých případech jdou přímo proti pravidlům obsaženým ve vládní Směrnici a na ni navazujícím Metodickým pokynem (viz zmíněné příklady institutů opakovaného předložení mezinárodních smluv Parlamentu a dodatečné ratifikace mezinárodních smluv), dokládá oprávněnost požadavku na zákonnou úpravu v této oblasti (řadu dalších dílčích témat k jasnější úpravě přináší institut prozatímního provádění mezinárodních smluv). Je sice pravdou, že veškeré situace by patrně ani nová úprava nemohla řešit vzhledem k rozmanitosti mezinárodně smluvní praxe, požadavky pro správní úřady podřídít se interním postupům, z nichž lze ad hoc činit výjimky, by se však změnil v požadavky na zákonnost postupů.

Možná by ale stačilo, kdyby diskusí provázejících přípravu takového zákona, který by z posledních let našel předobrazy v řadě zejména postkomunistických zemí, tedy zemí bez konsolidované praxe, bylo využito k nalezení shody, jak např. ty výše naznačené otázky řešit.

Summary

The second part of the article deals specifically with the current situation in the Czech Republic of negotiation and expressing the state's consent to be bound by international agreements.

A model procedure of international agreement negotiation was outlined at the outset. One problem with this procedure is the plurality of sources of regulation, and the fact that certain key legal institutions of this procedure are not regulated by a law but rather by governmental resolutions. The role of major bodies in various stages of the negotiation procedure is assessed.

The main part of the article deals with selected problems of the international agreements negotiation procedure. The problem of the concept of “negotiation” is initially mentioned. In some contexts of Czech practice, the term “negotiation” also includes “approval” of the international agreement; in other contexts, both concepts are distinguished.

The practice of classification of international agreements is also mentioned. The Czech legal practice distinguishes between “presidential”, “governmental” and “ministerial” agreements. Furthermore, the authors discuss the increasingly common situation where one of the chambers of the Parliament approves the internatio-

nal treaty and the other does not. The solution of this situation is *prima facie* unclear in the absence of regulation.

An interesting problem is the question of simplifying the procedure of approving international agreements which must be submitted to Parliament for approval. This situation is complex because of the fairly rigid

constitutional requirement of Parliamentary approval. Finally, the authors discuss various issues connected with the ratification of international agreements, bringing them back to their initial considerations of the role of the president of the Czech Republic in the field of international agreement negotiations.