

Proces vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv v ČR.

1. část. Historický a komparativní kontext*

Jan Kysela, Pavel Ondřejek, Jana Ondřejková**

Když ministerstvo zahraničních věcí vypisovalo grant, v jehož rámci vznikl tento článek, nebyla na světě obsažná a velmi vydařená kniha P. Mlsny a J. Kněžínka „Mezinárodní smlouvy v českém právu“,¹ rozsáhlý bilancující článek R. Malenovského „Může prezident republiky odmítnout (odložit) ratifikaci mezinárodní smlouvy?“² ba ani nálezný Ústavního soudu č. 387/2009 Sb. Je možné, že by při jiné časové souslednosti grant vypsan vůbec nebyl. Jelikož však vypsan byl, je třeba zvážit, nakolik má cenu opakovat to, co vyřkli jiní, s nimiž se nadto namnoze shodujeme. Proto se vedle obecnější expozice zaměříme na detailnější otázky, jež řešeny dosud nebyly, nebo byly řešeny způsobem od nás odlišným. Jde tak o jakousi sumarizaci, v některých ohledech jen „dopovězenou“.

* Článek byl zpracován v rámci vědeckého projektu ministerstva zahraničních věcí RM 06/01/10 „Vybrané problémy sjednávání mezinárodních smluv a jejich vnitrostátního projednávání“. Vedle tematiky rozebírané v tomto textu 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 je t.č. v tisku v časopisu Právník.

** Doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Právnická fakulta UK a Kancelář Senátu,

JUDr. Pavel Ondřejek, JUDr. Jana Ondřejková, interní doktorská, Právnická fakulta UK, Praha.

¹ Praha: Linde, 2009.

² Právní rozhledy, roč. 2009, č. 22, str. 812–821.

I. Sporný ústavní základ – problém při neshodách

Je vcelku odhadnutelné, že prvořadou motivací těch, kteří grantové téma k řešení vyhlásili, bylo ujasnit, jakou roli má podle Ústavy v procesu sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv hrát prezident republiky (zejména Statut Mezinárodního trestního soudu a Lisabonská smlouva). Je totiž zřejmé, že prezident republiky V. Klaus pojímá svou roli odlišně od jakéhosi ideálního typu parlamentního prezidenta, což sice do značné míry odpovídá československé a české tradici, přesto to však bývá v konkrétních případech považováno za exces.³ Týká se to především způsobu interpretace kompetenčních ustanovení v čl. 62 a 63 Ústavy ve vazbě k povaze ústavního systému a formě vlády (/ne/odlišení pravomoci a diskrece při jejím vykonávání), jistě se v tom však promítá také proces konsolidace demokratického politického systému,⁴ v němž větší úloha připadá institucím a procedurám, než výjimečným jedincům, přičemž ale v monokratických orgánech nebývá institucionální a personální složka tak úplně jednoduché oddělit.

³ K přehledu takto rozporovaných jednání v prvních letech prezidentství V. Klause srov. Kysela, J.: *Česká republika mezi poloprezidentským a parlamentním režimem?* Politologická revue, roč. 2006, č. 1, str. 5–28.

⁴ Stručným úvodem k tématu konsolidace demokracie může být např. Kubát, M.: *Několik otázek k problematice demokratické konsolidace politického systému České republiky*. In: Dančák, B., Hloušek, V. (eds.): *Parlamentní volby 2006 a česká politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2006.

V zásadě se tak dá říci, že jde o pokus zodpovědět otázku, je-li prezident republiky pánem mezinárodních smluv. Tím se nicméně naše téma nevyčerpává, neboť tu existuje řada více či méně důležitých detailů např. v parlamentní fázi vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv.

Pokud jde o mezinárodní právo, jsou naše ústavy stále sdělnější, což ostatně odpovídá jeho rostoucímu významu. Platí to i o Ústavě ČR, v níž ke změně článků 10 a 49 přibily čl. 1 odst. 2 a čl. 10a; dotčena je však i řada dalších ustanovení (přinejmenším čl. 10b, čl. 39 odst. 4, čl. 87 odst. 2, čl. 89 odst. 3, čl. 95 odst. 1). Možná poněkud paradoxně se však nemění centrální kompetenční ustanovení, tj. prezidentova pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy, a to i v delší časové perspektivě (viz dále). Snad už nyní je možné říci, že jde o klasický problém „nalévání nového vína do starých měchů“, což nevádí, mění-li se evolučně „předporozumění“ dotčených aktérů a interpretů, resp. jejich rozumění starému textu v měnících se kontextech (změna úlohy mezinárodního práva v mezinárodním společenství i v ČR, posuny kompetencí dalších ústavních orgánů apod.). Dojde-li ovšem k neshodě v oblasti interpretačních východisek, takže někdo hledí na totéž ustanovení jako na součást jakési prerogativy hlavy státu, zatímco jiný mu přiznává funkci identifikace toho, kdo slavnostně zakončuje proces převzetí mezinárodního závazku, o němž však fakticky rozhoduje někdo jiný, stává se kusá a neměnná ústavní úprava nevyhodou.

Mluvit o „nevýhodě“ však možná není úplně přesné, neboť tu jde o různé podoby vzniku a řešení sporů v ústavním právu. Můžeme např. říci, že realita převzetí mezinárodního závazku se poměrně značně liší od ústavního textu, protože v ní dominuje vláda, a nikoliv prezident republiky. Je to ostatně dosti podobné třeba jmenování soudců. Taková rozbíhavost může fungovat, dokud se všichni zúčastnění přidržují zavedené praxe. Začne-li však někdo prosazovat návrat k ústavnímu textu, případně interpretuje Ústavu neočekávaně (jsem to já, tudíž má vůle, která se promítá ve sjednávání, ratifikaci, jmenování...), rozbije konsensus, na němž praxe stála. Výsledkem může být a) všeobecné podřízení se nové definici rolí (reformulace hartovského pravidla uznání, co jako právo platí), b) pat (neshoda vede ke vzájemnému zablokování), c) legislativní zásah anebo d) volání po nezúčastněném rozhodovateli – autoritativním interpretu.

V posledně jmenovaném případě dochází k přeměně modelu vládnutí ve vymezeném okruhu vztahů z modelu dyadického, pro nějž jsou typické dvě strany, jež se dohadují (přetahují) mezi sebou, v model triadický, kdy nad stranami stojí arbitr.⁵ V našich poměrech to prak-

ticky znamená judicializaci, v tomto případě nejspíše na bázi kompetenčního sporu. Není-li však soudní spor vyvolán, případně není-li takový procesní prostředek vůbec k dispozici, může začít vznikat nová praxe, případně jinak interpretovaná praxe, může se zkrátka ustalovat ústavní konvence, k níž bude napříště nutné přihlížet při výkladu ústavních vztahů a institutů. Každý z ústavních aktérů tak musí počítat s tím, že nejen jeho činnost, ale i nečinnost „může být použita proti němu“.⁶

II. Historický vývoj tuzemských kompetenčních ustanovení vztahujících se k mezinárodním smlouvám

Padla již zmínka o neměnnosti textového zachycení kompetence prezidenta republiky sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy v Ústavě ČR po dobu její účinnosti. Přehlédneme-li však níže uvedené úryvky starších ústav, uvidíme značnou odolnost času už od dob rakouských.

I.1 Kompetence hlavy státu

Prosincová ústava (zákon č. 145/1867 ř. z., čl. 6): „*Císař uzavírá mezinárodní smlouvy. K platnosti obchodních smluv a těch mezinárodních smluv, jimiž je zatěžována Říše nebo její části, nebo jsou zavazování občané, je třeba souhlasu Říšské rady.*“

Prozatímní ústava (zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., § 10): Prezident republiky „*zastupuje stát na venek*“.

Zákon č. 271/1919 Sb. z. a n., kterým se mění zákon o prozatímní ústavě (§ 10): Prezident republiky „*zastupuje stát na venek. Sjednává a ratifikuje me-*

⁶ A. Heard rozlišuje absenci precedentu a negativní precedens. V prvním případě chyběla příležitost jednat (např. rozhodovat o výjimečném stavu), takže těžko můžeme vyvozovat relevantní závěry. V případě druhém se určitým způsobem nejednalo, protože byl pocíťován rozpor takového jednání s ústavním principem. Viz Heard, A.: *Canadian Constitutional Conventions. The Marriage of Law and Politics*. Toronto: Oxford University Press, 1991. Ve vztahu k našemu tématu by to znamenalo, že v praxi nezjistíme, jak je to s výkonem pravomoci ratifikovat mezinárodní smlouvy, dokud je prezident republiky ratifikuje, protože chce. Teprve nechce-li, řešíme relevanci a důsledky jeho (ne)vůle. Podstatná je přitom reakce okolí, jež se může s případným odepřením (odložením) ratifikace smířit, nebo může podnikat politické a právní kroky vyjadřující nesouhlas. Nedělalo-li by okolí nic a prezident republiky by tak „úspěšně“ neratifikoval, a to buď dlouhodobě, nebo opakovaně, těžko to můžeme při interpretaci Ústavy úplně ignorovat. V tomto smyslu případně upozorňuje Z. Koudelka na dlouhodobou neratifikaci dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě – znamená nečinnost vlády přítakání názoru, že prezident republiky je bez dalšího oprávněn odložit či odepřít ratifikaci? Viz Koudelka, Z.: *Prezident a mezinárodní smlouvy*. Právník, roč. 2009, č. 9, str. 937–938.

⁵ Shapiro, M., Stone Sweet, A.: *On Law, Politics and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press, 2002, str. 15.

zinárodní smlouvy. Smlouvy obchodní, dále smlouvy, z kterých pro stát nebo občany plynou jakákoli břemena majetková nebo osobní, zejména i vojenská, jakož i smlouvy, týkající se státního území, potřebují souhlasu Národního shromáždění;“.

Ústavní listina (zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., § 64 odst. 1): Prezident republiky „zastupuje stát navenek. Sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy. Smlouvy obchodní, dále smlouvy, z kterých pro stát neb občany plynou jakákoli břemena majetková nebo osobní, zejména i vojenská, jakož i smlouvy, jimiž se mění státní území, potřebují souhlasu Národního shromáždění. Pokud jde o změny státního území, souhlas Národního shromáždění se dává formou ústavního zákona (čl. I. uvoz. zák.);“.

Květnová ústava (ústavní zákon č. 150/1948 Sb., § 74 odst. 1): Prezident republiky „zastupuje stát navenek. Sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy. Politické smlouvy a hospodářské smlouvy obecné povahy, jakož i smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona, vyžadují před ratifikací souhlas Národního shromáždění. Smlouvy, kterými se mění státní území, schvaluje Národní shromáždění formou ústavního zákona (§ 166). Sjednávání mezinárodních smluv a dohod, které nepotřebují souhlasu Národního shromáždění a v nichž se nevymínuje ratifikace, může prezident přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. Zákon stanoví, kdy lze hospodářské smlouvy obecné povahy provádět ještě předtím, než s nimi Národní shromáždění vysloví souhlas;“⁷

Socialistická ústava (ústavní zákon č. 100/1960 Sb., čl. 62 odst. 1): Prezident republiky „zastupuje stát navenek, sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy. Sjednávání mezinárodních smluv a dohod, které nepotřebují souhlasu Národního shromáždění, může presi-

dent republiky přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy;“⁸

Ústavní zákon o československé federaci (č. 143/1968 Sb., čl. 61 odst. 1): Prezident republiky „zastupuje Československou socialistickou republiku navenek, sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv, ke kterým není třeba souhlasu Federálního shromáždění, může prezident přenést na vládu Československé socialistické republiky anebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy;“.

Ústava České republiky (č. 1/1993 Sb., čl. 63 odst. 1): Prezident republiky „a) zastupuje stát navenek, b) sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy“.

II.2 Kompetence parlamentů

Pokud jde o souhlas parlamentů, jednalo se v případě Říšské rady o souhlas obou komor, neboť tehdejší parlament byl založen na zásadě symetrického bikameralismu. Souhlas jednokomorového revolučního Národního shromáždění byl dáván nejméně dvoutřetinovou většinou přítomných, přičemž ti museli představovat nadpoloviční většinu poslanců. V Ústavní listině zmizel požadavek kvalifikované většiny, vyžadoval se však souhlas obou komor Národního shromáždění. Jednokomorová Národní shromáždění podle ústav z let 1948 a 1960 se usnášela prostou většinou. Ve Federálním shromáždění se vyžadoval souhlas obou komor.

Poněkud nejasné byly poměry nastolené Ústavou ČR, neboť relevantní čl. 49 zněl takto: „Mezinárodní smlouvy, vyžadující souhlas Parlamentu, schvaluje Parlament obdobně jako návrhy zákonů.“ Parlament byl dvoukomorový, takže souhlas by měl znamenat souhlas obou komor (viz Ústavní listina), nicméně matoucí byla douška o schvalování obdobně návrhům zákonů: znamená to možnost přehlasování Senátu, tedy fikci souhlasu dvoukomorového Parlamentu? Nebo se to týká obdobných usnesení, tedy i přijímání pozměňovacích návrhů? Praxe nebyla úplně důsledná (Senát se několikrát usnesl až po třicetidenní lhůtě – popření analogie se zákonodárným procesem, smlouva o ochraně investic s Jugoslávií⁹ však byla ratifikována bez jeho souhlasu – přitakání analogii), což přispělo k upřesnění tohoto ustanovení tzv. euronovelou Ústavy.¹⁰

⁷ V rámci expertních diskusí při přípravě návrhu ústavy bylo formulováno několik alternativních návrhů této úpravy: např. A. Hobza navrhoval v červenci 1947 celou sadu ustanovení, v nichž bylo z kompetenčního hlediska zajímavé ani ne tak tradiční vypočtení smluv, jejichž ratifikace vyžaduje souhlas Národního shromáždění, jako spíše připuštění smluv měnicích „předpisy ústavních zákonů“, podmínění vypovězení smluv, s výjimkou smluv obchodních, souhlasem Národního shromáždění a vydělení smluv uzavíraných vládou nebo jejími členy v oboru jejich působnosti. Z. Peška předpokládal ve svém návrhu ze 4. září 1947 předběžný souhlas Národního shromáždění k ratifikaci ve formě zákona. Na začátku roku 1948 publikoval kompletní návrh ústavy V. Kubeš, který z obecné množiny smluv ratifikovaných prezidentem republiky po předchozím souhlasu Národního shromáždění vyňal ty, k nimž se dává souhlas ve formě zákona (osobní nebo majetková břemena pro stát nebo občany), resp. ústavního zákona (změny státní hranice). Viz Kaplan, K.: *Příprava Ústavy ČSR v letech 1946–1948. Diskuse v Národní frontě a názory expertů*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1993, str. 291–292 a 297, Gronský, J.: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. II. 1945–1960*. Praha: Karolinum, 2006, str. 250–251.

⁸ Počínaje touto ústavní úpravou se výčet smluv, k nimž je třeba souhlasu zákonodárného sboru, přesunul do zvláštního ustanovení v hlavě o parlamentu, resp. o nositeli zákonodárné moci.

⁹ Dohoda mezi vládou České republiky a federální vládou Svazové republiky Jugoslávie o vzájemné podpoře a ochraně investic, podepsaná v Bělehradě dne 13. října 1997.

¹⁰ Srov. Kysela, J.: *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 498–499.

II.3 Komentář

Z předchozích úryvků je pěkně vidět vydělování kontraktační kompetence z obecného zastupování státu navenek v československých ústavách. Zastupování navenek bylo původně chápáno i jako základ kompetence vyhlášovat válku či uzavírat mír.¹¹ Vyčleněním těchto oprávnění zůstává zastupování navenek kompetencí poněkud pytickou, o čemž svědčí také současné komentáře. V diskusích se této položky někdy užívá jako argumentu ve prospěch silného prezidenta republiky (zastupování navenek ve smyslu vedení zahraniční politiky – podoba s poloprezidentskými režimy francouzským a polským podle tzv. malé ústavy), dá se však užít přesně opačně: mohou-li být zastupované republiky přičítány výroky a činy hlavy státu, mělo by to vést ke zdrženlivosti nesrovnatelně větší, než kdyby někdo jednal jen za sebe.¹²

Co se týče rozdělení kompetencí, spojují všechny citované ústavní dokumenty, vyjma tzv. socialistické ústavy a ji novelizujícího ústavního zákona o čl. federaci, relevantní úkony hlavy státu s kontrasignací. Podstatnou otázkou je, co to znamená pro výkon pravomoci.

Na kontrasignaci totiž můžeme hledět několikerým způsobem. Vyjdeme-li ze středověkých anglických ústavních dějin, znamená historicky potvrzení faktu, že akt je skutečně výronem vůle toho, jemuž je připisován (sám pojem kontrasignace je ovšem novověký). K tomu přistupuje převzetí odpovědnosti za tento akt spolupodpisujícím úředníkem, neboť původce aktu – panovník

– byl neodpovědný (na počátku této koncepce z důvodu nezletilosti, později kvůli své odpovědnosti Bohu, a nikoliv lidem). Pakliže by tedy měl být někdo pohnán k odpovědnosti, zprvu právní, později i politické, byl by to právě tento úředník. Jelikož případné sankce mohly mít i trestní povahu, musel úředník zvažovat, co vše spolupodepíše – přílišné okolky ovšem mohly přinést trest i od panovníka, takže je zřejmé, že někdy je zkrátka lepší nebýt významným úředníkem.

Postupem času se tak dá mluvit o tom, že nutnost kontrasignace ústí v požadavek souladu vůlí, tedy nejen, že potvrzují rozhodnutí hlavy státu, ale také s ním souhlasím, když už mi hrozí následné popotahování parlamentem... K tomu se hlásí F. Weyr, když po našem soudu správně upozorňuje, že institut kontrasignace činí ze zúčastněných aktérů rovnocenné složky, tj. koordinované tvůrce příslušného aktu, protože bez nalezení ochotného kontrasignujícího činitele se hlava státu nemůže vrchnostensky vůbec projevat.¹³

Nakonec se zvláště ve 20. století ve vztahu k parlamentním monarchům, ale v zásadě se dá říci, že obecně ve vztahu k hlavám státu v parlamentní formě vlády, prosazuje konstrukce, podle níž sice určitý úkon nadále formálně vykonává hlava státu, avšak obsah úkonu, resp. to, zda k němu vůbec dojde, určuje odpovědná vláda, resp. odpovědný ministr. Zkrátka vůle činitele politicky odpovědného převládá nad vůlí činitele neodpovědného v duchu maximy o vztahu moci a odpovědnosti (čím více moci, tím více odpovědnosti, a naopak), takže neodpovědná hlava státu v zásadě nemůže vzdorovat návrhu kontrasignujícího ministra.¹⁴ V tomto duchu uváděla důvodová zpráva k vládnímu návrhu Ústavní listiny o vzorových poměrech francouzské ústavy z roku 1875: „(Vláda) jest zodpovědná také za opomenutí, která možno vytýkati nejen jí samé, ale i prezidentovi republiky. Jest totiž povinna jednat, když to zákon nařizuje a když zájem státu toho vyžaduje, a jest povinna vymoci si od prezidenta republiky akty, které uznává za potřebné.“¹⁵

Je to samozřejmě zjednodušené schéma, z něž platí četné výjimky, zpravidla odvozené od momentálních

¹¹ Křovák, R. in: Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, str. 322 a n.

¹² Podobně ve vztahu k pojmu „hlava státu“ Malenovský, R.: op. cit., str. 820. Jinak je tomu ještě v poměrech konstituční monarchie středoevropského typu, tedy i monarchie rakouské, kdy panovník jako reprezentant státu v zásadě ztělesňuje státní moc, z níž se vyděluje parlament jako reprezentant společnosti. Tato nauka byla rozpracována zvláště v německé doktríně 19. století a svého odrazu došla v ústavě z roku 1871. Základní zákon z roku 1949 ve svém čl. 59 uvádí, že „spolkový prezident zastupuje Spolek v mezinárodních stycích“, což je sice formulace velmi podobná té vilémovské, znamená to však „pouze“, že navenek představuje (nikoliv řídí) zahraniční politiku vnitrostátně zasahující do sféry působnosti všech tří mocí. Srov. Ehrenzeller, B.: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1993, str. 180. Tento koncepční rozdíl vede J. Malenovského ke zdůraznění nemožnosti chápat postavení prezidenta republiky v mezinárodních vztazích jako součást ústavního dědictví rakousko-uherského. Domnívá se tudíž, že kompetenční ustanovení československé ústavní listiny spíše reflektuje obyčejové pravidlo mezinárodního práva, podle něž hlava státu stát zastupuje navenek, přičemž akt ratifikace slouží jako ověření a potvrzení mandátu osoby jednající o konkrétní smlouvě. Malenovský, J.: *Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR*. Právní rozhledy, roč. 2009, č. 4, str. 121–122.

¹³ Weyr, F.: *Kontrasignace*. In: Slovník veřejného práva československého. II. sv. Brno: Polygrafie, 1932 (reprint 2000), str. 366.

¹⁴ Krejčí, J.: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha: Moderní stát, 1935, str. 56 a 68. Velmi podstatná jsou slova „v zásadě“, neboť vylučují bezvýjimečnou povinnost. Tím je zajištěna integrující a garanční role hlavy státu, jež však vystupuje spíše jako korektiv vládní politiky, než že by vláda korigovala jednání hlavy státu.

¹⁵ V tomto duchu prosazoval J. Hoetzel názor, že neodpovědný prezident republiky má jednat pouze na návrh vlády, kterýžto názor se neprosadil jako interpretace platného práva, jakkoliv v praxi iniciace prezidentových úkonů vládou převažovala. Jelikož se zřejmě nedostávalo konkrétních sporů, nebyla tato otázka řešena nijak naléhavě. Srov. Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: op. cit., str. 91–92.

poměrů (mocenská síla či osobní prestiž konkrétní hlavy státu, politická slabost vlád, fragmentovanost parlamentů atd.).¹⁶ Je tak např. evidentní, že v neparlamentarizovaných poměrech rakouských byl kontrahovaný úkon císaře *Františka Josefa I.* pravděpodobněji výrazem jeho skutečné vůle než třeba rozhodnutí královny *Alžběty II.*, byť třeba na počátku jejího panování. Proto je třeba také diskuse provázející vznik československé Ústavní listiny vnímat jednak se zřetelem k době, v níž je prezident republiky přece jen v čase blízkým nástupcem ústavně silného císaře, jednak s přihlédnutím k osobě *T. G. Masaryka*.¹⁷

Přesto při výkladu Ústavní listiny dochází *F. Weyr* k závěru obdobnému shora citovanému postřehu *J. Krejčího*. Začíná sice konstatováním, že „být neodpovědným“ může znamenat jen absenci povinnosti, což ale chápe tak, že se neodpovědný subjekt nemůže dopustit porušení práva, za něž by mohl být souzen. Úvaha pokračuje ve vztahu k politické odpovědnosti tak, že neodpovědný panovník (v dalším kontextu každá hlava státu) musí ustoupit, je-li neshoda mezi ním a jiným politickým činitelem nepřeklenutelná a tento politický činitel je silnější, tj. politicky odpovědný. Stanovení (ne)odpovědnosti znamená „*anticipaci výsledku politického zápasu dvou samostatných činitelů, t.j. že zákonodárce vyslovuje touto zásadou jen přání nebo směrnicí, jak předvídaný zápas má dopadnouti*“. Skutečný výsledek střetu však záleží na tom, je-li ten domněle silnější aktér skutečně silnějším: záleží tedy na tom, co „si nechá líbit“ (viz výše).¹⁸

Obecné zkoumání rolí hlav států ukazuje, že tu jde málokdy o jediný kýžený typ jednání, zpravidla se se-

tkáme s několika „tvářemi“ či typickými rolemi.¹⁹ Na něco takového upozorňuje i „*Zpráva ústavního výboru k ústavní listině Československé republiky*“ (tisk 2421), když uvádí: „*Ústavní listina v odst. 4. –7. § 64. nadává presidentu ohromnou mocí, která jej činí velmi silným činitelem v komplexu brzd a protiváh, bez nichž spořádaný stát se neobejde.*“ Citovaný § 64 totiž neobsahoval pouze odstavce 4 až 7, nýbrž i odstavce 1 až 3 (zastupování státu navenek, přijímání a pověřování vyslanců a vyhlášení války a míru) a odstavce 8 až 11 (jmenování profesorů, soudců a úředníků, udělování darů a pensí, vrchní velitelství brané moci a udělování milostí). Zdá se, že při výkonu těchto pravomocí neměl být prezident republiky silným činitelem v komplexu brzd a protiváh, neboť jimi autonomně nezasahoval do politických procesů. V tomtéž duchu vlastně vyznívá i shora uvedený úryvek ústavy z roku 1948, kdy bylo za ústavní mezník, relevantní pro předběžné (prozatímní) provádění mezinárodních smluv, považováno vyslovení souhlasu Národním shromážděním, a nikoliv ratifikace prezidentem republiky.

Z obojího se podává spíše pojetí ratifikace jako formálního završení procesu vnitrostátního projednání mezinárodní smlouvy, než jako aktu volné diskrece hlavy státu, zda jménem státu mezinárodní závazek převezme čili nic.²⁰

Odpovídá to ostatně i výkladům *C. Schmitta*, jejichž těžištěm je sice výmarská ústava, ovšem v náležitých historických a mezinárodních souvislostech. Výmarská ústava světovala uzavírání mezinárodních smluv říšskému prezidentu, přičemž ratifikace určitých kategorií mezinárodních smluv vyžadovala souhlas Říšského sněmu. Byla to úprava nikoliv nepodobná německé ústavě z roku 1871, na jejíž margo přitom poznamenal *G. Jellinek*, že císař by měl uzavírat jen takové závazky, jež může splnit, tj. může počítat se souhlasem Říšského sněmu. K tomu *C. Schmitt* dodává, že odepření ratifikace mezinárodní smlouvy platilo za cosi abnormálního, téměř za urážku státu, s nímž byla sjednána, a to dokud se neobjevily výhrady souhlasu parlamentu, potažmo lidu v referendu. Od té doby není odepření ratifikace kvůli odporu parlamentu či lidu ničím mimořádn-

¹⁶ Základním, a v éře před judicializací ústavních vztahů vlastně jediným nástrojem nátlaku na hlavu státu je pohrůžka demisí. Pokud ministr či vláda demisi podat nehodlají, povede odepření hlavy státu rozhodnout právě jen k tomu, že se nerozhodne. Je-li tu dokonce k dispozici alternativní vláda, jež by ráda nahradila tu původní, může hlava státu k demisi přispět v očekávání, že ta nová bude více nakloněna kontrahaci rozhodnutí, jejichž tvůrcem bude on sám.

¹⁷ Srov. např. Broklová, E.: *První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1992; Broklová, E.: *Prezident Republiky československé. Instrukce a osobnost T. G. Masaryka*. Praha: Masarykův ústav AV ČR, 2001. Stejně tak si musíme být při čtení důkladného díla o československém prezidentu republiky vědomi toho, že jeho autoři byli významní úředníci Kanceláře prezidenta republiky, resp. ministerstva národní obrany.

¹⁸ Weyr, F.: *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, str. 185. Weyr – konstitucionalista není tak úplně normativistou, když připouští ústavní relevanci faktických poměrů, s nimiž konfrontuje obecné maximy a interpretační zásady. Podobně se E. Sobota vyjadřuje k již výše uvedené zásadě vztahu moci a odpovědnosti jako k „postulátu“, který se může měnit v čase a místě – viz Sobota, E., Vorel, J., Křivák, R., Schenk, A.: op. cit., str. 33.

¹⁹ K tomu např. Wint, J.: *Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů*. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008, nebo Bogdanor, V.: *The Monarchy and the Constitution*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

²⁰ O ratifikaci jako podepsání ratifikačních listin, jejichž výměnou je slavnostně uzavřena smlouva, píše F. Weyr, který zřejmě větší význam přiznával prezidentu republiky v procesu sjednávání smlouvy, jakkoliv i tady jednal skrze zplnomocněného zástupce. Srov. Weyr, F.: *Československé právo ústavní...*, str. 192. Tomuto náhledu možná přispíval i § 81 písm. b) Ústavní listiny z roku 1920, na jehož základě vláda ve sboru jednala o „věcech politické povahy“, kam byly řazeny i mezinárodní závazky.

ným.²¹ Z téhož ovšem plyne, že odepření ratifikace hlavou státu bez splnění této podmínky abnormálním zůstává, a to zvláště tehdy, jde-li o hlavu státu, která smlouvu sjednává, resp. ke sjednání zmocňuje.

Je nicméně korektní uvést i názor odlišný, tj. interpretující prezidentovu kompetenci více jako osobní pravomoc, jakkoliv ne úplně jednoznačně. R. Křovák totiž v již citované prezidentské monografii uvádí, že v procesu sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv se prezident republiky omezuje jen na vrcholné úkony, přísluší mu však poslední a rozhodné slovo, takže jeho pokyny „by jistě nezůstaly bez povšimnutí“. Dosud řečené je plně slučitelné s „modelem britské královny“, dodávající úkonům prestiž, radící a varující. Současně však též autor uvádí, že prezident republiky může odmítnout podepsat ratifikační listinu, a to i v případě smlouvy, o níž kladně hlasovalo Národní shromáždění. Jeho usnesení totiž není pokynem prezidentovi, aby ratifikoval; zbýval by tak jen politický nátlak.²²

Obdobný názor vyslovil V. Joachim, ovšem s odvoláním na R. Křováka a rovněž na vzorovou francouzskou úpravu. Problém francouzské inspirace však spočívá ve velké rozbíhavosti ústavní litery a praxe: prezident zamýšlený jako dědic silných panovníků se stal spíše notářem, což se významně projevilo na tom, jak se profilovala Třetí republika. Joachim se nicméně přidržuje toho, že prezident republiky je *dominus negotii* a spolupůsobení Národního shromáždění je „povahy akcesorní“.²³

III. Obecně k roli parlamentů

K historickým souvislostem zapojení parlamentů do sjednávání a vyslovování souhlasu s mezinárodními smlouvami patří i postupné rozlišení mezi subjektem způsobitým uzavírat mezinárodní smlouvy – *treaty-making capacity* (suverén, ale např. i stavy ve stavovské monarchii) a orgánem oprávněným k uzavření mezinárodní smlouvy – *treaty-making power* (panovník nebo jeho pověřený zmocněnec jako reprezentant smluvního subjektu).²⁴ Toto rozlišení, spojené s kontrolou, zda „zplnomocněnec, jenž sjednal a podepsal smlouvu, jed-

nal vskutku v rámci svých oprávnění“,²⁵ se od konce 18. století posunulo do roviny, ve které „požadavek ratifikace umožňuje parlamentu určitý stupeň kontroly nad výkonem oprávnění exekutivy uzavírat mezinárodní smlouvy.“²⁶ Sporá ustanovení v prvních ústavách, jež se nejednou vzájemně inspirovaly, byla postupně modifikována různorodým vývojem a praxí státních orgánů.

Důležitý aspekt pro vtažení parlamentů do sjednávání mezinárodních smluv představuje i následné postavení mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. Proto například ve státech s dualistickým přístupem se slabé postavení parlamentu v ratifikačním procesu může kompenzovat jeho vlivem na vnitrostátní provedení sjednané smlouvy zákony. Každopádně se tu kombinují role kontrolní (a legitimační) a právotvorná.

Tradičně se vyvinuly kategorie mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci je obvykle nezbytný souhlas parlamentu: smlouvy, které představují finanční zátěž pro rozpočet nebo mění státní hranice,²⁷ smlouvy týkající se války a míru apod.²⁸ V některých státech existuje nadto obecný požadavek parlamentního souhlasu s mezinárodní smlouvou, z něhož jsou připuštěny jen určité výjimky.²⁹ I dnes otázka zapojení parlamentů představuje především hledání rovnováhy mezi snahou exekutivy o účinnou a účelnou zahraniční politiku a požadavkem parlamentní kontroly nad výkonem této politiky (nikoliv bezvýznamnou proměnnou tu může být i forma vlády, jak ve své knize pěkně ukazuje již citovaný B. Ehrenzeller při srovnávání USA, Německa a Švýcarska).

Jednotlivé způsoby zapojení parlamentu můžeme z časového hlediska rozdělit do tří fází, jimiž jsou stadium iniciační a negociační, stadium schválení smlouvy a stadium po vstupu smlouvy v platnost.³⁰

V rámci iniciačního a negociačního stadia může přes absenci výslovné úpravy existovat ustálená praxe neformálních konzultací parlamentu exekutivou. Fakticky dochází i k širším konzultacím dotčených subjektů v situaci, kdy sjednání určité smlouvy může ovlivnit vo-

²¹ Schmitt, C.: *Verfassungslehre*. Berlin: Duncker & Humblot, 9. vyd. 2003, str. 269 a n.

²² Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: op. cit., str. 101, 341–342 a 351.

²³ Joachim, V.: *Smlouvy mezinárodní a českosl. právní řád*. In: Slovník veřejného práva československého. IV. sv. Brno: Polygrafie, 1938 (reprint 2000), str. 332.

²⁴ K historickému vývoji konkrétních teorií srov. Haggemacher, P.: *European Origins of Legislative Participation*. In: Riesenfeld, S. A., Abbott, F. M.: *Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties*. Dordrecht/ Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1994, str. 19 a n.

²⁵ 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. 11.

²⁶ Tamtéž.

²⁷ Srov. např. ustanovení sardinské a později italské ústavy z r. 1848 – viz Bognetti, G.: *The role of Italian Parliament in the Treaty-Making Process*. In: Riesenfeld, S. A., Abbott, F. M.: op. cit., str. 90.

²⁸ Council of Europe, British Institute of International and Comparative Law: op. cit., str. 63.

²⁹ Van Dijk, P., Tahzib, B. G.: *Parliamentary Participation in the Treaty-Making Process in the Netherlands*. In: Riesenfeld, S. A., Abbott, F. M.: op. cit., str. 115.

³⁰ V podrobnostech viz Riesenfeld, S. A., Abbot, F. M.: op. cit., str. 7 a n.

lební výsledek.³¹ Výhodou takového postupu je, že navržený text smlouvy bude zohledňovat připomínky členů parlamentu, které by jinak mohly ztěžovat jeho schválení, kdyby byly vzneseny až po dojednání textu. Široké zapojení reprezentantů lidu do sjednávání vybraných smluv s významným celospolečenským významem jim současně může dodat větší legitimitu.³²

Na druhé straně je nutné si uvědomit, že jednotliví členové parlamentu obvykle nemají dostatečné zázemí pro abstraktní formulování textu smluv a může být pro ně přínosnější, když se vyjadřují až k určitým předpokládaným smluvním ustanovením. Negociační proces totiž představuje jiný typ tvorby práva, než je zákonodárství. Kromě požadavků kladených na formulaci smluvního textu vyžaduje proces sjednávání mezinárodních smluv vyšší zapojení negociačních technik. Nelze také opomenout požadavky vyplývající z komplexnosti předmětu (např. obecné smlouvy o partnerství a spolupráci) a jeho politické citlivosti (např. smlouvy o boji proti klimatickým změnám nebo o odzbrojování).

Ve fázi schvalování mezinárodní smlouvy se míra zapojení parlamentů stát od států liší: od institutu *presumpce tacitního souhlasu* parlamentu za splnění určitých podmínek,³³ přes možnost parlamentu pouze vyslovit souhlas nebo jej odmítnout, po oprávnění parlamentu klást požadavky, aby byla ke smlouvě učiněna výhrada, prohlášení nebo interpretační vysvětlení apod. Samostatnou problematiku představuje otázka, zda je příslušný orgán povinen smlouvu ratifikovat po té, co s ratifikací vyslovil parlament souhlas (viz výše).

Ačkoli to není vlastním předmětem této studie, pro úplnost je vhodné dodat, že i po vyslovení souhlasu s mezinárodní smlouvou může parlament přímo nebo nepřímo ovlivňovat její aplikaci. Primárně se nabízí souvislost s poměrem mezinárodního a vnitrostátního práva a postavením mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, tj. zda může parlament pozdějším zákonem omezit nebo vyloučit aplikaci mezinárodní smlouvy. Navíc v některých částečně monistických systémech parlament způsobem projednání ovlivňuje pozdější vnitrostátní účinky smlouvy.³⁴ Nepřímé zásahy do aplikace

mezinárodních smluv jsou dále představitelné skrze přidělování rozpočtových prostředků. Dalekosáhlejší dosah však má problém, zda je k ukončení platnosti parlamentní smlouvy potřebný opětovný souhlas parlamentu.

IV. *Nástin komparace právních úprav kompetencí aktérů ratifikačního procesu*

Současné mezinárodní právo představuje dynamický systém, který od poloviny minulého století expandoval do řady oblastí regulace.³⁵ Dnešní mezinárodní smlouvy upravují kromě tradičních oblastí, mezi něž patří např. spolupráce při zajišťování míru a bezpečnosti či obchodní, celní a daňové záležitosti, rovněž ochranu životního prostředí, lidských práv, spolupráci v oblasti vědy, výzkumu, kultury, boje proti trestné činnosti, nakládání s utajovanými informacemi atd.³⁶ Komplexnost moderní globalizované společnosti se podle některých autorů odráží ve fenoménu konstitucionalizace mezinárodního práva. Tomuto pojmu rozumíme ve shodě s A. Peters jako „čtení mezinárodního práva ústavně-právním pohledem“.³⁷ Přestože můžeme mít k takto popisované analogii s ústavním právem řadu výhrad, nelze opomenout fakt, že mezinárodní právo má v právních řádech států stále rostoucí vliv; mluví se též o „domestikaci zahraniční politiky“.³⁸

Také proto považujeme za účelné prozkoumat různé modely zapojení státních orgánů do procesu ratifikace mezinárodních smluv, tj. pramene, který je v současném mezinárodním právu nejvýznamnější. Cílem bude pokusit se nastínit vzájemné odlišnosti zahraničních úprav, zejména pak rozdíly od české praxe. Přednost při popisování zahraničních úprav bude dána demokratickým státům s kontinentálním typem právní kultury.³⁹

Obdobně jako v případě studie o prozatímním provádění⁴⁰ vycházíme především z vlastního výzkumu

³¹ Lord Templeman: *Treaty-Making and the British Parliament*. In: Riesenfeld, S. A., Abbott, F. M.: op. cit., str. 163.

³² Známým, avšak nepříliš používaným nástrojem je i tzv. ratifikační referendum. Srov. Scheu, H. C.: *Úvod do mezinárodního práva veřejného*. Praha: Auditorium, 2010, str. 39.

³³ In: Riesenfeld, S. A., Abbott, F. M.: op. cit., str. 119.

³⁴ Viz např. čl. 86 písm. d) Ústavy Slovenské republiky, podle něhož patří do kompetence Národní rady rozhodování o tom, zda se jedná o tzv. přednostní mezinárodní smlouvu podle čl. 7 odst. 5 Ústavy SR. Uvedené rozhodnutí se podle § 6 zákona o Zbierke zákonov (zákon č. 1/1993 Z. z., v platném znění) publikuje ve sbírce zákonů spolu s mezinárodní smlouvou. Před euronovelou Ústavy ČR fakticky spadala kvalifikace přednostní (lidskoprávní) smlouvy rovněž do působnosti Parlamentu, resp. Poslanecké sněmovny. Vláda jí totiž návrhy na vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodních smluv předklá-

dala přednostně – viz dále v části věnované opakovanému předkládání (srov. i usnesení Ústavněprávního výboru Senátu z 21. (mimořádné) schůze konané dne 29. července 1999 k Evropské sociální chartě, senátní tisk č. 52, II. funkční období).

³⁵ Shaw, M.: *International Law*, 6. vyd., Oxford: Oxford University Press, 2008, str. 44.

³⁶ Council of Europe, British Institute of International and Comparative Law: op. cit., str. 1.

³⁷ Viz Peters, A. in: Klabbers, J., Peters, A., Ulfstein, G.: *The Constitutionalization of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2009, str. 344.

³⁸ Ehrenzeller, B.: op. cit., str. 166 a n.

³⁹ Velmi důkladně jsou literárně zpracovány realie USA, což však má pro nás malý užitek.

⁴⁰ Viz úvodní pozn. pod čarou.

provedeného metodou dotazníku adresovaného korespondentům ECPRD.⁴¹ Výsledky jsme srovnávali zejména s předchozím výzkumem provedeným na půdě Komise právních poradců pro mezinárodní právo veřejné Rady Evropy (CAHDI) a Britského institutu pro mezinárodní a srovnávací právo,⁴² resp. s některými dalšími prameny.

První zkoumanou otázkou je úloha jednotlivých státních orgánů (vlády, parlamentu a hlavy státu) v procesu ratifikace mezinárodní smlouvy. Dělbá moci v moderním státě obecně implikuje schéma základního rozdělení funkcí orgánů při vyslovování souhlasu státu být vázán mezinárodní smlouvou: vláda smlouvu sjednává, parlament s ní vyslovuje souhlas, hlava státu smlouvu ratifikuje. V praxi se však setkáváme s různými modely tohoto procesu, které závisejí na ústavních, právních a politických podmínkách, jakož i na historické zkušenosti konkrétní země.⁴³

Základní odlišení lze nalézt v různém zapojení hlavy státu a vlády do procesu vyslovování souhlasu státu být vázán mezinárodní smlouvou. Na jedné straně stojí státy tzv. westminsterské tradice, kde o mezinárodních závazcích státu rozhoduje s konečnou platností hlava státu (monarcha) prakticky bez jakéhokoliv formálního (právního) omezení ze strany parlamentu (např. Velká Británie či Kanada).⁴⁴ Zde je pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy chápána jako prerogativa panovníka (výchozíkem je teze, podle níž je zahraniční politika „*the province of Princes, not of commoners*“⁴⁵), na druhou stranu však požadavek kontrahace rozhodnutí hlavy státu členem exekutivy odpovědným zákonodárnému sboru tradiční pojetí prerogativy omezuje.⁴⁶ Protipól tohoto modelu nalezneme ve státech, kde je pravomoc zavazovat stát dána výlučně vládě (např. Švédsko nebo Japonsko) a hlava státu tedy do procesu sjednávání mezinárodních smluv nezasahuje.⁴⁷ Protivy jsou to nicméně jen domnělé, neboť v případech obou skupin monarchií se realizuje

vůle vlády, liší se v zásadě jen užíváním „hlavičkového papíru“ pouze vládního, anebo i hlavy státu.

Oba „krajní“ příklady jsou z hlediska četnosti spíše výjimečné; ve většině států existuje v procesu vzniku závazku státu jistá dělba pravomocí mezi hlavou státu a vládou. Je pak důležité odlišovat, zda hlavě státu formálně náleží generální pravomoc zavazovat stát navenek (typicky např. Spojené státy americké, ale také např. Česká republika), anebo zda existuje v ústavní rovině rozdělení pravomoci ratifikovat mezinárodní smlouvy mezi hlavu státu na straně jedné (typicky se jedná o mezinárodní smlouvy, jež schvaluje parlament) a vládu na straně druhé. Posléze jmenovaný model je autory studie Rady Evropy označován za nejčastější; vyskytuje se např. ve Spolkové republice Německo, Rakousku či Itálii.⁴⁸

Zcela samostatnou problematikou je pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy ve složených státech, která obvykle souvisí s *dělbou působností mezi jednotky a spolek*. Vzhledem k tomu, že jednotky ve federacích obvykle nemají vlastní mezinárodně-právní subjektivitu, jejich zapojení do tvorby mezinárodních závazků má obvykle podobu schválení textu smlouvy zákonodárným sborem jednotky před samotným sjednáním smlouvy jménem celého spolku (jedná se tedy o právo vetovat přijetí mezinárodní smlouvy, která se dotýká působností jednotek ve složeném státě) a případně zapojením do procesu vyjednávání prostřednictvím vlastních zúčastněných delegátů.⁴⁹ Zájmy jednotek federace při vnitrostátním schválení mezinárodní smlouvy mohou být chráněny rovněž tím, že v případě, že mezinárodní smlouva upravuje záležitosti spadající do pravomocí jednotek, je z tohoto důvodu navíc vyžadován souhlas té komory parlamentu, kde jsou zastoupeny jednotky spolkového státu.⁵⁰

Role vlády se, jak již bylo naznačeno výše, v rámci modelů vyskytujících se v různých státech příliš neliší. Ve všech zkoumaných státech se vláda podílí na prvních fázích sjednávání mezinárodní smlouvy. Je tomu tak proto, že současnou mezinárodní politiku je nemožné oddělit od politiky vnitrostátní, kterou standardně provádí a za kterou je také politicky odpovědná vláda. Rovněž z praktického hlediska zajištění odbornosti při procesu tvorby mezinárodních závazků je zřejmé, že hlavní roli bude hrát veřejná správa působící v centrálních správních úřadech.

Z komparativního pohledu je zajímavé zejména postavení *ministerstva zahraničních věcí*. Oproti minister-

⁴¹ ECPRD je zkratkou názvu „European Centre for Parliamentary Research and Documentation“. Centrum vzniklo v roce 1977 jako meziparlamentní síť pro výměnu informací, sdružuje 47 států a několik mezinárodních parlamentních shromáždění, další 4 státy mají status pozorovatele.

⁴² Council of Europe, British Institute of International and Comparative Law: op. cit., str. VIII.

⁴³ Tamtéž.

⁴⁴ Viz Thorpe, A.: odpověď korespondenta ECPRD Velká Británie, 20. 1. 2010, a Hooper, V.: odpověď korespondenta ECPRD Kanady, 14. 12. 2009. I v takových případech však hlava státu může zmocnit k podpisu jiný subjekt, typicky člena vlády.

⁴⁵ Ehrenzeller, B.: op. cit., str. V.

⁴⁶ Viz též Council of Europe, British Institute of International and Comparative Law: op. cit., str. 25.

⁴⁷ Tamtéž, str. 26–27.

⁴⁸ Tamtéž, str. 20. Zajímavé je, že autoři Rady Evropy vyhodnotili jako stát patřící do této kategorie rovněž Českou republiku. S ohledem na její čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy je to však nepřesné.

⁴⁹ Council of Europe, British Institute of International and Comparative Law: op. cit., str. 20, str. 35 a násl.

⁵⁰ Taková je situace např. v Německu a Rakousku – v podrobnostech viz níže.

stvu zahraničních věcí ČR, které plní v samotném procesu sjednávání mezinárodních smluv do značné míry roli koordinační a metodickou, v některých jiných státech (Gruzie,⁵¹ Makedonie⁵²) tamější ministerstvo zahraničních věcí plně odpovídá za formální náležitosti připravované smlouvy již před jejím podpisem a přebírá odpovědnost rovněž za předložení ratifikačního zákona (popřípadě jiného způsobu schválení mezinárodní smlouvy) příslušnému parlamentu. Tradičně silné postavení ministerstva zahraničních věcí je rovněž ve státech westminsterského modelu.⁵³

Vláda může vystupovat i v roli orgánu vyslovujícího souhlas jménem státu s mezinárodní smlouvou. Tato pravomoc vlády může vyplývat přímo z ústavy, anebo na ni může být přenesena hlavou státu. Ústavou založená pravomoc vyslovovat souhlas s mezinárodní smlouvou je typická například pro Spolkovou republiku Německo, kde existuje institut tzv. administrativních dohod.⁵⁴ Jedná se o smlouvy, které se netýkají politických otázek Spolku a zejména ke svému provádění nevyžadují spolkový zákon.⁵⁵ Na druhou stranu je důležité zdůraznit, že i tyto dohody mezinárodněprávně zavazují Spolkovou republiku Německo jako celek, a nikoliv pouze její orgány veřejné správy.⁵⁶ Hlavní rozdíl oproti tzv. vládním a resortním smlouvám v ČR spočívá v samostatné ústavní pravomoci sjednat takovéto mezinárodní smlouvy veřejnou správou. To může mít praktický význam, pokud se hlava státu rozhodne, že schválení určité smlouvy, byť vládní povahy, převezme zpět na sebe. Je zřejmé, že takový postup by v modelu založeném na ústavní klasifikaci mezinárodních smluv nebyl možný.

Ve Francii se lze rovněž setkat s administrativními dohodami (*arrangements administratifs*), avšak zde se nejedná o smlouvy podle mezinárodního práva veřejného, nýbrž o ujednání mezi ministerstvy, které se dotýkají technických nebo správních záležitostí spadajících výlučně do jejich pravomocí.⁵⁷

Role *parlamentu* v komparativním pohledu je ve všech státech v zásadě podobná, což vyplývá ze skutečnosti, že tyto státy náleží k parlamentním demokraciím, kde existuje dělba moci mj. na moc zákonodárnou a výkonnou. Zapojení parlamentů má tedy význam nejen jako výraz normotvorné pravomoci ve státě, jež je oslabována mezinárodními smlouvami sjednávanými exekutivou, které mají přednost před zákonem, ale také jako výraz kontrolní funkce parlamentu vůči moci výkonné.⁵⁸

Forma schvalování mezinárodních smluv v ostatních státech se oproti způsobu schvalování smluv u nás ve většině případů liší. Mezinárodní smlouvy jsou převážně schvalovány tzv. ratifikačním zákonem, na který se zásadně vztahují pravidla týkající se přijímání jiných zákonů. S úpravou podobnou té v ČR, kdy parlament vyslovuje s mezinárodní smlouvou souhlas formou usnesení, jsme se setkali rovněž na Slovensku.⁵⁹

Tato skutečnost má i zásadní vliv na důsledek neudělení souhlasu k vnitrostátní ratifikaci mezinárodní smlouvy jednou z komor parlamentu ve státě s dvoukomorovým systémem. V této souvislosti byla korespondentům ECPRD položena otázka, zda se v případě odmítnutí mezinárodní smlouvy jednou z komor parlamentu se při eventuálním opětovném schvalování o smlouvě hlasuje rovněž v té komoře, která již se smlouvou vyslovila souhlas.

Z výsledků obecně vyplynulo, že pokud se schvalování mezinárodní smlouvy v parlamentu podobá klasickému legislativnímu procesu (tj. souhlas parlamentu je obvykle dán formou ratifikačního zákona), jedna z komor má obvykle silnější postavení a může přehlasovat (pravidelně přísnější většinou) druhou komoru, stejně jako v případě přijímání běžných zákonů.⁶⁰ V případě, že po odmítnutí smlouvy k přehlasování nedojde, ratifikační proces nemůže pokračovat. Pokud by však ratifi-

a zároveň nebyly schvalovány jako mezinárodní smlouvy. Na mezinárodních fórech však řada dokumentů takto označena je s cílem zjednodušit schvalovací proces – příkladem může být *Memorandum o porozumění (MoU) o účasti v adresáři veřejných klíčů ICAO pro elektronické strojově čitelné cestovní doklady (ICAO PKD) a o sdílení nákladů*. Přístup ČR k tomuto Memorandu byl schválen vládou ČR dne 24. května 2010 (usnesení č. 391), přičemž Memorandum bylo schváleno jako smlouva vládní povahy.

⁵⁸ Mlsna, P., Kněžínek, J.: op. cit., str. 222. V podrobnostech k různým úlohám parlamentů v této oblasti viz část III. tohoto článku.

⁵⁹ Viz čl. 84 Ústavy Slovenské republiky.

⁶⁰ V Rumunsku je touto „silnější“ komorou Senát, který může přehlasovat odmítnutý návrh na schválení smlouvy v Poslanecké sněmovně – viz Turcu, P.: odpověď korespondenta ECPRD Rumunska, 22. 1. 2010, zatímco např. v Rakousku anebo ve Slovinsku je to dolní komora parlamentu. – viz Siess-Scherz, I.: odpověď korespondenta ECPRD Rakouska, 15. 12. 2009, a Pajnikhar, J.: odpověď korespondenta ECPRD Slovinska, 15. 12. 2009.

⁵¹ Lazarevska, J.: odpověď korespondenta ECPRD Makedonie, 25. 12. 2009.

⁵² Getia, N.: odpověď korespondenta ECPRD Gruzie, 21. 12. 2009.

⁵³ Council of Europe, British Institute of International and Comparative Law: op. cit., str. 34.

⁵⁴ Čl. 59 odst. 2 poslední věta Základního zákona Spolkové republiky Německo.

⁵⁵ Kempen, B.: Komentář k čl. 59 Základního zákona. In: von Mangoldt, H., Klein, F., Starck, Ch.: *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*. 4. vyd., sv. 2, Mnichov: Verlag Franz Vahlen, 2000, str. 1875.

⁵⁶ Tamtéž.

⁵⁷ Tato technická ujednání jsou sjednávána za účelem specifikace existujících mezinárodních smluv anebo za účelem omezené spolupráce správních orgánů – viz Council of Europe, British Institute of International and Comparative Law: op. cit., str. 22. V českém právu neexistuje kategorie správních, popř. technických ujednání, které by byly závazné

kační proces měl být znovu zahájen, musí být podán nový návrh, který bude opět projednán oběma komorami parlamentu.

Výjimku z tohoto procesu konstatoval korespondent Belgie, podle něhož je v Belgii možné v případě odmítnutí návrhu Senátem jej opětovně předložit pouze této komoře.⁶¹ Schvalování mezinárodní smlouvy pouze jednou komorou parlamentu je výjimečné; jde např. o Rakousko.⁶² Výjimka z výlučné působnosti Národní rady se týká mezinárodních smluv upravujících záležitosti spadající do kompetence spolkových zemí (čl. 50 odst. 2 Spolkové ústavy), anebo jimiž se mění smluvní základy Evropské unie (čl. 50 odst. 4 Spolkové ústavy). Tyto mezinárodní smlouvy musejí být schváleny rovněž Spolkovou radou (druhou komorou parlamentu).

Složitější je situace ve Spolkové republice Německo, kde další postup v případě odmítnutí jednou z komor parlamentu závisí na schvalovací proceduře té které smlouvy (podle obsahové subsumpce katalogu kompetencí Spolku či země). Ve většině případů může první komora (Spolkový sněm) přehlasovat druhou komoru (Spolkovou radu), pouze v případech, kdy vnitrostátní legislativa musí být schválena oběma komorami, platí totéž i o mezinárodní smlouvě s podobným obsahem.⁶³

Velká Británie patří k zemím tzv. westminsterského modelu, parlament je tedy tradičně ve věcech mezinárodních smluv pouze konzultován. Připravuje se však nová úprava (*Constitutional Reform and Governance Bill*), podle níž bude moci horní komora (Sněmovna lordů) pozdržet ratifikaci mezinárodní smlouvy a dolní komora (*House of Commons*) dokonce ratifikaci smlouvy zablokovat.⁶⁴

Poslední otázka, kterou jsme položili v souvislosti s rolí *hlavy státu* v procesu ratifikace mezinárodních smluv, zněla: „V případě, že je mezinárodní smlouva odsouhlasena parlamentem, je právně možné, že nebude ratifikována hlavou státu, jejíž rozhodnutí nerati-

fikovat mezinárodní smlouvu má tak povahu absolutního veta?“

Odpovědi na tuto otázku se značně lišily, přičemž zřetelně záviselo nikoliv jen na modelu procesu ratifikace mezinárodní smlouvy v jednotlivém státě, ale také na názorech doktríny.

Státy westminsterské tradice shodně konstatovaly, že vzhledem k pojetí ratifikace jakožto prerogativy může hlava státu mezinárodní smlouvu odmítnout ratifikovat. Parlamenty navíc k ratifikaci smlouvy nevyslovují souhlas, nýbrž ji v současnosti pouze projednávají.⁶⁵

V parlamentních formách vlády, kde mezinárodní smlouvy ratifikuje hlava státu, se převážně objevoval názor, že hlava státu má povinnost ratifikovat mezinárodní smlouvu, ke které dal parlament souhlas. Problematiku je však účelné blíže strukturovat.

Jak bylo uvedeno výše, ve většině států dávají parlamenty souhlas k ratifikaci ve formě ratifikačních zákonů, které mají velmi obdobný způsob schvalování jako běžné zákony. Hlava státu má tedy právo veta, které však nemá povahu absolutního veta, nýbrž pouze veta suspenzivního, které může parlament přehlasovat.

Suspenzivní veto existuje např. v Itálii; po vstupu ratifikačního zákona v platnost již prezident podle většinového názoru nemůže odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy.⁶⁶ Obdobná situace je v Makedonii⁶⁷ a v Litvě.⁶⁸ V Rumunsku může prezident uplatnit suspenzivní veto vůči ratifikačnímu zákonu, v opačném případě musí do 20 dní ratifikační zákon promulgovat. Podle výslovné ústavní úpravy v čl. 91 Ústavy Rumunska musí také prezident sjednanou mezinárodní smlouvu „v přiměřené lhůtě“ předložit parlamentu.⁶⁹ Obdobná situace je v Bulharsku, kde má prezident republiky rovněž suspenzivní veto a v případě jeho přehlasování

⁶¹ van der Hulst, M.: odpověď korespondenta ECPRD Belgie, 9. 12. 2009. Projednávání mezinárodní smlouvy v belgickém parlamentu ovšem začíná v Senátu, takže je přirozené opakované předložení právě jemu.

⁶² Siess-Scherz, I.: odpověď korespondenta ECPRD Rakouska, 15. 12. 2009.

⁶³ Bartsch, K.: odpověď korespondenta ECPRD Spolkové republiky Německo, 25. 1. 2010. Jsme si samozřejmě vědomi, že mluvit o Spolkové radě jako o parlamentní komoře se dá pouze s jistou nadsázkou. Před nedávnou reformou německého federalismu představoval podíl zákonů vyžadujících souhlas Spolkové rady ve spolkovém zákonodárství většinu – dáno to bylo expanzí Spolku do působnosti spolkových zemí. Nyní se to více vrací ke stavu předpokládanému otci německého Základního zákona, kteří počítali s vysokou decentralizací.

⁶⁴ Thorpe, A.: odpověď korespondenta ECPRD Velká Británie, 20. 1. 2010.

⁶⁵ Hooper, V.: odpověď korespondenta ECPRD Kanady, 14. 12. 2009, Thorpe, A.: odpověď korespondenta ECPRD Velká Británie, 20. 1. 2010. Připomínáme však, že výkon prerogativy fakticky svědčí vládě, takže zde jde spíše o to, že vláda může odstoupit od úmyslu sjednanou smlouvu ratifikovat, než o diskreci Koruny.

⁶⁶ Striati, V.: odpověď korespondenta ECPRD Itálie, 14. 1. 2010. Uvedená situace však podle korespondenta nenastala a je tak jen předmětem odborné právní literatury.

⁶⁷ Lazarevska, J.: odpověď korespondenta ECPRD Makedonie, 25. 12. 2009.

⁶⁸ Sinkevicius, E.: odpověď korespondenta ECPRD Litvy, 22. 12. 2009. Prezident zasílá podle čl. 84 Ústavy Litevské republiky návrh ratifikačního zákona do parlamentu, což samo o sobě indikuje kladný postoj k ratifikaci mezinárodní smlouvy.

⁶⁹ Turcu, P.: odpověď korespondenta ECPRD Rumunska, 22. 1. 2010. Text rumunské ústavy dostupný v anglickém jazyce na webových stránkách rumunského parlamentu: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>.

povinnost ratifikovat smlouvu do 7 dnů.⁷⁰ Na Kypru existuje suspenzivní veto prezidenta a viceprezidenta (jako kolektivně vykonávaná pravomoc).⁷¹

Zajímavá úprava je na Islandu, kde prezidentem odmítnutý ratifikační zákon neschvaluje znovu parlament, nýbrž dojde automaticky k referendu o ratifikačním zákonu.⁷² V Estonsku po odmítnutí ratifikačního zákona a přehlasování prezidentova veta parlamentem se hlava státu může obrátit na ústavní soud, aby v otázce ratifikace rozhodl.⁷³ Belgický korespondent připustil možnost odmítnutí ratifikace mezinárodní smlouvy hlavou státu, avšak vzhledem k parlamentní formě vlády a politické odpovědnosti vlády je to možné pouze v případě tacitního souhlasu parlamentu (zejména v případě změn okolností nastalých po schválení mezinárodní smlouvy parlamentem).⁷⁴

V Německu může prezident schválený ratifikační zákon vetovat, jestliže sama mezinárodní smlouva anebo na ni navazující vnitrostátní regulace je zjevně v rozporu s ústavou, anebo v rozporu s mezinárodním právem. Podle názoru doktríny však nemůže odmítnout ratifikační zákon z politických důvodů. Prezidentovo odmítnutí ratifikačního zákona může být přezkoumáno Spolkovým ústavním soudem. Současná německá doktrína se kloní k názoru, že pokud vstoupí ratifikační zákon v platnost, prezident je povinen mezinárodní smlouvu ratifikovat. Tato otázka však dosud před Spolkovým ústavním soudem nevyšla.⁷⁵

V Polsku existuje tradičně silné postavení prezidenta republiky. Podle převažujícího názoru doktríny má prezident z čl. 133 odst. 1 Ústavy Polské republiky výlučnou pravomoc ratifikovat mezinárodní smlouvu, z čehož vyplývá i právo ratifikaci odmítnout.⁷⁶ Obdobně se vyjádřil i korespondent Rakouska: prezident republiky má podle něj právo, nikoliv povinnost mezinárodní smlouvu ratifikovat.⁷⁷

Zvláštní je případ Švýcarska, v němž vláda plní i funkce hlavy státu. Souhlas parlamentní komory k ratifikaci současně autorizuje vládu smlouvu ratifikovat. Ta to nicméně učinit nemusí, pokud se změnila mezinárodní okolnosti. V praxi se ovšem nestává, že by vláda po předložení smlouvy parlamentu od zájmu ji ratifikovat upustila.⁷⁸

Summary

The aim of the first part of this article is to illustrate the historical and comparative context of the ratification procedure of international agreements in the Czech Republic. Since this procedure in every country involves interplay between several bodies, the proper evaluation of historical context may enable brief constitutional regulation in the Czech Republic to be construed. One of the main questions of the ratification procedure, which the authors address, is the role of the president of the Czech Republic in the ratification procedure of international agreements. On the basis of historical and current constitutional regulation, the authors conclude that the competence of the president related to international agreements cannot be considered to be a presidential prerogative. According to the authors, the president's act of ratification is the formal conclusion of the internal consultation procedure of the international agreement in the Czech Republic. In exercising this competence, the president has a very limited margin of discretion.

As for the role of parliament, the authors compare the involvement of parliamentary bodies in various states, which may take place on both the formal and informal level. In some states parliaments tend to be more involved in the stage of negotiations when the mandate for the executive is created. Other countries, including the Czech Republic, tend to involve the parliament after the international agreement is concluded.

The first part of the article ends with the authors' comparative study based on the questionnaire circulated via the European Centre for Parliamentary Research and Documentation. Besides general questions on the role of the government, parliament and the head of state in the ratification procedure of international treaties, the authors specifically dealt with two major issues. The first is the legal ability of the head of state to refuse to ratify an international agreement that has been approved by the parliament, and the second is practice in countries with bicameral parliaments where one of the chambers approves the international treaty and the other does not. The outcome of the questionnaire shows some similarities as well as the diversity of states' practices.

⁷⁰ Kamenova, E.: odpověď korespondenta ECPRD Bulharska, 11. 1. 2010.

⁷¹ Socratous, S.: odpověď korespondenta ECPRD Kypru, 9. 2. 2010.

⁷² Gislason, V.: odpověď korespondenta ECPRD Islandu, 19. 1. 2010.

⁷³ Kangur, R.: odpověď korespondenta ECPRD Estonska, 13. 1. 2010.

⁷⁴ van der Hulst, M.: odpověď korespondenta ECPRD Belgie, 9. 12. 2009.

⁷⁵ Bartsch, K.: odpověď korespondenta ECPRD Spolkové republiky Německo, 25. 1. 2010. Fakticky je nicméně na úvaze vlády, zda mezinárodní smlouvu, byť po parlamentním schválení, vůbec nechá ratifikovat – viz Ehrenzeller, B.: op. cit., str. 200.

⁷⁶ Staškiewicz, W.: odpověď korespondenta ECPRD Polska, 8. 1. 2010. Korespondent odkazuje na komentářovou literaturu: Masternak-Kubiak, M.: *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, str. 77.

⁷⁷ Siess-Scherz, I.: odpověď korespondenta ECPRD Rakouska, 15. 12. 2009.

⁷⁸ Ehrenzeller, B.: op. cit., str. 458 a 476.