

ČLÁNKY

Preventivní ústavní přezkum mezinárodních smluv

Tímea Drinóczi*

„Parlament, prezident republiky nebo vláda mohou před ratifikací mezinárodní smlouvy podat návrh na přezkum ústavnosti ustanovení mezinárodní smlouvy, o nichž se domnívají, že jsou protiústavní. Pokud Ústavní soud shledá, že ustanovení mezinárodní smlouvy jsou protiústavní, mezinárodní smlouva nemůže být ratifikována, dokud orgán nebo osoba sjednávající mezinárodní smlouvu její protiústavnost neodstraní.“

(§ 36 zákona č. XXXII z roku 1989 o Ústavním soudu)

Ústavní soud Republiky Maďarsko disponuje, s cílem chránit ústavnost, pravomocí přezkoumávat soulad mezinárodních smluv s ústavním řádem. Tato pravomoc je zakotvena v zákoně č. XXXII z roku 1989 o Ústavním soudu, nikoli v Ústavě Republiky Maďarsko (dále též „Ústava“). Přestože v tomto základním zákonu maďarského státu nalezneme zvláštní kapitolu (hlava IV.) o Ústavním soudu, obsahuje tato Ústava pouze několik rozptýlených ustanovení upravujících kompetence maďarského Ústavního soudu.

Pokud jde o přezkum ústavnosti mezinárodních smluv, je třeba přihlížet i k jiným ustanovením Ústavy, která kromě jiného upravuje také vztah mezinárodního a vnitrostátního práva. Její § 7 tak činí způsobem dualistickým: „Právní soustava Republiky Maďarsko přijímá obecně uznaná pravidla mezinárodního práva¹ a zajišťuje dále soulad mezi právními závazky mezinárodní povahy a vnitrostátním právem.“² Toto ustanovení je v podstatě základem pravomoci Ústavního soudu ve vztahu k mezinárodnímu právu.

V důsledku zákona č. XXXI z roku 1989³ Ústava v hlavě IV § 32/A odst. 1 stanoví, že „Ústavní soud přezkoumává ústavnost právních předpisů a vykonává další úkoly svěřené mu zákonem.“ Ústavnímu sou-

du tedy na základě zákona přísluší zajišťovat soulad mezinárodních smluv s vnitrostátním právním řádem, k čemuž mu konkrétně slouží dvě procedury: přezkum se může uskutečnit buď před tím, než se mezinárodní smlouva stane součástí právního řádu (přezkum *ex ante*), anebo po tomto okamžiku. V onom druhém případě zákon hovoří o řešení kolizí s mezinárodními smlouvami. V tomto příspěvku se však hodlám zaměřit na preventivní ústavní přezkum mezinárodních smluv

1. ZÁKONNÁ ÚPRAVA PRAVOMOCÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU

Zákon o Ústavním soudu byl přijat v roce 1989 a vstoupil v účinnost 30. října 1989. Svou činnost Ústavní soud zahájil 1. ledna 1990. Na základě příslušných ustanovení Ústavy Republiky Maďarsko vyjmenovává § 1 zákona o Ústavním soudu jednotlivé pravomoci Ústavního soudu:

1. § Ústavní soud rozhoduje v řízení

- a) o preventivním přezkumu ústavnosti schválených, avšak dosud nevyhlášených zákonů, jednacích řádů Parlamentu a mezinárodních smluv [§ 1 písm. a)];
- b) o následném přezkumu ústavnosti zákonů a podzákoných právních předpisů (dále jen „právní předpisy“) a jiných právních aktů státní správy (dále jen „následný přezkum“);
- c) o posuzování souladu mezinárodních smluv a právních předpisů, jakož i jiných právních aktů státní správy;

* Dr. Tímea Drinóczi, PhD, odborný asistent Univerzity Pécs (Pétikostely), Právnická fakulta, Katedra ústavního práva

¹ Obecně uznaná pravidla mezinárodního práva mají v právním řádu přednost před vnitrostátním právem, neboť ustanovení § 7 odst. 1 má nepřetržitě trvající účinky; působí jako bezprostřední transformátor existujících i v budoucnu vzniklých pravidel mezinárodního práva. Obecně uznaná pravidla mezinárodního práva proto mohou nahradit dříve vzniklé normy vnitrostátního práva, které jsou s nimi v rozporu – s výjimkou ústavních principů a situací specifikovaných mezinárodním právem, zejména pokud jde o skutkové okolnosti určitého případu – a mohou potlačit zvláštní ústavní normy. Viz Drinóczi, Tímea: *The Inflow of International Law into the Hungarian Legal Source System*, Chronowski, NÓRA, eds.: „*Adamante Notare*“ *Essays in Honour of Professor Antal Ádám on the Occasion of his 75th Birthday*, Pécs, Kódex Nyomda: 2005, str. 469–488.

² Pozn. překladatele: překlad tohoto a jiných ustanovení Ústavy Republiky Maďarsko citovaných v tomto příspěvku je převzat z publikace KLOKOČKA V.: *Ústavy států Evropské unie. 2. díl, Linde Praha a.s., Praha: 2005*).

³ Jde o jednu z nejvýznamnějších změn maďarské Ústavy v procesu přerodu Maďarska v demokratický právní stát.

- d) o ústavních stížnostech proti porušení práv garantovaných Ústavou;
- e) o odstranění protiústavnosti vzniklé v důsledku nečinnosti;
- f) o kompetenčních sporech mezi státními orgány, místními samosprávami a státními orgány, jakož i mezi místními samosprávami navzájem;
- g) o výkladu ustanovení Ústavy;
- h) o dalších otázkách, jejichž rozhodování Ústavnímu soudu svěříje zákon;

Ustanovení § 1 písm. a) bylo změněno zákonem č. I z roku 1998, tato změna se však dotkla pouze preventivního přezkumu zákonů. Z toho vyplývá, že pravomoc k provádění preventivního přezkumu mezinárodních smluv nebyla předmětem žádných změn od doby přijetí zákona o Ústavním soudu.

Ze srovnání úkolů svěřených Ústavnímu soudu Ústavou a kompetencí vyjmenovaných v zákoně o Ústavním soudu se může zdát, že Ústava sama neobsahuje úplný výčet všech kompetencí Ústavního soudu, nýbrž zakotvuje výslovně pouze přezkum následný. Pokud jde o pravomoc provádět přezkum preventivní, obsahuje Ústava pouze jedno ustanovení, které s touto problematikou souvisí. Nenalezneme jej však v hlavě upravující postavení Ústavního soudu, nýbrž mezi ustanoveními o pravomocích prezidenta republiky. Pokládá-li prezident republiky některá ustanovení zákona, který mu byl předložen k podpisu a vyhlášení, za protiústavní, podle § 26 odst. 4 Ústavy předloží zákon do patnácti dnů po jeho obdržení, popř. na náhlavou žádost předsedy Parlamentu ve lhůtě pěti dnů, Ústavnímu soudu k posouzení.

Existují však také kompetence Ústavního soudu, které nejsou výslovně zakotveny ani v zákoně o Ústavním soudu, např. a) zaujetí názoru k rozpuštění zastupitelstva místní samosprávy, b) řízení o žalobě proti prezidentu republiky (tzv. *impeachment*) a c) ochrana práv místních samospráv. Za deficit zákona o Ústavním soudu lze tedy považovat skutečnost, že ani tento zákon neobsahuje úplný výčet všech kompetencí Ústavního soudu, nýbrž že svým blanketním odkazem umožňuje, aby jiný zákon rozšířil kompetence Ústavního soudu.

Tohoto regulačního zmatku si povšiml i Ústavní soud, podle něhož je nezbytné, aby kompetence Ústavního soudu byly vyjmenovány přímo v Ústavě, s odůvodněním, že jeho kompetencím by měla být poskytnuta stejná ústavní ochrana jako v případě jiných ústavních orgánů.⁴ Ústavní soud zdůraznil, že současný stav není zcela v souladu s požadavky právního

státu.⁵ Na podporu tohoto stanoviska také poznamenal, že široká regulační pravomoc Parlamentu by měla být omezena, jinak by mohl Parlament zakládat a rušit pravomoci jiných ústavních orgánů, což by snadno mohlo podkopat funkci Ústavního soudu spočívající v ochraně ústavnosti.⁶

2. PREVENTIVNÍ PŘEZKUM MEZINÁRODNÍCH SMLUV DE LEGE LATA

Ustanovení § 36 odst. 1 zákona o Ústavním soudu stanoví, že předtím, než je mezinárodní smlouva ratifikována, může Parlament, prezident republiky nebo vláda podat návrh na přezkoumání ústavnosti těch ustanovení mezinárodní smlouvy, o nichž se domnívají, že jsou v rozporu s Ústavou. Pokud Ústavní soud zjistí, že zpochybné ustanovení mezinárodní smlouvy je skutečně protiústavní, nelze podle § 36 odst. 2 mezinárodní smlouvu ratifikovat, dokud orgán nebo osoba, která ji sjednává, neodstraní zjištěnou protiústavnost. Zákon ve svém § 31 obsahuje též procesní ustanovení, podle něhož Ústavní soud v řízení o preventivním přezkumu mezinárodních smluv rozhoduje v plénu.

Z citovaných ustanovení lze dovodit následující závěry:

a) Subjekty oprávněnými zahájit takové řízení jsou pouze taxativně vyjmenované státní orgány, tj. Parlament, prezident republiky a vláda. Smysl tohoto omezení nepochybně souvisí s tím, že pouze tyto orgány jsou oprávněny sjednávat a uzavírat mezinárodní smlouvy zavazující maďarskou republiku.

Smysl této kompetence Ústavního soudu spočívá ve vyloučení výskytu takových mezinárodních smluv v maďarském právním řádu, jejichž ustanovení by se mohla ocitnout v rozporu s ústavním řádem. Jinak by totiž mohly vzniknout nezanedbatelné problémy při plnění mezinárodních závazků. Je třeba si uvědomit, že podle čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu se smluvní strana nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění mezinárodní smlouvy. Maďarské státní orgány jsou však stejně tak povinny jednat v souladu s Ústavou. Pokud by se součástí právního řádu stala mezinárodní smlouva, která by byla v rozporu s Ústavou, došlo by k paradoxní situaci.⁷ Z hlediska maďarského práva by šlo o protiústavní plnění mezinárodněprávního závazku, přestože by z pohledu mezinárodního práva o protiprávní jednání nešlo. Oba tyto závazky mohou být sladěny právě prostřednictvím preventivního

⁴ Viz např. § 35 o kompetencích vlády, § 19 o kompetencích Parlamentu, atd.

⁵ 66/1997 (XII. 29.) AB határozat (rozhodnutí Ústavního soudu), ABH 1997.

⁶ Viz PÉTRETEI, J.: *Magyar Alkotmányjog II. Dialóg Campus Kiadó*, Budapest-Pécs, 2005, str. 155 a 156.

⁷ TILK, P.: *Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése* (Kompetence a funkce Ústavního soudu) Pécs 2002, str. 55.

přezkumu mezinárodních smluv, neboť před potvrzením (ratifikací) mezinárodní smlouvy přísně vzato ještě žádný mezinárodněprávní závazek na straně Maďarska nevznikl. Uplatnění této pravomoci tak umožňuje zachovat vnitrostátní i mezinárodní autoritu maďarského státu. Úsilí o změnu mezinárodních smluv, které Maďarsko již platně uzavřelo, by mohlo být pro Maďarsko nežádoucí, neboť by mohlo vést ke snížení důvěry a poškození vztahů na mezinárodním poli.⁸

b) Řešení kolize mezinárodní smlouvy a Ústavy může mít podobu přístupu příznivého pro mezinárodní právo nebo naopak přístupu šetřícího Ústavu. V prvním případě jde o změnu příslušných ustanovení Ústavy způsobem konformním z hlediska mezinárodního práva, ve druhém případě pak jde o postup vedoucí ke změně mezinárodní smlouvy. Oba způsoby mají své výhody a nevýhody. Výhoda změny mezinárodní smlouvy spočívá v zachování koherentního a stabilního systému ústavního práva. Změna mezinárodní smlouvy je také uskutečnitelná snadněji než změna Ústavy, která vyžaduje značný politický konsensus. Nevýhodou takového postupu je možné snížení mezinárodní autority státu.⁹

c) V závislosti na typu řízení před Ústavním soudem rozhoduje Ústavní soud v plénu nebo ve tříčlenných senátech. Plénum tvoří všichni soudci Ústavního soudu; usnášeníschopné je za přítomnosti alespoň osmi z nich včetně předsedy nebo místopředsedy Ústavního soudu. Pro přijetí rozhodnutí se vyžaduje prostá většina hlasů přítomných soudců. Pokud nastane situace rovnosti hlasů, rozhoduje hlas předsedy, popř. místopředsedy Ústavního soudu.¹⁰

Obecně platí, že Ústavní soud provádí dokazování předloženými písemnostmi a, je-li toho třeba, ústním jednáním, popř. slyšením znalců.¹¹ Jiné způsoby dokazování nebo jiné důkazní prostředky nejsou přípustné.¹² Řízení před Ústavním soudem není zpoplatněno, Ústavní soud však může navrhovateli uložit náhradu nákladů řízení, pokud zjistí, že návrh podal ve zlé víře.¹³ Po přezkoumání věci vynese Ústav-

ni soud rozhodnutí, které musí odůvodnit a doručit navrhovateli.¹⁴ Prvním předsedou Ústavního soudu László Sólyomem bylo zavedeno, že soudci mohou připojit svá souhlasná nebo odlišná stanoviska ke všem rozhodnutím Ústavního soudu. Zákonným základem pro tuto praxi je § 26 zákona o Ústavním soudu, podle něhož mohou členové Ústavního soudu připojit k písemnému vyhotovení rozhodnutí svá odlišná stanoviska.¹⁵ Rozhodnutí Ústavního soudu nejsou napadnutelná žádným opravným prostředkem a jsou pro všechny závazná.¹⁶

d) Po vysvětlení právní povahy, základu a významu preventivního přezkumu mezinárodních smluv a řízení o kontrole norem je vhodné zjistit, jak tato kompetence funguje v praxi. Hlavním zdrojem rešerše je domovská internetová stránka Ústavního soudu Republiky Maďarsko¹⁷ a sbírka jeho rozhodnutí.¹⁸ Tyto prameny rozlišují jednotlivé kompetence Ústavního soudu, jak jsou vyjmenovány v zákoně o Ústavním soudu. Proto je preventivní přezkum mezinárodních smluv uváděn jako v pořadí první kompetence pod souhrnným názvem „přezkum *ex ante*“. Ve výsledku nelze získat přesná data o počtu zahájených řízení o preventivním přezkumu mezinárodních smluv, nejde však o neřešitelný problém, neboť každoročně je zahajováno jen několik takových řízení – v letech 2002 a 2003 se tak dokonce nestalo ani v jednom jediném případě. V roce 2004 byla vedena čtyři řízení o preventivním přezkumu. Ústavní soud zahájil řízení na základě dvou návrhů týkajících se ústavnosti mezinárodních smluv o některých otázkách mezinárodní letecké přepravy¹⁹ (do konce toho roku řízení nebylo skončeno). V roce 2005 bylo rozhodnuto o šesti návrzích hlavy státu na zahájení řízení, počítaje v to i rozhodnutí o zpětném účinku zmíněných mezinárodních smluv o některých otázkách mezinárodní letecké přepravy. V těchto věcech [7/2005. (III. 31.) AB határozat, 8/2005. (III. 31.) AB határozat]²⁰ Ústavní soud posuzoval zákon transformující čtvrtý Montrealský protokol,²¹ který mění Varšavskou úmluvu

⁸ TILK, P.: cit. dílo, str. 56.

⁹ TILK, P.: cit. dílo, str. 56.

¹⁰ § 30 odst. 3.

¹¹ Stalo se to pouze v několika případech.

¹² § 25 odst. 1, 2.

¹³ § 28.

¹⁴ § 25 odst. 3.

¹⁵ Viz též § 26.

¹⁶ § 27.

¹⁷ www.mkab.hu. Statistické přehledy jsou na této stránce k dispozici pouze pro léta 2002 a následující.

¹⁸ Všechna rozhodnutí jsou publikována ve svazcích sbírky vydávaných každý rok.

¹⁹ Pozn. překladatele: v anglickém originále příspěvku: „international treaties on some questions on international carriage by air“, viz níže, poznámky pod čarou č. 21, 22 a 23..

²⁰ Rešerše na webové stránce odhalila pouze dvě věci, v nichž Ústavní soud rozhodoval o preventivním přezkumu mezinárodních smluv.

²¹ Pozn. překladatele: autorka má zřejmě na mysli „Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage

o mezinárodní vzdušné dopravě²², a zákon transformující Dodatekový protokol podepsaný v Guadalajara.²³ Obě mezinárodní smlouvy byly schváleny Parlamentem 6. září 2004. Prezident republiky však dospěl k jistým pochybnostem o souladu obou mezinárodních smluv s Ústavou, nevyhlásil je a předložil je k preventivnímu přezkumu Ústavnímu soudu. Svůj návrh odůvodnil tím, že tyto smlouvy jsou v rozporu s § 2 Ústavy Republiky Maďarsko, podle něhož je Republika Maďarsko nezávislým demokratickým právním státem, z čehož vyplývá princip právní jistoty. Tvrdil, že pravidla Montrealského protokolu a Dodatekého protokolu mají být uplatňována zpětně od 14. června 1998, což představuje retroaktivní uložení povinností individuálním osobám. Rozhodnutí Ústavního soudu bylo kladné. Ústavní soud konstatoval, že prováděcí zákon (poukazuje na dualistické řešení poměru mezinárodního a vnitrostátního práva) se stal účinným 18. března 2005 a teprve od tohoto okamžiku se stala jeho ustanovení v maďarském právním řádu aplikovatelnými, včetně přezkoumávaného ustanovení protokolu, který je nyní integrální součástí právního řádu. Ústavní soud proto mohl shledat porušení zákazu retroaktivního zákona pouze pokud jde o období od 14. června 1998 do 18. března 2005.

Je zřejmé, že tento případ není tím nejlepším příkladem preventivního přezkumu mezinárodních smluv, neboť rozhodnutí bylo vydáno²⁴ až po vstupu prováděcího zákona v účinnost.²⁵ Vedle toho, deklaratorní výrok o neústavnosti jednoho z jeho ustanovení nevedl ani ke změně mezinárodní smlouvy, ani Ústavy. Navíc, přestože Ústavní soud považuje tyto kauzy za příklady uplatnění kompetence preventivního přezkumu mezinárodních smluv, ve skutečnosti Ústavní soud rozhodoval v řízení o preventivním přezkumu zákonů. Výsledkem bylo pouze konstatování, že příslušné ustanovení nebylo během výše uvedeného období aplikovatelné.²⁶

3. PREVENTIVNÍ PŘEZKUM MEZINÁRODNÍCH SMLUV DE LEGE FERENDA

Ve vládě se v roce 2003 objevil záměr přijmout zcela nový zákon o Ústavním soudu. Jakákoliv změna v tomto smyslu je však velmi obtížná, neboť Ústava vyžaduje pro schválení takového zákona dvoutřetinovou většinu,²⁷ což znamená, že vládní i opoziční strany v Parlamentu by musely dospět ke společnému konsenzu. V červnu 2003 vláda skutečně předložila návrh zákona o Ústavním soudu č. T/4487. Během projednávání tohoto návrhu v Parlamentu však svůj návrh vzala zpět, a to zřejmě proto, že nebyla schopna dohodnout se na jeho obsahu s opozicí. Nicméně je velmi zajímavé, jak vláda zamýšlela přistoupit k problematice preventivního přezkumu mezinárodních smluv. Výčet subjektů aktivně procesně legitimovaných k podání návrhu na zahájení takového řízení byl v návrhu zákona rozšířen o jednu pětinu poslanců Parlamentu, jinak tato kompetence Ústavního soudu měla zůstat nezměněna, s výjimkou drobných upřesnění pojmů používaných v mezinárodním právu. Nový zákon měl stanovit, že pokud mezinárodní smlouva obsahuje nějaké ustanovení rozporné s Ústavou, nelze takovou mezinárodní smlouvu ratifikovat, vyslovit s ní souhlas nebo k ní přistoupit, dokud nebude rozpor odstraněn. Přestože nelze neprojednanému návrhu zákona přikládat argumentační váhu, je z jeho obsahu zřejmé, že zákonodárce hodlal k dosažení souladu mezi Ústavou a mezinárodními smlouvami setrvat u stejné techniky, jakou předpokládá v současnosti platný zákon, to znamená buď změna mezinárodní smlouvy, anebo změna Ústavy.

* * *

by Air“, česky „Úmluva o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké přepravě“, podepsána v Montrealu 28. května 1999 (123/2003 Sb.m.s.).

²² Pozn. překladatele: v anglickém originále příspěvku: „Warsaw Convention on carriage by air“, autorka má zřejmě na mysli „Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air“, česky „Úmluva o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké dopravě“, tzv. Varšavská úmluva, podepsána ve Varšavě 12. října 1929 (15/1935 Sb.).

²³ Pozn. překladatele: v anglickém originále příspěvku: „Additional Protocol signed in Guadalajara(!)“, autorka má zřejmě na mysli „Convention Supplementary to the Warsaw Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air Performed by a Person other than the Contracting Carrier“, podepsána v Guadalajara 18. září 1961.

²⁴ 30. března 2005; viz datum rozhodnutí Ústavního soudu.

²⁵ 18. března 2005.

²⁶ Během tohoto řízení Ústavní soud, z úřední povinnosti a z titulu své kompetence v řízení o odstranění protiústavnosti vzniklé v důsledku opomenutí, dospěl k závěru, že je nezbytné posoudit ústavnost zákonného nařízení č. 27 z roku 1982 o postupu spojeném s uzavíráním mezinárodních smluv, a konstatoval, že několik ustanovení tohoto právního předpisu je v rozporu s řadou ustanovení Ústavy. Vyzval Parlament, aby nejpozději do 31. prosince 2005 zajistil soulad mezi tímto právním předpisem a Ústavou. Výsledkem však nebyla změna nesouladného právního předpisu, nýbrž přijetí zbrusu nového zákona o postupu při uzavírání mezinárodních smluv (zákon č. L z roku 2005). [Zákonná nařízení jsou zvláštním pramenem práva v maďarském právním řádu. Byla vydávána prezidentskou radou (Presidential Council) Maďarské lidové republiky v období tzv. socialismu. Zákonná nařízení jsou stále platnou součástí právního řádu, přestože tento orgán již neexistuje.]

²⁷ § 32/A odst. 6: Ke schválení zákona o organizaci a činnosti Ústavního soudu je třeba souhlasu dvoutřetinové většiny přítomných poslanců Parlamentu.

Z předchozího výkladu je zřejmé, že preventivní přezkum mezinárodních smluv není často používanou kompetencí maďarského Ústavního soudu. Bez této kompetence by však bylo mnohem obtížnější zajistit soulad mezi závazky plynoucími z mezinárodního práva na straně jedné a závazky plynoucími z Ústavy na straně druhé. Tuto skutečnost si zřejmě uvědomuje i vláda, jak je patrné z jejího legislativního záměru, který neaspiroval na obsahovou změnu dosavadní právní úpravy této kompetence Ústavního soudu. Že si státní orgány oprávněné uzavírat mezinárodní smlouvy, stejně tak i smluvní partneři uvědomují, že je třeba

brát v úvahu i požadavky a podmínky národní ústavy, je jistě pozitivní. Lze však pochybovat o tom, zda maďarská zkušenost opřená o pouhé dva výše zmíněné případy, v nichž šlo o otázky ústavnosti spojené jen nepřímo s povahou preventivního přezkumu mezinárodních smluv, může sloužit jako dostatečný základ zkoumání a hodnocení této kompetence Ústavního soudu.

překlad: Mgr. Tomáš Langášek, LL.M., únor 2007