

Ústavní změny a mezinárodní právo na Slovensku a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku

Zdeněk Koudelka*

Ústavy obou nástupnických států Československa přijaté v roce 1992 v oblasti vztahu vnitrostátního práva a práva mezinárodního navázaly na předchozí ústavní tradici, která byla postavena na právním dualismu.¹ Tedy obě právní oblasti existovaly nezávisle na sobě a z pohledu vnitrostátního práva vlastně mezinárodní právo jakoby neexistovalo. Vnitrostátní orgány normy mezinárodního práva přímo nezavazovaly s výjimkou toho, kdy vnitrostátní právní předpis výslovně uznal závaznost a připustil aplikaci mezinárodní smlouvy cestou transformace do vnitrostátního práva.² Ústavní zákon uvozující Listinu základních práv a svobod tuto přímou aplikovatelnost na základě ústavního inkorporačního pravidla umožnil pro

mezinárodní smlouvy o základních právech a svobodách. Toto ustanovení převzaly i ústavy nástupnických států.³ Oba státy nereagovaly na dynamický vývoj mezinárodního práva druhé poloviny 20. st. Problémem tak zůstalo, že stát převzal mezinárodně právní závazek, ale jeho vnitrostátní orgány nebyly nuceny tento závazek respektovat, takže stát byl nadměrně a zbytečně vystaven mezinárodně právní odpovědnosti jen z důvodu odmítnutí aplikace mezinárodních závazků svými orgány. Při novém ústavním řešení v roce 2001 se pozornost soustředila na mezinárodní smlouvy odsouhlasené parlamentem, byť značná část norem mezinárodního práva je obsažena v mezinárodních právních obyčejích nebo mezinárodních

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

¹ Např. JAN FILIP: Ústavní právo 1, Brno 1999, 3. vydání (v nakladatelství Doplněk 1. vydání), s. 266–276. Výjimečně označuje vztah vnitrostátního práva a mezinárodního práva v Československu za vztah faktického monismu s primátem mezinárodního práva JIŘÍ MALENOVSKÝ: Úvod do systémového pojetí mezinárodního práva, Brno 1990, s. 60.

² Nejčastěji to bylo formou odkazu obsaženého v zákoně, kdy odkazovací norma zněla přibližně takto: „tento zákon se použije, pokud mezinárodní smlouvy nestanoví jinak“. Např. § 2 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, obdobně § 38b zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Výjimečně byla mezinárodní smlouva speciálně transformována do vnitrostátního práva jako zákon č. 60/1930 Sb. v případě naturalizační smlouvy mezi Československem a USA z r. 1928. Rovněž výjimečná byla obecná transformace mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení zákonem č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení.

³ Čl. 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. Čl. 10 Ústavy Čech, Moravy a Slezska č. 1/1993 Sb. v původním znění. Čl. 11 Ústavy Slovenska č. 460/1992 Sb. v původním znění.

smlouvách, k jejichž ratifikaci se souhlas parlamentu nevyžaduje.⁴ Mezinárodní obyčej pak mohl být našimi orgány aplikován jen zcela výjimečně, a to při posuzování otázky imunity podle mezinárodního práva.⁵

OBECNÝ VZTAH K MEZINÁRODNÍMU PRÁVU

SLOVENSKO

Novelou Ústavy⁶ bylo přijato ustanovení, že *Slovenská republika uznává a dodržuje všeobecná pravidla mezinárodního práva, mezinárodní smlouvy, kterými je vázána, a své mezinárodní závazky.*⁷ Toto obecné ustanovení tedy vede k povinnosti státu respektovat své mezinárodní závazky dané nejen v oblasti mezinárodních smluv schválených parlamentem (Národní radou), ale i mezinárodními smlouvami, které schválení parlamentem nevyžadují, či mezinárodními obyčejí. Tato povinnost je dána státu jako nositeli mezinárodně právní subjektivity, nikoliv přímo jeho orgánům. Povinnost dodržovat své mezinárodně právní závazky však má každý stát v systému mezinárodního práva, ať to má výslovně uvedeno ve svém ústavě či ne. Takovéto ustanovení má spíše deklaratorní charakter a zůstává na pozici dualismu vnitrostátního a mezinárodního práva.

Slovenská ústavní Novela stanoví, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, mezinárodní smlouvy, k jejichž provedení je potřeba zákona a mezinárodní smlouvy, které přímo zakládají práva nebo povinnosti osobám, které byly ratifikovány se souhlasem parlamentu a vyhlášeny, mají přednost před zákonem. Slovenská Ústava nadále zná smlouvy, k jejichž ratifikaci je též nutný souhlas parlamentu, ale přesto tuto přednost nemají (smlouvy politické, vojenské, hospodářské a o vstupu do mezinárodních organizací).⁸

ČECHY, MORAVA A SLEZSKO

Ze stejných principů vychází i Návrh ústavní úpravy Ústavy předložený vládou ve znění pozměňovacího návrhu Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny, kde je nově vyjádřeno: *Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.*⁹ V Návrhu je dána obecná přednost mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas, před zákonem.¹⁰ Jde o obdobnou úpravu jako na Slovensku, i když jsou zde zahrnuty všechny mezinárodní smlouvy odsouhlasené Parlamentem bez ohledu na jejich věcnou působnost. Tato obecná úprava neřídící se věcnou působností smluv je vhodnější, neboť i v hospodářských, vojenských nebo politických smlouvách mohou být ustanovení, jež jsou rozporná s vnitrostátními zákony, přičemž tento rozpor není na Slovensku výslovně ústavně řešen, byť tak lze učinit s použitím čl. 125 Ústavy Slovenska.

PŘENESENÍ SUVERENITY, EVROPSKÁ UNIE

SLOVENSKO

Slovenská ústava již od roku 1992 znala institut vstupu do státního svazku s jiným státem a výstupu z tohoto svazku.¹¹ Původně se toto ustanovení vztahovalo na možnost československého svazku. Nakonec však slovenská vládní politická reprezentace souhlasila s rozdělením Československa shora bez vyjádření vůle lidu v referendu.

Změna slovenské ústavy umožnila přenesení části suverenity výslovně na Evropská společenství a Evropskou unii (dále jen EU). Právně závazné akty EU jsou přímo závazné a mají přednost před zákonem (nařízení EU). Právně závazné akty EU, které vyžadují implementaci (směrnice EU), jsou do právního řádu Slo-

⁴ Pokud nebude výslovně uvedeno jinak, tak dále mezinárodní smlouvou rozumíme mezinárodní smlouvu, k jejíž ratifikaci dal souhlas parlament (prezidentská smlouva).

⁵ Jako zřejmě jediný výslovný odkaz na mezinárodní obyčej ve vnitrostátním předpise uvádí JAN FILIP: Ústavní právo 1, s. 273, poz. 80, § 1 ods. 2 nařízení vlády č. 41/1961 Sb., o ubytování ozbrojených sil. V rozporu s Filipem si však myslíme, že tento odkaz je obsažen i tam, kde se odkazuje obecně na mezinárodní právo, jehož pramenem právní obyčej je, a nikoliv jen na mezinárodní smlouvu. Jde např. o otázku imunity podle mezinárodního práva (tedy obyčej i smluv) dle § 10 trestního řádu č. 141/1961 Sb., či § 9 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

⁶ Ústavní zákon č. 90/2001 Z.z. (dále jen Novela).

⁷ Čl. 1 ods. 2 Ústavy Slovenska ve znění Novely.

⁸ Čl. 7 ods. 5 a čl. 86 d) Ústavy Slovenska ve znění Novely.

⁹ Čl. 1 ods. 2 vládního návrhu změny Ústavy ve znění pozměňovacích návrhů Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny – tisk 884/2-P, též v tisku 884/3, 3. volební období, <http://www.psp.cz/forms/sqw.tmp/00fb00> (dále jen Návrh). Otcem původního vládního návrhu, který byl v Ústavně právním výboru Poslanecké sněmovny významně pozměněn i autorem tohoto textu, je ústavní soudce a profesor mezinárodního práva v Brně Jiří MALENOVSKÝ. Poslanecká sněmovna schválila návrh ve znění pozměňovacích návrhů svého Ústavně právního výboru 3. 7. 2001.

¹⁰ Čl. 10 Ústavy Čech, Moravy a Slezska ve znění Návrhu.

¹¹ Čl. 7 Ústavy Slovenska v původním znění.

venska implementovány formou zákona nebo nařízení vlády. Vláda je rovněž zmocněna, aby nařízením vlády prováděla nejen zákony, ale přímo Evropskou smlouvu o přidružení a v budoucnu i smlouvy o přenesení výkonu části svých práv na EU, přičemž v těchto vládních nařízeních mohou být přímo ukládány povinnosti.¹²

ČECHY, MORAVA A SLEZSKO

V Návrhu úpravy Ústavy Čech, Moravy a Slezska se počítá s přenesením státní suverenity na mezinárodní organizace a instituce. Nehovoří se zde přímo o EU, ale z praktické politiky je zřejmé, že určujícím je právě vztah k EU. Komory Parlamentu si sice vyhradily právo být vládou informovány o připravovaných rozhodnutích takové mezinárodní organizace nebo instituce, ale jde jen o právo, jehož nenaplnění nevede ke konkrétním právním závěrům (nedostatek sankce). K ratifikaci smlouvy, kterou je přenášena část suverenity státu na mezinárodní organizaci nebo instituci, je potřeby souhlasu Parlamentu přijatého stejným způsobem jako ústavní zákon (nejméně tři pětiny všech poslanců a přítomných senátorů) anebo referendum.¹³ Návrh se na rozdíl od slovenské Novely vůbec nezmiňuje o právních aktech EU a jejich přímé závaznosti. To může být pocíťováno jako určitý nedostatek. Fakticky však stejný účinek slovenské přímé ústavní úpravy o bezprostřední závaznosti aktů EU bude zajištěn. V příslušné mezinárodní smlouvě o vstupu do EU bude upravena i tato otázka a mezinárodní smlouva o vstupu bude mít jako smlouva schválená Parlamentem přímou závaznost. Vláda nemá právo vydávat nařízení k provedení mezinárodní smlouvy. Takovéto právo lze vládě udělit formou obyčejného zákona přijatého v rámci procesu ratifikace, který by vládě umožnil provádět blíže ustanovení smlouvy, ale formálně by šlo o provádění přidruženého obyčejného zákona. Lze připustit, že toto právo bude vládě dáno i obecným zákonem, který umožní vládě vydávat nařízení pro realizaci určitého okruhu mezinárodních smluv. Takovými nařízením však nelze ukládat nové povinnosti. Slovenská Ústava, která možnost vydávání nařízení vlády k provedení mezinárodních smluv uvádí přímo, je praktičtější.

SOUDNÍ MOC

SLOVENSKO

Soudci obecných soudů jsou vázáni ústavou, ústav-

ními zákony, mezinárodními smlouvami, které mají přednost před zákonem, a zákony. Pokud soudce zjistí, že zákon, který má být ve věci použit, je v rozporu s mezinárodní smlouvou, tak věc přeruší a podá návrh Ústavnímu soudu na vyslovení souladu či nesouladu takového zákona s mezinárodní smlouvou. Soud je vázán právním názorem Ústavního soudu a po jeho rozhodnutí pokračuje v řízení.

Ústavní soud rozhoduje o souladu zákona s mezinárodní smlouvou. V případě rozporu zákona a mezinárodní smlouvy vysloví nesoulad zákona s mezinárodní smlouvou. Zákon ztrácí účinnost a pokud jej Národní rada do 6 měsíců neupraví, ztratí i platnost. Otázkou je, zda taková mezinárodní smlouva má právní sílu ústavního zákona, a tedy mladší mezinárodní smlouva se použije před starším ústavním zákonem, či má jen přednost před zákonem, ale nedosahuje ústavní právní síly. V takovém případě při rozporu mezinárodní smlouvy a ústavního zákona se použije vždy ústavní zákon. Vzhledem k tomu, že žádné ustanovení Ústavy výslovně uvedené mezinárodní smlouvy neoznačuje za prameny práva s ústavní silou a vzhledem k tomu, že tyto mezinárodní smlouvy nejsou přijímány ústavní kvalifikovanou většinou, považujeme mezinárodní smlouvy za prameny práva s předností před zákonem, ale nedosahující ústavní síly.¹⁴ Slovenská ústavní Novela tak rozšířila původní režim mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách na všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy odsouhlasené parlamentem bez ohledu na jejich věcnou působnost.

Ústavní soud v Košicích může rozhodovat o tom, zda jsou dojednané mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci je potřebný souhlas parlamentu, v souladu s ústavou nebo ústavním zákonem.¹⁵ Jde o preventivní zabránění rozporu mezinárodních smluvních závazků s vnitrostátním ústavním právem. Návrh na zahájení řízení před Ústavním soudem může podat prezident nebo vláda po předložení sjednané mezinárodní smlouvy na jednání Národní rady. Jestliže Ústavní soud vysloví nesoulad mezi mezinárodní smlouvou a ústavními předpisy, nemůže být taková mezinárodní smlouva ratifikována, respektive může být ratifikována až po odstranění tohoto rozporu, buď cestou změny smlouvy nebo jednoduší vnitrostátní změnou ústavy. Řeší se tak situace, kterou nepokrývá ústavní pravidlo přednosti mezinárodní smlouvy odsouhlasené parlamentem před zákonem. Nejde však o řešení úplné. Pro zahájení řízení je nutná iniciativa dvou aktivně legitimovaných subjektů (vlády a prezidenta), kteří tedy nejprve sami musí dojít k předběžnému názoru, že je zde u konkrétní mezinárodní smlouvy mož-

¹² Čl. 13 ods. 1 pís. c) a čl. 120 ods. 2 Ústavy Slovenska ve znění Novely.

¹³ Čl. 10a Ústavy Čech, Moravy a Slezska ve znění Návrhu.

¹⁴ Obdobně zastáváme toto stanovisko pro pozici mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách podle čl. 10 Ústavy Čech, Moravy a Slezska v původním znění. ZDENĚK KOUDEK: Právní předpisy samosprávy, Linde Praha 2001, s. 27, poz. 22.

¹⁵ Čl. 125a Ústavy Slovenska.

ný rozpor s ústavními předpisy. Může se tak stát, že bude ratifikována smlouva, u nichž ani jeden z aktivně legitimovaných navrhovatelů nezíská dojem možného ústavního rozporu, návrh nepodají, ale přesto budoucí interpretační a aplikační praxe státních orgánů dojde k rozporu mezinárodní smlouvy a ústavního předpisu. Též nelze vyloučit, že v době přijetí mezinárodní smlouvy bude soulad s ústavním pořádkem, ale v budoucnu přes obecnou ústavní zásadu o povinnosti dodržovat mezinárodně právní závazky přijme parlament ústavní zákon rozporný s těmito mezinárodními smluvními závazky státu. Vnitrostátní orgány budou prioritně vázány ústavními předpisy. Nicméně takovéto případy jsou sice možné, ale velmi nepravděpodobné. Uvedené řešení vztahu mezinárodního smluvního práva a ústavních předpisů je pro naprostou většinu případů dostačující.

ČECHY, MORAVA A SLEZSKO

V navrhované ústavní změně jsou soudci vázáni zákonem a mezinárodní smlouvou. Sami mohou posoudit soulad podzákoných předpisů se zákonem a mezinárodní smlouvou a v případě rozporu podzákonný předpis nepoužijí.¹⁶ I když to výslovně není uvedeno, soudci jsou vázáni i ústavními zákony, podle výkladového pravidla od nižšího k vyššímu: jsou-li vázání obyčejnými zákony, tím spíše jsou vázání ústavními zákony (ústavním pořádkem) s vyšší právní silou.

V případě rozporu mezinárodní smlouvy a zákona soud na rozdíl od slovenské praxe řízení nepřerušuje, ale na základě ústavní direktivy o přednosti použije mezinárodní smlouvu. Ústavní soud tedy nerozhoduje ve věci rozporu zákona a mezinárodní smlouvy. Tento způsob se jeví jako výhodnější, neboť je možné akceptovat současnou existenci zákona i rozporné mezinárodní smlouvy vedle sebe. V naprosté většině mezinárodních smluv jsou tyto totiž dvoustranné nebo sice vícestranné, ale nikoliv univerzální. Tedy vnitrostátní orgán bude aplikovat např. zákon o dani z příjmů vůči cizinci ze země, s nímž nemáme žádnou mezinárodní smlouvu o daních, zatímco vůči cizinci ze země, s nímž máme sjednanou mezinárodní smlouvu o zamezení dvojího zdanění, se použije tato smlouva. Slovenské ustanovení o možnosti rušit zákon pro rozpor s mezinárodní smlouvou se tak může použít jen omezeně vůči univerzálním mezinárodním smlouvám, kde z mezinárodně právního závazku neplyne možnost žádné

absence aplikace a subsidiární použití vnitrostátního práva. Nutno ovšem dodat, že i Ústavní soud pro Čechy, Moravu a Slezsko bude moci rušit zákon z důvodu jeho rozpornosti s mezinárodní smlouvou. Nepůjde však o rušení přímo z tohoto rozporu, ale z důvodu jiného. Pokud by totiž vnitrostátní orgány opakovaně aplikovaly zákon, který by byl v rozporu s univerzální mezinárodní smlouvou, tak vlastně jednájí nejen v rozporu s touto smlouvou, ale i v rozporu s ústavní direktivou o přednosti mezinárodní smlouvy. Takovýto postup vnitrostátního orgánu je neústavní a Ústavní soud pak může např. spolu s řízením o ústavní stížnosti zrušit nejen konkrétní aplikační individuální právní akt, ale i příslušný zákon jako protiústavní v řízení spojeném s ústavní stížností.¹⁷

Ústavní soud v Brně má právo rozhodovat o souladu mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci je nutný souhlas Parlamentu. Též zde jde o preventivní opatření před ratifikací smlouvy.¹⁸ Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována.

ZÁVĚR

Ústavní změny v obou státech jsou velkým průlomem mezinárodního práva do dosud velmi uzavřeného systému vnitrostátního práva obou států. Nemění se však základní vztah obou právních oblastí na podkladě dualismu. Mezinárodní a vnitrostátní právo nadále existují vedle sebe jako relativně nezávislé právní oblasti. Ústavní změny pouze umožňují přímou aplikaci mezinárodních smluv s předností před zákonem. Nejde však o přechod na monistickou koncepci jednoty obou právních systémů s prioritou práva mezinárodního před právem vnitrostátním. Neboť právem mezinárodním není dotčeno postavení ústavních předpisů. Je-li v rozporu mezinárodní smlouva s ústavním zákonem, použije se vždy ústavní zákon bez ohledu na to, zda je starší nebo mladší. Stejně tak nejsou upřednostněny mezinárodní normy obsažené v právních obyčejích nebo smlouvách, k jejichž ratifikaci není třeba souhlasu parlamentu. Zde je možné uvažovat do budoucna o další ústavní změně, která by upřednostnila mezinárodní smlouvy, jimiž je stát vázán, ale jež nevyžadují souhlasu parlamentu (smlouvy vládní, ministerské – rezortní), alespoň před podzákonnými předpisy. Byť již dnes mohou být i tyto mezinárodní smlouvy přímo aplikovatelné s předností před záko-

¹⁶ Čl. 95 Ústavy Čech, Moravy a Slezska ve znění Návrhu.

¹⁷ Obdobně postupoval i Ústavní soud ve vztahu k § 250f občanského soudního řádu ve znění zákona č. 519/1991 Sb., který umožňoval ve správním soudnictví rozhodovat bez ústního jednání v jednoduchých věcech. Nejdříve totiž rušil jen příslušná soudní rozhodnutí, neboť znění dotčeného ustanovení šlo vykládat ústavně konformním způsobem. Nakonec však Ústavní soud nálezem č. 269/1996 Sb. zrušil toto zákonné ustanovení, neboť jeho nezákonná interpretace a aplikace byla natolik hromadná, že ohrožovala ústavní zásadu ústnosti soudního jednání podle čl. 38 ods. 2 Listiny základních práv a svobod, když soudy pro zjednodušení své činnosti toto ustanovení mající povahu výjimky aplikovaly hromadně a mnoho správních žalob považovaly za jednoduché věci. Ústavní soud konstatoval, že u soudu musí být zajištěna možnost ústního jednání alespoň v jedné instanci, což musí být respektováno i v jednoinstančním správním soudnictví.

¹⁸ Čl. 87 ods. 2 Ústavy Čech, Moravy a Slezska ve znění návrhu. Vládní návrh změny zákona o Ústavním soudu (tisk Poslanecké sněmovny č. 885, 3. volební období).

nem, pokud tak odkazem zákon stanoví.¹⁹ Obdobně není obecně řešen vztah vnitrostátního práva k mezinárodnímu obyčeji.

Mohlo by se tedy říci, že jde o polovičaté řešení, v praxi tomu však není. V naprosté většině dosavadních rozporů norem mezinárodního a vnitrostátního práva tyto rozpory existují mezi mezinárodní smlouvou a zákonem nebo podzákoným právním předpi-

sem. Tento konflikt tedy ve své naprosté většině bude snadněji právně řešitelný. Malá část možných rozporů zůstane mezi ústavními předpisy a mezinárodními smlouvami zvláště v oblasti dotýkající se základních projevů státní suverenity (vydávání vlastních občanů do ciziny). Zde vždy stát bude muset v rámci přijetí mezinárodního závazku upravit své ústavní předpisy, aby těmto závazkům dostál.

¹⁹ Např. § 6 ods. 2 zákoníku práce č. 65/1965 Sb. ve znění zákona č. 20/1975 Sb.